

مطالعه جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد در مدیریت بحران شهر تهران

کرم حبیب‌پور گنابی^۱، بهزاد کاری جعفری^۲

(تاریخ دریافت ۹۸/۰۳/۱۵، تاریخ پذیرش ۹۹/۱۲/۱۵)

چکیده

به دلیل ماهیت پیچیده بحران‌ها و خطر سوانح، دولت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته نمی‌توانند به تنهایی و به شکل مؤثر بحران‌ها را مدیریت کنند و حضور مردم و اجتماع در این عرصه، به‌ویژه در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد، ضروری است. مطالعه حاضر، با اتخاذ «رویکرد مدیریت اجتماع‌محور خطر سوانح» و استفاده از ترکیب دو روش‌شناسی کمی (پیمایش در میان مدیران دوازده سازمان مردم‌نهاد) و کیفی (تحلیل محتوای کیفی و مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته با ۴۵ نفر از مسئولان و کارشناسان مدیریت بحران در شهر تهران به‌ویژه در نهادهای اجرایی و مراکز مطالعاتی و دانشگاهی)، با طرح هم‌گرا، به بررسی و تحلیل نقش سمن‌ها در مدیریت بحران شهر تهران پرداخته است. یافته‌ها نشان داد که در مجموع سمن‌های مدیریت بحران در شهر تهران عملکرد ضعیفی در این عرصه دارند. این سمن‌ها جایگاهی در سیاست‌گذاری بحران ندارند و تا حد زیادی به مؤسساتی با ماهیت خیریه‌ای و آموزشی تقلیل یافته‌اند. دلایل این ناکامی را می‌توان با استناد به مقولاتی چون فقدان نیروهای متخصص، نیت انتفاع‌گرایانه مدیران و اعضای این سازمان‌ها، فقدان چشم‌انداز و برنامه کلان و راهبردی مشخص در زمینه مدیریت بحران، تعدد سازمان‌های متولی غیرتخصصی در حوزه بحران، وابستگی به دولت، بی‌اعتمادی دولت به آنها، فقدان شبکه منسجم و در نتیجه جزیره‌ای عمل کردن، و نهادینه‌نشدن مفهوم بحران و سانحه توضیح داد. در مجموع، دلالت یافته‌ها بر این است که سمن‌های مدیریت بحران، به معنای واقعی، در مدیریت بحران مؤثر نیستند.

۱. استادیار جامعه‌شناسی دانشگاه خوارزمی (نویسنده مسئول) karamhabibpour@yahoo.com
۲. کارشناس ارشد مدیریت سوانح طبیعی، دانشگاه تهران b.karijafari@gmail.com

واژگان کلیدی: بحران، مدیریت بحران، مشارکت، سازمان غیردولتی/ مردم‌نهاد، اجتماع محوری.

مقدمه و بیان مسئله

سابقه مدیریت بحران در همه کشورهای توسعه یافته و توسعه نیافته نشان داده است که با توجه به ماهیت پیچیده بحران‌ها و خطر سوانح، دولت‌ها به تنهایی جواب‌گوی ضرورت‌ها نیستند و حضور (سازمان‌یافته) مردم و اجتماع در این عرصه ضروری است. ضمن اینکه، در اسناد فرادست بین‌المللی، به‌ویژه سه سند معروف «یوکوهاما»، «چارچوب اقدام هیوگو» و «چارچوب سندای برای کاهش خطر سوانح» به مواردی برمی‌خوریم که هر یک به‌نحوی به موضوع ارتقای نقش سمن‌ها در مراحل و حوزه‌های گوناگون مدیریت بحران، مانند سیاست‌گذاری، اطلاع‌رسانی، اجرا و امثال آن، توجه کرده‌اند (سازمان ملل متحد، ۱۳۹۱؛ ۱۳۹۴؛ استراتژی بین‌المللی سازمان ملل برای کاهش سوانح،^۱ ۲۰۰۵؛ ۲۰۱۵). بر همین مبنا، با طرح رویکرد جدیدی به نام «مدیریت اجتماع محور خطر سوانح»^۲ در پیشینه مواجهیم که در آن، اجتماع‌های در خطر، فعالانه در شناسایی، تحلیل، برخورد، نظارت و ارزش‌یابی خطر سوانح درگیر می‌شوند تا آسیب‌پذیری‌شان را کاهش و ظرفیت‌هایشان را افزایش دهند. این رویکرد نقش مهمی در ارتقای فرهنگ ایمنی، از طریق کاهش آسیب‌پذیری محلی و ظرفیت‌سازی دارد. وفق این رویکرد، گرچه سازمان‌های دولتی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی، نقش مهمی در مدیریت خطر سوانح دارند، نقش مشارکت و درگیری فعال اجتماعات در سطح محلی مهم‌تر است؛ چراکه به‌دلیل درگیری اجتماع در کل فرآیند مدیریت خطر سوانح، به نیازهای واقعی و ضروری و نیز منابع آنها توجه بیشتری شده و مشکلات با مداخله مقتضی برطرف می‌شود (مرکز مطالعات و همکاری بین‌المللی،^۳ ۲۰۱۰).

همان‌طور که تجربه حاصل از وقوع حوادث پر شمار و عملکرد مردم و سازمان‌های دولتی و غیردولتی مسئول در ایران نشان می‌دهد، مدیریت بحران در کشور ما همواره با فرازونشیب‌هایی همراه بوده و رویکردی واحد و اثربخش برای مدیریت سوانح وجود ندارد. یکی از اصول مشترک در غالب نظریه‌های موجود در زمینه مدیریت بحران، «هماهنگی و همکاری دولت و مردم از

۱. United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)

۲. CBDRM) Community-Based Disaster Risk Management = به‌منظور ایجاز و روانی متن، از این به بعد، عبارت «مدیریت اجتماع محور خطر سوانح» به‌اختصار «CBDRM» و «سازمان‌های مردم‌نهاد/ غیردولتی» به‌اختصار «سمن» نامیده می‌شود.

۳. Centre for International Studies and Cooperation (CECI)

طریق نظامی جامع و مقبول در مدیریت سوانح» است، به‌گونه‌ای که در پرتو این همکاری، بتوان آمادگی دولت و اجتماع را برای مقابله با سوانح ارتقا داد، زمینه انجام فعالیت‌های پیش‌گیرانه و کاهش‌دهنده خطر را ایجاد و تقویت کرد و برنامه مدونی برای جبران خسارت‌های احتمالی حوادث پیش‌بینی و بنیان کرد. به‌منظور مدیریت مؤثر بحران در کشور، لازم است در ابتدا اراده کافی و اعتقاد به همکاری و هماهنگی بین تمام ارکان جامعه در جهت استفاده از ظرفیت‌های مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد وجود داشته باشد (عبداللهی، ۱۳۸۲). در ایران، سازمان‌های مردم‌نهاد نقش بالقوه مؤثری در هر کدام از چهار مرحله چرخه مدیریت بحران دارند و نقش آنها در این چرخه، از نظر قانونی نیز تصریح شده است؛ به‌طوری که قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷) در تعریف «مدیریت جامع بحران» در بند ب از ماده ۱، این مدیریت را وظیفه توأمان بخش‌های دولتی، غیردولتی و عمومی دانسته و برای سازمان‌های مردم‌نهاد نقش موازی قائل شده است: «مدیریت جامع بحران، فرآیند برنامه‌ریزی، عملکرد و اقدامات اجرایی است که از سوی دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و عمومی پیرامون شناخت و کاهش سطح مخاطرات (مدیریت خطری‌پذیری) و مدیریت عملیات مقابله و بازسازی و بازتوانی منطقه آسیب‌دیده (مدیریت بحران) صورت می‌پذیرد».

سازمان‌های مردم‌نهاد، به‌دلیل برخورداری از قوت‌هایی همچون توان ایجاد پیوندهای عمیق محلی، آگاه‌سازی عمومی، انعطاف‌پذیری و پاسخگویی سریع، می‌توانند نقش پررنگی در چرخه مدیریت بحران ایفا کنند و در حوزه‌هایی مانند نگهداری بازماندگان، معلولان، سرپرستی افراد، جمع‌آوری کمک‌های مالی، آموزش همگانی به‌منظور افزایش آمادگی، اطلاع‌رسانی به مردم و ایجاد شبکه اطلاع‌رسانی، تشکیل تیم‌های عملیاتی در مراحل گوناگون مدیریت بحران، انجام تحقیقات مرتبط، همکاری با سازمان‌های مسئول دولتی مثل آتش‌نشانی در امر آموزش، ارائه خدمات حمایتی و امثال آن، به بهبود مدیریت بحران کمک کنند (جهانگیری و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۸). در عرصه مدیریت شهر تهران نیز روایت مشابهی صادق است؛ چراکه تهران، به‌منزله بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین شهر کشور و پایتخت سیاسی، در معرض مخاطرات گوناگونی قرار دارد که از جمله می‌توان به زلزله، خشک‌سالی، آلودگی هوا، آتشفشان، کم‌آبی و... اشاره کرد. بافت فرسوده، ساخت‌وساز غیراستاندارد، تجمع جمعیت و الگوی نادرست مصرف، از جمله معضلاتی‌اند که شهر تهران را دربرابر بحران آسیب‌پذیر می‌کنند. در نتیجه، ارتقای مشارکت و سطح کیفی فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند به بهبود سطح مدیریت بحران در شهر تهران کمک کند.

شهرداری تهران، با استناد به مواد ۲۶، ۲۸، ۳۰ و ۳۲ از لایحه برنامه پنج‌ساله خود، در دهه اخیر، تلاش‌هایی برای بهره‌برداری از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در اجرای اهداف مدیریت شهری صورت داده است، اما به‌نظر می‌رسد، بنا به دلایل سیاسی، مدیریتی، اجتماعی، فرهنگی و امثال آن، این سازمان‌ها نقش مؤثر و در نتیجه پایداری در مدیریت شهری و به‌ویژه مدیریت بحران نداشته‌اند و به‌دلیل فقدان تعامل مثبت و سازنده بین شهرداری و این سازمان‌ها، زبان و هنجارهای رابطه متقابل میان شهرداری و سازمان‌های مردم‌نهاد شکل نگرفته است، درحالی‌که چنین تشکلی‌هایی در جهت ارتقای مدیریت بحران شهر تهران اهمیت دارد و بایستی تدابیری برای بهبود نقش این سازمان‌ها در مدیریت بحران شهر تهران اندیشیده شود. با عنایت به این ملاحظات و با توجه به سابقه تعامل مدیران شهر تهران با سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه بهبود مدیریت بحران، پرسش اصلی تحقیق حاضر این است که سمن‌های مدیریت بحران در شهر تهران چه نقشی در مدیریت بحران دارند؛ مشکلات، اقدامات و ظرفیت‌های این سازمان‌ها جهت مشارکت در این حوزه کدام‌اند؛ و چگونه می‌توان حضور و مشارکت هرچه بیشتر این سازمان‌ها را در بهبود مدیریت بحران شهر تهران ارتقا داد.

