

عنوان البحث

## الأزمات بين كفاءة التدبير ومسئولية الدولة أمام أثارها " مملكة البحرين نموذجا "

أحمد صالح خليفة الصقر<sup>1</sup>

<sup>1</sup> جامعة محمد الخامس المملكة المغربية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط / أكادال  
HNSJ, 2024, 5(11); <https://doi.org/10.53796/hnsj511/26>

تاريخ القبول: 2024/10/15م

تاريخ النشر: 2024/11/01م

### المستخلص

المملكة البحرينية قد استطاعت بكل نجاح جعل الحوكمة ضمن سياساتها العمومية وفي استراتيجيتها، واعتبارها أداة من أدوات التدبير الإداري الحديث، فإنه في المقابل وبشكل عملي لم تكسب الرهان كله في جعل المؤسسات الحكومية تقدم خدماتها بالكفاءة المطلوبة سواء في الجودة للخدمات أو حتى الأساليب الإدارية والإجراءات لتقديمها والعمل على شمولية تطبيق معايير وأبعاد الحوكمة.

وبناء، على ما سبق فإن الإشكالية المحورية للموضوع حول البحث عن حقيقة وواقع تطبيق الحوكمة في المؤسسات العمومية بكل أبعادها كأساليب إدارية وتدبير حديثة تسموا بدورها في تقديم خدمات تلبي متطلبات المجتمع المتزايدة وفق معايير الجودة والكفاءة وملبية لطموحات التنمية المستدامة، وبالتالي الى دراسة مدى مساهمة الحوكمة في المؤسسات الحكومية البحرينية في تعزيز دورها وتطوير إدارتها، وماهي المعالجات لاستشراف المستقبل.

## تقديم:

من المعلوم أن العالم يمر بأزمات متكررة ومتلاحقة، وكما وقعت في العقود الماضية من أزمات، تسببت في خسائر كبيرة وفي أضرار اقتصادية جسيمة مما أثر على حياة مئات من المواطنين وافراد المجتمع في جميع أنحاء العالم . وتعد هذه الأزمات بلا شك عقبات رئيسية في طريق تنمية هذه المجتمعات والدول وتطورها. ويتطلب التصدي لهذه الآزمات أن تدرج إدارة الآزمات والمخاطر في الخطط التنموية للدول بالاعتماد على قاعدة معرفية متطورة ووعي من صانعي القرارات.

ومما لا شك فيه أن المعيار المركب هو الأكثر ملاءمة للتعامل مع الآزمات سواء في مرحلة التخطيط للوقاية من الآزمة او مرحلة احتواء أضرارها من قبل الدولة وفقاً لمسئولياتها القانونية والإنسانية، فالآزمة ايا كانت طبيعتها ومجالاتها تؤثر في المجتمع ككل، فقد تحدث آزمة في قرية بعيدة لكنها تؤثر في المجتمع ككل، كذلك فان الآزمة المالية مثلاً لا تؤثر في النظام الاقتصادي فقط، بل تؤثر في المجتمع ككل، وبالتالي ينبغي التعامل مع أي آزمة اعلاميا من منظور مجتمعي شامل، وثمة اتفاق بين الخبراء والباحثين على هذا المنظور الذي عكس نفسه في تركيب فريق ادارة الآزمة حيث يتكون الفريق من خبراء ومتخصصين من كافة المجالات ذات العلاقة بالآزمة.

وبناءً على ما سبق فإن الإشكالية المحورية للموضوع حول أهمية ودور التدابير الإدارية في إدارة الآزمات، وبالتالي يمكن صياغة الإشكالية المحورية في التالي: "إلى أي مدى تساهم التدابير الإدارية المتخذة في مملكة البحرين وفقاً لمسئولياتها تجاه الآزمات؟"

ومن أجل ذلك وسعياً في إثراء الموضوع من النواحي النظرية والعملية، يسعى الباحث للدراسة والتحقق من النتائج من خلال مطلبين اثنين:

**المطلب الأول: أسلوب تدبير وإدارة الآزمة في ظل ممارسة وإدارة الدولة لمهامها**

**المطلب الثاني: الآزمة بين تأثيرها ودور الدولة القانوني والإنساني تجاهها**

**المطلب الأول: أسلوب تدبير وإدارة الآزمة في ظل ممارسة وإدارة الدولة لمهامها**

إن الهدف العام لإدارة الآزمات هو تحقيق درجة استجابة سريعة وفعالية لظروف المتغيرات المتسارعة للآزمة، بهدف درء أو تخفيف أخطارها عن طريق الاستعدادات الآزمة للآزمات المنتبأ بها وبعدها، وتوفير الدعم اللازم لإعادة التوازن إلى حالة الطبيعية، وتتلخص أهداف إدارة الآزمات كما ذكر كلاً من الحريري<sup>1</sup> ورفاعي وجبريل<sup>2</sup> عدة أهداف لإدارة الآزمات وهي:

1. التنبؤ بالآزمات، والإحساس بالمشكلات، واكتشاف الأخطار، والسلبيات، والكوارث والصدمات قبل وقوعها.
2. التنبية، وتوجيه إشعارات التحذير لاحتمال وجود مخاطر محتملة الحدوث مع بيان كيفية الحل، وتدابير اتخاذ الإجراءات الاحتياطية للتصدي للآزمات.
3. تحديد الآزمة الحالية بدقة عالية، ووصفها بدراسة كاملة
4. رفع التقارير والمعلومات المهمة بشكل مستمر إلى مستويات الإدارة العليا، ووضع خطة مستقبلية متكاملة للتعامل مع الآزمات.

5. العمل على خلق روح التعاون، ونشر الألفة بين الموظفين فيما بينهم وفي علاقاتهم مع المسؤولين،

والإداريين، وتشجيع الفكر الإبداعي، ودعم الأفكار المبتكرة والجديدة

ويمكن النظر إلى إدارة الازمات داخل كيان الدولة في ظل تنفيذها لمهامها الاعتيادية بأنه "مجموعة الاستعدادات

والجهود الإدارية التي تبذل لمواجهة أوالحد من الدمار المترتب على الأزمة<sup>3</sup> على كيان الدولة ككل.

ولقد أورد الباحثون في إدارة الازمات عدة متطلبات ضرورية لتحقيق الكفاءة والفاعلية في إدارة الازمات وبالأخص

من طرف الجهات الحكومية يجب توفرها، وهي كما يلي:

#### ❖ سجل الازمات

فلا بد من وجود سجل للازمات داخل كل مؤسسة يتم تدوين وتوثيق كل المواقف التي تعتبرها ازمات من شأنها

تهديد كيان المؤسسة أو الأخلال بأهدافها، ويكون بمثابة ذاكرة حقيقة للمؤسسة يستخدم من طرف القيادة التي ترأسها كأداة

يتم الرجوع إليها عندما تقتضي الحاجة.

أن وضع سجل للازمات يكون بمثابة ذاكرة هو أحد المتطلبات الضرورية التي تقتضيها التحديات والرهانات،

فالتغيير والإصلاح في هذا العصر أصبح سمة من سمات الإدارة وبصفة خاصة تغيير القيادات العليا التي على رأسها

واستبدالها بقيادات جديدة، يجعل السجل الخاص بالازمات يكتسي أهمية لدى هذه القيادات وذلك بمنحها معلومات عن

المؤسسة ومحيطها مما يجعل القيادة الجديدة تتفاعل بشكل مناسب وفي ظرف زمني قصير وهنا تصبح هذه القيادة تطبق

الإدارة بالوقت نظراً للأهمية التي يقتضيها العامل الزمني في تحقيق الأهداف.

