

# مطالعه و مقایسه رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب

## Study & Comparison of Community-based Approach to Crisis

### Management in the Selected Countries

A.A. Pourezat<sup>1</sup>, A. Firoozpour<sup>2</sup>, A.A. Sadabadi<sup>3</sup>

Received: 2/ Nov/2012

Accepted: 9/ Feb/2013

علی اصغر پورعزت<sup>۱</sup>، آرمین فیروزپور<sup>۲</sup>،

علی اصغر سعدآبادی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۹/۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱۱/۱۸

#### Abstract

Natural disasters and events are of the potential factors threatening the health and properties of the people of a community. This requires special attention of governmental and public structures to the manner of planning and implementing crisis management systems. Process of crisis management in Iran has had oscillations and achieving an efficient crisis management system and its successful execution have been one of the existing challenges in this regard. On the other hand, the investigation of the manner of encountering natural events in Iran indicates that different governments have contented themselves with healing consequences of the natural disasters and have concentrated their efforts on the confrontation and renovation stages in crisis management cycle. The Community-based Disaster Management (CBDM) Approach is of the approaches which could adjust predicated weak points, concentrating on vulnerability causes in comparison of exclusive attention to the occurrence of disasters. In this research, therefore, the experience of implementing community-based approach in countries of Turkey, Philippines, and Japan, which are similar to our country, regarding the expansion and type of natural disasters, was investigated with of macro content analysis method, and at the end, some suggestions and practical solutions resulting from interviewing with experts, in order to correspond and select the best of actions done in those countries, are provided with the aim of improving the execution of this plan in Tehran city and becoming a pattern for implementing the plan in other cities of the country.

#### Keywords:

Crisis, Crisis Management, Local Communities, Enabling, Vulnerability, Community-Based Approach.

#### چکیده

از جمله تهدیدهای بالقوه‌ای که همواره سلامتی و دارایی افراد جامعه را مورد هدف قرار داده، وقوع حوادث و بلایای طبیعی است. این امر، لزوم توجه ویژه انواع ساختارهای دولتی و حکومتی را به نحوه طراحی و پیاده‌سازی نظام‌های مدیریت بحران نمایان می‌کند. فراگرد مدیریت بحران در ایران دارای نوسانات فراوانی بوده است و دستیابی به یک نظام مدیریت بحران اثربخش و اجرای موفق آن، همواره یکی از چالش‌های موجود در این زمینه بوده است. از سوی دیگر، بررسی نحوه مواجهه با بلایای طبیعی در ایران، حاکی از آن است که دولت‌های متفاوت، بیشتر به التیام‌بخشی پیامدهای ناشی از وقوع بلایا اکتفا و همت خود را بر مراحل مقابله و بازسازی در چرخه مدیریت بحران متمرکز کرده‌اند. رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بلایا از جمله رویکردهایی است که می‌تواند با تمرکز بر ریشه‌یابی علل آسیب‌پذیری، در مقایسه با توجه صرف به وقوع بلایا، نقاط ضعف پیش‌گفته را تعدیل کند. از این رو، در این پژوهش تجارب پیاده‌سازی رویکرد اجتماع‌محور در کشورهای ترکیه، فیلیپین و ژاپن که از نظر گستردگی و نوع بلایای طبیعی، مشابه کشورمان هستند، به روش تحلیل محتوای کلان، بررسی شده و در پایان، با جمع‌بندی پیشنهادهای حاصل از مصاحبه با خبرگان به منظور تطبیق و به‌گزینی اقدامات صورت گرفته در این کشورها، راهکارهایی با هدف بهبود اجرای این طرح در شهر تهران و تبدیل شدن به الگویی برای پیاده‌سازی در سایر شهرهای کشور ارائه شده است.

#### کلید واژه‌ها:

بحران، مدیریت بحران، اجتماعات محلی، توانمندسازی، آسیب‌پذیری، رویکرد اجتماع‌محور.

1. Associate Professor of Public administration, Tehran University.

(pourezzat@ut.ac.ir)

2. M.A. in Urban Management, Tehran University . (armin.firoozpour@ut.ac.ir)

3. M.A. in public administration, Tehran University. (alisadabadi@ut.ac.ir)

۱. دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران (Pourezzat@ut.ac.ir)

۲. کارشناس ارشد مدیریت شهری (Armin.firoozpour@gmail.com)

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی دانشگاه تهران

(نویسنده مسئول: alisadabadi@ut.ac.ir)

## مقدمه

وقوع بلایای طبیعی و عدم برنامه‌ریزی مناسب به منظور مواجهه با خسارت‌ها و پیامدهای ناشی از آن، می‌تواند منجر به از دست رفتن منابع و دستاوردهایی شود که تحقق مجدد آنها سالیان متمادی به طول خواهد انجامید. گرچه خط مشی‌گذاری اثربخش، فراهم آوردن امکانات و منابع لازم، صورت‌بندی پیش‌بینی‌های مقتضی، تهیه سناریوهای برخاسته از پیش‌بینی‌های صورت‌گرفته و عملیاتی‌سازی اقدامات برنامه‌ریزی شده در مراحل پیش، حین و پس از وقوع بحران، در زمره وظایف اصلی دولت‌ها و حکومت‌هاست، اما نحوه انجام این وظایف در کشورهای گوناگون متفاوت است.

با چشم‌پوشی از انواع الگوها و رویکردهای متفاوت مدیریت بحران در کشورهای گوناگون، می‌توان در یک تقسیم‌بندی کلی، این رویکردها را قالب دو گروه و به صورت ذیل دسته‌بندی کرد:

۱. رویکرد لجستیکی یا سنتی؛
  ۲. رویکرد توسعه‌ای یا اجتماع‌محور (کانی، ۱۹۹۸: ۱۰)
- در رویکرد اول که بر مقابله و بازسازی تأکید دارد، هیچ جایگاهی برای اثربخش‌ترین گروه‌های موجود در چرخه مدیریت بحران؛ یعنی اجتماعات محلی در نظر گرفته نشده است. در این رویکرد برنامه‌ریزی، خط مشی‌گذاری، هماهنگی، کنترل و سازماندهی در همه مراحل مدیریت بحران، توسط سازمان‌های دولتی صورت می‌پذیرد و چنانچه نقشی برای اجتماعات محلی در نظر گرفته شود، نقشی انفعالی و حاشیه‌ای خواهد بود. (مارش و بوکله، ۱۹۹۹: ۳)

در رویکرد اجتماع‌محور، علاوه بر شناسایی خطرهای تهدیدکننده توسط ساکنان اجتماعات محلی، تلاش می‌شود تا افراد و گروه‌های فعال و تأثیرگذار جوامع به فعالیت و ایفای نقش در تمامی مراحل چرخه مدیریت بحران فراخوانده شوند و شرایط لازم به منظور افزایش ظرفیت‌های افراد و گروه‌های محلی برای مواجهه با بحران فراهم آید (فالك، ۲۰۱۳: ۲۱). در واقع؛ هدف اصلی این رویکرد، درگیر کردن نیروهای بومی و محلی در فرایندهای برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، هماهنگی،

کنترل و سازماندهی مدیریت بحران با هدایت دولت است. موفقیت در دستیابی به اهداف ذکر شده، به کاهش پیامدها و خسارات ناشی از وقوع بلایای طبیعی منجر خواهد شد. (فیسچر، ۲۰۰۱: ۴۰)

قرار گرفتن ایران در بین ۱۰ کشور حادثه‌خیز دنیا، وقوع ۳۰ مورد از ۴۱ حادثه طبیعی شناخته شده جهان در آن و همچنین اختصاص داشتن حدود شش درصد از تلفات انسانی ناشی از وقوع بلایای طبیعی جهان به ایران در مقایسه با سهم یک درصدی آن از جمعیت کره زمین (گوها<sup>۵</sup> و همکاران، ۲۰۰۴: ۲)، اهمیت درس‌آموزی از تجارب ناموفق داخلی و الگوبرداری مناسب از اقدام‌ها و تجربه‌های موفق و اثربخش داخلی و خارجی را گوشزد می‌کند که این پژوهش نیز تلاشی به منظور حرکت در این مسیر است.