پیشینه تجربی

در بیش از دو دهه اخیر، مطالعات متعددی در زمینه مدیریت بحران از یک‌سو و مشارکت مردم در این حوزه از سوی دیگر صورت گرفته و پیشینه‌ای غنی در این زمینه تولید و انباشت شده است. اما، در زمینه موضوع خاص این تحقیق، یعنی مشارکت سمن‌ها در مدیریت بحران، اخیراً مطالعات معدودی انجام شده که به‌دنبال طراحی الگویی برای این نوع مدیریت در ایران بوده‌اند. به‌هرروی، سابقه مطالعاتی در این حوزه بسیار نحیف است و مطالعه حاضر زمینه‌ای برای تداوم مطالعات بیشتر در زمینه نقش سمن‌ها در مدیریت بحران و خطر سوانح خواهد بود، ضمن اینکه ترکیب روش‌شناسی‌های کمی و کیفی، مزیت مهم این تحقیق به‌شمار می‌رود.

در میان مطالعات موضوعی مشابهی که در داخل کشور صورت گرفته‌اند، وجودی و همکاران (۱۳۸۴) سه نقش اساسی سمن‌ها را در زمینه کاهش خسارت‌های ناشی از زلزله، شامل افزایش منابع، کاهش نیازها و فرمان‌دهی بحران دانسته‌اند. جهانگیری و همکاران (۱۳۸۷) به بررسی تطبیقی CBRM در کشورهای منتخب و ارائه الگویی برای ایران پرداخته و دریافته‌اند که کشورهای تحت مطالعه برحسب ویژگی‌های اجتماعی، بومی و فرهنگی از الگوهای متفاوتی برای جلب مشارکت جامعه استفاده کرده‌اند و برای مدیریت موفق سوانح، مشارکت جامعه در مراحل مختلف چرخه مدیریت سوانح الزامی است، اما نوع مشارکت جامعه

برحسب ویژگی‌های هر مرحله تفاوت دارد. رفیعیان و مطهری (۱۳۹۱) با مطالعه طرح «دوام» (داوطلبان واکنش اضطراری محلات) دریافتند که این طرح نارسایی‌های مختلفی دارد: نبود امکانات آموزشی کافی، مداومت‌نداشتن تمرین‌ها و فعالیت‌ها، مشارکت‌نکردن اعضای گروه در فعالیت‌ها، ماهیت عمدتاً نظری کلاس‌ها، مدیریت نامناسب، عدم همکاری اعضای گروه، عدم احساس مسئولیت و جدی‌نگرفتن کلاس‌ها، وجود قشرهای مختلف سنی و تحصیلی، وجود اعضای بی‌سواد، عدم برنامه‌ریزی منظم و مداوم و اطلاع‌رسانی مناسب، و محدودبودن کلاس‌ها. پورعزت و همکاران (۱۳۹۲)، پس از مقایسه رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران در کشورهای ترکیه، فیلیپین و ژاپن، راهکارهایی مانند جلب مشارکت و افزایش آمادگی ساکنان از طریق آموزش‌های همگانی، شناسایی و جذب نیروهای فعال و داوطلب محلی، بهره‌گیری از مشارکت زنان به‌منظور افزایش آگاهی و آمادگی شهروندان، ایجاد و تقویت شبکه‌های اجتماعی با هدف تبادل دانش و اطلاعات محلی و افزایش مشارکت ساکنان محله‌ها، تبادل اطلاعات میان مردم و سازمان‌های مسئول و امثال آن را برای پیاده‌سازی این رویکرد در شهر تهران و دیگر شهرهای کشور پیشنهاد دادند.

مطالعات زیادی نیز در زمینه نقش سمن‌ها در مدیریت بحران انجام شده و با حجم غنی‌تری از سابقه مطالعاتی در این حوزه مواجهیم. برای نمونه، لونا^۱ (۲۰۰۱) دریافت که فیلیپین یک چارچوب کاملاً تثبیت‌شده قانونی و نهادی برای مدیریت سوانح، از جمله سازوکارهایی برای مشارکت مردم و سمن‌ها در تصمیم‌گیری و اجرای برنامه، دارد. این سازمان‌ها بیشتر تمایل دارند که درگیر حمایت حقوقی و قانونی از اجتماعات در معرض خطر شوند. متین و طاهر^۲ (۲۰۰۱) دریافتند که در بنگلادش، سمن‌ها نقش مهمی در گنجاندن موضوعات مربوط به مدیریت خطر در دستورالعمل ملی و نیز تغییر کانون تمرکز، از پاسخ امدادگرانه صرف به پیش‌گیری و آمادگی در برابر سوانح ایفا می‌کنند. دولت بنگلادش، پس از تردید اولیه، امروزه، این سازمان‌ها را به‌منزله شرکای اصلی در این وظایف پذیرفته است. اما، با وجود این پیشرفت، هنوز هیچ‌کدام از سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی نقش تعریف‌شده‌ای در زمینه اولویت‌های مدیریت سوانح ندارند. دوستال^۳ (۲۰۱۵) گام اصلی در تحقق همکاری بیشتر میان دولت، شهرداری‌ها و سمن‌ها در مدیریت سوانح طبیعی در جمهوری چک را اراده سیاسی دانسته است.

۱. Luna

۲. Matin & Taher

۳. Dostal

رایان^۱ و همکاران (۲۰۱۴) مهم‌ترین نقش سازمان مردم‌نهادِ دون بوسکو آنبو ایلام^۲ در بخش ناگاپاتینام هند را، در حوزه مدیریت سوانح، در حوزه‌های امدادی و بازتوانی دانسته‌اند. دولت اوتار پرادش^۳ (۲۰۱۴) اشاره می‌کند که سمن‌های مدیریت بحران در هند، از زمان استقلال، به حمایت از بخش‌های حیاتی مانند سلامت، آموزش، تأمین آب و فاضلاب، سرپناه و زیرساخت، احیای معاش، امنیت غذایی و تغذیه، محیط زیست و امثال آن پرداخته و در عین حال از مرحله امداد و نجات به مرحله آمادگی و تسکین پیامدهای آن از طریق ظرفیت‌سازی، آگاه‌سازی عمومی، کارگاه‌ها و کنفرانس‌ها و... حرکت کرده‌اند. پیتروپائولو^۴ (۲۰۱۵) دریافت که با وجود نقش مهم اجتماع‌های محلی در کاهش خطر سوانح و افزایش ابزارها، قوانین و سیاست‌های بین‌المللی در این زمینه، در عمل، این مشارکت همچنان صرفاً نمادین و حتی گاهی مفقود است. لاسا^۵ (۲۰۱۸) دریافت که سمن‌های اندونزی از زمان جنگ جهانی دوم نقش‌هایی چون اولین پاسخ‌دهندگان، کمک به تنظیم اسناد سیاستی، گسترش رویکرد اجتماع‌محوری در کاهش خطر سوانح، گسترش مشارکت کودکان، پیوند دانش مدرن با دانش بومی، تحقق عدالت جنسیتی در کاهش خطر سوانح و دخالت دادن گروه‌های مختلف در کاهش خطر را برعهده داشته‌اند. در مطالعه‌ای دیگر، لاسا و همکارانش (۲۰۱۸) ضمن ارزیابی مثبت از اقدامات سمن‌ها در سطح خانوارها و اعضای اجتماع، حتی اقشار آسیب‌پذیر در روستاهای خشک و بیابانی در کشور اندونزی، معتقدند که با وجود این تغییرات، صرفاً فعالیت مداوم سمن‌ها در طول این سال‌ها، تداوم کنش جمعی و اعتماد اعضای اجتماع را تضمین نمی‌کند، بلکه بایستی به این نکته توجه داشت که بدون کارکردن صمیمانه با اجتماعات، سمن‌ها در تغییرات اجتماعی و برانگیختن کنش جمعی در آینده نقش اندکی خواهند داشت.

چارچوب مفهومی

چارچوب مفهومی این تحقیق، حول مفهوم «اجتماع‌محوری» در مدیریت بحران و با ابتنا بر رویکرد «مدیریت اجتماع‌محور خطر سوانح» شکل گرفته است که طی آن، نقش سازمان‌های مردم‌نهاد شهر تهران در مدیریت بحران و راهکارهای مناسب جهت ارتقای نقش آنان در این حوزه ارائه می‌شود. رویکرد اجتماع‌محور چند سالی است که وارد حوزه مدیریت بحران شده و

۱. Rayan

۲. Don Bosco Anbu Illam (DBAI)

۳. Government of Uttar Pradesh

۴. Pietropaolo

۵. Lassa

کشورهای مختلف، اعم از توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته، ابتکارات و اقداماتی را در این زمینه تجربه کرده‌اند. در ایران، این رویکرد به‌ویژه از دهه ۱۳۷۰ در کانون توجه سازمان‌های دولتی و غیردولتی قرار گرفت و برخی سازمان‌های دولتی، که عمدتاً در حوزه‌های اجتماعی فعال بودند، به‌طور مستقل یا با همکاری سازمان‌های مردم‌نهاد ملی، یا با همکاری مشترک سازمان‌ها و کارگزاری‌های بین‌المللی بین‌دولتی، شروع به تجربه و گسترش ابتکارات اجتماع‌محور کردند (جباری، ۱۳۸۴: ۳۹۹-۴۰۰).

اجتماع‌محوری در مدیریت سوانح به این معناست که مدیریت سوانح بایستی به‌طور مشترک با اجتماع محلی انجام شود. اگرچه نقش اجتماع محلی در این مدیریت متفاوت است، اجماع بر این است که تحت این رویکرد، اجتماعات کنشگران اصلی‌اند که سیاست‌های مهمی را در زمینه مدیریت سوانح توسعه می‌دهند و اجرا می‌کنند. این رویکرد به‌طور ضمنی بر نقش و جایگاه کارگزاران CBDRM به‌منزله «افراد بیرونی» نیز دلالت دارد، هرچند این کارگزاران از دل خود اجتماع بیرون بیایند یا با آنها زندگی کنند (مرکز آسیایی آمادگی در برابر بلایا،^۱ ۲۰۰۸: ۳). منظور از «اجتماع» نیز مردمی است که در یک منطقه جغرافیایی زندگی می‌کنند و به‌دلیل موقعیت مکانی‌شان در معرض مخاطرات مشترک هستند. ممکن است آنها تجارب مشترکی در پاسخ به مخاطرات و سوانح داشته باشند، باین‌حال، برداشت‌های متفاوتی از خطر و قرارگرفتن در معرض آن دارند (آبارکوئز و مرشد،^۲ ۲۰۰۴: ۸).

