**محاضرات مادة التطوير الإداري1**

**المرحلة الرابعة- الفصل الدراسي الأول**

**كلية الإدارة والاقتصاد- قسم الإدارة العامة**

**أ.محمود حسن جمعة**

**الفصل الأول: مفهوم التخلف ومظاهره**

التخلف هي حالة مجتمعية تتصف بمجموعة من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من مظاهر الفقر العامة والانغلاق وتدهور عام في مختلف جوانب الحياة المجتمعية.

والتخلف هي مسألة نسبية وليست مطلقة فقد تكون دولة ما متخلفة بالنسبة إلى دولة معينة ولكنها في نفس الوقت متقدمة بالنسبة لدولة أخرى. وعليه فإن مفهوم التخلف النسبي يقوم على المقارنة في مختلف الأزمنة.

1. **مفهوم التخلف الإداري**

التخلف الإداري هو الحالة التي يفتقر فيها الجهاز الإداري القدرة على التنفيذ الكامل للسياسة العامة المحددة من الحكومة وقصوره عن تحقيق الأهداف التي تضمنتها هذه السياسة.

إن ضعف قدرات النمو الذاتي هو ذروة المشكلة فيتأخر النظام الإداري بسبب تجذر الحالات الآتية التي تتمثل مع التخلف الإداري أبعاد أو مراحل المشكلة الإدارية:

1. **الأمراض الإدارية:** يعتل النظام الإداري حين تصاب اثنين من مكوناته بالفساد والاختلال وهما الجهاز الإداري من موظفي الخدمة المدنية حيث ينتشر بينهم الفساد. والنشاط الوظيفي الذي يشمل وظائف الإدارة ووظائف المنظمات حيث ينتابه الاختلال.
2. **الجمود الإداري:** المقصود به تيبس النظام الإداري الذي يصيب أربعة من مكوناته والتي تشكل فيما بينها ما يمكن اعتباره إطارا لاتخاذ القرارات. ونعني بها منظمات الإدارة العامة حيث ينتابها الاضمحلال والتنظيم البيروقراطي العام حين يحل به التفسخ. بالإضافة الى تحجر الهيكل الإداري العام وقصور الأداء الإداري. كل ذلك نتيجة تفاقم الأمراض الإدارية.
3. **التفكك الإداري:** ويحدث نتيجة للأمراض والجمود وينعكس هذا التفكك على المكونات الثلاث الخارجية للنظام الإداري فيتمثل في تدهور الثقافة والفلسفة الإدارية وبدائية التكنولوجيا المستخدمة وضمور نمط إدارة الأعمال. يلاحظ أن هذه الأبعاد الأربعة (الأمراض، والجمود، والتفكك، والتخلف) تتداخل وتتكامل بحیث أن كل واحد منها يضم البعد السابق عليه.

**الفصل الثاني: التطوير الإداري**

التطوير الإداري هو عملية مخططة وموجهة تهدف الى احداث تغييرات نوعية وكمية شاملة أو جزئية في هياكل ونظم وأساليب عمل الجهاز الإداري وانماط وضوابط السلوك فيه من أجل زيادة قدرة وفاعلية هذا الجهاز على تحقيق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية والتربوية والإدارية ضمن معطيات بيئية وزمنية معينة.

**أهمية التطوير الإداري**

لاشك أن أهمية التطوير الإداري تنبع من أهمية الأهداف التي يحققها للفرد والمنظمة والمجتمع، ولما كان التطوير الإداري يرتبط ارتباط وثيق بأشكاله المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، بل وبدون التطوير الإداري يستحيل تحقيق جوانب تنمية المجتمع المختلفة. وليس هذا التركيز جديدا، إذ إن هدف الإدارة كان دوما تحقيق الأهداف التي يسعى إليها المجتمع.

