

حکمرانی در بحران؛ از زلزله سرپل ذهاب تا پاندمی کرونا

به: سازمان مدیریت بحران کشور

از: محسن شبستر^۱، پژوهشگر مطالعات شهری- منطقه‌ای و مدیریت بحران

خلاصه مدیریتی

تاریخ کهن بشر و خصوصاً تاریخ معاصر کشورمان سرشار از رویارویی با بحران‌های متعدد است. ذهن تک تک افرادی که در این پهنه از جهان سکونت دارند سرشار از تجربه بحران‌های طبیعی و انسانی است که تنها بصورت شفاهی بیان شده و تا بحال این تجربه گران سنگ مکتوب و گردآوری نشده است. به گواه تاریخ، عدم کفایت در مواجهه با بحران و تصمیم‌گیری‌های بدون پشتوانه علمی (حکمرانی در تعلیق) به بحران بعدی موکول و کمافی‌السابق تنها در زمان اوج بحران به مدیریت آزمون و خطایی تبدیل می‌گردد. این نوع از برخوردها، آسیب‌های غیرقابل جبرانی را به جامعه تحمیل کرده است. از ابتدای شیوع ویروس کرونا در جهان، جامعه علمی بدنبال آن بوده است تا ساز و کار گسترش این بیماری، تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، و زیست‌محیطی آن را کشف نماید و سیاست‌هایی در راستای بهبود و سازگاری با این بیماری اتخاذ کنند. گزارش پیش رو به دنبال تحلیل ابعادی از سیاست‌گذاری دولت است که در فرآیند حکمرانی شهری، مهار بحران‌ها را با مشکلات زیادی مواجه کرده است. به طور مشخص سیاست فاصله‌گذاری اجتماعی در بحران پاندمیک کرونا یکی از مهم‌ترین مواردی است که می‌توان در صورت اجرای صحیح و به موقع آن تا حد زیادی از شیوع این بیماری کاست و مرگ و میر را کاهش داد. شاهد این مدعا تجارب جهانی سال‌های دور و نزدیک در جهان و داخل کشور است. کرونا اولین بحران اپیدمیک نبوده و آخرین آن نیز نخواهد بود. در مواجهه با بحران‌های بعدی، شهرها نباید بدون برنامه باشند و به یکباره حیرت‌زده شوند. چرا که شهرها تنها برای مواقع عادی ساخته نمی‌شوند، بلکه در بحران‌ها هم باید کارآمد باشند. شهر سرپل ذهاب در طی سه سال گذشته بحران‌های متعددی را پشت سر نهاده است که به دلایل مختلف به فاجعه تبدیل شده‌اند. زلزله آبانماه ۱۳۹۶ سرپل ذهاب و تخریب شدید آن به دلیل ناکارآمدی در حکمرانی به فاجعه تبدیل شد. چنان که تبعات اجتماعی، اقتصادی، روحی- روانی و ... آن هنوز هم پابرجاست. سیل فروردین ماه ۱۳۹۸ نیز به نوبه خود چالشی جدی برای حکمرانی شهری بود که باعث غافلگیری مردم و

^۱ دانش‌آموخته کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، دانشگاه علامه طباطبایی تهران

مسئولان شد. در نهایت بحران کرونا نیز با مشکلات مختص به خود، به گونه‌ای دیگر لایه‌های مختلف نظام حکمرانی را به چالش کشیده است.

