

دکتر علی ربیعی
سمیرا سادات حسینی

مدیریت بحران

مناقصه، الگوها و شیوه‌های برنامه‌ریزی
در بحران‌های طبیعی



انتشارات تیسرا

ای جهان دیده بود خویش از تو
هیچ بودی نبوده پیش از تو

-
- سرشناسه : ربیعی، علی، ۱۳۳۴-
عنوان و نام پدیدآور : مدیریت بحران؛ مفاهیم، الگوها، کیووه، برنامه‌ریزی در بحران‌های طبیعی / علی ربیعی، سمیرا سادات حسینی
مشخصات نشر : تهران: نیسا، ۱۳۹۲.
مشخصات ظاهری : ۲۴۸ ص؛ جدول، نمودار، ۵/۱۴×۲۱.
فروست : دانشگاهی؛ ۸.
فروست : مدیریت ۱۳.
شابک : ۱۳۰۰۰ ریال، 8-68-6662-978-600
وضعیت فهرست‌نویسی : فیا
موضوع : مدیریت بحران
شناسه افزوده : پورحسینی، سمیرا سادات، ۱۳۶۰-
رده‌بندی کنگره : ۱۳۹۲ م ۴۲ ر ۴۹ / HD
رده‌بندی دیویی : ۶۵۸/۴۰۵۶
شماره کتاب‌شناسی ملی : ۳۱۲۱۳۷۱
-

مدیریت بحران: مفاهیم، الگوها و شیوه‌های برنامه‌ریزی در بحران‌های طبیعی

نویسندگان: دکتر علی ربیعی، سمیرا سادات پورحسینی

چاپ اول: بهار ۱۳۹۳، شماره نشر: ۱۱۲

ویراستار: شهین خاصی، نمونه‌خوان: فرشته نوبختی، صفحه‌آرا: سپیده امری، طراحی جلد: پرویز بیانی

لینوگرافی: کارا، چاپ: دالاهو، صحافی: فرانگر، ناظر فنی چاپ: مصطفی شریفی

تعداد: ۱۰۰۰ نسخه، قیمت: ۱۳۰۰۰ تومان، شابک: ۹۶۴-۶۰۰-۶۶۶۲-۶۸-۸

همه حقوق چاپ و نشر این اثر محفوظ است. استفاده از مطالب با ذکر منبع بلااشکال است

انتشارات تیس

تهران، میدان بهارستان، خیابان ظهیرالاسلام، کوچه دیلمان، شماره ۶ واحد ۳، تلفن: ۳۹۹۹۴۳۳، ۳۹۹۹۲۴۷۰

www.tecsa.ir

itecsa@mail.com

فهرست

۹	پیشگفتار
۱۳	مقدمه
۱۷	فصل یکم: بحران‌های طبیعی
۱۷	مقدمه
۱۸	۱. مروری بر تعاریف مختلف بحران
۱۸	۲. واژه‌های دیگری که معادل بحران به کار گرفته می‌شوند
۲۳	۳. خصوصیت‌های بحران
۲۳	۴. تشخیص وضعیت بحرانی
۲۴	۵. سطوح بحران
۲۷	۶. صفت‌بندی بحران
۲۹	۷. بحران طبیعی
۴۱	۸. خلاصه فصل
۴۳	فصل دوم: مبانی مدیریت بحران
۴۴	مقدمه
۴۴	۱. تعریف مدیریت
۴۷	۲. سطوح مدیریت
۴۸	۳. سطوح مدیریت بحران
۴۹	۴. مهارت‌های مدیریت
۵۰	۵. مهارت‌های موردنیاز مدیران بحران
۵۱	۶. مدیریت بحران
۵۲	۷. مدیریت دانش و بحران