رویکرد CBDRM، برخلاف رویکرد سنتی که تکنولوژی‌محور و مبتنی بر الگوی «دستور و کنترل» است (رکن‌الدین افتخاری و همکاران، ۱۳۸۸: ۶۹)، یک رویکرد مدیریتی پایین به بالاست که به مشارکت مردم در حل بحران‌های ناشی از وقوع سوانح طبیعی توجه دارد و هدف آن، کاهش آسیب‌پذیری اجتماعات و تقویت توانایی‌ها، ظرفیت‌ها و مشارکت برای مقابله با خطر ناشی از وقوع سوانح طبیعی است. این بدان معناست که مردم در بطن تصمیم‌گیری‌ها قرار دارند و در فعالیتهای علمی و اجرایی مربوط به مدیریت بحران مشارکت دارند (جهانگیری و پورحیدری، ۱۳۸۹: ۳۵). CBDRM مدعی است که در هر بلای طبیعی، اجتماعات محلی بایستی نقش اولیه را در مدیریت بازسازی، تنظیم و اجرای اهداف و برنامه‌ها، توزیع منابع و انتخاب اولویت‌ها برعهده بگیرند و نقش حکومت‌های مرکزی و ایالتی در تهیه بودجه، منابع مالی و ارائه پیشنهادها و مشاوره‌ها خلاصه می‌شود. مطابق این رویکرد، اجتماعات محلی نه‌تنها تولیدکننده بخشی از طرح‌ها و تصمیمات‌اند، بلکه در اجرای آن نیز به‌منزله بازیگر اصلی نقش

۱ The Asian Disaster Preparedness Center (ADPC)

۲ Abarquez & Murshed

دارند. این رویکرد اعتقاد دارد که مردم باید در مدیریت سوانح مشارکت داشته باشند. این مشارکت باید در تمام مراحل از برنامه‌ریزی تا اجرا باشد و لازم است ظرفیت‌های موجود در جوامع محلی در کانون توجه قرار گیرد (رکن‌الدین افتخاری و همکاران، ۱۳۸۸: ۶۹).

در رویکرد CBDRM، به فرهنگ و آداب و رسوم اجتماع محلی توجه می‌شود و برنامه‌ریزی برای آمادگی و مواجهه با سوانح، با توجه به زمینه‌ها و بافت‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، قومی، بهداشتی، جغرافیایی و مذهبی انجام می‌شود و به این ترتیب، نتایج بهتر و پایدارتری نیز حاصل می‌شود. مطابق تفکر حاکم بر این رویکرد، زندگی در اجتماعات ایمن در برابر سوانح، یکی از حقوق اساسی انسان است (جهانگیری و پورحیدری، ۱۳۸۹: ۳۶؛ اقتباس از مرکز آسیایی آمادگی در برابر بلایا، ۲۰۰۸: ۳).

خلاصه اینکه، در رویکرد CBDRM، گرچه اهدافی مانند افزایش تاب‌آوری اجتماعات، کاهش خطر ناشی از بحران‌ها، کاهش فقر و تحقق توسعه پایدار، توانمندسازی مردم و گسترش برابری دنبال می‌شود، هدف غایی همه آنها، کاهش آسیب‌پذیری اجتماع محلی و ارتقای ظرفیت آن برای سازگاری با خطرهای تهدیدکننده و بحران‌های احتمالی از طریق مشارکت مستقیم در اقدامات مربوط به کاهش خطر در همه سطوح ملی، منطقه‌ای و به‌ویژه محلی است. ضمن اینکه تجربه‌های حاصل از اجرای رویکرد CBDRM در کشورهای مختلف جهان حاکی است که اجرای این رویکرد مبتنی بر اصولی است که بایستی رعایت کرد و رعایت آنها، این رویکرد را از رویکرد سنتی مدیریت بحران متمایز می‌کند. از جمله مهم‌ترین اصول می‌توان به این موارد اشاره کرد: تأکید بر نقش و مسئولیت مردم، کاهش خطر ناشی از سوانح و بحران‌ها، شناسایی ارتباط بین مدیریت بحران و روند توسعه، حضور ذی‌نفعان اجتماع در فرآیندهای مدیریت بحران، استفاده از رویکردهای چندبخشی در فرآیندهای مدیریت بحران، رویکرد CBDRM به‌منزله رویکردی پویا و توسعه‌گرا، درک پنداشت‌های متفاوت مردم از خطر، و درک ضعف‌ها و ظرفیت‌های متفاوت مردم از خطر (اقتباس از جهانگیری و پورحیدری، ۱۳۸۹: ۳۸-۳۶) (جعبه ۱).

جعبه ۱. اصول رویکرد CBDRM	
• اجتماع محلی، کنشگر و ذی‌نفع اصلی است.	• عدم اعتقاد به حذف یا تخریب نظام موجود و عناصر آن (از جمله سنت‌ها و باورها)
• اجتماع محلی در خطر سوانح و کاهش آن، سوژه فعالی برای ساختن زندگی‌اش است.	• ایجاد شراکت محلی با هدف تداوم برنامه و نیز انتخاب مناطقی که به مداخله بیرونی نیاز دارند.
• مبتنی بر کاهش خطر و آسیب‌پذیری است.	• تسهیلگری و بسترسازی برای نهادهای دیگر
• اجرای برنامه مدیریت خطر با همکاری اجتماع محلی در مناطق مستعد سوانح؛ بنابراین، اجتماع محلی قادر است خطر را مستقلاً مدیریت کند.	• اولویت‌بندی نقش‌ها و مشارکت محلی در مواجهه با سوانح
• مدیریت خطر سوانح، فرآیندی اجتناب‌ناپذیر در توسعه و مدیریت منابع، با هدف ایجاد اجتماعی پایدار محلی	• تأکید بر ارائه برنامه‌های آموزشی برای اجتماع محلی

- در مناطق مستعد سوانح است.
- اتخاذ رویکرد چندبخشی، چندرشته‌ای و چندفرهنگی
 - اتخاذ رویکرد کل‌گرایانه (کل مراحل مدیریت خطر) و یک‌پارچه (یک‌پارچه‌سازی برنامه‌ها)
 - اتخاذ رویکرد برنامه‌ریزی مشارکتی تا انتهای برنامه (در تمام سطوح، گروه‌ها و...)
 - قدرتمندسازی اجتماع محلی به‌منظور احتراز از خطر
 - اتخاذ رویکرد شفاف، اعتماد‌آمیز و غیرانتفاعی
 - استفاده از مهارت‌های اجتماع محلی از طریق درگیرکردن آنها
 - ارزیابی خسارات، نیازها و توانایی‌های اجتماع محلی، با در نظر گرفتن عواملی مانند جنسیت، فرهنگ، سن و امثال آن
 - ارائه کمک‌های مالی، نهادی و سازمانی به‌منظور مقابله با ریشه‌های آسیب‌پذیری اجتماع محلی
 - مدیریت سوانح، مسئولیت همه است.

منبع: مرکز آسیایی آمادگی در برابر بلایا، ۲۰۰۸: ۳؛ پارپورنو، ۲۰۱۵: ۱۰-۱۱

روش‌شناسی

در این مطالعه، از ترکیب دو روش‌شناسی کمی (پیمایش در میان مدیران سازمان‌های مردم‌نهاد) و کیفی (تحلیل محتوای کیفی با مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته با مسئولان و کارشناسان مدیریت بحران در شهر تهران به‌ویژه در نهادهای اجرایی و مراکز مطالعاتی و دانشگاهی) با طرح هم‌گرا استفاده شده است. پرسش‌های مربوط به ارزیابی عملکرد و وضع موجود سمن‌ها با روش‌شناسی کمی و پرسش‌های مربوط به تحلیل و تفسیر عملکرد و موقعیت سمن‌ها با روش‌شناسی کیفی مطالعه شده‌اند. سپس، یافته‌های هر دو بخش در مرحله تحلیل ادغام شدند تا پشتوانه یکدیگر باشند. جامعه آماری و حجم نمونه شامل دو گروه بود: گروه اول، دوازده نفر از مدیران سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در زمینه مدیریت بحران در شهر تهران بودند که با استناد به آمار مشترک اداره سازمان‌های مردم‌نهاد وابسته به سازمان مدیریت بحران کشور و نیز سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران، تعداد این سازمان‌ها در مناطق ۲۲گانه شهر تهران دوازده سازمان بود. در این گروه، به دلیل تخصصی بودن موضوع مدیریت بحران و تعداد کم سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در این زمینه، با استفاده از روش تمام‌شماری، همه دوازده مدیر این سازمان‌ها انتخاب شدند و تحت پیمایش قرار گرفتند. بنابراین، در این بخش، از نمونه‌گیری و روش‌های مرسوم آن استفاده نشده است. منتهی، موضوع این است که به دلیل تعداد این سازمان‌ها و افراد منتخب، بایستی در تفسیر یافته‌ها احتیاط و از تعمیم آنها دوری کرد. گروه دوم، ۴۵ نفر از مسئولان، کارشناسان و صاحب‌نظران مدیریت بحران در نهادهای اجرایی و مراکز مطالعاتی و دانشگاهی در شهر تهران هستند، که با روش نمونه‌گیری هدفمند و راهبرد گلوله‌برفی انتخاب شدند و مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته با آنها صورت گرفت. از میان این گروه، دوازده نفر مدیر ستاد بحران مناطق شهرداری، دوازده نفر مدیر سمن، پانزده نفر کارشناس مدیریت بحران در سازمان‌های مرتبط، و شش نفر صاحب‌نظر و عضو هیئت‌علمی

دانشگاه بودند. تحلیل داده‌های کمی (پرسش‌نامه) با نرم‌افزار اس.پی.اس.اس (مدل ۷۲۲) و تحلیل داده‌های کیفی (مصاحبه) با ابنتا بر تحلیل متمرکز بر معنا انجام شد که به سه روش کدگذاری معنایی، تلخیص معنایی و خوانش نظری صورت گرفت.