وضعیت موجود

در بحران که اکثریت جهان را درگیر کرده است، طبق مشاهدات انجام شده و بررسی‌های چند ماه گذشته، باید گفت بخش اعظم شرایط به وجود آمده در کشور، نتیجه نوع حکمرانی و سیاست‌گذاری‌های دولت در زمینه مدیریت بحران است. این درحالی است که شرایط حساس و شکننده کنونی در تقاطع تاریخی انسان و طبیعت به سبب ویروس کرونا، هشدار امنیت ملی را در بسیاری از کشورها بصدا در آورده است و همزمان آزمونی عملی برای محک زدن زیرساخت‌های نظام مقابله با بحران و بخصوص کادر بهداشت و سلامت محسوب می‌شود. سازمان جهانی بهداشت کارآمدی برنامه‌های نگهداشت سلامت، پیشگیری و درمان بیماری‌ها را مشروط به ملاحظه ابعاد زیستی، روانی، اجتماعی و معنوی انسان‌ها، ذیل مفهوم «انسان یکپارچه» می‌داند. به این ترتیب، بسیار ساده‌لوحانه به نظر می‌رسد اگر مدیریت بحران و دفاع از سلامت و امنیت انسانی را معطوف به سیستم بهداشت و درمان یک کشور یا منطقه دانست، زیرا با وجود جان فشانی این طیف، سازوکار دفاع از شهرها و روستاها در یک کشور موضوعی چندبعدی و پیچیده است که بدون شنا سایی و یکپارچه کردن شبکه‌های اجتماعی- فرهنگی و قومی- قبیله‌ای بخصوص در کشور ما، امری عبث می‌نماید و موجب تحلیل رفتن قوای روحی و جسمی نیروهایی می‌گردد که پتانسیل قدرتمندی دارند اما انرژی ایشان در جهت اشتباه به کار گرفته شده و گاه سبب خلل در کار سایر نیروهای خدمات‌رسان در شرایط حساس و بحرانی می‌شود. در حالی که در حل بحران باید سطح محلی شرایط اضطراری را به سطوح بالادستی اعلام کند، این دستگاه‌های مختلف بالادست هستند که با نسخه‌های خود، آب در هاون می‌کوبند و بدون در نظر گرفتن نظرات کارشناسان سطوح فرودست (استانی و شهری) آمارهایی را اعلام می‌نمایند که با واقعیت فاصله دارد و این عدم شفافیت، تقلیل‌گرایی بحران را دامن می‌زند. در این شرایط مردم اخبار و اطلاعات ضد و نقیض دولتی را باور نمی‌کنند و بیشتر بر طبل بی‌خیالی می‌زنند چرا که به دلیل روحیه عینیت‌گرایی، تا افراد زیادی درگیر مسأله نشوند و آسیب نبینند کسی آن را مشکل حاد تلقی نمی‌کند. در نمونه کوچکی که نویسنده به بررسی آن پرداخته است، ضعف در ساختار نهادی و سیستم حاکمیتی شهری می‌باشد که ناشی از برنامه‌ریزی مسئول محور (نه مردم محور) و سلسله مراتبی (بالا به پایین) است. ضعف در ساختار دولتی حاکم و نظام قیمومیتی در برنامه‌ریزی سطوح مختلف کشوری، دلیل اصلی آسیب‌پذیری مردم و زیرساخت‌ها در زمان هر بحرانی است. ویروس کرونا بیش از پیش نشان داد که چگونه عدم شفافیت و ناکارآمدی دولت، شبکه‌های موجود در جامعه را دچار بحران می‌کند و بجای استفاده از این شبکه‌ها در حفاظت از مردم و کنترل بحران، بیشتر آنها را دچار تفرق و فروپاشی می‌نماید. موارد گفته شده ریشه در فقدان پیاده‌سازی فرایند «حکروایی» در لایه‌های مختلف سرزمینی دارد. بررسی شاخص‌های حکمروایی شهری در مطالعات مختلف حاکی از ضعف و کمبود این شاخص‌هاست. حکمروایی یک فرایند پویا

