

فرا ترکیب متون و اسناد ناظر بر حکمرانی در مدیریت بحران (۱): (جایگاه و ارکان)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۲/۱۷

شماره مسلسل: ۲۰۷۰۴
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

فرا ترکیب متون و اسناد ناظر بر حکمرانی در مدیریت بحران (۱):
(جایگاه و ارکان)

نوع گزارش:

طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین:

فرشته دستواره

اظهار نظر کنندگان:

نسترن پیرکفاش فومنی (دفتر مطالعات مدیریت)، مهسا پایاب (دفتر مطالعات زیربنایی)،
محمد رضا شمس (دفتر مطالعات سیاسی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

رسول حسام (معاون سازمان مدیریت بحران کشور)،
حجت میرشکاری (کارشناس سازمان اداری و استخدامی کشور)

ناظران علمی:

مهدی امیری، حسن کریمی فرد

گرافیک و صفحه‌آرا:

زهرا دلاوری

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۷/۰۱

واژه‌های کلیدی:

۱. سازمان مدیریت بحران
۲. وزارت کشور
۳. جایگاه سیاسی- اداری
۴. مدیریت یکپارچه بحران



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۱۰	۲. پیشینه پژوهش
۱۰	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۱	۲-۲. سوابق تقنینی
۱۲	۳. روش پژوهش
۱۳	۴. شرح آسیب‌های مدیریت بحران در زمینه جایگاه سیاسی - اداری
۱۶	۵. جمع‌بندی و پیشنهادات
۱۷	۶. پیوست
۲۵	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۱۱	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی
۱۳	جدول ۳. گزاره‌های کلی مستخرج از فراترکیب متون و راهکارهای کلی
۱۸	جدول ۱ پیوست. فهرست منابع مطالعاتی، محتوای آنها، کدها و گزاره‌ها



فرا ترکیب متون و اسناد ناظر بر حکمرانی در مدیریت بحران (۱): (جایگاه و ارکان)

چکیده



است که در نتیجه آن هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای دخیل در مدیریت سوانح در اکثریت مواقع با اختلال مواجه می‌شود. در واقع مدیریت بحران نه در دولت و نه در وزارت کشور آن طور که مطلوب است مورد توجه قرار نگرفته و در حاشیه قرار دارد. لذا شایسته است در راستای تقویت ساز و کارهای همکاری و هماهنگی سیستم‌های نظارت و پشتیبانی در نظام مدیریت بحران و ایجاد مدیریت واحد، فصل دوم قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، در مواد قانونی مرتبط و با توجه به ملاحظه اصلی مندرج در این گزارش (رفع نقاط ضعف سازمان مدیریت بحران به لحاظ جایگاه سیاسی-اداری در سطوح ملی و محلی) بازنگری، تقویت و در صورت لزوم اصلاح شود.

مدیریت بلایا، فرایندی سیستماتیک و راهبردی است که هدف آن حفاظت از جان و مال مردم و زیرساخت‌های حیاتی کشور در برابر آسیب‌های احتمالی ناشی از حوادث طبیعی یا انسانی است. اهمیت مدیریت بحران در دولت‌ها به اندازه‌ای است که مدیریت موفق مخاطرات را می‌توان یکی از شاخص‌های توسعه یافتگی و بالندگی نظام سیاسی-اداری هر کشوری در نظر گرفت. موضوع گزارش پیش‌رو، فرا ترکیب متون و اسناد مرتبط با مدیریت بحران (جایگاه و ارکان) است. گزاره‌های حاصل از فرا ترکیب متون گویای این واقعیت است که پاشنه آشیل مدیریت حوادث در ایران، عدم باور به بحران و فقدان اقتدار نهادی و سازمانی مدیریت بلایا در سطوح ملی و محلی



بیان / شرح مسئله

در گزارش پیش‌رو مدیریت بحران در کشور از لحاظ جایگاه سیاسی - اداری در سطح ملی و محلی با فرا ترکیب متون و اسناد مرتبط آسیب‌شناسی شده است. در این روش پس از تعیین پدیده مطالعاتی (جایگاه سیاسی - اداری مدیریت بحران)، در مرحله دوم منابع، متون و مستندات انتخاب شده‌اند. جستجو و انتخاب منابع مطالعاتی در این پژوهش در مجموع با کلیدواژه «مدیریت بحران» صورت گرفته است. نتیجه جستجو ۲۹ منبع مطالعاتی مربوطه را در اختیار قرار داده است. منابع مطالعاتی شامل چهار دسته گزارش‌های کارشناسی، اسناد و متون قانونی، مقالات علمی - پژوهشی و نیز متن مصاحبه‌ها و نشست‌های برگزار شده با حضور متخصصان و دست‌اندرکاران عرصه مدیریت بحران است. با بازخوانی و مطالعه دقیق متون، جزئیات مفاهیم مؤکد، گزاره‌ها و پیام‌ها شناسایی و سپس ترکیب‌ها در دسته آسیب‌ها در بُعد جایگاه سیاسی - اداری شرح داده شده‌اند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌ها بیان می‌کند که پاشنه آشیل مدیریت بحران در ایران، عدم وجود باور به بحران در دیدگاه مقامات و مسئولان این حوزه و در نگرش مردم و نیز فقدان اقتدار نهادی و سازمانی مدیریت بحران است. تجربه نشان داده که چنین نقیصه‌ای، بازتاب‌هایی آسیب‌زا در مدیریت بحران در کشور به همراه داشته است. در حقیقت مدیریت بحران در کشور، جایگاه نهادی اثرگذار و نیرومند ندارد و این موضوع موجب ضعف مدیریتی، پشتیبانی و ارتباطی سازمان مدیریت بحران با سایر نهادهای دخیل در مدیریت سوانح شده است. آسیب‌های مدیریت بحران در بُعد جایگاه سیاسی - اداری در سطوح ملی و محلی به بیان زیر هستند:

الف) سازمان مدیریت بحران در میان وزارخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی مسئول در مدیریت بلایا
اقتدار نهادی ندارد: در این زمینه تجارب نشان می‌دهد که سازمان مدیریت بحران قادر نیست در مواقع بروز حادثه تمامی وزارخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بلایا را هماهنگ کند. افزون بر این، وجود برخی موازی‌کاری‌ها در فرماندهی حادثه نیز منجر به عدم توانایی سازمان در ایجاد هماهنگی‌ها در مقابله با حوادث شده

است. چنین وضعیتی مغایر با «بند ۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه» ابلاغی از جانب مقام معظم رهبری است که در آن بر ایجاد «مدیریت واحد» تأکید شده است. از آنجا که مدیریت بحران، ماهیت هماهنگ‌کنندگی دارد و یک موضوع بین‌دستگاهی است، ضرورت دارد سازمان یا نهاد متولی آن به‌عنوان یک واحد هماهنگ‌کننده و پشتیبان، اقتدار و توانایی ایجاد هماهنگی و یکپارچگی میان تعداد بسیاری از نهادهای دخیل و مسئول را داشته باشد. این مسئله در اغلب موارد مربوط به جایگاه سیاسی - اداری مدیریت بحران است که از قضا در کشور جایگاه سیاسی - اداری مدیریت بلایا نتوانسته است اقتدار مورد نیاز را جهت انجام بهتر هماهنگی‌ها ایجاد کند. سازمان مدیریت بحران در ایران علاوه بر اینکه به واسطه اهمیت اندک موضوع بحران در سطح و جایگاه سیاسی - اداری مناسبی نیست، بلکه در مقایسه با بسیاری از سازمان‌های دخیل در مدیریت بلایا، رتبه و مقام پایین‌تری دارد و هم‌تراز با سایر سازمان‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بحران نیست. برای مثال سازمان مدیریت بحران، به‌عنوان مرکز پشتیبان و مقررماندهی حادثه باید به وزارخانه‌های مختلف، سازمان برنامه‌بودجه و ... در راستای ایجاد هماهنگی‌ها برای مدیریت فاجعه، درخواست‌هایی ارائه دهد که در برخی مواقع با پاسخ مورد انتظار مواجه نمی‌شود. افزون بر این، وظایف سازمان مدیریت بحران، به گونه‌ای تعریف شده است که با جایگاه نهادی آن هیچ‌گونه تناسبی ندارد؛ در واقع سطح وظایف و مسئولیت‌های تعریف شده برای سازمان مدیریت بحران بسیار گسترده و نیز بالاتر از سطح و جایگاه سازمان است.

ب) نقش سازمان مدیریت بحران در مدیریت حوادث و در نسبت با وزارت کشور در هاله‌ای از ابهام قرار دارد: وزارت کشور در ایران، نهاد بالادست مدیریت بحران است که مقام وزیر، نایب‌رئیس شورای عالی مدیریت بحران و رئیس ستاد ملی مدیریت بحران است. در این میان، نقش سازمان مدیریت بحران نیز ارتقای همکاری و هماهنگی بین‌سازمانی به‌منظور ایجاد هم‌افزایی است. همچنین سازمان، نقش دبیری شورای عالی و ستاد ملی مدیریت بحران را نیز برعهده دارد، اما نکته قابل تأمل این است که در سوانح ملی یا حوادثی با پیامدهای مخرب جانی، روحی، روانی و مالی بالا، وزیر کشور در مقام مدیر بحران نقش آفرینی می‌کند و عملاً مشخص



د) در برخی از موارد، نگرش جدی و حرفه‌ای به اداره کل مدیریت بحران در استانداری‌ها و فرمانداری‌های کشور وجود ندارد: چنین شرایطی گویای این امر است که در سطح محلی (استان و شهرستان) نیز مدیریت بحران به شکلی شایسته مورد توجه قرار نگرفته است. مدیریت بحران در استانداری‌ها و فرمانداری‌ها در حاشیه و انزوا قرار دارد و جزء امور مهم این نهادها به شمار نمی‌آید. برای مثال، در اداره کل مدیریت بحران در استانداری‌ها، بعضاً مدیرانی ناآشنا با مدیریت بلایا منصوب می‌شوند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مهم‌ترین گزاره مستخرج از فراترکیب متون که «عدم اقتدار نهادی مدیریت بحران» در کشور است، به نظر می‌رسد تنها در صورتی که مدیریت بحران به‌عنوان یک ساختار حاکمیتی مهم در کشور اقتدار لازم را داشته باشد و یک سیستم فرماندهی واحد ایجاد شود، عملکرد بهتر خواهد شد و در نهایت روند عملیات به‌صورت هماهنگ و روان‌تر به اجرا گذاشته می‌شود و موازی‌کاری، اختلالات و قانون‌گریزی موجود در عرصه مدیریت بلایا نیز کاهش می‌یابد. لذا ضرورت دارد فصل دوم قانون مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۹۸، در مواد قانونی مرتبط و با توجه به ملاحظه اصلی مندرج در این گزارش (رفع نقاط ضعف سازمان مدیریت بحران به لحاظ جایگاه سیاسی - اداری در سطوح ملی و محلی) بازنگری، تقویت و در صورت لزوم اصلاح شود.

نیست که سازمان مدیریت بحران عهده‌دار کدام‌یک از سطح حوادث است. زیرا متولی سوانح در سطح استان و شهرستان، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها هستند. در واقع این وضعیت نقش سازمان مدیریت بحران را در مدیریت حوادث و در نسبت با وزارت کشور در هاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد که این مهم به‌ویژه در مواقع بروز فاجعه بیشتر آشکار می‌شود. همچنین شواهد بسیاری نشان می‌دهند که وزارت کشور، نگرش جدی و حرفه‌ای به سازمان مدیریت بحران به‌عنوان یک سازمان مهم و وابسته به خود ندارد؛ این موضوع در نحوه‌گزینش نیروی انسانی (عدم تخصص‌گرایی در انتصاب مدیران بحران)، ساختار و تشکیلات نامنسجم درون سازمان و... به‌وضوح قابل مشاهده است.

