

المقدمة :

الفصل الأول: التخلف والتخلف الإداري

المبحث الأول: مفهوم التخلف ومظاهره.

المبحث الثاني: مفهوم التخلف الإداري ومظاهره

المبحث الثالث: أسباب التخلف الإداري

المقدمة :

تميزت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية بتدخل الدولة وتوسعها في كثير من مجالات الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية وأخذت على عاتقها تحقيق التنمية الشاملة والتغلب على مظاهر التخلف ... ولذا فقد انتهى عصر الدولة التقليدية الحارسة التي كانت وظائف جهاز إدارتها العامة تنحصر في المحافظة على الأمن الداخلي، والدفاع الخارجي، وإقامة العدل والصحة والتعليم وجباية الضرائب ليبدأ عصر دولة الرفاهية Welfare state الذي أصبحت فيه الدولة مسؤولة ومطالبة بتلبية حاجات وطلبات المجتمع المتزايدة والمتغيرة من السلع والخدمات

وبما يجعلها بحق دولة معاصرة تتعدد اعبائها وتتنوع انشطتها ويتسع نطاقها ليشمل مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية وغيرها.

ان تعاضم دور الدولة الحديثة في ادارة ثرواتها المادية والبشرية على طريق التنمية الشاملة لا يرتبط بعدد أجهزتها الإدارية المركزية ومؤسساتها وامتداداتها في المناطق المختلفة فحسب، وانما بفاعليتها كوحدة مبنية على مبادئ وأسس منسجمة تحكم اعمال الجهاز الإداري للدولة ككل.

وتؤدي الدولة دورها الإداري من خلال اجهزتها السياسية والتنفيذية والفنية ممثلة بالوزارات والمؤسسات والاجهزة الإدارية المحلية، وقد أصبحت السمة الأساسية اللازمة والمميزة للدولة الحديثة (انها دولة مؤسسات، حيث اصبح بناء الدولة

وتحقيق سبل النمو والتطور فيها يعتمد اعتماداً كلياً على فعالية مؤسساتها السياسية والاقتصادية والثقافية .

ولما كانت الدولة العصرية، دولة مؤسسات فإن المؤسسات هي الآلية والمنظومة التي تبلور فلسفة المجتمع وتحدد منطلقاته الفكرية ومعطياته الوجدانية المعبرة عن هويته وتوجهاته في التجديد والتطور الحضاري، وتعمل على تعبئة وتوظيف موارده و امكانياته لتنفيذ مشروعاته وتحقيق اهدافه .

فالجهاز الإداري للدولة هو المسؤول عن ادارة التنمية في ظروف التغيير المستمر، فالضرورة تحتم رفع مستوى كفاءة هذا الجهاز وتحقيق فعاليته بما يتلاءم مع مقتضيات النمو والتطور ... وهذا لا يمكن ان يتم الا اذا كان الجهاز الإداري ذاته هو موضوع التطوير الإداري، والا فسيبقى اسير التخلف وعاجزاً عن ادارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك لا يعكس أوجه التخلف في البيئة فقط، وانما يصدر اليها في الوقت نفسه مشاكله التي اتخم بها .

ان الإدارة فعالية عملية وتطبيقية قائمة على مساحة واسعة من المعارف الاكاديمية التي تحتاج دراستها الى مستوى جيد من التعمق والتحليل بهدف دمج الاراء والافكار والنظريات الاكاديمية مع المواقف العملية في الادارة باستخدام القدرات والمهارات الإدارية وصولاً الى حل المشاكل بطرق ابداعية، وهذه هي واحدة من وظائف واهداف التطوير الإداري المتصلة بمهام تنمية الموارد البشرية وتطويرها. ونظراً لما للإدارة من تأثير مباشر على مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية لابد لهذه الدول ان تولي الاهتمام اللازم لعمليات التطوير الإداري، حتى تكون الادارة قادرة على تحويل برامج وخطط وأهداف

التنمية إلى حقائق الحياة في المجتمع، ومن هنا إذا لم نستطع أن نهيهاء للإدارة، باعتبارها إدارة التنمية الشاملة ما تحتاجه من خبرات ومهارات وقدرات تتطلبها الخطة في الوقت المناسب جداً، وفي الظروف والأحوال الملانمة والمحددة، فلن تجد خطط التنمية رؤية وتصبح مجرد احلام و امنيات او شعارات وأقاويل. وعليه فإن التطوير الإداري، ليس هدفاً في حد ذاته، بل حاجة مستمرة تملئها ضرورات تحقيق ابعاد التنمية الأخرى: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك لأنها ابعاد مترابطة فيما بينها ترابطاً وثيقاً، ويتطلب تحقيق أي منها تحقيق الأبعاد الأخرى من أجل تحقيق التنمية الشاملة. فالتطوير ذو مدلول اقتصادي واجتماعي وسياسي وثقافي وإداري... الخ. ولا يأتي الانتاج الا بالتفاعل بين المتغيرات المختلفة التي يعبر عنها هذا المدلول. وهذا ما يجعل من موضوع التطوير الإداري هذا الموضوع القديم الجديد، قضية الساعة، وفي أي بلد، متطوراً كان ام متخلفاً، لما لتطوير الإدارة من أهمية قصوى في تكوين طاقات المجتمع، ودور حاسم في تحرير قدراته، ليس فقط على مواكبة التطور، وإنما أيضاً على صناعة هذا التطور وإدارته.

الفصل الأول: التخلف والتخلف الإداري

المبحث الأول: مفهوم التخلف ومظاهره.

المبحث الثاني: مفهوم التخلف الإداري ومظاهره

المبحث الثالث: أسباب التخلف الإداري

الفصل الأول

التخلف والتخلف الإداري

أن مشكلة التخلف مشكلة عميقة وذات جذور تاريخية بعيدة المدى في التاريخ الإنساني، وأن الحديث عن التخلف يعد حديثاً عن ظاهرة تاريخية قائمة منذ أن وجدت المجتمعات البشرية، إلا أنه لم يصبح حديثاً عن ظاهرة عالمية، إلا بعد أن بدأت مظاهر التفاوت الجذري في البروز بين المجتمعات البشرية بعضها بعضاً. ولقد احتلت ظاهرة التخلف مكانة هامة منذ الحرب العالمية الثانية حيث انقسمت

دول العالم من حيث مستوى الرفاهية والتقدم الاقتصادي والاجتماعي الى دول نامية وأخرى متقدمة، وأن مأساة التخلف تضم على مسرحها أكثر من ثلثي سكان العالم، كما أن هذه المأساة تشمل الأبعاد المتعددة لحياة هذه المجتمعات. ولذلك تعتبر ظاهرة التخلف ومآلها من مظاهر اجتماعية وحضارية السمة المميزة لمعظم الدول النامية. وعلى الرغم من أن مشكلة التخلف لم تنل الاهتمام الكافي من قبل الحكومات أو من قبل الباحثين والدارسين أو من قبل المنظمات الدولية نظراً لسيطرة الدول المتقدمة المباشرة وغير المباشرة على معظم بلدان الدول النامية إلا ان اهتمام بعض الدول المتخلفة بالتنمية الاقتصادية الشاملة قد دفعها الى الاهتمام بدراسة التخلف ومظاهره المتمثلة في (الفقر، المرض، الانفجارات السكانية، الانخفاض النسبي في مستوى المعيشة، ارتفاع نسبة الامية، زيادة نسبة الوفيات، وضعف كفاءة الاجهزة الإدارية الخ).

ان التخلف الإداري الذي هو احد اهم عناصر ظاهرة التخلف والذي بات يهدد بحجمه ونموه وكثرة اسبابه مضاجع الإداريين والاقتصاديين والاجتماعيين على حد سواء، فهو لا يقتصر على جهاز أو مؤسسة دون أخرى ولا قطاع دون آخر، ولا بلد دون غيره من البلدان، فلكل منها قد وقع لها نصيبا من هذه المشكلة الخطيرة. فما هي هذه الظاهرة وما هي أسبابها أسئلة سنحاول الاجابة عليها وعلى غيرها في هذا الفصل ان شاء الله تعالى .

المبحث الأول

مفهوم التخلف ومظاهره

أولاً : التخلف لغةً

التخلف من خلف وهي ضد الامام...والخلف ايضاً الرديء من الشيء أو القول. وفي اللغة الانكليزية back ومنها Back ward وهي الحالة التي تكون اقل شأنًا من حالة التقدم الطبيعي أو الاعتيادي، مثل طفل متخلف أو دول متخلفة ... الحالة التي تكون في اتجاه مضاد لما هو طبيعي اعتيادي. وعلى الرغم من وجود

كلمة، تخلف Underdevelopment إلا انه لم يكن هناك تفسيراً أو شرحاً لمفهومها. وعليه فأن استعمال مصطلح التخلف يرافقه الغموض، ويقابله عدة مصطلحات منها Un-developing و Underdevelopment إلا انه رغم شيوع هذين المصطلحين في الأوساط العلمية وفي البحوث والدراسات فانهما لا يزالان يخضعان للتقديرات الشخصية والقيم التي يؤمن بها كل باحث على انفراد

ثانياً : مفهوم التخلف ومظاهره

قبل ان نبحث في مظاهر التخلف علينا ان نشير الى مفهوم التخلف ونسبية هذا المفهوم والتخلف معروف بمظاهره، وليس من تعريف كاف يمكن ان ينطبق على جميع البلدان الواقعة تحت وطأته .

١ - مفهوم التخلف :

التخلف هي حالة مجتمعية تتصف بمجموعة من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من مظاهر الفقر العامة، والانغلاق وتدهور عام في مختلف جوانب الحياة المجتمعية. يعرف كذلك بأنه عدم القدرة على استخدام الطرق الفنية والتكنولوجية الحديثة بسبب مقاومة المؤسسات الاجتماعية السائدة في البلدان المتخلفة أمام هذا الاستخدام.

