

الأطر التنظيمية والآليات العملية لإدارة الأزمات في الجزائر

Organizational frameworks and operational mechanisms for crisis management in Algeria

فريدة بوبكري،^{*1} جامعة محمد لمين دباغين – سطيف 02 (الجزائر)، farida182017@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-1760-6411>

2024-12-02	تاريخ القبول	2024-06-07	تاريخ الاستلام
------------	--------------	------------	----------------

ملخص

تتعدد الأماكن وتختلف الأزمنة، وتصنف الأزمات بأنواعها وخصائصها ومجالات تأثيرها، وأيضا بما تخلفه من دمار، وانتكاسة وتضرر بل وتخلف اقتصادي، كما تعد ضربة مفاجئة للميزانيات القطاعية والمتهالكة في أصلها، لنسجل العودة الاضطرارية إلى نقطة البداية، وللاستجابة والتدخل السريع من أجل تسييرها رسمت السياسات ونفذت البرامج، وارتقت لتكون في خانة التخطيط الاستراتيجي، شرحت بقوانين، وأتبعت بتعليمات لتسيير الموارد البشرية والتحكم فيما توفر من وسائل، ووضحت بمحاكاة ميدانية لتكتمل خريطة التسيير الميداني والكلي للأزمة، بمعرفة مسبباتها، ومراقبة تطوراتها، واعتبارها تجربة مهمة لتوضع في خانة ملف محفوظ بلغة الإدارة، ليتجدد مجال التعامل مع أزمات جديدة وفق معطيات قد تتشابه على الورق فقط، لذا وإلقرار نجاح تسيير الأزمة لابد من وجود جانب التنسيق أولا بين جميع الفاعلين بقطاعاتهم وتدريباتهم، وكذا التنسيق بين ما هو نظري، قانوني، وما هو ميداني بالرفع من مستوى المرونة ودرجات التحكم، واتخاذ القرار في حينه بالاعتماد على كل المعطيات الحاصلة و المؤثرة على منحى الأزمة والاستفادة من كل مراحل حدوثها.

الكلمات المفتاحية: الأزمات؛ إدارة الأزمات؛ الآليات العملية؛ الأطر التنظيمية.

Abstract

There are many places and different times, and crises are classified according to their types, characteristics, and areas of impact, as well as the destruction, setback, damage, and even economic backwardness they cause. It is also considered a sudden blow to the sectoral budgets, which are already dilapidated. Let us record the forced return to the starting point, and the rapid response and intervention in order to manage it. Policies were drawn up and implemented. The programs were elevated to the category of strategic planning, explained with laws, followed by instructions for managing human resources and controlling the available means, and clarified with field simulations to complete the map of the field and overall management of the crisis, knowing its causes, monitoring its developments, and considering it an important experience to be placed in the category of a file saved in the language of administration. So that the field of dealing with new crises is renewed according to data that may be similar on paper only, so in order to confirm the success of crisis management, there must be coordination first among all actors in their sectors and training, as well as coordination between what is theoretical, legal, and what is field-based by raising the level of flexibility and degrees of control. And make a timely decision based on all the data that occurs and affects the curve of the crisis and benefit from all stages of its occurrence.

Keywords: Crises; Crisis Management f; operational mechanisms; Organizational.

* المؤلف المراسل

مقدمة

العلاقة بين الجوانب النظرية والتطبيقية ليست مشكلة بحثية أكاديمية فحسب، بل تمتد جذورها إلى جوانب إدارة الأزمات والتوفيق بين ما هو قانوني تشريعي، ونظري محفوظ في الجرائد الرسمية، وبين ما يمليه الواقع من شروط وفق مستجدات في الغالب لا تكون حتى في الحسبان، أو لم تتطرق إليها بعد النصوص القانونية ما يحتم التسيير المرن وبأقل الأضرار، بل وتطوير معالجتها لتكون نموذجا يقتدى به سواء في الأزمات المشابهة التي تحدث بسبب توفر المعطيات نفسها، وحتى تتقارب على مستوى النتائج والمخرجات.

فمع التغيرات والتطورات الحاصلة تعددت الأزمات وتنوعت وأصبحت كثيرة الحدوث وفي كل الأزمنة ما توجب إعادة النظر في طرق التعامل معها من خلال وضع خطط واقعية تتمكن من مجابقتها والحد من انتشارها وتوسعها، فالجزائر تولى اهتماما كبيرا لموضوع الأزمات والكوارث، وتم العمل على إعداد نصوص قانونية وتشريعية وتنظيمية تحدد آليات الوقاية والتدخل من أجل تسيير الأزمات والكوارث، فتلك المخططات التي تعد سنويا في مختلف المؤسسات على المستوى المحلي والوطني، والتي تتطلب التحيين الدوري لها للتأكد من مدى جاهزية مواردها البشرية والمادية، والوقوف كذلك على درجة التنسيق العملياتي بين مختلف القطاعات وتحديد دورها في أثناء حدوث الكوارث والأزمات، لهذا تم التطرق في هذه الدراسة لمجموعة من المفاهيم حول عنصر الأزمات، وكذا عناصر تخص التخطيط، والتنسيق العملياتي، وأيضا توضيح مجموع المخططات التي اعتمدها وتخص قوانين آخر السنوات، وهي توضح طرق معالجة الأزمات والوصول إلى النتائج المطلوبة، إذ نسعى من خلالها إلى معرفة الإجابة عن الإشكالية التالية: ما هي الأطر التنظيمية والآليات العملية المتبعة في الإدارة الجزائرية أفي ثناء حدوث الأزمات؟ وما مدى فعاليتها الميدانية؟

أولا: إدارة الأزمات بين المفهوم والتخطيط الهيكلي

ان الدمار والخسائر التي خلفها الأزمات والكوارث في أثناء حدوثها كبيرة وتمس الأفراد والمؤسسات والممتلكات، فمن السمات التي تميز عصرنا الحالي هي الحدوث المفاجئ للأزمات على اختلاف درجة قوتها، لهذا أصبحت المؤسسات تتنبه لهذه الحالات الطارئة وتعمل على رسم خطط يتم بها التدخل في أثناء حدوث الأزمات بغرض إدارتها وتسييرها والخروج منها بأقل الأضرار، ولهذا ففعالية هذه الخطط والمخططات يبرز وتظهر فعاليتها في أثناء التطبيق أو المعالجة للحالات الطارئة التي تتطلب السرعة في التنفيذ والسرعة في اتخاذ القرار، وسيتم التعرض في هذا العنصر لمجموعة من المفاهيم المتعلقة بموضوع المقال، وكذا توضيح عناصر أخرى مرتبطة بالأزمة وكيفية التخطيط لإدارتها.