ج) مدیریت بحران در سطح محلی (استانداری‌ها و فرمانداری‌ها) اقتدار نهادی ندارد: مدیریت بحران در سطح محلی، به‌گونه‌ای است که مسئولان مدیریت بحران (استانداری و فرمانداری) در حوزه کاهش خطر حوادث و سوانح از اختیارات صریح و روشن و همچنین منابع کافی برای انجام هماهنگی‌ها در مدیریت بحران برخوردار نیستند. البته در مواردی مشاهده شده که شخص استاندار یا فرماندار به‌واسطه نفوذ و توانایی بالای خود به منابع و اختیاراتی دست یافته است. این در حالی است که در سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور بیان شده است که کل مسئولین در سطوح مختلف و جوامع محلی باید برای کاهش خطر حوادث و سوانح از اختیارات کافی برخوردار شوند، اما در عرصه اجرا مدیریت بحران در کشور به تمرکزگرایی گرایش بیشتری دارد.

۱. مقدمه

اصطلاحات «بحران»^۱ و «بلایا»^۲ مفاهیمی هستند که در عین شباهت و نزدیکی، تفاوت‌های معنایی با یکدیگر دارند. بحران، به شرایطی اطلاق می‌شود که نیاز به توجه و تصمیم‌گیری سریع برای جلوگیری از تشدید آن دارد، در حالی که بلایا، رویدادی ناگهانی و فاجعه‌بار است که منجر به ایجاد خسارات قابل توجهی می‌شود. بحران، اغلب لحظات آشوب و خطر است که اگر به‌درستی مدیریت نشود، می‌تواند منجر به پیامدهای مخربی شود. از سوی دیگر، بلایا، تحقق بدترین سناریوهاست که اغلب ظرفیت مدیریت و پاسخ‌گویی مؤثر و کارآمد را تحت تأثیر قرار می‌دهد [۱].

به‌طور کلی بحران و بلایا، هر دو شامل موارد اضطراری بوده، اما از نظر مقیاس، دامنه اثر و واکنش متفاوت هستند. بحران اغلب می‌تواند دامنه تأثیر کم تا زیاد داشته باشد و ممکن است در مواقعی تنها یک فرد یا سازمان خاصی را تحت تأثیر قرار دهد. در مقابل، بلایا معمولاً در مقیاس بزرگ‌تر، منطقه یا جمعیت وسیع‌تری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بلایای طبیعی و انسانی مانند طوفان، زلزله، آتش‌سوزی، سقوط هواپیما و... حوادثی هستند که غالباً موجب تخریب گسترده شده و بخشی از جوامع انسانی یا یک منطقه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. یکی دیگر از تفاوت‌های مهم بین بحران و بلایا، واکنش مورد

1. Crisis
2. Disaster

نیاز برای رسیدگی به وضعیت پیش آمده است. در یک بحران، تمرکز بر مدیریت سریع و به حداقل رساندن آسیب‌های احتمالی است، اما واکنش به بلا یا اغلب شامل هماهنگی بین چندین سازمان و نهادهای دولتی و غیردولتی برای ارائه خدمات اضطراری، پشتیبانی، تأمین پناهگاه و رسیدگی به افراد آسیب‌دیده است [۲]. بنابراین می‌توان گفت بحران و بلا یا جدا از یکدیگر نیستند، اما بلا یا در دل بحران نهفته است و مدیریت بحران شامل مدیریت بلا یا^۱ نیز می‌شود. در واقع بحران نسبت به بلا یا کلی‌تر بوده و دامنه‌ها و عرصه‌های مختلف را دربرمی‌گیرد. بر این اساس در ادبیات جهانی، مدیریت بلا یا یا سوانح یا حوادث و یا فاجعه بیشتر مصطلح است؛ زیرا در این زمینه چنین گزاره‌ای علمی‌تر و تخصصی‌تر است. امروزه به دلیل وقوع پدیده تغییر اقلیم و سایر دلایل، میزان بلا یا ی طبیعی افزایش یافته است. در طول ۱۰۰ سال گذشته فراوانی بلا یا ی طبیعی رشد تصاعدی داشته که جوامع بسیاری را تحت تأثیر قرار داده است. طبق گزارش مرکز پژوهش‌های اپیدمیولوژی بلا یا،^۲ بلا یا «وضعیت یا رویدادی است که ظرفیت محلی را تحت الشعاع قرار می‌دهد و نیاز به درخواست کمک در سطح ملی یا بین‌المللی دارد. رویدادی غیر قابل پیش‌بینی و اغلب ناگهانی است که باعث خسارات، ویرانی و رنج انسانی بزرگ می‌شود». سیستم مدیریت بلا یا در رویارویی با بلا یا به منابع اقتصادی و انسانی نیاز دارد. این سیستم از چهار مرحله کاهش، آمادگی، پاسخ و بازیابی تشکیل شده است.

۱ در مرحله کاهش، فعالیت‌های مقدماتی برای به حداقل رساندن آثار بلا یا برنامه‌ریزی می‌شود.

۲ برنامه‌های آمادگی نیز برای افزایش دانش و ظرفیت جامعه برای پاسخ‌گویی مؤثر به فاجعه و بازیابی تأثیرات وخیم بلا یا ضروری است.

۳ در مرحله پاسخ، نجات جان افراد و کاهش آثار مخرب بلا یا، خدمات اضطراری و کمک‌های مردمی سازماندهی می‌شود.

۴ در این مرحله شرایط و وضعیت معیشت، امکانات و زندگی افراد جوامع آسیب‌دیده باید احیا و بهبود یابد. نکته مهم این است که این اقدامات به صورت به هم پیوسته و با هماهنگی انجام می‌پذیرد و در نتیجه بیش از پیش بر پیچیدگی و اهمیت مدیریت می‌افزاید [۳].

مدیریت بلا یا در دو محور کلی قابل بررسی است:

محور اول: دربرگیرنده جایگاه سیاسی-اداری مدیریت بحران در ابعاد ملی و محلی است که هم‌زمان به ارتباط بین نهادهای دخیل و مسئول در مدیریت بلا یا اشاره دارد.

محور دوم: مسئولیت‌ها، برنامه‌ها و اقدامات مدیریت بلا یا را شامل می‌شود.

شایان ذکر است در این نوشته به دلیل اینکه در کشور بیشتر واژه بحران مورد نظر است، از گزاره «مدیریت بحران» استفاده خواهد شد. هدف گزارش پیش‌رو، فراتر کتب اسناد و متون در حوزه مدیریت بحران (جایگاه و ارکان) است. به بیان دیگر در این نوشته، مسئله ایران در مدیریت بحران در بُعد جایگاه و ارکان با اتکا بر رویکرد کیفی کنکاش و کشف خواهد شد. فراتر کتب، نوعی استراتژی در روش کیفی است که مبتنی بر مرور سیستماتیک مطالعات کتابخانه‌ای و برای ایجاد شناختی ژرف پیرامون پدیده مورد مطالعه انجام می‌گیرد که منجر به درک و کسب بینش جامع‌تری از آن پدیده می‌شود [۴]. در این پژوهش و در مراحل انجام فراتر کتب، پس از انتخاب موضع مطالعاتی (مدیریت بحران)، در مرحله دوم علاوه بر مصاحبه و برگزاری جلسات با دست‌اندرکاران و متخصصان این حوزه، با مطالعه دقیق متون منتخب، پیام‌ها شناسایی و سپس ترکیب‌ها در دسته آسیب‌های جایگاه سیاسی-اداری مدیریت بحران در کشور شرح داده خواهند شد. شایان ذکر است که در گزارش جداگانه‌ای به فراتر کتب اسناد و متون مرتبط با مجموعه فرایندهای مراحل مختلف مدیریت بحران پرداخته خواهد شد.

1. Disaster Management

۲. این مرکز برای بیش از ۴۰ سال در زمینه مطالعات بین‌المللی بهداشت بلا یا و فعالیت‌های مرتبط با امداد، توان‌بخشی و توسعه فعال بوده است. این مرکز پژوهشی، آموزش و تخصص فنی را در موارد اضطراری بشردوستانه، به‌ویژه در بهداشت عمومی و اپیدمیولوژی ترویج می‌کند. اپیدمیولوژی به علم مطالعه نحوه انتشار بیماری‌ها و عوامل بیماری‌زا اشاره دارد.

The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)

3. Meta Synthesis



۲. پیشینه پژوهش



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

سوابق مطالعاتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌طور مشخص در زمینه مدیریت بحران در ایران اندک بوده و

در اکثر مطالعات به اظهار نظر کارشناسی طرح‌ها و لوایح در این حوزه و بررسی تجارب جهانی مدیریت بلایا پرداخته شده است. گزارش‌های مرتبط با موضوع این نوشته به شرح جدول ۱ هستند.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران	۱۳۹۶	۱۵۷۹۱	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	این گزارش با این دیدگاه که مسئولیت ایجاد خطر حوادث و سوانح برعهده سیاست‌ها و برنامه‌های ناصحیح و نامتوازن توسعه ملی و بخش‌ها و سازمان‌های مسئول اجرای آن است، به بررسی مبانی دوازده‌گانه قانونگذاری و تدوین راهبردهای ملی مدیریت بحران پرداخته است. اولین موردی که این گزارش در قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی به آن اشاره دارد، تبیین رابطه بنیادین و نسبت میان توسعه ملی یک کشور و تأثیر منفی خطر حوادث و سوانح بر آن و راه‌های پیشگیری و کاهش خطر حوادث است [۵].
۲	ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران	۱۴۰۱	۱۸۲۶۹	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	در این نوشتار، موضوع ادغام نهادهای امدادی و تشکیل یک نهاد یکپارچه در دو سطح مورد بررسی قرار گرفته است: در سطح اول: بررسی مختصات درونی و ماهوی دستگاه‌های موضوعه مطالعه شده است، در سطح دوم: ویژگی‌ها و کارکردهای ترکیب‌یافته این نهادها در قالب یک نهاد واحد به نام وزارتخانه و ملاحظات اجتماعی و حقوقی آن نقد شده است [۶].
۳	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور»	۱۴۰۱	۱۸۷۲۳	مطالعات مدیریت	در این متن آمده است که با گذشت کمتر از دو سال از تصویب قانون مدیریت بحران کشور، برخی از نمایندگان مجلس طرحی برای اعمال تغییراتی در این قانون ارائه داده‌اند. در مقدمه توجیهی طرح بیان شده که مشکلات قانون مدیریت بحران آشکار شده، این در حالی است که اسناد و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون مدیریت بحران کشور همچنان در حال نهایی شدن است. بنابراین، در شرایطی که این قانون در حال طی کردن مقدمات اجرایی است، چنین ادعایی که برای آن شواهد و مستندات هم ارائه نشده قابل پذیرش نیست. بنابراین، ضرورت دارد فرصت اجرا به قانون مذکور که فرایند تصویب طولانی در مجلس شورای اسلامی داشته، داده شود و پس از آن نیز با اتکا به شواهد و مستندات معتبر نسبت به اصلاح مشکلات احتمالی اقدام شود [۷].
۴	بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران	۱۴۰۲	۱۹۲۴۳	مطالعات زیربنایی	در این مطالعه اشاره شده است که رخداد بحران‌ها، سرمایه و بودجه زیادی را از سطوح مختلف دولت مرکزی تا مدیریت‌های محلی به خود اختصاص می‌دهند. کشور ایران هم به لحاظ طیف ۵۶ نوع مخاطره طبیعی و انسان‌ساخت و هم شدت خسارت و پوشش مخاطراتی نظیر خشک‌سالی، زلزله و سیل شرایط ویژه‌ای دارد. براساس نقل قول متواتر، ایران، جزء ۱۰ کشور پرمخاطره در دنیاست. بنابراین با توجه به محدودیت‌های مالی و بودجه‌ای کشور برخی پیشنهادها ضروری و مورد تأکید است؛ از جمله تأمین منابع پایدار برای جمعیت هلال احمر به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین نهادهای مشارکت‌کننده در امداد رسانی. ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی شریان‌های حیاتی و زیرساخت‌های زیربنایی کشور، بافت‌های ناکارآمد شهری و ساختمان‌های ناپایمن و بحرانی به میزان حداقل ۱۰ درصد ۱۰٪ سالیانه به‌منظور پیشگیری و کاهش تلفات در حوادث و بلایا و در نهایت توجه به توسعه زیرساخت‌های لازم جهت پیشگیری، هشدار و پایش در پیش، حین و پس از بحران [۸].