وبالرجوع الى بعض المؤلفات في حقل الاقتصاد التي تناولت التخلف والتنمية واقتصادات الدول المتخلفة نجد ان مفهوم التخلف يعني (الانخفاض النسبي في مستوى المعيشة لمجموعة من الدول) . وبنفس المعنى يرى بعضهم ان عبارة التخلف تعني (انخفاض دخل الفرد السنوي عن ٣٠٠ دولار) ، ان هذين التعريفين يستندان على مقياس محدد لقياس مستوى المعيشة الا وهو متوسط الدخل الحقيقي للفرد... وبالتالي يصبح من السهل التعرف على كون هذه الدولة أو تلك متقدمة أم متخلفة.

فالدول المتخلفة وفقاً لذلك هي (الدول التي ينخفض فيها متوسط دخل الفرد بالنسبة لدخل الفرد السائد في الدول الصناعية المتقدمة). هذا فقد استبعد البعض متوسط دخل الفرد كتعريف للتخلف واتخذوه مؤشراً فقط لظاهرة التخلف، وقدم تعريفاً بديلاً للتخلف مبنياً على الطبيعة التاريخية لنشأة المشكلة وهو (إن الدول المتخلفة تلك الدول التي تتميز بتخلف اسلوب الانتاج السائد فيها). وهذا يعني ان التخلف ما هو الا سيادة أساليب الانتاج المتخلفة، لأن تخلف أسلوب الإنتاج يعني بالضرورة وبلا حاجة إلى اشارة صريحة تخلف البنيان الاجتماعي الذي يتعايش مع هذا المستوى من مستويات الأساليب الانتاجية ، ذلك ان أسلوب الانتاج لا يعمل في فراغ بل لابد

ان يتوازن مع بنيان اجتماعي وثقافي معين، ويشمل هذا البنيان المؤسسات الاجتماعية والنظم والعادات والتقاليد والقيم والاعراف السائدة.. الخ .

ويرى البعض ان البلد المتخلف هو البلد الذي يعاني من حالة التخلف التكنولوجي، أي أنه البلد الذي يعاني من ضعف درجة تطوره في مجال التكنولوجيا ... ويلاحظ أن هذا التعريف قد وصف حالة التخلف جيداً الا انه يركز بالأساس على نتيجة من نتائج التخلف وليس كل جوانبه وأبعاده ومتغيراته. وعلى الرغم من تجمع عدد كبير من الدراسات العلمية حول مشكلات التخلف الا ان هذه الدراسات لا تزال حديثة نسبياً... لذا نرى ان الاتفاق على مفهوم موحد للتخلف لا يزال غير قائم وتكتنفه كثير من الصعوبات نتيجة لتعدد جوانب حالة التخلف من حيث الأسباب والسمات والنتائج مما يؤدي في عدم القدرة على تضمين كل ذلك في تعريف محدد لهذه الحالة. ولذلك لم يتوصل رجال الاقتصاد بعد الى اتفاق على تعريف مشترك ومرض للتخلف وهناك العديد من التعريفات ينتقدها بعضهم لأن بعضها شخصي واعتباطي، فضلا عن ان بعضها لا يمكن تطبيقه الا على قسم من البلدان المتخلفة، فضلا عن أن البعض تضم بلداناً لا جدال في تقدمها. ولا بد لتعريف التخلف كظاهرة اجمالية وكوضع معقد من أن يخرج من اسار التشبث بقريئة واحدة أو عامل واحد، ولو كان كثير الدلالة، كالجوع، بل وحتى من تمازج عوامل كبرى .

وعليه فأن مفهوم التخلف هو ليس مشكلة اقتصادية وانما وضع اجتماعي وسياسي واقتصادي واداري، وهو وضع انساني من السهولة ملاحظته وتحسسه ولكن من الصعوبة تعريفه.

وبشكل عام، يمكن تحديد أن ظاهرة التخلف قد تأتي من عدم توافر شروط النمو أو عدم توافر شروط التنمية، أو كليهما، بشكل كاف ومتفق مع الهدف النهائي والمستمر للوجود الإنساني، وهو تحقيق التوازن العام ضمن حركة (الإنسان - الطبيعة) وعملياتها الاستراتيجية (التغذية العكسية) وبالتالي، فأن التخلف يتولد، اما نتيجة لعطل ميكانزمات العمل الداخلي تعطلاً تلقائياً، أو تحكيمياً تفرضه قوة خارجية طبيعية أو بشرية، كما يحصل عند حدوث كوارث طبيعية او حروب مدمرة، أو كما حصل في ظل السياسات الاستعمارية والامبريالية المختلفة.

وفي هذه الوضعية يمكن التعبير عن صور التخلف بأصطلاح (التأخير والتأخر) كتعبيرين يتفقان من السياق اللغوي للوضعيتين التلقائية والتحكمية .

ثالثاً : المفهوم النسبي للتخلف

لما كان التخلف هو عكس التقدم، فإن مسألة التخلف ومسألة التقدم هما مسألتان نسبيتان ، بمعنى ان اية وضعية لأي مجتمع يمكن ان تعبر عن ازدواجية التخلف والتقدم، فهي وضعية التقدم، عند مقارنتها بأية وضعية سابقة للمجتمع المدني، أو أية وضعية لأي مجتمع لم يرق إلى ما يتمتع به المجتمع المعني من مزايا وانجازات، كما ان وضعية التخلف عند مقارنتها بأية وضعية قادمة ومحتملة للمجتمع المعني، أو أية وضعية لأي مجتمع آخر قد فاق في حركته الحضارية أو الانمائية ذلك المجتمع ، وعليه فإن مسألة التخلف مسألة نسبية وليست مطلقة، وان الصعوبات التي تواجهها في تحديد مفهوم دقيق للتخلف كونه وصفاً نسبياً، فقد تكون دولة متخلفة بالنسبة الى دولة معينة ولكنها في نفس الوقت متقدمة بالنسبة لدولة أخرى. وان التخلف لا يعني انعدام التنمية، فكل مجتمع قد نما بشكل أو بآخر، وبدرجة أكبر أو أقل من غيره... وان مفهوم (التخلف) هو مفهوم نسبي يقوم على المقارنة في مختلف الازمنة. ولقد تعارفت بعض الدوائر والمنظمات والهيئات والمؤسسات على استخدام تعبير البلدان (النامية) بدلا من تعبير البلدان (المتخلفة) .

ومن أسباب ذلك محاولة تجنب اىحاءات غير مقبولة يمكن أن ترتبط بالتعبير الثاني، والتي قد يتم تفسيرها في اطار التخلف الفكري والفسولوجي والاخلاقي، واذا كان التخلف يرتبط في واقع الأمر بأي شيء خلال المقارنة الاقتصادية، فإن الولايات المتحدة الأمريكية ، تعتبر في واقع الحال أكثر البلدان تخلفا في العالم، باعتبارها تمارس اضطهادا خارجيا على نطاق واسع وخطير، في حين يسودها داخليا مزيج من اللااخلاقية، والاستغلال، والتوحش، والاضطراب النفسي وتعاطي المخدرات والمتاجرة فيها، وارتفاع نسبة الجريمة والانتحار وعلى وجه العموم فأنا نميل الى الابقاء على استخدام تعبير(المتخلفة) وليس (النامية) باعتبار ان التعبير الأخير يخلق انطباعاً بأن جميع بلدان افريقيا واسيا وامريكا اللاتينية تفلت من حالة تخلف اقتصادي نسبي وتنضم الى بلدان العالم الصناعية، وأنها تحرر ذاتها عن طريق علاقة الاستغلال، وهو امر غير واقعي على الاطلاق.

رابعاً : مظاهر التخلف

ولما برزت موجات التحرر، فقد تم الانتقال من مرحلة الهيمنة الاستعمارية بمفهومها التقليدي القائم على الوجود العسكري المسلح الى مرحلة الهيمنة غير المباشرة، ممثلة في حتمية التبعية الاقتصادية والثقافية.. وفي ضمان كثير من المفاتيح (الشخصيات) المحلية التي ضمن المستعمر ان تكون موالية له، وارتباطها المصيري بخدمته. اضافة الى استمرار التهديد والتدخل العسكري عندما

تتطلب الظروف ذلك، وليس القول بقوة التدخل السريع وتشكيلها فعلا، الا واحدة من أحدث الحلقات هذا المجال.

وإذا كان هذا هو المسمى الاستعماري، فهل يلاحظ أن هناك تغييراً فعلياً على مستوى المسمى الذاتي بهدف تغيير البيئة الذاتية واعدادها ذاتياً لخلق التهيئة الملائمة لأنطلاقة التنمية؟.. لم تنفك الاجابة على هذا السؤال مخيبة للآمال، واهم ما يمكن ملاحظته في هذا المجال نوعين من مظاهر التخلف هما :

١- المظاهر الأساسية العامة للتخلف

وتتمثل هذه المظاهر بالآتي :

أ - تعددية النظام الاجتماعي وتفككه، سواء من حيث الفجوة العميقة بين مجتمعات الريف والمدينة أو البادية.. أو من حيث ضعف درجة الانصهار أو الاندماج القومي والتفكك العائلي والعشائري والطائفي والعربي والقومي بل والاقليمي ايضاً، وبالتالي ضعف وتفكك انماط الولاء أو الانتماء، وتقويض وحدة الانتماء الوطني كأساس لا بد منه لأنطلاقة حركة التنمية الشاملة.

ب - هيلامية البناء الاقتصادي، ولولبية العلاقات الاقتصادية، وما يفرزه ذلك من أوضاع مناظرة على البناء الاجتماعي، حيث يلاحظ عدم تبلور طبقة عليا سائدة أو طبقة دنيا مسودة. فالبنية العليا منشطرة وموزعة بين أكثر من طبقة أو فئة ناشئة لا تتمتع بتقاليد طبقة خاصة بها الا في اطار محدود جداً، واهمها طبقة الوسطاء التجاريين وطبقة الرأسماليين، وطبقة بقايا الاقطاع، بالإضافة الى قطاعات مرموقة من الطبقة البراجوزية الصغيرة بكل هلاميتها، ممثلة في كبار البيروقراط والتكنوقراط والعسكر وقطاع المثقفين.

