



چرایی شکست اقدامات در کاهش آسیب‌های ناشی از سیل

المانیتور سال ۲۰۱۹ در مقاله «چرایی شکست اقدامات در کاهش آسیب‌های ناشی از سیل» به تحلیل نحوه مدیریت مواجهه با سیل‌های اخیر در ایران پرداخته است. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با هدف آگاهی یافتن از موضوعات مدنظر اندیشکده‌ها، مؤسسات مطالعات راهبردی و رسانه‌ها در جهان اقدام به ترجمه متون می‌کند و بدیهی است محتوای آن لزوماً مورد تایید مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری نیست.

ضعف مدیریت بحران در مواجهه با سیل اخیر در ایران، کاستی‌های مدیریتی در این کشور را نمایان ساخته است. این کاستی‌ها در تمام سطوح مدیریتی دیده می‌شود از آن جمله می‌توان به ضعف در مدیریت بحران، اقدامات پیشگیرانه، عدم هماهنگی بین نهادها و عدم شفافیت مسئولیت‌های هر یک اشاره کرد. پیش از نقد اقدامات مقامات ایرانی در مواجهه با سیل اخیر، لازم به ذکر است که مدیریت حجم وسیع سیل در اکثر کشورها دشوار است؛ لذا خسارت‌های ناشی از این بلایا اجتناب‌ناپذیر است. باین‌حال، بسیاری از کارشناسان معتقدند که امکان مدیریت کارآمدتر سیل‌ها نیز وجود دارد. این در حالی است که برخی دیگر معتقدند سیل به دلیل سوم‌دیریت گسترده بلایی انسان‌ساز قلمداد می‌شود.

پیش از رخداد این واقعه، بسیاری از تحلیل‌گران اظهار داشتند که ایران (به‌عنوان کشوری که با بلایای طبیعی متعدد مواجه است) پیشرفت قابل توجهی در مدیریت بحران داشته است، درحالی‌که شکست‌های اخیر حاکی از کاستی‌های قابل تأملی در این زمینه است.

گزارش سازمان ملی مدیریت بحران ایران در سال ۲۰۱۴ نشان می‌دهد که ایران ظرفیت آمادگی و پاسخگویی به بلایا را به‌طور مؤثر و کارآمد در سطوح ملی و محلی توسعه داده است؛ اما پیشگیری از وقوع بلایا و کاهش ریسک مواردی هستند که نیازمند اقدامات بلندمدت است مانند برنامه‌ریزی‌های چند-بخشی در حوزه‌های سلامت، آموزش و برنامه‌ریزی شهری که ذی-مدخلان متعددی را در نظر می‌گیرند. درعین‌حال، مفاهیم جامع و استانداردهای کاهش ریسک (شامل ابعاد اجتماعی و جنبه‌های فیزیکی پیشگیری از حوادث) می‌تواند بهبود یابد.

اظهارات فوق به مسائل کلیدی در مدیریت بحران اشاره می‌کند که به‌طور مستقیم برخی از مسائل مربوط به حاکمیت در ایران را نیز دربر می‌گیرد.

ایران در سال ۱۹۹۹، سازمان ملی مدیریت بحران ۱ را زیر نظر وزارت کشور به‌منظور ایجاد هماهنگی بیشتر بین ذی‌مدخلان متعدد تأسیس کرد. اختیارات و مسئولیت‌های این سازمان چندین بار از نظر قانونی مورد تجدیدنظر و اصلاح

قرار گرفته است. باین وجود، طبق نظر بسیاری از کارشناسان، این سازمان به علت ابهامات قانونی و سومدیریتی در مدیریت بلایای مختلف (مانند زمین لرزه و سیل) ناکارآمد بوده است. برای مثال، لایحه تعیین چارچوب همکاری سازمان‌های مختلف در مواجهه با بلایا، تقریباً به مدت سه سال در مجلس معلق ماند. علاوه بر این، صندوقی برای پرداخت غرامت به قربانیان بلایای طبیعی در سال ۲۰۱۶ تصویب شد؛ اما به دلیل عدم توافق دولت و مجلس در مورد چگونگی تخصیص منابع به این صندوق، اجرایی نشد. این صندوق به‌عنوان بیمه در برابر بلایای طبیعی در نظر گرفته شده بود، اما همچنان در انتظار تخصیص منبع است.