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان / نهاد	توضیحات
۵	بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۷): موضوع تبصره (۱۱) - حوادث و بحران	۱۴۰۳	۲۰۲۰۴	مطالعات زیربنایی	در این گزارش بیان شده است که نکته حائز اهمیت در سیاستگذاری کلان مدیریت بحران، تقدم و صرفه پیشگیری از بحران بر اقدامات پسینی است. این صرفه جویی، تأثیر مستقیم بر کاهش مصارف بودجه و توانایی دولت در تخصیص منابع به سایر حوزه‌های ضروری خواهد داشت. همچنین اشاره شده است که از جمله نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور پرداختن به موضوع حوادث و بحران ذیل یک تبصره (سرفصل) است. با توجه به سهم حداقل ۵ درصدی خسارات و بازسوانح در بودجه کشور و تأثیر چندین برابری هزینه‌کرد در پیشگیری نسبت به بازسازی، این تغییر زمینه‌ساز کاهش خسارت‌های مالی و جانی و حتی صرفه بودجه‌ای خواهد شد [۹].

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی

در حال حاضر مهم‌ترین متن قانونی و حقوقی در عرصه مدیریت بحران «قانون مدیریت بحران کشور» مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۸ است.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	عنوان قانون	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	محتوای ماده قانونی
۱	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷	در این متن قانونی بیان شده است که به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکلهای مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی، منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل می‌گردد [۱۰].
۲	بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۳	در این بند در رابطه با موضوع مدیریت بحران اشاره شده است که «به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشک‌سالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (طرف مدت ۱۰ روز) و تصویب هیئت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد» [۱۱].
۳	قانون مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸	در این متن قانونی به منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکامی وضع شده است [۱۲].

مأخذ: همان.



مرحله‌ای سندلوسکی و باروسو^۱ است، که عبارتند از:

- تنظیم پرسش پژوهش،
- بررسی نظام‌مند متون،
- جستجو و انتخاب مقاله‌های مناسب و مرتبط با موضوع،
- استخراج اطلاعات مقاله‌ها،
- تجزیه و تحلیل و ترکیب یافته‌ها،
- کنترل کیفیت،
- ارائه یافته‌ها [۱۵].

تجزیه و تحلیل در فراترکیب غالباً از طریق روش تحلیل محتوا انجام می‌پذیرد. تحلیل محتوا، یکی از روش‌های کلاسیک تحلیل داده‌های متنی است، بی‌آنکه به این توجه داشته باشد که از کجا آمده‌اند و در مورد محصولات رسانه‌ای تا داده‌های مصاحبه‌ای کاربرد دارد. یکی از ویژگی‌های برجسته این روش، استفاده از مقوله‌هایی است که اکثراً از الگوهای نظری اخذ شده‌اند. نکته مهم در این روش این است که در اینجا برخلاف سایر رویکردها هدف، تقلیل داده‌هاست. در این روش، پژوهشگر جهت تحلیل متن‌های انتخاب شده، محتوای پیام را با کمک تفسیر و در قالب کد از دل داده‌ها بیرون می‌کشد. تکنیک‌های انجام تحلیل محتوا شامل سه نوع است:

۱ تلخیص در تحلیل محتوا: در این روش، گزاره‌هایی که ارتباط چندانی با پرسش پژوهش ندارند کنار گذاشته می‌شوند و گزاره‌های مشابه دسته‌بندی و خلاصه می‌شوند.

۲ تحلیل محتوای تفسیری: این روش، عبارت‌های مبسوط، مبهم یا ضدونقیض را از طریق وارد کردن داده‌های زمینه‌ای به تحلیل، روشن و قابل فهم می‌کند.

۳ تحلیل محتوای ساختاربخش: این روش در داده‌ها به دنبال گونه‌ها یا ساختارهای صوری است. در حقیقت این ساختاربندی در سطح صوری سنخ‌بندی و درجه‌بندی می‌شود [۱۶].

در این نوشتار در روش فراترکیب برای تحلیل کیفی پژوهش‌های گذشته، پس از انتخاب متون و منابع مطالعاتی با توجه به موضوع مدیریت بحران (جایگاه و ارکان)، بررسی کیفیت روش شناختی منابع و یافته‌های آنها، به‌طور مشخص یافته‌های محتوایی پژوهش‌های منتخب مرور شده و با استفاده از روش تحلیل محتوا

فراترکیب، یک روش پژوهش کیفی استقرایی است که شامل نمونه‌گیری، تجزیه و تحلیل دقیق داده‌های کیفی و سپس ترکیب آنها و جمع‌بندی نتایج پژوهش‌هاست. در واقع پژوهش‌های فراترکیب مولد نظریه در رویکردهای کیفی هستند و به‌طور کلی مبتنی بر روش‌های نظریه زمینه‌ای هستند. ترکیب یافته‌های تحقیقات کیفی انتشار یافته (یعنی داده‌های خام) منجر به تجمیع و ارائه یافته‌هایی می‌شود که فراتر از یک جمع‌بندی ساده است و به بیان دیگر از یک حقیقت یا واقعیت رونمایی می‌کند. گفتنی است این واقعیت یا حقیقت در موضوع مورد نظر به‌گونه‌ای است که پتانسیل تصمیم‌گیری و اقدام را در بر می‌گیرد [۱۳].

فراترکیب یافته‌های سایر تحقیقات کیفی در زمینه یک موضوع را به‌عنوان داده به کار می‌گیرد. بنابراین نمونه‌های مطالعه فراترکیب را «مطالعات کیفی» تشکیل می‌دهند که محقق براساس پرسش پژوهش، آنها را وارد تحقیق می‌کند و هدف نهایی ارائه تفاسیر جدیدی از پدیده مورد نظر است. این تفاسیر، برداشت‌ها و استنتاج‌هایی هستند که از بررسی تمام مطالعات مرتبط با آن پدیده خاص مشتق شده‌اند و بنابراین یافته‌ها و تفاسیر جدیدی که از مطالعه فراترکیب به دست می‌آید، ممکن است در هیچ‌یک از مقالات اولیه یافت نشود. گفتنی است که رویکرد فراترکیب نه تنها برای شناخت مطالعات تحقیقات چندگانه مهم است، بلکه توانایی شناسایی شکاف‌ها و ناکارآمدی‌های محتوایی تحقیق را دارد و می‌تواند عمق ابعاد و تفسیر را به مطالعات کیفی اضافه کند. در تجزیه و تحلیل یافته‌های هر کدام از مطالعات منتخب جهت سنتز، دوروش متداول وجود دارد:

اولین روش، تحلیل هر متن بدون در نظر گرفتن چارچوب مفهومی است. در این موارد، روند تجزیه و تحلیل داده‌ها با بازخوانی یافته‌ها از هر مطالعه شروع می‌شود و به تدریج به سمت سنتز و تفسیر یافته‌ها در طول مطالعات حرکت می‌کند.

دومین روش، تحلیل متن براساس چارچوبی از پیش تعیین شده است. در این روش، کدهای از پیش تعیین شده‌ای برای تجزیه و ترکیب مفاهیم و ارتباطات بین آنها وجود دارد. محققان ممکن است قبل از کدگذاری با یک لیست از کدها شروع و هر مطالعه را در آنزوا بررسی کنند [۱۴]. اما متداول‌ترین روش فراترکیب، روش ۷

1. Sandelowski and Barroso

جستجو، ۲۹ منبع مطالعاتی مربوطه را در اختیار قرار داده است که در چهار دسته شامل: گزارش‌های کارشناسی، اسناد و متون قانونی، مقالات علمی- پژوهشی و نیز متن مصاحبه‌ها و نشست‌های برگزار شده با حضور متخصصان و دست‌اندرکاران عرصه مدیریت بحران (با محوریت آسیب‌شناسی) قرار دارند. پس از انجام مراحل تحلیل محتوا، کدها و گزاره‌هایی موجز استخراج شده که پیوست گزارش شده است (جدول ۳)، اما پس از ترکیب و تلفیق کدها و گزاره‌های موجز، گزاره‌هایی کلی ایجاد شده است که محتوای این گزاره‌ها آسیب‌ها و چالش‌های موجود در زمینه جایگاه و ارکان مدیریت بحران و همچنین برخی از آنها راهکارهای کلی را نشان می‌دهند. در جدول زیر به گزاره‌ها و راهکارهای کلی اشاره شده است.

به استخراج کدها، تعبیر، پیام‌ها و مفاهیم ارائه شده در اطلاعات کیفی پرداخته شده تا با همسان‌سازی و تلفیق آنها، ترکیب‌های تفسیری و تعبیر جدید و جامع‌تری ارائه شود. همان‌طور که اشاره شد این گزاره‌ها در موضوع آسیب‌های مدیریت بحران در بُعد جایگاه سیاسی- اداری دسته‌بندی و ارائه خواهند شد. در واقع در این روش بر مطالعات کیفی مرتبط با مدیریت بحران تمرکز داریم که لزوماً شامل مبانی نظری گسترده‌ای نیستند و به‌جای ارائه مرور یا خلاصه‌ای جامع از یافته‌ها، یک ترکیب تفسیری از یافته‌ها و داده‌های اصلی مطالعات منتخب ایجاد خواهد شد. جستجو و انتخاب منابع مطالعاتی در این پژوهش در مجموع با کلیدواژه «مدیریت بحران» و «جایگاه و ارکان» انجام شده است. نتیجه

جدول ۳. گزاره‌های کلی مستخرج از فرا ترکیب متون و راهکارهای کلی

راهکار کلی	گزاره‌های کلی	ردیف
<ul style="list-style-type: none"> - اصلاحات ساختاری مدیریت بحران، - ارتقای سازمانی مدیریت بحران، - تغییر جایگاه نهادی مدیریت بحران، - ایجاد مدیریت واحد و مقتدر بحران. 	نبود فرماندهی واحد در میدان حادثه	۱
	نامشخص بودن متولی اصلی بحران در میدان فاجعه	۲
	قدرت اثرگذاری و نفوذ اندک نهاد مدیریت بحران در میان سایر دستگاه‌های مسئول	۳
	عدم اقتدار نهادی سازمان مدیریت بحران	۴
	جایگاه نهادی نامناسب سازمان مدیریت بحران	۵
	تقابل سازمان مدیریت بحران و وزارت کشور	۶
	انزوای مدیریت بحران در وزارت کشور	۷
<ul style="list-style-type: none"> - تمرکززدایی در مدیریت بحران، - تفویض اختیار به مدیران محلی بحران. 	عدم اقتدار نهادی مدیریت بحران در سطح محلی	۸
	انزوای مدیریت بحران در ساختار مدیریت محلی	۹
	مدیریت متمرکز بحران	۱۰

مأخذ: همان.

۴. شرح آسیب‌های مدیریت بحران در زمینه جایگاه سیاسی- اداری

سازمان مدیریت بحران کشور از جمله سازمان‌های دولتی ایران و وابسته به وزارت کشور است که وظیفه آمادگی و پیشگیری از بحران‌ها، مدیریت آنها و ارائه کمک‌های اولیه به آسیب‌دیدگان و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده را بر عهده دارد. در واقع این سازمان مسئول یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و

جایگاه سیاسی- اداری مدیریت بحران به معنای رتبه، رده، مقام و قدرت سازمان مدیریت بحران در نسبت با وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی ذی‌ربط مدیریت بلایا و همچنین رابطه آن با نهاد بالادست خود یعنی «وزارت کشور» است. این جایگاه هم در سطح ملی و هم در سطح محلی تعریف می‌شود.



ارتقای اثربخشی آن است. طبق قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۸۷، در تمامی مراحل مدیریت حوادث اعم از مرحله کاهش، پاسخ، بازسازی و بازیابی باید امکانات و لوازم وزار تخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی و خصوصی، بانک‌ها و بیمه‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، در اختیار سازمان مدیریت بحران کشور قرار گیرد. همچنین طبق تبصره «۱» ماده (۸) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، ساختار سازمانی مناسب و متنظر برای وظایف سازمان در سطوح محلی (استانی و شهرستانی) به ترتیب زیر نظر استاندار و فرماندار متناسب با حجم وظایف، گستره جغرافیایی، شرایط اقلیمی و حساسیت‌های منطقه‌ای به پیشنهاد سازمان طراحی شده است. در حال حاضر مدیریت بحران در استانداری‌ها در اداره کل مدیریت بحران ذیل معاونت هماهنگی امور عمرانی قرار دارد. در فرمانداری‌ها نیز توسط کارشناس مربوطه ذیل معاونت برنامه‌ریزی و هماهنگی امور عمرانی پیگیری می‌شود [۱۲].