ج- ضعف البنية السياسية وغياب التقاليد الديمقراطية، ويتمثل ذلك في سيادة الشكل البوري أو المركزي لنظام السلطة بما يتقارب مع حكم الطاغية الذي ساد في الحقبات الأولى، أو في ضعف الديناميات المختلفة للحياة السياسية (رأي عام، وسائل اتصال جماهيري، احزاب سياسية عقائدية، قوى ضاغطة، بيروقراطية فعالة). مما يعطل عملية التفاعل أو التواصل المفترض بين المركز وبين الاطراف في المجتمع، أو في بروز العسكر كقوة سياسية ومسيطرة في كثير من الاحيان. هذا بالإضافة الى شكل العلاقات السائدة بين بعض القوى السياسية التي قد تتواجد في هذه المجتمعات مهما كانت درجة ضعفها، حيث يلاحظ انها تفتقد لأصول العمل الديمقراطي، وبالقدر الذي نجد كلا منهما لا يرى إلا نفسه، ويتبنى قاعدة (الاحلال محل) وليس (العمل مع) القوى الأخرى .

د - الفراغ الثقافي وعدم القدرة على التمييز بين المنهجية العلمية والمنهجية الفلسفية ويتمثل ذلك في الذوبان التدريجي للثقافة التقليدية التي ظلت سائدة طويلاً، في الوقت الذي يلاحظ عجز التيار المحدث عن بلورة ذاته بصورة ناضجة ومحددة، مما جعله يبرز بصورة مشوهة ومعبرة عن صراعات داخلية متعددة، لا قطبية فيها، مما أبرز هذه المجتمعات وكأنها تعيش فراغاً ثقافياً أو فوضي ثقافية، وخاصة إذا نظرنا للموضوع من زاوية الثقافة السائدة.

هـ - ضعف البناء القانوني وغموضه وتحيزيته، وبالقدر الذي يحول دون تمثيله لقاعدة العدالة كغاية مثلى لحركة المجتمع، كما يحول دون احترام هذه القاعدة وتطويرها كقاعدة تلتقي حولها الاتجاهات والقوى المختلفة، ويصير القانون مدخلاً لانعدام الثقة بين المراكز والأطراف، أو بين الأطراف وبعضها بعضاً، وبالتالي فإنه يبرز كمعوق انمائي حيث تجمد الحركة العامة بجموده، وتتكيف حسب صفاته في كثير من الأحيان.

و - استمرار وتعمق المظاهر (الأحادية الجانب) في اقتصادات هذه البلدان، وعجزها عن التخلص من روابط التبعية التي تزداد شروها .

ز - عدم مقدرة هذه المجتمعات عن امتلاك الرؤيا والاختيارات الاستراتيجية المحددة على أساس علمي مدروس، ويمثل هذا أخطر ما في هذه الحلقة المستحكمة من شرو .

٢- المظاهر الاقتصادية للتخلف

وتتمثل المظاهر الاقتصادية للتخلف في :

أ - انخفاض الدخل : فالبلد النامي أو (المتخلف) هو البلد الذي لا يتجاوز فيه دخل الفرد السنوي ٣٠٠ دولار. وبلد كهذا لا يكون متخلفاً من جميع الوجوه. فقد يكون متخلفاً اقتصادياً. ولكن متطور في بعض علاقاته الشخصية، أو في الفلسفة والدين. كما ان سكان بلد كهذا لا يكون جميعهم متخلفين اقتصادياً، وثلي سكان الأرض يعيشون في بلدان لا يتجاوز دخل الفرد فيها من ٢٠٠ دولار بشكل عملة و سلع وخدمات، بل انه في كثير من الدول يكون أقل من هذا الرقم.

ب - ضعف القطاع الصناعي وقلة حصة هذه البلدان من الانتاج الصناعي العالمي، حيث لا يتجاوز ٧ % من انتاج الفولاذ العالمي كما تتميز هذه البلدان بقلة حصة الصناعة في الناتج القومي وسيطرة تركيب الصناعة الاستراتيجية والتركيبية والاستهلاكية .

ج - الطابع الزراعي للاقتصاد. اتفق الجميع على ان مقياس هيمنة القطاع الزراعي على سائر القطاعات عامل أساسي ورئيسي لقياس التخلف، وبالفعل من خلال مقاييس كالأندفاع السكاني وسوء التغذية، وضعف متوسط الدخل، وتدني التصنيع، ونقص العمالة وغيرها، يتضح ان القسم الأكبر من السكان في بلدان العالم الثالث يعيش على الزراعة، ناهيك عن ان النصيب الرئيسي من الدخل القومي مصدره بصورة عامة النشاطات الزراعية وفيما عدا بعض الاستثناءات المتمثلة في البلدان المنتجة للخامات المعدنية أو البترول، والتي تختلف من حيث مميزاتها، فإن البلدان المتخلفة تتألف بوجه خاص من مجتمعات زراعية .

د - الانفجار السكاني وارتفاع نسبة الخصوبة والتباين بين النمو الديموغرافي والاقتصادي وعدم ملائمة هيكل الاعمار حيث يتكاثر السكان بكثرة في هذه الدول.

هـ - تدني النظر للمرأة وتحريمها من فرص العمل ، أو تفسير عمل المرأة بعجز الرجل .

و- نقص في خدمات التعليم والصحة والاسكان وكان يترتب على ذلك قلة الفنيين والتقنيين والأيدي العاملة المدربة بسبب خطأ توجيه النظم التعليمية في هذه البلدان والى سوء الحالة الصحية وتأثيرها عالدول. فأنخفاض معدل العمر يزيد من مشاكل الاسكان وتزيد من سوء الرعاية الصحية، وقلة توفر الدواء، والسعر المرتفع وقلة الاطباء وعدد المهن الصحية قياساً إلى عدد السكان.

ز - تخلف اجهزة الدولة، وتبرز في البلدان النامية وهي امتداد للجهاز القديم الذي ورثته من الاستعمار والقوى المتسلطة. كما أن تخلف جهاز الدولة يبرز في نقص الكفاءات، وضعف القدرة على وضع وتنفيذ السياسات الملائمة، وفي عدم مسايرة، النظم القانونية التي تحكم النشاط الاقتصادي لعملية التنمية، وأيضاً عدم الاستقرار السياسي ، الذي تفتقر اليه حكومات هذه البلدان ، واختلال الأمن والنظام والعدالة.

ح - العشوائية ولا وجود للتخطيط : يسير التخطيط في الدولة المتخلفة كيفما اتفق، وتعاني من اضطراب نظم التخطيط وسوء التقدير، وتفتقر للأحصاءات الدقيقة،

فغالباً ما تخصص الموارد الضئيلة في إنتاج الكماليات، مثل تزيين المباني الحكومية، وغالباً ما تهمل الآلات المستوردة دون الاستفادة منها، ولا تحسب للمستقبل بصورة واعية. أو لأسباب قيام صناعة في منطقة بالذات، ولا تستطيع الاستفادة من مواردها كاملة.

هذه هي أبرز مظاهر التخلف، وقد يضيف لها، البعض مظاهر أخرى مثل : نقص الاستخدام، وعمل الأولاد (الاحداث)، والبنى الاجتماعية الجائرة، وضعف الاندماج القومي ، وبطء نمو الموارد .

المبحث الثاني

مفهوم التخلف الإداري ومظاهره

تعد مشكلة التخلف الإداري أحد المشاكل المعاصرة في الدول النامية والدول الصناعية على حد سواء، غير أن حجم هذه المشكلة يأخذ بعداً في الدول النامية، حيث تعاني المنظمات الإدارية من مشاكل عديدة كما يعاني المواطنين - وبصفة تكاد تكون يومية - من انصراف الإدارة عن انجاز معاملاتهم، وتبني الجهاز

الإداري للنظرة الفوقية التي جعلته يؤثر في البيئة التي يعمل فيها، ولا يتأثر بها، حيث تتشابك مشكلة التخلف الإداري مع مشاكل التخلف الاقتصادي ومشاكل التخلف الاجتماعي والسياسي وغيرها.

والتخلف الإداري ظاهرة مرضية وبائية، اصيب بها كل من دخل في صف الدول النامية الا ما ندر. والتطوير الإداري جرعات علاجية يتناولها كل من اصيب بوباء التخلف الإداري. ولكن على الرغم من هذا وذاك قلما نجد الواقع العملي للأجهزة الإدارية للدول النامية يحصل على حالات شفاء كامل، والسبب في ذلك كله هو ليس استفحال الوباء وبلوغه درجة فقدان كل الأمل في الشفاء. كما أن السبب ليس فساد الجرعات العلاجية كلها وعدم فعاليتها .. بل اخطاء في تشخيص مظاهر الوباء ودرجة استفحاله واطفاء في تحديد كمية ونوع الجرعات العلاجية المطلوبة، واطفاء في وضع الجدول الزمني المناسب لتناول هذه الجرعات. هذا ونتيجة لتكرار المحاولات وتكرار الأخطاء مع تعدد الأطباء والتطبيب اصبح الكثير من الاجهزة الإدارية للدول النامية يعيش ما أشبه بالحلقة المفرغة. ومما زاد في ان يكون الموقف اكثر حرجاً هو التطورات السريعة والجذرية التي تختبرها هذه المجموعة من الدول، وتطلعات شعوبها المتزايدة نحو التقدم والرفي .. وما ينتج عن ذلك كله من زيادة لالطلبات العامة على هذه الاجهزة ، وبالتالي زيادة وأهمية وحيوية دورها في هذه المرحلة .

وبناءً على ما تقدم يمكن القول، أن متطلبات الموقف تكاد تنحصر في اعادة النظر في الاجراءات التشخيصية، والاجراءات العلاجية المعتمدة حالياً، بغية الوصول الى درجة أعلى من الدقة في تحديد مظاهر الوباء، واكتشاف جرعاته العلاجية الصحيحة.

