

# تحلیل فرایند سیاست‌گذاری در مدیریت مطلوب بحران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۳۳۶  
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۰۷/۲۲

**عنوان گزارش:**

تحلیل فرایند سیاست‌گذاری در مدیریت مطلوب بحران

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسن کریمی‌فرد، فرشته دستواره

ناظر علمی:

مهدی امیری

اظهار نظر کنندگان:

علی فرنام، فهیمه غفرانی

گرافیک و صفحه‌آرایی:

زهرا دلاوری

ویراستار ادبی:

مرضیه موسوی‌راد

واژه‌های کلیدی:

۱. بحران

۲. مدیریت بحران

۳. سانحه

۴. سیاست‌گذاری عمومی

۵. مشکل بدخیم



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۶
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۱
۲-۱. سوابق مطالعاتی مرکز.....	۱۱
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی.....	۱۱
۳. فرایند مدیریت بحران.....	۱۱
۴. مدیریت بحران در الگوی مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی.....	۱۵
۴-۱. راه‌یابی بحران به دستور کار.....	۱۵
۴-۱-۱. قبل از وقوع.....	۱۵
۴-۱-۲. زمان وقوع.....	۱۶
۴-۱-۳. بعد از وقوع.....	۱۹
۴-۲. تصمیم‌گیری در بحران.....	۲۱
۴-۲-۱. تصمیم‌گیری تحلیلی.....	۲۲
۴-۲-۲. تصمیم‌گیری شهودی.....	۲۳
۴-۳. الگوهای اجرا در مدیریت بحران.....	۲۶
۴-۳-۱. الگوی بالا به پایین.....	۲۶
۴-۳-۲. الگوی پایین به بالا.....	۲۷
۴-۳-۳. الگوی آشفته‌گی.....	۲۸
۴-۴. ارزیابی در مدیریت بحران.....	۲۹
۴-۴-۱. ارزیابی پیشینی.....	۲۹
۴-۴-۲. ارزیابی پسینی.....	۳۱
۵. نتیجه‌گیری.....	۳۲
منابع و مآخذ.....	۳۳

## فهرست اشکال

شکل ۱. آمار و اطلاعات بلایای رخ داده در سال ۲۰۲۲.....	۹
شکل ۲. چرخه مدیریت بحران.....	۱۲
شکل ۳. عوامل مؤثر بر فرایند تصمیم‌گیری در مدیریت بحران.....	۲۲
شکل ۴. مراحل فرایند مدل تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه.....	۲۵
شکل ۵. مراحل فرایند ارزیابی خطر ملی.....	۳۱

## فهرست جدول

جدول ۱. عناصر کلیدی چارچوب مدیریت خطر بلاها.....	۱۴
--	----



# تحلیل فرایند سیاستگذاری در مدیریت مطلوب بحران

## چکیده



تلفات جانی، خسارت مالی و تخریب محیط زیست ناشی از سوانح همیشه در اولویت سیاستگذاری دولت‌ها (در تمامی ساختارها و سیستم‌های اداری و سیاسی) قرار داشته است. گزارش پیش‌رو 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.

بلایا یا سوانح به‌عنوان یک مشکل بدخیم به‌عاملی بازدارنده در مسیر پیشرفت و رشد کشورها تبدیل شده‌اند. افزایش تراکم جمعیت، صنعتی‌شدن، عدم آینده‌نگری در طرح‌های توسعه شهری، افزایش حاشیه‌نشینی و ... موجب تشدید میزان و آثار سوانح شده است. یک سانحه می‌تواند به فاجعه و مصیبتی بزرگ تبدیل شود، موجب غافلگیری مقامات سیاسی و اداری شود، آثار طولانی‌مدت بر حیات یک جامعه داشته باشد، ظرفیت و توانایی سطوح مختلف دولت را برای واکنش مناسب با چالش جدی مواجه سازد و در نهایت منجر به کاهش سرمایه اجتماعی شود. لذا تلاش برای جلوگیری از وقوع بحران یا کاهش احتمال

## خلاصه مدیریتی



### بیان مسئله

■ رویدادهای بحرانی، ساختار سیاستگذاری را به لرزش درمی‌آورند. **بحران‌ها معمولاً موجب غافلگیری مقامات سیاسی و اداری می‌شوند** و ظرفیت و توانایی سطوح مختلف دولت را برای واکنش مناسب به تهدیدها (در شرایط عدم قطعیت و محدودیت زمانی) به چالش می‌کشند. از این‌رو پرداختن به

■ بلایا و خطرات مرتبط با آن قدمتی به‌اندازهٔ زیست بشر دارند. شاید انسان نتواند از وقوع بلایا و تأثیر آنها جلوگیری نماید اما می‌تواند اقداماتی را جهت کاهش گستره تأثیر آنها انجام دهد. **احیا، بازیابی و بازسازی نشانگر روح تسخیرناپذیر انسان برای بازگشت بهتر پس از هر فاجعه است.**

نادیده گرفتن آنها وجود ندارد. بعد از بحران نیز فرصتی برای اصلاح سیاست و بازنگری نهادی ایجاد می‌شود.

■ مرحله دوم چرخه سیاستگذاری، تصمیم‌گیری است. فرایند تصمیم‌گیری در بحران تحت تأثیر پنج عامل فقدان صلاحیت حرفه‌ای تصمیم‌گیران، ترس از عواقب تصمیم، فقدان مهارت تصمیم‌گیری، عدم اعتماد دیگران نسبت به تصمیمات اتخاذ شده و کمبود اطلاعات است. مهمترین مدل‌های تصمیم‌گیری در مدیریت بحران در دو گروه **تصمیم‌گیری تحلیلی و تصمیم‌گیری شهودی** قرار می‌گیرند.

■ مرحله سوم چرخه سیاستگذاری، اجرا است. سیستم‌های مدیریت بحران را غالباً به نام «ساعت اجرایی» می‌شناسند؛ به این دلیل که مقابله فوری و کارآمد با هرگونه آسیب‌های ناشی از بلایا اساساً نوعی کار اجرایی است. در حوزه اجرا در مدیریت بحران سه رویکرد وجود دارد؛ رویکرد بالا به پایین که دولت به نقطه کانونی تلاش‌های امداد رسانی بویژه در حادثه‌هایی با اهمیت ملی تبدیل می‌شود. در رویکرد پایین به بالا سطوح مختلف دولت به‌طور متوالی نسبت به بحران واکنش نشان می‌دهند و همکاری با سطوح پایین‌تر انجام می‌گیرد. در رویکرد سوم یا الگوی آشفتگی دولت‌ها روند واکنش به بحران را آغاز می‌کنند، ولی قادر به نظارت دقیق بر فعالیت‌ها نیستند و هیچ راهنمای شفاف برای فعالیت دولت و هدایت واکنش‌ها به بحران وجود ندارد.

■ مرحله چهارم، ارزیابی سیاست است تا این درک حاصل شود که تصمیمات اجرا شده در حل مشکلات و رسیدن به اهداف موردنظر تا چه میزان موفق بوده است. در این مرحله اثربخشی سیاست‌های اتخاذ شده (قبل و پس از اجرا) به آزمون نهاده می‌شود و تجربه کسب‌شده از ارزیابی می‌تواند در بهبود و تضمین کیفیت فعالیت‌های آینده مؤثر باشد.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ بحران‌ها تضادهای را در مراحل مختلف سیاستگذاری عمومی آشکار می‌سازند. لذا پیشنهادات زیر با تأکید بر چرخه سیاستگذاری عمومی در موضوع مدیریت بلایا و منطبق با ارکان اصلی مدیریت بحران ارائه می‌شوند:

■ دستور کار مقامات سیاسی و اداری قبل از وقوع بحران، برنامه‌ریزی در راستای آمادگی و پیشگیری کارآمد است. اگرچه برنامه‌های کاهش خسارت به زمان، پول و منابع نیاز دارند

آن‌ها و تقویت فرایند مدیریت بحران در تمامی ساختارها و سیستم‌های اداری و سیاسی حائز اهمیت است.

■ ویژگی‌های اصلی بلایا عبارت‌اند از ناگهانی بودن، پیش‌بینی‌ناپذیری، ایجاد خسارت، ظرفیت مقابله، احیای سیستم، کمک‌رسانی و نیاز به مشارکت ذینفعان متعدد. همین عوامل موجب شده است موضوع مدیریت بلایا در تمامی کشورها به عنوان یک «مشکل بدخیم» شناخته شوند. این مشکلات از مرزهای سازمانی، حوزه‌های سیاستگذاری و سطوح اداری فراتر می‌روند و شامل بازگیران و دانش نامطمئن، اهداف اولویت‌های مبهم هستند. سازمان‌های دولتی نیز به دلیل عدم تطابق بالقوه بین ساختار مشکل و ساختار سازمانی در تلاش برای حل مسئله به شدت محدود می‌شوند.

■ ارکان مدیریت بحران را می‌توان در قالب آمادگی (ایجاد ظرفیت لازم برای مقابله با آنها)، یادگیری سیاسی (رفع نقاط آسیب‌پذیر)، ارتباطات و تخصص علمی (تصمیم‌گیری بر مبنای اطلاعات غیرقطعی، ناقص و متغیر) و هماهنگی (در تمام سطوح دولتی، بین بخش‌های مختلف و کلیه بازگیران درگیر) تقسیم‌بندی کرد.

■ در حال حاضر گرایش جهانی به جابه‌جایی از برنامه‌های محدود و واکنشی به سیاست‌های جامع و کنشگرای کاهش خطر پدید آمده است. به همین دلیل نحوه مدیریت مطلوب بحران در چارچوب چرخه سیاستگذاری عمومی واجد اهمیت فراوان در بازبینی، تقویت و اصلاح فرایندها و ساختارها است.

### یافته‌های کلیدی

چگونگی توجه به موضوع بلایا در چرخه سیاستگذاری عمومی به شرح زیر است:

■ اولین مرحله در سیاستگذاری عمومی، اولویت یافتن یک مسئله در دستور کار مقامات در سه مرحله قبل، حین و بعد از وقوع بحران است. تا قبل از وقوع، مردم و مقامات سیاسی عادت ندارند به حوادث اطراف خود تا مادامی که به فاجعه تبدیل نشده، توجه کنند. بسیاری از مقامات مدیریت موفق بحران از طریق پیشگیری را نمی‌پسندند؛ چرا که ارزش پیشگیری را به سختی می‌توان سنجید. در حین وقوع، دولت‌ها حضور جدی در مدیریت موقعیت‌های بحرانی دارند؛ زیرا هزینه‌های اقتصادی، فیزیکی و عاطفی این رویدادها به حدی بالا خواهد بود که امکان



ولی نتایج و پیامدهای فراوانی خواهند داشت.

■ **تصمیم‌گیری در مدیریت مطلوب بحران‌ها با اتکا بر مدل‌های شهودی** انجام می‌شود که بیشتر در مرحله واکنش به بلایا، محیط واقعی، پویا و مبهم فاجعه کاربرد دارند. ویژگی مهم این مدل‌ها این است که تصمیم‌گیرندگان براساس تجربه خود، ویژگی‌های یک حادثه را مورد شناسایی قرار می‌دهند. بعد از بحران ضرورت دارد بیشتر بر مبنای **الگوهای تصمیم‌گیری عقلانی و منسجم رفتار** شود.

■ **اجرای سیاست در مدیریت مطلوب بحران در یک رویکرد اجرایی پایین به بالا، مستلزم هماهنگی هم به صورت عمودی در تمام سطوح دولتی و هم به صورت افقی درون دولت و همچنین با بخش‌های**

خصوصی و عمومی در چارچوب «**حاکمیت مشترک**» است. از آنجایی که بلایای طبیعی اساساً ماهیتی محلی دارند، دولت‌ها و جوامع محلی در بهترین موقعیت برای واکنش اولیه هستند. اگر چه در سوانح شدید و بزرگ، الگوی بالا به پایین حکم فرماست.

■ **ارزیابی پیشینی از بحران به نهادها و سازمان‌ها کمک می‌کند تا اهمیت نسبی خطر را بدانند و آنها را برای اولویت‌بندی اقدامات شناسایی کنند.** ارزیابی پسینی در مدیریت بحران نیز در راستای چارچوبی مشترک برای اقدامات هماهنگ پس از سانحه و برنامه‌ریزی جهت‌بازیابی انجام می‌شود. هدف اصلی برآورد تأثیر یک سانحه و تعریف استراتژی‌های بازیابی عملی و پایدار برای بسیج منابع مالی و فنی است.

## ۱. مقدمه

بلایا را می‌توان رویدادی تعریف کرد که موجب ایجاد خسارت، اختلال زیست‌محیطی، تلفات جانی یا نابسامانی در خدمات حوزه سلامت می‌شود. [۴]

تنوع تعاریف نشان می‌دهد که یک تعریف واحد از بلایا وجود ندارد؛ هر چند اکثر تعاریف درباره این موضوع توافق دارند که بلایا می‌توانند انسان‌ساز یا ناشی از رویدادهای طبیعی باشند. همچنین، بلایا می‌توانند بر جوامع، محیط یا وضعیت اجتماعی و اقتصادی اثرگذار باشند و منجر به خسارت یا تلفات گسترده شده که نیاز به مداخله را ضروری می‌سازد. به صورت کلی ویژگی‌های اصلی هر سانحه عبارت است از: **ماهیت ناگهانی، پیش‌بینی‌ناپذیر، ایجاد تلفات و خسارت، ظرفیت مقابله، احیای سیستم، کمک‌رسانی و نیاز به مشارکت ذی‌نفعان متعدد.** [۵]

سوانح به‌طور نامناسبی روی وضعیت عادی یا عملکرد هر جامعه‌ای تأثیر می‌گذارند. افزایش تراکم جمعیت، صنعتی‌شدن، عدم آینده‌نگری در طرح‌های توسعه

**بلایا یا سوانح به‌عنوان عاملی بازدارنده در مسیر پیشرفت و رشد کشورها به حساب می‌آیند.** بلایا و خطرات مرتبط با آن قدمتی به اندازه نوع بشر دارند. با وجود این اصطلاح بلایا، یک عبارت مورد منازعه بوده و تعریف جهان‌شمولی برای آن وجود ندارد؛ زیرا با توجه به برداشت رشته‌های مختلف از آن، معانی متفاوتی به خود می‌گیرد. [۱]

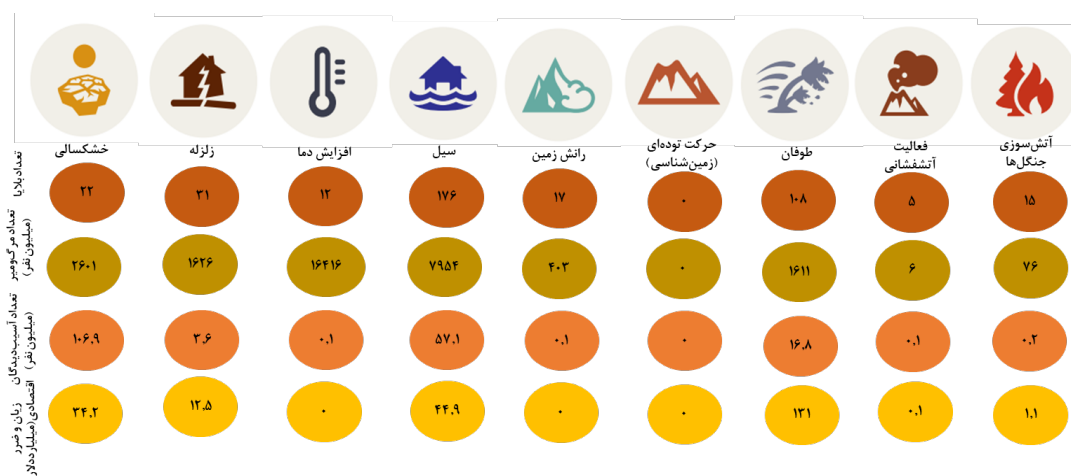
مشابه با هر حوزه سیاستگذاری، تعریف سوانح به‌شدت اهمیت دارد. این تعریف بر سطح و میزان توجه به رویدادها تأثیر می‌گذارد. علاوه بر این، گستره و نوع واکنش‌ها برای رسیدگی به مشکل را مشخص می‌سازد. بهترین تعریف از بلایا به یک رویداد ناگهانی پیش‌بینی‌نشده با علل طبیعی، فناورانه یا اجتماعی اشاره دارد که منجر به ویرانی، تلفات یا خسارت می‌شود. [۲] تعاریف دیگر اشاره به یک رویداد قابل مشاهده در زمان و فضا دارند که در آن جوامع و گروه‌های اجتماعی متحمل خسارت فیزیکی، تلفات یا اختلال در عملکرد روزمره‌شان می‌شوند. [۳] همچنین

1. Disaster.

شهری، افزایش حاشیه‌نشینی، گسترش بهره‌گیری از فناوری و... موجب تشدید میزان و آثار سوانح شده است. وقوع بلایا در کشورهای حادثه‌خیز موجب مرگ و جراحت افراد می‌شود و تأثیر مخربی بر سکونتگاه‌های انسانی، تأسیسات و زیربنای اقتصادی و صنعتی یک کشور دارد.

پایگاه داده رویدادهای اضطراری<sup>۱</sup> در سال ۲۰۲۲ تعداد ۳۸۷ خطر و بلایای طبیعی را در سراسر جهان ثبت کرده که این سوانح منجر به مرگ ۳۰۷۰۴ نفر و آسیب ۱۸۵ میلیون نفر شده است. زیان اقتصادی این بلایا بالغ بر ۲۲۳/۸ میلیارد دلار برآورد شده است. برای مثال موج گرما باعث مرگ بیش از ۱۶۰۰۰ نفر در اروپا شد و وقوع خشکسالی ۸۸/۹ میلیون نفر را در آفریقا تحت تأثیر قرار داده است. طوفان یان<sup>۲</sup> به تنهایی موجب ایجاد صد میلیارد دلار خسارت در قاره آمریکا شده است. به‌طور کلی در سال ۲۰۲۲، تأثیر انسانی و اقتصادی بلایا در قاره آفریقا نسبت به سایر قاره‌ها بالاتر بوده است و ۱۶/۴ درصد از سهم مرگ‌ومیر به این قاره اختصاص داشته است. علی‌رغم اینکه قاره آسیا برخی از مخرب‌ترین بلایای سال ۲۰۲۲ را تجربه کرده، اما سهم مرگ‌ومیر در قاره آسیا نسبتاً کمتر بوده است. تصویر زیر آمار و اطلاعاتی از تعداد و انواع بلایا، مرگ‌ومیر ناشی از بلایا، تعداد آسیب‌دیدگان و همچنین میزان خسارت‌های اقتصادی وارد شده در سال ۲۰۲۲ در سطح جهان را نشان می‌دهد.