1. الأزمة

قدمت عدة تعريفات للأزمة وهذا باختلاف الباحثين وباختلاف توجهاتهم من جهة، وبالنظر لطبيعة المجال الذي تحدث فيه الأزمة من جهة أخرى.

- **الأزمة في اللغة:** تعني «الشدة والقحط، وهي مأخوذة من الفعل أزم وتشير إلى موقف أو حالة طارئة واستثنائية مغايرة للمجرى العادي للأمور» (أحمد، 2013: 13)

أما ترجمة الأزمة باللغة الإنجليزية Crisis فتعني:

- "حالة خطيرة وحاسمة أو نقطة تحول.

- أوضاع غير مستقرة في الشؤون السياسية، أو الاقتصادية، أو العالمية والتي يوشك أن يحدث فيها تغيير حاسم

- تغيير فجائي في مرض مزمن، إما للتحسن، أو للتدهور، إذن يعد موقف الأزمة تغيير فجائي في حالة أو موقف ما أو عمل ما سواء اتجه هذا التغيير للأحسن أو الأسوأ" (الشعلان، 2011: 25)

أما من الناحية الاصطلاحية فالأزمة تعرف بأنها: "وضع قلق ومتوتر وخطير بكل المعايير، وهي تترك آثارها الهامة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والإعلامية للمجتمع، ولذلك فإن الأزمة كمتغير هام تحمل معطيات جديدة وتستدعي استجابات معينة، كما تتطلب ممارسات معينة" (خضور، 2012: 31)

فهذا الحدث الفجائي تكون نتائجه كبيرة وغير متوقعة تنعكس على كل مؤسسات المجتمع وحتى على أفرادها، مما يتطلب المعالجة السريعة والتدخلات الفورية لمعالجته بالطرق المعروفة والامكانيات الموجودة.

فموقف الأزمة يتطلب معالجة محددة على أساس المجال الذي تحدث فيه، وما تخلفه من آثار يتوجب التعامل معها وإدارتها، كونها تعد تهديدا خطيرا لأهداف وقيم ومعتقدات وممتلكات الأفراد والمنظمات والدول فتفرض قصورا وحتى حدوث أخطاء في أثناء عملية اتخاذ القرار.

فالأزمة في كل التعريفات التي قدمت حولها ترتبط بالفجائية والتهديد، وتخلف نتائج سلبية خاصة أنها تحدث في وقت قصير يصاحبه صعوبة معالجتها وإدارتها، بالنظر لعدم التحضير لها ونقص الإمكانيات المناسبة التي تسمح بالسيطرة عليها، لهذا فهي تقدم على أنها وضع أو مرحلة من الخطر تحدث حالة من الذهول تجعل الذي يتعرض لها في حالة خوف وجهل لكيفية التعامل معها؛ لأنها تتجاوز قدرة الأفراد لما تحدثه من دمار مفاجئ للممتلكات والموارد على اختلافها.

2. إدارة الأزمات

يعرف وصفي الهزايمة إدارة الأزمات بأنها «تقنية تستخدم لمواجهة الحالات الطارئة أو التخطيط والتعامل مع الحالات التي لا يمكن تجنبها، وإجراء التحضيرات اللازمة المتنبئ بحدوثها بغرض التحكم في الإجراءات الضرورية لمنع حدوثها وتفاديها، أو تلطيف آثار حدوثها أو التحضير لها لمواجهتها» (الهزايمة، 2004، ص 27)

كما تعرف بأنها "علم وفن تجنب مواجهة الحالات الطارئة والمفاجئة بسرعة وكفاءة وفاعلية عن طريق استخدام الوسائل العلمية في التنبؤ بالأزمة قبل وقوعها بهدف منع حدوثها أو التخفيف من حدوثها في حالة حدوثها وذلك من خلال التخطيط" (العدوان، 2013: 90)

فإدارة الأزمة تعبر عن مجموعة من الإجراءات والعمليات الهادفة إلى السيطرة على مختلف الأزمات الممكنة الوقوع، وتوفير الآليات المناسبة للحد من تفاقمها وتطورها، باستخدام الأساليب العلمية المتطورة والموارد البشرية المؤهلة لإدارتها، لأن النجاح في السيطرة عليها يعتمد على ثلاثية: المورد البشري المؤهل - الوسائل المادية - التخطيط لإدارة الوقت في أثناء التدخل لتسيير الأزمات- كل هذا للسيطرة عليها والخروج بأقل الأضرار.

3. التخطيط

يعد التخطيط أحد أهم الوظائف الرئيسية في الإدارة، وتبرز أهميته من خلال التركيز والعمل على رسم مستقبل المؤسسة، فهو عملية مقصودة مبنية على أساس من الدراسة العلمية والتفكير والتدبير التي تهدف إلى الوصول لتحقيق أهداف معينة سبق تحديدها في ضوء احتياجات المستقبل وإمكانيات الحاضر.

4. التنسيق العملياتي

يعد التنسيق من بين أهم العمليات الإدارية التي تساهم في خلق الانسجام والتعاون وتحقيق التكامل بين مختلف المهام، إلى جانب توظيف الخبرات المناسبة في أثناء العمل خاصة وقت الأزمات التي تتطلب ضرورة التنسيق بين الأطراف المعنية بهدف توحيد الجهود واختيار الطرق والآليات المناسبة للعمل والتدخل لإدارة المواقف الطارئة.

ثانيا: الأزمات بين التخطيط والتنسيق العملياتي

إن الأزمات التي تحدث لا تدار بعشوائية أو بالصدفة، بل يجب التخطيط لكل الظروف لإدارة الموقف بنجاح، لهذا لا بد من التحديد المسبق لما يجب عمله، وكيفية القيام به، ومتى، ومن الذي سيقوم به، ومن هذا فإن التخطيط يكون عادة مرتبطا باحتمالات الأزمات، إذ ينبغي استخدام التخطيط الاستراتيجي كأداة منهجية للتعامل مع الأزمات وقت حدوثها أو حين ظهور اشارات تدل على أنها ستحدث، لأن التخطيط العلمي الذي يركز على مؤشرات ميدانية واقعية حقيقة مدروسة يساعد على تحديد سبل التعامل مع الأزمات ويوفر الجهد والموارد البشرية والمالية المطلوبة للتعامل مع مثل هذه الحالات.

ويرتبط الهدف من التخطيط للأزمة رفع الكفاءة الإدارية للموارد البشرية، وتحقيق أحسن النتائج في ظل بيئة متغيرة، وفي هذه الحالة يمثل الوقت عنصرا هاما عند حدوث الأزمات، ولذلك فإن التخطيط للأزمة في مرحلة مبكرة يتيح السرعة في التعامل معها، ولاشك أن استمرار الوقت والتعامل معه بحرص يمثل عاملا هاما في نجاح الجهود المبذولة لإدارتها، ويتطلب التخطيط للطوارئ أو الأزمات خبرات ومهارات تخطيطية عالية، لهذا يؤكد **أكفور** على أن "عدم متابعة تنفيذ الخطط ولم يكن هناك نقاط فحص محددة مسبقا فإن التخطيط للطوارئ يصبح عديم الجدوى" (بيومي، 2013: 328)، لأن مخططات الأزمات المكتوبة سوف لا يكون لها قيمة ما لم يتم تنفيذها في الزمن المطلوب ونادرا ما تحدث الأزمات تماما كما هو متوقع، الأمر الذي يخلق صعوبات خاصة أمام متخذ القرارات الذي يضع خطة الطوارئ موضع التنفيذ.

ويعتمد التنسيق العملياتي لإدارة الأزمات على مجموعة من الأسس العلمية التي تتمثل في:
(مهنّا، 2004: 280)

- تحديد وتقييم المخاطر والتهديدات المحتملة من خلال التحديد الكامل لكافة المخاطر والتهديدات المختلفة، التي يمكن أن ترتبط بنشوب أزمات.
- المعلومات والتقديرات الصحيحة اللازمة للخطة التي تعد أهم عنصر لإعداد الخطة مع مراعاة أن تشمل هذه المعلومات نوعية تفصيلية ودقيقة.
- ضمان وجود نظام اتصالي فعال مرتبط بالأزمة.
- التنسيق والاستفادة من امكانيات وقدرات القطاعات المختلفة من خلال تصميم خطط مشتركة يتم فيها تحديد آليات التدخل وأسس القيادة وموارد ومعلومات الخطة وبرامج التدريب على الخطة كما تظهر أهمية التنسيق المشترك في تسيير وإدارة الأزمات من خلال تبادل المعلومات وتوفير الأدوات والإمكانيات اللازمة للتدخل إزاء أي تهديد يؤثر على المجتمع وأفراده ومؤسساته، وكل قطاع أو مؤسسة تسعى لنجاح عملية التخطيط لإدارة الأزمات حيث تقوم بما يلي: (اللوزي، 2002: 203)

- "إجراء دراسة تحليلية شاملة بهدف التعرف على أوضاع المنظمة بصورة كاملة
 - محاولة التنبؤ بالمشكلات المستقبلية والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها
 - دراسة العمليات التنظيمية كاملة باستخدام منهجية علمية لتحديد مواطن المخاطر والأزمات
 - الاستفادة من خبرات التنظيم السابقة في كيفية رصد المخاطر والتصدي للأزمات المتوقعة".
- ثالثا: آليات ومخططات إدارة الأزمات في الجزائر

الجزائر شأنها شأن الدول الأخرى عملت على سن تشريعات وقوانين ومراسم تنظيمية تحدد كيفية التخطيط والتعامل مع المخاطر والكوارث والأزمات التي يمكن أن تعاني منها الجزائر (سيتم تحديدها في جدول لاحق).

فمجمال الإحصائيات تؤكد أن الجزائر تعرضت لمخاطر وكوارث كبرى خلفت أزمات في كل المجالات والميادين وتطلبت عملية إعادة التأهيل والبناء والاندماع سنوات أعنفها كان زلزال الشلف زلزال 21 ماي 2003 بولاية بومرداس مخرلا أكثر من 2287 قتيلا وجرح أكثر من 11452 جريحا وتشريد 17000 شخص، كذلك فيضانات باب الواد 10 نوفمبر 2002 فخلال 48 ساعة تهاطل ما يفوق 120 ملم، هذه الأمطار كانت كافية لأن تغرق باب الواد في سيول جارفة مخرلة كارثة إنسانية حقيقية (حوالي 729 قتيلا آلاف العائلات المنكوبة دون إهمالنا للجانب المادي إذ إن الخسائر كانت بالملايين).

وبالنظر إلى ما تخلفه هذه الكوارث والأزمات ارتأت الجزائر إعداد دليل مخططات تنظيم النجدة والتدخل في أثناء الأزمات على المستوى الوطني، والولائي والبلدي، تركز في عملية إعدادها على الإحصائيات التاريخية الواقعية، وبمراعاة خصوصية كل منطقة من خلال تحديد نوع الأخطار والأزمات الممكنة الحدوث، فيتم إعداد هذه المخططات استنادا للواقع بخرائط موضوعية، والجدول التالي يوضح أهم الأخطار والكوارث التي عرفتھا الجزائر:

جدول رقم (01) يوضح أهم الكوارث التي عرفتھا الجزائر

التاريخ	الموقع	نوع الكارثة	الضحايا والأضرار
1891.01.15	قورايا (ولاية بجاية)	زلزال بقوة 07.5	أكثر من 38 قتيلا وخسائر كبيرة في البنايات
1910.06.26	مدينة سور الغزلان	زلزال بقوة 06.6	أكثر من 30 قتيلا وخسائر كبيرة في البنايات
1922.08.25	برج أبو الحسن الجزائر	زلزال بقوة 05.1	قتيلان وخسائر في البنايات
1960.02.21	مسيلة	زلزال بقوة 05.6	أكثر من 47 قتيلا وخسائر في البنايات
عام 1983	تيزي وزو	حريق الغابات	06 قتلى، 29 جريحا، إتلاف 1800 هكتار
1985.10.27	قسنطينة	زلزال بقوة 05.9	10 وفيات وخسائر مادية
أوت 1988	ورقلة	انفجار مركز لملا قارورات غاز البوتان	10 قتلى، و05 جرحى
1989.10.29	جبل شنوة (ولاية تيبازة)	زلزال بقوة 06	22 قتيلا وخسائر مادية
صيف 1993	تيزي وزو	حريق الغابات	08 قتلى، إتلاف 12000 هكتار
1994.08.18	معسكر	زلزال بقوة 05.4	171 وفاة، 290 جريحا و1000 مبنى محطم
صيف 1994	بجاية	حريق الغابات	12 قتيلا، إتلاف 12000 هكتار
1994	تيزي زوز	حريق الغابات	11 قتيلا، 43 جريحا، إتلاف 1400 هكتار
1994.09.23	برج بوعريريج	فيضانات	16 وفاة، وأضرار قدرت بـ 10.000.00 دج
1998.03.03	سكيكدة	انفجار أنبوب نقل الغاز	07 قتلى، 44 جريحا، تدمير 10 مبان وتضرر 50 مسكنا
1999.12.22	عين تموشنت	زلزال بقوة 05.8	28 وفاة و25000 منكوب
2003.03.06	تمنراست	تحطم طائرة مدنية	103 قتلى

2008.09.01	غرداية	فيضانات	43 وفاة، تضرر أكثر من 3000 مبنى
2011.01.10	البيض	فيضانات	11 قتيلا وأضرار في عدة مبان
2014.02.11	أم البواقي	تحطم طائرة عسكرية	102 قتلى
2018	الجزائر العاصمة	فيضانات	توقفت بسببها حركة السير وسط العاصمة
2018.04.11	بوفاريك (البليدة)	سقوط طائرة عسكرية	257 قتيلا
2020	كل ولايات الجزائر	وباء عالمي (فايروس كورونا)	نسبة كبيرة من المتوفيين

المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية

<https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>

1.3. مخطط تنظيم المقاييس

نقصد بالمقاييس كل المؤسسات التي خول لها القانون بالتحضير والتدخل بإمكانياتها البشرية والمادية المختلفة في مختلف الكوارث والأزمات التي تحدث في الجزائر ويعرف مقياس التدخل في المادة رقم 02 من المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 المؤرخ في 02 فيفري 2019 الذي يحدد كيفيات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها بأنها "تنظيم الموارد البشرية والمادية اللازمة أو للتكفل وتسيير كل جانب خاص من الكارثة". (المقاييس محددة في الجدول رقم 02).

ويتكون مخطط تنظيم المقاييس من 14 مقياسا حسب المادة رقم 43 من المرسوم التنفيذي رقم 19 - 59 المؤرخ في 02 فيفري 2019 وتتمثل فيما يلي:

- **مقياس الإسعاف والإنقاذ: module secours et sauvetage** رئيس المقياس هو مدير الحماية المدنية، مكلف بكل العمليات الضرورية من أجل حماية الأشخاص والممتلكات.

- **مقياس الأمن والنظام العام: module sécurité et ordre public** رئيس المقياس هو رئيس الأمن الولائي، قائد مجموعة الدرك الوطني، مكلف في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها ضمان أمن الأشخاص والممتلكات والمحافظة على النظام العمومي ومحاربة المخالفة داخل المنطقة المنكوبة، يقوم بتنظيم تنقل الأشخاص والممتلكات داخل المنطقة المنكوبة.

- **مقياس العلاج وحفظ الصحة: module sains médicaux et maintenir** رئيس المقياس هو مدير الصحة والسكان، مكلف بضمان كل العمليات المتعلقة بالصحة العمومية، وأخذ كل الإجراءات الوقائية من الأمراض والأوبئة ومراقبة المواد الغذائية ونظافة المحيط والنظافة الفردية والجماعية، وكذلك التحولات الصحية.

- مقياس الخبرات والإرشادات*: module expertises et conseils مدير المقياس هو مدير تنظيم الشؤون العامة، مكلف بإعطاء آراء تقنية في الوسائل المحددة ويوضح قرارات مسؤول قيادة عملية الإسعافات.
 - مقياس المعدات والتجهيزات المختلفة*: module matériel et équipement مدير المقياس هو مدير الإدارة المحلية، مكلف بتزويد جهاز الإسعافات بالوسائل المختلفة التي ليست من صلاحيات المقياس.
 - مقياس المواصلات السلوكية واللاسلكية*: module liaison et télécommunication مدير المقياس هو مدير البريد والمواصلات، مكلف بتزويد جهاز تنظيم الإسعافات بوسائل الاتصال والمواصلات وتصلح الشبكة العمومية للبريد والمواصلات قدر الإمكان.
 - مقياس الإعلام*: module information مدير المقياس رئيس ديوان الوالي، مكلف بضمان الإعلام في المنطقة المنكوبة، يحرر البيانات الرسمية من مركز القيادة العملي للمنطقة المنكوبة.
 - مقياس الإسكان المؤقت*: module recasement provisoire مدير المقياس هو مدير التعمير والبناء، مكلف بإيواء السكان المنكوبين، يثبت شروط استعادة البنايات المتأثرة بالكارثة.
 - مقياس التموين والتغذية والإسعافات العينية*: Module approvisionnement en alimentation et secours en nature: مدير المقياس هو مدير منافسة الأسعار، مكلف بتقييم وتوفير الاحتياجات الغذائية للفرق المكونة لجهاز تنظيم الإسعافات، وكذلك سكان المنطقة المنكوبة.
 - مقياس النقل*: module transport مدير المقياس هو مدير النقل، مكلف بتدعيم جهاز الإسعافات بوسائل النقل المختلفة.
 - مقياس الري*: module hydraulique مدير المقياس هو مدير الري، مكلف بتموين المنطقة المنكوبة بالمياه الصالحة للشرب، وهذا يضمن بالتنسيق مع المصالح المعنية.
 - مقياس الأشغال العمومية*: module travaux publics مدير المقياس هو مدير الأشغال العمومية، مكلف بتدعيم جهاز الإسعافات بكل وسائل الأشغال العمومية.
 - مقياس الطاقة*: module énergie مدير المقياس مدير الطاقة والمناجم، مكلف بضمان التزويد بالمواد الطاقوية لفائدة أجهزة الإسعافات والسكان.
 - مقياس تقييم الحصيلة*: module évaluation et bilan مدير المقياس هو مدير التخطيط وتهيئة المحيط، مكلف بالتنسيق مع مسؤولي المقياس المعنية بجمع كل المعطيات التي تسمح بتقييم الخسائر، إحصاء المنكوبين وتقدير المبلغ المالي لعمليات الإسعاف، كما يقترح العمليات والوسائل المادية اللازمة لاستعادة النشاط في المنطقة المنكوبة، يحرر تحت سلطة الوالي التقرير العام لإرساله إلى السيد وزير الداخلية والجماعات المحلية.
- أما حسب الدليل الصادر عن وزارة الداخلية المؤرخ في 19 جانفي 2022 فقد تم استحداث توزيعات جديدة تتماشى والتطورات الحاصلة على المستوى التنظيمي والهيكل في الإدارة

الجزائرية، وكذلك على مستوى التطور والتعامل الميداني مع مختلف الأزمات، والاستفادة من الخبرات السابقة في إدارتها، وحتى الاطلاع على الخبرات الأجنبية كون العديد من الأزمات فيها من التدخلات ما يسمح بتطبيق الجزء الأكبر من الخطة، والجدول التالي يوضح طبيعة الكارثة والأزمة ونوع المقاييس المعنية بالتدخل في حال حدوثها.

جدول رقم (02) يوضح طبيعة الكارثة ونوع المقاييس التي يتوجب أن تتدخل لإدارتها في حال حدوثها

طبيعة الكارثة والأزمة										تعيين المقاييس
الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة	أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي	الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات	الأخطار المتصلة بصحة الإنسان	الأخطار الإشعاعية والنووية	الأخطار الصناعية والطاقوية	حرائق الغابات	الأخطار المناخية	الفيضانات	الزلازل والأخطار الجيولوجية	
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	النجدة والإنقاذ والإجلاء
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	الأمن والنظام العام
*	*		*	*	*	*	*	*	*	التكفل الطبي والنفسي للمنكوبين ونظافة الأمكنة
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	الاتصال والإعلام
	*		*				*	*	*	التضامن والأنشطة الإنسانية
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	الطاقة
*				*	*	*	*	*	*	الإسكان المؤقت
*	*			*	*	*	*	*	*	الأشغال

الأطر التنظيمية والآليات العملية لإدارة الأزمات في الجزائر

العمومية									
التزويد بالماء الصالح للشرب	*	*	*	*	*	*	*	*	*
المعدات والتجهيزات المختلفة	*	*	*	*	*	*	*	*	*
الربط والاتصالات السلكية واللاسلكية	*	*	*	*	*	*	*	*	*
النقل	*	*	*	*	*	*	*	*	*
الخبرات والتقييم والحصيلة	*	*	*	*	*	*	*	*	*

المصدر: مديرية الحماية المدنية، مارس، 2021

رابعا: تصنيف المخاطر بين الرؤية التنظيمية ومخططات التدخل

حتى يمكن تسيير أي أزمة تحدث على أكمل وجه يتطلب ذلك توفر مجموعة من الشروط والآليات التي تساعد على تسيير وإدارة الأزمات بفاعلية تامة وبأخف الأضرار والخسائر، فتنظيم مخططات عملية واقعية أصبح حتميا من أجل وضع قواعد الوقاية الاستباقية لحالات حدوث الكوارث والأزمات، وفي هذا العنصر نتطرق لمخططات التدخل على اختلافها مع التعرض لأهم آليات إنجازها وتصميمها.

في القانون السابق الذكر جاءت المادة 50 منه لتوضيح أن المنظومة الوطنية لتسيير الكوارث في الجزائر تتشكل مما يأتي:

- التخطيط للنجدة والتدخلات

- التدابير الهيكلية للتكفل بالكوارث

إضافة إلى ما سبق هناك التدبير الهيكلية للتكفل بالكوارث وهذا ما نصت عليه المادة 63

وهي:

- تكوين الاحتياطات الاستراتيجية

- إقامة منظومة التكفل بالأضرار

- إقامة المؤسسات المتخصصة

أيضا جاء القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية وفي مادته 90 في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

خامسا: المعالجة القانونية والتأطير التنظيمي لإدارة الأزمات في الجزائر المرحلة الأولى

ميدانيا تم تنظيم طريقة عملية لتسيير الكوارث والأزمات التي تنتج عنها في الجزائر من خلال تحديد قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار القوانين التي سنت لهذا الغرض:

- المرسوم رقم 231/85 المؤرخ في 25 أوت 1985 الذي يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفايات ذلك، حيث يقر في المادة رقم 03 على كل ولاية وبلدية ووحدة أن تعد مخططها الخاص لتنظيم التدخلات والإسعافات، وفي المادة رقم 08 تنص على أن تجرب مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات الخاصة بالوحدة أو البلدية أو الولاية بانتظام عن طريق تمارين واستنفاثات تجريبية تجرى حسب الحالة، إما في الوحدة أو البلدية أو الولاية، وإما في إطار مخططات متكاملة.

- المرسوم رقم 232/85 المؤرخ في 25 أوت 1985 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث الذي يهدف إلى السهر على تطبيق أحكام المواد التي أقرها المرسوم السابق في حالة حدوث كوارث تتطلب التدخل السريع والفعال لإدارتها وتسييرها.

- القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 الذي يتعلق بالوقاية من الأخطار البرية وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الذي وضع بالشرح المفصل وحدد نوع الأخطار التي تسبب الكوارث وكذا حدد المقاييس المعنية بالتدخل حسب كل كارثة، وكيفية إعداد مخططات التدخل، وكذا كيفية إعداد مركز القيادة العملياتي وتسييره لمرحلة الكارثة حتى نهايتها، وقد حددت المادة رقم 02 من القانون نفسه الخطر بوصفه بأنه كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية أو بفعل نشاطات بشرية.

وتنظم مخططات تنظيم النجدة ويخطط لها حسب المراحل الثلاث الآتية:

- مرحلة الاستعجال أو المرحلة "الحمراء"

- مرحلة التقييم والمراقبة

- مرحلة التأهيل و/أو إعادة البناء

وبالنظر لكثرة حدوث الكوارث في الجزائر وما نتج عنها من أزمات أثرت على الأفراد وممتلكاتهم من جهة وعلى الدولة من جهة أخرى، من حيث التدخل والاستغاثة وتوفير أماكن الإيواء وإعادة التأهيل للمناطق المتضررة، حيث تم إنشاء المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسييرها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المؤرخ في 22 ماي 2011 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسييرها، إذ تكلف المندوبية حسب المادة رقم 03 من

المرسوم بتنسيق وتقييم النشاطات المباشرة في إطار النظام الوطني للوقاية من الأخطار الكبرى، وبهذه الصفة تكلف خصوصا بما يأتي:

- القيام لدى الإدارات المعنية بجمع المعلومات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى لفائدة المتدخلين والسكان

- ترقية وتطوير الإعلام المرتبط بالوقاية من الأخطار الكبرى لفائدة المتدخلين والسكان
- تقييم وتنسيق الأعمال المباشرة في إطار النظام الوطني للوقاية من الأخطار الكبرى، وتقديم اقتراحات لتحسين فعاليتها

- المشاركة في برامج التعاون الجهوي والدولي ذات العلاقة بمهامها
- المساهمة في ترقية المعرفة العلمية والتقنية والتكوين في ميدان الأخطار الكبرى

المرحلة الثانية

كثرة حدوث الكوارث والأزمات حثم الانتباه لها والبحث والعمل على تجديد آليات التعامل معها وتوسيعها أكثر، ولا يترك الأمر لوزارة الداخلية في إيجاد الطرق المناسبة لوضع مخططات تساعد على التدخل الفعّال في حال وقوع كوارث، حيث تم إشراك كل الجهات على كل المستويات خاصة المحلي لوضع مخططات تدخل تتناسب ونوع الكوارث التي تحدث.

وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 19-59 المؤرخ في 02 فيفري 2019 يحدد كفاءات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، والذي أضاف توضيحات أكثر حول كفاءة إعداد هذا المخطط كما أعطى صلاحيات واسعة على المستوى الولائي والبلدي للتخصيص لكل طارئ قد يحدث ويؤدي إلى خسائر كارثية.

وقد حددت المادة رقم 03 منه الهدف من مخطط تنظيم النجدة وهو التكفل بكل حادث خطير يهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة، لا سيما الكوارث المرتبطة بالمخاطر الكبرى، وفي المادة رقم 04 قسم مخططات تنظيم النجدة حسب طبيعة وحجم الكارثة أو الوسائل المجنّدة إلى ما يأتي:
- مخططات تنظيم النجدة الوطنية والذي يكون التدخل في حالة الأزمات والكوارث الكبرى
- مخططات تنظيم النجدة ما بين الولايات إذا كانت الكارثة تمس عدة ولايات تتطلب تدخلها لإدارتها

- مخططات تنظيم النجدة الولائية إذا كانت الكارثة داخل إقليم الولاية الواحدة
- مخططات تنظيم النجدة البلدية على المستوى البلدي حسب خصوصية كل بلدية ونوع الكوارث الممكنة الحدوث فيها

- مخططات تنظيم النجدة للمواقع الحساسة يخص المنشآت الصناعية يمكن أن تكون مخططات تنظيم النجدة مشتركة فيما بينها إذا تعلق الأمر بكارثة وطنية

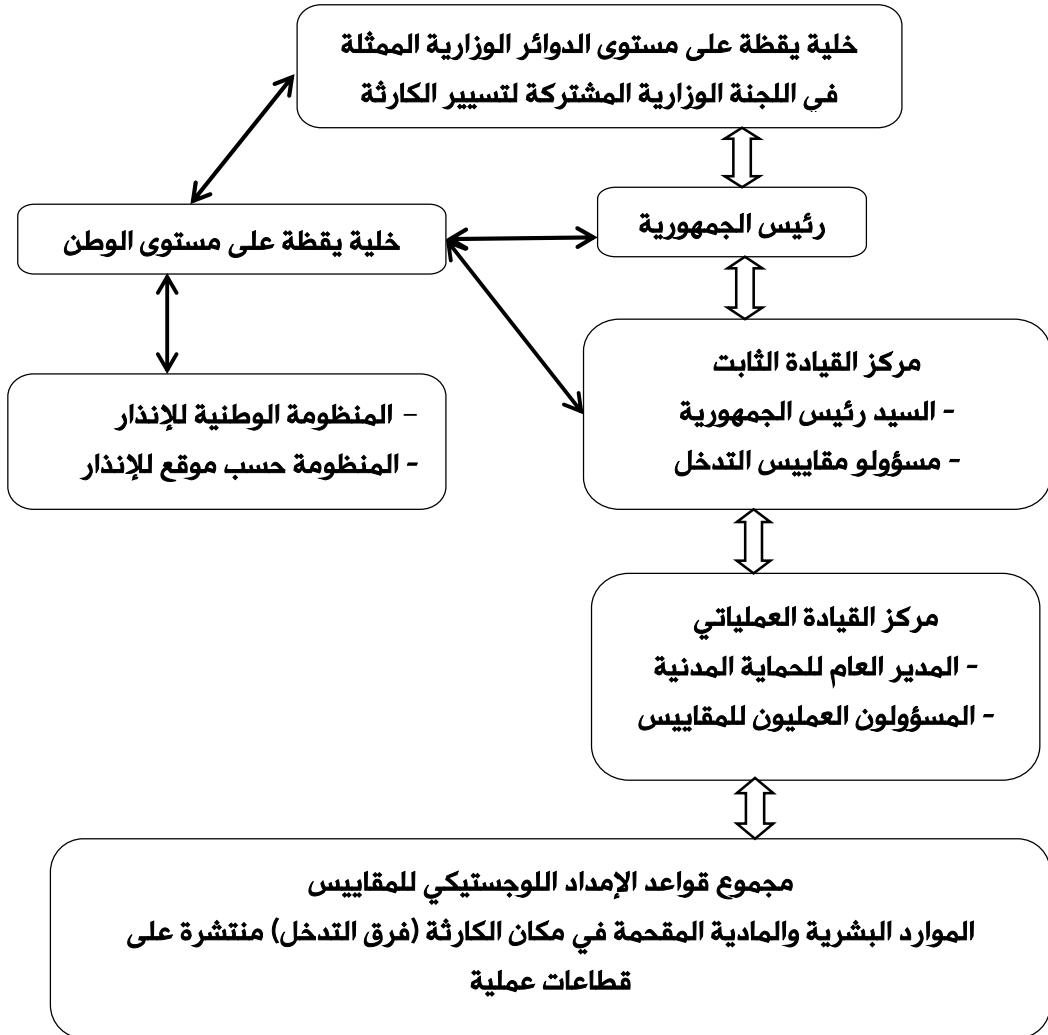
ان إعداد مخططات التدخل على مختلف المستويات يؤكد على حرص الدولة على التصدي للمخاطر والكوارث الممكنة الحدوث خاصة وأن هذه الألفية الأخيرة شهدت عدة كوارث هددت الأفراد

وممتلكاتهم وهياكل ومؤسسات الدولة، فالتحضير لمواجهة هذه الكوارث أصبح حتميا وتوجب تسخير كافة الامكانيات البشرية والمادية والمالية ومختلف الوسائل والتجهيزات. وحسب المادة رقم 09 من المرسوم التنفيذي نفسه فمخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية تعد على أساس:

- معرفة المخاطر التي تهدد الولاية أو البلدية بالنظر إلى التاريخ والخريطة الخاصين بهما
- الملخص التحليلي للمخاطر

والشكل التالي يوضح الهيكل التنظيمي لمخطط تنظيم النجدة الوطني في حدوث الكوارث والأزمات

الشكل رقم (01) يوضح الهيكل التنظيمي لمخطط تنظيم النجدة الوطني



المصدر: دليل إعداد مخطط النجدة الوطني 2021

سادسا: آلية تفعيل مخطط تنظيم النجدة

1.6. حالة التأهب

- يوضع مخطط تنظيم النجدة في حالة تأهب من قبل رئيس الجمهورية في الحالات الآتية:
 - التهديد بوقوع كارثة.
 - إطلاق مخطط أو عدة مخططات لتنظيم النجدة للمواقع الحساسة على مستوى إقليم الدولة
 - إطلاق مخطط أو عدة مخططات داخلية للتدخل
 - إطلاق مخطط تنظيم النجدة الدولة
 - على رئيس الجمهورية عند تلقيه الخبر المؤكد أن:
 - يعين المقاييس المعنية بالكارثة
 - يضع في حالة تأهب مسؤولي المقاييس المعنية
 - إرسال مدير الحماية المدنية بـمكان الكارثة كمدير للعمليات
 - يستعلم من طرف مسؤولي المقاييس حول الإجراءات المتخذة
 - يستعلم من طرف مدير العمليات والمصالح المختصة حول تطور الكارثة
 - يتفحص مخطط تنظيم النجدة الوطني وكذلك مخطط التدخل و/ أو مخطط الوقاية الخاص بالخطر المعني
 - يتخذ الإجراءات:
 - الاستمرار في حالة التأهب أو إنهائها
 - وإما تنفيذ حالة الانطلاق

2.6. حالة الانطلاق

- يطلق رئيس الجمهورية مخطط تنظيم النجدة الوطني في الحالات الآتية:
 - وقوع كارثة
 - عدم كفاية الموارد المسخرة في إطار مخطط تنظيم النجدة للموقع الحساس
 - إذا استدعت الكارثة تعبئة وسائل إضافية خاصة
 - عدم كفاية الموارد المسخرة في إطار مخطط تنظيم النجدة لولاية مجاورة
 - عدم كفاية الموارد المسخرة في إطار مخطط تدخل خاص
 - في حالة انطلاق مخطط تنظيم النجدة الوطني يقوم رئيس الجمهورية بما يلي:
 - إعطاء الأمر لانطلاق المقاييس المعنية بالكارثة
 - يجتمع بمسؤولي المقياس لتنصيب مركز القيادة الثابت (PCF) الموضوع تحت سلطته ويأمرهم بمباشرة الإجراءات اللازمة
 - يتأكد من تنصيب مركز القيادة العملي (PCO) من طرف مدير الحماية المدنية
 - يأمر بوضع القاعدة اللوجيستكية

- يتفحص خريطة الدولة والخرائط الموضوعية المتعلقة بها ويسهر على استغلال المعلومات الواردة من طرف مركز القيادة العملي
- يشعر ولاية الولايات المجاورة (داخل تراب الولاية وكذا بالولايات المجاورة) المهددة بالكارثة
- يطلب المساعدة عند الحاجة
- يتفحص مخطط تنظيم النجدة الوطني و/أو مخطط التدخل الخاص بالكارثة حسب حالتها

3.6. المخطط الوطني بين آليات الوضع وسير تنظيم النجدة

فيما يخص التسيير المرحلي وإدارة الأزمة على المستوى الوطني نقصد هنا مجلس الوزراء، فيقوم رئيس الجمهورية برفع المخطط الوطني لتنظيم النجدة بعد نهاية تسيير الكارثة والعودة إلى الحالة العادية، ويقوم بإعلام كل الولايات المعنية بذلك، لتأتي المرحلة البعدية التي يعد بموجبها الرئيس تقريراً مفصلاً بكل ما أحاط بالأزمة ويناقشه مع كل الفاعلين المختصين خاصة المدير العام للحماية المدنية.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة في هذا المقال نقرّ بأن الأطر القانونية والتنظيمية الموضوعية في مجال تسيير الأزمات شاملة وواقعية وتظهر نتائجها الإيجابية في حالة ما إذا تم تطبيقها في أول مراحل عملية التخطيط لتسيير الأزمات وهي مرحلة الوقاية التي أولها القانون رقم 24 - 04 المؤرخ في 26 فيفري 2024 الذي يتضمن قواعد الوقاية والتدخل والحد من أخطار الكوارث في إطار التنمية المستدامة أهمية كبيرة ووضح أن التمكن من تجنب نتائج الكوارث والأزمات مرهون بتنفيذ آليات الوقاية من جميع الأخطار التي حددها المشرع الجزائري، وبعدها تأتي عملية التدخل وفق مخطط تنظيم النجدة المعد مسبقاً والموضوع في حالة تأهب دائماً، وللتفصيل أكثر نورد في هذا العنصر سير مخطط تنظيم النجدة الوطني، فتكون ثلاث محطات رئيسية وهي مرحلة الطوارئ، ومرحلة التقييم والمراقبة ومرحلة إعادة التأهيل أو البناء، ففي أولى المراحل المتمثلة في مرحلة الطوارئ يشرف وينسق مدير مركز القيادة العملي على مستوى الوطن جل عمليات التكفل بالضحايا، وفي هذه الحالة يتم القيام بمجموع التدخلات المتمثلة في الإنقاذ والنجدة خاصة بعد حدوث الكارثة مباشرة ووجود العديد من الضحايا تحت الأنقاض أو تحت هول الصدمة ما يعرضهم لأخطار وإصابات، إضافة إلى التعجيل بإسعافهم والتكفل الصحي بهم خاصة الإصابات البليغة التي تتطلب تدخلاً علاجياً بأطقم طبية كاملة سواء في المستشفيات غير المتضررة والقريبة، أو المستشفيات المتنقلة التي يجب تركيبها مباشرة بإعلان الأزمة وإعلان حالة الطوارئ، واستدعاء كل الفاعلين في المجال الطبي، وهنا ضرورة تفقد حالة الجسور والممرات من وإلى الأماكن المتضررة، والعمل على الإصلاح الفوري للمتضررة أو إنشاء مداخل ومخارج مؤقتة، أما عن ثاني العمليات وهي تأمين الموقع وحماية الأشخاص والممتلكات من تداعيات الأزمة سواء بإبعاد المركبات من سيارات أو وسائل، أو حراسة الأبنية من خطر السرقات، وهي الظاهرة التي تسجل حضورها في كل الأزمات التي تحدث، وحتى المرافقة النفسية للأشخاص الذين يكونون في مراحل مؤثرة وحالات انهيار نفسي وصدمة خاصة إذا كان الأفراد المتضررون من فئة الأمراض المزمنة،

وهنا نشير إلى تأثير الصدمة في أمراض القلب، والضغط، والسكري، وفي هذه الحالة ضرورة التكفل بالإطعام والطاقة، إحداث محتمل لموقع إسكان آمن وبعيد عن الأزمة، كتحصيل الملاعب البسيطة والمساحات الواسعة الخالية من الأخطار، وكل ما ذكرناه يتطلب وضع قاعدة لوجستكية ووجود اتصالات خاصة بالأزمة للاطلاع على كل حيثيات تطور الأزمة وتسهيل عملية اتخاذ القرار من قبل المسؤولين الأعلى رتبة والأكبر صلاحية واستقلالية في اتخاذ القرارات.

ثالث مرحلة هي التقييم والمراقبة ويتم من خلال هذه المرحلة تقييم ومراقبة أعمال كل مقاييس التدخل في جميع مراحل تسيير الكارثة بالنظر في تأثير الكارثة وجسامتها وامتداداتها وتطوراتها ومجالات تأثيراتها، وهل هي محدودة، ممتدة، متطورة، احتمالية تجدها، تضرر قطاعات معينة، للتمكن من وضع الإجراءات العملية للسيطرة عليها، وتتبع مراحل تطورها، وهنا نؤكد على الأنظمة الاتصالية وفعاليتها في إدارة الأزمة وتوفير المعلومة في حينها، من أجل اتخاذ القرار السليم والسريع والمؤثر في إدارة الأزمة، ومن ثم تحديد الاحتياجات والأولويات ومتطلبات نجاح المخططات.

لتأتي المرحلة الأخيرة المتعلقة بإعادة التأهيل أو المراقبة، وهذه المرحلة تعني الهيئات التقنية المعنية بالتكفل بضمان استمرار سير الخدمات الأساسية والحاجيات والوقوف على مساعدة المنكوبين على العودة إلى الحياة الطبيعية، وإزالة التأثيرات النفسية والمادية والعوائق، وكذا إزالة الأتربة والأكوام والمخلفات وإصلاح الطرقات والمراقبة، وأيضا تسهيل استئناف الأنشطة الاقتصادية، خاصة ما تعلق بالانشطات الحياتية اليومية كالتجارة والأنشطة الفلاحية، وعلى مستوى آخر إعادة فتح المصانع والوحدات الإنتاجية كمراحل متقدمة لإدارة الأزمة والسيطرة على تداعياتها، وتنظيما تكون هذه المرحلة بقيادة مدير عمليات جديد متخصص في مجال إعادة التأهيل أو البناء، ويكون تعيينه من رئيس الجمهورية.

خاتمة

بعد الذي تم تناوله في هذا المقال بالتحليل والإثراء في مجموع جزئياته وكل ما تعلق بالجانب المفاهيمي وإعطاء الصورة المتقاربة، خلصنا إلى ضرورة التنسيق بين كل الفاعلين في إدارة الأزمات وتوضيح كل المسؤوليات والواجبات بالشكل الصحيح ومن دون تداخل قصد السيطرة على الأزمة، والعمل على إنهاؤها في أقصر الأزمدة الممكنة وتقليص نتائجها، وهذا بتفعيل دور كل المقاييس وكذا التخطيط المسبق وإحصاء مواردها المختلفة التي يتم الاستعانة بها في عملية التدخل للسيطرة على الأزمات، فمعرفة مسببات الأزمات سواء من الناحية التاريخية والتطرق للجوانب العلمية والتقنية، وإجراء المحاكاة والرفع من درجة التأهب، وتكوين المورد البشري، منظرا ومشرا كان أو موردا مت دخلا في الميدان بتدريبه سواء في بداية مساره المهني، أو تطوير مهاراته حسب متطلبات الأحداث، ولن يتأتى ذلك إلا وفق تصور استراتيجية وتأسيس قانوني واضح وفعال ومحدد للصلاحيات والمسؤوليات، ومختلف الأدوار لكل المعنيين بالتدخل لإدارة الأزمة.

ورغم أهمية مخططات التدخل التي يتم إعدادها وتحضيرها استنادا للواقع والتي تأخذ بعين الاعتبار تاريخ المنطقة والخريطة الجغرافية لها في تحديد نوع الأزمات الممكنة الحدوث، تبقى الوقاية والعمل والتحضير الاستباقي والتوعوي أهم عامل لتفادي خطر الأزمات التي تهدد سلامة وأمن الأفراد.

قائمة المراجع

- الكتب

1. أديب خضور. (2012). الإعلام والأزمات. السعودية: ط1، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية.
2. أشرف السعيد أحمد. (2013). تكنولوجيا المعلومات وإدارة الأزمات. مصر: ط1، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع.
3. عزت كريم العدوان. (2013). العلاقة بين خصائص القيادة وإدارة الأزمات. الأردن: ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع.
4. فهد أحمد الشعلان. (2011). إدارة الأزمات. السعودية: ط4، المكتبة الوطنية للنشر والتوزيع.
5. كمال حسني بيومي. (2013). تحليل السياسات التربوية وتخطيط التعليم. مصر: ط1، دار البداية للنشر والتوزيع.
6. محمد نصر منها. (2004). إدارة الأزمات. مصر: ط1، مؤسسة شباب الجامعة.
7. موسى اللوزي. (2002). التطوير التنظيمي، أساسيات ومفاهيم حديثة. الأردن: ط1، دار وائل للنشر والتوزيع.
8. وصفي الهزايمة. (2004). القيادة وإدارة الأزمات التربوية. الأردن: ط1، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع.

- النصوص القانونية

9. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. (2004). العدد 84
10. القانون. (2009). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. الجزائر: العدد 63-30.
11. القانون. (2011). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية: الجزائر: العدد 37.
12. المرسوم التنفيذي. (2019). الجريدة الرسمية الجزائرية: الجزائر: العدد 10.
13. موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>
14. مديرية الحماية المدنية، الجزائر، 2021