أولاً : مفهوم التخلف الإداري

بعد ان بينا بشكل عام في المبحث الأول، مفهوم التخلف، لابد لنا في هذا المبحث من تسليط الضوء على مفهوم التخلف الإداري، هذا المصطلح الذي اختلف فيه ادباء الإدارة واساتذتها وباحثيها وتباينوا في توضيح معناه، وربما يعود ذلك الى التباين في خلفياتهم الفكرية والنظرية، وفي تجاربهم ومستوياتهم بل وفي طبيعة العلاقة التي تربطهم بموضوعاتها. وبغية، ازالة ما يحيط بهذا المفهوم من غموض واربائك سنحاول استعراض عدد من التعريفات. اذ يعرف التخلف الإداري

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

ويلاحظ ، من التعريف اعلاه ان الجهاز الإداري ليس غاية في حد ذاته وإنما مجرد اداة الى غاية أساسية تتمثل في تلبية مطالب واحتياجات المواطنين من السلع والخدمات وتوزيعها بشكل عادل، وبالتالي فإن عجزه عن تلبيتها يعني تخلفه عن تحقيق الغرض الذي وجد من اجله. كما يعرف التخلف الإداري بانه حالة عدم وجود التجاوب الكمي والنوعي والزماني المناسب بين التغيرات التي تحدث في الطلبات العامة للجمهور التي تكلفت الدولة باشباعها والتغيرات التي تحدث في الانماط والضوابط السلوكية التي يتسم بها الجهاز الإداري للدولة مع افتراض ثبات العوامل البيئية ذات العلاقة .

يلاحظ من التعريف اعلاه ان ظاهرة التخلف تتسم في حالة عدم وجود التجاوب المناسب بين الابعاد النوعية والكمية للتغيرات التي تحدث في السلع والخدمات العامة المطلوبة من جهاز الدولة الإداري بأنتاجها وتوزيعها، وبين الابعاد النوعية والكمية للتغيرات التي تحدث في الانماط والضوابط السلوكية التي يتسم بها الجهاز الإداري خلال نفس الفترة الزمنية، وعلى افتراض ثبات العوامل البيئية ذات العلاقة. فالتخلف الإداري اذن يتمثل في ضعف أو فقدان الجهاز الإداري لقدرات النمو الذاتي ، وهذه القدرات الذاتية هي القدرة الحيوية الوظيفية، والقدرة التكاملية النظامية، وقدرة النمو الإداري، وقدرة التكيف.

أن ضعف وفقدان قدرات النمو الذاتي هو ذروة تفاقم المشكلة الإدارية وتأزمها، فيتأخر النظام الإداري بسبب تجذر الحالات الآتية التي تمثل مع التخلف الإداري ابعاد أو مراحل المشكلة الإدارية :

١- 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.

٢- الجمود الإداري:

المقصود به جفاف النظام الإداري الذي يصيب اربعة من مكوناته والتي تشكل فيما بينها ما يمكن اعتباره اطاراً 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.

٢- 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 بحيث ان كل واحد منها يضم البعد السابق عليه، كما أن الأبعاد الثلاثة التي تسبق التخلف تعد جذورا لهذا التخلف واسباباً مباشرة له.

ثانياً : مظاهر التخلف الإداري

لاشك أن لكل من التخلف الاقتصادي والتخلف السياسي مظاهره الخاصة وسواءً كانت تلك المظاهر عامة أو متخصصة تتصل بشكل مباشر بالجانب الاقتصادي أو الجانب السياسي، ولكن الذي يهمننا في هذا المبحث هو مظاهر التخلف الإداري بنوعيتها العامة والمتخصصة والتي تتصل بجهاز الدولة الإداري ووحداته الفرعية.

ان التخلف الإداري ظاهرة نسبية تختلف مظاهرها من مجتمع لآخر، كما تتباين مظاهرها في المجتمع الواحد من فترة إلى أخرى أو من قطاع إلى آخر..

وهذا يعني ان تلك المظاهر تختلف من وحدة إلى أخرى، وتتباين بمرور الزمن، وكذلك تتغير بين أقسام أو اجزاء الوحدة الواحدة .

١- المظاهر العامة للتخلف الإداري :

من بين اهم المظاهر العامة للتخلف الإداري مايلي:

أ- عدم القدرة على تحقيق معدلات غير عادية من الكفاءة .

ب- عدم قدرة على الاستفادة من مفاهيم الإدارة العلمية العصرية واستيعاب اساليبها المتطورة.

ج- سلوك الطريق الأسهل في تحقيق أهداف الانتاجية، سواء للسلع أو الخدمات (زيادة الموارد والامكانيات لأمكان زيادة الانتاجية) وعدم اللجوء إلى الطريق الأصعب، (وهو زيادة الانتاجية مع ضعف الامكانيات أو حتى انقاصها).

د- الاهتمام المتزايد بالموارد والامكانيات المادية دون الموارد الفكرية والمفاهيم النظرية التي يتوقف على استيعابها حسن استخدام الموارد المادية.

وتلك المظاهر تنشأ عن الأسباب الآتية ؛

- عدم وضوح الأهداف .

- عدم دقة التخطيط وانحصار مجالاته.

- سوء التنظيم وعدم مناسبته أو ملاءمته للأهداف والخطط .

- ضعف نظم الرقابة والمتابعة وقصور نظم التقويم.

وتسود تلك المظاهر شتى مجالات العمل الانتاجي، من انتاج وتمويل وغيرها من أوجه النشاط المستخدمة في انتاج السلع والخدمات.

وهناك من يرى أن مظاهر التخلف الإداري في البلدان النامية تتمثل فيما تعانيه الأجهزة الإدارية في هذه البلدان من مظاهر سلبية عديدة من أهمها :

١- البيروقراطية المشوهة :

لقد انحرفت الإدارة في البلدان النامية عن المبادئ البيروقراطية أو بالأحرى لم تلتزم بهذه المبادئ. فوقعت الأجهزة في وضع شأنك إذ صارت في بعض مواقعها تتسم بالبيروقراطية حينما تتبني بعض مبادئها مثل : عدم الالتزام بالتخصص الوظيفي بشكل منتظم بسبب ضعف المحتوى الثقافي للعاملين، وفرص التدرج الهرمي صعوداً دون ان يوجب ذلك نزولاً، حيث يخضع الموظف الواحد لأوامر أكثر من رئيس واحد، وفي خضم هذه العلاقة الجدلية يمكن ملاحظة مدى انعكاس السلوكيات المحلية التقليدية مثل تحديد قيمة الفرد ومكانته في التنظيم بعوامل غير موضوعية كالانتماء القبلي(النسب) والمال والعمر والجنس. وهكذا اظهر ما يمكن ان يطلق عليه بالبيروقراطية المشوهة.

وقد استتبع هذا الوضع أن أصبحت المنظمات الإدارية في البلدان النامية، قائمة على أسس تجسيد التخلف العام الذي تعانيه هذه البلدان، فصارت هذه الأسس

تشكل صوراً مختلفة (للتنظيم) يشترك في جميعها أو أكثرها العديد من الأجهزة الإدارية ومن هذه الصور :

أ - التنظيم القائم على التناقض بين أهداف العاملين ومصالح المنظمة.

ب - التنظيم القائم على حصر أدوار العاملين.

ج - التنظيم القائم على أسلوب تكثيف العمل، حيث يتم الاعتماد على العمل بدلاً من رأس المال.

٢- الازدواجية البنائية

وتتمثل الازدواجية البنائية في ظواهر عديدة منها :

أ - وجود منشآت متخلفة بجانب منشآت متطورة .

ب - وجود نوعين من الأنظمة: دوائر رسمية والتي تتبع قوانين مركزية في الخدمة، وأخرى شبه مركزية و التي تتمتع باستقلال مالي وإداري .

ج - تباين أساليب العمل الإداري، حيث تلاحظ توزيع هذه الأساليب بين مجموعتين وتتسم أحدهما بالابتكار والتحديث والأخرى بالتقليد والجمود.

٣- إهمال المبادئ الأساسية في الإدارة

بسبب البنية الاجتماعية التقليدية للجهاز الإداري وضعف المستوى الثقافي العام في البلدان النامية، فإن مبادئ عديدة قد جرى إهمالها وفي مقدمة هذه المبادئ تكافؤ الفرص، والشخص المناسب في المكان المناسب، وتحديد نطاق الإدارة ووحدة الاشراف ، ووحدة الهدف وديناميكية التنظيم.

ان اهمال المبادئ الأساسية في الإدارة قد اسهم في خلط الأوراق و ارباك القرارات في العلاقة بين الاخلاص والكفاءة، كما ادى الى ضعف روح المبادرة لدى العاملين وعدم تفاعلهم مع الرئيس الإداري، ثم الى شعور الأخير دائماً بوجود حالات التسبب في دائرته من جانب، وبحاجته الى مزيد من العاملين بسبب عدم المام المرؤوسين بواجباتهم من جانب آخر.

٤- عدم تطابق الاعمال والمسؤوليات والصلاحيات

ان اختلاف المجالات التي تحدد من خلالها الاعمال والمسؤوليات والصلاحيات يؤدي إلى حدوث اختلافات قد تكون كبيرة بين هذه الأبعاد الثلاثة، فقد ظهر امران

معروفان في الأجهزة الإدارية في بعض الدول النامية : أحدهما قصور الصلاحيات عن المسؤوليات، فإذا كان هذا القصور رسمياً فإنه يؤدي إلى صعوبة ممارسة المدراء لواجباتهم الأساسية والى كبت ادوارهم من قبل الإدارة العليا، وإذا كان غير رسمي فإنه يستتبع تجميد مبادرات المرؤوسين، وهذا ما يتولد عادة من تخوف المدراء من الوقوع في مشكلات ادارية ومالية.

٥- ضعف التخطيط والمتابعة

أن اهمال المدراء للتخطيط والرقابة وفق أسس علمية صحيحة قد أسهم في هدر أموال كبيرة، على سبيل المثال : عند سوء اختيار السلع المنتجة أو عند عدم اقتناء التكنولوجيا الملائمة ..كما انه اضاع مفاهيم عديدة مثل: المواصفات والمقاييس وكفاءة الأداء والطاقة الانتاجية المتاحة.

٦- تمركز الإدارات العليا والمنشآت الرئيسية في العاصمة وبعض المدن الكبيرة

من الملاحظ ان الأجهزة الحكومية تتمركز في العاصمة وبعض المدن الكبيرة، فنجد الوزارات والمؤسسات والشركات والمصارف والجامعات... نجد مواقعها المستقرة في العاصمة ولا تصيب المدن الصغيرة والمناطق الريفية. وإذا ما تصورنا الحالة البيروقراطية المشوهة السائدة، حيث لا تستكمل الاجراءات الإدارية الا في مركز الوزارة أو المؤسسة، فإن الاختناقات التي تسببها حالة التركيز الإداري المصاحبة لظاهرة التمركز تبدو مستعصية جداً.