است که ارکان مختلف اثرگذار بر محیط زندگی انسان را گرد هم جمع و بسیج کرده تا هدف غایی که همانا تعالی همه جانبه افراد است فراهم گردد. مفهوم حکمرانی یا حکمروایی می تواند ماهیت پیچیده جوامع کنونی را بهتر منعکس کند و از این رهگذر مبین نکاتی حائز اهمیت است؛ نخست آنکه به رشد و گسترش این ایده منجر شده است که حکومت (در معنای سنتی آن) همانند گذشته قادر به پاسخگویی نیست. به دیگر سخن، حکومت در ایام کنونی قادر به حل مسائل پیچیده در اداره امور عمومی نیست. دوم، این حقیقت که به منظور ارائه راهکار و پاسخ متناسب به مسائلی مانند فقر، نابرابری، محرومیت و تبعیض اجتماعی و نیز برای کاهش بار هزینه های دولت در حوزه اجتماع و تأمین خدمات، واگذاری بخشی از اقتدار و ظرفیت اقدام به جامعه مدنی و گروه های اجتماعی نیز ضروری می نماید. مردم هر منطقه مطابق با شرایط زندگی خود تجربیات با ارزشی در زمینه های مختلف کسب می کنند. استفاده از این دانش و تجربیات و ارج نهادن به آنها اعتماد آنان را برای همکاری افزایش می دهد و استفاده از نظرات و دانش مردم به منزله حذف نظرات علمی و کارشناسی نیست بلکه چگونگی تلفیق این دو بخش و زمان ارائه این نظرات است که تعیین کننده می باشد. نهادهای تصمیم گیری در بحران کشور در جریان قرنطینه به موقع دچار اشتباه ساختاری شدند. عدم سازماندهی نیروهای امدادی لشکری و کشوری، خدمات رسانی، سمن ها (نادیده انگاشته شدند)، شرایط بحرانی را بحرانی تر نموده است. هر نیرویی که در زمان بحران بدون هماهنگی چرخه مدیریت بحران اقدامی خودسرانه انجام دهد، موجب اختلال بزرگتر در سیستم بحران زده می گردد. لازمه این کار و نیل به هدف حفاظت از سلامت و امنیت انسان ها، توجیه به موقع تمامی نیروهای کمک رسانی است و باید از دخالت نابجای افرادی که تخصص لازم در مدیریت بحران را ندارد، جلوگیری شده و برخورد قاطعانه از جانب فرماندهی نیروها صورت گیرد. چنانکه ثمره این وضعیت را دیده و چشمیده ایم. با همکاری شبکه های غیررسمی و تشکیل سریع اتاق های فکر در سطوح محلی و انتقال گزارش از سطح جامعه درگیر با بحران به سطوح بالاتر تصمیم گیری از مهم ترین اقدامات کنترل بحران است. اگر وزارتخانه ها و سازمان های دولتی سطح کشور چند روز قبل تر اعلام خطر کرده و تعطیل می شدند و در شفاف سازی اطلاعات مربوط به ویروس کرونا اهتمام می داشتند، شیوع ویروس به سرعت اتفاق نمی افتاد. ضعف در پاسخگویی دولت به مردم در مورد احتکار وسایل بهداشتی و ضد عفونی از نمودهای بارز فقدان حکمروایی است. در حقیقت باری را که باید دولت با هزینه بسیار کمتر بر دوش اقتصاد خود می گذاشت، امروز و در آینده باید چند برابر پرداخت کند و انسان های بیشتری هم قربانی شوند. با وجود تجربه زلزله در شهر سرپل ذهاب که تخریب های فیزیکی آن هنوز در جای جای شهر پابرجا و عیان است، هیچگونه مستندسازی از آن وجود ندارد یا به صورتی نیست که بتوان به آن دسترسی داشت. علاج حادثه قبل از اتفاق و اینکه اگر درد نبود هم باید به فکر آن بود، بایستی سرلوحه مدیریت بحران و دفاع از حوزه های شهری ما قرار گرفته و از تک تک تجربه های گذشته استفاده شود. سرپل ذهاب در طی دو سال اخیر بحران زده ترین شهر ایران بوده است؛ بدین معنی که از زلزله ۷/۳ ریشتری آبانماه ۱۳۹۶ تا فروردین ۱۳۹۸ هزارن پس لرزه را تجربه

