



2

Vol. 16  
summer 2024

Research Paper

Received:  
12 April 2024  
Revised:  
07 May 2024  
Accepted:  
14 June 2024  
Published:  
20 June 2024  
P.P: 47-73

ISSN: 2008-3564  
E-ISSN: 2645-5285



## Sociological study of the challenges of corona crisis management at the local level (case study: Kashmar city)

Maryam Baharloi <sup>1</sup> | Mehdi Naye Dar Wafa <sup>2</sup>

### Abstract

The Corona crisis has stunned the world with its widespread and unknown nature. The unknown nature of this virus has created challenges for managers to deal with it, and the management of the crisis has faced many problems. The purpose of this study is to discover and identify the challenges of managing the Corona crisis at the local level. The research approach of this article is qualitative and its implementation method is data base theory. The sample population is based on the purposeful and available snowball sampling. A semi-structured interview was conducted with the participation of twenty people as a sample community. In order to analyze and analyze the data, the theoretical identification method was used and finally eight main categories were discovered, which are: social dissatisfaction, contingency decisions, weakness in organization, ineffectiveness of crisis management, liberation of popular campaigns, The gap in allocated credits, the dispossession of local administrators, the ineffectiveness of laws, and finally the core category of the system's insular performance, which covers eight other categories. It is drawn in the paradigmatic model of the relationships of the mentioned categories.

**Keywords:** Corona virus, crisis management, challenges of corona crisis and neighborhood.

1. Corresponding author: PhD student in sociology of economy and development.

baharlueimaryam@yahoo.com

2. Doctoral student of economics and development sociology.

**Cite this Paper:** Baharloi, M & Naye Dar Wafa, M. (2024) Sociological study of the challenges of corona crisis management at the local level (case study: Kashmar city). *Crisis Management Studies*, 16(2), 47–73.

**Publisher:** Imam Hussein University

**Authors**



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (CC BY 4.0).



## مطالعه جامعه‌شناختی چالش‌های مدیریت بحران کرونا در سطح محلی (مطالعه موردی: شهر کاشمر)

مریم بهارلویی<sup>۱</sup> | مهدی نایه در وفا<sup>۲\*</sup>

دوره شانزدهم  
تابستان ۱۴۰۳

۲

### مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱/۲۴

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۲/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۳/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۳/۳۱

صص: ۷۳-۴۷

شابا چاپی: ۲۵۶۴-۲۰۰۸

الکترونیکی: ۵۲۸۵-۲۶۴۵



### چکیده

بحران کرونا با شیوع گسترده و ناشناخته بودن خود جهان را به حیرت فرو برده است. ناشناخته بودن این ویروس چالش‌هایی را به‌منظور رویارویی با آن برای مدیران ایجاد کرده است و مدیریت بحران را با مشکلات فراوانی روبه‌رو کرده است. هدف این مطالعه کشف و شناسایی چالش‌های مدیریت بحران کرونا در سطح محلی است. رویکرد پژوهش این مقاله کیفی و روش اجرای آن نظریه داده‌بنیاد است. جامعه نمونه مبتنی بر نمونه‌گیری هدفمند از نوع گلوله‌برفی و در دسترس است. با مشارکت بیست نفر به‌عنوان جامعه نمونه و مصاحبه نیمه‌ساختاریافته انجام شده است. به‌منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش شناسه‌گذاری نظری استفاده شد و در نهایت هشت مقوله اصلی کشف شد که عبارت است از: نارضایتی اجتماعی، تصمیمات اقتضایی، ضعف در سازماندهی، ناکارآمدی ساماندهی بحران، رهایی پوشش‌های مردمی، خلأ اعتبارات تخصیصی، سلب اختیار مدیران محلی، ناکارآمدی قوانین و در آخر مقوله هسته عملکرد جزیره‌ای سامانه که هشت مقوله دیگر را تحت پوشش خود قرار می‌دهد. در الگوی پارادایمی روابط مقولات یاد شده ترسیم شده است.

**کلیدواژه‌ها:** ویروس کرونا، مدیریت بحران، چالش‌های بحران کرونا و محله.

۱. نویسنده مسئول: دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی اقتصاد و توسعه.

۲. دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی اقتصاد و توسعه.

**استناد:** بهارلویی، مریم. نایه در وفا، مهدی (۱۴۰۳)، مطالعه جامعه‌شناختی چالش‌های مدیریت بحران کرونا در سطح محلی

(مطالعه موردی: شهر کاشمر)، **مطالعات مدیریت بحران**، ۱۶(۲)، ۷۳-۴۷.

ناشر: دانشگاه جامع امام حسین (ع) نویسندگان

این مقاله تحت لیسانس آفرینندگی مردمی (Creative Commons License- CC BY-NC) در دسترس شما قرار گرفته است.



## مقدمه

جهان همواره مورد هجوم و دستخوش بحرانهای طبیعی و غیرطبیعی بوده است و مدیران نیز در تلاش برای مدیریت و مهار این بحرانها بوده‌اند. به بیانی دیگر بحرانها در طول حیات بشر، بخش جدایی‌ناپذیری از زیست بشر بوده است. پاندومی کرونا یکی از نمونه‌های متأخر بحرانهای جهانی است که بشر عصر حاضر آن تجربه می‌کند. ویروس کرونا، که در دسامبر ۲۰۱۹ از شهر ووهان چین شروع شد بسرعت به دیگر کشورهای دنیا سرایت کرد. ۳۰ بهمن ماه با اعلام ۲ مورد فوتی در شهر قم رسماً شیوع این ویروس در کشور ما اعلام شد. بحران ویروس کرونا، که در ابتدا حوزه سلامت عمومی را تهدید می‌کرد بهمان سرعت سرایت به بحرانی اجتماعی و اقتصادی نیز تبدیل شد. شاید بتوان ادعا کرد کرونا به دلیل همه‌گیری و جهانگیری اولین بحرانی است که همه جامعه و ساختارهای سیاسی کشور را درگیر کرد و به این دلیل می‌توان آن را بحرانی تمام‌عیار دانست؛ زیرا در مقایسه با بحرانهای طبیعی مانند زلزله و سیل، که به لحاظ مکانی محدود است، پاندومی ویروس کرونا هیچ‌گونه محدود و مرزی ندارد و بحرانی در سطح جهانی است و مصداق بارز و برجسته‌ای برای نظریه جامعه مخاطره‌آمیز<sup>۱</sup> اندیشمند آلمانی اولریش بک<sup>۲</sup> و تأکید او بر یکسان بودگی<sup>۳</sup> مخاطره جهانی در جوامع مختلف است (بک، ۱۳۸۸: ۱۷). ویروس کرونا به ما نشان داد که بحرانها اعم از بحرانهای طبیعی، زیستی و... واقعیت اجتناب‌ناپذیر زندگی بشر در عصر کنونی است. این بیماری همه‌گیر برای دولتهای سراسر جهان چالشهای بزرگی را ایجاد کرد. این چالش برای کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی هم صادق است؛ جایی که شهروندان عملکرد دولت را تأیید نمی‌کنند و به نهادهای کلیدی دولتی اعتماد ندارند (مصباح و ژاکوبز، ۲۰۲۰: ۳).

کشورهای مختلف با توجه به تنوع بحرانها و اهمیت روافزون مدیریت بحران، برای رویارویی با بحرانها و مدیریت آنها ساختارها و سازمانهای گوناگونی دارند. در کشور ما به موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ این سازمان زیر نظر وزارت کشور تشکیل شد و به استناد قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۵/۷ مسئولیت یکپارچی در اعمال مدیریت بحران و ارتقای اثربخشی آن بر عهده این سازمان قرار گرفت؛ اما در فرایند مدیریت بحران کرونا در ایران عملاً این سازمان به طور کلی از مدار مدیریت بحران کنار گذاشته شد و ستادی تحت عنوان "ستاد ملی مقابله با کرونا" به ریاست رئیس‌جمهور به‌عنوان بالاترین مقام

1. World risk society
2. Ulrich Beck
3. Sameness

اجرایی کشور شکل گرفت و به موازت آن در نیروهای مسلح نیز برای کمک به دولت، قرارگاه بهداشتی و درمانی امام رضا(ع) تشکیل شد و در پی آن در سطح منطقه‌ای و محلی نیز ستادهای متناظر با ستاد ملی شکل گرفت.

بحرانها به همان میزان که تهدید جوامع و دولتها به‌شمار می‌روند در دل خود فرصتهایی نیز برای نظام حکمرانی برای رویارویی با وضع پرمخاطره و سخت نیز به وجود می‌آورد؛ به بیانی دیگر می‌توان گفت بحران کرونا با همه دشواریها و پیامدهایی که در حوزه سلامت عمومی، اجتماعی و اقتصادی دارد، آزمونی نیز برای ارزیابی مدیریت بحران کشور و نیز شناخت آسیب-شناسی مدیریت بحران در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی نیز فراهم کرد. بی‌تردید به همان اندازه که مطالعه و بررسی درباره درمان کرونا اهمیت دارد، مطالعه و مستندسازی تجربه مقابله و نیز آثار و پیامدهای این اپیدمی بر حوزه‌های مختلف از جمله چگونگی مدیریت پیشگیری و مقابله با آن نیز اهمیت دارد و می‌تواند تجربه‌هایی را برای بحرانهای مشابه احتمالی آینده ارائه کند. همین مسئله، مطالعاتی از این دست را به ضرورتی مبدل می‌کند. پس از پایان همه‌گیری این ویروس، جامعه بین‌المللی باید برای مقابله با شیوع و ویروسی و مسئولیتهایی که ملتها نسبت به آن دارند، نیاز به چارچوب قانونی جدید و واضحی را در نظر بگیرد (مصباح و ژاکوبز، ۲۰۲۰: ۱).

اهمیت مطالعات در حوزه مدیریت بحران زمانی ضرورت دوچندان می‌یابد که بدانیم «ایران جزء ۱۰۰ کشور بلاخیز دنیا است و از نظر تنوع حادثه نیز در زمره پنج کشور دنیا قرار دارد و از مجموع ۴۱ سانحه شناخته شده در جهان ۳۱ تا ۳۳ نوع آن در ایران سابقه وقوع دارد» (جمالی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۴). به دلیل نوظهور بودن بحران کرونا تحقیقات اندکی درباره این بحران انجام شده است. اغلب تحقیقات درباره بحرانهای نظیر سیل، زلزله و... بوده است (کلوت<sup>۱</sup>، ۲۰۲۰؛ جینکینز<sup>۲</sup>، ۲۰۲۰؛ مصباح و ژاکوبز<sup>۳</sup>، ۲۰۲۰؛ کمال‌الدینی، ۱۳۹۷؛ گنجی و حیدری، ۱۳۹۷؛ کمالی و میرزایی، ۱۳۹۶)؛ لذا این مطالعه با هدف درک و شناسایی چالشهای مدیریت بحران کرونا در سطح محلی انجام شده است. با درک این ضرورت، هدف اصلی مقاله، مطالعه فرایند، چالشها و ابعاد مختلف مدیریت پیشگیری و مقابله با ویروس کرونا در شهرستان کاشمر در استان خراسان رضوی است؛ بدین منظور شبکه‌های بهداشتی و درمانی زیرمجموعه دانشگاه علوم پزشکی مشهد از دید متولیان و دست‌اندرکاران مدیریت بحران کرونا در سطح محلی مورد توجه قرار گرفته است. سؤالات

1. Kluth
2. Jenkins
3. Masbah & Jacobs

مقاله عبارت است از: تجربه مدیران از مدیریت بحران کرونا چگونه بوده است؟ آنان چه چالشهایی را تجربه کرده، و چه راهبردهایی را در پیش گرفته‌اند؟ پیامدهای چالشها در مدیریت بحران چیست؟ باید خاطر نشان کرد شهرستان کاشمر به این دلیل برای مطالعه انتخاب شد که به دلیل عضویت یکی از محققان در ستاد پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران شهرستان دسترسی به آگاهان را راحت‌تر می‌کرد. هم‌چنین این شهرستان به دلایلی چون تراکم زیاد جمعیتی نسبت به دیگر مناطق استان، گردشگرپذیر بودن به دلیل وجود جاذبه‌های طبیعی و نیز وجود چندین بقعه متبر که با چالشهای احتمالی بیشتری روبه‌رو بوده است.