٢- المظاهر الأساسية المباشرة للتخلف الإداري

من بين أهم مظاهر التخلف الإداري التي تعاني منها وحدات الإنتاج والخدمات وأجهزة الدولة المختلفة في الدول النامية ما يأتي :

أ - تخلف الانتاج

يعتبر تخلف الانتاج (سلع أو خدمات) من حيث الكم والنوع من أهم مظاهر التخلف الإداري. فأنواع السلع أو الخدمات التي تقوم الوحدات الإدارية بتقديمها

للجماهير المستهلكة سواء محلياً أو خارجياً قد تقل في كثير من الأحيان عن الأنواع المقدمة التي تم التوصل إليها في أجزاء أخرى من العالم.

ب- انخفاض جودة الإنتاج

تتمثل الأنواع المختلفة في الإنتاج السلعي أو الخدمي في مستوى الجودة الفعلي الذي يقل كثيراً عما يجب ان تكون عليه. والامثلة على ذلك كثيرة ومتعددة في مجالات الإنتاج الصناعي أو الخدمات العامة كالنقل والمواصلات والخدمات الهاتفية، الانارة وغيرها التي تتصف أساساً في التخلف في النوعية بالإضافة الى انخفاض مستوى الجودة في الأداء.

ج - ارتفاع تكلفة الإنتاج

يعتبر الارتفاع النسبي في تكلفة الإنتاج السلعي أو الخدمي في وحدات الإنتاج أو الخدمات كمظهر من مظاهر التخلف الإداري الذي يترتب عليه تضيق نطاق السوق المستخدمة للسلعة أو الخدمة بالإضافة الي رفع اسعارها بالنسبة للمستخدم لها. والدليل على ذلك ما تعانيه شركات الإنتاج الصناعي عندما يطلب منها استخدام بعض مستلزمات الإنتاج المحلية بدلاً من المستوردة من الخارج على الرغم من ارتفاع تكلفة انتاج تلك المستلزمات محلياً، وبالتالي ارتفاع التكلفة الحقيقية لكثير من أشكال الإنتاج السلعي أو الخدمي الأمر الذي لا يضعف من قدرة المنتجات الوطنية على التنافس في الأسواق الأجنبية فحسب وانما يشجع المستهلك المحلي ايضاً على الاقبال على السلع الأجنبية عندما يكون الفارق بين اسعارها واسعار السلع المحلية بسيطاً وبذلك يجعل تهريب تلك السلعة تجارة رابحة على الرغم من الحماية الكمركية أو القانونية.

د - طبيعة استخدام الموارد

ويتمثل ذلك في استخدام قدر من الموارد المادية والبشرية (قوى عاملة، الآت ومعدات، مواد وقطع غيار) أكثر كماً ونوعاً مما تتطلبه طبيعة وظروف الإنتاج أو الأداء وبالتالي الحد من قدرة الإدارة على تحقيق أقصى عائد ممكن من الموارد المتاحة ومن ثم تنخفض الانتاجية الحقيقية من ناحية وترتفع التكلفة الفعلية للإنتاج أو الأداء من ناحية أخرى.

كذلك يتمثل الإسراف في استخدام أساليب للعمل والأداء أكثر تقدماً وتطوراً (وبالتالي أعلى نفقة) مما يحتاجه الانتاج الفعلي، أو استخدام معدات والآت لأداء أعمال يمكن تنفيذها يدوياً بنفقة أقل. واخيراً فان مظاهر الإسراف الواضحة في الإدارة في الدول النامية الالتجاء الى أوجه نشاط تكلف نفقات وجهود دون ما احتياج حقيقي أو على الرغم من عدم توفر الظروف الملائمة للإفادة من آثار تلك الأنشطة كما هو الحال بالنسبة لأنشطة الاعلان أو التسويق أو التدريب ... الخ.

هـ - تخلف وظائف الإدارة

من أهم الأمور الملاحظة على الإدارة في الدول النامية والعربية من بينها التخلف الواضح في مفهومها عن وظائفها الأساسية من ناحية والقصور الشديد في أساليب ممارسة تلك الوظائف من ناحية أخرى. وينطبق هذا القول بشكل عام على الإدارة في وحدات الانتاج والخدمات بقطاع الأعمال. كما ينطبق على الإدارة العامة بأجهزة الدولة عموماً.

وسوف نتناول التخلف بالنسبة لعدد من وظائف الادارة اهمها :

١ - بالنسبة لوظيفة التخطيط

اهتمت وتهتم الإدارة في الدول النامية بالتخطيط شكلاً واهمته وتهمله أو تتجاهله موضوعاً، فقد يتم انشاء إدارات للتخطيط في كل الشركات والمؤسسات والوزارات والهيئات، ولكن التخطيط لا يخرج غالباً عن مفهوم الموازنة التي تعد لفترة قادمة وتحدد أوجه الانفاق للأعمادات المالية المقررة.

٢ - بالنسبة لوظيفة التنظيم

الإدارة في الدول النامية لم تتبين بعد حقيقة التنظيم باعتباره وسيلة لهدف وليس غاية في ذاته، واخفقت في اكتشاف أهم عناصر التنظيم وهو سلوك الأفراد والجماعات باعتباره العنصر المحرك والموجه للتنظيم والذي يجب ان تركز الادارة على دراسته ومحاولة السيطرة عليه والتحكم فيه.

وتتركز أهم مظاهر تخلف وظيفة التنظيم في الآتي :

أ- الاهتمام بالشكل التنظيمي بغض النظر عن مدى ملامته لظروف واحتياجات الوحدة وطباع ونوعيات العاملين بها.

ب- التركيز على المبادئ التنظيمية المجردة كتفويض السلطة أو تسلسل خط القيادة دون نظر الى مناسبة تلك المبادئ لظروف التنفيذ ومتطلباته.

ج- الجمود التنظيمي الناشئ عن عدم وجود دراسات وبحوث تنظيمية تهدف الى متابعة أداء التنظيم واكتشاف أوجه التغيير والتطوير اللازمة.

د- شيوع ظاهرة النمطية في التنظيم ولجوء كثير من المنظمات أو الأجهزة الإدارية الى أتباع نفس الانماط التنظيمية بغض النظر عن مدى ملاءمة هذا النمط لظروف واحتياجات كل منظمة أو جهاز.

هذا بالإضافة الى ان وظيفة التنظيم الإداري تعاني من نقاط ضعف رئيسية كثيرة منها عدم تناسب الأشكال التنظيمية، واختلال التوازن الأفقي للتنظيم وعدم اتباع الأسلوب العلمي في تفويض السلطات وعدم وضوح الأهداف والاختصاصات لوظائف التنظيم المختلفة وجمود العلاقات التنظيمية وعدم تطويرها واخيراً عدم استخدام المبادئ الأساسية التي توفر مقومات رئيسية لكفاءة التنظيم مثل عدم الازدواجية والتداخل ومبدأ جماعية العمل والمشاركة ومبدأ موضوعية التقويم واخيراً شبكات الاتصال المتكامل والفعال.

٣- بالنسبة لوظيفة المتابعة والتقويم

ان وظيفة المتابعة والتقويم تعاني هي الأخرى من نقاط ضعف تقلل من فاعليتها وتحرم الإدارة من النتائج الايجابية التي يمكن التوصل اليها اذا أحسن أداء تلك الوظيفة. ومن أهم نقاط الضعف في ممارسة وظيفة المتابعة والتقويم ما يأتي :

أ - تخلف مفهوم المتابعة واقتصاره على عمليات المقارنة الدورية (كل ثلاثة أشهر عادة) بين ما تم انجازه وما كان مستهدفاً أو مقدراً انجازه في تلك الفترة. ان تلك المقارنة لا تفيد كثيراً في تجنب الأخطاء حيث تتم بعد وقوع الأخطاء والانحرافات فعلاً.

ب - اعتماد المنطلق الكلاسيكي التقليدي في ممارسة وظيفة الرقابة والمتابعة والذي يتركز على تصيد الأخطاء ومعاينة المخطين بعيداً عن حقيقة كون عملية الرقابة والمتابعة ما هي الا وسيلة الى هدف وليس غاية في حد ذاتها.

ج - يتركز مفهوم المتابعة عادة على مقارنة اجماليات النشاط أو الانجاز الامر الذي يخفي كثيرا من أوجه النقص أو التخلف بسبب عدم اعتماد أسلوب التحليل التفصيلي للأداء والانجاز.

د- تتركز عمليات المتابعة في اغلب الاحيان على الاجراءات والأساليب المستخدمة في الأداء بغض النظر عن مستوى الأداء ذاته ومدى تميزه من ناحية أو ضرورته من ناحية أخرى.

هـ - لا تتم عمليات التقويم الشامل الذي يستهدف اظهار القيمة الحقيقية لما تم انجازه ومدى تناسبه مع ما استخدم في سبيله من موارد وما استنفذ فيه من جهد. والمحصلة النهائية لتلك الصورة ان أنشطة المتابعة والتقويم لا تنعكس في شكل تخطيط جديد أفضل وتنظيم متجدد مع واقع الأمور.

٤- التعالي على المواطنين وتفضيل المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة

من مظاهر تخلف أجهزة الدولة الاستعلاء على الجماهير وخلق الحواجز في وجه مراجعتها والغرق في المكتبية والبذخ وملاحقة الأمور الشخصية على حساب المصلحة العامة، وأنعدام العلائق الديموقراطية بين الرئيس والمرؤوس، والتقاوس عن أداء الواجبات احترام الوقت.

المبحث الثالث

أسباب التخلف الإداري

تتعدد العوامل المسببة للتخلف الإداري، وتختلف أهميتها النسبية، فليس من الضروري ان يشمل الاصلاح والتطوير كل تلك العوامل في ذات الوقت، بل يجب التركيز ابتداءً على أكثرها أهمية، وأعظمها تأثيراً في أحداث التخلف الإداري. ان التحليل المنطقي لمظاهر التخلف الإداري المشاهدة يجعلنا نصل إلى استنتاج

رئيسي هو ان أسباب ذلك التخلف قد تعود الي واحد من المتغيرين الأساسيين الآتيين أو كليهما معاً.