## بحث نظری

با توجه به گستردگی تعاریف و مفاهیم مرتبط با مدیریت بحران، در این بخش به صورت اجمالی به بیان مفاهیم ابتدایی مدیریت بحران پرداخته خواهد شد. **بحران:** هر گونه تغییر ناگهانی در اثر رخ دادن حوادث غیر مترقبه که باعث اختلال در شرایط عادی جامعه شود و نیاز به اقدام ضروری داشته باشد، بحران تلقی می‌شود. بحران‌ها از لحاظ عامل وقوع، به طبیعی<sup>۶</sup> و انسان‌ساخت<sup>۷</sup> و از نظر وسعت تأثیر و شدت، به محلی، استانی، ملی و فراملی تقسیم می‌شوند (پورمحمد و هوشمند مروتستی، ۱۳۸۳: ۱۲). همچنین بحران را می‌توان به منزله لحظه‌های سخت و مشکل، مانند مواقع خطرناک، رنج‌آور، پرمشقت، آشفتگی و پراشوب تلقی کرد. بحران را اخذ تصمیم برای رفع مشکلات مربوط به لحظات مشقت‌بار نیز تعریف کرده‌اند. (سیگه<sup>۸</sup> و همکاران، ۱۹۹۸: ۲۳۱-۲۷۵)

از آنجا که بحران‌های طبیعی (بلایا) در مقایسه با بحران‌های انسان‌ساخت، خسارات و تلفات گسترده‌تری را به بار می‌آورند و کمتر قابل پیش‌بینی‌اند؛ آمادگی مردم و اجتماعات محلی به منظور مواجهه با چنین حوادثی، اهمیت بیشتری می‌یابد. در نظر گرفتن این

4. Fischer

5. Guha

6. Disaster

7. Crisis

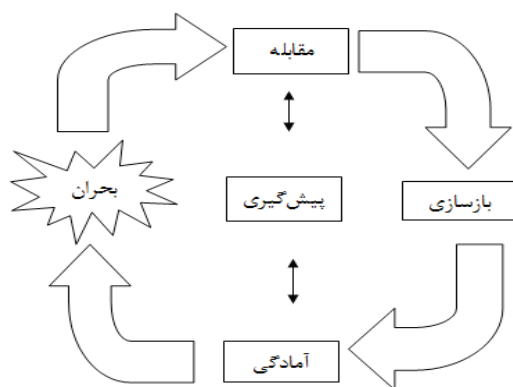
8. Seege

1. Cuny

2. Marsh &amp; Buckle

3. Falk

بحران به سمت مشارکت فعال و یادگیرنده میل کند، برآیند حاصل از مداخلات، مؤثرتر خواهد بود. اما در مرحله وقوع بحران و پاسخگویی سریع متعاقب آن، لازم است نقش مردم به سمت نقش انفعالی میل کند. (جهانگیری، ۱۳۸۷: ۵)



شکل ۱: چرخه مدیریت بحران (حسینی و همکاران، ۱۳۸۷: ۳۶)

**آسیب‌پذیری:** استعداد پذیرش آسیب ناشی از هر حادثه‌ای، به صورت فیزیکی یا روانی برای یک سامانه، فرد یا افراد جامعه را آسیب‌پذیری می‌گویند (تسنیمی، ۱۳۹۰: ۳۰). این شرایط می‌تواند فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی، محیطی یا مربوط به فرایندهای مدیریتی باشد. (اردلان و تیمن، ۱۳۸۶: ۷)

**ظرفیت:** اصطلاح مقابل آسیب‌پذیری است و عبارت است از عوامل مثبتی که توانایی مردم را برای سازگاری با مخاطرات افزایش می‌دهد. ظرفیت می‌تواند روش‌ها و امکانات فیزیکی، سازمانی، اجتماعی یا اقتصادی و همچنین خصوصیات شخصی یا گروهی مهارت‌یافته، از قبیل رهبری و مدیریت را تداعی کند. ظرفیت می‌تواند به عنوان قابلیت نیز توصیف شود (همان: ۱۰). افزایش ظرفیت و کاهش آسیب‌پذیری اجتماعات محلی، هدفی است که در تمامی الگوهای متفاوت مدیریت اجتماع‌محور بلایا به صورت ویژه مورد توجه قرار گرفته است.

**محلّه:** واحد نزدیک فیزیکی و محل ارتباط اجتماعی است (بلومر<sup>۱</sup>، ۱۹۸۵: ۱). آنچه در تمامی تعاریف مطرح شده از محلّه، به صورت صریح یا ضمنی مورد تأکید قرار گرفته، وجود حس تعلق مکانی و انسجام اجتماعی در میان ساکنان محلّه‌هاست؛ بهره‌گیری از

اصل که «با توجه به عدم قطعیت فراوان در پیش‌بینی تأثیرات خاص محیطی، دستیابی به موفقیت در انطباق و سازگاری با محیط از طریق رویکردهای توسعه‌ای و انعطاف‌پذیر، ساده‌تر است» (آلن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۸۶)؛ لزوم بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های موجود در سطح اجتماعات محلی و برنامه‌ریزی و اقدام به منظور آموزش و آماده‌سازی ساکنان محله‌های شهری با هدف کاهش خسارات و تلفات ناشی از وقوع بلایای طبیعی احتمالی را مشخص می‌کند.

**مدیریت بحران:** دانشی کاربردی است که طی آن با مشاهده نظام‌مند بحران‌ها و تجزیه و تحلیل آنها، می‌توان پیشگیری‌های لازم را انجام داد و در صورت بروز بحران، در خصوص کاهش اثرات، امدادرسانی سریع و بهبود و بازسازی اوضاع اقدام کرد (ناطق‌الهی، ۱۳۷۸: ۵). همچنین مدیریت بحران به مجموعه‌ای از مهارت‌ها یا فرایندهای تحقیقی گفته می‌شود که در هنگام وقوع مخاطرات غیر متعارف یا وضعیت مشکل به کار گرفته می‌شود تا تعادل به سیستم بازگردد (لانگمن<sup>۲</sup>، ۲۰۱۳: ۳۲۲). بنابراین، مدیریت بحران به مجموعه طرح‌ها و روش‌های پیشرفته و خاصی گفته می‌شود که برای پیشگیری و مهار بحران مورد استفاده قرار می‌گیرند. (نودل<sup>۳</sup>، ۱۹۹۸: ۸)

**مراحل و چرخه مدیریت بحران:** مدیریت بحران از سه مرحله اصلی قبل، حین و پس از وقوع بحران تشکیل می‌شود که برای هر یک از این مراحل، باید فعالیت‌ها را دسته‌بندی و تنظیم کرد. متناسب با مراحل سه‌گانه مذکور، چرخه‌ای برای فعالیت‌های مدیریت بحران در نظر گرفته شده است. در این چرخه، فعالیت‌های پیشگیری و آمادگی، مربوط به زمان قبل از وقوع بحران؛ مقابله، مربوط به زمان وقوع و بازسازی، مربوط به زمان پس از وقوع بحران است. بررسی‌های صورت گرفته حاکی از آن است که گرچه اجرای موفق برنامه‌های مدیریت بحران نیازمند مشارکت جامعه در مراحل متفاوت چرخه مدیریت بحران است، اما نوع مشارکت بهینه جامعه، بر حسب ویژگی‌های هر مرحله، متفاوت است. در چرخه مدیریت بحران، هر چه مشارکت جامعه در مراحل قبل و پس از وقوع

1. Allen  
2. Longman  
3. Nudell

می‌تواند در جوامع متفاوت، پیامدهای نامشابه داشته باشد (بانکوف و هیل هورست<sup>۴</sup>، ۲۰۰۴: ۱۰؛ آلن، ۲۰۰۶: ۸۲). بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که در میان عوامل و مؤلفه‌های ذکر شده، تنظیم روابط و افزایش مشارکت میان دولت و جامعه مدنی، نقش بسیار مهمی در موفقیت رویکردهای اجتماع محور دارد (لیستر و نایموگاسیرا<sup>۵</sup>، ۲۰۰۳: ۹۵).

در میان اهدافی که برای این رویکرد در نظر گرفته شده، کاهش آسیب‌پذیری‌ها و ارتقای ظرفیت مردم محلی برای سازگاری با خطرهای ناشی از بلایای طبیعی، اهمیت بیشتری دارند. مدیریت اجتماع محور بلایا، رویکردی مبتنی بر توسعه است که هدف آن در بلندمدت، ارتقای توسعه پایدار است. از این رو، صاحب‌نظران معتقدند چنانچه ابتکارات مدیریت اجتماع محور بلایا به منزله عنصری کلیدی در فراگردهای گسترده‌تر پیشگیری از بحران‌ها، برنامه‌ریزی توسعه پایدار و نهادسازی مورد توجه قرار گیرد، نسبت به زمانی که تنها به عنوان یک پروژه محلی با اهداف کوتاه‌مدت آمادگی در برابر وقوع بلایا در نظر گرفته شود، اثربخشی بسیار بیشتری خواهد داشت (آلن، ۲۰۰۶: ۸۲).

مدیریت اجتماع محور بلایا اغلب به منزله توانمندترین رویکرد با قابلیت انطباق بالا، در سطوح محلی که نخستین تأثیرات وقوع مخاطرات و سختی‌های محیطی در آنجا رخ می‌دهد، شناخته شده است. گرچه شیوه‌های پیاده‌سازی و اجرای این رویکرد در جوامع گوناگون متفاوت است، اما بررسی‌های صورت گرفته وجود نقاط ضعف و قوت به نسبت مشترکی را در میان شیوه‌های اجرای این رویکرد نشان می‌دهد؛ شناسایی نقاط ضعف و قوت مشترک می‌تواند نقش مؤثری در اجرای موفقیت‌آمیز این رویکرد در جوامع مورد نظر ایفا کند.