## تعاریف و ادبیات نظری

### تعریف و مفهوم بحران

دو مفهوم بحران (Crisis) و مصیبت (Disaster) یا فاجعه پرداخت. در دایره‌المعارف علوم اجتماعی، مفهوم مصیبت برای اشاره به وقایع ناگهانی، غیرمنتظره و عظیمی به کار می‌رود که می‌تواند بر فردی معین، خانوارهای مشخص، گروه‌های کوچک یک محله یا اجتماع یا جوامعی چند و در محدود مواردی برای کل جهان روی دهد (پیران، ۱۳۸۲: ۲۰). به عقیده بارکان (۱۹۷۴) مصیبت وقفه‌ای جدی، نسبتاً ناگهانی و غالباً غیرمنتظره در ترتیبات طبیعی یا نظام اجتماعی و یا اجزای آن است که در نتیجه نیروی طبیعی یا اجتماعی، درون سیستمی یا برون سیستمی به وقوع می‌پیوندد و نظام اجتماعی، کنترلی بر آن ندارد (پیران: ۲۱). برنت<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) از قائلان به تفاوت بین بحران و مصیبت، مصیبت را رویارویی با تغییرات پیش‌بینی نشده و ناگهانی تعریف می‌کند که کنترل کمی بر آن قرار دارد، (برنت، ۲۰۰۳: ۲). به نظر او بحران، توصیف‌کننده وضعیتی است که در آن ریشه‌های پدیده می‌تواند مسائل و مشکلاتی مانند ساختارها و عملیات نامناسب یا شکست در تطابق یا تغییر باشد (برنت، ۲۰۰۳: ۲). بحران بنا به تعریف دفتر عمران و توسعه ملل متحد، هم گسیختگی شدید در فعالیتهای جامعه است که در این فرایند، انسانها اقلام و داراییها و محیط آنها در سطح وسیع دچار آسیب و صدمات شدید می‌شود، به طوری که جامعه فقط می‌تواند از منابع خود کمک بگیرد (UNPD, 1992: 14). پیران بحران را تهدید تشدید شده و به مرحله انفجار رسیده تعریف می‌کند. مک کارتی (۱۳۸۱) معتقد است بحرانها موقعیتهایی است مستلزم پاسخ آنی و اختصاص منابع فوق‌العاده. به نظر او ویژگیهای برجسته هر بحران را آمیزه‌ای از سه عنصر تهدید، کوتاهی زمان و میزان فشار روحی وارد شده تعیین می‌کند. موقعیتهای بحرانی اهداف

1. Brent

تصمیم‌گیری را به خطر می‌اندازد؛ مدت زمان پاسخدهی پیش از تغییر دادن تصمیم را محدود، و تصمیم‌سازان را غافلگیر می‌کند (مک‌کارتی، ۱۳۸۱).

به نظر می‌رسد به‌رغم تفاوت دو مفهوم، همپوشانی زیادی در تعریف آنها هست به گونه‌ای که می‌توان هر دو را به دو گروه طبیعی و انسان ساخت تقسیم کرد با این تفاوت که مصیبت می‌تواند حالت ناگوار پیش آمده برای فرد معین یا خانواده‌های مشخص را دربرگیرد در حالی که ویژگی بحران، جمعی بودن و گستردگی آن است. شاید بتوان گفت آنچه می‌تواند مرز مفهومی بین این دو اصطلاح را مشخص کند، این است که مصیبت، نوعی سازه ذهنی<sup>۱</sup> به‌شمار می‌رود که به تجربه تحمیل می‌شود. دانستن اینکه چند نفر مرده‌اند و ارزش اموال نابوده شده به چه میزان، و یا مقدار کاهش درآمد سرانه چقدر است، اهمیتی ندارد. بخش و لازمه نمادین مصیبت، آگاهی از احساس آسیب‌پذیری، تجزیه و تحلیل است (بارکانت<sup>۲</sup>، ۱۹۷۷: ۲۲۱ به نقل از پیران ۱۳۸۲).

مدیریت بحران در مقابل مدیریت کلاسیک قرار دارد و تعریفهای مختلفی از آن ارائه شده است. براساس تعریف برنامه عمرانی سازمان ملل متحد، مدیریت بحران، از سیاستگذاری، تصمیم‌گیریهای مدیریتی و اقدامات اجرایی به‌منظور آمادگی، کاهش تأثیرات زیانبار، پاسخگویی، بازسازی و ترمیم تأثیرات ناشی از بلایای طبیعی یا انسانساخت است. مدیریت بحران در واقع به مجموعه‌ای از مهارتها یا فرایندها تحقیقی گفته می‌شود که هنگام وقوع مخاطرات غیرمتعارف یا وضعیت مشکل به کار گرفته می‌شود (لانگمن<sup>۳</sup>، ۲۰۰۳: ۲۰۰). مدیریت بحران را می‌توان راهنمایی، هماهنگی و کاربرد تمامی منابع سازمانها و ارگانها در راستای کاهش خسارات مالی و جانی ناشی از سوانح طبیعی و غیرطبیعی تعریف کرد (ستایش برحقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۴۷). مدیریت بحران، فرایندی است برای پیشگیری از بحران و به حداقل رساندن تأثیرات آن هنگام وقوع، و استفاده از فرصتهای ناشی از پیامد بحران. برای اجرای این فرایند باید بدترین وضعیت‌ها را برنامه‌ریزی، و سپس روشهایی را برای اداره و حل آن جست‌وجو کرد (گنجی و حیدری، ۱۳۹۷: ۱۰۴).

## ادبیات پایه

1. mental construct
2. Barkaun
3. Langman

توجه به تعاریف مختلف مدیریت بحران از دو رویکرد متفاوت به مدیریت بحران خبر می‌دهد: یکی رویکرد سنتی است که براساس آن مدیریت بحران پس از وقوع آغاز می‌شود و منفعلانه است که وقوع بلایای غیرمنتظره را انتظار می‌کشد. در این رویکرد بر امداد و نجات تأکید است و تشکیل سازمانهایی مانند صلیب سرخ جهانی، هلال احمر، سازمان امداد و نجات و کمکهای داوطلبانه از این رویکرد برخاسته است. دیگری رویکرد نوین یا جامع مدیریت بحران است که مسئله کمک‌رسانی و امداد و نجات را تنها مرحله‌ای از مراحل چرخه مدیریت بحران و مصائب جمعی می‌داند. این رویکرد، مرحله انتظار یا پیش‌بینی را مهمترین مرحله در مدیریت بحران می‌داند و چرخه مدیریت بحران از دوران قبل از وقوع شروع می‌شود و به عادی‌سازی محیط بلازده و بازسازی آن پایان می‌پذیرد (پیران، ۲۶ - ۲۹). سازمان بهداشت جهانی، رویکرد جامع مدیریت بحران را شامل چهار مرحله پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی می‌داند (WHO, 1999: 8).

با توجه به این موضوع، که این مطالعه با نگاه جامعه‌شناسانه به تبیین چالشهای مدیریت بحران می‌پردازد از دو نظریه جامعه‌شناسانه استفاده شده که با موضوع مورد مطالعه ارتباط نزدیکی دارد و تبیین‌کننده است. اولین نظریه، انگاره اجماع فرهنگی پارسونز است. پارسونز بشدت بر انگاره اجماع فرهنگی متکی است. او معتقد است برای اینکه میان نیازهای فردی و نهادی و نقشهای فردی و اجتماعی توافقی به وجود آید، باید حداقلی از فهم و ارزشهای مشترک وجود داشته باشد. چنانچه انسانها ساکن جهانهای معنایی و ارزشی کاملاً متفاوتی باشند، تعارضات دائمی، تعامل اجتماعی و عملکرد نهادها را مختل خواهد کرد. وی معتقد است اگر همان الگوهای فرهنگی، که نیازها و انتظارات فرد را تعیین می‌کند، محیط و فضای نهادی را نیز تعریف کند، انتظار داریم انطباقی میان افراد و نهادها باشد و انسجام اجتماعی محقق شود (سیدمن، ۱۳۹۳: ۱۰۳). تحلیلگران شبکه با این مفهوم ساده ولی کارآمد آغاز می‌کنند که کار اصلی جامعه‌شناسی بررسی ساختار اجتماعی است. سراسرترین شیوه بررسی ساختار اجتماعی، تحلیل الگوی پیوندهایی است که اعضای جامعه را به هم پیوند می‌دهد. تحلیلگران شبکه می‌خواهند قواعد رفتاری آدمها و جمعها را مورد بررسی قرار دهند (ریترز، ۱۳۸۶: ۵۷۶).

با توجه به مفاهیم بحران در عرصه طبیعی و انسانساخت و نظریات دیگر، این مطالعه با رویکرد کیفی انجام شده است. تفاوت‌های فلسفی - پارادیمیک میان روشهای کمی و کیفی، استفاده از نظریه در روش‌شناسی کیفی به‌منظور نظریه‌آزمایی نیست بلکه نظریه‌ها نقشی الهامبخش و مکمل گونه در فرایند پژوهش و تحلیل داده‌ها و برای ایجاد حساسیت نظری - مفهومی به‌منظور کمک به

باز بودن ذهن محقق نسبت به مسائل و مقوله‌های مورد پژوهش دارد. نظریه‌ها به مثابه لنزی نظری، تحقیق یا راهنمای عمومی پژوهشگر برای یافتن مسیر تحقیق و جستجوی مقوله‌های عمده و کمک به گسترش معرفت در حوزه نظری و یا برای کمک به تدوین سؤالات عمومی تحقیق و هم‌چنین چارچوب مفهومی تحقیق کیفی است؛ اما روشهای کیفی از نظریه‌ها یا چارچوب مفهومی، یکسان استفاده نمی‌کند (محمدپور: ۱۳۹۰: ۲۳۴ - ۲۳۳).