المتغير الأول : التنظيم الإداري ذاته.

المتغير الثاني : المناخ المحيط بالتنظيم الإداري.

ان الأساس في تفسير مظاهر التخلف الإداري، ومن ثم بيان أسس الاصلاح أو التطوير، هو ان تتم محاولة لتأصيل تلك المظاهر. ونستطيع رد تلك المظاهر أما الي أسباب تتعلق بالتنظيم الإداري ذاته، أو الي الظروف البيئية العامة التي تكون المناخ المحيط بالتنظيم الإداري، كذلك نستطيع في بعض الاحيان ان نرد أسباب التخلف الإداري الي التفاعل بين عناصر التنظيم الإداري من ناحية، وبين عناصر المناخ العام من ناحية أخرى.

أولاً : أسباب التخلف الإداري المتصلة بالتنظيم الإداري ذاته

لما كان التنظيم الإداري، هو ذلك الهيكل المتشابك من العلاقات اليوم تحقيقاً للأهداف التنظيمية العامة. فإن هذا التنظيم يضم أعمالاً وانشطة مختلفة الأهمية والصعوبة، يؤديها افراد ذو مهارات وخبرات ومستويات مختلفة، وهم يستخدمون في ادائهم لتلك الأعمال والأنشطة انواعاً من الامكانيات والموارد المادية المختلفة طبقاً لأساليب و اجراءات ونظم وسياسات محددة، كل ذلك في اطار التقدم العلمي التطور التكنولوجي المتاح.

وعليه يمكننا إجمال الأسباب الداخلية للتخلف الإداري المتصلة بالتنظيم ذاته في الآتي:

أ- أسباب التخلف الإداري المتعلقة بأفراد الإدارة:

ان أفراد الإدارة سواء كانوا على مستوى الإدارة العليا أو دونها قد يتسببون في أشكال من التخلف الإداري بسبب انخفاض مستويات مهاراتهم وكفاءاتهم، أو بسبب عدم توفر الدافع لديهم للعمل والإداء المتميز .

ب - أسباب التخلف الإداري المتعلقة بالأنشطة والأعمال:

يحدث التخلف الإداري نتيجة لسوء تصميم الأعمال والأنشطة، أو عدم ملاءمتها لطبيعة التنظيم وأهدافه. أو بسبب سوء توزيع تلك الأنشطة والأعمال بين أجزاء التنظيم وعضائه.

ج - أسباب التخلف الإداري المتعلقة بالنظم والسياسات والاجراءات :

قد يحدث التخلف نتيجة لأسباب تتعلق في جمود التنظيم والسياسات وعدم تطورها، وتعقد الاجراءات وطولها وخضوعها لروتين معقد لا يخدم الأهداف الواضحة للتنظيم.

د- أسباب التخلف الإداري المتعلقة بالموارد والامكانيات المادية:

غالباً ما يحدث التخلف الإداري في الدول النامية نتيجة لقلة الموارد المادية أساساً، أو عدم الاستغلال الكامل لمصادر الثروة الطبيعية الأمر الذي يسهم في تعميق مشكلة التخلف الإداري ذلك لأن قلة الموارد أو ندرتها يؤثر تأثيراً خطيراً على حرية الإدارة في التصرف وبالتالي لا يسمح لها بمعالجة أسباب تخلف الجهاز الإداري فيها.

هـ - أسباب التخلف الإداري المتعلقة بالتقدم العلمي والتطور التكنولوجي:

يترتب على انخفاض المستوى العلمي والتطور التكنولوجي السائد في التنظيم تخلف في الأداء الإداري، وعدم قدرته على تحقيق مستويات أعلى من الكفاءة والفاعلية. و- أسباب التخلف الإداري المتعلقة بعمليات التفاعل وأنواع العلاقات الانسانية السائدة:

وقد ينشأ التخلف الإداري من سلبية التفاعل الاجتماعي داخل التنظيم وأنواع الصراع بين الأفراد والجماعات، وعدم موضوعية العلاقات التي قد تنشأ بينهم. وتأسيساً على ما سبق، يمكن القول بأن الأسباب المحتملة للتخلف الإداري ذات الأهمية النسبية الأعلى من غيرها في أحداث التخلف هي: المديرون وأنماط سلوكهم، والعاملون وأنماط سلوكهم، والعلاقات التنظيمية الفعلية بين أعضاء التنظيم.

ثانياً : أسباب التخلف الإداري المتصلة بالمناخ المحيط بالتنظيم

أن المصدر الاساسي الآخر للتخلف الإداري قد يكون طبيعة المناخ المحيط ، ويقصد بالمناخ المحيط بالتنظيم بمجموعة العوامل والنظم والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والقانونية، والتكنولوجية والحضارة العامة التي تتم في

أطرها ممارسة الأعمال في العديد من المنظمات والوحدات الإدارية، وتتبع أهمية المناخ المحيط في التأثير على كفاءة العمل الإداري وذلك لأنه يمثل المصدر الأساسي الذي يمد التنظيم الإداري بالموارد والامكانيات المختلفة، ومنه يستمد التنظيم القيم والأهداف التي يسترشد بها، كذلك يتحكم المناخ المحيط في أداء التنظيم من خلال قدرته على قبول أو رفض ما ينتج باعتباره المصب الوحيد الذي يتلقى هذا الانتاج من سلع أو خدمات.

وعليه فإن قدرًا من التخلف قد ينشأ بسبب الظروف السائدة في المناخ المحيط والتي تتمثل في :

- صعوبة الأهداف أو عدم واقعيته.

- ضالة الموارد والامكانيات التي يتيحها المناخ للتنظيم الإداري، والتي قد تكون من العوامل المؤدية الى مستوى من الأداء الإداري أقل مما يمكن للتنظيم تحقيقه.

- زيادة القيود المفروضة على التنظيم الإداري والتي تمثل أحد العوامل الأساسية المسببة للتخلف الإداري، إذ تحد من قدرة الإدارة على اتخاذ القرارات المناسبة للمواقف الإدارية، وتؤدي بالنهاية الي تهاون الإدارة واضطرابها للجوء الى مستويات تنظيمية أعلى في الدولة تستمد منها المعونة والرأي فيما يجب ان تمارسه هي من أنشطة وواجبات.

- انحلال أو تخلف بعض القيم والمعايير البيئية المحيطة التي يجب على التنظيم الاسترشاد بها في اختيار الأنشطة والأعمال التي يمارسها.

- ضعف الأسس والمعايير المتبعة في تقويم كفاءة الأداء سواءً على مستوى الفرد أو المنظمة.

ثالثاً : أسباب التخلف الإداري المتصلة بالتنظيم والمناخ المحيط معاً

لاحظنا مما سبق ان التخلف الإداري قد يحدث نتيجة الى العديد من الأسباب منها ما يتعلق بالتنظيم الإداري ذاته. ومنها ما يتعلق بالمناخ المحيط بذلك التنظيم، ومع ذلك يمكننا ان نرد ونعزي أسباب التخلف الإداري ايضا الى التفاعل بين عناصر التنظيم من ناحية، وبين عناصر المناخ العام من ناحية أخرى، لأنه يتعذر فهم مظاهر وأسباب مشكلة التخلف الإداري بدون العودة الى البيئة التي يوجد بها التنظيم ذاته فهذا التنظيم (الجهاز الإداري) ليس سوى تعبير عن النظام الإداري

لهذه البيئة غيران هذا النظام ليس هو النظام الوحيد الموجود بها، بل يوجد الى جانبه عدة نظم أخرى، كالنظام الاجتماعي والنظام الاقتصادي والنظام السياسي والنظام الثقافي. وعلى الرغم من ان كافة هذه النظم ليست سوى نظم فرعية لنظام شامل يتحدد في نظام المجتمع الذي توجد به. فأن لكل من هذه النظم قواعد وضوابط والتي تمثل في مجموعها العوامل التي تحدد أطره وأسلوب عمله وسلوك أفرادها من قادة وتابعين.

ان درجة تأثير هذه العوامل في مشكلة التخلف الإداري ليست واحدة في الدول النامية، فقد تمارس العوامل الاجتماعية تأثيراً أساسياً في مشكلة التخلف الإداري في إحدى الدول، بينما لا يكون للعوامل الاقتصادية أو الاجتماعية هذا التأثير الجوهري في دولة أخرى؛ ويمكننا إجمال أسباب التخلف الإداري المتصلة بالتنظيم والمناخ المحيط معاً في الآتي :

١ - أسباب تتعلق بالعوامل الاجتماعية

يختلف البنيان الاجتماعي بين الدول النامية، حيث يركز هذا البنيان على القبيلة أو العشيرة في بعض الدول، بينما يركز البعض الآخر على العائلة التي تتكون من عدة أسر ترتبط بوشائج القرابة والمصاهرة ولقد انعكس هذا البنيان الاجتماعي - في بعض الدول النامية - على الجهاز الإداري وأصبح عاملاً من عوامل تخلفه ويعود ذلك إلى الأسباب الآتية :

أ- اتخاذ بعض الدول من زعماء هذه القبائل والعشائر وأرباب هذه العوائل واسطة بينها وبين المواطنين، وتعترف لهم بقدر أو بآخر من السلطة الفعلية التي تعيق تطور الجهاز الإداري وتعد مصدراً من مصادر تخلفه.

ب - فرض زعماء القبائل والعشائر وأرباب بعض القبائل سطوتهم على الإدارة، وقبول هذه الأخيرة لتلك السطوة أما خشية مما يتمتعون به من ثروة ونفوذ، واما خضوعاً لأعتبارات وجوب الولاء والطاعة لهم وهي اعتبارات وجدت تربة خصبة في ظل الأمية والأقطاعية ، فكانت سبباً من أسباب تخلف الجهاز الإداري.

ج - سيطرة هذه الخلايا الاجتماعية في بعض الدول على الإدارة، عن طريق شغل أبنائها لوظائف الجهاز الإداري، ووضعها تحت خدمتها بواسطة شبكة من أبناء القبيلة أو العشيرة أو العائلة تتبادل فيما بينها المنافع والمصالح والخدمات.

