

تدوین الگوی جامع فراگرد مدیریت بحران با رویکرد نظم و امنیت*

تاریخ دریافت: ۸۷/۹/۱۳

تاریخ پذیرش: ۸۸/۳/۲۵

دکتر طاهر روشندل اربطانی^۱

دکتر علی اصغر پورعزت^۲

دکتر آراین قلی پور^۳

چکیده

بحران، واقعیتی اجتناب ناپذیر در زندگی اجتماعی است. نهادهای امنیتی-انتظامی نیز با قدمتی بسیار در تمدن بشری سابقه‌ای قابل تأمل در مدیریت بحران دارند. با بررسی ادبیات مدیریت بحران ملاحظه می‌شود که هیچ‌یک از الگوهای مطرح در این زمینه از جامعیت لازم برخوردار نیستند و به منظور اداره هر چه مؤثرتر بحران‌ها نیازمند اتخاذ رویکردی همه‌جانبه‌نگر هستیم. بر این اساس، مقاله حاضر درصدد است تا با ارائه الگویی جامع به بررسی فراگرد مدیریت بحران با رویکرد انتظامی-امنیتی بپردازد. بر اساس الگوی مفهومی ارائه شده فراگرد مدیریت بحران باید ناظر بر تمامی مراحل بحران اعم از قبل، حین و بعد از بحران باشد. پیش‌بینی، پیشگیری و آمادگی، سه گام اساسی در مرحله قبل از بحران به حساب می‌آیند که از اهمیت خاصی در چرخه مدیریت بحران برخوردارند. همچنین، بازیابی، بازسازی و یادگیری، مهم‌ترین گام‌های مرحله پس از بحران به شمار می‌آیند. در این میان، عملیات امداد و نجات، عملیات ویژه و مهار ساختن بحران، مهم‌ترین اقدامات مدیریت در حین بحران به حساب می‌آیند. الگوی ارائه شده، همچنین مرحله شروع بحران را به عنوان یک مرحله با ویژگی‌های خاص خود می‌داند که اقداماتی چون هشدار و مصونیت، ارزیابی مقدماتی و آغاز بسیج منابع و بالاخره پاسخگویی سریع را می‌طلبد.

کلید واژه‌ها

بحران (Crisis)، مدیریت بحران (Crisis management)، نیروی انتظامی (Police)، نیروی امنیتی (Security force)، اجرای قانون (Law Enforcement)، امنیت (Security)، مدل (Model).

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران

۲. دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران

۳. دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران

*. این طرح پژوهشی با همکاری و حمایت مالی سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا انجام گرفته است.

مقدمه

امنیت، مقوله‌ای است که در دوره‌های مختلف تاریخی و در همه جوامع بشری مورد توجه بوده و باعث توسعه نهادهای امنیتی^۱ در کنار نهادهایی چون خانواده، آموزش، مذهب، بازار و حکومت شده است.

بحران‌ها در انواع و اقسام گوناگون، همواره تأثیرات مهمی بر امنیت داشته و دارند. آنها از دیرباز جزء جدایی‌ناپذیر زندگی اجتماعی بوده‌اند و روز به روز بر تعدد و تنوعشان افزوده شده است (Pearson & Clair, 1998). این ظهور تدریجی بحران‌ها باعث شده است در هر عصری بحران‌های ویژه‌ای بیشتر مد نظر قرار گیرند؛ بحران‌هایی که محصول عصر جدید هستند. بدین ترتیب، به تدریج بر تعداد بحران‌ها افزوده شده است. جالب آنکه بسیاری از دستاوردهای علمی و فنی بشر نیز از نظر عدم قابلیت پیش‌بینی پیامدها و عوارض به عوامل بحران‌ها تبدیل شده‌اند.

نیروهای انتظامی مسئولیت خطیری در بحران‌ها دارند، به ویژه از آن حیث که بحران‌ها آثار قابل توجهی بر نظم و امنیت جامعه دارند. اساساً مقصود از بحران، دگرگونی نظم اجتماعی است (پورعزت و دیگران، ۱۳۸۳). از این‌رو، بسیاری از فنون مدیریت بحران برای مقابله با بحران‌ها توسعه یافته، سازوکارهای خاصی را به کار گرفته‌اند. گام اول در این راه، شناخت بحران، ابعاد، انواع و ویژگی‌های وضعیت بحرانی و مهم‌تر از همه، درک این نکته است که بحران‌ها مراحل متفاوتی دارند. آنها ریشه‌های موجد، نقطه آغاز و مرحله رشد دارند و به بلوغ می‌رسند و بالاخره یک نقطه اضمحلال موقت یا دائمی دارند (Mitroff, 2001).

بر این اساس، در مقاله حاضر سعی شده است با بررسی انواع رویکردها و الگوهای مطرح در ادبیات مدیریت بحران به تدوین الگویی همه‌جانبه‌نگر پرداخته شود. در واقع پژوهشگران مترصد آن هستند که با ارائه الگویی جامع امکان بررسی همه‌جانبه فراگرد بحران را فراهم آورند.

مروری بر ادبیات تحقیق

ادبیات مدیریت بحران به عنوان یک حوزه مطالعه و تحقیق در عرصه مدیریت و کنترل راهبردی، سرشار از نظریه‌ها، الگوها، ساز و کارها و روش‌هایی است که به مدیران بحران می‌آموزد چگونه بحران‌ها را پیش‌بینی کنند، از آن پیشگیری به عمل آورند یا

برای مقابله با آن آمادگی به وجود آورند و در صورت وقوع، به گونه‌ای مؤثر با آن مقابله کنند (قلی پور، ۱۳۸۳). سیری در مطالعات انجام شده پیرامون این مفهوم نشانگر آن است که مطالعات مزبور بر چهار جنبهٔ اساسی تمرکز دارند که عبارت‌اند از: «دلایل پیدایش بحران»، «اقدامات احتیاطی پیشگیرانه»، «پیامدهای بحران» و «اقدامات پس از بحران» (مظلومی، ۱۳۷۹).