از جمله مهم‌ترین نقاط قوت این رویکرد، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. تأکید بر بهره‌گیری از دانش و تجربه موجود در سطح محلی؛
۲. استفاده مؤثر از منابع، توانایی‌ها و راهبردهای

این مزیت موجود در محله‌ها که نقش بسیار مهمی در موفقیت برنامه‌های مدیریت بحران دارد، در رأس اولویتهای رویکرد اجتماع محور قرار گرفته است.

**رویکرد اجتماع محور در مدیریت بلایا:** مدیریت اجتماع محور بلایا از جمله رویکردهایی است که اهمیت فزاینده‌ای در فراگرد مدیریت بحران دارد. به لحاظ تاریخی، تعاملات از بالا به پایین<sup>۲</sup> و بهره‌گیری از رویکردهای فناورانه با تکیه بر کارشناسان خارج از محل در مدیریت بحران و بلایای طبیعی از کاربرد گسترده‌ای برخوردار بوده؛ اما طی دو دهه اخیر، بهره‌گیری از رویکردهای اجتماع محور و تمرکز بر ریشه‌یابی علل آسیب‌پذیری، در مقایسه با توجه صرف به وقوع بلایا گسترش یافته است (آلن، ۲۰۰۶: ۶۳). در این رویکرد که با هدف کاهش آسیب‌پذیری و افزایش توانمندی جوامع در معرض خطر به کار گرفته می‌شود، مردم محلی در تمامی مراحل شناسایی و تجزیه و تحلیل مخاطرات، برنامه‌ریزی کاهش مخاطرات و اجرای برنامه‌های مدیریت بحران، فعالانه مشارکت می‌کنند و در مرکز تصمیم‌گیری‌ها قرار دارند.

رویکردهای اجتماع محور به صورت بالقوه بر توانمندسازی مشارکتی و ایجاد ساختارهایی با قابلیت انتقال تفکرات و مطالبات از پایین به بالا<sup>۳</sup> بنا می‌شوند؛ حاکمیت اخلاق و اولویت پرداخت بسیاری از کمک‌های بلاعوض به سازمان‌های اجتماع محور، از علل اصلی موفقیت این رویکردهاست. (همان: ۸۳)

باید توجه داشت که مردم محلی، تنها گروه درگیر در مداخلات اجتماع محور مدیریت بلایا نیستند و خروجی‌های حاصل از برنامه‌های این رویکرد، تحت تأثیر تعاملات موجود میان مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها و عوامل پیچیده به شرح ذیل قرار دارد:

- (الف) رویه‌ها و ترتیبات تأمین اعتبار؛
- (ب) سازمان‌های پشتیبان؛
- (ج) دیدگاه‌های متفاوت ذی‌نفعان و قدرت چانه‌زنی نسبی و مذاکره آنان؛
- (د) بافت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که اقدامات در آن صورت می‌پذیرد.

بنابر این، اقدامات مشابه مدیریت اجتماع محور بلایا،

4. Bankoff & Hilhorst

5. Lister & Nymugasira

1. Community Based Disaster Management (CBDMD)

2. top-down

3. bottom-up

منجر به ناکارآمدی رویکردهای اجتماع‌محور خواهد شد.

۳. تمایل اجتماعات محلی به حمایت از ذی‌نفعان با نفوذ و در نتیجه، کاهش توجه به نیازهای گروه‌های آسیب‌پذیر نیز از جمله نقطه‌ضعف‌های اصلی این رویکرد محسوب می‌شود که احتمال مصادره شدن آن توسط افراد و گروه‌های بانفوذ و قدرتمند را افزایش می‌دهد. (آلن، ۲۰۰۶: ۸۴)

### روش تحقیق

پژوهش حاضر از حیث هدف، توسعه‌ای و کاربردی است و بر اساس چگونگی به دست آوردن داده‌های مورد نیاز و از حیث روش انجام آن، در زمره تحقیقات توصیفی قرار می‌گیرد. این پژوهش از نوع کیفی و هدف از انجام آن، بررسی رویکرد محله‌محور به مدیریت بحران در شهر تهران و ارائه راهکارهایی به منظور بهبود این رویکرد است. بدین منظور، پژوهشگر با بهره‌گیری از مطالعات توصیفی - تطبیقی گذشته‌نگر، به بررسی شیوه‌های پیاده‌سازی این رویکرد در کشورهای منتخب پرداخته و پس از شناسایی عوامل و مؤلفه‌های مؤثر در موفقیت این رویکرد در کشورهای ذکر شده، مصاحبه با خبرگان را به منظور دستیابی به راهکارهای بومی و متناسب با شرایط و ویژگی‌های شهر تهران و به‌گزینی از میان اقدامات صورت گرفته در کشورهای مورد نظر، در دستور کار قرار داده است.

با توجه به تطبیقی بودن این پژوهش، تلاش شده است از میان کشورهای که رویکرد اجتماع‌محور را در نظام مدیریت بحران خود تجربه و پیاده‌سازی کرده‌اند، کشورهای انتخاب شوند که به لحاظ گستردگی و نوع بلایای طبیعی شایع، شرایط مشابهی با ایران دارند و امکان دسترسی به مستندات موجود در زمینه تجربیات صورت گرفته در این کشورها نیز وجود دارد. بنابر این، کشورهای ترکیه، ژاپن و فیلیپین به عنوان جامعه مطالعه تطبیقی انتخاب شدند.

در مرحله مصاحبه با خبرگان، از روش نمونه‌گیری گلوله برفی<sup>۴</sup> استفاده شده است (بالتار و برون، ۲۰۱۲: ۶۰). برای شروع نمونه‌گیری، بر اساس رویکرد

منطبق با ویژگی‌ها و خصوصیات مردم محلی؛

۳. حاکمیت اخلاق و فرهنگ کار تیمی در میان اعضا؛

۴. توانایی بالا در سنجش مؤثر نیازها؛

۵. توزیع مؤثر و عادلانه کالا و خدمات در زمان وقوع بحران؛

۶. بهره‌گیری از همبستگی، انسجام و ظرفیت بالای اجتماعات محلی؛

۷. حمایت و پشتیبانی از مردم محلی به منظور افزایش توانمندی و کاهش آسیب‌پذیری. (پاترسون<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۰: ۱۳۰؛ آلن، ۲۰۰۶: ۸۷)

تأکید بر کارآمدی رویکردهای اجتماع‌محور را نباید به معنای بی‌نقص بودن آن در نظر گرفت. این رویکرد نیز همانند سایر دستاوردهای دانش بشری نقاط ضعف و نقایصی دارد که نادیده انگاشتن آنها منجر به عدم توفیق در دستیابی به اهداف مورد نظر خواهد شد. مهم‌ترین نقاط ضعف رویکرد اجتماع‌محور در مدیریت بلایا عبارتند از:

۱. نبود منابع، قدرت تصمیم‌گیری و عدم دسترسی به قدرت قانونی برای ذی‌نفعان و نهادهایی که در مرکز ابتکارات محلی قرار گرفته‌اند (ایادس<sup>۲</sup>، ۱۹۹۷: ۲۵-۲۲). توجه به این اصل که «در زمینه سازگاری با بلایای طبیعی، مهم‌ترین ویژگی جامعه، ظرفیت کارکردی آن در شناسایی مشکلات به صورت جمعی و سپس تصمیم‌گیری، اقدام و تخصیص منابع بر اساس آن است» (دینس<sup>۳</sup>، ۱۹۹۸: ۱۱۳)؛ مشخص می‌کند که نبود قدرت تصمیم‌گیری اجتماعات محلی در زمینه اقدامات مربوط به مدیریت بحران و عدم دسترسی به منابع مورد نیاز برای کاهش آسیب‌پذیری‌ها و غلبه بر مشکلات شناسایی شده، اجرای موفقیت‌آمیز این رویکرد را با مشکل مواجه می‌کند. این امر می‌تواند به ناامیدی مردم محلی و شکل‌گیری ذهنیت منفی نسبت به مشارکت در فرایندهای اجتماعی (از جمله مدیریت بحران) منجر شود.

۲. نامتجانس بودن و ناهمگن بودن اجتماعات محلی:

وجود افراد با قومیتها، فرهنگ‌ها و اعتقادات متفاوت در اجتماعات محلی، از مواردی است که عدم توجه به آن

4. Snowball sampling

5. Baltar & Brunet

1. Patterson

2. Eads

3. Dynes

و مشارکت در کاهش ریسک زلزله» اشاره کرد که ارائه راهکارها و معیارهای کاهش خطرپذیری، به منظور بهینه‌سازی آموزش و مشارکت شهروندان در مرحله آمادگی قبل از وقوع و بازتوانی پس از وقوع زلزله را مورد توجه قرار داده است.