د - عجز بعض الدول النامية التي يضم تكوينها السكاني قوميات وأديان مختلفة عن تحقيق المساواة الكاملة بين كافة السكان في شغل وظائف الإدارة بغض النظر

عن انتماءاتهم القومية والدينية، وهو ما حرم هذه الإدارة من كفاءات مؤكدة وساهم في مشكلة التخلف الإداري فيها.

هـ - التأثير الواضح والكبير الذي تمارسه العادات والتقاليد في مشكلة التخلف الإداري لأن بعض هذه التقاليد تقوم على مضمون غامض وغير محدد للتضامن، مؤداه استخدام الفرد لسلطة وظيفته في خدمة الأقارب والمعارف، وخشيته مما يواجهه من استنكار في حالة رفضه ذلك، ويقوم البعض الآخر منها على ضرورة المجاملة الضارة بالمصلحة العامة والمتمثلة في الزيارات في مكان العمل وتقديم المشروعات اليهم حتى لو اقتضى ذلك أغفال الفرد لواجباته الوظيفية.

٢- أسباب تتعلق بالعوامل الاقتصادية

اتجه عدد كبير من الدول النامية الى اجراء تغييرات ثورية واصلاحية في أوضاعها الاقتصادية، وهو ما انعكس على أوضاع الجهاز الإداري لكل منها. فقد عمدت تلك الدول الى تأميم كافة المرافق الخدمية والاقتصادية التي كانت ملكا لمواطني الدول المستعمرة أو للطبقة الاجتماعية التي قبلت التعاون معهم. كما عمدت الى انشاء منظمات اقتصادية جديدة خارج نطاق الملكية الفردية، ولقد ترتب على ذلك تبعية المنظمات الانتاجية الى الجهاز الإداري وضرورة قيامه بالتخطيط لها والرقابة عليها، وإنشاء منظمات متخصصة لذلك تتمثل في مؤسسات عامة أو مجالس قطاعية أو نوعية، ولقد استطاع الجهاز الإداري في بعض الدول النهوض بالمسؤوليات الجديدة غير انه مازال يلاقي في البعض الآخر منها مشاكل يتعين عليه بذل الجهد ووضع الحلول الحاسمة لحلها وبعكسه سيؤول الأمر الى عجز الجهاز الإداري عن النهوض بأهدافه وبالتالي تفاقم ظاهرة التخلف الإداري.

ومن بين أسباب التخلف الإداري في هذا الجانب ما يأتي :

أ- رزوخ العديد من الدول النامية تحت الفكر الرأسمالي بما يتضمنه من توزيع غير عادل للدخل القومي، وتعميق مشكلة التخلف بتلك الدول، حيث يقع أفراد الجهاز الإداري وخاصة ممن يشغلون وظائف الإدارة الوسطى والوظائف التنفيذية بين أبناء الطبقات الاجتماعية التي تتقاضى أقل المداخيل، والتي تعاني حرماناً حقيقياً من الحد الأدنى لمستوى المعيشة، وتزداد قسوته مع التضخم الاقتصادي الملازم للفكر الرأسمالي، والذي يؤدي الى تآكل القوة الشرائية لأجور هؤلاء

الأفراد، وفي ضوء هذا الوضع تستطيع الطبقة المستغلة في المجتمع ان تطور الجهاز الإداري وأفراده لخدمة مصالحها غير المشروعة عن طريق إقامة شبكة من العلاقات والمعاملات غير الرسمية، والتي تؤدي الى أنحراف المنظمات الإدارية عن أهدافها وأبتعادها الكامل عن خدمة المواطنين وبذلك تزداد وتتفاقم فجوة التخلف الإداري.

ب - عدم استغلال الدول النامية لمصادر ثروتها الطبيعية يؤدي الى ضعف موارد هذه الدول الأمر الذي يسهم في تعميق مشكلة التخلف الإداري ذلك لأن قلة الموارد أو ندرتها أو حتى أساءة أستغلالها أو أستثمارها ان وجدت، يؤثر تأثيراً خطيراً على حرية الإدارة في التصرف ولا يتيح لها معالجة أسباب التخلف التي يعاني منها الجهاز الإداري، حيث لا تستطيع الإدارة توفير نظام حقيقي وفعال للاتصال أو لا تستطيع توفير نظام حديث للمعلومات فضلاً عن عجز الإدارة عن حل مشاكل الأجور و الحوافز المتعلقة بأفرادها، يضاف الى ذلك أن قلة الموارد تحول بين الإدارة وبين توفير الوسائل المادية اللازمة لتطوير خدماتها للمواطنين.

ج - ان قلة الموارد لا تعرقل فقط عمل الإدارة بل يتجاوز ذلك الى صعوبة حقيقية أمام الحكومة في تحديد الأهداف المناطة بالإدارة تنفيذها، فالحكومات في الدول التي تعاني من ضعف مواردها تواجه مشكلة كبيرة ، فهي مطالبة بالقيام بمهام تنموية تتطلب موارد وامكانيات كبيرة في الوقت الذي يعوق التخلف الاقتصادي للمجتمع امكانية توفير هذه الموارد والامكانيات وبالتالي ينعكس بالنتيجة على تخلف الجهاز الإداري فيها.

د - ان توزيع النشاط الاقتصادي بين القطاعين الزراعي والصناعي ينعكس على مشكلة التخلف الإداري في الدول النامية، فالقطاع الزراعي يمثل النشاط الأساسي لسكان تلك الدول، اما القطاع الصناعي فهو في مرحلة الانشاء ويتركز أساساً حول المدن أو بداخلها، لقد ترتب على التصنيع زيادة الهجرة من الريف الي المدن بمعدلات كبيرة للعمل بالمصانع الجديدة، في وقت لم تتوفر فيه شبكات خدمات لسكانها الاصليين، وهكذا فإن الجهاز الإداري يواجه مشاكل جديدة وذات طبيعة عاجلة كأقامة مناطق سكنية جديدة، وتوفير شبكات الكهرباء والماء والصرف الصحي ووسائل النقل الحديثة وانشاء المدارس والجامعات ودور الحضانة وغيرها وينتج عن فشل الجهاز الإداري في تغيير اساليبه واجراءاته ونمط تفكيره، ووقوعه في فجوة التخلف وقصوره عن مواجهة التغيرات الجديدة بل وحتى عجزه عن البقاء والاستمرار.

٣- أسباب تتعلق بالعوامل الثقافية والمعنوية

من بين أسباب التخلف الإداري المتصلة بالعوامل الثقافية والمعنوية ما يأتي :

أ - ما يزال بعض سكان الدول النامية لا يقدر العمل كقيمة في حد ذاته، وذلك بسبب تفشي الجهل والامية والرواسب الفاسدة وسيطرة بعض القيم والتقاليد البالية والمنحرفة، الأمر الذي يجعل الأسر تدفع بأنائها الى مدارس معينه حتى ولو كانت لا تتفق مع ميولهم الحقيقية، وهو ما يقود بدوره الى خلل في التعليم الجامعي. وينعكس ذلك كله على الإدارة التي تكتظ بالآف من العاملين الذين لا تحتاج الى مؤهلاتهم لعدم اتفاقها مع شروط الوظائف اللازمة لها، الأمر الذي يسهم في وجود مشكلة التخلف الإداري وتفاقمها.

ب - ان غرس الاهتمام بالوقت في نفوس الأجيال الصاعدة وتخصيص هذا الوقت للعمل المثمر والجاد، يتأثر بالنشاط الزراعي السائد في الدول النامية. فالفلاح في تلك الدول لا يرتبط الا بعدد قليل من المواعيد المتصلة بالحرث والبذر والري والحصاد.. أن عدم الارتباط الدائم بالوقت، ينتقل الي نفوس الأبناء الذين يدخل بعضهم الإدارة حاملين اهتماماً قليلاً بعنصر الوقت، الأمر الذي ينعكس على الجهاز الإداري وبالتالي تخلفه.

ج - ان الموقف المتزمت الذي يتخذه بعض سكان الدول النامية ازاء تعليم المرأة وعملها في المنظمات الخدمية والاقتصادية يحرم الجهاز الإداري في تلك الدول وخصوصاً القليلة السكان، من الأيدي العاملة التي تحتاج اليها مما ينعكس بالنتيجة على عجز الجهاز الإداري عن النهوض بأهدافه ومن ثم تخلفه.

د - يسود بين المواطنين في بعض الدول النامية مشاعر غامضة تقوم على عدم احترام الملكية العامة و مشاعر ترجع أساساً لعدم استخدام موارد الدولة لمصلحة المواطنين، وبالتالي الى شعورهم بأن احترام الملكية العامة أو عدم احترامها لا يغير شيئاً من أوضاعهم. ويحمل أفراد الإدارة هذه الفكرة عند دخولهم للعمل بها وهكذا تتحول المباني الإدارية الأنيقة بعد قليل من الوقت الى مجموعة من الحجرات التي تنقصها النظافة والمصابيح الكهربائية السليمة والتي تحوي أثاثاً محطماً وسجاداً متسخاً. كما تتحول المركبات الى مركبات منفرة بسبب أهمال صيانتها وحفظها في الأماكن المكشوفة، فضلاً عن تكديس المخازن بشتى الأصناف من المواد التي لا يحتاجها الجهاز الإداري والتي لا يفكر أحد في التصرف فيها بالبيع. وانتشار الأجهزة والمعدات المشتراة في طرقات المباني الإدارية وفي الشوارع وتعرضها للتلف والسرقة. وهكذا يساء استخدام الأموال العامة ولا تحترم ملكيتها لعدم الشعور بالمسؤولية الاجتماعية اتجاه الوطن

والمواطن، الأمر الذي يجسد حالة التخلف الإداري ويزيد من إمكانية تفاقم هذه المشكلة الخطيرة.