### پیشینه مطالعه

جوامع، همواره مورد هجوم بحرانهای متعددی (سیل، زلزله و...) قرار گرفته‌اند. حال بحران ویروس کرونا به دلیل ناشناخته و نوظهور بودن، موضوعی در دست مطالعه است و عمده مطالبی که در چند ماه اخیر درباره آن منتشر شده، دستورالعملهایی است که عمدتاً توسط سازمان بهداشت جهانی و براساس تجربیات چین و برخی از کشورهای درگیر تهیه شده است؛ لذا مطالعات و تحقیقات اندکی درباره ابعاد و زوایای گوناگون آن انجام شده است. در زمینه کرونا تحقیقات خارجی انجام شده، ولی تحقیقات داخلی، اندک و ناچیز است. در داخل، بیشتر، تحلیل و تفسیرهای علمی صورت گرفته است. در مجموع، تحقیقات اغلب به بررسی بحران کرونا، چگونگی برخورد جوامع، رویارویی، شیوع و انتقال آن و جنگ با کرونا پرداخته‌اند و کمتر از زوایای چالشهای مدیریت بحران به بررسی این موضوع پرداخته شده است: جانسون<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۲۰؛ مک گی<sup>۲</sup>، ۲۰۲۰؛ دیوید سون<sup>۳</sup>، ۲۰۲۰؛ وارن<sup>۴</sup>، ۲۰۲۰؛ کلتوت، ۲۰۲۰؛ (آیا اتحادیه اروپا می‌تواند از Coronavirus زنده بماند؟) گلد هیل<sup>۵</sup>، ۲۰۲۰؛ ویلدون<sup>۶</sup>، ۲۰۲۰؛ جینکینز، ۲۰۲۰؛ ویلدون، ۲۰۲۰؛ مصباح و ژاکوبز، ۲۰۲۰؛ (آیا مراکش می‌تواند بحران COVID-19 را به‌طور مؤثر اداره کند؟) کوهن<sup>۷</sup>، ۲۰۲۰؛ (رهبران واقعی در بحران ساخته می‌شوند). جستجو در پایگاه اینترنتی [civilprotection.ir](http://civilprotection.ir)، که رصد پژوهشهای مخاطرات و مدیریت بحران را در ایران را انجام می‌دهد، بیانگر این است که بین مقالات منتشر شده در موضوع مدیریت بحران، به‌رغم اهمیت مطالعه اپیدمی‌ها به‌عنوان بحران، تاکنون محققان و پژوهشگران این حوزه به این موضوع

1. Johnson & at el
2. Mcgee
3. Davidson
4. Wareen
5. Goldhill
6. Wheeldon
7. Koehn



و مسئله کمتر، و شاید بتوان گفت اصلا توجه نکرده‌اند و به ترتیب بر موضوعات مربوط به زلزله، سیلاب، آلودگی هوا، آتش‌سوزی، زمین لغزش، حملات تروریستی و توفان متمرکز بوده‌اند. در ادامه به برخی از مطالعاتی اشاره می‌شود که می‌تواند به این مطالعه کمک کند. نتایج تحقیق کمال‌الدینی، معصومه (۱۳۹۷) با عنوان "تحلیل محتوای مقالات اجتماعی به لحاظ جامعه‌شناسی فاجعه با نگاه ویژه به زلزله بم" بیانگر این است که بیشترین روش تحقیق، پیمایشی، و بیشترین پوشش موضوعی درباره فاجعه زلزله بم را موضوع مشارکت اجتماعی تشکیل داده است در حالی که درباره مسائل اجتماعی فاجعه، بهترین روش پژوهشی، کیفی و میدانی است و موضوعات اجتماعی گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر در مطالعه مقالات چاپ شده مورد غفلت واقع شده است. گنجی، عباس؛ حیدری، زهرا (۱۳۹۷) در مطالعه خود به بررسی نقاط قوت و ضعف مدیریت بحران در شهرهای ایران با رویکرد تحلیل راهبردی PESTEL پرداخته‌اند. نتایج این تحقیق حاکی است که متأسفانه در کشور ما، رویکرد پیشگیری برنامه‌ریزی و اقدامات مؤثر قبل از وقوع بحران هنوز در مباحث عملیاتی مدیریت بحران جایگاهی ندارد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد تمرکزگرایی نظام مدیریت بحران، عدم پیش‌بینی‌های لازم برای تأمین مالی به‌منظور اقدامات و تجهیزات مدیریت بحران، نبود تجهیزات مدرن رویارویی با بحران از نقاط ضعف مدیریت بحران در ایران است، هم‌چنین واگرایی نظام مدیریت بحران یکی از تهدیدات مهم در بعد سیاسی مدیریت بحران است. کمالی، یحیی؛ میرزایی، جلال (۱۳۹۶) در مقاله خود به مقایسه ساختار مدیریت بحران در ایران، ژاپن، هند و ترکیه پرداخته‌اند. یافته‌های این پژوهش بیانگر تفاوت‌های بحرانهای طبیعی رایج، تفاوت سطح و تمرکز مدیریت بحرانهای طبیعی در کشورهای مورد مطالعه است. سازمانهای مدیریت بحران در این کشورها در گذر زمان، قدرت بیشتری به‌دست آورده‌اند و در ترکیه، ژاپن و هند زیرنظر عالیترین مقام اجرایی قرار دارند؛ اما در ایران زیرنظر وزارت کشور است. قوانین مرتبط با مدیریت بحران در گذر زمان از قوانین بخشی به قوانین جامع تبدیل شده است که وظایف و اهداف سازمانهای مرتبط را تعیین می‌کند. قانون جامع مدیریت بحران در ایران از دیگر کشورها دیرتر تصویب شده است. دانایی‌فرد، حسن؛ نصیری، معصومه (۱۳۹۰) ارتقای آمادگی راهبردی برای مدیریت بحران در بیمارستانهای دولتی و خصوصی را مورد مطالعه قرار داده‌اند. این پژوهش این ادعا را آزمون می‌کند که افزایش چابکی آزمائی و بهداشت روانی کارکنان باعث افزایش آمادگی راهبردی در بحرانها می‌شود.

در مجموع با توجه به مطالعات پیشین و مبانی نظری، چنین برداشتی به‌دست می‌آید که اغلب تحقیقات بر جنبه‌های چگونگی بحران، رویارویی، شرایط حاکم، تعداد مبتلایان و جنگ توجه

کرده و روش پژوهش در اغلب تحقیقات، کمی، و در بررسی بحرانها کمتر نگاه و زاویه جامعه-شناسانه وجود داشته است. روش این پژوهش کیفی است و با توجه به ناشناختگی و نوظهور بودن اپیدمی کرونا در این پژوهش تلاش شده است چالشهای مدیریت بحران با نگاهی جامعه‌شناسانه درک و کشف، و در جهت تبیین نتایج با اتکا بر دو نظریه شبکه و اجماع فرهنگی پارسونز، محوریت و ماهیت چالشها را تبیین و تفسیر شود؛ زیرا با توجه به این دو نظریه و اتصالات و پیوستگی میان آنها، جوامع به‌منظور کاهش چالشها به تفکر شبکه‌ای و رسیدن به حداقلی از ارزشها و معانی مشترک تحت انگاره "اجماع فرهنگی" توجه می‌کنند.

### روش تحقیق

این مطالعه بر رویکرد کیفی مبتنی است. براساس تعریف کیرک و میلر، پژوهش کیفی، رویکردی در علوم اجتماعی است که اساسا به مطالعه افراد در محیط خود آنها متکی است و تعامل با افراد را به زبان خود آنها و در همان وضعیتی مدنظر قرار می‌دهد که در آن قرار دارند. روش اجرای پژوهش با استفاده از روش تحقیق نظریه زمینه‌ای یا گراندد نظری است. منظور از نظریه زمینه‌ای، نظریه برگرفته از داده‌هایی است که طی فرایند پژوهش به‌صورت نظام‌مند، گردآوری و تحلیل شده است. در واقع روشی است که برای نظریه‌پردازی و توضیح فرایندهای اجتماعی نهفته در پس تعاملات انسانی به کار می‌رود. جامعه آماری، مدیران شهرستان کاشمر در استان خراسان رضوی انتخاب شدند و نمونه مبتنی بر نمونه‌گیری هدفمند و نظری از نوع گلوله برفی و در دسترس انتخاب شد؛ یعنی موردهایی به‌صورت هدفمند انتخاب شد که در گیر موضوع باشند. نمونه تا جایی ادامه یافت که دیگر داده جدیدی به‌دست نیامد و داده‌ها در تأیید داده‌های پیشین بود و نمونه با ۲۰ مشارکت‌کننده به اشباع رسید. منظور از اشباع این است که ۱. به نظر نمی‌رسید هیچ نوع داده اضافی یا جدیدی در ارتباط با مقوله پدید آید. ۲. گسترش مقوله تا آنجا که به عناصر پارادایم مربوط است همراه فرایند و تنوع، منظور شده و به غلظت کافی رسیده است. ۳. روابط مقولات برقرار و تأیید شده است.

برای گردآوری داده‌ها از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده شد. به‌دلیل اوضاع حاکم بر جامعه بر اثر شیوع ویروس کرونا امکان مصاحبه حضوری وجود نداشت و مصاحبه‌ها به صورت مجازی انجام گرفت به این معنا که سؤالات تحقیق عمدتاً قبل از شروع مصاحبه مشخص بود و تلاش شد در قالب گفتگویی با مشارکت‌کنندگان مطرح شود؛ از جمله سؤالاتی که در طول مصاحبه پرسیده شد عبارت است از: چالشهایی که در مقابله با بحران با آنها مواجه هستید، چیست؟ پیامدهای

چالشهای مدیریت بحران چگونه است؟ هر مصاحبه با توجه به شرایط و حوصله و علاقه مشارکت-کننده بین یک تا دو ساعت به طول انجامید.

پس از گردآوری داده‌ها به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از شناسه‌گذاری نظری در سه سطح (باز، محوری و گزینشی) استفاده شد. به این منظور شناسه‌گذاری باز و محوری برای شناسایی مفاهیم و مقوله‌های اصلی اجرا شد؛ بدین صورت که ابتدا هر مصاحبه، جمله به جمله و سطر به سطر، چندین مرتبه و با دقت کافی مطالعه، و داده‌ها به بخشهای جداگانه‌ای تقسیم شد. در واقع عبارتها براساس واحدهای معنایی طبقه‌بندی، و گزاره‌ها استخراج گردید؛ سپس برای هر گزاره یک مفهوم انتخاب شد که معنای کلی گزاره را دربرگیرد. در اصل طبقه‌بندی عبارات برای اختصاص دادن مفاهیم انجام شد. در مرحله بعد، مفاهیمی که با یکدیگر همخوانی داشت در قالب یک مقوله تلفیق شد؛ بنابراین به ترتیب ابتدا مطالعه جمله به جمله هر مصاحبه، سپس استخراج گزاره، سپس انتخاب مفاهیم در مرحله بعد انتخاب مقوله صورت گرفت. در انتها مقوله اصلی هر مصاحبه در جدولی زیر هم قرار گرفت و یک هسته مرکزی (پدیده) انتخاب شد که تمامی مقوله‌های اصلی مصاحبه‌ها را پوشش دهد. این هسته مرکزی با دیگر مقوله‌های فرعی در ارتباط و پیوند است.