نوع اقدامات و الگوهای اتخاذ شده از سوی مدیران بحران به منظور مقابله با وضعیت بحرانی به نوع نگرش آنان به بحران بر می‌گردد، زیرا بر اساس نوع نگرش است که رویکرد مدیریت بحران فرق خواهد کرد (Booth, 1993). سیری در ادبیات مدیریت بحران نشانگر این است که در زمینه مقولهٔ بحران، سه دیدگاه متمایز وجود دارد:

الف) دیدگاه سنتی: این دیدگاه بحران را اساساً یک پدیده و وضعیت منفی و نامطلوب می‌داند که به هر نحوی باید از آن پرهیز کرد. بر اساس این نگرش، بحران‌ها دارای ماهیت کاملاً مخرب و بازدارنده‌اند (روشندل اربطانی، ۱۳۸۷). تحقیقات میرزو هولوشان نشان داد که اکثر مدیران ارشد علاقه‌ای به فکر کردن دربارهٔ بحران ندارند (Meyers & Holusha, 1988).

ب) دیدگاه قانون طبیعی: طرفداران این دیدگاه، بحران را جزئی از طبیعت زندگی بشری می‌دانند که چه بخواهیم و چه نخواهیم رخ می‌دهد، اما نگرش این دسته نیز همچنان یک نگرش منفی نسبت به بحران است با این تفاوت که برخلاف دیدگاه اول، سعی در انکار و اجتناب از بحران ندارند، بلکه نسبت به آن موضعی کاملاً منطقی برمی‌گزینند (روشندل اربطانی، ۱۳۸۷).

ج) دیدگاه تعاملی: این دیدگاه، نگاهی کاملاً متفاوت نسبت به مقولهٔ بحران دارد و برخلاف دیدگاه‌های قبل، به بحران به دیدهٔ مثبت می‌نگرد و معتقد است نه تنها نباید آن را نفی یا انکار کرد، بلکه در مواقعی نیز باید به استقبال آن رفت. بر خلاف دیدگاه اول که دیدگاه سکون و ثبات و دیدگاه دوم که دیدگاه مقابله و واکنش است، دیدگاه تعاملی، دیدگاه پویایی، تغییر و تحرک اجتماعی است و بر همین اساس بحران‌ها را بخشی از دیالکتیک اجتماعی می‌داند که برای رشد و توسعهٔ جامعه لازم و ضروری هستند (Geary, 2001). به هر حال، دیدگاه تعاملی، دیدگاهی کاملاً مثبت به بحران است و بحران را صحنهٔ تعامل میان عناصر و عوامل مختلفی می‌داند که نتیجهٔ کلی در جهت نوعی نظم و تعادل و پویایی حرکت می‌کند (روشندل اربطانی، ۱۳۸۷).

حال، بر اساس سه نوع دیدگاه موجود در زمینه بحران، می‌توان سه نوع رویکرد را در مدیریت بحران شناسایی کرد:

۱. رویکرد بحران‌گریزی: مدیرانی که چنین رویکردی را در مدیریت خود برمی‌گزینند، از راهبرد انفعالی^۱ و واکنشی^۲ در قبال بحران‌ها استفاده می‌کنند. آنها هیچ‌گونه آمادگی قبلی و برنامه مشخصی برای مقابله با بحران ندارند و در مواجهه با آن، منفعلانه و حداکثر واکنشی عمل می‌کنند. مدیرانی که از راهبرد انفعالی یا واکنشی استفاده می‌کنند، دیدگاه‌های برنامه‌ریزی بلندمدت ندارند و تا فشار افکار عمومی را در شرایط بحرانی احساس نکنند، به واکنش نمی‌پردازند یا هنگامی که تهدیدی در ارتباط با خود و سازمان خود در موقعیت بحرانی ببینند، اقدام می‌کنند.

۲. رویکرد بحران‌ستیزی^۳: در این رویکرد از بحران نمی‌گریزند، بلکه با پذیرش آن به عنوان قانون طبیعی، با نوعی راهبرد فعال^۴ به مواجهه و مقابله با بحران می‌پردازند. مدیران و سازمان‌هایی که نسبت به بحران چنین رویکردی دارند، از تمامی توان و ظرفیت‌های خود برای پیش‌بینی بحران قبل از وقوع و مقابله مؤثر با آن در صورت وقوع بهره می‌گیرند. چنین مدیرانی به محض وقوع بحران، وارد صحنه عمل می‌شوند و فعالانه در جهت کنترل و مهار آن بر می‌آیند.

۳. رویکرد بحران‌پذیری^۵: در این رویکرد مدیریتی علاوه بر پذیرش بحران به عنوان یک امر محتوم به پیش‌بینی و استقبال از آن نیز می‌پردازند؛ به عبارتی، با اتخاذ یک راهبرد فوق‌فعال^۶، بر کشف فرصت‌های جدید و چشم‌اندازهای نو برای رشد و پویایی تأکید می‌شود. چنین سازمان‌هایی ویژگی‌های ساختاری خاصی نظیر خلاقیت، انعطاف، حرفه‌ای‌گرایی، تمرکز و رسمیت پایین و... به خود می‌گیرند. بر اساس راهبرد فوق‌فعال، هر بحرانی ممکن است فرصت‌هایی را با خود به همراه داشته باشد. لذا باید مترصد بحران‌ها بود و از قبل پیش‌بینی‌ها و آمادگی‌های لازم را برای مواجهه با آنها پیدا کرد تا در صورت بروز بتوان در راستای فرصت‌آفرینی از آنها بهره‌برداری کرد.

