

## ارزیابی کارکرد هماهنگی سازمان‌های مسؤول در مدیریت بلایای طبیعی

علی ربیعی<sup>۱</sup>، علی اردلان<sup>۲</sup>، سمیراسادات پورحسینی<sup>۳\*</sup>

۱- گروه مدیریت رسانه و ارتباطات، دانشگاه پیام نور تهران ۲- گروه سلامت در حوادث و بلایا، مؤسسه ملی تحقیقات سلامت، دانشکده بهداشت، دانشگاه علوم پزشکی تهران  
۳- مرکز تحقیقات مدیریت ارایه خدمات سلامت، پژوهشکده آینده‌پژوهی در سلامت، دانشگاه علوم پزشکی کرمان، ۴- دپارتمان سلامت در حوادث و بلایا، ایستگاه تحقیقاتی کرمان، مؤسسه ملی تحقیقات سلامت، دانشگاه علوم پزشکی تهران  
\* نویسنده مسؤول: کرمان، چهار راه سمیه (طهماسب آباد)، ابتدای بلوار جهاد، ابتدای خیابان ابن‌سینا، معاونت تحقیقات و فن‌آوری دانشگاه علوم پزشکی کرمان، مرکز تحقیقات مدیریت ارایه خدمات سلامت. تلفن: ۰۳۴۱-۲۲۶۳۷۱۹ (داخلی ۱۴۳)، نمابر: ۰۳۴۱-۲۲۶۳۸۵۷  
پست الکترونیک: sam\_poorhoseyni@yahoo.com

دریافت: ۹۱/۲/۱۱ پذیرش: ۹۲/۳/۲۳

### چکیده

**مقدمه:** در بلایای طبیعی گسترده، مدیریت بلایا بر عهده سازمان‌های مختلفی است که هر یک عهده‌دار مسؤولیت خاصی می‌باشند. هماهنگی، یکی از مسایل و چالش‌های بزرگ مدیریت بلایای طبیعی است که تا حد زیادی ناشی از ماهیت گسترده فعالیت‌های مرتبط با بلایا می‌باشد. مدیریت موفق بلایای طبیعی مستلزم همکاری و هماهنگی بین سازمان‌های مسؤول بوده و هدف نهایی آن، کاهش خسارات و زیان‌های ناشی از بلایا است.

**روش کار:** مقاله حاضر یک مطالعه کیفی با رویکرد تحلیل محتوا بود که به روش مصاحبه ساختار یافته انجام گرفت. حجم نمونه شامل ۲۸ نفر از مدیران و متخصصان سازمان‌های اصلی مسؤول در امر بلایا بود. روش جمع‌آوری اطلاعات، مصاحبه عمیق و تحلیل متن مصاحبه بود.

**یافته‌ها:** عدم تعیین فرمانده واحد بر اساس هر یک از بلایای طبیعی، نظارت و کنترل‌های ضعیف، عدم تشکیل بانک اطلاعاتی جامع مدیریت بلایا، نبود برنامه ملی پاسخ به بلایا، عدم اصلاح و به روز رسانی قوانین، دستورعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و استانداردها، کلی‌گویی قوانین و نامشخص بودن جزئیات عملیات و شرح وظایف سازمان‌ها، نامؤثر بودن جلسات و مانورها در تمرین هماهنگی‌های بین سازمانی و شناخت نقاط اتصال، ارتباطات سازمانی ضعیف مهم‌ترین علل مؤثر در هماهنگی نامطلوب در مدیریت بلایا بودند.

**نتیجه‌گیری:** با توجه به وابستگی‌ها و روابط موجود بین سازمان‌های مسؤول در مدیریت بلایا هماهنگی بین سازمانی اهمیت بالایی پیدا می‌کند. تلاش برای تقویت هماهنگی‌های بین سازمانی باید از مرحله پیش از بلایا صورت گیرد تا آمادگی‌های لازم در زمان پاسخ به بلایای طبیعی ایجاد گردد.

**کل واژگان:** ارزیابی، هماهنگی، مدیریت بلایا، بلایای طبیعی

### مقدمه

یک بلای طبیعی باید به سرعت اتخاذ شود (۳). یکی از اساسی‌ترین موضوعات مطرح در زمینه مقابله با بلایای طبیعی، وجود یک برنامه ملی مناسب می‌باشد. این برنامه مستلزم همکاری و هماهنگی بین بخش‌های خصوصی و دولتی بوده و هدف نهایی آن، کاهش خسارات و زیان‌های ناشی از بلایا است. متأسفانه در حال حاضر هیچ گونه برنامه و ساختار مدونی که با این مسأله به طور کامل برخورد نماید، در کشور موجود نمی‌باشد؛ تابستان ۹۲، دوره شانزدهم، شماره دوم

بلایا حوادث غیرعادی هستند که خسارات بالقوه بزرگی به وجود می‌آورند (۱). بلایای طبیعی گونه‌هایی از حوادث هستند که در اثر پدیده‌های طبیعی یا فعالیت‌های بشری ایجاد می‌شوند و می‌توانند به طور ناگهانی یا تدریجی با آسیب‌های اقتصادی، تلفات انسانی، و اختلالات روان‌شناسی قابل توجهی روی دهند (۲). از مشخصه‌های یک بلای طبیعی مبهم بودن عامل، مبهم بودن تأثیرات و وسایل حل آن است. تصمیمات مربوط به

کنند و سازمان بخشند. به دلیل این که در نظام مدیریت بلایا نهادهای متعددی ایفای نقش می‌کنند، توان بالقوه خطرناکی برای تصادم و تضاد با یکدیگر دارند؛ بنابراین تا جایی که امکان دارد باید مفهوم هماهنگی و سازگاری را در بین این نهادها گسترش داد (۱۲).

هماهنگی، انجام فعالیت‌های هم‌نوا (۱۳) و شامل تعریف روشن فرآیندها، مسؤلیت‌ها و ساختارها (۱۴) و مدیریت وابستگی‌های میان فعالیت‌های مستقل (۱۵) می‌باشد. هیل<sup>۱</sup> (۲۰۱۰)، هماهنگی را یکپارچگی هماهنگ متخصصان تمام سازمان‌های درگیر در یک رویداد، با هدف کارایی و اثربخشی در به دست آوردن یک نتیجه موفق دانسته‌اند (۱۶) و کتلارسکی<sup>۲</sup> و همکاران (۲۰۰۸)، آن را برای توسعه و انجام کارها ضروری دانسته‌اند (۱۳). برنامه‌های مدیریت بلایا شامل شبکه پیچیده‌ای از ارتباطات سازمانی است که مشارکت سازمان‌های ملی، محلی دولتی، انجمن‌های بخش خصوصی و تجاری، سازمان‌ها غیردولتی، گروه‌های داوطلب، دانشگاه، رسانه‌ها و سازمان‌های خارجی پشتیبان مالی را در برمی‌گیرد. هماهنگی میان این سازمان‌ها، به عنوان یک چالش اصلی برای ذی‌نفعان درگیر در مدیریت بلایا باقی مانده است (۱۷). در خصوص اقدامات سازمانی باید تأکید کرد که وجود یک برنامه جامع با رویکرد تمام مخاطرات در هر سازمان ضروری است (۱۸). یک مدل جامع هماهنگی نیاز به در داشتن تعریف جزئیات در سطح اجرا دارد (۱۹). فرآیند برنامه‌ریزی باید شامل هماهنگی با دیگر ارگان‌ها، تخصیص ارگان‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، و ادغام با دیگر تلاش‌های برنامه‌ریزی شده در حال پیشرفت (مداوم) باشد (۲۰). درابک و هواتمر<sup>۳</sup> (۱۳۸۳)، مزایای هماهنگی را به شرح زیر بیان کرده‌اند: ایجاد ثبات مالی در سازمان‌ها، بالا بردن خلاقیت پرسنل در سازمان‌های مربوطه، جلب حمایت مردم و حمایت قانون از ایجاد چنین تشکیلاتی، کسب نفوذ و اعتبار بیشتر، کاهش انفصال یا انقطاع در ارائه خدمات، استقرار و پیوستگی خدمات، کاهش دوباره کاری (۲۱).