در بخش خارجی نیز مطالعاتی در کشورهای متفاوت صورت گرفته است که نتایج حاصل از بررسی این پژوهش‌ها در کشورهای منتخب این نوشتار، ارائه خواهد شد. به عنوان مثال، پاترسون (۲۰۱۰) در مقاله‌ای با عنوان «جایگاه اجتماع در پاسخ به بحران: الگوی مفهومی»، ضمن بررسی الگوهای موجود، به منظور بهره‌گیری از اجتماعات محلی در مدیریت بحران‌ها و بلایای طبیعی، به بررسی نقش سازمان‌های محلی و شبکه‌های اجتماع محور در مراحل آمادگی قبل از وقوع تا بازسازی پس از وقوع بحران پرداخته است. نتایج حاصل از این پژوهش، ضمن تأکید بر نقش سرمایه‌های اجتماعی و لزوم وجود اطمینان و ارتباط متقابل میان دولت و مردم، نشان می‌دهد که انعطاف‌پذیری سازمان‌های محلی، داوطلب و سازمان‌های غیر دولتی در فرایند مدیریت بحران در مقایسه با سازمان‌های دولتی بیشتر بوده است.

آلن (۲۰۰۶) نیز در مقاله‌ای با عنوان «آمادگی اجتماع محور در برابر بلایا و انطباق با تغییرات آب و هوایی» با تأکید بر این مطلب که مدیریت بحران اجتماع محور راه حلی برای درمان تمامی مشکلات مرتبط با بحران‌های طبیعی و انسان ساخت نیست؛ به بررسی نقاط ضعف و قوت احتمالی این رویکرد پرداخته است. در این مقاله با پرداختن به مسئله آسیب‌پذیری جوامع، راهکارهای ایجاد ظرفیت در مردم محلی به منظور انطباق با بحران‌های طبیعی و تغییرات جوی و نیز کاهش میزان آسیب‌پذیری جوامع مورد توجه قرار گرفته است. بهره‌گیری از سرمایه‌های اجتماعی و در نظر گرفتن پروژه‌های مدیریت بحران اجتماع محور به عنوان بخشی از برنامه‌های بلندمدت توسعه به منظور دستیابی به اثربخشی این پروژه‌ها و نیز توانمندسازی مردم محلی، از جمله تأکیدهای این پژوهش است.

انجام هر طرح تحقیقاتی با موانع و مشکلاتی همراه است. برخی از این محدودیت‌ها، در تمامی پژوهش‌های علمی مشترک است که از آن جمله می‌توان به محدودیت

عقلانیت محدود و خیره‌سنجی موردی عمل شد. در روش مصاحبه نمی‌توان از قبل مشخص کرد که چه تعداد از افراد باید در مطالعه انتخاب شوند تا پدیده مورد علاقه در مطالعه کیفی به طور کامل شناسایی شود. در واقع؛ در حالت ایده‌آل، جمع‌آوری اطلاعات تا زمانی ادامه می‌یابد که به نقطه اشباع<sup>۱</sup> برسیم؛ جایی که داده‌های جدید با داده‌هایی که قبلاً جمع‌آوری شده، تفاوتی ندارند. به عبارت دیگر؛ وقتی به نقطه بازده نزولی از تلاش‌هایمان برای جمع‌آوری داده‌ها رسیدیم، می‌توانیم مطمئن شویم که مطالعه کامل انجام داده‌ایم. در این پژوهش، هشت مصاحبه برای رسیدن به نقطه اشباع صورت گرفته است. البته اطلاعات به دست آمده پس از مصاحبه ششم تکراری به نظر می‌رسید، ولی به دلیل اطمینان از رسیدن به نقطه اشباع، مصاحبه‌ها تا نفر هشتم ادامه یافت.

متناسب با اهداف پژوهش، بررسی‌های صورت گرفته در زمینه طراحی و پیاده‌سازی رویکردهای اجتماع محور مدیریت بحران را می‌توان به دو دسته مطالعات داخلی و خارجی تقسیم کرد. از جامع‌ترین مطالعات داخلی صورت گرفته در این زمینه، پژوهشی با عنوان «طراحی الگوی جامعه محور مدیریت بلایا برای ایران» است. کتابیون جهانگیری در این پژوهش به بررسی الگوهای مدیریت اجتماع پرداخته و در نهایت، الگویی را برای ایران پیشنهاد داده است. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که برای مدیریت موفق، مشارکت جامعه در تمامی مراحل چرخه مدیریت بلایا الزامی؛ اما نوع مشارکت جامعه بر حسب ویژگی‌های هر مرحله، متفاوت است (جهانگیری، ۱۳۸۷: ۲۷).

سایر مطالعات صورت گرفته در این زمینه بیشتر به بررسی شیوه‌ای مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها یا مقایسه روش‌های متفاوت مدیریت پرداخته و به طور اختصاصی رویکردهای اجتماع محور را مورد توجه قرار نداده‌اند؛ که از میان آنها می‌توان به مطالعات علوی تبار (۱۳۷۸) با عنوان «الگوی مشارکت شهروندان در جامعه مردم سالار» که الگوهای سنتی و جدید مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران را بررسی و تحلیل کرده است و همچنین پژوهش شهاب تقی‌خانی (۱۳۸۵) با عنوان «تبیین نقش آموزش

سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران با هدف افزایش آگاهی و آمادگی شهروندان و در مسیر دستیابی به مشارکت اثربخش آنان در مراحل متفاوت چرخه مدیریت بحران، اقدام به ایجاد گروه‌های داوطلب واکنش اضطراری در محله‌های این شهر کرده است. اجرای موفق این طرح، چشم‌انداز روشنی را در مسیر تحقق اهداف مورد تأکید رویکردهای اجتماع‌محور مدیریت بحران و دستیابی به الگویی بومی به منظور حرکت به سمت کاهش نقش التیام‌بخشی و افزایش نقش حمایت‌گری نظام مدیریت بحران کشور فراهم خواهد آورد. از این رو در این بخش، نخست به معرفی طرح «دوام» پرداخته، سپس با ارائه نتایج حاصل از مطالعات تطبیقی و به دنبال آن، مصاحبه‌های صورت گرفته با خبرگان و جمع‌بندی پیشنهادهای ارائه شده، به مواردی اشاره خواهد شد که توجه به آنها اثربخشی بیشتر و افزایش توانمندی و انعطاف‌پذیری این طرح را به همراه خواهد شد.

تهران، پایتخت و مرکز سیاسی و اقتصادی ایران و پرجمعیت‌ترین شهر این کشور، در دامنه جنوبی رشته کوه‌های البرز واقع شده است. جمعیت کنونی شهر تهران نزدیک به ۸ میلیون نفر است که بر اساس پیش‌بینی‌های سرشماری نفوس و مسکن کشور در سال ۱۳۸۵، تا سال ۱۴۰۵ به ۷/۸ میلیون نفر افزایش خواهد یافت. به لحاظ تقسیمات شهری، تهران از ۲۲ منطقه، ۱۲۳ ناحیه و ۳۷۴ محله تشکیل شده است. (فیروزپور، ۱۳۹۱: ۱۲۰)

پایتخت ایران به دلیل موقعیت خاص جغرافیایی و زمین‌شناختی خود، در معرض وقوع بلایای طبیعی متعددی همچون سیل و زلزله قرار گرفته است. در این میان، خطر وقوع زمین‌لرزه و نگرانی از گسترده‌گی خسارت‌ها و تلفات ناشی از آن، بیش از سایر بلایای طبیعی و انسان‌ساخت، مورد توجه مردم و مسئولان قرار گرفته است (همان: ۱۲۵). دسته‌بندی پهنه جغرافیایی ایران بر اساس اطلاعات تاریخی نشان می‌دهد که استان تهران با ۱۵ زلزله مخرب در رتبه ششم آسیب‌پذیری لرزه‌ای کشور قرار دارد. بر اساس اطلاعات تاریخی، تهران حداقل شش بار توسط زلزله‌های مهیب ویران شده است (قدرتی امیری و همکاران، ۲۰۰۳: ۳۴۷). با توجه به اینکه دوره بازگشت زلزله در تهران بین ۱۵۰-۲۰۰

در زمان انجام پژوهش و عدم دسترسی به تمام منابع موجود در زمان مورد نظر اشاره کرد. دسته‌ای دیگر از محدودیت‌های موجود در پژوهش‌های علمی، به شیوه گردآوری اطلاعات و روش انجام تحقیق بازمی‌گردد؛ مطالعه تطبیقی که در این پژوهش نیز مورد استفاده قرار گرفته، به طور معمول با مسئله عدم دسترسی به تمامی اطلاعات مورد نیاز طرح تحقیق یا عدم تشابه شرایط و ویژگی‌های جوامع ارائه‌کننده تجربه با جامعه یا نمونه مورد نظر محقق مواجه است. این مسئله در بررسی روش‌ها و رویکردهایی همچون رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران که از سابقه کمتری نسبت به سایر رویکردهای مطرح در مدیریت بحران برخوردار است، بیشتر نمود می‌یابد.

