

## Editor-in-Chief Lecture

# Rethinking Leadership in National Crises in the Contemporary Era: An Analysis of Strategies for the Formation of Proactive Crisis Governance



Hassan DanaeeFard<sup>1</sup>

1. Professor, Public Administration Department, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

email: [hdanaee@modares.ac.ir](mailto:hdanaee@modares.ac.ir)

DOI: 10.22034/jipas.2025.245881

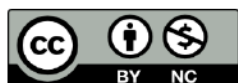
22/12/2025

## Abstract

This article seeks to explain how contemporary governments can develop robust national capacities to confront complex and multidimensional crises such as war, pandemics, climate-related disasters, cyber threats, and geopolitical shocks. The author argues that existing scholarship and practice in the field of crisis have largely evolved within three relatively separate streams—crisis governance, crisis management, and crisis operations—and that this fragmentation has created a gap between strategic policymaking, organizational coordination, and frontline operational implementation. To address this disjunction, the article introduces the concept of “crisismanship” as an integrated framework for leadership and capacity building under crisis conditions. Crisismanship refers to the ability of a crisis administration system to align policy frameworks, managerial mechanisms, and operational responses within a coherent and mutually reinforcing structure under conditions of uncertainty and time pressure. The findings suggest that countries with higher levels of crisis stewardship capacity are better able to anticipate, absorb, and recover from disruptive events affecting society. As a result, they are more likely to enhance both the quality of crisis governance and the overall capacity of the state.

**Keywords:** Crisismanship, Strategy, Crisis Leadership, Proactivity.

**Citation:** Danaeefard, H. (2025). Rethinking Leadership in National Crises in the Contemporary Era: An Analysis of Strategies for the Formation of Proactive Crisis Governance. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 8(4), 1–32.



سخن سردبیر

## بازاندیشی در رهبری بحران های ملی در عصر جدید: تحلیل راهبردهایی برای شکل گیری بحران داری پیشگامانه



حسن دانائی فرد<sup>۱</sup>

۱. استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

email: hdanaee@modares.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2025.245881

### چکیده

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱

این نوشتار بر آن است تا نشان دهد دولت‌های معاصر چگونه می‌توانند ظرفیت‌های ملی قدرتمندی برای مواجهه با بحران‌های پیچیده و چندبعدی مانند جنگ، همه‌گیری‌ها، بلایای اقلیمی، تهدیدات سایبری و شوک‌های ژئوپلیتیکی ایجاد کنند. به باور نویسنده پژوهش‌ها و رویه‌های موجود در حوزه بحران به سه جریان نسبتاً جداگانه (حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران) تقسیم شده‌اند و این جدایی موجب ایجاد شکاف میان خط‌مشی‌گذاری راهبردی، هماهنگی سازمانی و اجرای عملیاتی در خط مقدم می‌شود. برای رفع این گسست، نویسنده مفهوم «بحران‌داری» را به‌عنوان چارچوبی یکپارچه برای رهبری و ظرفیت‌سازی در شرایط بحران مطرح می‌کند. بحران‌داری به توانایی نظام اداره بحران در همسو کردن چارچوب‌های سیاستی، سازوکارهای مدیریتی و پاسخ‌های عملیاتی در قالبی منسجم و تقویت‌کننده تحت شرایط عدم قطعیت و فشار زمانی اشاره دارد. بر اساس نتایج، کشورهایی که از سطح بالاتری از ظرفیت بحران‌داری برخوردارند، توانایی بیشتری در پیش‌بینی، جذب و بازیابی خود از بطن رویدادهای اخلاص‌گر در جامعه دارند و در نتیجه کیفیت اداره بحران و توان دولت‌ها را تقویت می‌کنند.

### واژگان کلیدی:

بحران‌داری، راهبرد، رهبری بحران، پیشگامانه.

**استناد:** دانائی فرد، حسن (۱۴۰۴). بازاندیشی در رهبری بحران های ملی در عصر جدید: تحلیل راهبردهایی برای شکل گیری بحران داری پیشگامانه، مطالعات مدیریت دولتی ایران، ۸(۴)، ۳۲-۱.



## ۱. مقدمه

جهان معاصر با افزایش چشمگیر بحران‌های پیچیده، چندبعدی و به‌هم‌پیوسته مواجه است؛ بحران‌هایی که مرزهای سنتی میان حوزه‌های امنیتی، اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و فناوریانه را درمی‌نوردند. جنگ، همه‌گیری‌های جهانی، اعتراضات مردمی، بلایای ناشی از تغییرات اقلیمی، حملات سایبری، اختلال در زنجیره‌های تأمین جهانی و بی‌ثباتی‌های ژئوپلیتیکی، نمونه‌هایی از این محیط بحرانی نوظهورند که دولت‌ها را با چالش‌هایی بی‌سابقه روبه‌رو کرده‌اند. چنین بحران‌هایی غالباً ماهیتی منظمه‌ای دارند و آثار آن‌ها به‌طور هم‌زمان بر بخش‌های مختلف جامعه و حکومت تأثیر می‌گذارد. از این‌رو، توانایی دولت‌ها برای پیش‌بینی، آمادگی و پاسخ‌گویی اثربخش به این بحران‌ها، به یکی از مؤلفه‌های اساسی کشورداری (دانائی‌فرد، ۱۳۹۹) در قرن بیست‌ویکم تبدیل شده است. در ادبیات حکمرانی و مدیریت دولتی، پژوهشگران به‌طور فزاینده‌ای بر اهمیت آمادگی ملی در برابر بحران‌ها تأکید کرده‌اند. آمادگی ملی نه تنها به معنای برخورداری از ظرفیت‌های عملیاتی برای واکنش اضطراری است، بلکه وجود چارچوب‌های حکمرانی مناسب، سازوکارهای مدیریتی هماهنگ و توانایی بسیج منابع و بازیگران مختلف در شرایط اضطرار را نیز دربرمی‌گیرد (Van Wart & Kapucu, 2006). تجربه بحران‌های بزرگ جهانی نشان داده است کشورهایی که از سازوکارهای نهادی هماهنگ‌تر و رهبری بحران کارآمدتری برخوردار بوده‌اند، توانسته‌اند پیامدهای بحران را بهتر مدیریت کنند و سریع‌تر به شرایط عادی بازگردند (t Hart & Boin, 2010).

با این حال، یکی از چالش‌های مهم در ادبیات موجود آن است که مطالعات بحران غالباً به‌صورت بخش‌بندی‌شده و پراکنده توسعه یافته‌اند. برخی پژوهش‌ها بر حکمرانی بحران و خطمشی‌گذاری در شرایط اضطراری تمرکز دارند (Ansell et al., 2010)، برخی دیگر بر مدیریت بحران در سطح سازمانی و نهادی تأکید می‌کنند (Claire & Pearson, 1998)، و گروهی نیز عمدتاً بر عملیات بحران و پاسخ‌های میدانی متمرکزند. هر یک از این رویکردها سهم مهمی در توسعه دانش اداره بحران داشته‌اند؛ اما در بسیاری از موارد، ارتباط میان این سطوح به‌طور نظام‌مند مورد توجه قرار نگرفته است. در نتیجه، در بسیاری از نظام‌های اداره بحران، شکاف‌هایی میان خطمشی‌گذاری راهبردی، هماهنگی مدیریتی و اجرای عملیاتی مشاهده می‌شود که می‌تواند کارآمدی پاسخ‌های بحران را کاهش دهد (Boin et al., 2017). در پاسخ به این شکاف مفهومی و عملی، مفهوم بحران‌داری (Crisismanship) به‌عنوان چارچوبی تلفیقی برای فهم و تقویت ظرفیت دولت‌ها در مواجهه با بحران‌های پیچیده مطرح می‌شود. بحران‌داری را می‌توان توانمندی یکپارچه نظام اداره بحران هر کشور برای هدایت، سازمان‌دهی و اجرای اقدامات اثربخش در مواجهه با بحران‌ها تعریف کرد؛ توانمندی‌ای که از طریق پیوند میان سه مؤلفه اساسی شکل می‌گیرد: حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران (دانائی‌فرد، ۱۴۰۰). در این چارچوب، حکمرانی بحران بُعد راهبردی و هنجاری نظام بحران را تشکیل می‌دهد و بن‌سازه فرایند اداره بحران را شکل می‌دهد. اگر این لایه به‌درستی طراحی و اجرا نشود، خود می‌تواند مولد بحران باشد (دانائی‌فرد، ۱۴۰۴)؛ زیرا کارویژه‌های اصلی آن عبارت‌اند از: خطمشی‌گذاری، طراحی نهادی، تمهید چارچوب‌های قانونی و اعلان ارزش‌های هدایت‌کننده تصمیم‌گیری در شرایط اضطراری. مدیریت بحران بُعد سازمانی و مدیریتی این نظام را تشکیل می‌دهد و به برنامه‌ریزی، هماهنگی نهادی، تخصیص منابع و مدیریت شبکه‌های بین‌سازمانی می‌پردازد. در نهایت، عملیات بحران بُعد اجرایی و تاکتیکی را شامل می‌شود که در آن، نیروهای عملیاتی و واحدهای واکنش اضطراری، اقدامات میدانی را برای کنترل و مهار بحران انجام می‌دهند.

بر این اساس، مفهوم بحران‌داری بر این اصل تأکید دارد که کارآمدی نظام‌های بحران نه صرفاً به قدرت هر یک از این اجزا به‌صورت جداگانه، بلکه به کیفیت تعامل و یکپارچگی میان آن‌ها وابسته است. در نظام‌هایی که این سه سطح به‌صورت منسجم با یکدیگر پیوند یافته‌اند، تصمیم‌های راهبردی می‌توانند به‌سرعت به برنامه‌های مدیریتی و اقدامات عملیاتی تبدیل شوند و، در مقابل، تجربه‌های عملیاتی نیز می‌توانند به بازخوردهایی اثربخش برای اصلاح خطمشی‌ها و بهبود نظام حکمرانی بدل شوند (Comfort, 2007; Kapucu, 2008). چنین پیوندی زمینه شکل‌گیری رهبری پیشگامانه بحران<sup>۱</sup> را فراهم می‌کند؛ رهبری‌ای که نه تنها قادر به واکنش اثربخش به بحران‌های جاری است، بلکه توانایی پیش‌بینی، پیشگیری و آمادگی برای بحران‌های آینده را نیز دارد. در این چارچوب،

<sup>1</sup> proactive leadership

بحران‌داری را می‌توان یکی از مؤلفه‌های اساسی کشورداری پایدار در شرایط عدم قطعیت دانست. دولت‌هایی که قادرند میان سطوح راهبردی، مدیریتی و عملیاتی خود هماهنگی ایجاد کنند، از ظرفیت بیشتری برای اداره بحران‌های پیچیده برخوردار خواهند بود. چنین ظرفیتی نه تنها به کاهش خسارات بحران‌ها کمک می‌کند، بلکه اعتماد عمومی، مشروعیت حکمرانی و تاب‌آوری اجتماعی را نیز تقویت می‌کند (Hart & Boin, 2010).

بر این اساس، هدف اصلی این نوشته، پیشنهاد راهبردهایی برای تقویت بحران‌داری پیشگامانه ملی به‌عنوان یکی از پایه‌های اساسی کشورداری پایدار در شرایط اضطرار است. این نوشته می‌کوشد با تلفیق ادبیات حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران، چارچوبی نظری و راهبردی برای توسعه ظرفیت بحران‌داری در سطح ملی ارائه دهد. تمرکز اصلی مقاله بر ارائه سازوکارهایی است که از طریق آن‌ها دولت‌ها می‌توانند انسجام نهادی، هماهنگی مدیریتی و اثربخشی عملیاتی خود را در مواجهه با بحران‌های پیچیده ارتقا دهند.

برای دستیابی به این هدف، مقاله به سه پرسش اصلی پژوهش می‌پردازد: نخست، بحران‌داری مؤثر از چه مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی تشکیل می‌شود؟ این پرسش در پی شناسایی عناصر کلیدی‌ای است که ظرفیت یک نظام حکمرانی را برای مدیریت بحران‌های پیچیده شکل می‌دهند. دوم، حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران چگونه با یکدیگر تعامل می‌کنند تا یک قابلیت یکپارچه بحران را ایجاد کنند؟ این پرسش بر بررسی روابط ساختاری و کاربدهای میان سطوح مختلف نظام بحران تمرکز دارد. سوم، چه راهبردهایی می‌توانند بحران‌داری پیشگامانه ملی را تقویت کنند؟ این پرسش در پی ارائه مجموعه‌ای از راهبردهای نهادی، مدیریتی و خط‌مشی‌ای است که می‌توانند ظرفیت دولت‌ها را برای پیش‌بینی، آمادگی و پاسخ‌گویی مؤثر به بحران‌ها افزایش دهند. در ادامه، پس از واکاوی مبانی نظری بحران‌داری، چارچوب مفهومی شکل‌دهنده آن بررسی می‌شود و سپس، با تحلیل سطوح سه‌گانه بحران‌داری و پیشنهاد راهبردهایی برای اقامه بحران‌داری پیشگامانه، نمونه‌هایی از جهان و ایران نیز مطرح خواهد شد.

## ۲. تأملی بر مبانی نظری بحران‌داری

مطالعه بحران‌ها و نحوه مواجهه دولت‌ها با شرایط اضطراری، در دهه‌های اخیر به یکی از حوزه‌های مهم در رشته‌های مدیریت دولتی، حکمرانی و تحلیل خط‌مشی عمومی تبدیل شده است. پژوهش‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که دولت‌ها در مواجهه با بحران‌های پیچیده، از بلایای طبیعی و جنگ گرفته تا بحران‌های مالی و همه‌گیری‌های جهانی، با چالش‌هایی چندبعدی روبه‌رو هستند. پژوهش‌های موجود معمولاً هم‌اوردی با بحران را در قالب سه عرصه به‌هم‌مرتبط، اما غالباً منفک، به تصویر می‌کشند: حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات مواجهه با بحران. هرچند هر یک از این رویکردها دستاوردهای ارزشمندی داشته‌اند، اما گسست میان آن‌ها مانع از شکل‌گیری چارچوبی جامع برای تبیین ظرفیت واقعی دولت‌ها در مواجهه اثربخش با بحران‌ها شده است. این بخش، با مرور تحول این رویکردها، خلأهای نظری موجود را شناسایی می‌کند و زمینه بسط فضای مفهومی نظریه «بحران‌داری»<sup>۱</sup> (دانائی‌فرد، ۱۴۰۰) را به‌عنوان چارچوبی تلفیقی فراهم می‌سازد.

پژوهش‌های اولیه در حوزه مواجهه با بحران، عمدتاً بر چالش‌های سازمانی و مدیریتی پاسخ به شرایط اضطراری متمرکز بودند. آثار کلاسیک، بحران را وضعیتی توأم با تهدید، فوریت و عدم قطعیت می‌دانستند که نیازمند تصمیم‌گیری سریع و هماهنگ دولت است. روزنتال و همکارانش، بحران را رویدادی می‌دانند که نظام‌های سیاسی و اداری را به‌شدت تحت فشار قرار می‌دهد و مستلزم واکنش فوری و هماهنگ است (Rosenthal et al., 2001). کامفورت نیز بر نقش شناخت، ارتباطات، هماهنگی و کنترل در موفقیت نظام‌های مدیریت بحران تأکید می‌کند (Comfort, 2007). این مطالعات، بنیان نظری آنچه را بعدها «مدیریت بحران» نام گرفت، شکل دادند؛ رویکردی که عمدتاً بر هماهنگی اداری، عملکرد سازمانی و تصمیم‌گیری عملیاتی در زمان بحران تمرکز دارد. در ادامه، پژوهش‌ها به ابعاد سیاسی و نهادی رهبری در بحران توجه بیشتری نشان دادند. بوین و همکاران، بحران‌ها را ذاتاً پدیده‌هایی سیاسی می‌دانند که

<sup>1</sup> Crisismanship

مشروعیت، اقتدار و ظرفیت رهبری دولت‌ها را به آزمون می‌گذارند (Boin et al., 2016). از این منظر، مدیریت اثربخش بحران صرفاً به شایستگی فنی محدود نمی‌شود، بلکه مستلزم قضاوت سیاسی، ارتباطات عمومی اثربخش و پاسخ‌گویی است. بر این اساس، سخن از رهبری بحران به میان می‌آید که به کارویژه‌هایی چون معنابخشی به وضعیت، تصمیم‌گیری، اقناع افکار عمومی، خاتمه بحران و یادگیری پس از آن می‌پردازد (Boin et al., 2016).

جریان دیگری از ادبیات، بر حکمرانی پسابحران و یادگیری نهادی تمرکز دارد. دولت‌ها پس از بحران ناگزیرند عملکرد خود را ارزیابی کنند، مسئولیت‌ها را مشخص سازند و اصلاحات نهادی لازم را انجام دهند (Boin et al., 2008). میزان توانایی دولت‌ها در یادگیری از بحران‌ها و تبدیل تجربه‌ها به اصلاحات پایدار نهادی، نقش تعیین‌کننده‌ای در آمادگی آینده آن‌ها برای هم‌آوردی با بحران‌ها دارد. بدین ترتیب، مفهوم حکمرانی بحران به‌عنوان چارچوبی گسترده‌تر مطرح شده است که ابعاد راهبردی و نهادی آمادگی و پاسخ به بحران را دربرمی‌گیرد. حکمرانی بحران به اقامه خطمشی‌ها، مقررات، استانداردها و ترتیبات نهادی اشاره دارد که دولت‌ها از طریق آن‌ها برای بحران‌ها آماده می‌شوند و به آن‌ها پاسخ می‌دهند (Lodge & Boin, 2021). در این نگاه، بحران صرفاً یک وضعیت عملیاتی نیست، بلکه چالشی نظام‌مند است که نیازمند هماهنگی خطمشی‌ای میان بخش‌ها و سطوح مختلف حکمرانی است.

بحران‌های جدید، به‌ویژه همه‌گیری کووید ۱۹ و ریسک‌های فرامرزی، توجه پژوهشگران را بیش از پیش به پیچیدگی و درهم‌تنیدگی بحران‌ها جلب کرده‌اند. آنسل و همکارانش مفهوم «بحران‌های فرامرزی» را مطرح می‌کنند؛ بحران‌هایی که از مرزهای جغرافیایی، نهادی و خطمشی‌ای عبور می‌کنند و پاسخ به آن‌ها مستلزم همکاری میان بازیگران متعدد است (Ansell et al., 2010). برخی پژوهشگران، برای مثال واعظی (۱۳۸۹)، از بحران‌های بین‌المللی نیز سخن گفته‌اند. این نوع بحران‌ها، نظام‌های حکمرانی سلسله‌مراتبی سنتی را به چالش می‌کشند و نیازمند الگوهای جدید هماهنگی هستند (Rhinard & Boin, 2008). در این زمینه، می‌توان جنگ فعلی آمریکا و اسرائیل علیه ایران را نیز نمونه‌ای از بحران‌های پیچیده، چندسطحی و فرامرزی در نظر گرفت.

با وجود غنای نظری، ادبیات بحران همچنان دچار پراکندگی مفهومی و تحلیلی است. بخشی از مطالعات بر خطمشی‌گذاری و طراحی نهادی تمرکز دارند، در حالی که بخشی دیگر بر مدیریت سازمانی یا عملیات میدانی تأکید می‌کنند. این تفکیک، فهم تعامل واقعی این سطوح را دشوار می‌سازد. مطالعات خطمشی عمومی بر اهمیت طراحی نهادی و ابزارهای خطمشی‌ای در شکل‌دهی پاسخ‌های بحران تأکید دارند (Howlett, 2019)، اما اغلب از واقعیت‌های عملیاتی بحران غفلت می‌کنند. در مقابل، پژوهش‌های مدیریت بحران و امداد و نجات، هماهنگی عملیاتی و شبکه‌های ارتباطی میان سازمان‌ها را برجسته می‌سازند (Garayev & Kapucu, 2011; Kapucu, 2006). بی‌آنکه به بستر حکمرانی و خطمشی‌گذاری توجه کافی داشته باشند. تجربه‌هایی مانند طوفان کاترینا نشان می‌دهد که فقدان انسجام نهادی چگونه می‌تواند پاسخ به بحران را تضعیف کند (Moynihan, 2009). علاوه بر این، پیچیدگی فزاینده بحران‌های معاصر، آنچه لاج و هود «عصر بحران‌های چندگانه» می‌نامند، چالش‌های جدیدی را برای دولت‌ها ایجاد کرده است (Hood & Lodge, 2012). همچنین، مفهوم «بحران خزنده» نشان می‌دهد که بسیاری از بحران‌ها به‌تدریج شکل می‌گیرند و پیش از رسیدن به نقطه بحرانی، از دید خطمشی‌گذاران پنهان می‌مانند (Boin et al., 2020).