یافته‌ها

۱. توصیف سمن‌های تحت مطالعه

همان‌طور که اشاره شد، دوازده‌سمن مدیریت بحران در شهر تهران در این تحقیق مطالعه شدند. اولین سمن در انتهای دهه ۱۳۷۰ (یعنی ۱۳۶۹) شکل گرفت و زمان تشکیل بیشتر سمن‌ها به نیمه دوم دهه ۱۳۹۰ برمی‌گردد. ۵۰ درصد سمن‌ها فعال، ۳۷٫۵ درصد نیمه‌فعال و ۱۲٫۵ درصد غیرفعال بودند که مهم‌ترین دلایل غیرفعالی/نیمه‌فعالی آنها، مشکلات اقتصادی و مالی، عدم فعالیت مستمر یا خروج اعضا، عدم حمایت مراجع و سازمان‌های متولی بالادستی و... بوده است. مجوز ۷۵ درصد سمن‌ها از سوی وزارت کشور و استان‌داری، و مجوز ۲۵ درصد آنها از سوی وزارت ورزش و جوانان (سازمان ملی جوانان) صادر شده است. بیشترین فعالیت سمن‌ها در زمینه مدیریت بحران، به ترتیب، در حوزه‌های آموزشی، امدادی و خدمات‌رسانی و مشاوره‌ای، پژوهش، و پیش‌گیری، ترویجی، آسیب‌شناسی، اصلاح قوانین، آگاهی‌رسانی و توانمندسازی بوده است. ۷۷٫۸ درصد اعضای مؤسس این سمن‌ها را مردان و ۲۲٫۲ درصد را زنان تشکیل داده‌اند. مؤسسان عمدتاً میان‌سال (۵۰ درصد) و بزرگ‌سال (۳۸٫۹ درصد) بودند. مؤسسان تمام سمن‌ها از تحصیلات عالی برخوردار بودند (۶۶٫۷ درصد کارشناسی و ۲۷٫۸ درصد کارشناس‌ارشد و دکتری). اکثر آنها کارمند بخش‌های دولتی و عمومی و استاد دانشگاه، کارمند دولت، امدادگر، آتش‌نشان و... بودند و هیچ فردی با شغل خصوصی به تشکیل این سازمان‌ها اقدام نکرده است. دامنه تعداد اعضای سمن‌ها از پنج عضو در زمان تأسیس تا شش‌هزار نفر در زمان حال حاضر را شامل می‌شود. ترکیب غالب اعضا را مردان تشکیل داده‌اند و ترکیب سنی آنها نیز عمدتاً شامل افراد جوان (۵۰ درصد)، میان‌سال (۳۷٫۵ درصد) و بزرگ‌سال (۱۲٫۵ درصد) بوده است.

۲. مشارکت سمن‌ها در مدیریت بحران

۲-۱. نقش‌ها و ظرفیت‌های سمن‌ها در مراحل مختلف مدیریت بحران

سمن‌های مدیریت بحران تاکنون در زلزله‌های رودبار و منجیل، بم، لرستان، بروجرد و دورود، ورزقان، بوشهر و نیز سیل استان ایلام حضور و فعالیت داشته‌اند. این سمن‌ها در اقدامات مختلف محلی مانند طرح مدرسه آماده، آموزش‌های همگانی، جذب و آموزش نیروهای

داوطلب، برگزاری همایش و نمایشگاه و امثال آن تجربه فعالیت دارند و در حال حاضر، درگیر اقدامات محلی مانند فرهنگ‌سازی طرح «هر خانواده، یک امدادگر»، جذب و آموزش نیروهای داوطلب، برگزاری مانور و آمادگی برای امدادرسانی در حوادث و سوانح طبیعی، اجرای برنامه‌های آموزشی پیش‌گیری از حوادث، همکاری در طرح مدرسه آماده و برگزاری سمینارهای رایگان علمی برای دانشجویان و مهندسان به‌صورت ماهانه هستند.

بررسی فعالیت سمن‌ها در مراحل چهارگانه مدیریت بحران (پیش‌گیری، آمادگی، مقابله، و بازسازی) نشان می‌دهد اقداماتی که سمن‌ها در هر کدام از مراحل مدیریت بحران صورت داده‌اند، بسیار کمتر از ظرفیت بالقوه آنهاست، به‌طوری که اگر بخواهیم نقش و ظرفیت سمن‌ها را در مراحل چهارگانه مدیریت بحران مقایسه کنیم، بیشترین نقش آنها در مرحله آمادگی و سپس در مراحل پیش‌گیری، بازسازی، بازتوانی و مقابله بوده است. در بخش ظرفیت‌ها نیز دقیقاً همین ترتیب برقرار است؛ مراحل آمادگی، پیش‌گیری، بازسازی، بازتوانی و مقابله به ترتیب مراحل هستند که سمن‌های مدیریت بحران می‌توانند بیش‌ازهمه در آنها مشارکت کنند. این در حالی است که مهم‌ترین نقش سمن‌ها در مدیریت بحران مربوط به مرحله پیش‌گیری است و آنها بایستی به سمت ارتقای آمادگی پیش از سوانح و تسکین پیامدهای آن از طریق ظرفیت‌سازی و آگاه‌سازی عمومی حرکت کنند (جدول ۱).

جدول ۱. نقش‌ها و ظرفیت‌های سمن‌ها در مراحل مختلف مدیریت بحران

فعالیت‌ها	مرحله پیش‌گیری		مرحله آمادگی	
	خیلی زیاد	زیاد	زیاد	خیلی زیاد
فعالیت‌های انجام‌شده	تا حدی زیاد	۱۶٫۷	۱۸٫۸	۲۴٫۳
	کم	۲۰٫۹	۱۸	۱۵٫۳
	خیلی کم	۰	۱٫۵۳	۶
	اصلاً	۱۶٫۷	۱٫۵	۱۵٫۳
بی‌مورد	۸٫۳	۱٫۵	۱۵٫۳	۱۵٫۳
M	۳	۳	۲٫۴۵	۲٫۴۵
ظرفیت انجام فعالیت‌ها	خیلی زیاد	۱۵٫۴	۱۳٫۸	۱۳٫۸
	زیاد	۷۳٫۸	۷۸٫۸	۷۸٫۸
	تا حدی زیاد	۱۰٫۷	۷٫۵۷	۷٫۵۷
	کم	۳٫۶	۷٫۵۹	۷٫۵۹
خیلی کم	۰	۳٫۰۴	۳٫۰۴	۳٫۰۴
اصلاً	۱۱٫۹	۰	۰	۰
M	۴٫۳۵	۴٫۳۵	۴٫۵۶	۴٫۵۶
SD	۱۰٫۸	۱۰٫۸	۰٫۷۸	۰٫۷۸

فعالیت‌ها	مرحله مقابله		مرحله بازسازی و بازتابی	
	خیلی زیاد	زیاد	زیاد	خیلی زیاد
فعالیت‌های انجام‌شده	خیلی زیاد	۴۳۹	۱۸	۱۸۵
	زیاد	۸۸	۱۶۱	۷۲
	تا حدی کم	۹۵	۱۶۱	۷۲
	کم	۱۸۱	۷۲	۷۲
	خیلی کم	۱۸	۷۲	۷۲
ظرفیت انجام فعالیت‌ها	اصلاً	۴۲۵	۲۹۲	۲۹۲
	خیلی کم	۱۴۳	۰	۰
	کم	۱۹۵	۲۴۱	۲۴۱
	زیاد	۱۲۶	۱۳۸	۱۳۸
	خیلی زیاد	۱۳۲	۲۷۱	۲۷۱
M		۱۹۵	۲۴۱	۲۴۱
SD		۱۲۶	۱۳۸	۱۳۸
M		۲۰۸	۲۷۵	۲۷۵
SD		۱۵۱	۱۷۶	۱۷۶

۲-۲. الگوی مشارکت سمن‌ها در مدیریت بحران

با عنایت به یکی از اهداف تحقیق مبنی بر شناسایی الگوی مشارکت سمن‌ها در مدیریت بحران شهر تهران، الگوی پنج‌گانه‌ای از طیف نقش انفعالی تا نقش فعال تنظیم و طی آن، شکل مشارکت سمن‌ها در مدیریت بحران سنجش شد.

- (۱) نقش انفعالی: سمن‌ها فقط مجری صرف قوانین هستند؛
- (۲) نقش مشاور: از نظر سمن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها استفاده می‌شود؛
- (۳) نقش همکار: سمن‌ها در فرآیندهای اجرایی نقش دارند؛
- (۴) نقش یادگیرنده و فراگیر: دانش و اطلاعات لازم برای انجام مداخلات به سمن‌ها داده می‌شود؛

(۵) نقش فعال: سمن‌ها، در جایگاه ذی‌نفع، در کلیه مراحل مدیریت بحران نقش فعال دارند.



شکل ۱. طیف مشارکت سمن‌ها در بهبود مدیریت بحران

تحلیل متن مصاحبه‌ها در زمینه رابطه دولت و سمن‌ها، بر این سخن‌بندی دلالت داشت: (۱) اجماع اکثر مصاحبه‌شوندگان (غیر از مدیران سمن‌ها) بر این بود که سمن‌ها دو نقش غالب در زمینه مدیریت بحران در شهر تهران دارند: یکی نقش انفعالی که این سازمان‌ها فقط مجری صرف قوانین هستند. دیگر، نقش همکار که فقط در فرآیندهای اجرایی به دولت و نهادهای متولی کمک می‌کنند و در نتیجه نقش فعالی در عرصه مدیریت بحران ندارند. این گروه، که از موافقان وابستگی سمن‌های موفق به دولت بودند، اعتقاد داشتند آن دسته از سمن‌هایی هم که در حال حاضر در زمینه مدیریت بحران توانسته‌اند موفق عمل کنند، تماماً وابسته به دولت‌اند و اگر این وابستگی از بین برود، آنها نیز از هم خواهند پاشید.

• نقش مشاوره‌ای خیلی ضعیف دارند، همکار هستند، اما همکار غیر تخصصی ... قطعاً تصمیم‌گیر برای دولت نیستند. همکاری [در این زمینه] می‌تواند داشته باشد، ولی بیشترین تأثیرش تسهیلگری است؛ مثلاً، کمک‌رسانی را تسهیل کند، آموزش را تسهیل کند، امداد و نجات را تسهیل کند، بازسازی و بازتوانی را تسهیل کند (مدیر سمن، مرد، ۹ سال سابقه، کارشناس ارشد).

• نقش انفعالی: فقط مجری صرف قوانین هستند (کارشناس، زن، ۳۵ ساله، کارشناس ارشد).

• نقش انفعالی، گویا اعتماد متقابل بین دولت و سمن‌ها زیاد نیست (صاحب‌نظر، زن، ۵۱ ساله، دکتری).

(۲) اما بسیاری از مدیران سمن‌ها با سوگیری و جانب‌داری خویش، نظر متفاوتی در این زمینه دارند. آنها بر این باورند که کاملاً مستقل از دولت‌اند و ساختار غیردولتی دارند. برخلاف گروه اول، این گروه (۵۷،۱ درصد) اعتقاد داشتند که سمن‌ها مشارکت فعالی در مدیریت بحران شهر تهران داشته‌اند و در جایگاه ذی‌نفع، در کلیه مراحل مدیریت بحران نقش دارند.

(۳) برخی از مدیران معتقد بودند که الگوی رابطه دولت و سمن‌های مدیریت بحران، درباره همه آنها یکسان نیست و نمی‌توان یک‌سره همه آنها را در الگویی واحد طبقه‌بندی کرد، به طوری که برخی از آنها نقش مشاور، همکار و... دارند.

(۴) معدودی از مدیران این سمن‌ها نگاه کاملاً انتقادی و شاید هم واقع‌بینانه به رابطه دولت با سمن‌ها داشتند و معتقد بودند که دولت سمن‌ها را نهادهای بی‌مصرفی می‌داند که جایگاهی ندارند.