۵۳	۸. تعریف مدیریت بحران
۵۵	۹. اهداف مدیریت بحران
۵۵	۱۰. وظایف مدیریت بحران
۶۰	۱۱. تصمیم‌گیری در مدیریت بحران
۶۲	۱۲. هماهنگی در مدیریت بحران
۶۴	۱۳. سازمان‌دهی در مدیریت بحران
۷۰	۱۴. کنترل در مدیریت بحران
۷۴	۱۵. بسیج منابع در بحران
۷۸	۱۶. سوانح و مدیریت بحران
۷۹	۱۷. تفاوت مدیریت بحران با مدیریت عمومی
۸۰	۱۸. ویژگی‌های خاص مدیریت بحران
۸۱	۱۹. خصوصیات مدیریت بحران
۸۲	۲۰. فرایند مدیریت بحران
۸۵	۲۱. الگوهای رایج مدیریت بحران
۹۳	۲۲. دیدگاه‌ها و رویکردهای مدیریت بحران
۹۵	۲۳. سیستم‌های مدیریت بحران
۹۸	۲۴. ویژگی‌های سیستم فرماندهی بحران
۱۰۴	۲۵. ویژگی‌هایی که سامانه ملی مدیریت بحران دارای آنها نیست
۱۰۴	۲۶. خلاصه فصل
۱۰۷	فصل سوم: مدیریت ارتباطات و اطلاعات
۱۰۷	مقدمه
۱۰۸	۱. ارتباطات در بحران
۱۱۱	۲. نقش ارتباطات و اطلاعات در بحران
۱۱۵	۳. اطلاعات و پیشگیری از بحران
۱۱۷	۴. زیرساخت‌های ارتباطی
۱۱۸	۵. مدیریت ارتباطات
۱۱۸	۶. آموزش ارتباطات بحران
۱۲۰	۷. مطالعات زمینه‌ای
۱۲۱	۸. مدیریت ارتباطات رسانه‌ای
۱۲۴	۹. مقابله با شایعه

۱۲۴	۱۰. سخنگوی ستاد بحران
۱۲۶	۱۱. مدیریت پیام
۱۲۸	۱۲. رسانه‌های جدید و مدیریت بحران
۱۲۹	۱۳. خلاصه فصل
۱۳۱	فصل چهارم: مشارکت مردمی در مدیریت بحران
۱۳۱	مقدمه
۱۳۲	۱. تعریف مشارکت
۱۳۳	۲. تعریف مشارکت اجتماعی
۱۳۴	۳. ضرورت مشارکت اجتماعی
۱۳۶	۴. نقش مردم در مدیریت بحران
۱۴۵	۵. نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در مدیریت بحران
۱۵۲	۶. رویکردهای مدیریت بحران
۱۵۳	۷. اهداف و رویکردهای مدیریت جامعه‌محور بحران
۱۵۴	۸. خلاصه فصل
۱۵۷	فصل پنجم: مدیریت شهری
۱۵۷	مقدمه
۱۵۹	۱. تعریف شهر
۱۵۹	۲. مدیریت بحران در شهرها
۱۶۰	۳. مدیریت شهری
۱۶۳	۴. تعریف برنامه‌ریزی شهری
۱۶۴	۵. رابطه مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری
۱۶۵	۶. برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر برنامه‌ریزی پیشگیری از خطر
۱۶۶	۷. برنامه‌ریزی‌های لازم برای مصون‌سازی شهرها در برابر زلزله
۱۶۷	۸. سیری اجمالی بر وضعیت مدیریت شهری ایران
۱۶۹	۹. خلاصه فصل
۱۷۱	فصل ششم: بررسی پیامدهای پس از بحران
۱۷۱	مقدمه
۱۷۲	۱. پیامدهای عمومی بحران
۱۷۳	۲. پیامدهای اقتصادی بحران
۱۷۵	۳. پیامدهای سیاسی بحران