**الفصل الثالث: نظريات التطوير الإداري**

**النظريات الحديثة في التطوير الإداري**

النظريات الحديثة في التطوير الإداري برزت الاتجاهات الآتية:

1. **الاتجاه البيئي:** يؤكد هذا الاتجاه على الأخذ بنظر الاعتبار كافة العوامل البيئية ذات العلاقة أو الأثر في الجهاز الإداري المقصود.
2. **الاتجاه السلوكي الانساني:** هذا الاتجاه يؤكد على الأخذ بنظر الاعتبار الجوانب السلوكية والانسانية المختلفة في الجهاز الإداري، بجانب النواحي الرسمية الهيكلية والقانونية.
3. **الاتجاه نحو الدراسات الميدانية:** يؤكد هذا الاتجاه وينصب نحو الدراسات الميدانية الموقعية في مجال التطوير الإداري. وفي ظل هذا الاتجاه ظهر الاتجاه الكمي في دراسة التطوير الإداري الذي يعتمد على معلومات رقمية واحصائية في تشخيص الجوانب المرضية الإدارية وتحديد العلاقات التطويرية المطلوبة لها.

وبناء على ما تقدم فقد ادخلت النظريات الحديثة للتطوير الإداري أمورا جديدة لم تتوصل إليها النظريات التقليدية من قبل وهي:

1. الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذي تؤثر به القيم سلوك منظمات الجهاز الإداري.
2. النظر الى الجهاز الإداري على أنه مؤسسة اجتماعية يؤثر ويتأثر بجو البيئة الاجتماعية التي تحيط به.
3. النظر الى المراكز والأدوار داخل منظمات الجهاز الإداري بنوع من المرونة حيث أن هذه المرونة، حيث تعتبر شكلا ضروريا لتحقيق التلاؤم المطلوب بين أوضاع الجهاز الإداري من جهة، وبين التغيير الذي قد يطرأ على وسائل العمل وأساليبه أو على السياسات الإدارية المعمول بها من جهة أخرى.
4. النظر الى عملية اتخاذ القرارات على أنها تشكل احدى الدعامات الاستراتيجية من واقع الجهاز الإداري يقوم على تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة.
5. الإقرار بأن هناك دوافع انسانية أساسية تغذي سلوك الأفراد العاملين بالجهاز الإداري.

وعلى أساس ما تقدم من اعتبارات فان الاتجاهات الحديثة للتطوير الإداري تهدف إلى أمرين أساسيين:

1. تهيئة الجهاز الإداري لتحقيق أهداف جديدة، وهي أهداف خطة التنمية القومية المتمثلة ببرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
2. رفع كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري بصورة عامة عن طريق معالجة أسباب التخلف الإداري.

**الفصل الرابع: استراتيجيات التخطيط للتطوير الإداري**

**استراتيجية التخطيط الجزئي للتطوير الاداري**

التخطيط الجزئي للتطوير الاداري يعني المجهودات الهادفة الى جعل النظام الاداري لقطاع معين من قطاعات الجهاز الاداري للدولة قادراً على تقديم سلع وخدمات عامة من نوعيات وكميات معينة وتوزيعها بموجب معايير معينة على مدى فترة زمنية محددة وضمن أُطر العوامل الظرفية المحلية.

**استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري**

التخطيط الشامل يعني المجهودات الهادفة الى جعل الجهاز الإداري للدولة ككل قادراً من الوصول الى تحقيق اهداف معينة, تقديم سلع وخدمات عامة بنوعيات وكميات معينة وتوزيعها بموجب معايير معينة، على مدى فترة زمنية محددة تمتد الى عدد من السنين، وضمن اطار العوامل الظرفية المحلية.