در پاسخ به این محدودیت‌ها، این نوشته مفهوم بحران‌داری را به‌عنوان چارچوبی تلفیقی معرفی می‌کند که حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات مواجهه با بحران را در قالب یک ظرفیت منسجم ملی یکپارچه می‌سازد؛ نکته‌ای که گاه در ادبیات مدیریت بحران از آن با عنوان مدیریت یکپارچه بحران یاد شده است (منافی و سرایی، ۱۴۰۰). به‌طور کلی، بحران‌داری به توان جامع دولت در پیش‌بینی، هدایت، مدیریت و اجرای پاسخ به بحران‌ها اشاره دارد که از طریق کنش‌های هماهنگ راهبردی، سازمانی و عملیاتی تحقق می‌یابد. این مفهوم با ادبیات تاب‌آوری، که بر توان جذب شوک‌ها و سازگاری نظام‌ها تأکید دارد (Tierney, 2014; Comfort et al., 2010)، و همچنین با حکمرانی پیش‌نگرانه، که بر آینده‌پژوهی و آمادگی پیشینی تمرکز دارد، هم‌راستا است (Stern & Parker, 2002). با این حال، بحران‌داری فراتر از این رویکردها می‌رود و بر یکپارچگی سطوح خطمشی، مدیریت و عملیات تأکید می‌کند. در مجموع،

بحران‌داری چارچوبی جامع برای فهم و تقویت آمادگی ملی در برابر بحران‌ها ارائه می‌دهد و پایه نظری لازم را برای بخش‌های بعدی مقاله، به‌ویژه مدل مفهومی و راهبردهای تقویت بحران‌داری ملی، فراهم می‌سازد.

### ۳. ترسیم فضای مفهومی بحران‌داری

افزایش پیچیدگی بحران‌های معاصر، محدودیت رویکردهای جزیره‌ای در مواجهه اثربخش با بحران را آشکار ساخته است. ادبیات سنتی معمولاً ابعاد راهبردی، مدیریتی و عملیاتی مواجهه با بحران را به‌صورت حوزه‌هایی مستقل بررسی می‌کند. با این حال، تجربه‌های واقعی نشان می‌دهد که واکنش اثربخش به بحران، مستلزم هم‌پیوندی منسجم حکمرانی، مدیریت و عملیات در درون ساختار دولت یا نهاد متولی اداره بحران‌های ملی است. در این چارچوب، مفهوم بحران‌داری به‌عنوان چارچوبی نظری و جامع مطرح می‌شود که این ابعاد را در قالب یک ظرفیت نظام‌مند دولتی ادغام می‌کند. این ایده بر این استدلال استوار است که بحران‌داری، پیونددهنده حکمرانی بحران، مدیریت بحران و فعالیت‌های عملیاتی بحران است (دانائی‌فرد، ۱۴۰۰). این بخش به تبیین تعریف بحران‌داری، نسبت آن با حکمرانی دولت و سیاست اضطراری (۱)، بنیان‌های هنجاری و اخلاقی آن و ساختار سه‌گانه مدل بحران‌داری می‌پردازد.

#### ۱-۳- تعریف و اصول بنیادین بحران‌داری

بحران‌داری به ظرفیت نهادی و راهبردی دولت برای پیش‌بینی، هدایت، مدیریت و اجرای پاسخ عملیاتی به بحران‌ها، به‌صورت هماهنگ و انطباق‌پذیر، اطلاق می‌شود. برخلاف رویکردهای متعارف که صرفاً بر پاسخ اضطراری یا مدیریت بلافاصله تمرکز دارند، بحران‌داری کل چرخه بحران، از آمادگی پیشینی و پاسخ تا بازسازی و یادگیری، را دربرمی‌گیرد. به اعتقاد نویسنده (۱۴۰۰)، بحران‌داری حاصل ادغام سه حوزه به‌هم‌پیوسته است: حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران؛ حوزه‌هایی که هر یک، سطحی متمایز اما وابسته از کنش عمومی را نمایندگی می‌کنند.

از حیث نظری، بحران‌داری بر چند جریان اصلی پژوهش‌های بحران استوار است. مطالعات اولیه بحران، آن را وضعیتی همراه با تهدید، فوریت و عدم قطعیت می‌دانستند که مستلزم تصمیم‌گیری سریع است (Rosenthal et al., 2001). پژوهش‌های بعدی نشان دادند که بحران‌ها نه‌تنها پدیده‌هایی فنی، بلکه رخدادهایی عمیقاً سیاسی و نهادی‌اند که قضاوت راهبردی و رهبری عمومی را می‌طلبند (Boin et al., 2016). بر این اساس، اصول بنیادین بحران‌داری را می‌توان در قالب پیش‌نگری، هماهنگی، انطباق‌پذیری و یادگیری نهادی ترسیم کرد. پیش‌نگری به شناسایی مخاطرات نوظهور و آماده‌سازی ترتیبات نهادی اشاره دارد (Stern, 2002 & Parker). هماهنگی به هم‌راستاسازی خط‌مشی‌ها، سازمان‌ها و کنشگران عملیاتی در سطوح مختلف حکمرانی مربوط می‌شود (Kettl, 2003). انطباق‌پذیری بیانگر توان نظام‌های اداری برای واکنش انعطاف‌پذیر در شرایط عدم قطعیت است (Comfort et al., 2010). در نهایت، یادگیری نهادی بر ارزیابی تجربه‌های گذشته و تبدیل آن‌ها به اصلاحات پایدار تأکید دارد (Boin et al., 2008). مجموع این اصول، بحران‌داری را به‌عنوان قابلیت پویا در دل نظام حکمرانی ملی تعریف می‌کند.

#### ۲-۳- نسبت بحران‌داری با حکمرانی حکومت و سیاست مواجهه با اضطرار

بحران‌ها فشارهای فوق‌العاده‌ای بر نظام‌های حکمرانی وارد می‌کنند و اغلب فرایندهای تصمیم‌گیری سیاسی را دگرگون می‌سازند؛ زیرا بی‌تردید دولت نقش محوری در فرایند بحران‌داری ایفا می‌کند (محمد رفیعی، ۱۳۸۷؛ سوری، ۱۳۹۴)، هرچند کشورها ساختارهای متفاوتی برای اداره بحران دارند؛ برای نمونه، بنگرید به: کمالی و میرزایی (۱۳۹۶). همان‌گونه که بوین و لاج (Lodge, Boin, 2021) نشان می‌دهند، بحران‌ها نقاط قوت و ضعف ظرفیت حکمرانی دولت‌ها را آشکار می‌کنند. در این چارچوب، بحران‌داری بخشی جدایی‌ناپذیر از ظرفیت اداره‌کنندگی حکومت محسوب می‌شود و توان نهادهای سیاسی و اداری را برای حفظ ثبات و ارائه پاسخ اثربخش به تهدیدهای اضطراری منعکس می‌سازد.

<sup>1</sup> emergency politics

همان‌طور که گفته شد، حکمرانی بحران به خطامشی‌گذاری، تنظیم‌گری، طراحی نهادی و ایجاد سازوکارهای هماهنگی برای مواجهه ملی با شرایط اضطراری اشتغال دارد. دولت‌ها ناگزیرند در شرایط بحران، منابع را بسیج کنند، سازمان‌ها را هماهنگ سازند و هم‌زمان مشروعیت و پاسخ‌گویی خود را حفظ کنند (Lægheid, 2020 & Christensen). تجربه همه‌گیری کووید ۱۹ نشان داد که تفاوت در ظرفیت خطامشی‌ای، هماهنگی نهادی و الگوهای رهبری چگونه به نتایج متفاوت ملی منجر می‌شود (Capano et al., 2020). در سطح سیاسی، بحران‌ها چالش‌هایی جدی در حوزه مشروعیت، مسئولیت‌پذیری و اقتدار تصمیم‌گیری حکومت‌ها و دولت‌ها ایجاد می‌کنند. رهبران باید میان اقدام سریع و صیانت از هنجارهای دموکراتیک توازن برقرار کنند. از نگاه بوین و همکاران (Boin and Lodge, 2021)، رهبری بحران به وظایفی چون معنابخشی به وضعیت، تصمیم‌گیری، اقناع افکار عمومی و خاتمه بحران اشاره دارد. بحران‌داری دقیقاً در همین نقطه، پیوند میان حکمرانی اداری و خطامشی اضطراری را برقرار می‌کند.

### ۳-۳- بنیان‌های هنجاری و اخلاقی بحران‌داری

بحران‌داری صرفاً یک سازه نهادی یا مدیریتی نیست، بلکه بر بنیان‌های هنجاری و اخلاقی نیز استوار است. تصمیم‌گیری در شرایط بحران، اغلب با پیامدهای عمیق اجتماعی و انسانی همراه است و مستلزم توجه به مسئولیت، انصاف، همبستگی و اعتماد عمومی است. رهبری عمومی (public leadership) نقش محوری در این بُعد ایفا می‌کند. رهبران بحران باید ضمن برخورداری از شایستگی حرفه‌ای، همدلی، شفافیت و پاسخ‌گویی را نیز نشان دهند (صمدی میار کلائی، ۱۴۰۱). از این‌رو، رهبری در بحران صرفاً به معنای هدایت سازمان‌ها نیست، بلکه ایجاد معنا، آرامش و جهت‌دهی به جامعه در شرایط عدم قطعیت است.

اعتماد عمومی یکی دیگر از ارکان هنجاری بحران‌داری است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که میزان تبعیت شهروندان از خطامشی‌های اضطراری، تا حد زیادی به اعتماد آن‌ها به دولت وابسته است (Jarvis, 2020 & Hartley). در جوامعی با سطح پایین اعتماد، حتی خطامشی‌های فنی کارآمد نیز ممکن است با مقاومت اجتماعی مواجه شوند. از این‌رو، ارتباطات شفاف و مشارکت‌جویانه برای حفظ مشروعیت ضروری است. همبستگی اجتماعی و مسئولیت جمعی نیز نقش تعیین‌کننده‌ای در تاب‌آوری جامعه دارند. برای نمونه، می‌توان به تاب‌آوری مردم ایران در دو جنگ سال‌های ۱۴۰۴-۱۴۰۵ اشاره کرد. به گفته تیرنی (Tierney, 2014)، بحران‌ها پدیده‌هایی اجتماعی‌اند که در بستر نابرابری‌ها و الگوهای آسیب‌پذیری شکل می‌گیرند. بنابراین، بحران‌داری مستلزم توجه به عدالت اجتماعی و توزیع منصفانه هزینه‌ها و منافع خطامشی‌های بحران است.

### ۳-۴- ساختار سه‌گانه بحران‌داری: حکمرانی، مدیریت و عملیات

مدل مفهومی بحران‌داری بر ساختاری سه‌گانه و پویا استوار است که شامل حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران می‌شود. این سه مؤلفه نه به‌صورت سلسله‌مراتبی، بلکه به‌شکل شبکه‌ای و تعاملی با یکدیگر در ارتباط‌اند. بر این اساس، حکمرانی بحران سطح راهبردی و نهادی نظام بحران‌داری را تشکیل می‌دهد و شامل خطامشی‌گذاری، تدوین مقررات، استانداردها و طراحی سازوکارهای هماهنگی ملی است. این سطح، جهت‌گیری کلان و مشروعیت کنش‌های بحران را تعیین می‌کند.

مدیریت بحران در سطح میانی قرار دارد و وظیفه تبدیل خطامشی‌ها به برنامه‌های اجرایی، سازمان‌دهی منابع انسانی و مالی و هماهنگی بین‌سازمانی را بر عهده دارد. کارآمدی این سطح به شبکه‌های ارتباطی و همکاری میان نهادها وابسته است (Kapucu, 2006). عملیات بحران، سطح میدانی و اجرایی مواجهه با بحران را شامل می‌شود؛ جایی که خدمات امدادی، مداخلات بهداشتی و اقدامات عملی برای کاهش آثار بحران انجام می‌گیرد. اثربخشی عملیات به کیفیت آمادگی و هماهنگی در دو سطح پیشین وابسته است.

این سه سطح از طریق حلقه‌های بازخورد مداوم به یکدیگر متصل‌اند و امکان یادگیری و انطباق نهادی را فراهم می‌کنند. از نظر مفهومی، می‌توان بحران‌داری را به‌صورت مثلثی پویا ترسیم کرد که هر ضلع آن یکی از سه مؤلفه حکمرانی، مدیریت و عملیات است و در مرکز آن، ظرفیت یکپارچه دولت برای مواجهه اثربخش با بحران قرار دارد. این مفهوم، با یکپارچه‌سازی سطوح خطامشی، مدیریت و عملیات، درک عمیق‌تری از چگونگی ارتقای آمادگی ملی و تاب‌آوری حکمرانی در شرایط اضطراری ارائه می‌دهد. فهم تفصیلی این مثلث بحران‌داری به شرح زیر حائز اهمیت است.

## ۴- فهم مثلث بحران داری

### ۱-۴- رکن اول: حکمرانی بحران؛ لایه راهبردی بحران داری

حکمرانی بحران، یا حکمرانی در بحران (شبستر، ۱۴۰۰)، بنیان راهبردی و هنجاری مفهوم بحران داری را در عرصه های گوناگون، نظیر آب (شبستر، ۱۴۰۰؛ طاعت پور و محمدی دوست، ۱۴۰۲)، سیلاب، زلزله (عظیمی و پورعزت، ۱۳۹۷) و سایر حوزه های مخاطره، تشکیل می دهد. در حالی که مدیریت بحران و عملیات بحران بیشتر بر هماهنگی سازمانی و اجرای میدانی تمرکز دارند، حکمرانی بحران چارچوب های نهادی، قانونی و راهبردی را تعیین می کند که نظام آمادگی و پاسخ ملی در برابر بحران ها در درون آن شکل می گیرد. به بیان دیگر، حکمرانی بحران نوعی محیط خطمشی ای و نهادی فراهم می سازد که در آن دولت و سایر کنشگران اجتماعی برای پیشگیری، مدیریت و بازیابی از بحران ها عمل می کنند. حکمرانی کارآمد بحران این امکان را برای دولت فراهم می سازد که مخاطرات را پیش بینی کند، چارچوب های تنظیمی منسجم ایجاد نماید، مشروعیت عمومی را حفظ کند و فرهنگ تاب آوری را در سطح جامعه تقویت نماید (Boin et al., 2016).

یکی از مهم ترین کارویژه های حکمرانی بحران، طراحی خطمشی های عمومی و چارچوب های تنظیمی برای آمادگی در برابر بحران هاست (برای نمونه، ببینید: کریمی نژاد و همکاران (۱۳۹۷) و مزینانی و مایلی (۱۴۰۰)). دولت ها باید قوانین، مقررات و ترتیبات نهادی مشخصی ایجاد کنند که مسئولیت ها و اختیارات نهادهای مختلف را در شرایط اضطراری تعیین کند. این چارچوب ها نحوه تخصیص منابع، سازوکارهای هماهنگی میان دستگاه ها و سطوح مختلف حکومت و همچنین فرایندهای برنامه ریزی برای شرایط اضطراری را مشخص می سازند. در نبود چنین ساختارهای راهبردی، واکنش به بحران ها غالباً پراکنده، مقطعی و واکنشی خواهد بود. پژوهشگران تأکید می کنند که آمادگی در برابر بحران نیازمند ظرفیت خطمشی گذاری پیش نگرانه، سازوکارهای ارزیابی ریسک، برنامه های اقتضایی و ساختارهای هماهنگی میان بخشی است (Lægheid, 2020 & Christensen). از این رو، چارچوب های تنظیمی به عنوان ستون فقرات نظام های ملی اداره بحران عمل می کنند و امکان بسیج سریع نهادها را در شرایط اضطراری فراهم می سازند.

طراحی خطمشی ها در حوزه حکمرانی بحران همچنین مستلزم ادغام اصول مدیریت ریسک در نظام اداری دولت است (دانایی فرد، ۱۴۰۰). بحران های معاصر غالباً با پیچیدگی، وابستگی متقابل و عدم قطعیت همراه اند؛ ویژگی هایی که دولت ها را ناگزیر می کند از الگوهای سنتی فرماندهی متمرکز به سوی رویکردهای حکمرانی انعطاف پذیر و شبکه ای حرکت کنند (Comfort et al., 2010). در نتیجه، خطمشی های راهبردی بحران به طور فزاینده ای بر مفاهیمی همچون تاب آوری، همکاری میان سازمانی و ظرفیت تصمیم گیری غیرمتمرکز تأکید می کنند. تجربه بحران های امنیتی و نظامی اخیر نیز نشان می دهد که انعطاف نهادی و توانایی تطبیق سریع چارچوب های خطمشی ای تا چه اندازه در مدیریت بحران های پیچیده اهمیت دارد.

بعد مهم دیگر حکمرانی بحران، تدوین استانداردها و سازوکارهای نظارت و انطباق است که آمادگی نهادی را تضمین می کند. دولت ها باید استانداردهای عملیاتی، معیارهای آمادگی و رویه های پاسخ گویی را تعریف کنند تا سازمان های عمومی و نهادهای امدادی بر اساس آن ها برنامه ریزی و عمل نمایند. استانداردسازی باعث ایجاد زبان مشترک و چارچوبی هماهنگ برای برنامه ریزی، آموزش و ارزیابی عملکرد در میان سازمان ها می شود. برای نمونه، پروتکل های واکنش اضطراری هلال احمر ایران، دستورالعمل های ارزیابی ریسک، استانداردهای ارتباطات بین سازمانی و ظرفیت گروه های داوطلبانه و مردمی به نهادهای مختلف کمک می کنند تا در شرایط بحران به صورت هماهنگ عمل کنند.

در کنار تدوین استانداردها، سازوکارهای نظارتی و انطباقی نقش اساسی در تضمین اجرای واقعی آن ها دارند. نظام های پایش، ارزیابی عملکرد، ممیزی های نهادی و گزارش دهی عمومی به دولت ها کمک می کنند میزان آمادگی سازمان ها را بررسی کنند. به گفته کتل (Kettl, 2003)، حکمرانی اثربخش بحران نه تنها مستلزم تدوین خطمشی ها، بلکه نیازمند ایجاد سازوکارهای نظارتی برای اطمینان از

اجرای آن‌هاست. در غیر این صورت، خطمشی‌های بحران ممکن است صرفاً در سطح اسناد باقی بمانند و به ظرفیت عملیاتی تبدیل نشوند.

علاوه بر این، حکمرانی بحران مستلزم آینده‌نگری راهبردی و حکمرانی پیش‌نگرانه نیز هست (رضاییان و رضاییان، ۱۳۹۵). دولت‌ها باید به‌طور مستمر مخاطرات نوظهور را رصد کرده و برای سناریوهای احتمالی آینده برنامه‌ریزی کنند. آینده‌نگری راهبردی به خطمشی‌گذاران کمک می‌کند آسیب‌پذیری‌های ساختاری را شناسایی کرده و خطمشی‌های پیشگیرانه طراحی کنند. به گفته پارکر و استرن (Parker and Stern, 2002)، بسیاری از بحران‌ها پیش از تبدیل شدن به وضعیت اضطراری آشکار، نشانه‌هایی تدریجی دارند؛ از این رو، شناسایی زودهنگام و پیشگیری از بحران، بخش مهمی از حکمرانی اثربخش محسوب می‌شود. این رویکرد مستلزم توسعه نظام‌های هوشمندی ریسک، تحلیل سناریو و سازوکارهای یادگیری نهادی است.