به منظور دستیابی به اعتباریابی از دو روش کنترل توسط اعضا و هم‌تایان علمی استفاده شد؛ به این معنا که بعد از تحلیل یافته‌ها از مشارکت‌کنندگان خواسته شد یافته‌ها را ارزیابی کنند و در مورد صحت آن نظر دهند و سپس از کنترل توسط هم‌تایان علمی و خبره در مورد موضوع مورد بررسی استفاده شد. هم‌چنین به داده‌های خام رجوع شد تا ساخت‌بندی نظریه با داده‌های خام مقایسه و ارزیابی شود.

ملاحظات اخلاقی: به منظور حفظ حریم خصوصی و گمنامی افراد در ابتدا، هدف و موضوع بروشنی برای مشارکت‌کنندگان توضیح داده، و سپس با جلب رضایت مشارکت‌کنندگان، مصاحبه انجام شد؛ ضمن اینکه به دلیل حساسیت موضوع، مصاحبه‌ها و نامها کاملاً محرمانه و تنها نزد نویسندگان مقاله قرار گرفت و هنگام مصاحبه و گفتگو، کاملاً شأن و منزلت مشارکت-کنندگان رعایت شد.

### یافته‌ها

داده‌ها با استفاده از شناسه‌گذاری نظری در سه سطح (باز، محوری و گزینشی) مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. در نهایت هشت مقوله اصلی از تجزیه و تحلیل داده‌ها کشف شد که عبارت

### فصلنامه مطالعات مدیریت بحران

است از: خلأ اعتبارات تخصیصی، ضعف در سازماندهی، ناکارآمدی ساماندهی بحران، ناکارآمدی قوانین، تصمیمات اقتضایی، سلب اختیار مدیران محلی، نارضایتی اجتماعی، رهابودگی پویسهای مردمی و در آخر مقوله هسته "عملکرد جزیره‌ای سامانه" کشف شد که هشت مقوله دیگر را تحت پوشش خود قرار می‌دهد.

جدول ۱. مفاهیم و مقولات مستخرج از مصاحبه‌ها

مقوله هسته	مقولات	مفاهیم
عملکرد جزیره‌ای سامانه	خلأ اعتبارات تخصیصی	متوسل شدن به خیرین، اعلام شماره حساب به منظور کمک، درخواست کمکهای مردمی، عدم تخصیص اعتبار مختص بحران، تمایز در اختصاص بودجه، اولویت‌بندی نادرست، نادیده گرفتن هزینه‌های بحران
	ضعف در سازماندهی	مستقر کردن گروه ورودی و خروجی، مشکلات تأمین شرایط اسکان، مشکل تأمین برق، دشواری تأمین نیروی انسانی، بی‌توجهی در همکاری، منافع طلبی سازمانی، ناهماهنگی ارگانهای مرتبط برای اسکان، ضعف در مسئولیت‌پذیری، ضعف تجهیزاتی، عدم هماهنگی دستگاه‌های اجرایی، نقص در پشتیبانی
	ناکارآمدی ساماندهی بحران	عدم رصد دقیق اتفاقات، توجه نکردن به دیده‌بانی جامع، بی‌توجهی به تجربه دیگر کشورها، تکیه بر تجربیات داخلی، شکاف بین نخبگان و حاکمیت، عدم شرح دقیق وظایف، نداشتن متخصص در حوزه اپیدمیها، ضعف در پیش‌بینی، تأخیر در اطلاع‌رسانی، ارائه دیر هنگام آمار مبتلایان، چند تیکه شدن تصمیمات، سردرگمی جامعه، نظردهی تمامی دستگاه‌های اجرایی، ضعف در آینده نگری، آماده نبودن مقابله با بحرانهای ناشناخته، دخالت‌های نابه جا، عدم پیش‌بینی‌های دقیق، نادیده گرفتن فرصتها
	ناکارآمدی قوانین	نبود دستورالعمل در حوزه‌های مختلف، ضعف در تعیین دستورالعمل بحرانی، بی‌دقتی در توجه کافی به تجهیزات، اقدامات دیر هنگام، بی‌توجهی به اهمیت زمان، سردرگمی شهروندان، اطلاعات متناقض، پراکنده‌گی اطلاعات، ناهماهنگی بخشهای مختلف، سردرگمی سازمانها، جابه‌جایی ساختارها، برداشتهای متضاد، توجه نکردن به هدفمندی اقدامات، شک و تردید، بی‌اعتمادی
	تصمیمات اقتضایی	تصمیمات لحظه‌ای، تصمیمات بدون پیش‌بینی، ممنوعیتهای روز ۱۳ فروردین، ممنوعیت خروجی شهرها، تغییر ممنوعیت به سمت ورودی شهرها، دستور

مقوله هسته	مقولات	مفاهیم
		فاصله‌گذاری اجتماعی، فاصله‌گذاری هوشمند، غربالگری حضوری، غربالگری الکترونیکی، نقاهتگاه، اقامتگاه‌ها، دریافت شناسه بهداشت بازاریان
	سلب اختیارات مدیران محلی	لغو تصمیمات محلی، واگذار نکردن اختیار ستادهای شهرستانی، مشورت نکردن با مدیران محلی، تبعیض امکاناتی، تبعیض در توجه و رسیدگی، نبود تصمیم واحد، توجه نکردن به بستر محلی، بی‌توجهی به امکانات و تجهیزات شهرستانها، نادیده انگاری تجربه محلی
	نارضایتی اجتماعی	بدنامی اجتماعی، طرد اجتماعی، ترس از نزدیک شدن، انگ اجتماعی، طرد مغازه‌داران مبتلا شده، قطع درآمد مداحان، کاهش درآمد، مشکل در پرداخت اجاره، قطع درآمد مشاغل خاص، کاهش درآمد رانندگان تاکسی، ورشکستگی، زیان مالی، از دست رفتن سرمایه، آسیب شغلی، قطع درآمد مشاغل مهاجرتی، اخراج شدن، چکهای برگشتی، قطع درآمد نیروی‌های کار فصلی
	رهابودگی پویشهای مردمی	بی‌توجهی به دستورالعمل‌گنزدایی، توجه نکردن به داشتن حفاظت شخصی، زیانهای مالی، توزیع مواد ضدعفونی، تعریف نشدن دستورالعمل مشخص، اتلاف منابع، نبود آگاهی لازم، نداشتن تخصص، وارد کردن خسارت، حجم زیاد رفت‌وآمد در پویشها

### مقوله‌های چالشی در مدیریت بحران کرونا

#### ۱. خلاصه اعتبارات تخصیصی

یکی از چالش‌های فرا روی مدیریت بحران در سطح محلی، نبود اعتبار لازم برای رویارویی با موقعیت‌های غیرمنتظره و ناگهانی است. یکی از گله‌هایی که مشارکت‌کنندگان ابراز می‌کردند، تخصیص ندادن اعتبار لازم برای مقابله با بحرانها است. مشارکت‌کننده شماره ۴ می‌گوید: "یکی از اقدامات ضروری در مدیریت بحران کرونا محافظت از نیروهای درمانی و نیاز به اقلام حفاظت شخصی مانند ماسکهای مخصوص حضور در بخش عفونی، گان، شیلد و مواد ضدعفونی‌کننده است؛ علاوه بر این دستگاه تب‌سنج برای بیماران از نیازهای فوری بود که تأمین آنها به اعتبار نیاز داشت که مدیریت محلی برای تأمین فوری آن در میدان مورد مطالعه به کمکهای خیرین متوسل شدند و خود ستاد مدیریت بحران، اعتبار لازم برای تأمین نیازهای فوری و اورژانسی را نداشت". مشارکت‌کنندگان بیان کردند در شرایط روبه‌رو شدن با بحران و خسارات ناشی از آن و پیامدهایی که در پی دارد، اغلب به کمکهای خیرین متوسل می‌شوند و خود ستاد بحران، صندوقی به‌منظور

اعتبار لازم مقابله با بحران ندارد و همین نبود اعتبار کافی برای رسیدگی به شرایط اضطراری پیش آمده به دلیل بحران، مدیران محلی را با چالشهای بسیار فراگیر و زیاد روبه‌رو می‌سازد. مشارکت-کننده شماره ۱۸ می‌گوید:

«یکی از مشکلات ما توی حل پیامدهای بحران و مدیریت و رسیدگی به مسائلی که به‌خاطر بحران ایجاد میشه اینه که ما بودجه مخصوص برای موارد بحرانی نداریم؛ یعنی هیچ اعتبار خاص و مشخصی برای مقابله با روزهای بحرانی در نظر گرفته نشده».

تخصیص ندادن اعتبار و بودجه کافی برای مقابله با وضعیت بحرانی، روبه‌رو شدن با بحران را به‌طور گسترده‌تری دچار مشکل می‌سازد. مشارکت‌کننده شماره ۲۰ می‌گوید:

«هر وقت بحرانی پیش میاد ما ناچاریم به خیرین متوسل بشیم؛ روی کمک‌های مردمی و پولهایی که خیرین واریز می‌کنن و حمایت‌های اونا حساب کنیم و اونم اعتبار لازم و کافی و معمولاً تأمین نمیکنه؛ یعنی با توسل به خیرین اون اعتباری که نیازه برای مقابله با بحران تأمین نمیشه و این خودش چالش جدی ایه».

خلاً اعتبارات تخصیصی یکی از شرایط زمینه‌ای است که مقابله با بحران و حل پیامدهای آن را با چالش روبه‌رو می‌سازد. برای مقابله و رویارویی با بحران کرونا هزینه‌ها و اعتبارهای زیادی نیاز است تا مدیران با اطمینان خاطر بیشتر و دلهره کمتری تصمیماتی را بگیرند که صدمات ناشی از بحران را مدیریت کنند و کاهش دهند و هزینه‌های درمانی نیز تأمین شود.

## ۲. ضعف سازماندهی

سازماندهی در هر نهاد و سازمانی یکی از مهمترین اهداف مدیریتی است که این فرایند در حیات سازمانها پیوسته جریان دارد و اطمینان بخش بقای سازمان است. سازماندهی به هماهنگی و تقسیم وظایف نیاز دارد. یکی از مقولاتی که از مصاحبه با مشارکت‌کنندگان کشف شد، ضعف سازماندهی است. اغلب مشارکت‌کنندگان از همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و سازمانها و ارگانهای مختلف گله و شکایت می‌کردند. اغلب اشاره می‌کردند زمانی که تصمیم به اسکان نیرویی به‌منظور کنترل ورودی و خروجی شهرها گرفته شد، تأمین شرایط اسکان نیرو با مشکلات گوناگونی روبه‌رو شد؛ از جمله تأمین چادر، تجهیزات، کابل کشی و غیره که برخی از سازمانها مسئولیت نمی‌پذیرفتند و یا اعلام می‌کردند در حیطه وظایف آنان نیست. مشارکت و هم-افزایی نکردن دستگاه‌ها کار را به تأخیر می‌انداخت و چالشها دوچندان می‌شد. مشارکت‌کننده شماره ۵ (مسئول هلال‌اھمر) می‌گوید:

«یکی از مشکلات در اسکان نیرو این بود که اولاً بعد از تصویب حالا کی و چه ارگانی قراره چادر رو بزنه؛ مثلاً اداره برق پاس میده به راهداری، اون پاس میده جای دیگه یا اینکه کی قراره غذای این اکیپ و گروه مستقر رو تأمین کنه. در تموم موارد اختلاف پیش میاد و هماهنگی نیست».