۱۷۵	۴. پیامدهای فرهنگی بحران
۱۷۶	۵. پیامدهای اجتماعی بحران
۱۷۷	۶. پیامدهای روانی بحران
۱۷۸	۷. اثرات بحران بر بهداشت و سلامتی
۱۷۸	۸. آثار بحران بر روی گروه‌های ویژه
۱۸۲	۹. مدادگران و دیگر کارکنان امداد و نجات
۱۸۳	۱۰. قربانیان ثانویه
۱۸۳	۱۱. بلایای ثانویه
۱۸۴	۱۲. بحران‌های ناشی از اثرات بحران
۱۸۹	۱۳. خلاصه فصل
۱۹۱	فصل هفتم: تحلیل نقاط ضعف و نقاط قوت مدیریت بحران، مطالعه موردی ایران
۱۹۲	مقدمه
۱۹۳	۱. تاریخچه مدیریت بحران در ایران
۱۹۴	۲. سازمان مدیریت بحران در ایران
۱۹۶	۳. بحران‌های طبیعی در ایران
۱۹۸	۴. سابقه بحران در ایران
۲۱۸	۵. نقاط قوت مدیریت بحران
۲۱۹	۶. ساختار سازمانی مناسب برای مدیریت بحران در ایران
۲۲۰	۷. تصمیم‌گیری و تمرکز
۲۲۱	۸. مدیریت بحران، تمرکز یا عدم تمرکز
۲۲۱	۹. مدیریت بحران، رسمیت یا عدم رسمیت
۲۲۲	۱۰. فرهنگ سازمانی در مدیریت بحران
۲۲۲	۱۱. سبک‌های رهبری
۲۲۴	۱۲. سبک رهبری مناسب در مدیریت بحران
۲۲۵	۱۳. خلاصه فصل
۲۲۶	واژه‌نامه
۲۳۳	کتابنامه

پیشگفتار

گسترده شدن شهرها و پید شدن کلان‌شهرها و تجمع جمعیت انسانی زیاد در شهرها، مدیریت بحران ناشی از بلایای طبیعی را به یک ضرورت در مدیریت شهری و نیز تبدیل ساخته است. یکی از آسیب‌های شهرنشینی نوین، روبه‌رو شدن شهرها با بلایای طبیعی است؛ این وضعیت، زمینه‌ساز بروز جمعیت‌های در معرض خطر و آسیب‌های مختلف فراهم ساخته است. مدیریت بحران ناشی از بلایای طبیعی، محدود به حوزه خاص خود نشده و در حیات اجتماعی و حوزه‌های دیگر را هم متأثر می‌سازد. شواهد نشان می‌دهند که بحران ناشی از بلایای طبیعی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در نتیجه بحران ناشی از بلایای طبیعی به سرعت شکل گرفته و بروز می‌کند؛ حتی ناکارآمدی دولت‌ها پس از وقوع بلایا، منجر به بی‌ثباتی دولت‌ها خواهد شد. از سوی دیگر به هم‌ریختن وضعیت تبادل اجتماعی و ضعیف شدن کارکردهای نهادهای اجتماعی نیز پیامدهای شناخته‌شده بحران شمرده می‌شوند. پس از بحران‌ها، ایجاد وضعیت خاص در جامعه و بروز رفتارها و کنش‌های اجتماعی مختلف قابل مشاهده است. به نظر می‌رسد ضرورت برنامه‌ریزی جامع اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و

اقتصادی و به‌ویژه برنامه‌ریزی‌های شهری نیازمند توجه مدیران بحران است. به‌طور کلی مدیریت بحران، بحثی میان‌رشته‌ای است و الزاماً نیازمند درک مباحث جامعه‌شناسی، روان‌شناسی اجتماعی و فردی و مدیریت است و در مواردی با رشته‌های علوم سیاسی، حقوق، علوم اقتصادی و محیط‌زیست، سروکار دارد.

موضوع این کتاب ضمن گونه‌شناسی بحران، آشنایی با مفاهیم، الگوها و اصول مدیریت بحران، بررسی نقاط ضعف و نقاط قوت آن و عوامل مؤثر بر موفقیت آن است. کانون و توجه اصلی این کتاب بر مدیریت بحران‌های طبیعی است. شهرهای پیرامون آن با گرایش بحران‌های شهری سامان یافته است. در سال‌های اخیر، یک شهرهای بزرگ ایران در برابر حوادث و سوانح غیرمترقبه افزایش داشته است. بحران‌های شهری ناشی از بلایای طبیعی، بخش جدایی‌ناپذیری مدیریت شهری هستند و این موضوع در کلان‌شهرها شکل بسیار پیچیده‌تری به خود می‌گیرد. امروزه در وضعیتی که بیشترین جمعیت جهان در مناطق شهری زندگی می‌کنند، وقوع حوادث طبیعی به‌ویژه زلزله در شهرها، به چالش عمده‌ای در روند توسعه پایدار تبدیل شده است. ایران از جمله کشورهای است که از نظر وضعیت جغرافیایی و طبیعی دارای انواع بحران‌های طبیعی و با راسخ است. نگاهی به تاریخ بحران‌های طبیعی در ایران و مطالعات در حوزه علمی مرتبط نشان می‌دهد که ایران از جمله ۱۰ کشور بلاخیز در جهان است و سالانه خسارت‌های سنگینی در اثر انواع بلایا متحمل می‌شود.

کشورهایی که با بحران‌های طبیعی درگیر هستند، مراکز مطالعاتی متعددی را با هدف مطالعه پیرامون مدیریت بحران، از پیش‌بینی و احتمال

وقوع بحران تا شیوه‌های مدیریت بحران تشکیل داده و ساختارهای مناسبی را تعبیه می‌کنند. مطالعه پیرامون مدیریت بحران یکی از مطالعات مهم در کشور هدی است که به‌نوعی به بحران‌های طبیعی روبه‌رو هستند. حتی برخی از دانشگاه‌های معتبر، رشته‌هایی با عنوان‌های مدیریت بحران و با گرایش بحران‌های طبیعی ایجاد کرده‌اند. این کتاب تلاش می‌کند تا افزون بر مطالعات کتابخانه‌ای، مطالعه اسناد موجود در حوزه مدیریت بحران و جمع‌آوری صنایع پتروشیمی، به‌عنوان مطالعه عمیق و تحقیق میدانی از متخصصانی که در بحران‌های گذشته به نحوی بخشی از مدیریت را بر عهده داشته‌اند، با استفاده از روش‌های علمی مدیریت بحران پردازد.

مطالعه کنندگان این کتاب، ابتدا با مباحث نظری پیرامون مدیریت بحران و بعد از آن آشنا شده و پس از نتایج مطالعات پیمایشی و پژوهشی که در رابطه با آسیب‌شناسی مدیریت بحران به‌وسیله نویسندگان کتاب صورت گرفته است در سر راهکارهای پیشنهادی آشنا خواهند شد. برای دسترسی به اهداف کتاب در فصل اول، به تعریف محقق بحران و شرح بحران‌های طبیعی پرداخته شده است. در فصل دوم، مبانی مدیریت بحران، اهداف، مراحل، دیدگاه‌ها و رویکردهای مدیریت بحران می‌گیرند؛ فصل سوم، بر مدیریت شهری، اهمیت و ضرورت آن متمرکز است؛ فصل چهارم، به بررسی پیامدهای پس از بحران پرداخته است؛ فصل پنجم، بر مدیریت اطلاعات و ارتباطات در مدیریت بحران تمرکز دارد؛ فصل ششم به نقش مردم و مشارکت مردمی در مدیریت بحران اشاره دارد و در فصل هفتم، به نتایج مطالعات نویسندگان این کتاب در زمینه آسیب‌شناسی مدیریت بحران و تحلیل آنها پرداخته است.