## روش کار

این یک مطالعه کیفی با رویکرد تحلیل محتوا می‌باشد. مصاحبه شونده‌گان، مدیران رده بالای سازمان‌های مسؤؤل در مدیریت بلایای طبیعی شامل سازمان‌های وزارت بهداشت، هلال احمر، استانداری، فرمانداری، شهرداری، مرکز مطالعات مدیریت بحران، آتش‌نشانی، نیروی انتظامی، اداره ثبت احوال،

در صورتی که کلیه مطالعاتی که بر کشورهای مختلف بلاخیز صورت گرفته است حاکی از آن است که تمامی این کشورها دارای ساختار و چارت عملیاتی منسجم، مستقل و مدون می‌باشند (۴). مفهوم بلایا از حیث درک، شناخت و حل آن بحثی بسیار حیاتی و حساس برای دولت‌ها به خصوص برای کشورهای بلایا که در حال سپری کردن دوران گذار هستند، به شمار می‌رود. با داشتن تجربه بحران‌های پیشین، خیلی بهتر می‌توان یک بحران را مدیریت کرد (۵). از آنجا که ناهماهنگی‌های بین سازمان‌های مسؤؤل در مدیریت بلایا یکی از دلایل شناخته شده در ناموفق بودن مدیریت بلایا در کشور ما محسوب می‌شود، این پژوهش با هدف شناسایی مهم‌ترین مشکلات هماهنگی‌های بین سازمانی در مدیریت بلایا، با در نظر داشتن دیدگاه‌ها، نظرات و تجارب مدیران و کارشناسان سازمان‌های مسؤؤل در مدیریت بلایا انجام گرفت و به ارایه راهکارهایی جهت دستیابی به هماهنگی مؤثر پرداخت.

امروزه مدیریت بلایا توجه بسیاری از محققان را در زمینه‌های مختلف به خود جلب کرده است (۶). مدیریت بلایا توسط بیش از یک نفر انجام می‌شود و به طور قطع انجام آن توسط یک نفر دور از باور است (۷). لزوم حضور جوامع، سازمان‌ها و نهادهای متعدد در سطوح مختلف محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی در مدیریت بلایا فرآیند هماهنگی را با مشکلات بسیار روبرو می‌کند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که مدیریت بلایا بر عهده سازمان‌های گوناگونی است که هر یک عهده‌دار وظایف و مسؤولیت‌های خاصی در جریان رخداد بلایا هستند (۸). سازمان‌ها و نهادهای دولتی مستقر در محل حادثه احتمالاً اولین گروه‌هایی هستند که به بلایای طبیعی پاسخ می‌دهند. در صورت نیاز، مقامات استانی و مرکزی به کمک می‌شتابند. سازمان‌های غیرانتفاعی و بنگاه‌های خصوصی نیز اقدام به ارایه خدمات و کالا و اعزام داوطلب می‌نمایند. شهروندان، در قالب تیم امدادی یا گروه‌های خودجوش نیز نیرو و وقت خود را صرف کمک به قربانیان بلایا می‌کنند (۹). همکاری و مشارکت در مدیریت بلایا در میان ارگان‌ها و سازمان‌های بخش دولتی و خصوصی در جامعه، شهر، منطقه، کشور، ملت‌ها (قوم‌ها) و هر سطح ملی به شدت ضرورت دارد. آمادگی‌های بلایا به شناخت انواع خطرات، برنامه‌ریزی، هماهنگی، سرمایه‌گذاری در آموزش مداوم می‌پردازد و در برگیرنده استانداردهای ملی و رهبری است که از مشارکت در همه سطوح و عدم وجود سیستم متمرکز دولتی حمایت کند (۱۰). هماهنگی همیشه یک چالش در مدیریت بلایا بوده است (۱۱). مدیران بلایای طبیعی باید کلیه فعالیت‌ها و اقدامات متفرقه و پراکنده را تحت یک پرچم واحد هماهنگ

<sup>1</sup> Hill

<sup>2</sup> Kotlarsky

<sup>3</sup> Drabek & Hoetmer

بعدی کدهایی که به لحاظ معنایی مشابه بود، یکسان‌سازی شد و پاسخ‌های مربوط به هر واکنش طبقه‌بندی گردید. مهم‌ترین مفاهیم، از پاسخ‌ها استخراج و به صورت خلاصه شده نوشته شدند. تا جای امکان تفسیر و تحلیل مفاهیم به دست آمده صورت گرفت.

## نتایج

جهت آسیب‌شناسی کارکرد هماهنگی، ابتدا مصادیق عملیاتی هماهنگی نامطلوب از دیدگاه مسؤولان تعیین گردید. تعیین این مصادیق ما را در استخراج عللی که به کارکرد هماهنگی بین‌سازمانی آسیب می‌رساند یاری داد. یافته‌های به دست آمده نشان داد که در حال حاضر اصل هماهنگی در بلایای طبیعی به طور نامناسبی در بین سازمان‌ها اجرا می‌شود. عدم اعزام تیم‌های ارزیابی هماهنگ و پذیرفته نبودن نتایج ارزیابی برای همه، عدم ارتباطات مناسب بین سازمانی، هم سطح نبودن منابع، نبود بانک اطلاعاتی منابع، عدم تعیین سخنگوی بلایای طبیعی، وجود فرماندهان مستقل و متعدد، انتقال مصدومان به شکل سلیقه‌ای، عدم برنامه‌ریزی صحیح برای فرآیند درمان، عدم هماهنگی بین تیم‌های جستجو و نجات، کمبود منابع، سلیقه‌ای بودن و ناهماهنگی در اسکان آسیب‌دیدگان، عدم هماهنگی بین متولیان امور متوفیات، ارایه آمار متناقض مصدومان و فوت‌شدگان، فقدان هماهنگی در برقراری امنیت، و عدم کنترل جاده‌ای از مهم‌ترین مصادیق هماهنگی نامطلوب بین سازمان‌ها می‌باشد (جدول ۱).

مسکن و شهرسازی، اداره راه و ترابری، اداره آب، اداره گاز، و اداره برق می‌باشند. در مجموع ۲۸ نفر (دو نفر از هر سازمان) در این مطالعه شرکت کردند که در واکنش به بلایای طبیعی نقش مهمی ایفا کرده بودند. جمع‌آوری اطلاعات به روش مصاحبه عمیق صورت گرفت و در انجام مصاحبه از سوالات باز ساختاریافته استفاده شد. ابتدا با استفاده از نظر خبرگان و صاحب‌نظران مدیریت بلایای تمامی واکنش‌های پاسخ به بلایا (شامل ۱۴ واکنش) که نیازمند هماهنگی چند سازمانی می‌باشند و اصلی‌ترین سازمان‌های درگیر در این واکنش‌ها تعیین گردید. سپس از طریق مصاحبه با مسؤولین سازمان‌های اصلی دخیل در این واکنش‌ها به تعیین مصادیق عملیاتی هماهنگی نامطلوب، استخراج علل ایجاد هماهنگی نامطلوب و ارایه راهکار و پیشنهاد جهت حصول به هماهنگی مؤثر در هر یک از واکنش‌ها پرداخته شد. مصاحبه‌ها به صورت گفتگوی رو در رو بودند و هر مصاحبه تقریباً ۴۵-۳۰ دقیقه به طول انجامید. در این پژوهش علاوه بر مصاحبه به مطالعه اسناد، دستورعمل‌ها و قوانین مدیریت بلایای طبیعی پرداخته شد. در تجزیه و تحلیل نتایج از روش کیفی تحلیل محتوا استفاده شد. کلیه مصاحبه‌ها به صورت کلمه به کلمه نوشته شدند. پاسخ‌ها چندین بار بازخوانی شدند تا درک کلی از آن‌ها به دست آید و کدبندی اولیه صورت گیرد. در کدبندی اولیه تمامی واحدهای معنایی بدون حذف حتی یک کلمه نوشته شد. برای هر یک از واکنش‌های پاسخ به بحران کدبندی جداگانه صورت گرفت و سعی شد همه جنبه‌های محتوا تا حد امکان از زبان خود پاسخ‌دهندگان توصیف شود. در گام