**الفصل الخامس: استراتيجيات التطوير الإداري وفقاً لدرجة الشمول**

1. **استراتيجية التطوير الجزئي:** تنصب جهود التطوير الإداري في ظل هذه الاستراتيجية على عدد محدد من العناصر ويختار فيها عدد معين من المنظمات، فقد يتم تبسيط إجراءات العمل، أو تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفة، أو تدريب الموارد البشرية وتنمية القيادات الإدارية...الخ. ونقطة البداية في صياغة استراتيجية التطوير الإداري الجزئي تنبع من رؤية محدودة للعوامل والعناصر التي تؤثر على الأداء الإداري، والفعالية التنظيمية ومن اهتمام بأوضاع منظمات بعينها من منظمات الجهاز الإداري الحكومي.
2. **استراتيجية التطوير الأفقي:** في ظل هذه الاستراتيجية تنصب جهود التطوير الإداري على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، لكن مع تطبيق على كل أو اغلب منظمات أو قطاعات الجهاز الإداري الحكومي، فقد يتم توصيف الوظائف في الجهاز الحكومي، أو وضع أو تطوير الهياكل التنظيمية لمنظماته، أو وضع وتصحيح سلم الرواتب والأجور فيه، أو أجراء تقويم الوظائف أو تصحيح للأوضاع الوظيفية للعاملين فيه ... الخ.
3. **استراتيجية التطوير القطاعي:** تنصب جهود التطوير الإداري هنا على انتقاء عدد محدد من المنظمات الحكومية، وتركز على متطلبات التطوير لرفع فعالية أدائها. وهذه الاستراتيجية تعتبر نموذجا للتطوير المتكامل في النظام الإداري للجهاز الحكومي ككل. ويمكن أن تكون عمليات التطوير والتغيير هنا شاملة لأنظمة الإدارة الحكومية، أو أن تتم تلك العمليات على مراحل تركز كل مرحلة منها على قطاع معين أو مجموعة محدودة من المنظمات.

**الفصل السادس: إدارة الأزمات**

**مفهوم إدارة الأزمات والإدارة بالأزمات**

إدارة الأزمات هي منهج منطقي في التعامل مع الأزمات الحقيقية بطريقة تجعل المنظمة تعمل بشكل منتظم في كل الظروف غير الاعتيادية. إن إدارة الأزمات ليست حلا سريعا فقط وإنما تتطلب التعرف على الأزمة ودراستها ووضع الوسائل والأساليب التي تمكن المنظمة من تجنبها أو التعامل معها بأسلوب فعال في حال حدوثها، لذا فإن إدارة الأزمات إلتزام طويل الأجل يكمل التخطيط الاستراتيجي في المنظمة، فهما يعززان وجودها لأن كليهما يتعامل مع إدارة التغيير، فإدارة الأزمة تتركز على اللحظات القصيرة من حالة عدم الثبات التي تحدث أولا قبل أن يتم الوصول الى تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

أما مفهوم الإدارة بالأزمات فهو يختلف عن مفهوم إدارة الأزمات حيث يقوم مفهوم الإدارة بالأزمات على افتعال الأزمات وإيجادها من عدم، كوسيلة للتغطية والتمويه على المشاكل القائمة التي تواجه الكيان الإداري. ويطلق البعض على الإدارة بالأزمات بانها علم صناعة الأزمة للتحكم والسيطرة على الآخرين. والأزمة المصنوعة لها مواصفات حتى تبدو حقيقية من حيث الإعداد المبكر وتهيئة المسرح الازموي وتوزيع الأدوار علی قوی صنع الأزمة واختيار التوقيت المناسب لتفجيرها وإيجاد المبرر والذريعة لهذا التفجير. وللأزمة المصنوعة إيقاع سريع ومتدفق الأحداث ومتلاحق التتابع، ومتراكم الإفرازات والنتائج.

**أنواع الأزمات**

1. **الأزمة الزاحفة:** يصاحب هذه الأزمة تهديد يتحسسه الأفراد العاملون بموقع الأزمة وغالبا ما تنجم عن عدم وجود قواسم مشتركة بين الأفراد المعنيين بالأزمة وإدارتهم.
2. **الأزمة الروتينية:** عادة ما تحدث الأزمة العادية أو الروتينية وتتكرر بشكل دوري كالازمات الناتجة عن تعديلات القوانين أو الأنظمة.
3. **الأزمة المفاجأة:** وهذا النوع تعده معظم المنظمات أزمة فعلا. والأزمة هنا تحدث بشكل مفاجئ غير محسوب يجعل المنظمة كلها في خطر. وذلك لعدم وجود خطط طوارئ لان الحدث خارج التوقعات. وتحتاج القيادة إلى وقت للاستجابة، وكلما كانت وقت الاستجابة اقصر كانت المعالجة أجدى وأقل كلفة.