شکل ۱. آمار و اطلاعات بلایای رخ داده در سال ۲۰۲۲



Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2022 .

1. The Emergency Event Database (EM-DAT).
2. Hurricane Ian.



بنابر آمار و اطلاعات موجود می‌توان گفت که سوانح، سرمایه‌گذاری‌ها را تحلیل می‌برند و موجب می‌شوند بودجه سطوح مختلف دولت و سازمان‌های امدادی به فعالیت‌های واکنشی اختصاص یابد. بی‌شک اگر بلا یا رخ ندهند، بودجه دولت در پروژه‌ها، برنامه‌ها و فعالیت‌های توسعه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. در نتیجه اختصاص بودجه به بلا یا، اهداف توسعه پایدار و بلندمدت را با تهدید جدی روبه‌رو می‌سازد. به همین دلایل است که یک سانحه می‌تواند به فاجعه و مصیبتی بزرگ تبدیل شود و آثار طولانی مدت بر حیات اجتماعی و اقتصادی یک جامعه داشته باشد. [۶]

شاید انسان به دلیل عدم پیش‌بینی دقیق آب‌وهوا و تعیین زمان و مکان وقوع رویدادهای اقلیمی و زمین‌شناختی توانایی جلوگیری و ممانعت از وقوع بحران‌های طبیعی و تأثیرات آن بر تمدن انسانی را نداشته باشد، اما بی‌شک می‌تواند با برنامه‌ریزی و انجام اقداماتی، گستره تأثیرات آنها را به شدت کاهش دهد. در واقع مدیریت بحران ریشه در این باور بنیادین دارد که می‌توان در باره جلوگیری از بحران‌ها و کاهش احتمال تلفات جانی، مالی یا تخریب محیط‌زیستی (که انسان به آن وابسته است) اقداماتی را انجام داد. [۷]

البته برای کاهش تأثیر مخرب بحران‌ها به عنوان یک «مشکل بدخیم»<sup>۲</sup> نیاز به تخصص و هماهنگی بین بازیگران و سازمان‌های مختلف (که هر کدام وظایف و برداشتهای متفاوتی دارند) است. مشکلات بدخیم از مرزهای سازمانی، حوزه‌های سیاستگذاری و سطوح اداری فراتر می‌روند. آنها معمولاً پیچیده هستند و شامل بازیگران چند سطحی و چندبخشی و همچنین دانش نامطمئن و اهداف و اولویت‌های مبهم هستند. سازمان‌های دولتی نیز به دلیل عدم تطابق بالقوه بین ساختار مشکل و ساختار سازمانی در تلاش برای رسیدگی به این پیچیدگی‌ها به شدت محدود می‌شوند. [۸]

بی‌شک توسعه متوازن و پایدار به‌طور مؤثری وقوع یا خسارت سوانح را کاهش می‌دهد، اما عدم وجود نظامات و ترتیبات مناسب فرایند و اجزای توسعه غالباً منجر به بروز یا تشدید سوانح می‌شود. کشور ایران به واسطه موقعیت جغرافیایی، شرایط اقلیمی و وضعیت زمین‌شناختی از جمله کشورهای بلاخیز جهان محسوب می‌شود که همه ساله به واسطه وقوع سوانح و بلا یا، خسارات و تلفات زیادی متحمل می‌شود. از سوی دیگر کیفیت طراحی و ساخت ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی، ساخت‌وساز در مناطق خطرناک و وجود بافت نامطلوب و فرسوده شهری در افزایش آثار زیان‌بار سوانح تأثیرگذار است. عدم آگاهی و آمادگی مردم و مسئولین نیز عامل مضاعفی در تشدید صدمات و تلفات سوانح محسوب می‌شود. [۹] بنابراین مطالعه و بهره‌گیری از دانش روز و بررسی نحوه مدیریت مطلوب بحران توسط دولت در چارچوب الگو و چرخه سیاستگذاری واجد اهمیت فراوان در بازبینی، تقویت و اصلاح فرایندها و ساختارهاست.

گزارش پیش‌رو تلاش دارد تا ضمن ارائه الگوهای مختلف درباره فرایند مدیریت بحران، به بررسی نحوه راه‌یابی و چگونگی توجه به بلا یا در چرخه سیاستگذاری عمومی (دستور کار، تصمیم‌گیری، الگوهای اجرایی و ارزیابی مدیریت بحران) بپردازد و درس‌آموخته‌هایی برای مدیریت مطلوب بحران را استخراج و پیشنهاد کند. شایان ذکر است ارزیابی مدیریت بحران در ایران در سلسله گزارش‌هایی به صورت گام‌به‌گام مورد مطالعه قرار خواهد گرفت. در گام بعدی و در یک منظر کلی با فراتر کتب منابع و مستندات مکتوب مانند قوانین، برنامه‌ها، اسناد، مدارک، آراء و نظرات متخصصان و دست‌اندرکاران، به آسیب‌شناسی مدیریت بحران در ایران و شناسایی چالش‌های پیش‌روی آن پرداخته خواهد شد. در گزارش‌های دیگر نیز با مطالعه و بررسی تجارب جهانی موفق در مدیریت بحران، پیشنهادهای جهت رفع چالش‌های کلیدی مدیریت بحران در کشور ارائه خواهد شد.

1. Crisis Management.  
2. Wicked Problem.



### ۲-۱. سوابق مطالعاتی مرکز

در سال ۱۳۹۶ گزارشی تحت عنوان «مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران» در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به چاپ رسید که در آن نگارنده موضوع مدیریت بحران را با نگاه جامع راهبردی و بلندمدت مورد بحث و بررسی قرار داده است. در این گزارش بیان شده است که «راه‌حل پایدار در مرحله پیشگیری و کاهش خطر حوادث را باید در اصلاح روش‌های برنامه‌ریزی توسعه‌ای کشور مانند اصلاح راهبردها و برنامه‌های توسعه شهری و ارتقای استانداردهای ایمنی در ساخت‌وسازها جستجو کرد. در بُعد آمادگی و پاسخ‌گویی به حوادث ارتقای ظرفیت‌های سازمانی، تقویت هماهنگی میان بخشی و میان‌سازمانی و توسعه تاب‌آوری جامعه مبتنی بر شناخت عمیق و ارزیابی دقیق خطرات حوادث اهمیت اساسی دارد. بنابراین کشور به یک راهبرد ملی مدیریت بحران نیاز دارد که خط‌مشی‌های کلان، جهات اساسی و روش‌های همکاری و هماهنگی در سطح ملی را به‌طور جامع تبیین کند. در این راستا موضوع کاهش خطر حوادث و مدیریت بحران می‌باید به‌صورت زیربنایی و راهبردی و با مشارکت همه بخش‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط و براساس شناخت و ارزیابی ریشه‌ها و آثار منفی همه خطرات و با مشارکت تأثیرگذار مردم به‌عنوان اولویت ملی در نظر گرفته شود».

علاوه بر این، گزارش دیگری ذیل این موضوع در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۲ با عنوان «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۹۷): پیشگیری و مدیریت بحران» چاپ شده

است. هدف این گزارش ارائه پیشنهادها برای کلان در حوزه اقدام‌های پیشگیرانه و مقابله با بحران برای درج در برنامه هفتم توسعه است. در این گزارش بیان شده است که «ایران جزو ۱۰ کشور پر مخاطره در دنیاست. در برخی کشورهای با سهم مخاطرات بالا، مجموعه پیشگیری و مدیریت بحران زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی قرار دارند. نکته حائز اهمیت در سیاستگذاری کلان تقدم و صرفه پیشگیری از بحران بر اقدام‌های پسینی است به گونه‌ای که در مطالعات گوناگون هزینه پیشگیری نسبت به هزینه امداد و به خصوص بازسازی بین ۱/۷ تا ۱/۹ برآورد شده است و به تعبیری با هر واحد هزینه در پیشگیری حداقل از هفت واحد هزینه بازسازی و جبران خسارت کاسته خواهد شد» [۱۰]

### ۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

**قانون مدیریت بحران کشور** در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۵/۷ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد، در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید و مورخ ۱۳۹۸/۶/۳ توسط رئیس وقت مجلس شورای اسلامی ابلاغ شد. به‌دلیل اینکه از زمان تصویب قانون چند سالی بیشتر نمی‌گذرد، اسناد و آیین‌نامه‌های قانون مدیریت بحران کشور همچنان در حال تدوین و نهایی شدن است که بالطبع ارزیابی دقیق آن نیز نیاز به گذشت زمان دارد. از سوی دیگر ضرورت دارد دانش موجود درباره مدیریت بحران تقویت شود تا ضمن کمک به مدیران برای مدیریت بهتر بلایا، اطلاعات و دانش کافی جهت اصلاح احتمالی قانون فوق‌الذکر در آینده وجود داشته باشد.

### ۳. فرایند مدیریت بحران



مدیریت بحران به سمت احیا و آمادگی بهتر برای مقابله با چالش بعدی و همچنین بازگشت زندگی عادی به‌حالت پیش از بحران و بهتر شدن در آینده گسترش می‌یابد. [۱۱]

سازگار شدن انسان با سوانح از طریق فرایندی چرخه‌ای صورت می‌گیرد. کارتر<sup>۱</sup> (۱۹۹۱) و میلیتی<sup>۲</sup> (۱۹۹۹) چرخه مدیریت بحران را به شکل یک مدل خاص که دارای دو مرحله است دسته‌بندی

مدیریت بحران؛ شامل برنامه‌ریزی و آمادگی برای جلوگیری از بحران‌ها و کاهش عواقب آن است. روند واکنش به بحران و امدادرسانی بر توانایی انسان در کمک به دیگر هم‌نوعان در شرایط طاقت‌فرسای حاصل از بحران‌ها تمرکز دارد. احیا، بازیابی و بازسازی نشانگر روح تسخیرناپذیر انسان برای بازگشت بهتر و قوی‌تر پس از هر مصیبت و فاجعه است. به این ترتیب گستره

1. Carter.  
2. Mileti.

**کاهش**<sup>۴</sup> - این مرحله با دلایل و تأثیرات بحران سروکار دارد و هدف آماده‌سازی شرایط برای مقابله بهتر با بحران در آینده است. این مرحله به دوزیر مجموعه تقسیم می‌شود:

اولین مجموعه، کاهش ساختارمند<sup>۵</sup> است که با فعالیت‌های مهندسی شده برای پیشگیری و کاهش بحران شناخته می‌شود. اقدامات کاهش ساختاری<sup>۶</sup> به منظور دور نگه داشتن انسان‌ها از خطرات و همچنین مستحکم‌سازی ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها برای مقابله با خطرات انجام می‌شوند. خاک‌ریزها، سدها و انحراف‌های کانال‌گونه نمونه‌هایی از کاهش ساختاری هستند. دومین مجموعه، کاهش غیرساختاری است که با تلاش‌های گسترده بین حوزه‌ای و بین‌رشته‌ای برای تعیین و کنترل آسیب‌پذیری‌ها و تهدیدهای احتمالی شکل می‌گیرد. برای نمونه سیاستگذاری، آموزش، آگاهی و آیین‌نامه‌های ساخت‌وساز همگی مثال‌هایی از کاهش غیرساختاری است. [۱۴]

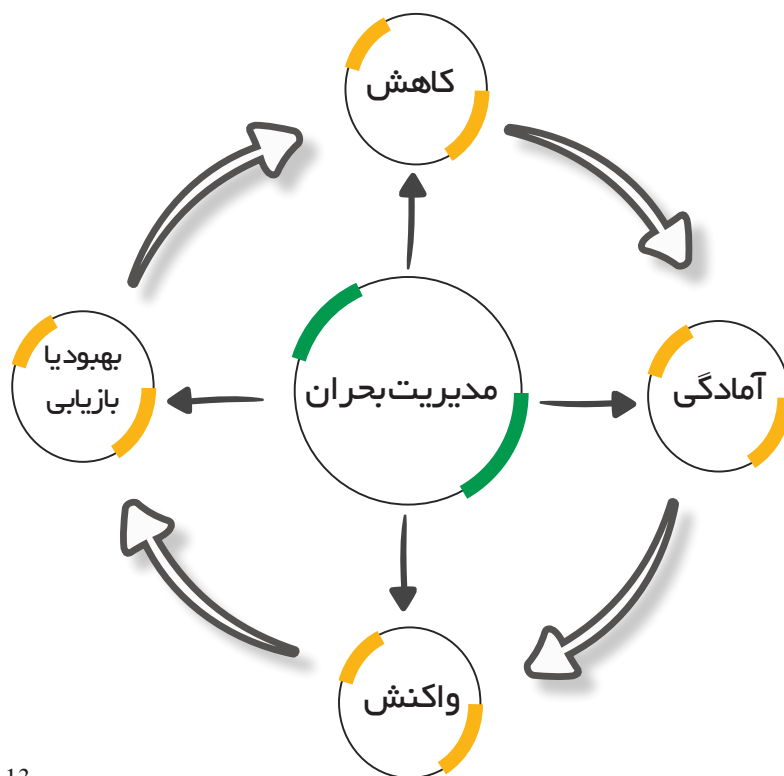
می‌کنند: **مرحله قبل از بلایا و بعد از بلایا**. [۱۲] [۱۳] از چشم‌انداز اجرا، فرایند مدیریت بحران را می‌توان به دو سطح تصمیم‌گیری و عملیاتی تقسیم کرد. به طور کلی چرخه مدیریت بحران شامل چهار مرحله اصلی است:

**آمادگی**<sup>۱</sup> - در این مرحله، تمامی تلاش‌ها بر درک نیازها و رسیدگی به وضعیت در صورت وقوع یک یا چند سانحه تمرکز دارد.

**واکنش**<sup>۲</sup> - این مرحله ضروری‌ترین مورد در چرخه مدیریت بحران است که در آن تمامی تلاش‌ها بر کمک به موقع و زمان‌بندی شده تمرکز دارد.

**بهبود یا بازیابی**<sup>۳</sup> - این مرحله که برای بازگشت به وضعیت عادی انجام می‌شود با تلاش‌های نهاد‌های مختلف برای رسیدگی به جنبه‌های فیزیکی بازیابی و همچنین جنبه‌های روانی و اجتماعی آن شناخته می‌شود.

شکل ۲. چرخه مدیریت بحران



Abdalla and Marwa:2019:13.

1. Preparedness.
2. Response.
3. Recovery.
4. Mitigation.
5. Structured Mitigation.
6. Structural Mitigation Measures.

الکساندر<sup>۲</sup> (۱۹۹۳) به هفت مرحله زمانی مهم در فرایند مدیریت بحران اشاره کرده است. این مراحل عبارتند از:

**دوره نهفتگی** -<sup>۳</sup> این مرحله شامل نظارت و پایش پدیده‌های خاص پیش از وقوع سانحه می‌شود. برای نمونه، امکان پایش بارش باران، بالا رفتن سطح آب و سرعت جریان پیش از وقوع سیل وجود دارد.

**ویژگی تأثیر بحران در مقابل زمان** -<sup>۴</sup> برای نمونه، سطوح مختلف سیل با تأثیراتی متفاوت همراه است. در نتیجه سطوح متفاوتی از خسارت بر مبنای مکان ناحیه آسیب‌دیده پدیدار می‌شود.

**دوره کوتاه بحران کاهش نیافته** -<sup>۵</sup> این مرحله به بازه زمانی کوتاهی اشاره دارد که طی آن تلاش‌های کاهش متوقف می‌شوند. این مرحله زمان پس از وقوع حوادث خاص را در بر می‌گیرد، یعنی بازه‌ای که تلاش‌های کاهش برای آن برنامه‌ریزی شده است.

**جستجو و نجات** -<sup>۶</sup> زمانی که در آن عملیات جستجو و نجات انجام می‌شوند.

**مرمت‌های بنیادین** -<sup>۷</sup> زمانی برای مرمت و تعمیر خدمات پایه جهت مسائل ضروری جامعه، برای نمونه تلاش‌های امدادسانی. **تجدید - تمدید مرمت بنیادین** -<sup>۸</sup> در این مرحله بازسازی خدمات کلیدی ادامه پیدا می‌کند.

**بازسازی توسعه‌ای** -<sup>۹</sup> مرمت‌ها و بازسازی‌ها نهایی می‌شوند. [۱۶] عناصر کلیدی مدیریت خطر بلایا در چارچوب هیوگو برای اقدام<sup>۱۰</sup> در راستای ایجاد تاب‌آوری ملل و جوامع محلی در برابر بحران‌ها به شرح زیر است:

در تقسیم‌بندی دیگری سیستم مدیریت بحران براساس الگوی چرخه‌ای با چهار مرحله مشترک تجزیه و تحلیل می‌شود (این مدل را پی‌پی‌آر<sup>۱</sup> نیز می‌نامند):

■ **مرحله پیشگیری** متشکل از اقداماتی است که برای کاهش **خطرات جهت جلوگیری از بروز بحران‌ها** انجام می‌شوند.

■ در صورتی که مرحله پیشگیری موفقیت‌آمیز نباشد، **مرحله آمادگی شامل برنامه‌ریزی استراتژیک جهت کاستن از شدت بحران و تمرین برای سناریوهای بحران** شروع می‌شود.

■ زمانی که بحران به وقوع می‌پیوندد، برنامه‌های احتمالی (در صورت موجود بودن) به مرحله اجرا در می‌آیند؛ اما در شرایطی که اتفاق‌ها سازگاری کامل با شرایط تمرین و سناریوهای تدارک دیده شده ندارند، برای به حداقل رساندن پیامدهای منفی ناشی از بحران نیاز به مقابله فوری و ویژه است.

■ **پس از رفع تهدید فوری، مرحله بازسازی شروع می‌شود** تا نهاد‌های آسیب‌دیده احیا و زیرساخت‌ها ترمیم شوند و امکانات رفاه و آسایش عموم تدارک دیده شود. همچنین، کلیه گام‌های قبلی از جمله مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی قوه مجریه ارزیابی می‌شوند و با توجه به نقاط آسیب‌پذیر شناسایی شده، سیستم مدیریت بحران **نوسازی خواهد شد**. این الگو به عنوان ابزاری مفهومی به کار برده می‌شود تا بُعد زمانی مدیریت بحران را نیز شامل شود. الگوی چهار مرحله‌ای عناصر مفهومی برای مدیریت بحران فراهم می‌کند، اما ارزیابی کیفیت مدیریت بحران هنوز کار دشواری است؛ زیرا معمولاً بحث‌ها و مناقشه‌های بسیاری حول آن وجود دارند و اندازه‌گیری آن کار آسانی نیست. [۱۵]

1. Prevention, Preparation, Response, And Recovery (PPRR).
2. Alexander.
3. The Incubation Period.
4. The Disaster Impact Property Versus Time.
5. Brief Unmitigated Crisis Period.
6. Search And Rescue.
7. Fundamental Repair.
8. Restoration-Extension of Fundamental Repair.
9. Developmental Reconstruction.
10. Hyogo Framework for Action.



## جدول ۱. عناصر کلیدی چارچوب مدیریت خطر بلایا

<p>فعالیت‌های توسعه‌ای - جنبه‌های مداوم مدیریت خطر بلایا در برنامه‌های توسعه‌ای. ارزیابی خطر - شناسایی خطراتی که یک جامعه با آنها مواجه است. پیشگیری - فعالیت‌هایی برای اجتناب از آثار نامطلوب پیشامدهای خطرناک. کاهش - انجام اقدامات ساختاری و غیرساختاری برای محدود کردن آثار نامطلوب. آمادگی - انجام فعالیت‌ها و اقدامات برای تضمین واکنش اثربخش. هشدار اولیه - تهیه اطلاعات به موقع و اثربخش برای اجتناب از خطر یا کاهش آن.</p>	<p>مرحله پیش از بلایا<sup>۱</sup></p>
<p>تخلیه - خروج موقت افراد و اموال از مکان‌های در معرض خطر. نجات افراد و محافظت از وسایل امرار معاش - حفاظت از افراد و معاش مردم در طول شرایط اضطراری. امداد فوری - امداد طی شرایط بحرانی یا بلافاصله بعد از آن. ارزیابی آسیب‌ها و خسارات - اطلاعات درباره آثار سانحه بردارایی‌ها و تولید.</p>	<p>مرحله واکنش به بلایا<sup>۲</sup></p>
<p>امداد مداوم - امداد پیوسته تازمانی که سطح مشخصی از بهبود فراهم شده باشد. بهبود - اقداماتی که بعد از یک سانحه با توجه به ترمیم زیرساخت‌ها و خدمات انجام می‌شود. بازسازی - اقداماتی که بعد از یک سانحه برای تضمین اسکان مجدد یا جابه‌جایی افراد انجام می‌شود. بهبود اقتصادی و اجتماعی - اقداماتی که برای برگرداندن زندگی اقتصادی و اجتماعی به حالت طبیعی انجام می‌شود. فعالیت‌های توسعه‌ای مداوم - اقدامات مستمر در برنامه‌های توسعه‌ای. ارزیابی خطر - فرایندی تشخیصی برای شناسایی خطرات جدیدی که ممکن است جوامع مجدداً با آنها مواجه شوند.</p>	<p>مرحله پس از بلایا<sup>۳</sup></p>

Baas et al, 2008:7.

یادگیری سیاسی<sup>۵</sup> - نکته حائز اهمیت حین و بعد از بحران آن است که ضمن حفظ انعطاف‌پذیری طی بحران، نقاط آسیب‌پذیر رفع شوند.

ارتباطات و تخصص علمی<sup>۶</sup> - مدیریت بحران نیازمند تخصص علمی و تصمیم‌گیری بر مبنای اطلاعات غیرقطعی، ناقص، چالش‌برانگیز و در حال تغییر است.

هماهنگی<sup>۷</sup> - مدیریت بحران مستلزم هماهنگی در تمام سطوح دولتی، بین بخش‌های مختلف، سازمان‌ها و کلیه بازیگران درگیر است. [۱۷]

شایان ذکر است فارغ از تقسیم‌بندی‌های فوق در این باره اجماع وجود دارد که یک گرایش به جابه‌جایی از سمت

در تقسیم‌بندی دیگری از کان مدیریت بحران که نیازمند توجه ویژه از سوی مقامات سیاسی و اداری است به‌قرار زیر عنوان شده است:  
آمادگی<sup>۴</sup> - سطح بالای عدم قطعیت اجازه تأثیرگذاری را به راه‌حل‌ها و فرایندهای استاندارد نخواهد داد. بحران‌ها را نمی‌توان به خوبی پیش‌بینی کرد و برای مقابله با آنها آماده شد؛ اما هر کجا که لازم باشد باید در برابر بحران‌ها انعطاف‌پذیری داشت و ظرفیت لازم را برای مقابله با آنها پدید آورد. با اینکه پیشگیری بهترین روش برای مدیریت بحران از لحاظ کاهش آثار منفی است، اما هزینه‌های سیاسی تخصیص ناکارآمد منابع نیز می‌تواند زیاد باشد و انگیزه‌ها را برای سرمایه‌گذاری روی اقدامات احتیاطی تضعیف کند.

1. Pre-Disaster.
2. Disaster Response.
3. Post-disaster.
4. Preparedness.
5. Political Learning.
6. Scientific Expertise and Communication.
7. Coordination.

و محدودیت زمانی) به چالش می‌کشند و تأثیر نامطلوبی بر افراد جامعه دارند و ممکن است به کاهش سرمایه اجتماعی سیستم و مقامات سیاسی منجر شوند. از این رو پرداختن به آنها و بهبود و تقویت فرایند مدیریت بحران در تمامی ساختارها و سیستم‌های اداری و سیاسی حائز اهمیت است.

برنامه‌های محدود و واکنشی در حوزه امداد رسانی به سمت سیاست‌های جامع و کنش‌گرای کاهش خطر پدید آمده است. همچنین بحران‌ها معمولاً موجب غافلگیری مقامات سیاسی و اداری می‌شوند و ظرفیت و توانایی سطوح مختلف دولت را برای واکنش مناسب به تهدیدها (با در نظر گرفتن عدم قطعیت

## ۴. مدیریت بحران در الگوی مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی

محققان برای سهولت مطالعه فرایند سیاستگذاری عمومی، آن را به مراحل تقسیم می‌کنند تا وجوه گوناگون و لایه‌های پیچیده سیاست‌های دولتی بیشتر نمود پیدا کند. تکرر موضوعی سیاست‌های عمومی و اقتضائات خاص هر یک از این سیاست‌ها از سویی و ساز و کارهای تصمیم‌گیری در دیوان سالاری دولتی برای مواجهه با مسائل گوناگون از سوی دیگر سبب شده است که سیاست‌پژوهان، این روند را تحت عنوان الگوی مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی به مراحل تعیین دستور کار، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی سیاست تقسیم‌بندی کنند. [۱۸]

### ۴-۱. راه‌یابی بحران به دستور کار

وزمینه‌های خطر ساز طبیعی و فناورانه اطراف خود تا مادامی که به یک فاجعه تبدیل نشده است، توجه کنند. دلیل این بی‌توجهی کاملاً روشن است: در یک مدت زمان مشخص احتمال اینکه فاجعه در دناکی دامن‌گیر آحاد جامعه شده و کل اجتماع را تحت تأثیر قرار دهد، بسیار ضعیف است. مردم نیز به این احتمال ضعیف که در آینده سانحه‌ای اتفاق افتاده و مستقیماً جان و مال آنها را به مخاطره خواهد افکند، اهمیت چندانی نمی‌دهند. این عدم توجه به این معنا نیست که از وقوع سانحه واهمه‌ای ندارند، بلکه به این دلیل است که بیشتر به امور روزمره و آنی خود مشغول هستند تا تفکر و تدبیر درباره امکان بروز یک سانحه و حادثه ناگوار. [۲۰]

■ **آمادگی برای بحران نسبتاً پرهزینه است.** تخصیص کارکنان و منابع در ترکیب با آموزش، برنامه‌ریزی و تمرین مداوم به منظور آماده‌سازی (برای حادثه‌ای که ممکن است رخ دهد یا ندهد) باعث می‌شود که منابع کمیاب به مشکلات فعلی اختصاص داده نشود. معمولاً از نظر سیاسی، صرفاً در زمان وقوع بحران امکان انحراف منابع مالی از دغدغه‌های همیشگی مانند جنایت، آموزش، بیکاری، امور دفاعی و زیرساخت‌های حیاتی وجود دارد. در واقع گزینه‌های پیشگیری و آمادگی برای بحران‌های احتمالی باید با سایر اولویت‌های سیاستی به رقابت برخیزند،

یکی از مراحل مهم در فرایند سیاستگذاری عمومی، راه‌یابی و اولویت یافتن یک مسئله در دستور کار دولت است. ارزش ایده دستور کار این است که چارچوبی فراهم می‌آورد و به پژوهشگر اجازه می‌دهد تا دلایل تقریبی توجه به یک مسئله از سوی دولت را برجسته سازد: چگونه یک مسئله نسبتاً مبهم به امری تبدیل می‌شود که درباره آن به عنوان مدعی جدی تبدیل شدن به قانون یا دیگر ابزارهای سیاستی، بحث می‌شود؟ معمولاً محدودیت منابع، زمان، پول، کارکنان یا تخصص تعیین اولویت‌ها در دستور کار تصمیم‌گیری را گریزناپذیر می‌سازد. ایده اولویت‌بندی از این تفکر سرچشمه می‌گیرد که دولت ابتدا باید کارهای اولویت‌دار را انجام دهد. [۱۹] قرار گرفتن یا نگرفتن مسئله بحران در دستور کار سیاستگذاری عمومی معمولاً سه مرحله متفاوت را طی می‌کند که می‌توان آن را به قبل، حین و بعد از وقوع بحران تقسیم‌بندی کرد.

### ۴-۱-۱. قبل از وقوع

قبل از وقوع، توجه سازمان‌ها و مقامات به پیشگیری و آمادگی در مقابل بلایا بنا به دلایل مختلف با چالش‌ها و موانع متعدد مواجه است:

■ معمولاً مردم و مقامات سیاسی عادت ندارند به حوادث



علاوه بر این، عدم قطعیت درباره نوع و شدت بحران موجب تشدید تمایل به چشم‌پوشی از پرداخت هزینه‌های سیاسی مربوط به پیشگیری می‌شود. در نهایت باید گفت اگرچه برنامه‌ریزی در راستای آمادگی و پیشگیری کارآمد، بهترین روش مدیریت بحران برای کاهش آسیب‌ها و تلفات تلقی می‌شود، اما به دلایل مشخص، کمتر مورد توجه مقامات سیاسی و اداری قرار می‌گیرد.

شایان ذکر است اگرچه برنامه‌های کاهش خسارت و تلفات به زمان، پول و منابع نیاز دارند، ولی پیامدهای اقتصادی چشمگیری را به دنبال خواهند داشت. برای مثال، وضع قوانین و مقررات سختگیرانه برای ساخت‌وساز در نواحی بحران‌خیز باعث می‌شود تا از خسارت هنگفت به اموال و دارایی‌ها جلوگیری شود. رویکردهای هشدار و تخلیه نیز از مرگ‌ومیر غیرضروری انسان‌ها در موقعیت‌های بحرانی جلوگیری کرده است؛ بنابراین، مزایای اقدامات پیشگیرانه - از نظر اقتصادی و فیزیکی - بیش از هزینه‌ها خواهد بود.

## ۲-۱-۴. زمان وقوع

زمان وقوع بلایا، تعداد اندکی از افراد جامعه درباره ضرورت دخالت دولت برای مدیریت بحران تردید دارند. شهروندان به‌طور خودکار این موقعیت را به‌عنوان یک مشکل عمومی در نظر می‌گیرند که به اقدام فوری دولت نیاز دارد. بخشی از این برداشت اجتناب‌ناپذیر است. دولت مسئول اصلی تأمین امنیت، امکانات و دیگر مسائل ضروری جامعه است. البته بعضاً این‌گونه انتظارات به‌حدی گسترش می‌یابد که از دولت انتظار می‌رود تا نقشی مثبت و سازنده در کمک به افراد و کسب و کارهای خصوصی نیز داشته باشد. این مسئله به مطرح شدن سؤالی مهم منجر می‌شود: **چرا سوانح سریعاً به‌عنوان مشکلات عمومی برداشت می‌شوند؟** اگرچه بسیاری از مؤسسات و نهادهای خصوصی مانند شرکت‌های بیمه، نهادهای امداد رسانی و سازمان‌های خیریه می‌باید به حل و فصل اختلالات ناشی از سوانح طبیعی کمک کنند، اما چرا این موقعیت‌ها به انتظاری تقریباً خودکار از دولت منتهی می‌شوند؟

محققان عوامل متعددی را در ارتباط با افزایش احتمال توسعه یک مشکل خاص به یک مسئله مهم در حوزه سیاست‌گذاری شناسایی کرده‌اند. مطالعات مرتبط با شکل‌گیری دستور کار اذعان دارند که هر کدام از این عوامل برای انتقال یک مسئله به دستور کار سیاست‌گذاری کافی است. اگرچه بلایا و سوانح یک موقعیت نسبتاً

بنابراین سؤال اجتناب‌ناپذیر درباره مرحله قبل از مدیریت بحران همیشه این است: چگونه و چه کسی هزینه آن را پرداخت خواهد کرد؟

■ **برنامه‌ریزی و آماده‌سازی برای حوادث ناشناخته ذاتاً دشوار است.** حتی برنامه‌ریزی برای سوانحی که احتمال وقوع آنها وجود دارد نیز بسیار مشکل‌آفرین است. سوانح شناخته‌شده متفاوت از قبل رخ می‌دهند یا ظاهراً شبیه به حوادثی در دیگر مناطق هستند؛ بنابراین آماده‌سازی بحران مملو از تنش سیاسی است. این به ماهیت سیاست می‌پردازد و این سؤال را برمی‌انگیزد: چه کسی در برابر چه چیزی، چه زمانی و کجا محافظت می‌شود؟ [۲۱]

■ **اگرچه پیشگیری بهترین شکل مدیریت بحران است؛ اما مقامات بسیاری هستند که مدیریت موفق بحران از طریق پیشگیری را نمی‌پسندند.** در واقع هیچ افتخاری در پیشگیری نیست؛ زیرا ارزش پیشگیری را به‌سختی می‌توان سنجید و مسئولیت‌ها به‌طور واضح قابل انتساب و استناد نیستند و حواس هیچ فردی به این نیست که چرا بحرانی رخ نمی‌دهد. [۱۷]

■ **اندازه‌گیری و اثبات کارآمدی عملیات پیشگیری کاری دشوار است و این سختی موجب می‌شود مقامات حتی در صورت موفقیت‌آمیز بودن، باز هم در معرض سرزنش و مؤاخذه قرار داشته باشند.** معمولاً اگر بحران به‌صورت پیش‌بینی‌نشده رخ دهد یا اگر کاهش پیامدهای آن را نتوان آشکارا به مدیران نسبت داد، سرزنش کردن و سرزنش شنیدن اجتناب‌ناپذیر است. لذا باید اذعان داشت که سرمایه‌گذاری روی مدیریت بحران، وابسته به درک و ارزیابی خطر خواهد بود تا از وقوع «مقصریابی» از طرف رقبای سیاسی، رسانه‌ها و مردم مبنی بر بی‌اثر بودن پیشگیری در زمان وقوع بحران یا اشتباه هدف قرار دادن بحران، اجتناب شود.

■ **حتی در صورت هزینه‌های برای پیشگیری از وقوع بحران، هزینه‌های مربوط به پیشگیری استفاده‌ناکارآمد از منابع تلقی می‌شوند؛** زیرا بحرانی رخ نداده یا اینکه بحران شدیدی وجود نداشته است. این تناقض در موضوع آمادگی باعث ایجاد انگیزش سیاسی برای محتاط بودن در سرمایه‌گذاری روی عملیات پیشگیرانه با در نظر گرفتن ریسک بحران در حال وقوع، پیامدهای منفی بالقوه و کارایی برآورد شده برنامه‌های پیشگیری می‌شود. [۲۲]

بنابراین تعارضات بین خطر به جان خریدن سرزنش‌ها بابت اتلاف منابع عمومی و ریسک مؤاخذه بابت پیشگیری نکردن و سوءمدیریت در زمان وقوع بحران، وجود دارد.

معطوف می‌شود و پنجره‌های از فرصت‌ها برای اقدامات سیاسی باز می‌شود. مقامات دولتی از بلایا برای نمایش توانایی‌های رهبری و همچنین تمایل به مقابله با مشکلات حاد و دشوار استفاده می‌کنند. [۲۵] اقدامات این افراد تقریباً همیشه توجه رسانه‌ها و جامعه را به خود معطوف می‌سازد. علاوه بر این، مخالفت یا انتقاد از یک مقام رسمی که مسئولیت کمک به شهروندان بحران‌زده را قبول کرده عملاً غیرممکن است. مقامات سیاسی که با موفقیت مشکلات ناشی از بحران‌ها را حل و فصل می‌کنند با مزایایی خاص روبه‌رو می‌شوند. این مقامات می‌توانند از اعتبار کسب شده به‌عنوان منبعی قدرتمند برای پیروزی مجدد در رقابت‌های سیاسی و انتخاباتی آینده استفاده کنند. [۲۶] در مقابل، مقاماتی که تمایل یا توانایی مدیریت صحیح بحران را نداشته باشند به‌عنوان مدیرانی غیر پاسخگو یا بی‌کفایت نسبت به برآورده‌سازی نیازهای ضروری مردم شناخته می‌شوند. تغییر واز بین بردن چنین تصاویری حتی در طولانی‌مدت نیز بسیار دشوار و سخت است.

**جنبه‌های نمادین** - نمادگرایی به مؤلفه‌ای بسیار مهم در شکل‌گیری دستور کار در روند توسعه سیاستگذاری عمومی تبدیل شده است. جنبه‌های نمادین یک مسئله، مهم‌ترین عنصر شکل‌گیری دستور کار است. یک نماد می‌تواند هر چیزی (یک کلمه، یک عبارت، یک شی، یک فرد و یک رویداد) باشد. این نماد می‌تواند وراى محتوای عینی موجود در یک مسئله، به آن معنا و ارزش بدهد. [۲۳]

مسائل پیرامون بلایای طبیعی با محتوایی به‌شدت نمادین ترکیب می‌شوند. [۲۷] وقتی یک رخداد به‌عنوان یک بحران تشخیص داده شود، این عبارت بلافاصله هشدارهایی در مورد وقوع چیزی وحشتناک و فاجعه‌بار ارسال می‌کند. اضطراب و شدت موقعیت به سرعت درک می‌شود. علاوه بر این، بحران به رویدادی غیر معمول و خارق‌العاده اشاره دارد که نهادهای بخش خصوصی قادر به کنترل آن نیستند. بحران موقعیتی را به تصویر می‌کشد که به توجه و اقدامات گستره کل جامعه نیاز دارد؛ بنابراین، بحران استعاره‌ای قدرتمند است که نه تنها بیانگر رویدادی پیچیده و غیر معمول بوده، بلکه تصویری نمادین از ضرورت اقدامات جمعی به نمایش می‌گذارد. [۲۸] [۲۹]

علاوه بر این، بلایای طبیعی بدون هشدار رخ می‌دهند. این بلایا عملاً در هر زمانی (هر فصلی، هر ماهی یا هر زمانی از شبانه‌روز)

غیر معمول را ارائه می‌دهند؛ زیرا تمامی چهار خصوصیت ضروری دستور کار را در اختیار دارند:

**ابعاد عینی** - بعضی مشکلات خاص به حدی گسترده و بزرگ هستند که تقریباً به شکل خودکار توجه عموم جامعه را به خود جلب می‌کنند. تحلیلگران به این مشکلات با عنوان «سازوکارهای محرک»<sup>۱</sup> یا «رویدادهای تمرکزگرا»<sup>۲</sup> اشاره کرده‌اند. براساس تعریف این مفهوم، سازوکارهای محرک باعث تبدیل مشکلات عادی به مسائل مهم در حوزه سیاستگذاری می‌شوند؛ اما چه زمانی یک مشکل به یک سازوکار محرک تبدیل می‌شود؟ دو عامل مبنایی این روند تغییر شکل از حالتی عادی به فوق‌العاده را تعیین می‌کنند:

۱ تعداد افراد آسیب‌دیده در موقعیت،

۲ برداشت‌های عمومی از اهمیت رویداد. [۲۳]

بلایا می‌توانند با خسارت گسترده بر بخش‌های مختلف جمعیت یک کشور یا تأثیری متمرکز و محدود بر تعداد کمی از افراد همراه باشند. محاسبه شدت رویدادهایی مانند زلزله یا طوفان چه از نظر مقدار تخریب فیزیکی و چه از نظر هزینه‌های اقتصادی وارده ساده است. همچنین سوانح باعث جراحات شدید جسمانی، آسیب‌های روانی و حتی مرگ می‌شوند. بلایا مشکلاتی به‌شدت آشکار هستند که شرایطی دشوار و اغلب اجتناب‌ناپذیر را برای شهروندان به‌وجود می‌آورند. [۲۴] علاوه بر این، اطلاعات در مورد این نوع موقعیت‌ها به‌راحتی به رسانه‌های خبری انتقال پیدا می‌کند. بلایا دقیقاً از آن دسته رویدادهایی هستند که رسانه خواهان مانور روی آنهاست. این رویدادها ماهیتی غیر معمول، متفاوت، خاص و حتی ترسناک دارند.

**عوامل سیاسی** - نیروهای سیاسی نقشی کلیدی در ورود یا خروج مسائل در دستور کار سیاسی دولت دارند. در این زمینه، عوامل بسیار متفاوتی باید مدنظر قرار گیرند. بعضی محققان بر تأثیر کلی افکار عمومی تمرکز کرده‌اند. دیگر محققان بر نقش احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع، رسانه‌ها و... در شکل‌گیری اولویت‌های سیاستگذاری تأکید دارند. بعضی محققان به انگیزه‌های فردی رهبران سیاسی نیز توجه دارند. [۲۳]

موقعیت‌های بحرانی، مؤلفه‌های سیاسی مهمی را در اختیار دارند. در زمان وقوع یک سانحه طبیعی، توجه جامعه به آن رویداد

1. Triggering Mechanisms.  
2. Focusing Events.



و به شکل‌های مختلف (برای مثال در نتیجه کمبود شدید باران، خشکسالی، بارندگی فراوان، سیلاب و...) ظاهر می‌شوند. ماهیت غیرقابل پیش‌بینی و بسیار متغیر این نوع رویدادهای آب‌وهوایی به جذابیت نمادین آنها می‌افزاید. این مسئله توجیهی برای دخالت بیشتر دولت است. افراد عادی جامعه ممکن است اطلاعاتی در مورد نحوه کنترل و هدایت این شرایط غیر معمول نداشته باشند؛ چون هرگز چنین چیزی را تجربه نکرده‌اند؛ بنابراین، دخالت دولت در زمان وقوع موقعیت ناخواسته و پیش‌بینی نشده کاملاً حیاتی است. در نهایت، باید به این اشاره داشت که بلایای طبیعی می‌توانند به مردم بی‌گناه آسیب برسانند. در بسیاری از موقعیت‌ها، این افراد عملاً کنترلی بر گستره و شدت رویداد ندارند. قربانیان بلایابی‌گناه، درمانده و بی‌تقصیر هستند و به همین دلیل می‌باید به آنها کمک شود. [۲۳] لذا بلایای طبیعی حاوی تمامی عناصر نمادینی هستند که باعث سوق دادن رویدادها به فرایند دستور کار سیاستگذاری دولت می‌شوند.

**باور غالب در مورد اقدام دولت - همسو با تفسیر نمادین، این باور وجود دارد که گونه‌هایی خاص از مسائل به‌طور سیستماتیک به فرایند سیاستگذاری راه می‌یابند.** سیاست‌ها و رویکردهای مورد نیاز برای رسیدگی به موقعیت‌های بحرانی نمود کامل خدمات عمومی هستند. مشابه با دیگر کالاها و خدمات عمومی، این موارد نیز در گستره مسئولیت دولت قرار می‌گیرند. همچنین بلایا و سوانح مشکلاتی را به وجود می‌آورند که امکان حل و فصل و مدیریت آنها تنها توسط دولت امکان‌پذیر است. وقتی یک طوفان و رعدوبرق شدید باعث بروز خسارت گسترده در یک ناحیه می‌شود، شرکت‌های خصوصی فعال در حوزه خدمات عمومی ممکن است قادر به تعمیر خطوط آسیب‌دیده و بازگرداندن نیروی برق باشند، اما این شرکت‌ها قادر به حل و فصل مشکلاتی مثل آلودگی شبکه آب، قطعی گسترده در سیستم مخابرات یا اختلالات گسترده در سیستم فاضلاب نیستند. وقتی آتش‌سوزی باعث خرابی منازل و اموال می‌شود، گروه‌های داوطلب قادر به توزیع لباس و غذا به قربانیان آتش‌سوزی هستند، ولی قدرت لازم برای ملزم‌سازی شهروندان محلی برای تخلیه محل پیش از گسترش آتش را ندارند و صلاحیت لازم جهت توزیع منابع برای ساخت مجدد منازل پس از وقوع بحران را نیز ندارند. تنها دولت قابلیت فنی، منابع مناسب و قدرت هماهنگ‌سازی بین محدوده‌ای از واکنش‌های مرتبط با بحران را در اختیار دارد. بنابراین یک موقعیت بحرانی به‌عنوان یک مسئولیت عمومی در نظر گرفته می‌شود؛ زیرا بخش خصوصی

هیچ جایگزینی را ارائه نمی‌کند. بدون شک بلایای طبیعی با بروز مشکلاتی همراه هستند که بخش خصوصی قادر به مدیریت درست و سازمان‌دهی شده آنها نیست. [۲۳]

به‌طور کلی، دولت به دلایل مختلف در موقعیت‌های بحرانی مشارکت دارد. اولاً، این موقعیت‌ها می‌توانند مشکلات اجتماعی آشکار و به‌شدت طاقت‌فرسایی را به وجود آورند. هزینه‌های اقتصادی، فیزیکی و عاطفی این رویدادها به حدی بالا خواهد بود که امکان نادیده گرفتن آنها وجود ندارد. ثانیاً، موقعیت‌های بحرانی به مسائلی به‌شدت سیاسی تبدیل می‌شوند. این موقعیت‌ها گستره توانایی و تمایل مقامات سیاسی در واکنش به نیازهای شهروندان را آشکار می‌سازد. ثالثاً، بلایای طبیعی حاوی عناصر نمادین مهمی هستند که افراد معمولی این رویدادها را به‌عنوان یک واقعه فاجعه‌بار، تهدیدی برای زندگی و فراتر از کنترل انسان می‌بینند. در نهایت، بلایا به‌ویژه رویدادهای عظیم، مشکلاتی را به وجود می‌آورند که بخش خصوصی به تنهایی قادر به هدایت و حل و فصل آنها نیست و تلاش‌ها برای روبه‌رو شدن با این رویدادها در دسته منافع عمومی یا جمعی قرار می‌گیرند.

با وجود این قبل از آشکار شدن یک بحران، معمولاً مقامات سیاسی و اداری در تشخیص چیزی که غیرعادی در حال توسعه است (به‌دلیل علائم مبهم و متناقض) دچار شکست می‌شوند. در طول یک سانحه، آنها اغلب از ایجاد یک تصویر عملیاتی مشترک ناتوان هستند. اگر تصمیم‌گیرندگان تصویری مشترک و دقیق از موقعیت نداشته باشند، قادر به اتخاذ تصمیمات آگاهانه و برقراری ارتباط با دیگر مقامات و مردم عادی نخواهند بود. رسیدن به شناختی سریع از یک تهدید جدید و غیرقابل‌تصور به مشارکت تعدادی از بازیگران در سطوح مختلف سیستم برای اشتراک و مقایسه تصاویر شخصی از موقعیت مورد نظر نیاز دارد. هر اندازه تعداد افراد و همچنین سلسله‌مراتب سازمانی بیشتر و پیچیده‌تر باشد، رسیدن به تصویری مشترک از یک موقعیت پویا دشوارتر خواهد بود. اینکه چرا مقامات اغلب در معنا کردن اطلاعاتی که به‌طرز دردناکی بدیهی به‌نظر می‌رسند، ناتوان هستند دلایل مختلفی دارد:

■ **جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و درک اطلاعات لازم در وضعیت بحرانی دشوار است.** سرعت، ابهام و پیچیدگی گیج‌کننده یک بحران بر حالت‌های عادی ارزیابی موقعیت غالب می‌شود. در واقع بی‌نظمی ناشی از بحران به معنادهی سریع منتهی

بحران، سازوکارهای پردازش اطلاعات نهادینه شده، کارایی لازم را ندارند. زیرا بر فرایندهای تکراری و روزمره تکیه دارند. [۳۱] تحقیقات نشان می‌دهد که بیشتر سازمان‌ها قادر به شناسایی تهدیدهایی نیستند که شامل چند عامل علی هستند، از یک الگوی قابل پیش‌بینی پیروی نمی‌کنند و زمان طولانی دارند. در فقدان این نوع سازوکارها نوعی خلأ به سرعت پدیدار شده و سطح راهبردی را از عملیاتی مجزای می‌سازد. [۲۱]

این مسائل موجب می‌شود با اینکه موضوع بحران به سادگی به دستور کار سیاسی مقامات راه یافته، اما هم‌زمان به دلیل عدم درک و معنا بخشی مشترک واکنش مناسب و دقیقی به آن صورت نگیرد.

### ۲-۱-۴. بعد از وقوع

پس از فروکش کردن بحران، مقامات باید صراحتاً پایان آن را از طریق فرایندی رسمی و روشن به مردم اعلام کنند. این کار به کاهش اضطراب مردم کمک کرده، انگیزه لازم برای بازگشت به حالت عادی را به وجود می‌آورد و به انتقال به مرحله بعدی مدیریت بحران (برای نمونه فرایند بازسازی) با یک ذهنیت جدید کمک می‌کند. نقش رهبری سیاسی و هماهنگی در این گام بسیار مهم است.

اگرچه ممکن است یک بحران عادی با کاهش تدریجی خدمات اضطراری یا اعلان هشدارهای عمومی به پایان برسد، ولی پایان دادن به یک بحران فرامرزی<sup>۱</sup> بسیار دشوارتر بوده و حتی ممکن است در صورت ارسال پیام‌های ناهماهنگ از سوی مقامات دولتی به بحرانی جدی‌تر تبدیل شود. بحران‌های بزرگ که با آسیب‌های شدید همراه هستند، می‌توانند تأثیر فراوانی بر اعتماد مردم نسبت به دولت بگذارند. ممکن است سطح اعتماد مردم به دولت به دلیل ناتوانی در اتخاذ تصمیمات درست یا تلاش‌های ناکافی برای مقابله با بحران کاهش پیدا کند. در صورتی که مردم احساس کنند دولت رویکردی شفاف و روشن نسبت به بحران نداشته یا جنبه‌های مهم بحران یا شکست رویکرد اتخاذ شده را پنهان کرده، اوضاع بدتر می‌شود. بیان صریح نحوه تصمیم‌گیری و همچنین پاسخ‌گویی شفاف از سوی دولت در زمره بهترین راه‌های اجتناب از تبدیل شدن مرحله پس از سانحه به یک بحران سیاسی ناگهانی است که به نوبه خود سطح اعتماد را کاهش می‌دهد. [۳۲]

نمی‌شود. فرایندهای عادی اطلاعات و ارتباطات اغلب با مشکل روبه‌رو می‌شوند، پیوندهای سازمانی از هم گسسته و اطلاعات کلیدی (دلیل بروز بحران، تعداد کشته‌شده‌ها و مصدومان) به سختی مشخص می‌شوند. برای رصد میدانی محل بحران، جمع‌آوری اطلاعات حیاتی، خلاصه‌سازی اطلاعات به روشی قابل درک و انتقال اطلاعات به فرد درست در زنجیره تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، به افراد آموزش دیده و زمان کافی نیاز است. با وجود این، برای اولین دسته از افراد مقابله‌کننده با بحران، جمع‌آوری این اطلاعات به ندرت در اولویت قرار دارد.

■ استرس و بی‌ثباتی ممکن است توانایی معنادهی و درک بحران را مختل کند. [۳۰] مغز انسان با پیشنهاد میان‌برهای متنوع یا همان چیزی که روان‌شناسان به آن «اکتشاف» می‌گویند، به دنبال حذف بی‌ثباتی‌هاست. این اکتشاف‌ها در زمان عادی به خوبی عمل می‌کنند، چون به مادر معنادهی به موقعیت‌ها کمک خواهند کرد. متأسفانه، این اکتشاف‌ها لزوماً به تصویری درست از موقعیت منتهی نمی‌شوند. علاوه بر این، ظرفیت‌های معنادهی مغز به سرعت زیر فشار و استرس تقلیل می‌یابد. تمامی این مسائل باعث می‌شوند تا افراد به اولین توضیح در دسترس (و احتمالاً قانع‌کننده) در مورد اتفاقات پیرامون چنگ بزنند.

■ تعامل گروهی اغلب موانع اضافی پیش‌روی تصویری درست و اشتراکی از موقعیت قرار می‌دهد. روش خاص یک گروه در اشتراک و بحث پیرامون اطلاعات (حتی روش ارائه اطلاعات)، روابط بین اعضای گروه (اعتماد، تنفر و غیره)، بستری گردهمایی گروه و حتی رفتار رهبر گروه، همگی بر بازده سنجش‌های گروه تأثیر می‌گذارند. عوامل ظاهراً کوچک تأثیراتی غیرمتناسب بر توانایی معنادهی گروه دارند.

■ نظریه پردازان سازمانی به این واقعیت اشاره کرده‌اند که بسیاری از موانع در درون و بین سازمان‌ها اغلب مانعی بر سر راه جریان ضروری اطلاعات و اشتراک برداشت‌ها هستند. تخصصی‌سازی و تفکیک نیروی کار در سازمان‌های مدرن باعث خلق روش‌های متفاوت مشاهده سازمانی شده، به طوری که نوعی نقاط کور جمعی به وجود آمده است. این مسئله به موقعیت‌هایی منتهی می‌شود که در آن افراد حاضر در شبکه واکنش‌قادر به درک وظایف دیگر افراد شبکه نخواهند بود.

■ در زمان‌های عادی، سازوکارهای نهادی مثل مشورت، تصریح و تأیید، باعث جبران کمبودهای معنادهی می‌شود، ولی در زمان



برابر زلزله، شکل گرفتن ساختار بازسازی مناطق زلزله‌زده، توسعه شبکه لرزه‌نگاری و سایر نهادهای تخصصی و ستادی در امر زلزله و مدیریت بحران از جمله این تحولات هستند. [۳۹] [۴۰]

حملات یازدهم سپتامبر سال ۲۰۰۱ منجر به سازمان‌دهی مجدد و شکل‌گیری وزارت امنیت داخلی در آمریکا شد. تغییرات بیشتر در ساختار نهادی مدیریت بحران آمریکا پس از طوفان‌های سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ اعمال شد. طوفان دریایی مراکات<sup>۱</sup> در چین تاپیه منجر به تغییر در نهادهای ملی شد. سازمان ملی آتش‌نشانی<sup>۲</sup> طبق قانون پیشگیری و حفاظت از بلا یا<sup>۳</sup> به سازمان ملی پیشگیری و حفاظت از بلا یا<sup>۴</sup> تبدیل شد تا بتواند طیف وسیع‌تری از اقدامات پیشگیرانه را پوشش دهد. ژاپن در سال ۱۹۶۱ پس از فاجعه جزر و مد ناگویا در سال ۱۹۵۹ که منجر به کشته شدن بیش از ۵ هزار نفر شد، قانون اقدامات پیشگیرانه در برابر سوانح<sup>۵</sup> را تصویب کرد. پیشامدهای خطرناک ترکیبی با احتمال کم و تأثیر زیاد محرک اصلی برای تهیه نسخه برنامه مدیریت خطر سانحه بعد از وقوع هم‌زمان زلزله و سونامی در سال ۲۰۱۱ در ژاپن بود. [۴۱]

در پی بحران انتشار ویروس سارس نیز، تعدادی از کشورهای آسیایی سیستم‌های مدیریت بحران خود را به گونه‌ای اصلاح کردند تا آنها را با یک آسیب‌پذیری آموخته‌شده سازگار کند. این در حالی است که کشورهایی که به طور مستقیم در معرض ویروس سارس قرار نگرفته بودند، هیچ اقدامی انجام ندادند. [۴۲]

بنابراین دولت‌ها باید سازوکارهای جمع‌آوری اطلاعات بلا یا را توسعه دهند تا در تعیین سیاست‌های مدیریت خطر بلا یا به شواهد بیشتری دسترسی داشته باشند تا در صورت لزوم تقویت یا اصلاحات نهادی به درستی انجام شود.

البته تجربیات ثابت کرده است اصلاح نهادی ترتیبات مقابله با سوانح به دلایل مختلف بسیار دشوار است. [۴۵] [۴۴] [۴۳]

سازمان‌ها معمولاً یادگیرندگان خوبی نیستند و مطمئناً پس از بحران‌ها و بلا یا نیز نمی‌باشند. یکی از موانع مهم، فقدان توضیحات معتبر و پذیرفته‌شده در مورد چرایی و چگونگی وقوع بحران است. خط سیر یک بحران معمولاً شامل ترکیبی از کاستی‌های فردی، سازمانی، فناورانه و اجتماعی است، اما اینکه این عوامل چگونه به هم مرتبط می‌شوند و چگونه عمل می‌کنند موضوع

یادگیری سیاسی به‌ویژه در زمان بازیابی بعد از بحران حائز اهمیت است. [۳۳] یعنی زمانی که مسئولیت‌پذیری سیاسی و صلاحیت آمادگی و مقابله با بحران در معرض ارزیابی مجدد قرار گرفته است. در صورتی که نظام مدیریت بحران دارای نقاط ضعف تلقی شود، احیای بعد از بحران غالباً شامل تشکیل کمیسیون‌های تحقیق جهت پاسخگو ساختن مدیران بحران و مشارکت در توسعه طرح‌های اصلاحی است. سازگاری سازمانی نه تنها در واکنش به تجربه بحران، بلکه به خاطر درک خطر نیز اتفاق می‌افتد. [۳۴] با این حال، اصلاحات در مدیریت بحران جهت بازسازی بعد از بحران لزوماً متضمن یادگیری سیاسی و ظرفیت‌های تقویت‌شده نیست، بلکه شاید صرفاً پاسخی سیاسی به آسیب‌پذیری‌های درک‌شده و خطرهای شدیدتر و محتمل‌تر باشد یا اینکه شاید می‌خواهند از بحران به‌عنوان روزه‌ای از فرصت برای انجام اصلاحاتی با اهداف غیرمرتبط با بحران‌ها بهره ببرند. [۳۵]

به‌طور کلی پس از یک بحران، از دولت‌ها انتظار می‌رود ضمن یادگیری آنچه را که قبل و در حین آن رخ داده است، اصلاح کنند؛ بنابراین یک بحران می‌تواند فرصتی برای اصلاح سیاست، بازنگری نهادی و حتی احیای مدیریت ایجاد کند. [۳۷] [۳۶]

اگرچه بحران‌ها اغلب با آسیب و ضرر همراه هستند، اما در عین حال می‌توانند راه را برای امر جدیدی هموار کنند و منجر به تغییرات اجتماعی، سیاسی و / یا سازمانی شوند. [۳۸]

شایان ذکر است حوادث در ابعاد بسیار بزرگ می‌توانند به‌طور اساسی نهادهای مدیریت بحران را دچار تغییر کنند. بسیاری از کشورها سیستم‌های ملی مدیریت خطر سوانح را به‌طور مداوم و براساس درس‌های فراگرفته از بلا یا داخلی و خارج از کشور تقویت کرده‌اند. برای مثال زمین‌لرزه رودبار و منجیل در خردادماه سال ۱۳۶۹ به بزرگی ۷/۴ ریشتر، پیامدهای فاجعه‌باری داشت و منشأ بسیاری از تحولات در مطالعات زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله در ایران شد. افزودن مطالعه زمین‌لرزه به سرفصل‌های دروس زلزله‌شناسی مهندسی و همچنین پهنه‌بندی خطر زلزله در دانشگاه‌ها، تکوین ساختار مدیریت بحران در کشور، تأسیس سازمان نظام‌مهندسی، تدوین آیین‌نامه ایمنی ساختمان‌ها در

1. Typhoon Morakat.
2. National Fire Agency.
3. Disaster Prevention and Protection Act.
4. National Disaster Prevention and Protection Agency.
5. Disaster Countermeasure Basic Act.

که گفته شد یادگیری و سرمایه‌گذاری برای برطرف کردن آسیب‌پذیری‌ها به عنوان منطقی‌ترین سناریو برای مقامات سیاسی و اداری تلقی می‌شود. [۱۷]

شایان ذکر است حتی اگر توضیحات چگونگی وقوع و خط سیر بحران مورد توافق نیز قرار گیرد، بسیاری از عوامل سازمانی می‌توانند از اصلاحات معقول جلوگیری کنند. علاوه بر تأثیرات شناختی و نهادی بر یادگیری پس از بحران، جنبه‌های سیاسی و اجتماعی نیز می‌تواند حیاتی باشد. یک تصویر سیاسی غالب از یک بحران به عنوان محصول شکست در پیشگیری یا فقدان آینده‌نگری در برنامه‌ریزی احتمالی می‌تواند دستور کار اصلاحات را تعیین کند. با این حال، بازیگران دیگر سعی خواهند کرد از این فرصت برای حمایت از نسخه بسیار متفاوتی از اصلاحات که در خدمت برنامه سیاسی خودشان باشد استفاده کنند.

ارزیابی گزینه‌ها و سپس انتخاب بهترین گزینه است. البته تصمیم‌گیری در مدیریت بحران به سادگی شرایط عادی نیست؛ با وجود ماهیت غیرمنتظره، کمبود زمان و نقص اطلاعات نیاز به تصمیم‌گیری سریع در مدیریت بحران است. از سوی دیگر هر بحرانی ویژگی‌های خاص خود را دارد که برای مدیریت و مقابله با آن روش خاصی مورد نیاز است. فرایند تصمیم‌گیری بحران تحت تأثیر پنج عامل فقدان صلاحیت حرفه‌ای تصمیم‌گیران، ترس از عواقب تصمیم، فقدان مهارت تصمیم‌گیری، عدم اعتماد دیگران نسبت به تصمیمات اتخاذ شده و کمبود اطلاعات است. [۴۸]

بحث‌های جدی است. [۴۶]

به‌طور کلی باید اذعان داشت اگرچه یادگیری سیاسی برای بقا و ایجاد ظرفیت مدیریت بحران، حین و بعد از بحران امری ضروری به‌شمار می‌آید، اما مقامات با احساس دوگانه‌ای مواجه می‌شوند. از یکسو در صورت توجه همگانی به این موضوع، هزینه‌های سیاسی زیادی باید پرداخت شود؛ زیرا سازگاری مکرر، اعتماد به نهاد‌های دولتی را کاهش می‌دهد و توان آنها را برای مقابله مؤثر با بحران‌ها زیر سؤال می‌برد. ممکن است تأکید بر اصلاحات و بازسازی به عنوان اذعان به عدم آمادگی کافی تعبیر شود، بدون اینکه لزوماً در برابر بحران‌های پیش‌رو که به احتمال بسیار زیاد با ماهیتی متفاوت رخ خواهند داد، پیشرفتی حاصل شود. با وجود این و با توجه به هزینه‌های گزافی که بحران‌ها بر کشورها تحمیل می‌کنند (هزینه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، مالی، فیزیکی و غیره)، همان‌گونه

## ۲-۴. تصمیم‌گیری در بحران

هنگامی که وجود یک مشکل و نیاز به اصلاح آن تأیید و مورد اجماع قرار گرفت مرحله تدوین سیاست و تصمیم‌گیری در چرخه سیاستگذاری شروع می‌شود. مرحله تصمیم‌گیری شامل شناسایی و ارزیابی راه‌حل‌های احتمالی، سنجش مزایا و معایب گزینه‌ها و تصمیم‌گیری درباره پذیرش یا رد هر کدام از آنها است. [۴۷]

بنابراین تصمیم‌گیری؛ راه‌حلی است که برای رویارویی با مشکلات مطرح می‌شود و معمولاً در چارچوب سیاسی یا حقوقی رسمیت می‌یابد. فرایند تصمیم‌گیری مستلزم چندین مرحله است که از تعریف مسئله شروع می‌شود، سپس جمع‌آوری و طبقه‌بندی اطلاعات و

شکل ۳. عوامل مؤثر بر فرایند تصمیم‌گیری در مدیریت بحران



Zeyad, 2020:5.

#### الف. مدل تصمیم‌گیری عقلانی<sup>۲</sup>

الگوی تصمیم‌گیری عقلانی از جمله مدل‌های تصمیم‌گیری تحلیلی است که از یک رویکرد منطقی و عقلانی در تصمیم‌گیری پیروی می‌کند. اصل بسیار مهم در این مدل از تصمیم‌گیری، عقلانیت است. در این مدل، افرادی که تصمیم می‌گیرند باید درک روشنی از گزینه‌هایی داشته باشند که در شرایط و محدودیت موجود در بحران‌ها می‌توان از طریق آنها به اهداف دست یافت. همچنین، تصمیم‌گیر باید اطلاعات و توانایی تجزیه و تحلیل و ارزیابی گزینه‌های جایگزین را در پرتو هدف یا اهداف تعیین شده داشته باشد و در نهایت با انتخاب گزینه‌ای که به‌طور مؤثر موجب تحقق اهداف می‌شود، به بهترین راه حل برسد. در تصمیم‌گیری عقلانی، تصمیم‌گیرنده ایده روشن و اطلاعات کافی برای حل مشکل و تعیین جایگزین‌ها را دارد. [۵۰]

اما تجارب نشان داده است که فرض عقلانیت به معنای کامل آن غیرواقعی است و نشان‌دهنده رفتار حقیقی انسان و همچنین ویژگی‌های دنیای واقعی در مدیریت بحران نیست؛ زیرا نتایج مورد انتظار به دلیل کمیت و کیفیت داده‌های موجود و زمان در دسترس

با توجه به شرایط فوق‌الذکر انواع مختلفی از الگوهای تصمیم‌گیری در مدیریت بحران وجود دارد که مهم‌ترین و پرکاربردترین آنها در دو گروه تصمیم‌گیری تحلیلی<sup>۱</sup> یا کلاسیک و شهودی<sup>۲</sup> قرار می‌گیرند. الگوهای تصمیم‌گیری تحلیلی مبتنی بر کشف گزینه‌های قابل قبول و انتخاب بهترین گزینه است و زمانی استفاده می‌شود که فرصت کافی و اطلاعات مطمئن در دسترس باشد، اما در تصمیم‌گیری شهودی یا تجربی، تصمیمات براساس تجربه‌های پیشین اتخاذ می‌شوند و زمان کافی نیز در این نوع از تصمیم‌گیری وجود ندارد. از طرفی مدل‌های تصمیم‌گیری تحلیلی طی مراحل آمادگی و بازیابی در مدیریت بحران استفاده می‌شوند و مدل‌های شهودی بیشتر در مرحله واکنش به بلایا کاربرد دارند. [۴۹]

#### ۱-۲-۴. تصمیم‌گیری تحلیلی

الگوهای تصمیم‌گیری تحلیلی دارای رویکرد سیستماتیک و کمی برای شناسایی و انتخاب گزینه‌های مهمی هستند که به حل مسئله کمک می‌کنند. ذیل تصمیم‌گیری تحلیلی، الگوهای تصمیم‌گیری عقلانی و منسجم مطرح می‌شوند.

1. Analytical Decision Making.
2. Intuitive Decision Making.
3. Rational Decision Making (RDM).

آماري مبتنی بر الگوریتم‌های کشف سناریو انجام می‌شود و این امر برای درک این است که چه عواملی منجر به شکست طرح در شرایط بحران می‌شوند. نتیجه این تجزیه و تحلیل‌ها می‌تواند اطلاعاتی در مورد اینکه چه زمانی استراتژی‌ها باید تغییر یابند؟ ارائه کند.

کاربردهای مدل تصمیم‌گیری منسجم این است که روش مذکور برای بررسی حساسیت تصمیمات به طیف گسترده‌ای از تغییرات در آینده انجام می‌شود. کاربرد دیگر این مدل آن است که اهمیت قضاوت در مورد تصمیمات را نشان می‌دهد که این قضاوت‌ها باید در تجزیه و تحلیل و معیارهای سنجش عملکرد قابل قبول و مؤثر بر رتبه‌بندی نهایی تصمیمات لحاظ شوند. [۴۹]

## ۲-۲-۴. تصمیم‌گیری شهودی

تصمیم‌گیری شهودی، نوعی تصمیم‌گیری ذهنی است که فرد تصمیم‌گیرنده براساس تجربیات و اطلاعات گذشته خود و دیگران به آن می‌رسد. ذیل تصمیم‌گیری شهودی می‌توان به الگوی تصمیم‌گیری با شناسایی اولیه و تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه اشاره کرد.

### الف. تصمیم‌گیری با شناسایی اولیه

تصمیم‌گیری با شناسایی اولیه<sup>۱</sup> از جمله مدل‌های تصمیم‌گیری شهودی است و در شرایطی کاربرد دارد که افراد نیاز به تصمیم‌گیری سریع و مؤثر در موقعیت‌های پیچیده و بحرانی دارند. بنابراین این روش به تجربه زیادی نیاز دارد. این الگو نشان می‌دهد که تصمیم‌گیرنده ابتدا یک مسیر عملی ممکن را انتخاب می‌کند، سپس این انتخاب با محدودیت‌های موجود در موقعیت مقایسه می‌شود و در نهایت مسیر نهایی انتخاب می‌شود. این روش در شرایط وجود محدودیت زمانی، کمبود اطلاعات و نامشخص بودن اهداف کاربرد دارد.

در تصمیم‌گیری با شناسایی اولیه، زمان کافی برای ارزیابی دقیق گزینه‌های جایگزین وجود ندارد. افزایش اثربخشی در تصمیم‌گیری تقریباً در همه موارد یک هدف مهم است. موقعیت‌های بسیار فوری و مهمی وجود دارد که مستلزم تکیه به تجربه گذشته تنها راه‌حل اصلی است. برای مثال دانش و

برای انجام تحلیل‌ها برآورده نمی‌شوند. بسیاری بر این باور هستند که تحقق عقلانیت کامل به‌ندرت به‌ویژه در مدیریت بحران حاصل می‌شود. به همین دلیل هربرت سیمون<sup>۱</sup> مفهوم عقلانیت محدود را با در نظر گرفتن واقعیت‌های انسانی و محیطی ابداع کرد. اصول عقلانیت محدود بر این امر استوار است که به دلیل محدودیت‌های شناختی انسان، تشخیص همه جایگزین‌هایی که ممکن است برای رسیدن به یک هدف دنبال شوند، دشوار می‌باشد. همچنین قابلیت‌های محاسباتی تصمیم‌گیرنده نیز محدود است و در بیشتر موارد، نمی‌توان همه گزینه‌ها را تحلیل کرد. از سوی دیگر در مدیریت بحران تصمیم‌گیرنده با تمام دانش و هوش خود، دارای احساسات نیز است و نمی‌تواند دیدگاه‌های ذهنی خود را در روند تصمیم‌گیری نادیده بگیرد. بنابراین تصمیم‌گیرنده باید به عقلانیت محدود تکیه و اکتفا کند. به این معنا که چون تصمیم‌گیرندگان در شرایط بحرانی نمی‌توانند کاملاً منطقی باشند، به انتخاب یک مسیر عملی بسنده می‌کنند که در آن شرایط، رضایت‌بخش یا به اندازه کافی عملیاتی باشد. [۵۱]

### ب. مدل تصمیم‌گیری منسجم<sup>۲</sup>

یکی از روش‌های دیگر تصمیم‌گیری تحلیلی، مدل تصمیم‌گیری منسجم است. این مدل در شرایط عدم قطعیت شدید در مدیریت بحران مورد استفاده قرار می‌گیرد. این مدل برای شناخت وضعیت موجود از دیدگاه‌های چندگانه درباره آینده استفاده می‌کند. فرایند تصمیم‌گیری منسجم شامل هدف‌گذاری، شبیه‌سازی برای شناسایی یک خط‌مشی یا تصمیم برای ارزیابی، کشف سناریو برای درک آسیب‌پذیری یک خط‌مشی، شناخت اقدامات پیشگیرانه<sup>۳</sup> و شبیه‌سازی نتایج جهت تسهیل در انتخاب یک تصمیم است. روش کشف سناریو با استفاده از الگوریتم‌های آماری داده‌کاوی و مدل‌های شبیه‌سازی برای شناسایی عدم قطعیت‌ها انجام می‌شود که این روش ضعف عملکرد سیستم را به‌منظور شناخت آسیب‌پذیری‌های یک خط‌مشی پیش‌بینی می‌کند. مدل تصمیم‌گیری منسجم جهت اطلاع‌رسانی برنامه‌ریزی‌های بلندمدت برای مخاطرات طبیعی به‌ویژه مدیریت سیل و طوفان‌های ساحلی استفاده می‌شود. در این روش، تجزیه و تحلیل

1. Herbert Simon.
2. Robust Decision Making (RDM).
3. Hedging.
4. Recognition Primed Decision Making (RPD).



را بررسی می‌کند که شامل چگونگی تصمیم‌گیری افراد و نحوه استفاده از تجربه و آموزش در شرایط سخت است. [۵۲] فرایند تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه شامل آگاهی موقعیتی، شناخت و ارزیابی به‌منظور تعیین ماهیت موضوع و عوامل مرتبط با آن است. به این صورت که بر اساس تجربه و مقایسه با بحران‌های مشابه قبلی، اقدامی انتخاب می‌شود که احتمالاً با توجه به محدودیت‌های وضعیت موجود برای رسیدن به اهداف مناسب‌تر است. در واقع این اقدام با شبیه‌سازی آثار احتمالی آن ارزیابی شده و اگر مورد دیگری پیدا نشد، طرح اجرا می‌شود. [۵۳] ویژگی‌های تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه شامل موارد زیر است:

- نامتناسب بودن اهداف و وظایف با یکدیگر،
- عدم قطعیت، ابهام و داده‌های از دست رفته،
- وجود اهداف ضدونقیض،
- شرایط پویا و پیوسته در حال تغییر،
- حلقه‌های باز خورد عمل (واکنش‌های لحظه‌ای و سریع به شرایط تغییر یافته)،

- زمان بسیار محدود،
- خطرپذیری بالا،
- بازیگران متعدد،
- اهداف و هنجارهای سازمانی،
- تصمیم‌گیرندگان باتجربه. [۵۴]

مراحل کلی فرایند مدل تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه شامل سه مرحله است:

- ۱ شناخت محیط یا موقعیت،
- ۲ انتخاب و توسعه یک خط سیر و عمل،
- ۳ استراتژی. [۵۵]

تجربه‌ای که یک آتش‌نشان به‌دست آورده است او را قادر می‌سازد تنها در یک لحظه تصمیم بگیرد که آیا باید در خانه‌ای که در حال سوختن است را باز کند یا نه؟ اهداف تصمیم‌گیری اولیه شناسایی به متخصصان کمک می‌کند تا به سرعت و در شرایط بحرانی تصمیمات مهم بگیرند و به افراد باتجربه کمک می‌کند تا با تصمیمات خود مسئله را به صورت ریشه‌ای حل کنند.

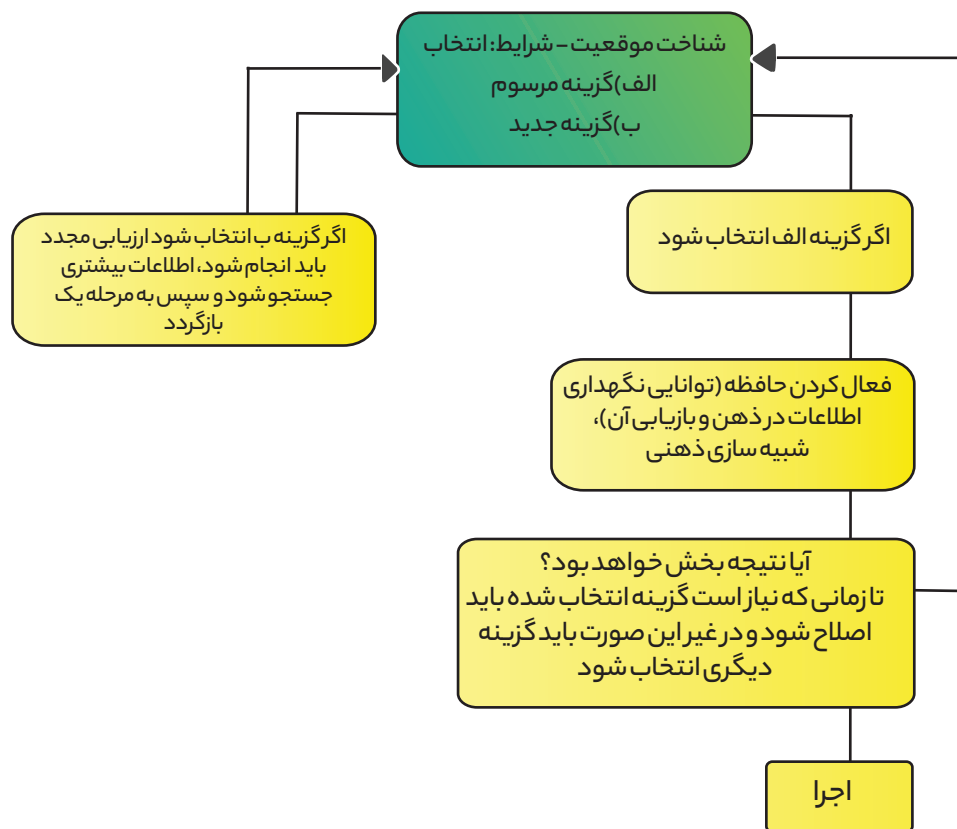
الگوی تصمیم‌گیری با شناسایی اولیه به‌طور کلی یک مدل ذهنی است. یعنی شخصی که از این روش استفاده می‌کند سریعاً و احتمالاً به‌صورت خودکار این کار را انجام می‌دهد. در این رویکرد بر اساس تجربه به‌جای یادگیری، روش تصمیم‌گیری توسعه داده شده است. تصمیم‌گیرنده علائم هشداردهنده و شاخص‌های مختلف هر موقعیت را تشخیص می‌دهد و بر این اساس اقدام مؤثری را برای انجام انتخاب می‌کند. لذا تصمیم‌گیری سریع مهم‌ترین جنبه این روش تصمیم‌گیری است. [۵۲]

### ب. تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه<sup>۱</sup>

الگوی تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه از دیگر مدل‌های تصمیم‌گیری شهودی در مدیریت بحران است که تلاش می‌کند راهکارهایی را برای چگونگی تصمیم‌گیری در موقعیت‌های سخت و پیچیده دنیای واقعی ارائه کند. در واقع تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه مدل توسعه یافته تصمیم‌گیری با شناسایی اولیه است که در آن قضاوت مبتنی بر تجربه در شرایط عدم قطعیت مورد تأکید است. موقعیت‌های عدم قطعیت معمولاً دارای ویژگی‌هایی مانند محدودیت زمانی، اطمینان‌پذیری پایین، خطرپذیری بالا، وجود محدودیت‌های تیمی و سازمانی، شرایط ناپایدار و متغیر و همچنین وجود تصمیم‌گیرانی با تجربیات متفاوت است. [۵۳] تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه فرایندهای شناختی

1. The Naturalistic Decision Making (NDM).

شکل ۴. مراحل فرایند مدل تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه



Oroszi, 2018:352.

قوت مدل‌های تصمیم‌گیری تحلیلی در نظر گرفتن کلیت بحران است، اما نقطه ضعف آن عدم توجه به چارچوب‌ها و ویژگی‌های یک رویداد یا حادثه خاص است. همچنین این مدل‌ها در مرحله واکنش در مدیریت بحران کمتر کاربردی هستند؛ زیرا محیط‌های همواره پویا، در حال تغییر، نامشخص و مبهم است و مدل‌های تصمیم‌گیری تحلیلی فقط زمانی کارایی دارند که اطلاعات و زمان کافی در دسترس باشد. اما الگوهای تصمیم‌گیری شهودی به دنبال درک این موضوع هستند که مسئولان سازمان‌های مدیریت بحران، اپراتورهای نیروگاه هسته‌ای، کارکنان مراقبت‌های بهداشتی، آتش‌نشانان و... چگونه با استفاده از تجربیات خود در دنیای واقعی و بحرانی و با وجود پیچیدگی‌ها و پویایی محیط دچار سانحه، استرس بالا، محدودیت‌های زمانی و اطلاعات ناکافی تصمیم‌های مهمی می‌گیرند. از این رو، درک فرایند تصمیم‌گیری در چنین شرایطی تصمیم‌گیرندگان را ملزم به استفاده از راه‌حل‌های نوآورانه برای حل مشکلات دنیای واقعی می‌کند.

شایان ذکر است که هرچند و مرج سازمانی، فرماندهی و کنترل ضعیف در میدان، فشار رسانه‌ها، استرس و داده‌های غیرقابل اعتماد از جمله عوامل اصلی تأثیرگذار بر عملکرد تصمیم‌گیری طبیعت‌گرایانه هستند. بنابراین، نیاز به استراتژی کارآمد برای پاسخ‌گویی و وجود افراد با تجربه برای تصمیم‌گیری نتیجه‌بخش طی یک حادثه به شدت احساس می‌شود. یکی از مهم‌ترین ویژگی این مدل وجود فهرست تصمیمات و بهینه‌سازی آن است. بهینه‌سازی به معنای بررسی تصمیم‌ها از نظر شاخص زمانی و داده‌های موجود است. به عبارتی دیگر تصمیمی که از نظر زمانی و داده‌های مورد نیاز با وضعیت موجود مطابقت نداشته باشد از فهرست تصمیم‌ها حذف می‌شود. همچنین نادیده گرفتن مسائل بی‌اهمیت نیز می‌تواند به عنوان راهی برای کاهش فهرست تصمیمات تلقی شود. [۵۳]

در یک نتیجه‌گیری کلی و در مقایسه دو گروه الگوهای تصمیم‌گیری تحلیلی و شهودی می‌توان گفت با اینکه نقطه



## ۳-۴. الگوهای اجرا در مدیریت بحران

اجرای سیاست‌ها به‌عنوان یکی از مراحل مشخص در فرایند سیاستگذاری عمومی شناخته می‌شود که بیانگر چگونگی تبدیل ایده‌های سیاستی، اهداف و انتظارات به اقدام و عمل برای حل مشکلات و بهبود شرایط اجتماعی است. [۵۶]

سیستم‌های مدیریت بحران را غالباً به نام «ساعت اجرا»<sup>۱</sup> می‌شناسند؛ به این دلیل که مقابله فوری و کارآمد با خطرهای اجتماعی و محافظت از شهروندان در برابر هرگونه آسیب ناشی از بلایا اساساً نوعی کار اجرایی است و از وقوع بسیاری از بحران‌ها می‌توان جلوگیری کرد یا حداقل از پیامدهای آنها کاست؛ بنابراین انتظار اجتماعی از مجریان مدیریت بحران بسیار بالاست و این امر به‌ویژه در جوامع معاصر نمود پیدا می‌کند که آستانه تحمل در برابر خطرهای آسیب‌های اجتناب‌ناپذیر کمتر شده است. [۵۷]

در حوزه مدیریت بحران، واکنش موفق دولت منوط به ظرفیت و مقبولیت حکمرانی است. [۸] [۳۱] نحوه سازمان‌دهی واکنش دولت به یک سانحه بر اساس منابع موجود، یک شاخص کلیدی برای ارزیابی ظرفیت حکمرانی در یک بحران است. [۳۱] [۵۸] مقبولیت حکمرانی در مدیریت سوانح نیز به نحوه واکنش بازیگران اجتماعی و عموم مردم به مدیریت بحران می‌پردازد. [۵۹] مقبولیت حکمرانی تا حدی مبتنی بر اعتماد عمومی به دولت است (چیزی که دیوید ایستون<sup>۲</sup> آن را حمایت گسترده می‌نامد) اما همچنین بر اعتماد خاص به توانایی دولت برای مدیریت یک بحران خاص نیز تأکید دارد. این بدان معناست که سطح بالای اعتماد تعمیم‌یافته ممکن است ظرفیت حکمرانی را در بحران‌ها افزایش دهد، در حالی که اعتماد پایین ممکن است اثربخشی را تضعیف کند. در واقع ممکن است مردم احساس کنند که می‌توانند به تلاش‌های مدیریت بحران دولت اعتماد کنند و این‌گونه اعتماد افزایش می‌یابد و پویایی بین ظرفیت حکمرانی و مقبولیت برجسته می‌شود. [۶۰]

در تقسیم‌بندی دیگری واکنش موفق به یک بحران به گستره سازگاری رفتار انسانی پس از وقوع بحران با انتظارات و برنامه‌ریزی دولت پیش از وقوع آن بستگی دارد. به‌طور کلی،

میزان شکاف بین هنجارهای نوظهور<sup>۳</sup> و بوروکراتیک<sup>۴</sup> است که میزان تغییرپذیری عملکرد دولت و ماهیت سیاستگذاری در اجرای امدادسانی را مشخص می‌سازد. [۲۳] به‌دلیل اینکه میزان شکاف بین هنجارهای بوروکراتیک و نوظهور در هر موقعیت بحرانی تفاوت دارد، انتظار می‌رود تا الگوهای متفاوتی برای اجرای سیاستگذاری ایجاد شود. این الگوها تصویری از سیستم‌های از پیش برنامه‌ریزی شده از فعالیت درون دولتی نیستند، بلکه رفتار واقعی کارکنان و واکنش بحران را در زمان وقوع موقعیت‌های بحرانی به تصویر می‌کشند. وقتی شکاف بین هنجارهای نوظهور و بوروکراتیک پیشین بسیار زیاد باشد، فرایند واکنش با خلل روبه‌رو می‌شود که به نارضایتی گسترده و انتقاد از فعالیت‌های دولت منجر می‌شود. وقتی موقعیت بحران با تجربیات و برنامه‌ریزی اولیه دولت همخوانی داشته باشد، شکاف بین هنجارهای بوروکراتیک و نوظهور تقریباً کوچک خواهد بود. در این‌گونه موارد، سازمان‌های عمومی قادر به مقابله مؤثر با بحران هستند، عملیات واکنش و بازبایی به شکلی روان و دقیق اجرا می‌شود، توجه کمی از سوی رسانه‌ها و مردم به این فعالیت‌ها معطوف شده و در نتیجه تلاش دولت موفقیت‌آمیز خواهد بود. در بعضی موقعیت‌ها نیز رویکردهای بوروکراتیک و الگوهای رفتار انسانی کاملاً در تضاد با یکدیگر قرار دارند، در نتیجه شکاف موجود به‌شدت گسترش خواهد یافت.

### ۱-۳-۴. الگوی بالا به پایین

دولت مرکزی در رویکرد بالا به پایین<sup>۵</sup> به فرایند مدیریت بحران ورود می‌کند و کنترل فعالیت‌های مدیریت اضطراری را بر عهده می‌گیرد. کارکنان ادارات و نهادهای ملی برای تثبیت موقعیت، بازگرداندن نظم به جوامع آسیب‌دیده و بازگشایی مسیر برای حمل‌ونقل و ارتباط با محیط بیرونی به منطقه اعزام می‌شوند. در عین حال، مقامات ملی مسئولیت جابه‌جایی و هماهنگی منابع حیاتی، تجهیزات و کارکنان را تقبل می‌کنند. این مقامات منتظر درخواست کمک از سوی کارکنان دولت محلی نمی‌مانند. در این الگو دولت مرکزی به نقطه کانونی تلاش‌های امدادسانی تبدیل می‌شود.

1. Hour of the Executive.
2. David Easton.
3. Emergent Norms.
4. Pre-existing Bureaucratic Norms.
5. Top-Down Approach.

و حاصل آن رشد باوری غلط در مورد بی نتیجه بودن تلاش‌های دولت است.

با توجه به توضیحات فوق باید اذعان داشت دولت مرکزی نباید کنترل تمامی اقدامات امداد رسانی را در اختیار داشته باشد و باید همکاری نزدیکی با سازمان‌های محلی و خصوصی داشته باشند. این بدان معناست که دولت مرکزی می‌تواند فرایند واکنش به بحران را به سرعت آغاز کند، ولی باید از چارچوبی استاندارد بین سطوح مختلف برای اعزام، هماهنگی و عرضه کمک‌های اضطراری کمک بگیرد.

### ۲-۳-۴. الگوی پایین به بالا

در رویکرد پایین به بالا<sup>۱</sup> اجرا برای امداد رسانی بحران، فرایند اقدامات بین دولتی از پایین به بالا جریان دارد. عبارات «بالا» و «پایین» به مسیری اشاره دارند که از نهادهای محلی شروع شده و به دولت مرکزی می‌رسد. فرایند پایین به بالا مطابق با سیستم پایه واکنش دولت است که برای اکثر موقعیت‌های بحرانی طراحی شده است. در این الگو سطوح مختلف دولت به‌طور متوالی، نسبت به بحران واکنش نشان می‌دهند. هم‌زمان با دخالت سطوح بالاتر دولت، نوعی همکاری با سطوح پایین‌تر انجام می‌گیرد و سطوح بالاتر دولت کل عملیات واکنش و بازبازی و بهبود را تحت اختیار خود در نمی‌آورند.

از آنجایی که بلایای طبیعی اساساً ماهیتی محلی دارند، دولت‌ها و جوامع محلی در بهترین موقعیت برای واکنش اولیه هستند و مسئولیت اصلی در قبال مدیریت خطر سانحه بر عهده آنهاست. دولت مرکزی برای پشتیبانی از دولت محلی در زمینه آمادگی در برابر سوانح و واکنش به آنها وظایف مختلفی دارند. در شرایط معمول و غیر بحرانی، دولت مرکزی می‌تواند پشتیبانی مالی و فنی را به دولت‌های محلی برای ترویج و ارتقای مدیریت خطر سوانح ارائه کند. زمانی که دولت‌های محلی نمی‌توانند سوانح در ابعاد بسیار بزرگ را مدیریت کنند، دولت مرکزی باید از آنها پشتیبانی نماید. دولت‌های محلی برای واکنش فوری به بلایا به تمرکززدایی نیاز دارند. باین حال، اختیارات و بودجه‌ها با در نظر گرفتن محدودیت‌ قابلیت‌ها و توانایی دولت‌های محلی باید به تدریج به آنها واگذار شود.

دولت ملی با تصویب قوانین و منابع بودجه‌ای جدید می‌تواند

در الگوی بالا به پایین، هیچ‌گونه فرایند چرخه‌ای که از سطح محلی شروع و بین سطوح مختلف دولت جریان داشته باشد وجود ندارد. در این الگو دولت مرکزی نقش رهبری و کنشگرا دارد؛ زیرا به دنبال هماهنگی و اعزام منابع ضروری به محل آسیب دیده است. مقامات محلی موظفند تا به افراد آسیب دیده کمک و میزان خسارات را ارزیابی کرده و منابع را بین مردم توزیع کنند. مشارکت این مقامات بسیار محدود و متأثر از دستورات مقامات مافوق است. از لحاظ ظاهری، الگوی بالا به پایین به عنوان مؤثرترین روش برای پرداختن به بلایای طبیعی شناخته می‌شود. دقیقاً به همین دلیل است که دولت مرکزی گونه‌ای متفاوت از فرایند بالا به پایین را برای «حادثه‌هایی با اهمیت ملی» ارائه کرده است. براساس این فرایند زمان وقوع شرایط فوق العاده حاد و بحرانی، دولت نباید منتظر درخواست‌ها برای پیشبرد سیستم واکنش به بحران باشد. این نوع اقدامات برای تضمین اعزام به موقع و مؤثر تمامی منابع ضروری است. اساساً، روند واکنش باید از بالا به پایین هماهنگ و به اجرا گذاشته شود؛ بنابراین، تغییرات اخیر در سیاستگذاری، مشروعیت لازم را به الگوی بالا به پایین برای فعالیت در حوزه امداد رسانی فراهم ساخته است. در واقع، مقامات متوجه شده‌اند که این الگو تنها راهبرد ممکن برای پرداختن به موقعیت‌های بحرانی بزرگ مقیاس است [۲۳]، البته دقیقاً مشخص نیست چه نوع رویدادهایی در دسته حوادث حاد و جدی قرار می‌گیرند، دولت مرکزی در صورت توسعه چنین شرایطی چه کاری باید انجام دهد یا اینکه دیگر کمک‌ها چگونه باید در چارچوب بین سطوح مختلف دولت جریان پیدا کنند؟

شایان ذکر است در الگوی بالا به پایین، کارکنان دولت توانایی پیشبرد یک واکنش مؤثر را ندارند و معمولاً با جزئیات و ویژگی‌های شرایط و موقعیت‌های محلی آشنایی ندارند و در موقعیت‌هایی این چنینی، دولت با مشکلات و مسائلی مبهم و پیچیده روبه‌رو می‌شود. فارغ از اقداماتی که دولت انجام می‌دهد، این اقدامات احتمالاً به شدت مورد انتقاد قرار خواهند گرفت. اکثر شهروندان عادی قادر به درک کامل دشواری‌ها و پیچیدگی‌های موجود در روند احیای شرایط بحرانی نیستند، این افراد به دولت برای امداد و کمک وابسته هستند. در عین حال، افراد بحران زده جذب مشکلات شخصی خودشان در نتیجه وقوع بحران می‌شوند؛ بنابراین، جامعه از نبود اقدامات فوری و کمک‌های سراسری ابراز نارضایتی می‌کند. این مسئله به انتقادات گسترده از فعالیت‌های دولت منجر می‌شود

1. Bottom-Up Approach.



خاص در هر سطح از دولت برای واکنش به بحران تلاش می‌کنند. با وجود این، هماهنگی کمی بین تلاش‌ها وجود دارد و به راحتی نمی‌توان گفت که کدام سطح از دولت مسئول عملیات امداد و نجات است. نتیجه این حالت، الگویی مبهم و گمراه‌کننده از فعالیت دولت است.

این شرایط زمانی رخ می‌دهد که مقامات دولتی قادر به واکنش سریع پس از وقوع بلاهای طبیعی نباشند. امکان دارد که دولت‌های محلی آمادگی لازم برای مهار بحران را نداشته باشند. این فقدان آمادگی از غیرمنتظره بودن بحران یا کمبود آموزش برای مقابله با بحران نشئت می‌گیرد. از سوی دیگر، امکان دارد که مقامات قادر به انجام اقدامات لازم نباشند؛ زیرا ظرفیت‌های محلی در نتیجه وسعت و شدت بحران پایان یافته باشد. به همین منوال، دولت مرکزی نیز در روند امداد رسانی مردم می‌شود؛ زیرا منتظر سطوح پایین برای شروع روند امداد رسانی هستند. فارغ از دلیل اصلی وقوع این شرایط، زمانی که دولت قادر به حضور شفاف در ناحیه آسیب‌دیده نباشد و به مردم آسیب‌دیده کمک نکند، الگوی آشفتگی به سرعت توسعه پیدا می‌کند.

البته این امکان نیز وجود دارد که الگوی آشفتگی با سرعتی کمتر توسعه یابد. این وضعیت زمانی رخ می‌دهد که دولت‌ها روند واکنش به بحران را آغاز می‌کنند، ولی قادر به نظارت دقیق بر فعالیت‌ها نیستند. امکان دارد که مقامات دولتی اقدامات اولیه را انجام دهند و در این مسیر از وظایف تعریف شده خود فاصله بگیرند. برای مثال، ممکن است یک مقام محلی بدون پشت‌سر گذاشتن مجاری مناسب در سطوح محلی، خواستار کمک دولت مرکزی برای مقابله با بحران باشد. وقتی این شرایط حاکم باشد، عامه مردم از فعالیت دولت آگاه می‌شوند. با وجود این، هیچ چارچوب یا نظمی برای هدایت واکنش‌ها به بحران وجود ندارد. در نتیجه، بعضی فعالیت‌های واکنشی ماهیتی غیر مؤثر، منفک و غیر مفید دارند که تنها عبارت مناسب برای توصیف این شرایط، آشفتگی است.

**الگوی آشفتگی می‌تواند از اقدامات مقامات مدیریت اضطراری، رفتار قربانیان بحران یا هر دو آنها نشئت بگیرد.** این فرایند به گونه‌ای توسعه می‌یابد که دو مجموعه از افراد به شکلی مجزا اقدامات خود را پیش می‌برند و از تکیه بر روشی هماهنگ برای مدیریت شرایط بحرانی اجتناب می‌کنند. امکان دارد که مقامات دولتی از رویکردهای عملیاتی استاندارد برای پیشبرد اقدامات خود استفاده نکنند. در عین حال، ممکن است

دولت‌های محلی را در زمینه ایجاد سازوکارهای مدیریت خطر بلافاصله کمک و راهنمایی کند. هر چند تفویض اختیارات به دولت‌های محلی برای واکنش اثر بخش به نیازهای افراد تحت تأثیر سوانح ضروری است، اما دولت‌های محلی معمولاً به علت قابلیت‌ها و توانایی‌های محدود در استفاده از اختیارات و بودجه‌های دریافتی از دولت مرکزی دچار مشکل می‌شوند. در برخی از موارد، دولت‌های مرکزی، دفاتر محلی را ایجاد کرده یا مدیران درجه دو و زار تخانه‌ها را به دولت‌های محلی می‌فرستند تا مدیریت خطر سوانح را در سطح محلی ارتقا دهند. برخی از دولت‌ها نیز کمک‌های مالی و پشتیبانی فنی را به دولت‌های محلی ارائه کرده‌اند تا اقدامات مرتبط با مدیریت خطر سوانح را در همان سطح هدایت کنند. [۴۱]

الگوی پایین به بالا زمانی رخ می‌دهد که شکاف بین هنجارهای بوروکراتیک و نوظهور بسیار اندک باشد. این شکاف اندک، زمانی پدیدار می‌شود که دو موقعیت به طور هم‌زمان برآورده شوند. در ابتدا، مقامات دولتی باید وظایف خود را به روشی متناسب با برنامه‌های پیشین مدیریت اضطراری انجام دهند. این مقامات به وظایف خود توجه دارند و در مسئولیت‌ها و وظایف دیگر مقامات و نهادها دخالتی نمی‌کنند. این شرایط به تأمین شرایطی ثانویه بستگی دارد که رفتار جمعیت آسیب‌دیده با انتظارات پیشین همخوانی داشته باشد. به عبارت دیگر، هنجارهای نوظهور چندان از هنجارهای پیش‌بینی شده در راهنماهای استاندارد بحران (رسمی و غیررسمی) منحرف نشوند. [۲۳]

معمولاً در این حالت، تأخیر و سراسیمگی کمی رخ می‌دهد و دولت به روشی شفاف و تقریباً عادی به موقعیت بحرانی واکنش نشان می‌دهد. تمامی مقامات مدیریت اضطراری با یکدیگر همکاری کرده و مسئولیت‌های از قبل تعریف شده را به اجرا می‌گذارند. جریان فعالیت دولت و فرایند واکنش به بحران از رده محلی به عنوان مبنایی ترین سطح آغاز می‌شود و در نهایت به سطح ملی حرکت می‌کند.

### ۳-۳-۴. الگوی آشفتگی

در الگوی آشفتگی، هنجارهای بوروکراتیک و نوظهور با یکدیگر همخوانی کاملی ندارند، اما در تضاد با یکدیگر هم نیستند. این مسئله به موقعیتی منتهی می‌شود که در آن هیچ راهنمای شفاف برای فعالیت‌های دولت وجود ندارد. در این وضعیت، نهادها و افراد

موفق بوده است. در واقع اهمیت این مرحله از آن روست که طی آن اثربخشی سیاست‌های اتخاذ شده (قبل و پس از اجرا) به آزمون نهاده می‌شود. [۶۲]

مرحله ارزیابی می‌تواند به سئوالات ذی‌نفعان پاسخ دهد و به سازمان‌ها کمک کند تا آمادگی خود را بررسی، توسعه و بهبود بخشند. به بیانی دیگر تجربه کسب شده از ارزیابی رویدادهای واقعی یا شبیه‌سازی شده می‌تواند برای بهبود و تضمین کیفیت فعالیت‌های آینده مورد استفاده قرار گیرد. یکی از قدیمی‌ترین تعاریف ارزیابی «تعیین اینکه آیا اهداف مورد نظر حاصل شده‌اند یا خیر» است. با این حال، این یک تعریف نسبتاً محدود است؛ زیرا موفقیت را نمی‌توان با دستیابی به اهداف برابر دانست و اهداف ضعیف می‌توانند منجر به ناکامی شوند، اما ارزیابی در یک تعریف رایج دیگر، ارزش یا بازدهی یک موضوع است. منطق ارزیابی شامل مراحل اساسی زیر است:

- انتخاب معیارها، عناصر یا مؤلفه‌هایی که بر عملکرد موضوع مورد مطالعه تأثیر می‌گذارد؛
- تعیین استانداردهای عملکرد براساس معیارهایی که به‌نوبه خود به سطح عملکرد مورد انتظار تبدیل می‌شوند؛
- جمع‌آوری داده‌های مربوط به عملکرد ارزیابی‌کننده (تحلیل میزان مطابقت عملکرد با استانداردهای تعیین‌شده)؛
- ادغام نتایج در سنجش اثربخشی نهایی (ترکیب). [۶۳]

#### ۱-۴-۴. ارزیابی پیشینی

هدف از ارزیابی پیش از بحران، دستیابی به یک درک مشترک از خطرات پیش‌روی یک کشور است. ارزیابی پیشینی از بحران‌ها به ذی‌نفعان کمک می‌کند تا اهمیت نسبی خطر‌ها را بدانند و آنها را برای اولویت‌بندی اقدامات شناسایی کنند. اهداف ارزیابی خطر ملی<sup>۱</sup> به‌دست آوردن اطلاعات زیر است که می‌تواند در برنامه‌ریزی در مدیریت بحران‌ها مفید باشد:

- ارزیابی سطوح و احتمالات مربوط به خطرات شناسایی شده؛
- درک روابط بین خطر و محرک‌ها و ظرفیت‌ها برای اقدام؛
- اولویت‌بندی اتفاقات ناشی از خطرات متفاوت در مناطق مختلف با منابع و دارایی‌های متنوع.

به‌منظور دستیابی به این اهداف فرایند ارزیابی خطر ملی به‌طور مداوم در طول زمان‌های مختلف و در مقیاس‌های جغرافیایی متنوع، به یک الگوی حاکمیتی نیاز دارد که باید از یک قالب

قربانیان بحران رفتاری معقول و منطقی نسبت به بحران داشته باشند، ولی رفتار آنها براساس برنامه‌های رسمی دولت برای واکنش به موقعیت‌های اضطراری به‌نوعی غیرقابل‌پیش‌بینی محسوب شود. برای مثال، امکان دارد شهروندان از تخلیه یک ناحیه خطرناک امتناع کنند یا بر بازگشت به همان ناحیه پیش از تأمین ایمنی آن اصرار داشته باشند. همچنین، امکان دارد مردم پیشنهاد دولت برای کمک (مانند چادر و کانکس) را رد کنند یا اینکه خواستار شکل‌هایی انحصاری از امداد رسانی (بازسازی خدمات همگانی، تسهیلات ساخت‌وساز و باقی‌موارد) باشند. [۲۳] در هر صورت، الگوی آشفتگی هشدار در مورد گسستگی کامل نظم اجتماعی یا سیستم واکنش دولت ارسال نمی‌کند. در مقابل، تمامی افراد قدم‌هایی را برمی‌دارند که از نظر خودشان واکنشی معقول به موقعیت موجود است. [۶۱] این اقدامات با انتظارات یا برنامه‌های پیشین همخوانی ندارند. در نتیجه، تأثیر مخرب ناخواسته‌ای بر امداد رسانی دولت دارند. الگوی آشفتگی فاقد کارایی لازم بوده و روند امداد رسانی را با مشکل روبه‌رو می‌سازد.

این سه الگو در ارتباط با اجرای سیاست امداد رسانی در زمان بحران (پایین به بالا، آشفتگی و بالا به پایین) به‌شدت اهمیت دارند. از این سه الگوی عملیاتی برای ساخت چارچوبی با قابلیت درک موفقیت یا شکست تلاش‌های دولت برای امداد رسانی در زمان وقوع بحران استفاده می‌شود. اگر چه بلافاصله تفاوت فاحشی با هم دارند، اما تقریباً تمامی تلاش‌ها با یکی از این الگوها همخوانی دارد. این سه مدل تصویری شفاف از عملکرد کلی دولت در این حوزه ارائه می‌دهند. این سه الگو گستره تطابق برنامه‌های دولت با نیازها و انتظارات جمعیت آسیب‌دیده را آشکار می‌سازند. واکنش‌های دولت به بحران که با فرایند پایین به بالا تطابق دارند معمولاً با موفقیت روبه‌رو می‌شوند. واکنش‌هایی که از الگوی نامنظم و فاقد سازمان‌دهی پیروی می‌کنند با واکنش‌هایی ترکیبی روبه‌رو می‌شوند. در نهایت، واکنش‌هایی که الگوی بالا به پایین را دنبال می‌کنند، اگر بدون توجه به شرایط محلی باشد به‌طور معمول با شکست روبه‌رو می‌شوند.

#### ۴-۴. ارزیابی در مدیریت بحران

ارزیابی سیاست؛ آخرین مرحله در چرخه سیاستگذاری است تا این درک حاصل شود که تصمیم‌گیری تا چه میزان در حل مشکل

1. National Risk Assessment.



استاندارد پیروی کند. قالب استاندارد فرایند ارزیابی خطر شامل سه مرحله شناسایی، تجزیه و تحلیل و ارزیابی خطر است.

ارزیابی خطر ملی باید شرایط را با همکاری همه ذی‌نفعان دخیل شناسایی کند. این شرایط، مشترکات کلیه فرایندهای ارزیابی خطر را در مراحل مختلف تعریف می‌کند و ثبات و قابلیت قیاس نتایج را تضمین می‌کند. همه گروه‌های دخیل باید در ابتدای فرایند با موارد زیر آشنا باشند:

■ آنچه در کشور باید محافظت شود - فهرست دارایی‌ها و منابعی که باید در فرایندهای ارزیابی خطر در نظر گرفته شوند، مانند افراد، ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها، محیط زیست و غیره که دارای جزئیات و زیر مجموعه‌های مختلفی هستند که امکان تصمیم‌گیری و همچنین امکان تعیین نقاط ضعف در مورد آنها وجود دارد.

■ تعیین مخاطرات و بلایایی که کشور در معرض آن قرار دارد (مجموعه سناریوهای برای مخاطرات مختلف و بیان احتمالات متعدد درباره وقوع آنها). باید هر گونه از رویدادهای خطر آفرین با ویژگی‌های مختلف گستردگی، تکرار، تأثیر کم، زیاد یا شدید و گاه‌به‌گاه مورد توجه قرار گیرند.

■ تعیین اینکه چه مخاطراتی باید مورد توجه قرار گیرند، به این معنا که تأثیرات بالقوه، مستقیم و غیرمستقیم و معیارهای اندازه‌گیری خطر آنها کدامند؟ تأثیرات انسانی، اقتصادی، محیط‌زیستی و سیاسی/اجتماعی خطرها باید بررسی شوند. معیارهای انتخاب براساس دارایی‌ها و تعیین ارزش منابعی که باید محافظت شوند می‌باشد.

■ تعیین بازه زمانی برای بررسی تأثیرات احتمالی خطر که در آن افق زمانی خطرانی که باید ارزیابی شوند تعیین می‌شود. این فرایند باید خطرانی را که ممکن است در آینده نزدیک (۲، ۵ یا ۱۰ سال) و در آینده بلندمدت (۱۵ یا ۲۵ سال) رخ دهد، در نظر بگیرد تا اولویت‌بندی رویدادهایی با احتمال زیاد / تأثیر کم و رویدادهایی با احتمال کم / تأثیر زیاد را به ترتیب در نظر بگیرد. دوره‌های بلندمدت نیز برای شناسایی خطرات نوظهور ناشی از تغییرات

آب و هوایی، امنیت سایبری، نوسانات چشم‌اندازهای ژئوپلیتیکی و ... در نظر گرفته می‌شوند. با طولانی شدن بازه زمانی سناریوها، آثار مستقیم و غیرمستقیم دورتر نیز باید پوشش داده شوند و در صورت تعیین بیش از یک بازه زمانی، می‌توان اطلاعاتی را برای پیشنهاد اقدامات پیشگیری و بازیابی گنجاند.

■ تأثیر و سطوح احتمال باید طبقه‌بندی شود. انتخاب معیارهای طبقه‌بندی عمدتاً یک تصمیم سیاسی است. انتخاب معیارها با میزان تاب‌آوری و دامنه پذیرش خطر در کشور مرتبط است. برای مثال، یک کشور ممکن است تأثیر انسانی خطری با تعداد ۱۰ مرگ و میر را ناچیز تعریف کند. بنابراین انواع معیارها به عدم قطعیت‌های مورد انتظار بستگی دارد که عمدتاً از طریق رویکردهای مختلف ارزیابی خطر معرفی می‌شوند. هر چه عدم قطعیت‌ها بیشتر باشد، انواع معیارهای معرفی شده کمتر می‌شود. در صورت وجود سطوح مختلفی از احتمالات، مقیاس احتمالی باید با دقت انتخاب شود که بتواند به‌طور مؤثر خطرات بلایای شدید و همچنین گسترده را پوشش دهد.

■ معیارهای کیفیت باید بر حسب سطح و میزان عدم قطعیت داده‌های ورودی و الگوهای مورد استفاده در مراحل مختلف ارزیابی خطر تعیین شوند. با این حال، عدم قطعیت می‌تواند اطلاعات مهمی را برای تمرین و اقدامات آتی برای اجرای مدیریت خطر ارائه دهد.

■ شیوه‌نامه‌ای<sup>۱</sup> باید برای استفاده از نظرات کارشناسی و طراحی رویه‌ای جهت مستندسازی کل فرایند ارزیابی خطر با هدف اطمینان از شفافیت و سازگاری طراحی شود.

■ معیارها باید مورد تأیید قرار گیرند تا در مرحله ارزیابی خطر به‌عنوان مرجع ارزیابی‌کننده اهمیت یک خطر استفاده شوند و همچنین این معیارها باید تعیین کنند که آیا خطر ارزیابی شده قابل قبول است یا خیر؟ با این حال، دانش جزئی از معیارهای خطر باید از قبل شناخته و وجود داشته باشد؛ زیرا در این صورت است که معیارهای خطر و سطح جزئیات مشخص می‌شوند. [۶۴] [۶۵] مراحل فرایند ارزیابی خطر ملی به شرح شکل ۵ است.

## شکل ۵. مراحل فرایند ارزیابی خطر ملی



Poljanšek and et al, 2019:29.

■ حمایت از ارزیابی‌های داخلی کشور و آغاز فرایندهای برنامه‌ریزی ارزیابی از طریق یک همکاری بین‌نهادی شامل نهادهای دولتی، مؤسسات مالی، سازمان‌های غیردولتی و مشارکت‌کنندگان بین‌المللی،

■ ارزیابی تأثیر سانحه در بخش‌های زیر:

■ زیرساخت‌ها و دارایی‌ها؛

■ ارائه خدمات و دسترسی به کالاها و خدمات (به‌ویژه خدمات اساسی)؛

■ کیفیت ارائه خدمات؛

■ حکمرانی و فرایندهای اجتماعی؛

■ ارزیابی الزامات برای رسیدگی به خطرات و آسیب‌پذیری‌ها به‌منظور کاهش خطر و ارزیابی بهتر.

■ برآورد خسارت و زیان ناشی از سانحه به زیرساخت‌های فیزیکی، بخش‌های تولیدی و اقتصاد و ارزیابی پیامدهای کلان اقتصادی آن؛

■ شناسایی تمامی الزامات ارزیابی و بازسازی؛

■ تدوین استراتژی ارزیابی با تشریح نیازهای در اولویت، مداخلات

### ۴-۴-۲. ارزیابی پسینی

شرایط محیط پس از سانحه شرایطی پیچیده و دشوار است که در آن اصلی‌ترین وظیفه، ارزیابی سریع نیازهای بشردوستانه و ارائه کمک‌های امدادی به افراد آسیب‌دیده است. این امر مستلزم ارزیابی خسارت ناشی از سانحه، تدوین و توسعه یک برنامه جامع ارزیابی است تا در آن برنامه، کاهش خطر در مواجهه با بلا یا مورد توجه قرار گیرد. معمولاً چنین ارزیابی‌هایی از نظر دامنه و دقت متفاوت بوده و طی مراحل مختلف پاسخ و ارزیابی انجام می‌شوند. راهنمای نیازسنجی پس از سانحه<sup>۱</sup> به‌عنوان چارچوبی برای مشارکت و اقدام هماهنگ در ارزیابی پس از سانحه و برنامه‌ریزی ارزیابی ایجاد شده است. هدف اصلی راهنمای نیازسنجی پس از سانحه کمک به دولت برای ارزیابی میزان کلی تأثیر یک سانحه و تعریف یک استراتژی ارزیابی عملی و پایدار برای بسیج منابع مالی و فنی براساس یافته‌هاست. در این چارچوب در صورت لزوم می‌توان با توجه به ظرفیت‌های مالی، فنی و نهادی در دسترس، کمک‌های خارجی درخواست شود. به‌طور کلی اهداف راهنمای نیازسنجی پس از سانحه شامل موارد زیر است:

1. The Post Disaster Needs Assessment Guide (PDNA).



تجزیه و تحلیل آثار بلایا به منظور شناسایی الزامات بازیابی است. این فرایندی یکپارچه است که مجموعه‌ای از روش‌ها و ابزارهای تحلیلی را در خود جای داده و به عنوان یک چارچوب مشترک برای تجزیه و تحلیل و اقدام عمل می‌کند. ارزیابی‌های پس از سانحه، تصویری جامع از شرایط پس از سانحه، نیازها و اولویت‌های متمایز بخش‌های مختلف و گروه‌های اجتماعی ارائه می‌دهد. این چارچوب نیاز به مجموعه‌ای از داده‌های پایه قبل از سانحه برای مقایسه با شرایط پس از سانحه به منظور ارزیابی بزرگی و مقیاس سانحه دارد تا الزامات بازیابی را از طریق یک استراتژی بازیابی اولویت‌بندی کند که در نتیجه آن اهداف مشخص، مداخلات مناسب برای برآوردن الزامات بازیابی اولویت‌دار، خروجی‌های مورد انتظار، نتیجه کلی مورد نظر و در نهایت ترتیبات اجرایی تشریح می‌شود.

بازیابی، خروجی‌های مورد انتظار و هزینه بازیابی و بازسازی که پایه و اساس یک چارچوب جامع بازیابی را تشکیل می‌دهد؛  
■ فراهم کردن زمینه برای بسیج منابع جهت بازیابی و بازسازی از طریق منابع محلی، ملی و بین‌المللی.  
راهنمای نیازسنجی پس از سانحه شامل روش ارزیابی خسارت و زیان<sup>۱</sup> و رویکرد و فرایند ارزیابی الزامات بازیابی انسانی<sup>۲</sup> برای ارزیابی جامع خسارات و تلفاتی است که منجر به توسعه یک استراتژی بازیابی خواهد شد. از آنجایی که تکمیل و توسعه ارزیابی و استراتژی بازیابی در راهنمای نیازسنجی پس از سانحه در یک دوره نسبتاً کوتاه انجام می‌شود، به برنامه‌ریزی جامع‌تری به ویژه در مورد بلایایی با مقیاس بزرگ نیاز است. این امر از طریق توسعه چارچوب‌های ملی بازیابی انجام می‌شود. [۶۶]  
به‌طور کلی راهنمای نیازسنجی پس از سانحه رویکردی برای

## ۵. نتیجه‌گیری



۲) مرحله اول الگوی مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی، تعیین دستور کار است که در زمینه مدیریت مطلوب بحران برنامه‌ریزی در راستای **آمادگی و پیشگیری کارآمد** به عنوان بهترین روش برای کاهش آسیب‌ها و تلفات تلقی می‌شود. اگرچه برنامه‌های کاهش خسارت و تلفات به زمان، پول و منابع نیاز دارند، ولی پیامدهای اقتصادی و فیزیکی چشمگیری مانند وضع قوانین و مقررات سختگیرانه برای ساخت‌وساز در نواحی بحران‌خیز و رویکردهای هشدار و تخلیه به دنبال خواهند داشت.

۳) مرحله دوم الگوی مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی، تصمیم‌گیری است که در مرحله واکنش به بلایا به دلیل محیط متغیر، نامشخص و مبهم بیشتر مدل‌های شهودی کاربرد دارد.

۴) مرحله سوم الگوی چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی، اجرائی است که در مدیریت مطلوب بحران مستلزم هماهنگی در تمام سطوح دولتی و هم به صورت افقی درون دولت و همچنین با بخش‌های خصوصی و اجتماعی در چارچوب حکمرانی مشترک است. در این الگو برنامه‌های امدادسانی بحران از دولت محلی شروع شده و به دولت مرکزی می‌رسد و هم‌زمان با دخالت سطوح بالاتر دولت،

بلایا یا سوانح به عنوان عاملی بازدارنده در مسیر پیشرفت و رشد کشورها به حساب می‌آیند. بنابه همین دلیل است که کشورهایی که در معرض بلایا قرار دارند توجه و تلاش همیشگی برای بهبود فرایند مدیریت بحران داشته‌اند. مدیریت بحران ریشه در این باور بنیادین دارد که می‌توان در مورد جلوگیری از بحران‌ها و کاهش احتمال تلفات جانی و مالی یا تخریب محیط زیستی اقداماتی را انجام داد. مسئله حائز اهمیت آن است که بحران‌ها، تضادهای در مراحل مختلف سیاستگذاری عمومی آشکار می‌سازند.

پیشنهادهای زیر با تأکید بر طراحی چرخه سیاستگذاری عمومی (ارائه الگویی برای هر کدام از مراحل تعیین دستور کار، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی سیاست) در موضوع مدیریت بلایا منطبق با ارکان اصلی مدیریت بحران (آمادگی، ارتباطات و تخصص علمی، هماهنگی و یادگیری سیاسی) ارائه می‌شوند:

۱) ارکان مدیریت بحران نیازمند توجه ویژه از سوی مقامات سیاسی و اداری است و برنامه‌ریزی برای مدیریت بحران باید به جای تمرکز بر برنامه‌های محدود و واکنشی در حوزه امدادسانی به **سیاست‌های جامع و کنشگرای کاهش خطر** بپردازد.

1. The Damage and Loss Assessment (DaLA).

2. Human Recovery Needs Assessment (HRNA).

راهنمای نیازسنجی پس از سانحه است. در این برنامه تجزیه و تحلیل آثار بلا یا به منظور شناسایی الزامات بازیابی مورد تأکید است. این برنامه باید تصویری جامع از شرایط پس از سانحه، نیازها و اولویتهای متمایز بخشها و گروههای اجتماعی ارائه دهد و میزان آثار و تبعات اقتصادی سانحه و پیامد اقتصادی و انسانی آن را برآورد کند.

نوعی همکاری با سطوح پایین تر انجام می گیرد و تمامی عملیات واکنش و بازیابی و بهبود بر دوش دولت مرکزی قرار نمی گیرد. ۵ آخرین مرحله سیاستگذاری عمومی، ارزیابی (پیش و پس از بحران) است که ارزیابی پیش از بحران بر ارائه معیارها و شاخصهایی برای ارتقای سطح تاب آوری و کاهش میزان آسیب پذیری ناشی از بحرانها اشاره دارد. ۶ ارزیابی پس از بحران تهیه برنامه جامع بازیابی به عنوان

## منابع و مآخذ



- [1] Shaluf, Ibrahim.M. Ahmadun, Fakharu'l-razi. Mat Said, Aini, "A Review of Disaster and Crisis," Disaster Prevention and Management, vol. 12, no. 1, pp. 24-32, 2003.
- [2] "Terminology on Disaster Risk Reduction (UNISDR)," 2009. [Online]. Available: [http://www.preventionweb.net/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](http://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf). [Accessed 30 MAY 2023].
- [3] Peek, Lori., Abramson, David. Cox, Robin., Fothergill, Alice. Tobin, Jennifer, "Children and Disasters," in Handbook of Disaster Research, Springer, 2018, pp. 243-262.
- [4] Lurie, Nicole. Carr, Brendan, "The Role of Telehealth in the Medical Response to Disasters," JAMA Internal Medicine, vol. 178, no. 6, pp. 745-746, 2018.
- [5] AL-Dahash, Hajer. Thayaparan, Menaha. Kulatunga, Udayangani, "Understanding the Terminologies: Disaster, Crisis and Emergency," in 32nd Annual ARCOM Conference, Manchester, 2016.
- [6] Maditinos, Zissis. Vassiliadis, Christos, "Mega fires: Can They be Managed Effectively?," Disaster Prevention and Management, vol. 20, no. 1, pp. 41-52, 2011.
- [7] J. Pinkowski, Disaster Management Handbook, Taylor & Francis Group, 2011.
- [8] Christensen, Tom. Lægred, Per, Rykkja, Lise, "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy," Public Administration Review, vol. 2, no. 1, pp. 887-897, 2016.
- [9] ح. مازیار، مدیریت بحران، تهران، مؤسسه نشر شهر، ۱۳۸۷
- [10] م. محقق، مبانی قانونگذاری و برنامه ریزی راهبردی در مدیریت بحران، دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۷۹۱، ۱۳۹۶ و م. پایاب، ه. صیاف، ن. پاک نژاد، بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۲۴۳، ۱۴۰۲
- [11] J. Pinkowski, Disaster Management Handbook, Taylor & Francis Group, 2008.
- [12] D. Mileti, Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States, Joseph Henry Press, 1999.
- [13] N. Carter, 1991, Manila: Asian Development Bank, Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook.
- [14] R, Abdalla. E, Marwa, WebGIS for Disaster Management and Emergency Response, Springer, 2019.
- [15] A. McConnell, "Success? Failure? Something in-between? A Framework for Evaluating Crisis Management," Policy and Society, vol. 30, no. 2, pp. 637-676, 2011.
- [16] D. Alexander, Natural disasters, New York: Chapman & Hall, 1993.
- [17] H. Tubb, "Crisis Management, Coordination and Capacities," Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
- [18] ک، اشترینان، مقدمه‌ای بر روش سیاستگذاری فرهنگی، تهران: انتشارات جامعه شناسان، ۱۳۹۰
- [19] م، مایکل، ر، مارتین، گ، روبرت. دانشنامه سیاستگذاری عمومی. ترجمه محمد صفار، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳
- [20] د، توماس، ه، جرالد. اصول و راهنمای عملی برای دولت‌های محلی. مترجم رضا پور خردمند، تهران: مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۸۴
- [21] A. Boin, "The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research," Review of Policy Research, vol. 26, no. 4, pp. 367-377, 2009.
- [22] A. Dalgaard-Nielsen, "Organizational Resilience in National Security Bureaucracies: Realistic and Practicable?," Contingencies and Crisis Management, vol. 25, pp. 341-349, 2017.
- [23] S. Schneider, Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations, New York: Routledge, 2015.
- [24] Hodgkinson, Peter. Stewart, Michael, Coping with Catastrophe: A Handbook of Disaster Management, New York: Routledge, 1990.
- [25] Boin, Arjen, 't Hart, Paul. Stern, Eric. Sundelius, Bengt, The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

- [26] R. Sylves, "President Bush and Hurricane Katrina: A Presidential Leadership Study. In Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System After Hurricane Katrina, " Special Issue of The Annals of the American Academy of Political and Social Science, pp. 26-56, March 2006.
- [27] J. Brown, "The Social Construction of Invisible Danger: Two Historical Examples, " in Nothing to Fear, Tucson, University of Arizona Press, 1990, pp. 39-52.
- [28] Rochefort, David. Cobb, Roger, "Problem Definition: An Emerging Perspective, " in The Politics of Problem Definition, Lawrence, University Press of Kansas, 1994, pp. 1-31.
- [29] Ibarra, Peter. John, Kitsuse, "Vernacular Constituents of Moral Discourse: An Interactionist Proposal for the Study of Social Problems, " in Constructionist Controversies: Issues in Social Problems Theory, New York, Aldine de Gruyter, p. 21-54.
- [30] P. 't Hart, Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- [31] A. E. M. R. M. Boin, The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- [32] OECD, The Changing Face of Strategic Crisis Management, Paris: OECD Publishing, 2015.
- [33] W. Broekema, "Crisis-Induced Learning and Issue Politicization in the EU The Braer, Sea Empress, Erika and Prestige Oil Spill Disasters, " Public Administration, vol. 94, no. 2, p. 381-98, 2016.
- [34] F. W. E. M. Q. Zhang, "Public Organization Adaptation to Extreme Events: Mediating Role of Risk Perception, " Public Administration Research and Theory, vol. 28, no. 3, p. 371-387, 2018.
- [35] A. ' H. P. K. S. Boin, "The Crisis Approach, " in Handbook of Disaster Research, Springer., 2017, pp. 23-38.
- [36] J. Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, New York: HarpersCollins, 1995.
- [37] J. Keeler, "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making, " Comparative Political Studies, vol. 25, no. 4, p. 433-486, 1993.
- [38] P. T. L. 't Hart, Understanding Public Leadership, London: Palgrave Macmillan, 2014.
- [39] S. Nishikawa, "From Yokohama Strategy to Hyogo Framework: Sharing the Japanese Experience of Disaster Risk Management, " Asian Journal of Environment and Disaster Management, vol. 2, no. 3, p. 249-262, 2010.
- [40] M. Ikeda, "Knowledge Note 2-2 Disaster Management Plans, " Asian Disaster Reduction Center, 2012.
- [41] M. Ishiwatari, "Disaster Risk Management at the National Level, " Asian Development Bank Institute, 2013.
- [42] X. X. L. Lu, "Managing the Unexpected: Sense-Making in the Chinese Emergency Management System, " Public Administration, vol. 94, no. 2, p. 414-19, 2016.
- [43] T. Birkland, Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events, Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.
- [44] S. & H. D. Dekker, "Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies, " Public Administration Research and Theory, vol. 14, no. 2, p. 211-230, 2004.
- [45] P. Lagadec, " Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations, " Contingencies and Crisis Management, vol. 5, no. 1, pp. 24-31, 1997.
- [46] A. S. P. Boin, "Assessing NASA's safety culture: The limits and possibilities of High-Reliability Theory, " Public Administration Review, vol. 68, no. 6, p. 1050-1062, 2008.
- [47] H, Michael and M, Ramesh. "Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems", Vol. 3. Toronto: Oxford university press, 2003.
- [48] S, Zeyad, "The Role of Decision-maker in Crisis Management: A qualitative Study Using Grounded Theory (COVID-19 Pandemic Crisis as A Model) ", Journal of Public Affairs, 2020.
- [49] M, Simpson., R. James, J. W. Hall, E. Borgomeo, M. C. Ives, and S. Almeida, "... Wagener, T. Decision Analysis for Management of Natural Hazards". Journal of Annual Review of Environment and Resources, 41 (15), 489-516, 2016.
- [50] F. Eisenführ, M, Weber, and T, Langer. Rational Decision Making. Berlin: Springer, 2010.
- [51] G, Gerd. Simply rational: Decision Making in the Real World. Evolution and Cognition, 2015.
- [52] K, Ross, G, Klein, A, Thunholm, P, Schmitt & H, Baxter, C, The Recognition-Primed Decision Model, ARMY COMBINED ARMS CENTER FORT LEAVENWORTH KS MILITARY REVIEW, 2004.
- [53] M, Bouafia and J. Khairi Zahari. "Naturalistic Decision-making in Natural Disasters: an Overview." J Geography Nat Disasters 7, no. 1, 2017.
- [54] G, Klein, "Naturalistic Decision Making." Human factors 50, no. 3, 2008, 456-460.
- [55] T, Oroszi, "A Preliminary Analysis of High-Stakes Decision-Making for Crisis Leadership." Journal of business continuity & emergency planning 11, no. 4, 335-359, 2018
- [56] ی، کمالی، ص، شیخزاده جوشانی، ف، احمدی‌نژاد. اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاست‌ها، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۲، ص ۱۳۹۹، ۲۵۳-۲۷۵
- [57] U. Beck, Risk Society: Towards a New Modernity, SAGE Publications, 1992.
- [58] N. N. Taleb, The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable (Vol. 2), Random House, 2007.

- [59] C. B. A. K. S. Ansell, "Institutional Crisis and the Policy Agenda, " in Handbook of Public Policy Agenda Setting, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 415–432.
- [60] Y. C. T. Liu, "The Long-Term Development of Crisis Management in China—Continuity, Institutional Punctuations and Reforms, " Review of Policy Research, vol. 39, no. 3, pp. 282-302, 2021.
- [61] L. R. O'Toole, American Intergovernmental Relations: An Overview., Washington, DC:: CQ Press, 2000.
- [62] م، الوانی، تصمیمگیری و تعیین خط مشی دولتی (ویراست دوم)، چاپ چهاردهم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، ۱۳۹۰
- [63] B, Ralf Josef Johanna. Improving Disaster Response Evaluations: Supporting Advances in Disaster Risk Management Through the Enhancement of Response Evaluation Usefulness. Lund University, 2021.
- [64] G, Argyrous, and S. Rahman. "A Monitoring and Evaluation Framework for Disaster Recovery Programs." Carlton South. The Australia and New Zealand School of Government, 2016.
- [65] A, Poljanšek, Karmen, C, Valles, M. Marin Ferrer, A. De Jager, F. Dottori, L. Galbusera, B. Garcia Puerta et al. "Recommendations for National Risk Assessment for Disaster Risk Management in EU." Publications Office of the European Union, Luxembourg ,2019.
- [66] European Commission, United Nations Development Group, and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). "Post-Disaster Needs Assessments, Volume A. Guidelines." (2013).





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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)