محدودیت در گردآوری اطلاعات از طریق انجام مصاحبه و بی‌میلی خبرگان و صاحب‌نظران به انجام مصاحبه به دلیل زمان‌بر بودن این فرایند، از دیگر محدودیت‌های پژوهش به شمار می‌آید.

از دیگر محدودیت‌های این پژوهش، می‌توان به عدم ارائه برخی از اطلاعات مورد نیاز پژوهشگر از سوی سازمانهای مسئول، به دلیل عدم مستندسازی اقدامات صورت گرفته یا قرار گرفتن این اطلاعات در ردیف امور محرمانه سازمان‌های مذکور اشاره کرد.

به روز نبودن اطلاعات موجود در برخی از سازمان‌ها و عدم وجود اطلاعات به‌روز رسانی شده در پایگاه‌های اطلاع‌رسانی این سازمان‌ها نیز از دیگر محدودیت‌های انجام تحقیقات علمی در کشورمان محسوب می‌شود که این پژوهش نیز از آن مستثنا نبوده است.

### یافته‌های تحقیق

در سند چشم‌انداز توسعه شهر تهران، دستیابی به «شهری امن و مقاوم در برابر انواع آسیب‌ها، مخاطرات و سوانح» (طرح جامع شهر تهران، ۱۳۸۶، بند ۱-۴) به مثابه یکی از آرمانهای این سند در نظر گرفته شده و «ساماندهی مشارکت شهروندان در محله‌های شهری و به کارگیری نیروهای مردمی با رویکرد محله‌محوری در مدیریت بحران، ضمن ارتقای توان دفاعی و آستانه مقاومت مردم در برابر انواع مخاطرات» (همان، بند ۲-۹-۶) به منزله یکی از راهکارهای بهبود نظام مدیریت بحران شهر تهران ذکر شده است. در این راستا،

توانمندسازی اجتماعات محلی برای آمادگی و مقابله در برابر بحران‌های طبیعی را با تأکید بر چهار محور اصلی ذیل پیگیری می‌کند:

۱. داوطلب‌محوری؛
  ۲. سازماندهی گروه‌های محلی؛
  ۳. ظرفیت‌سازی سازمان‌یافته؛
  ۴. توسعه ساختاری از پایین به بالا.
- این طرح اجرای فعالیت‌ها و اقدامات خود را بر مبنای چارچوب ذکر شده و در قالب یک ساختار هفت‌بخشی پایه‌گذاری کرده است. هفت بخش اصلی این طرح که هر کدام دستیابی به هدف‌های مشخص بخشی و زمینه‌سازی به منظور تحقق اهداف فرابخشی را بر عهده دارند، عبارتند از:
۱. بخش محله‌ها؛
  ۲. بخش امور فرهنگی و اطلاع‌رسانی؛
  ۳. بخش داوطلبان؛
  ۴. بخش آموزش؛
  ۵. بخش سازماندهی؛
  ۶. بخش تجهیز؛
  ۷. بخش پایدارسازی و استمرار فعالیت‌های گروه‌های دوام.

بررسی تجربیات صورت‌گرفته در کشورهای منتخب، حاکی از آن است که می‌توان اقدامات انجام شده به منظور پیاده‌سازی رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران در این کشورها را در قالب سه گروه اصلی ذیل دسته‌بندی کرد:

۱. ایجاد، تقویت و حفظ مشارکت‌های مردمی؛
۲. افزایش نقش سازمان‌های داوطلب، غیر انتفاعی و غیر دولتی در فعالیتهای مدیریت بحران؛
۳. اقدامات کاهنده خطر و خسارت.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام مدیریت بحران هر یک از کشورهای منتخب که ویژگی‌ها و اصلاحات صورت گرفته در آنها در جدول ۱ بیان شده است، بر حسب ویژگی‌ها و شرایط خاص خود، راهبردها و اقدامات متنوع و در بعضی موارد مشابه را به منظور دستیابی به هر یک از اهداف سه‌گانه مذکور پیگیری کرده است که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد.

سال است و از آخرین زلزله نیرومند اتفاق افتاده در این شهر، بیش از ۱۷۰ سال می‌گذرد، خطر وقوع زمین‌لرزه در تهران بسیار بالاست. (رشیدی و دیگران، ۱۳۹۰: ۴۰)

سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران در راستای افزایش مشارکت‌های مردمی در برنامه‌های مدیریت بحران، بهینه‌سازی فرایند امدادرسانی محلی و کارآمد شدن هر چه بیشتر ساختار مدیریت بحران شهر تهران، از سال ۱۳۸۶ طرح ایجاد گروه‌های داوطلب واکنش اضطراری محله را که به اختصار «دوام» نامیده می‌شود، به اجرا گذاشته است. هدف از اجرای این طرح، کاهش خسارات جانی و مالی شهروندان تهرانی در صورت وقوع بلایای طبیعی (به خصوص زلزله) از طریق توانمندسازی جوامع محلی برای آمادگی در برابر وقوع بلایا، واکنش اضطراری حین بروز و بازیابی پس از وقوع بحران و ایجاد پل ارتباطی میان جوامع محلی و نظام دولتی مدیریت بحران است.

مرحله آزمایشی این طرح طی سال‌های ۱۳۸۶-۸۷ در پنج محله منتخب تهران؛ یعنی شمیران‌نو (منطقه ۴)، یوسف‌آباد (منطقه ۶)، نارمک غربی (منطقه ۸)، بریانک (منطقه ۱۰) و محله ابوذر غرب (منطقه ۱۷) انجام شد. پس از اجرای آزمایشی و دریافت بازخورهای مثبت از مراحل گوناگون و همچنین امکان‌سنجی پیاده‌سازی این طرح در تمامی محله‌های شهر تهران، نتایج به دست آمده طی گزارشی مستند به همراه پیشنهاد اجرای این طرح در تمامی محله‌های شهر تهران به شورای اسلامی شهر ارائه شد. طرح توسعه گروه‌های دوام در نود و چهارمین جلسه رسمی سومین دوره شورای اسلامی شهر تهران و تحت عنوان «تعیین شاخصه‌های برنامه‌ریزی و تأمین بودجه جهت یکپارچه‌سازی سیاست‌های آموزشی مدیریت بحران و تشکیل گروه‌های داوطلب مدیریت بحران در محله‌های شهر تهران» مورد تصویب قرار گرفت. به موجب این مصوبه، سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران موظف است ضمن پیگیری تشکیل گروه‌های داوطلب و مردمی در سطح محله‌های شهر تهران، نسبت به برنامه‌ریزی، سازماندهی، آموزش، تجهیز و به کارگیری گروه‌های ذکر شده در مراحل متفاوت چرخه مدیریت بحران، اقدامات لازم را به انجام رساند.

طرح دوام دستیابی به اهداف خود در زمینه



متنوعی را به منظور پیاده‌سازی موفق رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران مورد توجه قرار داده‌اند. این اقدامات که اساس مصاحبه‌های صورت گرفته در مرحلهٔ مراجعه به خبرگان را تشکیل می‌دهند، در جدول ۲ ارائه شده‌اند.

جدول ۲: اقدامات صورت گرفته در کشورهای منتخب (فیروزپور، ۱۳۹۱: ۱۳۵-۱۳۶)

فعالیت	ترکیه	ژاپن	فیلیپین	تهران
آموزش همگانی	مراجعهٔ اعضای آموزش دیدهٔ گروه‌های داوطلب محلی به درب منازل؛ توزیع بسته‌های آموزشی	مدارس و مراکز فعالیتهای اجتماعی؛ برگزاری کلاس، کارگاه و سمینار؛ برنامه‌های رادیو و تلویزیون؛ چاپ و توزیع جزوات آموزشی	انجام امور آموزش همگانی توسط گروه‌های داوطلب و آموزش دیده محلی	برگزاری دوره‌های آمادگی در برابر زلزله و آموزش کمکهای اولیه؛ فعالیتهای فرهنگی و اطلاع‌رسانی به منظور افزایش آگاهی شهروندان.
آموزش اختصاصی	آموزش گروه‌های داوطلب محلی	آموزش آتش‌نشانی داوطلب؛ آموزش داوطلبان محلی	تربیت نیروهای داوطلب محلی	تشکیل گروه‌های داوطلب مقابله با بحران در محله‌ها
توجه به جایگاه زنان و گروه‌های آسیب‌پذیر در برنامه‌های مدیریت بحران	بهره‌گیری از مشارکت زنان به عنوان محور خانواده و عامل اصلی در انتقال آموزش‌های مرتبط با پیشگیری، آمادگی و مقاوم‌سازی؛ ایجاد مکانهای مخصوص توانمندسازی زنان در مراحل پس از وقوع بحران	برنامه‌ریزی به منظور گسترش فرهنگ ایمنی بین تمامی اقشار، به خصوص زنان و کودکان		