**أساليب حل الأزمات والتعامل معها**

**أولا:** **الطرق التقليدية للتعامل مع الأزمات**

1- **إنكار الأزمة:** وهنا يتم تعتيم إعلامي على الأزمة وإنكار حدوثها واظهار صلابة الموقف وان الأحوال على احسن ما يرام وذلك لتدمير الأزمة والسيطرة عليها.

2- **كبت الأزمة:** ويطلق على هذه الطريقة (تأجيل ظهور الأزمة) وهو نوع من التعامل المباشر مع الأزمة الذي يهدف الى تدميرها أيضاً عن طريق استخدام الضعف الشديد لاخمادها وتدمير عناصرها الأولية بشكل عام.

3- **إخماد الأزمة:** وهي طريقة بالغة العنف تقوم على الصدام العلني مع قوى التيار الازموي وتصفيتها بعنف بغض النظر عن المشاعر والقيم الإنسانية.

4- **تشكيل لجنة لبحث الأزمة:** وتستخدم هذه الطريقة عندما لا تتوفر معلومات عن القوى الحقيقية التي صنعت الأزمة أو التي لها مصلحة في أحداثها ومن ثم يكون هدف هذه اللجنة له جانبين هما:

**الجانب الاول:** معرفة من هم الذين أدوا إلى وجود الأزمة.

**الجانب الثاني:** تمييع الموقف وإفقاد الأزمة قوة الدفع الخاصة بها.

5- **بخس الأزمة:** وتقوم هذه الطريقة على التقليل من شأن الأزمة (تأثيرها ونتائجها) ولكن يتعين الاعتراف بالأزمة كحدث تم فعلا ولكنه حدث غير هام.

6- **تنفيس الأزمة:** ويطلق على هذه الطريقة أيضاً (طريقة تنفيس البركان) وينظر الى الأزمة على أنها بركان على وشك الانفجار.

7- **طريقة تفريغ الأزمة:** وبموجب هذه الطريقة يتم إيجاد مسارات بديلة ومتعددة أمام قوة الدفع الرئيسية والفرعية المولدة لتيار الأزمة وتدفقاته ليتحول الى مسارات عديدة وبديلة تستوعب جهده وتقلل من خطورته، ويتم التفريغ على ثلاثة مراحل هي:

* مرحلة الصدام: ويطلق عليها البعض مرحلة المواجهة العنيفة الحادة مع القوى الدافعة لنشوء الأزمة أو المتزعمة للضغط الازموي.
* مرحلة وضع البدائل: وفي هذه المرحلة يقوم مدير الأزمة بزرع مجموعة مع الأهداف البديلة لكل اتجاه أو فرقة انبثقت عن الصدام.
* مرحلة التفاوض مع أصحاب كل فرع أو بديل: وبمعنى أخر مرحلة استقطاب وامتصاص وابتلاع وإذابة وتكييف أصحاب كل بديل عن طريق التفاوض مع أصحاب كل اتجاه أو فرع.

8- **عزل قوى الأزمة:** الأزمة لا تنشأ من ذاتها ولكن بالطبع تنشأ نتيجة وجود قوى معينة عملت على إحداث الأزمة وتصعيد الضغط الازموي حتى يأتي تأثيره في إحداث خلل أو عدم توازن في الكيان الإداري الذي حدثت فيه الأزمة.

**ثانيا: الطرق غير التقليدية للتعامل مع الأزمات**

1- **طريقة فرق العمل:** وهي من أكثر الطرق شيوعاً واستخداما للتعامل مع الأزمات في عصرنا الحاضر نتيجة لتشابك وتشعب وترابط واعتمادية العلاقات والعوامل الدافعة للأزمة والمحفزة لها.

2- **طريقة الاحتياطي التعبوي للتعامل مع الأزمات:** تقوم هذه الطريقة وتستند على (نظرية الخطر وحد الأمان) التي تستدعي المعرفة الأصولية بمناطق ومواطن الضعف في الكيان الإداري الذي يتعرض للأزمات.