#### ❖ فريق إدارة الازمات

إن تكوين فريق لإدارة الازمات يكون بمثابة تمثيلاً لأعلى سلطة لأن الأزمة تتطلب ردود أفعال غير تقليدية مقيدة

بضيق الوقت وضغوط الموقف<sup>4</sup>، وتعتبر فرق العمل من بين أهم الطرق التي تستخدم عند التعرض إلى الازمات لان إدارة

الازمات هي إدارة جماعية القرار، تقوم على رؤية فكرية متكاملة لفريق مهام متكاملة للتعامل معها<sup>5</sup>

أن المفهوم الياباني في معالجة الأزمة يقوم على أساس أن الأشخاص الأقربون للأزمة هم الأقدر على حلها أو

توفير الحل المناسب لها، وذلك ما نراه في معظم الشركات اليابانية التي تتجه نحو اللامركزية في عملية اتخاذ القرارات،

كما أن الشركات اليابانية تفضل دائماً استخدام الاجتماعات كوسيلة لحل الازمات ويطلق على هذا النوع من الاجتماعات

بحلقات الجودة اليابانية والتي تعتبر بدورها واحدة من المهام المستخدمة في تحديد الازمات والمشاكل وكيفية تحليلها، لذا

نرى أهمية تبني المنظمات لعملية اللامركزية عند تكوينها لفرق إدارة الازمات.

#### ❖ التخطيط

التخطيط مطلب مهم في عملية إدارة الازمات، فالتخطيط هو اختيار حاضر لسلوك مستقبلي من مجموعة

التصرفات والأنشطة البديلة ينطلق من بيئة حضارية واجتماعية<sup>6</sup>

إن التدريب على التخطيط للازمات يُعد من المسلمات الأساسية في المنظمات الناجحة فهو يساهم في منع حدوث

الأزمة أو على الأقل التخفيف من أثارها وتلافى عنصر المفاجآت المصاحبة لها فهو يساهم بذلك في تحقيق رقابة فعالة،

أيضاً التخطيط يتيح لفريق عمل إدارة الازمات القدرة على إجراء رد فعل وفعال لمواجهة الأزمة بكفاءة عالية الاستعداد

لمواجهة المواقف الطارئة غير المخطط لها التي قد تصاحب الأزمة.

## ❖ وسائل عملية للتعامل مع الأزمات:

إن التعامل مع الأزمات يتطلب استخدام وسائل عملية مثل المحاكاة والسيناريو، فالسيناريو هو مجموعة من الافتراضات المتعلقة بالموقف في مجال محدد يقوم فيه النظام بتحليله ودراسته<sup>7</sup>، مما يساعد على وضع تصورات للأزمة وإيجاد بدائل عديدة للحلول الموضوعية، من خلال ما تقدم يتضح لنا أهمية السيناريو وذلك من خلال تدريب الموظفين بالمنظمات على تحيل أسوأ المواقف وهو ما يعرف بأسوأ سيناريو (worst case scenario) المحاكاة ( virtual reality) وهي تقليد لظاهرة ما بهدف التفسير والتنبؤ بسلوكها أو هي أسلوب كمي يهدف إلى وصف النظام الحقيقي من خلال تطوير النموذج الذي يوضح كيف تتداخل العوامل المؤثرة في المشكلة وما هو أثر تلك العوامل مع التركيز على الكيفية التي يمكن بها أن يقلد هذا النموذج حركة النظام الحقيقي<sup>8</sup>

## ❖ نظام اتصالات داخلي وخارجي:

لابد من توافر نظام تقني جيد للاتصالات سواء أكان الاتصال داخلي أم خارجي، فالاتصالات الداخلية تلعب دورا كبيرا في عملية جمع وتحليل المعلومات وتوصيلها، وكذلك لضمان تأييد البيئة الداخلية وتعاونها في مواجهة الأزمة، كما تفيد في عملية نقل القرارات للمستويات المختلفة في التنظيم، أما الاتصالات الخارجية فلها تأثير كبير أيضا في نجاح المنظمة في التعامل مع الأزمات وكسب تأييد جماعات المصالح والرأي العام بصفة عامة<sup>9</sup>

## ❖ قيادة مؤثرة وفعالة

لابد من توفير قيادة سوية غير الانفعالية حيث أنها لا تتأثر كثيراً بالضغط النفسية التي تفرزها الأزمة والتي يتوافر لها ثقافة تنظيمية ملائمة وثقافة عامة، التصرف في مواجهة الأزمة واختيار أنسبها

## ❖ التنبؤ الوقائي

يجب تبني التنبؤ الوقائي كمتطلب أساسي في عملية إدارة الأزمات من خلال إدارة سباق وهي الإدارة المعتمدة على الفكر التنبؤي الإنذاري لتفادي حدوث أزمة مبكراً عن طريق صياغة منظومة وقائية مقبولة تعتمد على المبادأة والابتكار وتدريب العاملين عليها

كما إن النجاح في عملية إدارة الأزمات يتطلب عدة عوامل منها<sup>10</sup>

1. إيجاد وتطوير نظام إداري مختص يُمكن المنظمة من التعرف على المشكلات وتحليلها ووضع الحلول لها بالتنسيق مع الكفاءات المختصة
2. العمل على جعل التخطيط للأزمات جزءاً هاماً من التخطيط الاستراتيجي
3. ضرورة عقد البرامج التدريبية وورش العمل للموظفين في مجال إدارة الأزمات
4. ضرورة التقييم والمراجعة الدورية لخطط إدارة الأزمات واختيارها تحت ظروف مشابهة لحالات الأزمات وبالتالي يتعلم الأفراد العمل تحت الضغوط
5. التأكد على أهمية وجود نظام فعال للإنذار المبكر

## الفرع الأول: إدارة وتدبير الأزمات بين المفهوم والعلاقة بإدارة الدولة

ظهر علم إدارة الأزمات مع إدارة الدولة لمواجهة الكوارث والطوارئ مثل الزلازل والحروب، ثم ما لبث أن أصبح يرتبط بالعلاقات الدولية. ويعنى إدارة السياسة الخارجية في مواجهة الأزمات الدولية، ثم عاد مرة أخرى ليستقر في علم إدارة الدولة؛ حيث شاع استخدام أساليب جديدة في إدارة الأزمة مثل قوة المواجه الخاصة (Task force) التصدي لأية أزمة يمكن أن تواجهها (11).

وهناك ارتباطاً بين مصطلح إدارة الأزمات بالإدارة العامة باعتبارها نشاط هادف يقوم على البحث والحصول على المعلومات اللازمة التي تمكن الإدارة من التنبؤ بأمكان واتجاهات الأزمة المتوقعة، وتهيئة المناخ المناسب للتعامل معها، عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة للتحكم في الأزمة المتوقعة والقضاء عليها أو تغيير مسارها لصالح المنظمة أو الدولة ككل.

