

إدارة الطوارئ (الكوارث) وضرورة المنهج العلمي

د. عطية حسين افندى

تترادف فى كثير من الدراسات المعاصرة تعبيرات أو مصطلحات : الأزمة - الكارثة - مصدر الخطر - الطوارئ، ومع أنه يمكن التمييز بينها إلا أنها جميعاً تشترك فى سمة أساسية وهى أنها تبرز الحاجة إلى "المواجهة" والى "الإدارة" وينصب الاهتمام الاجتماعى والسياسى والإدارى على الأزمات المؤثرة التى تترك آثار العدة سنوات ومن ثم نجد نظرية ممارسة وإدارة الأزمات (أو إدارة الطوارئ) تتعلق بالطوارئ والكوارث الطبيعية والتهديدات والكوارث البيئية، انعدام التوازن التكنولوجى، التوترات والنزاعات اختلال التوازن فى نمو السكان والهجرة، كوارث التزامم، الشغب والاضطرابات، كثرة الضغوط وفشل بعض السياسات، انهيارات المباني والانحرافات فى الطرق والكبارى وما شاكل ذلك .

وبداية نود أن نشير إلى أن إدارة الأزمة (الطوارئ) لا تبدأ ولا تنتهى فجأة بل يجب أن يكون هناك استعداد دائم للتعامل مع الأحداث المباغتة حيث أن المنهج العلمى يتطلب إلا تقتصر (الإدارة) على التعامل مع لحظة الهياج الخاصة بصنع القرارات المتعلقة بالأزمة فقط بل أيضاً مع الجهود الملطفة للآثار طويلة المدى والإعداد والتخطيط وكذلك ما يتبع التجاوب الفعلى مع الأزمة (الطارئ) من إصلاح وتغيير .

ولعل ما يثير الدهشة وعلامات التعجب - بل والأسى - هو عدم إعطاء اهتمام كاف للتطورات والدلالات والمؤشرات التى لها قدرة كبيرة على الإنذار المبكر .

انطلاقاً من هذا المدخل وبمناسبة كارثة انهيار عمارة مصر الجديدة نسعى هنا إلى تقديم إطار عام وخطوط عريضة لكيفية إدارة مثل هذه الأزمة أو الطارئ إدارة علمية فعالة. ولما كانت مثل هذه الأزمة تثير تحديات عديدة فأننا نقتصر هنا على بحث أحد هذه التحديات وهو التحدى الإدارى.

وهذا التحدى الإدارى فى جوهره يتمثل فى الطبيعة المركبة لظاهرة الكارثة مع التعدد والتداخل فى الاختصاصات والنشاطات والمسئوليات التى تفرضها عملية "إدارة الكارثة".

(أ) الوضع الحالى

ان السمة اللازمة للتكوين المؤسسى بصفة عامة هى اعتماده على البنية الوظيفية الأمر الذى نتج عنه قيام وزارات أو مصالح أو ادارات بوظائف محددة وكل من هذه المؤسسات تحرص على استقلالها وحدود اختصاصاتها. لهذا فإننا نجد أن التكوين المؤسسى للدولة على المستوى المركزى يقوم على التجزئة الأفقية للسلطات (الوزارات والمصالح) بينما هو فى ذات الوقت يحدد درجات معينة من الاختصاصات وفق علاقات رأسية بين الوزارات والمصالح من جانب والمحافظات أو الإدارات المحلية من جانب آخر ويظل التكوين المؤسسى فى كل هذه الحالات متمسا بدرجة عالية من الاستمرارية والنمطية القائمة على نظم معلومة وتوقعات محددة فى الأداء. وفى المقابل نجد أن هذه الدرجة العالية من التجزئة والاستقلالية فى التكوين المؤسسى وما يترتب عليها من استمرارية ونمطية غير ملائمة مطلقا لإدارة الكوارث، إذ أن طبيعة الكارثة تبرز تعددا وتداخلا بين النشاطات والاختصاصات والمسئوليات تقوم على أنها متخللة وحادثة بين إدارات حكومية متعددة وقطاعات مختلفة ومجموعة من التنظيمات. ومن الطبيعى أن ينتج من كل هذا التداخل والتمازج تشابك وتكوين مركب فى العلاقات التنظيمية على المستوى الأفقى والمستوى الرأسى. من هنا تبرز الإشكالية أو التحدى الإدارى الذى تستوجبه طبيعة إدارة الكوارث وهو أمر يقتضى بالضرورة نسقا تنظيميا لإدارة الكوارث يختلف اختلافاً بيناً عن سمات الإدارة المؤسسية فى الظروف العادية المستقرة، ان طبيعة إدارة الكارثة لا بد أن تقوم على الدمج والتكامل فى الجهود بين إدارات وقطاعات ومستويات أفقية ورأسية فى آن واحد معاً، إذ انه ليس بإمكان بنية وظيفية واحدة النهوض بكل النشاطات والاختصاصات المطلوبة. وتتميز طبيعة الكارثة بدرجة عالية من الفجائية والتغير المتصارع فى الأحداث، الأمر الذى يجعل التحكم فى النتائج المتتابعة أمراً صعباً لاسيما أن تأثيرات الأحداث غير متوقعة على نحو دقيق مسبقاً. ويتم التعامل معها فى ظروف تتسم بنقص فى المعلومات والضغط النفسى العالى والشك فى الخيارات المطروحة نتيجة لهذا الاختلاف الواضح بين السلوك الإدارى المتوقع للتكوين المؤسسى العادى والسلوك الإدارى الواجب وفقاً للمتغيرات المتعددة والمتصارعة فى ظروف الكارثة. ويصبح من الضرورى ابتداء نسق تنظيمى جديد يستطيع التفاعل سلوكياً والتعامل بكفاءة مع الأحداث المتلاحقة المتصلة بالكوارث وهذا النسق لا بد له أن

يعنى فى المكان الأول بتنمية وتأصيل سلوك إدارى يبني على درجة عالية من التفاهم والمشاركة لجميع الأطراف ذات العلاقة بالكارثة وان تتوافر فيه الاتصالات الفعالة والمرنة التى تمكن من تشكيل الأنماط الإدارية وإعادة تشكيلها وفقا للظروف الشرطية المحددة للكارثة ودرجات حدتها وأثارها التدميرية.