3- **طريقة المشاركة الديمقراطية للتعامل مع الأزمات:** وتعد من بين أشد الطرق تأثيرا وتستخدم عندما تتعلق الأزمة بالأفراد أو يكون محورها عنصر بشري بحيث يصار الى المشاركة الديمقراطية بين الرئيس ومرؤوسيه الذين يساهموا بآرائهم واقتراحاتهم لحل الأزمة.

4- **طريقة احتواء الأزمة:** وتعتمد هذه الطريقة على (محاصرة) الأزمة أو حصرها في نطاق محدود وتجميدها عند المرحلة التي وصلت اليها.

5- **طريقة تصعيد الأزمة:** وتستخدم هذه الطريقة عندما تكون الأزمات التي يواجهها متخذ القرار غير واضحة المعالم وبصفة خاصة عندما يكون هناك تكتلا عند مرحلة تكوين الأزمة.

6- **طريقة تفريغ الأزمة من مضمونها:** وهي من انجح الطرق غير التقليدية للتعامل مع الأزمات ولا شك أن كل أزمة تقوم على مضمون معين قد يكون (سیاسي، اجتماعي، ديني، اقتصادي، ثقافي، إداري .. الخ) ومهمة المدير هنا محاولة تفريغ الأزمة من مضمونها وبالتالي افقادها لهويتها.

ومن الطرق الشائعة في هذا المجال:

* التحالفات المؤقتة.
* الاعتراف الجزئي بالأزمة ثم إنكارها.
* تزعم الضغط الازموي ثم توجيهه بعيدا عن الهدف الاصلي.

7- **طريقة تفتيت الأزمات:** وهي من أفضل الطرق للتعامل مع الأزمات الشديدة والخطرة وتقوم هذه الطريقة على دراسة كافة جوانب الأزمة لمعرفة القوى المشكلة التحالفات الأزمة.

8- **طريقة تدمير الأزمة ذاتياً وتفجيرها من الداخل:** وهذه من أصعب الطرق غير التقليدية للتعامل مع الأزمات والتي يلجأ إليها المدير أو متخذ القرار عندما يواجه أزمة مستعصية ذات ضغط عنيف يمثل خطرا يهدد الكيان الإداري.

9- **طريقة الوفرة الوهمية:** وهي أحد الأساليب النفسية التي يلجأ إليها متخذ القرار للتعامل مع الأزمات العنيفة السريعة والمتلاحقة الأحداث والتي تنذر بخطر عاصف مدمر للكيان الإداري الذي تجتاحه الأزمة.

10- **احتواء وتحويل مسار الأزمة:** وتستخدم هذه الطريقة مع الأزمات بالغة العنف والتي لا يمكن وقف تصاعدها أو التعامل مع قوى الدفع المولدة لضغوطها. وهنا يتم فقط تحويل مسار الأزمة الى مسارات بديلة أخرى.

**الفصل السابع: الفساد الإداري**

**مفاهيم الفساد الإداري**

تتلخص المناهج الفكرية التي تناولت مفاهيم الفساد الإداري بالآتي:

**أولا: المنهج القيمي (القديم):** يركز أنصار هذا المنهج في تحديدهم لمفهوم الفساد الإداري على النظام القيمي ولذلك تم تعريف الفساد الإداري بأنه القصور القيمي عند الأفراد الذين يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة. وقد وجهت بعض الانتقادات الى مفاهيم هذا المنهج أهمها:

1. أن مفهوم القيم مفهوم نسبي غير ثابت ومن الصعوبة التحقق منه.
2. عدم وضوح حدود النظام القيمي الذي قد يتم الانحراف عنه.