عدم هماهنگی در میان ارگانها و سازمانها و نبود دستورالعمل مشخص به منظور همکاری در مواقع بحرانی با دستور مشخص مشکلات مضاعفی را برای مدیران ایجاد می‌کند. مشارکت‌کننده شماره ۱ می‌گوید:

«در مستقر کردن یک گروه برای کنترل ورودی شهرها یکی از نیازها بحث گرمایشی اونجا، بحث برق و اینا هست. تأمین کردن همین خرده موارد، خودش مشکل ایجاد می‌کنه؛ چون هر ارگانی میفرسته به ارگان بعدی و مثلاً اگر هم نیاز به تجهیزاتی برای اون ارگان بوده، اونو تأمین کردی ولی بدون توجه به مسئولیت انجامش نرفته، اون کار و انجام بده».

تا زمانی که دستگاه‌های اجرایی، ارگانهای مرتبط و سازمانها عملکرد شبکه‌ای را یاد نگرفته‌اند، مشکلات همچنان در هر بحرانی نمود پیدا می‌کند. تفکر شبکه‌ای و باور به وجود منافع مشترک، سبب ایجاد همکاری صمیمانه و افزایش حس مسئولیت‌پذیری در میان سازمانها می‌شود. ضعف در سازماندهی یکی از زمینه‌هایی است که مانع اقدامات زود هنگام و اجرای مدیریت اصولی بحران می‌شود؛ زیرا سازماندهی نیازمند تقابل مشترک، تقسیم وظایف و تعادل و هماهنگی و همکاری است. چون در کشور ما تقسیم وظایف به صورت عینی و علمی پشتیبانی نمی‌شود و اغلب بر اساس ویژگیهای انتسابی انجام می‌گیرد و ضمانتهای اجرایی دقیقی برای تخطی از هنجارهای سازمانی تعریف نشده است، سازماندهی را با اختلالات و ضعفهایی روبه‌رو می‌کند.

### ۳. ناکارآمدی ساماندهی بحران

بحرانها عموماً غیرمنتظره و پیش‌بینی نشده اتفاق می‌افتد و جامعه و تمامی یا بخشی از نهادها را درگیر می‌سازد. برای موفقیت در جهت رویارویی با بحران، ساماندهی دقیق، شرط ضروری است. مفاهیمی چون عدم رصد دقیق اتفاقات، توجه نکردن به دیدهبانی جامع، بی‌توجهی به تجربه دیگر کشورها، تکیه بر تجربیات داخلی، شکاف بین نخبگان و حاکمیت، عدم شرح دقیق وظایف، نداشتن متخصص در حوزه اپیدمی‌ها، ضعف در پیش‌بینی، تأخیر در اطلاع‌رسانی، ارائه دیر هنگام آمار مبتلایان و... مفاهیمی است که مشارکت‌کنندگان بارها به آنها اشاره کرده‌اند و از همین منظور یکی از مهمترین چالشهای مدیریت بحران را ناکارآمدی ساماندهی بحران می‌دانستند. مشارکت‌کننده شماره ۶ (عضو ناظر ستاد ملی کرونا) می‌گوید:

«یکی از مهمترین نکاتی که وجود دارد و بهش توجهی نمیشه، همون رصد دقیق اتفاقات و بررسی همه جانبه و موشکافانه جزئیات یه بحران هست که متأسفانه چندان بهش توجه نمیشه. ما هیچ دیده‌بانی دقیقی از اتفاقاتی که میفته نداریم و همیشه اقدامات ما دیر هنگام هست.»

نبرد مهارت و تخصص لازم و کافی برای بررسی شرایط بحرانی پیش آمده و توجه و دقت کافی نکردن در مطالعه و بررسی جزئیات و اتفاقات جاری و در حال رخدادن از بحران، اسباب ناکارآمدی ساماندهی بحران را فراهم می‌کند. مشارکت‌کننده شماره ۷ می‌گوید:

«ما اغلب عادت کردیم متکی به خودمون باشیم. خودمون یه اقدامی یا راه‌حلی ابداع کنیم. هیچ وقت به کشورهای دیگه و تجربه شون توجه نمی‌کنیم و سعی نمی‌کنیم از موفقیت اون‌ها الگوبرداری کنیم.»

از مشکلات جوامع در حال توسعه از جمله جامعه ایران، انتخابهای افراد و سپردن مسئولیت بر پایه ویژگیهای انتسابی است. واگذاری سمت و مسئولیت مشخص با توجه به تخصص و مهارت فرد و به عبارتی نقش واگذار شده بر پایه ویژگیهای اکتسابی از عواملی است که آسیبها را به حداقل می‌رساند و مدیریت موفقتری را در پی دارد. واگذاری نقش براساس شایستگی به افراد سبب توجه و رصد دقیق اتفاقات و اطلاعات می‌شود و تصمیمات با احتمال زیان کمتری گرفته می‌شود؛ اما تأکید بر تجربه داخلی و بررسی جامع نکردن وضعیت بحرانی و وجود گسلهای نامنتظره و اتفاقی، سبب ناکارآمدی ساماندهی بحران می‌شود.

#### ۴. ناکارآمدی قوانین

قوانین هر جامعه‌ای بر پایه فرهنگ، ضوابط، شرایط، دین و اصول خاص خودش تعریف و وضع می‌شود. یکی از ویژگیهای جامعه‌های توسعه یافته، کارآمدی قوانین است. حال در جوامع در حال توسعه و توسعه نیافته به دلیل مشکلات ساختاری و ابهام و جابه‌جایی ساختارها، قوانین شکل ناکارآمدی به خود می‌گیرد. ناکارآمدی قوانین، که از مصاحبه‌ها کشف شد، ذیل مفاهیمی چون بی‌دقتی در توجه کافی به تجهیزات، اقدامات دیر هنگام، بی‌توجهی به اهمیت زمان، سردرگمی شهروندان، اطلاعات متناقض، پراکندگی اطلاعات، ناهماهنگی بخشهای مختلف، سردرگمی سازمانها و ... قرار می‌گیرد. ناکارآمدی قوانین یکی از شرایط زمینه‌ای است که چالشها را برجسته‌تر و نمایانتر و حل بحرانها را دشوارتر می‌سازد. مشارکت‌کننده شماره ۱۱ می‌گوید:

«یکی از درسهایی که ما از بحران کرونا گرفتیم، این بود که در حوزه‌های مختلف پروتکل داشته باشیم؛ ولی متأسفانه در حوزه مدیریت بحران ما قانون و آیین‌نامه داریم و پروتکل نداریم. متأسفانه اینکه در سطوح مختلف چه جور باید رفتار کنیم، دستورالعمل مشخصی تعریف نشده.»



نبود دستورالعمل مشخص و تعریف شده در رویارویی با مواقع بحرانی و وضع نکردن قوانین رفتاری مشخص در زمانهای بحرانی از چالشهای حائز اهمیت برای مدیران است. مشارکت کننده شماره ۷ می گوید:

«به خاطر اطلاع رسانی دیر هنگام و اقدامات با تأخیر و اخبار ضد و نقیض، مردم اعتمادی که باید داشته باشن رو ندارن و همین امر موجب میشه قوانینی که وضع میشن در سطح اجرا و پیروی با چالشهایی روبه رو بشن؛ مثلاً وقتی ام قانون وضع میشه، سیزده به در هر ماشینی بره بیرون مبلغ ۵۰۰ هزار تومن جریمه میشه، باز میبینیم عده‌ای میرن و جریمه میشن؛ چون بی اعتمادی و سردرگمی که شکل میگیره بین مردم باعث بی اعتباری قوانین میشه».

ناکارآمدی قوانین، شرایط زمینه‌ای است که مدیریت بحران و رویارویی با آن را با چالش روبه‌رو می‌سازد؛ زیرا هر جامعه‌ای به اعتماد و حمایت مردم خود به‌منظور پیروی از قوانین و پشتیبانی از آن با اجرای قوانین نیاز دارد. حال مردم جامعه زمانی که دچار سردرگمی و بالاتکلیفی می‌شوند، شرایط سرپیچی از قوانین و نافرمانی در اجرای آن برای آنها فراهم می‌شود؛ زیرا ضعف در مدیریت و تصمیم واحد بی‌اعتمادی را در مردم ایجاد می‌کند؛ به دیگر سخن ناکارآمدی قوانین نه تنها مدیران و دست‌اندرکاران مدیریت بحران را با چالش روبه‌رو می‌کند، بلکه موجبات سرپیچی و نافرمانی شهروندان را نیز فراهم می‌کند و بی‌اعتمادی نهادی را در جامعه نیز افزایش می‌دهد.

##### ۵. تصمیمات اقتضایی

یکی از چالشهایی که گسترده، مدیران محلی را درگیر می‌کند، گرفتن تصمیمات اقتضایی است. در کشور ما به دلیل عدم آمادگی و پیش‌بینی و آینده‌نگری، همواره کشور در شرایط بحرانی با تصمیمات اقتضایی روبه‌رو می‌شود. در بحران کرونا نیز با توجه به نبود آمادگیهای لازم و اقدامات دیر هنگام، تصمیمات مدام براساس اقتضانات جدید گرفته و جابه‌جا و جایگزین می‌شد. در بحران کرونا متناسب با هر اطلاع و اخبار جدید، تصمیمات جدیدی گرفته می‌شد؛ از جمله تصمیماتی که مشارکت کنندگان به آنها اشاره کردند، ابتدا تصمیم به بستن خروجی شهرها و سپس به سمت ورودی شهرها تصمیم عوض شد. تصمیمات ایجاد نقاط نگاه‌ها و اقامتگاه‌ها، تصمیمات در مورد ابتدا غربالگری حضوری و سپس جابه‌جایی به سمت غربالگری هوشمند. اغلب مشارکت کنندگان اعتقاد داشتند تصمیمات اقتضایی، مدیریت را برای آنان با دشواری و درگیری گسترده‌ای روبه‌رو ساخته است. مشارکت کننده شماره ۱۰ (جانشین فرماندهی انتظامی) می‌گوید:

«تو وضعیت بحران کرونا مدام تصمیمات عوض میشن. و تصمیمات جدید اعلام میشن یه بار تصمیم بر بستن خروجی شهرها گرفته میشه و بعدا میگن نه خروجی‌ها باز باشه ولی ورودی‌ها بسته بشه و کنترل بشه، مدام تصمیمات تغییر می‌کنه و این برای ما چالش ایجاد می‌کنه».