بعبارة أخرى مختصرة يمكن القول بأن للجهاز الإدارى وقت الأمان سمات وخصائص معينة فالوزارات قطاعية والمحليات جغرافية والمهام نمطية محددة وطبيعة المشاكل محددة بمعنى ان إدراك حدوث الأزمات ذات احتمالات تفاؤلية أى افتراض عدم حدوثها أصلا، إذن نحن أمام بيئة مستقرة وهيكل تنظيمى ثابت يصعب كثيرا من العمل وقت الكوارث أو حالات الطوارئ ونجد تعددا فى المؤسسات المسنولة عن نوع الطارئ، تداخل فى الأنشطة، ازدواج فى الاختصاصات، شيوع للمسنوليات وأخيرا يقلل الولاء الوظيفى - بما يترتب عليه من نزاعات - من فعالية إدارة الطوارئ والكوارث.

(ب) ضرورة المنهج العلمى فى إدارة الطوارئ

إن إدارة الكوارث لا تتصرف فقط إلى أساليب وأدوات وإمكانات مواجهة الكوارث عند وقوعها فقط إذ تتضمن - إلى جانب ذلك - عملية استشراف واستكشاف المؤشرات والدلائل التى تنبئ عن قرب وقوع كارثة ما ومن ثم يمكن العمل أما على درء وقوعها أو التخفيف من أثارها، وتتضمن كذلك القدرة على تحقيق التوازن وإعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل وقوع الكارثة.

وفقا لهذا المنظور المتكامل تعنى إدارة الكوارث فى جوهرها الإدارة المنظمة والهادفة للتحكم فى ظاهرة الكارثة عبر أربعة مراحل أساسية.

المرحلة الأولى : تلطيف أو تخفيف آثار الكارثة .

تدار فى هذه المرحلة مختلفة الأنشطة التى تتم قبل وقوع الكارثة للحد من مسبباتها والتقليل من مخاطرها، مثل اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الاستيطان فى بيئة مهددة بالكوارث، أو إجراءات بناء السدود للتخفيف من آثار الفيضانات، أو وضع مواصفات معينة يلتزم بها فى البناء ، التوعية العامة بما يجب اتخاذه من تدابير للحيلولة دون وقوع الكارثة أو تقليل أثارها إلى أقل حد ممكن .

وتحقيق ذلك يتطلب الإحاطة والوقوف على الواقع من ناحيتين أساسيتين: أولاهما معرفة نوعية المخاطر التي تهدد منطقة ما واحتمالاتها ومختلف التفاصيل بشأنها والثانية المعرفة التفصيلية للمنطقة المعنية من حيث عدد سكانها والقيمة الفعلية للممتلكات القائمة فيها، الخدمات المهددة بالكارثة وما شاكل ذلك.

والواقع أن الإجراءات التي تتخذ في المرحلة الأولى من مراحل إدارة الكوارث هامة للغاية ويجب الالتزام بها حيث أن تجاهلها أو إهمالها أو التباطؤ فيها يقود إلى وقوع الكوارث والى تضخم أثارها التدميرية والمعنوية بل ويسمح بتكرار حدوثها ما لم يتم الاستفادة من خبرة وقوع الكارثة والعمل الجاد المستمر على تلافى تكرارها وان تكررت لا تكون بنفس الدرجة من الحدة والقدرة التدميرية.

المرحلة الثانية : الاستعداد والتحضير .

هدف الإدارة في المرحلة هو التحضير والتجهيز والاستعداد لكل الاحتمالات وكافة المتغيرات وهي تقوم على أساس القدرة على وضع خطة متكاملة لمجابهة الكارثة وتحديد الإمكانيات والقدرات الضرورية لتنفيذها وتدريب الأفراد والمجموعات للقيام بأدوارهم، وفي إطارها المنظور لابد للخطة المتكاملة من أن تتوافر فيها الأهداف والمقومات والمستلزمات والمكونات السابق تناولها عند الحديث عن خطة إدارة الطوارئ.

ونضيف هنا ما يتعلق بتدريب القوى العاملة التي تقوم بدور مباشر أو غير مباشر في تنفيذ هذه الخطة، ولكي يجئ التدريب مثمرا ومحققا للهدف الأساسي من وراء تنفيذه ينبغي أن يتضمن ما يلي :

1. تأمين الأعداد الكافية المدربة في مختلف الوظائف الفنية المتصلة بطبيعة الكارثة.
2. ان يتحقق لهذه الكوادر المعرفة الفنية والمهارات والقدرات التي تمكنها من النهوض بأدوارها في كفاءة وفعالية.
3. تأصيل أنماط السلوك والاتجاهات الإيجابية التي تستوجبها طبيعة وحدة عمل الفريق في ظروف المتغيرات المتسارعة للكارثة.