ایجاد، تقویت و حفظ مشارکتهای مردمی

جدول ۱: بلایای طبیعی شایع و راهبردهای مورد توجه کشورهای منتخب

کشور	شایع‌ترین حادثهٔ طبیعی	نقطهٔ عطف توجه به رویکرد اجتماع‌محور	محورهای اصلی اصلاحات صورت گرفته در نظام مدیریت بحران
ترکیه	زلزله	زلزله ۱۹۹۹ مرمره	- برنامه‌ریزی برای افزایش همکاری‌های بین‌سازمانی، درون‌سازمانی و بین‌بخشی؛ - تمرکززدایی و تشویق مدیریتهای محلی به ایجاد نظام مدیریت بحران مختص خود؛ - افزایش نقش سازمانهای غیر انتفاعی و بازتوزیع مسئولیتها. (آنلو <sup>۱</sup> و باهادیر، ۲۰۱۰: ۱۶۰-۱۶۷)
ژاپن	زلزله	زلزله ۱۹۹۵ کوبه	- حرکت به سمت واگذاری مسئولیتهای مدیریت بحران به بخش خصوصی، نهادهای مدنی و مردم؛ (یامادا <sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۱۱: ۱۱۸-۱۲۱) - تغییر نقش دولت از مجری به هماهنگ‌کننده. (نائو <sup>۳</sup> و همکاران، ۲۰۱۲: ۱۱۸-۱۲۱)
فیلیپین	زلزله و توفان	۱۹۹۵	حرکت به سمت تمرکز بر ایفای نقش اجتماعات محلی در مراحل پیشگیری و آمادگی به جای مقابله. (آلن، ۲۰۰۶: ۸۵-۸۸)
ایران	زلزله	اجرای طرح دوم در شهر تهران	- تشکیل سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران و فعالیت این سازمان به عنوان متولی اصلی نظام مدیریت بحران شهر؛ - تأکید طرح جامع شهر تهران بر لزوم بهره‌گیری از مشارکتهای مردمی در مراحل متفاوت چرخهٔ مدیریت بحران. (سازمان پیشگیری و مدیریت بحران تهران، ۱۳۸۸: ۱۰-۱۴)

همان‌طور که گفته شد، کشورهای منتخب این پژوهش، در راستای دستیابی به اهداف سه‌گانه ذکر شده، اقدامات

1. Unlo  
2. Yamaja  
3. Nao

تعمیر رویکرد از یقین نقش مردم و سازمانهای داوطلب و غیر دولتی در مرحله پاسخگویی به یقین نقش فعال در مراحل پیشگیری و آمادگی؛ بهره گیری از نیروهای داوطلب در فعالیتهای عمرانی مدیریت بحران مانند ساخت مکانهای اسکان موقت				
سر مایه گذاری در مراحل پیشگیری و آمادگی و حمایت از تشکیل و تقویت گروهها و سازمانهای داوطلب	برگزاری کارگاهها و جلسات مشترک با حضور مردم، نمایندگان حکومت محلی، نمایندگان سازمانهای غیر دولتی و صاحب نظران دانشگاهی			
تقویت گروههای داوطلب امداد و نجات؛ احیای سازمانهای داوطلب	تقویت همکاریهای سازمانی و بین سازمانی			
ایجاد و احیای سازمانهای داوطلب	افزایش هماهنگی میان سازمانهای دولتی، غیردولتی و داوطلب			
افزایش نقش سازمانهای داوطلب، غیرانتفاعی و غیر دولتی در فعالیتهای مدیریت بحران				

راه اندازی دفتر مدیریت بحران محله زیر نظر شورایاری محلهها به منظور توسعه فعالیتهای هماهنگ در سطح محلهها				
ایجاد ارتباط نزدیک بین ساکنان اجتماعات محلی و مسئولان و تقویت شبکههای اجتماعی	تأکید بر توزیع اطلاعات فنی، افزایش آگاهی از خطر و آسیب پذیری و دسترسی به منابع و دانش محلی به منزله عوامل اصلی افزایش مشارکت			
ایجاد شبکههای اجتماعی در محلهها با هدف تبادل دانش و اطلاعات محلی و تداوم فعالیتهای	تأکید بر نقش ویژه اطلاع رسانی به منظور جلب مشارکت؛ مستندسازی اقدامات انجام شده و انتقال به مردم؛ توزیع و تفهیم نقشههای مخاطرات محیطی			
ایجاد شبکههای اجتماعی در محلهها با هدف تبادل دانش و اطلاعات محلی و تداوم فعالیتهای	افزایش تبادل اطلاعات بین سازمانهای مسئول و مردم محلی			
ایجاد شبکههای اجتماعی	تبادل اطلاعات			



<p>۱. امکان‌سنجی و آگذاری بخشی از وظایف مدیریت بحران محله‌ها به سازمانهای داوطلب؛</p> <p>۲. شناسایی سازمانها و گروههای داوطلب فعال در سطح محله‌ها و برنامه‌ریزی و اقدام به منظور در اختیار قرار دادن آموزشها و تجهیزات مورد نیاز و آگذاری مسئولیتهای کوتاه‌مدت و بلندمدت به آنها؛</p> <p>۳. شناسایی کاستی‌های موجود در زمینه فعالیت سازمانهای داوطلب و حمایت از شکل‌گیری سازمانهای داوطلب به منظور رفع کاستی‌های مورد نظر؛</p> <p>۴. ایجاد سازوکارهای سازماندهی سازمانها و گروههای داوطلب در محله‌ها؛</p> <p>۵. بهره‌گیری از نهادهای اجتماعی فعال در محله‌ها به منظور ایجاد و تقویت گروههای داوطلب.</p>	<p>ایجاد، تقویت و احیای سازمانهای داوطلب به منظور ایفای نقش در تمامی مراحل مدیریت بحران</p>	<p>۱. شناسایی گروهها و انجمنهای فعال بانوان در سطح محله‌ها و برنامه‌ریزی و اقدام به منظور جلب مشارکت و انتقال آموزشهای مورد نیاز از طریق خوشه‌بندی و تقویت کار گروهی؛</p> <p>۲. برنامه‌ریزی و اقدام ویژه به منظور افزایش آگاهی و آمادگی زنان خانه‌دار؛</p> <p>۳. انتقال آموزشهای مورد نیاز به بانوان از طریق تربیت مربیان آموزش دیده ساکن محله؛</p> <p>۴. ایجاد و اختصاص فضاهای مناسب برای آموزش بانوان که امکان نگهداری از کودکان آنان نیز در این مکانها فراهم باشد.</p>	<p>راهکارهای بهره‌گیری از مشارکت زنان به منظور افزایش آگاهی و آمادگی شهروندان</p>
<p>۱. امکان‌سنجی و آگذاری بخشی از مسئولیتهای مدیریت بحران به شرکتهای خصوصی و سازمانهای غیرانتفاعی و افزایش قدرت نظارتی شهرداری‌ها در حوزه مدیریت بحران؛</p> <p>۲. اصلاح نظام بودجه‌ای و افزایش همکاری‌های بخش خصوصی و عمومی؛</p> <p>۳. اصلاح قوانین و مقررات؛</p> <p>۴. کاهش نقش اجرایی دولت در مدیریت بحران و آگذاری فعالیتهای اجرایی به بخش خصوصی با اعمال نظارت‌های قانونی.</p>	<p>حرکت به سمت آگذاری نقشها و مسئولیتهای مدیریت بحران به سازمانهای غیرانتفاعی و شرکتهای خصوصی</p>	<p>۱. دسته‌بندی دانش و اطلاعات مورد نیاز با هدف شناسایی افراد و گروههای آگاه ساکن در محله و توسعه ارتباطات و ایجاد شبکه‌های اجتماعی میان آنان؛</p> <p>۲. توسعه شبکه‌های اجتماعی از طریق نهادهای اجتماعی موجود در محله‌ها؛</p> <p>۳. تأکید بر گروه‌سازی محلی و توسعه مراودات تیمی؛</p> <p>۴. بهره‌گیری از فضای مجازی و ایجاد رسانه محله به منظور تبادل اطلاعات میان شبکه‌های اجتماعی؛</p> <p>۵. اختصاص فضا و بودجه برای برگزاری جلسات منظم میان اعضای شبکه‌های اجتماعی.</p>	<p>ایجاد و تقویت شبکه‌های اجتماعی با هدف تبادل دانش و اطلاعات محلی و افزایش مشارکت ساکنان محلات</p>
<p>۱. شناسایی ظرفیتهای، مخاطرات و نقاط ضعف و قوت محله‌ها توسط ساکنان و برنامه‌ریزی و اقدام بر مبنای اطلاعات گردآوری شده؛</p> <p>۲. برنامه‌ریزی بر اساس سناریوسازی برای انواع حوادث احتمالی؛</p> <p>۳. گروه‌سازی و توسعه فرهنگ کار گروهی در محله‌ها؛</p> <p>۴. توسعه فرهنگ ایمنی در میان ساکنان محله‌ها؛</p> <p>۵. افزایش فضاهای باز و امن در محله‌ها و آگاه‌سازی شهروندان در خصوص دسترسی به مکانهای مورد نظر در زمان وقوع بحران؛</p> <p>۶. افزایش نقش، اختیار و حمایت از شورایاری محله‌ها به منظور انجام وظایف مدیریت بحران محله و بهره‌گیری از سرمایه‌های اجتماعی به منظور افزایش ظرفیتهای محله‌ای؛</p> <p>۷. توسعه آموزشهای همگانی؛</p> <p>۸. اجرای مانورهای آمادگی در برابر انواع بحرانها در فواصل زمانی معین و متناسب با ویژگی‌های خاص هر محله.</p>	<p>راهکارهای کاهش آسیب‌پذیری و افزایش ظرفیت ساکنان محله‌ها</p>	<p>۱. بهره‌گیری از رسانه‌های ارتباطی به منظور ارائه اطلاعات به مردم؛</p> <p>۲. تبادل دائمی نتایج حاصل از پژوهشها و اقدامات انجام شده میان مردم، پژوهشگران و سازمانهای مسئول؛</p> <p>۳. برگزاری جلسات منظم هم‌اندیشی با حضور نمایندگان سازمانهای دولتی، غیردولتی و مردم؛</p> <p>۴. برگزاری همایشهای عمومی با حضور مردم و مسئولان؛</p> <p>۵. ایجاد سازوکار تبادل اطلاعات میان مردم و سازمانها توسط روابط عمومی سازمانهای مسئول؛</p> <p>۶. حرکت به سمت حکمرانی خوب شهری.</p>	<p>تبادل اطلاعات میان مردم و سازمانهای مسئول با هدف افزایش مشارکت ساکنان محله‌ها در برنامه‌های مدیریت بحران</p>
<p>۱. انعکاس مطالبات شهروندان از طریق رسانه‌ها و مطبوعات و پیگیری تحقق مطالبات از این طریق؛</p> <p>۲. تقویت روحیه مطالبه‌گری در میان مردم و تأکید بر خروج از فردگرایی در سیاستگذاری از طریق رسانه‌ها و جامعه مدنی؛</p> <p>۳. تغییر ذهنیت سیاستگذاران و توجه به لزوم حضور نمایندگان مطلع مردم در فرایندهای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری؛</p> <p>۴. تقویت رویکردهای از پایین به بالا در مدیریت بحران؛</p> <p>۵. اعتمادسازی میان مردم و مسئولان و ایجاد سازوکارهای مورد نیاز برای مشارکت مردم در فرایندهای مورد نظر.</p>	<p>راهکارهای افزایش مشارکت شهروندان در فرایندهای برنامه‌ریزی و خط مشی‌گذاری</p>	<p>۱. انعکاس مطالبات شهروندان از طریق رسانه‌ها و مطبوعات و پیگیری تحقق مطالبات از این طریق؛</p> <p>۲. تقویت روحیه مطالبه‌گری در میان مردم و تأکید بر خروج از فردگرایی در سیاستگذاری از طریق رسانه‌ها و جامعه مدنی؛</p> <p>۳. تغییر ذهنیت سیاستگذاران و توجه به لزوم حضور نمایندگان مطلع مردم در فرایندهای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری؛</p> <p>۴. تقویت رویکردهای از پایین به بالا در مدیریت بحران؛</p> <p>۵. اعتمادسازی میان مردم و مسئولان و ایجاد سازوکارهای مورد نیاز برای مشارکت مردم در فرایندهای مورد نظر.</p>	<p>راهکارهای افزایش مشارکت شهروندان در فرایندهای برنامه‌ریزی و خط مشی‌گذاری</p>