به‌عنوان نمونه‌ای از این قبیل ناکارآمدی‌ها، می‌توان به این موضوع اشاره کرد که سال‌هاست سازمان‌های مختلف دولتی نتوانسته‌اند بر سر نحوه تخصیص منابع به یک صندوق خاص، توافق نظر داشته باشند؛ بنابراین در هنگام وقوع بلایای طبیعی تنها ظرف چند روز در خصوص تخصیص منابع از صندوق توسعه ملی برای پرداخت غرامت تصمیم‌گیری می‌شود، در صورتی که این منابع می‌توانند به‌طور مؤثرتری مورد استفاده قرار گیرند. تصمیم‌گیری تحت چنین شرایطی، احتمال ایجاد زمینه‌ای برای معاملات فاسد را در سازمان‌های دولتی افزایش می‌دهد.

ارزیابی عملکرد مقامات ایرانی حاکی از آن است که فقدان هماهنگی بین نهادهای مختلف، بارزترین مسئله در مدیریت بلایا است. از این‌رو، حسن روحانی رئیس‌جمهور وقت و سایر مقامات دولتی، به‌جای پذیرفتن مسئولیت شکست‌های خود، اقدامات نهادهایی مانند سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را مورد انتقاد و سرزنش قرار دادند. روحانی همچنین سازمان هواشناسی ایران (که بخشی از بدنه دولت است) را به دلیل عدم پیش‌بینی دقیق هواشناسی مقصر دانست. باین حال، هشدارها و اعلامیه‌های سازمان هواشناسی، پیش‌بینی بارش‌های سنگین را یک هفته قبل از سیل نشان می‌دهد ولی سایر بخش‌ها مانند استانداران، شهرداری‌ها، سازمان مدیریت ملی بحران و... در استفاده از اطلاعات و عملیاتی کردن اقدامات لازم با شکست مواجه شده‌اند.

اگر حکومت و دولت مسئول بودند، می‌باید عبدالرضا رحمانی‌فضلی، وزیر کشور وقت استعفا می‌داد. نه تنها وی استعفا نداد، بلکه هیچ‌یک از استانداران بی‌کفایت و فاقد صلاحیت را نیز عزل نکرد تا اینکه اسحاق جهانگیری، معاون اول رئیس‌جمهور، مجبور به مداخله برای عزل استاندار گلستان شد.

فقدان هماهنگی و حس رقابت موجود بین نهادهای دولتی و خصوصی منجر به شکل‌گیری فاجعه اخیر در سطحی متفاوت شد. رئیس‌جمهور، حسن روحانی، جنگل‌زدایی و عدم توجه به حریم رودخانه‌ها را عامل اصلی تشدید خسارت‌های ناشی از سیل در مناطق شهری دانست. پروانه مافی، نماینده مردم تهران، نیز بی‌توجهی به حریم رودخانه‌ها را به‌عنوان یکی از عوامل اصلی وضعیت ایجاد شده اعلام کرد. از دیگر عوامل مؤثر در تشدید اثرات سیل می‌توان به صدور مجوز ساخت‌وساز در حریم رودخانه‌ها و بسترهای خشک‌شده اشاره کرد. باری دیگر، فساد، رانت‌خواری و عدم شفافیت مسئولیت‌های نهادی به اقتصاد ایران آسیب رساند.

عدم وجود استراتژی جامع در سازمان ملی مدیریت بحران را می‌توان عاملی به مراتب مهم‌تر از ناکارآمدی تعامل بین سازمان‌های دولتی و قوه مجریه دانست، مانند بسیاری از سازمان‌های دولتی که تمرکز بر چارچوب‌های نظری باعث محدودیت اقدامات آن‌ها در زمان وقوع بلایا می‌شود. پژوهشی در خصوص بیمارستان‌های ایران نشان می‌دهد که داشتن طرح بحران و کمیته بحران بدون آشنایی با دانش مدیریت بحران، به مدیران کمکی در مواجهه با بحران نمی‌کند.

آنچه در این شرایط دیده می‌شود واکنش‌های سازمان نیافته و خودجوش دولت و جامعه است که منجر به اقدامات جسته‌گریخته در راستای کاهش خسارات می‌شود، بدون آنکه ثمره‌ای کاربردی برای مواجهه با بلایای محتمل در آینده داشته باشد.

با ادامه چنین شرایطی، ضعف موجود در ساختار دولتی ایران برطرف نخواهد شد. نظام دولتی بیش‌ازحد به نهادها وابسته است، درحالی‌که این نهادها قادر به انجام دقیق مسئولیت‌های خود نیستند، بین آن‌ها هماهنگی وجود ندارد و ساختار قوانین شفاف نیست. این کمبودها با شکست در تخصیص کارآمد منابع تشدید خواهد شد و پایه‌های اقتصادی ایران را تخریب خواهد کرد. هنوز مشخص نشده است که آیا مقامات ایرانی درس‌هایی از سیل اخیر گرفته‌اند و آیا قدم‌های کارآمدی برای مدیریت بلایای آینده بر خواهند داشت یا خیر.