جدول ۱- مهم‌ترین مصادیق هماهنگی نامطلوب در واکنش‌های پاسخ به بلایای طبیعی

نوع پاسخ	مصادیق هماهنگی نامطلوب
ارزیابی سریع	- هر سازمان تیم خودش را اعزام می‌کند - سازمان‌ها نتایج ارزیابی دیگر سازمان‌ها را قبول ندارند
مدیریت اطلاعات و ارتباطات	- هر سازمان برای خودش اطلاعات جمع‌آوری کرده و در اختیار کسی قرار نمی‌دهد - برخی سازمان‌ها به تکنولوژی و ابزارهای ارتباطی پیشرفته‌ای مجهزند و سازمان‌های دیگر قادر به جذب و هماهنگی با این سیستم‌ها نیستند - ستاد بحران از منابع انسانی و تجهیزات سازمان‌ها اطلاعی ندارد و نیازها بر اساس نوع بلایای طبیعی مشخص نیست
مدیریت منابع	- سازمان‌ها منابع خود را در اختیار یکدیگر قرار نمی‌دهند
مدیریت رسانه	- رسانه‌ها با مسؤولان مختلف مصاحبه کرده و هر فرد اطلاعات خود را بازگو می‌کند
فرماندهی	- هر سازمان فرمانده جدا دارد و از سازمان‌های دیگر دستورپذیر نمی‌باشد
انتقال مصدومان	- سامانه مدیریت بحران که دولتی است از تعداد آمبولانس‌های خصوصی و نحوه عملکرد آن‌ها اطلاعی ندارد - انتقال مصدومان بر اساس سلیقه و یا به اولین مرکزی که بشناسند صورت می‌گیرد - امکانات درمانی پاسخگوی نیازهای ارزیابی شده نیست
درمان	- در نهادهای مختلف مانند وزارت بهداشت، هلال احمر، نیروهای نظامی و انتظامی برنامه‌های درمان جداگانه وجود دارد و هیچ نهادی از دیگری تمکین نمی‌کند
جستجو و نجات امداد	- محل‌های جستجو شده توسط تیم‌های جستجو و نجات مشخص نیست - هر سازمان جداگانه به تحویل و توزیع کمک‌ها می‌پردازد
اسکان موقت	- سازمان‌های امدادگر به هنگام نیاز به وسایط نقلیه جهت حمل اقلام امدادی مشکل دارند - سرپناه بدون تامین سایر نیازهای ضروری برپا شده است - دستگاه‌هایی که خود را واجد امکانات اسکان موقت می‌دانند وارد صحنه شده و به فراخور شرایط و برحسب امکانات موجود و به سلیقه خود اسکان موقت آسیب‌دیدگان را فراهم می‌نمایند
خدمات متوفیات	- خدمات جمع‌آوری، نگهداری، شناسایی و تدفین اجساد در راستای انجام تیم‌ها صورت نمی‌گیرد - ارایه آمار متناقض فوت‌شدگان توسط مراکز مختلف
برقراری امنیت عمومی	- ورود و خروج به منطقه از ضوابط خاصی پیروی نمی‌کند. امدادگران سازمان‌های مختلف برای نیروی انتظامی شناخته شده نیستند - نیروهای بسیج و ارتش جدا از نیروی انتظامی به فعالیت می‌پردازند
باز کردن راه‌های مسدود شده	- تمهیدات امنیتی خاص برای مراکز درمانی اندیشیده نشده است - اداره راه و ترابری از امکانات بخش خصوصی اطلاعی ندارد و امکان استفاده از امکانات بخش خصوصی در شرایط بلایای طبیعی وجود ندارد - به دلیل عدم کنترل ترافیک، امکان عبور سریع ماشین‌های راه باز کن وجود ندارد
اطفاء حریق	- متولیان آتش‌سوزی برخی مناطق مشخص نیست - ماشین‌های آتش‌نشانی در ترافیک محفل می‌شوند - ورود و دخالت افراد متفرقه به صحنه آتش‌سوزی مانع از انجام سریع اطفاء حریق شده و مأموران آتش‌نشانی باید به متفرق نمودن جمعیت مشغول شوند

منتشر کند وجود ندارد. تجارب گذشته نشان داده است که سازمان‌های ایرانی تمایل زیادی به رقابت سازمانی، استقلال طلبی و قهرمان شدن دارند. عدم حاکمیت فرهنگ مشارکت در میان افراد، یکی از عوامل مختل کننده ارتباطات مؤثر است. هر سازمان سعی دارد کار خود را بزرگ جلوه داده و دیگران را زیر سؤال ببرد. مصاحبه‌شوندگان اظهار داشتند که مانورهایی که در حال حاضر برگزار می‌شوند کمکی به هماهنگی بین‌سازمانی نمی‌کند چرا که در این مانورها، هر سازمان تنها به ایفای نقش خود توجه دارد.

سازمان‌های امدادگر با اصول ارتباطات سازمانی در زمان بلایای طبیعی آشنایی ندارند. دلیل آن مشخص نبودن سلسله مراتب ارتباطات سازمانی، شرح وظایف و نقاط اتصال سازمان‌ها در زمان بلایا است. دستورعملی که نشان دهنده نحوه برقراری ارتباطات سازمان‌ها با یکدیگر به ویژه ارتباط بخش خصوصی و دولتی باشد وجود ندارد. مشخص نبودن جایگاه مردم و سازمان‌های غیردولتی در فرآیند پاسخ به بلایای طبیعی و نحوه ارتباط آن‌ها با بخش دولتی منجر به عدم استفاده مناسب از توانمندی‌های آن‌ها و ایجاد ناهماهنگی و آشفتگی در صحنه بلایا می‌شود. در میان چهارده کارگروه تعیین شده در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، به کارگروه تشکل‌های مردم نهاد نیز اشاره شده است. اما نحوه بکارگیری این نیروها و جایگاه آن‌ها مشخص نشده است؛ اکثر امدادگران کشورهای خارجی در زلزله بم شامل NGOهای خارجی بودند. معمولاً در توصیف منابع، تسهیلات سانحه، کارکردها و واحدهای سازمانی از اصطلاحات و تعاریفی استفاده می‌شود که اگر برای تمام سازمان‌ها یکسان و شناخته شده نباشد باعث سردرگمی و آشفتگی انجام عملیات سریع می‌شود. به عنوان مثال نیروهای نظامی از اصطلاحاتی استفاده کنند که برای سایر امدادگران شناخته شده نباشد. در حال حاضر دستورعملی جهت یکسان‌سازی واژه‌ها صورت وجود ندارد.

ابزارهای ارتباطی و اطلاع‌رسانی که در زمان بلایای طبیعی مورد استفاده قرار می‌گیرند، سیستم‌های مخابراتی برای انتقال صدا و داده‌های اطلاعاتی هستند. از جمله اینترنت، موبایل، تلفن، بی‌سیم و تلفن ماهواره‌ای. ارتباطات در ساعات اول اهمیت زیادی دارد و از آنجا که معمولاً در این ساعات تمام خطوط ارتباطی قطع می‌شود لازم است از امکاناتی استفاده شود که احتمال قطع شدن کمتری دارند. امکانات ارتباطی مورد استفاده در کشور ما بی‌سیم و تلفن ماهواره‌ای است. اما بالا بودن هزینه تابستان ۹۲، دوره شانزدهم، شماره دوم

**ارزیابی سریع:** بر اساس یافته‌های حاصل از مصاحبه دو دلیل مهم برای هماهنگی نامطلوب در فرآیند ارزیابی سریع وجود دارد: ۱- عدم تشکیل تیم واحد جهت ارزیابی؛ ۲- نامشخص بودن استانداردهای ارزیابی. از آن جایی که ارزیابی باید همه بخش‌های فنی و محیط‌های فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و امنیتی را مدنظر قرار دهد و این کار از عهده یک سازمان بر نمی‌آید، لازم است در ارزیابی همه جانبه، متخصصانی از سازمان‌های مختلف حضور داشته باشند. از طرفی اعزام افراد یا تیم‌های جداگانه از سوی هر سازمان منجر به اتلاف وقت و منابع بیشتر و عدم تمرکز اطلاعات حاصل از ارزیابی می‌شود. تاکنون یک تیم ارزیابی مشترک از تمامی سازمان‌ها تشکیل نشده است. نتایج ارزیابی اولیه، ملاک تصمیم‌گیری‌ها قرار می‌گیرد. عدم استفاده از یک روش استاندارد بر اساس انواع مختلف بلایا، تصمیم‌گیری‌های اشتباه را در پی خواهد داشت. در صورتی که ارزیابی‌ها از روش استاندارد مشخصی که مورد قبول تمام سازمان‌ها باشد پیروی نکنند شاهد نادیده گرفتن برخی موارد خاص، قابل قبول نبودن نتایج ارزیابی برای سازمان‌ها، تخصیص امکانات بدون توجه به اولویت‌ها و دوباره‌کاری‌ها خواهیم بود. همچنین، عدم استفاده از اصطلاحات یکسان و قابل فهم برای تمام سازمان‌ها در گزارش نتایج ارزیابی مشکل دیگری است که مطرح گردید. در ارزیابی باید پاسخ‌های مقامات محلی و ملی و دیگر عاملان و سازمان‌ها نیز بررسی شود. یکی از مشکلات مطرح شده در ارزیابی سریع، عدم همکاری مقامات محلی در اولویت‌بندی نیازها است. مقامات، تمامی امکانات را برای تمامی مناطق در همان ساعات اول درخواست می‌کنند.