### بحث و نتیجه‌گیری

نتایج حاصل از مطالعات تطبیقی و مصاحبه‌های انجام شده با خبرگان، راهکارهایی را به منظور بهبود نظام مدیریت بحران محله محور شهر تهران مورد تأکید

سیستم اطلاع‌رسانی پیامک و پست الکترونیک ساکنان محله‌ها نیز در ردیف فعالیت‌های اطلاع‌رسانی و ارتباطی این طرح قرار گیرد.

از جمله تأکیدهای اصلی رویکردهای اجتماع‌محور مدیریت بحران، توجه ویژه به توانمندسازی زنان و کودکان و همچنین سایر گروه‌های آسیب‌پذیر، به منظور کاهش تلفات جانی حین وقوع بحران و همچنین کاهش آسیب‌های احتمالی پس از وقوع بحران است. در این رویکرد، بر جلب مشارکت و سازماندهی زنان به منظور توسعه و نهادینه کردن آموزش‌ها در خانواده‌ها نیز تأکید شده است. بررسی نتایج حاصل از مصاحبه با خبرگان نیز لزوم توجه به این مهم را گوشزد می‌کند. بررسی مستندات ارائه شده در خصوص طرح دوام، خلأ عدم توجه به توانمندسازی، جلب مشارکت و سازماندهی زنان به منظور فعالیت در برنامه‌های مدیریت بحران محله محور را آشکارا می‌کند. در این راستا پیشنهاد می‌شود شناسایی، جذب و آموزش نیروهای داوطلب از میان بانوان ساکن محله‌ها و همچنین اختصاص فضاهایی به منظور آموزش و توانمندسازی بانوان در دستور کار این طرح قرار گیرد. همچنین پیشنهاد می‌شود کمیته‌های تخصصی بانوان محله، مانند کمیته پزشکان و پرستاران، آتش‌نشانان داوطلب، امدادگران و... تشکیل شود و پس از سازماندهی و در اختیار قرار دادن فضا و تجهیزات مورد نظر، برنامه‌ریزی و اقدام به منظور انتقال آموزش‌ها، از طریق آنان به سایر بانوان محله صورت پذیرد.

یکی دیگر از اصول مورد تأکید رویکردهای اجتماع‌محور که توسط نتایج حاصل از مصاحبه با خبرگان نیز تأیید شده، ارزیابی محیط محله توسط ساکنان و گروه‌های داوطلب آموزش‌دیده به منظور شناسایی مهم‌ترین مخاطرات و نارسایی‌ها در صورت بروز بحران و برنامه‌ریزی و اقدام برای کاهش مخاطرات از طریق راهکارهای پیشنهاد شده توسط مردم و کارشناسان محلی است. بدین منظور پیشنهاد می‌شود ارزیابی مداوم محیط محله توسط گروه‌های داوطلب آموزش‌دیده به منظور شناسایی محیط‌های ناامن و پرخطر و ارائه راهکار به منظور کاهش این مخاطرات و همچنین پیگیری اجرای راهکارهای پیشنهادی، در صدر فعالیت‌های گروه‌های دوام قرار

قرار داده است. از آنجا که مصداق پیاده‌سازی این رویکرد در شهر تهران، طرح دوام یا گروه‌های داوطلب واکنش اضطراری محلات است، می‌بایست راهکارهای پیشنهاد شده در این پژوهش را با اصول مورد تأکید در این طرح، بررسی کرد تا آن دسته از راهکارهایی که در طرح مورد نظر مغفول واقع شده، مورد تأکید قرار گیرد. بنابراین پیشنهادهای مورد تأکید در این بخش، شامل آن دسته از راهکارهایی است که در رویکرد محله‌محور نظام مدیریت بحران شهر تهران کمتر به آنها پرداخته شده است.

مطالعه مستندات و مصاحبه با خبرگان، مشخص می‌کند که در باب برگزاری جلسات توجیهی و معارفه طرح دوام، توجیهی به سازمان‌های غیر انتفاعی، شرکت‌های خصوصی و گروه‌های فعال داوطلب فعال در سطح محله، حضور نمایندگان آنها در این جلسات و بهره‌گیری از نظرها و ظرفیت‌های آنان نشده است. بدین منظور پیشنهاد می‌شود در ساختار ارتباطی دفتر مدیریت بحران محله، بخشی تحت عنوان رابط سازمان‌ها و شرکت‌ها در نظر گرفته شود و ضمن حرکت به سمت واگذاری قدرت قانونی و اجرایی به این بخش به عنوان یکی از بازوهای اجرایی نظام مدیریت بحران شهر تهران در سطح محله‌ها، ایجاد انسجام و هماهنگی میان سازمان‌های فعال در محدوده محله‌ها و افزایش مشارکت آنها در فعالیت‌های مدیریت بحران محله، در دستور کار این بخش قرار گیرد.