**ثانيا: منهج المعدلين أو العمليين الوظيفيين:** يؤكد أنصار هذا المنهج في مفاهيمهم للفساد على أنه حالة مرحلية تبدأ في مراحل النضوج الأولى للمجتمع وتزول عند اكتمال حالة النضوج والتطور. وعلى الرغم من منطقية مفاهيم هذا المنهج وواقعيتها إلا أنها هي الأخرى قد تعرضت الى بعض الانتقادات من أهمها:

1. إن سبب تفشي ظاهرة الفساد الإداري لم يكن فقط قصور ونواقص في قواعد العمل الملتزمة في الأجهزة الإدارية وإنما هناك أسباب أخرى لم تلاحظها مفاهيم هذا المنهج مثل الجوانب القيمية وحالات الفساد النظمي.
2. إن بروز ظاهرة الفساد لم يكن مرتبطة بحوافز غير مشروعة تقدم من قبل أطراف أخرى فقط بل قد يكون السبب في حدوثها اندفاعات ذاتية عند الموظفين انفسهم ولصالحهم.
3. إن ظاهرة الفساد أو حالات منه لا يقتصر وجودها على الدول الأقل تقدما بل هي موجودة أيضا حتى في الدول المتقدمة ولكن ربما بنسب اقل.

**ثالثا: منهج اللامعدلون (ما بعد الوظيفيون):** يستند هذا المنهج في مفاهيمهم للفساد الإداري على أن الفساد الإداري ظاهرة لا تقتصر على الممارسات الفردية وإنما تمتد أكثر من ذلك وتأخذ طابعا تنظيميا يعمل على تكريس النفس والاستمرار وليس التفاني الذاتي مع حركة تقدم المجتمع.

**التعريف المناسب للفساد الإداري هو:** سلوكيات منحرفة لا أخلاقية يمارسها بعض الموظفين الحكوميين داخل الجهاز الإداري وخارجه وتؤدي إلى حرف ذلك الجهاز عن أهدافه المرسومة لصالح أهداف شخصية وسواء كان ذلك بأسلوب فردي أو جماعي.

**أشكال الفساد الإداري**

تعددت المعايير التي استخدمها المعنيون بدراسة وتصنيف الفساد الإداري فاتخذت ثلاثة معايير أساسية يمكننا تلخيصها بالآتي:

1. **معيار الرأي العام:** قسم انصار هذا المعيار الفساد الإداري الى ثلاثة أنواع جعلوا لكل منها لونا وهي (الأسود والأبيض والرمادي). فيكون الفساد الإداري الأسود عندما يتفق الجمهور والعاملون على سلوك معين على انه رديء أو سيء. وعندما يرضى الجمهور والعاملون على سلوك معين فان هذا السلوك يعد فسادا إداريا ابيضا. أما عند غياب مثل هذا الاتفاق فان الفساد يكون في هذه الحالة رماديا. وهذا يعني أن رجال الإدارة عندما يعتبرون تصرفا ما (سيئا) قام به أحد الموظفين وأدى بالتالي الى فشل أو نجاح معين فانه سيكتسب في هذه الحالة لونا اسودا أو ابيضا .. أما إذا لم يحصل هذا العمل أو التصرف على قبول أو رفض كلي فانه سيتخذ لونا رماديا.
2. **معيار الممارسين للفساد:** وفقا لهذا المعيار فان الفساد الإداري إما أن يكون فسادا فرديا أو تنظيميا (نظميا). فالفساد الفردي يتمثل بالنشاطات والسلوكيات المنحرفة التي يمارسها فرد معين لتحقيق مصالح شخصية. أما الفساد النظمي فانه يتمثل بالنشاطات المنحرفة التي تمارس من قبل منظومة أو منظومات فاسدة هي في العادة تضم مجموعة من الأفراد قد يكونوا جميعا من داخل الأجهزة الإدارية المعنية بممارسة الفساد الإداري أو يكون بعضهم من خارج تلك الأجهزة ولكن يرتبط بمصالح شخصية معينة مع جهات خارجية.
3. **معیار حالات الفساد:** لما كان الفساد الإداري هو ما يشوب الإدارة من خلل واضطراب غير مشروع فان الفساد هنا يتمثل بالعديد من الحالات مثل انتشار الرشوة والمحسوبية، الإتجار بالوظيفة العامة، الاختلاس من المال العام، الابتزاز الوظيفي، سوء استعمال السلطة، التسيب والإهمال الوظيفي، واللامبالاة في العمل، التفريط بالمصالح العامة، ....الخ.