**مدیریت اطلاعات و ارتباطات:** سازمان‌های پاسخگو در بلایای طبیعی، هیچ‌گونه هماهنگی در تسهیم اطلاعات با یکدیگر نداشتند. مهم‌ترین دلایل این امر ۱- نبود یک مرکز مدیریت اطلاعات؛ ۲- عدم حاکمیت فرهنگ کار تیمی و مشارکتی میان سازمان‌ها؛ ۳- نبود دستورعمل استاندارد برای ارتباطات درون‌سازمانی، بین‌سازمانی و همگانی؛ و ۴- عدم کنترل و نظارت بر پیشرفت تجهیزات و ابزار اطلاعاتی و ارتباطی سازمان‌ها ذکر شد.

طبق گفته‌های مصاحبه‌شوندگان، در بلایای گذشته بسیار شاهد انتشار آمار و اطلاعات اشتباه یا متناقض از مسؤولین مختلف بوده‌ایم. هر یک از سازمان‌ها جداگانه به جمع‌آوری اطلاعات می‌پردازند و این اطلاعات به اشتراک گذاشته نمی‌شوند. مرکزی که تمام اطلاعات را دریافت، پردازش و

کرد. بلایای مختلف به منابع مختلفی نیاز دارند. منابعی که در پاسخ به حادثه سیل نیاز است با منابع مورد نیاز در آتش‌سوزی تفاوت دارد. تعداد نیروهای انسانی مورد نیاز در هر بلای طبیعی، تجهیزات تخصصی پاسخگویی و سازمان‌های پاسخگو بسته به نوع بلای طبیعی و گستردگی آن متفاوت هستند؛ اما این تفاوت‌ها در جایی مشخص نشده است.

**مدیریت رسانه:** عدم تشکیل یک مرکز روابط عمومی در زمان پاسخ به بلایا دلیل ناهماهنگی‌ها در انتشار اخبار توسط رسانه‌ها، شناخته شده است. در زمان بلایا واحدی که وظیفه معرفی سخنگو یا سخنگویان بلایا، و نظارت بر کار رسانه‌ها و اخباری که منتشر می‌کنند داشته باشد وجود ندارد. رسانه‌ها نمی‌دانند برای دریافت اخبار صحیح به چه منبعی مراجعه کنند و به همین دلیل دریافت اخبار از منابع مختلف منجر به ارایه اخبار متناقض، پراکندگی شایعات و انحراف افکار می‌شود. روند ارایه اخبار در شرایط بلایا مشخص نیست. به همین دلیل هیچ الزام قانونی، رسانه‌ها را از مصاحبه با افراد مختلف و ارایه اخباری که نباید منتشر شود منع نمی‌کند. مسؤولان نیروی انتظامی بیان داشتند که برخی اطلاعات از نظر آن‌ها نباید منتشر شود و بهتر است که محرمانه بماند اما در مقابل رسانه‌ها تمایل به پخش تمامی اطلاعات دارند.

**فرماندهی بلایای طبیعی:** دو دلیل عمده که منجر به ناهماهنگی در فرماندهی می‌شود: ۱- نبود وحدت فرماندهی؛ و ۲- عدم حمایت قانونی از فرمانده بلایا است. نبود یک فرمانده مشخص در بلایای طبیعی دلیلی بر ناهماهنگی‌ها در منطقه بلایزه اظهار شده است. در بلایای طبیعی گذشته مشاهده شده است که هر سازمان برای خود فرمانده جداگانه داشته و فرماندهی که تمام سازمان‌ها را تحت لوای خود قرار دهد و سازمان‌دهی را بر عهده گیرد وجود نداشته است. مصاحبه‌شوندگان اظهار داشتند دستورعملی جهت چگونگی تعیین فرمانده در هر بلای طبیعی وجود ندارد و گاهی اوقات دیده می‌شود که برخی مسؤولان با استفاده از موقعیت و مقام خود، سازمان‌ها را مجبور به دستورپذیری از خود و انجام کارها به سلیقه ایشان می‌نمایند. یک نفر از مصاحبه‌شوندگان که وظیفه امدادگری در زلزله بم را داشت بیان کرد که به خواست یکی از مقامات سیاسی مجبور به برگرداندن ماشین امداد و توزیع اقلام کمکی در منطقه‌ای شدیم که در اولویت نبود. همان گونه که قبلاً نیز اشاره شد حس استقلال‌طلبی سازمان‌ها مانع دستورپذیری آن‌ها از یکدیگر می‌شود. زمانی که یک حادثه آتش‌سوزی اتفاق می‌افتد، سازمان آتش‌نشانی می‌تواند بهترین

تأمین این امکانات به ویژه تلفن ماهواره‌ای باعث شده است که این امکانات به اندازه کافی در سازمان‌ها موجود نباشد و یا در برخی سازمان‌ها از امکانات پیشرفته استفاده شود، اما برخی دیگر امکانات معمول را هم تدارک ندیده باشند. در حال حاضر هیچ گونه نظارتی بر سازمان‌ها جهت تکمیل و به روز رسانی تجهیزات ارتباطی هم سطح با تمام سازمان‌ها وجود ندارد.

**مدیریت منابع:** تحلیل یافته‌ها نشان داد که سه علت برای هماهنگی نامطلوب مدیریت منابع وجود دارد: ۱- عدم تشکیل بانک اطلاعاتی منابع سازمان‌ها؛ ۲- نامشخص بودن نحوه به اشتراک‌گذاری مناسب منابع به خصوص منابع موجود در بخش‌های غیردولتی و خصوصی؛ و ۳- نامشخص بودن استاندارد منابع بر حسب بلایای طبیعی مختلف، سازمان تأمین‌کننده، نحوه درخواست، تخصیص و ردیابی.

بررسی‌ها نشان داد که اقدامی جهت تشکیل بانک اطلاعاتی از منابع کلیه سازمان‌ها به عمل نیامده است. سازمان مدیریت بحران که مسؤول هماهنگی سازمان‌ها در بلایای طبیعی است در صورت نداشتن این اطلاعات، مدیریت مؤثری در هماهنگی منابع نخواهد داشت. عدم تشکیل این بانک اطلاعاتی نشان می‌دهد که هیچ گونه نظارتی بر تکمیل منابع وجود ندارد و همین امر باعث مواجه شدن با کمبود برخی منابع یا ناکارآمد بودن منابع هنگام مقابله خواهد بود. در زمان وقوع زمین‌لرزه بم موجودی ویال تتابولین در شرکت داروپخش کمتر از ۲۰۰ عدد و نیاز به این دارو بیش از ۵۰۰۰ عدد بود و داروی مورد نیاز پس از ۷۲ ساعت از وقوع زلزله یعنی در زمانی که دیگر سرم مذکور کارایی خاصی نداشت تأمین شد.

سازمان مدیریت بحران، مسؤولیت هماهنگی سازمان‌ها را بر عهده دارد. اما در عمل هماهنگی‌های مؤثری در سازمان‌دهی منابع سازمان‌ها صورت نمی‌گیرد. تجارب مصاحبه‌شوندگان بیانگر حضور نیروهای مازاد در صحنه حادثه بدون هیچ مسؤولیت مشخص، در برخی بلایا می‌باشد. بررسی دستورعمل‌ها نشان داد که جزئیات نحوه به اشتراک‌گذاری منابع سازمانی به خصوص بین سازمان‌های دولتی و خصوصی مشخص نشده است. در این خصوص مسؤولان اداره راه و ترابری بیان داشتند بسیاری از ماشین‌آلات لازم برای باز کردن راه‌ها در اختیار بخش خصوصی می‌باشد؛ اما نبود تفاهم‌نامه‌ای جهت بکارگیری این منابع، سازمان را مجبور به خرید برخی تجهیزات در زمان بلایا کرد. یکی دیگر از دلایل مشکل بودن هماهنگی، ماهیت خود بلایا است. صرفاً با اعزام پرسنل بیشتر و امکانات فراوان‌تر به محل وقوع نمی‌توان بلایای طبیعی را به نحو مناسبی مدیریت

فرمانده حادثه باشد اما مسؤولان آتش‌نشانی اظهار داشتند که نیروی انتظامی در پراکنده کردن جمعیت با ما همکاری نمی‌کند. علت را می‌توان در قوانین و دستورعمل‌ها جستجو کرد چرا که هیچ دستورعملی نیروی انتظامی را ملزم به فرمانبری از آتش‌نشانی در یک حادثه آتش‌سوزی نمی‌کند. بخشی از این مشکل به قوانین و دستورعمل‌ها و بخشی دیگر به فرهنگ سازمان‌های امدادگر مربوط می‌شود.