آینده‌نگری راهبردی با ابعاد اخلاقی حکمرانی بحران نیز پیوندی نزدیک دارد. تصمیم‌گیری در شرایط بحران اغلب مستلزم ایجاد تعادل میان امنیت عمومی، ثبات اقتصادی و آزادی‌های فردی است. بنابراین، دولت‌ها باید بر اساس چارچوب‌های اخلاقی روشن عمل کنند. اصولی همچون شفافیت، تناسب در اقدامات، مسئولیت‌پذیری و احترام به حقوق شهروندی به خطمشی‌گذاران کمک می‌کند تا تصمیم‌های اضطراری را با ارزش‌های دموکراتیک هماهنگ نگه دارند. پژوهش‌های مربوط به رهبری بحران نشان می‌دهد که رفتار اخلاقی و ارتباطات شفاف نقش مهمی در حفظ اعتماد عمومی در دوران بحران دارند (Boin et al., 2013).

پاسخ‌گویی عمومی نیز یکی از عناصر کلیدی حکمرانی بحران است. از آنجا که تصمیم‌های مربوط به بحران غالباً با اختیارات فوق‌العاده و تغییرات سریع خطمشی‌ای همراه است، ضروری است که این تصمیم‌ها تحت نظارت نهادهای دموکراتیک قرار داشته باشند. سازوکارهایی مانند نظارت مجلس، ارزیابی‌های مستقل و انتشار گزارش‌های عمومی درباره عملکرد دولت در بحران، به حفظ مشروعیت سیاسی کمک می‌کنند. علاوه بر این، چنین سازوکارهایی زمینه یادگیری نهادی را نیز فراهم می‌سازند. بوین و همکاران (Boin, McConnell, and 't Hart, 2008) تأکید می‌کنند که ارزیابی‌های پس از بحران برای شناسایی نقاط قوت و ضعف خطمشی‌ها و تقویت ظرفیت حکمرانی در آینده ضروری است.

در نهایت، حکمرانی بحران نقش مهمی در شکل‌دهی فرهنگ ملی بحران ایفا می‌کند؛ فرهنگی که مجموعه‌ای از ارزش‌ها، هنجارها و نگرش‌های مشترک جامعه نسبت به مخاطرات و آمادگی در برابر آن‌ها را دربرمی‌گیرد. دولت‌ها از طریق آموزش عمومی، برنامه‌های آگاهی‌بخشی و آموزش‌های تخصصی می‌توانند در توسعه چنین فرهنگی نقش‌آفرینی کنند. این اقدامات شهروندان، سازمان‌ها و جوامع محلی را تشویق می‌کند تا در کاهش ریسک و آمادگی در برابر بحران مشارکت فعال داشته باشند. تقویت فرهنگ بحران به افزایش تاب‌آوری اجتماعی نیز کمک می‌کند. تجربه‌های ملی در مواجهه با بحران‌های امنیتی و اجتماعی نشان می‌دهد که فرهنگ عمومی، اعتماد اجتماعی و مشارکت شهروندان می‌تواند در کاهش پیامدهای بحران و تقویت ظرفیت بازبازی جامعه نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد. به گفته تیرنی (Tierney, 2014)، تاب‌آوری در برابر بحران‌ها تنها به ظرفیت نهادی وابسته نیست، بلکه به سطح اعتماد اجتماعی و مشارکت جامعه نیز مرتبط است. هنگامی که شهروندان از مخاطرات آگاه باشند و به نهادهای عمومی اعتماد داشته باشند، احتمال همکاری آنان با خطمشی‌های اضطراری و مشارکت در فرایند بازبازی بیشتر خواهد بود.

## ۲-۴- رکن دوم: مدیریت بحران؛ لایه سازمانی بحران‌داری

مدیریت بحران نمایانگر لایه سازمانی و اداری بحران‌داری است. در حالی که حکمرانی بحران چارچوب‌های راهبردی و هنجاری مواجهه با وضعیت‌های اضطراری را تعیین می‌کند، مدیریت بحران بر تبدیل این جهت‌گیری‌های راهبردی به اقدامات سازمانی هماهنگ تمرکز دارد. این حوزه در سطح مدیریتی دولت عمل می‌کند؛ جایی که خطمشی‌ها، برنامه‌ها و مقررات به ترتیبات اجرایی و اداری عملی تبدیل می‌شوند. از این منظر، مدیریت بحران به‌عنوان حلقه اتصال میان حکمرانی راهبردی و پاسخ عملیاتی عمل می‌کند و اطمینان می‌دهد که نهادها برای مواجهه با بحران‌ها به‌درستی سازمان‌دهی، تجهیز و هماهنگ شده‌اند (Boin et al., 2016).

یکی از کارویژه‌های اصلی مدیریت بحران، برنامه‌ریزی و هماهنگی ترتیبات نهادی برای آمادگی و پاسخ به بحران است. اداره اثربخش بحران مستلزم آن است که دولت‌ها برنامه‌های جامع و منسجمی تدوین کنند که در آن نقش‌ها، مسئولیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری سازمان‌های مختلف به‌طور شفاف مشخص شده باشد. این برنامه‌ها معمولاً شامل برنامه‌های اقتضایی، چارچوب‌های پاسخ اضطراری و برنامه‌های تداوم فعالیت دولت در شرایط بحران هستند. از طریق چنین فرایندهای برنامه‌ریزی، سازمان‌ها می‌توانند اختلالات احتمالی را پیش‌بینی کرده و رویه‌های ساختاریافته‌ای برای واکنش به وضعیت‌های اضطراری ایجاد کنند.

هماهنگی نهادی در این میان اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا بحران‌های معاصر اغلب چندبخشی و چندسطحی هستند. جنگ، بلایای طبیعی، بحران‌های بهداشتی یا اختلالات فناورانه معمولاً محدود به یک سازمان یا حوزه خط‌مشی‌ای خاص باقی نمی‌مانند. بنابراین، مدیریت بحران باید تضمین کند که وزارتخانه‌ها، نهادهای محلی، سازمان‌های امدادی و سایر دستگاه‌های تخصصی در چارچوبی هماهنگ فعالیت کنند. تجربه‌های اخیر در حوزه مدیریت تأمین سوخت و کالاهای اساسی در شرایط بحرانی نیز نشان می‌دهد که هماهنگی نهادی و سازمانی، نقشی تعیین‌کننده در حفظ تداوم خدمات عمومی و کاهش اختلالات اجتماعی دارد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که تعیین روشن ترتیبات نهادی و خطوط مسئولیت می‌تواند از ابهام در زمان بحران بکاهد و سرعت و اثربخشی پاسخ دولت را افزایش دهد (Læg Reid, 2020 & Christensen).

بعد مهم دیگر مدیریت بحران، تخصیص و بسیج منابع لازم برای آمادگی و پاسخ به بحران است. موفقیت در مدیریت بحران تا حد زیادی به در دسترس بودن منابع مالی، نیروی انسانی آموزش‌دیده، زیرساخت‌های فناورانه و ظرفیت‌های لجستیکی وابسته است. مدیران بحران مسئول اطمینان از این هستند که این منابع به‌صورت راهبردی میان سازمان‌ها توزیع شوند و در شرایط اضطراری به‌سرعت قابل استفاده باشند.

تخصیص منابع صرفاً یک فعالیت فنی نیست، بلکه وظیفه‌ای مدیریتی و راهبردی محسوب می‌شود. دولت‌ها باید تصمیم بگیرند که منابع محدود چگونه میان حوزه‌های مختلف ریسک اولویت‌بندی شوند و چگونه میان سرمایه‌گذاری در آمادگی و سایر نیازهای خط‌مشی‌ای تعادل برقرار گردد. برای مثال، آمادگی در حوزه سلامت عمومی مستلزم سرمایه‌گذاری مستمر در زیرساخت‌های درمانی، نظام‌های پایش بیماری و نیروی انسانی متخصص است. به همین ترتیب، نظام‌های مدیریت بلایای طبیعی به تجهیزات امدادی، فناوری‌های ارتباطی و تیم‌های تخصصی واکنش نیاز دارند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که کمبود منابع یا تخصیص نامناسب آن‌ها می‌تواند حتی در صورت وجود چارچوب‌های حکمرانی مناسب، ظرفیت پاسخ به بحران را به‌طور جدی تضعیف کند (Kettl, 2003).

در سال‌های اخیر، منابع فناورانه نیز به یکی از عناصر کلیدی مدیریت بحران تبدیل شده‌اند. سامانه‌های ارتباطات دیجیتال، فناوری‌های هشدار سریع و بسترهای تبادل داده به دولت‌ها کمک می‌کنند تا مخاطرات را سریع‌تر شناسایی کرده و واکنش‌های هماهنگ‌تری ارائه دهند. این فناوری‌ها آگاهی موقعیتی<sup>۱</sup> را تقویت کرده و امکان تبادل اطلاعات در زمان واقعی میان سازمان‌های مختلف را در پرتو تحلیل داده‌های کلان فراهم می‌کنند (بختیاری رضانی، ۱۴۰۴)؛ امری که در مدیریت بحران‌های پیچیده و سریع‌التغییر اهمیت اساسی دارد (Comfort et al., 2010).

سومین مؤلفه مهم مدیریت بحران، هماهنگی شبکه‌ای میان سطوح مختلف حکومت و سازمان‌های دولتی است. در بسیاری از کشورها، مسئولیت‌های مرتبط با مدیریت بحران میان سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی توزیع شده است. از این رو، مدیریت بحران مستلزم ایجاد شبکه‌های همکاری است که امکان تبادل اطلاعات، هماهنگی منابع و هم‌راستاسازی اقدامات را میان این سطوح فراهم کند.

در این زمینه، مفهوم حکمرانی شبکه‌ای اهمیت ویژه‌ای یافته است. برخلاف الگوهای سنتی مبتنی بر سلسله‌مراتب اداری، مدیریت بحران در عصر جدید بیش از پیش بر همکاری افقی میان سازمان‌ها تأکید می‌کند. تشکیل کارگروه‌های بین‌سازمانی، مراکز فرماندهی مشترک و سازوکارهای همکاری میان‌بخشی می‌تواند توانمندی‌های نهادهای مختلف را در قالب یک نظام هماهنگ ادغام کند. تجربه هماهنگی میان استانداران و سطوح ملی تصمیم‌گیری در شرایط بحرانی نیز نشان می‌دهد که تفویض اختیار، ارتباطات منظم و

<sup>1</sup> situational awareness

شبکه‌سازی مدیریتی می‌تواند سرعت تصمیم‌گیری و پاسخ‌دهی را افزایش دهد. این سازوکارهای همکاری، به‌ویژه در بحران‌های گسترده که هیچ سازمانی به‌تنهایی از منابع و تخصص کافی برخوردار نیست، اهمیت زیادی دارند (Ansell et al., 2010). هماهنگی شبکه‌ای همچنین فراتر از نهادهای دولتی گسترش می‌یابد و سازمان‌های جامعه مدنی، بخش خصوصی و گروه‌های اجتماعی را نیز برای مشارکت در مدیریت بحران دربرمی‌گیرد. مشارکت‌های عمومی - خصوصی می‌توانند در حوزه‌هایی مانند حفاظت از زیرساخت‌های حیاتی، مدیریت زنجیره تأمین و پشتیبانی لجستیکی نقش مهمی ایفا کنند. با ادغام این بازیگران متنوع در شبکه‌های مدیریت بحران، دولت‌ها می‌توانند ظرفیت پاسخ خود را گسترش داده و تاب‌آوری کلی نظام بحران را افزایش دهند (مهدیه و نظری، ۱۴۰۳).

در کنار هماهنگی و مدیریت منابع، مدیریت اثربخش بحران مستلزم وجود نظام‌های پایش، ارزیابی و بازخورد برای بهبود مستمر عملکرد نهادی است. نظام‌های پایش به دولت‌ها امکان می‌دهند میزان اجرای برنامه‌های بحران و سطح آمادگی سازمان‌ها را بررسی کنند. برگزاری مانورها، تمرین‌های شبیه‌سازی و برنامه‌های آموزشی منظم نیز به آزمون ظرفیت‌های نهادی و شناسایی نقاط ضعف احتمالی کمک می‌کند.

از سوی دیگر، فرایندهای ارزشیابی، به‌ویژه پس از وقوع بحران، اهمیت زیادی دارند. ارزشیابی‌های پس‌بحران اطلاعات ارزشمندی درباره نحوه عملکرد سازمان‌ها، اثربخشی خط‌مشی‌ها و نیازهای اصلاحی فراهم می‌کنند. این ارزشیابی‌ها به یادگیری سازمانی کمک کرده و دولت‌ها را قادر می‌سازند ساختارها و رویه‌های مدیریت بحران خود را بر اساس تجربیات گذشته اصلاح کنند. به گفته بوین و همکاران (Boin et al., 2008)، یادگیری نهادی یکی از عناصر اساسی مدیریت بحران است؛ زیرا به دولت‌ها کمک می‌کند نظام‌های خود را در برابر مخاطرات آینده سازگارتر و کارآمدتر سازند.

سازوکارهای بازخورد نیز از طریق انتقال اطلاعات از سطح عملیاتی به سطوح مدیریتی و راهبردی، مدیریت بحران را تقویت می‌کنند. داده‌ها و تجربیات حاصل از عملیات بحران می‌تواند در اصلاح خط‌مشی‌ها، بهبود برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های مربوط به تخصیص منابع مورد استفاده قرار گیرد. این چرخه بازخورد سبب می‌شود که نظام مدیریت بحران پویا باقی بماند و بتواند خود را با تغییرات محیطی و مخاطرات نوظهور تطبیق دهد.

در مجموع، مدیریت بحران موتور سازمانی بحران‌داری محسوب می‌شود. این حوزه چارچوب‌های راهبردی حکمرانی بحران را به اقدامات اداری هماهنگ تبدیل می‌کند و نهادها را برای اجرای پاسخ‌های عملیاتی آماده می‌سازد. از طریق برنامه‌ریزی نظام‌مند، تخصیص راهبردی منابع، هماهنگی شبکه‌ای و ارزیابی مستمر، مدیریت بحران ظرفیت نهادی لازم برای مواجهه با بحران‌های پیچیده را ایجاد می‌کند.

در چارچوب نظری بحران‌داری، مدیریت بحران نقش پل ارتباطی میان حکمرانی و عملیات را ایفا می‌کند. در حالی که حکمرانی جهت‌گیری راهبردی را تعیین می‌کند و عملیات پاسخ میدانی را اجرا می‌نماید، مدیریت بحران ساختارهای سازمانی لازم را برای پیوند این دو سطح فراهم می‌سازد. بنابراین، تقویت این لایه سازمانی برای کارآمدی نظام‌های ملی بحران و افزایش تاب‌آوری دولت در برابر بحران‌های پیچیده و نوظهور امری ضروری است.

### ۳-۴- رکن سوم: عملیات بحران؛ لایه تاکتیکی و اجرایی بحران‌داری

عملیات بحران لایه تاکتیکی و اجرایی نظام بحران‌داری را تشکیل می‌دهد. در حالی که حکمرانی بحران جهت‌گیری‌های راهبردی را تعیین می‌کند و مدیریت بحران ظرفیت‌های نهادی و سازمانی را سامان‌دهی می‌نماید، عملیات بحران نقطه‌ای است که در آن خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و سازوکارهای هماهنگی به اقدامات عینی و میدانی تبدیل می‌شوند. این رکن بر پاسخ در زمان واقعی، اجرای میدانی و مدیریت فوری وضعیت‌های اضطراری تمرکز دارد. در واقع، در این حوزه است که کارآمدی نظام بحران‌داری ملی بیش از هر

جای دیگر برای شهروندان قابل مشاهده می‌شود؛ زیرا جان انسان‌ها، زیرساخت‌ها و اعتماد عمومی مستقیماً به کیفیت عملکرد عملیاتی وابسته است (Boin et al., 2016).

یکی از مؤلفه‌های اساسی عملیات بحران، استقرار و نحوه عمل نظام‌های پاسخ اضطراری در زمان واقعی است. این نظام‌ها به دولت‌ها و نهادهای امدادی امکان می‌دهند که حوادث را به سرعت شناسایی کنند، شرایط در حال تحول را ارزیابی نمایند و پاسخ مناسب را در کوتاه‌ترین زمان ممکن آغاز کنند. مراکز عملیات مواجهه با اضطرار، سامانه‌های فرماندهی و کنترل و سازوکارهای هشدار سریع در این زمینه نقش حیاتی ایفا می‌کنند. این سامانه‌ها اطلاعات را از مآخذ مختلف، مانند حسگرها، گزارش‌های میدانی، داده‌های پایش سلامت و سامانه‌های هشدار عمومی، دریافت و تلفیق می‌کنند تا تصویری جامع از وضعیت بحران ایجاد شود.

در این میان، آگاهی موقعیتی برای تصمیم‌گیری عملیاتی بسیار حیاتی است. بدون اطلاعات دقیق و به‌موقع، نیروهای پاسخ‌دهنده ممکن است شدت بحران را به‌درستی ارزیابی نکنند یا منابع را به‌طور نامناسب تخصیص دهند. پژوهش‌های حوزه مدیریت بحران نشان می‌دهد که سرعت و کیفیت جریان اطلاعات، اغلب تعیین‌کننده موفقیت یا شکست عملیات پاسخ به بحران است (Comfort et al., 2010). به همین دلیل، دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای در توسعه بسترهای دیجیتال و فناوری‌های ارتباطی یکپارچه سرمایه‌گذاری می‌کنند تا سازمان‌های مختلف بتوانند در زمان بحران اطلاعات را به‌صورت یکپارچه و سریع به اشتراک بگذارند.

بعد مهم دیگر عملیات بحران، عملیات میدانی و هماهنگی میان‌سازمانی است. عملیات میدانی به مجموعه اقداماتی اشاره دارد که توسط نیروهای امدادی و عملیاتی در محل بحران انجام می‌شود؛ از جمله عملیات جست‌وجو و نجات، امداد رسانی پزشکی، تخلیه مناطق خطر، حفاظت از زیرساخت‌های حیاتی و حفظ نظم عمومی. این فعالیت‌ها معمولاً در شرایطی انجام می‌شوند که با عدم قطعیت، فشار زمانی و محدودیت منابع همراه است؛ از این‌رو، نیازمند سطح بالایی از هماهنگی میان سازمان‌های مختلف هستند.

در این سطح، مواجهه اجتماع‌محور برای یاری دولت در بحران‌داری اهمیت می‌یابد (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۲؛ صالحی نودز و همکاران، ۱۴۰۰). همچنین حضور سازمان‌های مردم‌نهاد (حبیب‌پور گتایی و کاری جعفری، ۱۳۹۸) و به‌طور کلی نیروهای مردمی (محمدی سیرت، ۱۴۰۰؛ حسینی جیردهی و نورمحمد، ۱۴۰۳) در تقویت ظرفیت عملیاتی بحران‌داری حائز اهمیت است. تجربه مشارکت هلال احمر، گروه‌های داوطلبانه و ظرفیت‌های مردمی در سامان‌دهی مراکز خدماتی و حمایت از خانواده‌های آسیب‌دیده در شرایط بحرانی نیز نشان می‌دهد که عملیات بحران، صرفاً امری دولتی نیست، بلکه به شبکه‌ای از کنشگران رسمی و غیررسمی وابسته است.

