

مصر بين إدارة الأزمة واستمراره الأعمال

Egypt between crisis management and Business continuity

إعداد

محمد مصطفى حامد محمد

إشراف

أ.د / حجازي جزار

لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير المهني "التخطيط للتنمية المستدامة"

٢٠٢٠

ملخص

يهدف هذا البحث الى تسليط الضوء على منظومة إدارة الأزمات والحد من مخاطر الكوارث في مصر باستخدام المنهج الوصفي التحليلي وذلك بعرض إطار مفاهيمي عن إدارة المخاطر والأزمات وعرض النظريات والفروض المستخدمة في الحد من مخاطر الكوارث لما لهذا الموضوع من أهمية كبيرة في ظل تزايد الأزمات التي تتعرض لها البشرية، وخاصة بعد انتشار جائحة فيروس كورونا (Covid 19) في مطلع عام ٢٠٢٠، والتي أدت الى خسائر بشرية واقتصادية كبيرة نتيجة للأغلاق الكامل أو الجزئي الذي طبقته معظم دول العالم لتجنب آثار الجائحة.

لذلك فقد هدف هذا البحث الى دراسة منظومة إدارة الأزمات والحد من مخاطر الكوارث من ناحية الهيكل التنظيمي، الأطر والالتزامات الدولية وجدية تطبيقها بالإضافة الى نقاط الضعف، كما أهتم البحث بدراسة حالة لدولة قطر لتقييم المنظومة إدارة الازمات بها، وقد توصل البحث بعد تحليل نقاط الضعف الموجود في منظومة إدارة الازمات والحد مخاطر الكوارث إلى وضع استراتيجية تطوير لهذه المنظومة تضمن الالتزام بالأطر والاتفاقيات الدولية قائمة على ثلاث محاور رئيسية هي إنشاء مركز قومي لإدارة الازمات والكوارث بصلاحيات تضمن تنفيذ الدور المنوط به، صياغة وتطبيق معيار يتضمن استمرار تقديم الخدمات والمنتجات الحيوية بمستويات وتوقيتات محددة مسبقا، التوعية وبناء ثقافة التعامل السليم مع المخاطر والأزمات والتي تساهم في الحفاظ على حياة المواطنين خلال الأزمة.

This research aims to highlight the crisis management system and disaster risk reduction in Egypt using the descriptive and analytical approach by presenting a conceptual framework for risk and crisis management and present theories and assumptions used in disaster risk reduction because of the importance of this subject due to the growing of crisis facing humanity, especially after the spread of a pandemic Corona virus (Covid 19) at the beginning of the year 2020, which led to substantial human and economic losses as a result of the full lockdown or partial applied by most countries in the world to avoid the effects of the pandemic.

Therefore, this research aimed to study the crisis management system and disaster risk reduction in terms of the organizational structure, international frameworks and obligations and serious commitments applied in addition to the weaknesses, The research also interested in a case study for the State of Qatar evaluating its crisis management system, After analyzing the challenges, weaknesses in the crisis management system and disaster risk reduction, the research reached a strategy for developing this system that includes adherence to international frameworks and agreements based on three main pillars : the establishment of a national center for crisis and disaster management with full rights to ensure the implementation of its role , formulating and applying a standard that includes continued Providing vital services and products with predefined levels and times, and raising awareness and establishing a culture of proper handling of risks and crises that contributes in preserving the lives of citizens during the crisis

الصفحة	قائمة المحتويات
١	ملخص
٣	مقدمة
٤	المشكلة البحثية
٤	أهمية الدراسة
٤	أهداف البحث
٤	هيكل البحث
٥	الدراسات السابقة
٧	الفصل الأول: نظريات وفروض إدارة المخاطر والأزمات
٧	تمهيد
٨	المبحث الأول: مفهوم وعمليات إدارة المخاطر
١٣	المبحث الثاني: خطة إدارة الأزمات
١٦	الخلاصة
١٧	الفصل الثاني: تقدير موقف مصر في إدارة المخاطر والأزمات مع دراسة حالة لدولة قطر
١٧	تمهيد
١٨	المبحث الأول: الهيكل التنظيمي لإدارة المخاطر والأزمات
٢١	المبحث الثاني: الأطر والالتزامات الدولية
٢٦	المبحث الثالث: دراسة حالة لدولة قطر
٢٩	الخلاصة
٣٠	الفصل الثالث: استراتيجية تطوير لمنظومة إدارة الأزمة وضمان استمرارية الاعمال
٣٠	تمهيد
٣١	المبحث الأول: المركز القومي لإدارة الأزمات والكوارث
٣٢	المبحث الثاني: صياغة وتطبيق معيار لاستمرارية الأعمال والتعافي من الكوارث
٣٦	المبحث الثالث: التوعية والثقافة العامة
٣٨	الخلاصة
٣٩	النتائج والتوصيات
٤١	مراجع الدراسة
٤١	مراجع باللغة العربية
٤٢	مراجع باللغة الأجنبية

١. مقدمة

تعرضت الدولة المصرية في السنوات الست الأخيرة للعديد من المخاطر التي كانت لها تأثير مباشر على استمرار الدولة في تقديم خدماتها الحيوية مثل المظاهرات السياسية وأعمال العنف، تردى الأوضاع الأمنية، الحرائق واتلاف المنشآت العامة، الهجمات الإرهابية والانفجارات، قطع الطرق، حوادث القطارات السيول والفيضانات، خروج رؤوس الأموال والاستثمارات من مصر، كل هذه المخاطر أدت الى خسائر كبيرة في قطاعات الطاقة، النقل والمواصلات، التعليم، السياحة، الطيران، الترميم وعند تقييم مرونة الدولة المصرية لابد من توضيح معنى المرونة وهي القدرة على الاستمرار في اداء المهام او الخدمات الأساسية خلال الطوارئ والازمات وقد ظهر حديثاً مصطلح المدينة المرنة وهي المدينة التي تستطيع ان تصمد امام التحديات الحالية والتكيف معها بل وايضا القدرة على التطوير الأفضل في المستقبل في هذا الصدد. وعند الوقوف على تقييم الدولة المصرية ومدى مرونتها وقدرتها على الصمود في وجه الحوادث والحويلة دون تطورها لتصبح أزمات او كوارث نجد ان المخاطر التي تتعرض لها الدولة المصرية تتمثل في المخاطر الطبيعية المتمثلة في التغير المناخي، السيول والامطار الشديدة، الزلازل. بالإضافة الى المخاطر التي يتدخل في صنعها العامل البشري نتيجة سوء الاستخدام او الجهل وقلة الوعي ومن اهم المخاطر التي تواجه الدولة المصرية في هذا الصدد الحرائق، السرقة، الانفجارات والهجمات الإرهابية، قلة الوعي والممارسات الخاطئة، انخفاض وضعف وتقادم نسبة من الأصول المادية للدولة، قلة عمليات الصيانة الدورية وتحسين الكفاءة.

تشهد كافة دول العالم في مطلع عام ٢٠٢٠ أزمات عميقة نتيجة لانتشار فيروس كورونا المستجد، الأمر الذي اعتبرته منظمة الصحة العالمية وباءً عالمياً نتيجة لسرعة انتشاره في العالم. الأمر الذي دفع العديد من دول العالم لغلق الأنشطة الاقتصادية لاحتواء انتشار الفيروس والحفاظ على حياة مواطنيها، ونتيجة للانتشار السريع لفيروس كورونا المستجد؛ عانت الأنظمة الصحية في دول العالم من الضغط الشديد عليها بما يفوق طاقتها الاستيعابية في غالبية الأحيان، كما أثرت قرارات الغلق الكامل أو الجزئي التي اتخذتها الدول سلباً على الأوضاع الاقتصادية والمالية^١.

وفي مقياس المرونة العالمي الصادر عن مجلة "اف ام جلوبال" جاء ترتيب مصر من حيث المرونة في المركز ٩١ من أصل ١٣٠، ويتم قياس مستوى المرونة بناء على أربع عوامل رئيسية هي الاقتصاد، جودة إدارة المخاطر وجودة سلاسل التوريد، ويعتبر مركز مصر في التقرير السنوي متأخر في ظل ما تسعى اليه مصر من جذب استثمارات اجنبية لان مقياس المرونة العالمي من اهم معايير اتخاذ القرار بالنسبة للمستثمرين في الاستثمار في هذه الدولة او تلك وايضاً مقارنة بما تطمح له مصر في شكل اهداف طويلة المدى المتمثل في استراتيجية مصر ٢٠٣٠.

١ زكريا، أمين (٢٠٢٠). "مراجعة تحليلية للتوصيات المقترحة في التقارير الدولية للتعامل مع التداعيات الاقتصادية والمالية لفيروس كورونا المستجد"، مركز السياسات الاقتصادية الكلية، معهد التخطيط القومي، القاهرة.

٢ موقع جريدة المال، مؤسسة أف ام جلوبال، الولايات المتحدة الأمريكية: مصر ال ٩١ من ١٣٠ دولة في مقياس المرونة العالمي: ١ يونيو ٢٠٢٠ - <https://almaalnews.com/%D9%85%D8%B5%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%80-91-%D9%85%D9%86-130-%D8%>

٢. المشكلة البحثية

يسعى البحث إلى الإجابة عن التساؤلات التالية:

- هل هناك كفاءة عالية في إدارة منظومة إدارة الأزمات والكوارث في مصر؟!
- هل هناك تأثير سلبي للمخاطر والأزمات على أداء الدولة المصرية.
- هل هناك فجوة بين المعايير الدولية والإجراءات المطبقة؟
- هل تحتاج منظومة إدارة الأزمات والحد من مخاطر الكوارث الى استراتيجية تطوير؟

٣. أهمية الدراسة

- تحليل وتقييم الوضع الحالي في إجراءات إدارة المخاطر والأزمات.
- قياس الآثار السلبية للمخاطر والأزمات على الدولة المصرية.
- اقتراح عدد من المعايير المطبقة عالميا والتي يمكن أن تخفف من الآثار السلبية للمخاطر والأزمات.
- وضع استراتيجية وطنية لتعزيز قدرات الدولة المصرية في إدارة المخاطر والأزمات.

٤. أهداف البحث

- عرض وتحليل لنظريات وفروض إدارة الأزمات.
- تقدير موقف مصر في إدارة المخاطر والأزمات،
- دراسة حالة للدول المتقدمة في ذات الشأن (قطر).
- وضع استراتيجية التطوير لمنظومة إدارة الأزمات وضمان استمرارية الاعمال.

٥. هيكل البحث

ينقسم هيكل البحث الى الفصول التالية:

الفصل الأول: نظريات وفروض إدارة المخاطر والأزمات وينقسم الى:

المبحث الأول: مفهوم إدارة المخاطر

المبحث الثاني: عمليات إدارة المخاطر

المبحث الثالث: خطة إدارة الأزمات

الفصل الثاني: تقدير موقف مصر في إدارة المخاطر والأزمات وينقسم الى:

المبحث الأول: الهيكل التنظيمي لإدارة المخاطر والأزمات.

المبحث الثاني: الأطر والالتزامات الدولية.

المبحث الثالث: جهود مصر للوفاء بالأطر الدولية.

المبحث الرابع: نقاط ضعف منظومة إدارة الأزمات والكوارث في مصر.

الفصل الثالث: دراسة حالة لدولة قطر في إدارة المخاطر والأزمات وينقسم الى:

المبحث الأول: دعم مراكز الأبحاث والطوارئ.

المبحث الثاني: الأنظمة الإلكترونية المختصة بإدارة الأزمات والتعاف من الكوارث.

المبحث الثالث: الالتزام بالمواثيق والاتفاقيات الدولية.

الفصل الرابع: استراتيجية تطوير لمنظومة إدارة الأزمة وضمن استمرارية الاعمال وينقسم الى:

المبحث الأول: المركز القومي لإدارة الأزمات والكوارث.

المبحث الثاني: صياغة وتطبيق معيار لاستمرارية الأعمال والتعافي من الكوارث.

المبحث الثالث: التوعية والثقافة العامة.

٦. الدراسات السابقة

في دراسة قيمة، يرى (S.Elsubbaugh) إن "الأزمات هي حالة حتمية لا مفر منها في مجال الإعلام ولا يمكن فصلها من أنشطة الأعمال في المؤسسات والمنظمات وأن السنين القليلة الماضية قد شهدت زيادة خطيرة في عدد الأزمات المدمرة في عدد كبير من المنظمات والمؤسسات في العالم، ويرى أن الجهد المطلوب لمواجهة الأزمات هو أكبر بكثير من الماضي بسبب ارتباط المنظمات مع الاقتصاديات، إن أحداث أيلول/سبتمبر 2001 قد وضعت العالم أمام أزمات دراماتيكية وإن الظروف والبيئة تحتم على المؤسسات تطوير أساليب لمواجهة الأزمات عن طريق التهيؤ المسبق للأزمات المحتملة وضرورة وضع استراتيجيات للأزمة أصبح نتيجة محتمة لكل مؤسسة تريد أن تستمر بصورة فعالة وتتجاوز أية أزمات محتملة " ... ويؤكد أيضا أن " العديد من الأزمات الدراماتيكية للعشرين سنة الماضية مثل حادث انفجار مفاعل تشير نوبل النووي في الاتحاد السوفياتي عام 1986 كان من الممكن منع هذه الحوادث (الأزمات) أو كان من الممكن تقليل تأثيراتها لو كان المشغلون ومدراءهم قد استعدوا أو تهيؤوا لمثل هذه الحوادث أو الأزمات"³.

وقد بين بحث بعنوان "واقع إدارة الأزمات في مستشفيات القطاع العام العاملة في الضفة الغربية واستراتيجيات التعامل معها من وجهة نظر العاملين"، إعداد الباحثة (زينات موسي) البحث وجود معوقات تحد من وجود نظام لإدارة الأزمات في هذه

3 S, Elsubbaugh(2004),"preparation for crisis management "112 JOURNAL OF CONTINGENCIES AND CRISIS MANAGEMENT, Finland.

المستشفيات بدرجة متوسطة .وتتوفر العناصر الرئيسية لنظام إدارة الأزمات بدرجة متوسطة أيضاً.وقد أوصت الباحثة بضرورة إنشاء وحدات خاصة لإدارة الأزمات في وزارة الصحة وفي المستشفيات، وتكون مدرجة على الهيكل التنظيمي لكل مستشفى . كذلك ضرورة العمل على توفير العناصر الرئيسية لإدارة الأزمات والمتمثلة في (الجانب الاستراتيجي، جانب الثقافة التنظيمية، الجانب التنظيمي)، كما أوصت الباحثة بضرورة اتباع نموذج لإدارة الأزمات، حيث قامت الباحثة بتطوير نموذج يساعد الإدارات في هذه المستشفيات بالتغلب على الأزمات باتباع أسلوب علمي ومنهجي، وبالتالي الحد من الأضرار أو التقليل منها ما أمكن^٤.