**انتقال مصدومان:** نبود بانک اطلاعاتی تعداد آمبولانس‌های هر یک از مراکز و وظایف آن‌ها، تعداد کادر درمانی و سایر تجهیزات جهت تصمیم‌گیری برای انتقال به مرکز مناسب و نبود دستورعمل نحوه انتقال و جزئیات آن، از مهم‌ترین دلایل بروز ناهماهنگی‌ها در انتقال مصدومان می‌باشد. بررسی‌ها نشان داد که بانک اطلاعاتی کاملی از امکانات انتقال مصدوم در دست سازمان مدیریت بحران نیست. مراکز درمانی موظف نشده‌اند که لیست تعداد آمبولانس‌ها و سایر تجهیزات انتقال را به مرکز مشخصی ارسال کنند. همچنین عدم اطلاع از تعداد پزشک، ظرفیت پذیرش و امکانات مراکز درمانی مختلف باعث می‌شود که روند انتقال به خوبی صورت نگیرد و در یک مرکز، شلوغی بیش از حد ایجاد شود. شرح وظایف آمبولانس‌های مراکز مختلف از جمله هلال احمر، شهرداری، اورژانس مشخص نیست و این امر باعث می‌شود که گاهی انتقال مصدوم با آمبولانس‌هایی صورت گیرد که مجهز به امکانات درمانی اورژانس نیستند.

به غیر از مراکز درمانی سازمان‌های دیگری از جمله شهرداری‌ها و هلال احمر نیز از امکانات انتقال مصدوم برخوردارند اما دستورعملی مبنی بر تعیین حدود وظایف آمبولانس‌های هر یک وجود ندارد و همیشه کمبود امکانات وجود دارد. در بلایای طبیعی بزرگ که نیاز به انتقال مصدومان از شهری به شهر دیگر است، استفاده از فرودگاه‌ها، راه‌آهن و هلی‌کوپتر نیز ضروری است. طبق گفته‌های مصاحبه‌شوندگان بسیاری از مصدومان در حوادث، با ماشین‌های معمولی و در شرایط نامناسبی انتقال می‌یابند و اصول مشخصی برای استفاده از امکانات انتقال هوایی وجود ندارد. علاوه بر مراکز انتقال دهنده مصدوم، مراکز مسؤول ثبت مشخصات مصدومان جهت آگاهی از مکان انتقال آن‌ها نیز باید هم‌زمان به فعالیت بپردازند. اما شواهد نشان می‌دهد که در بسیاری بلایا انتقال مصدومان به ویژه در فرودگاه‌ها بدون هیچ ثبت مشخصاتی صورت می‌گیرد و همچنین تدابیری جهت تعیین تکلیف مصدومینی که در فرودگاه فوت می‌کنند وجود ندارد که باعث آشفتگی اوضاع می‌شود.

همچنین عدم تعیین محل مشخصی در منطقه برای انتقال مصدومانی که از آوار بیرون آورده می‌شوند و قرار دادن آن‌ها در نزدیک‌ترین محل، سد راه امدادسانی سریع سازمان‌ها می‌شود.

**درمان:** دو دلیل عمده ذکر شده برای هماهنگی نامطلوب در فرآیند درمان: ۱- در دست نبودن بانک اطلاعاتی منابع و تجهیزات درمانی؛ و ۲- مشخص نبودن نقش سازمان‌ها در ارائه خدمات و پشتیبانی دلایل ایجاد ناهماهنگی‌ها بود. بررسی‌ها نشان داد که بانک اطلاعاتی از امکانات و تجهیزات درمانی مراکز مختلف وجود ندارد و نظارتی بر تکمیل حداقل نیازهای ضروری برای پاسخ در ساعات اول بلایا صورت نمی‌گیرد. به همین دلیل با کمبود بسیاری امکانات درمانی در زمان بلایای طبیعی مواجهیم که نمونه کمبود داروهای حیاتی در بحث مدیریت منابع مطرح شد. تشکیل بیمارستان صحرائی نیز یکی از مهم‌ترین اقدامات درمانی مورد نیاز در منطقه حادثه است که بر عهده دانشگاه علوم پزشکی می‌باشد. اظهارات مصاحبه‌شوندگان نشان داد که دانشگاه در بلایای طبیعی گذشته فاقد این امکانات بوده و در زلزله بم این مسؤولیت توسط هلال احمر انجام گرفته است. وزارت بهداشت و درمان، متولی اصلی بهداشت و درمان در زمان بلایا محسوب می‌شود. دانشگاه علوم پزشکی زیر مجموعه وزارت بهداشت می‌باشد که خود نیز از چند معاونت (معاونت غذا و دارو، معاونت بهداشتی، معاونت پشتیبانی و...) تشکیل شده است و هر یک وظایفی را بر عهده دارند. سازمان هلال احمر نیز از تجهیزات و کادر پزشکی برخوردار است. نیروهای بسیج، ارتش، نیروی انتظامی و برخی ارگان‌های دیگر نیز تا حدودی مجهز به امکانات درمانی می‌باشند. روند درمان در بلایای طبیعی گذشته به این صورت بوده است که معمولاً در نقاط مختلفی از منطقه حادثه، هر سازمانی به تشکیل کمپ درمان و رسیدگی به مصدومان می‌پردازد. نمونه ذکر شده در این مورد تشکیل بهداری‌های سازمان‌های نظامی و عدم فرمانبری آن‌ها از وزارت بهداشت می‌باشد. این موضوع باعث عدم ارتباط مناسب بین این ارگان‌ها جهت تبادل اطلاعات و امکانات می‌شود و همچنین مسؤولان ثبت آمار و اطلاعات بیماران را دچار سردرگمی می‌کند. در بلایای گذشته برای یافتن یک بیمار لازم بوده با تمام مراکز ارتباط برقرار شود.

**جستجو و نجات:** عدم ارتباطات مناسب بین تیم‌های جستجو و نجات منجر به بروز ناهماهنگی‌ها و دوباره کاری‌های زیادی می‌شود. در صورتی که عملیات جستجو و نجات به بیرون آوردن افراد از زیر آوار منتهی شود تنها نیاز به هماهنگ کردن نیروهای امدادی سایر سازمان‌ها است تا تحت نظر این سازمان و به

نهادهای مسؤول در احراز هویت آسیب‌دیدگان و ساکنان منطقه حادثه و نهادهای مسؤول حفظ امنیت محموله‌ها در کنار سازمان‌های امدادگر مشکل دیگری است که مطرح شده است.

**اسکان موقت:** بررسی‌ها نشان داد که عدم تأمین هم‌زمان تمامی امکانات اسکان موقت و عدم پیروی از یک فرآیند مشخص، دو دلیل عمده ایجاد ناهماهنگی در فرآیند اسکان موقت به شمار می‌آیند. اسکان موقت تنها شامل برپایی سرپناه نیست بلکه در کنار آن ملزومات دیگری نظیر تأمین آب، روشنایی و سرویس بهداشتی، امنیت، خدمات روانی، وسایل پخت و پز و جمع‌آوری زباله لازم است. تأمین این ملزومات بر عهده سازمان‌های مختلفی است که باید در راستای هم انجام وظیفه نمایند. عدم تأمین برخی از این ملزومات از مشکلات مطرح شده در این فرآیند بوده است که به دلیل عدم اطلاع آسیب‌دیدگان از جزئیات این فرآیند معمولاً یک سازمان را مسؤول دانسته و آن را مقصر می‌دانند. دستورعمل مشخصی که بهترین مناطق جهت اسکان موقت را بر اساس اصولی خاص مشخص نماید وجود ندارد و برپایی سرپناه توسط هر ارگانی که امکانات این امر را در اختیار دارد منجر به ناهماهنگی و بی‌نظمی در مناطق می‌شود. بی‌توجهی به برخی نکات از جمله برپایی چادر بدون قرار دادن روکش ضد آب برای آن نیز از بی‌توجهی به اصول استاندارد این فرآیند ناشی می‌شود.