(۵) برخی از مدیران این سمن‌ها، بر مبنای تهرانی و غیرتهرانی بودن، الگوی مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در مدیریت بحران را توضیح دادند و معتقد بودند که این سازمان‌ها در تهران وضعیت متفاوت و بهتری دارند تا در استان‌های دیگر. این افراد در توضیح دلیل این امر، نقش سازمان

پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران را بسیار مؤثر دانستند و معتقد بودند که در استان‌های دیگر دولت این سازمان‌ها را رقیب فعالیت‌ها می‌بیند، اما در تهران سمن‌ها همکار دولت‌اند.

۳. ارزیابی عملکرد سمن‌های مدیریت بحران

سمن‌ها بالقوه می‌توانند در مراحل مختلف چرخه مدیریت بحران در شهر تهران درگیر شوند، اما واقع امر این است که آنها، بنا به دلایل ماهیتی (شرح وظایف و اساس‌نامه‌ای)، سیاسی، مالی و نیروی انسانی، صرفاً در برخی از مراحل و آن‌هم در بخشی از فعالیت‌های هر مرحله از مدیریت بحران نقش دارند. از طرفی، مراحل که این سمن‌ها بیشترین و کمترین موفقیت را داشته‌اند بسیار با هم متفاوت بوده است: (۱) برخی مصاحبه‌شوندگان بیشترین موفقیت این سمن‌ها را در مرحله پیش‌گیری و برخی دیگر در مرحله امداد و نجات و کمک‌های مردمی دانسته‌اند؛ برای مثال، در زمینه نقش سمن‌ها در مرحله امداد و نجات، مصاحبه‌شوندگان گفته‌اند:

- در حوزه امداد و نجات شاید تا حدودی کار شده باشد و بتوان به این سمن‌ها در هنگام بحران امیدوار بود ... صرفاً سمن‌ها در حوزه امداد و نجات موفق بوده‌اند. ما در مرحله پیش‌گیری کار می‌کنیم و نقش زیادی در بودجه‌های مقاوم‌سازی مدارس و بیمارستان‌ها در سال‌های پیش داشتیم و حتی در قانون مدیریت بحران فعلی نیز بسیار مؤثر بودیم، ولی تأثیر عمده‌ای شاید نداشتیم (مدیر سمن، مرد، ۱۰ سال سابقه، کارشناس ارشد).
 - معمولاً در مرحله بعد از بحران. اکثر سمن‌ها متأسفانه این‌طور بوده که بعد از بحران اتفاق افتاده و لازم است سمن‌هایی داشته باشیم که قبل از بحران یعنی در آماده‌سازی و ارتقای آگاهی و آمادگی فعالیت کنند (مدیر سمن، مرد، ۹ سال سابقه، کارشناس ارشد).
 - (۲) برخی هم نظر دیگری داشتند و معتقد بودند که سمن‌ها صرفاً در مرحله پیش‌گیری فعال‌اند.
 - اینها فقط در مرحله پیش‌گیری تأثیرگذاری دارند (کارشناس، مرد، ۴۳ ساله، کارشناس ارشد).
 - نگاه این سمن‌ها به پیش‌گیری است و کاهش حوادث و ضریب خطر و همچنین نهایتاً توی خدمات و فوریت‌های پیش‌بیمارستانی. برای بعد از بحران، من نه سابقه‌ای دارم و نه اصلاً خواستیم ورود کنیم (مدیر ستاد بحران منطقه، مرد، ۴۸ ساله، کارشناس ارشد).
- این‌دسته از افراد به دلایل متعددی برای حضور فعال این سمن‌ها، صرفاً در مرحله پیش‌گیری و فعالیت‌نداشتن در مراحل دیگر، اشاره کرده‌اند. گروهی معتقدند در مراحل آمادگی

و امداد و نجات، حضور نهادهای رسمی دولتی و نظامی مانع فعالیت سمن‌ها شده و اصولاً این نهادها اجازه حضور سمن‌ها را نمی‌دهند. گروهی دیگر معتقدند حضور سمن‌ها در مراحل غیر از پیش‌گیری دشوار است یا اصولاً با توجه به سازمان‌ها یا سمن‌های دیگری که برای این مراحل وجود دارند و نیز با توجه به پیچیدگی‌های موجود در این مراحل، به فعالیت سمن‌های مدیریت بحران نیازی نیست؛ برای مثال، در مرحله آمادگی و مقابله، چون به هزینه و اطلاعات خاصی نیاز است، سمن‌ها توان آن را ندارند، اما در مرحله پیش‌گیری هزینه‌ها بسیار کمتر است و حضور سمن‌ها پررنگ‌تر است.

در هر صورت، در عرصه مدیریت بحران، با دامنه وسیعی از فعالیت‌ها مواجهیم که سمن‌ها تنها در حوزه‌های محدود و معدودی از آنها حضور پیدا کرده‌اند، در حالی که می‌توانند، با توجه به توانمندی‌هایشان، در فعالیت‌ها و مراحل مختلف مدیریت بحران حضور داشته باشند. منتهی، طبیعی است که نقش هر یک از آنها در مدیریت بحران، در برخی مراحل پررنگ‌تر است و توان بیشتری دارند، اما در مراحل دیگر، از توان کمتری برخوردارند؛ بنابراین، هر کدام می‌توانند، بسته به ظرفیت خود، وارد حوزه‌های مختلف شوند. در کل، می‌توان مدعی شد که سمن‌ها در مدیریت بحران عملکردی قوی نداشته‌اند و اثربخشی آنها در این زمینه کم بوده است.

- عملکرد سمن‌ها در کل قوی نیست و نیازمند کار بیشتری هستیم. در کل ضعیف هستیم (مدیر سمن، مرد، ۸ سال سابقه، کارشناس ارشد).
- انجمن‌های شمرده‌شده در تهران در مقیاس کوچک فعالیت خود را آغاز کرده‌اند که فعالیت آنها هنوز شکل واقعی پیدا نکرده و برون‌داد اجتماعی کمی داشته‌اند (مدیر ستاد بحران منطقه، مرد، ۵۰ ساله، کارشناس ارشد).

جدای از مصاحبه‌شوندگانی که مدیر نیستند، مدیران سمن‌ها نیز اذعان کرده‌اند که سمن‌ها در مدیریت بحران شهر تهران اثربخش نبوده‌اند و عملکرد خوبی نداشته‌اند (۲۸,۶ درصد؛ $M=2,71$ ، $SD=1,25$). از طرفی، ۸۵,۸ درصد از مدیران امیدوار بودند که در آینده اثربخشی سمن‌ها بیشتر خواهد شد ($M=4$ ، $SD=1,41$) (جدول ۲).

جدول ۲. ارزیابی عملکرد سمن‌ها در مدیریت بحران شهر تهران (%)

میزان اثربخشی	خیلی زیاد	زیاد	تا حدی	کم	خیلی کم	اصلاً	کل	M	SD
اثربخشی سمن‌ها در گذشته	۰	۲۸,۶	۴۲,۹	۰	۱۴,۳	۱۴,۳	۱۰۰	۲,۷۱	۱,۲۵
اثربخشی سمن‌ها در آینده	۴۲,۹	۴۲,۹	۰	۰	۱۴,۳	۰	۱۰۰	۴	۱,۴۱

۴. واقعیت سمن‌های مدیریت بحران در شهر تهران

۱- غیرسمن‌بودن: واقع امر این است که سمن‌های مطالعه‌شده، تشکل، در معنای واقعی کلمه (داوطلبانه، مردمی و در پی منافع عمومی)، نیستند. همان‌طور که مطلعیم، سمن‌ها در دو عرصه قابل شناسایی‌اند: سمن‌هایی که برای تعقیب منافع اعضا کار می‌کنند، و سمن‌هایی که در جهت تعقیب منافع عموم‌اند. اما، اگر نگاهی به عرصه مدیریت بحران بیندازیم، پی می‌بریم که این عرصه، عرصه تعقیب منافع خصوصی اعضا نیست، بلکه عرصه‌ای است که بایستی منافع عمومی تأمین شود. اما، واقعیتی که درباره سمن‌های مدیریت بحران در شهر تهران شاهدیم، این است که بسیاری از آنها در پی تعقیب منافع شخصی‌اند تا منافع عمومی. برخی از آنها خانوادگی‌اند و تنها حول یک فرد می‌چرخند؛ برخی از آنها وابسته به مسئولان و کارکنان دولت‌اند و با استفاده از رانتی که دارند شکل گرفته‌اند و در پی منافع خویش‌اند.

- برخی سمن‌ها فقط نام هستند و تک‌نفره فعالیت می‌کنند. تشکلی که داوطلب ندارد و همه اعضای آن یک‌نفر هستند و همه‌جا از یک تشکل فقط یک‌نفر را می‌بینید که نمی‌شود گفت تشکل مردم‌نهاد. برخی جایی شاغل هستند و شب‌هنگام در منزل تشکلشان را از طریق سایت و فضای مجازی اداره می‌کنند و هر از گاهی نیز با وقوع بحران برای گرفتن عکس و تهیه مستند در صحنه سانحه حضور دارند که در کل اثری در جامعه ندارند (مدیر سمن، مرد، ۷ سال سابقه، کارشناس ارشد).
- سمن‌ها در مدیریت بحران تاحدودی به ادارات و سازمان‌های دولتی وابستگی دارند و بدون حمایت و پشتیبانی سازمان‌های مرتبط در زمینه مدیریت بحران، ادامه فعالیت‌ها دشوار خواهد شد (کارشناس سمن، زن، ۳۶ ساله، کارشناس ارشد).

۲- **تقلیل سمن‌ها به مؤسسه‌های خیریه:** یکی از خطرهایی که در حال حاضر سمن‌ها را تهدید می‌کند و حتی درباره بسیاری از آنها عینیت یافته، این است که بخشی از آنها، خواسته و ناخواسته، در عمل به مؤسسه خیریه تقلیل یافته‌اند و بسیاری از خدماتی که ارائه می‌دهند، جزو خدماتی است که مؤسسه‌های خیریه نیز پوشش می‌دهند. درحالی‌که سمن واقعی مدیریت بحران، بایستی در همه مراحل مدیریت بحران نقش حساس و تعیین‌کننده ایفا کند و بازو و همکار دولت باشد و گاه در مقابل آن قرار گیرد.

۳- **در سایه‌بودن سمن‌ها:** برخی مصاحبه‌شوندگان به قدرت سازمان‌های شبه‌غیردولتی مانند هلال‌احمر اشاره کردند و با بیان این مطلب که این سازمان‌ها غیردولتی و مردم‌نهاد نیستند، از قدرت بیش‌ازحد آنها و واگذاری مدیریت محوری بحران به آنها از سوی دولت گلایه کردند. ضمن اینکه، در زمان بحران نیز، نهادهای نظامی قدرت زیادی می‌گیرند و

مجالى به سمن‌ها نمى‌دهند. البته، نباید نقش مهم این نهادهای نظامی را منکر شد، اما واقعیت این است که مدیریت بحران مقوله‌ای اجتماعی است و اجرای آن نیازمند رویکردی اجتماع‌محور است. بنابراین، بایستی نمایندگان این مردم (سازمان‌های مردم‌نهاد) زیر نظارت سازمان واحد دولتی قدرتمند در این زمینه نقشی محوری ایفا کنند.