مدیران مجهز به راهبرد فوق‌فعال نه تنها تابع شرایط بحرانی نیستند و در صد

1. Crisis flight
2. Interactive
3. Reactive
4. Crisis fight
5. Active
6. Crisis acceptance
7. Proactive

انطباق با آن بر نمی آید، بلکه به تطبیق شرایط با اهداف و مقاصد خود می پردازند و پیشرو عمل می کنند. چنین مدیرانی توانایی تبدیل بحران ها به فرصت ها را دارند. در واقع این رویکرد به مدیریت بحران است که تمامی مراحل آن را اعم از قبل، حین و بعد مورد توجه قرار می دهد. بر همین اساس، رویکرد مزبور یکی از پایه های فکری الگوی ارائه شده در مقاله حاضر نیز هست.

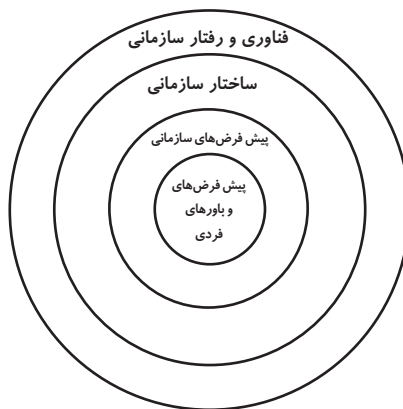
الگوهای مدیریت بحران

فراگرد مدیریت بحران به سبب ماهیت متنوع، پیچیده، مبهم و چند بعدی بحران ها بسیار دشوار است. از این رو صاحب نظران مختلف، الگوهای مختلفی را طرح و بسط داده اند. این الگوها به ساده شدن فراگردهای پیچیده کمک می کنند. در اینجا به بررسی تعدادی الگوهای مطرح شده در زمینه مدیریت بحران می پردازیم.

الف) الگوی پیازی^۱ شکل میتراف^۲ و شریواستاوا^۳

این الگو چارچوبی برای سازمان آماده برای بحران فراهم می سازد (بابایی اهری، ۱۳۸۳). همان گونه که از اسم آن پیداست از لایه هایی تشکیل شده که در نگاره شماره ۱ نشان داده شده اند.

نگاره ۱. الگوی پیازی شکل مدیریت بحران



1. Onion Model
2. Mitroff
3. Shrivastava

همان‌گونه که از نگاره ۱ نیز پیداست، لایه اول به راهبردها، برنامه‌ها، رفتارها و فناوری سازمانی اشاره دارد. حضور سامانه‌های هشداردهنده رسمی، بررسی ساز و کارهای نشان دهنده ضعف‌ها و اشکالات، ساز و کارهای مهار، آموزش و شبیه سازی برای مدیریت بحران، محتوای این لایه را تشکیل می‌دهند.

لایه دوم یا ساختار سازمانی، اعمال و سیاست‌های رسمی سازمان را با توجه به برنامه ریزی مناسب با آن ارائه می‌دهد. این لایه با تحلیل نقش‌ها، منابع و اطلاعات مشترک میان گروه‌ها، تیم‌ها و بخش‌ها، حمایت مدیریت عالی و انسجام درون سازمانی، انعطاف پذیری سازمان و نظام‌های هشدار دهنده یک بحران در شرف وقوع را بررسی و هدایت می‌کند.

لایه سوم به تعداد بی‌شماری از ساز و کارهای دفاعی در مقابله با بحران می‌پردازد و اعلام می‌کند که یکی از مهم‌ترین پیش فرض‌های سازمانی، تنگناهای فنی و مالی است. نیز، از جمله باورهای سازمانی منفی به هنگام بحران، می‌توان اعتماد بیش از حد، اقدامات واکنشی، منبع اخبار بد، هزینه‌های بالای برنامه ریزی متناسب و غیر قابل پیش بینی بودن بحران را نام برد. این لایه در بر گیرنده فرهنگ سازمانی است (بابایی اهری، ۱۳۸۳).

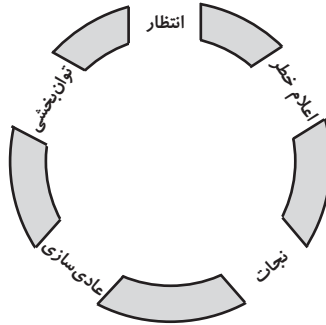
بالاخره، لایه چهارم به باورها، مفروضات و ساز و کارهای دفاعی افراد، اعم از مدیران و سایر عوامل بحران برمی‌گردد.

الگوی پیازی شکل مدیریت بحران، یک رویکرد قابل توجه در زمینه مدیریت بحران است، به این معنا که بر اساس این الگو برای مدیریت مؤثر بحران، کلیه عناصر و مؤلفه‌های مربوط به شخصیت افراد یا عوامل مدیریت بحران، فرهنگ سازمانی، ساختار سازمانی و در نهایت راهبردها و فناوری سازمانی باید با هم سازگاری داشته باشند.

ب) الگوی لچات

لچات چرخه مدیریت بحران را متشکل از پنج مرحله انتظار، اعلام خطر، نجات، عادی‌سازی و توان بخشی می‌داند. بر اساس الگوی لچات، فراگرد مدیریت بحران با انتظار برای بحران یا به عبارتی پیش بینی آن شروع می‌شود و با توان بخشی سیستم آسیب دیده و بحران زده خاتمه می‌یابد.

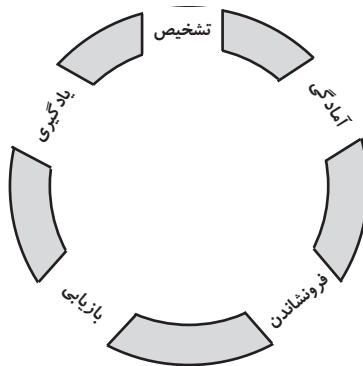
نگاره ۲. الگوی چرخه‌ای لچات (۱۹۹۰)



ج) الگوی پنج مرحله‌ای میتراف و پیرسون^۱

میتراف و پیرسون نیز الگوی پنج مرحله‌ای ارائه داده‌اند که بر اساس آن اولین گام در مدیریت بحران، تشخیص^۲ بحران است. این الگو از آن جهت اهمیت دارد که به هر دو مرحله تشخیص که گامی اساسی در مرحله قبل از بحران به حساب می‌آید و نیز مرحله یادگیری^۳ که در اغلب الگوهای مدیریت بحران مغفول واقع شده، توجه کرده است. الگوی مزبور در نگاره شماره ۳ نشان داده شده است.