وفي دراسة ل (Eric Stern) عن الأزمات والتعلم...حيث يرى أن الظروف التي تتوافق مع سياسة إدارة الأزمة قد تسهل التعلم . . . وإن الخبرة في الأزمة قد تساهم في وضع الشخص في حالة تأهب للتعلم . . . وإن أغلب الطرق للتعلم تظهر الظاهرة على أنها فرصة لزيادة المعرفة . . . وكسب المهارات، طريقة التفكير ، استنباط أنواع جديدة لطريقة التنظيم الاجتماعي، ويرى أن تعليم المنظمات هو ليس إلا تعليم الأفراد . . . لأن المنظمات تتعلم من خلال خبرة ونشاطات الأفراد . . . إن انتشار مبدأ التعليم غالبا ما يركز على توزيع الأدوار . . . وأن الخبرة في مشاكل المجتمع الخاصة قد تضيق الفجوات في التركيب التقني أو نشاطات الأشخاص والمعاهد ، ويعطي مثالا جيدا على هذا اللون من التعلم، هو الخبرة السويدية مع فايروس ايولا في أواخر الثمانينات من القرن الماضي ، في ذلك الوقت إن وزارة الصحة السويدية كان لديها خبرة قليلة للتعامل مع مثل هذا النوع من المرض وقد ظهرت الحاجة للاستعانة بالخبرات الأجنبية والمعدات خصوصا الغرف الطبية من الولايات المتحدة، هذه الحالة قادت إلى قرار تطوير الكوادر في السويد^٥.

وهدف الباحثة (رنده سعيد) في دراستها بشكل رئيسي الى التعرف على دور التدقيق الداخلي في تقييم إدارة المخاطر التشغيلية وذلك في المصارف العامة في قطاع غزة، ولتحقيق اهداف الدراسة واختبار فرضيتها تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لوصف وتحليل متغيرات الدراسة ومن أهم نتائج الدراسة أن كفاءة المدقق الداخلي تلعب دورا مهماً في علية تقييم المخاطر التشغيلية^٦.

٤ موسى، مسك (٢٠١١). "واقع إدارة الأزمات في مستشفيات القطاع العام واستراتيجيات التعامل معها"، كلية التمويل والإدارة، جامعة الخليل.

5 Eric, stern (2018), "crisis and education", National defense collage, USA.

٦ محمد، رنده(٢٠١٨)"دور التدقيق الداخلي في تقييم إدارة المخاطر التشغيلية"، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة.

الفصل الاول: نظريات وفروض إدارة المخاطر والأزمات

تمهيد

ظهرت مع بداية القرن التاسع عشر إدارة متخصصة في المشروعات الصناعية وظيفتها إدارة المخاطر، حيث كان من أهم نشاطها توفير الأمن للعاملين بالمشروع وكذلك توفير الأمن لممتلكات هذه المشاريع، ومنذ ذلك التاريخ اهتم العالم باستخدام الأساليب العلمية لمواجهة المخاطر. ومع ظهور الثورة الصناعية ووجود ندرة في بعض الأيدي العاملة المدربة وارتفاع تكاليف إنشاء المباني وشراء المعدات، كل ذلك أدى بأصحاب الأعمال للسعي المستمر لمنع وتقليل المخاطر التي يتعرض لها العمال والممتلكات، كما حددت التشريعات التي تحت أصحاب الأعمال على اتباع وسائل الأمن لوقاية الأفراد والممتلكات وتعويض الأفراد عما يحدث لهم من خسائر بسبب العمل، ونجد أن إدارة المخاطر هي مجال التوصل لمنع الخطر، والتقليل من حجم الخسائر عند حدوثه، والعمل على عدم تكراره بدراسة أسباب حدوث كل خطر لتلافيه مستقبلا، كما تمتد إدارة المخاطر إلى تدبير الأموال اللازمة لتعويض المشروع عن الخسائر التي تحدث حتى لا يتوقف عن العمل والإنتاج، وأصبح القائمون على إدارة أي مشروع يهتمون إلى حد بعيد بدراسة تكاليف إدارة المخاطر^٧، لذلك يهتم الفصل الثاني بعرض الاطار المفاهيمي، بالإضافة الى عرض عمليات إدارة المخاطر والأزمات على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم وعمليات إدارة المخاطر

المبحث الثالث: خطة إدارة الأزمات

٧ عبد المنعم، الكاشف (٢٠٠٨). "تقييم وإدارة المخاطر" كلية الهندسة، جامعة القاهرة: مركز تطوير الدراسات العليا والبحوث القاهرة، ص ١٨:٢٤.

المبحث الأول: مفهوم وعمليات إدارة المخاطر

١- مفهوم إدارة المخاطر

عرف الانسان الخطر منذ بداية الخلق وفكر في وسائل وطرق عديدة يستطيع بها مواجهة وإدارة هذه المخاطر فتنبه الانسان الى مصادر خطر قد تهدد حياته او ممتلكاته ، وقد بدأ التفكير في كيفية التغلب على هذه التهديدات وحماية نفسه فنجد ان المصري القديم في الحضارة المصرية القديمة قد تنبه اثناء حياته على ضفاف النيل الى ارتفاع منسوب المياه وحدوث الفيضان كان يهدد حياته ويهدد منزله وزراعته الموجودة على الضفاف فبدأ التفكير في كيفية التغلب على هذا الخطر وتجنبه ، فكان يقوم بالعيش والزراعة على ضفاف النيل وعند موعد ارتفاع المنسوب ينقل حياته الى الأراضي المرتفعة الصحراوية حتى انخفاض المنسوب مره اخرى ثم يعود الى شاطئ النيل وكان يكرر هذه العملية كل عام في موعد زيادة منسوب النيل ، ونجد في القرآن الكريم آيات توضح مفهوم وعمليات إدارة المخاطر ، كما في قصة سيدنا يوسف عليه السلام في قوله تعالى :

﴿ يوسف أيها الصديق أفنتا في سبع بقرات سمان يأكلهن سبع عجاف وسبع سنبلات خضر وأخر يابسات لعلى أرجع إلى الناس لعلهم يعلمون ﴾ قال تزرعون سبع سنين دأبا فما حصدتم فذروه في سنبله إلا قليلا مما تأكلون ﴿ ثم يأتي من بعد ذلك سبع شداد يأكلن ما قدمتم لهن إلا قليلا مما تحصنون ﴿ ثم يأتي من بعد ذلك عام فيه يغاث الناس وفيه يعصرون ﴾ صدق الله العظيم.

لا يوجد تعريف موحد لعلم إدارة المخاطر ، فقد اختلف تعريف مفهوم إدارة المخاطر طبقا لنوع المؤسسات والنشاط، ولكن يمكن تعريف مفهوم إدارة المخاطر هو " إدارة عدم اليقين" بحيث تعتبر عملية منهجية تتبعها المؤسسات من أجل تقليل احتمالية وقوع احداث غير متوقعة، من اجل زيادة الربح وحماية المؤسسة والعاملين بها^٨. يمكن أيضاً تعريفه بأنه حادث احتمالي غير مؤكد الوقوع وعند وقوعه ينتج عنه نتائج غير مرغوبة للفرد او المجتمع او الاقتصاد ،ويمكن تعريفه أيضا بأنه حالة من الشك او عدم اليقين من وقوع حادث معين يترتب عليه نتائج ضارة بشرية او اقتصادية ، ويختلف درجة تصنيف الخطر من حيث احتمالية حدوثه والتأثير الذي ينتج عنه في حالة الحدوث فتختلف درجات التأثير من خطر لأخر ، فهناك خطر ينتج عنه تأثير محدد لا يهدد المؤسسة او الفرد ، بينما ينتج عن خطر آخر تأثيرات تؤدي الى خسائر بشرية واقتصادية ويستلزم الامر التعامل مع هذا الخطر طبقا لخطة موضوعة مسبقا من شأنها تلاشي الخطر او الحد من تأثيره^٩.

8 Mohamed,shakilur (2018) "Risk Management and Measurement of Risk Management Performance in Complex Projects", faculty of technology, university of Oulu,Finland,p23.

9 Arram, Sh (2009)" INTEGRATING DISASTER RISK REDUCTION INTO DEVELOPMENT PLANNING IN EGYPT", American university ,Egypt,p:45.

وتصنف المخاطر طبقاً لأنواعها إلى مخاطر طبيعية مثل الزلازل، البراكين، السيول والفيضانات، الأوبئة والأمراض ومخاطر من صنع الإنسان مثل السرقة، الإرهاب، الجهل، الحرائق، وتختلف تأثيرات المخاطر طبقاً لنوعها كونها طبيعية أو من صنع الإنسان كما تتوقف درجة تأثير المخاطر بناء على احتمالية حدوثها ونقاط الضعف المترامنة معها، ومدى التخطيط الجيد والاستعداد لمواجهةها.

ويمكن تعريف عملية إدارة المخاطر بأنها مجموعة من العمليات والأنشطة والإجراءات المختصة بترقب ورصد المخاطر والتهديدات التي من الممكن أن تؤثر في الأنشطة الحيوية للمؤسسة ووضع الخطط لمعالجتها، ومن الممكن أن يختلف تعريف إدارة المخاطر حسب طبيعة نشاط المؤسسة، ويتم بعد تحديد المخاطر المحتملة أو تلك التي وقعت فعلاً اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تستهدف القضاء على تلك المخاطر بشكل نهائي أو التخفيف من حدة الإجراءات الناجمة عن وقوعها كي لا تؤدي إلى خسائر مادية أو غير مادية فادحة.^{١٠}

٢- عمليات إدارة المخاطر

لكي يتم تنفيذ عمليات إدارة المخاطر بالشكل الذي يحقق كفاءة وفاعلية وضمان لعدم تأثير المخاطر المتوقعة على الأهداف الاستراتيجية للدولة يلزم تصميم إطار عمل لإدارة المخاطر يتم فيه مراعاة:

أ- فهم السياق المؤسسي

قبل البدء في تصميم وتنفيذ إطار إدارة المخاطر، من المهم تقييم وفهم كل من السياق الخارجي والداخلي للدولة، لأن هذا يمكن أن يؤثر بشكل كبير على تصميم الإطار العام للمخاطر كما يعطى مؤشر لحجم المخاطر لدى الدولة وتعنى الحد الأدنى المقبول للمخاطر المحتملة، وقد يشمل تقييم السياق الخارجي للدولة، على سبيل المثال لا الحصر^{١١}:

١. البيئة الاجتماعية والثقافية والسياسية والقانونية والتنظيمية والمالية والتكنولوجية والاقتصادية والطبيعية وسواء كانت دولية أو وطنية أو إقليمية أو محلية.

٢. العوامل الرئيسية والاتجاهات التي لها تأثير على أهداف المؤسسة.

٣. العلاقات مع أصحاب المصلحة الخارجيين، وتصوراتهم وقيمهم.

١٠ المرجع السابق، ص: ٧٠.

11 Mohamed, shakilur (2018) "Risk Management and Measurement of Risk Management Performance in Complex Projects", faculty of technology, university of Oulu, p23.

ب- المسائلة

يجب وضع الأدوات والاليات التي تضمن وجود مساءلة وسلطة مناسبة للمسؤولين عن إدارة المخاطر على المستوي الاستراتيجي بما يضمن تنفيذ عمليات إدارة المخاطر بكفاءة وفعالية وضمان عمل سجل مخاطر للدولة تحدد على أساسه أولويات المعالجة المطلوبة بما يضمن عدم تأثير المخاطر المحتملة على الأهداف الاستراتيجية للدولة، ويتحقق ذلك من خلال^{١٢}:

١. تحديد أصحاب المخاطر الذين لديهم المساءلة والسلطة لإدارة المخاطر.
٢. تحديد من هو المسؤول عن تطوير وتنفيذ وتحديث الإطار لإدارة المخاطر.
٣. تحديد المسؤوليات الأخرى للأشخاص على جميع المستويات في المؤسسة لإدارة المخاطر وقياس الأداء وعمليات الإبلاغ والتصعيد الخارجية / أو الداخلية.
٤. ضمان مستويات مناسبة من "الشفافية".

ت- تقييم المخاطر

تقييم المخاطر هو العملية الشاملة لتحديد وتحليل وتقييم المخاطر، ويتم في المرحلة الأولى رصد كل المخاطر المحتملة وتصنيفها طبقاً لطبيعتها والخروج بسجل مخاطر شامل رصد وتسجيل كل المخاطر المتوقع حدوثها، ثم مرحلة تحليل المخاطر ويتم فيها دراسة كل خطر على حده بالإضافة الى دراسة احتمالية حدوثه والاثار المترتبة عليه، ويتم في المرحلة الثالثة تقييم كل المخاطر وتحديد أولويات المعالجة بناء على المستوى المقبول من تحمل المخاطر المحتملة^{١٣}:

١. تحديد المخاطر

تتمثل العملية الأساسية في عمليات إدارة المخاطر في تحديد المخاطر التي من الممكن أن تتعرض للدولة والتي من شأنها أن تتسبب في عدم وصول الدولة لأهدافها الاستراتيجية أو على الأقل تعطيلها لذلك يجب تحديد كل مصادر المخاطر والأحداث (بما في ذلك التغيرات في الظروف) وأسبابها وعواقبها المحتملة. ويجب ان يكون مخرج هذه العملية سجل مفصل يرصد كل المخاطر المحتملة ويتم تصنيفها طبقاً لطبيعتها كمخاطر استراتيجية، سياسية، اقتصادية، تشغيلية، مالية، قانونية، أمنية وتكنولوجية، ويستخدم لرصد المخاطر عدة طرق منها العصف الذهني، المقابلات الشخصية، ورش العمل، الاستبيانات والمسوح.