غافلگیری جوامع با ویروس کرونا در کنار ناشناخته و غیرقابل پیش‌بینی بودن آن سبب گرفتن تصمیمات اقتضایی شده است که همین موضوع در سطح محلی در گریه‌هایی را برای مدیران محلی ایجاد کرده است. مشارکت‌کننده شماره ۳ می‌گوید:

«چون هیچ آمادگی وجود نداره، تصمیمات هی لغو میشه؛ کنسل میشه؛ دوباره اجرا میشه؛ تغییر می‌کنه؛ مثلاً اول گفتن غربالگری حضوری انجام بگیره، بعد دوباره تصمیم عوض شد، گفتن نه غربالگری الکترونیکی انجام بگیره یا تصمیمات درباره نگاهتگاه‌ها و بقیه موارد».

آماده نبودن ستادهای مقابله با بحران و پیشگویی و آینده‌نگری نکردن در مورد وضعیت‌های بحرانی در دیگر کشورها و در نظر گرفتن احتمالات برای ایجاد همان بحران در کشور ما، سبب شده است تا تصمیمات با هر اطلاعات و آمار و شرایط جدید از نو گرفته، و تصمیمات به صورت اقتضایی گرفته شود و همین موضوع، مدیران را با چالش‌های گوناگونی روبه‌رو ساخته است. بهت و ناباوری‌ای که شیوع ویروس کرونا در جهان و در ایران در پی داشت، دلیلی بر لغو تصمیمات و گرفتن تصمیمات جدید و به عبارتی تصمیمات در لحظه شده است؛ زیرا شرایط به گونه‌ای پیش‌بینی‌ناپذیر و ناشناخته در حال تغییر و حرکت است و متناسب با تغییر وضعیت، تصمیمات جدیدی گرفته می‌شود. با هر کشف جدید توسط نهادهای درمانی و جامعه پزشکان و هم‌چنین با روبه‌رو شدن با هر پیامد پیش‌بینی نشده‌ای، تصمیمات قبلی لغو، جایگزین و یا جابه‌جا، و تصمیمات جدید گرفته می‌شود و مدیریت بحران را با چالش جدیدی روبه‌رو می‌سازد.

#### ۶. سلب اختیار مدیران محلی

مدیران و متخصصان در هر استان و شهرستانی براساس بررسی شرایط و وضعیت موجود در آنجا، تصمیمات لازم را می‌گیرند و پیش‌بینی‌هایی را به عمل می‌آورند. سلب اختیار مدیران محلی یکی از مقولاتی است که کشف شد. مشارکت‌کنندگان از محدود کردن اختیارات آنها در حل بحران و مشورت نکردن با مدیران محلی ناراضی بودند. آنها بارها از مفاهیمی چون تبعیض امکاناتی، تبعیض در توجه و رسیدگی، نبود تصمیم واحد، توجه نکردن به بستر محلی، بی‌توجهی به امکانات و تجهیزات شهرستانها اشاره می‌کردند. سلب اختیار مدیران محلی از شرایط مداخله‌گر در رویارویی با بحران و ایجاد چالش است. مشارکت‌کننده شماره ۱۷ می‌گوید:

«یکی از بزرگترین مشکلاتی که ما باهاش مواجه میشیم، ایجاد محدودیت در تصمیم‌گیری مدیران محلی است».

نبود هماهنگی، اعتماد و اطمینان در میان تمامی سازمانها، نهادها و بخشهای جامعه و در میان مسئولان شهرستانها با مسئولان در سطح ملی، همواره تصمیمات بدون مشورت با مدیران محلی گرفته می‌شود و در واقع آنها کنار گذاشته می‌شوند. مشارکت‌کننده شماره ۱۳ می‌گوید:

«برخی از تصمیماتی که ما براساس شرایط شهرستانمون می‌گرفتیم، لغو می‌شد در صورتی که واقعا نیاز بود با در نظر گرفتن وضعیت و بستر هر شهرستانی تصمیمات محلی و بومی گرفته بشه».

تصمیمات اقتضایی و لغو تصمیمات در لحظه و دوباره گرفتن تصمیمات جدید در سطح ملی، مدیریت و کنترل پیامدها و مقابله با بحران در سطح محلی و بومی را با مشکلاتی روبه‌رو ساخته است. تصمیمات در سطح ملی گرفته و دستور اجرای آن صادر می‌شود؛ حال برخی شرایط و تجهیزات اجرای دستور ملی در سطح محلی موجود نبود و چالشهای جدیدی را پیش روی مدیران محلی قرار می‌داد و در عمل سبب سلب اختیارات مدیران محلی شد.

## ۷. نارضایتی اجتماعی

هر بحرانی با ورود خود تأثیرات نامساعدی بر جامعه در سطح ساختار و عاملیت بر جای می‌گذارد. بحران کرونا نیز همانند دیگر بحرانها و به نوعی در سطح گسترده‌تر، پیامدهای فراگیری را برای جامعه و کنشگران اجتماعی به بار آورده است. در واقع یکی از چالشهایی که بحران کرونا برای مدیران در پی داشت، ایجاد نارضایتی اجتماعی است. اغلب مشارکت‌کنندگان اعلام‌گله و شکایت می‌کردند که با اعلام قرنطینه، تعطیلی‌های گسترده و ممنوعیتهای ورود و خروج، سبب کاهش درآمدهای آنان، قطع منبع درآمدی معیشتی خانوار، زیانهای مالی، ورشکستگی و... شده است. هم‌چنین برخی از مشارکت‌کنندگان در پی مبتلا شدن به ویروس و طرد شدن از جانب اطرافیان و افت شدید درآمد اقتصادی خود ناراضی بودند. بنا بر نظر اغلب مشارکت‌کنندگان بحران کرونا، فشارهای اقتصادی و قرار گرفتن در مضیقه مالی و معیشتی را برای کنشگران اجتماعی ایجاد کرده است. مشارکت‌کننده شماره ۲ (معاون برنامه‌ریزی و هماهنگی عمرانی) می‌گوید:

«یکی از دغدغه‌های ما مراجعات افرادی بود که شخص، سوپرمارکت داشت و متأسفانه کرونا گرفته بود، خیلی سریع تو اطراف پیچیده بود و همه باخبر شده بودن، هیچ‌کس دیگه پاشو تو مغازه این بنده خدا نذاشته بود و تمام جنساش مونده بودن رو دستش و طرف می‌گفت من دارم ورشکست میشم؛ هیچ‌کس وارد مغازه من نمیشه یا حتی از نزدیکش رد نمیشه».

پیامدهای خرد و کلانی که بحران کرونا بر عاملان و ساختارها وارد کرده بسیار گسترده‌اند و سبب تهدید زندگی برخی از کنشگران با ورشکسته شدن آنها شده است. به دلیل آماده نبودن و اقدامات دیر هنگام تدابیری نیز برای چگونگی حل پیامدهای آن از قبل اندیشیده نشده است. مشارکت کننده شماره ۹ می‌گوید:

«یکی دیگر از مراجعہ کنندگان ما یہ مداح بود و برای مراسمها مداحی می‌کرد. بعد از شیوع کرونا کلا درآمد این مداح هم قطع شده بود؛ چون هیچ مراسمی برگزار نمیشه و کلا برگزاری مراسم ممنوع شده می‌گفت هیچ درآمدی ندارم و واقعا تو مضیقه مالی قرار گرفتم.»  
مشارکت کننده شماره ۵ می‌گوید:

«بعضی از مراجعہ کنندہها زنبوردار بودن و مشککشون بسته شدن راه‌ها بود و میگفتن شغل ما جوریه که باید از شهر خارج بشیم و گرنه کل درآمد یہ سالمون از بین میره. الان تو این وضعیت ممنوعیت ورود به شهرها تکلیف ما چی میشه. فصل زنبورداری الآنه و اگر نریم تو کل سال درآمدی نداریم.»

چالش مراجعات مکرر توسط مراجعانی که هیچ تدبیر و تصمیمی به منظور رسیدگی به شرح حال و وضعیت متفاوت آنان گرفته، و پیش‌بینی نشده است، تصمیمات را در سطح محلی با محدودیتها و معذورات متفاوتی روبه‌رو ساخته است. این امر سبب برانگیختگی مراجعہ کنندگان و ایجاد نارضایتی و ابراز گلہ و شکایت از سوی آنان شده است. بسیاری از تصمیماتی که در سطح کلان و ملی گرفته می‌شد، مشکلاتی را برای کنشگران ایجاد می‌کرد و سبب شکلگیری نارضایتی درون کنشگران می‌شد. نارضایتی اجتماعی یکی از پیامدهایی است که بحران کرونا در سطح خرد و نزد عاملان انسانی در پی داشته است.

#### ۸. رهایی پوشهای مردمی

در جامعه ما همواره همکاری صمیمانه و داوطلبانه مردم در مواقع بحرانی خود را نشان داده است. این کمکها در رویارویی با بحرانهای طبیعی مانند سیل و زلزله، بسیار قابل تشکر و قدردانی است. حال نکته اینجاست که در بحران کرونا به دلیل ناشناخته بودن آن و نیاز به تخصص داشتن، اولاً خود به دلیل تجمعات انسانی در معرض خطر بودند. از سوی دیگر به دلیل نداشتن دستورالعمل گنزدایی در هفته‌های اولیه، موجب ورود خساراتی به دستگاه‌های عابر بانک و آیفون در منازل شد. اغلب به نداشتن لباسهای حفاظت شخصی، عدم آگاهی لازم، اتلاف منابع و آسیبهای مالی اشاره کردند و معتقد بودند در چنین وضعیتی پوشهای مردمی داوطلبانه نسبت به دستورالعمل

خاص و تحت پوشش قرار گرفتن از جانب ارگانهای مربوط به منظور محافظت و جلوگیری از اتلاف منابع نیاز دارد. مشارکت‌کننده شماره ۲ می‌گوید:

«مردم ما همیشه داوطلبانه همکاری می‌کنن؛ خوبم هست؛ ولی این بحران شرایط خاص داره که نیازمند آگاهی و تخصصه. الان ضدعفونی کردن توسط مردم به دلیل عدم آگاهی باعث شده دستگاه‌های عابر بانک خراب بشن یا آیفونهای برخی منازل بسوزن، باعث شده کلی از منابع، اتلاف و هدر بره و صدمه ببینن».

وجود نهاد یا ارگان مشخصی که پوششها و همکاریهای داوطلبانه مردم را تحت پشتیبانی و مراقبت خود قرار دهد از موارد بسیار مهمی است که در پوششهای مردمی کرونا به آن توجه نشد و اتلاف منابع را در پی داشت. مشارکت‌کننده شماره ۱۵ (رئیس مرکز بهداشت) می‌گوید:

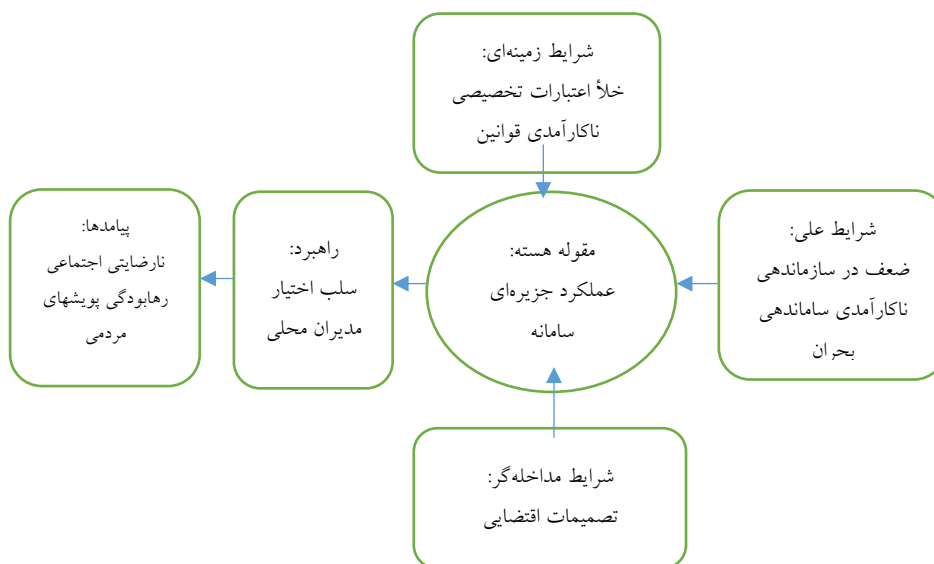
«کمکهای مردمی خیلی خوبه. واقعا خوبه که مردم احساس مسئولیت می‌کنند و اغلب در شرایطی مثل سیل خیلی کمک حال هست؛ ولی در بحران کرونا به دلیل اینکه بحران با سلامتی افراد درگیر و سلامتی رو تهدید می‌کنه، خود کمکهای مردمی به دلیل اینکه لباسها و تجهیزات کافی برای محافظت شخصی در برابر بیماری ندارند و مصون نیستن ممکنه تعداد مبتلایان رو افزایش بدن و خود این موضوع خطرناک و جدی است».

رهابودگی پوششهای مردمی در کنار وضع ناکارآمدی ساماندهی بحران و ضعف در سازماندهی، روبه‌رو شدن مدیران با چالشها و مقابله با آن را در تنگنای گسترده‌تری قرار داده است. به منظور به حداقل رسیدن صدمات و هدر رفت منابع ضروری است ارگانی به منظور آموزش و افزایش آگاهی و شناخت در مورد بحران کرونا به مردم تشکیل شود و در زمان پوششها و کمکهای مردمی حضور داشته باشد و موارد الزامی را به آنها گوشزد کند. به دلیل نبود ارگانی و سازمان مشخص که پوششهای مردمی را بر عهده گیرد، کار خیرخواهانه و داوطلبانه پوششها به‌رغم اینکه در جهت مثبت و کارآمد پیش رود، جامعه را با اتلاف منابع بیشتر روبه‌رو می‌سازد. در واقع پوششهای مردمی به گونه‌ای رها و خودکفا و جدا از سازمان عمل می‌کند.

#### ۹. مقوله هسته: عملکرد جزیره‌ای سامانه

مقوله هسته در فرایند شناسه‌گذاری انتخابی به وجود می‌آید. مقوله هسته در بردارنده مضمون اصلی پژوهش است و از تمامی مقولات تحقیق جدا می‌شود و می‌تواند در چند کلمه خلاصه شود به طوری که تمامی مفاهیم و مقولات را در برگیرد (اشتروس و کورین، ۱۹۹۸). بعد از پالایش و یکپارچه کردن داده‌ها و مقولات آنها، مقوله هسته "عملکرد جزیره‌ای سامانه" کشف شد که تمامی مقولات را تحت پوشش قرار می‌دهد؛ بدین معنی که دستگاه‌های اجرایی اغلب براساس

منافع و سازمان خود عمل می‌کنند و تنها به فکر سود و منافع خود هستند. هر سازمانی به گونه‌ای جدا در جهت تحقق اهداف و کسب سود و تأمین منافع خود عمل می‌کند. نکته‌ای که در این نوع عملکرد وجود دارد، جزیره‌ای عمل کردن و یا به عبارتی جدا عمل کردن است. ضعف در همکاری، هماهنگی و مسئولیت‌پذیری نسبت به دیگر سازمانها و هم‌چنین نبود تفکر و رفتار شبکه-ای در سازمانها سبب وجود چالشهای گوناگونی در رویارویی با بحران برای مدیران می‌شود. خلأهای برنامه‌ریزی دقیق، مشخص و تابع قوانین تعریف شده از عواملی است که عملکردها را به سمت جزیره‌ای هدایت می‌کند. در عملکرد جزیره‌ای سامانه‌ها شاهد تداخل نقشها، تناقضات در خروجیها، عدم روابط مناسب بین اعضای سامانه و عدم رعایت استانداردها هستیم. عملکرد جزیره-ای مانع ایجاد هم‌افزایی و هم‌نوایی میان سازمانها و مدیران آنها می‌شود و اجازه نمی‌دهد بین سازمانها، مدیران آنها و کارکنان و اجزای آنها احساس همکاری و مشارکت و پیوند شکل بگیرد. در صورتی که کار گروهی و مشارکت میان سازمانها به افزایش و ارتقای کیفیت و کارکردهای آنها می‌انجامد. هنگامی که سازمانها در کنار یکدیگر قرار بگیرند و به یکدیگر توجه، و نیازهای یکدیگر را تأمین کنند، رشد و تعالی می‌یابند و می‌توانند به گونه مؤثرتری بر مشکلات و بحرانها فائق آیند و خسارات و صدمات را به حداقل برسانند. حال تفکر جزیره‌ای مانع داشتن حس همدردی، هم‌نوایی، هم‌افزایی و مشارکت می‌شود. انواع شرایط (علی، زمینه‌ای و مداخله‌ای) سامانه‌ها را به سمت تفکر جزیره‌ای سوق می‌دهد. شرایط علی ضعف در سازماندهی و ناکارآمدی ساماندهی بحران در کنار شرایط زمینه‌ای ناکارآمدی قوانین و خلأ اعتبارات تخصیصی و شرایط مداخله‌گر تصمیمات اقتضایی سبب شکلگیری عملکرد جزیره‌ای سامانه‌ها شده است. در الگوی پارادایمی روابط مقولات با مقوله هسته در قالب انواع شرایط (علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر)، راهبردها و پیامدها ترسیم شده است.



شکل ۱. الگوی پارادایمی مستخرج از مصاحبه‌ها

### نتیجه‌گیری

این مقاله با هدف درک و شناسایی چالشهای مدیریت بحران در سطح محلی (شهرستان کاشمر) انجام شده است. داده‌ها با استفاده از شناسه‌گذاری نظری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت و در نهایت هشت مقوله اصلی کشف شد که عبارت است از: نارضایتی اجتماعی، تصمیمات اقتضایی، ضعف در سازماندهی، ناکارآمدی ساماندهی بحران، رهابودگی پوشش‌های مردمی، خلأ اعتبارات تخصیصی، سلب اختیار مدیران محلی، ناکارآمدی قوانین و در آخر مقوله هسته "عملکرد جزیره‌ای سامانه" که تمامی هشت مقوله را تحت پوشش خود قرار می‌دهد. با تکیه بر دانش نظری و اجتماعی آنچه از نتایج تحقیق در ذهن تداعی می‌شود، مفهوم "اجماع فرهنگی" است که در پایان به توضیح و تفسیر آن پرداخته می‌شود.

با توجه با یافته‌ها و مقولات کشف شده در زمینه چالشهای مدیریت بحران، چنین برداشت می‌شود که چالشهایی که مدیران در رویارویی و مدیریت با بحران با آنها روبه‌رو هستند، برآمده از مجموعه‌ای از عوامل و شرایط است. مجموعه‌ای از عوامل به شکل زنجیره‌وار و متصل به یکدیگر، مدیریت بحران را با چالشهای عمده‌ای روبه‌رو می‌سازد. به‌طور کلی براساس یافته‌های پژوهش،

چالشهایی که مدیران محلی در مدیریت بحران با آن روبه‌رو شدند در سه دسته سیاستگذاری، اجرایی و پویشهای مردمی جای می‌گیرد. ضعف در سازماندهی و ناکارآمدی ساماندهی بحران و خلأ اعتبارات تخصیصی در دسته چالشهای سیاستگذاریها قرار می‌گیرد. تصمیمات اقتضایی و ناکارآمدی قوانین در دسته چالشهای اجرایی و رهابودگی پویشهای مردمی در دسته سوم جای می‌گیرد؛ بدین ترتیب چالشهایی که در راستای مدیریت بحران برای مدیران محلی وجود دارد در سه دسته تقسیم‌بندی می‌شود که به‌منظور کاهش چالشها نیاز به سرمایه‌گذاری در سه دسته شناسایی شده، و ضروری است خلأها و کاستیها و مشکلات در سه دسته سیاستگذاریها، اجرایی و پویشهای مردمی رفع و حل شود.

اقدامات و برنامه‌های سازمانها به گونه جدا، در رأس قرار دادن منافع سازمان، نبود نقشهای واگذار شده بر مبنای ویژگیهای اکتسابی باعث ایجاد عملکرد جزیره‌ای در سازمانها، و مانعی به-منظور هم‌افزایی، مشارکت، مشورت، روابط متقابل برای یاری به یکدیگر و نبود عملکرد شبکه‌ای در سازمانها شده است. ضعف در سازماندهی بحران به دلیل عدم هماهنگی سازمانهای مربوط تعریف نکردن دقیق وظایف و ضعف در مسئولیت‌پذیری و همکاری و پیوستگی سازمانها و ارگانها در جهت کمک به یکدیگر و هم‌چنین ناکارآمدی ساماندهی بحران، ذیل مفاهیمی چون عدم رصد دقیق اتفاقات، نبود دیده‌بانی جامع، اقدامات دیرنگام و اطلاع‌رسانی با تأخیر، سبب ایجاد شرایط قرار گرفتن مدیران با چالش در مدیریت بحران کرونا شده است. تعریف دقیق و مشخص نکردن دستورالعمل موارد بحرانی و عدم دقت و توجه جامع و کافی در ارزیابی و پیش-بینی شرایط و آینده‌نگری آن، تصمیمات اقتضایی گرفته شده خود یکی از مهمترین چالشهایی است که مدیران محلی را دچار سردرگمی و ضعف در موفقیت و مدیریت صحیح بحران می‌کند. مطالعه گنجی و حیدری (۱۳۹۷) نیز مقوله کشف شده و نتایج را تأیید می‌کند. تحت تأثیر شرایط عدم پیش‌بینی و آینده‌نگری، برآورد و محاسبه و رصد دقیق نکردن اتفاقات برای وضع بحرانی اعتبار تخصیصی وجود ندارد و لذا در رویارویی با بحران کرونا راهبرد متوسل شدن به خیرین و کمکهای مردمی است و همین امر ابهامات و تردیدهایی را در تصمیم‌گیریها و مدیریت و کاهش آسیبها توسط مدیران ایجاد می‌کند. در همان روند بی‌توجهی‌ها، سستی‌ها، خلأها و بی‌دقتی‌ها در رصد دقیق اتفاقات و اطلاعات و پیش‌بینی‌های لازم به‌منظور مهار و کنترل در آینده، پویشهای مردمی ذیل یک سازمان و یا ارگان مشخص برای همکاری و همیاری قرار نمی‌گیرند و رهابودگی پویشهای مردمی خود سبب اتلاف منابع و آسیبهای پیش‌بینی نشده دیگری می‌شود که چالشهای جدیدی را برای مدیران ایجاد می‌کند. در مدیریت بحران چالشها در شرایط کاملاً متصل به



یکدیگر شکل می‌گیرد و مدیریت موفقیت‌آمیز را با مشکلات و مسائلی درگیر می‌سازد. در وضعیت پیشین، یکی از چالش‌های جدی مدیران محلی، لغو تصمیمات آنها و عدم مشورت و توجه به بستر و شرایطی است که مدیران در شهرستانها با آنها درگیر هستند. تصمیمات اقتضایی سبب سلب اختیار از مدیران محلی می‌شود و چالشها را برای آنها دوچندان می‌سازد. در کنار تمامی شرایط و عوامل ذکر شده، بی‌اعتمادی شهروندان، ارائه اطلاعات متناقض، ناهمگونی در اطلاعات، برداشتهای متضاد، همه و همه سبب ایجاد شک و تردید در شهروندان و در نهایت کاهش اعتماد آنها و ناکارآمد شدن قوانین می‌شود و چالشها را برای مدیریت بحران دوچندان دشوار و با تنگنا روبه‌رو می‌سازد.