**خدمات متوفیات:** یافته‌های مربوط به فرآیند خدمات متوفیات دو دلیل عمده ناهماهنگی را مشخص کرد: ۱- نبود مرکز واحدی جهت جمع‌آوری اطلاعات فوت‌شدگان؛ و ۲- واگذاری مسؤولیت تدفین اجساد به بخش خصوصی و عدم نظارت بر انجام صحیح آن. مصاحبه‌شوندگان بیان داشتند که به دلیل نبود مرکزی که تمام اطلاعات مربوط به فوت‌شدگان در آن جا باشد و نیز انتقال یا تدفین برخی اجساد بدون شناسایی آن‌ها باعث می‌شود که اطلاعات برخی فوت‌شدگان در هیچ جایی ثبت نشده باشد. مسؤولین اداره ثبت احوال اظهار داشتند آمار منتشر شده توسط آن‌ها با آمار بهشت زهرا مغایر است و دلیل آن عدم ثبت افغانه فوت شده توسط اداره ثبت احوال است. خدمات تدفین اموات به بخش خصوصی زیر نظر شهرداری‌ها واگذار شده است اما تجارب مصاحبه‌شوندگان بیانگر این است که نظارتی بر انجام این کار در بلایای طبیعی صورت نگرفته است و متأسفانه مشکلاتی از جمله تلنبار کردن اجساد روی هم، عدم نگهداری آن‌ها در محلی مشخص، ریختن اجساد در گودال، تدفین اجساد بدون رعایت مسایل شرعی و نامشخص بودن منبع تأمین هزینه‌های دفن اموات وجود داشته است. برخی

تابستان ۹۲، دوره شانزدهم، شماره دوم

صورت تخصصی کار خود را انجام دهند تا منجر به آسیب به مصدومان نشود. مهم‌ترین مشکل مطرح شده در این حیطة آواربرداری و انجام جستجو و نجات در مناطق مختلف بدون هماهنگی می‌باشد که به دلیل عدم ارتباط تیم‌ها با یکدیگر، عملیات جستجو و نجات در یک منطقه توسط چند تیم تکرار می‌شود و منجر به هدر رفتن زمان و نیروی امدادگران می‌شود. گاهی اوقات نیاز به امکانات آتش‌نشانی و یا استفاده از ماشین‌آلات و امکانات سایر سازمان‌ها می‌باشد که در این صورت باز هم با مشکل عدم فرمانبرداری سازمان‌ها از یکدیگر و نامشخص بودن روند ارتباطات آن‌ها با یکدیگر مواجهیم.

**امداد:** دریافت، توزیع و کنترل کمک‌های ارسالی از کانال‌های مختلف و مشخص نبودن سازمان‌های اصلی و سازمان‌های پشتیبان در مراحل مختلف پاسخگویی در تأمین اقلام امدادی، دلایل ناهماهنگی‌های فرآیند امداد محسوب می‌شوند. مسؤولان هلال احمر که در مصاحبه شرکت داشتند موازی کارهای برخی سازمان‌ها به ویژه کمیته امداد، بهزیستی، نیروهای بسیج و انجمن‌های خیریه در دریافت و توزیع کمک‌ها را بزرگ‌ترین مشکل فرآیند امدادسانی بیان کردند. این نهادها اقلام معدودی را در اختیار داشته و آن‌ها را در مناطق خاصی توزیع می‌کنند که سبب بی‌نظمی و تراکم توزیع در یک منطقه و منجر به بالا رفتن توقعات سایر مناطق می‌شود. مشکل مطرح شده دیگر هماهنگی در دریافت کمک‌های خارجی است که برخی سازمان‌ها بدون هماهنگی با هلال احمر این کمک‌ها را دریافت می‌کنند. در صورتی که مسؤولیت تحویل اقلام امدادی از خارج کشور با هلال احمر است.

معمولاً سازمان هلال احمر سازمان اصلی در عملیات امدادسانی شناخته شده است. در حالی که بسته به زمانی که از وقوع بلایا می‌گذرد نوع نیازها متفاوت خواهد بود و طبیعتاً پاسخ‌گویی به نیازهای مختلف با سازمان‌های مختلفی خواهد بود. به عنوان مثال در روزهای اول نیاز به آب معدنی و کنسرو توسط هلال احمر تأمین می‌شود اما در روزهای بعد که امکانات پخت و پز فراهم می‌شود نیاز به تأمین مواد غذایی مانند حبوبات، برنج و... است که در حیطة وظایف اداره بازرگانی است. اما معمولاً مسؤولیت اصلی در تمام مراحل بر دوش هلال احمر قرار می‌گیرد. موضوع دیگر در پشتیبانی از فرآیند امداد تأمین وسایل حمل و نقل اقلام امدادی از جمله کامیون و هلی‌کوپتر می‌باشد. در بسیاری مواقع نگرانی امدادگران، تأمین وسایل حمل و نقل است نه تأمین اقلام امدادی. عدم حضور همه دستگاه‌های مسؤول برای اجرای عملیات امدادسانی، از جمله

راه‌ها در دست شرکت‌های خصوصی می‌باشد اما تفاهم‌نامه‌ای جهت در اختیارگذاری این امکانات تنظیم نشده است و مسؤولان اداره راه مجبور به خرید برخی تجهیزات در زمان بلایا شدند.

**اطفاء حریق:** ناکافی بودن الزامات قانونی و عدم همکاری سازمان‌های انتظامی و راهنمایی رانندگی علل ناهماهنگی‌های فرآیند اطفاء حریق محسوب می‌شوند. مصاحبه شونده‌گان در سازمان آتش‌نشانی به دو مورد از ناهماهنگی‌ها که منشأ قانونی دارند اشاره کردند. در اساسنامه سازمان آتش‌نشانی، ماده ۲ بند ۷، نظارت و کنترل بر تحقق شرایط ایمنی ساختمان‌ها و استانداردهای تجهیزاتی ساختمان‌ها در مقابل سوانح گوناگون (زلزله، آتش‌سوزی، برق گرفتگی، سیل، بمباران‌های شیمیایی اتمی و...) جزو وظایف و اهداف این سازمان می‌باشد. این در حالی است که در عمل هیچ پشتوانه قانونی وجود ندارد و در بسیاری موارد که مسؤولان آتش‌نشانی به برخی سازمان‌ها یا منازل مسکونی جهت رعایت اصول ایمنی تذکر داده‌اند با برخورد برخی مسؤولان سیاسی مواجه شده‌اند. مورد دوم قانون اطفاء حریق در حوادث جاده‌ای می‌باشد که این مسؤولیت طبق قانون بر عهده سازمان هلال احمر گذاشته شده است اما چون این سازمان فاقد امکانات آتش‌نشانی است در عمل، سازمان آتش‌نشانی این کار را انجام می‌دهد و هیچ اقدامی جهت اصلاح این قانون صورت نگرفته است. همچنین شرح وظایف و مسؤولیت دستگاه‌ها در زمینه اطفاء حریق مناطق روستایی و عرصه‌های طبیعی مشخص نشده است.

در مسؤولیت اطفاء حریق معمولاً نیاز به امداد و نجات، اطفاء حریق، انتقال مصدومان، برقراری امنیت منطقه حادثه و باز بودن مسیر تردد ماشین‌های آتش‌نشانی می‌باشد، که باید توسط هر یک از سازمان‌های متولی انجام گیرد. نیروهای آتش‌نشانی عدم همکاری نیروهای راهنمایی و رانندگی در باز کردن مسیر تردد ماشین‌های آتش‌نشانی و عدم همکاری نیروهای انتظامی در پراکنده کردن جمعیت اطراف منطقه حادثه را بزرگ‌ترین مشکل هماهنگی این عملیات مطرح کرده و بی‌توجهی نیروهای انتظامی به درخواست‌های سازمان را بیان کردند. نیروهای آتش‌نشانی مجبورند هم به اطفاء حریق و هم به دور نگه داشتن جمعیت از منطقه بپردازند و این موضوع چندین بار منجر به رخ دادن حوادث برای جمعیت اطراف منطقه حادثه شده است. درابک و هواتمر (۱۳۸۳)، عوامل زیر را سد راه ایجاد هماهنگی در نظام مدیریت بلایای طبیعی بیان کرده‌اند: تمایل سازمان‌ها به استقلال و اختیارات بیشتر، تفاوت در میزان نیاز سازمان‌های مختلف به استفاده از تکنولوژی و منابع و امکانات، نگرانی از

مصاحبه‌شونده‌گان اظهار داشتند هنوز متولی قانونی جهت شناسایی اجساد تعیین نشده است. یکی از مشکلات خدمات نامناسب در این زمینه انتشار آلودگی‌های میکروبی در اثر وجود اجساد در منطقه می‌باشد.