٢. تحليل المخاطر

عملية تحليل المخاطر يكون الغرض منها فهم أعمق لكل المخاطر المحتملة ودراسة أسبابها وتحديد احتمالية حدوثها بالإضافة الى دراسة تأثير هذا الخطر في حالة حدوثه مما يوفر المستوي المناسب من المعرفة والفهم لطبيعة المخاطر المحتملة

12 Ibid,p:41.

13 Tim, Beery (2010) "Enterprise Risk Management Framework". North Simcoe Muskoka LHIN, 14:18.

ويسهل على صانع القرار اتخاذ القرار بشأن معالجة المخاطر أو قبولها، وتتم عملية تحليل المخاطر على مراحل حيث يتم تحديد احتمالية وقوع /تكرار الخطر أي (نادر، غير محتمل، محتمل، شبة مؤكد)، ثم تحديد خطورة تأثير /عواقب الخطر أي (ثانوي، معتدل، رئيسي، حاد)، ثم تطبيقه على مصفوفة المخاطر وهي من أكثر الطرق وأحدث الطرق استخداماً، وتتكون عادةً من محورين: المحور الرأسي الذي يوضح التأثير المحتمل للمخاطر والمحور الأفقي الذي يوضح الاحتمالية المقدرة لحدوث الخطر -كلاهما يُقاس عادةً على مقياس من ١ (منخفض) إلى ٥ (مرتفع).

٣. تقييم المخاطر

إن الغرض من تقييم المخاطر هو المساعدة في اتخاذ القرارات استناداً إلى نتائج تحليل المخاطر حول ما مدي الحاجة إلى العلاج وأولوية تنفيذ العلاج، ويتضمن تقييم المخاطر مقارنة مستوى المخاطر التي تم العثور عليها أثناء عملية التحليل مع معايير المخاطر التي أنشئت عند النظر في السياق، ومع مدى قابلية الدولة لتحمل المخاطر عند حد معين (شبهة المخاطر)، واستناداً إلى هذه المقارنة مع نتائج مصفوفة المخاطر يمكن لمتخذي القرار اتخاذ قرار المعالجة والتي بناءاً عليها تبني خطط معالجة وإدارة المخاطر.

ث- خطط إدارة المخاطر

١. معالجة المخاطر

تبنى خطط معالجة المخاطر على المخاطر بناءاً على نتائج مصفوفة المخاطر وتكون الأولوية لمعالجة المخاطر الأكثر حدوثاً والأكبر تأثيراً على الأهداف الاستراتيجية للدولة ويكون ذلك الخيار الأكثر ملاءمة لمعالجة المخاطر مع الوضع في الاعتبار تكاليف معالجة الخطر ومراعاة الوفاء بالمتطلبات القانونية والتنظيمية وغيرها من المتطلبات مثل المسؤولية الاجتماعية، وحماية البيئة الطبيعية، وخطة إدارة المخاطر تعتمد على نوعان من الأنشطة سواء أنشطة وقائية حيث يتم فيها اتخاذ كل التدابير التي من شأنها تقليل احتمالية حدوث الخطر أو أنشطة التخفيف والتي تؤدي إلى تقليل تأثير الخطر في حالة وقوعه، والغرض من خطط معالجة المخاطر هو توثيق كيفية تنفيذ خيارات العلاج المحددة، ويجب أن تشمل المعلومات المقدمة في خطط العلاج ما يلي:^{١٤}

- أسباب اختيار طرق المعالجة، بما في ذلك الفوائد المتوقعة التي يمكن تحقيقها.
- المسؤولين عن الموافقة على الخطة والمسؤولين عن تنفيذ الخطة.
- الإجراءات المقترحة.
- المتطلبات والموارد بما في ذلك الطوارئ ومقاييس الأداء والقيود ومتطلبات الإبلاغ والرصد والتوقيت والجدول الزمني.

14 Tim, Beery (2010) "Enterprise Risk Management Framework". North Simcoe Muskoka LHIN, 14:18.

٢. الرصد والمراجعة

وينبغي أن يكون كل من الرصد والمراجعة جزءاً مخططاً من عملية إدارة المخاطر وينطوي على عمليات منتظمة للفحص والمراقبة، وتحديد مسؤوليات الرصد والمراجعة بوضوح كما ويجب أن تشمل عمليات الرصد والاستعراض جميع جوانب إدارة المخاطر لكي يتم:

- التأكد من كفاءة وفعالية الضوابط في كلاً من التصميم والتشغيل.
- الحصول على مزيد من المعلومات لتحسين تقييم المخاطر.
- تحليل الدروس المستفادة من الأحداث والتغيرات والاتجاهات والنجاحات والفشل.
- الكشف عن التغيرات في السياق الخارجي والداخلي بما في ذلك التغيرات في معايير المخاطر والمخاطر نفسها والتي قد تتطلب تنقيح علاجات المخاطر والأولويات وتحديد المخاطر الناشئة.

المبحث الثاني: خطة إدارة الأزمات

يعرف مفهوم الازمة بأنه موقف غير طبيعي، غير مستقر، ومعقد يمثل تهديداً على الأهداف الاستراتيجية، سمعة، ووجود المؤسسة. بينما يعرف مفهوم إدارة الازمات بأنه مجموعة من العمليات والإجراءات التي تتعامل بها الدولة مع الاحداث غير المتوقعة التي تمثل تهديدا او ضرراً.^{١٥}

يجب على الدولة بناء إطار واضح لإدارة الازمات داخل المؤسسات ليصبح جزء من السياق والهيكل المؤسسي، ويجب ان يتمتع هذا الإطار بالقدرة على تحقيق وتقديم جميع عناصر إدارة الازمة ولا يقتصر فقط على مجرد اعداد خطط الاستجابة ويجب ان يتضمن هذا الإطار التزاما استراتيجيا لإنشاء هيكل وعمليات وإجراءات وتوفير الموارد اللازمة التي تضمن التخطيط الجيد للازمات التي تهدد الأهداف الاستراتيجية، السمعة، وجود المؤسسة، والعناصر الواجب توافرها داخل إطار إدارة الازمات.

وتتوقف عملية إدارة الازمات بشكل جيد وفعال على القرارات التي يتخذونها من يديرون الازمة وتعتمد تلك القرار على حجم، سرعة، ودقة المعلومات المتوفرة التي على أساسها يتم اتخاذ القرارات، لذلك ينبغي على الدولة أن تعتمد أدوات وأساليب لجمع المعلومات وتقديمها لصانع القرار بدء من المعلومات الخام، المعلومات المنقحة، التقارير، كما أن التدريب المناسب لفريق إدارة الازمات لإكسابهم مهارة رصد، تجميع، تنقيح، تقديم المعلومات الى خلية إدارة الازمة، ويجب مراعاة ما يلي في خطة إدارة الازمات:

١- الأدوار والمسؤوليات

يجب تحديد الأدوار والمسؤوليات اللازمة لتنفيذ جميع عناصر إدارة الأزمات وتوثيقها ونشرها. ويكون اختيار الفريق قائم على معايير المهارة والخبرة والكفاءة. ويجب على المؤسسة توفير متطلبات التدريب اللازمة لرفع كفاءة وصقل خبرات الفريق ويجب عليها أيضاً أن تعين شخصاً أو أشخاصاً يتمتعون بالسلطة المناسبة للمساءلة عن تطوير وتنفيذ القدرة على إدارة الأزمات، واستمرار صيانتها وإدارتها في المنظمة بأسرها، وتتضمن الأدوار والمسؤوليات لفريق إدارة الازمات:^{١٦}

- وضع سيناريوهات أزمات بمستويات مختلفة بناء على سجل مخاطر الدولة.
- تحليل المواقف والسيناريوهات وتحديد الخيارات المختلفة واتخاذ القرارات المناسبة وتقييم اثارها.
- أجراء الاختبارات، التمارين المختلفة لتقييم مدي فاعلية خطة إدارة للازمات وإجراء التعديلات المناسبة.
- تحديد المتطلبات اللوجستية اللازمة لضمان توفير الموارد المناسبة في المكان المناسب في الوقت المناسب.

١٥ عبد المنعم، الكاشف (٢٠٠٨). "تقييم وإدارة المخاطر" كلية الهندسة، جامعة القاهرة: مركز تطوير الدراسات العليا والبحوث، القاهرة، ص: ١٨:٢٤.

١٦ عبد الدائم، معز (٢٠١٦)، "أثر التخطيط الاستراتيجي في إدارة الأزمة"، معهد بحوث ودراسات العالم الإسلامي، جامعة أم درمان، السودان، ص: ٤٢.

- إدارة الازمات المختلفة عند حدوثها وتقليل اثارها والخروج منها بأقل الخسائر والوصول الى مرحلة التعافي.
- التواصل قبل، اثناء، بعد الازمة مع الاطراف الداخلية والخارجية لنشر المعلومات وتوضيح الموقف واستعراض الإجراءات، القرارات، النتائج.

٢- العمليات والإجراءات

من الخطوات الهامة في بناء قدرة الدولة على إدارة الازمات بفاعلية وكفاءة هي وضع العمليات والإجراءات لضمان حماية الارواح والممتلكات، الأهداف الاستراتيجية، السمعة، ووجود الدولة، لذا يجب ان تكون استراتيجية إدارة الازمات مبنية على العمليات والإجراءات التالية:

- التأهب والاستعداد: وتتضمن وضع سيناريوهات للازمات محتملة والتخطيط لأي مواقف او حوادث طارئة.
- الاستجابة: وتتضمن اعداد خطط الاستجابة المدروسة التي تضمن مواجهة الازمة وتقليل تأثيرها.
- التعافي: وتتضمن الإجراءات التي من شأنها ان تعيد عمليات وانشطة الدولة الكاملة الى وضعها الطبيعي.
- النقيم: وتتضمن إجراءات تقييم خطة الاستجابة وسلامة القرارات وتأثيرها واستخلاص الأخطاء وتحديث الإجراءات التصحيحية.

٣- القيادة خلال الازمة

دور القيادة خلال الازمة من الوظائف الحيوية للغاية حيث يتضمن تحقيق الاستقرار في الوضع الحالي قدر المستطاع وذلك بيبث الثقة والطمأنينة والهدوء في نفوس فريق إدارة الازمات وأصحاب المصلحة مما يؤدي الى نزع فتيل الازمة وتحقيق التركيز على تنفيذ جميع خطوات وإجراءات خطة الاستجابة للازمات، وينبغي ان تتحقق من توافر الشروط التالية فيمن يفوض في إدارة الازمات^{١٧}:

- التفكير الاستراتيجي.
- الالمام الجيد بطبيعة المؤسسة وأهدافها وعملياتها.
- القدرة على اتخاذ القرارات الصحيحة.
- القدرة على خلق خيارات سريعة وبطريقة مبتكرة.
- التمتع بمهارات الاتصال اللفظي، غير اللفظي.
- مهارات التفاوض والثبات الانفعالي.
- المصادقية والحزم وتحمل المسؤولية.

١٧ الملا، سلوى (٢٠١٨)، "دور القيادة في إدارة الأزمة"، كلية البحوث والدراسات الإسلامية، قطر، ص ٤٨.

٤ - التخطيط والاستعداد لإدارة الازمات

يتم وضع وتوثيق واعتماد خطة إدارة الازمات، ليتم تفعيلها عند حدوث الازمات، كما يجب ان يتم وضع الطريقة المناسبة لضمان معرفة الجميع بأدوارهم ومسئولياتهم في خطة إدارة الأزمة، ويجب ان تحقق الخطة الاهداف التالية:

- حماية الأرواح.
- حماية الممتلكات.
- حماية السمعة.
- استعادة الأنشطة الطبيعية.

وتتمثل احدى اهم وظائف خطة إدارة الازمات في تحديد وتخصيص شروط تفعيل خطة ادارة الازمات او باقي الخطط الأخرى المتعلقة بالاستمرار في تشغيل الأنشطة والعلميات الحيوية للمؤسسة، وتكم الخطة الفاعلة في الاستجابة للازمات الى القيادة الناجحة.

٥ - خطة الاتصال خلال الازمات

من العوامل المهمة جدا التي تتوقف عليها عملية إدارة الازمة بنجاح هي وجود خطة واضحة وفاعلة للاتصال خلال الازمة، لذلك يجب على الدولة ان يكون لديها خطة الاستجابة الإعلامية تتضمن إجراءات واضحة للاتصال والتي تضمن التواصل الفعال خلال الازمة وضمان تدفق المعلومات، ووسائل اتصال خارجية تضمن التواصل الفعال كما تضمن وسائل الاتصال مع وسائل الاعلام، حيث من الممكن ان تفقد الدولة سمعتها وما يتبعها من خسائر اخرى بسبب عدم التواصل الفعال مع وسائل الاعلام خلال الازمة، ويجب ان تحتوي خطة الاتصال خلال الازمة على^{١٨}:

- أساليب لنشر المعلومات والبيانات والاستجابة لطلبات الحصول على المعلومات قبل، اثناء، وبعد الازمة
- دليل إرشادي او نموذج للبيان الإعلامي وتحديد متحدث رسمي مؤهل جيداً للتعامل مع الاعلام وقت الأزمات.
- تحديد من يملك صلاحية اتاحة او الافراج عن المعلومات وضوابط واضحة لمنع تسريب المعلومات.
- ارسال إنذارات مبكرة (قدر الإمكان) الى الأطراف المعنية.

١٨ المرجع السابق، ص: ٢٨.

الخلاصة

يعرف الخطر بأنه حالة من الشك أو عدم اليقين من وقوع حادث معين يترتب عليه نتائج ضارة بشرية أو اقتصادية، ويختلف درجة تصنيف الخطر من حيث احتمالية حدوثه والتأثير الذي ينتج عنه في حالة الحدوث فتختلف درجات التأثير من خطر لأخر، بينما تعرف عملية إدارة المخاطر بأنها مجموعة من العمليات والأنشطة والإجراءات المختصة بترقب ورصد المخاطر والتهديدات التي من الممكن ان تؤثر في الأنشطة الحيوية للمؤسسة ووضع الخطط لمعالجتها.

وتتضمن عمليات إدارة المخاطر فهم السياق المؤسسي ووضع سياسة لإدارة المخاطر تتوافق مع السياسة العامة للمؤسسة وأهدافها الاستراتيجية، ثم وضع الآليات والأدوات التي تمكن من المساواة وتشمل العمليات تحديد، تحليل، تقييم المخاطر ثم وضع خطط معالجة المخاطر بناء على قدرة المؤسسات على تقبل مستوي معين من المخاطر، ويتم بشكل دوري القيام بعملية الرصد والمراجعة وتنفيذ الإجراءات التصحيحية لضمان تحقيق عملية إدارة المخاطر لأهدافها.

وتعتبر الأزمة عن موقف غير طبيعي، غير مستقر، ومعقد يمثل تهديداً على الأهداف الاستراتيجية، سمعة، ووجود المؤسسة وتتوقف عملية إدارة الازمات بشكل جيد وفعال على القرارات التي يتخذونها من يديرون الازمة وتعتمد تلك القرار على حجم، سرعة، ودقة المعلومات المتوفرة التي على أساسها يتم اتخاذ القرارات، لذلك ينبغي على الدولة أن تعتمد أدوات وأساليب لجمع المعلومات وتقديمها لصانع القرار بدء من المعلومات الخام، المعلومات المنقحة، التقارير، كما أن التدريب المناسب لفريق إدارة الازمات لإكسابهم مهارة رصد، تجميع، تنقيح، تقديم المعلومات الى خلية إدارة الازمة.