با توجه به عملکرد جزیره‌ای سامانه، که براساس یافته‌های پژوهش کشف شده است، باید گفت نبود "اجماع فرهنگی" دلیلی بر پیدایش و شکلگیری "عملکرد جزیره‌ای سامانه‌ها" شده است. در جریان فرایند اجتماعی شدن و جامعه‌پذیری خرده‌فرهنگها، انتظارات و طرحواره‌هایی درون کنشگران درونی و نهادینه، و جزئی از شخصیت کنشگر و ملکه ذهن وی می‌شود. کنشگران در زمانی که وارد نقشهای سازمانها و ارگانها می‌شوند براساس همان فرهنگ و آداب درونی شده رفتار و عمل می‌کنند؛ لذا به نظر می‌رسد یکی از مهمترین مشکلات سازمانها در مدیریتها براساس یافته‌های پژوهش برخاسته از نگرش و فرهنگ عاملان اجتماعی است که سمتها را بر عهده دارند. کنشگران در جریان جامعه‌پذیری در اولویت قرار دادن خود، توجه به نیازهای خود، پیگیری منافع شخصی و نگرشی فردگرا را آموخته‌اند و تضادی بین نگرش فردگرا و جمعگرا در آنها ایجاد شده است. این ابعاد و طرحواره‌ها به‌عنوان عادتواره فرد به‌منظور برخورد با جهان اجتماعی شکل می‌گیرد و در زمان تصدی نقشها نیز آنچه آموخته و درونی شده است، همانا منفعت سازمان و منفعت شخصی است. در زمان جامعه‌پذیری، توجه به نیازهای جمعی و شکل‌گیری جهانهای معنایی متفاوتی درون آنها نهادینه شده است. نبود فهم و ارزشهای مشترک، مانع شکلگیری اجماع فرهنگی می‌شود. عملکرد جزیره‌ای حاصل نبود توافق میان نیازهای فردی و نهادی و تعارضات دائمی میان آنها است و همین امر سبب مختل شدن و ناکارآمدی مدیریت مطلوب در بحرانها می‌شود؛ لذا با توجه به مقولاتی چون ضعف در سازماندهی، ناکارآمدی ساماندهی بحران و خلأ اعتبارت تخصیصی و بقیه مقولات می‌توان تفسیر کرد درونی نشدن هنجارهای جمعی و گروهی و انتظارات مشترک در کنار جامعه‌پذیری اشتباه باعث شده است تا حداقل فهم و ارزشها و انتظارات مشترک در میان نهادها و سازمانها ایجاد نشود و هر سازمانی بر مبنای منافع و ارزشهای خود حرکت کند و گام بردارد. سرانجام باید گفت چالشهایی که مدیران در مدیریت بحران با آنها

روبه‌رو هستند به عاملان و ساختار هر دو باز می‌گردد و نیاز ضروری به بازاندیشی ریشه‌ای در هر دوی عاملان و ساختارها است. برای پیشبرد موفقیت‌آمیز مدیریت بحران کرونا آنچه بیشتر از همیشه به آن نیازمندیم، "اجماع فرهنگی" است تا در جهت شکلگیری تفکر و رفتار شبکه‌ای پیش رود و سبب هم‌افزایی، هم‌رنگی، همکاری و مشارکت مطلوب دستگاه‌های اجرایی و متصدیان نقشها شود و اسباب مدیریت بحران با حداقل آسیبها و اتلاف منابع رخ دهد. با در نظر گرفتن این نکته، که مخاطره جزئی از زندگی در جامعه مدرن است و بشر همچنان احتمال روبه‌رو شدن با مخاطرات ناشناخته دیگر را دارد، نیاز به اجماع فرهنگی و تفکر شبکه‌ای در راستای بهبودی شرایط و کاهش پیامدهای بحرانها و مخاطرات ناشناخته است. در جامعه مدرن، مخاطره بدیهی تلقی می‌شود که انسانها به‌منظور ادامه حیات و حفظ بقای خود به افزایش مهارتها و هم‌افزایی و پیوند با یکدیگر بیش از پیش نیازمند هستند.

#### پیشنهاها

براساس یافته‌های پژوهش و نتایج و تفسیر و تحلیلها پیشنهادهای ذیل به‌منظور کمک به کاهش چالشها ارائه می‌شود: ابتدا تخصیص بودجه کافی برای مقابله با بحرانهای ناشناخته مورد توجه و رسیدگی قرار گیرد. توجه دقیق به بسترها و شرایط و موقعیت حاکم بر هر استانی، آموزش به متصدیان سمتها و سازمانها به‌منظور افزایش مشارکت و همکاری با یکدیگر، تعریف کردن و مشخص ساختن دستورالعملهای خاص برای مقابله با بحرانها، تعریف دقیق وظایف هر ارگان و سازمانی، الگوبرداری از کشورهای با تجربه موفقیت‌آمیز، توجه به نخبگان و درخواست از نخبگان به‌منظور همکاری، تشکیل ارگان مشخصی برای برآورد و پیش‌بینی و آینده‌نگری بحرانها و توجه بیشتر به تصمیمات نهادها و خبرگان متعهد به‌منظور مدیریت هماهنگ و متمرکز این نوع بحرانها.

## فهرست منابع

- پیران، پرویز (۱۳۸۲)، جامعه‌شناسی مصائب جمعی و نقش آن در مدیریت بحران ناشی از حوادث، فصلنامه رفاه اجتماعی، دوره ۳، ش ۱۱: ۱۳ - ۴۶.
- جمالی‌نژاد، مهدی (۱۳۹۷)، یادداشت مدیر مسئول، سازمان شهرداری و دهیاریهای کشور، فرهنگ ایمنی، س دوازدهم، ش ۲۶: ۴.
- دانایی‌فرد، حسن و نصیری، معصومه (۱۳۹۰)، ارتقای آمادگی راهبردی برای مدیریت بحران در بیمارستان‌های دولتی و خصوصی، مطالعات مدیریت راهبردی، ش ۸: ۱۲۳ - ۱۴۰.
- ریتزر، جرج (۱۳۸۶)، نظریه‌های جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: علمی.
- ستایش‌برحقی، مهدی؛ کامکارحقیقی، مهران و علی‌زاده، محمد (۱۳۸۶)، طراحی سامانه اطلاعات مدیریتی بحرانهای طبیعی، مدیریت سلامت، دوره ۱۰، ش ۲۹: ۴۵ - ۵۴.
- سیدمن، استیون (۱۳۹۳)، کشاکش آرا در جامعه‌شناسی، ترجمه هادی جلیلی، نشر نی.
- کمال‌الدینی، معصومه (۱۳۹۷)، تحلیل محتوای مقالات اجتماعی به لحاظ جامعه‌شناسی فاجعه، فرهنگ ایمنی، س دوازدهم، ش ۲۶: ۴۱ - ۵۵.
- کمالی، یحیی و میرزایی، جلال (۱۳۹۷)، مقایسه ساختار مدیریت بحران در ایران، ژاپن، هند و ترکیه، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، ش ۲۵: ۲۴۵ - ۲۶۹.
- گنجی، عباس و حیدری، زهرا (۱۳۹۷)، بررسی نقاط قوت و ضعف مدیریت بحران در شهرهای ایران، فرهنگ ایمنی، س دوازدهم، ش ۲۶: ۱۰۱ - ۱۱۱.
- محمدپور، احمد (۱۳۹۰)، ضد روش: منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
- مک‌کارتی، شاون‌پی (۱۳۸۱)، نقش اطلاعات در مدیریت بحران، ترجمه محمدرضا تاجیک، تهران: مرکز بررسی‌های استراتژیک.
- یک، اولریش (۱۳۸۸)، جامعه جهانی مخاطره، ترجمه محمدرضا مهدی‌زاده، تهران: انتشارات کویر.
- Brent, W. Ritchie (2003) "Chaos, Crises and Disasters: a strategic Approach to crisis Management in the Tourism Industry". *Tourism Management Journal*. Vol 25. No 6. pp 669-683.
- Davidson, H. (2020). "Critic who called Xi a 'clown' over Covid-19 crisis investigated for 'serious violations'", *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/apr/08/trump-stokes-fresh-coronavirus-row-as-wuhan-reopens#maincontent>
- Goldhill, O. (2020). "Ethicists agree on who gets treated first when hospitals are overwhelmed by coronavirus". <https://qz.com/1821843/ethicists-agree-on-who-should-get-treated-first-for-coronavirus/>

- Jenkins, B. (2020). "Now is the time to revisit the Global Health Security Agenda", Brookings,
- Johnson, M. Fleming, S. & Chazan, G. (2020), "Coronavirus: Is Europe losing Italy?" Financial Times. <https://www.ft.com/content/f21cf708-759e-11ea-ad98-044200cb277f>
- Kluth, A. (2020), "Can the European Union Survive the Coronavirus?", Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-03-18/can-the-european-union-survive-the-coronavirus>
- Koehn, N. (2020). "Real Leaders Are Forged in Crisis", Harvard Business Review. <https://hbr.org/2020/04/real-leaders-areforged-in-crisis>
- Masbah, M. Jacobs, A. (2020). "Can Morocco Effectively Handle the COVID-19 Crisis?" <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/can-morocco-effectively-handle-covid-19-crisis-1>
- McGee, L. (2020). "Power-hungry leaders are itching to exploit the coronavirus crisis", CNN. <https://edition.cnn.com/2020/04/01/europe/coronavirus-and-the-threat-to-democracy-intl/index.html>
- Warren, E. (2020). "How to handle coronavirus politically". Senator Elizabeth Warren, <https://gulfnews.com/opinion/op-eds/how-tohandle-coronavirus-politically-1.70884845>
- Wheeldon, T. (2020). Coronavirus crisis throws a lifeline to Macron's troubled presidency.
- World Health organization. (1999). community emergency preparedness, WHO Geneva.

