

إدارة الكوارث والأزمات دور المؤسسات والمنظمات العامة

عادل بن أحمد الشلفان

أستاذ الإدارة العامة المساعد- كلية الملك خالد العسكرية

إدارة الأزمات

أولاً - الهدف : إن الهدف مساعدة المؤسسات العامة لإدارة الأزمات بأنواعها من خلال تقديم بعض النماذج المعاصرة بمراحلها المتعددة

ثانياً - المفهوم : إن إدارة الأزمات لم تلق اهتماماً كافياً ، ولا شك أن الزيادة السكانية ومظاهر العولمة وتقلبات الجو والتحولات السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية السريعة عرض الناس إلى الخطر بأنواعه .

ثالثاً - الأهمية : إن على جميع المؤسسات العامة مسؤولية إدارة أزماتها بكفاءة عن طريق تأهيل موظفي المؤسسات العامة بالمعرفة والخبرة اللازمة لتحليل الأزمات ومعالجتها .

رابعاً - النموذج: يتمثل في أربع مراحل هي التخفيف والمنع ، الإعداد ، الاستجابة ، والتعافي . وهي عمليات متداخلة مع بعضها في بعض الأحيان .

التوصيات : تعد إدارة الأزمات عملية متكاملة وتتضمن دورة الأزمات تقييم الخطر من خلال تحديد الخطر وتعرض الناس له قبل وأثناء وبعد الأزمة ، ويعد موظفي المؤسسات العامة مديري أزماتهم وعليهم مسؤولية إعداد خطة شاملة لمواجهة الأزمات والاستجابة الفعالة لها ، وتحديد الآلية المناسبة مع الأخذ في الاعتبار جميع الاحتمالات الممكنة ، وتأمين جميع الموارد اللازمة لمواجهة آثار الأزمة من خلال تدريب الموظفين على إدارة الأزمات ، وتعد الأزمات فرصة لتطوير المهارات في مواجهة أزماتهم المستقبل .

I مقدمة :

إدارة الأزمات موضوع من الموضوعات المعاصرة ذات الأهمية الكبيرة وعلى الرغم من ذلك فإنه ، لا يلقى الاهتمام الكافي من المنظمات العامة في كثير من الأحيان . إن الزيادة السكانية والعولمة والتنمية وتقلبات أحوال الطقس والتحولات والتغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وغيرها من العوامل ، زادت من تعرض الناس إلى المخاطر ، وسلطت الضوء على الكوارث والأزمات ، سواء ما وقع منها بفعل عوامل طبيعية أو العوامل البشرية ، وأوضحت دور جميع المنظمات والمؤسسات العامة وواجبها ومسؤوليتها نحو إدارة الأزمات . هذا البحث يقدم تحليلاً لدور المنظمات العامة في إدارة الأزمات المعاصرة وإشكالياتها بفعل الطبيعة (الخالق) أو الإنسان ، وسوف يتم مراجعة النماذج المعاصرة بمراحلها المتعددة ، وهي تقييم الأخطار والوقاية والتخفيف والاستعداد لمواجهة والاستجابة والتعافي والمراجعة والتطوير وشرح لدور المنظمات العامة في مواجهة الأزمات .

يقع في كل سنة العديد من الكوارث الطبيعية والبشرية في دول العالم المختلفة ، على سبيل المثال في عام ٢٠٠٣م تسبب حوادث سوء الأحوال الجوية فقط في قتل ٧٥٠٠٠ (خمسة وسبعين ألف شخص) وخسارة ٦٥ مليار (خمسة وستين مليار دولار) ؛ نتيجة للدمار والخراب الذي سببته هذه الكوارث (Oslo,

(P.I., 2004) وزيادة على هذه الخسائر ، هناك آلاف من الضحايا والخسائر المالية التي سببتها الكوارث الأخرى مثل : الزلازل والأوبئة والأمراض المفاجئة وحوادث الطيران والسفن والقطارات وتسربات الزيت والغاز والحرائق ، كل هذه الأزمات أوجدت حالة من الاستعداد لدى المسؤولين لمواجهة هذه الأزمات وأثارها .

هذه الحالات من الأزمات يمكن وصفها بأنها تهديد للبشرية يثير حالة من عدم الإحساس بالأمن والخوف ؛ مما يتطلب سرعة المواجهة ، كما أنها تمثل تحديات كبيرة لجميع المنظمات العامة .

إن النماذج والتعاريف المعاصرة لإدارة الأزمات تعرف الأزمة بأنها عملية أكثر من حالة منفردة عابرة . وكما يؤكد (Bain and Hart, 2003, P.545) إن الأزمات عمليات متحركة وغير ثابتة وتسبب حالة من الفوضى ، وليست حوادث متناغمة ومتناسقة في الوقت والزمان . ولا تعد الأزمات مجرد تحدٍ للمنظمات العامة فحسب بل تمثل تحدياً للإنسان والاقتصاد والاجتماع والسياسة .

ويؤكد (Adger & Brooks, 2003 P.19 ; Dore & Etkins, 2003 P80) أن عدد الكوارث الجوية في تزايد بسبب التقلبات الجوية الكثيرة . وهناك تصور أن عدد الكوارث الواقعة بسبب البشر مثل : حوادث الطيران والتخريب المتعمد زادت نتيجة تعقيدات المجتمعات المعاصرة في العقدين الأخيرين ، وتبقى القضية الأهم أن عدد الضحايا من البشر المعرضين لهذه الأزمات في تزايد . وكما أكد (Perry, 1985, P.1) أن الأكثر خطورة من حدوث الكوارث هو أثارها ، على البشر أو الاقتصاد أو غيره مما ينتج عن هذه الكوارث .

هناك عدد من العوامل قد يساعد على تفاقم الأزمات مثل : زيادة السكان وزيادة التمدن وزيادة الاعتماد على التقنية مما يجعلها أكثر تعقيداً وصعوبة في إدارتها ومواجهتها ، ونتيجة لزيادة عدد الكوارث أصبح ضرورياً وملحاً العمل على التقليل من عددها وبذل جهود أكبر لإنقاذ الأنفس وتقليل التدمير للممتلكات والبنية التحتية والحد من تكاليف الأزمات أصبح أكثر أهمية من أي وقت مضى (Farazmand, 2001 P.7) .

وأصبح من واجب المنظمات العامة أن تكون في مقدمة المهتمين بمواجهة الأزمات سواء أكانت كبيرة أم صغيرة ، طبيعية أم بشرية ، وهذا يتطلب تدخلاً قوياً منها لمواجهة الأزمات كل حسب مسؤوليته في الحالات التي تكون فيها الأزمات بسبب أخطاء بشرية مثل حوادث الطيران وتسرب الزيت وانهار المباني ، وهناك أمل في أن المنظمات العامة ستتدخل لمعرفة أسباب الأزمات ومعالجتها حتى لا تتكرر أزمات متشابهة في المستقبل ، وفي الوقت نفسه مواجهة الآثار المترتبة على الأزمة المعنية ، ويشار إلى أن هناك أنواعاً أخرى من الأزمات البشرية مثل حوادث الشغب والتخريب المتعمد يتطلب تدخلاً عاجلاً واهتماماً أمنياً خاصاً .

وفي مقارنة مع حالات حوادث الأخطاء البشرية ، فإن المجتمعات لاتحمل المنظمات العامة مسؤولية حدوث هذه الأزمات التي تسببها الظروف الطبيعية عندما تكون الأزمات طبيعية بفعل الخالق ، ولكن المطلوب من المنظمات العامة هو التحرك الفعال والسريع لمواجهتها بصرف النظر عن مسببات الأزمات ، فالمنظمات العامة تتحمل مسؤولية معالجة الآثار الناجمة من هذه الأزمات سواء كانت في الأرواح أو ضياع الممتلكات أو غيرها مما يتعلق بالأمن الوطني .

وقد أكدت (Comfort, 2002, P.30) أنه عندما تحدث حوادث أليمة ولاتستجيب المنظمات العامة الاستجابة المطلوبة بكفاءة وفعالية ؛ فإن الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية تكون كبيرة . ولذلك فإن إدارة الأزمات مهمة وضرورية للمنظمات العامة التي يجب أن يكون دورها محدداً لمواجهة الأزمات . ففي بعض الحالات تكون المهمة الأساسية لبعض المنظمات العامة هي إدارة الأزمات والكوارث ، وفي حالات أخرى تحدد طبيعة الأزمة أو الكارثة نوع المنظمة المعنية ، هل هي منظمات صحية أو اجتماعية أو

اقتصادية أو غيرها سواء كانت المنظمات العامة ذات صلة مباشرة أو غير مباشرة بالأزمة ، وتعد الأزمات تحدياً واختباراً لقدرتها على المشاركة في مواجهة الأزمات .

هذا البحث يتناول العوامل البشرية والطبيعية للأزمات وآثارها المترتبة عليها ، وسيكون ذلك من خلال تقديم بعض النماذج المعاصرة لإدارة الأزمات ، وسيتم عرض وتحليل مراحل الأزمات وهي مرحلة تقييم الأخطار والوقاية والتخفيف والاستعداد والاستجابة والتعافي والمراجعة ودور المنظمات العامة في هذه العمليات .

ما يلاحظ في السنوات الأولى من العقد الأول من القرن الحادي والعشرين أن عدد الأزمات يزداد وتصبح أكثر تعقيداً وصعوبة مما يجعل الآثار المترتبة عليها أكثر جساماً وخطورة . ومن المتوقع إن جميع المنظمات العامة سوف تواجه عدداً من الأزمات في السنوات المقبلة ؛ ولذلك فمن الضروري أن تطور المنظمات العامة العلوم والمعارف والخبراء والدراسات اللازمة لإدارة الأزمات ، ويعد هذا البحث إضافة لتوسيع قاعدة المعلومات حول دور المنظمات العامة في إدارة الأزمات .

II الأزمات – إدارة الأزمات :

مفهوم الأزمة ضمن أدبيات إدارة الأزمات يستخدم عادة في مفاهيم الطوارئ والكوارث ويشعر بآثارها عادة من يواجه الأزمات التي تكون طوارئ أو كوارث .

يتفق (Perry, 1985, P.18) مع تعريف قديم للأزمة (Fritz, 1961, P. 655) وهو أن الأزمة حالة تحدث في وقت ومكان يكون المجتمع أو جزء من المجتمع معرضاً للخطر ويحدث ضياع للأفراد وممتلكاتهم ، ويكون النظام الاجتماعي مصدوماً بها بدرجة تؤثر في وظائف المجتمع الضرورية ، وهذا التعريف واسع الانتشار . وهناك عدد من الافتراضات الأساسية التي قام عليها هذا التعريف أو لها نظرية ووظائف المجتمع أو نظام المجتمع ، ويؤكد (Bain & Hart, 2003, P. 545) في هذا الصدد أن الأزمة تتطلب قدرات تزيد على قدرة المجتمع الذي يواجه الأزمة . والافتراض الآخر هو أن الأزمة تحدث في مكان ووقت محددين .

وتسائل (Tierney et al, P.3 2001) عن صلاحية هذه الافتراضات وأشاروا إلى أن طبيعة الأزمة ديناميكية وفوضوية ؛ لأنه لا يوجد أزمات مرتبة حسب الزمان والمكان ، فالأزمات قد تشتد في وقت وتضعف في أوقات حسب طبيعة الأزمة ومتطلباتها ، وتسببوا أيضاً عن الحكمة في تحديد وقت وزمان محدد للأزمة ؛ لأن حصر الأزمة في مكان ووقت محدد يستبعد بعض الأزمات العالمية التي لا تعرف مكاناً ولا زماناً مثل : تغييرات المناخ المستمرة والأوبئة التي يصعب علاجها والسيطرة عليها .

ولذلك جاء تعريف منظمة الصحة العالمية (WHO, 1999, P.5) للأزمة بأنها أية حدث يسبب دماراً أو وقوع ضحايا أو ينشر أمراضاً تتطلب عملاً سريعاً لإنقاذ المنطقة أو المجموعة المتأثرة بها . وعلى الرغم من أن المفاهيم الحديثة لمصطلح الأزمة تؤكد على تعريف الأزمة دون تحديد وقت أو مكان محدد ، إلا أن هناك تعريفات عديدة تؤكد على أهمية تحديد الوقت المناسب لمواجهة الأزمة ، فمثلاً يرى (Rosenthal, Charles & Hart, 1989, P.10) أن الأزمة عبارة عن نوع من أنواع الكوارث التي تعرف بأنها تهديد حقيقي للنظام الأساسي وللقيم في المجتمع ، وبمرور الوقت تؤثر في ظروف غير واضحة ؛ مما يستوجب اتخاذ قرارات حاسمة ، والضغط الزمني والاستجابة العاجلة أحد محاور مفهوم الأزمة سواء كانت تدريجية أو مفاجئة .

وكما يرى (Farazmand, 2001, P.3) أن الخاصية الرئيسية هي الشعور بضرورة الاستجابة العاجلة ؛ لأن كثيراً من الأزمات تتغير تغيراً جذرياً سريعاً فلا يمكن التنبؤ معه بسلسلة الحوادث المتوقعة والنتائج المحتملة ، وكذلك مفهوم ديناميكية الأزمة يتضمن مجموعة من الخصائص وهي الاستجابة العاجلة والغموض وعدم القدرة على التوقع ، والتعقيد والصعوبة في بعض الأزمات .

ويؤكد (Bain and t Hart, 2003, P.545) أن الأزمات المعاصرة تزداد تعقيداً ، وليست محددة بمكان وحدود معينة ، وتتشابك بسرعة مع مشكلات عميقة وتنتج آثاراً بعيدة المدى . إن الأزمات الحالية نتاج عمليات تمدين عديدة مثل العولمة والتحرر من القوانين والاعتماد الزائد على التقنية والاتصالات وأية خلل في أي من هذه النظم سوف يصعد بسرعة وبطريقة غير متوقعة من الأزمات وآثارها . وكما يرى (Carroll, 2001, P.466) يمكن حصر أسباب الأزمات فيما يأتي :

- ١ - المناخ
- ٢ - البشر .
- ٣ - الاتصالات والمواصلات .
- ٤ - الصحة .
- ٥ - العصيان المدني والاضطرابات .
- ٦ - الطاقة والوقود .

وربما تكون أكثر الطرق شيوعاً للتمييز بين الأزمات هو تقسيمها إلى أزمات طبيعية أو بشرية ، كما هو موضح في الجدول :

نوع الأزمة	أمثلة
طبيعية	مثل الأعاصير ، البراكين ، الطوفان ، الجفاف ، الحرائق ، الزلازل وغيرها مما لا يكون بسبب تدخل العنصر البشري .
بشرية	الأخطاء الناتجة عن الإهمال وسوء التصرف مثل : حوادث الطيران والقطارات والسفن وتسرب الزيت ، والإرهاب ، وانهيار المباني وغيرها .

على الرغم من أن التمييز بين الأزمات حسب طبيعتها كثير الدوران في الدراسات والأدبيات السابقة إلا أن هذا التمييز غير دقيق في بعض الأحيان غير ذي معنى ويعطى دلالات مختلفة ، والخط الفاصل بين الخطأ البشري والخطأ الطبيعي يصبح أكثر غموضاً عندما يكون هناك تعامل مستمر متزايد بين نشاطات البشر من جهة وعوامل البيئة الطبيعية ، فمثلاً يؤكد الجغرافيون وعلماء البيئة أن الجفاف وغيره من الأزمات الطبيعية تكون بسبب تدخل البشر في البيئة (Kouzmin, et al. 1995, P.26) فمثلاً عند قطع الأشجار من أعالي الجبال ؛ حتى يتمكن الإنسان من استخدامها في التوسع العمراني في المباني فإن ذلك سوف يسبب إنهيارها إذا حدثت أمطار غزيرة ، فهل يعد سكان هذه البيوت من ضحايا الطبيعة ؟ ومثلها الكوارث الجوية بسبب تقلبات الجو يمكن تصنيفها بأنها أزمات طبيعية ، وفي كثير من الأحيان يصبح الناس ضحايا أزمة طبيعية لأنهم اختاروا المعيشة والعمل بالقرب من أماكن ذات طبيعة خطيرة مثل من اختار السكن في منطقة معروفة بتعرضها للطوفان أو الزلازل (Waugh, 2000, P.107) .

قام (Perry, 1985, P.187) بتقديم نموذج مقترح لتصنيف الأزمات حسب خواصها وآثارها وحدد خمس خواص رئيسية للأزمات ، هي :

- ١ - الآثار المترتبة على الأزمة
- ٢ - سرعة الأزمة
- ٣ - مدة وآثار الأزمة
- ٤ - الآثار الجانبية
- ٥ - الاستعداد الاجتماعي لمواجهة الأزمة مستقبلاً

والجدول التالي يوضح هذا التصنيف :

الخاصية	الوصف والأمثلة
آثار الأزمة	آثار الأزمة أو مدى الأزمة ، يقصد به البعد المكاني للأزمة وإلى أي مدى يبلغ أثر الأزمة ، فهناك أزمات محدودة مثل انفجار سيارة أو انهيار مبنى أو حريق في مبنى ، وهناك أزمات أكبر تأثيراً مثل الفيضانات والحرائق وتسميم نظام المياه .
سرعة الأزمة	ترجع إلى أي مدى يكون هناك فترة للتهديد قبل حدوث انعكاسات الأزمة . فهناك تهديد تدريجي أو مفاجئ ، فالمفاجئ مثل الزلازل والحوادث النووية والانفجارات ، أما التدريجي السريع التدرج فمثل الفيضانات والعواصف ، والتدريجي البطيء التدرج مثل الأمراض والمجاعات .
مدة وآثار الأزمة	مدة وآثار الأزمة هي البعد الآخر للأزمة وتعرف بأنها طول المدة والآثار الحقيقية للأزمة ، في حين أن آخرين عرفوها بأنها المدة اللازمة لمعالجة الأزمة ، ففي بعض الأحيان تقع الأزمة لمدة ثوان تحدث في فترات متعاقبة بين (٥-٢٠) سنة مثل انفجار البراكين ، وهناك الآثار القصيرة المدى مثل الأعاصير ، والانفجارات ، وانهيار المباني ، وهناك الآثار البعيدة المدى مثل الحوادث النووية وحرائق الغابات والتلوث في الماء والهواء والغذاء .
الآثار الجانبية	كل الأزمات لها آثار مباشرة مثل حدوث وفيات وجرحى أو أي دمار تسببه الأزمات مثل الزلازل كما أن لها آثاراً جانبية مثل اشتعال الحرائق وتسرب المواد الخطرة المشعة .
الاستعداد الاجتماعي (التنبؤ)	شدة الأزمة وآثارها وصعوبة معالجتها يعتمد على مواجهة المنظمات العامة والمجتمع لها . فبعض الأزمات التي يمكن التنبؤ بها تشمل الأزمات المفاجئة مثل الأعاصير ، أو الأزمات التدريجية مثل المجاعات والفيضانات ، وعلى الرغم من أن الزلازل يمكن التنبؤ بأنها ستحدث في وقت ما في المستقبل إلا أن الاستعداد الاجتماعي يكون متدنياً بسبب صعوبة التنبؤ بموعد وقوع الزلازل بدقة ، وكذلك الحال مع الأزمات التي تحدث بفعل الإنسان ويكون الاستعداد لها متدنياً بسبب صعوبة تحديد موعد حدوثها .

يقدم العالم (Perry, 1985) نموذجاً ووصفاً مفيداً لفهم الأزمة خاصة آثارها، لكن الدراسات الحديثة بدأت في الاهتمام ليس بتأكيد أهمية الآثار الرئيسية والجانبية للأزمة فقط بل بآثارها غير المباشرة ، فآثار الخسائر غير المباشرة لبعض الأزمات تشمل البطالة والركود وانخفاض مستويات النشاط الاقتصادي والإنتاجي (Tierney et al, 2001, P.61) . فعلى سبيل المثال ، حوادث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١م كان لها علاقة مباشرة وتأثير في خطوط الطيران العالمية ؛ لأنها خلفت عدداً من الآثار غير المباشرة حاولت بسببها الحكومات زيادة إجراءات الأمن مما سبب بعض التأخير والمتاعب للمسافرين وكذلك رفع قيمة أسعار التذاكر .

ينظر إلى الأزمة على أنها عملية ديناميكية ليس لها حدود ولا زمان معين ، وعلى الرغم من تحديد عمليات ومراحل إدارة الأزمات التي تشمل تقييم المخاطر والوقاية والتخفيف ، والاستعداد ، والاستجابة والتعافي والمراجعة ، إلا أن الأدبيات المعاصرة ترى أن هذه المراحل متداخلة ، ولذلك توصف إدارة الأزمات بأنها عبارة عن دورة الأزمات بدلاً من مراحل إدارة الأزمات ، فدورة الأزمات تعني خلق نموذج يساعد على معرفة مسببات الأزمات كنتائج للتفاعل بين المخاطر الواقعة وتعرض المجتمع لها . واحتمالية حدوث الأزمات وخطورة آثارها يزيد مع قرب البيئة وتعرضها لمثل هذه المخاطر ، فعلى سبيل المثال عندما تقع الزلازل في مناطق لا يتوقع فيها حدوث زلازل ، يكون الناس معرضين للخطر والتهديد بسبب عدم استعدادهم وتهيؤهم بسكنى مبان مقاومة للزلازل ، ومن ثم ترتفع نسبة الوفيات والإصابات والخسائر ،

فالمخاطر والتعرض لها يشكلان عنصر المخاطرة في الأزمات ، وتعد مرحلة تقييم المخاطر والتعرض لها مرحلة مهمة في دورة إدارة الأزمات ، كما يوضح الجدول التالي .

عناصر إدارة الأزمات (دورة الأزمات)

العنصر	أمثلة
التخفيف والوقاية (المنع)	يشمل اتخاذ عمل لمنع الأزمة قبل حدوثها وتقليل الأخطار وتعرض الناس لها ويتطلب هذا تقييماً لهذه المخاطر .
الاستعداد للأزمة	لا يستطيع الإنسان أن يمنع كل الأزمات ، ولكن يمكنه اتخاذ خطوات للتقليل من آثار ومخاطر الأزمات قبل وقوعها ويشمل ذلك خطط الإخلاء .
الاستجابة للأزمة	يشمل جميع الخطوات المتخذة قبل وأثناء آثار ومخاطر الأزمة الرئيسية والجانبية ويشمل إنقاذ الضحايا وإخماد الحرائق وتقديم الرعاية الصحية .
التعافي من الأزمة	يشمل إعادة التأهيل والبناء البعيد المدى لآثار ومخاطر الأزمة المباشرة وغير المباشرة بهدف إعادة الوضع إلى الحالة الطبيعية .

كل عنصر في عملية إدارة الأزمات ذو صلة مباشرة بمرحلة من مراحل إدارة الأزمات ، سواء قبل الأزمة أو أثناء الأزمة أو خلال فترة العلاج من الأزمة .

قد يبدو أن هذه العمليات لإدارة الأزمات تحدث في ترتيب بعينه ولكن في الحقيقة لا يوجد خط واضح يفصل البداية عن النهاية ؛ فجميع عمليات تقييم المخاطر والوقاية والتخفيف والاستعداد والاستجابة والعلاج كلها عمليات متداخلة تحدث في دورة مستمرة ؛ لأن التقييم والاستعداد يبدأ مرة أخرى عند العلاج وقبل الأزمة وتوضيح الآثار يتم أثناء الأزمة وعند العلاج من الأزمة .

III منع الأزمة قبل حدوثها :

الوقاية والتخفيف في إدارة الأزمات يشمل التدخل الإنساني بهدف منع الأزمة قبل حدوثها ، أو على الأقل التقليل من أثارها السلبية ، والوقاية والتخفيف هما مرحلتان في دورة الأزمة قبل حدوث الأزمة ، وكذلك خلال فترة المعالجة .

وإنه من الأهمية بمكان أن تأخذ المنظمات العامة الريادة في مرحلة الوقاية والتخفيف ، ويجب أن تعتمد إستراتيجية الوقاية والتخفيف على سياسات التطوير المثلى ، ومراعاة حاجات وقيم المجتمع (Ozerdem & Barkat, 2000, P.430; Tandon, 2000, P.27) إن مرحلتي التخفيف والوقاية

تشتملان على ثلاث عمليات ، هي :

- ١ - عملية تقييم المخاطر .
- ٢ - عملية إستراتيجية الوقاية والتخفيف .
- ٣ - عملية التخطيط والاستعداد للمخاطر .

١ - عملية تقييم المخاطر :

هو مطلب أساسي للتخفيف في إدارة الأزمات ، ويتم في هذه العملية تحديد وتقييم المخاطر ، وتعرف المخاطر على أنها ظاهرة تسبب انقطاعاً أو دماراً للناس والبيئة المحيطة بهم (WHO, 1999, P.31). المخاطر ليست هي الحدث أو الأزمة نفسها ولكنها المتسبب في الأزمة ، فمثلاً الخطأ في تقدير الزلازل هو الخطر ، في حين أن التعرض في إدارة الأزمات هو إلى أي مدى يمكن أن تعاني مجموعة معينة من ضياع أو أذى بسبب مخاطر محددة ، وهناك عنصران للتعرض للمخاطر هما القبول أو المقاومة ، والقبول يعني العوامل - في المجتمع - التي تسمح بالخطر أن يسبب حالة طوارئ ، أما المقاومة فهي قدرة المجتمع على مواجهة الخراب الذي تسببه حالة الطوارئ والكوارث (WHO, 1999, P.30; Mcentire, et al, 2002, P.273)

عملية تقييم الخطر تتكون من مرحلتين هما : تحديد الخطر ، توصيف الخطر . وهناك عدد من الوسائل لتحديد الخطر منها : البحث في تاريخ الأزمات وحالات الطوارئ السابقة في هذا المجال ، وذلك بالاستعانة بالخبراء في مجال الكوارث الذين يمكن أن يتوقعوا ويحددوا الخطر من وجهة نظرهم ، وكذلك عمل استطلاع لمعرفة آراء الناس عن الأخطار في المجتمع ، وعمل دراسات ميدانية لمعرفة وتحديد الخطر ، وبمجرد التعرف على المخاطر تأتي مرحلة توصيف المخاطر من ناحية شدتها وحجمها ومدى تكرارها وآثارها المحتملة وتوقيت المخاطر . وإدارة الأزمات والكوارث بطريقة إنسانية تسمح بتقليل الخطر وآثاره . ثم تأتي الخطوة التالية وهي تقييم التعرض ، وتعرف بأنها درجة عالية من الخطر دون مقاومة تذكر (Mcentire, et al, 2002, P.273) ، وببساطة تعني مدى تعرض المجتمع إلى الخطر المحدد وتقييم العوامل التي يمكن أن تمنع أو تقلل من الخطر وتعد من أكثر المراحل تعقيداً وصعوبة ويتطلب ذلك توصيفاً للمجتمع وثقافته وتركيبته السكانية واقتصاده وبيئته المحيطة ، فهناك مجموعات أكثر عرضة للدمار بسبب مخاطر الزلازل من مجموعات أخرى تتعرض لمخاطر الإرهاب مثلاً أو ربما يكون جزء من المجتمع أكثر عرضة وتأثراً بهذه المخاطر من غيره ، فمثلاً الذين يسكنون على ضفاف الأنهار يكونون معرضين للفيضان أكثر من الذين يعيشون في الجبال ، وإذا مثلنا لعملية مقاومة الخطر فلنفترض أن مدينة معرضة لخطر الزلازل ينبغي عند تقييم التعرض للخطر ، أن ننظر إلى العوامل التي تساعد على منع أو مقاومة الأذى الناجم من الخطر ، سواء كان إنهيار مبانٍ أو طرق أو جسور وغيرها ، علماً بأن خبرة المجتمع السابقة في مواجهة الخطر في الأعوام الماضية تخفف من آثار الأزمة (Tierney, et al. 2001; Terry, 2001; Pinkowski, 2001) ، فالمجتمعات التي ليس لها خبرة أو ذاكرة حية بزلزل كبيرة ستكون معرضة للأذى أكثر من غيرها ممن يمتلك هذه الخبرة ، وبالمثل فإن الناس الذين يعيشون في مناطق معرضة للفيضانات يكونون في العادة أقل تأثراً بهذه المخاطر بسبب خبراتهم السابقة في مقاومة هذه الكوارث .

2 - عملية الوقاية والتخفيف :

بعد عملية تقييم المخاطر تأتي إستراتيجية منع أو محاولة تقليل الآثار الناتجة من الأزمة وهي عملية قابلة للتطبيق . إن الدراسات والتجارب السابقة أثبتت أن عملية الوقاية أو التخفيف من أصعب العمليات وأكثرها تعقيداً ، بسبب تشابك العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وقد يكون من السهولة بمكان الوصول إلى قائمة من الإستراتيجيات المطمئنة التي تقلل من مخاطر الأزمات وتعرض الناس لها ، ولكن الأصعب تحديد الإستراتيجية الأنسب للتطبيق . إن عوامل مثل الاعتمادات المالية والضغط الزمني تعد عائقاً لتطبيق الإستراتيجية المناسبة ، ويجب أن توضع الأولويات في مكانها الصحيح عند اتخاذ قرار معين ، وعملية تحديد الأولويات ووضعها في مكانها الصحيح عند تحديد الإستراتيجية هو أمر صعب ؛ لأن تصورات الخبراء مختلفة تجاه المخاطر المتعددة ، وهذا ما أشارت إليه بعض الدراسات . وعندما يكون الناس ذوي قناعة وإيمان واهتمام بأن الخطر المحدد يقع عليهم ؛ فإن ذلك يجعلهم يتعاونون مع المنظمات العامة إلى

- ٣- ترتيب الأولويات في الخطط والإستراتيجيات المناسبة ، ويشمل تحديد الإمكانيات وتوزيعها حسب الحاجة .
- ٤- ضرورة الاتصال بالمنظمات الأخرى ذات العلاقة حتى لو كانت هناك جهة معينة مسؤولة عن مواجهة الأزمة .
- ٥- الاتصال بالجمهور مهم وضروري ؛ للتخفيف من آثار الصدمة وما يتبعها أحياناً من فوضى وإصابات ؛ وذلك للتقليل من آثار الصدمة وتزويدهم بالمعلومات والملاجئ لتأمين سلامتهم .
- ٦- تعديل إستراتيجية الاستجابة للأزمة باستمرار ؛ للتغلب على التهديدات الجديدة بسبب الأزمة (*Koehler, Kress & Miller, 2001, P.300*) .

وتشير أدبيات الدراسات السابقة إلى أن غياب الإستعداد والتأهب للأزمة يعد عائقاً للاستجابة الفعالة ، وقد يؤدي هنا إلى التداخل والتخبط وعدم وضوح الأدوار والمهام فيتعارض العمل ويصبح مزدوجاً أو في اتجاهات متعاكسة . ويعد غياب التنسيق داخل المنظمات العامة مع نفسها أو مع المنظمات الأخرى عائقاً رئيسياً للاستجابة الفعالة .

ويضاف إلى ذلك التعقيدات والثقافة البيروقراطية لبعض المنظمات والمؤسسات العامة وكلها عوائق تمنع من الاستجابة الناجحة لمتطلبات الأزمة ، كما أن عدم التوافق بين عمل المؤسسات والمنظمات العامة من جهة وتوقعات الجمهور من جهة أخرى ؛ يقلل من فعالية الاستجابة ونجاحها .

وقد ذكر (*Schnieder, 1995, P.57*) أن هناك ثلاثة عوامل تشارك في تحديد وتقليل الفجوة بين المؤسسات والمنظمات العامة من جهة والجمهور من جهة أخرى ، وهذه العوامل هي :

- ١- حجم الأزمة ، فكلما كانت الأزمة شديدة كانت الفجوة أكبر .
- ٢- الاستعداد للأزمة ، فكلما كانت المنظمات على استعداد نقل الفجوة بينها وبين الجمهور .
- ٣- تعاون وتطوع أفراد المجتمع مع المؤسسات العامة يساعد على تقليل الفجوة .

V التعافي من الأزمة والمراجعة :

تهدف عملية التعافي والعلاج لدورة الأزمات إلى توضيح الآثار المستمرة الرئيسية والجانبية ، وكذلك توضيح الآثار غير المباشرة للأزمة ، ثم مساعدة المجتمع في العودة إلى وضعه الطبيعي قبل الأزمة ما أمكن (*Stehr, 2001, P.420 ; Furlong & Scheberle, 1998, P.375*) وقد تتطلب المعالجة سنوات حسب شدة الأزمة ومداهها ، ثم تأتي مرحلة المراجعة التي تهدف إلى تقييم الاستجابة للأزمة ومدى فعاليتها وإمكانية تطوير أو تعديل الخطة لتقييم المخاطر .

وقد أكدت الدراسات (*Schwartz & Sulitzeanu-Kenan, 2004, P.95*) أن الآثار التالية والناجمة من الأزمة تعد فرصة للمراجعة وإعادة تقييم مدى فعالية الإستراتيجيات والخطط السابقة ، وقد يكون المجتمع واعياً بالمخاطر إذا كانت المنظمات والمؤسسات العامة قادرة على تأمين الموارد اللازمة لتنفيذ الإستراتيجيات المناسبة للأزمة .

إن حجم الأزمات وتكرارها ومداهم يعد تحدياً للمنظمات والمؤسسات العامة ؛ لأن عليها مسؤولية أمام المجتمع لمعالجة آثار الأزمات . إن الأفراد في جميع الثقافات يتوقعون من منظمات ومؤسسات القطاع العام التفاعل والتعامل المناسب عند وقوع الأزمة ، وعليها أن تكون مستعدة لإدارة الأزمات التي تشتمل على أكثر من الاستجابة للأزمة حين وقوعها . في النهاية إن عملية إدارة الأزمات الفعالة هي عملية شاملة تشمل دورة الأزمة وتداخل مراحلها من تقييم المخاطر والوقاية والاستعداد والاستجابة والعلاج والتعافي والمراجعة ؛ حتى تكون قادرة على تحقيق جميع الأعمال المنوطة بها بما يساعد على تجنب الأخطار المترتبة على الأزمات ومنع وقوعها أو على الأقل التقليل من آثارها ونتائجها .

REFERENCES

- Adger, W. Neil & Brooks, Nick. 2003.** Does global environmental change cause vulnerability to disaster? In Mark Pelling (Ed.), *Natural Disasters and Development in a Globalizing World* (pp. 19-42). London: Routledge.
- Bain, Arjen & t' Hart, Paul. 2003.** Public leadership in times of crisis: mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.
- Boddy, Jonathan. 2002.** It could happen to you. *Safety & Health Practitioner*, 20(5), 32-36.
- Carroll, John. 2001.** Emergency management on a grand scale. In Ali Farazmand (Ed.), *Handbook of Crisis and Emergency Management* (pp. 463-480). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Comfort, Louise K. 2002.** Managing intergovernmental responses to terrorism and other extreme events. *Publius*, 32(4), 29-51.
- Farazmand, Ali. 2001.** Introduction – Crisis and emergency management. In Ali Farazmand (Ed.), *Handbook of Crisis and Emergency Management* (pp. 1-9). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Fritz, Charles E. 1961.** Disasters. In R.K. Merton & R.A. Nisbat (Eds.), *Contemporary Social Problems* (pp. 651-694). New York: Harcourt.
- Furlong, Scott R. & Scheberle, Denise. 1998.** Earthquake recovery: gaps between norms of disaster agencies and expectations of small businesses. *American Review of Public Administration*, 28(4), 367-389.
- Hills, Alice. 2002.** Responding to catastrophic terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 25, 245-261.
- Koehler, Gustav A; Kress, Guenther G.; & Miller, Randi L. 2001.** What disaster response management can learn from chaos theory. In Ali Farazmand (Ed.), *Handbook of Crisis and Emergency Management* (pp. 293-308). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Kouzmin, Alexander; Jarman, Alan M.G.; & Rosenthal, Uriel. 1995.** Inter-organizational policy processes in disaster management. *Disaster Prevention & Management*, 4(2), 20-39.
- Levitin, Howard. 1998.** Preparing for terrorism: what every manager need to know. *Public Management*, 80 , 4-9.
- McEntire, David A. & Fuller, Christopher; Johnston, Chad W. & Weber, Richard, 2002.** A comparison of disaster paradigms: the search for a holistic policy guide: *Public Administration Review*, 62(3), 267-282.
- Oslon, Elizabeth. 2004,** May 18. Unnatural weather, natural disasters: a new UN focus. *New York Times*, p.1.

- Orton, Stephen; Umble, Karl; Davis, Mary V.; Porter, Janet E.** Disasters and bioterrorism: does management training develop readiness? 2002. *Public Health Reports*, 117(6), 596-599.
- Ozderdem, Alpaslan & Barakat, Sultan, 2000.** After the Marmara earthquake: lessons for avoiding short cuts to disasters. *Third World Quarterly*, 21(3), 425-439.
- Perry, Ronald W. 1985.** *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*. Greenwich: JAI Press.
- Pinkowski, Jack. 2001.** Planning for prevention: emergency preparedness and planning to lessen the potential for crisis. In Ali Farazm and (Ed.), *Handbook of Crisis and Emergency Management* (pp. 723-736). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Rosenthal, Uriel; Charles, Michael T.; 'T Hart, Paul (Eds.). 1989.** *Coping with Crisis: The Management of Disasters, Riots & Terrorism*. Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher.
- Schneider, Sandra K. 1995.** *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Schneider, Sandra K. 1998.** Reinventing public administration: a case study of the federal emergency management agency. *Public Administration Quarterly*, 22(1), 35-57.
- Schwartz, Robert & Sulitzeanu-Kenan, Raanan. 2004.** Managerial values and accountability pressures: challenges of crisis and disaster. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 79-102.
- Stehr, Steven D. 2001.** Community recovery and reconstruction following disasters. In Ali Farazmand (Ed.), *Handbook of Crisis and Emergency Management* (pp. 419-432). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Tandon, O.P. 2000.** Disaster management an integrated approach for disaster preparedness, mitigation and awareness. In R.B. Singh (Ed.), *Disaster Management* (pp. 25-31). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Terry, Francis R. 2001.** The role of technology and human factors in emergency management. In Ali Farazmand (Ed.), *Handbook of Crisis and Emergency Management* (pp. 327-338). New York: Marcel Dekker, Inc.
- Tierney, Kathleen; Lindell, Michael K.; & Perry, Ronald W. 2001.** *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington D.C. Joseph Henry Press.
- Waugh, William L. 2000.** *Living with Hazards, Dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management*. Armonk. NY: M.E. Sharpe.
- World Health Organization (WHO). 1999.** *Community Emergency Preparedness: A Manual for Managers and Policy-Makers*. Geneva: World Health Organization.