توجه به راهکارهای مورد تأکید خبرگان و همچنین اقدامات صورت گرفته در کشورهای منتخب، لزوم توجه ویژه به تبلیغات رسانه‌ای به منظور معرفی رویکردهای اجتماع‌محور و جلب مشارکت‌های مردمی را در این زمینه نمایان می‌کند. همچنین توسعه آموزش‌های همگانی، تقویت روحیه مطالبه‌گری و پرسشگری از مسئولان و افزایش تبادل اطلاعات به منظور جلب مشارکت مردمی، در صورت بهره‌گیری از رسانه‌های ارتباطی و به خصوص رادیو و تلویزیون، از فراگیری و اثربخشی بسیار بیشتری برخوردار خواهد بود. بررسی اهداف و وظایف بخش امور فرهنگی و اطلاع‌رسانی طرح دوام مشخص می‌کند که در این طرح، جایگاهی برای ترویج از طریق رسانه‌های دیجیتال در نظر گرفته نشده است. همچنین پیشنهاد می‌شود بهره‌گیری از

## منابع

- گردد. همچنین پیشنهاد می شود شناسایی محیط های امن محله و آگاه سازی ساکنان محله از نزدیک ترین محیط های امن نزدیک به محل سکونت خود، به منظور مراجعه سریع در زمان وقوع بحران های احتمالی در شرح وظایف گروه های داوطلب قرار گیرد.
- از جمله ظرفیت های موجود در محله ها، که در نظام مدیریت بحران شهران تهران به آن توجهی نشده، ظرفیت نهفته در مدارس به منظور انتقال آموزش های همگانی، جلب مشارکت خانواده ها، توسعه فرهنگ ایمنی در محله ها و سازماندهی گروه های داوطلب به منظور ارزیابی محیط و شناسایی مخاطرات است. بدین منظور پیشنهاد می شود توسعه همکاری ها میان آموزش و پرورش و مدیریت شهری به منظور ارتقای فرهنگ ایمنی در سطح محله ها و افزایش مشارکت های مردمی در تمامی امور مربوط به مدیریت شهری و به خصوص فعالیت های مدیریت بحران، در دستور کار اداره آموزش و پرورش و مدیریت شهری تهران قرار گیرد. همچنین پیشنهاد می شود به منظور بهره گیری از ظرفیت های موجود در مساجد، کتابخانه ها، هیئت های مذهبی، مؤسسات و سازمان های خیریه، سازمان های مردم نهاد و سایر نهادهای اجتماعی فعال در سطح محله، برای دستیابی به اهداف ذکر شده برنامه ریزی و اقدام مقتضی صورت پذیرد.
- ایجاد، تقویت و توسعه شبکه های اجتماعی در سطح اجتماعات محلی، از اصول مورد تأکید رویکردهای اجتماع محور و خبرگان است که لزوم توجه بیشتر به آن به منظور جلب مشارکت و افزایش آگاهی شهروندان در زمینه مدیریت بحران بسیار مشهود است. بدین منظور پیشنهاد می شود شناسایی افراد و گروه های خوشنام و تأثیرگذار در سطح محله های شهر تهران با هدف ایجاد شبکه های اجتماعی به صورت خوشه ای و حمایت از تشکیل این شبکه ها از طریق اختصاص مکان هایی برای گردهمایی و تبادل اطلاعات و در نظر گرفتن مشوق هایی به منظور حضور مداوم و مشارکت در گردهمایی ها (مانند استفاده رایگان یا ارائه تخفیف در برخورداری از تسهیلات فرهنگی، تفریحی و آموزشی تحت نظر مدیریت شهری) صورت پذیرد.
- اردلان، علی و شمسی تیمن (۱۳۸۶)؛ تهران، سازمان غیر دولتی همیاران غذا.
  - پورمحمد، بهزاد و محمدرضا هوشمند مرودستی (۱۳۸۳)؛ "بحران زمین لرزه و مدیریت آن" شماره ۶۸، ۱۱-۱۹.
  - تسنیمی، عباسعلی (۱۳۹۰)؛ "تأملی بر ضرورت مدیریت بحران و مدیریت کاهش خطرپذیری زلزله"، شماره ۱، ۱۵-۳۷.
  - تقی خانی، شهاب (۱۳۸۵). پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت در سوانح طبیعی، دانشکده محیط زیست دانشگاه تهران.
  - جهانگیری، کتابیون (۱۳۸۷)؛ پایان نامه برای اخذ مدرک دکتری تخصصی. دانشگاه علوم پزشکی ایران، تهران.
  - حسینی، مازیار (۱۳۸۷)؛ تهران، نشر شهر.
  - رشیدی، معصومه؛ محمدحسین رامشت، عبدالله سیف و هادی غریب (۱۳۹۰)؛ «مدیریت بحران در جهت تعدیل خسارتهای حاصل از زلزله در استان تهران»، سال سوم، شماره ۱-۲، ۴۰-۴۷.
  - سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران (۱۳۸۸)؛ سومین جشنواره پژوهش و نوآوری در مدیریت شهری، تهران.
  - طرح جامع شهر تهران (۱۳۸۶)، مؤسسه مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران.
  - علوی تبار، علیرضا (۱۳۷۸). "الگوی مشارکت در جامعه مردم سالار". شماره ۱۰، ۸-۱۷.
  - فیروزپور، آرمین (۱۳۹۱)؛ پایان نامه برای اخذ مدرک کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
  - ناطق الهی، فریبرز (۱۳۷۸)؛ تهران، پژوهشگاه زلزله شناسی و مهندسی زلزله.
  - Allen, Katrina (2006). "Community Based Disaster Preparedness and Climate Adaptation: Local Capacity Building in the Philippines", Disasters, 30(1), P.81-101.
  - Baltar, Fabiola & Ignacio Brunet (2012). "Social Research 2.0: Virtual Snowball Sampling Method Using Face book", Internet

- Research, 22(1), P.57-74.
- Bankoff, G. & D. Hilhorst (2004). *Seeing is Believing: Differing Perceptions of Disaster Preparedness and Management in the Philippines*, Annals of American Geography, Draft Submitted for Publication.
  - Blummer, M. (1985). *The Rejuvenation of Community Studies: Neighbor, Networks and Policy Context*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
  - Cuny, F.C. (1998). *Principle of Management: Introduction to Disaster Management*, Center Department of Engineering Professional Development, University of Wisconsin.
  - Dynes, R.R. (1998). "Coming to Terms with Community Disaster", In E.L. Quarantelli (Ed.), *What is a Disaster?*, Routledge, London, P. 109-126.
  - Eads, D. (1997). *Capacity Building: An Approach to People Central Development*, Oxfam, Oxford.
  - Falk, K. (2013). *Preparing for Disaster: A Community Based Approach, 2nd Rev. Danish Red Cross*, Copenhagen.
  - Fischer, H.W. (2001). "The Deconstruction of the Command and Control Model: a Post Modern Analysis", Paper Presented at the Annual Meeting of the European Sociological Association, Helsinki.
  - Ghodrati Amiri, G.; R. Motamedi & H. Rabet Eshaghi (2003). "Seismic Hazard Assessment of Metropolitan Tehran, Iran", Journal of Earthquake Engineering. 7(3), P.347-372.
  - Guha, Sapir; D. Hargit & P. Hoyois (2004). *Thirty Years of Natural Disaster 1974-2003: the Numbers*. Center for Research on the Epidemiology of Disaster, Presses Universities de Louvain, Louvain.
  - Jahangiry, k. & Y. Izadkhan & J. Tabibi. (2011). "A Comparative Study on Community Based Disaster Management in Selected Countries and Designing a Model for Iran". Disaster Prevention and Management. 20(1). PP.82-94.
  - Krupat, E. (1985). "People Cities". Cambridge University Press.
  - Lister, S. & W. Nymugasira (2003). "Design Contradiction in the New Architecture of Aid: Reflections from Uganda on the Roles of Civil Society Organizations", Development Policy Review, 21(1). P.93-106.
  - Longman (2013). *Dictionary of Contemporary English British National Corpus*.
  - Marsh, G. & P. Buckle (1999). *Community Impact Issue: Group Report on Community Impact Issue Following Possible Major Prolonged Disruption to Utilities or Possible Y2K Situations*, Mimeo.
  - Nao, Michio & Miki Eko & Takaya Ishino. (2012). "Earthquake Risk in Japan: Consumer Risk Mitigation Responses After the Great East Japan Earthquake". Journal of Economic. 2.P.519-529
  - Nudell (1998). *The Hand Book for Effective Emergency and Crisis Management*, Lexington Books, USA.
  - Patterson, Olivia; Fredrick Weil & Kavita Patel (2010). "The Role of Community Disaster Response: Conceptual Models", Springer, 29, P.127-141.
  - Seege, M.; W. Sellnow & T.L. Ulmer (1998). "Communication, Organization and Crisis", Communication year book 2.
  - Unlo, A.; N. Kapuku & S. Bahadir. (2010). "Disaster and Crisis Management in Turkey: A Need for a Unified Crisis

- Management System". Disaster Prevention and Management 19(2).PP.155-174.*
- Ymada, F; Toshio Fujimi & Naoto Tanaka. (2011). "*Implementation of Community Flood Risk Communication in Kumamoto, Japan*". *Journal of Advanced Transportation*.45. pp.117-128.