في نفس السياق هناك اتجاه ينظر إلى إدارة الأزمات كوظيفة تتجه نحو التقليل من حجم الضرر الناتج عن الأزمة ومسبباتها، وفي إمكانات الدولة والمجتمع المتضرر، إلى جانب أنها تمثل القدرة على التحكم في موقف الأزمة الإنسانية (12)، كما أتجه بعض المؤلفين المتهمين بإدارة الأزمات عموماً إلى دراستها من الناحية النظرية والتطبيقية من حيث كونه علماً أم فناً، واتفقوا على إن إدارة الأزمات منذ بدايتها وتطبيقها في المؤسسات تعد فناً يعتمد على كفاءة القيادات، ثم تطورت مبادئها وأسسها لتكون علماً لدى المؤسسات الأمريكية (13)، وقد برزت إدارة الأزمات كحقل أكاديمي من خلال عدة جذور اقتصادية وسياسية واجتماعية وإدارية، ونتيجة لذلك فإن تعريف هذا المصطلح يختلف باختلاف الإطار الأكاديمي الذي يتم التعريف من خلاله (14).

ومن خلال المقارنة لبعض التجارب أوردت الموسوعة الإدارية تعريفاً لإدارة الأزمات بأنها: المحافظة على أصول وممتلكات المنظمة أو المؤسسة وعلى قدرتها على تحقيق الإيرادات، وكذلك المحافظة على الأفراد والعاملين بها ضد المخاطر المحتملة ومحاولة تجنبها، أو تخفيف أثارها على المنظمة في حالة عدم تمكنهم من تجنبها بالكامل (15) وتعمل إدارة الأزمات من خلال هدف تلقائي هو التعامل الفوري مع الأحداث المتباعدة والمتأثرة لوقف تصاعدها، وإبقاء الحال على ما وصلت إليه الأزمة، وحرمانها من أية روافد تكتسبها أثناء هذا التصاعد (16).

وإدارة الأزمات هي ممارسة لنشاط إنساني وجهود منسقة ومستمرة (قبل، أثناء، بعد الأزمة) لتحقيق الأهداف وأفضل النتائج، وذلك من أجل تحقيق درجة استجابة عالية وفقاً لظروف المتغيرات المتسارعة للأزمة بهدف درء أخطارها بإزالة مسبباتها أو بإعداد التدابير اللازمة للحد من أثار الأزمات المتنبئ بحدوثها أو تقليصها، والعمل على إعادة التوازن إلى حالته قبل الأزمة، أو على نحو أفضل مما كان عليه مع اتخاذ مزيد من الإجراءات الوقائية والتدابير التي يمكن أن تحول دون وقوع أزمات مماثلة مستقبلاً، أو على أقل تقدير التخفيف من حدة أضرارها.

وإدارة الأزمات جانبان متكاملان ومتلازمان ومتداخلان، الجانب الأول: وهو الجانب الوقائي، أو الإدارة الوقائية التي تهدف إلى اكتشاف النذور والعلامات والعوامل والأسباب المؤدية إلى نشوء الأزمات ومحاولة إزالة هذه الأسباب والتعامل معها قبل ميلاد الأزمة أو انفجارها، والجانب الثاني لإدارة الأزمات: يتعلق بكيفية مواجهة الأزمات بعد ظهورها إلى سطح الأحداث في مرحلة من مراحل تطورها، وهذا ما يمكن أن نطلق عليه الإدارة العلاجية، وهي إدارة علاجية بوسائل وأدوات وأساليب علاجية، ولذلك فإن هذين الجانبين من الإدارة مكملان لبعضهما وضروريان بالدرجة نفسها (17)، ويرى الباحث البريطاني (ويليامز) إدارة الأزمات: عبارة عن سلسلة من الإجراءات الهادفة إلى السيطرة على الأزمات والحد

من ثقافتها حتى لا ينفلت زمامها، مؤدية بذلك إلى نشوب الحرب، وبذلك تكون الإدارة الرشيدة هي تلك التي تضمن الحفاظ على المصالح الحيوية للدولة وحمايتها<sup>(18)</sup>.

ويتوقف التعامل مع المخاطر والأزمات على أسلوب القيادات في أدارتها بدءاً بمحاولة التنبؤ بها مروراً بالعمل على احتوائها وتقليل أثارها وانتهاءً بمعالجة نتائجها والاستفادة منها، حيث يخضع بعض القادة تعاملهم مع الأزمة العشوائية، وسياسة رد الفعل الأمر الذي قد يؤدي بالحد الأدنى إلى أعاقه المنظمة أو الدولة ككل وبقائها<sup>19</sup>.

كل ذلك يلقي بظلاله على القادة وأدوات أدارتهم للأزمات والمخاطر على مستوى كل القطاع في الدولة، وذلك لأن التعامل مع الأزمات والاستفادة منها ومنعها مستقبلاً يحتاج إلى قيادة وأدوات تدبير ذات كفاءة وعالية<sup>20</sup>.

### الفرع الثاني: أهمية وجود إدارة للأزمات في سياسات الدولة

تعتبر الأزمة موقف ينتج عن تغيرات بيئية مولدة للأزمات ويتضمن قدرًا من الخطورة والتهديد وضيق الوقت والمفاجأة ويتطلب استخدام أساليب إدارية مبتكرة وسريعة. أيضًا عرفت بأنها توقف الأحداث في المنظمة واضطراب العادات مما يستلزم التغيير السريع لإعادة التوازن. من خلال استعراض التعاريف السابقة لمفهوم الأزمة نجد أنها تعني اللحظة الحرجة ونقطة التحول التي تتعلق بالمصير الإداري للمنظمة ويهدد بقائها وغالبًا ما تتزامن الأزمة مع عنصر المفاجأة مما يتطلب مهارة عالية لإدارتها والتصدي لها، ولا بد من أجل ذلك التعرف على أهمية وجود إدارة للأزمة في المنظمة تتضمن أهداف واضحة.

وتختلف وتتعدد الأزمات التي يمكن أن تحدث في المؤسسات، إلا أن العامل المشترك بين جميع الأزمات هو تأثيرها على سير العمل المعتاد خلال اليوم وذلك من خلال تشتيتها لانتباه إدارة المؤسسات الموظفين العاملين وأصحاب العلاقة عن أداء أدوارهم وممارسة الأنشطة بالشكل السليم.

وتتبع أهمية إدارة الأزمات من دورها في توفير النظام والاستقرار، وتهيئة المناخ الصحي الملائم للعمل في المؤسسة أثناء حدوث الأزمة، من خلال التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق لجهود العاملين واتخاذ القرارات المناسبة اللازمة وذلك لتحقيق الأهداف المنشودة من قيام المؤسسة

فإدارة الأزمات تستخدم لمواجهة الحالات الطارئة والتخطيط للتعامل مع الحالات التي لا يمكن تجنبها كما تتضمن كيفية تفادي حدوث الأزمة وذلك بالتنبؤ بها قبل حدوثها، وإعداد الإجراءات الضرورية لمنع حدوثها أو التقليل من أثارها السلبية في حال حدوثها.

وتهدف إدارة الأزمات إلى منع وقوع الأزمة كلما أمكن ذلك، ومواجهة الأزمة بكفاءة وفاعلية، وتقليل الخسائر إلى أقل حد ممكن، وتخفيض الآثار السلبية الناجمة عن الأزمة، وإزالة الآثار النفسية التي تخلفها الأزمة لدى الموظفين العاملين وأصحاب العلاقة، وتحليل الأزمات والاستفادة منها في منع وقوع الأزمات المشابهة وتكرار حدوثها مرة أخرى<sup>21</sup>

ومن خلال ما سبق نرى أنّ إدارة الأزمات هي إدارة المستقبل والحاضر، وتعتبر أداة علمية رشيدة، تبنى على العلم والمعرفة، وتعمل على حماية ووقاية الكيان الإداري والارتقاء بأدائه، والمحافظة على سلامة تشغيل القوى المك ونة لهذا الكيان، ومعالجة أي قصور أو اختلال يصيب أحد قطاعات الكيان الإداري، أو معالجة أي سبب قد يكون من شأنه إحداث بوادر أزمة مستقبلية، ومن ثمّ تحتفظ بحيوية الكيان الإداري واستمراره.

## المطلب الثاني: الآزمة بين تأثيرها ودور الدولة القانوني والإنساني تجاهها

من الصعب تصور وجود مجتمع يخلو من الآزمات، بل ان الفرد او الاسرة تتعرض لآزمات مستمرة، حتى انه يمكن القول بان الآزمات اصحبت سمه من سمات الحياة المعاصرة والتطور البشري.

وكما يواجه الفرد او الاسرة الآزمة فان المجتمعات والدول تواجه آزمات كبرى سواء كانت داخلية او خارجية، أي في علاقتها بالدول والمنظمات الدولية.

وعلى مستوى اخر فان كثيرا من المنظمات والمؤسسات الصناعية والتجارية والخدمية في الدول الصناعية او الدول النامية تواجه آزمات تلحق بها اضرارا وخسائر مادية ومعنوية هائلة، وأحيانا تقضي عليها.

ولا شك ان التسليم بحقيقة ان الآزمات جزء من حياة الافراد والتنظيمات الاجتماعية والمنظمات والمؤسسات والدول يمثل مدخلا مناسباً للتعامل مع الآزمة، حيث يمكن التفكير والعمل للوقاية من الآزمات، وادارتها بطريقة علمية من خلال دراسة الآزمات السابقة واستخلاص الدروس المستفادة، وتحديد مراحل الآزمة، والتخطيط لإدارتها اعتمادا على فرق خاصة لإدارة الآزمة تتلقى تدريبا نظريا وعمليا.

والشاهد ان دراسات ادارة الآزمة قد تطورت واصبحت مجالا مشتركا لاهتمام وعمل باحثين وخبراء من تخصصات علمية مختلفة تجمع كافة فروع العلوم الإنسانية الاجتماعية والطبيعية، ورغم ان اصحاب كل تخصص يتعاملون مع ادارة الآزمة كل من زاوية اهتمامه وخلفيته النظرية وخبراته العلمية، الا ان هناك نقاطا كثيرة للالتقاء والتعاون والعمل المشترك فرضتها الطبيعة النوعية المركبة لبعض الآزمات التي تستدعي عمل فريق من مختلف التخصصات والخبرات.

ولا شك ان نقاط الاتفاق والعمل المشترك قد افضت الى بلورة العديد من المفاهيم النظرية، والمعايير الخاصة واسس تشكيل فريق ادارة الآزمات، واساليب عمله، فضلا عن عوامل النجاح في ادارة الآزمة، من خلال وجود مقومات قانونية ومؤسسية وبشرية ومادية لنجاح إدارة الآزمات.

في نفس السياق لقد توسع بعض الباحثين في رصد وتحليل العوامل التي تضمن الادارة الفعالة والناجحة للآزمات، حتى انها تشمل كل العوامل والاجراءات اللازمة لنجاح أي نوع من الادارة في مجالات الحياة المختلفة، لكن الرصد العلمي الدقيق لعوامل النجاح في ادارة الآزمة يجب ان يركز على اهم العوامل والمقومات ذات الصلة المباشرة بموقف الدولة من الآزمة من جهه ومقومات المنظمات لإدارة الآزمة من جهة أخرى، في هذا المطلب سنتناول تلك المقومات والواجبات الملقة على عاتق الدولة تجاه تلك الآزمات بالمقارنة لبعض تجارب لدول قطعت شوطا في هذا المجال.

## الفرع الأول: مقومات ومتطلبات إدارة وتدبير الآزمات في الجهات الحكومية

على ضوء المفاهيم السابقة للآزمة، وكذلك السمات الرئيسية المتفق عليها يمكن القول بان ادارة الآزمة عملية ارادية مقصودة تقوم على التخطيط والتدريب بهدف التنبؤ بالآزمات والتعرف على اسبابها الداخلية والخارجية، وتحديد الاطراف الفاعلة والمؤثرة فيها، واستخدام كل الامكانيات والوسائل المتاحة للوقاية من الآزمات او مواجهتها بنجاح بما يحقق الاستقرار ويتجنب التهديدات والمخاطر، مع استخلاص الدروس واكتساب خبرات جديدة تحسن من اساليب التعامل مع الآزمات في المستقبل<sup>22</sup>.

وبطبيعة الحال تختلف عملية ادارة الآزمة عن الادارة بالآزمات، اذ ان الاخيرة هي فعل يهدف الى توقف او

انقطاع نشاط من الأنشطة وزعزعة استقرار بعض الأوضاع بهدف أحداث شيء من التغيير في ذلك النشاط لصالح مدبره، والحقيقة لقد برعت اللغة الصينية في نحت مصطلح الازمة، اذ ينطقونه wetgl وهي عبارة عن كلمتين الاولى تدل على الخطر اما الاخرى فهي تدل على الفرصة التي يمكن استثمارها، وتمكن براعة القيادة في تصور امكانية تحويل الازمات وما تحمله من مخاطر الى فرصة لأطلاق القدرات الابداعية التي تستثمر الازمة كفرصة لإعادة صياغة الظروف وايجاد الحلول السديدة.

واضحت الازمات الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو المفتعلة مسالة ومشكلة جوهرية في إطار الدول لما يترتب عليها من أثار، وبالتالي يعتبر نجاح تدبيرها هو أهم الوسائل الكفيلة بالتغلب عليها.

ويعتبر وضع الخطط الاستراتيجية أولاً لبنات العمل وأضحى أمراً حيويًا في عالم اليوم الذي تعقدت فيه المخاطر، وما يحيط بها من انعكاسات سلبية محتملة على مختلف المؤسسات ومحيطها، وهذه الخطوة تتلافى الارتباك الذي يصيب هياكل الدولة من مؤسسات والمجتمع ككل، والتي تفرض عليهم سلوك وخيارات مرتجلة وغير محسوبة.

أن ترسيخ ثقافة تدبير المخاطر والأزمات في أوساط المجتمع، وداخل المؤسسات والقطاعات التابعة للدولة، إلى جانب التخطيط الاستراتيجي، والعمل على وضع منظومة قانونية أو ما يعرف بتشريع الضرورة كألية لتدبير الأزمات، فالموازات والقوانين المالية هي تشريع ضروري مثلا والعديد من الإجراءات والتدابير ذات البعد المستدام هي الكفيلة بالتغلب على المخاطر والأزمات.

#### ❖ التدابير المنهجية الحديثة لإدارة الأزمة

وإدارة وتدبير الأزمات والمخاطر وبالأخص الانسانية إدارة استثنائية لها طابع خاص، وتحتاج إلى توافر قناعات خاصة وإلى مهارات ومهام إدارية خاصة لذا يطلق البعض عليها أحيانا مصطلح الإدارة بالاستثناء Management by Exception، حيث تخرج القرارات الإدارية عن مسار القرارات العادية وعن الهيكل التنظيمي القائم، وتصبح المسئوليات مسندة إلى فريق عمل لديه كافة الصلاحيات للتعامل مع الأزمة، وسلطاته تتجاوز كافة السلطات الأخرى في الهياكل التنظيمية<sup>(23)</sup>، ويمكن تحديد أهم أبرز المقومات الإدارية الفعالة لإدارة الأزمات الإنسانية بالآتي:

1. المنهجية العلمية: لا يمكن التعامل مع الأزمة الإنسانية أيًا كان نوعها في إطار من العشوائية، وإنما يجب أن يخضع هذا التعامل في جميع مراحل تطور الأزمة الإنسانية للأسلوب العلمي الإداري السليم القائم على وظائف التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة وبما يحقق الكفاءة والفاعلية في إدارة الأزمات<sup>(24)</sup>.

2. تقدير موقف الأزمة: يشمل تقدير موقف الأزمة الإنسانية تحليلاً كاملاً لأسباب الأزمة الإنسانية وتطورها، وتحديدًا دقيقاً وشاملاً للقوى الصانعة للأزمة الإنسانية والمساعدة لها والمؤثرة فيها، ثم تقدير القدرات والإمكانات المتاحة لدى الجهة المسؤولة عن إدارة الأزمة الإنسانية، وذلك من خلال جمع المعلومات الدقيقة والتنبؤ باحتمالات تطور الأحداث وإمكانية السيطرة عليها<sup>(25)</sup>.

3. سجل الأزمات الإنسانية: حيث أن وجود سجل الأزمات الإنسانية والأزمات بشكل عام السابقة والمشابهة لدى الدولة المتضررة أو المنظمة الدولية توثق فيه كل المواقف التي تعتبرها أزمات إنسانية، والتي يمكن أن تهدد كيان الدولة والمجتمع المضيف ويكون بالتالي بمثابة ذاكرة للدولة أو المنظمة الدولية في مواجهة الأزمات الإنسانية المستقبلية، ويساعد ذلك على التنبؤ الوقائي بالأزمات الإنسانية من خلال صياغة متطورة وثابتة ومقبولة تعتمد على سجل

الأزمات، وكفاءة وإبداع وابتكار العاملين للتنبؤ بالظواهر التي من شأنها أن تتحول إلى أزمات إنسانية في المستقبل<sup>(26)</sup>.

4. نظام معلومات الأزمة: إن للمعلومات أهمية خاصة في عملية إدارة الأزمات الإنسانية فيما يتعلق بتحقيق الكفاءة والفاعلية في إدارة الأزمات الإنسانية بصفة عامة، وعلى الرغم من أن المفاجآت هي أحد أركان الأزمة الإنسانية، إلا أنه كلما كان لدى الدولة أو المنظمة الدولية رصيد جيد من المعلومات خلال فترة الاستقرار ضاق تأثير هذه المفاجأة ومن ثم يتم التعامل بموضوعية وكفاءة مع الأزمات الإنسانية المستقبلية<sup>(27)</sup>.

5. فريق إدارة الأزمات الإنسانية: ويكون تمثيلاً لأعلى سلطة قيادة في الدولة أو المنظمة الدولية، لأن الأزمة الإنسانية تتطلب ردود أفعال غير تقليدية مقيدة بضيق الوقت وضغوط الموقف، وتتطلب وجود أكثر من خبير متخصص وفني وفي مجالات مختلفة وحساب كل عامل بدقة وتحديد التصرف المطلوب بسرعة وتتسق<sup>(28)</sup>.

6. توعية المواطنين: وهذا الأمر يتطلب حملة إعلامية شاملة وفعالة، وتستخدم فيها أساليب الاتصال الجماهيري من أجل توضيح الإجراءات المستخدمة في مواجهة الأزمة الإنسانية، والمساعدة التي يمكن أن يقدمها المواطن، أو الدور الذي ينبغي أن يضطلع به، فلا يمكن مواجهة أية أزمة والسيطرة عليها أو التقليل من أثارها دون توعية المواطنين بهذا الدور لدى وقوع الأزمات الإنسانية<sup>(29)</sup>.

7. تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: أن استخدام البرمجيات العلمية المتطورة، مثل: نظم المحاكاة والسيناريوهات الحاسوبية ونظم دعم القرارات والأنظمة الخبيرة ونظم المعلمات الجغرافية بما تقدمه هذه البرمجيات من الافتراضات العلمية الوافية حول الأزمة وتحليلها ودراستها، وبما يساعد على وضع تصورات صحيحة للأزمة الإنسانية واتخاذ القرارات اللازمة للتعامل معها، هو عمل حاسم ومؤثر في فعالية إدارة الأزمات الإنسانية، كما يعتبر عامل الاتصالات الداخلي والخارجي وتبادل المعلومات بسهولة ويسر وأمان عاملاً مؤثراً وفعالاً في كفاءة عملية إدارة الأزمات الإنسانية، وبما يجنب الدولة والمجتمع لعنصر المفاجأة في التعامل مع الأزمات الإنسانية وأثارها الجانبية<sup>(30)</sup>.

8. التواجد المستمر في موقع الأحداث: من الصعب معالجة الأزمات الإنسانية الكبيرة إلا من خلال التواجد المستمر لأعضاء إدارة الأزمات الإنسانية سواءً بشكل ظاهر، أو التواجد السري في بعض الأحيان وبما يمكن الفريق من معرفة وإدراك كنه الأزمة الإنسانية وسير أغوارها، وبالتالي اكتمال الصورة لدى أعضاء الفريق عن الأزمة الإنسانية<sup>(31)</sup>.

9. تبسيط الإجراءات وتفويض السلطة: لا يمكن التعامل مع الأزمة الإنسانية بنفس الإجراءات التقليدية، فالأزمة الإنسانية عادة ما تكون حاد وعنيفة، لذا لا يمكن تجاهل عنصر الوقت، وإنما تتطلب التدخل السريع والحاسم والصحيح من خلال تبسيط الإجراءات، وبما يساعد على سرعة مواجهة حد الأزمة الإنسانية بسهولة ويسر<sup>(32)</sup> كما أن تفويض السلطات يعتبر شرياناً حيويًا في عملية إدارة الأزمات الإنسانية، ومحوراً هاماً للعملية الإدارية، وبما يحقق السرعة في اتخاذ القرارات الدقيقة والصائبة والمناسبة لحدث الأزمة الإنسانية، وخصوصاً إذا كانت أحداث الأزمة الإنسانية في أكثر من مكان حيث تحتاج عملية إدارة الأزمات الإنسانية إلى السرعة في اتخاذ القرارات من خلال منح كل فرد من افراد الفريق المناط به معالجة الأزمة الإنسانية السلطات الضرورية لتحقيق عمله المحدد<sup>(33)</sup>.

10. الخطة الإعلامية لإدارة الآزمات: تعد الخطة الإعلامية من أهم مقومات إدارة الآزمات الإنسانية، ونظراً لخطورة وضع الأزمة الإنسانية فإن يتحتم وجود سياسة إعلامية هادفة قبل الأزمة الإنسانية وأثنائها وبعدها، ونظراً لأهمية الإعلام ودقته في عملية إدارة الآزمات الإنسانية، فإنه يقترح تعيين متحدث رسمي على قدر من الكفاءة والتأهيل والخبرة بحيث يتولى الإدلاء بكافة التصريحات عن الأزمة الإنسانية وتطوراتها وعملية مواجهتها (34).

### الفرع الثاني: واجبات مملكة البحرين تجاه الآزمات من منظور قانوني وعملي

لا شك أن الدولة يقع عليها مسؤولية كبيرة وشاقة أمام أفراد المجتمع، فهي المسؤولة أولاً وأخيراً عن نقشي الفقر، والمرض، والجهل، والانحراف، والشذوذ وغيرها من الأمراض الاجتماعية الخطيرة التي تفتك بوحدة المجتمع.