شایان ذکر است که در کلان‌شهر تهران «سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران» برای مدیریت خطر و ارتقای توانمندی و تاب‌آوری تهران با پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش خطر حوادث و بحران‌ها، آمادگی همه‌جانبه به‌منظور پاسخ مؤثر و مواجهه به‌نگام با شرایط اضطراری و بازیابی، بازسازی و بازتوانی پس از وقوع حوادث و بحران‌ها و نیز تدوین و به‌روزرسانی ضوابط و الزامات سلامت ایمنی و محیط زیست و پدافند غیرعامل در فضاها و مراکز مرتبط با حوزه وظایف شهرداری تهران تشکیل شده است [۱۷].

با این مقدمه و با ترکیب گزاره‌های مشابه، آسیب‌های نهایی به شرح و قرار زیر استخراج شده‌اند که تفسیر هر یک از آسیب‌ها به‌طور مشخص از متن مقالات، گزارش‌های کارشناسی، اسناد حقوقی و مصاحبه‌ها اقتباس شده است.

الف) سازمان مدیریت بحران در میان وزار تخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی مسئول در مدیریت بلایا اقتدار نهادی ندارد: در این زمینه اطلاعات موجود نشان می‌دهد که سازمان مدیریت بحران قادر نیست در مواقع بروز حادثه تمامی وزار تخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بلایا را

هماهنگ کند. از آنجاکه مدیریت بحران ماهیت هماهنگ‌کنندگی دارد و یک موضوع بین‌دستگاهی است، ضرورت دارد سازمان یا نهاد متولی آن اقتدار داشته باشد تا همه از دستورات وی پیروی کنند، لذا مدیریت بحران از لحاظ جایگاه سیاسی-اداری در کشور مقتدر نیست. در حقیقت هماهنگ‌کنندگی مدیریت بحران باید به شیوه‌ای باشد که دستگاه‌ها و نهادهای دخیل در این امر از دستورات و فرامین مدیریت بحران پیروی کنند، اما در بسیاری از مواقع ملاحظه شده که اقتدار سازمان مدیریت بحران به اقتدار شخص وابسته است، در حالی که آنچه که برای سازمان در مراحل مختلف مدیریت بحران اقتدار می‌آفریند جایگاه، اختیارات، ابزار، امکانات و منابع مالی است. به بیان دیگر جایگاه مناسب و مقتدر، ابزار مهم مدیریت بحران است. در حال حاضر به دلایل مختلف که مهم‌ترین آن ضعف جایگاه سازمانی مدیریت بحران در کشور است، بسیاری از سازمان‌ها و وزار تخانه‌ها به قانون مدیریت بحران کشور اهمیت چندانی نمی‌دهند و سازمان مدیریت بحران نتوانسته است به‌خوبی دستگاه‌های مختلف را به اجرای مفاد قانون مذکور ملزم کند. علاوه بر این، عدم اقتدار سازمان مدیریت بحران منجر به مشخص نبودن فرمانده اصلی بحران در مراحل گوناگون مدیریت سوانح و به‌ویژه در مرحله مقابله با بلایا شده است که هر کدام از نهادهای ذی‌ربط در مدیریت بحران در برخی مواقع بدون هماهنگی وارد میدان می‌شوند. چنین وضعیتی مغایر با «بند ۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» ابلاغی از جانب مقام معظم رهبری است که در این سیاست‌ها بر ایجاد «مدیریت واحد» تأکید شده است. حتی جایگاه و رتبه سازمان مدیریت بحران کشور با سایر سازمان‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بحران هم‌تراز نیست. در واقع سازمان مدیریت بحران در کشور علاوه بر اینکه به‌واسطه اهمیت اندک موضوع بحران در سطح و جایگاه سیاسی-اداری مناسبی نیست، بلکه در مقایسه با بسیاری از سازمان‌های دخیل در مدیریت بلایا، رتبه و مقام پایین‌تری هم دارد. افزون بر این، وظایف سازمان مدیریت بحران به‌گونه‌ای تعریف شده است که با جایگاه نهادی آن هیچ‌گونه تناسبی ندارد؛ در واقع سطح و مسئولیت‌های تعریف شده برای سازمان مدیریت بحران بسیار گسترده و نیز بالاتر از سطح و جایگاه سازمان است. برای مثال سازمان مدیریت بحران به‌عنوان مرکز پشتیبان و مقررماندهی حادثه باید به وزار تخانه‌های مختلف، سازمان برنامه‌بودجه و ... در راستای ایجاد هماهنگی‌ها برای مدیریت فاجعه، درخواست‌هایی ارائه دهد که در برخی موارد با

تخصص گرایی در انتصاب مدیران بحران، ساختار و تشکیلات نامنسجم درون سازمان و... به وضوح قابل مشاهده است. در حقیقت سازمان مدیریت بحران با وزارت کشور عجین نشده است.

ج) مدیریت بحران در سطح محلی (استاندارداری ها و فرمانداری ها) اقتدار نهادی ندارد: مدیریت بحران در سطح محلی، به گونه ای است که مسئولان مدیریت بحران (استاندارداری و فرمانداری) در حوزه کاهش خطر حوادث و سوانح از اختیارات صریح و روشن و نیز منابع کافی برای انجام هماهنگی ها در مدیریت بحران برخوردار نیستند. البته در مواقعی مشاهده شده است که شخص استاندار یا فرماندار به واسطه نفوذ و توانایی بالای خود توانسته به منابع و اختیاراتی دست یابد. این در حالی است که در سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور بیان شده است که کل مسئولین در سطوح مختلف و جوامع محلی باید برای کاهش خطر حوادث و سوانح از اختیارات کافی برخوردار شوند، اما در عرصه اجرا مدیریت بحران در کشور به تمرکزگرایی گرایش بیشتری دارد. شایان ذکر است که در مدیریت بحران به هر اندازه که سطوح محلی (استاندارداری ها، فرمانداری ها و همچنین شهرداری ها) فعال باشند، به همان اندازه مدیریت بحران آسان تر و سریع تر خواهد بود. مدیران واحدهای محلی به دلیل اینکه به میدان حادثه نزدیک تر و با آن آشنا هستند، به درستی می توانند تمهیدات مورد نیاز را برای مدیریت حوادث شناسایی و اتخاذ کنند.

د) در برخی از موارد، نگرش جدی و حرفه ای به اداره کل مدیریت بحران در استانداردی ها و فرمانداری های کشور وجود ندارد: چنین شرایطی گویای این امر است که در سطح محلی (استان و شهرستان) نیز مدیریت بحران به معنای واقعی کلمه مورد توجه قرار نگرفته است. برای مثال، با توجه به اهمیت بالای موضوع بحران، رده پستی تعریف شده برای ریاست مدیریت بحران در مقیاس استان به جای آنکه در سطح معاونت استاندار و جانشین استاندار در ستاد مدیریت بحران استان باشد، در جایگاه ریاست اداره کل مدیریت بحران تعریف شده است که جزء اعضای کارگروه های متعدد در استانداری نیز تعریف نشده و همچنین رده پستی تعریف شده برای مدیریت بحران در شهرستان ها نیز در سطح کارشناس است. در واقع اختصاص پست هایی با رده پایین به مدیریت بحران در استان ها و شهرستان ها موجب شده است که تبعیت پذیری از این پست ها در انجام امور مختلف و مرتبط

پاسخ مورد انتظار مواجه نمی شود. چنین ترتیبی مسائل بسیاری را در مدیریت حوادث به ویژه در میدان فاجعه ایجاد می کند و روند هماهنگی ها را مختل می نماید و این چالش منجر به ضعف ارتباطی سازمان مدیریت بحران با سایر نهادهای دخیل در مدیریت بلایا شده است. گفتنی است که رئیس سازمان مدیریت بحران به عنوان یکی از اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و همچنین شورای عالی بیمه، در این شوراها از حق رأی برخوردار نیست؛ این در حالی است که موضوعات و تصمیمات مرتبط با شهرسازی و معماری و نیز بیمه از جمله ارکان مهم و مرتبط با مدیریت بلایا به شمار می آیند.

ب) نقش سازمان مدیریت بحران در مدیریت حوادث و در نسبت با وزارت کشور در هاله ای از ابهام قرار دارد: در شرح مأموریت ها و وظایف مهم وزارت کشور آمده است که «وزارت کشور وظیفه تأمین و حفظ امنیت داخلی و استقرار نظم و آرامش و برنامه ریزی و اعمال مدیریت در جهت رفع بحران های ناشی از حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه» را بر عهده دارد. در حقیقت وزارت کشور در ایران، نهاد بالادست مدیریت بحران است که مقام وزیر، نایب رئیس شورای عالی مدیریت بحران و رئیس ستاد ملی مدیریت بحران است. در این میان نقش سازمان مدیریت بحران نیز از تقای همکاری و هماهنگی بین سازمانی به منظور ایجاد هم افزایی است. همچنین سازمان، نقش دبیری شورای عالی و ستاد ملی مدیریت بحران را نیز بر عهده دارد. در واقع مدیریت بحران از مأموریت های اصلی وزارت کشور است و به همین دلیل سازمان مدیریت بحران، به عنوان نهاد هماهنگ کننده و اجرایی وابسته به این وزارتخانه تشکیل شده است، اما نکته قابل تأمل این است که در سوانح ملی یا حوادثی با پیامدهای مخرب جانی، روحی، روانی و مالی بالا، وزیر کشور در مقام مدیر بحران نقش آفرینی می کند و عملاً مشخص نیست که سازمان مدیریت بحران عهده دار کدام یک از سطح حوادث است. زیرا متولی سوانح در سطح استان و شهرستان، استانداری ها و فرمانداری ها هستند. در واقع این وضعیت نقش سازمان مدیریت بحران را در مدیریت حوادث و در نسبت با وزارت کشور در هاله ای از ابهام قرار می دهد که این مهم به ویژه در مواقع بروز فاجعه بیشتر آشکار می شود. همچنین شواهد و قرائن بسیاری نشان می دهند که وزارت کشور نگرش جدی و حرفه ای به سازمان مدیریت بحران به عنوان یک سازمان مهم و وابسته به خود ندارد؛ این موضوع در نحوه گزینش نیروی انسانی (عدم



بلايا در اين بخش منصوب می‌شوند. همچنين بر خلاف قانون، جلسات مدیریت بحران به ندرت برگزار می‌شود که اين موضوع ناشی از بی‌اهمیت بودن بحران و احتمال وقوع آن در سطح محلی است که مطمئناً پیامدهای آسیب‌زایی برای مدیریت بحران در آینده ایجاد خواهد کرد.

با مدیریت بلايا میان نهادهای دخیل کاهش یابد. اين مسئله نشان‌دهنده آن است که نگرش جدی و حرفه‌ای به مدیریت بحران در استانداری‌ها و فرمانداری‌های کشور وجود ندارد. همچون مقیاس ملی، مدیریت بحران در استانداری‌ها و فرمانداری‌ها در حاشیه و انزوا قرار دارد و در برخی از موارد، مدیرانی ناآشنا با مدیریت

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها



فرمانده واحد و مقتدری ندارد تا امور را کنترل و سروسامان دهد و بنابراین در بسیاری از مواقع نوعی هرج‌ومرج در میدان حادثه ایجاد می‌شود. اين در حالی است که باور به بحران و احتمال وقوع آن در دیدگاه مقامات و سپس مردم و در هر شرایط و زمانی باید در زمره امور با اهمیت کشور قرار گیرد. زیرا مدیریت بلايا امروزه جزء اولویت مهم دولت‌ها محسوب می‌شود و اگر جدی تلقی نشود به محض وقوع یک بحران، در تمامی سیستم‌های مدیریتی، کار و زندگی افراد اختلال ایجاد شده و نظم و امنیت داخلی کشور از بین می‌رود. همچنین جایگاه نهادی و سازمانی مدیریت بحران و فرماندهی حادثه باید مقتدر باشد، به گونه‌ای که تمامی نهادها و سازمان‌ها گوش به فرمان مدیریت بحران باشند؛ به هر اندازه که اقتدار نهادی و سازمانی مدیریت بلايا بالا باشد، به همان ترتیب امور مدیریت بحران به سرعت سروسامان خواهد یافت. بنابراین مقوله «هماهنگی» بایسته اصلی مدیریت بحران است (زیرا مدیریت بحران وظیفه همه نهادها و حتی مردم است) که بنا به دلایل ذکر شده در باب مقوله هماهنگی در مدیریت بحران کشور در اغلب موارد توفیقی حاصل نشده است [۱۹].

ذکر اين نکته ضروری است که خوانش سیر تاریخی مدیریت بحران در کشور نشان می‌دهد که اين موضوع همواره به لحاظ جایگاه نهادی در معرض تغییر و تحولات بوده و در اکثریت دوره‌ها ثبات ساختاری و نهادی نداشته است. چنین امری نشان می‌دهد که از ابتدا بحران و جایگاه مدیریتی آن، مسئله تاریخی مقامات بوده که به نظر می‌رسد در وهله اول دلیل آن عدم وجود باور به وقوع بحران بوده است. زیرا اگر حوادث و احتمال وقوع آنها مورد اهمیت بود، مطمئناً تمهیداتی برای ایجاد یک ساختار و جایگاه مناسب اندیشیده می‌شد. هر چند تجارب نشان می‌دهد که تمهیداتی در اثر آزمون و خطاهای حاصل از مدیریت انواع سوانح به کار بسته شده، اما کافی و جامع نبوده است [۲۰].

مدیریت بلايا به روشی سیستماتیک و راهبردی اشاره دارد که هدف آن حفاظت از جان و مال مردم، زیرساخت‌های حیاتی کشور در برابر آسیب‌های احتمالی ناشی از حوادث طبیعی یا انسان‌ساخت است. اين موضوع در برگیرنده یک فرایند به هم پیوسته و یکپارچه است که شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی و اجرای اقدامات برای پیشگیری، کاهش، پاسخ به بلايای احتمالی و همچنین بازسازی و بازیابی بعد از بحران است. در نگاه اول، مدیریت بحران در برنامه‌های دولت مقوله‌ای است با درجه اهمیت و اولویت پایین، اما به دلیل اینکه حادثه خیر نمی‌کند و ممکن است آثار زیان‌باری برای دولت و مردم داشته باشد، مدیریت بلايا، باید همواره در رأس امور اداره کشور و دولت قرار گیرد. به بیان دیگر، مدیریت موفق مخاطرات را می‌توان یکی از بهترین شاخص‌های توسعه یافتگی و بالندگی نظام سیاسی-اداری هر کشوری در نظر گرفت. در واقع اگر به دنبال معیاری برای سنجش میزان کارآمدی، چابکی و انعطاف نظام سیاسی-اداری باشیم، بهترین معیار نحوه عملکرد نظام اداری-سیاسی در مواجهه با بحران‌ها و مخاطرات است [۱۸]. اين امر اهمیت مدیریت بلايا را بیش از پیش برجسته می‌سازد.

کنکاش در وضعیت مدیریت بحران در ایران از حیث جایگاه نهادی و سازمانی آن نشان می‌دهد که باور به بحران و مدیریت بلايا در کشور وجود ندارد، نه در دیدگاه مقامات و مسئولان اين حوزه و نه در نگرش مردم. در حقیقت پاشنه آشیل مدیریت حوادث در ایران، عدم باور به بحران و فقدان اقتدار نهادی و سازمانی مدیریت بحران است. تجربه نشان داده که چنین نقیصه‌ای، بازتاب‌هایی آسیب‌زادر مدیریت بحران در کشور به همراه داشته است. مدیریت بحران در کشور، جایگاه نهادی اثرگذار و نیرومندی ندارد و اين موجب ضعف مدیریتی و ارتباطی سازمان مدیریت بحران با سایر نهادهای دخیل در مدیریت سوانح شده است. در واقع، کشور در مدیریت انواع بلايا،

سطح ملی و محلی) و هم راه حل مشخص است. به نظر می رسد در صورتی که مدیریت بحران به عنوان یک ساختار حاکمیتی مهم از یک اقتدار نهادی و سازمانی مناسبی برخوردار باشد و یک سیستم فرماندهی واحد ایجاد گردد، عملکرد بهتر خواهد شد و در نهایت روند عملیات به صورت هماهنگ و روان تر به اجرا گذاشته می شود و موازی کاری، اختلالات و قانون گریزی موجود در عرصه مدیریت بلایا نیز کاهش می یابد. این مهم در ابتدا در حوزه تقنین در مدیریت بحران قابل پیگیری است؛ لذا ضرورت دارد در راستای تقویت ساز و کارهای همکاری و هماهنگی سیستم های نظارت و پشتیبانی در نظام مدیریت بحران و ایجاد مدیریت واحد، فصل دوم قانون مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۹۸، در مواد قانونی مرتبط و با توجه به ملاحظه اصلی مندرج در این گزارش (رفع نقاط ضعف سازمان مدیریت بحران به لحاظ جایگاه سیاسی - اداری در سطوح ملی و محلی) بازنگری، تقویت و در صورت لزوم اصلاح شود.

در طی سال های اخیر چالش مدیریت بحران و جایگاه نهادی آن در دیدگاه های مختلف مورد بررسی و کنکاش قرار گرفته و متناسب با آن پیشنهادهایی برای رفع این معضل ارائه شده است. پیشنهادهایی مانند ایجاد وزارتخانه مدیریت بحران، تعریف مدیریت بحران ذیل معاونت ریاست جمهوری و... بیان شده اند، اما بنا به دلایل متعدد به مرحله اجرا نرسیده اند. آنچه که در حال حاضر در مدیریت بحران و جایگاه نهادی آن باید مدنظر باشد این است که ساز و کارهای همکاری و هماهنگی سیستم های نظارت و پشتیبانی در نظام مدیریت بحران باید تقویت شوند. همان طور که اشاره شد گزاره های سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری در حوزه پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه نیز «ایجاد مدیریت واحد» بر این امر صحنه می گذارد. بنابراین در موضوع جایگاه نهادی مدیریت بحران هم مسئله کاملاً روشن است (نبود یک فرمانده واحد، مقتدر و دارای اختیارات کافی در

۶. پیوست



جدول ۱ پیوست شامل منابع مطالعاتی فرا ترکیب به همراه محتوای آنها، کدها و گزاره های استخراج شده است.



جدول ۱ پیوست. فهرست منابع مطالعاتی، محتوای آنها، کدها و گزاره‌ها

گروه	ردیف	عنوان	نویسنده	ناشر	سال	محتوا	کدها یا گزاره‌ها
گزارش‌های کارشناسی	۱	اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه: تشکیل سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور	علی مرید نژاد و مهدی مظاهری	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۴	در این اظهار نظر کارشناسی اشاره شده است که در طراحی يك الگوی مناسب برای مدیریت بحران در ایران مهم‌ترین مسئله آن است که مراکز متعدد و پراکنده عمل‌کننده و تصمیم‌گیرنده را بتوان به هم متصل ساخت. از پیشنهادهایی که وفاق بیشتری بر آن وجود دارد تشکیل يك شورای عالی است. در واقع در این نوشته با اتکا بر تجارب کشورهای مختلف بیان شده است که رهبری سیستم چنانچه برعهده يك مسئول بلندپایه کشور باشد بهتر عمل کرده و در نهایت روند عملیات به صورت هماهنگ و روان تر به اجرا گذاشته می‌شوند [۱۹].	پراکندگی اجرایی، پراکندگی تصمیم‌گیری، مدیریت یکپارچه، تداخل و هم‌پوشانی وظایف در مدیریت بحران.
	۲	مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران	مصطفی محقق	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶	در این گزارش اشاره شده است که روش‌های سنتی مدیریت بحران شامل یک سازمان متمرکز و تعدادی سازمان عضو و همکار با برخی وظایف و اختیارات سلسله‌مراتبی در سطح ملی و استانی، دیگر پاسخ‌گوی نیازهای کشور نخواهد بود و باید موضوع کاهش خطر حوادث و مدیریت بحران به صورت زیربنایی و راهبردی و با مشارکت و مسئولیت همه بخش‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط در کشور و براساس شناخت و ارزیابی کافی ریشه‌ها و آثار منفی همه خطرات حوادث و نیز با توجه به عوامل اجتماعی از جمله مشارکت معنادار و تأثیرگذار مردم به عنوان اولویت ملی در نظر گرفته شود [۵].	سازمان متمرکز، تمرکززدایی، سلسله‌مراتب، همکاری بین‌بخشی، همکاری بین‌سازمانی، هم‌افزایی.
	۳	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران»	دفاتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت، مطالعات زیربنایی، مطالعات حقوقی، مطالعات اجتماعی	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۷	در این گزارش بیان شده است که ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران، تداوم رویکرد ساختارگرا برای حل مشکلات مدیریت سوانح در کشور است. در واقع استدلال شده است که سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور و جمعیت هلال احمر فقط بخشی از مدیریت سوانح را پوشش می‌دهند و ادغام آنها با سازمان مدیریت بحران برای حل مشکل ناهماهنگی کافی نیست. ضمن اینکه با توجه به تعدد دستگاه‌های مرتبط، امکان ادغام همگی آنها با هم وجود ندارد. علاوه بر این، ادغام پیشنهادی، عملکرد سازمان اورژانس و جمعیت هلال احمر را مختل می‌کند. زیرا سازمان اورژانس بخشی از شبکه بهداشت و درمان کشور است و باید مطابق با سیاست‌ها و استانداردهای وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خدمات خود را ارائه کند. جمعیت هلال احمر نیز برای مطابقت با کنوانسیون‌های بین‌المللی و مقررات اتحادیه جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر باید غیردولتی باشد [۲۰].	ناهماهنگی، تعدد دستگاه‌ها، بسیج دستگاه‌ها، هماهنگ‌کنندگی، اقتدار رهبر بحران، مدیریت ناکارآمد بحران.
	۴	ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران	ایمان شعبان‌زاده	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۱	در این گزارش، موضوع ادغام نهادهای امدادی و تشکیل یک نهاد یکپارچه مورد بررسی قرار گرفته است. در حقیقت ویژگی‌ها و کارکردهای ترکیب‌یافته این نهادها در قالب یک نهاد واحد به نام وزارتخانه و ملاحظات اجتماعی و حقوقی آن مطالعه و نقد شده است. نتایج مطالعه نشان می‌دهد که مسائل اصلی مدیریت بلایا در کشور ناهماهنگی میان دستگاه‌ها، نبود برنامه‌های راهبردی، فقدان اعتبارات مناسب و کافی و همچنین ضعف بدنه کارشناسی و مدیریتی این حوزه است و در عمل نیز اقتدار لازم برای اجرایی شدن تصمیمات کلان وجود ندارد [۶].	ناهماهنگی، عدم اقتدار، مدیریت یکپارچه، فرمانده واحد.

گروه	ردیف	عنوان	نویسنده	ناشر	سال	محتوا	کدها یا گزاره‌ها
گزارش‌های کارشناسی	۵	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مدیریت بحران (کشور)»	راضیه امامی میبیدی، حسن کاویانی و روح‌اله مکارم	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۱	طبق این متن، برخی از نمایندگان مجلس در قالب طرحی اعمال تغییراتی را در قانون مدیریت بحران، مصوب ۱۳۹۸ ارائه داده‌اند. در اظهار نظر کارشناسی طرح بیان شده، در شرایطی که این قانون در حال طی کردن مقدمات اجرایی است، چنین ادعایی که برای آن شواهد و مستندات هم ارائه نشده قابل پذیرش نیست. اصولاً یکی از مشکلات مدیریت بحران در کشور ما از دیرباز تصویب قوانین و مقررات شتاب‌زده بوده که در عمل به جای حل مشکلات بر شدت آن افزوده‌اند. بنابراین، ضرورت دارد فرصت اجرا به قانون مذکور که فرایند تصویب طولانی در مجلس شورای اسلامی داشته، داده شود و پس از آن نیز با اتکا به شواهد و مستندات معتبر نسبت به اصلاح مشکلات احتمالی اقدام شود [۷].	انسجام و هماهنگی، ارتقای ساختاری مدیریت بحران، تمرکز قدرت اجرایی مدیریت بحران و تفویض اختیار
	۶	تحلیل فرایند سیاست‌گذاری در مدیریت مطلوب بحران	حسن کریمی‌فرد و فرشته دستواره	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	این گزارش ضمن تأکید بر آمادگی و پیشگیری، یادگیری سیاسی، ارتباطات و تخصص علمی و هماهنگی در مدیریت بحران، به بررسی نحوه راهیابی و چگونگی توجه به بلایا در چرخه سیاست‌گذاری عمومی (دستور کار، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی) می‌پردازد. تعارض‌های سیاست‌گذاران در هر مرحله را بررسی و درس‌آموخته‌هایی برای مدیریت مطلوب سوانح را استخراج و پیشنهاد می‌کند [۲۱].	ناهماهنگی، حاکمیت مشترک، رویکرد پایین‌به‌بالا، قدرت رهبر بحران، سلسله‌مراتب سازمانی، تصمیم‌گیری صریح، پاسخ‌گویی شفاف، بازنگری نهادی، مدیریت محلی بحران
اسناد قانونی	۷	طرح جامع امداد و نجات کشور	-	مصوبات هیئت وزیران	۱۳۸۲	هدف از تصویب طرح جامع امداد و نجات عبارت است از: سازماندهی و به‌هم‌پیوسته کردن کلیه عناصر و عوامل مدیریت بحران، استفاده از تمامی امکانات ملی، استانی و نیروهای مردمی، هدایت کلیه کمک‌های دولتی و غیردولتی داخلی و خارجی به‌منظور پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی، ارائه حداکثر خدمات امداد و نجات سازمان‌یافته، تقلیل تلفات انسانی و اقتصادی، جبران و بازسازی و بازگرداندن شرایط زندگی به وضعیت اولیه قبل از بحران، ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با بحران [۲۲].	به‌هم‌پیوستگی، سازماندهی عوامل و عناصر در مدیریت بحران، یکپارچگی اجرا و هماهنگی
	۸	سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه	-	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۳۸۴	در سال ۱۳۸۴ در مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری) به موضوع مدیریت بحران پرداخته شده است. این بحث با عنوان «سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» مورد اشاره قرار گرفته است. افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی، گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی، ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران، تدوین برنامه‌های جامع علمی و... از جمله سیاست‌های مهم این مصوبه به شمار می‌آیند [۲۳].	مدیریت واحد در بحران
	۹	قانون مدیریت بحران کشور	-	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸	در این متن قانونی به منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکامی وضع شده است [۱۲].	انسجام در اجرا، مسئولیت یکپارچگی، ارتقای همکاری، هماهنگی بین‌سازمانی و هم‌افزایی



گروه	ردیف	عنوان	نویسنده	ناشر	سال	محتوا	کدها یا گزاره‌ها
مقالات علمی - پژوهشی	۱۰	برنامه‌ریزی و مدیریت بحران	مهشید یزدان پناه	تدبیر	۱۳۸۱	<p>طبق یافته‌های این گزارش، معمولاً افراد در مواقع بحران دچار سردرگمی می‌شوند و ساده‌ترین و درعین حال اساسی‌ترین اشتباهات در لحظات بحرانی رخ می‌دهد، معمولاً سخن و عملکرد مسئولان خلاف جهت منافع خود و سازمان آنهاست، دستپاچگی و عکس‌العمل‌های غیرمنطقی در چنین شرایطی بسیار دیده می‌شود، جلوگیری از ازدحام خبرنگاران کنجکاو، حفظ اعتبار، کاهش عوارض و بازتاب‌های منفی آن بر آینده و افکار عمومی مسائلی هستند که گاه از کنترل خود بحران برای مسئولان مشکل‌تر می‌شود. باید توجه داشت بحران به‌طور اجتناب‌ناپذیر در سه بُعد تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار می‌دهد:</p> <p>۱. هدف‌های عالی و حیاتی واحد تصمیم‌گیرنده را تهدید می‌کند؛</p> <p>۲. زمان واکنش را برای اتخاذ تصمیم محدود می‌سازد؛</p> <p>۳. عناصر و عوامل، تصمیم‌گیرنده را با بروز ناگهانی خود غافلگیر می‌کند.</p> <p>نکته اینجاست که شرایط عمومی بحران از جمله نیاز به تصمیم‌گیری سریع (عدم واکنش سریع عواقب نامطلوبی خواهد داشت)، راه‌حل‌های محدود، عواقب وخیم برای تصمیمات غلط و درگیر بودن گروه‌هایی با اهداف متضاد در مسئله از یک طرف و در خطر بودن اهداف گروه‌های متنوع افراد از سوی دیگر نمی‌تواند به‌طور ملموس نشان دهد چه اقداماتی ضروری است. به بیان دیگر آنچه می‌تواند لحظات بسیار حساس و تعیین‌کننده بحران را مدیریت کند این است که گروه‌های مختلف بدانند از آنها چه انتظاری می‌رود؟ چه باید انجام دهند و از چه کاری باید پرهیز کنند، این امر آنها را قادر می‌سازد که با خونسردی کامل عمل کنند و در کار خود موفق شوند [۲۴].</p>	ساختار شبکه‌ای مدیریت بحران، تصمیم‌گیرنده واحد، تفویض اختیار
	۱۱	مقایسه ساختار مدیریت بحران در ایران، ژاپن، هند و ترکیه	یحیی کمالی و جلال میرزایی	مطالعات راهبردی سیاستگذاری	۱۳۹۶	<p>طبق نتایج این پژوهش، سازمان‌های مدیریت بحران در کشورهای ترکیه، ژاپن و هند در گذر زمان قدرت بیشتری به دست آورده‌اند و زیرنظر عالی‌ترین مقام اجرایی قرار دارند. در ایران نیز عمدتاً بر بهبود وضعیت بحران‌زده پس از وقوع بحران توجه می‌شود؛ در نتیجه با مقایسه هند، ژاپن و ترکیه که کشورهای بحران‌خیزی هستند، با استفاده از روش تحلیل محتوای کلان و مصاحبه با خبرگان در مورد مقایسه کشورها، راهکارهایی برای بهبود مدیریت بحران براساس رویکرد یکپارچه در شهر تهران ارائه شده است. در ایران سازمان مدیریت بحران یک سازمان دولتی است که زیرنظر وزارت کشور در سال ۱۳۸۷ شروع به فعالیت کرده است و هدف از تأسیس آن طبق (قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) عبارت است از: تشخیص وقوع بحران‌های طبیعی ملی و منطقه‌ای و اعلام آن به دستگاه‌های ذی‌ربط توسط وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی مدیریت بحران)؛ تشخیص وقوع بحران‌های استانی و محلی و اعلام آن به دستگاه‌های استان و شهرستان به ترتیب با استاندار و فرماندار است. یافته‌های پژوهش، بیانگر این است که به دلیل اهمیت مدیریت بحران و لزوم هماهنگی بین وزارتخانه‌های مختلف و اهمیت تأمین اعتبارات و ضرورت اعلام وضعیت اضطراری و فوق‌العاده در برخی شرایط، این مدیریت در بیشتر کشورها تحت‌نظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور و در قالب شورای عالی یا بخشی از دولت و یا در سطح یک وزارت یا سازمان مشخص در بالاترین سطح اجرایی کشور قرار دارد [۲۵].</p>	هماهنگی دستگاه‌ها، تمرکززدایی، مقام اجرایی رده‌بالا و مدیریت جامع بحران

گروه	ردیف	عنوان	نویسنده	ناشر	سال	محتوا	کدها یا گزاره‌ها
مقالات علمی - پژوهشی	۱۲	بررسی سیر تحول مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران	حجت‌علی شایانفر	پورتال مدیریت بحران خراسان رضوی	۱۳۸۸	طبق یافته‌های این نوشته، در تمام کشورهای دنیا مدیریت ملی بحران عموماً برعهده حکومت است. در برخی کشورها مدیر بحران رئیس قوه مجریه است، ولی در اکثر آنها، مدیر بحران عضو قوه مجریه (وزارت کشور) است. نمایندگان منطقه‌ای دولت (استاندار، فرماندار، بخشدار) زیرنظر وزیر کشور عمل می‌کنند. همچنین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (دولت‌های محلی) به‌رغم استقلال نسبی خود، با وزارت کشور هماهنگی به عمل می‌آورند. مدیریت بحران در کشور ایران نیز از این قاعده مستثنا نبوده و در مسیر تحولی خود به‌طور متناوب تحت‌نظر ریاست‌جمهوری، معاون اول رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، معاون اجرایی رئیس‌جمهور و وزیر کشور به مسئولیت‌های خود عمل کرده است [۱۸].	تحولات نهادی بحران، مدیریت محلی بحران و اقتدار مدیر بحران
	۱۳	اصول، مبانی و رویکردهای مدیریت بحران (با تأکید بر بحران‌های اجتماعی)	علیرضا سوری	مدیریت بحران و وضعیت‌های اضطراری	۱۳۹۴	در این متن اشاره شده است که مدیر بحران برای موفقیت در مدیریت خود باید با یک رویکرد نظام‌مند، مبتنی‌بر کمترین آسیب و اصل بهبود مستمر، همواره به دنبال یافتن نشانه‌های اولیه خطر یک بحران بالقوه باشد تا بتواند در شرایط وقوع بحران، با کمترین خسارت بحران را کنترل کند. با توجه به ماهیت متفاوت تصمیمات مربوط به بحران، طبیعی است که شیوه‌های تصمیم‌گیری در شرایط بحرانی با شیوه‌های تصمیم‌گیری در شرایط عادی بسیار متفاوت باشد؛ بنابراین بحران تنها وقتی وجود دارد که عنصر تصمیم‌گیرنده چنین درک می‌کند و این درک تصمیم‌گیرنده عموماً دارای سه ویژگی تهدید، غافلگیری و فشار زمانی است. با توجه به ابعاد محدودیت‌ها در شرایط بحران (زمان اندک تصمیم‌گیری و واکنش، غافلگیری و محدودیت دسترسی به اطلاعات) مدیران بحران باید در تشخیص بحران و یک موقعیت بحرانی دچار خطا و اشتباه نشوند و با استفاده از تحلیل بحران و شناخت مؤلفه‌های اساسی بحران، مسیر صحیح جهت تهدید و مقابله با بحران را پی‌ریزی کنند [۲۶].	مدیریت یکپارچه بحران، اقتدار تصمیم‌گیری، توانایی و قدرت سیستم مدیریتی بحران، تقویت ارتباطات بین‌سازمانی و هم‌گرایی
	۱۴	مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه (با تأکید بر اقدامات راهبردی و اجرایی در حوادث)	احمدرضا هدایتی	مطالعات مدیریت بحران	۱۳۹۶	طبق نتایج این پژوهش، علت اصلی ضعف در عملکرد برخی دستگاه‌های اجرایی را باید در پراکندگی بخش سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری و نبود تعیین نقش و تقسیم کار مناسب در بخش اجرایی مدیریت بحران جستجو کرد. متقابلاً گروهی دیگر نیز اعتقاد دارند علاوه بر ضعف در عملکرد، اشکالات اساسی دیگری نیز بر کار وارد است که ضعف آموزشی و فرهنگی، نبود نقشه راه و طرح جامع مدیریت بحران، کم‌توجهی به اصل پیشگیری از بروز بحران، کمبود تجهیزات و امکانات و مقطعی‌نگری و سطحی‌نگری نسبت به موضوع، در رأس آنها قرار دارند. بی‌شک همه عوامل فوق در ایجاد نابسامانی در مدیریت بحران نقش اساسی دارد؛ اما قطعاً کم‌توجهی به آموزش و فرهنگ‌سازی و پس از آن کنترل و نظارت در جهت آسیب‌شناسی و رفع نواقص و معایب با استفاده از دانش روز و تجارب کسب شده، مهم‌ترین عوامل و عناصر تأثیرگذار در عرصه مدیریت بحران به شمار می‌آید. چراکه این دو عامل زیربنای کلید رفع سایر مشکلات است. طبیعی است که رفع این کاستی‌ها، مستلزم اقدام عینی و عملی از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط است؛ اما درعین حال کسب موفقیت در این خصوص، نیازمند آشنایی کامل با دامنه و گستره فعالیت‌ها و موضوعات مرتبط با این عرصه نیز است. در این پژوهش عوارض و پیامدهای جانبی ناشی از بروز حوادث و نیازمندی‌های این بخش، از جمله اقدامات راهبردی و کاربردی، آموزش‌ها، تجهیزات و امکانات مورد نیاز که گاهی مورد غفلت دستگاه‌های ذی‌ربط قرار می‌گیرند، بررسی شده است [۲۷].	پراکندگی سیاست‌گذاری، پراکندگی تصمیم‌گیری، تمرکز و استقلال در مدیریت بحران، یکپارچه‌سازی نهادها، وحدت رویه، جایگاه مناسب سازمانی مدیریت بحران، هماهنگی و تمرکززدایی
	۱۵	مدیریت بحران چیست و چگونه اجرا می‌شود؟	کلودیا ون. دن هیوول، سید فردین رضایی و محمدامین کرامت	مدیریت بحران و وضعیت‌های اضطراری	۱۳۹۷	برایند این مطالعه نشان می‌دهد که عناصر حیاتی مدیریت مؤثر بحران شامل رهبری و اقتدار، تفکر راهبردی و تصمیم‌گیری، ساختار گروهی روشن، مدیریت اطلاعات، ارتباطات بحران و مدیریت رسانه و برنامه‌ریزی برای آینده است. درباره مدیریت و اقتدار بیان شده است که همه اشخاص در مدیریت بحران باید دارای ویژگی‌های رهبری باشند؛ اما هر گروه مدیریت بحرانی باید دارای یک رهبر شاخص با اقتدار در تصمیم‌گیری باشد [۲۸].	اقتدار رهبر بحران و اجماع و هم‌گرایی