الفصل الثاني: تقدير موقف مصر في إدارة المخاطر والأزمات مع دراسة حالة لدولة قطر

تمهيد

تتعرض مصر في السنوات الأخيرة بشكل دوري لخطر الامطار الشديدة والسيول خاصة في محافظات الإسكندرية والبحر الأحمر وبعض محافظات الصعيد. إشارات التقارير الى ان خسائر مدينة راس غارب فقط نتيجة للسيول تمثلت في خسائر اقتصادية قدرت ب ٥٥ مليون جنية بالإضافة الى عدد من ضحايا السيول تقدر ب ٢٢ حالة ما بين متوفى ومصاب. ويشير كتاب "اللمحة الإحصائية مصر ٢٠١٧" الذي صدر في أواخر عام ٢٠١٦ الى سقوط السيول في ٤ محافظات نتج عنه ٢٦ متوفى وعدد ٧٢ مصاب وخسائر اجمالية قدرت ب ٢٥ مليون دولار، كما أشار الكتاب الى زيادة معدل الحرائق في مصر سنويا ليصبح ٣٧٥٨٣ حريق ينتج عنه ٨٠ ألف مصاب سنويا، كما تزايدت عدد حوادث السيارات لتصبح ١٤,٧ ألف حادثه، نتج عنها وفيات تبلغ ٥,٣ الف متوفى واصابات بلغت ١٨,٦ ألف مصاب، بالنسبة لحوادث القطارات بلغت ١٢٤٩ حادثه نتج عنها وفيات بلغت ٦٢ متوفى، وعدد مصابين بلغ ١٦٤ مصاب^{١٩}، لذلك يهتم الفصل الثاني بتحليل قدرات المنظومة المصرية في إدارة الأزمات من ناحية القدرات البشرية والآليات والأدوات، بالإضافة الى مدى الالتزام بالأطر الدولية، كما يتطرق الفصل الى دراسة حالة لدولة قطر لتحليل قدراتها في إدارتها للآزمات، وتم تقسيم الفصل كالتالي :

المبحث الأول: الهيكل التنظيمي لإدارة الأزمات والكوارث.

المبحث الثاني: الأطر والالتزامات الدولية.

المبحث الثاني: دراسة حالة لدولة قطر .

١٩ الكتاب الإحصائي السنوي (٢٠١٨)، الإصدار التاسع بعد المائة، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، القاهرة، ص: ١٦.

المبحث الأول: الهيكل التنظيمي لإدارة الأزمات والكوارث

أصدر السيد رئيس الوزراء المصري قرار رقم ٣١٨٥ لسنة ٢٠١٦ يحدد الجهات المنوط بها إدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر في مصر على المستوى الاستراتيجي والتكتيكي والعملياتي حيث صدر القرار بتشكيل "لجنة قومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر" بمجلس الوزراء لتضم في عضويتها: رئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، رئيس مركز إدارة الأزمات بالقوات المسلحة، ممثلين عن جميع الوزارات والمحافظات، رئيس اللجنة التنسيقية لإدارة الأزمات والكوارث، رئيس اللجنة الاستشارية للحد من مخاطر الأزمات والكوارث، ممثل عن كلاً من: الاتحاد العام للجمعيات الأهلية، الهلال الأحمر المصري، الاتحاد المصري للتأمين، ممثلين عن كلاً من: جهاز المخابرات العامة، هيئة الرقابة الإدارية، هيئة قناة السويس، الهيئة العامة للاستعلامات، اتحاد الإذاعة والتلفزيون، هيئة الرقابة النووية والإشعاعية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة، المجلس القومي لشئون الإعاقة، وتختص اللجنة القومية بإصدار قراراتها بتحديد مستويات وآليات منظومة تنسيق أعمال إدارة الأزمة أو الكارثة في مراحلها الثلاثة (قبل - أثناء - بعد) وتشكيل وسبل استدعاء ومكان انعقاد مجموعة إدارة الأزمة أو الكارثة وكيفية تحقيق الاستفادة القصوى من إمكانات غرفة العمليات المركزية بمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار برئاسة مجلس الوزراء ٢٠.

كما نص القرار في المادة الخامسة على تشكيل "اللجنة التنسيقية لإدارة الأزمات والكوارث" برئاسة رئيس قطاع إدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر بمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، وتضم في عضويتها ممثلي وزارات (الدفاع، الداخلية، الخارجية)، جهاز المخابرات العامة، وتختص اللجنة التنسيقية بمتابعة وتيسير أعمال اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر ومناقشة واعتماد جدول أعمالها.

هذا بالإضافة إلى تشكيل "لجنة علمية استشارية للحد من مخاطر الأزمات والكوارث برئاسة رئيس قطاع إدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر وتضم في عضويتها -طبقاً للاحتياج ولمدة زمنية محددة - مجموعة من الخبراء والمتخصصين في مجالات المعرفة المتعلقة بالحد من مخاطر الأزمات والكوارث ويصدر بتشكيلها قرار من رئيس اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر بناءً على عرض من الأمانة الفنية، وتختص بتقديم الدعم العلمي والفني للجنة القومية واقتراح وتطوير سياسات واستراتيجيات وخطط الحد من مخاطر الأزمات والكوارث، على أن يتولى قطاع إدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر بمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء مهام الأمانة الفنية لكلاً من: اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر، اللجنة التنسيقية لإدارة الأزمات والكوارث، اللجنة الاستشارية للحد من مخاطر الأزمات والكوارث.

٢٠ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣١٨٥)، لسنة (٢٠١٦)، بشأن تشكيل اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر، القاهرة، ص: ٢.

كما كلف السيد رئيس مجلس الوزراء في القرار رقم ٣١٨٥ لسنة ٢٠١٦ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء وبدعم من اللجنة القومية لإدارة الازمات والكوارث والحد من المخاطر بتنفيذ المهام التالية:

- تطوير آليات الرصد والانتذار المبكر في مجال إدارة الازمات والكوارث والحد من المخاطر.
- إعداد برنامج قومي لتنظيم حملات لرفع الوعي المجتمعي والثقافي في مجال إدارة الازمات والكوارث والحد من المخاطر.
- إنشاء قاعدة بيانات وطنية متكاملة في مجال إدارة الازمات والكوارث والحد من المخاطر.

١- مهام اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث

حدد القرار رقم ٣١٨٥ لسنة ٢٠١٦ الصادر عن مجلس الوزراء مهام وآليات عمل " اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر " إلى ما يأتي^{٢١}:

- أ- بناء وتطوير منظومة وطنية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر تركز على إطار مؤسسي متكامل وصولاً إلى إنشاء كيان قومي متخصص في هذا الشأن.
 - ب- الاندماج الفعال لاعتبارات الحد من مخاطر الكوارث في سياسات التنمية المستدامة على جميع المستويات الوطنية والمحلية.
 - ت- دعم التعاون والتنسيق بين كافة الوزارات والمحافظات والهيئات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث في إطار متطلبات الاستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث، وإطار عمل (سينداي) للحد من مخاطر الكوارث.
 - ث- تنمية ورفع الوعي المجتمعي وبناء ثقافة سليمة للتعامل مع الازمات والكوارث والحد من المخاطر.
 - ج- تحقيق الاستجابة الفورية والفعالة لمواجهة واحتواء مخاطر الأزمات والكوارث والحد من الخسائر والآثار السلبية الناجمة.
- كما تختص اللجنة بتفعيل الإطار المؤسسي الوطني الذي يتماشى مع متطلبات الاستراتيجية الدولية للحد من أخطار الكوارث (إطار هيوغو وسينداي) ولها على الأخص ما يأتي:

- أ- إعداد السياسات وأطر العمل الوطنية المعنية بإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر على المستوى الوطني.
- ب- تطوير آليات إدماج الحد من الأخطار المرتبطة بتقلب المناخ حالياً، وتغييره مستقبلاً في برنامج وخطط الحد من خطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ.
- ت- إعداد البرامج والخطط اللازمة لدعم قدرة المحافظات والمحليات في رفع قدراتها الذاتية لمواجهة الأزمات والكوارث المختلفة.
- ث- مراجعة خطط وبرامج الوزارات والمحافظات والهيئات المعنية في إعداد خطط الاستجابة والتصدي للأزمات والكوارث.

٢١ المرجع السابق، ص: ٤.

ج- إعداد الإطار العام للخطة القومية للتدريب في مجال إدارة الازمات والكوارث، ومراجعة خطط تدريب الوزارات والمحافظات.

ح- متابعة تنفيذ خطط الاستجابة لمواجهة الازمات والكوارث في الجهات المعنية، ومتابعة وتقييم تطورات الموقف.

خ- تنفيذ مهام وواجبات المنتدى الوطني للحد من أخطار الكوارث وفقاً لأولويات إطار عمل (هيوغو) وإطار عمل (سينداي) للحد من مخاطر الكوارث.

د- تنمية العلاقات مع الهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية المعنية بإدارة الازمات والكوارث والحد من المخاطر.

٢- مسؤولية إدارة الأزمة على المستوى المحلي

بالنسبة لمسئولية إدارة الأزمة على المستوى المحلي فكلف بها محافظ الإقليم، كما نص القرار في المادة التاسعة على أن تلتزم جميع الوزارات والمحافظات والجهات والهيئات المعنية بموافاة الأمانة الفنية للجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر باسم ممثلها لعضوية اللجنة القومية وتقديم ما يطلب من بيانات وتنفيذ ومتابعة ما يوضع من خطط وبرامج لمواجهة الأزمات والكوارث والحد من مخاطرها، كما نص على: ٢٢

أ- تلتزم كل محافظة بإنشاء مركز إدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة ويتبع هذا المركز مباشرة المحافظ إدارياً، ويتبع فنياً قطاع إدارة الأزمات والكوارث بمركز المعلومات ودغم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء.

ب- تلتزم مراكز إدارة الأزمات والكوارث بالمحافظات المختلفة كافة المعايير الفنية التي يحددها قطاع إدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر.

ت- تلتزم جميع المحافظات بإعداد خطة سنوية للتدريبات الميدانية المحتملة والعرض على الأمانة الفنية للجنة القومية وإقرارها من جانب اللجنة التنسيقية وعقب استطلاع رأي الجهات الأمنية المعنية قبل إجراء التدريبات.

المبحث الثاني: الأطر والالتزامات الدولية

١- إطار هيوجو Hyogo Declaration

اعتمد المؤتمر العالمي المعنى بالحد من الكوارث المقام في الفترة من ١٨ الى ٢٢ يناير ٢٠٠٥ في مدينة كوبي بمقاطعة هيوجو اليابانية إطار عمل «هيوجو» ٢٠٠٥-٢٠١٥ لبناء قدرة الأمم على مواجهة الكوارث، وإطار هيوجو هو خطة عشرية هدفها جعل العالم أكثر أماناً من الكوارث بحلول العام التزم بها كل الدول المشاركة بالمؤتمر ومنها مصر. إذ يسعى هذا البرنامج الى الحد من الخسائر الناجمة عن الكوارث بشرياً وبيئياً واقتصادياً، فالمخاطر الناجمة عن الكوارث تتركز الى حد بعيد في مناطق ودول العامل الفقيرة حيث الكثافة السكانية الكبيرة^{٢٣}.

وقد أولى البرنامج أهمية قصوى لعمل المعنيين على تحديد خطر الكوارث وتقييمها ورصدها بغية تعزيز القدرة على مواجهتها والتصدي لها بفاعلية على المستويات كافة: تبادل المعلومات، التنسيق، وضع منهج إقليمي للاستجابة للكوارث، التدريب على خطط الطوارئ، تمويل صناديق الطوارئ، مشاركة المتطوعين، وقد تم الاتفاق بين الدول المشاركة على المساهمة في الإنجازات المتفق عليها دولياً فيما يتعلق بأهداف التنمية وذلك للوصول الى الحد بشكل كبير من الخسائر الناجمة عن الكوارث، في الأرواح والممتلكات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمجتمعات المحلية والدولية.

أ- الأهداف الاستراتيجية لإطار هيوجو:

- تعزيز الاندماج الفعال لاعتبارات مخاطر الكوارث في سياسات التنمية المستدامة والتخطيط.
- إستحداث وتعزيز المؤسسات والآليات والقدرات التي يمكنها أن تسهم على نحو منتظم في بناء القدرة على مجابهة المخاطر.
- الأدرج المنتظم لنهج الحد من المخاطر في تصميم وتنفيذ برامج الإستعداد للطوارئ والتصدي لها والتعافي منها.
- ب- أولويات عمل إطار هيوجو:
 - ضمان اعتبار الحد من مخاطر الكوارث أولوية وطنية ومحلية قائمة على قاعدة مؤسسية صلبة، وتتلخص أنشطته الرئيسية في: آليات مؤسساتية للحد من مخاطر الكوارث، الحد من مخاطر الكوارث جزء من تنمية السياسات والتخطيط، قوانين لدعم الحد من مخاطر الكوارث، اللامركزية في المسؤوليات والموارد، تقييم الموارد البشرية والقدرات، المشاركة المجتمعية.
 - تحديد مخاطر الكوارث وتقييمها ورصدها وتعزيز الإنذار المبكر، وتتلخص انشطته الرئيسية في: تقييم المخاطر، مؤشرات الحد من مخاطر الكوارث وقابلية التأثير، البيانات والمعلومات الإحصائية عن الخسائر، الإنذار المبكر، التنمية العلمية والتكنولوجية وتبادل البيانات.

23 Hyogo Declaration (2005), world conference on Disaster reduction, Hyogo, Japan.

- الاستفادة من المعرفة والابتكارات والتعليم لبناء ثقافة للسلامة والقدرة على مواجهة الكوارث على جميع المستويات، وتتمثل أنشطته الرئيسية في التعاون وتبادل المعلومات، دمج الحد من مخاطر الكوارث في المناهج التعليمية، التدريب والتعليم في الحد من مخاطر الكوارث، التوعية العامة والإعلام^{٢٤}.
- الحد من عوامل المخاطر الأساسية، وتتمثل أنشطته الرئيسية في: استراتيجية للحد من مخاطر الكوارث مدمجة في التكيف لتغير المناخ، دمج الحد من مخاطر الكوارث في قطاع الصحة والمستشفيات، حماية المنشآت العامة الحيوية، الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- تعزيز الاستعداد للكوارث بغية التصدي لها بفاعلية على جميع المستويات وتتمثل أنشطته الرئيسية في: القدرة لإدارة الكوارث سياسية وفنية، التنسيق وتبادل المعلومات، المراجعة والتدريب على خطط الطوارئ، صناديق تمويل الطوارئ، التطوع والمشاركة^{٢٥}.