ولا يصح أن ترتع الدولة في البذخ والتترف، وتدعو في الرفاهية والنعيم والآلاف من أبناء الشعب يقتلهم الجوع، ويذلهم الفقر، ويقعدهم المرض، ويخيم عليهم الجهل، ويتخبطون في الدؤس والفاقة والحرمان، ولا يجوز في شريعة الإسلام أن تنفق الدولة على الكماليات والمظاهر، ويهمل الجانب الأكثر ضرورة والأعظم أهمية.

ولهذا نجد الحاكم مسؤولاً أمام الله عز وجل عن رعيته، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته" الإمام راع ومسئول عن رعيته (35).

وفي عصرنا الحالي، وبعد فترة طويلة من اتباع الإدارة نظام عدم المسؤولية عن الأضرار، قامت بإعادة النظر في مبدأ مسؤوليتها المعترف به من قبل القاضي في الوقت الذي تستقل فيه قواعد تلك المسؤولية؛ فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ المسؤولية الإدارية.

وقد طالب أستاذنا الدكتور/ صلاح الدين فوزي كغيره من أنصار هذا النوع من المسؤولية، بضرورة تطبيق القضاء الإداري في مصر لنظرية المخاطر، إلا أنه يتميز عن غيره بنظرته التوسعية لحدود تطبيق مسؤولية الدولة على أساس المخاطر في القانون المصري.

وللإشارة لما تم سرده سابقاً أن المخاطر والآزمات تؤثر وتهدر مصالح مختلفة، وهي نتاج تفاعلات طبيعية أو بسبب أخطاء بشرية أو سوء تقدير وتراكم المشاكل دون حل، وبالتالي تضع الدول في مواقف محرجة وفي مرحلة ذهول وارتباك.

تلك الحالة تضع الدولة أمام خيار واهتمام كبير لمواجهة تلك الآزمات والمخاطر لتلافيها أو معالجة آثارها الأولية ومنع توسعها.

الأمر يبقى على صانعي القرار في الدولة ودورهم في تدبير الوقت والمخاطر، الباحث سيتناول في هذا الفرع مسؤولية الدولة عن الآزمات والمخاطر، وذلك من خلال فقرتين هما:

### أولاً: مسؤولية الدول وفقاً للمقاربة القانونية مع التجربة البحرينية

إن المسؤولية إنما تقوم على فكرة معينة ألا وهي: أن كل من أحل بالتزام محدد من قبل فهو يلتزم بتعويضه، وهذا الالتزام السابق قد يكون مصدره العقد، وهنا توجد المسؤولية العقدية، وقد يكون مصدره هو القانون، وهنا توجد المسؤولية التقصيرية.

يقصد بالمسؤولية في اللغة التبعية، أي كون الإنسان مسؤولاً وموآخذاً على ما صدر منه، وأن مصدر كلمة المسؤولية مشتق من كلمة (سأل)، ولفظة "سأل" يأتي بمعنى طلب المعرفة أو طلب المال، فإذا كان السائل والياً أو حاكماً

فإن السؤال بمعنى الأمر والإيجاب بحيث يتبع مخالفته العقاب والمؤاخذة<sup>(36)</sup>.

أما المسؤولية اصطلاحاً، فتعني من الناحية الشرعية: الجزاء والمحاسبة والتبعة، فالإنسان يتحمل تبعه أفعاله وأقواله ويحاسب في الدنيا الآخرة.

ومن الناحية القانونية فإن المسؤولية هي الالتزام بتحمل الجزاء الذي ترتبه القواعد والتشريعات في حالة إتيان فعل يشكل خرقاً أو مخالفة لأحكامها<sup>(37)</sup>.

وبوجه عام، فإن المسؤولية هي حالة الشخص الذي ارتكب أمراً يستوجب المؤاخذة.

وقد حاول بعض الفقه القانوني بيان مفهوم مسئولة الدولة، فتعددت من ثم التعريفات وتوعدت وفقاً لنظرة كل فقيه.

فالبعض يرى أن المسؤولية على أساس الخطأ يقصد بها الالتزام الإدارة بدفع تعويض لمن يصيبه ضرر نتيجة الخطأ الذي قد يرتكبه موظفوها، سواءً أكان هذا الخطأ يتعلق بتصرفات قانونية أو أعمال مادية<sup>(38)</sup>، فإذا ما قامت الإدارة عند مباشرتها هذه الأعمال بإحداث الضرر لأحد الأفراد أو الهيئات أو لعدد منهم، فإنه يحق للشخص المضرور أن يطالب الإدارة بتعويضه عن هذا الضرر؛ ويكون ذلك بواسطة دعوى التعويض التي تقام أمام القضاء<sup>(39)</sup>.

وقد أصبحت الإدارة في العصر الحديث مسئولة عن كثير من الأعمال غير التعاقدية التي تصدر عنها، سواءً تمثلت في قرارات إدارية أم ظهرت في صورة أعمال مادية، من حيث الأصل قد تكون المسؤولية جنائية أو مدنية، وفي الأولى يكون مرتكب الفعل الضار مسئولاً قبل الدولة عن الحق العام باعتبارها ممثلة للمجتمع، ويكون جزاؤها، عقوبة توقع عليه باسم المجتمع، زجراً له وردعاً لغيره، فالتعويض في المسؤولية الجنائية ينطوي على معنى العقوبة، أما في حالة المسؤولية المدنية فيكون المسئول ملزماً بتعويض الضرر الناجم عن الإخلال بالالتزام مقرر في ذمته، وقد يكون مصدر هذا الالتزام عقداً يرتبط به المضرور فتكون مسؤولية عقدية، وقد يكون مصدر هذا الالتزام قانوناً، وعندئذ تكون المسؤولية عن الفعل الضار أو المسؤولية غير العقدية، فيكون شخص أو مشروع ما، ملزماً يتحمل الضرر الناشئ عن فعله أو فعل أشخاص أو أشياء يسأل عنهم، وهذه بدورها تنطوي على نوعين من المسؤولية: المسؤولية عن القرارات الإدارية، الفردية منها واللائحة والمسؤولية عن الأعمال المادية وعلى عكس مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية سواءً في فرنسا أم في مصر، والسلطة القضائية على الأقل في مصر، فإن القاعدة السائدة والمستقرة هي عدم مسؤولية الدولة عن أعمال هاتين السلطتين، أما بخصوص مسؤوليتها عن أعمال السلطة التنفيذية فالقاعدة المستقرة هي مسؤولية الدولة عن هذه الأعمال. ، فإذا سببت هذه الأعمال ضرراً لأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية التزامات الإدارة بتعويض المضرور عما أصابه من ضرر<sup>(40)</sup>.

أما عن أنشطة الإدارة الخطرة، فإن مسؤولية الإدارة هي أن تقوم بتعويض الأضرار التي تصيب الأفراد نتيجة المخاطر غير العادية بفعل السلطة الإدارية حتى ولو لم يقع أي خطأ منها؛ إذ إن الإدارة قد عرضت الأفراد لمخاطر غير عادية يحق لهم طلب التعويض نتيجة هذه الأضرار، وتأكيداً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ في الحكم الصادر عام 1919 تحت عنوان REQNAULT DESROZIER الذي تتلخص وقائعه بأن جمعت السلطات العسكرية كمية من المفرقات في قلعة بضواحي باريس، ثم انفجرت هذه المواد وحدثت أضرار بالغة بمنازل الأفراد المجاورة لهذه القلعة، مما دعا الدولة إلى تعويض الأفراد عن أضراراً التي لحقتهم من جراء ذلك، ولقد قرر مجلس الدولة في هذا الحكم أن هذه العمليات ((قد تضمنت بالنسبة للأفراد مخاطر تجاوز في حدودها تلك التي يفرضها الجواز عادة، ولذلك فإن هذه المخاطر من شأنها تقرير مسؤولية الإدارة، إذا ما ترتب عليها الضرر بغض النظر عن وقوع خطأ من الإدارة)).

والجدير بالذكر أن مسؤولية الدولة عن أعمالها المادية وقراراتها الإدارية على هذا النحو لم تكن مبدأ مسلماً به منذ البداية؛ حيث كانت القاعدة من قبل هي عدم المسؤولية، وبقيت هذه الفكرة سائدة حتى أواخر القرن التاسع عشر، لأن الدولة لا يمكن أن تكون مسؤولة إلا إذا كانت شخصاً معنوياً، في حين لم يعترف بعض الفقهاء بالشخصية المعنوية للدولة.

إلا أنه نظراً لتطور الحياة وتدخل الدولة في مختلف المجالات الفردية، وزيادة المرافق العامة، ومن ثم زيادة اتصال الأفراد بهذه المرافق، إضافة إلى أن أعمال السلطة التنفيذية تختلف عن أعمال كل من السلطتين التشريعية والقضائية حيث لا تحاط بالضمانات الكافية لصالح الأفراد؛ فقد كان من نتيجة ذلك أن امتدت الرقابة القضائية لتشمل كافة هذه الأعمال سواءً بالغائها إذا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية، أو بتقرير التعويض عن آثارها الضارة، أو بالأمرين معاً؛ وبالتالي فقد أصبحت القاعدة هي مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية غير التعاقدية.

بل وبعد أن كانت تطبق على هذه المسؤولية قواعد القانون المدني، أصبحت تطبيقاً ومنذ صدور حكم مجلس الدولة الفرنسي الشهري "بلانكو" BLANCO عام 1873، قواعد خاصة تتلاءم مع طبيعة المنازعات الإدارية، وتختلف من ثم بحسب حاجات المرافق العامة وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة ومصالح الأفراد<sup>(41)</sup>.

فإذا كانت الدولة مسؤولة، فليس لأنها ارتكبت خطأً بواسطة موظفيها، ولكن لأنها تكفل الأفراد ضد الخطر الاجتماعي، وهذا مطابق تماماً لمبدأ تساوي الجميع أمام المرافق العامة وأمام التكاليف العامة<sup>(42)</sup>.

ولا بد من الإشارة إلى موقف الفقه من تحمل الدولة المسؤولية عن الآزمات والمخاطر؛ فقد ثار الجدل في أوساط الفقهاء بين مؤيد ومعارض لمسئولية الدولة، وأورد كل اتجاه منهم أسانيداً وحججه.

فيرى المعارضون أن قيام الدولة بالتعويض مؤداه أن يتحمل المواطنون الأبرياء تعويض الأضرار التي لحقت بغيرهم دون أن يكونوا هم مرتكبيها، فضلاً عن أن هذا الالتزام يثقل ميزانية الدولة<sup>(43)</sup>.

ومن ناحية أخرى، فإن مثل هذا الالتزام الذي يقع على عاتق الدولة يؤدي إلى التمييز بين هؤلاء الضحايا وغيرهم من ضحايا الكوارث الطبيعية ومخاطر العمل والبطالة والأمراض، وكذلك فإن تقرير تلك المسؤولية على عاتق الدولة، يؤدي إلى إهدار مبدأ المسؤولية الفردية وشخصية العقوبة، مما يؤدي معه إلى ضياع وظائف العقاب التربوية، وكذلك الردعية بالنسبة للجاني<sup>(44)</sup>.

أما الاتجاه المؤيد من الفقه لمسئولية الدولة والتزامها بالتعويض عن الآزمات والمخاطر، فقد فإن بالرد على تلك الحجج، على النحو التالي:

فيما يتعلق بالقول بأن التزام الدولة بالتعويض يؤدي إلى إضعاف أحساس الجاني بالمسئولية الفردية، فإن تعويض الدولة ذات طبيعة احتياطية لا تكون إلا في حالة عدم الوصول إلى الجاني، ولعل أبرز ما طرح للرد على الاتجاه المعارض حول تحمل المواطنين الأبرياء عبء تعويض الأضرار، هو أن تحمل المواطنين تعويض الأضرار التي لحقت بغيرهم دون أن يكونوا مرتكبيها يدخل في باب التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع<sup>(45)</sup>.

أما فيما يتعلق بالتمييز بين الأضرار الناجمة عن الآزمات والمخاطر عن غيرها من الجرائم، حيث إن قياس أضرار الآزمات والمخاطر على الأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية والأمراض هو قياس مع الفارق، نظراً لاختلاف طبيعة هذين النوعين من الأضرار، فأضرار الحوادث والكوارث الطبيعية هي استثنائية وعارضة<sup>(46)</sup>.

## ثانياً: مسؤولية مملكة البحرين عند حدوث الآزمات

في إطار مسؤولية الدولة من واجبات تجاه الآزمات نص الدستور البحريني في مادته (12)<sup>47</sup> بأن الدولة تكفل تضامناً المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية.

وفي نفس السياق تم الإعلان عن إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والآزمات والكوارث ضمن منظومة الهيكل التنظيمي للمجلس الأعلى للأمن الوطني بتاريخ 2007/5/14م، وبمرسوم بقانون اتحادي رقم (2) لسنة 2011م،<sup>48</sup> الذي نص على إنشاء الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والآزمات والكوارث، وذلك حرصاً من القيادة الرشيدة على سلامة أرواح المواطنين والمقيمين على أرض الدولة وحفاظاً على المكتسبات والممتلكات.

وتعمل الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والآزمات والكوارث تحت مظلة وإشراف المجلس الأعلى للأمن الوطني، حيث تهدف إلى تحقيق سياسة الدولة فيما يخص الإجراءات اللازمة لإدارة الطوارئ والآزمات والكوارث، وتعتبر الهيئة الجهة الوطنية الرئيسية المسؤولة عن تنسيق ووضع المعايير والأنظمة واللوائح المتعلقة بإدارة الطوارئ والآزمات والكوارث، ووضع خطة وطنية موحدة للاستجابة لحالات الطوارئ، ومن هنا يقع على عاتقها تطوير وتوحيد إدانة القوانين والسياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة الطوارئ والآزمات والكوارث على المستوى الوطني.

وتقوم الهيئة بالإشراف على تطوير قدرات الاستجابة من خلال اقتراح وتنسيق البرامج بين الجهات المعنية على المستويين المحلي والوطني، وتحديثها بشكل دوري، إضافة إلى المشاركة في إعداد سجل المخاطر والتهديدات على المستويين الوطني والمحلي، وتحديثه بشكل دوري بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية.

كما تقوم الهيئة بتنسيق أدوار الجهات المعنية بالدولة عند وقوع الطوارئ أو الآزمات أو الكوارث، والمشاركة في إعداد وتنسيق خطط الطوارئ اللازمة للمنشآت الحيوية والبنية التحتية في الدولة ومتابعة تنفيذها بالتعاون والتنسيق مع الجهات المختصة بالدولة.

وتعمل الهيئة على إعداد الدراسات والأبحاث العلمية اللازمة من خلال إنشاء مركز المعلومات والموارد المتعلقة بالطوارئ والآزمات والكوارث والتنبؤ بوقوعها وكيفية التعامل معها بالتنسيق مع الجهات المعنية، إضافة إلى إعداد وتنسيق وتنفيذ التمارين الخاصة بإدارة الطوارئ والآزمات والكوارث بالتنسيق مع الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها.

## الخاتمة:

إن الجمع بين مقاربة الدور المتوقع من التدابير والأدوار في الجهات الحكومية وبين التأثير على إدارة وتدبير الآزمات ليس بالأمر البسيط والهين، مالم تكن هناك وجود توجهات وسياسات شاملة للدولة في تدعيم العمل الشامل للمواجهة من جهة وتحمل المسؤولية القانونية من جهة أخرى، وذلك عبر تبني خطط وبرامج وأدوات إدارية ومالية باعتبارهم أساس الفعل ومحور الإداء، ولأنه أيضاً بشكل عام لا يقتصر الأمر على المقاربات المعتمدة على وضع سياسات وقوانين وخطط، بل إن الممارسات العملية هي من ستحدد ملامح الفعل والنتائج على أرض الواقع. والأثر من الفعل العمومي المتمثل في الدولة بكل مكوناتها.

وعليه: يمكن القول أن مملكة البحرين ما رست ذلك الدور وبذلت جهود حثيثة في مختلف جهاتها الحكومية كما هو في أزمة كورونا كحالة نتجت مؤخراً، ولكن الحقيقة أن تلك التدابير والمسؤوليات لم تكن كافية بالشكل المتزامن مع تطلعات المجتمع ورغباته المتزايدة في تقديم أفضل النتائج في مواجهة الآزمات بالمقارنة مع التجارب الدولية الناجحة.

## الهوامش:

1. الحريري، محمد (2010) إدارة الآزمات، المشكلات الاقتصادية والمالية والإدارية، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، الصفحة 51-55.
2. رفاعي، ممدوح، جبريل، ماجد (2007) إدارة الآزمات، القاهرة، جمهورية مصر العربية، الصفحة 31.
3. أحمد، إبراهيم أحمد (2002) إدارة الآزمة التعليمية: منظور عالمي، دار الوفاء للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، الصفحة 36
4. جاد الله، محمود (2015) إدارة الآزمات، دار أسامة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، الصفحة 34.
5. الخضيرى، محسن أحمد (2003) إدارة الآزمات، مجموعة النبيل العربية للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، القاهرة، جمهورية مصر العربية الصفحة 362
6. H. KUNREUTHER, M. USEEM, Learning from catastrophes: strategies for reaction and response, Pearson Prentice Hall, 2010, P. 23
7. حواش، جمال (2022) سيناريوهات الآزمات والكوارث بين النظرية والتطبيق، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، الصفحة 96
8. منى صلاح الدين شريف، إدارة الآزمات وسيلة للبقاء، القاهرة: البيان للطباعة والنشر، 1998، ص117.
9. محمود جاد الله مرجع سبق ذكره ص 36
10. فهد أحمد شعلان، مواجهة الآزمات الأمنية، منظور إداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف العربية للعلوم ...، الرياض، المجلد 11، العدد 21، ص151 وما بعدها.
11. Caporigro, J. The Crisis Counselor: Step by Step, Guide to Managing A Business Crisis, Contemporary Book, New York, USA, 2002, P16
12. Pines, W, Myths of Crisis Management Public Relations, Quarterly Vol. 145, No. 3, 2000, P15.
13. فهد أحمد الشعلان، مرجع سابق، ص92.
14. محمود جاد الله، مرجع سابق، ص26.
15. محسن أحمد الخضيرى، مرجع سابق، ص25.
16. سعد علي الشهراني، إدارة عمليات الآزمة الأمنية، رسالة ماجستير، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2005م، ص23.
17. سمحي محمد القحطاني، دور إدارة العلاقات العامة في التعامل مع الآزمات والكوارث، رسالة ماجستير، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003م، ص15.
18. طارق مفلح جمعة أبو حجير، القيادة الاستراتيجية في إدارة الآزمات والمخاطر، دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية الفلسطينية، أطروحة للحصول على درجة الدكتوراه، جامعة قنات السويس، كلية التجارة، إدارة أعمال، مصر، 2014، ص2.
19. سيد جاد الرب، القيادة الاستراتيجية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012، ص 379.

20. الخضيرى، محسن أحمد (2017) إدارة الآزمات، مجموعة النيل العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، الصفحة 461.
21. محمد شومان، الآزمات وأواعها، مقال نشر في مؤسسة الجزيرة للصحافة والنشر والطباعة، العدد 10325، 9شوال 1421 هـ، المملكة العربية السعودية.
22. محمد بن حسن الوهاس، دور القيادات الأمنية في فاعلية إدارة الآزمات: دراسة تطبيقية على قوات الأمن الخاصة في منطقتي الرياض ومكة المكرمة، رسالة ماجستير، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2002م، ص47.
23. محسن الخضيرى، مرجع سابق، ص243.
24. محمد بن حسن الوهاس، مرجع سابق، ص47.
25. محمود جاد الله، مرجع سابق، ص35.
26. عفاف محمد الباز، دور القيادة الإبداعية في إدارة الآزمات، مجلة النهضة، العدد أبريل 2003، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2003م، ص34.
27. محمود جاد الله، مرجع سابق، ص31.
28. فهد أحمد الشعلان، مرجع سابق، ص169.
29. محمود جاد الله، مرجع سابق، ص38.
30. زيد منير عبوي، إدارة الآزمات، دار البازوري، عمان، 2007، ص15.
31. محمد بن حسن الوهاس، مرجع سابق، ص49.
32. محسن الخضيرى، مرجع سابق، ص247.
33. فهد أحمد الشعلان، مرجع سابق، ص80.
34. أخرجه البخاري في صحيحه - كتاب الجمعة - باب الجمعة في القرى والمدن، ص/144، حديث رقم (893).
35. للمزيد من التفاصيل راجع:
36. أسامة إبراهيم علي التاية: مسؤولية الطبيب الجنائية في الشرعية الإسلامية، دار البيارق للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، عمان، الطبعة الأولى، 1999، ص20 وما بعدها.
37. أسامة إبراهيم علي التاية، مسؤولية الطبية الجنائية في الشريعة الإسلامية، نفس المرجع السابق، ص23.
38. سيد وفاء، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها - دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005، ص7.
39. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1997/1996، ص310 وما بعدها.
40. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، 1978م، ص659.
41. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص447.
42. Philippe Foillard, Droit administratif, paradigm, LGDJ, 211, p372
43. ماجد راغب حلو، المرجع السابق، ص484.
44. مجدي مدحت النهري، المرجع السابق، ص212.

45. الدين الجبالي بوزيد، إصلاح الأضرار الناتجة عن الأعمال الإرهابية وقواعد المسؤولية الإدارية، جامعة الملك سعود، الرياض، (د.ت)، من منشورات الانترنت، [www.etudiantdz.com](http://www.etudiantdz.com).
46. ويرد على ذلك، ان الدولة تقبض من المواطن ضريبة، فتدع له على أساس مبدأ (الغنم بالغرم)، راجع أحمد عبد اللطيف الفقي، المصدر السابق، ص71.
47. أحمد عبد اللطيف الفقي، المرجع السابق، ص70.
48. دستور مملكة البحرين وتعديلاته في 2012، 2017، 2018، الجريدة الرسمية عدد خاس رقم (2517)، الخميس 14 فبراير، 2002،
49. مرسوم بقانون اتحادي رقم (2) لسنة 2011م.