گروه	ردیف	عنوان	نویسنده	ناشر	سال	محتوا	کدها یا گزاره‌ها
مقالات علمی - پژوهشی	۱۶	تبیین تجارب مدیران و کارکنان ستاد بحران معاونت بهداشتی زاهدان در پاندمی کووید ۱۹: یک مطالعه کیفی	محمد ضیا حسینی، فاطمه ستوده‌زاده و مهدی زنگنه بایگی	مجله دانشکده بهداشت و انستیتو تحقیقات بهداشتی	۱۴۰۱	در این پژوهش، تجارب مدیران و کارکنان معاونت بهداشتی برای مقابله با پاندمی کرونا در پنج حوزه اصلی شامل «حوزه قانونگذاری، موضوعات اجرایی، نیروی انسانی، نظارتی و مالی» و ۱۳ طبقه شناسایی و استخراج شده است. براساس نتایج مطالعه یکی از مشکلات در اداره و مدیریت بحران کووید، نبود نظارت کافی و الزامات سیاسی در راستای کنترل و پیشگیری از شیوع بیماری و نداشتن یک سازمان واحد تصمیم‌گیرنده بود. همچنین مشکلات مالی و مسائل مربوط به نیروی انسانی از مهم‌ترین موضوعاتی بود که توسط اکثر مشارکت‌کنندگان مطرح شده است [۲۹].	تصمیم‌گیرنده واحد در مدیریت بحران
	۱۷	بررسی عوامل مؤثر بر هماهنگی بین‌سازمانی، در مدیریت بحران بلایای طبیعی سازمان‌های مرتبط با بحران استان کهگیلویه و بویراحمد	سعید رشیدی، سید محمدحسین کمانی و علیرضا موغلی	دوفصلنامه مدیریت بحران	۱۴۰۱	در این مقاله بیان شده است با توجه به اینکه بحران‌های مختلف طبیعی، اغلب ماهیت غیرمترقبه و غافلگیرکننده دارند و لزوم هماهنگی بین‌سازمانی برای مدیریت این بحران‌ها در اولویت است، هدف از این پژوهش، بررسی نظر ۱۴۰ نفر از جامعه آماری تحقیق در خصوص عوامل مؤثر بر هماهنگی بین‌سازمانی بر مدیریت بحران در بلایای طبیعی است. پس از انجام آزمون‌های آماری، مشخص شده است که روابط رسمی (شامل قانون، برنامه‌ریزی، آموزش، تمرین، مانور و ارزیابی عملکرد) بر هماهنگی بین‌سازمانی، تأثیر کمی دارند. روابط غیررسمی نیز (عوامل محیطی، فردی و سازمانی) با ۷۶ درصد، بیشترین تأثیرگذاری را بر هماهنگی بین‌سازمانی در ستاد مدیریت بحران استان دارد. تأثیر هماهنگی بین‌سازمانی بر عناصر مدیریت بحران، نیز معنادار است. بیشترین تأثیرگذاری هماهنگی بین‌سازمانی بر عناصر مدیریت بحران بر مراحل مقابله با بحران (۰.۵۵)، پیش‌بینی بحران (۰.۵۴)، آمادگی در برابر بحران (۰.۴۵) و احیا و بازسازی بحران (۰.۰۱) بوده است [۳۰].	هماهنگی بین‌سازمانی، هماهنگی فراسازمانی، همکاری بین‌سازمانی، حاکمیت اقدام جمعی و فرماندهی یکپارچه
	۱۸	بررسی ویژگی‌های شخصیتی مدیران بحران	سید محمد حامد حسینی، احمد باصری و حمیدرضا حاتمی	مطالعات مدیریت بحران	۱۴۰۲	طبق نتایج این نوشتار، با توجه به ویژگی صحنه‌های بحرانی، مانند تنگنای زمانی، احساس تهدید شدید، غافلگیری، عدم قطعیت، کمبود اطلاعات دقیق همراه با انبوه داده‌های متناقض، استرس شدید و آشفتگی اوضاع، بررسی ویژگی‌های شخصیتی مدیران جهت مقابله با بحران الزامی است. سؤال اصلی در این تحقیق عبارت است از ویژگی‌های شخصیتی مورد نیاز مدیران بحران کدامند؟ نتایج حاکی از آن است که میزان خلاقیت، تاب‌آوری، برنامه‌ریزی و سلامت روانی مدیران بحران در حد بالایی بوده، همچنین میزان ریسک‌پذیری، قدرت نفوذ و مسئولیت‌پذیری در حد میانگین بود که لازم است مؤلفه‌های قدرت نفوذ و مسئولیت‌پذیری در مدیران بحران استان تهران مورد بررسی بیشتری قرار گیرد [۳۱].	قدرت نفوذ مدیر بحران
	۱۹	الگوی مدیریتی مقام معظم رهبری در بحران کرونا	محسن منطقی	مدیریت فرهنگی	۱۴۰۲	براساس رویکردهای پذیرفته شده در مدیریت بحران و براساس مطالعه انجام شده در این تحقیق، مقام معظم رهبری، در سه حوزه روان‌شناختی، اجتماعی- سیاسی و فنی، ساختاری، شش مؤلفه اصلی را برای مدیریت بحران به کار گرفته‌اند که عبارتند از: جامعیت نگرش، معنویت و تقوا، اخلاق مداری، همدردی اجتماعی، رفتار هوشمندانه و اصلاح تشکیلات و سازماندهی. شناسایی و فهم این الگو، می‌تواند شیوه مناسبی برای مدیریت بحران‌های جامعه اسلامی باشد. [۳۲].	سازماندهی تشکیلات، مشارکت مدیران، فرماندهی سلسله‌مراتبی، همکاری در بحران، بسیج نهادی، تقویت ظرفیت‌ها، سازماندهی مدیریت بحران و هماهنگی در اقدامات

کدها یا گزاره‌ها	محتوا	سال	ناشر	نویسنده	عنوان	ردیف	گروه
عملکرد یکپارچه و یکپارچه‌سازی	این مقاله با هدف ارائه الگوی پشتیبانی مورد نیاز در هنگام بحران‌ها صورت گرفته که از نظر هدف توصیفی-تحلیلی و جهت‌گیری کاربردی و از نظر راهبرد با روش پیمایشی انجام شده است. نتایج حاصله نشان می‌دهد که سه سیستم لجستیک یکپارچه، چابک و ناب می‌توانند به‌عنوان ابعاد اصلی الگوی پشتیبانی مطلوب در بحران مورد استفاده قرار گیرد. همچنین یازده مؤلفه پذیرفته شده در وضعیت‌های بحرانی به ترتیب اولویت مرکب از اهداف یکپارچه، طراحی یکپارچه، عملکرد یکپارچه، واکنش سریع، فناوری، انعطاف‌پذیری، مشتری‌مداری، حذف اتلاف، بهبود مستمر، استانداردسازی، بهنگام بودن، است و این ابعاد برگرفته از سیستم‌های لجستیک یکپارچه، چابک و ناب است [۳۳].	۱۴۰۳	مطالعات مدیریت بحران	سیاوش نصرت‌پناه و احمد کریمی	الگوی پشتیبانی آمادی در مقابله با بحران	۲۰	مقالات علمی - پژوهشی
ناهماهنگی، خلأ مدیریتی در بحران، فرمانده واحد بحران و سلسله‌مراتب اداری بحران	در این نشست با توجه به بروز برخی ناهماهنگی‌ها در میدان فاجعه و مدیریت بحران، پیشنهاد این است که یک وزارتخانه‌ای عملیاتی برای مسائل بلایا و حوادث ایجاد شود. در واقع چالش اصلی در مدیریت بحران در کشور وجود خلأ مدیریتی، میدانی و فرماندهی واحد در حوادث و سوانح وجود دارد.	۱۴۰۱	پژوهشکده سوانح طبیعی	قدرت‌الله محمدی	خلأ مدیریتی، میدانی و فرماندهی واحد در حوادث و سوانح وجود دارد.	۲۱	مصاحبه‌های تخصصی
ارتقای جایگاه محلی مدیریت بحران	طبق نتایج حاصل شده از این نشست می‌توان گفت که جایگاه مدیریت بحران در استانداردها و شهرداری‌ها باید در عالی‌ترین شوراها تعریف شود تا بتواند بر عملکرد بقیه قسمت‌ها در حوزه ایجاد ریسک نظارت داشته باشد. ضمن اهمیت و تأکید بر لزوم ارتقای جایگاه شهرداری‌ها در مدیریت بحران استان‌ها، در ساختار مدیریت بحران کلان‌شهرها، شهرداری باید جانشین و قائم‌مقام رئیس ستاد تلقی شود و باید روی این مفهوم کارکرد تا به فرهنگ تبدیل شود [۳۵].	۱۴۰۲	خبرگزاری ایسنا	علی نصیری	ضرورت ارتقای جایگاه شهرداری‌ها در مدیریت بحران کلان‌شهرها	۲۲	
اصلاح جایگاه مدیریت بحران، مدیریت واحد بحران، اقتدار مدیر بحران- و هماهنگی در مدیریت بحران	در این نشست بیان شده است که طبق تجارب و در طی دوره‌های مختلف برای اصلاح جایگاه مدیریت بحران در کشور تاکنون دو دیدگاه مطرح شده است: ۱. مدیریت بحران تبدیل به وزارتخانه شود، اما نقش استانداری و فرمانداری دچار ابهام می‌شود. زیرا این نقش‌ها جزء سلسله‌مراتب وزارت کشور هستند و با وزیر کشور همکاری می‌کنند و درحقیقت از وزیر کشور دستور می‌گیرند. ۲. مدیریت بحران در جایگاه معاونت ریاست جمهوری قرار گیرد. در اینجا هم مجدداً مسئله جایگاه و نقش استانداری و فرمانداری به میان می‌آید [۳۶].	۱۴۰۲	نشست تخصصی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	اسماعیل نجار	آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران	۲۳	
مقام اجرایی رده‌بالا، مدیریت محلی بحران، اختیارات اندک مدیر بحران، مدیریت واحد در بحران، اقتدار مدیر بحران، انزوای مدیریت بحران در سطح ملی و محلی و متولی نامشخص بحران	براساس پرسش و پاسخ‌های انجام شده در این نشست می‌توان گفت که مدیریت بلایا باید زیر نظر بالاترین مقام اجرایی باشد و نه وزیر کشور. زیرا وزیر کشور قادر نیست همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را در مواقع بحران هماهنگ کند. همچنین مدیریت بحران باید محلی باشد و استانداری‌ها و شهرداری‌ها و فرمانداری‌ها در این حوزه بیشتر فعال شوند. بنابراین هر واحد محلی باید خودش در مدیریت بحران باید بتواند مسائل را حل کند [۳۷].	۱۴۰۲	نشست تخصصی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	هوشنگ بازوند	آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران	۲۴	