- نکته مهم دیده‌نشده است. غالباً یک‌جایی سمن‌ها باید دیده شوند و از ظرفیتشان استفاده شود، استفاده نشده (مدیر سمن، مرد، ۹ سال سابقه، کارشناس ارشد).
- به‌واسطه اینکه مدیریت بحران فرآیندی حاکمیتی است، شاید سمن‌ها نتوانستند آن‌طور که شاید و باید برای خودشان جا باز کنند (صاحب‌نظر، مرد، ۴۸ ساله، دکتری).

۴- فقدان جایگاه مشخص سمن‌ها: یکی از واقعیت‌هایی که درباره سمن‌ها روشن است، اینکه این سازمان‌ها، به دلیل در سایه بودن، جایگاه روشنی در مدیریت بحران ندارند و هیچ نقش مشخصی برای آنها از سوی دولت و نهادهای متولی تعریف نشده است. بنابراین، تا چنین نقشی برای آنها تعریف نشود، نظارت بر عملکرد آنها محال است و نمی‌توان میزان پاسخگویی آنها به مدیریت بحران را مشخص و ارزیابی کرد.

۵- همکاری بی‌نظم با سمن‌ها: رابطه دولت با سمن‌های مدیریت بحران، بسته به دولت‌ها و مدیران مختلف، متفاوت بوده است. به همین دلیل، در دوره‌ای شاهد همکاری زیاد و در دوره‌ای شاهد همکاری کم دولت با سمن‌ها هستیم. ماهیت این رابطه با ویژگی‌هایی چون باور نسبی، نگاه گزینشی، رابطه مبهم، نگاه امنیتی و سیاسی، و نگاه رقابتی و بدیل‌گونه، بر این دلالت دارد که نوع رابطه‌ای که بین این دو بخش وجود دارد، نافی فلسفه حضور جامعه مدنی در مدیریت بحران است و به‌طور خاص بستر خوبی برای رویکرد اجتماع‌محور در مدیریت بحران نیست.

- خیلی از سازمان‌ها و نهادها دنبال این هستند که به نفع خودشان تبلیغ بکنند. اگر برنامه بگذارند، جوری تنظیم می‌کنند که در زمان مدیریتشان و صادراتشان به نتیجه برسد ... ارتباط منطقی بین این نهادها با سمن‌ها اصلاً تعریف نشده و اعتمادی هم به هم ندارند (کارشناس، مرد، ۳۱ ساله، کارشناس ارشد).

- اگر می‌خواهیم کاری برای سمن‌ها انجام دهیم، نباید بگوییم فقط این بیاید. بگوییم همه باید وارد شوند و همه می‌توانند نقشی در کنار هم بازی کنند (مدیر سمن، مرد، ۹ سال سابقه، کارشناس ارشد).

- سمن‌ها را به چشم سیاسی می‌بینند. خیلی از سمن‌های ما اصلاً کار سیاسی نمی‌کنند. وقتی می‌خواهید وارد بحث مردم‌نهاد وزارت کشور بشوید، به یک چشم سیاسی به شما نگاه می‌کنند، به مدیران سمن‌ها، که چه عقبه‌ای داشته‌اند، چه چیزی پیش‌رو

دارند، فعالیتی که می‌کنند، تجمعی که جمع شده، نکند حرکت سیاسی بکنند. این یک معضل است (مدیر سمن، مرد، ۷ سال سابقه، کارشناس ارشد).

دلیل بخشی از این ناکامی و وضع موجود سمن‌ها در مدیریت بحران، قطعاً درونی و مربوط به خود این سازمان‌هاست و بخشی هم در عوامل بیرونی (برای مثال، ارتباط با دولت و ارتباط بین‌سازمانی) ریشه دارد. بنابراین، نمی‌توان تک‌علتی نگاه کرد و ریشه ناکامی سمن‌های مدیریت بحران را یا درونی یا بیرونی دانست؛ چه بسا این دو عامل برهم‌کنش دارند و عملکرد یکی بر دیگری تأثیر می‌گذارد. برای مثال، در عوامل درونی، می‌توان به (۱) عدم درک درست هیئت مؤسس سمن از ماهیت و فلسفه این سازمان‌ها، (۲) مدیران ناکارآمد سمن‌ها، و (۳) برخوردار نبودن سمن‌ها از منابع و امکانات کافی اشاره کرد و در بخش بیرونی نیز، عواملی مانند باور نداشتن مسئولان به واگذاری فعالیت‌ها به مردم، مشخص نشدن جایگاه سمن‌ها در مدیریت بحران، عدم حمایت دولت و سازمان‌های متولی، ماهیت نظامی مدیریت بحران در مرحله امداد و نجات، ناهماهنگی مدیریت بحران در مرحله امداد و نجات، و عدم فرهنگ‌سازی برای مشارکت مردم در سمن‌ها درخور ذکر است.

۵. محدودیت‌ها و مشکلات سمن‌ها در حوزه مدیریت بحران

سمن‌های مدیریت بحران در شهر تهران برای فعالیت در زمینه مدیریت بحران با هفت دسته مشکل به این ترتیب مواجهند: مالی، نهادی، حقوقی، سیاسی، اداری، اجتماعی و فرهنگی، و مدیریتی (جدول ۳).

اول) مشکلات مالی: عمده مشکلات مالی سمن‌ها، حول محور عدم حمایت مالی دولت می‌چرخد (۸۵,۷ درصد؛ $M=4,57$ ، $SD=1,13$). ۸۳ درصد سمن‌ها تاکنون کمک مالی کمی از دولت دریافت کرده‌اند. کمبود منابع مالی، اتکانکردن به منابع مالی خارجی و تکیه به کمک و منابع مالی دولتی، از دیگر مشکلات مالی سمن‌هاست. نکته‌ای که در ترتیب این مشکلات نهفته است، رتبه آخر مشکل تکیه سمن‌ها به منابع مالی دولتی (۲۸,۶ درصد) دلالت مضاعف بر همان ذهنیت وابستگی به دولت دارد که سمن‌ها با آن مواجهند و خود این وابستگی، یکی از موانع پیشرفت آنهاست.

دوم) مشکلات نهادی: فقدان ساختارهای نهادی حمایتی، فقدان همکاری بین سمن‌های مدیریت بحران و مشکل عدم هویت‌یابی و دورشدن سازمان‌ها از ماهیت اصلی، از مهم‌ترین مشکلات نهادی سمن‌ها است.

سوم) مشکلات حقوقی: مهم‌ترین مشکل حقوقی سمن‌ها، ناآگاهی و بی‌تجربگی مجریان قانون درباره سمن‌ها است (۸۵,۸ درصد؛ $M=4,29$ ، $SD=0,76$) که به‌حتم تغییرات پیاپی و سیاسی مدیران متولی این سمن‌ها در سطح سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران، یکی از دلایلی است که بر ناآگاهی و بی‌تجربگی مجریان قانون دامن می‌زند. دیگر مشکلات حقوقی سمن‌ها، روند طولانی ثبت و دریافت مجوز به‌دلیل بوروکراسی ناکارآمد (۷۱,۴ درصد؛ $M=3,86$ ، $SD=1,68$) و فقدان آیین‌نامه مشخص در زمینه فعالیت آنها (۵۷,۲ درصد) بوده است.

- سه یا چهار سال پیش، صدور مجوزها را [دولت] قطع کرد. در دنیا، یک سمن وقتی می‌خواهد تأسیس شود، توی یک‌هفته تصمیم می‌گیرند و کارشان را شروع می‌کنند. ولی در اینجا یک یا دو سال طول می‌کشد (مدیر سمن، ۷ سال سابقه، کارشناس ارشد).

- در سال‌های اخیر، [یکی از مشکلات، بحث] مجوز بوده و اغلب سمن‌ها برای مجوز درگیر بودند و بخشی از انرژی خود را الکی برای مجوز می‌گذاشتند (مدیر سمن، ۹ سال سابقه، کارشناس ارشد).

- ما مشکلات قانونی را هنوز حل نکرده‌ایم (کارشناس سمن، زن، ۴۰ ساله، کارشناس ارشد).

چهارم) مشکلات سیاسی: عمده مشکلات سمن‌ها در این حوزه، به کیفیت رابطه دولت با آنها برمی‌گردد که مهم‌ترین آن، مربوط به سطح کلان و اصولاً جایگاه جامعه مدنی در کشور است که هنوز ساختارهایش شکل نگرفته و بسترهای سیاسی و قانونی آن در کشور فراهم نیست (۸۵,۸ درصد). به‌همین دلیل، در مقام نظر، اظهارات مسئولان درباره جایگاه جامعه مدنی و مشخصاً سمن‌ها در مدیریت کشور مثبت است، اما در عمل اتفاق خاصی نمی‌افتد و سمن‌های مدیریت بحران سرنوشتی مشابه سمن‌های حوزه‌های دیگر پیدا می‌کنند. از طرفی، شفاف نبودن سیاست دولت درباره سمن‌ها نیز سبب شده تا دولت اهمیتی برای تقویت بنیان‌های جامعه مدنی نداشته باشد. موضوع شفافیت سیاست دولت نیز مشکل سیاسی دومی (و البته برابر در کنار مشکل قبلی) است که مدیران سمن‌ها به آن اشاره کردند (۸۵,۸ درصد). انحصارگرایی دولت نیز مشکل دیگر سمن‌ها است. این سمن‌ها به‌منظور گسترش فعالیت‌های خود و کمک به مدیریت هرچه بهتر بحران، به برون‌سپاری طرح‌های این حوزه نیاز دارند؛ منتهی، در مقابل، دولت و سازمان‌های متولی مدیریت بحران وقتی به این موضوع نمی‌نهند و ضمن گسترش حوزه اختیارات خود (۶۶,۷ درصد)، از واگذاری فعالیت‌ها به سمن‌ها امتناع می‌ورزند (۷۱,۴ درصد).

پنجم) مشکلات اداری: از نظر اداری، سمن‌ها به ترتیب با مشکلاتی مانند فقدان امکانات و تجهیزات، شفاف نبودن فعالیتشان در اسناد بالادستی، ضعف منابع انسانی، فقدان نظام ارزشیابی مستمر از فعالیت‌های آنها و... مواجهند. بسیاری از آنها فقدان امکانات و تجهیزات کافی را، که بنا به دلایل مالی ایجاد شده است، یکی از مشکلات خود دانسته‌اند (۵۷,۲ درصد). ضعف منابع انسانی، مشکل اداری دیگری است که در سمن‌های مدیریت بحران برجسته است. بسیاری از این سمن‌ها حول یک نفر می‌چرخند و اعضای (اکثراً عمومی) آنها نیز مهارت و تخصص چندانی در زمینه مدیریت بحران ندارند. گرچه در برخی از آنها، تعدادی اعضای متخصص نیز مشاهده می‌شود، جریان غالب چنین نیست.

مهم‌ترین مشکل اداری دیگر، فقدان نظام ارزشیابی مستمر از فعالیت‌های این سمن‌هاست، به طوری که بنا به دلایلی، مانند نبود یک سازمان واحد مدیریتی برای حوزه بحران، فقدان هماهنگی بین سازمان‌های متولی، نبود سازمان نظارتی در رأس و... بسیاری از این سمن‌ها به طور انفرادی و گاه در حد همکاری با یکی دو تشکل یا سازمان دیگر، فعالیت‌هایی را صورت داده‌اند، منتهی، به دلیل مشخص نبودن جایگاه این فعالیت‌ها در مجموعه برنامه‌های سمن‌ها و حتی مصدر تعریف فعالیت‌ها، هیچ‌گونه ارزشیابی‌ای از آنها صورت نمی‌گیرد. طبیعی است که با فقدان نظام ارزشیابی و پایش، ناهماهنگی فعالیت‌ها و در نتیجه تداوم بسیاری از موازی‌کاری‌ها را در این سمن‌ها و سازمان‌های متولی شاهدیم.

ششم) مشکلات اجتماعی و فرهنگی: مهم‌ترین مشکلات اجتماعی و فرهنگی سمن‌ها در سه مقوله برشمردنی است: (۱) ضعف فرهنگ مشارکت و کار گروهی در میان مردم از یک سو و ناشناخته بودن مفهوم سمن‌ها برای مردم از سوی دیگر؛ (۲) ناآگاهی مردم درباره سمن‌ها، در نتیجه ضعف اطلاع‌رسانی به مردم؛ و (۳) ضعف اعتماد مردم به سمن‌ها.

هفتم) مشکلات مدیریتی: از مهم‌ترین مشکلات مدیریتی سمن‌ها می‌توان به نداشتن فعالیت مستمر و سطح پایین پایداری در سمن‌ها اشاره کرد که بنا به دلایلی، چون نداشتن برنامه کاری، درگیری مدیران سمن‌ها در سمت‌های دولتی، مشکلات مالی، پراکندگی اعضا و...، اتفاق افتاده است. در نتایج مربوط به وضعیت آماری سمن‌ها نیز شاهد بودیم که ۵۰ درصد این سمن‌ها نیمه‌فعال یا غیرفعال بودند. از دیگر مشکلات مدیریتی، فقدان برنامه عملیاتی مشخص در سمن‌ها بود. اظهارات مدیران و دیگران حاکی است که این سمن‌ها هیچ شرح وظایف مشخصی در زمینه مدیریت بحران ندارند و به عبارتی دولت و سازمان‌های متولی دولتی و عمومی هیچ برنامه عملیاتی و شرح وظایف روشنی برای آنها تعریف نکرده‌اند که با استناد به آن فعالیت کنند و در نتیجه بتوان مطابق چارچوبی آنها را ارزیابی کرد. نبود چنین برنامه کاری، در

کنار عدم شبکه‌سازی بین آنها، قطعاً به موازی‌کاری، عدم پاسخگویی، نفع‌جویی (که نافی فلسفه این سمن‌هاست) و... می‌انجامد.

جدول ۳. مشکلات سمن‌ها در حوزه مدیریت بحران (%)

مشکلات	خیلی زیاد	زیاد	تا حدی	کم	خیلی کم	اصلاً	M	SD
مشکلات سیاسی	۵۴٫۵	۵٫۴	۱۳٫۲	۶٫۹	۶٫۷	۱۳٫۲	۳٫۷۰	۱٫۵۹
مشکلات مالی	۵۷	۳	۱۰	۱۷	۳	۷	۳٫۷۹	۱٫۴۹
مشکلات حقوقی	۴۴	۲۲	۱۰	۱۲	۸	۲	۳٫۸۰	۱٫۶۷
مشکلات اداری	۲۰	۲۶	۱۸	۱۴	۲۰	۰	۳٫۱۲	۱٫۵۱
مشکلات مدیریتی	۹٫۲	۲۲٫۶	۱۱٫۲	۲۷٫۸	۲۰٫۸	۷٫۵	۲٫۵۹	۱٫۴۶
مشکلات نهادی	۲۸٫۶	۱۴٫۳	۴٫۸	۳۳٫۴	۱۴٫۳	۴٫۸	۳	۱٫۶۲
مشکلات اجتماعی و فرهنگی	۱۷	۴۱	۱۲	۱۴	۱۴	۲	۳٫۲۶	۱٫۲۵

بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های تحقیق مبنی بر موقعیت و عملکرد سمن‌های مدیریت بحران در شهر تهران، از عملکرد ضعیف این سازمان‌ها در مدیریت بحران حکایت دارد، چنان‌که معدود سمن‌های موفق در این حوزه نیز دولتی‌اند و وابستگی دولتی دارند؛ بنابراین، بر این دسته از سمن‌ها نمی‌توان عنوان «غیردولتی/مردم‌نهاد» اطلاق کرد و از بسیاری از این سمن‌ها، جز اسم، چیز دیگری باقی نمانده است. شاخص گویای این امر، نیمه‌فعالی یا غیرفعالی نیمی از سمن‌های مطالعه‌شده است. گرچه بسیاری از این سمن‌ها به دولت وابسته‌اند، باز هم دولت به آنها اعتماد ندارد و آنها را در طرح‌های زیاد یا دست‌کم مهم دخالت نمی‌دهد. به عبارتی، بازی دولت و سمن‌های مدیریت بحران یک‌سویه و گزینشی است و موافق با نظر داکال^۱ (۲۰۰۲: ۴۳)، الگوی رابطه دولت و سمن‌های مدیریت بحران در شهر تهران، الگوی ایستاست که با ویژگی فعالیت محدود دولت و بخش ضعیف‌تر سمن‌ها مشخص می‌شود. پیتروپائولو (۲۰۱۵) نیز دریافت که با وجود نقش درخور توجه اجتماعات محلی در کاهش خطر سوانح و افزایش اهرم‌ها، قوانین و سیاست‌های بین‌المللی در این زمینه، عملاً نقش این سازمان‌ها همچنان صرفاً نمادین و گاه مفقود است، درحالی‌که الگوی مطلوب رابطه این دو بخش شراکتی است که در آن هم دولت و هم سمن‌ها فعالانه و اغلب با یکدیگر در حل مسائل جامعه درگیرند. این مطلوب‌بودن الگوی شراکتی برای توسعه سمن‌های مدیریت بحران در شهر تهران مختص ایران نیست، بلکه در کشورهای توسعه‌نیافته (و حتی

۱. Dhakal

توسعه‌یافته) نیز لازم است. در این باره، متین و طاهر (۲۰۰۱) دریافتند که سمن‌های مدیریت بحران در بنگلادش نقش مهمی در گنجاندن موضوعات مربوط به مدیریت خطر در دستورالعمل ملی و نیز تغییر رویکرد از تمرکز بر پاسخ امدادگرانه صرف به کاهش اثر و آمادگی در برابر سوانح ایفا می‌کنند و دولت بنگلادش، پس از رویکرد احتیاطی و شکاکانه در مقابل سمن‌ها، امروزه این سازمان‌ها را به‌منزله شرکای اصلی در این وظایف پذیرفته است. اما، در شهر تهران، با وجود تأکید اسناد بالادستی کشور بر مشارکت مردمی و سازمان‌یافته در مدیریت بحران و سوانح، به دلیل نبودن اراده سیاسی (موافق با مطالعه دوستال، ۲۰۱۵)، در عمل، سمن‌های مدیریت بحران در حاشیه‌اند و نقش فعالی در مدیریت بحران شهر تهران ندارند.

از جانب دیگر، با وجود ظرفیت مناسب سمن‌های مدیریت بحران، مانند افزایش منابع، کاهش نیازها و فرمان‌دهی بحران (ر.ک: وجودی، سعیدی و مزلقانی، ۱۳۸۴)، آنها تا حدودی و در جاهایی به مؤسساتی با ماهیت خیریه‌ای و آموزشی تقلیل یافته‌اند و واجد همان کارکردهایی‌اند که از یک مؤسسه خیریه یا آموزشی انتظار می‌رود، درحالی‌که این سمن‌ها بایستی در مقام معین دولت باشند و گاه به نقد آن بپردازند و این امر محقق نمی‌شود، مگر اینکه وارد حوزه سیاست‌گذاری شوند. حتی، در حوزه‌های قانونی و نهادی، این سمن‌ها نقشی ندارند؛ موقعیتی که مطالعه لونا (۲۰۱۱) درباره سمن‌های فیلپین نشان داد.

مطالعه حاضر نشان داد که بیشترین نقش و ظرفیت سمن‌ها در مرحله آمادگی و سپس در مراحل پیش‌گیری، بازسازی و بازتوانی، و مقابله بوده است، درحالی‌که طبق یافته‌های مطالعات دیگر (دولت اوتار پرادش، ۲۰۱۴)، مهم‌ترین نقش سمن‌ها در مدیریت بحران مربوط به مرحله پیش‌گیری است و بایستی از ارائه امداد پس از سوانح به‌سمت ارتقای آمادگی پیش از سوانح و تسکین پیامدهای آن از طریق ظرفیت‌سازی و آگاه‌سازی عمومی تغییر نقش دهند. از همین رو، مجموع یافته‌ها بر این نکته دلالت دارد که سمن‌های مدیریت بحران، به‌معنای واقعی کلمه، عامل مدیریت بحران نیستند؛ آنها از نظر ذهنی به دولت وابسته‌اند، دولتی که انتظار دارند همانند پدر آنها را بزرگ کند، بی‌آنکه خود گامی در این مسیر بردارند و درک کنند که می‌توانند به سهم خود تأثیرگذار باشند، اما دست روی دست گذاشته و جز اقدامات محدود خیریه‌ای و آموزشی، به دولت چشم دوخته‌اند و راه به جایی نبرده‌اند. در یافته‌ها دیدیم که آماج بسیاری از اظهارات مدیران این سمن‌ها، دولت و حمایت‌هایش بود.

در باب دلایل ناکامی سمن‌های مدیریت بحران در نیل به اهداف مطلوب، به‌حتم، عوامل زیادی نقش دارند؛ برای مثال، یکی از این عوامل، فقدان مدیریت واحد و یک‌پارچه در عرصه بحران کشور و مشخصاً شهر تهران است. به دلیل فقدان برنامه کلان مشخص در مدیریت بحران، سمن‌های مدیریت

بحران جایگاه روشنی در مدیریت بحران ندارند. برنامه مدیریت بحران شهر تهران (و کشور) صرفاً بحران‌محور است و سازمان‌های متولی متعددی در زمان بحران، به‌ویژه مرحله مقابله، بدون بهره‌گیری از برنامه مشخص و ازپیش‌تعیین‌شده و داشتن شرح وظایف روشن، مشارکت می‌کنند. به‌همین دلیل، سمن‌های مدیریت بحران در زمان بحران در سایه نهادهای دولتی و حاکمیتی هستند. از سوی دیگر، سمن‌های مدیریت بحران چشم‌انداز و برنامه راهبردی و عملیاتی مشخصی در افق آینده ندارند تا معین شود در هر مرحله از مدیریت بحران چه نقش‌هایی باید ایفا کنند و دولت چه انتظاراتی از آنها دارد. این سمن‌ها، به دلیل شبکه‌ای نبودن، از چنین برنامه‌ای برخوردار نیستند و دولت هم قاعده بازی را برای آنها مشخص نکرده است؛ از این رو، هیچ سازمانی نمی‌تواند میزان موفقیت و پاسخگویی این سمن‌ها را به نیازهای مدیریت بحران ارزیابی کند. ضمن اینکه، نباید از نقش موانع اجتماعی و فرهنگی (مانند نهادینه‌نشدن مفهوم بحران و سانه برای مردم) در ناکامی عملکردی سمن‌ها نیز غافل بود. مردم ما بحرانی‌اند، یعنی زمانی به فکر می‌افتند که بحران اتفاق بیفتد و فاقد هرگونه حزم‌اندیشی برای موقعیت پیش از بحران هستند. به‌همین دلیل، مشارکت فعالی در مدیریت بحران ندارند و به دلیل روحیه انسانی و تا حدی مذهبی، عمده مشارکت آنها در مرحله امداد و نجات است. لاسا و همکاران نیز در تحلیل کاربرد رویکرد اجتماع‌محور در کاهش خطر سوانح در روستایی در اندونزی، عملکرد سمن‌ها را در فاصله سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۷ در زمینه افزایش مشارکت خانوارها و به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر در کاهش خطر سوانح خوب ارزیابی کرده‌اند، اما همچنان معتقدند تداوم این موفقیت، نیازمند کارکردن صمیمانه با اجتماعات از یک سو (لاسا و همکاران، ۲۰۱۸) و شراکت نهادهای کلیدی سه‌گانه شامل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی (سمن‌ها) از سوی دیگر (لاسا، ۲۰۱۸) است.

درباره راهکارهای ارتقای نقش سمن‌ها در مدیریت بحران شهر تهران، مقدمتاً، بایستی با ملاحظه نقش تعیین‌کننده دولت در عملکرد سمن‌های مدیریت بحران، به این گزاره کلی اشاره کرد که: «دولت باید رابطه‌اش را با سمن‌ها مشخص کند». چه بسا روابط تیره، مبهم، سیاسی، گزینشی، و امنیتی دولت با سمن‌ها، نقشی بسیار منفی در عملکرد سمن‌ها در زمینه مدیریت بحران دارد که در یافته‌ها نیز شاهد مصادیق و شواهد فراوانی از اظهارات مصاحبه‌شوندگان در این باره بودیم. بدیهی است تا زمانی که این نوع روابط بین دولت و سمن‌ها ترمیم نشود، صحبت از حضور و مشارکت سمن‌ها در مدیریت بحران به‌طور خاص و عرصه مدیریت کلان کشور به‌طور عام گزارف است. در مرحله بعد، با فرض اینکه دولت بنا دارد رابطه مسالمت‌آمیز و مثبتی با سمن‌ها برقرار کند و آنها را همچون بازوانی در کنار خویش ببیند، راهکارهای دیگر را می‌توان به این شکل برشمرد: (۱) توانمندسازی و ارتقای جایگاه سازمان متولی مدیریت بحران،

۲) تشکیل یک کمیته منسجم و متشکل از افرادی بی طرف به منظور رصد فعالیت‌ها و عملکرد سمن‌ها، ۳) تغییر ساختار سیاست‌گذاری مدیریت بحران در شهر تهران، ۴) تدوین سند فعالیت سمن‌ها در مدیریت بحران، ۵) تهیه فهرستی از ظرفیت‌ها و توانمندی سمن‌ها، ۶) تسهیل روند ثبت و صدور مجوز برای سمن‌های جدید، ۷) تخصصی شدن سمن‌ها، ۸) رتبه‌بندی سمن‌ها، ۹) جلب اعتماد مردم به سمن‌ها، ۱۰) رسانه‌ای شدن سمن‌ها، ۱۱) اتخاذ رویکرد عدالت‌محور دولت در قبال سمن‌ها، ۱۲) شبکه‌سازی بین سمن‌ها، ۱۳) حمایت‌های تجهیزاتی از سمن‌ها، ۱۴) تدوین بسته حمایت مالی از سمن‌ها.

منابع

- پورعزت، علی‌اصغر، آرمین فیروزپور، و علی‌اصغر سعدآبادی (۱۳۹۲) «مطالعه و مقایسه رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب»، مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱(۲): ۳۷-۵۲.
- جباری، حبیب (۱۳۸۴) «رویکردهای اجتماع‌محور در برنامه‌های کاهش فقر»، رفاه اجتماعی، ۵(۱۸): ۳۹۸-۴۴۹.
- جهانگیری، کتابیون و همکاران (۱۳۸۷) «بررسی تطبیقی مدیریت جامعه‌محور بلایا در کشورهای منتخب و ارائه الگویی برای ایران»، پایش، ۸(۱): ۴۹-۵۷.
- جهانگیری، کتابیون، و غلامرضا پورحیدری (۱۳۸۹) مبانی مدیریت جامعه‌محور بحران، تهران: مؤسسه آموزش عالی علمی-کاربردی هلال ایران.
- رفعیان، مجتبی، و زینب‌السادات مطهری (۱۳۹۱) «طراحی مدلی برای مطالعه رویکرد مدیریت ریسک بحران اجتماع‌محور: مطالعه موردی طرح دوام (داوطلبین واکنش اضطراری محلات)»، مدیریت بحران، شماره ۱: ۵-۱۲.
- رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا، نرگس وزین، و مهدی پورطاهری (۱۳۸۸) «فرآیند مدیریت بلایای طبیعی در دو شیوه بومی و جدید: روستاهای بخش خورش‌رستم (شهرستان خلخال)»، مدرس علوم انسانی، ۱۳(۱): ۶۳-۹۴.
- سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور.
- سازمان ملل متحد (۱۳۹۱) چارچوب کاری هیوگو برای سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۰۵. ترجمه زهره ولی‌زاده، مریم رحمانی و میثم میرطاهری، تهران: سازمان ملل متحد.
- سازمان ملل متحد (۱۳۹۴) چارچوب سندای برای کاهش خطر بلایا (۲۰۳۰-۲۰۱۵)، ترجمه عباس استادتقی‌زاده، مصطفی محقق و کیوان کریم‌لو، تهران: سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران.
- عبداللهی، مجید (۱۳۸۲) مدیریت بحران در نواحی شهری، زلزله و سیل، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

- وجودی، مهدی، علیرضا سعیدی، و حامد مزلقانی (۱۳۸۴) «نقش سازمان‌های غیردولتی در کاهش خسارت‌های ناشی از زلزله»، همایش زلزله: دیروز، امروز و فردا، ۳۰ آذر ۱۳۸۴، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر.
- Abarquez, Imelda, & Zubair Murshed (۲۰۰۴) *Community-Based Disaster Risk Management: field practitioners' handbook*, Thailand: ADPC Press.
- Centre for International Studies and Cooperation (CECI) (۲۰۱۰) *Framework on Community Based Disaster Risk Management in Vietnam*, Joint Advocacy Networking Initiative in Vietnam (JANI). Retrived from <http://www.ceci.ca/assets/Asia/Asia-Publications/CBDRM-Framework.pdf>.
- Dhakal, Tek Nath (۲۰۰۲) «The Role of Non-Governmental Organisations in the Improvement of Livelihood in Nepal», Unpublished Dissertation, University of Tampere, Finland.
- Dostal, Jakub (۲۰۱۵) «Lessons Of Cooperation Between Government And Non-governmental Organizations In Emergency Management In The Czech Republic», *Int. J. of Safety and Security Eng.*, ۳(۳): ۲۰۳-۲۲۱.
- Government of Uttar Pradesh (۲۰۱۴) «Role of NGO's In Disaster Management», Available at: <http://rahat.up.nic.in/NGO.htm>.
- Lassa, Jonatan A. (۲۰۱۸) «Roles of non-government organizations in disaster risk reduction», Available at: <http://naturalhazardscience.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199389407.001.0001/acrefore-9780199389407-e-40?print=pdf>, DOI: 10.1093/acrefore/9780199389407.013.45
- Lassa, Jonatan A. et al. (۲۰۱۸) «Twenty years of community-based disaster risk reduction experience from a dryland village in Indonesia», *Jamba (Journal of Disaster Risk Studies)*, ۱۰(۱), doi: 10.4102/jamba.v10i1.502.
- Luna, E. M. (۲۰۰۱) «Disaster mitigation and preparedness: the case of NGOs in the Philippines», *Disasters*, ۲۵(۳): ۲۱۶-۲۲۶.
- Matin, N., & M. Taher (۲۰۰۱) «The changing emphasis of disasters in Bangladesh NGOs», *Disasters*, ۲۵(۳): ۲۲۷-۲۳۹.
- Paripurno, Eko Teguh (۲۰۱۵) «Community Based Disaster Management, Knowledge Information Sheet of CBDRM», Retrived from https://www.academia.edu/7848870/Community_Based_Disaster_Risk_Management_CBDRM_Guidelines.
- Pietro Paolo, Maria Giovanna (۲۰۱۵) *Observations on strengthening community participation in disaster risk reduction in disaster law and policy*, Disaster Law Working Paper Series, Paper No. ۵, Intern, Disaster Law Programme, Available at: [http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201506/Observations%20on%20strengthening%20community%20participation%20in%20DRR%20\(final\).pdf](http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201506/Observations%20on%20strengthening%20community%20participation%20in%20DRR%20(final).pdf).

- Rayan, A., J. Amala, & C.R. Motcham (۲۰۱۴) «The Role of NGO's in Disaster Management - An Experiential Lesson», Conference Paper on Conference: Role of Youth in Community Based Disaster Management, Vol. ۱, March.
- The Asian Disaster Preparedness Center (ADPC) (۲۰۰۸) *Monitoring and Reporting progress on Community-Based Disaster Risk Management in Indonesia*, A Partnerships for Disaster Reduction-South East Asia Phase ۴, April.
- UNISDR (۱۹۹۴) «Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation», World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan, ۲۳-۲۷ May.
- UNISDR (۲۰۰۵) *Hyogo Framework for Action ۲۰۰۵-۲۰۱۵: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, Geneva: United Nations.
- UNISDR (۲۰۰۹) *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, Geneva: United Nations.
- UNISDR (۲۰۱۵) *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, Geneva: United Nations.