٢- إطار سيندای

اعتمد إطار سيندای للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ خلال مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث الذي انعقد في سيندای باليابان في ١٨ مارس ٢٠١٥. ويعد هذا الإطار نتائجًا للمشاورات التي جرت بين أصحاب المصلحة منذ مارس ٢٠١٢ وكذلك للمفاوضات التي تمت بين الحكومات منذ يوليو ٢٠١٤ وحتى مارس ٢٠١٥، بدعم من مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث بناءً على طلب الجمعية العامة للأمم المتحدة.

يمثل إطار سيندای الإطار البديل لإطار عمل هيوغو للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث. من المعروف أن إطار عمل هيوغو قد أعطى مزيدًا من الزخم للعمل العالمي الذي يتم في نطاق إطار العمل الدولي للعقد الدولي للحد من الكوارث الطبيعية لعام ١٩٨٩، واستراتيجية يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنًا: المبادئ التوجيهية لاتقاء الكوارث الطبيعية والتأهب لها وتخفيف حدتها وخطة العمل الخاصة بها، التي اعتمدت في عام ١٩٩٤^{٢٦}.

يقوم إطار سيندای على عناصر تضمن استمرارية العمل الذي عكفت على تنفيذه الدول وأصحاب المصلحة الآخرون في نطاق إطار عمل هيوغو، كما يقدم الإطار عددًا من التغييرات على النحو الذي تمت الدعوة له أثناء إجراء المشاورات والمفاوضات. وقد تم توسيع نطاق الحد من مخاطر الكوارث بشكل كبير ليشمل التركيز على الأخطار الطبيعية والأخطار

٢٤ المرجع السابق، ص: ٤٨.

25 Hyogo Declaration (2005), world conference on Disaster reduction, Hyogo, Japan.

٢٦ إطار سيندای للحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥-٢٠٣٠، سن٢٠١٥)، مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث، سيندای، اليابان.

التي من صنع الانسان وما يتعلق بها من مخاطر وأخطار بيئية، وتكنولوجية، وبيولوجية. كما تلقى القدرة الصحية دعما وتعزيزا قويا خلال هذا الإطار^{٢٧}.

أ- أولويات عمل إطار سينداي:

- الأولوية الأولى فهم مخاطر الكوارث: ينبغي أن تركز السياسات والممارسات المتعلقة بإدارة مخاطر الكوارث على فهم مخاطر الكوارث بجميع أبعادها المتمثلة في قابلية تضرر الأشخاص والممتلكات وقدراتهما ومدى تعرضهما للمخاطر وخصائص الأخطار والبيئة. ويمكن تسخير هذه المعارف لأغراض إجراء تقييمات سابقة على نشوء مخاطر الكوارث، ولأغراض الوقاية والتخفيف، ولوضع وتنفيذ إجراءات مناسبة وفعالة للتأهب للكوارث والتصدي لها.

- الأولوية الثانية تعزيز سبل إدارة مخاطر الكوارث من أجل تحسين التصدي لها: للأسلوب المتبع في إدارة مخاطر الكوارث على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي أهمية كبيرة لكفالة الفعالية والكفاءة في إدارة هذه المخاطر. ويلزم في هذا الصدد وجود رؤية واضحة وخطط واختصاصات وإرشادات وتنسيق داخل القطاعات وفي ما بينها، وكذلك مشاركة الجهات المعنية. لذلك، فإن تعزيز إدارة مخاطر الكوارث بغرض الوقاية والتخفيف والتأهب والاستجابة والتعافي وإعادة التأهيل، أمر ضروري من شأنه تعزيز التعاون والشراكة في ما بين الآليات والمؤسسات التي تتولى تنفيذ الصكوك ذات الصلة بالحد من مخاطر الكوارث والتنمية المستدامة.

- الأولوية الثالثة الاستثمار في مجال الحد من مخاطر الكوارث من أجل زيادة القدرة على مواجهتها: لتعزيز المنعة الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية للأشخاص والمجتمعات والبلدان وممتلكاتهم، وكذلك البيئة، فلا بد من ضخ استثمارات عامة وخاصة في مجال الوقاية من مخاطر الكوارث والحد منها باستخدام تدابير إنشائية وغير إنشائية. وهذه الاستثمارات قد تكون حوافز قوية للابتكار والنمو وإيجاد فرص العمل. وهي تدابير فعالة من حيث التكلفة وتساهم بشدة في إنقاذ الأرواح، ومنع وقوع الخسائر وتقليلها، وضمان فعالية التعافي وإعادة التأهيل.

- الأولوية الرابعة تعزيز التأهب للكوارث بغية التصدي لها بفعالية و "إعادة البناء بشكل أفضل" في مرحلة التعافي وإعادة التأهيل والإعمار: يشير النمو المطرد لمخاطر الكوارث، وما يشمله من زيادة تعرض الأشخاص والممتلكات للكوارث، بالإضافة إلى الدروس المستخلصة من الكوارث السابقة^{٢٨}.

٣- جهود مصر للوفاء بالأطر الدولية

^{٢٧} المرجع السابق، ص: ٢١.

^{٢٨} إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥-٢٠٣٠، سنة (٢٠١٥)، مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث، سينداي، اليابان.

طبقاً للتقرير الرسمي الذي أعده قطاع الأزمات والكوارث بمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المصري في المنتدى العالمي للحد من الكوارث للتقدم المحرز في الوفاء بالأطر والالتزامات الدولية إطار "هيوغو وسنداي" عن فترة ٢٠١٣-٢٠١٥ أن مصر حرصت مصر على وضع استراتيجية للتنمية المستدامة رُوعي في إعدادها المشاركة الواسعة لكافة أطراف المجتمع ممثلين عن الجهات الحكومية المختلفة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص وشركاء التنمية، وتم إدراج محور مستقل للبيئة والتنمية العمرانية المستدامة، والعمل على إدماج الحد من أخطار الكوارث في الخطط الوطنية. وقد تم اتخاذ عدد من الخطوات على الصعيد الوطني منذ اعتماد إطار سنداي لتناول الحد من أخطار الكوارث وتعزيز نظم إدارتها، وتتضمن هذه الخطوات^{٢٩}:

- أ- مراجعة وتحديث الاستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث مع مراعاة العناصر والاعتبارات المبتكرة في إطار سنداي.
- ب- إعادة تشكيل المنتدى الوطني للحد من مخاطر الكوارث لتعزيز دوره ومهامه كآلية وطنية متعددة الشركاء تخدم مختلف المستفيدين وأصحاب المصلحة على مختلف المستويات.
- ت- مراجعة وتحديث الخطط الوطنية والمجلية لإدارة مخاطر الكوارث، والتي تحدد المهام التي يتعين القيام بها من قبل مختلف الجهات المعنية على المستويين الوطني والمحلي.
- ث- بناء نموذج جيد للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الحد من مخاطر الكوارث من خلال التعاون والجهود المشتركة بين القطاعين في الاستثمار في مجال الحد من مخاطر السيول.
- ج- تنفيذ مشروعات لتعزيز إدارة مخاطر الكوارث بالتعاون مع الصندوق العالمي للحد من مخاطر الكوارث التابع للبنك الدولي، وبرنامج الغذاء العالمي.
- ح- تطوير السياسات الوطنية التي تؤكد الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة في حالات الطوارئ.
- خ- تعزيز التعاون المشترك بين المؤسسات الوطنية المعنية لدعم تمكين الشباب وتعزيز دورهم في أنشطة الحد من مخاطر الكوارث من خلال التدريب والتوعية وضمان مشاركتهم الفعالة.
- د- وضع وتنفيذ خطة عمل وطنية طموحة لإعادة تطوير وتأهيل المناطق العشوائية والمناطق غير الآمنة، وذلك ضمن سلسلة من المشروعات القومية العملاقة التي يتم تنفيذها في سباق محموم مع الزمن.
- ذ- تنفيذ حملات توعية للحد من مخاطر الكوارث تستهدف أعداد ضخمة من المواطنين مع التركيز على المدارس والمنشآت التعليمية بمختلف مراحلها.

²⁹ <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports/> / (28-4-2020).

٤ - نقاط ضعف منظومة إدارة الازمات والكوارث في مصر

- ١- عدم وجود كيان مستقل يتمتع بقدر من الاستقلالية بأدوات وآليات وصلاحيات مناسبة ليتولى مسؤولية إدارة الازمات والكوارث بما يتضمنه من وضع المعايير العامة والرقابة على تطبيقها ومتابعة تنفيذها، بالإضافة الى تأهيل الكوادر البشرية العاملة في المجال.
- ٢- عدم وجود إطار عام ملزم لكافة المؤسسات الحكومية وغير الحكومية لإدارة المخاطر ومواجهة الازمات والكوارث والاستجابة للطوارئ، بالإضافة إلى إجراءات الرقابة والمتابعة لخطط كل الدولة والتأكد من فعاليتها.
- ٣- غياب استراتيجيات وخطط استمرارية الاعمال ومواجهة الطوارئ والتعافي من الكوارث وحفاظا على مستوى مقبول من الاعمال أثناء مواجهتها والاكتفاء بسياسة مواجهة الحريق.
- ٤- عدم وجود سجل موحد للمخاطر التي تواجه الدولة المصرية مصنفة طبقاً لنوعها سواء سياسية، بيئية، اقتصادية، اجتماعية أو طبيعية، بالإضافة لعدم وجود منهجيات واضحة لتحديد ومعالجة المخاطر الرئيسية التي تتعرض لها الدولة.
- ٥- ضعف في البنية التحتية التكنولوجية في أنظمة إدارة الازمات والكوارث على المستويات الاستراتيجية والتكتيكية والتشغيلية وحوكمة سلاسل التوريد والدعم اللوجستي بأنظمة الكترونية متطورة وإدارة الأصول تمكن الحكومة من الوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين على المستوى المحلي.
- ٦- الاعتماد بشكل كبير على القوات المسلحة في الازمات التي تواجهها الحكومة، بما تمتلكه القوات المسلحة من أدوات وآليات تمكنها من مواجهة تداعيات الأزمة.
- ٧- ضعف في الكوادر البشرية العاملة في المجال من حيث عدد الكوادر وجودة تأهيلها، ففي الوقت الذي يطبق خارجياً خطط استمرارية الاعمال لضمان الاستمرار في تقديم الخدمات الحيوية طبقاً لتوقعات ومستويات محددة مسبقاً، نجد ان الأسلوب المتبع في مصر خلال إدارة الازمة هو مواجهة تداعياتها وليس التخطيط المسبق لمنع حدوثها.
- ٨- ضعف في وعي وثقافة المجتمع المصري في التعامل السليم مع الازمات والاحداث الطارئة مما يشكل أثر بالغ في تعرض حياة المواطنين للخطر وزيادة الخسائر البشرية والاقتصادية، مما ينشأ نوع من أنواع عدم الاستقرار على مستوى الدولة، بالإضافة الى عدم الالتزام بالأطر الدولية التي أعطت اهتمام بالغ ببناء ثقافة ووعي جمعي للمجتمعات في التعامل مع الازمات والكوارث.

وقد أوضحت مصر في تقريرها في مؤتمر متابعة تنفيذ توصيات هيوغو ٢٠١٥:٢٠١٣ أن الحكومة المصرية تعمل على تشجيع القطاع الخاص على تطبيق مناهج الحد من مخاطر الكوارث في مبادرات التنمية، والاستعداد للتحديات والمخاطر المستقبلية، وخاصة الاستعداد للطوارئ والتخطيط من خلال نهج الحد من مخاطر الكوارث^{٣٠}.

³⁰ https://www.preventionweb.net/files/40148_EGY_NationalHFAprograss_2013-15.pdf , page5.

المبحث الثالث: دراسة حالة لدولة قطر في إدارة المخاطر والأزمات

تم اختيار دولة قطر كدراسة حالة لأنها دولة عربية تتشابه في الظروف السياسية والجغرافية الى حد ما مع الدولة المصرية، بالإضافة إلى أن قطر من الدول العربية المتقدمة في تطبيق استمرارية الاعمال والتعافي من الكوارث وايضاً لان استمرارية الاعمال أحد الاعمدة الرئيسية التي تم عليها في الفصل الرابع بناء استراتيجية تطوير منظومة إدارة الأزمات والكوارث في مصر، فهي أحد الدول الرواد في تطبيقه منذ عام ٢٠١٥ مما ساعدها على بناء منظومة قوية لإدارة المخاطر والأزمات، فتوسعت في دراسة وتحديث سجل المخاطر لديها، بالإضافة الى توظيف مجموعة من اكبر المستشارين الدوليين في ذات المجال للعمل على تصميم وإنشاء الأنظمة الالكترونية التي من خلالها استطاعت حوكمة منظومة إدارة المخاطر والأزمات والدعم اللوجستي وسلاسل التوريد بالإضافة الى الاستجابة للطوارئ .

تولى قطر اهتماماً كبيراً بملف إدارة الازمات والتعافي من الكوارث وذلك من خلال دعم النظام الأميري للأهداف الاستراتيجية لتحقيق التقدم في هذا الملف ، وقد ساعد الاهتمام بهذا الملف تعزيز قدرة قطر على مواجهة ازمة قطع العلاقات الخليجية المصرية ،حيث اعدت قطر من خلال مراكز ابحاثها وجهاتها التنفيذية الخاصة بمواجهة الطوارئ والكوارث الاستراتيجيات والخطط الخاصة باستمرارية اعمال الدولة ومرونة سلاسل التوريد وخطط الاستجابة للطوارئ وحماية الأنشطة والخدمات الحيوية للدولة من الانقطاع حيث تركز قطر في هذا المجال على استراتيجية تركز على ثلاث محاور رئيسية وهي^{٣١}:

أ- دعم مراكز الأبحاث والطوارئ والجهات المختصة ومنحها الأدوات الكافية.

ب- التوسع في انتاج الأنظمة الإلكترونية المختصة بإدارة الازمات والتعافي من الكوارث.

ت- الالتزام بالمواثيق والاتفاقيات الدولية في ذات المجال.