این کتاب برای دانشجویان رشته مدیریت با گرایش‌های مختلف به‌ویژه مدیریت بحران، مدیریت دولتی و مدیریت اجرایی، رشته‌های جامعه‌شناسی،

علوم سیاسی و نیز محیط‌زیست مفید خواهد بود. بدیهی است یافته‌های این کتاب به‌منظور برنامه‌ریزی و اصلاح ساختارهای موجود برای مسئولان ذی‌ربط ستادهای مدیریت بحران دارای کاربردهای عملی است. خوانندگان پس از مطالعه این کتاب با مفاهیم، تعاریف و دیدگاه‌ها درباره بحران آشنا خواهند شد؛ همچنین با اصول و چهارچوب‌های مدیریت بحران‌های طبیعی آشنا شده و درنهایت به نقاط ضعف و قوت مدیریت بحران واقف خواهند شد.

در پایان تمامی مدیران و کارشناسان سازمان‌هایی که در انجام تحقیقات، ارائه پیشنهادهای کاربردی و درواقع نتایج به‌دست‌آمده، حاصل استفاده از نظریات و تجارب ایشان است، تشکر می‌کنیم؛ همچنین از تمامی اساتید، دانشجویان و صاحب‌نظران سپاسگزار خواهیم بود اگر با نظرات و راهنمایی‌های اصلاحی خویش، زمینه تکامل این کتاب را برای چاپ‌های آتی فراهم کنند.

دستور علی ربیعی

دانشیار گروه مدیریت رسانه و ارتباطات دانشگاه پیام‌تور

سمیرا سادات پور

پژوهشگر مرکز تحقیقات مدیریت ارتباطات سلامت

مقدمه

بحران‌های طبیعت به بخش‌هایی ناپذیر زندگی بشری هستند؛ بحران‌های طبیعی ناخواسته به وقوع می‌پیوندند و شاید بتوان از وقوع آنها جلوگیری کرد؛ ولی می‌توان آنها را مدیریت کرد تا زیان کمتری را بر جوامع تحمیل کنند؛ چراکه حیات بشر، همواره با طوفان‌های طبیعی و بحران‌های متعدد همراه بوده است. به طور طبیعی، بشری رؤیای زندگی در یک جامعه صلح‌آمیز و طبیعی، قدردان و کنش و تجربه‌پذیری می‌کند. شکل‌گیری جوامع و جوامع، زندگی‌های جمعی و پیدایش شهرها، اقتصادات، مقابله با بحران را، از حالت فردی و خانوادگی جدا ساخته و در قالب جوامع، ای اولیه شکل داده است. پس از انقلاب صنعتی و شکل‌گیری دولت‌ملت‌های مدرن، دولت‌ها متکفل برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی و ایجاد نهادهای مناسب برای مدیریت بحران شدند. با وجود پیشرفت‌های شگفت‌انگیز علمی، هنوز مقابله با بحران‌های طبیعی، برای دولت‌ها مشکلی اساسی به حساب می‌آید؛ همچنین در مقابله با بحران‌های نوین جهانی مانند گرم شدن کره زمین و گسترش بیماری‌های فرامنطقه‌ای، هنوز بشر به سازوکارهای مؤثری برای مدیریت آنها دست نیافته است. تلاش برای افزایش دانش مقابله با بحران و کارآمد کردن

نهادهای سازمان‌های مرتبط، ضرورتی جدی برای همه دولت‌ها به حساب می‌آید؛ به‌ویژه اینکه بحران، قابل مطالعه است و این مطالعات، آموزنده هستند. سطح آگاهی و آمادگی عمومی به میزان قابل توجهی در سرتاسر جهان در حال افزایش است و استراتژی‌های جدید برای پیشگیری، پاسخ و سازایی در راستای طیف وسیعی از فعالیت‌های انسانی گسترش یافته است (آمال، ۲۰۰۱: ۲). مدیریت بحران یکی از نیازهای مهم جوامع امروز به شمار می‌آید. این موضوع در کشورهای در حال توسعه از اهمیت بیشتری برخوردار است چون به دلایل گوناگونی کشورهای در حال توسعه در مقایسه با کشورهای پیشرفته در رویارویی با بلایا دچار صدمات و خسارات بیشتری می‌شوند؛ از جمله علل می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