نگاره ۳. الگوی پنج مرحله‌ای میتراف و پیرسون (۱۹۹۷)



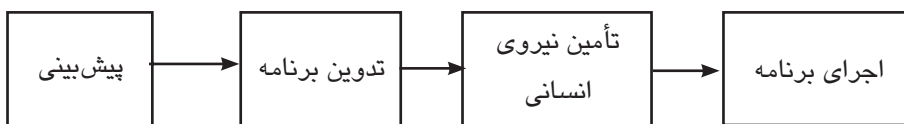
د) الگوی مک کانکی

مک کانکی در الگوی ساده از مدیریت بحران، آن را شامل چهار مرحله پیش بینی^۴،

1. Pearson
2. Identification
3. Learning
4. Anticipating

تدوین برنامه، تأمین نیروی انسانی (تیم سازی) و بالاخره اجرای برنامه می‌داند. الگوی مک کانکی در نگاره شماره ۴ آمده است.

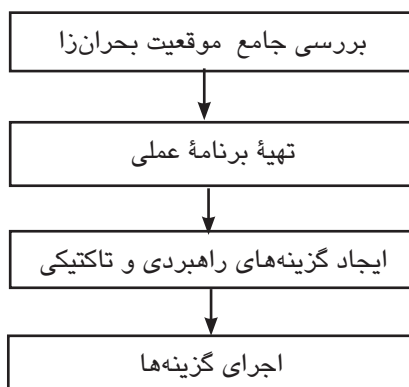
نگاره ۴. الگوی خطی مدیریت بحران مک کانکی (Mc Conkey, 1987)



هـ) الگوی رسیدگی جامع فینک^۱

الگو پیشنهادی فینک مبین آن است که باید رسیدگی جامعی از موقعیت بحران‌زا به عمل آید؛ رسیدگی جامعی که سازمان را به تشخیص رویدادهایی که باعث بحران می‌شوند رهنمون می‌سازد. پس از اینکه این موارد شناسایی شدند برنامه عملی تهیه می‌شود. این برنامه شامل تشریح موقعیت بحران و بیان پیامدهای مطلوب یا قابل قبول آن است. در نتیجه، اعضای تیم بحران سؤالاتی در زمینه علت رویداد و نحوه مقابله با آن به عمل می‌آورند و با این کار، گزینه‌های راهبردی یا تاکتیکی را ایجاد و اجرا می‌کنند (Panrose, 2000).

نگاره ۵. الگوی رسیدگی جامع فینک

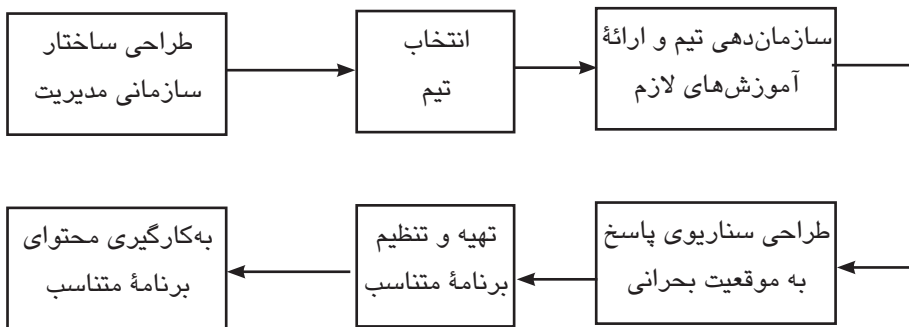


1. Fink

و) الگوی شش مرحله‌ای لیتل جان

الگو شش مرحله‌ای لیتل جان چارچوبی است که رهنمودهای اساسی مدیریت بحران را ارائه می‌دهد. به زعم وی، اولین گام مدیریت بحران، طراحی ساختار سازمانی مدیریت بحران است. به دنبال این مرحله، انتخاب تیم مناسب فرا می‌رسد. سپس سازمان‌دهی تیم از طریق آموزش و شبیه‌سازی موارد بحران را صورت می‌گیرد. مرحله بعدی، طراحی سناریوی پاسخ به موقعیت بحرانی است. پس از بررسی کامل موارد بالقوه بحران را، باید برنامه متناسب تنظیم و در نهایت، محتوای برنامه یاد شده به کار گرفته شود (بابایی اهری، ۱۳۸۳).