کرده است. علاوه بر لرزش زمین، انواع پس‌لرزه‌ها شدید اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی را نیز تجربه کرده و تا دهه‌ها سال در سیطره این پس‌لرزه‌ها و تحت تأثیر تبعات آن خواهد بود. در فروردین ۱۳۹۸ نیز مردم زلزله‌زده کانکس نشین بار دیگر غافلگیر شده و سیل‌زدگی و تخریب مجدد اموال و جان‌هایشان هم در کارنامه زندگی پرمشقت ایشان ثبت شد. تبعات زلزله آبانماه ۱۳۹۶ حاصل گسل‌ها و شکاف‌های زیرزمین نبود بلکه ناشی از تبعات هشت سال جنگ تحمیلی، بی‌خانمانی، آوارگی، گسست‌های اجتماعی، تبعیض و نابرابری اجتماعی، فقر و بیکاری، طرد شدگی، مرزنشینی، امنیتی بودن و در عین حال فقدان امنیت در این مناطق و نیز حاصل ناکارآمدی ارگان‌ها و نهادهای مرتبط به امور آموزشی، توانمندسازی، تاب‌آوری، خودمراقبتی و مدیریت بلایا و بحران بود. لذا رخدادهای طبیعی مانند سیل و زلزله یا رخدادهایی که با نظام سلامت مرتبط هستند، با توجه به شدت آنها پتانسیل تبدیل شدن به بحران‌های امنیتی را دارند. رابطه دولت و ملت اگر در شرایط اضطرار همسو نباشد نمی‌تواند به قالب حمایتی تبدیل شده و گره از زندگی افراد آسیب‌دیده باز کند و آنگاه رابطه مردم و دولت از اتحاد دور شده و اساس اتحاد و یکپارچگی به نفرت و تفرق می‌گراید. تا جایی که با توجه به شیوع بیشتر ویروس کرونا در تمامی استان‌ها و شهرهای کشور، هیچ منبع دقیق و یکپارچه‌ای که بتواند به تمامی نیازها و سوالات مردم پاسخ دهد در دسترس نیست و شبکه‌های مختلف مجازی به صورت جسته و گریخته اخبارهای مبهم در مورد این ویروس را به مردم منتقل می‌کنند. طبق مباحثه‌های صورت گرفته با مردم زلزله‌زده سرپل‌ذهاب، مشکلات معیشتی و روحی- روانی ناشی از زلزله در بحران کرونا به علت تعطیلی مشاغل، چند برابر شده و فشارهای روحی و اقتصادی زیادی را به مردم وارد کرده است. قرنطینه سطح شهر جدی گرفته نشد و بسیاری از مشاغل پرخطر بدون توجه به هشدارها به فعالیت ادامه داده و نکات بهداشتی خیلی کم رعایت می‌گردد. بیشتر مردم ساکن در شهر قرنطینه را جدی نگرفتند. تحصیل کرده‌ها بیشتر رعایت کردند و کسب درآمد برای اقشار ضعیف از مهمترین دلایلی است که خطرات و پیامدهای ناگواری را به همراه دارد. پیامدهای روحی- روانی و اقتصادی- اجتماعی کرونا به مراتب خطرناک‌تر از خود ویروس و تبعات جسمی آن برای عموم مردم است.

توصیه‌ها

مطالعات صورت گرفته داخلی در شیوه حکمرانی حال حاضر نشان می‌دهد که، الگوی جاری ساختار مدیریتی کشور دوجهی (الاکلنگی) است. در یک سرطیف دولت با در دست داشتن تمام امکانات و قدرت و در سر دیگر طیف مردمی هستند که هدف برنامه‌ریزی متمرکز قرار می‌گیرند. در این ساختار ناکارآمد، به نهادهای واسطه‌ای (شبکه‌ها و سمن‌ها) نیاز است تا ساختار دو وجهی غالب تعدیل شده و به سمت ساختاری سه وجهی متشکل از دولت- ملت- نهادهای مدنی حرکت کند. در این ساختار، فردمحوری و دوقطبی‌گرایی نظام تصمیم‌گیری موجود، جای خود را به مشارکت عمومی و خردجمعی می‌دهد و دستاور آن یکپارچگی و انسجام اجتماعی است. به این ترتیب گسترش نهادهای واسطه‌ای، تناسب و تعادل اجتماعی را در میان نهادهای جامعه پدید می‌آورد و ساخت نقش‌ها و مسئولیت‌ها

در این شرایط به سمت توزیع عادلانه تر و تمرکززدایی بیشتر سوق می یابد. کار ما به عنوان عضو کوچکی از جامعه دانشگاهی تلاش برای نیل به این مهم است. حال باید شرایط روحی- جسمی شهروندان را در پسا کرونا مد نظر قرار دهیم که یک مرحله پس از شرایط بحرانی است و نیازمند چاره جویی و اقدامات بهینه و دقیق اجتماعی است. تجربه این مورد نیز در مرحله پس از زلزله کرمانشاه با مرکزیت شهر سرپل ذهاب و پسا سیل سال گذشته (فروردین ۹۸) کار ساز است. لذا در این شرایط، حکمرانی شهری- منطقه ای و سنجش و ارزیابی آن برای رسیدن به سکویی اجتماعی و یکپارچه که حکمران بتواند در موارد بحرانی به راحتی به آن اتکا کند، نیاز امروز و فردای کشور است.