

## التخطيط الاستباقي لتحسين فعالية أداء الجماعات المحلية في إدارة الأزمات

*Proactive Planning To Improve The Effectiveness of Local communities' Performance In Managing Crises*عبد الكريم هشام<sup>1</sup><sup>1</sup> جامعة باتنة 1- الجزائر. hichem.abdelkrim@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2020/08/15

تاريخ القبول: 2020/10/05

تاريخ النشر: 2020/10/22

**ملخص:**

يطرح المقال جملة من التساؤلات المرتبطة بعلاقة الجماعات المحلية كوحدات لامركزية بالسلطة المركزية، وكيف يمكن تفعيل وتحسين مساهمتها في إدارة الأزمات بكفاءة وبفعالية، بالإضافة إلى ضرورة تمكين الجماعات المحلية من الآليات والوسائل التي يتم من خلالها إدارة الأزمات على المستوى المحلي، والعمل على تطوير وتقوية المقومات و الإمكانيات المحلية، مع ضرورة توسيع صلاحيات الجماعات المحلية ومراجعة القوانين التنظيمية المتعلقة بصلاحياتها ومستويات تدخلها لإدارة الأزمات، فضلا عن إعطاء أهمية أكبر " لنموذج التخطيط الاستباقي " في التعامل مع الأزمات وتسييرها. تحاول الدراسة أيضا الكشف عن العلاقة بين التخطيط الاستراتيجي وأساليب حوكمة إدارة الجماعات المحلية للأزمات، فتشير النتائج إلى أن قدرة الجماعات المحلية وقائد وأعضاء فريق إدارة الأزمات على اتخاذ القرارات الصحيحة، والتواصل الداخلي والخارجي، ونوع الأزمة عوامل تتنبأ بالمرحلة الثلاث لإدارة الأزمات (ما قبل الأزمة، والأزمات-أزمة، وما بعدها)، كلها عناصر تساعد على الإدارة الفعالة للأزمات.

**كلمات مفتاحية:** الجماعات المحلية، إدارة الأزمات، النموذج الاستباقي، التخطيط الاستراتيجي للأزمة.

**Abstract:**

*This Article aims to know the factors that affect the relationship between crisis management and local communities, and how to activate and improve their contribution to managing crises efficiently and effectively, to empower mechanisms and means that help in managing crises at the local level, and Developing and strengthening the local components and capabilities., Its performance should be expanded and the regulatory laws related to the levels of its intervention in crisis management should be reviewed, as well as it should give greater importance to " The anticipatory planning model ".*

*This study aims to explain the relationship between strategic planning and local crisis management, The results indicate that factors that predict the three stages of crisis management (pre-crisis, crises, and post-crisis) are the ability of the Local authorities and members of the crisis management team to make the right decisions, internal and external communication and the type of crisis, All of them help to effectively crisis management.*

**Keywords:** Local Communities, Crisis Management, Anticipatory Model, Strategic Crisis Planning.

## مقدمة:

أصبحت إدارة الأزمات من الاهتمامات الكبيرة للجماعات المحلية، فالبحث عن آليات جديدة تساعد على سرعة التكيف و التواجد عند حدوث الأزمات و على بناء استراتيجيات فعالة للاستجابة، أصبح من الأولويات بالنسبة للجماعات المحلية بسبب تطور المخاوف من المخاطر التي يتعرض لها المجتمع. تبحث المقاربات الجديدة عن إمكانية تفعيل نماذج شاملة لإدارة المخاطر تساعد السلطات المحلية على الإدارة الجيدة لجميع المخاطر التي قد يتعرض لها المواطنون. هذا التصور الجديد لن يكون فعالا وعمليا إلا إذا حدث انتقال للإمكانيات والصلاحيات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، مع إقتران هذا الانتقال بضرورة امتلاك الجماعات المحلية لتصور حول خطط الوقاية الجيدة ، مع اكتساب بعض القدرات (المعرفة ، الإمكانيات ، الاستباقية ) والتي ستسمح بتحديد identifier وقياس mesurer مستوى الخطر والحد من تأثير المخاطر و بإدارة الأزمات بسرعة وكفاءة .

عند حدوث الأزمات تتعامل الجماعات المحلية مع وضعيات غير مستقرة ، تجعلها تبحث عن أساليب و آليات فعالة لإدارتها والتحكم فيها، و هذا ما يدفع للتساؤل حول : طبيعة العلاقة بين أساليب إدارة الأزمات والتخطيط الاستراتيجي للجماعات المحلية ؟ وما درجة ممارسة الأساليب العلمية لإدارة الأزمات والتعامل معها ؟ وهل يمكن تحسين تقديرات الجماعات المحلية حول (مستوى تعقد الأزمة) من خلال أساليب جديدة لإدارة وتدقيق حساسية الأزمة ؟

بناء على هذه التساؤلات ، سيتم التطرق للمحاور التالية :

أولا : الخلفية النظرية لإدارة الأزمات .

ثانيا: الجماعات المحلية وحوكمة إدارة الأزمات.

ثالثا : الجماعات المحلية ونماذج التعامل مع الأزمات .

رابعا: الجماعات المحلية وتدقيق حساسية الأزمة .

خامسا: الجماعات المحلية و بناء القدرات والتخطيط لإدارة الأزمات والكوارث .

## أولاً : الخلفية النظرية لإدارة الأزمات :

### 1-تعريف الأزمة :

إن عملية التنظير لمفهوم "الأزمة" يكشف عن صعوبة تحديد أسبابها وخصائصها وعواقبها على البيئة التي تحدث فيها. بشكل عام ، الأزمة عموماً هي حالة شاذة أحدثها وقوع تغيير معين . يتعارض مفهوم "الأزمة" Crise من حيث المبدأ مع مفهوم "الحالة الطبيعية" Normalité ، فتصنيف موقف على أنه أزمة يكون بظهور خصائص تعتبر غير طبيعية خلال فترة معينة وإذا ثبت أيضاً خلال هذه الفترة أن الأدوات التنظيمية الحالية و المتوفرة تعتبر غير كافية les outils de régulation existants s'avèrent inadéquats أمام وضعية أزمةية .

أيضاً تعتبر الوضعيات التي يظهر عليها علامات غير صحيحة وغير سليمة signes d'anomalie تصبح أزمة فقط إذا فشلت المنظمات المختصة في استعادة الحالة الطبيعية restaurer la normalité لهذه الوضعية ، وبالتالي ، فإن الأزمة تشهد ديناميكية تعتمد جزئياً على إدارتها وعمليات صنع القرار الموضوعة للتعامل معها.<sup>1</sup>

هناك العديد من التعاريف المقدمة لمفهوم الأزمة ، ومن بينها : " الأزمة هي ظرف انتقالي يتسم بعدم التوازن ويمثل نقطة تحول في حياة الفرد والجماعة أو المنظمة أو المجتمع وغالباً ما ينتج عنه تغير كبير " ، كما تعرف الأزمة بأنها : "حالة توتر ونقطة تحول تتطلب قراراً ينتج عنه مواقف جديدة - سلبية كانت أو ايجابية - تؤثر على مختلف الكيانات ذات العلاقة " و " أنها موقف عصيب يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية " .

و هناك من التعريفات من تعتبر الأزمة بأنها : " عبارة عن خلل يؤثر تأثيراً مادياً على النظام كله كما أنه يهدد الافتراضات الرئيسية التي يقوم عليها هذا النظام " ، و يوجد أيضاً من يعرف الأزمة على أنها " فترة حرجة أو حالة غير مستقرة تنتظر حدوث تغيير حاسم " .<sup>2</sup>

وتعد الأزمة بمثابة خلل يؤثر تأثيراً مادياً على النظام كله، كما أنه يهدد الافتراضات الرئيسية التي يقوم عليها هذا النظام، وتتسم الأزمة غالباً بعناصر المفاجأة وضيق الوقت ونقص في المعلومات بالإضافة إلى عوامل التهديد المادي والبشري .<sup>3</sup>

و في مجال الأزمات الداخلية فهي تمثل حدثاً مفاجئاً يهدد حالة الأمن والمصلحة القومية و تتم مواجهته في ظروف ضيق الوقت و قلة الإمكانيات و يترتب على تفاقمه نتائج خطيرة .<sup>4</sup>

تقودنا هذه التعريفات للتأكيد على أن الأزمات تتميز بما يلي :

- أهما حدث يقع فجأة دون توقع ، يكون توقعه قد تم قبل وقوعه بفترة قصيرة جدا ، بما لا يسمح باتخاذ الإجراء المناسب لمواجهته .
- يتسبب في انهيار النظام أو تهديد أهدافه .
- يتسبب في وقوع خسائر مالية أو بشرية أو نفسية .
- يؤدي إلى إحداث تأثير على حياة الأفراد وخلق مشكلات جديدة لا يمتلك الفرد أو الجماعة أو الإدارة أو المجتمع - حسب مستوي ونوع الأزمة - الخبرة الكافية للتعامل معها .<sup>5</sup>
- كما أنها تؤدي إلى حدوث ما يلي :
- مواقف تهدد صناعة القرار .
- خلل يؤثر ويشمل كل النظام .
- فترة انتقالية على مسار الفرد أو المنظمة أو الدولة .
- مجموعة من المتغيرات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية تؤدي لمواقف صعبة للغاية .<sup>6</sup>

ومن هذا المنطلق تنبع أهمية دراسة الأزمات في محاولة لتصنيف وتحليل وتقييم الأزمات تبعا لإحتمال الحدوث وشدة الخطورة ودرجة التحكم من قبل المجتمع وذلك كله بغرض مواجهة الأزمات المحتملة من خلال تصور للمخاطر التي يمكن أن تحدث نتيجة التغيرات البيئية أو الأخطاء البشرية، ونظرا لاستمرار تواجد العوامل المسببة للأزمات المختلفة، فإنه يجب إعداد خطط للاستعداد لمواجهة هذه الأزمات ومحاولة وضع أسس ومبادئ للتنبؤ بها أو الحد من آثارها التدميرية في حالة صعوبة إجراء التنبؤ .<sup>7</sup>

## 2-إدارة الأزمات :

تعني إدارة الأزمة القدرة على التحكم في ضغطها وفي مسارها واتجاهاتها ، وهي إدارة علمية رشيدة تقوم على البحث والحصول على المعلومات والمعرفة واستخدام المعلومات المناسبة كأساس للقرار المناسب، وهي إدارة تقوم على التخطيط والتنظيم والرقابة والبعد عن الارتجالية والعشوائية.

بالنسبة لإدارة الأزمات فقد ارتبط مصطلح إدارة الأزمات Crisis Management إرتباطا قويا بالإدارة العامة Public Administration ، فإدارة الأزمات نشاط هادف يقوم على البحث

والحصول على المعلومات اللازمة التي تمكن الإدارة من التنبؤ بأمكان وإتجاهات الأزمة المتوقعة، وتهيئة المناخ المناسب للتعامل معها، عن طريق إتخاذ التدابير اللازمة للتحكم في الأزمة المتوقعة والقضاء عليها أو تغيير مسارها .<sup>8</sup>

أصبح استخدام تقنيات إدارة الأزمات وأساليبها في الوقت الحالي ذا أهمية بالغة لتحقيق النجاح الإداري والمحافظة على البقاء التنظيمي<sup>9</sup> ، فأصبحت إدارة الأزمات تعني كيفية التغلب على الأزمات بالأدوات العلمية والإدارية المختلفة وتجنب سلبياتها والاستفادة من إيجابياتها، فعلم إدارة الأزمات هو علم إدارة التوازنات ورصد حركة واتجاهات القوة والتكيف مع المتغيرات المختلفة وبحث آثارها في كافة المجالات

10

### ثانيا: الجماعات المحلية وحوكمة إدارة الأزمات:

غالبا ما تجد الجماعات المحلية نفسها أمام وضعية غير مستقرة عند حدوث الأزمات، تجعلها تواجه بعض الصعوبات لاسيما في كيفية إدارة هذه الوضعيات الازموية والتحكم ، فالخبراء يؤكدون على الدور المهم للجماعات المحلية في إدارة الأزمات (في بعدها المحلي)، بالإضافة إلى دور السلطات المركزية التي تقوم باتخاذ العديد من القرارات والإجراءات على المستوى الوطني (القرارات الحكومية و الوزارية ) وعلى المستوى المحلي أيضا (القرارات التي تتخذها الولايات والبلديات ) ، مما يجعلنا نتساءل عن مستويات القدرة وعن مدى توفر رؤية إستراتيجية متكاملة ومنطقية لأدوار الجماعات المحلية في إدارة الأزمات بالجزائر ، وعن مستويات التنسيق الموجودة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية وبين مختلف الفواعل ، ومدى فعالية الإجراءات والقوانين التي يتم العمل بها حاليا في الجزائر لإدارة الأزمات.

تتطلب عملية إدارة الأزمات وضع كافة الوسائل والإجراءات والأنشطة التي تنفذها الدولة أو الجهة أو المنظمة بصفة مستمرة في مراحل ما قبل الأزمة وأثناءها وبعد وقوعها بهدف منع وقوع الأزمة كلما أمكن، ومواجهتها بكفاءة وفاعلية مما يؤدي على تقليل الخسائر وتخفيض الآثار السلبية وإزالة الآثار النفسية.<sup>11</sup>

إن تقديم قراءة حول مستوى الصلاحيات والأدوار التي تضطلع بها الجماعات المحلية بالجزائر لإدارة الأزمات ، يقودنا إلى تحديد المعايير الدولية لإدارة الأزمات والتي تؤكد على ضرورة إكساب الجماعات المحلية لكل الإمكانيات والوسائل وسلطة اتخاذ القرار المناسب بما يتماشى وطبيعة الأزمة محل التعامل ، وكذا طبيعة المنطقة و المجال المحلي ، حيث يجب تعزيز السلطة المحلية لقدراتها المؤسساتية من أجل تعامل فعال ومنطقي وكفاء مع مختلف أنواع الأزمات .

وحيث أن الهدف الأساسي من إدارة الأزمة هو تقليل آثارها واحتواء الأضرار الناجمة عنها والحفاظ على مسارات التنمية ومستوياتها، فهناك مجموعة معايير إستراتيجية يجب مراعاتها عند التخطيط للأزمة حسب النموذج الاستباقي لإدارة الأزمة The anticipatory model of crisis management الذي يقدمه كل من David E. Williams, Bolanle A. Olaniran وهذه المعايير هي :<sup>12</sup>

- التوقع المسبق للأزمة.
  - اندماج المواطنين والفاعلين المحليين في حل الأزمة.
  - كسب ثقة المواطنين .
  - الدمج بين النشاط الإداري و التطور التكنولوجي .
- وهناك من يضيف العناصر التالية :
- تطوير مقاييس فعالة ومداخل لدراسة الأزمات والحد من أضرارها أو منع حدوثها.
  - الاهتمام بالاستراتيجيات الاتصالية .
  - الاستجابة السريعة والتعامل الفوري مع الحدث وقت وقوعه.

بالنسبة للنموذج الاستباقي لإدارة الأزمات الذي يقدمه كل من David E. Williams, Bolanle A. Olaniran ، فهو نموذج لفت انتباه المهتمين بإدارة الأزمات والباحثين في مرحلة ما قبل الأزمة في إدارة الأزمات. يعتبر النموذج موقع المؤسسات وموقفها أثناء التعامل مع الأزمات عاملا مهما جدا وله تداعيات على إدارة الأزمات والتعامل معها فيما بعد ، فيما يتعلق ببعض صور انعدام السيطرة على السياسات ، والموارد البشرية ، والآليات أو التقنيات ، والبنية التحتية ، وهيكل العلاقات التي يتم الاعتماد عليها .

بناء على هذا النموذج فإن مفهوم الرقابة مهم جدا في إدارة الأزمات ، ويجب أن يرسخ في اتخاذ القرارات بشأن الأزمات - على الرغم من أن التركيز الأساسي للنموذج الاستباقي هو على منع الأزمات تمامًا - إلا أنه يعزز عملية اتخاذ القرار اليقظ في فترة ما قبل الأزمة، أثناء الأزمات وما بعد الأزمة The anticipatory model fosters vigilant decision-making in precrisis, during crisis and postcrisis.

### ثالثا : الجماعات المحلية ونماذج التعامل مع الأزمات :

يمكن تشبيه أساليب تعامل الجماعات المحلية مع الأزمات إلى حد كبير بنفس أساليب التعامل التي تستخدم في المنظمات الإدارية عند الإدارة المؤقتة للأزمات ، فهناك أسلوبان للتعامل مع الأزمات وهما:

1- أسلوب الاستعداد الوقائي: من خلال الأعمال التي تقوم بها المنظمة قبل وقوع الأزمة واكتشاف إشارات الإنذار المبكر وتعقبها وتحليلها بقصد تهيئة أجهزة المنظمة للتعامل معها بغية الحيلولة دون وقوعها أو لتخفيف آثارها على المنظمة والتي قد تؤثر في بقائها و استمراريتها<sup>13</sup>.

2- أسلوب الاستعداد العلاجي : عن طريق الأعمال التي تقوم بها المنظمة بعد وقوع الأزمة وتمر بالمراحل التالية:

- مرحلة اختراق الأزمة.

- مرحلة التمرکز وإقامة قاعدة للتعامل مع عوامل وعناصر الأزمة بعد اختراقها.

- مرحلة توسيع قاعدة التعامل ومد جسور مجالات الاختيار.

- مرحلة الانتشار السريع لتدمير عناصر الأزمة وشل حركتها وإبعادها عن أماكن السيطرة.

- مرحلة التوجيه لقوى الفعل الإرادي الصانعة للأزمة إلى المجالات الأخرى.<sup>14</sup>

من أهم النماذج أيضا التي من خلالها نقوم بتقديم محاكاة للأدوار التي يمكن أن تقوم بها الجماعات المحلية في إدارة الأزمات محليا -بالإضافة للنموذجين السابقين - يمكن الإشارة إلى النماذج التالية :

#### 1- نموذج فانك ( Fink ):

هذا النموذج يؤكد على ضرورة الاستعداد الكامل لضمان تجنب ومنع الأزمة من الوقوع، واتخاذ إجراءات وأفعال ذكية تجاه الأحداث ذات العلاقة بالأزمة. ويؤكد هذا النموذج أن على الإدارة أن تقوم بما يأتي قبل وقوع الأزمة:

- أن تنفذ عمليات التنبؤ بالأزمة.

- أن تطور خطة لإدارة الأزمة.

أما بعد حصول الأزمة، فإن على الجماعات المحلية أن:

- تحدد الأزمة وتشخصها بدقة وسرعة.

- أن تقوم بعزل وفصل هذه الأزمة بصورة سريعة.

- تعمل أخيرا على إدارتها بصورة سريعة<sup>15</sup>.

## 1-1: منظور نموذج ( Fink ) ما قبل الأزمة : Pre-Crisis

### ● مرحلة التنبؤ بالأزمة : Crisis Forecasting

للتنبؤ بالأزمة (وفقا لهذا النموذج) فإن أسلوب Fink للتنبؤ بالأزمة يتضمن أربعة متغيرات أساسية هي:

- قيمة أثر الأزمة Crisis Impact Value (CIV)
- عنصر الاحتمالية Probability Factor
- درجة التأثير Degree of Influence
- تكلفة التدخل لإدارة الأزمة Cost of Intervention

### ● التخطيط للتعامل مع الأزمة: Crisis Planning

إن الإعداد Preparedness: لمواجهة الأزمة هو من المفاتيح الأساسية لتحقيق البقاء في ظل مواقف الأزمات، ومن الضروري وجود خطط محدثة Updated وعملية Workable وأن تحقق هذه الخطط منافع كثيرة، أهمها أنها تمنح فرصة للتشاور والاتفاق على أسلوب / أساليب التعامل مع الأزمة / الأزمات المرتقبة قبل وقوعها.<sup>16</sup>

## 2- نموذج بيرسون وميتروف Pearson and Mitroff :

يعد هذا النموذج من أشهر النماذج وأوضحها التي قدمها الباحثان ويتكون هذا النموذج من خمس

مراحل تمر بها إدارة الأزمة وهي:<sup>17</sup>

- مرحلة اكتشاف إشارات الإنذار المبكرة. signal detection
- مرحلة الاستعداد والوقاية . prepara-tion/prevention
- مرحلة احتواء الأضرار أو الحد منها. containment/damage limita-tion
- مرحلة استعادة النشاط. recovery
- مرحلة التعلم. learning

### رابعا: الجماعات المحلية وتدقيق حساسية الأزمة Crisis Susceptibility Audit

تكتسب الجماعات المحلية بحكم أنها وحدات محلية وجزئية قدرات أكثر لتدقيق حساسية الأزمة

Crisis Susceptibility Audit ، والتدخل في الوقت اللازم ، والقدرة على فحص نقاط الضعف وتقدير إمكانياتها الخاصة في سياق إدارة المخاطر .



تدقيق حساسية الأزمة المحلية وفحصها هو فحص ذاتي شامل مصمم لتحديد الأزمات المحتملة قبل حدوثها ويمهد الطريق لإنشاء خطة لإدارة الأزمات ، بما سيسمح للمؤسسة بتجنب - أو على الأقل تقليل - الأثر السلبي لهذه الأزمات .

تركز عملية الفحص في البحث عن نقاط ضعف في مسار التعامل مع الأزمات وكيفية التعامل و حساب كل معاملات الارتباط بين العناصر القبلية والبعدية وأثناء حدوث الأزمات ، و معرفة المصادر المحتملة الأكثر استنباتا للازمات، مع تقدير لكل الإمكانيات المتاحة وغير المتاحة والتي قد تؤدي إلى تأخير كبير في حسن التعامل مع الأزمة ، مع ضرورة التدقيق في الأساليب و الوسائل التي تؤدي إلى تحسين الاستجابة للأزمات بشكل فعال ومتناسق .

أيضا يجب توقع سيناريوهات الأزمة الفعلية، فكل الجماعات المحلية معرضة لأنواع معينة من الأزمات المختلفة والمتباينة وحتى غير المتوقعة والغامضة مما يتطلب تحليلا دقيقا وفحصا شاملا لكل المعطيات والتي يمكنها تحسين الوقاية من الأزمات والاستجابة لها .

يتم استخدام المعلومات التي تم جمعها أثناء عملية التدقيق كدليل يوجه الجماعات المحلية للاستجابة لحالات الأزمات ، و تتضمن النتائج النهائية لعمليات الفحص و التدقيق على العناصر التالية :

- امكانية منع الأزمات قبل حدوثها ( رغم صعوبة ذلك ) .

- تعزيز وقت الاستجابة للأزمات بشكل كبير .

- تصحيح نقاط الضعف التي يمكن تسجيلها .

- تخفيض تكلفة الأزمات .<sup>18</sup>

يمكن لتدقيق حساسية الأزمة أن يساعد في تحديد الفرص لتحسين قدرات المستويات و الهياكل الأخرى ، مما يساعد على توفير ضمان بشأن القرارات أو الضوابط التي سيتم تبنيها . يجب أن يناقش التدقيق و الفحص الاحتجاجات و الآليات المحتملة لتلبية تلك الاحتجاجات.<sup>19</sup>

من المحتمل أن تتضمن العمليات تلك التي تكون خاضعة للمستوى التنظيمي (الهيرواركي)، حيث يمكن إعداد البيانات وإجراء التحليل الأولي، وتحديد الاستثناءات، وتوجيهها إلى المستويات الأخرى (كالوزارات والحكومات وهيئات إدارة الأزمات ) - كما هو الحال في الجزائر- حيث يسيطر الطابع المركزي لصناعة واتخاذ القرارات ، وأيضا لا تزال قرارات الجماعات المحلية خاضعة للتدرج التنظيمي . فالإشكال بين السلطتين اللامركزية والمركزية لم يحسم بعد عند حدوث الأزمات، وهناك نظريات عدة تؤيد السلطة المركزية

وترى أن القرار يجب أن يكون لدى المركز لتحسين إدارة الوضع، في حين أن هناك نظريات أخرى تنتصر للسلطة اللامركزية.

ومن أمثلة ذلك يمكن الإشارة إلى كيفيات تعامل إيطاليا مع تفشي وباء كورونا مؤخرا ، حين برز غياب التنسيق بين السلطات المحلية و التي تتمتع بصلاحيات واسعة مع السلطة المركزية ( الحكومة ) ، مما ساهم في تفشي الفيروس أكثر في بعض المقاطعات و تسجيل العديد من الوفيات.<sup>20</sup> يبقى المتعارف عليه أن السلطة ( المحلية ) اللامركزية تكون الأقرب عادة للمواطن وتعرف خصوصيات الإقليم والمنطقة محليا ، وبالتالي قد يكون عملها أنجع من السلطة المركزية التي لا يمكنها في جميع استيعاب و التحكم في طبيعة الوضع ميدانياً. وتبقى عملية التنسيق ضرورية جدا بين الجماعات المحلية و السلطة المركزية، لإيجاد معادلة مثلى في التعامل مع الوضع الأزمووي.

### خامسا: الجماعات المحلية و بناء القدرات و التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث :

#### 1- مخططات التدخل لإدارة الأزمات :

تتمثل مهمة الجماعات المحلية في ضمان الحفاظ على النظام العام وسلامة الأشخاص والممتلكات في جميع أنحاء الإقليم و البلدية ، فهي مسؤولة عن إدارة المخاطر والأزمات، وإقرار الخطة المناسبة استجابة لطبيعة الأزمة ، فيجب أن يتم إحصاء المخاطر المسجلة عبر الإقليم ويتم من خلالها إدارة الأزمات والإغاثة. تشتمل منظومة إدارة الأزمة والطوارئ على قرارات محلية لإدارة الأزمة ، فيجب أن تقوم عملية التأسيس لهذه القرارات عملية إلى أبعد الحدود وقابلة للتطبيق في جميع الظروف، وتأخذ بعين الاعتبار خطط الطوارئ المتخصصة : (كخطط التدخل المحددة plans particuliers d'intervention ، و الخطة الحمراء le plan rouge)<sup>21</sup>.

عملية إدارة الجماعات المحلية للأزمات يجب أن تكون محددة وواضحة مسبقا، وتوضع لإطار تنظيمي محدد سلفا، ففي بعض الدول الأوروبية - كفرنسا مثلا - تتم إدارة الأزمة محليا بناء على مخطط مسبق يسمى بالمخطط البلدي للحماية (Plan communal de sauvegarde (PCS ، فمخططات التدخل لإدارة الأزمات يجب أن تكون مسبقا، بتقديم كل الضمانات الضرورية للتنبه وإعطاء المعلومات وإيصالها،

وكذا والحماية والدعم للسكان، ولا يتعين على رئيس البلدية أن ينظم الإغاثة بعد وقوع الأزمة بل يتم تقديم مخططات قبل حدوث الأزمات لتسهيل عملية التدخل والتحكم أثناء حدوثها .

في هذه الحالة و حسب التجربة الفرنسية فيجب أن يحتوي المخطط البلدي للحماية PCS الذي

يتم إعداده مسبقا على ما يلي:

-تحديد المخاطر ونقاط الضعف على مستوى المجتمع المحلي .

-التنظيم المقترح من البلدية لضمان تنبيه السكان وإعلامهم و حمايتهم ودعمهم فيما يتعلق بالمخاطر .

-توفر نظام معلوماتي بلدي حول المخاطر الكبرى Document d'information

DICRIM communale sur les risques majeurs أو ما يسمى (وثيقة المعلومات

البلدية حول المخاطر الكبرى) .<sup>22</sup>

-آليات و إجراءات وضع حيز الخدمة إمكانيات البلدية من وسائل الحماية والأمن والتدخل المدنيين.

تأثر إدارة الجماعات المحلية بمستويات تعقد الأزمة ، و بمراحل تطورها ، لهذا يؤكد الخبراء على ضرورة

استيعاب وفهم اتجاهات هذا التأثير ومستوياته ، و التي يمكن تحديدها في العناصر التالية :

-تؤثر مرحلة إدارة ما قبل الأزمة بشكل كبير على مراحل إدارة الأزمات وما بعد الأزمة.

-ترتبط القيادة بشكل إيجابي بمرحلة إدارة ما قبل الأزمة خاصة في الأزمات التقليدية.

- يجب أن يتمتع أعضاء لجنة إدارة الأزمة CMT بخبرة عالية لاتخاذ القرارات الصحيحة في ظروف

الضغط غير العادي أثناء الأزمة.

-الاتصال الرسمي الداخلي مهم للغاية خاصة خلال مرحلتي ما قبل الأزمة وإدارة الأزمات.

-يؤثر الاتصال الخارجي بشكل أساسي على مرحلة الأزمة بناءً على إجراءات تقليص وتعزيز الفعل

التدخلي والإداري للأزمة .

و لتجنب هذه التأثيرات المحتملة لإدارة الأزمات من طرف الجماعات المحلية ، يجب التركيز بشكل

كبير على الجوانب التنظيمية و الإستراتيجية لإدارة الأزمة ، و هي :

**الجانب الاستراتيجي :**

إذ لا بد من التعامل مع الأزمات بشكل استراتيجي ولكن هذا يحتاج إلى عدة إجراءات منها:

-الربط والتكامل بين إدارة الأزمات وعملية التخطيط الاستراتيجي .

-عقد البرامج التدريبية داخلية وخارجية فيما يخص موضوع إدارة الأزمات.

-الحرص على وجود تنوع في استراتيجيات إدارة الأزمات.

الجانب التنظيمي:

وهذا يدل على إمكانية خلق الهيكل التنظيمي الملائم لضمان فاعلية إدارة الأزمات، وذلك من

خلال :

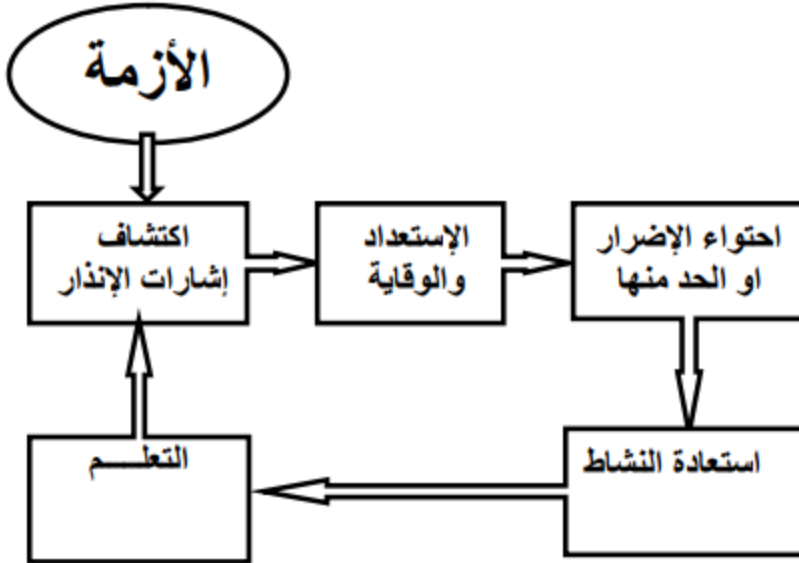
-تشكيل فريق متخصص لإدارة الأزمات . تخصيص ميزانية خاصة لإدارة الأزمات.

- ضمان جاهزية التكنولوجيا والألات.

- إنشاء علاقات عمل مع أطراف خارجية متخصصة في إدارة الأزمات<sup>23</sup> .

يمكن من خلال الشكل الموالي توضيح مراحل التعامل مع الأزمات .

الشكل 01: مراحل إدارة الأزمات<sup>24</sup>:



المصدر : رشاد الحملاوي ، 1995، ص 47.

2- المتطلبات الأساسية للتعامل وإدارة الأزمات من طرف الجماعات المحلية :

-عدم خضوع معالجة التعامل مع الأزمات إلى نفس الإجراءات المنصوص عليها في التعامل

مع الأزمات و المشاكل السابقة ، فلكل أزمة خصوصيتها من حيث التعقيد و التشابك.

- إخضاع التعامل مع الأزمة للمنهجية العلمية وخضوع الأزمة للتخطيط الاستراتيجي و هو نفس المبدأ للتعامل مع الأزمات الإدارية ، فيمكن إخضاع مراحل إدارة الأزمة للخطوات المحددة التالية : التخطيط ، التنظيم ، التوجيه ، المتابعة.

- الوفرة والحضور الدائم : وهي مقدار الاستعداد وتوفير الطاقات والوسائل المناسبة للتدخل في الأوقات الضرورية لمقاومة أي عجز أو قصور ممكن أن يواجه مدير الأزمة في أثناء عملية مواجهتها وإدارتها.

- تفويض السلطة : يتم تفويض السلطة في إطار مستويات السلطة السياسية والإدارية، ويكون مرتبطاً أيضاً بتحديد المهام المطلوبة بالنسبة لها ، وبشكل التفويض عنصراً جوهرياً في إدارة الأزمات .  
-فتح قنوات الاتصال والإبقاء عليها: وذلك لأن إدارة الأزمات بحاجة ماسة لتوفير كم مناسب من المعلومات، ومن ثم المتابعة الفورية لها.

-مرحلة العمل في مواجهة الأزمات، وهذا يعني أن خططاً معينة يجب إتباعها مثل اختراق جدار الأزمة ثم التمركز والانتشار السريع لتدمير عوامل الأزمة.<sup>25</sup>

#### خاتمة :

تعمل الجماعات المحلية لإدارة الأزمات و التحكم فيها على استخدام مجموعة من العمليات و التصورات المضبوطة و الحاسمة ، وإتخاذ التدابير اللازمة للتحكم في الأزمة على المستوى المحلي ، وتتطلب عملية إدارة الأزمات وضع إستراتيجية متكاملة ومنطقية لأدوار الجماعات المحلية و مستوى تدخلها ، و كذلك مستويات التنسيق الموجودة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية وبين مختلف الفواعل المحلية الأخرى . وقد تم التوصل للعديد من النتائج البحثية أهمها :

- ضرورة أن تكتسب الجماعات المحلية لكل الإمكانيات والوسائل وسلطة اتخاذ القرار المناسب بما يتماشى وطبيعة الأزمة محل التعامل
- أهمية التخطيط للأزمة و القيام بالاستعداد للتعامل مع للأزمات و معالجتها والتعاطي معها باحترافية عالية مع ضرورة تحسين الأداء الأزموبي باستمرار .
- تعزيز السلطة المحلية لقدراتها المؤسساتية من أجل تعامل فعال ومنطقي وكفاء مع مختلف أنواع الأزمات.

- تنظيم أداء المجالس المحلية و الاعتماد على معايير إستراتيجية يجب العمل وفقها عند التخطيط للأزمة حسب النموذج الاستباقي لإدارة الأزمة خصوصاً تجاه الأزمات المتكررة.
- الاستجابة السريعة والتعامل الفوري وتشكيل فرق مستقلة لإدارة الأزمات على المستوى المحلي ، مع ضرورة التنسيق الدائم و الايجابي مع السلطة المركزية .
- الإدارة الاستراتيجية للأزمات و إشراك كل الفواعل المحلية (منظمات مجتمع مدني، مجالس محلية ومحافظات، دفاع مدني، منظومات إسعاف) ضمن برامج محلية للإدارة و التدخل .
- تنوع استراتيجيات إدارة الأزمات حسب مستوى تعقد كل أزمة ، بضبط وتدقيق مهام إدارة الأزمة من حيث القدرة على الاستباقية و إدارة مرحلة ما قبل الأزمة بكفاءة ، الاعتماد على الإنذار المبكر وسرعة التنبؤ بالأزمات ومسارها، و تحديد المخاطر ونقاط الضعف على مستوى المجتمع المحلي ، و كذا أهمية العمليات الاتصالية والتوعية المجتمعية ، في معالجة الأزمة، و في الأخير استعادة الحالة الطبيعية ثم التعلم من الأزمات.
- توضيح معايير وآليات عمل المجالس المحلية في الجوانب الاستراتيجية و التنظيمية .

#### الهوامش :

<sup>1</sup> -Thierry Tardy , Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix Acteurs, activités, défis ,( Éditeur : De Boeck Supérieur , 2009) , PP13-34 .

<sup>2</sup> - عبد القادر محمد عبد القادر ، " فن إدارة الأزمات "شوهده في 2020/06/12 ، أنظر :

<https://bit.ly/30QIFBr>

<sup>3</sup> - رجب عبد الحميد، دور القيادة في إتخاذ القرارات خلال الأزمات (مطبعة الإيمان للطبع والنشر،

2000)،ص26 .

<sup>4</sup> - LLOYD.W.singer and JAN Reben, "A crisis Management system", security Manamement, ( M.Y.U s,September 1987 ), PP.8-9 .

<sup>5</sup> - عبد القادر، المرجع السابق .

<sup>6</sup> - علي هلهول الرويلي ، " إدارة الأزمات : استراتيجية المواجهة "، شوهده بتاريخ 2020/07/ 23 ، أنظر :

<https://bit.ly/3kCvIaB>

<sup>7</sup> - Mark Hunter, et. Al., "the New Rule for Crisis Management", Harvard Business Review, (2016), P-P. 8-9.

<sup>8</sup> – Jonathan Bundy, "Crises and Crisis Management Integration", Journal of Management, Arizona State University, (2017), P.2.

<sup>9</sup> – مأمون دقاسمه، "إدارة الأزمات: دراسة ميدانية لمدى توفر عناصر نظام إدارة الأزمات والمعوقات من وجهة نظر أصحاب الوظائف الإشرافية في أمانة عمان الكبرى"، رسالة ماجستير غير منشورة، (الأردن: جامعة اليرموك، 1998)، ص 2.

<sup>10</sup> – نصر مهنا ، إدارة الأزمات والكوارث ، (الإسكندرية : دار الفتح، 2008)، ص 10 .

<sup>11</sup> – محمد صالح سالم ، إدارة الأزمات و الكوارث بين المفهوم النظري والتطبيق العملي ، (القاهرة :عين للدراسات والبحوث الانسانية والاجتماعية ، 2005) ، ص 20.

<sup>12</sup> – الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، "معايير نجاح إدارة الأزمة"، شوهد في 16 جويلية 2020 ، أنظر:

<https://bit.ly/31Do7KU>

<sup>13</sup> – زيدان ممدوح ، ، تقييم الأداء ومواجهة الأزمات، ط 1 (مصر -القاهرة: مجموعة النيل العربية ، 2003 )، ص 65 .

<sup>14</sup> – لخضيري محسن، إدارة الأزمات: علم امتلاك كامل القوة في أشد لحظات الضعف، ط2 ( جمهورية مصر العربية: مجموعة النيل العربية ، 2002 ) ، ص 175.

<sup>15</sup> – ندى علي ، " أساليب إدارة الأزمات ونماذجها " ، شوهد في 2020/07/25، أنظر :

<https://bit.ly/3kCblov>

<sup>16</sup> – المرجع نفسه .

<sup>17</sup> – S. Elsubbaugh, R. Fildes , and Mary B. Rose , « Preparation for Crisis Management: A Proposed Model and Empirical Evidence » , Journal Of Contingencies And Crisis Management , Volume 12 Number 3 (September 2004 ) , P113.

نقلا عن كتاب :

-Mitroff, I. and Pearson, C., Crisis Management: Diagnostic Guide for Improving Your Organisation Crisis Preparedness , ( New York: Jossey-Bass, Inc, 1993).

<sup>18</sup> – Jonathan Bernstein , « The Role of the Vulnerability Audit in Crisis Prevention » , Vue le 29/07/2020, <https://bit.ly/3fRrfrk> .

<sup>19</sup> – Internal Audit Insights , « The Three Lines of Defense » , Vue le 29/07/2020, <https://bit.ly/3iLhBJ1>

<sup>20</sup> - بسمة بركات ، "تونس: كورونا يزعزع علاقة السلطة المحلية بالمركزية" ، شوهد في 02-08-2020، أنظر :

<https://www.alaraby.co.uk/>

<sup>21</sup> - CEPRI , « Gestion De Crise » , Vue le 03/08/2020, <https://Bit.Ly/2fegi6m>

<sup>22</sup> - IDEM.

<sup>23</sup> - العزام ماجد، "إدارة الأزمات في قطاع الصناعات الدوائية في الأردن"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية : (2004)، ص 37.

<sup>24</sup> - رشاد الحملاوي ، التخطيط لمواجهة الأزمات ، (مصر : مكتبة عين شمس ، 1995)، ص 47.

<sup>25</sup> - البزاز، حسن، إدارة الازمة بين نقطتي الغليان والتحول، ط1 (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 2001)، ص 62.