وفيما يلي تقدير عام لكل محور من محاور الاستراتيجية القطرية في دعم ملف إدارة الازمات والتعافي من الكوارث:

١. دعم مراكز الأبحاث والطوارئ

تمتلك قطر العديد من مراكز الأبحاث ومراكز الطوارئ بالإضافة الى جهات تنفيذية ذات مستوى عال، وتعتبر هذه المراكز والجهات بمثابة المخطط الاستراتيجي لصقل إمكانيات قطر في مواجهة أي طوارئ او كوارث^{٣٢}:

أ- اللجنة الدائمة للطوارئ

³¹ [https://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports/\(28/4/2020\)](https://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports/(28/4/2020)) 28-4-2020

³² <https://www.ncema.gov.ae/en/studies-and-statistics.aspx> /(28-4-2020).

تم انشاء اللجنة الدائمة للطوارئ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٧) لسنة (١٩٩٨م)، وبمقتضى قرار سعادة وزير الدولة للشؤون الداخلية رقم (٢٦) لسنة (١٩٩٩م) تم تشكيل اللجنة الدائمة للطوارئ برئاسة سعادة مدير عام الأمن العام وعضوية كافة الجهات، الشيء الذي يعد ترجمة فعلية وعملية لمواجهة حالات الطوارئ والكوارث في زمن السلم. وبعد أن بدأت اللجنة أعمالها واختصاصاتها التي كانت تنحصر في نطاق معين، تم إعادة تشكيلها وتعديل اختصاصاتها بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة (٢٠٠٢م) لتصبح أعم وأشمل، بحيث يدخل في اختصاصها بوجه عام إعداد الدراسات ووضع الخطط والإجراءات لمواجهة الكوارث، وضع القواعد والنظم التي تكفل سرعة إغاثة المنكوبين، العمل على تأمين وسلامة المواصلات والاتصالات وسلاسل التوريدات، وضع خطط التوعية ونشرها بوسائل الإعلام، بالإضافة الى اتخاذ التدابير والإجراءات لمواجهة الكوارث الطبيعية، الحرائق وانهيار المباني، تسرب النفط والغاز، أي كوارث أو أخطار طارئة.

ب- المركز الاستراتيجي للاستشارات والتكنولوجيا

وهو مؤسسة قطرية غير هادفة للربح تقوم على تقديم الاستشارات والحلول التكنولوجية وغيرها للمؤسسات القطرية الحكومية وشبة الحكومية والقطاع الخاص في مجالات إدارة الازمات والكوارث حيث قام المركز ببناء النظم الكترونية لمنظومة إدارة الحدث، التأهب والاستجابة للأحداث الطارئة، منظومة الدعم المتبادل ومنظومة إدارة المخاطر بالإضافة الى منظومة الاستجابة الإعلامية خلال الطوارئ. كما يعمل المركز على توفير استشارات وتظم معلوماتية لاستمرارية الاعمال والتعافي من الازمات ومواجهه انقطاع الاعمال حيث يقوم بتوفير نظم استمرارية الاعمال واستراتيجيات متبعة في التعافي من الازمات واستئناف الاعمال لكل المؤسسات داخل قطر سواء حكومية او شبة حكومية او قطاع خاص.

ت- مركز القيادة الوطني NCC

و يعد مركز القيادة الوطني (NCC) في دولة قطر من أحدث المراكز في المنطقة ، والهدف من إنشاء هذا المركز هو إدارة الحوادث اليومية والقيادة والسيطرة في الحوادث الهامة منها والكبيرة خلال الأزمات والكوارث، حيث يعمل بالمركز كادر كبير من العسكريين من (ضباط وضباط الصف و الأفراد) والكادر المدني من الموظفين والموظفات وذلك من عده جهات أمنية ومدنية في الدولة وذلك خلال ٢٤ساعه، ويضم المركز مراكز فرعية هي مركز خدمات الطوارئ ،مركز العمليات ،مركز العمليات المشترك ،مركز العمليات المتحركة ، ويعمل قسم الطوارئ على أنظمة حديثة يسمى - نظام الاتصالات والقيادة والسيطرة (C4I).

٢. الأنظمة الإلكترونية المختصة بإدارة الازمات والتعافي من الكوارث

قام فريق العمل المختص بتكنولوجيا المعلومات في المركز الاستراتيجي للاستشارات والتكنولوجيا ببناء عدد من الحلول والأنظمة التكنولوجية المتطورة التي صممت بهدف توفير الحلول التقنية التي توفر لمتخذ القرار المعطيات والبيانات والخيارات السليمة

إدارة المخاطر والأزمات والكوارث وضمان استمرارية الاعمال والحفاظ على الأنشطة والخدمات الحيوية وحمايتها من التوقف بهدف ضمان الامن المجتمعي للقطين^{٣٣}:

أ- النظام الإلكتروني لإدارة المخاطر RMS

هو نظام إلكتروني متطور متخصص في إدارة المخاطر يتم من خلاله تحديد ورصد وتقييم جميع المخاطر، يتضمن النظام عوامل لقياس وتقييم وتصنيف وترتيب المخاطر بحسب الأولوية ما يسمح بالحصول على سجل دقيق للمخاطر بالاعتماد على ما تم إدخاله من بيانات، ويتميز نظام إدارة المخاطر ببساطة إجراء العمليات إضافة إلى عرض عدد من الرسوم التوضيحية واللوحات بشكل ديناميكي ما يعني قدرة النظام على اصدار تقارير مختصرة ودقيقة عن المخاطر أمام المسؤولين عن صنع القرار.

ب- النظام الإلكتروني الاستراتيجي للدعم اللوجستي SLS

نظام إلكتروني متقدم يتيح للمستخدمين رصد وتحديد وحصر الموارد اللوجستية ومعرفة الكميات والأعداد والمواقع الجغرافية لهذه الموارد، إضافة إلى قدرته على إجراء عمليات تحليل الاحتياجات وتحديد الفجوات اللوجستية، النظام مؤمن بشكل قوي حيث جرى تدعيمه بنظام تشفير رقمي حتى يتم حماية البيانات اللوجستية والتمكن من الاستفادة منها أثناء الأزمات وخلال مرحلة التعافي منها.

ت- النظام الإلكتروني للتنسيق العملياتي CCOS

وهو نظام محدث لتنسيق التواصل بين جميع الأطراف المشاركة في عملية إدارة المخاطر والأزمات أثناء وبعد وقوعها، يسهل النظام عملية إصدار وإرسال وتتبع الطلبات اللوجستية ويحدد المهام الموكلة لجميع الأطراف لضمان عدم حدوث تدخل في الصلاحيات، يتميز النظام باستخدامه لعدد من وسائل التبليغ الآمنة والتي تضمن إبلاغ الجهة بالمهام المطلوبة منها.

٣. الالتزام بالمواثيق والاتفاقيات الدولية

في التقرير المقدم تحت عنوان "التقرير الوطني المرحلي عن تنفيذ إطار عمل هيوغو (٢٠١٣-٢٠١٥)" المقدم الى مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث UNISDR يعكس اهتمام قطر في الالتزام بالمواثيق والاتفاقيات الدولية في مجال إدارة الازمات والتعافي من الكوارث مثل إطار هيوغو وإطار سنداى، حيث عكس التقرير الخطة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث والتقدم المحرز والتي بدأت في ٢٠١٢ في ضوء الاستراتيجية الوطنية "رؤية قطر ٢٠٣٠" حيث ارتكزت على اهداف استراتيجية هي الاندماج الأكثر فاعلية لاعتبارات مخاطر الكوارث، تطوير وتعزيز المؤسسات والليات والقدرات على جميع المستويات، التضمين المنهجي لمداخل الحد من المخاطر^{٣٤}.

³³ <https://www.ncema.gov.ae/en/studies-and-statistics.aspx> / (28-4-2020).

³⁴ <https://www.emdat.be/search/node/EGYPT> / (28-4-2020).

الخلاصة

الهيكل التنظيمي لإدارة الأزمات والكوارث في مصر يقوم على تشكيل "لجنة قومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر" بمجلس الوزراء لتضم في عضويتها: رئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، رئيس مركز إدارة الأزمات بالقوات المسلحة، ممثلين عن جميع الوزارات والمحافظات بالإضافة الى ممثلين آخرين، وتكون مسئولية إدارة الازمة على المستوى المحلى مسئولية محافظ الإقليم، وتتلخص الالتزام بالمواثيق والاطر الدولية في اطار هيوغو حتى عام ٢٠١٥ واطار سينداى حتى عام ٢٠٣٠، ويتم بشكل دوري تقييم جهود الدول الأعضاء في مدى الالتزام بتوصيات هذه الأطر. وقد أوضحت مصر في تقريرها في مؤتمر متابعة تنفيذ توصيات هيوغو ٢٠١٥:٢٠١٣ أن الحكومة المصرية تعمل على تشجيع القطاع الخاص على تطبيق مناهج الحد من مخاطر الكوارث في مبادرات التنمية، والاستعداد للتحديات والمخاطر المستقبلية، وخاصة الاستعداد للطوارئ والتخطيط من خلال نهج الحد من مخاطر الكوارث^{٣٥}

بالنسبة لدولة قطر كدراسة حالة فتولى اهتماما كبيراً بملف إدارة الأزمات والتعافي من الكوارث وذلك من خلال دعم النظام الأميري للأهداف الاستراتيجية لتحقيق التقدم في هذا الملف ، وقد ساعد الاهتمام بهذا الملف تعزيز قدرة قطر على مواجهة ازمة قطع العلاقات الخليجية المصرية ،حيث اعدت قطر من خلال مراكز ابحاثها وجهاتها التنفيذية الخاصة بمواجهة الطوارئ والكوارث الاستراتيجيات والخطط الخاصة باستمرارية اعمال الدولة ومرونة سلاسل التوريد وخطط الاستجابة للطوارئ وحماية الأنشطة والخدمات الحيوية للدولة من الانقطاع حيث تركز قطر في هذا المجال على استراتيجية تركز على ثلاث محاور رئيسية وهي^{٣٦}:

- أ- دعم مراكز الأبحاث والطوارئ والجهات المختصة ومنحها الأدوات الكافية.
- ب- التوسع في انتاج الأنظمة الإلكترونية المختصة بإدارة الأزمات والتعافي من الكوارث.
- ت- الالتزام بالمواثيق والاتفاقيات الدولية في ذات المجال.

^{٣٥} مرجع سبق ذكره ص:٩

^{٣٦} [https://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports/\(28/4/2020\)28-4-2020](https://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports/(28/4/2020)28-4-2020)

الفصل الثالث: استراتيجية تطوير لمنظومة إدارة الازمة و ضمان استمرارية الاعمال

تمهيد

بناءً على تقدير موقف مصر في ملف إدارة الازمات والتعافي من الكوارث نجد أن هناك نقاط ضعف في منظومة إدارة الازمات والكوارث في ظل تغييرات المناخ وانتشار الأوبئة والأمراض المعدية، وكثرة الاحداث السياسية والاقتصادية التي ساهمت في زيادة عدد وقوة الازمات في السنوات الأخيرة نجد أن الحاجة أصبحت ملحة لتطوير هذه المنظمة وتعزيز آلياتها وأدواتها التي تمكنها من مواجهة الأزمات والاحداث الطارئة التي تهدد المجتمع المصري وسلامة افراده، وفي ظل وضع استراتيجية التنمية المستدامة ٢٠٢٠-٢٠٣٠ التي تركز على تحقيق اهداف التنمية المستدامة والتي من أهم أهدافها الحفاظ على صحة الانسان نجد انه من الضروري وضع استراتيجية لتطوير منظومة إدارة الازمات والكوارث تعمل على سد الفجوة بين الوضع الحالي للمنظومة لمصر وبين متطلبات المعايير والأطر الدولية بالإضافة الى الحفاظ على حياة المواطنين وضمان استقرارهم والخروج من الازمات والكوارث باقل الخسائر، فيما يلي مقترح باستراتيجية تطوير تعتمد على ثلاثة محاور رئيسية يتضمن كل محور رئيسي الكثير من العمليات والأنشطة التي تساهم في تحقيق الأهداف الاستراتيجية المرجوة من كل محور، وهي كالتالي :

- المبحث الأول: المركز القومي لإدارة الازمات والكوارث
- المبحث الثاني: صياغة وتطبيق معيار لاستمرارية الأعمال والتعافي من الكوارث
- المبحث الثالث: التوعية والثقافة العامة

المبحث الأول: المركز القومي لإدارة الأزمات والكوارث

من أهم نقاط ضعف منظومة إدارة الأزمات والكوارث في مصر هي عدم وجود كيان مستقل مسئول عن التخطيط الجيد على المستوى الاستراتيجي والتكتيكي والتشغيلي للحد من مخاطر الكوارث، والعمل على الإجراءات الاستباقية التي تحد من عدد وقوة الأزمات، بالإضافة الى مسؤوليته الكاملة وبالتعاون مع الجهات المختصة عن إدارة الأزمات والكوارث على المستوى القومي وعلى المستوى المحلي في حالة تفاقمها، بالإضافة الى اعداد التقارير الفنية الدولية والمحلية واستخلاص الدروس المستفادة والإجراءات التصحيحية ، وذلك ما لم يتحقق بالوضع الراهن المقصر على وجود لجنة قومية لإدارة الأزمات والكوارث تجتمع عند الحاجة لوضع خطط مواجهة التداعيات وليس التخطيط المسبق ، لذلك فإن من أهم المحاور في تطوير المنظومة هي إنشاء المركز بقرار جمهوري بحيث يكون تبعيته مباشرة لرئيس الجمهورية بما يضمن قدر كبير من الاستقلالية وبصلاحيات كافيه تمكنه في خطة قصيرة المدى من وضع إطار عام ملزم لكل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية لإدارة المخاطر ومواجهة الأزمات والكوارث والاستجابة للطوارئ، بالإضافة الى اجراء الرقابة والمتابعة لخطط كل مؤسسات الدولة والتأكد من فعاليتها، ويتم أيضا وضع صياغة التشريعات الخاصة بالمركز والهيكل التنظيمية له بالإضافة إلى تحديد الدرجات والمستويات الوظيفية وتحديد موازنته وتضمين الاعتماد المالية اللازمة له، وتتضمن الخطوات الانشائية أيضاً التجهيزات الإدارية والفنية للمركز والبنية التحتية والمعلوماتية والربط مع الوزارات والمحافظات، ويعمل المركز خلال خطة زمنية مدتها ثلاث سنوات على:

١- وضع إطار عام ملزم لكافة المؤسسات الحكومية وغير الحكومية لإدارة المخاطر ومواجهة الأزمات والكوارث والاستجابة للطوارئ، متضمن استراتيجيات وخطط استمرارية الاعمال على المستوى القومي والإقليمي والقطاعي والمحلي وضمان الحفاظ على تقديم الخدمات الحيوية بمستويات وتوقيتات محددة مسبقاً، بالإضافة إلى وضع إجراءات الرقابة والمتابعة لهذه لخطط والتأكد من فعاليتها.