**برقراری امنیت عمومی:** عدم ایجاد ارتباط مناسب بین سازمان‌ها و نیروی انتظامی، مهم‌ترین دلیل ناهماهنگی‌ها در برقراری امنیت عمومی می‌باشد. وظیفه تأمین امنیت بر عهده نیروی انتظامی و در صورت نیاز، نیروهای بسیج می‌باشد. قبل از هر چیز هماهنگی بین این دو نهاد اهمیت دارد که نیروهای خود را طبق نظم خاصی در منطقه پراکنده نمایند. در بلایای طبیعی گذشته به کمبود نیروهای امنیتی و غارت اموال مردم آسیب‌دیده و همچنین عدم تأمین امنیت امدادگران و محموله‌های امدادی اشاره شده است. مصاحبه شونده‌گان به فرآیند دشوار درخواست یک سرباز با اسلحه جهت حفاظت از محموله‌ها اشاره داشتند که منجر به غارت محموله‌ها می‌شد. کنترل افراد آسیب‌دیده و جلوگیری از ایجاد بی‌نظمی توسط آن‌ها نیز مشکلی دیگر است. اما مسؤول نا امنی‌های منطقه تنها نیروهای نظامی نیستند بلکه سازمان‌های امدادگر نیز موظفند برخی اصول و قوانین را رعایت کنند. نیروهای انتظامی از عدم رعایت این اصول توسط سازمان‌ها شکایت داشته و ورود افراد به منطقه بدون کارت شناسایی یا علایمی که به شناسایی آن‌ها توسط نیروهای پلیس کمک کند را عاملی در بی‌نظمی‌های منطقه می‌دانستند. عدم تعیین قواعد و ضوابطی برای ورود و خروج افراد و منابع از منطقه حادثه، کمبود نیروهای امنیتی و عدم حضور به موقع آنان در صحنه از مشکلات مطرح شده می‌باشد. موضوع مهم دیگر، تأمین امنیت بیمارستان‌ها به طور خاص می‌باشد. انتقال تعداد زیادی مصدوم، هجوم خانواده‌ها، امدادگران، و مردم عادی به بیمارستان‌ها می‌تواند باعث ایجاد هرج و مرج و سوء استفاده‌های احتمالی گردد.

**باز کردن راه‌های مسدود شده:** عدم همکاری سازمان‌های مجهز به ماشین‌آلات راه‌سازی و راهنمایی و رانندگی و نامشخص بودن منبع تأمین هزینه امکانات و چگونگی ارتباط با بخش خصوصی مهم‌ترین دلایل ناهماهنگی در فرآیند باز کردن راه‌های مسدود شده شناخته شد. باز کردن راه‌ها یک کار تخصصی است که معمولاً توسط اداره راه و ترابری انجام می‌گیرد. ناهماهنگی‌هایی که در مصاحبه با مسؤولان این سازمان مطرح شد عدم کنترل ترافیک جاده‌ای توسط راهنمایی و رانندگی جهت عبور ماشین‌های راه باز کن و ناهماهنگی در بخش خصوصی می‌باشد. بیشتر امکانات لازم برای باز کردن



- ۵- برگزاری دوره‌های آموزش کار گروهی جهت تقویت فرهنگ مشارکت بین امدادگران.
- ۶- تعیین سازمان‌های فرمانده، همکار و پشتیبان بر اساس نوع و گستردگی بلایای طبیعی و ایجاد پشتوانه قانونی از فرمانده بلایا.
- ۷- تبعیت از الزامات MACS<sup>4</sup> و ICS<sup>5</sup> با وضع قوانین لازم.
- ۸- تشکیل یک تیم ارزیابی جامع به گونه‌ای که از هر سازمان یک نماینده در آن حضور داشته باشد.
- ۹- تعیین استانداردهای مدیریت بلایای طبیعی از جمله استانداردهای ارزیابی، استاندارد منابع (نیروی انسانی و تجهیزات)، استانداردهای امنیتی و... از طریق تشکیل جلسات بین‌سازمانی و بارش افکار متخصصان مختلف و در نهایت مقایسه با استانداردهای جهانی.
- ۱۰- ایجاد مرکز مدیریت اطلاعات و ارتباطات توسط سازمان مدیریت بحران و اتصال کلیه سازمان‌های عضو به این مرکز جهت ثبت و تسهیم اطلاعات.
- ۱۱- تشکیل مرکز روابط عمومی بلایا زیر نظر مرکز مدیریت اطلاعات و ارتباطات و تعیین سخنگو در هر یک از بلایای طبیعی.
- ۱۲- تعیین استان‌ها و شهرستان‌های معین به این منظور که در صورت صدمه دیدن مراکز اطلاعاتی یک استان، اطلاعات مورد نیاز جهت مدیریت بلایای طبیعی در استان‌ها و شهرستان‌های معین آن وجود داشته باشد.
- ۱۳- انعقاد تفاهم‌نامه‌های بین‌سازمانی و مشخص کردن نحوه به اشتراک‌گذاری خدمات و منابع.
- ۱۴- برگزاری جلسات بین‌سازمانی جهت تدوین پروتکل‌های امنیتی. پیشنهاد می‌شود برای تمامی امدادگران کارت شناسایی مخصوص بلایای طبیعی طراحی گردد و این کارت همیشه با آن‌ها باشد تا برای نیروهای انتظامی شناخته شده باشند. همچنین آرم‌ها و نشان‌های تمامی سازمان‌ها در جلسات و مانورها باید برای نیروهای انتظامی شناخته شده باشد که این امر در طی برگزاری جلسات و مانورها میسر خواهد شد.

### نتیجه‌گیری

در این مطالعه به مهم‌ترین مصادیق هماهنگی نامطلوب و علل آن‌ها پرداخته شد. مصادیق و علل ناهماهنگی‌های ذکر شده ما را در ایجاد یک تعریف عملیاتی از هماهنگی یاری داد. می‌توان مفهوم هماهنگی در بلایای طبیعی را این گونه بیان کرد: ارتباط تنگاتنگ سازمان‌هایی که هنگام بروز بلایای طبیعی به خدمات

دخالت و دست‌اندازی گروه‌های مختلف در به هدر دادن منابع کمیاب و ارزشمند و تفاوت در میزان بهره‌مندی (و حتی در مواردی زیانبار بودن) مشارکت گروه‌های مختلف در شرایط هماهنگی و ائتلاف (۲۱). همان گونه که مشاهده می‌شود موارد فوق با نتایج به دست آمده در این مطالعه شباهت دارد. همچنین، احمدی و همکاران (۱۳۸۸)، در مطالعه ضرورت سازمان‌دهی و هماهنگی تیم‌ها در مدیریت بلایای طبیعی، مشارکت بیشتر تمامی سازمان‌ها و مدیران آن‌ها در سطوح ملی، استانی و شهرستانی در مدیریت بلایا، شناسایی نیروها در سازمان‌های مختلف و تقویت آن‌ها در امور مدیریت بلایا در قالب نیروهای واکنش سریع، تقویت مدیریت واحد بلایا در سطح کشور و سطوح محلی در مناطقی همچون شهر تهران، با تقویت روحیه کار گروهی و استفاده بهینه از منابع بالقوه سازمان‌ها و تبدیل آن‌ها به بالفعل در امر مدیریت بلایا را نتیجه سازمان‌دهی مؤثر تیم‌ها دانسته‌اند (۲۲).

با توجه به یافته‌های این تحقیق مبنی بر علل هماهنگی نامطلوب در مدیریت بلایای طبیعی، راهکارهایی برای ایجاد هماهنگی مؤثر جهت اثربخش‌تر کردن مدیریت بلایای طبیعی ارائه می‌گردد:

۱- اصلاح، شفاف‌سازی و به روز رسانی قوانین، دستورعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مدیریت بلایای طبیعی. یکی از این قوانین، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران است که لازم است جزئیات و وظایف چهارده کارگروه تعیین شده در آن نوشته شده، تصویب و ابلاغ گردد. تعیین جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش‌های غیر دولتی نیز باید در این قانون مشخص شود. همچنین متولیان اطفاء حریق جاده، مناطق روستایی و مناطق طبیعی و صنعتی مشخص شوند.

۲- نوشتن یک برنامه هماهنگی پاسخ به بلایای طبیعی در سطح ملی، استانی و شهرستان و تجدیدنظر در آن هر چند سال یک بار. لازم است شرح وظایف و مسؤولیت‌های تمامی سازمان‌ها و نهادهای پاسخگو در بلایای طبیعی با ذکر جزئیاتی از جمله شناسایی نقاط ارتباط هر کدام از سازمان‌ها و چگونگی همکاری با یکدیگر مشخص گردد.