از سوی دیگر، هماهنگی میان‌سازمانی در بحران‌های پیچیده اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا در چنین شرایطی چندین واحد پاسخ‌دهنده به‌طور هم‌زمان در صحنه عملیات حضور دارند (عبدی دانشپور و همکاران، ۱۳۹۵). نیروهای پلیس، آتش‌نشانی، تیم‌های پزشکی، واحدهای نظامی و سازمان‌های داوطلب باید فعالیت‌های خود را هماهنگ کنند تا از موازی‌کاری، خلأ عملیاتی یا تعارض در اقدامات جلوگیری شود. در بسیاری از کشورها از نظام‌های فرماندهی حادثه (۱) و چارچوب‌های عملیات مشترک برای ایجاد ساختارهای رهبری روشن و مجاری ارتباطی مشخص در میدان استفاده می‌شود. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که هماهنگی اثربخش در عملیات بحران نه تنها به ساختارهای رسمی فرماندهی، بلکه به اعتماد متقابل، درک مشترک و تمرین‌های مشترک پیشین میان سازمان‌های پاسخ‌دهنده نیز وابسته است (Ansell et al., 2010).

هماهنگی عملیاتی همچنین میان سطوح مختلف حکومت اهمیت دارد. تجربه بحران‌های ملی نشان می‌دهد که هماهنگی میان نهادهای مرکزی، مقامات محلی، نیروهای تخصصی و دستگاه‌های پشتیبان، برای پیشگیری از پراکندگی تصمیم‌ها و افزایش اثربخشی عملیات ضروری است. در بسیاری از موارد، مقامات محلی نخستین نیروهای پاسخ‌دهنده هستند، در حالی که نهادهای منطقه‌ای و ملی منابع و پشتیبانی بیشتری فراهم می‌کنند. بنابراین، ایجاد هماهنگی عمودی میان این سطوح برای گسترش و تقویت پاسخ در بحران‌های گسترده ضروری است. ناکارآمدی در این نوع هماهنگی می‌تواند به تأخیر در تصمیم‌گیری، سردرگمی سازمانی و اقدامات متناقض منجر شود و در نهایت، اثربخشی عملیات را کاهش دهد.

<sup>1</sup> Incident Command Systems

یکی دیگر از ابعاد مهم عملیات بحران، ارتباطات و تصمیم‌گیری در شرایط فشار است. تصمیم‌گیران عملیاتی اغلب ناچارند در مدت‌زمان کوتاه و بر اساس اطلاعات ناقص یا در حال تغییر تصمیم‌گیری کنند. این تصمیم‌ها ممکن است شامل اولویت‌بندی عملیات نجات، اعمال محدودیت‌های تردد یا تخصیص منابع محدود باشد. فضای پرتنش عملیات بحران، احتمال بروز خطاهای شناختی، سوءتفاهم‌های ارتباطی و اختلال در انتقال اطلاعات را افزایش می‌دهد.

بنابراین، وجود نظام‌های ارتباطی مؤثر در سطوح درون‌سازمانی و میان‌سازمانی اهمیت حیاتی دارد. استفاده از پروتکل‌های ارتباطی استاندارد، اصطلاحات مشترک و مجاری ارتباطی قابل اعتماد به انتقال دقیق و سریع اطلاعات کمک می‌کند. علاوه بر این، رهبران عملیاتی باید قادر باشند تصمیم‌های خود را به‌طور شفاف به نیروهای خط مقدم منتقل کنند و در صورت تغییر شرایط، دستورات را به‌سرعت به‌روزرسانی نمایند. مطالعات حوزه رهبری بحران نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری تطبیقی و ارتباطات شفاف می‌تواند کارآمدی عملیات را افزایش دهد و از بروز سردرگمی در شرایط اضطراری جلوگیری کند (Overdijk et al., 2013).

در کنار ارتباطات درون‌سازمانی، ارتباط با افکار عمومی نیز بخش مهمی از عملیات بحران محسوب می‌شود. تجربه‌های اخیر نشان می‌دهد که نقش رسانه‌ها، اطلاع‌رسانی رسمی و مدیریت پیام‌های عمومی در شرایط بحران، در حفظ آرامش اجتماعی و تقویت اعتماد عمومی اهمیت بالایی دارد. در زمان بحران، شهروندان برای دریافت هشدارها، راهنمایی‌ها و اطمینان‌بخشی به نهادهای مسئول وابسته هستند. بنابراین، نظام‌های عملیات بحران باید سازوکارهایی برای انتشار اطلاعات دقیق و به‌موقع از طریق رسانه‌های سنتی، شبکه‌های دیجیتال و سامانه‌های هشدار اضطراری فراهم کنند. انتشار اطلاعات نادرست یا پیام‌های متناقض می‌تواند اعتماد عمومی را تضعیف کرده و همکاری مردم با اقدامات اضطراری را کاهش دهد.

بر این اساس، سامانه‌های اطلاعاتی و لجستیکی نیز ستون فقرات عملیات مؤثر بحران محسوب می‌شوند. سامانه‌های اطلاعاتی از طریق جمع‌آوری، تحلیل و توزیع داده‌ها به پشتیبانی تصمیم‌گیری عملیاتی کمک می‌کنند. این سامانه‌ها امکان پایش وضعیت حادثه، ردیابی استقرار منابع و ارزیابی پیشرفت عملیات را فراهم می‌سازند. در مقابل، سامانه‌های لجستیکی وظیفه تأمین و انتقال تجهیزات، نیروهای انسانی و اقلام ضروری به مناطق آسیب‌دیده را بر عهده دارند. ترکیب این دو نظام امکان می‌دهد واحدهای عملیاتی در شرایط دشوار نیز عملکرد مؤثری داشته باشند.

چالش‌های لجستیکی اغلب از دشوارترین ابعاد عملیات بحران به شمار می‌روند. تخریب زیرساخت‌ها، اختلال در شبکه‌های حمل‌ونقل و کمبود منابع می‌تواند عملیات امدادی را با مشکل مواجه کند. بنابراین، برنامه‌ریزی دقیق لجستیکی و هماهنگی مؤثر در توزیع منابع برای تداوم عملیات در بحران‌های طولانی‌مدت ضروری است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که ناکارآمدی در مدیریت لجستیک، مانند تأخیر در ارسال تجهیزات پزشکی یا تأمین نامناسب پناهگاه‌ها، می‌تواند پیامدهای بحران را به‌طور قابل توجهی تشدید کند (Tierney, 2014).

در سال‌های اخیر، فناوری‌های جدید تحول چشمگیری در عملیات بحران ایجاد کرده‌اند. سامانه‌های اطلاعات جغرافیایی، پهپادها، تصاویر ماهواره‌ای و برنامه‌های داده‌محور موبایلی امکان پایش دقیق‌تر وضعیت بحران را فراهم می‌کنند. این ابزارها به نیروهای عملیاتی کمک می‌کنند مناطق آسیب‌دیده را نقشه‌برداری کنند، میزان خسارت را ارزیابی نمایند و منابع را با دقت بیشتری تخصیص دهند. با این حال، بهره‌گیری موفق از این فناوری‌ها نیازمند آموزش مناسب، قابلیت همکاری میان سامانه‌ها و چارچوب‌های حکمرانی داده است. در مجموع، عملیات بحران لایه تاکتیکی و اجرایی بحران‌داری است که در آن جهت‌گیری‌های راهبردی و ظرفیت‌های سازمانی به اقدام عملی تبدیل می‌شود. از طریق نظام‌های پاسخ اضطراری در زمان واقعی، عملیات میدانی هماهنگ، ارتباطات و تصمیم‌گیری مؤثر، سامانه‌های اطلاعاتی و لجستیکی کارآمد و سازوکارهای یادگیری مستمر، عملیات بحران نقش تعیین‌کننده‌ای در مدیریت موفق وضعیت‌های اضطراری ایفا می‌کند.

در چارچوب نظری بحران‌داری، عملیات بحران به‌طور مستقل عمل نمی‌کند، بلکه به هدایت راهبردی حکمرانی بحران و پشتیبانی سازمانی مدیریت بحران وابسته است. زمانی که این سه رکن به‌طور هماهنگ عمل کنند، نظام بحران‌داری قادر خواهد بود با سرعت

و کارآمدی به بحران‌ها پاسخ دهد، خود را با شرایط متغیر سازگار کند و از طریق یادگیری مستمر، تاب‌آوری ملی را در برابر بحران‌های آینده تقویت نماید.

## ۵- مدل یکپارچه بحران‌داری ملی

مدل یکپارچه بحران‌داری ملی، چارچوبی مفهومی ارائه می‌دهد که سه رکن اصلی، یعنی حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران، را در قالب یک نظام پویا و منسجم به یکدیگر پیوند می‌دهد. در این چارچوب، این ارکان نه به‌عنوان حوزه‌هایی مجزا، بلکه به‌مثابه لایه‌هایی به‌هم‌پیوسته در ساختار حکمرانی دولت در نظر گرفته می‌شوند که از طریق تعاملات عمودی و افقی با یکدیگر ارتباط دارند. چنین رویکردی پاسخی به پیچیدگی، سرعت و درهم‌تنیدگی بحران‌های معاصر است؛ بحران‌هایی که مدیریت آن‌ها با رویکردهای جزیره‌ای و تفکیک‌شده امکان‌پذیر نیست.

در هسته این مدل، مفهوم هم‌افزایی راهبردی، سازمانی و عملیاتی قرار دارد. این هم‌افزایی بدین معناست که چشم‌اندازهای راهبردی، ظرفیت‌های نهادی و اقدامات میدانی در چرخه‌ای مستمر از هماهنگی و تعامل قرار می‌گیرند. کارآمدی نظام بحران‌داری ملی نه تنها به توانمندی هر یک از ارکان وابسته است، بلکه به کیفیت ارتباط، هماهنگی و یادگیری میان آن‌ها نیز بستگی دارد.

### ۱-۵- تعاملات عمودی و افقی میان ارکان سه‌گانه

چارچوب یکپارچه بحران‌داری بر دو نوع تعامل اساسی استوار است: یکپارچگی عمودی و هماهنگی افقی. تعامل عمودی به هم‌راستایی سطح راهبردی تا سطح تاکتیکی اشاره دارد. در بُعد عمودی، بحران‌داری در سه سطح اصلی عمل می‌کند: نخست، سطح راهبردی یا حکمرانی بحران است. در این سطح، ارزش‌ها، اولویت‌ها، ادراکات از ریسک و چارچوب‌های خط‌مشی‌ای بلندمدت تعریف می‌شوند. این لایه مسئول تدوین قوانین، تعیین اختیارات نهادی و شکل‌دهی به استانداردهای ملی برای آمادگی و پاسخ به بحران است.

دوم، سطح سازمانی یا مدیریت بحران است. در این سطح، جهت‌گیری‌های راهبردی به سازوکارهای نهادی تبدیل می‌شوند. مدیریت بحران با طراحی برنامه‌ها، تخصیص منابع، ایجاد شبکه‌های میان‌سازمانی و توسعه ظرفیت‌های اداری، خط‌مشی‌های کلان را عملیاتی می‌کند.

سوم، سطح عملیاتی یا عملیات بحران است. این سطح بر اجرای میدانی و پاسخ در زمان واقعی تمرکز دارد؛ از جمله عملیات امدادی، هماهنگی در صحنه حادثه، تصمیم‌گیری تحت فشار و اجرای اقدامات فوری برای مهار بحران. یکپارچگی عمودی تضمین می‌کند که اهداف راهبردی به اقدامات عملیاتی تبدیل شوند و در عین حال، واقعیت‌های میدانی نیز به اصلاح خط‌مشی‌های راهبردی کمک کنند. در نظام‌های کارآمد بحران‌داری، خط‌مشی‌هایی که در سطح حکمرانی تدوین می‌شوند با ظرفیت‌ها و محدودیت‌های اجرایی سازگارند؛ زیرا بر اساس بازخوردهای مدیریتی و عملیاتی طراحی شده‌اند. در مقابل، شکست در یکپارچگی عمودی، مانند خط‌مشی‌های غیرواقع‌بینانه، ضعف در ترجمه مدیریتی یا گسست میان تصمیم‌های مرکزی و عملیات میدانی، از مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی در پاسخ ملی به بحران‌ها به شمار می‌رود.

از سوی دیگر، تعامل افقی به هماهنگی شبکه‌ای یا انسجام سازمانی برای اجرای خط‌مشی‌های حکمرانی بحران اشاره دارد (ترکیان و همکاران، ۱۴۰۱). بر این اساس، در بُعد افقی، بحران‌داری بر هماهنگی میان بازیگران مختلف، از جمله وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، سطوح مختلف حکومت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی، تأکید دارد. از آنجا که بحران‌ها اغلب مرزهای سازمانی و جغرافیایی را نادیده می‌گیرند، مدیریت اثربخش آن‌ها نیازمند همکاری شبکه‌ای میان بازیگران متعدد است.

سازوکارهایی مانند کارگروه‌های میان‌سازمانی، مراکز فرماندهی مشترک و مشارکت‌های عمومی - خصوصی امکان می‌دهند تا منابع و ظرفیت‌ها در قالب پاسخی هماهنگ بسیج شوند. بر این اساس، هماهنگی افقی تنها به ساختارهای رسمی وابسته نیست، بلکه به اعتماد، فرهنگ همکاری و درک مشترک میان سازمان‌ها نیز بستگی دارد؛ عواملی که از طریق تمرین‌های مشترک، برنامه‌ریزی جمعی و

تجربه‌های عملیاتی مشترک شکل می‌گیرند. از این منظر، بحران‌داری ظرفیت هماهنگی میان‌سازمانی را به‌عنوان یک دارایی راهبردی ملی در نظر می‌گیرد.

## ۲-۵- چرخه بازخورد: از عملیات به مدیریت و حکمرانی

یکی از ویژگی‌های بنیادین مدل بحران‌داری، وجود چرخه بازخورد مستمر میان سطوح مختلف آن است. عملیات بحران در میدان عمل، داده‌ها و تجربه‌های ارزشمندی تولید می‌کند؛ از جمله نقاط قوت و ضعف پاسخ میدانی، مشکلات ارتباطی یا لجستیکی، کمبود تجهیزات، کاستی‌های آموزشی و محدودیت‌های ناشی از اختیارات قانونی. این اطلاعات از طریق گزارش‌های پس از عملیات، جلسات ارزیابی و شاخص‌های عملکرد به سطوح مدیریتی منتقل می‌شود.

بر این اساس، مدیریت بحران این تجربه‌های عملیاتی را تحلیل و به دانش سازمانی تبدیل می‌کند. نتایج این تحلیل‌ها می‌تواند به اصلاح برنامه‌های اضطراری، بازنگری در تخصیص منابع یا پیشنهاد اصلاحات ساختاری و قانونی منجر شود؛ برای نمونه، بنگرید به: ماهر و همکاران (۱۳۹۹). در این مرحله، نهادهای حکمرانی، مانند قوه مجریه، نهادهای قانون‌گذاری و دستگاه‌های نظارتی، از این اطلاعات برای به‌روزرسانی خط‌مشی‌ها و چارچوب‌های قانونی استفاده می‌کنند.

چرخه بازخورد زمانی کامل می‌شود که خط‌مشی‌ها و اصلاحات جدید دوباره به سطوح پایین‌تر منتقل شوند. در این چرخه، حکمرانی جهت‌گیری‌های جدید را تعیین می‌کند، مدیریت آن‌ها را به برنامه‌ها و سازوکارهای اجرایی تبدیل می‌کند و عملیات بحران آن‌ها را در بحران‌های بعدی به اجرا درمی‌آورد. این فرایند موجب می‌شود بحران‌داری به نظامی یادگیرنده تبدیل شود که توانایی تطبیق و بهبود مستمر دارد.

## ۳-۵- شایستگی‌های اصلی بحران‌داری

در مدل یکپارچه بحران‌داری، چهار شایستگی کلیدی وجود دارد که در تمامی ارکان نظام بحران‌داری نقش اساسی ایفا می‌کنند. نخست، پیش‌بینی است. پیش‌بینی به توانایی شناسایی و ارزیابی تهدیدهای نوظهور پیش از تبدیل شدن آن‌ها به بحران اشاره دارد. این شایستگی شامل آینده‌پژوهی راهبردی، تحلیل ریسک، پایش تهدیدها و بهره‌گیری از سامانه‌های هشدار زودهنگام است. دوم، هماهنگی است. هماهنگی به توانایی هم‌راستا کردن اقدامات بازیگران مختلف در شرایط بحران اشاره دارد. این شایستگی با تعریف روشن نقش‌ها و مسئولیت‌ها، ایجاد سامانه‌های ارتباطی و اطلاعاتی مشترک، رهبری شبکه‌ای و همکاری میان‌سازمانی تحقق می‌یابد.

سوم، تاب‌آوری است. تاب‌آوری به توانایی نظام‌های حکمرانی و جامعه برای جذب شوک‌ها، حفظ کارویژه‌های حیاتی و بازیابی پس از بحران اشاره دارد. عناصر کلیدی این شایستگی شامل انعطاف‌پذیری نهادی، برنامه‌های تداوم حکمرانی و توانایی سازگاری با شرایط نامطمئن است.

چهارم، یادگیری است. یادگیری به توانایی تبدیل تجربه‌های بحران به اصلاحات و بهبودهای آینده اشاره دارد. این شایستگی شامل ارزیابی‌های صادقانه پس از بحران، ایجاد حافظه نهادی و اصلاح خط‌مشی‌ها و ساختارها بر اساس تجربه‌های گذشته است. در مجموع، مدل یکپارچه بحران‌داری ملی چارچوبی نظام‌مند برای درک و تقویت توانایی دولت‌ها در مواجهه با بحران‌های پیچیده ارائه می‌دهد. این مدل با تأکید بر تعامل عمودی و افقی میان ارکان سه‌گانه، ایجاد چرخه‌های بازخورد و توسعه شایستگی‌های کلیدی، یعنی پیش‌بینی، هماهنگی، تاب‌آوری و یادگیری، بحران‌داری را از واکنشی مقطعی به قابلیت راهبردی و پایدار در حکمرانی دولت تبدیل می‌کند.

بنابراین، پیوستار بحران‌داری نشان می‌دهد که موفقیت در مدیریت بحران زمانی حاصل می‌شود که چشم‌انداز راهبردی، ظرفیت سازمانی و اقدام عملیاتی در نظامی منسجم و یادگیرنده به یکدیگر متصل شوند. چنین نظامی نه‌تنها توانایی مقابله با بحران‌ها را افزایش می‌دهد، بلکه زمینه تقویت تاب‌آوری ملی و حکمرانی مؤثر در شرایط عدم قطعیت را نیز فراهم می‌سازد.

## ۶- راهبردهای تقویت بحران‌داری پیشگامانه ملی

تقویت نظام بحران‌داری ملی صرفاً به بهبود ظرفیت‌های واکنش اضطراری محدود نمی‌شود، بلکه مستلزم ایجاد معماری حکمرانی پیشگامانه و یکپارچه‌ای است که به دولت‌ها امکان می‌دهد مخاطرات را پیشاپیش شناسایی کنند، نهادها را هماهنگ سازند، در زمان بحران تصمیم‌های قاطع اتخاذ کنند و به‌طور مستمر از تجربه‌ها بیاموزند. در این چارچوب، تقویت بحران‌داری پیشگامانه ملی نیازمند اصلاحات نهادی، سازمانی، اخلاقی و فناورانه است که در مجموع توان دولت‌ها را برای مواجهه با عدم قطعیت و پیچیدگی افزایش می‌دهد. راهبردهای زیر مسیرهای کلیدی برای ارتقای ظرفیت بحران‌داری ملی را تبیین می‌کنند.

## ۱-۶- تقویت ظرفیت نهادی در حکمرانی ملی بحران

تقویت ظرفیت نهادی یکی از ارکان اساسی حکمرانی اثربخش بحران در فرایند کشورداری تحت فشار و اضطرار محسوب می‌شود. بحران‌هایی مانند جنگ‌ها، همه‌گیری‌ها، بلایای طبیعی، شوک‌های مالی و شرایط اضطراری گسترده فشارهای قابل توجهی بر نهادهای حکومتی وارد می‌کنند و مستلزم واکنش‌های هماهنگ در سطوح مختلف اداره کشور هستند. پژوهشگران حوزه حکمرانی بحران به‌طور مداوم تأکید می‌کنند که وجود ترتیبات نهادی قوی - که بر چارچوب‌های حقوقی روشن، مسئولیت‌های مشخص و سازوکارهای هماهنگی اثربخش استوار باشند - برای تضمین پاسخ‌های به‌موقع و کارآمد به بحران‌ها ضروری است (Boin et al., 2005; Ansell et al., 2010). بدون ساختارهای نهادی مناسب، دولت‌ها در لحظات بحرانی اغلب با تصمیم‌گیری‌های پراکنده، واکنش‌های کند و ناهماهنگی در خط‌مشی‌های مواجهه با بحران روبه‌رو می‌شوند.

یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تقویت ظرفیت نهادی، ایجاد چارچوب‌های حقوقی جامع و روشن برای حکمرانی بحران است. چارچوب‌های حقوقی اختیارات، رویه‌ها و مسئولیت‌های کنشگران دولتی را در شرایط اضطراری مشخص می‌کنند. همچنین این چارچوب‌ها به اقدامات بحران مشروعیت می‌بخشند و به دولت‌ها اجازه می‌دهند در عین حفظ پاسخگویی، سریع و قاطع عمل کنند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد کشورهایی که از بنیان‌های حقوقی مستحکم برای بحران‌داری برخوردارند (دانایی‌فرد، ۱۴۰۰)، معمولاً در مواجهه با بحران‌ها عملکرد مؤثرتری دارند؛ زیرا تصمیم‌گیرندگان از پیش دارای اختیارات و دستورالعمل‌های عملیاتی مشخص هستند (Comfort, 2007; Tierney, 2012). این چارچوب‌ها همچنین شرایط اعمال اختیارات فوق‌العاده را روشن می‌کنند و از بروز سردرگمی یا تعارض نهادی در زمان بحران جلوگیری می‌کنند. در بسیاری از نظام‌های حکمرانی، قوانین مرتبط با بحران نهادهای ملی مدیریت بحران را ایجاد می‌کنند، سازوکارهای هماهنگی را تعریف می‌کنند و رویه‌های بسیج منابع و نیروی انسانی در شرایط اضطراری را مشخص می‌سازند (Boin et al., 2008).

موضوع دیگری که ارتباط نزدیکی با چارچوب‌های حقوقی دارد، ضرورت تعریف دقیق مسئولیت‌های سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی در حکمرانی بحران است. بحران‌های امروزی به‌ندرت به یک حوزه جغرافیایی محدود می‌شوند و اغلب نیازمند اقدام هماهنگ میان سطوح مختلف حکومت هستند. هنگامی که مسئولیت‌ها مبهم یا همپوشان باشند، معمولاً مشکلات هماهنگی و تأخیر در پاسخ‌دهی رخ می‌دهد (Kapucu, 2006). بنابراین حکمرانی اثربخش بحران مستلزم توزیع روشن اختیارات میان سطوح مختلف حکمرانی است تا هر سطح نقش خود را در مراحل آمادگی، پاسخ و بازسازی به‌خوبی بداند. دولت‌های ملی معمولاً مسئولیت رهبری راهبردی، بسیج منابع و تعیین جهت‌گیری‌های خط‌مشی را بر عهده دارند، در حالی که مقامات منطقه‌ای و محلی مسئول اجرای عملیاتی و مدیریت پاسخ در سطح جامعه هستند (Streib & Waugh, 2006). شفاف‌سازی این نقش‌ها به کاهش دوباره‌کاری‌ها کمک می‌کند و هماهنگی عمودی میان سطوح مختلف حکومت را تقویت می‌کند. افزون بر این، تعیین دقیق مسئولیت‌ها موجب افزایش پاسخگویی می‌شود؛ زیرا مشخص می‌سازد کدام نهادها مسئول تصمیم‌ها و پیامدهای خاص در زمان بحران هستند (McConnell, 2011).

راهبرد مهم دیگر برای تقویت ظرفیت نهادی، ایجاد یا تقویت نهادهای مرکزی هماهنگ‌کننده برای اداره بحران است. سازمان‌های ملی مدیریت بحران یا نهادهای مشابه معمولاً به‌عنوان محور اصلی هماهنگی پاسخ‌های دولتی در شرایط اضطراری عمل می‌کنند. این نهادها تبادل اطلاعات را تسهیل می‌کنند، خط‌مشی‌های وزارتخانه‌های مختلف را همسو می‌سازند و اطمینان می‌دهند که اقدامات پاسخ

به بحران به صورت یکپارچه و منسجم انجام شود. پژوهش‌ها در حوزه حکمرانی بحران نشان می‌دهد که هماهنگی مرکزی به‌ویژه زمانی اهمیت پیدا می‌کند که بحران‌ها چندین بخش مختلف مانند سلامت، امنیت، زیرساخت و خدمات اجتماعی را درگیر کنند (Ansell et al., 2010). در نبود چنین نهادهای هماهنگ‌کننده‌ای، واکنش‌های دولت ممکن است پراکنده و ناهماهنگ شود؛ زیرا هر سازمان راهبردهای مستقلی را بدون ارتباط و همکاری کافی دنبال می‌کند. بنابراین نهادهای مرکزی مدیریت بحران نقش مهمی در حفظ ساختار فرماندهی واحد، تقویت همکاری بین‌سازمانی و تسهیل تصمیم‌گیری سریع در شرایط اضطراری دارند (Comfort et al., 2004).

به همان اندازه، کاهش پراکندگی نهادی و همپوشانی وظایف در نظام‌های حکمرانی بحران نیز اهمیت دارد. پراکندگی نهادی زمانی رخ می‌دهد که چندین سازمان دارای مسئولیت‌های مشابه باشند، اما سازوکارهای هماهنگی روشنی میان آن‌ها وجود نداشته باشد. این وضعیت می‌تواند به رقابت سازمانی، دوباره کاری و تخصیص ناکارآمد منابع منجر شود. مطالعات مربوط به حکمرانی بلایا نشان می‌دهد که نظام‌های نهادی پراکنده معمولاً در پاسخ به بحران‌های گسترده با مشکل مواجه می‌شوند؛ زیرا سازمان‌ها در چارچوب‌های بوروکراتیک جداگانه عمل می‌کنند (Tierney, 2012). مقابله با این چالش مستلزم اصلاحات نهادی برای ساده‌سازی مسئولیت‌ها، تقویت سازوکارهای هماهنگی و ترویج حکمرانی مشارکتی میان سازمان‌های دولتی است. رویکردهایی مانند راهبرد «دولت یکپارچه» و سیستم‌های فرماندهی یکپارچه به‌طور گسترده برای غلبه بر پراکندگی و افزایش انسجام در اداره بحران توصیه شده‌اند (Lægread & Christensen, 2007).

در مجموع، تقویت ظرفیت نهادی از طریق ایجاد چارچوب‌های حقوقی روشن، تعریف دقیق مسئولیت‌ها، ایجاد نهادهای مرکزی هماهنگ‌کننده و کاهش پراکندگی سازمانی نقش مهمی در ارتقای بحران‌داری ملی ایفا می‌کند. این اصلاحات نهادی به دولت‌ها کمک می‌کند تا در شرایط اضطراری سریع‌تر و منسجم‌تر واکنش نشان دهند و در عین حال پاسخگویی و هماهنگی میان سطوح مختلف حکومت را بهبود بخشند. با توجه به اینکه بحران‌ها در جهان معاصر روزه‌روز پیچیده‌تر و به‌هم‌پیوسته‌تر می‌شوند، ایجاد بنیان‌های نهادی قدرتمند همچنان یکی از مهم‌ترین راهبردها برای افزایش تاب‌آوری ملی و ارتقای حکمرانی مؤثر بحران خواهد بود.

## ۲-۶- تقویت مشارکت ذی‌نفعان و جامعه در اداره بحران‌های ملی

تقویت مشارکت ذی‌نفعان و جوامع محلی به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان یکی از راهبردهای مهم برای بهبود اداره ملی بحران شناخته می‌شود. الگوهای سنتی مدیریت بحران اغلب به‌شدت بر اقتدار متمرکز دولت و تصمیم‌گیری‌های بالا به پایین متکی بودند. هرچند رهبری قوی در زمان بحران همچنان اهمیت دارد، پژوهش‌های معاصر تأکید می‌کنند که اداره مؤثر بحران مستلزم مشارکت فعال طیف گسترده‌ای از ذی‌نفعان است؛ از جمله جوامع محلی، سازمان‌های جامعه مدنی، بازیگران بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی. این بازیگران دارای دانش، منابع و شبکه‌های ارزشمندی هستند که می‌توانند به‌طور قابل توجهی آمادگی، پاسخ و فرایندهای بازسازی پس از بحران را تقویت کنند (Kapucu, 2006; Tierney, 2012).

یکی از مهم‌ترین مزایای مشارکت ذی‌نفعان، دسترسی به دانش محلی و تخصص مبتنی بر جامعه است. جوامع محلی معمولاً درک عمیقی از آسیب‌پذیری‌ها و ظرفیت‌های موجود در محیط خود دارند. این دانش می‌تواند برای شناسایی خطرات، طراحی راهبردهای مناسب پاسخ و اطمینان از انطباق خط‌مشی‌های اداره بحران با شرایط محلی بسیار حیاتی باشد. برای مثال، اعضای جامعه ممکن است اطلاعات دقیقی درباره مسیرهای تخلیه اضطراری، جمعیت‌های آسیب‌پذیر یا زیرساخت‌های حیاتی محلی داشته باشند که در برنامه‌ریزی‌های ملی به‌طور کامل منعکس نشده باشد. ادغام این دانش در فرایندهای حکمرانی بحران می‌تواند دقت ارزیابی‌های ریسک را افزایش دهد و اثربخشی راهبردهای پاسخ را بهبود بخشد (Comfort, 2007).

سازمان‌های جامعه مدنی نیز نقش مهمی در حمایت از اداره بحران ایفا می‌کنند. سازمان‌های غیردولتی، گروه‌های داوطلبانه و انجمن‌های محلی اغلب به‌عنوان واسطه میان نهادهای دولتی و عموم مردم عمل می‌کنند. در زمان بحران، این سازمان‌ها می‌توانند در توزیع کمک‌ها، ارائه حمایت‌های اجتماعی و انتقال اطلاعات مهم به جوامع محلی نقش‌آفرینی کنند. شبکه‌ها و روابط موجود این سازمان‌ها

به آن ها امکان می دهد منابع را به سرعت بسیج کنند و به گروه های آسیب پذیری دسترسی یابند که ممکن است در ساختارهای رسمی دولتی کمتر مورد توجه قرار گیرند (Van Wart & Kapucu, 2008). در بسیاری از موارد، سازمان های جامعه مدنی همچنین در فرایند بازسازی بلندمدت پس از بحران مشارکت می کنند و به تقویت تاب آوری جوامع کمک می رسانند.

بخش خصوصی نیز یکی دیگر از ذی نفعان مهم در حکمرانی بحران محسوب می شود. بسیاری از زیرساخت های حیاتی، مانند شبکه های مخابراتی، سیستم های انرژی، شبکه های حمل و نقل و زنجیره های تأمین، توسط شرکت های خصوصی اداره می شوند. از این رو، اداره اثربخش بحران مستلزم همکاری نزدیک میان دولت ها و بازیگران بخش خصوصی است. مشارکت های عمومی - خصوصی می توانند به تسهیل تبادل اطلاعات، هماهنگی منابع و برنامه ریزی مشترک برای سناریوهای اضطراری کمک کنند. برای مثال، همکاری میان دولت ها و شرکت های مخابراتی می تواند تضمین کند که شبکه های ارتباطی در زمان وقوع بلا یا همچنان فعال باقی بمانند، در حالی که همکاری با شرکت های لجستیکی می تواند به توزیع سریع تجهیزات و اقلام ضروری کمک کند (Ansell et al., 2010). با ادغام ظرفیت های بخش خصوصی در چارچوب های حکمرانی بحران، دولت ها می توانند ظرفیت عملیاتی خود را گسترش دهند و تاب آوری سیستم های حیاتی را افزایش دهند.

مشارکت جامعه همچنین مشروعیت و پذیرش عمومی خط مشی های اداره بحران را تقویت می کند. زمانی که شهروندان احساس کنند دیدگاه ها و نگرانی های آنان در فرایندهای تصمیم گیری مورد توجه قرار می گیرد، احتمال بیشتری وجود دارد که به نهادهای دولتی اعتماد کنند و با اقدامات اضطراری همکاری داشته باشند. مشارکت، حس مسئولیت مشترک میان دولت و جامعه را تقویت می کند و اداره بحران را از فرایندی صرفاً اداری به تلاشی جمعی و مشارکتی تبدیل می سازد. پژوهش ها نشان می دهد که رویکردهای فراگیر در بحران داری می توانند انسجام اجتماعی و تاب آوری جمعی را تقویت کنند؛ عواملی که در زمان بحران اهمیت حیاتی دارند (Boin et al., 2005).

با وجود این مزایا، ادغام ذی نفعان مختلف در اداره بحران می تواند با چالش هایی نیز همراه باشد. تفاوت در فرهنگ های سازمانی، اولویت ها و سطح تخصص ممکن است میان نهادهای دولتی و بازیگران غیردولتی مشکلات هماهنگی ایجاد کند. افزون بر این، مشارکت بازیگران متعدد ممکن است فرایندهای تصمیم گیری را پیچیده تر کند، به ویژه در شرایطی که نیاز به اقدام سریع وجود دارد. برای مقابله با این چالش ها، دولت ها باید چارچوب های روشنی ایجاد کنند که نقش ها و مسئولیت های ذی نفعان مختلف در مدیریت بحران را مشخص سازد. توافق نامه های رسمی، پلتفرم های هماهنگی و سازوکارهای مشارکت می توانند به ساختارمند شدن همکاری ها کمک کنند و از بروز سردرگمی در زمان بحران جلوگیری نمایند (Nohrstedt et al., 2018).

تقویت ظرفیت نیز یکی از الزامات مهم برای مشارکت مؤثر ذی نفعان است. سازمان های محلی و بازیگران جامعه ممکن است برای مشارکت فعال در برنامه های آمادگی و پاسخ به بحران به آموزش و منابع نیاز داشته باشند. دولت ها می توانند از طریق ارائه برنامه های آموزشی، فرصت های تأمین مالی و حمایت های فنی به تقویت ظرفیت های جامعه کمک کنند. کمپین های آگاهی عمومی، کارگاه های آمادگی در برابر بحران و برنامه های آموزش داوطلبان از جمله ابزارهای رایجی هستند که برای افزایش توانمندی جوامع در پاسخ به بحران مورد استفاده قرار می گیرند (Tierney, 2012).

یکی دیگر از ابعاد مهم مشارکت ذی نفعان، توسعه شبکه های حکمرانی چندسطحی است که بازیگران ملی، منطقه ای و محلی را به یکدیگر پیوند می دهد. بحران ها اغلب مناطق مختلف را به شیوه های متفاوتی تحت تأثیر قرار می دهند و بنابراین نیازمند ترتیبات بحران داری انعطاف پذیری هستند که بتوانند با نیازهای محلی سازگار شوند. شبکه های چندسطحی امکان تبادل اطلاعات و هماهنگی میان سطوح مختلف حکمرانی را فراهم می کنند، در حالی که به بازیگران محلی اجازه می دهند در تدوین راهبردهای ملی مشارکت داشته باشند. چنین شبکه هایی می توانند اداره بحران را پاسخگو تر و متناسب تر با شرایط محلی سازند و در نتیجه، اثربخشی کلی نظام حکمرانی را افزایش دهند (Ansell et al., 2010).

در نتیجه، تقویت مشارکت ذی‌نفعان و جامعه یکی از مؤلفه‌های حیاتی اداره مدرن بحران به شمار می‌آید. با درگیر کردن سازمان‌های جامعه مدنی، بازیگران بخش خصوصی و جوامع محلی، دولت‌ها می‌توانند به دانش، منابع و شبکه‌های بیشتری دسترسی پیدا کنند که آمادگی و پاسخ به بحران را تقویت می‌کند. رویکردهای حکمرانی مشارکتی نه تنها کارایی عملیاتی را افزایش می‌دهند، بلکه اعتماد عمومی و تاب‌آوری اجتماعی را نیز تقویت می‌کنند. در شرایطی که بحران‌ها روزبه‌روز پیچیده‌تر و به‌هم‌پیوسته‌تر می‌شوند، رویکردهای همکاری‌محور که ذی‌نفعان متنوع را در فرایند حکمرانی ادغام می‌کنند، همچنان نقشی اساسی در ایجاد نظام‌های حکمرانی بحران قوی و انطباق‌پذیر خواهند داشت.

### ۳-۶- تقویت ظرفیت منابع و لجستیک در اداره بحران‌های ملی

تقویت ظرفیت منابع و لجستیک یکی از مؤلفه‌های بنیادی اداره مؤثر بحران در سطح ملی به شمار می‌آید. در بحران‌های بزرگ، مانند جنگ، بلایای طبیعی، همه‌گیری‌ها یا حوادث گسترده فناوری، توانایی دولت‌ها در بسیج سریع منابع و توزیع مؤثر آن‌ها می‌تواند تعیین‌کننده موفقیت یا شکست اقدامات پاسخ باشد. منابع تنها به دارایی‌های مالی محدود نمی‌شوند، بلکه شامل منابع انسانی، تجهیزات، اقلام پزشکی، سیستم‌های حمل‌ونقل و زیرساخت‌های حیاتی نیز هستند. بدون ظرفیت لجستیکی مناسب و نظام‌های کارآمد مدیریت منابع، حتی خطمشی‌های به‌خوبی طراحی شده بحران نیز ممکن است در مرحله اجرا با شکست مواجه شوند (Boin et al., 2005; Tierney, 2012).

یکی از چالش‌های اصلی در بحران‌داری، اطمینان از دسترس‌پذیری منابع در زمانی است که بیشترین نیاز به آن‌ها وجود دارد. بسیاری از بحران‌ها به‌صورت غیرمنتظره رخ می‌دهند و فشار ناگهانی بر نهادهای عمومی وارد می‌کنند. از این رو، دولت‌ها باید ذخایر راهبردی از اقلام ضروری مانند تجهیزات پزشکی، ذخایر اضطراری مواد غذایی، سوخت و تجهیزات امداد و نجات را حفظ کنند. چنین ذخایر راهبردی می‌توانند با امکان استقرار سریع منابع در مراحل اولیه بحران، یعنی زمانی که تأخیر می‌تواند پیامدهای جدی داشته باشد، آمادگی ملی را به‌طور قابل‌توجهی افزایش دهند. با این حال، نگهداری این ذخایر مستلزم برنامه‌ریزی دقیق، پایش مستمر و هماهنگی میان سازمان‌های مسئول است تا اطمینان حاصل شود که منابع همواره قابل‌استفاده و در دسترس باقی می‌مانند (Comfort, 2007). منابع انسانی نیز یکی دیگر از ابعاد حیاتی ظرفیت اداره بحران محسوب می‌شوند. عملیات واکنش مؤثر به نیروهای حرفه‌ای آموزش‌دیده‌ای مانند امدادگران اضطراری، کارکنان نظام سلامت، مهندسان و هماهنگ‌کنندگان بحران وابسته است. بنابراین دولت‌ها باید در توسعه نیروی انسانی و برنامه‌های آموزشی سرمایه‌گذاری کنند تا کارکنان برای فعالیت در شرایط پرفشار بحران آماده شوند. تمرین‌های شبیه‌سازی، مانورهای مدیریت بحران و برنامه‌های آموزشی تخصصی به نیروهای عملیاتی امکان می‌دهند سازوکارهای هماهنگی و تصمیم‌گیری را در سناریوهای واقع‌گرایانه تمرین کنند. این برنامه‌های آموزشی همچنین به ایجاد شبکه‌های حرفه‌ای میان سازمان‌های مختلف کمک می‌کنند و می‌توانند همکاری میان آن‌ها را در شرایط اضطراری واقعی بهبود بخشند (Van Wart & Kapucu, 2008).

سیستم‌های لجستیکی نیز نقش بسیار مهمی در تضمین توزیع کارآمد منابع به مناطق آسیب‌دیده ایفا می‌کنند. در بحران‌های گسترده، آسیب به زیرساخت‌ها و اختلال در زنجیره‌های تأمین می‌تواند موانع جدی برای توزیع کمک‌ها ایجاد کند. بنابراین دولت‌ها باید چارچوب‌های برنامه‌ریزی لجستیکی قوی ایجاد کنند که شامل مسیرهای جایگزین حمل‌ونقل، مراکز توزیع اضطراری و سازوکارهای هماهنگی با ارائه‌دهندگان خدمات لجستیکی بخش خصوصی باشد. برنامه‌ریزی اثربخش لجستیکی همچنین نیازمند ادغام سیستم‌های اطلاعاتی بالادرنگ است که به مقامات اجازه می‌دهد وضعیت موجودی منابع را رصد کنند و مناطقی را که بیشترین نیاز به کمک دارند شناسایی نمایند (Comfort, 2007).

ظرفیت مالی نیز یکی دیگر از جنبه‌های مهم مدیریت منابع در حکمرانی، مدیریت و عملیات مواجهه با بحران است. عملیات واکنش و بازسازی پس از بحران اغلب به هزینه‌های مالی قابل‌توجهی نیاز دارند که ممکن است فراتر از بودجه‌های عادی سازمان‌های دولتی باشد. ایجاد صندوق‌های اضطراری اختصاصی و سازوکارهای بودجه‌ای انعطاف‌پذیر به دولت‌ها امکان می‌دهد بدون محدود شدن به

فرایندهای اداری طولانی، به سرعت واکنش نشان دهند. دسترسی سریع به منابع مالی به حکمرانان و مدیران اجازه می دهد تجهیزات لازم را تأمین کنند، تیم های پاسخ را بسیج نمایند و از جوامع آسیب دیده در مراحل اولیه پس از بحران حمایت کنند (McConnell, 2011).

مشارکت های بخش عمومی - خصوصی نیز می توانند نقش مهمی در تقویت ظرفیت منابع و لجستیک ایفا کنند. بسیاری از کالاها و خدمات ضروری در زمان بحران، مانند حمل و نقل، ارتباطات و مدیریت زنجیره تأمین، توسط سازمان های بخش خصوصی ارائه می شوند. بنابراین، همکاری میان دولت ها و شرکت های خصوصی می تواند قابلیت های پاسخ به بحران را تقویت کند. برای مثال، مشارکت با شرکت های لجستیکی می تواند توزیع سریع کمک های امدادی را تسهیل کند، در حالی که همکاری با شرکت های فناوری می تواند به حفظ شبکه های ارتباطی در شرایط اضطراری کمک کند. چنین مشارکت هایی ظرفیت عملیاتی دولت ها را گسترش می دهند و تداوم خدمات حیاتی را در زمان بحران تضمین می کنند (Ansell et al., 2010).

یکی دیگر از عناصر مهم مدیریت منابع، توسعه سازوکارهای انعطاف پذیر تخصیص منابع است که امکان بازتخصیص منابع را متناسب با تغییر شرایط فراهم می کند. بحران ها ذاتاً پویایی بالایی دارند و نیازهای جمعیت های آسیب دیده ممکن است به سرعت تغییر کند. بنابراین، نظام های بحران داری باید قادر باشند نیروی انسانی، تجهیزات و منابع مالی را به مناطقی منتقل کنند که بیشترین نیاز به آن ها وجود دارد. تحقق این امر مستلزم وجود سازوکارهای اثربخش تبادل اطلاعات و هماهنگی میان سازمان های مختلف مسئول مدیریت بحران است. در نبود چنین انعطافی، ممکن است منابع در مناطقی متمرکز بمانند که دیگر به آن ها نیاز ندارند، در حالی که مناطق دیگر با کمبود شدید مواجه هستند (Boin et al., 2005).

شفافیت و پاسخگویی نیز برای مدیریت مؤثر منابع در زمان بحران اهمیت اساسی دارند. بحران های گسترده معمولاً با هزینه های مالی زیاد و فرایندهای سریع تأمین و تدارکات همراه هستند که می تواند خطر سوءمدیریت یا فساد را افزایش دهد. ایجاد رویه های شفاف برای تخصیص و نظارت بر منابع می تواند اطمینان دهد که منابع به طور کارآمد استفاده می شوند و به دست ذی نفعان واقعی می رسند. سازوکارهای پاسخگویی، مانند حسابرسی های مستقل و گزارش دهی عمومی، می توانند اعتماد عمومی به اقدامات دولت در مدیریت بحران را تقویت کنند (Tierney, 2012).

بنابراین، تقویت ظرفیت منابع و لجستیک یکی از ستون های اساسی اداره اثربخش بحران محسوب می شود. دولت ها باید از وجود ذخایر راهبردی، نیروی انسانی آموزش دیده، سیستم های لجستیکی قابل اعتماد و سازوکارهای مالی انعطاف پذیر برای پاسخ به شرایط اضطراری اطمینان حاصل کنند. همکاری با بخش خصوصی و بهره گیری از فناوری های جدید اطلاعاتی نیز می تواند بسیج و توزیع منابع را بیش از پیش تقویت کند. با سرمایه گذاری در نظام های قدرتمند مدیریت منابع، دولت ها می توانند توانایی خود را در حفاظت از جان شهروندان، حمایت از جوامع آسیب دیده و حفظ ثبات اجتماعی در زمان بحران ها به طور چشمگیری افزایش دهند (Boin et al., 2005; Comfort, 2007; Tierney, 2012).

#### ۴-۶- ترویج حکمرانی چندسطحی و هماهنگی عمودی در مدیریت بحران

ترویج حکمرانی چندسطحی و تقویت هماهنگی عمودی یکی از راهبردهای اساسی برای تقویت اداره ملی بحران به شمار می آید. بحران های معاصر اغلب از مرزهای اداری فراتر می روند و به طور هم زمان چندین سطح از حکومت را تحت تأثیر قرار می دهند. جنگ ها، بلایای طبیعی، همه گیری ها، حوادث فناورانه و اختلالات اقتصادی معمولاً نیازمند اقدام هماهنگ میان نهادهای ملی، منطقه ای و محلی هستند. در چنین شرایطی، اثربخشی اداره بحران تنها به ظرفیت دولت مرکزی وابسته نیست، بلکه به توانایی سطوح مختلف حکومت در همکاری، تقسیم مسئولیت ها و هماهنگی مؤثر نیز بستگی دارد (Boin et al., 2005; Tierney, 2012).

حکمرانی چندسطحی به نظامی از تعامل و همکاری میان بازیگران حکومتی در سطوح مختلف اداری اشاره دارد. در اداره بحران، دولت های ملی معمولاً نقش رهبری راهبردی، تخصیص منابع و هماهنگی عملیات گسترده پاسخ را بر عهده دارند. در عین حال، مقامات منطقه ای و محلی نقش حیاتی در اجرای خط مشی ها، مدیریت عملیات پاسخ در سطح محلی و برقراری ارتباط مستقیم با جوامع

آسیب‌دیده ایفا می‌کنند. از آنجا که دولت‌های محلی اغلب نخستین پاسخ‌دهندگان در شرایط اضطراری هستند، ظرفیت و میزان آمادگی آن‌ها تأثیر قابل توجهی بر اثربخشی کلی پاسخ به بحران دارد (Kapucu, 2006).

یکی از مزایای اصلی بحران‌داری چندسطحی، توانایی آن در ترکیب هماهنگی متمرکز با اجرای غیرمتمرکز است. مقامات مرکزی می‌توانند جهت‌گیری راهبردی واحدی ارائه دهند و از انسجام خط‌مشی‌های ملی اطمینان حاصل کنند، در حالی که بازیگران محلی می‌توانند این خط‌مشی‌ها را با نیازها و شرایط خاص جوامع خود تطبیق دهند. این ترکیب به نظام‌های اداره بحران اجازه می‌دهد هم هماهنگ و هم انعطاف‌پذیر باقی بمانند. به گفته انسل و همکاران (Ansell et al., 2010)، شبکه‌های بحران‌داری اثربخش به دولت‌ها کمک می‌کنند میان این دو بُعد تعادل برقرار کنند؛ به این صورت که سازوکارهای نهادی لازم برای تسهیل ارتباط و همکاری میان سطوح مختلف اداری را ایجاد می‌کنند.

با این حال، دستیابی به هماهنگی عمودی مؤثر اغلب با چالش‌هایی همراه است. تفاوت در ظرفیت نهادی، اولویت‌های سیاسی و رویه‌های اداری می‌تواند موجب تنش میان مقامات ملی و زیرملی شود. برای مثال، دولت‌های محلی ممکن است منابع یا تخصص فنی کافی برای اجرای اثربخش خط‌مشی‌های ملی مدیریت بحران نداشته باشند. در مقابل، مقامات مرکزی ممکن است درک کاملی از نیازها و محدودیت‌های خاص جوامع محلی نداشته باشند. این شکاف‌ها می‌تواند در زمان بحران به تأخیر در تصمیم‌گیری، دوباره‌کاری در اقدامات یا اجرای ناهماهنگ خط‌مشی‌ها منجر شود (Moynihan, 2009).

برای مقابله با این چالش‌ها، دولت‌ها باید چارچوب‌های حقوقی و سازمانی روشنی ایجاد کنند که نقش‌ها و مسئولیت‌های سطوح مختلف بحران‌داری را مشخص سازد. این چارچوب‌های قانونی باید تعیین کنند که کدام نهادها مسئول تصمیم‌گیری، تخصیص منابع و هماهنگی عملیاتی در شرایط اضطراری هستند. تعریف روشن نقش‌ها باعث کاهش سردرگمی می‌شود و امکان تصمیم‌گیری سریع‌تر را در زمان وقوع بحران فراهم می‌کند. افزون بر این، ساختارهای مشخص بحران‌داری می‌تواند از بروز تعارضات صلاحیتی میان نهادها جلوگیری کند؛ تعارضاتی که در غیر این صورت ممکن است تلاش‌های پاسخ را تضعیف نمایند (Boin et al., 2013).

اشتراک‌گذاری اطلاعات نیز یکی از عناصر کلیدی بحران‌داری چندسطحی مؤثر است. شرایط بحران مستلزم دسترسی سریع و دقیق به اطلاعات درباره خطرات در حال تحول، وضعیت منابع و اقدامات پاسخ است. بنابراین دولت‌ها باید سیستم‌های ارتباطی برقرار کنند که امکان جریان کارآمد اطلاعات میان سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی را فراهم سازد. پلتفرم‌های اطلاعاتی یکپارچه، پایگاه‌های داده مشترک و نشست‌های منظم هماهنگی می‌تواند این تبادل اطلاعات را تسهیل کنند. زمانی که تصمیم‌گیرندگان در سطوح مختلف حکومت به اطلاعات یکسان دسترسی داشته باشند، می‌توانند اقدامات خود را مؤثرتر هماهنگ کنند و از اتخاذ خط‌مشی‌های متناقض جلوگیری نمایند (Comfort, 2007).

برنامه‌های مشترک برنامه‌ریزی و آموزش نیز نقش مهمی در تقویت هماهنگی عمودی ایفا می‌کنند. نهادهای ملی و محلی باید در تدوین برنامه‌های آمادگی در برابر بحران و اجرای تمرین‌های شبیه‌سازی یا یکدیگر همکاری کنند. این فعالیت‌ها به مقامات سطوح مختلف حکومت امکان می‌دهد همکاری در شرایط بحران را تمرین کنند و چالش‌های احتمالی هماهنگی را پیش از وقوع بحران واقعی شناسایی نمایند. از طریق چنین تمرین‌های مشترکی، سازمان‌ها می‌توانند اعتماد متقابل ایجاد کنند، مجاری ارتباطی خود را بهبود بخشند و رویه‌های عملیاتی مشترکی توسعه دهند (Van Wart & Kapucu, 2008).

حمایت مالی و اداری دولت مرکزی نیز یکی دیگر از عوامل مهم در بحران‌داری چندسطحی است. مقامات محلی اغلب با محدودیت منابع مواجه هستند که توانایی آن‌ها برای آمادگی و پاسخ به شرایط اضطراری را کاهش می‌دهد. دولت‌های ملی می‌توانند از طریق ارائه کمک‌های مالی، تخصص فنی و دسترسی به تجهیزات تخصصی از نهادهای زیرملی حمایت کنند. تقویت ظرفیت در سطح محلی نه تنها توان پاسخ فوری را افزایش می‌دهد، بلکه تاب‌آوری کلی نظام حکمرانی بحران در سطح ملی را نیز تقویت می‌کند (Tierney, 2012).

رهبری سیاسی نیز نقش مهمی در تسهیل همکاری میان سطوح مختلف حکومت ایفا می کند. در زمان بحران، رهبری قوی می تواند به همسو کردن اولویت های نهادهای مختلف و تشویق حل مسئله به صورت همکاری محور کمک کند. رهبرانی که بر شفافیت، مشورت و مسئولیت مشترک تأکید دارند، می توانند تنش های میان مقامات ملی و محلی را کاهش دهند و محیطی مناسب برای حکمرانی مشارکتی ایجاد کنند (Boin et al., 2005). در مقابل، رقابت های سیاسی یا سرزنش متقابل میان سطوح مختلف حکومت می تواند به طور قابل توجهی تلاش های پاسخ به بحران را تضعیف کند.

در نتیجه، ترویج بحران داری چندسطحی و تقویت هماهنگی عمودی برای اداره بحران های پیچیده ای که چندین حوزه جغرافیایی و اداری را درگیر می کنند ضروری است. اداره اثربخش بحران نیازمند چارچوب های نهادی روشن، سیستم های ارتباطی کارآمد، فرایندهای برنامه ریزی مشترک و حمایت کافی از مقامات محلی است. با تقویت هماهنگی میان نهادهای ملی، منطقه ای و محلی، دولت ها می توانند توانایی خود را برای واکنش سریع و مؤثر به شرایط اضطراری افزایش دهند. با توجه به اینکه بحران ها روز به روز پیچیده تر و گسترده تر می شوند، بحران داری چندسطحی همچنان یکی از عناصر کلیدی در ایجاد نظام های مدیریت بحران تاب آور و انطباق پذیر باقی خواهد ماند.

### 5-6- بهره گیری از فناوری و سیستم های اطلاعاتی در هموردی با بحران

بهره گیری از فناوری و سیستم های پیشرفته اطلاعاتی به یکی از راهبردهای مهم برای تقویت اداره ملی بحران تبدیل شده است. بحران های معاصر با سطوح بالایی از پیچیدگی، عدم قطعیت و تغییرات سریع همراه هستند و این امر مستلزم آن است که تصمیم گیرندگان در مدت زمانی کوتاه، حجم زیادی از اطلاعات را پردازش کنند. ابزارهای فناورانه و سیستم های اطلاعاتی دیجیتال می توانند توانایی دولت ها را برای پایش مخاطرات، هماهنگی فعالیت های پاسخ و برقراری ارتباط مؤثر با نهادها و عموم مردم به طور قابل توجهی افزایش دهند. از این رو، بسیاری از پژوهشگران تأکید می کنند که ظرفیت فناورانه یکی از مؤلفه های حیاتی نظام های بحران داری تاب آور به شمار می آید (Comfort, 2007; Tierney, 2012).

یکی از مهم ترین نقش های فناوری در اداره بحران، بهبود آگاهی موقعیتی است. در شرایط اضطراری، تصمیم گیرندگان باید به سرعت شرایط در حال تحول را ارزیابی کنند، تهدیدهای نوظهور را شناسایی نمایند و منابع را به طور مناسب تخصیص دهند. سیستم های پیشرفته اطلاعاتی مانند سامانه های اطلاعات جغرافیایی، پایش ماهواره ای و پلتفرم های داده بلادرنگ این امکان را فراهم می کنند که داده ها از منابع مختلف گردآوری و تحلیل شوند. این فناوری ها نمایش های بصری از پیامدهای بحران ارائه می دهند؛ از جمله اطلاعات مربوط به جمعیت های آسیب دیده، زیرساخت های تخریب شده و مناطقی که نیازمند کمک فوری هستند. از طریق تقویت آگاهی موقعیتی، این سیستم ها به تصمیم گیری آگاهانه تر و سریع تر در عملیات پاسخ به بحران کمک می کنند (Comfort, 2007).

یکپارچه سازی اطلاعات نیز یکی دیگر از مزایای مهم سیستم های فناورانه در اداره بحران است. در بسیاری از کشورها، نهادهای دولتی مختلف داده ها را به طور مستقل جمع آوری و مدیریت می کنند و این امر می تواند به پراکندگی اطلاعات و دشواری در هماهنگی هنگام وقوع بحران منجر شود. پلتفرم های دیجیتال یکپارچه می توانند با فراهم کردن امکان اشتراک گذاری اطلاعات از طریق پایگاه های داده مرکزی و شبکه های ارتباطی، این مشکل را کاهش دهند. هنگامی که سازمان ها به داده ها و به روزرسانی های یکسان دسترسی داشته باشند، می توانند فعالیت های خود را مؤثرتر هماهنگ کنند و از تکرار اقدامات جلوگیری نمایند. بنابراین، سیستم های اطلاعاتی یکپارچه به شکل گیری ساختار اداره بحران منسجم تر و همکاری محور کمک می کنند (Kapucu, 2006).

فناوری همچنین نقش مهمی در تقویت سیستم های هشدار زود هنگام و پایش مخاطرات ایفا می کند. حسگرها، فناوری های سنجش از دور و تحلیل های پیش بینانه به دولت ها امکان می دهند مخاطرات بالقوه را پیش از آنکه به بحران های گسترده تبدیل شوند شناسایی کنند. برای مثال، سامانه های پایش هواشناسی می توانند هشدارهای زود هنگام برای رویدادهای شدید آب و هوایی ارائه دهند، در حالی که سیستم های پایش اپیدمیولوژیک می توانند شیوع بیماری های نوظهور را شناسایی کنند. شناسایی زود هنگام به مقامات اجازه می دهد پیش از آنکه بحران به مرحله مخرب خود برسد، اقدامات پیشگیرانه را اجرا کنند و منابع لازم را بسیج نمایند. به گفته بوین و همکاران

(Boin et al., 2005)، سازوکارهای مؤثر هشدار زود هنگام ظرفیت دولت‌ها را برای مدیریت پیش‌دستانه بحران‌ها به‌طور قابل‌توجهی افزایش می‌دهند.

فناوری‌های ارتباطی دیجیتال نیز شیوه تعامل دولت‌ها با عموم مردم در زمان بحران را دگرگون کرده‌اند. پلتفرم‌های شبکه‌های اجتماعی، برنامه‌های تلفن همراه و سامانه‌های هشدار اضطراری به مقامات این امکان را می‌دهند که اطلاعات حیاتی را به‌سرعت در اختیار جمعیت‌های گسترده قرار دهند. این ابزارها به دولت‌ها اجازه می‌دهند در زمان بحران به‌روزرسانی‌های بلادرنگ، دستورالعمل‌های ایمنی و دستورات تخلیه را منتشر کنند. افزون بر این، مجاری ارتباطی دیجیتال امکان ارتباط دوطرفه میان مقامات و شهروندان را فراهم می‌کنند و به دولت‌ها اجازه می‌دهند اطلاعات دریافتی از جوامع آسیب‌دیده را دریافت کنند و راهبردهای پاسخ خود را متناسب با آن تنظیم نمایند (Stern, 2014).

با وجود این مزایا، استفاده از فناوری در حکمرانی بحران با چالش‌هایی نیز همراه است. یکی از نگرانی‌های اصلی، قابلیت اطمینان و امنیت سیستم‌های دیجیتال است. حملات سایبری، اختلالات فنی یا نشت داده‌ها می‌توانند جریان اطلاعات را مختل کنند و عملیات پاسخ به بحران را تضعیف نمایند. بنابراین دولت‌ها باید در اقدامات قوی امنیت سایبری و همچنین ایجاد سامانه‌های پشتیبان سرمایه‌گذاری کنند تا زیرساخت‌های حیاتی اطلاعاتی در شرایط اضطراری همچنان فعال باقی بمانند. ایجاد سیستم‌های دیجیتال تاب‌آور برای حفظ قابلیت اعتماد ابزارهای فناورانه در مدیریت بحران ضروری است (Tierney, 2012).

چالش دیگر به تفسیر و استفاده از حجم عظیم داده‌ها مربوط می‌شود. اگرچه فناوری‌های مدرن حجم زیادی از اطلاعات تولید می‌کنند، اما تصمیم‌گیرندگان باید ظرفیت تحلیلی لازم برای تفسیر مؤثر این داده‌ها را نیز داشته باشند. بدون آموزش مناسب و چارچوب‌های تحلیلی دقیق، مقامات ممکن است در تشخیص اطلاعات مهم از داده‌های غیرضروری با مشکل مواجه شوند و این امر می‌تواند به تأخیر یا خطا در تصمیم‌گیری منجر شود. بنابراین دولت‌ها باید علاوه بر سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فناورانه، در توسعه تخصص انسانی برای مدیریت سیستم‌های داده پیچیده نیز سرمایه‌گذاری کنند (Comfort, 2007).

مسائل مربوط به عدالت و دسترسی نیز هنگام ادغام فناوری در حکمرانی بحران اهمیت دارد. همه جوامع دسترسی برابر به فناوری‌های دیجیتال یا اینترنت پایدار ندارند. اگر ارتباطات بحران تنها بر پلتفرم‌های دیجیتال متکی باشد، ممکن است گروه‌های آسیب‌پذیر از دریافت اطلاعات حیاتی محروم شوند. از این رو، دولت‌ها باید ابزارهای ارتباطی فناورانه را با روش‌های سنتی مانند پخش رادیویی، شبکه‌های اجتماعی محلی و اطلاع‌رسانی عمومی ترکیب کنند تا اطمینان حاصل شود که اطلاعات به همه اقشار جامعه می‌رسد (Tierney, 2012).

در مجموع، فناوری و سیستم‌های اطلاعاتی نقشی تحول‌آفرین در اداره بحران معاصر ایفا می‌کنند. این ابزارها از طریق افزایش آگاهی موقعیتی، بهبود اشتراک‌گذاری اطلاعات، تقویت سیستم‌های هشدار زود هنگام و تسهیل ارتباط با عموم مردم، ظرفیت دولت‌ها را برای راهبری، مدیریت و هماوردی عملیاتی مؤثر با بحران‌ها به‌طور چشمگیری افزایش می‌دهند. با این حال، ادغام موفق فناوری مستلزم سرمایه‌گذاری در امنیت سایبری، ظرفیت تحلیلی و راهبردهای ارتباطی فراگیر است. با توجه به افزایش پیچیدگی بحران‌ها، بهره‌گیری از فناوری همچنان یکی از اولویت‌های اصلی برای ایجاد نظام‌های حکمرانی تاب‌آور و انطباقی‌پذیر در مواجهه با بحران‌های آینده خواهد بود.

## ۶-۶- تقویت چارچوب‌های حقوقی و خط‌مشی برای بحران‌داری ملی

تقویت چارچوب‌های حقوقی و خط‌مشی یکی از راهبردهای بنیادین برای بهبود حکمرانی و مدیریت ملی بحران محسوب می‌شود. حکمرانی و مدیریت مؤثر بحران نیازمند اختیارات قانونی روشن، مسئولیت‌های نهادی مشخص و دستورالعمل‌های خط‌مشی منسجم است که به دولت‌ها اجازه می‌دهد در شرایط اضطراری به‌سرعت و قاطعانه اقدام کنند. بدون یک بنیان حقوقی مناسب، تلاش‌های پاسخ به بحران ممکن است به دلیل ابهام‌های بوروکراتیک، تعارضات صلاحیتی یا محدودیت‌های قانونی در اختیارات دولت با تأخیر مواجه

شود. از این رو، پژوهشگران تأکید می کنند که چارچوب های حقوقی و خط مشی مستحکم برای تضمین حکمرانی هماهنگ و مشروع بحران ضروری هستند (Boin et al., 2005; Tierney, 2012).

یکی از کارویژه های اصلی چارچوب های حقوقی در حکمرانی و مدیریت بحران، روشن ساختن توزیع اختیارات میان نهادهای مختلف حکومتی است. بحران ها اغلب مستلزم تصمیم گیری سریع و اقدام هماهنگ میان چندین سازمان هستند. اگر نقش ها و مسئولیت ها به طور دقیق تعریف نشده باشند، سردرگمی و تأخیر در تصمیم گیری ایجاد می شود و اثربخشی اقدامات پاسخ کاهش می یابد. قوانین جامع حکمرانی و مدیریت بحران می توانند خطوط روشن اختیارات را مشخص کنند، سازمان های مسئول هماهنگی بحران را تعیین نمایند و رویه های بسیج منابع ملی در شرایط اضطراری را تعریف کنند. چنین شفافیت حقوقی به نهادها اجازه می دهد با قاطعیت عمل کنند و در عین حال از بروز تعارض میان سازمان ها جلوگیری شود (Streib & Waugh, 2006).

چارچوب های حقوقی همچنین به دولت ها اختیار می دهند در صورت لزوم اقدامات فوق العاده اتخاذ کنند. در بحران های شدید، ممکن است مقامات ناچار شوند محدودیت های موقتی اعمال کنند، منابع بخش خصوصی را بسیج نمایند یا منابع مالی عمومی را به سمت فعالیت های پاسخ اضطراری هدایت کنند. این اقدامات باید مبتنی بر قانون باشند تا مشروعیت آن ها حفظ شود و از سوءاستفاده احتمالی از قدرت جلوگیری گردد. قوانین اضطراری معمولاً شرایط اعمال این اختیارات، دامنه قدرت دولت و سازوکارهای نظارت و پاسخگویی را مشخص می کنند. تعیین این قواعد از پیش به دولت ها اجازه می دهد در زمان بحران سریع عمل کنند و در عین حال مشروعیت دموکراتیک خود را حفظ نمایند (Boin et al., 2013).

بعد مهم دیگر چارچوب های حقوقی مرتبط با بحران، ادغام کاهش خطر بلایا و آمادگی در نظام خط مشی گذاری ملی است. حکمرانی و مدیریت بحران مدرن، به جای تمرکز صرف بر پاسخ اضطراری، بر اهمیت بحران داری پیشگیرانه تأکید دارد. قوانین و خط مشی ها می توانند سازمان های دولتی را ملزم کنند که ارزیابی های منظم ریسک انجام دهند، برنامه های آمادگی تدوین کنند و در زیرساخت های پیشگیرانه سرمایه گذاری نمایند. این الزامات به تغییر رویکرد اداره بحران از الگوی واکنشی به رویکردی پیش نگر و پیشگیرانه کمک می کند که اثرات بالقوه بلایا را کاهش می دهد (Tierney, 2012).

انسجام خط مشی نیز برای حکمرانی و مدیریت مؤثر بحران اهمیت زیادی دارد. در بسیاری از کشورها، مسئولیت های مدیریت بحران میان وزارتخانه ها و حوزه های خط مشی مختلفی مانند بهداشت عمومی، حفاظت محیط زیست، زیرساخت ها و امنیت ملی توزیع شده است. بدون چارچوب های خط مشی هماهنگ، این بخش ها ممکن است راهبردهای جداگانه ای توسعه دهند که با یکدیگر هم راستا نباشند. تدوین راهبردهای ملی یکپارچه برای حکمرانی و مدیریت بحران می تواند با تعیین اهداف مشترک، استانداردسازی رویه ها و ایجاد فرایندهای برنامه ریزی هماهنگ در میان نهادهای دولتی، این پراکندگی را کاهش دهد (Lægreid & Christensen, 2007). علاوه بر این، چارچوب های حقوقی باید همکاری میان دولت و بازیگران غیردولتی را تسهیل کنند. حکمرانی و مدیریت بحران در دنیای امروز به طور فزاینده ای مستلزم همکاری با سازمان های جامعه مدنی، بخش خصوصی و نهادهای بین المللی است. قوانین و خط مشی ها می توانند سازوکارهایی برای همکاری عمومی - خصوصی، تبادل اطلاعات و هماهنگی منابع در شرایط اضطراری ایجاد کنند. چنین ترتیبی به دولت ها اجازه می دهد هنگام مواجهه با بحران های پیچیده از طیف گسترده تری از ظرفیت ها و تخصص ها بهره بگیرند (Ansell et al., 2010).

سازوکارهای پاسخگویی و شفافیت نیز از عناصر ضروری چارچوب های حکمرانی بحران هستند. از آنجا که بحران ها اغلب نیازمند تصمیم گیری سریع و تخصیص منابع قابل توجه هستند، احتمال بروز خطاهای اداری یا سوءاستفاده از قدرت افزایش می یابد. بنابراین چارچوب های حقوقی باید سازوکارهای نظارتی مانند تفحص مجلس، حسابرسی مستقل و گزارش دهی عمومی را در نظر بگیرند تا اطمینان حاصل شود که اختیارات اضطراری به شکل مسئولانه مورد استفاده قرار می گیرند. چنین سازوکارهایی علاوه بر حفاظت از اصول حکمرانی دموکراتیک، به حفظ اعتماد عمومی در شرایط عدم قطعیت نیز کمک می کنند (McConnell, 2011).

در عین حال، وجود انعطاف‌پذیری در نظام‌های حقوقی و خط‌مشی برای مواجهه با ماهیت غیرقابل‌پیش‌بینی بحران‌ها ضروری است. هرچند قواعد و رویه‌های روشن اهمیت زیادی دارند، چارچوب‌های حقوقی بیش از حد سخت‌گیرانه می‌توانند در شرایط متغیر بحران مانع تصمیم‌گیری مؤثر شوند. سازوکارهای حقوقی انعطاف‌پذیر، مانند مقررات اضطراری موقت یا رویه‌های اداری قابل تطبیق، به دولت‌ها اجازه می‌دهند بدون گرفتار شدن در فرایندهای بوروکراتیک پیچیده به تحولات پیش‌بینی‌نشده پاسخ دهند. دستیابی به تعادل مناسب میان قطعیت حقوقی و انعطاف عملیاتی یکی از چالش‌های اساسی در طراحی نظام‌های حکمرانی بحران است (Boin et al., 2005).

در نهایت، بازنگری و اصلاح مستمر چارچوب‌های حقوقی ضروری است تا این چارچوب‌ها با محیط در حال تغییر مخاطرات سازگار باقی بمانند. تهدیدهای نوظهوری مانند حملات سایبری، بلایای مرتبط با تغییرات اقلیمی و همه‌گیری‌های جهانی چالش‌هایی ایجاد می‌کنند که ممکن است در قوانین موجود به‌طور کامل مورد توجه قرار نگرفته باشند. دولت‌ها باید قوانین و خط‌مشی‌های مدیریت بحران خود را به‌طور منظم بر اساس مخاطرات جدید و درس‌آموخته‌های بحران‌های گذشته ارزیابی و به‌روزرسانی کنند. چنین اصلاحاتی کمک می‌کند تا نظام‌های حکمرانی همچنان قادر به پاسخگویی مؤثر به بحران‌های آینده باشند (Tierney, 2012).

با این توضیحات، چارچوب‌های حقوقی و خط‌مشی قوی، بنیان نهادی لازم برای اداره مؤثر بحران را فراهم می‌کنند. این چارچوب‌ها با روشن کردن اختیارات، امکان اقدام قاطع، تقویت آمادگی و تضمین پاسخگویی، به دولت‌ها اجازه می‌دهند بحران‌ها را به شکلی هماهنگ و مشروع مدیریت کنند. در جهانی که با مخاطرات پیچیده و درهم‌تنیده مواجه است، توسعه ساختارهای حقوقی منسجم و انطباق‌پذیر همچنان یکی از الزامات اساسی برای تقویت نظام‌های حکمرانی ملی بحران خواهد بود.

## ۷- نتیجه‌گیری

افزایش فراوانی، گستره و پیچیدگی بحران‌های معاصر، رویکردهای سنتی حکمرانی و مدیریت دولتی را با چالش‌های جدی مواجه کرده است. از جنگ، همه‌گیری‌های جهانی و بلایای ناشی از تغییرات اقلیمی گرفته تا اختلالات فناورانه و تنش‌های ژئوپلیتیکی، دولت‌های امروزی با بحران‌هایی روبه‌رو هستند که مرزهای نهادی و جغرافیایی را درمی‌نوردند و مستلزم پاسخ‌هایی سریع، هماهنگ و انطباق‌پذیرند. این تحولات نشان می‌دهد که چارچوب‌های پراکنده اداره بحران، که حکمرانی، مدیریت و عملیات بحران را به‌عنوان حوزه‌هایی جداگانه در نظر می‌گیرند، دیگر پاسخگوی پیچیدگی‌های محیطی نیستند. در چنین بستری، مفهوم بحران‌داری به‌عنوان نوآوری‌ای مفهومی مطرح می‌شود که می‌تواند ظرفیت دولت‌ها را برای هدایت و اداره شرایط اضطراری و مواجهه با عدم قطعیت تقویت کند.

بحران‌داری، در بنیان خود، چارچوبی جامع ارائه می‌دهد که سه بُعد پیش‌تر جدا از هم در مواجهه با بحران را به‌صورت یکپارچه در نظر می‌گیرد: حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران. حکمرانی بحران به مبانی راهبردی و هنجاری خط‌مشی‌های بحران اشاره دارد؛ از جمله طراحی نهادها، چارچوب‌های قانونی، جهت‌گیری‌های خط‌مشی و اصول اخلاقی که تصمیم‌گیری در شرایط اضطرار را هدایت می‌کنند. مدیریت بحران به فرایندهای سازمانی و اداری مربوط می‌شود که از طریق آن‌ها خط‌مشی‌های بحران به برنامه‌ها، سازوکارهای هماهنگی، تخصیص منابع و مدیریت بین‌سازمانی تبدیل می‌شوند. در نهایت، عملیات بحران شامل اقدامات تاکتیکی و میدانی است که نیروهای اجرایی و عملیاتی برای مقابله مستقیم با بحران در زمان واقعی انجام می‌دهند.

نوآوری مفهومی بحران‌داری در این واقعیت نهفته است که این سه حوزه نمی‌توانند به‌صورت مستقل از یکدیگر عمل کنند. در بسیاری از نظام‌های حکمرانی، شکاف‌هایی میان خط‌مشی‌گذاری راهبردی، هماهنگی مدیریتی و اجرای عملیاتی وجود دارد. خط‌مشی‌هایی که در سطح راهبردی طراحی می‌شوند، گاه به دلیل ضعف در سازوکارهای هماهنگی یا محدودیت‌های ظرفیت عملیاتی، به اقدامات مؤثر تبدیل نمی‌شوند. از سوی دیگر، اقدامات عملیاتی ممکن است در نبود چارچوب‌های حکمرانی منسجم، پراکنده و ناسازگار شوند. بحران‌داری با تأکید بر این چالش ساختاری، ظرفیت مواجهه با بحران را به‌عنوان قابلیت نظام‌مند و یکپارچه در نظر می‌گیرد؛ قابلیتی که حکمرانی راهبردی، مدیریت سازمانی و پاسخ عملیاتی را در قالب نظامی منسجم به یکدیگر پیوند می‌دهد.

با ایجاد پیوند میان این سه حوزه، بحران داری دیدگاهی کل نگر درباره رهبری بحران و توانمندی دولت ارائه می کند. این رویکرد تأکید دارد که مواجهه مؤثر با بحران ها صرفاً به تخصص فنی یا سازوکارهای واکنش اضطراری محدود نمی شود، بلکه نیازمند انسجام نهادی، آینده نگرایی راهبردی و رهبری اخلاق محور است. چنین نگرشی کمک می کند روشن شود که چرا برخی دولت ها قادرند در برابر بحران های پیچیده، واکنش هایی مؤثر و هماهنگ ارائه دهند، در حالی که برخی دیگر با شکست های هماهنگی، تأخیر در تصمیم گیری یا کاهش اعتماد عمومی مواجه می شوند. دولت هایی که ارتباط مؤثری میان حکمرانی، مدیریت و عملیات برقرار می کنند، در موقعیت مناسب تری برای پیش بینی تهدیدها، بسیج منابع و اجرای پاسخ های هماهنگ قرار دارند.

یکی دیگر از دستاوردهای مهم چارچوب بحران داری، تأکید آن بر رهبری پیشگامانه در بحران است. بسیاری از مدل های سنتی مدیریت بحران عمدتاً بر واکنش به بحران پس از وقوع آن تمرکز دارند. هرچند پاسخ مؤثر همچنان ضروری است، اما پیچیدگی محیط های ریسک در جهان معاصر ایجاب می کند که دولت ها از رویکردهای صرفاً واکنشی فراتر روند و به سوی راهبردهای پیش نگر و پیشگیرانه حرکت کنند. بر این اساس، بحران داری بر اهمیت شناسایی زود هنگام ریسک ها، آینده نگرایی راهبردی، برنامه ریزی سناریویی و آمادگی نهادی تأکید می گذارد.

رهبری پیشگامانه در بحران مستلزم توسعه ظرفیت هایی برای شناسایی تهدیدهای نوظهور، تفسیر نشانه های پیچیده خطر و اقدام پیشگیرانه پیش از تشدید بحران است. این امر نیازمند تلفیق توانمندی های تحلیلی، ابزارهای فناورانه و دانش میان بخشی در نظام حکمرانی است. افزون بر این، شکل گیری فرهنگ رهبری مبتنی بر یادگیری، شفافیت و تصمیم گیری انطباق پذیر اهمیت اساسی دارد. رهبرانی که در چارچوب بحران داری عمل می کنند، باید بتوانند میان سرعت تصمیم گیری و پاسخگویی، میان قاطعیت و مشارکت، و میان کارآمدی عملیاتی و مسئولیت اخلاقی تعادل برقرار کنند.

تلفیق حکمرانی، مدیریت و عملیات همچنین نقش مهمی در تقویت تاب آوری نهادهای عمومی ایفا می کند. تاب آوری نهادی تنها به در اختیار داشتن منابع کافی محدود نمی شود، بلکه به توانایی سازمان ها برای هماهنگی مؤثر، سازگاری با شرایط متغیر و یادگیری از تجربه های گذشته وابسته است. بحران داری، با ایجاد حلقه های بازخورد میان بازیگران عملیاتی، سازمان های مدیریتی و نهادهای حکمرانی، این امکان را فراهم می کند که تجربه های میدانی به یادگیری نهادی و اصلاح خط مشی ها تبدیل شوند. چنین چرخه یادگیری مستمری ظرفیت سازگاری بلندمدت نظام های حکمرانی را در برابر ریسک های در حال تحول تقویت می کند.

فراتر از دستاوردهای نظری، چارچوب بحران داری پیامدهای عملی مهمی نیز برای خط مشی گذاری عمومی و اصلاحات نهادی دارد. دولت هایی که در پی تقویت ظرفیت بحران داری خود هستند، می توانند چند جهت گیری خط مشی کلیدی را مدنظر قرار دهند. نخست، لازم است نظام های حکمرانی ملی، معماری یکپارچه ای برای مدیریت بحران ایجاد کنند که تصمیم گیری راهبردی، هماهنگی اداری و پاسخ عملیاتی را به طور مؤثر به یکدیگر متصل سازد. دوم، دولت ها باید در توسعه شایستگی های رهبری بحران در سطوح مختلف مدیریت دولتی سرمایه گذاری کنند تا هم رهبران سیاسی و هم مدیران حرفه ای توانایی اداره شرایط اضطراری را داشته باشند. سوم، تقویت سازوکارهای آینده نگرایی، تحلیل ریسک و هشدار زود هنگام برای پشتیبانی از حکمرانی پیش نگر بحران ضروری است.

علاوه بر این، دولت ها باید یادگیری نهادی مستمر را از طریق ارزیابی های پس از بحران، تمرین های شبیه سازی و برنامه های آموزشی نظام مند نهادینه کنند. این فرایندها به سازمان ها کمک می کنند نقاط ضعف خود را شناسایی کنند و تجربه های گذشته را در برنامه ریزی آینده به کار گیرند. همچنین همکاری با دانشگاه ها، مراکز پژوهشی، بخش خصوصی و سازمان های بین المللی می تواند به توسعه دانش و ظرفیت تحلیلی نظام های حکمرانی بحران کمک کند.

در نهایت، مفهوم بحران داری افق های تازه ای را برای پژوهش های آینده می گشاید. پژوهشگران می توانند بررسی کنند که نظام های حکمرانی مختلف چگونه یکپارچگی میان حکمرانی، مدیریت و عملیات بحران را در ساختارهای نهادی خود نهادینه می کنند. مطالعات تطبیقی نیز می تواند الگوهای نهادی موفق در رهبری هماهنگ بحران را در زمینه های سیاسی و اداری گوناگون شناسایی کند. افزون

بر این، پژوهش‌های آینده می‌توانند نقش فناوری‌های نوظهور، سامانه‌های تصمیم‌یار داده‌محور و شبکه‌های حکمرانی چندبازیگری را در تقویت ظرفیت پیشگامانه بحران‌داری مورد بررسی قرار دهند. با توجه به آنچه گفته شد، بحران‌داری چارچوبی جامع برای بازاندیشی در نقش دولت در مدیریت بحران‌های پیچیده ارائه می‌دهد. این مفهوم، با یکپارچه‌سازی حکمرانی بحران، مدیریت بحران و عملیات بحران در قالب نظامی منسجم از رهبری و هماهنگی نهادی، ظرفیت دولت‌ها را برای پیش‌بینی، مدیریت و یادگیری از بحران‌ها تقویت می‌کند. در جهانی که بیش از پیش با بی‌ثباتی و عدم قطعیت مواجه است، به‌کارگیری رویکردهای یکپارچه و پیشگامانه برای تضمین حکمرانی مؤثر، تاب‌آوری نهادی و ثبات اجتماعی ضرورتی اساسی خواهد بود.

### حمایت مالی

نویسنده این مقاله هیچ‌گونه حمایت مالی برای انجام پژوهش، نگارش یا انتشار این مقاله دریافت نکرده است.

### تعارض منافع

نویسنده اعلام می‌دارد که در ارتباط با این مقاله، هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

## مآخذ

- بختیاری رضائی، متین؛ قدمی، کاوه؛ و آجرلو، مرتضی (۱۴۰۴). نقش تجزیه و تحلیل داده های کلان در مدیریت بحران سازمان پلیس ایران، *نشریه مطالعات راهبردی ناجا*، ۱۰(۳۷)، ۶۵-۱۰۴
- پورعزت، علی اصغر؛ فیروزپور، آرمین؛ و سعدآبادی، علی اصغر (۱۳۹۲). مطالعه و مقایسه رویکرد اجتماع محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب، *مدیریت سازمان های دولتی*، ۱۱(۲)، ۳۷.
- ترکیان، مهدی؛ دانشفرد، کرم الله؛ ولیخانی، ماشالله؛ و پیلهوری، نازنین (۱۴۰۱). طراحی مدل انسجام بین سازمانی در اجرای خط مشی های مدیریت بحران با رویکرد ساختاری تفسیری، *نشریه مدیریت بحران*، ۱۱(۲)، ۲.
- حبیب پور گتایی، کرم؛ و کاری جعفری، بهزاد (۱۳۹۸). مطالعه جایگاه سازمان های مردم نهاد در مدیریت بحران شهر تهران، *مجله مطالعات اجتماعی ایران*، ۱۳(۲)، ۲۹-۵۴.
- حسینی جبردهی، حسین؛ نورمحمد، محمد (۱۴۰۳). سازماندهی و مدیریت نیروهای مردمی در مقابله با بحران های اجتماعی، *نشریه مدیریت بحران های اجتماعی*، ۱۶(۵۲)، ۱۵۹-۱۸۷.
- دانائی فرد، حسن (۱۴۰۴). نظریه حکمرانی بحران زای چرخه ای: چارچوبی مفهومی برای فهم چگونگی تولید بحران توسط سیستم های حکمرانی، *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، ۸(۲)، ۱-۲۴.
- دانائی فرد، حسن (۱۳۹۹). چارچوبی برای تحلیل کشورداری. *فصلنامه پژوهش های مدیریت منابع سازمانی*، ۱۰(۳)، ۱۷۵-۱۸۷.
- دانائی فرد، حسن (۱۴۰۰). به سوی «نظریه سازمان داری»: پیوند حکمرانی، مدیریت و عملیات. *فصلنامه پژوهش های مدیریت منابع سازمانی*، ۱۰(۴)، ۱-۲۰.
- درخشانیفر، حجت؛ شیاری، رضا؛ امینی، افشین؛ کریمان، حمید؛ کلانتری میبیدی، محمد؛ و شهرامی، علی (۱۳۹۰). تدوین عملیاتی برنامه بیمارستانی بحران، *مجله پژوهش علوم سلامت و نظامی*، ۹(۳)، ۱۶۵.
- ربانی، الهام؛ موغلی، علیرضا؛ شاهین، آرش؛ و عباسی، نرگس (۱۴۰۱). آسیب شناسی مدیریت بحران سازمانی مبتنی بر رویکرد آنالیز مخاطرات و راهبری عملیات (مطالعه موردی در صنعت نفت ایران)، *مجله ایرانی مطالعات مدیریت*، ۱۶(۱)، ۴۳-۶۰.
- رجایی، زهرا؛ بنی هاشمی، سید علی؛ و حیدری، غلامحسین (۱۴۰۳). بررسی تاثیر شایستگی ها و توانمندسازی مدیران بر کیفیت عملیات مدیریت بحران (مورد مطالعه: مدیران شهرداری های استان خراسان جنوبی)، *نشریه مدیریت شهری*، ۲۳(۷۷)، ۸۹-۱۰۷.
- رضاییان، احد؛ و رضاییان، علی حسین (۱۳۹۵). آینده پژوهی بحران آب در ایران به روش سناریوپردازی، *مجله اکو هیدرولوژی*، ۳(۱)، ۱-۱۷.
- سوری، علیرضا (۱۳۹۴). اصول و مبانی و رویکردهای بحران، *نشریه مدیریت بحران های اجتماعی*، ۷(۲۴)، ۹۹.
- شبستر، محسن (۱۴۰۰). حکمرانی در بحران؛ از زلزله سرپل ذهاب تا پاندمی کرونا، *نشریه حکمرانی متعالی*، ۱(۲)، ۱۸۶-۱۸۲.
- صالحی نودز، اسما؛ یعقوبی، نورمحمد؛ و کیخا، عالمه (۱۴۰۰). طراحی الگوی مدیریت بحران اجتماع محور با استفاده از رویکرد فراترکیب، *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، ۴(۲)، ۷۱-۱۰۲.
- صلاتی مومنی، داود؛ زندیان، حامد؛ ابراهیم پور، حبیب؛ و نعمتی، ولی (۱۴۰۱). عوامل تقویت کننده مدیریت بحران کرونا در مراکز آموزشی درمانی شهرستان اردبیل، *مجله دانشگاه علوم پزشکی اردبیل*، ۲۱(۸۰۰)، ۱۷۹-۲۰۰.
- صمدی میار کلائی، حمزه؛ و صمدی میار کلائی، حسین (۱۴۰۱). رهبری حکیمانه بحران؛ رهبری حضرت آیت الله خامنه ای (مدظله العالی) در مواجهه با بحران همه گیری کووید-۱۹، *فصلنامه مدیریت اسلامی*، ۳۰(۳)، ۷۷-۱۱۴.
- طاعت پور، فاطمه؛ و محمدی دوست، سلیمان (۱۴۰۲). تحلیل نظام حکمرانی در مدیریت بحران بخش آب، *مجله آبخوان و قنات*، ۴(۲)، ۲۰۵-۲۱۴.

- عبدی دانشپور، زهره؛ فلاحی، علیرضا؛ و مرادی، داریوش (۱۳۹۵). تحلیل روابط بین سازمانی در مدیریت بحران در شهر اصفهان، نشریه مدیریت بحران، ۵(۱)، ۳۷-۲۵.
- عظیمی، محدثه؛ و پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۷). بررسی امکان سناریوپردازی برای مدیریت بحران در شهر تهران (مورد مطالعه: زلزله)، فصلنامه راهبرد، ۲۷(۸۸)، ۸۱-۶۱.
- قاضی، حسن (۱۳۹۶). آموزش و یادگیری برای مدیریت بحران با به کارگیری محیط شبیه‌سازی مجازی بازی، نشریه مدیریت بحران‌های اجتماعی، ۹(۳۳)، ۱۶۹-۱۹۵.
- کریمی‌نژاد، مژده؛ گلشنی، علیرضا؛ و بوستانی، فردین (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری بحران آب در ایران با رویکرد آینده‌نگاری، فصلنامه راهبرد، ۲۷(۸۹)، ۱۲۴-۹۵.
- کمالی، یحیی؛ و میرزایی، جلال (۱۳۹۶). مقایسه ساختار مدیریت بحران در ایران، ژاپن، هند و ترکیه، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۷(۲۵)، ۲۸۹-۲۴۵.
- ماهر، علی؛ الممیر، راضیه؛ طغیانی، راهله؛ و صفری، محمدصالح (۱۳۹۹). مدیریت بحران بیماری کووید ۱۹: باز مهندسی نظام ارائه خدمات سلامت در ایران، مجله سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، ۳۸(۱)، ۱۸-۱۱.
- محمد رفیعی، سیدکمال‌الدین (۱۳۸۷). دولت و مدیریت بحران (با نگاهی به نقش کلی دولت)، نشریه سیاست دفاعی، ۱۷(۶۵)، ۵۱.
- محمدی‌سیرت، حسین (۱۴۰۰). اصول و مبانی قرآنی مدیریت جهادی بحران‌های اجتماعی، نشریه مدیریت بحران‌های اجتماعی، ۱۳(۴۲)، ۱۰۵-۷۵.
- مزینانی، مهدی؛ و مایلی، محمدرضا (۱۴۰۰). سیاست‌گذاری در بحران کرونا و تاثیر پیامدهای آن بر عملکرد سیاسی و اقتصادی جامعه، نشریه جستارهای سیاسی معاصر، ۱۱(۴)، ۴۰۲-۳۸۶.
- منافی، سمیه؛ و سرایی، محمدحسین (۱۴۰۰). ارزیابی مدیریت یکپارچه بحران با رویکرد زیرساخت اطلاعات فضایی، نشریه اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری، ۲(۱)، ۱۸-۱۰.
- مهدیه، امید؛ و نظری، حسن (۱۴۰۳). بررسی تاثیر راهبرد مدیریت بحران و مشارکت مردمی بر اثربخشی مدیریت بحران، مجله مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی، ۸(۳۱)، ۲۲۴-۲۰۷.
- واعظی، محمود (۱۳۸۹). نظام نوین بین‌المللی و مدیریت بحران‌های بین‌المللی، فصلنامه راهبرد، ۱۹(۵۶)، ۷.
- Abdi Daneshpour, Z., Fallahi, A., & Moradi, D. (2016). Analysis of inter-organizational relations in crisis management in Isfahan city. *Crisis Management Journal*, 5(1), 25–37. (in Persian)
- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207.
- Azimi, M., & Poursezat, A. A. (2018). Investigating the possibility of scenario planning for crisis management in Tehran: A case study of earthquake. *Rahbord Quarterly*, 27(88), 61–81. (in Persian)
- Bakhtiari Ramezani, M., Ghadami, K., & Ajorlo, M. (2025). The role of big data analysis in crisis management of the Iranian Police Organization. *NAJA Strategic Studies*, 10(37), 65–104. (in Persian)
- Boin, A., & 't Hart, P. (2010). Organising for effective emergency management: Lessons from research. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4), 357–371.
- Boin, A., & Lodge, M. (2021). Responding to the COVID-19 crisis: A comparative study of crisis governance. *Public Administration Review*, 81(3), 497–501.
- Boin, A., & Rhinard, M. (2008). Managing transboundary crises: What role for the European Union? *International Studies Review*, 10(1), 1–26.

- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116–138.
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79–91.
- Boin, A., McConnell, A., & 't Hart, P. (2008). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge University Press.
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S., Ramesh, M., & Goyal, N. (2020). Mobilizing policy (in)capacity to fight COVID-19: Understanding variations in state responses. *Policy and Society*, 39(3), 285–308.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy: How the Norwegian government handled the COVID-19 crisis. *Public Administration Review*, 80(5), 774–779.
- Comfort, L. K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, 67(s1), 189–197.
- Comfort, L. K., Boin, A., & Demchak, C. C. (2010). *Designing resilience: Preparing for extreme events*. University of Pittsburgh Press.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163–176.
- Danaeifard, H. (2020). A framework for statecraft analysis. *Organizational Resources Management Research*, 10(3), 175–187. (in Persian)
- Danaeifard, H. (2021). Towards “Statesmanship Theory”: Linking governance, management, and operations. *Organizational Resources Management Research*, 10(4), 1–20. (in Persian)
- Danaeifard, H. (2025). A cyclical theory of crisis-inducing governance: A conceptual framework for understanding how governance systems produce crises. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 8(2), 1-24. (in Persian)
- Derakhshanfar, H., Shiari, R., Amini, A., Kariman, H., Kalantari Meibodi, M., & Shahrami, A. (2011). Developing an operational hospital disaster plan. *Journal of Military and Health Sciences Research*, 9(3), 165. (in Persian)
- Farazmand, A. (2001). Learning from the Katrina crisis: A global and international perspective with implications for future crisis management. *Public Administration Review*, 67(s1), 149–159.
- Ghazi, H. (2017). Education and learning for crisis management using a virtual game simulation environment. *Social Crisis Management Journal*, 9(33), 169–195. (in Persian)
- Habibpour Gatabi, K., & Kari Jafari, B. (2019). Studying the position of non-governmental organizations in Tehran’s crisis management. *Iranian Journal of Social Studies*, 13(2), 29–54. (in Persian)
- Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., et al. (2021). A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature Human Behaviour*, 5(4), 529–538.
- Hartley, J., & Jarvis, D. S. (2020). Policymaking in a low-trust state: Legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19. *Policy and Society*, 39(3), 403–423.

- Hosseini Jirdehi, H., & Nourmohammad, M. (2024). Organizing and managing popular forces in dealing with social crises. *Social Crisis Management Journal*, 16(52), 159–187. (in Persian)
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.
- Kamali, Y., & Mirzaei, J. (2017). Comparison of crisis management structures in Iran, Japan, India, and Turkey. *Public Policy Strategic Studies Quarterly*, 7(25), 245–289. (in Persian)
- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies. *American Review of Public Administration*, 36(2), 207–225.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*, 34(6), 366–375.
- Kariminejad, M., Golshani, A., & Boostani, F. (2018). Pathology of water crisis policymaking in Iran with a foresight approach. *Rahbord Quarterly*, 27(89), 95–124. (in Persian)
- Kettl, D. F. (2003). Contingent coordination: Practical and theoretical puzzles for homeland security. *American Review of Public Administration*, 33(3), 253–277.
- Kettl, D. F. (2014). *System under stress: Homeland security and American politics*. CQ Press.
- Lodge, M., & Hood, C. (2012). Into an age of multiple crises? Public management and public service bargains across OECD countries. *Governance*, 25(1), 79–101.
- Mahdieh, O., & Nazari, H. (2024). Investigating the impact of crisis management strategy and public participation on crisis management effectiveness. *Journal of Strategic Management Studies of National Defense*, 8(31), 207–224. (in Persian)
- Maher, A., Malmir, R., Toghiani, R., & Safari, M. S. (2020). COVID-19 disease crisis management: Reengineering the health service delivery system in Iran. *Journal of the Islamic Republic of Iran Medical Council*, 38(1), 11–18. (in Persian)
- Manafi, S., & Saraei, M. H. (2021). Evaluation of integrated crisis management with a spatial data infrastructure approach. *Urban Economics and Planning Journal*, 2(1), 10–18. (in Persian)
- Mazinani, M., & Mayeli, M. R. (2021). Policymaking in the corona crisis and the impact of its consequences on the political and economic performance of society. *Contemporary Political Studies*, 11(4), 386–402. (in Persian)
- McConnell, A. (2011). Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management. *Policy and Society*, 30(2), 63–76.
- Mohammad Rafiei, S. K. (2008). Government and crisis management: With a look at the general role of government. *Defense Policy Journal*, 17(65), 51. (in Persian)
- Mohammadi-Sirat, H. (2021). Quranic principles and foundations of jihadi management of social crises. *Social Crisis Management Journal*, 13(42), 75–105. (in Persian)
- Moynihan, D. P. (2009). The response to Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 69(s1), 113–126.
- Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2010). The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1–32.
- Parker, C. F., & Stern, E. K. (2002). Blindsided? September 11 and the origins of strategic surprise. *Political Psychology*, 23(3), 601–630.
- Pourezzat, A. A., Firouzpour, A., & Saadabadi, A. A. (2013). Studying and comparing the community-based approach to crisis management in selected countries. *Management of Government Organizations*, 1(2), 37. (in Persian)
- Rabbani, E., Moghali, A. R., Shahin, A., & Abbasi, N. (2022). Pathology of organizational crisis management based on Hazard Analysis and Operations Leadership (HAZOP) approach: A

- case study in Iran's oil industry. *Iranian Journal of Management Studies*, 16(1), 43–60. (in Persian)
- Rajaei, Z., Banihashemi, S. A., & Heidari, G. H. (2024). Investigating the impact of managers' competencies and empowerment on the quality of crisis management operations: A case study of municipality managers in South Khorasan Province. *Journal of Urban Management*, 23(77), 89–107. (in Persian)
- Rezaeian, A., & Rezaeian, A. H. (2016). Futures studies of water crisis in Iran using the scenario-writing method. *Journal of Ecohydrology*, 3(1), 1–17. (in Persian)
- Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L. K. (2001). *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Charles C. Thomas.
- Salati Momeni, D., Zandian, H., Ebrahimpour, H., & Nemati, V. (2022). Factors strengthening COVID-19 crisis management in educational and medical centers of Ardabil city. *Journal of Ardabil University of Medical Sciences*, 21(4), 179–200. (in Persian)
- SalehiNodez, A., Yaghoubi, N. M., & Keikha, A. (2021). Designing a model for community-based disaster management using meta-synthesis approach. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 4(2), 71–102. (in Persian)
- Samadi Miarkolaei, H., & Samadi Miarkolaei, H. (2022). Wise crisis leadership; The leadership of Ayatollah Khamenei in facing the COVID-19 pandemic crisis. *Journal of Islamic Management*, 30(3), 77–114. (in Persian)
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Shabastar, M. (2021). Governance in crisis: From the Sarpol-e Zahab earthquake to the COVID-19 pandemic. *Transcendent Governance Journal*, 1(2), 182–186. (in Persian)
- Souri, A. (2015). Principles, foundations, and approaches to crisis. *Social Crisis Management Journal*, 7(24), 99. (in Persian)
- Svedin, L. (2015). *Managing crises: Threats, dilemmas and opportunities*. Routledge.
- Taatpour, F., & Mohammadidoust, S. (2023). Analysis of the governance system in water sector crisis management. *Aquifer and Qanat Journal*, 4(2), 205–214. (in Persian)
- Tierney, K. (2014). *The social roots of risk: Producing disasters, promoting resilience*. Stanford University Press.
- Torkian, M., Daneshfard, K., Valikhani, M., & Pilevari, N. (2022). Designing an inter-organizational cohesion model in the implementation of crisis management policies with an interpretive structural approach. *Crisis Management Journal*, 11(2), 2. (in Persian)
- Vaezi, M. (2010). The new international system and management of international crises. *Rahbord Quarterly*, 19(56), 7. (in Persian)