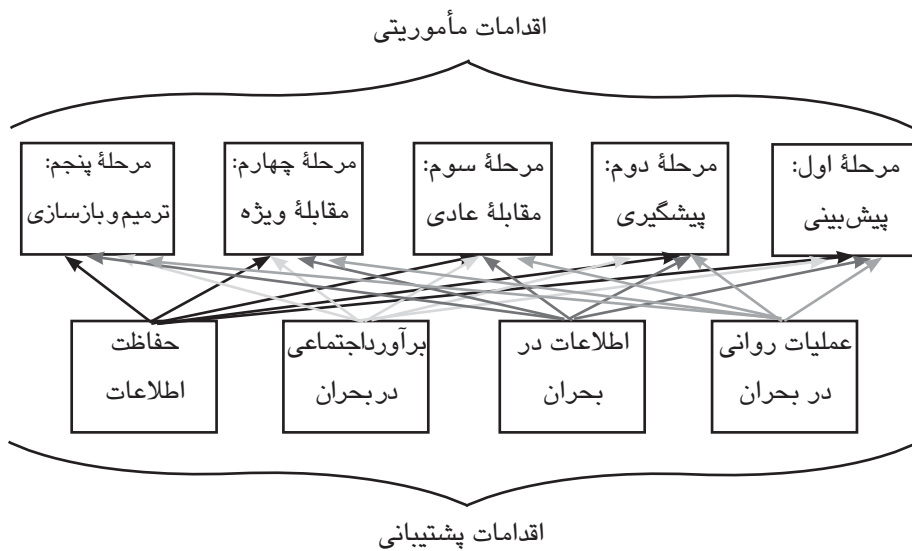
نگاره ۶. الگوی شش مرحله‌ای لیتل جان



ز) الگوی دوبخشی مدیریت بحران

در یک الگوی تقریباً جامع و کاربردی فراگرد کلی، مدیریت بحران شامل یک سری مراحل مأموریتی و اقدامات پشتیبانی است. بنابراین، از این الگو با عنوان الگوی دوبخشی یاد کرده ایم. نگاره شماره ۷ الگوی مزبور را به خوبی نشان می‌دهد.

نکارة ۷. الگوی دوبرخی مدیریت بحران (حسینی و همکاران، ۱۳۸۵)



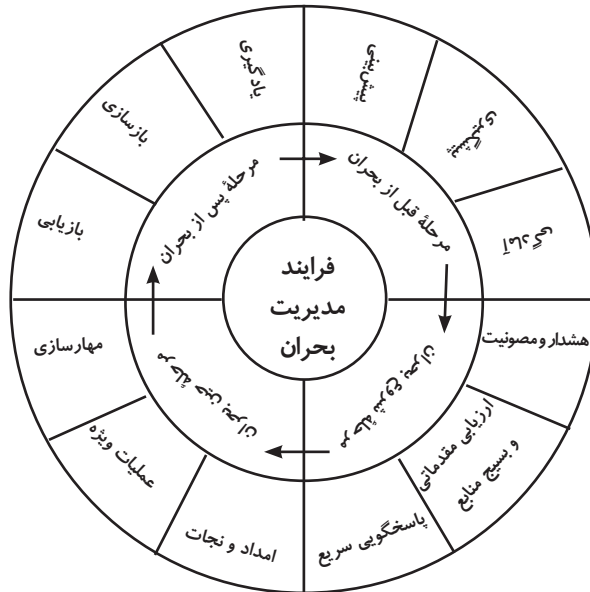
الگوی جامع مدیریت بحران^۱

بررسی الگوهای معرفی شده در بخش قبلی نشانگر این مطلب است که هیچ یک از الگوهای ارائه شده الگویی جامع و در بر گیرنده نیست و به تنهایی نمی تواند فراگرد مدیریت بحران را توضیح دهد. حال بر مبنای چرخه حیات بحران و نیز مراحل مختلف آن به ارائه الگویی مفهومی موسوم به الگوی چرخشی شکل^۲ مدیریت بحران می پردازیم که به نظر می رسد به نوعی در بر گیرنده تمامی الگوهای مطرح شده قبلی باشد و الگوی حاضر به عنوان الگوی جامع برای پیاده سازی و عملیاتی شدن به نیروی انتظامی توصیه می شود.

1. The Comprehensive Model of Crisis Management

2. The Wheel Model

نگاره ۸. الگوی چرخشی شکل مدیریت بحران



همان گونه که از نگاره شماره ۸ پیداست فراگرد مدیریت بحران در الگوی چرخشی شکل از چهار مرحله قبل، شروع، حین و پس از بحران تشکیل شده است که هر یک از این مراحل در این الگو، مدیریت خاص خود را می‌طلبد و بر اداره و نحوه مدیریت مرحله بعد از خود اثر می‌گذارد. در اینجا به توضیح اجزای الگو یاد شده می‌پردازیم.

الف) مرحله قبل از بحران

۱- الف) مرحله پیش بینی: این مرحله، اولین گام در الگوی جامع مدیریت بحران به حساب می‌آید که همانا معادل مراحل تشخیص و انتظار در الگوهای یاد شده قبلی است. در این مرحله از نیروی انتظامی انتظار می‌رود با اتخاذ رویکرد بحران پذیری و تجهیز به راهبرد پیش فعال، به پیش بینی بحران‌های مختلف مرتبط با حوزه کاری خود بپردازد و به عبارتی قبل از وقوع غافلگیرانه آنها خود به استقبال رود. برای این منظور، نیروی انتظامی نیازمند سامانه‌های اطلاعاتی و پایش محیطی قوی است. در این میان، نقش مراکز و مؤسسات پژوهشی و تحقیقاتی ناجا حایز اهمیت بسیار است. همچنین

تعامل با نهادها و دستگاه‌های موازی مسئول در امر بحران‌های مرتبط با ناچا و نیز کمک به تهیه قوانین و مقررات تنظیمی و بازدارنده از دیگر اقدامات مهم این مرحله مهم فراگرد مدیریت بحران به شمار می‌رود.

۲- الف) مرحله پیشگیری^۱: پیشگیری نیز گامی بسیار مهم در فراگرد مدیریت بحران است که پس از مرحله پیش بینی مطرح می‌شود، چه اینکه با پیشگیری می‌توان از بروز بسیاری از بحران‌ها جلوگیری کرد یا از شدت وقوع آنها کاست. برای مثال، اگر با رویکرد نظم و امنیت به این موضوع بنگریم بحرانی نظیر حادثه کوی دانشگاه در سال ۱۳۷۸ که ناچا یکی از بازیگران اصلی آن بود، در صورت به کارگیری تمهیدات پیشگیرانه می‌توانست به راحتی کنترل و در نطفه خفه شود، نه اینکه دامنه آن از اعتراض دانشجویی، به معابر و خیابان‌ها نیز گسترش یابد. یا به عنوان نمونه دیگر، تا زمانی که معاونت ترافیک و راهنمایی و رانندگی ناچا اقدام به ارائه یک سری آموزش‌های پیشگیرانه در قالب کارتون و پویانمایی‌های تلویزیونی نکرده بود، با بحران تصادفات فجیع و ناگوار رانندگی در جاده‌ها روبه رو بود، در حالی که بر اثر همان آموزش‌های پیشگیرانه، میزان تصادفات در کشور به‌طور چشمگیری کاهش یافته است.

۳- الف) مرحله آمادگی: در صفحات پیشین گفته شد که بحران‌ها چه خواهیم و چه نخواهیم اتفاق خواهند افتاد. بنابراین، منطقی این است که با وجود اقدامات پیش‌بینانه و پیشگیرانه، نیروی انتظامی همواره آمادگی مواجهه و مقابله با بحران‌های مختلف را داشته باشد و به عبارتی، همواره در نوعی حالت آماده باش به سر برد. برای این منظور، ضروری است نظام ارتباطی ویژه‌ای برای شرایط بحرانی طراحی شود (Bernstein, 2004). ایجاد یک مرکز اطلاع رسانی واحد و در عین حال مجهز و پیشرفته و حتی تعیین سخنگویی برای شرایط بحرانی نیز از اقدامات بایسته‌ای است که در همین مرحله باید به عمل آید. نکته دیگر درباره مرحله آمادگی اینکه ناچا نه تنها باید آمادگی درون سازمانی برای مواجهه با شرایط یاد شده را داشته باشد، بلکه باید با به‌کارگیری آموزش‌های همگانی، این آمادگی را در افراد جامعه نیز به وجود آورد.

ب) مرحله شروع بحران

در بیشتر الگوهای مدیریت بحران، مراحل بحران به سه مرحله قبل، حین و پس از بحران

1. Prevention
2. Readiness

محدود می‌شود، اما باید در نظر داشت ۲۴ ساعت اول بحران ویژگی‌ها و اقتضائات خاص خود را دارد که ضرورت پرداختن به این مقطع زمانی را به صورت مجزا و به عنوان مرحله شروع بحران مطرح می‌سازد. همان گونه که از نگاره شماره ۸ پیداست، این مرحله خود شامل سه گام اساسی است که تمامی آنها باید به ترتیب در دوره زمانی یاد شده عملی شوند.

۱- ب) مرحله هشدار^۱ و مصونیت^۲: این مرحله تا حدی با مرحله اعلام خطر در الگوی لچات همخوانی دارد. همان گونه که از عنوان این مرحله پیداست، از نیروی انتظامی انتظار می‌رود با به کارگیری سامانه‌های هشداردهنده و بهره‌گیری از پایگاه‌ها و مراکز اطلاع رسانی خود و مهم‌تر از همه، صدور اطلاعیه‌هایی از طریق رسانه‌های جمعی، به ویژه رادیو و تلویزیون، جامعه را از خطرات احتمالی آگاه سازد و تا حد امکان اقدامات لازم را در راستای مصون سازی جمعیتی که بحران متوجه آنهاست به عمل آورد. برای مثال، در جریان زلزله بم مشاهده شد که متأسفانه عده‌ای افراد بی‌وجدان پس از شنیدن خبر وقوع زلزله به آنجا سرازیر شدند و اقدام به غارت اموال مردم و به ویژه کودکان بی‌سرپرست کردند. در چنین شرایطی و در صورت وجود آمادگی‌های قبلی، ناجا می‌توانست با آگاه سازی مردم به شیوه‌های مختلف و نیز مصون سازی زنان و کودکان آواره و بی‌سرپرست، تا حدود زیادی از این فاجعه غیر انسانی جلوگیری کند. اینجاست که گفته می‌شود مدیریت هر مرحله از بحران تا حدود زیادی به نحوه مدیریت مرحله قبل از آن بستگی دارد.

۲- ب) مرحله ارزیابی مقدماتی و بسیج منابع: باز در همین مرحله و در همان ۲۴ ساعت اول بحران است که باید به برآوردی اولیه از سطح و شدت بحران پیش آمده پرداخت و بر اساس ارزیابی مقدماتی یاد شده، به بسیج تمام منابع اعم از انسانی و غیرانسانی اهتمام ورزید. اینکه در جریان زلزله بم نیروی انتظامی باید چه تعداد نیرو و به چه میزان امکانات و تجهیزات پیاده می‌کرد، به انجام صحیح این مرحله از فراگرد مدیریت بحران برمی‌گشت.

۳- ب) مرحله پاسخگویی سریع^۳: عده‌ای، این مرحله را یکی از گام‌های مرحله حین بحران می‌دانند در حالی که یک سری اقدامات عاجل و اضطراری با عنوان «پاسخگویی سریع» باید در همین مرحله صورت گیرد. برای نمونه، همگان اذعان دارند بحران‌ها

1. Alarm
2. Immunity
3. Rapid Responsiveness

آبستن شایعاتند و در همان مراحل شکل‌گیری و شروع بحران اگر این شایعات کنترل و مدیریت نشوند کار را دوچندان بدتر می‌کنند و بر وخامت اوضاع خواهند افزود و چه بسا بحران‌های دیگری از دل بحران سر برآورد. بنابراین، کنترل شایعات با بهره‌گیری از فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی باید یکی از مهم‌ترین اقدامات نیروی انتظامی در همین مرحله از فراگرد مدیریت بحران باشد.

ج) مرحله حین بحران

۱- ج) مرحله امداد و نجات: این مرحله یکی از مراحل مهم فراگرد مدیریت بحران است که به لحاظ ماهیت آشکارش نیاز به توضیح بیشتری ندارند. در واقع در این مرحله از ناجا انتظار می‌رود که به یاری آسیب دیدگاه و بحران زدگان بشتابد. در بسیاری از آشوب‌های خیابانی مشاهده می‌شود که عده‌ای بی‌گناه چه از ناحیه عوامل بحران ساز و چه از ناحیه خود نیروی انتظامی دچار آسیب می‌شوند که ناجا باید برای کمک رسانی به چنین افرادی برنامه‌ها و امکانات لازم را پیش بینی کرده باشد.

۲- ج) مرحله عملیات ویژه: معمولاً هنگامی که بحران به حدی می‌رسد که کنترل آن از توان پلیس محلی و یگان امداد خارج می‌شود، یگان ویژه کنترل اوضاع را در دست می‌گیرد و در این راستا اقدام به یک سری عملیات ویژه می‌کند.

۳- ج) مرحله مهارسازی: اساساً هدف مدیریت بحران، مهار و فرونشاندن بحران است. به عبارتی، نتیجه مرحله عملیات ویژه باید به مهار شدن بحران و عوامل بحران‌زا بینجامد. در این مرحله نیروی انتظامی باید از تمام روش‌ها و اقدامات ترغیبی و اقناعی و... برای مهار بحران استفاده کند.

د) مرحله پس از بحران

۱- د) مرحله بازیابی: این مرحله که پس از مهار بحران و کنترل اوضاع شروع می‌شود، دلالت بر مجموعه اقداماتی دارد که به عادی سازی شرایط می‌انجامد. همان گونه که ارگانیزم بدنی را که پس از یک عمل جراحی چندین ساعته در شرایط بازیابی قرار

1. Rescue
2. Special Operation
3. Extinguish
4. Recovery

می‌دهند تا تمامی علائم حیاتی، مانند تعداد ضربان قلب و تنفس، به وضعیت عادی و طبیعی خود برگردد، در مرحلهٔ بازیابی بحران‌های اجتماعی نیز ضروری است پس از مهار و فرونشاندن بحران، مجموعه اقداماتی در راستای آرام سازی و برگرداندن اوضاع به حالت طبیعی صورت گیرد. برای مثال، اگر در جریان یک غائله یا بحران قومی یا آشوب خیابانی، عده‌ای دستگیر و بازداشت شده‌اند، به منظور کاستن از التهاب موجود در جامعهٔ بحران دیده، کار محاکمه آنان به بعد موکول شود و حتی‌الامکان با اخذ وثیقه‌های معتبر و متناسب با میزان جرم افراد برای مدتی آزاد شوند.

۲-د) **مرحلهٔ بازسازی:** اولین گام و اقدام در بازسازی، پاک سازی محیط بحران از هرگونه علائم و شواهد دال بر بحران است. از این مرحله همچنین با عنوان مرحله ترمیم، بهبود، توان بخشی و توسعهٔ مجدد نیز یاد می‌شود. ناجا باید در این مرحله از فراگرد مدیریت پس از بحران در جهت التیام بخشیدن به آسیب دیدگان روحی و ذهنی از بحران، اقدامات مشاورهٔ درمانی و توان بخشی انجام دهد و نیز در جهت بهبود مجدد اوضاع و ترمیم نقاط آسیب دیده، تمامی امکانات خود را بسیج کند.

۳-د) **مرحلهٔ یادگیری:** مرحلهٔ یادگیری آخرین گام از مراحل فراگرد مدیریت بحران به حساب می‌آید که با وجود اهمیت بسیار بالای آن، اغلب در بحران‌ها مورد غفلت قرار می‌گیرد و به همین علت مشاهده می‌شود بحران در یک شکل و قالب دیگر پس از مدتی دوباره بروز پیدا می‌کند. نیروی انتظامی باید به این امر اذعان داشته باشد که از بحران‌هایی که در جامعه رخ می‌دهد می‌توان در راستای افزایش ظرفیت امنیتی جامعه و ارتقای سطح مدیریت بحران استفاده کرد. لازمهٔ این مهم آن است که ناجا از ویژگی‌های یک سازمان یادگیرنده برخوردار باشد و با ایجاد سامانه مدیریت دانش^۲ به ضبط و ثبت تجارب مدیریت بحران برای استفاده‌های احتمالی آتی بپردازد. همچنین در این مرحله لازم است که نیروی انتظامی با شکل‌دهی کارگروه‌ها و کمیته‌هایی به ریشه‌یابی بحران به وقوع پیوسته بپردازد و نظام مدیریتی بحران خود را آسیب شناسی کند.

بحث و نتیجه‌گیری

آنچه در این مقاله به دنبال آن بودیم بررسی فراگرد مدیریت بحران با رویکرد نظم و امنیت بود. به این منظور و برای راحتی کار در صدد برآمدیم تا با ارائهٔ الگویی مفهومی

1. Reconstruction

2. Knowledge Management

که در عین حال یک الگوی جامع نیز باشد به طرح موضوع بپردازیم. همان گونه که در مقدمه گفته شد ماهیت کار نیروی انتظامی به عنوان یک نهاد امنیتی با بحران‌های مختلف در هم آمیخته است، به نحوی که می‌توان سخن از مثلث جامعه، بحران، نهادهای امنیتی - انتظامی به میان آورد که در آن تعامل بین بحران‌ها و جوامع و همچنین نهادهای امنیتی - انتظامی قابل تأمل است. در واقع جوامع را بدون بحران‌ها نمی‌توان تصور کرد و بحران‌ها جزء جدایی ناپذیر زندگی اجتماعی شده‌اند و از سویی جوامع و بحران‌های آن را بدون نهادهای امنیتی - انتظامی نمی‌توان در نظر گرفت.

پس با اذعان به این نکته که بحران‌ها، چه بخواهیم و چه نخواهیم، در جامعه رخ می‌دهند و نهادهای امنیتی - انتظامی جامعه و به ویژه نیروی انتظامی باید در آنها مداخله فعال داشته و در جستجوی الگویی فراگیر و جامع باشد که بر اساس آن بتوان بحران‌های مختلف جامعه را مدیریت کرد؛ اما همان‌گونه که مشاهده شد اتخاذ الگوی مشخص در قبال بحران‌ها به نحوه نگرش و دیدگاه مدیران بحران بر می‌گردد که در این راستا سه دیدگاه معمول مطرح و مورد نقد قرار گرفتند.

با اتخاذ دیدگاه تعاملی در خصوص بحران که به نوعی رویکرد بحران‌پذیری است، الگوی جامع مدیریت بحران موسوم به الگوی چرخه‌ای شکل ارائه شد، زیرا رویکرد مزبور است که بحران‌ها را صرفاً در زمان وقوع آنها در نظر نمی‌گیرد، بلکه به آنها در گسترده‌ای وسیع‌تر توجه می‌کند. به عبارتی، رویکرد یاد شده ناظر بر تمامی مراحل قبل، حین و پس از بحران است. البته در الگوی ارائه شده تلاش شد تا مرحله شروع بحران با توجه به مختصات و ویژگی‌های خاص این مرحله به صورت جداگانه مورد بررسی قرار گیرد.

همان گونه که بررسی الگوهای مختلف مطرح در زمینه مدیریت بحران نشان می‌دهد هیچ کدام از آنها نگاهی جامع و مانع به مقوله مدیریت بحران نداشته‌اند و در الگوی چرخه‌ای شکل مدیریت بحران تلاش بر این بوده است تا با اتخاذ یک رویکرد تلفیقی و مکمل تمامی اجزای الگوهای مزبور در قالب یک الگوی منسجم‌تر ارائه شود. الگوی ارائه شده در این مقاله، الگوی جامع است که نه تنها قابلیت کاربرد در بحران‌های پیش روی نیروی انتظامی را دارد، بلکه از آن می‌توان در مدیریت بحران‌های دیگر نظام‌های اجتماعی و در سطوح مختلف بهره برداری کرد.

مدیریت بحران‌های مختلفی که ناجا باید در آنها حضور فعال داشته باشد در صورتی قرین موفقیت خواهد بود که در گسترده‌ای وسیع‌تر و افق‌هایی طولانی‌تر بدان‌ها

نگریسته شود و ارائه الگوی جامع مدیریت بحران در مقاله حاضر بر همین اساس بوده است.

نکته مهم دیگری که در پایان باید بدان اشاره شود، این است که ناجا، چه به منظور فرهنگ سازی مدیریت بحران در جامعه و چه به منظور مقابله با بحران‌ها، نیازمند بهره‌گیری از ظرفیت‌های رسانه‌ای است، زیرا رسانه‌های جمعی با دارا بودن کارکردهای متعدد و متنوعی همچون اطلاع رسانی و خبرپراکنی، آموزش، سرگرم‌سازی، فرهنگ‌سازی و... می‌توانند همراه همیشگی ناجا در مراحل مختلف بحران باشند. در این میان، کارکرد اطلاع رسانی، آموزشی و فرهنگی سازی رسانه‌ها در مرحله قبل از بحران (به ویژه مرحله پیشگیری و آمادگی) از اهمیت بسیار برخوردار است. از سویی، در مراحل شروع و حین بحران نیز، استفاده از ظرفیت‌های رسانه‌های جمعی به منظور ارائه اطلاعات صحیح و معتبر به افکار عمومی و کنترل شایعات شایان توجه است. نتیجه آنکه رسانه‌ها می‌توانند نقش مؤثری در مرحله پس از بحران (مرحله عادی سازی، بهبود و یادگیری) داشته باشند.

منابع

- بابایی اهری، مهدی (۱۳۸۳). مدیریت بحران‌های سازمانی. نشریه کمال مدیریت، شماره ۴ و ۵.
- پورعزت، علی اصغر و همکاران (۱۳۸۳). طراحی سامانه بسیج امکانات ملی برای مواجهه مناسب با بحران‌های طبیعی و اجتماعی. نشریه کمال مدیریت، شماره ۴ و ۵.
- حسینی، حسین و جدی، سید مجید (۱۳۸۵). مدیریت بحران با رویکرد امنیت عمومی. جلد اول، تهران: معاونت آموزش ناجا.
- روشندل اربطانی، طاهر (۱۳۸۷). نقش مدیریت رسانه در تحول بحران از پدیده‌ای تهدیدساز به مقوله‌ای فرصت ساز، مجموعه مقالات اولین همایش رسانه ملی و مدیریت بحران، تهران: صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران.
- قلی پور، آرین (۱۳۸۳). بحران مدیریت در مدیریت بحران. نشریه کمال مدیریت، شماره ۴ و ۵.
- مظلومی، نادر (۱۳۷۹). مدیریت بحران: رهیافتی استراتژیک. فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۲۵ و ۲۶.
- Bernstein, Jonathan (2004). The ten step of crisis communication, Oliver Del Sgnore.
- Booth, Simon (1993). "Crisis management strategy, Competition and Change in modern enterprises", Routledge Press, London.
- Geary, W.Sikich (2001). "All hazard crisis management Planning" Logical management systems vol 2.
- Leechat, M (1990). "The international decade for natural disaster reduction Background and objectives", Disasters, vol 14, No 1.
- Meyers, G & Holusha, J (1988). "Managing Crisis", London, Unwin Publications.
- Mitroff (2001). "Strategic management of corporation crisis", Columbia Journal of world Business, vol 6.
- Panrose, J.M (2000). "The role of perception in crisis planning", Journal of Public Relations Review, vol. 26, No 2.
- Pauchant, T & Mitroff, I (1992) Transforming the crisis prone. Organization, San-francisco, Gossey - Bass Press.
- Pearson, C & Clair, J (1998). "Reframing crisis management", Academy of Management Review, vol 18, No 46.