٢- بالتعاون مع المراكز البحثية الحكومية والمجموعات الاستشارية يتم تخطيط وتنفيذ الأنظمة التكنولوجية التي من خلالها يتم إدارة الأزمات والحيلولة دون تصعيدها الى كوارث مثل أنظمة إدارة المخاطر، الاستجابة للطوارئ، إدارة البنية التحتية الحرجة، مواجهة الهجمات السيبرانية، التنسيق العملياتي، رصد ومتابعة وإدارة سلاسل التوريد.

٣- تأهيل وتدريب كوادر مصرية بكل المؤسسات الحكومية لتكون نواه لإنشاء وحدات إدارة الأزمات والكوارث بكافة المؤسسات الحكومية تتمتع بالاحترافية والكفاءة والفاعلية وتكون قادرة على تنفيذ الخطط الموضوعه من قبل المركز وتحت اشرافه.

٤- انشاء سجل مخاطر للدولة المصرية وتصنيفه على أساس أولوية التدخل وشدة التأثير واحتمالية الحدوث من خلال خطط معالجته يتم الاشراف على تنفيذها من قبل المركز وبالتعاون مع الجهات المختصة.

٥- تخطيط وتنفيذ اختبارات وتمارين لبيان كفاءة الخطط وتوسيع نطاق التمارين تدريجياً حتى تشمل الدولة المصرية بالكامل وذلك بعد وضع السيناريوهات الأكثر احتمالية بناء على سجل المخاطر ثم تقييم النتائج.

٦- تصميم وتنفيذ خطط للوعي الجمعي للمواطنين بالأدوار والمسؤوليات قبل واثناء وبعد حدوث الازمة، ونشر ثقافة التعامل السليم مع الحوادث المختلفة بهدف الحفاظ على الحياة.

المبحث الثاني: صياغة وتطبيق معيار لاستمرارية الأعمال والتعافي من الكوارث

في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية والمناخية التي تحدث على المستوى المحلي والإقليمي والدولي أصبح الحاجه الى تفعيل وتطبيق علوم إدارة الازمات والكوارث لتجنب المخاطر التي تهدد جميع المؤسسات سواء حكومية او خاصة ، حتى أصبحت إدارة الازمات والكوارث بنظرياتها القديمة لا تكفي لمجابهة الاخطار التي تحيط بكل المؤسسات مما دعي المتخصصين في البحث عن نظريات وتطبيقات احداث ،ومن هنا وتحتيماً منذ عام ١٩٩٦ بدأت إنجلترا في وضع معيار استمرارية اعمال والتعافي من الكوارث ليطبق على جميع مؤسساتها سواء الخدمية او الاقتصادية او الصناعية ،ومنذ عام ٢٠١٢ بدأت دول العالم في تطبيق استمرارية الاعمال والتعافي من الكوارث، ومن الدول العربية الرائدة في هذا المجال هي دولة الامارات العربية المتحدة، السعودية، وقطر، والقيمة المضافة التي تحققها استمرارية الاعمال بالمقارنة مع إدارة المخاطر والأزمات هي الحفاظ على استمرار الأنشطة والخدمات الحيوية والدرجة للدولة في وقت الطوارئ والأزمات وتوقيت وحسابات دقيقة لوقت الاستعادة المستهدف لكل خدمه او نشاط حيوي، لذلك يجب بمجرد تفعيل المركز القومي لإدارة الازمات والكوارث البدء في صياغة معيار استمرارية اعمال للدولة المصرية متضمن منهجية تنفيذ واليات وأدوات مراقبة ومتابعة لتنفيذه.

١- أهمية تفعيل وتطبيق معيار استمرارية اعمال^{٣٧}:

- أ- استعادة الأنشطة الحيوية والدرجة للدولة ومؤسساتها المختلفة في حالة التعرض للحوادث، الازمات، الكوارث.
- ب- حماية المواطنين والأصول والممتلكات داخل الدولة بتفعيل خطط الاستجابة للطوارئ المجهزة والمعدة مسبقاً والتي تم اختبارها والتدريب الجيد عليها، ليكون هدفها الأول حماية الافراد والممتلكات في حالة التعرض للحوادث، الازمات والكوارث.
- ت- الحفاظ على هبة وسمعة الدولة والمؤسسات التابعة لها ويتحقق ذلك من قدرتها على استعادة أنشطتها الحيوية طبقاً لمستويات وتوقيات محددة مسبقاً، وبالتالي الحصول على ثقة العملاء والمتعاملين وأصحاب المصلحة.
- ث- تحقيق قدرة الدولة ومؤسساتها على تنفيذ الاستجابة الإعلامية المحترفة أثناء وبعد أوقات الحوادث والأزمات مما يمنع الاخبار والبيانات المغلوطة وتنمى الشائعات.
- ج- المساهمة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة وخططها، بالإضافة الى تعزيز فرصها في تحقيق أهداف استراتيجية التنمية المستدامة ٢٠٢٠-٢٠٣٠.
- ح- تحقيق أليات الرقابة والمتابعة بما يضمن تطوير منظومة إدارة الازمات والكوارث ويمكن من المراجعة واتخاذ الإجراءات التصحيحية بناءً على الاختبارات والتمارين والإجراءات التصحيحية.

٢- عمليات وإجراءات استمرارية الاعمال والتعافي من الكوارث

أ- تحديد السياق المؤسسي

³⁷ Iso22301 (2012), international standard, "societal security-business continuity management system", first Edition, Switzerland.

يتم في بداية صياغة وتنفيذ نظام برنامج استمرارية الاعمال تحديد السياق المؤسسي وتهدف هذه العملية الى تحليل الأهداف الاستراتيجية للدولة وخططها الاستراتيجية وتحديد اهداف برنامج استمرارية الاعمال وربطها بالأهداف الاستراتيجية للدولة، كما يتم تحديد سياسية برنامج استمرارية الاعمال وربطها ببقية السياسات الحاكمة للدولة بالإضافة الى وضع اليات دمج عمليات استمرارية الاعمال لتصبح جزء من العمليات اليومية للدولة ومؤسساتها، كما يتم تحديد شهية المخاطر للدولة وتعنى الحد الأدنى المقبول من المخاطر القادر على استيعابه، ويكون المخرج الرئيسي من هذه العملية:

- تحديد المنتجات والخدمات الحيوية للدولة ومؤسساتها.
- تحديد العمليات الرئيسية للمنتجات والخدمات.
- تحديد الأنشطة والاجراءات اللازمة للعمليات.
- تحديد الموارد المختلفة المستخدمة في اتمام العمليات.

ب- تحليل التأثير على العمليات

وهو من اهم عمليات نظام برنامج استمرارية الاعمال والتعافي من الكوارث ويتم تنفيذه بناءً على منهجية رسمية داخل المعيار لتحليل التأثير على الأعمال لكل خدمات ومنتجات الدولة الحيوية لتحديد المنتجات والخدمات الحيوية وعملياتها وجراءتها، وتحديد التأثير النوعي والكمي في حالة فقدان او تعطل أيا من العمليات الرئيسية التي تساهم في الخدمات والمنتجات الحيوية، كما يتم تحديد زمن الاستعادة المستهدف ونقطه الاستعادة المستهدفة لكل عملية او خدمة او منتج رئيسي تقدمه الوزارة، بالإضافة الى تقييم وتحديد أولويات الاستعادة واستمرارية الاعمال بناءً على الأهداف الاستراتيجية للدولة، ويكون المخرج الرئيسي من هذه العملية تقرير يوضع الإجراءات، العمليات، الخدمات والمنتجات الحيوية التي تقدمها الوزارة وتأثير تعرضها للانقطاع بالإضافة الى (RTO، RPO، MBCO، MTPD) لكل خدمة حيوية.

ت- تقييم المخاطر

تتم بناءً على منهجية معتمدة داخل المعيار لتقييم المخاطر التي تتعرض لها الدولة ويتم تحديد شهية المخاطر ثم البدء في تنفيذ عملية تقييم المخاطر على نماذج معدة خصيصا لهذه العملية ليتم تحديد المخاطر والتهديدات ونقاط الضعف التي من الممكن ان تواجه الدولة وتسبب في تعرض خدماتها الحيوية للتوقف او تهديد حياه المواطنين بالإضافة الى الممتلكات كما يتم تحليل المخاطر من حيث احتمالية حدوثها وتأثير هذه المخاطر في حالة حدوثها، ثم يتم تقييم هذه المخاطر بشكل منفرد وتحديد المخاطر الأعلى من حيث الاحتمالية والتأثير وتحديد أولويات معالجه هذه المخاطر ثم وضع خطة تفصيلية لمعالجه المخاطر نهائيا او لتقليل احتماليه الحدوث وتخفيف حدة التأثير، ويتم متابعه تنفيذ هذه الخطة من قبل المركز ويكون المخرج النهائي لهذه العملية سجل مخاطر محدث لكل المخاطر المحتملة طبقاً لتصنيفها.

ث- استراتيجية استمرارية الاعمال

بعد الانتهاء من عمليات تحديد السياق المؤسسي، تحليل التأثير على الاعمال، تقييم المخاطر تأتي عملية تحديد استراتيجية استمرارية الاعمال، وفي هذه العملية يقوم المركز ببناء على المنهجية المعتمدة داخل المعيار بتحديد حلول التعافي للعمليات والخدمات الحيوية مستندة على تحليل التأثير على الاعمال وتقييم المخاطر، بالإضافة الى مراجعة كفاءة الموردين وتحديد قدرتهم على استمرارية الاعمال في حاله تعرضهم للانقطاع مما يؤثر على توقف العمليات الرئيسية، كما يتم تحديد اليات مراقبة المخاطر والمراجعة الدورية وتحديث سجل المخاطر الخاص بالدولة ويتم تحديد الاستراتيجية المناسبة بناء على عدة اعتبارات منها الموارد والأدوات المتوفرة، المواقع الاحتياطية، المواقع البديلة، الاستعانة بمصادر خارجية، الشراء بعد وقوع الحادث، التأمين، الحلول المؤقتة، حلول تكنولوجيا المعلومات المرنة، البيئة والصحة والسلامة المهنية، المباني والمرافق، تخصيص الميزانية والموارد، الاتصالات والاعلام، كما يتم مراعاة الابعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية عند وضع استراتيجية استمرارية الاعمال.

ج- خطط استمرارية الاعمال

وبناء على تصميم وتنفيذ استراتيجية استمرارية الاعمال، يتم وضع خطط استمرارية الاعمال المختلفة والتي بناء على تفعيلها تمكن الدولة ومؤسساتها من الاستمرار في تقديم خدماتها الحيوية طبقاً للتوقيتات المحددة مسبقاً وضمان الاستجابة بفاعلية للأزمات لضمان صحة وسلامة المواطنين ويراعى في خطة استمرارية الاعمال ضوابط عديدة منها تحديد المسؤولين عن تنفيذ الخطة، تحديد الأهداف ونطاق الخطة بدقة، إجراءات العودة الى الحالة صفر، تخصيص الأدوار والمسؤوليات، جمع المعلومات اللازمة لتعبئة الخطة.

ومن ضمن الخطط الموضوعية في هذه العملية خطة الاستجابة للحوادث وبناء على دقة وكفاءه الخطة يتم تفعيل خطة استمرارية الاعمال من عدمه، ويتم فيها وضع تفاصيل الاستجابة للحوادث بناء على السيناريوهات المعدة مسبقاً وبناءً على طبيعة الحوادث التي من الممكن ان تتعرض لها الدولة، مع تحديد وتصميم نماذج الاخطار والتواصل، واليات التصعيد والتفعيل.

خطة الاستجابة الإعلامية من الخطط التي تعد مسبقاً في هذه العملية من عمليات برنامج استمرارية الاعمال والتعافي من الكوارث، ويتم فيها وضع الإجراءات المناسبة لإدارة الاتصال مع الأطراف الخارجية بحيث تشمل وسائل الاتصال الخارجية الاخبار والبيانات الصحفية، وسائل الاعلام، قنوات التواصل الاجتماعي، النشرات الإخبارية، المواقع الالكترونية، المكالمات الهاتفية ورسائل البريد الإلكتروني والرسائل النصية.

ح- الاختبارات والتمارين

بعد ان تم الانتهاء من خطط استمرارية الاعمال يتم اجراء الاختبارات والتمارين للتأكد من قدرة العاملين بالدولة ومؤسساتها على الاستجابة، والإدارة، والتواصل مع الطراف المعنية، والاستمرار في تنفيذ المهام المكلفين بها، والتعافي من مختلف سيناريوهات عطل العمال، ويتم في كل تمرين تحقق ضوابط الأهداف، معايير النجاح، الجدول الزمني وجدول الأنشطة، الموارد المستخدمة، الأدوار والمسؤوليات، المخاطر، الافتراضات والاستثناءات، ويتم في كل اختبار

وضع كل الضوابط الممكنة التي تمنع تحول الاختبار الى ازمة حقيقة، ويتم في نهاية كل اختبار او تمرين تقييم النتائج بمنتهى الدقة وصياغة تقرير مفصل بالنتائج يتضمن الإجراءات التصحيحية.

خ- التدقيق الداخلي والمراجعة الإدارية

يتم اجراء التدقيق الداخلي بشكل ربع سنوي على الأقل ويكون اهداف التدقيق التأكد من الامتثال للمتطلبات القانونية والتعاقدية، التوافق بين سياسة واهداف استمرارية الاعمال مع سياسة واهداف الدولة، التطبيق والتتفيذ طبقا للخطط الموضوعة، التحقق من القدرة على التعافي في التوقيتات المعدة مسبقاً. يقوم المركز بتنفيذ المراجعة الإدارية على كل عمليات برنامج استمرارية الاعمال وتشمل المراجعة السياسة والاهداف، وثائق برنامج إدارة استمرارية الاعمال، تقارير التمارين، تقارير التدقيق، مستوى المخاطر، استراتيجية استمرارية الاعمال، خطط استمرارية الاعمال.

د- الإجراءات التصحيحية

ويتم فيها التحقق من حالات عدم المطابقة يكون المخرج النهائي تقرير ببيان يوضح المشكلة ويحدد اثارها وأسبابها، مراجعة الإجراءات التصحيحية الناتجة عن عمليات التقييم السابقة وتحديد الحلول المقترحة، تحديد أولويات الإجراءات التي سيتم اتخاذها وفقاً لأهميتها بناء على جدول محدد، تحديد الموارد اللازمة لتطبيق الاستراتيجية، توفير الصلاحيات والموارد اللازمة لعمل التغييرات، متابعة التقدم المحرز في الإجراءات التصحيحية حتى الانتهاء منها.