۳- اعمال کنترل و نظارت‌های دوره‌ای و سخت‌گیرانه‌تر جهت ایجاد آمادگی بیشتر در سازمان‌ها، به ویژه در زمینه به روز رسانی و تکمیل منابع و بانک اطلاعاتی منابع و به روز رسانی اطلاعات و آموزش‌ها.

۴- برگزاری مانورها به شیوه‌ای مؤثرتر جهت تمرین هماهنگی‌های بین‌سازمانی و شناخت توانمندی‌های یکدیگر.

<sup>4</sup> Multiagency Coordination System

<sup>5</sup> Incident Command System

صورت آزمایشی اجرا و تمرین شوند تا در مرحله پاسخ شاهد هماهنگی مؤثر بین سازمان‌ها باشیم.

### تشکر و قدردانی

این مقاله برگرفته از پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد دانشگاه پیام نور مرکز ورامین است. بدین وسیله از همکاری صمیمانه تمامی مدیران و مسؤولان سازمان‌های شرکت کننده در این پژوهش قدردانی به عمل می‌آید.

یکدیگر نیاز دارند، طوری که هر کدام از وظایف یکدیگر در برابر هم آگاهی داشته و جهت رسیدن به یک هدف مشترک، طبق برنامه از پیش تعیین شده و تحت فرماندهی مشخص با هم همکاری می‌کنند. این تعریف نشان می‌دهد که برای حصول به هماهنگی مطلوب در پاسخ به بلاای طبیعی لازم است در مرحله پیش از بلایا تمهیداتی اندیشیده شود و در قالب برنامه‌ها و دستورعمل‌های مشخص به تعیین دقیق وظایف، جزئیات فرآیند ارتباطات سازمانی و نحوه همکاری و هماهنگی سازمان‌ها پرداخته شود. همچنین در مرحله آمادگی باید این برنامه‌ها به

### References

- 1- Pearson CM, Sommer SA. Infusing creativity into crisis management: An essential approach today. *Organizational Dynamics* 2011; 40: 27-33.
- 2- Rafee N, Karbassi AR, Nouri J, Safari E, Mehrdadi M. Strategic management of municipal debris aftermath of an earthquake. *International Journal of Environmental Research* 2008; 2(2): 205-214.
- 3- Duncan WJ, Yeager VA, Rucks AC, Ginter PM. Surviving organizational disasters. *Business Horizons* 2011; 54: 135-142.
- 4- Rezvani HR. Integration of disaster management in organization strategies. *Tadbir* 2007; 17(177): 73-89. (in Persian)
- 5- Rabiei A, Shahghasemi E. The role of communication in crisis management. *Iranian Association of Cultural Studies and Communication Quarterly* 2006; 2(7): 61-81. (in Persian)
- 6- Hristiadis V, Chen SC, Li T, Luis S, Deng Y. Survey of data management and analysis in disaster situations. *The journal of systems and software* 2012; 83: 1701-1714.
- 7- Gallant BJ. *Essentials in emergency management*. United States: America by government institutes; 2008:17.
- 8- Jahangiri K, Fallahi AR. *Principles of disaster management*. Iran: Helal Institute of Applied Sciences and Technology; 2010: 34. (in Persian)
- 9- Valadbeigi B, Poorheidari GH. *Response and recovery in disasters: strategies for building resilient communities*. Iran: Helal Institute of Applied Sciences and Technology; 2011: 52. (in Persian)
- 10- Pinkowski J. *Disaster management handbook*. United States; 2008: 76.
- 11- Ardalan A, Masoomi GR, Goya MM, Ghaffari M, Miadfar J, Sarvar MR, et al. Disaster health management: Iran's progress and challenges. *Iranian Journal of Public Health* 2009; 38: 93-97.
- 12- Behzadi A, Parhizgar A. (dissertation). *Crisis Management in Urban Planning*. Tehran: Islamic Azad University; 2008: 87. (in Persian)
- 13- Kotlarsky J, Fenema PCV, Willcocks LP. Developing a knowledge-based perspective on coordination: The case of global software projects. *Information and Management* 2008; 45: 96-108.
- 14- Arshinder Kanda A, Deshmukh SG. Supply chain coordination: Perspectives, empirical studies and research directions. *International Journal of Production Economics* 2008; 115: 316-335.
- 15- Boella G. Coordination and Organization Definitions, Examples and Future Research Directions. *Electronic Notes in Theoretical Computer Science* 2006; 150: 3-20.
- 16- Hill B. Diagnosing co-ordination problems in the emergency management response to disasters. *Interacting with Computers* 2010; 22: 43-55.
- 17- Quero RA. Reframing Coordination Challenges for Public-Private Partnerships in Disaster Preparedness. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 2012; 57: 440-447.
- 18- Ghazizadeh MH, Mesdaghiani MR, Ardalan A, Holakouie Naieni K, Hosseini M. Are Graduate Schools Prepared for an Earthquake: Readiness Assessment of a School in Tehran, Iran. *Hakim Research Journal* 2011; 13(4): 250-256. (in Persian)
- 19- Carson RG, Swinnen SP. Coordination and movement pathology: models of structure and function. *Acta Psychologica* 2002; 110:357-364.
- 20- Salkin PE. Sustainability at the edge: the opportunity and responsibility of local government to most effectively plan for natural disaster mitigation. [Cited 2008]. Available from: <http://ssrn.com>
- 21- Drabek TE, Hoetmer GJ. Translator: Poorkheradmand R. *Emergency management: Principles and practice for local government*. Tehran: studies and planning center; 2005: 1-452. (Book in Persian)
- 22- Ahmadi M, Poormohammad B, Siahkali Moradi A. Disaster management and necessity of organizing and coordinating the teams. *Safety Message* 2009; 29: 40-44. (in Persian)

## Assessment of Coordination among Lead Agencies of Natural Disasters Management in Iran

Rabiee A<sup>1</sup> (PhD), Ardalan A<sup>2</sup> (PhD), Poorhoseini SS<sup>3,4\*</sup> (MSc)

<sup>1</sup> *Media and Communication Management Faculty, Tehran Payam Noor University, Tehran, Iran.*

<sup>2</sup> *Department of Disasters and Emergency Health, National Institute of Health Research; Department of Disaster Public Health, School of Public Health, Tehran University of Medical Sciences, Tehran, Iran*

<sup>3</sup> *Research Center for Health Services Management, Institute for Future Studies in Health, Kerman University of Medical Sciences, Kerman, Iran*

<sup>4</sup> *Department of Disaster and Emergency Health, Kerman Research Station, National Institute of Health Research, Tehran University of Medical University*

Received: 30 Apr 2012, Accepted: 13 Jun 2013

### Abstract

**Introduction:** In vast natural disasters, disaster management is undertaken by several organizations with special duties. Lack of proper coordination is a main problem and challenge for natural disaster management which is caused by undefined disaster activities. Cooperation and coordination between responsible organizations result in successful natural disaster management.

**Methods:** This qualitative study with content analysis approach was conducted through structured interviews. Twenty eight related organizations' managers and experts responsible for disasters were deeply interviewed. Data were analyzed using content analysis approach.

**Results:** The most important factors in disaster mismanagement included lack of appointing unique commander based on each natural disaster, weak supervisions and controls, lack of forming comprehensive data bank for disaster management, lack of national plans for disasters, lack of improved and updated rules and regulations, non-defined operational procedures and organizations functions, lack of effective maneuvers for exercising inter-organizational coordination and recognizing connection points, and weak organizational communication.

**Conclusion:** Inter-organizational coordination is important in disaster management. Efforts should be made to reinforce inter-organizational coordination from pre- disaster stage to necessary preparations at time of response to natural disasters.

**Key words:** assessment, coordination, disaster management, natural disaster

---

#### Please cite this article as follows:

Rabiee A, Ardalan A, Poorhoseini SS. Assessment of Coordination among Lead Agencies of Natural Disasters Management in Iran. *Hakim Research Journal* 2013; 16(2): 107- 117.

---

\*Corresponding Author: Research Center for Health Services Management, Kerman University of Medical Sciences, Jahad Blvd., Ebn Sina Avenue, Kerman, Iran. Tel: +98- 341- 2263719, Fax: +98- 341- 2263857, E-mail: [Sam\\_poorhoseyni@yahoo.com](mailto:Sam_poorhoseyni@yahoo.com)

تابستان ۹۲، دوره شانزدهم، شماره دوم