گروه	ردیف	عنوان	نویسنده	ناشر	سال	محتوا	کدها یا گزاره‌ها
مصاحبه‌های تخصصی	۲۵	آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران	علی بختیاری	نشست تخصصی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	در این مصاحبه اشاره شده است که برای مدیریت بحران که نهادی چندوجهی و بین‌دستگاهی است حتماً باید یک سازمان هماهنگ‌کننده وجود داشته باشد. این هماهنگ‌کنندگی باید به صورتی باشد که دستگاه‌های همکار در مدیریت بحران از دستورات و فرامین سازمان پیروی کنند. به همین دلیل جایگاه سازمان نیازمند تغییر است و یک معاونت ذیل وزارت کشور نمی‌تواند اقتدار مورد نظر را ایجاد کند. در واقع شاید مدیریت بحران نیازمند ارتقای سازمانی باشد [۳۸].	مدیریت بین‌دستگاهی، مدیر مقتدر بحران، نابرابری مدیریت بحران و دستگاه‌ها، ارتقای مدیریت بحران، فرمانبرداری از مدیر بحران و هماهنگ‌کنندگی
	۲۶	آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران	هادی حق‌شناس	نشست تخصصی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	نتایج این نشست نشان می‌دهد که در مدیریت بحران‌ها وجود سلسله‌مراتب فرماندهی موجب ایجاد خسارت‌های بسیار می‌شود و از این‌رو یک فرماندهی واحد مقتدر مورد نیاز است. در مدیریت بحران یک فرد باید حرف اول و آخر را بزند و در این صورت است که هماهنگی‌ها به‌درستی ایجاد می‌شود. همچنین ستاد مدیریت بحران باید در بالاترین سطح ممکن قرار گیرد [۳۹].	سلسله‌مراتب فرماندهی، فرمانده واحد بحران، متولی نامشخص بحران، جایگاه مقتدر مدیر بحران، تفویض اختیار، تمرکززدایی در مدیریت بحران، انزوای سازمان مدیریت بحران و جایگاه نابرابر مدیر بحران با دستگاه‌ها
	۲۷	آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران	مجید عبداللهی	نشست تخصصی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	در این نشست اشاره شده است که مدیریت بحران نهادی هماهنگ‌کننده است که مهم‌ترین وظیفه آن، هماهنگی برنامه‌ها و اقدامات در مراحل مختلف مدیریت حوادث و سوانح است. اما در عرصه اجرا و عمل ماهیت هماهنگ‌کنندگی مدیریت بحران ضعیف است و نهادها و دستگاه‌های مسئول در مدیریت بلایا، پیرو سازمان مدیریت بحران نیستند. در واقع سازمان مدیریت بحران به‌واسطه جایگاه و ساختار خود توانایی و قدرت اثرگذاری ندارد که این امر در هماهنگی‌ها و... چالش‌هایی را به همراه داشته است [۴۰].	هماهنگ‌کنندگی، انزوای مدیریت بحران، قدرت اثرگذاری پایین مدیریت بحران و جایگاه مقتدر مدیر بحران
	۲۸	آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران	رسول حسام	نشست تخصصی در سازمان مدیریت بحران کشور	۱۴۰۳	طبق نتایج این مصاحبه می‌توان گفت که دولت در سنوات گذشته به مدیریت بحران توجه کمتری داشته و همواره تغییر و تحولاتی در این حوزه صورت می‌گرفته است، اما امروزه توجه دولت به مدیریت بحران تا حدودی افزایش یافته است. نکته مهم این است که در این عرصه کشور نیازمند یک قانون خوب و سپس ساختار مناسب است. در حال حاضر ساختار مناسبی در مدیریت بحران کشور حاکم نیست؛ نه در سطح ملی و نه در سطوح محلی [۴۱].	مدیریت قدرتمند بحران و مدیریت غیرمتمرکز بحران
	۲۹	آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران	امیرحسین گرکانی	نشست تخصصی در پژوهشکده سوانح طبیعی	۱۴۰۳	در این نشست بیان شده است که سازمان مدیریت بحران از جمله سازمان‌های مهم و خطیر در کشور است که دارای مسئولیت‌های مختلفی است، اما در حال حاضر چنین مسئولیت‌هایی در توان سازمان نیست و سازمان به دلیل جایگاه سیاسی - اداری خود توانایی و قدرت اثرگذاری کمتری دارد. درحقیقت متولی اصلی مدیریت بحران در کشور نامشخص است [۴۲].	مدیریت واحد بحران، پیروی دستگاه‌ها از مدیریت بحران و انزوای مدیریت بحران



- [1] Edwards, F.L., 2017, Crisis, Emergency, Disaster, and Catastrophe Defined, Springer, Cham, pp 1–5, https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-31816-5_2878-1#citeas.
- [2] Crisis vs. Disaster, <https://thisvsthat.io>.
- [3] Seddighi, Hamed, and Sadeh Seddighi, 2020, "How much the Iranian government spent on disasters in the last 100 years? A critical policy analysis." Cost effectiveness and resource allocation: 1-11.
- [4] Carla Willig, Luisa Wirth, 2018, A meta-synthesis of studies of patients' experience of living with terminal cancer, Health Psychol, 37(3):228-237.
- [5] محقق، مصطفی. مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران، مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه مدیریت)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۷۹۱، ۱۳۹۶.
- [6] شعبان‌زاده، ایمان، ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام‌های امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران، دفتر مطالعات اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۲۶۹، ۱۴۰۱.
- [7] امامی ميبیدی، راضیه و کاویانی، حسن و مکارم، روح‌اله. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۷۲۳، ۱۴۰۱.
- [8] پایاب، مهسا و صیاف، هیوا و پاک‌نژاد، نوید. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۲۴۳، ۱۴۰۲.
- [9] فرنام، علی، پایاب، مهسا، اعلائی، پژمان و نورانی، عرفان، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۷): موضوع تبصره «۱۱» - حوادث و بحران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۲۰۴، ۱۴۰۳.
- [۱۰] قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس، <https://www.qavanin.ir/Law/TreeText/120424>.
- [۱۱] قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی، <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=6795408435639159550>.
- [۱۲] قانون مدیریت بحران کشور، مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸، <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1262578> و <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/134208>، مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
- [13] Finfgeld-Connett, Deborah. A guide to qualitative meta-synthesis. Vol. 10. New York, NY, USA: Routledge, 2018.
- [۱۴] عابدی جعفری، عابد و امیری، مجتبی. فراترکیب روشی برای سنتز مطالعات کیفی، روش‌شناسی علوم انسانی، دوره ۲۵، ش ۹۹، ۱۳۹۸.
- [15] Sandelowski, M., & Barroso, J, Toward a Meta synthesis of qualitative findings on motherhood in HIV-positive women. Research in Nursing & Health, 26(2), 153-170, 2003.
- [۱۶] فلیک، اووه. درآمدی بر تحقیق کیفی، ترجمه هادی جلیلی، تهران، نشر نی، ۱۳۹۹.
- [۱۷] سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران، <https://tdmmo.tehran.ir/>.
- [۱۸] شایانفر، حجت علی، بررسی سیر تحول مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران، پورتال مدیریت بحران خراسان رضوی، ۱۳۸۸.
- [۱۹] مریدنژاد، علی و مظاهری، مهدی. اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه: تشکیل سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
- [۲۰] اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران»، دفاتر مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت، مطالعات زیربنایی، مطالعات حقوقی، مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۵۹۴۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
- [۲۱] کریمی فرد، حسن و دستواره، فرشته. تحلیل فرآیند سیاستگذاری در مدیریت مطلوب بحران، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۳۳۶، ۱۴۰۲.
- [۲۲] طرح جامع امداد و نجات کشور، مصوبات هیئت وزیران، ۱۳۸۲، <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/123469>.
- [۲۳] سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۴، <https://maslahat.ir/>.
- [۲۴] یزدان‌پناه، مهشید، برنامه‌ریزی و مدیریت بحران، تدبیر، ش ۱۲۷، ۱۳۸۱.
- [۲۵] کمالی، یحیی و میرزایی، جلال. مقایسه ساختار مدیریت بحران در ایران، ژاپن، هند و ترکیه، مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، ش ۲۵، ۱۳۹۶.
- [۲۶] سوری، علیرضا، اصول، مبانی و رویکردهای مدیریت بحران (با تأکید بر بحران‌های اجتماعی)، مدیریت بحران و وضعیت‌های اضطراری، ش ۲۴، ۱۳۹۴.
- [۲۷] هدایتی، احمد رضا، مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه (با تأکید بر اقدامات راهبردی و اجرایی در حوادث)، مطالعات مدیریت بحران، دوره ۹، ش ۳۳، ۱۳۹۶.
- [۲۸] هیوول، کلودی و ون. دن. مدیریت بحران چیست و چگونه اجرا می‌شود؟ مدیریت بحران و وضعیت‌های اضطراری، مترجم محمدامین کرامت و سید فردین رضایی، ش ۳۵، ۱۳۹۷.
- [۲۹] حسینی، محمد و ستوده زاده، فاطمه و زنگنه بایگی، مهدی. تبیین تجارب مدیران و کارکنان ستاد بحران معاونت بهداشتی زاهدان در پاندمی کووید ۱۹: یک مطالعه کیفی، مجله دانشکده بهداشت و انستیتو تحقیقات بهداشتی، دوره ۲۰، ش ۴، ۱۴۰۱.
- [۳۰] رشیدی، سعید و کمانی، سید محمد حسین و موغلی، علیرضا. بررسی عوامل مؤثر بر هماهنگی بین‌سازمانی، در مدیریت بحران بلایای طبیعی سازمان‌های مرتبط با بحران استان کهگیلویه و بویراحمد، دوفصلنامه مدیریت بحران، دوره: ۱۱، ش ۴، ۱۴۰۱.
- [۳۱] حسینی، سید محمد حامد و باصری، احمد و حاتمی، حمیدرضا. بررسی ویژگی‌های شخصیتی مدیران بحران، مطالعات مدیریت بحران، دوره ۱۴، ش ۴، ۱۴۰۲.



- [۳۲] منطقی، محسن. الگوی مدیریتی مقام معظم رهبری در بحران کرونا، مدیریت فرهنگی سال ۱۷، ش ۶۱، ۱۴۰۲.
- [۳۳] نصرت‌پناه، سیاوش و کریمی، احمد. الگوی پشتیبانی آمادی در مقابله با بحران، مطالعات مدیریت بحران، دوره ۱۶، ش ۳، ۱۴۰۳.
- [۳۴] محمدی، قدرت‌الله. خلأ مدیریتی، میدانی و فرماندهی واحد در حوادث و سوانح وجود دارد، پژوهشکده سوانح طبیعی، ۱۴۰۱.
- [۳۵] نصیری، علی. ضرورت ارتقای جایگاه شهرداری‌ها در مدیریت بحران کلان‌شهرها، خبرگزاری ایسنا، ۱۴۰۲.
- [۳۶] نجار، اسماعیل. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران، نشست برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۳۷] بازوند، هوشنگ. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران، نشست برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۳۸] بختیاری، علی. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران، نشست برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۳۹] حق‌شناس، هادی. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران، نشست برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۴۰] عبداللهی، مجید. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران، نشست برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۴۱] حسام، رسول. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران، نشست برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳.
- [۴۲] گرکانی، امیرحسین. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران، نشست برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳.

گزیده سیاستی

مشکل اساسی مدیریت بحران در ایران، عدم باور به احتمال وقوع بحران و فقدان اقتدار نهادی مدیریت بلایا در سطوح ملی و محلی است. رفع نقاط ضعف سازمان مدیریت بحران از لحاظ جایگاه سیاسی - اداری در سطوح ملی و محلی مهم‌ترین اصل مدیریت مطلوب بلایا در کشور است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir