

المحور الرابع: بيئة الإدارة العامة

تختلف وظائف وأهداف الإدارة العامة حسب البيئة التي تعمل فيها، فهي نتاج الأخيرة. حيث تعتبر الإدارة العامة بمثابة متغير تابع لمتغيرات البيئة (الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والتكنولوجية) التي هي متغير مستقل. ففهم الإدارة العامة في أي بلد يتطلب فهم بيئتها، ولقد اختلف الباحثون في تحديد هذه المتغيرات. ويجدر بنا تعريف البيئة أولاً لفهم مكوناتها.

أولاً: تعريف البيئة وعناصرها

حسب قاموس لاروس الصغير Le petit Larousse الفرنسي فالبيئة هي " مجموعة العوامل الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية والعناصر الطبيعية والاصطناعية التي تحيط بالإنسان، والحيوان أو النبات".

وبهذا نستخلص أنّ عناصر البيئة هي:

أ- العناصر الطبيعية:

وتتمثل أهم هذه العناصر في:

- **الإنسان:** يعد أهم عنصر، فهو المنتج والمستهلك، الباني والهادم في الطبيعة، الأكثر تأثيراً وتأثيراً في عناصرها.
- **الكائنات الحية الأخرى:** وهم الحيوانات والنباتات، وهما مجال اهتمام ونشاط المنظمات.
- **الجماد:** وتشمل كل ثروات الطبيعة غير الحية على سطح وفي باطن الأرض وفي البحيرات والمحيطات والمستنقعات والأنهار بما فيها مصادر الطاقة (ماء وغاز ونفط) ويدخل فيها حتى ما تدخل الإنسان في تشكيله من ثروات اصطناعية، وهي مجال نشاطات الإنسان.
- **الفضاء:** طبقات الجو المختلفة وما فيها من هواء وغازات وسوائل وكواكب وظواهر وما يحدث فيها من تغيرات مناخية وكونية (في الفضاء الداخلي والخارجي) ويدخل ضمنها اهتمام الإنسان (المناخ، الاتصال، الأقمار الصناعية، النقل) قد تكون له أهمية مستقبلية أخرى.
- **الظواهر الطبيعية على سطح الكرة الأرضية:** تشمل الهزات الأرضية والبراكين والفيضانات والأعاصير، وانهيارات الجليد... وغيرها، وهي محل اهتمام في نشاطات المنظمة أو في التخطيط للتخفيف من آثارها.

ب- العناصر الاصطناعية:

وتشمل العناصر التي تدخل فيها الإنسان والحيوان في إعادة تشكيلها وتنظيمها، وهي من العناصر الطبيعية أو أوجدها الإنسان وهي:

- عناصر البيئة الطبيعية التي تدخل الإنسان أو الحيوان في إعادة تشكيلها.
- القوانين والأنظمة والعقود والمواثيق والعادات والتقاليد والتراث (مادي ومعنوي)
- المنظمات المختلفة في الدولة من سياسية وثقافية واجتماعية واقتصادية وعلمية وأمنية...
- الأموال والممتلكات والعقارات والأصول والخصوم للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين
- الحقوق والواجبات في المجتمع.
- سلع وخدمات وأفكار نتيجة النشاط الإنساني.
- الفضلات والبقايا الناتجة عن النشاط الإنساني والحيواني والنباتي.

ثانياً: أنواع البيئة

يمكن التمييز بين نوعين من البيئة وهما:

- **البيئة الخارجية:** وتتمثل في مجموع القيود أو العوامل التي تؤثر في سلوك وتصرفات المنظمة وتتاثر بها.
 - **البيئة الداخلية:** وهي مجموع المتغيرات أو العوامل التي ترتبط بالعاملين داخل المنظمة مثل نظم الأجور، وأنماط الإشراف ونظام الإدارة ومناخ العمل من إضاءة وتهوية وغيرها والتي تحكم في إطار العمل وسلوك الأفراد وإنتاجية المنظمة بشكل عام.
- I- البيئة الخارجية:**

وتشمل البيئة الخارجية ما يلي:

- 1- **البيئة السياسية:** والتي تتأثر بها الإدارة العامة، وتتمثل أبعاد البيئة السياسية حسب ما يحدده دستور الدولة في شكل الدولة وإطار الحكم فيها.
- أ- **شكل الدولة:** وتكون في شكلين هما:

- الدولة البسيطة الموحدة: سكانها يشكلون وحدة متجانسة، وتطبق دستوراً واحداً، ولها سلطة واحدة، وجهاز إداري مركزي يقوم بجميع الوظائف العامة، مع إمكانية تفويض بعض الصلاحيات للإدارة المحلية.
- الدولة المركبة: وهي اتحاد دولتين أو أكثر، وهي في شكلين هما:
 - ✓ الاتحاد الكونفدرالي: حيث تتحد دوله على أساس اتفاق، في حين تحتفظ كل منها باستقلالها وسيادتها الخارجية والداخلية، ويحتفظ مواطنوها بجنسيتهم.
 - ✓ الاتحاد الفدرالي: حيث الدول المتحدة من خلاله لها شخصية دولية واحدة تتولى الشؤون الخارجية، ولكن تبقى لكل منها بعض مظاهر من السيادة الداخلية (فلكل سلطاتها الثلاث)، في حين يكون لها دستور اتحادي وسلطات عامة اتحادية تسري على كل الولايات، وان كان لكل ولاية سلطاتها الثلاث لكن لا تتمتع بصفة الدولة. في حين لمواطنيها جنسية واحدة، ولها جيش واحد.

ففي الأنظمة الفدرالية تمارس أجهزة الإدارة العامة مهامها باستقلال أكبر- فتنحصر اختصاصات الحكومة في العاصمة في المجالات ذات العلاقة بالسيادة والشؤون الخارجية، في حين تترك للحكومات في الولايات الحق في التصرف في شؤونها الداخلية بما يتناسب وبيئتها، في حين في الدول الموحدة فالإدارة تكون أكثر مركزية.

ب- **السلطات في الدولة:** حيث تأخذ الدول الديمقراطية بمبدأ الفصل بين السلطات النسبي الذي يعتبر طريقة للحد من الاستبداد، بحيث تراقب كل واحدة منهما الأخرى، في حين إن تم جمعها في جهة واحدة فذلك يعد استبداداً. ومن أدوار ومهام هذه السلطات ما يلي:

- السلطة التنفيذية: تتولى تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، لها صلاحية تحديد كيفية تنفيذ هذه القوانين من خلال تحديد الإجراءات واللوائح ووسائل التنفيذ الكفاء، تعرف عادة بالسلطة الإدارية، تخضع للمسائلة من طرف السلطتين التشريعية والقضائية عن مدى تنفيذها للقوانين.
- السلطة القضائية: ودورها النظر في مدى قانونية ممارسات المسؤولين والأجهزة الحكومية، ويتمثل دورها في:

✓ فض المنازعات وتقديم التفسير القانوني لبود القانون، والنظر في مدى دستورية القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، ومدى قانونية الممارسات والنشاطات الإدارية.

✓ حماية المواطنين من تجاوزات المسؤولين
✓ تمكين ذوي الحقوق (مواطنين، منظمات، قطاع خاص...) من مقاضاة المسؤولين حال تجاوزهم للقوانين، وإجبارهم على اتخاذ إجراءات تتوافق مع القانون.

• السلطة التشريعية: تتكون من ممثلين منتخبين من طرف الشعب للتعبير عن حاجياته، تتمثل سلطاتها في:

✓ سن قوانين إلزامية على الحكومة.
✓ إقرار ميزانية الدولة، وتحديد السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة ومتابعة صرف الميزانية، ومن حقها فرض أو تخفيض الضرائب.

✓ الرقابة الشاملة للممارسات السياسية للجهاز الحكومي وهذا من خلال التصويت على التوجهات السياسية، وحقها في سحب الثقة من الحكومة، وتأييدها أو معارضتها في سياستها.

ت- أنظمة الحكم في الدولة: حيث تتباين الدول في طريقة ممارستها للسلطة، حيث قد تتبع نظام يقوم على الوراثة (ملكي) أو على الانتخاب (رئاسي، برلماني)

- النظام الملكي: فالملك لا يحكم، فهو رمزي (بريطانيا).
- النظام الرئاسي: تقوم على الفصل بين السلطات، رئيس البلاد فيها يكون منتخبا من الشعب مباشرة، مستقل عن السلطة التشريعية، وغير مسئول أمامها، وليس من حق البرلمان سحب الثقة منه إلا في حالات محددة وبموافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ (و م أ).
- النظام البرلماني: يقوم على عناصر ثلاث هي:

✓ رئيس الدولة: يكون إما رئيسا للجمهورية أو ملكا.
✓ رئيس الوزراء: وهو رئيس الحزب الفائز في الانتخابات، يعين الوزراء حسب الأغلبية البرلمانية، وحل وعزل رئيس الوزراء يبقى مرتبطا بموقف الأحزاب وتكتلات البرلمان، وهذا المجلس مسئول تضامنيا أمام البرلمان، وهو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية.

✓ مجلس نيابي: الذي ينتخبه الشعب، ليقوم بالتشريع والرقابة على الإدارة العامة (الأجهزة المركزية والمحلية). والحكومة هي تعبير عن الأغلبية البرلمانية الناتجة عن انتخاب أغلبية الشعب.

ث- المشاركة السياسية: أي درجة مشاركة الشعب في صنع السياسات والقوانين، التي ترتبط بأسلوب الحكم (ديمقراطي أو استبدادي)، ففي النظام الاستبدادي يتم جمع السلطات في يد شخص أو فئة، وتعكس رغبات الفئة الحاكمة وليس رغبات الشعب. في حين في النظام الديمقراطي يتم فيه الفصل بين السلطات، ولكل سلطة صلاحياتها دستوريا، وتتعدد فيه الأحزاب والتنظيمات بتعدد اتجاهات المجتمع، وللشعب برلمان يمثله.

فروع الحكم ومدى ديمقراطيته ينعكس على نمط الإدارة العامة، حيث في النظم الديمقراطية يحق للمواطنين أو لممثليهم رقابة الإدارة الحكومية، والتأثير على سلوك الموظف العام، فيصبح مفهوم الخدمة العامة هو السائد بين الموظفين، وأن وظيفتهم تكليفا لا تشريفا، وأكثر الوسائل تأثيرا في هذه الأنظمة بذلك

هي الأحزاب وجماعات الضغط وجماعات المصالح. ويؤثر إلى جانب ذلك الاستقرار السياسي على الجهاز الإداري الذي يساعدها على الاستمرارية والمهنية. كما أنّ حياد القوى السياسية وعدم تدخلها في الشؤون الإدارية يمنح للموظفين الحرية والاستقلالية في أداء واجباتها بفاعلية.

2- البيئة الاجتماعية:

يعيش كل مجتمع في ظل نظام اجتماعي يتكوّن من منظومة من القيم والعادات والتقاليد التي تسود في المجتمع والتي تنعكس على الإدارة وفعاليتها، فالمجتمع الذي قيمه تعرف العدالة واحترام الوقت والعمل والجدارة والكفاءة يؤثر ذلك إيجاباً على سلوك العاملين في الإدارة العامة، مما يجعله منضبطاً.

تعتبر الإدارة الوسيلة التي من خلالها تستطيع المجتمعات تخطيط وتنفيذ سياساتها وتحقيق أهدافها، ويشير عدّة باحثين إلى وجود متغيرات تؤثر مباشرة على الجهاز الإداري ودرجة كفاءته وفعاليتها، وتتعلق بالبناء الاجتماعي والمستوى التعليمي والثقافي وسمات الشخصية القومية.

أ- **البناء الاجتماعي:** ويعني تركيب التنظيمات الفرعية للمجتمع وأهدافه ونطاقه وحدود العلاقات بين أفراد. وحسب فراد ريجز فهي على نوعين:

- تنظيمات أولية: نجدها في المجتمعات البدائية وتتمثل في العائلة والقبيلة.
- تنظيمات ثانوية: نجدها في المجتمعات المتقدمة، وتشمل المنظمات الاقتصادية والتعليمية والأحزاب السياسية.

ب- **المستوى التعليمي والثقافي:** حيث يتأثر الجهاز الإداري بمستوى التعليم والتقدم العلمي والتقني الذي وصلت إليه البلاد. ويعرف المستوى العلمي عادة بمستوى الأمية، حيث بانخفاضها ترتفع نسبة المتقنين والمؤهلين والتقنيين، وهو ما يدخل أساليب عمل متطورة للإدارة ويرفع بذلك من كفاءتها وفعاليتها.

ت- **سمات الشخصية القومية:** ونعني بها السمات العامة في المجتمع والمتمثلة في قيمه وعاداته وأعرافه، والتي تؤثر في تشكيل شخصية الفرد، وتظهر في تفكيره واتجاهاته ونظراته للأمر.

- الدوافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات: حيث تختلف درجة التنشئة الاستقلالية من مجتمع لآخر، وهو ما ينعكس على سلوك الأفراد في عملهم في أي منظمة بالعمل باستقلالية وصدق وأمانة وبرقابة ذاتية.
- الاتجاه للتجديد والابتكار: ففي المجتمعات المحافظة يفضل الأفراد التمسك بالتقاليد والأعراف (بريطانيا) في حين في مجتمعات سريعة التغيير ومرنة وتحب التجديد والابتكار يتأثر الفرد بذلك وينعكس على تطوير أساليب عمله والتقنيات المستخدمة فيه.
- الخصائص الذهنية: ففي المجتمعات أحادية البعد وبسيطة التركيب وغير المتنوعة وغير المتعارضة تتسم بالجمود ومحدودية التفكير، عكس المجتمعات الأكثر تشعباً وتعقيداً التي تتسم بتعددية التفكير، ما ينعكس على سياسات وقرارات المسؤولين في الأجهزة الإدارية التي تكون أكثر موضوعية وواقعية ومرنة وقادرة على التكيف مع متغيرات البيئة.

3- البيئة الاقتصادية:

حيث تؤثر طبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة من حيث كونه رأسمالياً أو شمولياً على الإدارة فيها، حيث في النظام الرأسمالي يكون حجم الجهاز الإداري أقل منه في الدول التي تنتهج النظام الشمولي، وهذا راجع لكثرة الأعمال التي تؤديها الحكومة في الأنظمة الشمولية والتي نجدها في النظام الرأسمالي تترك للقطاع الخاص. ولموارد الدولة كذلك أثر على جهازها الإداري، حيث الدول الغنية توفر الموارد والإمكانات لأجهزتها الإدارية وهو

ما يؤثر على مستوى الخدمات التي يتلقاها المواطنون، كما تحد من الفساد الإداري والمالي، في حين يشكل فقر الدول عبئا على إدارتها، التي عليها أن تحاول الاستفادة بأفضل الطرق من ما أتيج لها من موارد.

وبالتالي في البيئة الاقتصادية نجد عاملين رئيسيين يؤثران في نشاط الإدارة العامة وهما:

أ- **الهيكل الاقتصادي:** وهو بدوره يتأثر بـ:

- مستوى التقدم الاقتصادي: فمستوى التقدم والتخلف والحاجة إلى تدخل الدولة في القطاع الاقتصادي يفرض على الحكومة تحمل أعباء أكثر، من التخطيط إلى التنفيذ، وهذا خاصة في الدول النامية، في حين يختلف الأمر في الدول المتقدمة حيث يبقى للقطاع الخاص الفضل في التنمية، وينحصر دور الدولة في الرقابة. كما أن تدخل الدولة في الاقتصاد يتطلب منها توفير رؤوس الأموال وهو ما تعجز عنه الدول النامية، ما يحتم عليها الاستدانة ومنه تحمل أعباء الديون.
- نمط توزيع الثروة: حيث يتأثر دور الحكومة بالفوارق في نمط توزيع الدخل، ففي حالة عدم وجود فوارق شاسعة في الدخل يسهل العمل على الحكومة والعكس صحيح. وهو ما يحتم عليها توفير موارد مالية (برفع أو استحداث ضرائب)، تقديم خدمات أكبر للطبقة الفقيرة (دعم الأسعار، مساعدات...)، العمل على القضاء على الفقر والبطالة.
- هيكل الاقتصاد: فالأهمية التي تمنحها الدولة لقطاع ما (زراعة، صناعة، خدمات...) يعكس على نشاط الحكومة، وهذا بإنشاء وزارات ومؤسسات للقطاع وزيادة النفقات المخصصة له.

ب- **خصائص النظام الاقتصادي:** حيث يختلف دور الحكومة من نظام اقتصادي لآخر:

- في النظام الرأسمالي: حيث يسيطر اقتصاد السوق فدور الدولة يقتصر على الرقابة، في حين توفر الضروري فقط من الخدمات، وهو ما لا يتطلب توسيع أجهزتها.
- النظام المختلط: حيث تعمل الدولة إلى جانب القطاع الخاص، لذلك تتدخل في بعض المشروعات لمنع إفلاسها وحماية لاقتصادها أو لأن القطاع الخاص لا يهتم بها لانخفاض مردوديتها ومخاطرها المالية والخبرات التي تتطلبها.
- النظام الاشتراكي: حيث تملك الدولة جميع وسائل الإنتاج، والتخطيط يكون مركزيا، وهو ما يتحتم تضخيم في الجهاز الإداري وهذا للأعباء الملقاة على الدولة.

II- البيئة الداخلية:

حيث تتميز المنظمات الحكومية ببعض من الخصائص الداخلية والتي تؤثر بشكل كبير على أدائها، كما أن متغيرات تلك البيئة لها دور في إنجاح أو إفشال تلك المنظمات، ومن أهم تلك المتغيرات نذكر:

- 1- **الطابع المهني لنشاط الحكومة:** حيث بفضل تطور العلم والتكنولوجيا تطورت تخصصات تكنولوجيا المعلومات والإحصاء وغيرها التي أصبحت مهمة في المجتمع، كما أن التخصصات التي كانت تتطلب قبلا تأهيلا بسيطا أصبحت بدورها تتطلب تدريبا محترفا وهذا ينطبق على معظم وظائف الحكومة. إلى جانب دواعي تطوير مستوى التأهيل السابقة يضاف لها ضغوطات النقابات والجمعيات العلمية والمهنية التي تطالب برفع مستوى الأداء وكفاءة الموظفين. كما أن في أجهزة الدولة تعمل سائر التخصصات، ويضل المتخصصون مرتبطون

- بالتطور العلمي لمجال تخصصهم، وينشطون في البحث العلمي (مؤتمرات، ندوات) كما يشتركون في نقابات مهنية. وهو ما يؤثر على تطوير وظائفهم.
- 2- **النقابات العمالية:** حيث أصبح عمال القطاع العام بدورهم ينتسبون إلى النقابات وهذا بسبب تزايد عددهم ومطالبتهم بتحسين أجورهم ومكافآتهم التي تعد أقل من التي يتقاضاها العمال في القطاع الخاص، إلى جانب مطالبتهم من خلال نقاباتهم بإشراكهم في رسم السياسات العامة، ورغبتهم في تحسين ظروف عملهم وحماية حقوقهم وتأمين صحتهم وتطبيق نظام التقاعد عليهم وغيرها من الأسباب التي تؤثر على عمل أجهزة الحكومة.
- 3- **نظام الجدارة:** والذي يعني اختيار الموظفين وترقيتهم وفق أسس وإجراءات ومعايير محددة وليس على أسس انتماءات حزبية أو عرقية أو دينية، وهذا لوضع الشخص المناسب في المكان المناسب، ويكون ذلك بوضع وصف للوظائف وتوافر جهاز حيادي يطبق أسلوب الجدارة في التعيين والترقية والمكافأة، واتباع نظام أجور متكافئ مع الجهود... وغيرها.
- 4- **الهيكل التنظيمي:** حيث يؤثر بدوره على القرارات الإدارية ويحدد قيم وسلوك الموظف العام، بتحديد مراكز اتخاذ القرار في القمة، ومن توكل لهم مسؤولية الإشراف والتنسيق، كما يحدد المسؤوليات ونطاق الإشراف والاتصال الرسمي وغيرها. ومن خلاله كذلك تحدد المسؤوليات وكيف تتم المساءلة عن الإنجاز، ونوع المهام ويحدد وحدات المشورة والتنفيذ تجنباً للصراع والتداخل في الأعمال.
- 5- **الاعتبارات الإنسانية:** فلعاملين في أجهزة الدولة قيمهم واتجاهاتهم وسماتهم الشخصية والتي قد تفرزها البيئة التي ينتمون إليها، وعلى المسؤولين إدراك مسبباتها لإرشاد الموظفين لما قد يؤثر على أداء الجهاز الحكومي (مثل المصالح الشخصية، الإدراك الخاطئ الذي يؤدي إلى السلبية، الالتزام بمعايير الجماعات غير الرسمية ذات المواقف السلبية،... وغيرها)
- 6- **أساليب العمل:** تؤثر أساليب العمل الفاعلة على كفاءة المنظمة، فالتقنيات المستعملة في الاتصال واتخاذ القرارات وفي التوظيف والرقابة مهم وهذا بتطوير تلك الأساليب بما يتماشى وتطور التكنولوجيا وما تخلقه المنافسة من ضرورة تحسين نوعية الخدمات والسلع لرضا المواطنين، وتوفير جهود ووقت الموظفين والمال العام. وهو ما يبعث الثقة في التعامل مع المنظمات الحكومية.

المحور الخامس: إدارة الأزمات

ظهر هذا المصطلح في الإدارة العامة تعبيراً عن دور الدولة في مواجهة الكوارث المفاجئة والطوارئ كالزلازل والفيضانات والأوبئة والحرائق والحروب، نمت هذا المصطلح في ميدان العلاقات الدولية للتعبير عن أسلوب في تسيير السياسة الخارجية في حالة المواقف الدولية الساخنة (أزمة الصواريخ الكوبية 1961 مثلاً)، أدخل المصطلح إلى مجال الإدارة العامة للتعبير عن أساليب تبنيها الأجهزة الحكومية لإنجاز مهام ومواجهة أزمات، ما أدى إلى ظهور ما يسمى بقوة المهام الخاصة للمآزق طارئة Task force، وتسمى كذلك الإدارة بالاستثناء أو إدارة المشروعات وغرفة العمليات، وهذا لإدارة المشاكل الحادة، وهي بذلك أحد فروع الإدارة، ومع اتضاح معالم هذا الأسلوب ظهر النقاش حول إمكانية تحويله إلى أسلوب متكامل يعمل كوحدة وظيفية له قواعد ويصبح بذلك نمطاً إدارياً له آليات مواجهة الأزمات.

أولاً: تعريف الأزمة

تختلف الزوايا التي تأخذها الأزمة وهو الأمر الذي أدى إلى ورود عدة تعريفات عنها:

أ- من الناحية الإدارية

هي ظاهرة إدارية غير مستقرة تمثل تهديدا مباشرا وصريح لبقاء المنظمة واستمرارها، وهي تتميز بدرجة معينة من المخاطرة، وتمثل نقطة تحول في أوضاع غير مستقرة تعود إلى نتائج غير مرغوبة تؤثر سلبا على كفاءة وفعالية متخذ القرار حيث لا يمكن للتنظيم تحملها.

ب- من الناحية السياسية:

هي موقف يستدعي اتخاذ قرار لمواجهة التحدي (إداري، سياسي، نظامي، اقتصادي، وغيره) بحيث الاستجابة الروتينية تكون غير كافية، قد يستدعي تجديدات حكومية إذا كانت النخبة لا ترغب في التضحية بمركزها وإذا كان المجتمع يريد أن تبقى. وتعود الأزمة هذه إلى فشل القيادة السياسية أو عدم صلاحية النظام السياسي أو عدم قدرة الأحزاب على إدارة الصراعات في المجتمع.

ت- من الناحية الاقتصادية

هي الانقطاع المفاجئ في مسيرة المنظومة الاقتصادية بما يهدد سلامة الأداء الذي تعودت عليه الإدارة والهادف إلى تحقيق غاياتها.

ث- من الناحية الاجتماعية:

هي اضطراب في العادات والعرف بما يستدعي التغيير السريع لإعادة التوازن بتكوين عادات جديدة أكثر ملائمة خاصة و أن الأفراد لا يتحملون الأزمات لمدة طويلة.

كما يعرفها البعض الأزمة عامة على أنها "حدث أو موقف مفاجئ يؤدي إلى تغير البيئة الداخلية أو الخارجية للدولة، ينشأ عنه تهديد لقيم أو أهداف أو مصالح أو أمن الدولة الخارجي أو الشرعية الدستورية، ويتطلب سرعة التدخل والمواجهة للتحكم في تأثيراتها المختلفة المنتظرة المتوقعة".

تعني الأزمة "تهديدا خطرا أو غير متوقع لأهداف وقيم ومعتقدات وممتلكات الأفراد والمنظمات والدول والتي تحد من عملية اتخاذ القرار"

ويقع الخلط عادة بين الأزمة والمشكلة والكارثة، وينتج عن هذا الخلط سوء التخطيط لمواجهة هذه الأزمة.

حيث المشكلة هي "حالة من التوتر وعدم الرضا نتيجة لوجود بعض الصعوبات التي تعوق تحقيق الأهداف والوصول إليها، والمشكلة سبب لحالة غير مرغوب فيها، ويمكن بذلك أن تكون تهديدا للأزمة، إذا زادت حدة وتعقيدا، لذا يجب عدم تركها تتراكم، بل يجب حلها بشكل دوري ودائم.

أما الكارثة فهي ناتجة عن بقاء المشكلة لمدة طويلة من دون حل فتنحول إلى كارثة، ويجري الخلط عادة بينها والأزمة، حيث الكوارث غالبا ما تكون سببا رئيسيا للأزمة.

وتعتبر الكارثة هي الحالة التي حدثت فعلا وأدت إلى تدمير وخسائر في الموارد البشرية أو المادية أو كلاهما. وأسبابها عامة هي:

- أسباب طبيعية.
 - أسباب بشرية (مدراء فاشلون).
 - أسباب صناعية وتكنولوجية.
- فبذلك الأزمة هي نتاج للكارثة .

وتجسد الأزمة ظرف عمل استثنائي وأكثر من الاعتيادي بالنسبة لأجهزة الدولة ذات العلاقة، وقد تكون الأزمة واقعة فعلا أو متوقعة على مدى زمني مستقبليين كما يمكن أن تكون ذات طابع جزئي حيث تنحصر بجهاز إداري فرعي واحد أو تكون شاملة أو في غالبية أجهزة الدولة الإدارية.

ثانيا: خصائص الأزمة:

وإن اختلفت تعاريف الأزمة إلا أنّ خصائصها يتفق الباحثون عليها، وتتمثل في:

- **التهديد:** والذي يعني الإجراءات والأفعال الصادرة عن فرد أو مجموعة أفراد أو نظام سواء بالإشارة أو القول أو الفعل وهذا للاستجابة لمطالب أو شروط محددة يسعى الطرف الأول لتحقيقها من طرف الطرف الثاني، مع التلويح باستخدام القوة عند عدم الاستجابة لهذه المطالب وبذلك تبدأ الأزمة. وقد تكون التهديدات سياسية، أو عسكرية (باستعمال السلاح) أو اقتصادية (كفرض قيود على الاستيراد) أو ثقافية (غزو فكري مثلا بالبعثات أو المسلسلات)، أو اجتماعية (بسبب التناقضات العرقية أو الدينية أو غيرها). وقد يكون التهديد داخليا داخل تنظيم الدولة أو خارجيا أي خارج الدولة. ويأخذ التهديد عدة أساليب كالتصريحات أو بعمل سلبي كالغاء اتفاق... الخ
- **المفاجأة:** وتكون في المكان أو الزمان، وعلى من يستخدمها أن يخطط جيدا للاستثمار في نتائجها من خلال سرعة تنفيذ ما خطط له. وتكون المفاجأة في المكان ويعني أن تفاجئ دولة بقطع العلاقات معها بما يلحق الضرر بها، أما في الزمان فيقصد به اختيار الوقت المناسب للقيام بالإجراء حيث لا يتوقعه الطرف الآخر بما يضغط عليه لتحقيق ما يريده الطرف الأول.
- **ضيق الوقت:** فالمفاجأة في الحدث لا يمنح الوقت الكافي للرد، حيث على الرد أن يكون سريعا لما يترتب عليه من تهديد، بسبب عدم الاستعداد كفاية لمواجهة. ويضع الأمر صناع القرار تحت ضغط ذهني ويتسبب في إرباكهم، لكن يمكن مواجهة ذلك بالتدريب والتنبيه. ويبقى اعتبار الوقت ضيقا مختلفا حسب طبيعة الأزمة وتعدد عناصرها وتشابكها، حيث الأزمة المعقدة تحتاج إلى وقت أطول.

ثالثا: تعريف إدارة الأزمة

يقصد بها "مجموعة الاستعدادات والجهود الإدارية التي تبذل لمواجهة أو الحد من الدمار المترتب عن الأزمة "

كما تعرف كذلك على أنها: " فن إدارة السيطرة من خلال رفع كفاءة وقدرة نظام على صنع القرارات سواء على المستوى الجماعي أو الفردي للتغلب على مقومات الآلية البيروقراطية الثقيلة التي قد تعجز عن مواجهة الأحداث والمتغيرات المتلاحقة والمفاجأة وإخراج المنظمة من حالة الترهل والاسترخاء الذي هي عليه"

ويمكن إجمال تعريفها في أنها "عملية إدارة خاصة من شأنها إنتاج استجابة إستراتيجية لمواقف الأزمات، من خلال مجموعة من الإداريين المنتقنين مسبقا والمدربين تدريبا، والذين يستخدمون مهاراتهم بالإضافة إلى إجراءات خاصة من أجل التقليل من الخسائر إلى الحد الأدنى".

وتختلف إدارة الأزمات عن الإدارة بالأزمات التي تعني فعل يهدف إلى توقف أو انقطاع نشاط من الأنشطة وزعزعة استقرار بعض الأوضاع الهادف إلى التغيير في ذلك النشاط لصالح مدبر الأزمة.

رابعا: تصنيف الأزمات

1- تصنيف الأزمات من حيث مستواها

تصنف الأزمات بالنظر إلى الأطراف المشتركة فيها ومكان حدوثها، وهي بذلك يمكن تقسيمها إلى:

- أ- **الأزمات الخارجية:** وهي التي تحدث خارج حدود الدولة ذاتها، وأطرافها قد تكون إما دولا معادية أو دولا علاقات الدولة بها غير طبيعية أو دولة صديقة. أو منظمات أو أحزاب تنتمي إلى دول أجنبية. والأزمات الخارجية قسمين:

- **أزمات إقليمية:** وهي التي تحدث داخل منطقة ما ذات خصائص متقاربة (الدول العربية، الدول الأوروبية...).
 - **أزمات دولية:** وهي التي تنشأ بين دولتين لا تنتميان إلى نفس المنطقة، حيث تهدف الدولة من خلالها إلى إحداث تغيير حاد ومفاجئ في الوضع الدولي الراهن وهو الأمر الذي يشكل تهديدا غير مباشر على الأمن القومي للدول الأخرى أو لمجموعة من الدول. وينتج عنها ردود أفعال بما قد يؤدي إلى نشوب صراع مسلح أو احتمال حدوث حرب. لكن ليس كل الأزمات تحتل اللجوء إلى الحرب.
- ب- **الأزمات الداخلية:** وتعد أخطر التهديدات المواجهة للدولة كونها تمس كيانها الداخلي وأمنها القومي، وهي على نوعين:

- **أزمات ذات طابع عدائي:** وتتمثل في أعمال التخريب والعنف والإرهاب الداخلي وتلوث المياه والبيئة والمظاهرات العدائية والاعتقالات السياسية، وقد تكون أزمة اندماج حضاري وسياسي (كأزمة جنوب السودان، وأزمة مطالبة انفصال الأكراد شمال العراق).
- **أزمات ذات طابع غير عدائي:** وتتمثل في الكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والسيول والزلازل والبراكين وحوادث التصادم والغرق الجسيمة والحرائق الكبيرة المهددة للممتلكات والمحاصيل.

2- تصنيف الأزمات من حيث نوعها

- أ- **الأزمة السياسية:** تنشأ بسبب قصور أو تخلف النظام السياسي وتنتج عنه عدة أزمات (كأزمة الشرعية، أزمة المشاركة، أزمة الهوية)
- ب- **الأزمة الاقتصادية:** تعود لخلل أو لا توازن في الهيكل البنائي للاقتصاد القومي مما يؤدي إلى التخلف وعجز الإنتاج عن توفير حاجات الاستهلاك، والعجز في ميزان المدفوعات، والبطالة... وغيرها.
- ت- **الأزمة العسكرية:** قد تكون داخلية كمحاولة الانقلاب لتغيير أو تعديل نظام الحكم، أو خارجية كتواجد حشود عسكرية على الحدود بين دولتين بما يصعد التوتر بينهما والذي قد يؤدي إلى حرب. كما قد تكون الأزمة العسكرية السريع في صفوف الجيش بما يربكه ويخلق أزمة في قيادته، أو أن يظهر العدو في مكان غير متوقع أو دخول طرف جديد في الحرب (دخول الصين في الحرب الكورية في 1950 حيث خلق لأزمة للولايات المتحدة) أو خروج طرف منها (خروج فرنسا في الحرب ضد ألمانيا في 1940 حيث خلق أزمة للحلفاء)

- ث- **الأزمة الاجتماعية:** وهي داخلية فقط حيث تقوم بها جماعات ضاغطة داخل المجتمع والاضطرابات التي تقوم بها جماعات دينية متطرفة.
- ج- **أزمة دولية:** وهي التي تمس كل المجتمع الدولي مثل التلوث البيئي، التسرب الإشعاعي... وغيرها.

- ح- **أزمة شخصية أو جماعية وهي التي تمس الجانب الإنساني أو الاجتماعي كالمرض والطرده من العمل والوفاة... وغيرها.**

3- تصنيف الأزمات من حيث مجال التنفيذ

- أ- **الأزمة البرية:** تحدث وقائعها على الأرض.
- ب- **الأزمة الجوية:** تنشأ بسبب حشد الأساطيل أو تحرك أسطول أو حشد قطع بحرية بالقرب من شاطئ الدولة، خطف سفينة...

- ت- **الأزمة البحرية:** وهي التي تحدث في الجو كاختطاف طائرة.

خامسا: مسببات الأزمة

تنتج الأزمة لعدة أسباب وهي:

- 1- أعمال معادية موجهة من الخارج: وتأخذ عدة أشكال وهي:
 - قولية أو لفظية: كالتهديد بالقيام بأعمال عدائية (سياسية، اقتصادية، عسكرية)
 - فعلية أو مادية: كتوقيع معاهدات أو تأسيس تحالف مع أعداء أو قطع العلاقات الدبلوماسية أو فرض حصار اقتصادي أو القيام بمناورات عسكرية ... وغيرها.
- 2- متغيرات خارجية موجهة ومؤثرة: وتظهر في عدة أشكال هي:
 - أعمال عسكرية غير موجهة كالتجارب على أسلحة ردة جديدة، امتلاك صواريخ ... وغيرها.
 - مظاهر سياسية: كتحدي شرعية الدولة من طرف تنظيم دولي أو طرف آخر.
- 3- أعمال عدائية داخلية: والتي تكون قولاً أو فعلاً كتحدي النظام بالتحريض على العصيان، وبوسائل الإعلام أو بالتخريب والشغب وغيرها.
- 4- أسباب خارجية عن إرادة التنظيم: مثل الزلازل والبراكين والأعاصير والحرائق وتقلبات الجو وغيرها من الكوارث الطبيعية التي يصعب تنبؤها والتحكم في أبعادها.
- 5- أسباب داخل التنظيم: كضعف إمكانيات الإدارة (المادية والبشرية)، تجاهل الإشارات لحدوث الأزمة، عدم وضوح أهداف الإدارة، صراع المصالح بين الأفراد العاملين، ضعف نظم المعلومات ونظام صنع القرار وأساليب الاتصال، ضعف العلاقات بين العاملين، عيوب في نظام الرقابة والمعلومات والاتصال والحوافز، سوء التخطيط وعدم الاستفادة من الخبرات والتجارب السابقة.

سادساً: متطلبات إدارة الأزمات

لإدارة الأزمات متطلبات والتي من خلالها يمكن أن تواجه الأزمة وهي:

- 1- وجود فرق عمل مدربة ومؤهلة، وغرف عمليات وبرامج اتصال جماهيري (داخليا وخارجيا)، ونمط قيادة سريع التصرف.
- 2- وجود برنامج مخطط بشكل محكم ليتم تنفيذه حال حدوث الأزمة.
- 3- تحضير المؤسسة داخليا حتى تتعامل وتواجه الشائعات والمعلومات الخاطئة التي قد تضللها.
- 4- إتباع مجموعة خطوات وعمليات ذهنية مدروسة لتقدير الأزمة وحجمها الحقيقي، وليس فقط القيام بتصرفات ميكانيكية.

سابعاً: مراحل وخطوات إدارة الأزمة:

يتم إدارة كل أزمة بإتباع مجموعة من المراحل وتعمل الإدارة على مواجهتها وحلها باتخاذ مجموعة من الخطوات.

1- مراحل إدارة الأزمة

يتبع في إدارة أي أزمة مجموعة من المراحل وتتمثل في:

أ- المرحلة الأولى:

و تتمثل أولاً في اكتشاف الدلائل والتأثيرات التي تشير على وجود أزمة في الأفق، حيث تظهر منذ البداية مؤشرات تعتبر كإنذار من خلالها يحاول المتخصصون تفسيرها واكتشاف الأزمة من خلالها وهذا يكون بربط الظواهر بعضها ببعض والعلاقات القائمة بينها وتأثيراتها من أجل معرفة نقاط الضعف والأسباب وهذا للاستعداد لها.

ب- المرحلة الثانية:

العمل على احتواء الأضرار، وهذا الأمر يكون بعدما تصبح الأزمة غير ممكن منعها، وعلى الإدارة في هذه المرحلة إعداد الوسائل الضرورية للتقليل من الخسائر والأضرار.

ت- المرحلة الثالثة:

تأتي هذه المرحلة بعد مواجهة الأزمة ومعرفة الخسائر والأضرار وتقييمها والتكيف مع الوضع وإعادة الأمور إلى حالتها الطبيعية، وهنا يبقى على الإدارة العمل على التكيف واستعادة النشاط، وتجنب حدوث الأزمة في المستقبل.

2- خطوات مواجهة الأزمة:

على الإدارة إتباع مجموعة من الخطوات لمواجهة الأزمة، وتتمثل هذه الخطوات في:

أ- تكوين فريق عمل لوقت الأزمات يتكون من أفضل الكوادر وتزويدهم بالتجهيزات والأدوات.

ب- تخطيط الوقت أثناء الأزمات للاستفادة من كل دقيقة لأنها مهمة في التخفيف من حدة الأزمة.

ت- رفع معنويات العاملين وقت الأزمة لبعث الحماس والحيوية فيهم للقيام بالعمل.

ث- الإبداع والتجديد في المواقف الصعبة ودفع العمال لتقديم أنسب الحلول.

ج- حل المشكلات وقت الأزمة بتحديدتها والمشورة لاختيار أنسب الحلول.

ح- تقبل أي تغيير في فترة الأزمة.

خ- حصر الأزمات التي تتوقع الإدارة حدوثها مستقبلا ودراستها ووضع بدائل للحلول المناسبة لها.

1. حنا نصر الله، الإدارة العامة المفاهيم والتطبيقات، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، 2012.
2. صبحي العتيبي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية، عمان، دار حامد، 2002.
3. عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم والإدارة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2002.
4. أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، ط 2، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2012.
5. مهنا محمد نصر، الإدارة العامة وإدارة الخصخصة من نماذج لتجارب بعض دول العالم، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2006.
6. محمد نصر مهنا، إدارة الأزمات، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2004.
7. محمد عبد الفتاح الصيرفي، مفاهيم إدارية حديثة، عمان، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2003.
8. سامي محمد هشام حريز، المهارة في إدارة الأزمات وحل المشكلات الأسس النظرية والتطبيقية، عمان، دار البداية، 2006.
9. عاصم الأعرجي، إدارة الأزمات واتخاذ القرارات، أربد، مؤسسة حمادة للنشر والتوزيع، 2013.
10. محمود جاد الله، إدارة الأزمات، عمان، دار أسامة، 2008.
11. حريز سامي محمد هشام، المهارة في إدارة الأزمات وحل المشكلات الأسس النظرية والتطبيقية، عمان، دار البداية، 2006.

12. Yves Garnier et Mady Vinciguerra , **Le petit Larousse illustré** , Paris, Montparnasse éd, 2007.