المبحث الثالث: التوعية والثقافة العامة

أكد كلا من إطار هوغو وسينداى على ضرورة بناء وعى مجتمعي وثقافة سليمة للتعامل مع مخاطر الكوارث وذلك للحفاظ على حياة المواطنين وتقليل الخسائر البشرية والاقتصادية الناجمة عن قلة الوعي أو الجهل بأساليب التعامل مع المخاطر والأزمات وقت حدوثها، لذلك فإن نشر الوعي بثقافة التعامل السليم من المواطنين مع الازمات والكوارث داخل الدولة المصرية سيؤدي الي خلق بيئة مرنة قادرة على امتصاص الصدمات والكوارث والأزمات والطوارئ والتعافي منها في أسرع وقت مما يؤدي الي تقليل المخاطر والحد من تأثيرها.

لذلك يقوم المحور الثالث من استراتيجية تطوير منظومة إدارة الازمات والكوارث على إنشاء البرنامج الوطني للتوعية والتدريب على كيفية والاستجابة للطوارئ والتعامل مع الأزمات والكوارث على مستوى الدولة والذي يهدف إلى تثقيف المجتمع المصري وتعزيز امكانيات وقدراته في التعامل مع الكوارث والازمات والطوارئ والتصدي لها بما في ذلك الكوارث الطبيعية والكوارث التي يتسبب فيها الإنسان مما يضمن الحد من المخاطر وضمان استمرارية الأعمال للخدمات الحيوية داخل الدولة ويعمل البرنامج الوطني للتوعية على تقديم محتوى الكتروني , مطبوع , مسموع والذي يهدف الي حث المجتمع المصري على المشاركة وزيادة وعيه بالآليات اللازمة للتعامل مع هذه المواقف مما يؤدي الي خلق بيئة مرنة قادرة علي التعامل في حالات الازمات والكوارث والطوارئ مما يؤدي الي الحفاظ علي الارواح والممتلكات واستمرارية تقديم الخدمات الحيوية.

١- أهداف البرنامج الوطني للتوعية والتدريب

- أ- المساهمة في زيادة الوعي في المجتمع بكل فئاته بكيفية التعامل مع الازمات والكوارث والطوارئ.
- ب- تقليل الخسائر البشرية والاقتصادية الناجمة عن قلة الوعي بإجراءات التعامل السليم لمواجهة اخطار الازمات والكوارث
- ت- خلق بيئة مجتمعية مرنة قادرة على التعامل في حالات الازمات والكوارث والطوارئ والتصدي لها.
- ث- الوفاء بالالتزامات والاطر الدولية التي شددت على أولوية بناء الوعي وخلق ثقافة التعامل مع مخاطر الازمات والكوارث داخل المجتمعات.

٢- مستويات البرنامج الوطني للتوعية والتدريب

- أ- المستوى الأول: التوعية بإجراءات التعامل مع التهديدات المختلفة (الزلازل، الفيضانات، السيول، الانفجارات، الحرائق العواصف، الأوبئة والأمراض المعدية، الخ)
- ب- المستوى الثاني: وضع خطط بسيطة للتعامل مع الكوارث والازمات والطوارئ على مستوى (الاسرة، الشارع، الحي، المدرسة، المصنع، الخ) .

ت- المستوى الثالث: مستلزمات الطوارئ وآليات استخدامها (شبكة الطوارئ " مياه، دواء، الاسعافات الاولى، الطعام، الوثائق الهامة، الخ)"
ث- المستوى الرابع: البرنامج التطوعي على مستوى الدولة في المساهمة في استمرارية الاعمال ومجابهة الكوارث والطوارئ.

٣- أدوات البرنامج الوطني للتوعية والتدريب

أ- موقع الكترونى

ب- ورش عمل

ت- فيديوهات توعوية

ث- إعلانات تليفزيونية

ج- صفحات تواصل اجتماعي

ح- مناهج دراسية

خ- مطبوعات تعليمية

د- العاب تفاعلية

ذ- تطبيق هاتف

الخلاصة

تعتمد استراتيجية تطوير منظومة إدارة الأزمة وضمان استمرارية الاعمال على انشاء المركز القومي لإدارة الازمات والكوارث بقرار جمهوري بحيث يكون تبعيته مباشرة لرئيس الجمهورية بما يضمن قدر كبير من الاستقلالية وبصلاحيات كافية تمكنه في خطة قصيرة المدى من وضع إطار عام ملزم لكل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية لإدارة المخاطر ومواجهة الازمات والكوارث والاستجابة للطوارئ، بالإضافة الى اجراء الرقابة والمتابعة لخطط كل مؤسسات الدولة والتأكد من فعاليتها، ويتم أيضا وضع صياغة التشريعات الخاصة بالمركز والهيكل التنظيمية له بالإضافة الى صياغة معيار ملزم لاستمرارية الاعمال والتعافي من الكوارث يضمن استعادة الأنشطة الحيوية والدرجة للدولة ومؤسساتها المختلفة في حالة التعرض للحوادث، الازمات، الكوارث بالإضافة الى حماية المواطنين والأصول والممتلكات داخل الدولة بتفعيل خطط الاستجابة للطوارئ المجهزة والمعدة مسبقاً والتي تم اختبارها والتدريب الجيد عليها، ليكون هدفها الأول حماية الافراد والممتلكات في حالة التعرض للحوادث، الازمات والكوارث، والمساهمة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة وخططها، بالإضافة الى تعزيز فرصها في تحقيق أهداف استراتيجية التنمية المستدامة ٢٠٢٠-٢٠٣٠، وتحقيق أليات الرقابة والمتابعة بما يضمن تطوير منظومة إدارة الازمات والكوارث ويمكن من المراجعة واتخاذ الإجراءات التصحيحية بناءً على الاختبارات والتمارين والإجراءات التصحيحية، بالإضافة الى الاعتماد بشكل مكثف على بناء الوعي وثقافة التعامل السليم مع المخاطر والأزمات بما يضمن الحفاظ على الأرواح وتقليل الخسائر البشرية.

النتائج و التوصيات

أولاً: النتائج

بناء على دراسة نظريات وفروض إدارة المخاطر والأزمات، ثم ملاحظة التطور في وضع الأطر والمنهجيات التي ركزت على إدارة مخاطر الكوارث ومنع حدوثها، وتحول مفهوم إدارة الأزمات والكوارث من إطار الاستجابة الى مفهوم الوقاية والمعالجة المسبقة، وذلك نتيجة الى الازدياد المطرد في عدد وحجم المخاطر والأزمات التي يتعرض لها العالم وما ينتج عنها من خسائر بشرية واقتصادية كبيرة دعت المختصين الى وضع آليات ونظم إدارية جديدة تضمن الوقاية وضمان استمرارية الاعمال والحفاظ على الافراد والأصول والممتلكات والحفاظ على تقديم الخدمات والمنتجات الحيوية للمؤسسات والدولة في وقت التعرض للأزمات، وقد تبنت المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة والمنندى العالمي للحد من مخاطر الكوارث هذه النظم والاطر ودعت الدول الأعضاء الى الالتزام بها ، وقد كان لدراسة الوضع الحالي لمصر من ناحية الهيكل التنظيمي لمنظومة إدارة الأزمات والكوارث ، بالإضافة الى الالتزام بالأطر الدولية، وهذه النتائج كالتالي:

- ١- عدم وجود كيان مستقل بصلاحيات وأدوات كافية لإدارة منظومة إدارة الأزمات والحد من مخاطر الكوارث والاعتماد على وجود لجان تشكل طبقاً لمستوى وحجم الأزمة.
- ٢- ضعف في عدد وكفاءة الكوادر البشرية العاملة في المنظومة وخاصة على المستوى المحلي داخل المحافظات ومجالس المدن.
- ٣- الاعتماد على أسلوب مكافحة الحريق في إدارة الأزمة وعدم وجود خطط استمرارية اعمال تضمن الحفاظ على تقديم الخدمات والمنتجات الحيوية بتوقيات ومستويات محددة مسبقاً.
- ٤- اتساع الفجوة في كم وكيف الإجراءات المطبقة في إطار الالتزام بالأطر والمواثيق الدولية مثل إطار هيوجو وسينداي.
- ٥- ضعف الوعي والثقافة العامة لدى المواطنين في إجراءات التعامل السليم أثناء الأزمة للحفاظ على الأرواح وتقليل الخسائر البشرية.

ثانياً : التوصيات

١. انشاء "المركز القومي لإدارة الأزمات والكوارث" بآليات وصلاحيات كافيه تمكنه في خطة قصيرة المدى من وضع إطار عام ملزم لكل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية لإدارة المخاطر ومواجهة الازمات والكوارث والاستجابة للطوارئ، بالإضافة الى اجراء الرقابة والمتابعة لخطط كل مؤسسات الدولة والتأكد من فعاليتها.
٢. بالتعاون بين المركز القومي للقيادة والسيطرة والمراكز البحثية الحكومية تخطيط وتنفيذ الأنظمة التكنولوجية التي من خلالها يتم إدارة الازمات والحيلولة دون تصعيدها الى كوارث مثل أنظمة إدارة المخاطر، الاستجابة للطوارئ، إدارة البنية التحتية الحرجة، مواجهة الهجمات السيبرانية، التنسيق العملياتي، رصد ومتابعة وإدارة سلاسل التوريد.

٣. تأهيل وتدريب كوادر مصرية بكل المؤسسات الحكومية لتكون نواه لأنشاء وحدات إدارة الازمات والكوارث قادرة على تنفيذ الخطط الموضوعة من قبل المركز وتحت اشرافه.
٤. انشاء سجل مخاطر للدولة المصرية وتصنيفه على أساس أولوية التدخل وشدة التأثير واحتمالية الحدوث من خلال خطط معالجه يتم الاشراف على تنفيذها من قبل المركز القومي للقيادة والسيطرة بالتعاون مع الجهات المختصة.
٥. تخطيط وتنفيذ اختبارات وتمارين لبيان كفاءة الخطط وتوسيع نطاق التمارين تدريجيا حتى تشمل الدولة المصرية بالكامل وذلك بعد وضع السيناريوهات الأكثر احتمالية بناء على سجل المخاطر قيد التنفيذ الوهمي ثم تقييم النتائج.
٦. تصميم وتنفيذ خطط للوعي الجمعي للمواطنين بالأدوار والمسؤوليات قبل واثناء وبعد حدوث الازمة، ونشر ثقافة التعامل السليم مع الحوادث المختلفة بهدف الحفاظ على الحياة.

قائمة مراجع الدراسة

أولاً: المراجع العربية

- إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥-٢٠٣٠، سنة (٢٠١٥)، مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث، سينداي، اليابان.
- بوبلال، عبد الباقي (٢٠١٦). "إدارة الأزمة في ظل استخدام تكنولوجيا الاتصال الجيدة"، كلية العلوم الإنسانية، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر.
- زكريا، أمين (٢٠٢٠). "مراجعة تحليلية للتوصيات المقترحة في التقارير الدولية للتعامل مع التداعيات الاقتصادية والمالية لفيروس كورونا المستجد"، مركز السياسات الاقتصادية الكلية، معهد التخطيط القومي، القاهرة.
- السيد، السعيد (٢٠٠٧)، "استراتيجيات إدارة الازمات والكوارث"، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة أولى، القاهرة.
- عبد الدائم، معتز (٢٠١٦)، "أثر التخطيط الاستراتيجي في إدارة الأزمة"، معهد بحوث ودراسات العالم الإسلامي، جامعة أم درمان، السودان.
- عبد المنعم، الكاشف (٢٠٠٨). "تقييم وإدارة المخاطر" كلية الهندسة، جامعة القاهرة: مركز تطوير الدراسات العليا والبحوث، القاهرة.
- عبد حمد، حامد (٢٠٠٨)، "إدارة الأزمات في بيئة العولمة"، جامعة بغداد، العراق.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣١٨٥)، لسنة (٢٠١٦)، بشأن تشكيل اللجنة القومية لإدارة الأزمات والكوارث والحد من المخاطر، القاهرة.
- الكتاب الإحصائي السنوي (٢٠١٨)، الإصدار التاسع بعد المائة، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر.
- محمد، رنده (٢٠١٨) "دور التدقيق الداخلي في تقييم إدارة المخاطر التشغيلية"، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة.
- معيار إدارة استمرارية الأعمال (٢٠١٥)، المجلس الأعلى للأمن الوطني، الإمارات.
- مفلح، طارق (٢٠١٦)، "القيادة الاستراتيجية ودورها في إدارة المخاطر والأزمات"، جامعة قناة السويس، مصر.
- مكاوي، حسن (٢٠٠٥)، "الاعلام ومواجهة الأزمات"، الدار اللبنانية المصرية، طبعة أولى، لبنان.
- الملا، سلوى (٢٠١٨)، "دور القيادة في إدارة الأزمة"، كلية البحوث والدراسات الإسلامية، قطر.
- موسى، مسك (٢٠١١). "واقع إدارة الأزمات في مستشفيات القطاع العام واستراتيجيات التعامل معها"، كلية التمويل والإدارة، جامعة الخليل، فلسطين.

ثانيا : المراجع الأجنبية

- Aboul Enein, Sameh (2012) "Conflict management and Resolution", THE AMERICAN UNIVERSITY IN CAIRO.
- Arram, Sh (2009)" INTEGRATING DISASTER RISK REDUCTION INTO DEVELOPMENT PLANNING IN EGYPT", American university ,Egypt.
- Eric, stern (2018), "crisis and education", National defense college,USA.
- Hyogo Declaration (2005), world conference on Disaster reduction, Hyogo, Japan.
- Iso22301 (2012), international standard, "societal security-business continuity management system", first Edition, England.
- Mohamed, shakilur (2018) "Risk Management and Measurement of Risk Management Performance in Complex Projects", faculty of technology, university of Oulu, Finland.
- S, Elsubbaugh (2004), "preparation for crisis management "112 JOURNAL OF CONTINGENCIES AND CRISIS MANAGEMENT, USA.
- Tim, Beery (2010)" Enterprise Risk Management Framework", England.
- <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports/>
- <https://www.ncema.gov.ae/en/studies-and-statistics.aspx>
- <https://www.emdat.be/search/node/EGYPT>
- https://www.preventionweb.net/files/40148_EGY_NationalHFAprogress_2013-15.pdf
- <https://www.preventionweb.net/files/globalplatform/Egypt%20Statement.pdf>