نتیجه اینکه:

- ۱- سومدیریت گسترده در سطح کشور، بلایای طبیعی مانند سیل را به فجایعی انسان‌ساز تبدیل کرده است.
- ۲- عدم وجود استراتژی جامع در سازمان ملی مدیریت بحران منجر به واکنش‌های سازمان نیافته بین دولت و جامعه شده است.
- ۳- داشتن طرح و کمیته بحران بدون آشنایی با دانش مدیریت آن، کمکی در مواجهه با بحران نمی‌کند.
- ۴- مسئولیت‌گریزی دولت و مقصر دانستن سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و سازمان هواشناسی کشور در مواجهه با سیل اخیر، حاکی از فقدان هماهنگی بین نهادها و عدم شفافیت مسئولیت‌هاست.
- ۵- در حکومت و دولتی مسئول، با وقوع این سطح از سومدیریت، استعفای وزیر کشور و مسئولان ذی‌ربط ضروری است.
- ۶- طبق گزارش سازمان ملی مدیریت بحران ایران در سال ۱۳۹۳، پیش‌گیری از وقوع بلایای طبیعی و کاهش ریسک نیازمند اقدامات بلندمدت است.

۷- جنگل زدایی، عدم توجه به حریم رودخانه‌ها و صدور مجوز ساخت‌وساز در سیلاب‌دشت‌ها را می‌توان از عوامل مؤثر در تشدید تلفات و خسارات سیل دانست.

۸- عدم تصویب لایحه مربوط به صندوق غرامت بلایای طبیعی در مجلس و تخصیص منابع از صندوق توسعه ملی در هنگام وقوع سیل، منجر به شکل‌گیری فساد و رانت‌خواری سازمانی شده است.

۹- پندآموزی و برداشتن قدم‌های کارآمد در مدیریت بلایای طبیعی آینده، امری ضروری است.

برخی نکات کلیدی مؤثر در سیل اخیر ایران که در یادداشت فوق ذکر نشده‌اند

۱- سیل یک پدیده طبیعی است و احتمال رخداد آن در هر اقلیمی وجود دارد، از این رو نیاز است مدیریت ریسک بجای مدیریت بحران محور برنامه‌ریزی‌ها قرار گیرد.

۲- استفاده از پتانسیل مشارکت‌های مردمی امری مهم در سه مرحله مدیریت سیل (قبل، حین و بعد از سیل) است، درحالی‌که از این ظرفیت عظیم در کشور در دو مرحله قبل و حین سیل غفلت شده است.

۳- رویکرد غالب در ایران برای مواجهه با سیل رویکردهای صرفاً سازه‌ای است، درحالی‌که هم‌افزایی اقدامات سازه‌ای، آبخیزداری، محیط‌زیستی و جامعه‌شناسی یک حلقه مفقود در رویکرد مواجهه با سیل است.

۴- تهیه بانک اطلاعاتی جامع از سیل و خشکسالی در کشور ضروری است.

۵- علاوه بر دولت، مجلس و نهادهای قانونگذار نیز در قصور در مدیریت بلایای طبیعی به‌ویژه سیل اخیر دخیل هستند. برای نمونه:

طبق مصوبه مجلس در بودجه سال ۱۳۹۴ ۲ به وزارت نیرو اختیار داده شد که اراضی مسیلهای متروکه! از طریق مزایده عمومی به فروش برسد. این در حالی است که این مسأله با وظایف وزارت نیرو به‌عنوان متولی حریم و بستر رودخانه مغایر است و بر طبق اظهارات مختلف مسوولان، تجاوز به حریم و بستر رودخانه و عدم رعایت آن یکی از عوامل اصلی خسارات شدید سیل اخیر بوده است.

معطلی ۴۸ ماه تصویب قانون مدیریت بحران کشور که از سال ۱۳۹۴ به مجلس ارائه شده بود.

پی‌نوشت‌ها:

(۱-)

۲- وزارت نیرو اجازه دارد تا اراضی مسیل‌های ناشی از عوامل طبیعی و غیرطبیعی که به‌صورت متروکه در محدوده خدمات شهری به‌جامانده است و امکان وقوع سیل در آن‌ها وجود ندارد را از طریق مزایده عمومی به فروش رسانده و درآمد حاصل از فروش این اراضی را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند.