

Research Paper

Challenges of Implementing the Policies for Natural Disaster Risk Prevention and Mitigation in Iran



Masoumeh Abbasabadi Arab¹ , *Shokofeh Ahmadi² , Hamidreza Khankeh² , Fariborz Mohammadi³ , Somia Haq Roosta⁴ 

1. Prehospital Emergency Research Center, National Emergency Medical Organization, Tehran, Iran.
2. Health in Emergency and Disaster Research Center, Social Health Research Institute, University of Social Welfare and Rehabilitation Sciences, Tehran, Iran.
3. Specialized Committee on Development and Land Planning, Secretariat of the Expediency Discernment Council, Tehran, Iran.
4. Faculty of Art and Architecture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.



Citation Abbasabadi Arab M, Ahmadi Sh, Khankeh H, Mohammadi F, Haq Roosta S. (2025). [Challenges of Implementing the Policies for Natural Disaster Risk Prevention and Mitigation in Iran (Persian)]. *Disaster Prevention and Management Knowledge*, 14(4):406-423. <https://doi.org/10.32598/DMKP.14.4.865.1>

doi <https://doi.org/10.32598/DMKP.14.4.865.1>

ABSTRACT

Background and objective The occurrence of disasters in the world leaves consequences and health, as well as economic and social problems for people and governments, and requires careful management and planning. Policies for preventing and reducing risks caused by natural disasters and unexpected events were formulated and announced in the country in 2014. Nearly two decades have passed since the promulgation of these policies, and the management of accidents and incidents in the country is facing deficits. This study was conducted to investigate and identify the challenges of implementing crisis management policies and providing suggestions for improvement.

Method This study was conducted as qualitative research using targeted semi-structured interviews with 32 managers of various organizations and institutions, which continued until the saturation stage. Granheim and Lundman's conventional content analysis method was used for data analysis, and MAXQDA software was used for data management. To ensure the accuracy and reliability of the data, Lincoln and Guba criteria were used.

Results 36 sub-challenges were identified in the country's crisis management. Which were divided into 5 categories of main challenges (gap in policymaking, weakness in the implementation of policies, limitation of financial resources, failure in coordination and information management, inefficient attitude at the level of decision maker and decision maker). The lack of a coherent, comprehensive and future-oriented system of policies, the absence of a comprehensive roadmap and planning to advance policies, the lack of transparency in the powers and responsibilities of organizations, the lack of budget priority allocation for crisis programs, the weakness in playing the role of coordination of the crisis management organization and the weakness in The monitoring and evaluation system of organizations was one of the most important sub-challenges.

Conclusion The implementation of disaster management programs in the country at the levels of policy, planning and implementation is associated with challenges and problems in organizations. Paying attention to the principles of policy-making in reviewing policies, and reforming the structure, laws and national guidelines and processes in the programs of the country's crisis management organization can lead to the improvement of the country's preparedness and proper management when disasters occur.

Keywords Crisis management, Policy making, Disasters, Iran

Article Info:

Received: 23 Jun 2024

Accepted: 05 Nov 2024

Available Online: 01 Jan 2025

* Corresponding Author:

Shokofeh Ahmadi, PhD.

Address: Health in Emergency and Disaster Research Center, Social Health Research Institute, University of Social Welfare and Rehabilitation Sciences, Tehran, Iran.

Tel: +98 (21) 22180160

E-mail: ahmadi.shokoufeh@gmail.com



Copyright © 2025 The Author(s) by "authors retain the copyright and full publishing rights"

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY-NC: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.en>), which permits use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and is not used for commercial purposes.

Extended Abstract

Introduction

The occurrence of disasters in developed and developing countries is inevitable and leaves various consequences and health, economic and social problems for people and governments. The center for research on the epidemiology of accidents and disasters reported that in 2023, about 399 natural disasters, including earthquakes, volcanoes, floods, landslides, droughts, fires, etc., were reported, resulting in 86,473 deaths, about 1.93 million people affected, and economic losses of nearly \$203 billion. Asia accounted for more than 43 percent of these accidents, 73 percent of deaths and 66 percent of people affected by accidents in 2023.

In each country, the policies, laws, and regulations of the organization are the main determinants of the direction of movement, frameworks, and dos and don'ts. Smart and precise policies, by specifying responsibilities and coordinated actions, provide a basis for increasing the required capabilities, distributing equipment and resources, and evaluating risk reduction activities. Each country's crisis management policies are defined and established based on the culture, rules, and principles of the society, and the foundation of each country's crisis management foundations and programs is also laid within the framework of its policy principles. In Iran, after the Bam earthquake in 2003 and the need to organize crisis management in the country, the Supreme Leader approved the general policies of the system in the field of "prevention and reduction of risks from natural disasters and unforeseen events" in 9 paragraphs on 03/02/2005, and these policies were announced on 25/09/2005.

Considering the nearly two decades since the announcement of these policies and the great losses suffered due to the occurrence of accidents and disasters, the need to evaluate the performance of existing centers and the extent to which these policies have had an impact on improving the performance of these centers has become more felt than ever before. The present study was conducted to investigate and identify the implementation challenges of these policies and to provide suggestions for their improvement in order to provide useful information to policymakers and senior managers of the country in order to review policies and laws.

Methods

To achieve the goal of explaining the implementation challenges of the country's crisis management policies, a qualitative study was used using semi-structured interviews and qualitative content analysis based on the Landman and Granheim approach. Interviews were conducted with 32 key individuals through purposeful sampling and with maximum diversity from experts and experienced people and relevant managers at the national level, fourteen working groups and various organizations. Data analysis was conducted using conventional content analysis and in accordance with the inductive method simultaneously with data collection and based on the Landman and Landman approach in five steps. MAXQDA software was used for data management and to ensure the accuracy and reliability of the data, Lincoln and Guba criteria were used.

Results

By analyzing the data, 265 initial codes were extracted, which were divided into 5 main challenge categories (gaps in policy-making, weaknesses in policy implementation, limited financial resources, deficiencies in coordination and information management, inefficient attitude at the decision-making and decision-making levels, and 36 sub-challenges in the country's crisis management. The lack of a coherent, comprehensive, and forward-looking system of policies, the absence of a comprehensive roadmap and planning to advance policies, the lack of clarity in the authorities and responsibilities of organizations, the lack of budget priority allocation for crisis programs, the weakness in the coordination role of the crisis management organization, and the weakness in the monitoring and evaluation system of organizations were among the most important sub-challenges.

Conclusion

This study examined the implementation challenges of notified disaster and incident policies. The results show that the implementation of crisis management programs in the country at the policymaking, planning and implementation levels is accompanied by challenges and problems in organizations.

The following suggestions are made to strengthen policies and guarantee their implementation in the country.

Given the new international approaches to disaster and incident risk management as well as international documents and assignments, it is necessary to review notified policies. General policies should cover all phases of the di-



saster and incident risk management cycle (preparedness, response, damage reduction and recovery) as well as types of national disasters (floods, traffic accidents, droughts, agricultural hazards, cyber-attacks and epidemics).

Ethical Considerations

Compliance with ethical guidelines

Informed consent was obtained from the participants, and their confidentiality was respected.

Funding

This article was extracted from a research project funded by the Secretary of the Expediency Discernment Council and implemented by the Health in Emergency and Disaster Research Center in Iran.

Authors' contributions

All authors contributed equally to the conception and design of the study, data collection and analysis, interpretation of the results, and drafting of the manuscript. Each author approved the final version of the manuscript for submission.

Conflicts of interest

The authors declared no conflict of interest.



مقاله پژوهشی

سیاست‌های کلی نظام در زمینه پیشگیری و کاهش خطر ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه

معصومه عباس‌آبادی عرب^۱، شکوفه احمدی^۲، حمیدرضا خانکه^۳، فریبرز محمدی^۴، سمیه حق‌روستا^۵

۱. مرکز تحقیقات اورژانس پیش بیمارستانی، سازمان اورژانس کشور، تهران، ایران.

۲. مرکز تحقیقات سلامت در حوادث و بلایه، دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی، تهران، ایران.

۳. کمیته تخصصی توسعه و آمایش سرزمین، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، ایران.

۴. دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

Use your device to scan
and read the article online**Citation** Abbasabadi Arab M, Ahmadi Sh, Khankeh H, Mohammadi F, Haq Roosta S. (2025). [Challenges of Implementing the Policies for Natural Disaster Risk Prevention and Mitigation in Iran (Persian)]. *Disaster Prevention and Management Knowledge*, 14(4):406-423. <https://doi.org/10.32598/DMKP.14.4.865.1>**doi** <https://doi.org/10.32598/DMKP.14.4.865.1>

حکیده

زمینه و هدف: بروز حوادث و سوانح در جهان پیامدها و مشکلات سلامتی، اقتصادی و اجتماعی برای مردم و دولت‌ها برجای می‌گذارد و نیازمند مدیریت و برنامه‌ریزی دقیق است. سیاست‌های پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه در سال ۱۳۸۴ در کشور تدوین و ابلاغ شد. با گذشت نزدیک به ۲ دهه از ابلاغ این سیاست‌ها، مدیریت سوانح و حوادث در کشور با نقص‌هایی روبه‌روست. این مطالعه با هدف بررسی و شناسایی چالش‌های اجرایی سیاست‌های مدیریت بحران و ارائه پیشنهادات برای بهبود آن انجام شده است.

روش: این مطالعه به‌صورت پژوهش کیفی با استفاده از مصاحبه نیمه‌ساختار یافته هدفمند با ۳۲ نفر از مدیران سازمان‌ها و نهادهای مختلف انجام شد و تا مرحله اشباع ادامه یافت. برای تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوای قراردادی گرانهم و لاتمن و جهت مدیریت داده‌ها از نرم‌افزار MAXQDA استفاده شد. برای اطمینان از صحت و پایایی داده‌ها، از معیارهای لینکلن و گوبا بهره گرفته شد.

یافته‌ها: ۳۶ چالش فرعی در مدیریت بحران کشور شناسایی شدند که به ۵ دسته چالش اصلی (شکاف در سیاست‌گذاری، ضعف در جاری‌سازی سیاست‌ها، محدودیت منابع مالی، نقص در هماهنگی و مدیریت اطلاعات، نگرش ناکارآمد در سطح تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر) تقسیم‌بندی شدند. فقدان سیستم منسجم، جامع و آینده‌نگرانه سیاست‌ها، عدم وجود نقشه راه جامع و برنامه‌ریزی جهت پیشبرد سیاست‌ها، شفاف نبودن اختیارات و مسئولیت سازمان‌ها، عدم تخصیص اولویت بودجه‌ای برای برنامه‌های بحران، ضعف در ایفای نقش هماهنگی سازمان مدیریت بحران و ضعف در نظام پایش و ارزشیابی سازمان‌ها از اهم چالش‌های فرعی بودند.

نتیجه‌گیری: اجرای برنامه‌های مدیریت بحران در کشور در سطوح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا با چالش‌ها و مشکلاتی در سازمان‌ها همراه است. توجه به اصول سیاست‌گذاری در بازنگری سیاست‌ها، اصلاح ساختار، قوانین و دستورالعمل‌های کشوری و فرایندها در برنامه‌های سازمان مدیریت بحران کشور می‌تواند منجر به ارتقای آمادگی کشور و مدیریت صحیح در زمان بروز حوادث و بلایا شود.

کلیدواژه‌ها: مدیریت بحران، سیاست، حوادث و بلایا، پژوهش کیفی

اطلاعات مقاله:

تاریخ دریافت: ۰۳ تیر ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۵ آذر ۱۴۰۳

تاریخ انتشار: ۱۲ دی ۱۴۰۳

* نویسنده مسئول:

دکتر شکوفه احمدی

نشانی: تهران، دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی، مرکز تحقیقات سلامت در حوادث و بلایا.

تلفن: ۰۲۱-۲۲۱۸۰۱۶۰ (۲۱) ۹۸+

پست الکترونیکی: ahmadi.shokoufeh@gmail.com

Copyright © 2025 The Author(s) by "authors retain the copyright and full publishing rights"

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY-NC: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.en>), which permits use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and is not used for commercial purposes.



مقدمه

بروز حوادث و سوانح در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه اجتناب ناپذیر است و پیامدهای مختلف و مشکلات سلامتی، اقتصادی و اجتماعی برای مردم و دولت‌ها بر جای می‌گذارد. مرکز تحقیقات اپیدمیولوژی حوادث و سوانح^۱، در سال ۲۰۲۳ حدود ۳۹۹ مورد بلایای طبیعی شامل زلزله، آتشفشان، سیل، رانش زمین، خشکسالی، آتش‌سوزی و غیره را گزارش کرده که بر اثر آن ۸۶۴۷۳ نفر فوت کردند، حدود ۹۳/۱ میلیون نفر تحت تأثیر^۲ قرار گرفتند و خسارت اقتصادی آن نزدیک به ۲۰۳ میلیارد دلار بوده است. بیش از ۴۳ درصد از این حوادث، ۷۳ درصد از مرگ‌ها و ۶۶ درصد از افراد تحت تأثیر در حوادث، سهم قاره آسیا در سال ۲۰۲۳ بوده است (مرکز تحقیقات و اپیدمیولوژی بحران، ۲۰۱۵).

ایران نیز به عنوان یک کشور در حال توسعه با درآمد متوسط در آسیا، در معرض انواع حوادث و سوانح طبیعی و انسان‌ساخت قرار دارد. خصوصیات جغرافیایی، توپوگرافیک و اقلیمی جمهوری اسلامی ایران، کشور را در معرض انواع سوانح ناشی از مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت قرار داده است. براساس آخرین مطالعات انجام شده بیش از ۵۰ مورد مخاطره طبیعی و انسان‌ساخت در ایران شناخته شده است. در طول ۴ دهه گذشته، حوادث طبیعی باعث مرگ بیش از ۱۰۹ هزار نفر شده و بیش از ۵۳ میلیون نفر تحت تأثیر اثرات حوادث طبیعی قرار گرفته‌اند. زلزله، سیل و خشکسالی مهم‌ترین حوادث طبیعی کشور است. حدود ۹۳ درصد مناطق ایران در معرض زلزله قرار دارند و با وجود اینکه ایران کشوری خشک است، ۵۰ درصد مناطق آن در معرض وقوع سیل هستند (خانکه و همکاران، ۲۰۱۸).

افزایش وقوع حوادث و سوانح، اهمیت مدیریت حوادث و عوارض ناشی از آن‌ها و همچنین انجام اقدامات پیش‌بینی و پیشگیری‌کننده را آشکار می‌کند. برای مدیریت اثربخش این پدیده‌های خسارت‌بار به عملیات و اقداماتی پویا و پیوسته نیاز است. رویکرد سابق مدیریت حوادث و سوانح، بیشتر بر پاسخ‌گویی سریع و مؤثر، به حادثه‌ای که رخ داده بود تأکید داشت، اما در رویکرد جدید بر اقدامات قبل از وقوع حوادث تأکید زیادی می‌شود. مدیریت خطر حوادث و سوانح یک رویکرد جامع به تمام مخاطرات است که مستلزم توسعه و اجرای استراتژی برای تمام چرخه سوانح است. این چرخه شامل پیشگیری و کاهش اثرات^۳، آمادگی^۴، پاسخ^۵، بازیابی^۶ است (شاه، ۲۰۱۲). در سند بین‌المللی سندای که به توافق ۱۸۷ کشور رسید، تأکید شده عملکرد حاکمیت‌ها و دولت‌ها از مدیریت سوانح به سمت مدیریت

خطر سوانح تغییر پیدا کند و به جای تمرکز بر پاسخ به سوانح، بر کاهش خطر سوانح و مدیریت مواجهه^۷ با مخاطره و کاهش آسیب‌پذیری^۸ و همچنین ظرفیت‌سازی جوامع و کشورها تأکید شده. سازمان‌ها در همه سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی، نیاز به دانش، ظرفیت و مشارکت و انجام اقدامات بنیادین جهت کاهش خطر بلایا دارند (مرکز تحقیقات و اپیدمیولوژی بحران، ۲۰۲۴).

در هر کشور سیاست‌ها و قوانین و مقررات سازمان، تعیین‌کننده اصلی مسیر حرکت، چارچوب‌ها و باید‌ها و نبایدها هستند. سیاست‌های هوشمندانه و دقیق، با مشخص کردن مسئولیت‌ها و اقدامات هماهنگ، پایه‌ای را برای افزایش توانمندی‌های مورد نیاز، توزیع تجهیزات و منابع و ارزشیابی فعالیت‌های کاهش خطر فراهم می‌کند. سیاست‌های مدیریت بحران هر کشور بر پایه فرهنگ، ضوابط و اصول خاص جامعه تعریف و وضع می‌شود و پی‌ریزی شالوده‌ها و برنامه‌های مدیریت بحران هر کشور نیز در چارچوب اصول سیاست‌های آن صورت می‌پذیرد. بعد از زلزله بم در سال ۱۳۸۲ و لزوم ساماندهی مدیریت بحران در کشور، مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی نظام در زمینه «پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» در ۹ بند را در تاریخ ۱۳۸۴/۰۲/۰۳ تصویب کردند و این سیاست‌ها در تاریخ ۱۳۸۴/۰۹/۲۵ ابلاغ شد.

یکی از اصلی‌ترین حلقه‌های مفقوده در هدایت کلیدی فعالیت‌های کشور و هماهنگی در خصوص مدیریت بحران، عدم وجود یک سازمان مستقل، مسئول و پاسخ‌گو در این زمینه بوده است. وزارت کشور با درک این واقعیت و با انجام کار کارشناسی، لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور را تهیه و جهت ارائه به مجلس شورای اسلامی تقدیم هیئت وزیران کرد. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور طبق اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که در جلسه بیست و پنجم دی ماه ۱۳۸۶ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت ۵ سال موافقت شده است.

سازمان مدیریت بحران یک سازمان دولتی است که زیر نظر وزارت کشور در سال ۱۳۸۷ شروع به فعالیت کرده است و هدف از تأسیس آن طبق قانون، تشخیص وقوع بحران‌های طبیعی ملی و منطقه‌ای و اعلام آن به دستگاه‌های ذی‌ربط توسط وزیر کشور و تشخیص وقوع بحران‌های استانی و محلی و اعلام آن به دستگاه‌های استان و شهرستان به ترتیب توسط استاندار و فرماندار است. در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، سطوح بحران در کشور به ابعاد ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی قابل تقسیم است. در ساختار مدیریت بحران در سطح ملی / منطقه‌ای تشخیص بحران برعهده وزیر کشور و در سطح استانی / محلی تشخیص وقوع بحران برعهده استانداران و فرمانداران است.

1. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)
2. Affected People
3. Mitigation
4. Preparedness
5. Response
6. Recovery

7. Exposure

8. Vulnerability



نظام تصمیم‌سازی و تدوین راهبردهای کلان، منطقه‌ای، استانی، شهری و سازمانی برای حل چالش‌های مدیریت بحران پیشنهاد شده است (هاشمی پطرودی، ۲۰۱۸) با عنایت به گذشت نزدیک به دو دهه از ابلاغ این سیاست‌ها و تحمل خسارات زیاد ناشی از وقوع حوادث و سوانح، ضرورت ارزیابی عملکرد مراکز موجود و میزان تأثیرگذاری این سیاست‌ها بر بهبود عملکرد این مراکز، بیش‌ازپیش احساس شده است. اکثر مطالعات در ادبیات نظری مدیریت بلایا بر ۱ بعد یا ابعادی از چالش‌های مدیریت بلایا متمرکز بوده‌اند و پژوهش جامعی از دیدگاه سیاست‌گذاران و مدیران سازمان‌ها و نهادهای مختلف در اجرای این سیاست‌ها انجام نشده است. پژوهش حاضر به‌منظور بررسی و شناسایی چالش‌های اجرایی این سیاست‌ها و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود آن انجام شد تا اطلاعات مفیدی را در اختیار سیاست‌گذاران و مدیران ارشد کشور به‌منظور بازنگری سیاست‌ها و قوانین قرار دهد.

روش

برای دستیابی به هدف تبیین چالش‌های اجرایی سیاست‌های مدیریت بحران کشور، شیوه مطالعه کیفی با استفاده از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و تحلیل محتوای کیفی براساس رویکرد لاندمن و گرانهیم استفاده شد. از طریق نمونه‌گیری هدفمند و با حداکثر تنوع با افراد کلیدی، متخصصین و صاحبین تجربه و مدیران مرتبط در سطح ملی، کارگروه‌های چهارده‌گانه و سازمان‌های مختلف مصاحبه شد. این نوع نمونه‌گیری کمک می‌کند تا پدیده‌ای که گسترده و چندبعدی است از دیدگاه افراد مختلف و مطلع بررسی شود تا بتوان تصویر کاملی از پدیده موردنظر داشت. معیار ورود به مطالعه تجربه و دانش مرتبط با مدیریت بحران، حضور در برنامه‌های پاسخ به حوادث بزرگ کشور و تمایل به شرکت در مطالعه بود. مصاحبه‌ها تا زمان اشباع یعنی زمانی که مفهوم یا کد جدیدی استخراج نمی‌شد، ادامه یافت. درمجموع در این مطالعه ۳۲ نفر از متخصصین، افراد کلیدی و تأثیرگذار در سیاست‌گذاری، ارزیابی و اجرای برنامه‌های مدیریت خطر حوادث و بلایا در کشور مشارکت داشتند.

بیشتر شرکت‌کنندگان در این مطالعه مرد (۶۰ درصد)، دارای مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد (۳۴/۲ درصد) و دارای ۱۶ تا ۲۵ سال سابقه کار (۵۰ درصد) بودند. اطلاعات جمعیت‌شناختی شرکت‌کنندگان در مصاحبه‌ها در جدول شماره ۱ بیان شده است.

برای گردآوری داده‌ها، از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته عمیق و انفرادی در محلی مناسب که مورد توافق مشارکت‌کنندگان بود و در آنجا احساس راحتی می‌کردند، استفاده شد. در ابتدای مصاحبه‌ها به مشارکت‌کنندگان درمورد اهداف پژوهش، روش‌های مورد استفاده و مراقبت از داده‌ها و همچنین آزادی آن‌ها برای خروج از مطالعه در هر زمانی که تمایل داشتند توضیح کامل داده شد. رضایت‌نامه شفاهی جهت شرکت در مطالعه و ضبط

سازمان مدیریت بحران متشکل از ۱۴ کارگروه تخصصی و عملیاتی است. رئیس هر کارگروه تخصصی به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط از بین معاونان مرتبط با مدیریت بحران همان دستگاه با حکم وزیر کشور منصوب می‌شود. برای اجرای سیاست‌های ابلاغی، طبق قانون مدیریت بحران اجرای برنامه‌ها در شرح وظایف شورای عالی، شورای هماهنگی و کارگروه‌ها دیده شده است. تصویر شماره ۱ فرایند اجرایی شدن سیاست‌ها را نشان می‌دهد.

این قانون مربوط به تشکیل یک سازمان به نام سازمان مدیریت بحران کشور است که تمام وظایف مربوط به مدیریت بحران کشور را عهده‌دار بوده است. بعد از گذشت ۵ سال و لزوم بازنگری این قانون لایحه «قانون جدید مدیریت بحران» تدوین و در فروردین ماه ۱۳۸۴ به مجلس ارسال شد که پس از بررسی‌ها و ویرایش‌های متعدد، در چهارم شهریور ۱۳۹۸ این قانون در ۷ فصل و ۲۶ ماده ابلاغ شد. در قانون جدید مدیریت بحران کشور کارگروه‌های قبلی حذف و شرح وظایف دستگاه‌ها، نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی به تفکیک مشخص شده است.

مروری بر ساختارهای مدیریت بحران کشورهای مختلف نشان می‌دهد ساختار برنامه‌ریزی بحران در کشورها باتوجه به ساختار نظام سیاسی آن‌ها متفاوت است. مدیریت بحران در ژاپن سابقه بسیار طولانی دارد. در مقابل، هند کمترین تجربه برنامه‌ریزی مدیریت بحران را دارد، اما نظام برنامه‌ریزی بحران در هند و ژاپن به‌صورت غیرمتمرکز است. سطوح برنامه‌ریزی در ژاپن در ۴ سطح ملی، استانی، محلی و شهروندان تفکیک شده است. در هند سطوح ملی، ایالتی، ناحیه‌ای، محلی و روستایی حاکم است. در ایران و ترکیه نظام برنامه‌ریزی به‌صورت متمرکز است و در ۳ سطح ملی، استانی و ناحیه‌ای وجود دارد. از این جهت، ایران و ترکیه نظام مدیریت بحران ۳ سطحی و شبیه به هم دارند و در ساختار مدیریت بحران این دو کشور، به سطح مشارکت شهروندان، مانند ژاپن و به سطح روستاها، مانند هند توجه نشده است (کمالی و میرزایی، ۲۰۱۸).

مطالعاتی که درمورد چالش‌های مدیریت بحران کشور انجام شده نشان می‌دهد عوامل زیادی در این امر تأثیرگذار هستند. مدیری و همکاران ۷ دسته اصلی عوامل فناوری، اجتماعی، محیطی، سیاسی، قانونی، اقتصادی، عملیاتی/مدیریتی و نهادی را شناسایی کرده‌اند که چالش‌های «توجه نکردن به عوامل اجتماعی هنگام ایجاد قوانین» از عوامل قانونی و «درک ضعیف عوامل مرتبط با محیط» از عوامل محیطی بیشترین قدرت تأثیرگذاری در مدیریت بحران را داشته‌اند (مدیری، ۲۰۱۹) در مطالعه قاسمیان و همکاران چالش‌های مدیریتی و آموزشی از بیشترین اولویت در حوزه مدیریت بحران برخوردار بوده است (قاسمیان، ۲۰۱۷). در مطالعه دیگری نبود هماهنگی برنامه و تمهیدات ستادهای مدیریت بحران، مهم‌ترین چالش در مدیریت بحران محسوب می‌شود و تغییر در



جدول ۱. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

مشخصات جمعیت‌شناختی	تعداد (درصد)
جنسیت	مرد ۲۱(۶۵)
	زن ۱۱(۳۵)
محل کار	سازمان مدیریت بحران ۳(۹/۴)
	وزارت بهداشت ۴(۱۲/۵)
	بنیاد مسکن ۲(۶/۲)
	هلال احمر ۴(۱۲/۵)
	سازمان محیط زیست ۲(۶/۲)
	وزارت نفت ۲(۶/۲)
	وزارت راه و شهرسازی ۳(۹/۴)
	دانشگاه‌های علوم پزشکی ۵(۱۵/۶)
سن	دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم ۷(۲۱/۸)
	۳۰-۳۹ ۸(۲۵)
	۴۰-۴۹ ۱۹(۵۹/۴)
سابقه کار	۵۰ و بالاتر ۵(۱۵/۶)
	۱۵-۱۰ ۱۰(۳۱/۲)
	۱۶-۲۵ ۱۶(۵۰)
	۲۶ و بالاتر ۶(۱۸/۸)
مقطع آموزشی	کارشناسی ۷(۲۱/۸)
	کارشناسی ارشد ۱۵(۴۶/۸)
	دکتری تخصصی بحران ۴(۱۲/۵)
	دکتری تخصصی سایر رشته‌ها ۶(۱۸/۷)

شده‌اید؟» پرسیده شد. طول مدت تقریبی مصاحبه‌ها بین ۳۵ تا ۹۴ دقیقه بود (میانگین ۶۴ دقیقه).

تحلیل داده‌ها به روش تحلیل محتوای قراردادی و مطابق با روش استقرایی هم‌زمان با جمع‌آوری داده‌ها و براساس رویکرد گرانهمیم و لاندمن در ۵ گام انجام شد (گرانهمیم، ۲۰۰۴). در گام اول پیاده‌سازی کل مصاحبه به صورت کلمه‌به‌کلمه بلافاصله بعد از انجام هر مصاحبه انجام شد و با فایل اصلی جهت اطمینان از صحت آن مقایسه شد. در گام دوم کل متن برای درک کلی از محتوای آن مرور شد. در گام بعدی به واحدهای معنایی برچسب مناسب داده شد و کدگذاری اولیه انجام شد. واحدهای معنایی کلمات، جملات یا پاراگراف‌هایی بودند که دارای جنبه‌هایی مرتبط از نظر محتوا و زمینه بودند. مدیریت داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA انجام شد. در گام چهارم با انجام مقایسه

گفت‌وگو از آن‌ها اخذ شد و کلیه اطلاعات آن‌ها به صورت ناشناس و با کد ارائه شد.

مصاحبه ابتدا با سؤالی کلی شروع شد که به عنوان راهنمای مصاحبه طراحی شده بود و پاسخ باز و تشریحی داشت. پاسخ افراد روند مصاحبه را در جهت دستیابی به هدف اصلی تحقیق هدایت می‌کرد. سؤال اصلی اولیه در این مصاحبه‌ها شامل این موارد بود: «براساس تجرب شما چالش‌های مدیریت بحران در کشور چه مواردی است؟»، «با چه موضوعاتی در مدیریت بحران مواجه شده‌اید؟»، «به نظر شما علت اجرایی نشدن سیاست‌های ابلاغی بحران چه بوده است؟» و «چه راه‌حلی را برای حل این مشکلات پیشنهاد می‌کنید؟». سؤالات هدایت‌کننده و اکتشافی برای درک عمیق‌تر چالش‌های مدیریت بحران نظیر «می‌توانید در مورد این مسئله یا چالش نمونه‌ای را ذکر کنید که با آن مواجه



تصویر ۱. فرایند جاری‌سازی سیاست‌های ابلاغی

شکاف در سیاست‌گذاری

برخی چالش‌های ذکرشده توسط مصاحبه‌شوندگان، مربوط به ماهیت سیاست‌ها و خلأهای موجود در آن‌ها بود. «به نظر می‌رسد سیاست‌های کلی فاقد دیدگاه جامع‌نگر و توجه کافی به آینده نگاشته شده‌اند و از برخی جنبه‌ها، این سیاست‌ها جامعیت کافی را ندارند. از یک طرف تطبیق آن‌ها با چرخه مدیریت خطر حوادث و سوانح بیانگر آن است که به اندازه کافی به ۴ فاز چرخه مدیریت جامع خطر (آمادگی، پاسخ، کاهش آسیب و بازیابی) پرداخته نشده است و از طرف دیگر در بیشتر این سیاست‌ها تمرکز بر زلزله به‌عنوان یک مخاطره اصلی در کشور است که به نظر می‌رسد ناشی از جو حاکم بر کشور پس از زلزله بم در سال ۱۳۸۲ بوده است. درحالی‌که انتظار می‌رود این سیاست‌ها بتوانند با جامعیت، مجموعه مسائل و حوادث کشور (سیل، حوادث ترافیکی، خشکسالی، مخاطرات کشاورزی، حملات سایبری و اپیدمی‌ها و غیره) را تحت پوشش قرار دهند، براساس شواهد علمی و تجارب بین‌المللی لازم است سیاست‌های ملی با رویکرد تمام مخاطره‌ای یا حداقل مخاطرات اولویت‌دار (حاصل از ارزیابی مداوم خطر) تدوین شوند». (م ۳)

«در کل بهتر بود سیاست‌های کلی مبتنی بر شرایط بومی، با نگاه به چارچوب‌های بین‌المللی نوشته می‌شدند. از جنبه دیگر، در مجموعه سیاست‌ها، همکاری‌های بین‌المللی و مشارکت جهانی که در اسناد مختلف بین‌المللی و خصوصاً در سند سندی به عنوان یک بند مهم مطرح است در سند مدیریت بحران کشور موردغفلت قرار گرفته است». (م ۲)

مداوم و در نظر گرفتن شباهت‌ها و تفاوت‌ها، کدهای اولیه مشابه در طبقات کلی‌تر طبقه‌بندی شدند و در مرحله آخر با مقایسه زیرطبقات با یکدیگر و تأمل عمیق و دقیق، محتوای نهفته در داده‌ها به‌عنوان طبقات اصلی معرفی شد.

برای اطمینان از صحت و پایایی داده‌ها، از معیارهای دقت علمی در تحقیقات کیفی که توسط لینکن و کوبا ارائه شده‌اند، استفاده شد. این معیارها شامل ۴ مرحله مقبولیت یا قابلیت پذیرش، قابلیت اعتماد و وابستگی داده‌ها، قابلیت تأیید و قابلیت انتقال است (سیه و شانون، ۲۰۰۵). قابلیت پذیرش با استفاده از روش‌هایی مانند درگیری طولانی‌مدت و مشاهده مداوم، تنوع حداکثری در انتخاب در نمونه‌ها از نظر تحصیلات، محل کار در سطوح مختلف کشوری، بررسی کدها و طبقات توسط همکاران پژوهش (بررسی همکار) و بررسی کدها و طبقات توسط شرکت‌کنندگان در مطالعه انجام شد. برای تأییدپذیری داده‌ها باید نتایج حاصل از پژوهش، توسط گروه پژوهشی مورد تأیید و صحت قرار بگیرد تا امکان تأثیرگذاری ادراکات شخصی پژوهشگر بر فرایند تحقیق به حداقل ممکن برسد. در این پژوهش فرایند تحقیق و نتایج آن توسط گروه پژوهش مورد تأیید قرار گرفت.

یافته‌ها

با تجزیه و تحلیل داده‌ها، ۲۶۵ کد اولیه استخراج شد. چالش‌های اجرایی سیاست‌های ابلاغی در حوزه حوادث و سوانح در ۵ طبقه چالش‌های اصلی (شکاف در سیاست‌گذاری، ضعف در جاری‌سازی سیاست‌ها، محدودیت منابع مالی، نقص در هماهنگی و مدیریت اطلاعات، نگرش ناکارآمد در سطح تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر) و ۳۶ زیرطبقه (چالش فرعی) شناسایی و جای‌گذاری شدند.



و چرخه مدیریت خطر حوادث و سوانح^۹ در تمام شواهد ملی و بین‌المللی و مستندات بین‌المللی تأکید شده است.» (م ۲)

ضعف در جاری‌سازی سیاست‌ها

روند تدوین و تصویب سیاست‌ها و قوانین بحران (با وجود اهمیت فوق‌العاده این حوزه) مورد غفلت واقع شده و روندی طولانی داشته است. همین طی دوره‌ای طولانی برای رسیدن به سیاست‌ها و یک قانون جامع در خصوص مدیریت بحران در کشور بیش از آنکه نشان‌دهنده نیازمندی به قانون در این حوزه باشد نشانه عدم توجه کافی به اهمیت این حوزه و فوریتی بودن مسائل آن است.

اولین سیاست‌های این حوزه پس از سال‌های طولانی از تحول سیاسی ایران و در سال ۱۳۸۴ (پس از زلزله بم) تصویب شدند. علاوه بر این سیاست‌های کلی، قاعداً به‌طور مستقیم لازم به اجرا نیستند (زیرا دارای حکم و ضمانت اجرای معین نیستند) و ادبیات آن‌ها نوعاً ادبیات ارشادی است و فقط در صورتی که در قوانین درج شوند، دارای ضمانت اجرا و مفاد مشخص می‌شوند و می‌توان به اجرایی شدن آن‌ها امید داشت، اما مشاهده می‌شود که پس از تصویب دیر هنگام سیاست‌ها در سال ۱۳۸۴، تصویب قوانین حوزه بحران نیز به‌کندی صورت گرفت، به‌طوری که اولاً قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور پس از ۳ سال با فرازونشیب‌های زیاد و در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید. همچنین قانون مدیریت بحران کشور هم در فرایندی طولانی و در نهایت در شهریور سال ۱۳۹۸ برای اجرا ابلاغ شد.

تجارب متخصصین و مشارکت‌کنندگان نشان می‌دهد عملاً نه نقشه راه و نه هیچ‌گونه برنامه راهبردی و عملیاتی جامع جهت تثبیت تحقق سیاست‌ها و پیشبرد اهداف آن‌ها تعریف نشده است. «از طرف دیگر سیاست‌های سال ۱۳۸۴ که ابلاغ شدند باید مراحل ذیل را جهت تحقق طی می‌کردند؛ ابتدا سیاست‌ها تبدیل به اهداف کلان می‌شدند. سپس تبدیل به اهداف اختصاصی می‌شدند و اهداف اختصاصی نیز تبدیل به برنامه‌ها و شاخص‌های تحقق برنامه‌ها می‌شدند. متأسفانه فقط سیاست‌ها ابلاغ شدند و در کارگروه‌ها و سازمان‌ها نه برنامه‌ای جهت تحقق سیاست‌ها تدوین کردند و نه روندی برای این امر تعریف شده بود. حتی در مواردی بین بخش‌های مختلف سازمان هم تبادل تجربیات و هماهنگی وجود نداشت و از اقدامات و فعالیت‌های یکدیگر در جهت اجرای سیاست‌ها اطلاع کافی نداشتند که همگی این عوامل ساختار سازمان و عملکردش را دچار مشکل می‌کرد.» (م ۳)

علاوه بر این، از آنجاکه محقق شدن سیاست‌ها، در یک بستر و فضای فرهنگی و اجتماعی حاکم بر جامعه روی می‌دهد جهت اجرایی شدن سیاست‌ها، لازم است مکانیسم‌هایی را در جامعه

«هم‌پوشانی و تکرار برخی از سیاست‌ها از جمله مواردی است که می‌توان به آن اشاره کرد. به‌طور مثال بند ۸ و ۹، بندهای ۵ و ۳ تا ۷ و بندهای ۱ تا ۶ و ۱ تا ۷ که همگی بر یک موضوع تأکید دارند.» (م ۶)

یکی دیگر از مسائلی که در حوزه تحقق سیاست‌ها مطرح است این است که مراکز تدوین سیاست‌ها ارتباط مؤثر و کافی با مجریان اصلی سیاست‌ها ندارند؛ در نتیجه به‌طور کل فاصله‌ای بین سیاست‌ها و شرایط اجرا ایجاد می‌شود که همین امر ضمانت اجرایی سیاست‌ها را به‌شدت کاهش می‌دهد. برخی متخصصین این مسئله را تحت عنوان سندرم دیوار مطرح کرده‌اند. «ما در کشور همیشه فاصله بین سیاست‌گذاری تا اجرا داریم. آثار این فاصله را می‌توان در بخش‌های مختلف دید. به‌طور مثال برخی بخش‌های سیاست‌ها ابهام داشتند و برداشت‌های متعددی از آن‌ها صورت می‌گیرد. در این مورد می‌توان به تبعات ناشی از ابهام در سیاست بند ۳ در عبارت «با تعیین رئیس‌جمهور» اشاره کرد که در واقع هدف این بوده است که مدیریت واحد بحران مستقیماً زیر نظر ریاست‌جمهوری باشد که بعداً این بند به‌صورتی تفسیر شد که مدیریت این سازمان حساس در سطح معاون وزیر تنزل پیدا کرد.» (م ۷)

«اگر چه در بند ۳/۳ سیاست‌ها به «در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان بحران» اشاره شده است اما هیچ‌گونه استراتژی یا راهبردی برای چگونگی ارتباط و هماهنگی با نهادهای غیردولتی و سایر ذی‌نفعان مطرح یا پیش‌بینی نشده است. در کل به نظر می‌رسد در سیاست‌ها، به نقش بخش‌های مختلف درگیر به میزان مناسب پرداخته نشده است و نه تنها جایگاه مشخصی برای تشکل‌های مردمی و سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی وجود ندارد، بلکه مدل یا برنامه خاصی برای جذب و استفاده از این نیروها نیز وجود ندارد. برای نمونه، نیروهای مسلح در بحران‌ها، قادر به کمک و همکاری در بخش‌های زیادی هستند و ظرفیت مهمی در این حوزه را دارا هستند که می‌توان با پیش‌بینی‌های مناسب برای استفاده از کمک آن‌ها و با انجام برنامه‌ریزی‌های لازم به‌طور بهینه از منابع آن‌ها استفاده کرد.» (م ۱)

مصاحبه‌شونده دیگری عنوان کرد «در بسیاری نظامات مدیریت حوادث و سوانح، مدیریت شهری نقش بسیار پررنگ و حتی راهبر را برعهده دارد. درحالی که در سیاست‌ها و برنامه‌های کشور ما به‌عنوان یک بخش جانبی و کم‌تأثیر مطرح است.» (م ۱۰)

«موضوع دیگری که در سیاست‌ها مورد غفلت قرار گرفته است غفلت از ظرفیت مردمی و مشارکت فعال مردم در جریان مدیریت بحران است. چنانچه مردم درست جهت‌دهی و هدایت نشوند، به عواقب حادثه شدت می‌دهند. بر مشارکت مردم در کلیه مراحل



است که اگر هر کدام از مدیران و کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط در هریک از مراحل مدیریت بحران سهل‌انگاری و کم‌کاری کنند، به مراجع ذی‌صلاح برای برخورد قانونی معرفی خواهند شد، اما تاکنون مشاهده نشده است که مسئولی از مسئولان نظام مدیریت بحران کشور در ازای اشتباه‌های صورت گرفته (که رخ دادن آن‌ها امری بدیهی به شمار می‌آید) به مردم پاسخ‌گو باشند و یا حداقل از مردم عذرخواهی کنند. علاوه بر این، منابع لازم جهت نظارت بر برنامه‌ها نیز پیش‌بینی نشده بود، یعنی عملاً سیاست‌ها نه همراه با برنامه‌ای بودند و نه منابعی برای پیشبرد آن‌ها پیش‌بینی شده بود و نه نظام ارزیابی جهت تحققشان تعریف شده بود.

در کل به نظر می‌رسد یکی از نقاط ضعف کلیدی در نظام مدیریت بحران کشور، عدم وجود رویکرد مطالبه‌گری نهادهای بالادستی و پایبندی به پیگیری قاطعانه در حوزه‌هایی است که کم‌کاری صورت گرفته و همچنین نبود نظام پاسخ‌گویی در نهادهای مسئول.

محدودیت منابع مالی

یکی از عمده‌ترین موانع تحقق سیاست‌ها در سطوح مختلف مسائل مالی بود که به ۲ صورت محدودیت تأمین اعتبارات سازمان مدیریت بحران و سایر سازمان‌ها مورد اشاره قرار گرفته است.

«موانع مالی در سطح سازمان مدیریت بحران به صورت مشکلات تأمین اعتبار بود. بدین صورت که در سال دوم اجرای قانون آزمایشی، اختیاراتی که سازمان برای تأمین منابع مالی، در قانون داشت از سازمان مدیریت بحران و وزارت کشور سلب شد و به سازمان برنامه و بودجه فعلی واگذار شد. پس از این رویداد، عملاً شیرازه امور این سازمان از هم پاشید. درواقع هر آنچه سازمان درصدد اجرای آن بود نیاز به منابع مالی داشت که برای تأمین آن ناگزیر به طی فرایند طولانی و تشخیص سازمان برنامه و بودجه بود. در مواردی عملاً به دلیل ناآشنایی سازمان برنامه و بودجه با وظایف و حیطه‌های عمل سازمان مدیریت بحران، خصوصاً در حیطه‌های پیشگیری و کاهش ریسک، این فرایند گاه ۶ ماه تا ۱ سال = طول می‌کشید و زمان طلایی از دست می‌رفت.» (م ۱)

«برخی حوادث مثل زلزله (زلزله ورزقان، زلزله ایلام) که ناگهانی رخ می‌دادند، رئیس سازمان برنامه و بودجه برای بررسی حوادث اقدام می‌کردند که این موضوع، خود یک نقیصه و مانع بود. همچنین برای پاسخ‌گویی، وزیر کشور توسط نمایندگان مورد خطاب قرار می‌گرفت. درحالی‌که بودجه با سازمان برنامه و بودجه بود و منابع مدیریتی در اختیار سازمان نبود.» (م ۲)

و بستری که سیاست‌ها برای آن نوشته شده است مدنظر قرار داد که از آن طریق بتوان اهداف سیاست‌ها را دنبال کرد. به نظر می‌رسد تحقق سیاست‌ها نیاز به ظرفیت‌ها و سازوکارهایی داشته است که در سیستم مدیریت بحران فعلی موجود نبوده است. برای مثال نبود حکمرانی جامع مدیریت خطر، نداشتن منابع کافی، جایگاه سازمانی نامناسب و عدم اعتماد مدیران ارشد به سازمان مدیریت بحران از موانع این حوزه بوده است.

«مسئله دیگری که مطرح است این است که هرچند وظایف کارگروه‌ها برحسب بندهای سیاست‌ها نگاشته شد، اما در عمل چون برای کارگروه‌ها و سازمان‌هایی که زیرمجموعه آن‌ها بودند تشکیلات و ساختار قدرتمندی به‌منظور اجرای سیاست‌ها پیش‌بینی نشده بود، مشکلاتی ایجاد شد. درواقع برای جاری شدن سیاست‌های کلان باید سیاست‌های مربوط به هر دستگاه احصا می‌شد؛ یعنی مشخص می‌شد هریک از این سیاست‌ها مرتبط با کدام سازمان است و قوانین متناظر نیز در همین راستا احصا می‌شد و تشکیلات و برنامه‌های لازم برای اجرای آن‌ها مشخص می‌شد. به عبارت دیگر سیاست‌های کلی نظام اصولاً با اسناد پایین‌دستی به‌درستی مرتبط نشده بودند و تقسیم کار و ساختار لازم برای اجرای آن‌ها موجود نبود.» (م ۸)

مسئله دیگری که در این حوزه مطرح است این است که به نظر می‌رسد شکاف گفتمانی بین سیاست‌گذاران و مجریان سیاست‌ها وجود دارد و همین امر اجرایی شدن و عملیاتی شدن سند مدیریت بحران کشور را با چالش مواجه کرده بود. سیاست‌های یادشده برای بدنه اجرایی نهادهای دولتی و سایر ذی‌نفعان تفهیم و تبیین نشده بود. به عبارت دیگر، ضروری بود تا سیاست‌های تدوین‌شده، متناسب با سطح فعالیت‌ها و آگاهی نهادهای لایه‌های اجرایی، تبیین و تشریح می‌شد تا این سیاست‌ها، هم برای مجریان عملیاتی و هم سایر ذی‌نفعان به چشم‌انداز مشترک تبدیل می‌شد. در کل انتظار نمی‌رود کارکنان اجرایی موضوع را آن‌گونه که باید و شاید تبیین کرده باشند، چون این کار در حیطه کاری‌شان نیست و توقعی از آن‌ها نیست. علاوه بر این عدم ترویج و گفتمان‌سازی برای سیاست‌ها سبب می‌شد احساس تعلق و اعتقاد لازم برای فعالیت همسو با سیاست‌ها، در سازمان‌ها وجود نداشته باشد و فعالیت‌ها به سمت‌وسوی دیگری که بیشتر مطابق سلیقه‌های مجریان بود حرکت کند.

ارزشیابی ناقص مدیران از جنبه‌های مختلف بحران‌ها (خصوصاً غفلت از جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی و مدیریتی) و فرابخشی ندیدن موضوعات در حوزه بحران از موانع تحقق سیاست‌ها در حوزه بحران بودند. یکی دیگر از موانع تحقق سیاست‌ها، عدم پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی است. به نظر می‌رسد نظام پاسخ‌گویی و ارزیابی عملکردی همراه با سیاست‌ها وجود نداشته است که بتوان از طریق آن اجرای سیاست‌ها را مطالبه کرد. درحالی‌که در ماده ۷ و ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان مدیریت بحران پیش‌بینی شده



سبب می‌شد مدیریت ماتریسی و مؤثر، به‌صورت کارآمد و فعال ظاهر شده و اصل مهم هماهنگی به سهولت انجام پذیرد. از این رو هماهنگی‌های مربوطه، علاوه بر طی کردن سلسله‌مراتب سازمانی در سازمان مدیریت بحران (در سطح ملی، استانی و شهرستانی)، می‌بایست به‌صورت افقی (در سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عضو شورای عالی مدیریت بحران) نیز صورت می‌پذیرفت. بدیهی است که عدم وجود واحدهای مذکور در سایر نهادها و وزارتخانه‌ها، سبب شد تا هماهنگی‌های افقی دچار مشکل شده و ماتریس هماهنگی مدیریت بحران دچار اختلال شود. از دیگر موانع تحقق این نقش، ضعیف بودن جایگاه مدیریتی ریاست سازمان به‌عنوان معاون وزیر و نه معاون رئیس‌جمهور است (بند ۳/۳) (م ۱)

از طرفی با وجودی که در بند ۳/۳ سیاست‌ها به «در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های موردنیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان بحران» اشاره شده است، اما هیچ‌گونه استراتژی یا راهبردی برای چگونگی ارتباط و هماهنگی با سازمان‌ها مطرح نشده است. علاوه‌براین، با وجودی که بندهای مختلف سیاست‌ها در شرح وظایف کارگروه‌های مختلف پوشش داده شده است، اما سازمان‌های مسئول، همکار و پشتیبان و چگونگی همکاری بین آن‌ها برای تحقق وظایف کارگروه‌ها در حاله‌ای از ابهام وجود دارد.

«از طرفی شاهد این هستیم که در حوادث مختلف، به دستور مقامات اجرایی، ستادهای مختلفی نظیر ستاد بازسازی بم، و غیره شروع به کار می‌کردند و به نظر می‌رسد خود مدیران رده‌های بالا نیز این جایگاه را برای سازمان مدیریت بحران قائل نبوده‌اند» (م ۴)

کارایی ناکافی و عدم پاسخ‌گویی برخی کارگروه‌ها به سازمان، پایین بودن همکاری مراکز موجود در ارائه آمار دقیق و اطلاعات موردنیاز، عدم هماهنگی و تبادل تجربیات بین کارگروه‌های مختلف (جزیره‌ای عمل کردن) همه از آثار عدم مقبولیت سازمان مدیریت بحران به‌عنوان سازمان راهبر قوی، دارای منابع و جایگاه مناسب در حوزه بحران است.

«مسئله دیگری که مطرح است این است که در کل، ۲ الگو در مدیریت بحران وجود دارد، یک الگو، مدیریت متمرکز است و یک الگو مدیریت غیرمتمرکز؛ مدیریت بحران در کشور ما غیر متمرکز است، به این معنا که سازمان مدیریت بحران صرفاً نقش هماهنگ‌کننده را ایفا می‌کند و اختیار اجرایی ندارد. اختیار و مسئولیت اجرایی در زمان بحران بر عهده استاندار است. سازمان مدیریت بحران وظیفه هماهنگی را برعهده دارد که نقش هماهنگی هم به دلایل مختلف از جمله نداشتن جایگاه سازمانی مناسب و ساختار جزیره‌ای و نبود نگاه جامع و نظام‌مند به‌درستی ایفا نمی‌شود» (م ۵)

از آنجاکه سازمان مدیریت بحران خود در تأمین بودجه به میزان کافی و در زمان مناسب مشکل داشت، بالتبع کارگروه‌های چهارده‌گانه و سایر سازمان‌ها که وظایف و مسئولیت‌هایی در حیطه بحران و طبق سیاست‌ها و قانون برعهده داشتند در تأمین اعتبار کافی و به‌موقع مشکل داشتند؛ در نتیجه حتی در مواردی که مشخصاً دارای پتانسیل ایجاد بحران شناخته شده بودند و نیاز به اقدام مشخص فوری داشتند، اقدام مناسبی صورت نمی‌گرفت. از طرف دیگر عدم توانایی تأمین بودجه کافی و به‌موقع توسط سازمان مدیریت بحران برای بقیه سازمان‌ها، مسئله پاسخ‌گویی سازمان‌ها را به سازمان مدیریت بحران نیز متأثر می‌کرد و آن‌ها خود را ملزم به پاسخ‌گویی به سازمانی نمی‌دانستند که انجام وظیفه را بدون توانایی تخصیص بودجه مربوطه خواستار بود.

نقص در هماهنگی و مدیریت اطلاعات

به‌منظور تحقق سیاست‌ها، مسئولان وقت ابتدا قانون را بر پایه سیاست‌ها تنظیم کردند و سپس بعد از اینکه قانون در سال ۱۳۸۷ مصوب شد و به دولت ابلاغ شد. سیاست‌ها در قالب شرح وظایف کارگروه‌های چهارده‌گانه ذکر شدند. با این هدف که سیاست‌ها به‌صورت اجرایی و در برنامه دستگاه‌ها و سازمان‌هایی که باید بندهای مختلف آن را انجام دهند باشد، اما متأسفانه با ایفای ضعیف نقش هماهنگی سازمان مدیریت بحران، این مهم مقدور نشد.

یکی از ارکان اساسی محقق شدن سیاست‌ها، هماهنگی‌های بین‌بخشی با وجود و پیگیری یک سازمان راهبر یا متولی است. این موضوع از آن جهت دارای اهمیت فوق‌العاده است که هم منجر به هم‌افزایی در بخش‌های مختلف و مانع موازی‌کاری می‌شود و هم ابزاری مهم برای مشارکت همه ذی‌نفعان است. در بسیاری از کشورها، فعالیت و هماهنگی سازمان‌های مختلف با هدایت یک سازمان راهبر در حوادث و سوانح به یک جریان عادی و مستند تبدیل شده است. برای نمونه، ژاپنی‌ها برای اهمیت و قدرت بخشیدن به سازمان راهبر، یک وزارتخانه را به این مسئله اختصاص داده‌اند که همین امر موجب پیگیری بیشتر، اختصاص بودجه بیشتر و بسیاری مزایای دیگر شده است.

«نقش سازمان راهبر در کشور ما، می‌بایست توسط سازمان مدیریت بحران ایفا می‌شد، اما به دلایل مختلف امکان آن فراهم نشد، درواقع براساس بند ۲ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور وظیفه سازمان مدیریت بحران کشور ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور درخصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران است، براساس بند الف ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، واحد سازمانی مناسب در امر مدیریت بحران در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط باید تشکیل می‌شد که متأسفانه تشکیل نشد. این واحد قرار بود به‌عنوان حلقه اتصال نهادها و وزارتخانه‌ها به سازمان مدیریت بحران باشد و



متأسفانه ناآگاهی و نقص دانش دست‌اندرکاران حوزه بحران در سطوح مختلف از تصمیم‌گیران رده عالی تا سطوح پایینی، منجر به مشکلاتی در تحقق سیاست‌ها شده بود. در مواردی عدم شناخت کافی از فازهای مختلف مدیریت خطر حوادث و سوانح و ناامیدی از تأثیر اقدامات کاهش ریسک و حوزه‌های پیشگیری منجر به تخصیص ناکافی منابع و اعتبارات در این حوزه‌ها شده بود، به‌طوری‌که حتی در مواردی که نقاط زمانی و مکانی دارای پتانسیل بحرانی شناسایی شده بودند اقدام مناسب جهت پیشگیری یا کاهش تأثیر انجام نشده بود و بیشترین تمرکز بر فاز پاسخ بود. «به‌عبارت دیگر تفکری در لایه‌های پنهان تصمیم‌گیری وجود دارد که بحران را پدیده‌ای غافلگیرکننده می‌داند که هرچه برنامه‌ریزی کنیم و برای کاهش ریسک فعالیت کنیم در عمل چندان به کار نمی‌آید و برنامه‌ها عملاً فقط روی کاغذ هستند و در وهله عمل بی‌حاصل یا کم‌حاصل هستند. این نوع نگرش‌ها منجر به پاسخ‌گویی‌های منفعلانه و یا هیجانی به حوادث شده بود که می‌توان نمود آن را در مدیریت بحران‌هایی نظیر کم‌آبی‌ها و آلودگی هوا، سیل و حتی زلزله مشاهده کرد.» (م ۱)

از نمودهای دیگر نقص دانش و نگرش در حوزه بحران، بی‌توجهی به مصادیق پیشگیری برای آینده و برنامه‌های توسعه‌ای و انطباق با مفاهیم توسعه پایدار است. کنترل ظرفیت زیستی شهرها، ساماندهی حاشیه‌نشینی، افزایش ضریب ایمنی در مدیریت توسعه و تأکید بر مباحث توسعه پایدار و توجه ویژه به محیط‌زیست را می‌توان از موارد مطرح در این حوزه دانست. از طرفی باتوجه به گسترش بیمارها و اپیدمی‌های نوپدید و بازپدید توجه کافی به این حوزه مبذول نشده و مدیران ارشد اجرایی و قانون‌گذار به آن توجه کافی نداشتند.

«یکی از مهم‌ترین رکن‌های اجرای سیاست‌ها، مجریان یا همان نیروهای انسانی هستند که البته براساس شواهد و تجارب موجود عدم تناسب و گاه ناکارآمدی نیروی انسانی حوزه بحران، در سطوح مختلف دیده می‌شد. از یک طرف مدیران رده‌های عالی، نظیر شورای عالی مدیریت بحران به دلیل عدم اطلاع کافی از مسائل مربوط به حوادث و سوانح و همچنین مشغله‌های متعدد، حوزه بحران را در اولویت قرار نداده و به اندازه کافی به آن حساس نبودند. برای مثال یکی از این خلأها عدم حضور رئیس‌جمهور در جلسات شورای عالی بود که لازم بود حداقل ۲ بار در سال تشکیل شود.» (م ۲)

از طرف دیگر، عدم رعایت شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران از دیگر مواردی است که باید به آن اشاره کرد. درواقع عدم تسلط مدیران غیرمرتبط و غیرمتخصص بر وظایف محوله منجر به هرز رفتن نیروی انسانی تحت مجموعه و کاهش انگیزه کاری در حوزه مربوطه می‌شد و مانعی جدی را جهت اجرای سیاست‌ها در برخی سازمان‌ها ایجاد می‌کرد. گاهی منشأ این نوع انتصابات، کارا و اجرایی ندانستن نیروی انسانی دارای تحصیلات دانشگاهی مرتبط بود. تفکراتی نظیر کاربردی نبودن مطالبی که در کتب و مستندات علمی تهیه می‌شود عمدتاً ناشی از تسلط ناکافی به موضوعات علمی مرتبط و اتخاذ مدیریت سنتی و مبتنی بر تجارب فردی بود. این نگرش

در کل به نظر می‌رسد نبود سازمان راهبر با منابع و جایگاه سازمانی مناسب در سطح ملی، سازمانی، استانی و محلی، مانع تحقق هماهنگی بین بخش‌های مختلف و تعریف نقش و جایگاه هر کدام از آنهاست و درحالی‌که نهادهای مختلفی در کشور در حوزه بحران در حال فعالیت هستند و هریک کارکردهای متعددی را محقق می‌کنند؛ اما مسئله‌ای که وجود دارد این است که نهادهای، نه تنها هم‌افزایی لازم را با یکدیگر ندارند، بلکه در بسیاری از موارد دارای کارکردهای موازی، همپوشان و یا حتی متناقض با یکدیگرند و نبود تقسیم کار حساب‌شده در اجرای سیاست‌ها و بی‌سامانی روابط میان آنها، موجب موازی‌کاری و یا خنثی شدن اثر فعالیت‌های یکدیگر می‌شود.

«شفاف‌سازی و در دسترس بودن اطلاعات به‌روز می‌توانست سایت سازمان مدیریت بحران را به مرجعی تبدیل کند که در زمان بحران به‌صورت دقیق و آنلاین اطلاعات لازم را در اختیار ذی‌نفعان قرار دهد (مواردی از قبیل میزان کمک‌های جمع‌آوری‌شده، میزان اقلامی که در هر منطقه توزیع شده، نیازهای فوری و غیرفوری مردم هر منطقه، ارزیابی مداوم خسارات و آسیب‌ها، منابع موجود و برنامه‌ها)، اما متأسفانه سازمان مدیریت بحران، از لحاظ دانش فنی در حوزه مدیریت بحران ضعیف بوده و حتی فاقد بانک جامع اطلاعاتی حوادث و بلایا است و اطلاعات دقیق و به‌روز در سایت وجود ندارد و در حال حاضر چنین سامانه‌ای موجود نیست.» (م ۶)

نگرش ناکارآمد در سطح تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر

نحوه نگرش در بسیاری موارد تعیین‌کننده چگونگی عملکرد است. این موضوع زمانی که مربوط به افراد تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز است، اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. به این دلیل که نوع نگرش و دیدگاه مدیران تعیین‌کننده تصمیم‌گیری‌های آنهاست. این مفهوم به کمک مفاهیم «در اولویت قرار نداشتن فعالیت‌های حوزه بحران» و «ناآگاهی و نقص دانش درباره جنبه‌های مختلف حوادث» قابل توضیح است.

«در اولویت قرار نداشتن فعالیت‌های حوزه بحران ناشی از این بود که بعضاً به دلیل کم‌اهمیت انگاشتن این حوزه، در حیطه فعالیت‌های سازمان جایگاه مشخصی نداشت و گاهی نیز اگرچه این وظایف در فعالیت‌های سازمان ذکر شده بودند، اما پرداختن به وظایف روزمره سازمانی و نگرش نادرست تصمیم‌سازان، نسبت به اهمیت مسائل این حوزه باعث شده بود آن را در اولویت بعدی نسبت به مسائل روزمره قرار دهند.» (م ۱۲)

«در بسیاری موارد پیشبرد برنامه‌های حوزه مدیریت بحران قائم به فرد بود. به‌عبارت دیگر چون نظام و پشتوانه مشخصی برای پرداختن به این حوزه وجود نداشت، وظایف این حوزه، وظایفی تحمیلی و فراتر از حیطه وظایف سازمانی تلقی می‌شد و برخی متولیان پرداختن به آن را کاری اضافی تلقی می‌کردند و درواقع، مسئله مهم جهت تحقق برنامه‌ها، علاقه و پیگیری شخص مدیر و کارکنان بود.» (م ۷)



«مشکل دیگری که وجود دارد این است که در بسیاری سازمان‌ها، رئیس سازمان جای کارشناس و مدیر و رئیس گروه و غیره تصمیم می‌گیرد و از تخصص کارشناسان و پرسنل رده‌های پایین‌تر که بعضاً ارتباط مستمر و نزدیک با حوزه بحران دارند استفاده مناسبی نمی‌شود و به نوعی مدیریت عمودی و بخش‌نامه‌محور حاکم است.» (م ۸)

جدول شماره ۲ خلاصه چالش‌های اجرایی سیاست‌های مدیریت بحران در کشور را نشان می‌دهد.

زمانی اهمیت پیدا می‌کند که به این موضوع توجه شود که بیشتر شواهد علمی براساس روش‌های نظام‌مند و از درس‌آموخته‌های حوادث قبلی در سطح ملی و بین‌المللی به دست آمده‌اند و عدم توجه به آن‌ها مکرراً منجر به تکرار همان مسائل، مشکلات و موانع پیشین می‌شود. البته لازم است که در انتخاب و انتصاب افراد در پست‌های مرتبط با مدیریت بحران در کنار تحصیلات دانشگاهی مرتبط، شایستگی و صلاحیت فنی نیز مدنظر قرار گیرد.

جدول ۲. چالش‌های اجرایی سیاست‌های مدیریت بحران در کشور

چالش‌های اصلی	چالش‌های فرعی
شکاف در سیاست‌گذاری	فقدان سیستم منسجم و آینده‌نگرانه در سیاست‌ها عدم جامعیت سیاست‌ها و پوشش کامل چرخه مدیریت خطر تدوین سیاست‌ها متأثر از نیاز مقطعی و تأکید زیاد بر زلزله ضعف در مدیریت و فرماندهی یکپارچه تبعات ناشی از ابهام در سیاست غفلت از طیف مختلف ذی‌نفعان و مشارکت آن‌ها شفاف نبودن مسائل حقوقی، اختیارات و مسئولیت‌ها غفلت از جامعه‌محور بودن سیاست‌ها در نظر نگرفتن اسناد و چارچوب‌های بین‌المللی حوزه بحران در تدوین سیاست‌ها غفلت از همکاری‌های بین‌المللی و مشارکت جهانی مسائل ناشی از سندرم دیوار (فاصله تدوین‌کننده سیاست‌ها و سایرین)
ضعف در جاری‌سازی سیاست‌ها	طولانی شدن روند تصویب قانون مدیریت بحران مشروح نکردن و عدم تدوین برنامه‌های راهبردی و عملیاتی جهت تثبیت تحقق سیاست‌ها عدم وجود نقشه راه جامع جهت پیشبرد سیاست‌ها عدم وجود ساختاری مناسب در سایر سازمان‌ها و نهادها ضعف در نظام پایش و ارزشیابی مستمر عملکرد سازمان‌ها عدم وجود رویکرد مطالبه‌گری نهادهای بالادستی عدم بازبینی و اصلاح دوره‌ای، سیاست‌ها، قوانین و مقررات مربوط به مدیریت بحران عدم اصلاح برنامه‌ها پس از حوادث و یادگیری از درس آموخته‌ها
محدودیت منابع مالی	عدم پیش‌بینی منابع لازم جهت اجرای برنامه‌ها سلب اختیار مالی از سازمان مدیریت بحران و واگذاری به سازمان برنامه و بودجه عدم تخصیص اولویت‌های بودجه‌ای در ارتباط با مراحل مختلف مدیریت بحران به سازمان‌ها زمان‌بر بودن فرایندهای مالی ناشی از بوروکراسی در سازمان برنامه و بودجه
ضعف در هماهنگی و مدیریت اطلاعات	نبود استراتژی‌های مشخص برای ارتباط و هماهنگی بین‌بخشی کمبود تعامل و ارتباطات بین دستگاه‌های متولی و مشمول قانون مدیریت بحران شفاف نبودن نقش‌ها و وظایف در هنگام وقوع حوادث و سوانح فقدان سیستم اطلاعاتی جامع در سازمان مدیریت بحران کشور عدم وجود فرایند مدیریت اطلاعات در حوادث و در سطوح مختلف ضعف در بهره‌گیری از علم و فناوری روز ضعف در مستندسازی اقدامات و ثبت درس‌آموخته‌ها و استفاده از تجربیات پیشین
نگرش ناکارآمد در سطح تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر	عدم اولویت بودن فعالیت‌های حوزه بحران عدم تعهد و درک خطر مدیران ارشد سازمان‌ها شکاف نگرشی بین علم و عمل و تفکر اجرایی نبودن مباحث دانشگاهی نبود مجمع نخبگانی مدیریت بحران به‌عنوان بازوی مشورتی و تصمیم‌ساز و نظارتی غالب بودن نگرش پاسخ‌محور بودن نسبت به پیشگیری و آمادگی ضعف دانش فنی مدیران در حوزه مدیریت بحران ملموس نبودن تأثیرات اقدامات کاهش خطر



بحث

مطالعه حاضر با هدف شناخت چالش‌های مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه در کشور انجام شد. این چالش‌ها در ۳۶ زیرطبقه (چالش فرعی) و ۵ طبقه (چالش اصلی) شامل شکاف در سیاست‌گذاری، ضعف در جاری‌سازی سیاست‌ها، محدودیت منابع مالی، نقص در هماهنگی و مدیریت اطلاعات، نگرش ناکارآمد در سطح تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر شناسایی شدند که در اکثر مطالعات داخلی و خارجی به این موضوعات اشاره شده است.

یکی از چالش‌های مدیریت بحران به مشکلات سیاست‌گذاری‌ها و قوانین مربوط می‌شود که اکثر شرکت‌کنندگان به آن اشاره کردند و پیشنهاد بازنگری سیاست‌ها را دادند. توجه به اسناد بین‌المللی یکی از این پیشنهادات بود. چارچوب‌های بین‌المللی معتبر و جامعی در خصوص حوادث و سوانح وجود دارد. چارچوب‌های بین‌المللی معتبر و جامعی در خصوص حوادث و سوانح وجود دارد، مانند چارچوب یوکوهاما (۱۹۷۴)، هیوگو (۲۰۰۵)، سند سن‌دای (۲۰۱۵) و غیره. این اسناد بر مبنای تجربیات بین‌المللی است و می‌توانست در بندهای سیاست‌های نه گانه مورد اشاره قرار گیرد که در این صورت جامعیت و پشتوانه علمی بیشتری را برای آنها فراهم می‌کرد (ناراکمه و مکتاج، ۲۰۱۸). اما در سیاست‌ها به بخش سلامت به‌عنوان مهم‌ترین رکن در حوادث و بلایا و تقویت و توسعه آن اشاره نشده است. همچنین در بازتوانی فقط حوزه اجتماعی و روانی دیده شده و به بُعد بازتوانی جسمی در مصدومین حادثه اشاره نشده است.

در مطالعه **کابرا و همکاران (۲۰۱۵)** نیز سیاست‌های ناهماهنگ، یکی از مهم‌ترین موانع هماهنگی در مدیریت بحران بود (**کابرا، ۲۰۱۵**). در مطالعه‌ای که به چالش‌های برنامه‌ریزی مدیریت خطر و تغییرات اقلیم در بنگلادش (۲۰۱۸) پرداخته نیز شکاف در سیاست‌گذاری از مهم‌ترین چالش‌های موجود بوده است (**ایسلام و همکاران، ۲۰۲۰**).

مطالعه‌ای که به بررسی اسناد حکمرانی مدیریت بحران در کشور ایران پرداخته، نشان می‌دهد حکمرانی خوب در بلایا توسط متولی واحد، متعهد و همسو کردن استراتژی و سازماندهی‌ها تقویت می‌شود و مهم‌ترین دلیل عدم کفایت حاکمیت خطر بلایا در ایران را نبود قوانین و مقررات مناسب، مشکل در شفاف‌سازی اسناد، مسائل اجرایی، ناهماهنگی سازمان‌ها، توجه بیش‌ازحد به مراحل پاسخ امداد و نجات و عدم وجود توجه به مراحل قبل از وقوع بلایا، مانند پیشگیری و کاهش خطر عنوان می‌کند (**صفری و همکاران، ۲۰۱۹**).

مطالعات مقایسه‌ای نشان داده‌اند سازمان‌های مدیریت بحران ترکیه، ژاپن و هند در گذر زمان، قدرت بیشتری به دست آورده‌اند و زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی قرار دارند (**کمالی و میرزایی، ۲۰۱۸**)، اما در ایران این سازمان زیر نظر وزارت کشور است و قدرت اجرایی کافی و هماهنگی بین‌سازمانی ندارد. سازمان مدیریت بحران صرفاً نقش هماهنگ‌کننده را ایفا می‌کند و اختیار اجرایی ندارد، اختیار و مسئولیت اجرایی در زمان بحران برعهده استاندار است. سازمان مدیریت بحران وظیفه هماهنگی را برعهده دارد که نقش هماهنگی هم به دلایل مختلف از جمله نداشتن جایگاه سازمانی مناسب و ساختار جزیره‌ای و نبود نگاه جامع و نظام‌مند به‌درستی ایفا نمی‌شود.

مطالعه‌ای که به بررسی چالش‌های مدیریت ریسک بلایا و ساختار سیستم مدیریت بلایا در آفریقای جنوبی پرداخته است نشان داد ساختار نهادی فعلی آژانس ملی مدیریت بلایای طبیعی^{۱۰} جواب‌گو نیست و باید برای ارتقای مدیریت کارآمدتر و مؤثرتر ارتقا یابد. این پژوهش ساختار نهادی ملی جدیدی پیشنهاد داده که هم‌زمان با پیگیری اهداف و چشم‌انداز جدید توسعه‌ای کشور، ناکارآمدی‌های سیاسی و اداری را کاهش می‌دهد (**ریورا، ۲۰۲۰**). همچنین عدم هماهنگی و پراکندگی در دانش و اطلاعات در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی از مهم‌ترین چالش‌های برنامه‌ریزی یکپارچه در سطح کشور بوده است. این مطلب را سایر مطالعات نیز تأیید می‌کنند که هم‌افزایی اطلاعات و ارتقای دانش در فرهنگ پیشگیری مؤثر است (**ریورا و همکاران، ۲۰۱۵**).

نتایج مطالعه مقایسه‌ای وضعیت مدیریت بحران در کشورهای منتخب نشان می‌دهد بین نوع و میزان توسعه‌یافتگی و برنامه‌ریزی پیشرفته برای مدیریت بلایا سنخیت وجود دارد و راهبرد متوازن در تمامی مراحل مدیریت بلایا در کشورهای پیشرفته استفاده می‌شود. برنامه‌ریزی غیرمتمرکز در این کشورها باعث شده مشارکت شهروندان در همه سطوح جلب شود و برنامه‌ها منطبق با واقعیات و استفاده حداکثر از ظرفیت‌های جامعه تنظیم شود که در نهایت موجب کاهش آسیب‌پذیری در بلایا می‌شود (**ایسلام و همکاران، ۲۰۲۰**).

پورعزت و همکاران (۲۰۱۴) در پژوهشی به مقایسه رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران در کشورها پرداخته‌اند. در این پژوهش، پس از برشمردن مزایای رویکرد اجتماع‌محور در مدیریت بحران‌های طبیعی، تأکید شده است که در ایران غفلت از ظرفیت مردمی و مشارکت فعال مردم در جریان مدیریت بحران یکی از چالش‌های پیش‌رو است (**پور عزت و همکاران، ۲۰۱۴**). در کتاب علم مدیریت خطر حوادث و بلایا مؤلف می‌گوید «حکمرانی مدیریت جامع خطر حوادث و بلایا در قلب مدیریت

10. National Disaster Management Agency (NDMA)



مدیریتی، آموزشی، مانورهای ضعیف و نمایشی و ناهماهنگی و همکاری نامناسب بین سازمان‌ها را از چالش‌های اصلی در مدیریت بحران معرفی کردند (قاسمیان و همکاران، ۲۰۱۷).

نگرش ناکارآمد در سطح تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر از دیگر چالش‌های اجرایی در سیاست‌ها بوده است. در مطالعه دورطی‌مشاه (۲۰۱۸) ناکمه و نیز نگرش کارآمد مدیران و سیاست‌گذاران به عنوان اصلی‌ترین عامل برای اجرای سیاست‌ها و قوانین شناسایی شد. در این مطالعه ابتدا چالش‌های مدیریت بحران به روش مصاحبه استخراج و سپس با تکنیک دلفی فازی و مدل‌سازی ساختاری تفسیری اولویت‌بندی شدند. چالش‌های «عدم تسلط مدیران ارشد به اصل و دانش مدیریت بحران» و «عدم ثبات در پست‌های مدیریتی»، «فقدان سیستم پاداش و تنبیه مناسب» و «فرایند نامناسب جذب نیرو در سازمان‌های متولی مدیریت بحران» به عنوان مهم‌ترین چالش‌ها شناسایی شدند و براساس مدل ساختاری تفسیری که چالش‌ها را براساس علت و معلول تقسیم‌بندی می‌کند، عدم اجرای قوانین و سیاست‌ها منتج از عدم تسلط مدیران ارشد به اصل و دانش مدیریت بحران بود (مشاه، ۲۰۱۸). ناکمه و دورطی، در مطالعه آلبریس و همکاران نیز این موضوع مورد تأیید قرار گرفته است (آلبریس و همکاران، ۲۰۲۰).

نتیجه‌گیری

این مطالعه چالش‌های اجرایی سیاست‌های ابلاغی حوادث و بلایا را مورد بررسی قرار داد. نتایج آن نشان می‌دهد چالش‌های متعددی در اجرای این سیاست‌ها وجود داشته که برخی مرتبط با سیاست‌ها و روند اجرای آن بوده و برخی موارد مرتبط با فرایندهای مدیریتی آن در کشور است. برای تقویت سیاست‌ها و ضمانت اجرای آن در کشور پیشنهادات ذیل ارائه می‌شود.

باتوجه به رویکردهای بین‌المللی جدید در مدیریت خطر حوادث و بلایا و نیز اسناد و تکالیف بین‌المللی، لازم است سیاست‌های ابلاغی مورد بازنگری قرار گیرند. سیاست‌های کلی باید همه فازهای چرخه مدیریت خطر حوادث و سوانح (آمادگی، پاسخ، کاهش آسیب و بازیابی) و همچنین انواع حوادث کشور (سیل، حوادث ترافیکی، خشکسالی، مخاطرات کشاورزی، حملات سایبری و اپیدمی‌ها و غیره) را پوشش دهند. بهتر است سیاست‌های کلی مبتنی بر شرایط بومی، با نگاه به چارچوب‌های بین‌المللی نوشته شوند. برای موارد زیادی از بندهای سیاست‌های نه‌گانه، باید بخش‌هایی از چارچوب‌های بین‌المللی مورد اشاره قرار بگیرد که در این صورت، جامعیت و پشتوانه بیشتری را برای آنها فراهم می‌کند. چارچوب‌های بین‌المللی معتبر و جامع برای این امر می‌توانند مورد استفاده قرار بگیرند. همچنین پیشنهاد می‌شود در سیاست‌ها، برنامه‌ریزی برای استفاده از ظرفیت مردمی و مشارکت فعال مردم در جریان مدیریت بحران مورد تأکید قرار بگیرد.

خطر ملی و منطقه‌ای است و نقش مهمی در بهبود ارتباطات در سطوح مختلف را ایفا می‌کند (شای، ۲۰۱۹). مطالعه صمدی و همکاران نیز نشان داد تقویت سازوکارهای مشارکت شهروندان، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی، افزایش آگاهی و تقویت اعتماد شهروندان به برنامه‌های مدیریت ایمنی و بلایا با استفاده از رسانه‌های اجتماعی نقش مؤثری در بهبود حکمرانی مدیریت بحران دارد (صمدی، ۲۰۳۳).

یکی دیگر از چالش‌های فراروی مدیریت بحران در سطح محلی، عدم تأمین به‌موقع و کافی اعتبار لازم برای رویارویی با موقعیت‌های غیرمنتظره و ناگهانی است. در ژاپن، هند و ترکیه مدیریت بحران زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور است، بنابراین تأمین و اعتبار لازم برای مقابله با بحران‌ها همچنین هماهنگی بین وزارتخانه‌های مختلف راحت‌تر صورت می‌گیرد. در ایران سازمان مدیریت بحران زیرمجموعه وزارت کشور است، بنابراین در مواردی عدم پیش‌بینی‌های لازم برای تأمین مالی اقدامات و تجهیزات یکی از مشکلات عمده در این حوزه است. در مطالعه‌ای در چین نیز مشکلات مالی از مهم‌ترین چالش‌های اجرایی برنامه‌های مدیریت خطر ذکر شده است (ژوونگ و همکاران، ۲۰۱۴).

عدم هماهنگی بین‌سازمانی از چالش‌های پیش‌رو در مدیریت بحران کشور است. کابرا و همکاران (۲۰۱۵) چالش‌های هماهنگی در مدیریت بحران را در ۵ دسته مدیریتی، فناورانه، فرهنگی، مردم و سازمانی قرار دادند. آن‌ها با استفاده از فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی به اولویت‌بندی این موانع پرداختند. مطابق پژوهش ایشان، متعهد نبودن مدیریت ارشد و سیاست‌های ناهماهنگ، مهم‌ترین موانع هماهنگی مناسب هستند (کابرا و همکاران، ۲۰۱۵). نبود سازمان راهبر با منابع و جایگاه سازمانی مناسب در سطح ملی، سازمانی، استانی و محلی، مانع تحقق هماهنگی بین بخش‌های مختلف و تعریف نقش و جایگاه هرکدام از آن‌هاست. درحالی‌که نهادهای مختلفی در کشور در حوزه بحران در حال فعالیت هستند و هریک کارکردهای متعددی را محقق می‌کنند؛ اما مسئله‌ای که وجود دارد این است که نهادهای نه‌تنها هم‌افزایی لازم را با یکدیگر ندارند، بلکه در بسیاری از موارد دارای کارکردهای موازی، هم‌پوشان و یا حتی متناقض با یکدیگرند و نبود تقسیم کار حساب‌شده در اجرای سیاست‌ها و بی‌سامانی روابط میان آن‌ها، موجب موازی‌کاری و یا خنثی شدن اثر فعالیت‌های یکدیگر می‌شود.

بالسیک و همکاران (۲۰۱۰) چالش‌های اصلی هماهنگی در شبکه‌های مدیریت بحران را سیاست‌های مستقل سازمانی، منطقه‌ای و محلی، تنوع نقش‌آفرینان، ساختار کمک‌های مالی، رقابت برای دریافت کمک‌های مالی، پیش‌بینی‌ناپذیری، کمبود منابع و هزینه‌های هماهنگی، معرفی کردند (بالسیک و همکاران، ۲۰۱۰). قاسمیان و همکاران (۲۰۱۷) در مطالعه خود عوامل



می‌کند. بنابراین ۲ موضوع «طراحی مدل بومی سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست» و همچنین «تدوین سیاست‌های جامع مدیریت خطر حوادث و بلایا در ایران» باتوجه به رویکردهای جدید توصیه می‌شود.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

این مقاله نمونه انسانی و حیوانی نداشته است. براین اساس نیاز به کد اخلاق نبود و تمام قوانین اخلاقی در پژوهش رعایت شده است.

حامی مالی

این مقاله برگرفته از طرحی پژوهشی است که توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام تأمین اعتبار و توسط مرکز تحقیقات سلامت در حوادث و بلایای دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی اجرا شده است.

مشارکت‌نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت داشتند.

تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

در اجرای سیاست‌های کلی نظام ۳ مرحله باید مدنظر باشد: مرحله اول، تدوین سیاست‌های کلی و ابلاغ آن‌هاست. مرحله دوم، مطالبه از قوای سه‌گانه برای ارائه برنامه‌های اجرایی درمورد سیاست‌ها و مرحله سوم، پایش اجرای سیاست‌های کلی است که توسط رصدخانه ملی مدیریت بحران به‌صورت مستمر و از سوی نهادها به‌صورت سالیانه باید گزارش شود.

افزایش ضمانت اجرایی تصمیمات سازمان مدیریت بحران: سازمان باید از ضمانت اجرایی قوی و بودجه مشخص به‌منظور هدایت دستگاه‌های اجرایی مختلف برخوردار باشد.

تقویت ابعاد نظارتی نظام مدیریت بحران در کشور: ابعاد نظارتی مدیریت بحران در کشور باید هم‌ناظر بر عملکرد دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت بحران در کشور باشد و هم با پیروی از استانداردهای بین‌المللی این حوزه بر آسیب‌پذیری‌های سازه‌ای، نحوه ساخت‌وسازها و پوشش بیمه حوادث، نظارت ویژه داشته باشد.

افزایش توان کارشناسی سازمان مدیریت بحران: ضروری است که توان کارشناسی سازمان مدیریت بحران در خصوص مدیریت بحران‌های مختلف افزایش یابد. در این راستا این سازمان می‌بایست ارشدیت علمی داشته باشد تا در مواقع بحران، سایر دستگاه‌ها از آن تبعیت کنند.

لرزم تدوین نظام مدیریت خطر حوادث و بلایا براساس نظام منطقه‌ای: در این حالت با بررسی تجارب کشورهای توسعه‌یافته و توجه به ظرفیت‌های اقلیمی و کاربست قابلیت‌ها و تجارب بومی هر منطقه در کشور، می‌توان اقدام به تدوین نظام مدیریت خطر حوادث و بلایا، به‌منظور توسعه تاب‌آوری و کاهش آسیب‌پذیری نقاط مختلف کشور کرد.

الزام به ارائه پیوست مدیریت بحران در طراحی و اجرای کلیه برنامه‌های توسعه‌ای و عمرانی: با داشتن پیوست مدیریت خطر حوادث و بلایا و توجه به تغییر شرایط اقلیمی، کلیه برنامه‌های توسعه و عمران ملی باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که در همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد سازگاری با اقلیم رعایت شود.

پیشنهادهای پژوهشی آتی

از آنجاکه تهیه و پیشنهاد پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام (جمهوری اسلامی) و نظارت بر تحقق سیاست‌ها از وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام است، برای اثربخشی فرایند (از زمان تدوین سیاست تا بررسی تحقق سیاست) نیاز به استفاده از یک مدل بومی است. تدوین سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی سیاست هر سه، به‌عنوان ۳ ضلع اصلی مثلث سیاست‌گذاری، نقش یکسانی در افزایش اثربخشی برنامه‌ها دارند. هر نقصی در هر یک از این ۳ ضلع وجود داشته باشد، رسیدن به اهداف را با مشکل مواجه



References

- Balcik, B., Beamon, B. M., Krejci, C. C., Muramatsu, K. M., & Ramirez, M. (2010). Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities. *International Journal of Production Economics*, 126(1), 22-34 [DOI:10.1016/j.ijpe.2009.09.008]
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. (2024). *Disaster Year In Review 2023*. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. [Link]
- Ghasemian Sahebi, I., Arab, A., & Sadeghi Moghadam, M. R. (2017). Analyzing the barriers to humanitarian supply chain management: A case study of the Tehran Red Crescent Societies. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 24, 232-241. [DOI:10.1016/j.ijdrr.2017.05.017]
- Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: Concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, 24(2), 105-112. [DOI:10.1016/j.nedt.2003.10.001] [PMID]
- Hashemi, S.H., Jafarnejad, A., & Safari, H. (2018). [Governance challenges of disaster management network: A case study of Tehran City (Persian)]. *Journal of Public Administration*, 9(3), 379-402. [Link]
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. [DOI:10.1177/1049732305276687] [PMID]
- Islam, S., Chu, C., Smart, J. C., & Liew, L. (2020). Integrating disaster risk reduction and climate change adaptation: A systematic literature review. *Climate and Development*, 12(3), 255-267. [DOI:10.1080/17565529.2019.1613217]
- Kabra, G., Ramesh, A., & Arshinder, K. (2015). Identification and prioritization of coordination barriers in humanitarian supply chain management. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 128-138. [DOI:10.1016/j.ijdrr.2015.01.011]
- Kamali, Y., & Mirzaei, J. (2018). [Comparative study of disaster management structure in Iran, Japan, India and Turkey (Persian)]. *Strategic Studies of Public Policy*, 7(25), 245-289. [Link]
- Khankeh, H., & Masoumi, G. (2018). [National Hospital Disaster Risk Management Program based on Accreditation Indicators (Persian)]. Tehran University of Social Welfare and Rehabilitation Sciences. [Link]
- Modiri, M. (2021). [Design structural-interpretative model for effective challenges in disaster management (Persian)]. *Quarterly Journal of Interdisciplinary Studies on Strategic Knowledge*, 10(41), 386-355. [Link]
- Shaw, R. (2012). *Community-Based Disaster Risk Reduction*. Bingley: Emerald Group Publishing. [Link]
- Pourezzat, A., Firoozpour, A., & Saad Abadi, A. (2014). [The study and comparison of the approach Disasters (Persian)]. *Public Organizations Management*, 1(2), 37-52. [Link]
- Rivera, J., Ceesay, A. A., & Sillah, A. (2020). Challenges to disaster risk management in The Gambia: A preliminary investigation of the disaster management system's structure. *Progress in Disaster Science*, 6, 100075. [DOI:10.1016/j.pdisas.2020.100075]
- Rivera, C., Tehler, H., & Wamsler C. (2015). Fragmentation in disaster risk management systems: A barrier for integrated planning. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 14(4), 445-456. [DOI:10.1016/j.ijdrr.2015.09.009]
- Safari, M., Seyedin, H., & Jahangiri, K. (2019). Disaster risk governance in Iran: Document analysis. *Journal of Education and Health Promotion*, 8, 142. [DOI:10.4103/jehp.jehp_30_19] [PMID]
- Samadi Foroushani, M., Mirasmaeli, S. S., Nasiri, A. (2023). [A study on the network governance system of disaster management in Tehran, Iran, based on participatory governance: A social network analysis (Persian)]. *Disaster Prevention and Management Knowledge*, 13(2), 144-163. [DOI:10.32598/DMKP.13.2.758.1]
- Shi, P. (2019). *Disaster risk science*. Singapore: Springer Singapore. [Link]
- United States Agency for International Development. (2021). *Disaster1 year in review 2020 global trends and perspectives*. Washington: United States Agency for International Development. [Link]
- United Nations. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030*. New York: United Nations.
- Zhong, S., Clark, M., Hou, X. Y., Zang, Y., & FitzGerald, G. (2014). Progress and challenges of disaster health management in China: A scoping review. *Global Health Action*, 7, 24986. [DOI:10.3402/gha.v7.24986] [PMID]

This Page Intentionally Left Blank