□ بیشتر کشورهای در حال توسعه در نواحی استوایی و نیمه‌استوایی واقعند و به همین دلیل در برابر حوادث ناشی از تغییرات آب‌وهوایی مثل باران‌های سیل‌آسا، سیل، رانش زمین، خشکسالی و آتش‌سوزی جنگل‌ها بیشتر آسیب‌پذیر هستند؛

□ در کشورهای در حال توسعه، نرخ رشد جمعیت، توسعه شهرنشینی و تراکم جمعیت، مخاطرات انسانی ناشی از مخاطرات طبیعی - مثل واقع شدن شهرها و روستاها در دره‌ها و شیب‌های در معرض سیل و رانش زمین - افزوده شده‌اند؛

□ دولت‌ها و مقامات در کشورهای در حال توسعه فاقد منابع و ظرفیت‌های مالی، انسانی، سازمانی و قانونی برای کاهش خطر ناشی از بلایا از طریق پیشگیری و آمادگی مؤثر در برابر بلایا هستند؛

□ فقر سبب آسیب‌پذیری بیشتر مردم در برابر بلایا شده و در عین حال بر روی ظرفیت‌ها و توانمندی‌های آنها اثر محدودکننده دارد؛ از سوی دیگر رخداد بلایا خود منجر به اختلال در امنیت اجتماعی و مالی می‌شود و این

امر در جوامع فقیر، نمود بیشتری می‌یابد.

مجموعه این عوامل باعث می‌شود تا کشورهای در حال توسعه در معرض خطر بیشتری قرار گیرند؛ به این ترتیب رنجیره‌ی از عدل مرتبط با همه سبب آسیب‌پذیری بیشتر و بیشتر جوامع یادشده می‌شوند؛ بنابراین میان سطح توسعه یک کشور و خطرپذیری در برابر بلایا، ارتباطی تنگاتنگ وجود دارد؛ پس لازم است به مدیریت بلایا نیز به عنوان یکی از اجزاء وبعاد مهم سیاست‌ها و استراتژی توسعه پایدار گریسته شود (جهانگیری، ۱۳۸۷: ۳۱-۳۰). به این‌ها، حالت انتشاری داشته و می‌توانند دیگر عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و صادی را نیز متأثر سازند. کشورهای چون ژاپن، ازجمله کشورانی هستند که برنامه‌های مؤثری برای مدیریت بحران داشته‌اند که باعث شتاب‌شدن این کشور به عنوان یکی از مدیریت‌کنندگان موفق بحران شده است. از آنجایی که کشور ایران نیز بستر انبساطی طبیعی بسیاری است (توسعه منابع، راهبردهای توسعه و ارتقای برنامه‌های مدیریت بحران در کشور)، پس باید توجه به قابلیت‌هایی که در کشور ما وجود دارد، در برنامه‌ریزی و به‌کارگیری چنین برنامه‌هایی دشوار به نظر نمی‌آید؛ ولی چرا اکنون نگرانی‌هایم به عنوان کشوری موفق و شناخته‌شده در مدیریت بحران، طرح می‌شود؟ چه مشکلاتی بر سر راه مدیریت اثربخش بحران‌ها در کشور ما وجود دارد؟ ما در بخشی از این کتاب به این سؤالات پاسخ خواهیم داد. گفتنی است، توجه به اینکه برای بحران، واژه‌های مشابه زیادی ازجمله بلا، حادثه، فاجعه، و غیره، ریسک و غیره در کتاب‌های مختلف به کار رفته، در این کتاب برای یکسان‌سازی واژه‌ها، به جای تمامی این کلمات، از کلمه بحران استفاده شده است.