هـ - يساور بعض المواطنين بالدول النامية مشاعر الخوف من السلطة، وهي مشاعر استطاع الغزاة زرعها قبل رحيلهم باستخدام أساليب القهر والعنف مع السكان. وهكذا فأن بعض السكان لازال ينظر للإدارة على انها وسيلة للسيطرة عليهم وليست اداة لخدمتهم، كما ان العاملين بالجهاز الإداري يحملون نفس الفكرة عند التحاقهم بالعمل وهو ما ينعكس على سلوكهم وتصرفاتهم حيث يميلون الى الازعان والمجارة والجمود وانعدام المبادرات واعطاء بيانات غير صحيحة ومضللة والقاء المسؤولية على الحكومة وليس على الجهاز الإداري ، وهذا يعد أحد مصادر التخلف الإداري وسببا من أسبابه.

٤ - أسباب تتعلق بالعوامل السياسية

يؤول تنفيذ السياسة العامة وما تضمنته من أهداف الى الإدارة، وهو ما يتطلب وجود سلطة سياسية قادرة على فرض هيمنتها على الجهاز الإداري وعلى مراقبته في كل ما يقوم به من أجل تنفيذ السياسة والأهداف التي قامت بتحديدتها غير ان بعض الدول النامية تعاني من وضع عكسي، تسيطر فيه الإدارة على السلطة السياسية بسبب ضعف هذه الأخيرة أو قلة خبرتها في مراقبة الجهاز الإداري، وهو ما يؤدي الى تفاقم مشكلة التخلف الإداري. وقد تكون الصورة معكوسة كما يحدث في بعض الدول النامية التي تسيطر فيها النظم السياسية على مقاليد السلطة وتسخر كافة موارد الدولة وامكانياتها من أجل خدمة مصالحها ومصالح اتباعها بعيداً عن مصالح الوطن والمواطنين، وبذلك لا تكون الإدارة والجهاز الإداري الا أدوات طبيعية بيد السلطة السياسية ومجرد وسيلة لتحقيق أهداف النظام السياسي الحاكم، وهذا بطبيعة الحال يعد من بين الأسباب الأساسية للتخلف الإداري لأن الجهاز الإداري يفقد في هذه الحالة موقعه الأساس باعتبارها حلقة وصل بين النظام السياسي والمجتمع.

الفصل الثاني

التطوير الإداري : فلسفته ، مفهومه ، اهميته وأهدافه

ان الإدارة في جوهرها نشاط مجتمعي منظم وهاذف تتسم بنزعتها الفعالة في المستقبل، وما دامت المؤسسات والمنظمات هي التي توطر هذا النشاط وتستمد

مستلزمات ادائه من البيئة، فمن الضروري وجود ارتباطات حيوية حميمة وبناءة تحدد العلاقة بين المؤسسات وبيئتها الطبيعية والاجتماعية.

ومن الطبيعي ان لا تستقيم هذه العلاقة الا اذا اكتسبت المؤسسات القدرة المطلوبة على التصدي لأوجه التخلف في بيئتها. وذلك من خلال رفع مستوى فعالية نشاطها، وزيادة فعالية تنظيمها باستمرار، بما يخدم أفضل أستثمار لطاقت العنصر الأنساني، والأستخدام الرشيد للأماكنيات المادية المتاحة، والذي يحقق أكمل تلبية لحاجات ورغبات وطلبات المجتمع. ونظراً لما للأدارة من تأثير مباشر على مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية لابد للدول النامية ان تولي الاهتمام اللازم لعمليات التطوير الإداري، حتى تكون الإدارة قادرة على تحويل برامج وخطط وأهداف التنمية الى حقائق الحياة في المجتمع.

فالتطوير الإداري ضرورة حتمية ومطلباً أساسياً من مطالب المواطنين ومؤسسات المجتمع في مختلف الدول بغض النظر عن اختلاف نظمها السياسية والاجتماعية وتباين مستويات تطورها وتقدمها ورفقيها. وعليه فأن نطاق بحثنا في هذا الفصل سيتركز على ثلاثة مباحث خصص الأول لفلسفة التطوير الإداري. ويتناول الثاني التعريف بالتطوير الإداري بينما يبحث الثالث في أهمية وأهداف التطوير الإداري ومداخله.

المبحث الأول

فلسفة التطوير الإداري

قبل التعرض لفحوى ومضمون فلسفة التطوير الإداري لابد الإشارة إلى مفهوم الفلسفة أولاً ومفهوم فلسفة الإدارة العامة ثانياً.

أولاً : الفلسفة Philosophy : أصل الكلمة ومصدر اشتقاقها.

أن لفظة الفلسفة من أصل يوناني، وان اشتقاق الكلمة جاء من شقين هما: Philien وتعني المحبة و Sophia ومعناها الحكمة .. وعليه فإن كلمة (فيلوسوفيا) بشقيها تعني محبة الحكمة أو حب الحكمة. وكان أول من أستعمل كلمة (الحكيم) هو هوميروس في الألياذة حيث أطلقها على النجار البارح (صانع السفن) وبعدها أطلقت على كل بارح في فن ما ، هذا وقد شاع استخدام لفظة فلسفة بكل مشتقاتها بعد نهاية القرن السادس قبل الميلاد في الحياة الفكرية اليونانية .

ثانياً : تعريف الفلسفة

لقد اختلف تعريف الفلسفة خلال العصور المختلفة، ففي العصور القديمة لم تكن الفلسفة سوى البحث في العلوم الطبيعية، ثم اتسع مدلولها حتى شملت المعارف الإنسانية، وأخيراً أستقر المتأخرون على الاقتصار الفلسفة على علم دون آخر ولا ان تتناول جميع الوجوه في كل علم، بل ان تعالج طبيعة الوجود والقوانين السائدة فيها والصلات بين أعيان الموجودات، وان تتناول ايضاً أسس السلوك والمعرفة، وعلى هذا تكون الفلسفة علم مبادئ الوجود .

وقد عرف افلاطون الفلسفة بانها : كسب أو تحصيل المعرفة. اما الفيلسوف فهو الشخص الذي يهدف للوصول الى معرفة الأمور الأزلية، أو معرفة حقائق الأشياء... ولقد استخدم (أغزينو قراط 406-314 ق.م) أحد تلاميذ افلاطون كلمة فلسفة الذي استخدمها استاذة، وقسم الفلسفة الى ثلاثة اجزاء هي (نظرية المعرفة (المنطق)، والفلسفة الطبيعية (الفيزياء) واخيراً الاخلاق).

اما الفارابي فقد عرف الفلسفة لغوياً في الأثر حينما قال (اسم الفلسفة يوناني ومعناه أيتار الحكمة، والفيلسوف معناه المؤثر للحكمة. والمؤثر للحكمة هو الذي يجعل الوكد من حياته والغرض من عمره الحكمة). كما تعرف الفلسفة بانها : الرغبة في المعرفة والتفكير العميق والتزود بوجهات النظر القائمة على الأصالة والتأمل فيما يتعلق بمشاكل الحياة بصفة عامة. ويعرفها دبليوربي مونتاغيو بانها (محاولة إعطاء المفهوم العقلاني للكون ومكان الإنسان فيه). اما جي أي لاثيون فيعرف الفلسفة الكاملة بانها: (تلك الفلسفة التي تتضمن وجهة النظر العالمية أو المفهوم العقلاني للكون ككل ووجهة نظر الحياة أو مبدأ قيم ومعاني وأغراض الحياة البشرية).

وبالرجوع الى معجم (لالاند Lalande) الفلسفي نجد انه اعطى ستة معاني للفظ الفلسفة، وهذه المعاني هي:

- ١- الفلسفة هي المعرفة العقلية او العلم بالمعنى الاعم للكلمة التعريف مأخوذ من كتاب ما بعد الطبيعة لأرسطو.
 - ٢- الفلسفة مجموعة من الدراسات أو الأبحاث التي تتميز بدرجة كبيرة من العمومية.
 - ٣- الفلسفة مجموعة من الدراسات المتعلقة بالعقل المتميز عن موضوعات ادراكاته. أي أن الفلسفة تتعامل مع الموضوعات المغلقة غير القابلة للفحص التجريبي. ومن هنا كانت الفلسفة أقرب إلى الفن منها إلى العلم.
 - ٤- الفلسفة تعني القصد أو الغاية الرامية إلى رؤية الأمور من أعلى والتي تسمو فوق الغايات الشخصية.
 - ٥- الفلسفة هي تلك النظرية أو ذلك النسق الفكري المتكامل، ولعل هذا ما نعنيه حينما نطلق على أعمال ديكارت الفلسفية مثلاً اسم الفلسفة الديكارتية.
 - ٦- الفلسفة مجموعة من النظريات الفلسفية لحقبة ما من الزمان أو لبلد من البلدان. ومن هنا نستطيع ان نتحدث مثلاً عن فلسفة العصور الوسطى أو الفلسفة الحديثة، كما اننا نستطيع ان نتحدث عن الفلسفة اليونانية أو الاسلامية.
- نلاحظ مما تقدم ان الفلسفة لا تركز على علم دون آخر، ولذلك يسميها البعض (بعلم العلوم) كما انها لا تهتم بتناول الجزئيات والتفاصيل التي بحث فيها وانما تتمتع بنظرة شمولية ذات ابعاد تأملية الهدف منها الكشف عن ذوات وكيونة الأمور في سبيل الكشف عن كنهها.

ثالثاً : فلسفة الإدارة العامة

قبل الدخول في تفاصيل الموضوع لابد من الاشارة الى فلسفة الإدارة التي تعني (كشف بالمعتقدات التي تحدد السلوك المرغوب للإفراد في الإدارة والأشراف بحيث ترتقي الى الكمال لتكون موجهة للسلوك).

ان الفلاسفة أنصار **نظرية لاسلطة Anarchistic Theory** ينفون أهمية اجهزة الإدارة العامة ولا يربحون بوجودها لأنها بنظرهم تقيد وتجرد الأفراد من حرياتهم. ولذلك يدعون الى أستبدال هذه الأجهزة بأجهزة طوعية، بينما يرى فلاسفة **المذهب الحر Individualistic Theory** بأن وجود هذه الأجهزة شر لابد منه، فهي شر لأنها تقيد حرية الفرد وتقلل من الفرص الشخصية وتحد من تمتعه بأمواله

ووقته وقدراته بالشكل الذي يرغبه ولكنها بنفس الوقت ضرورية لأنها تعمل على حفظ الأمن وحماية حقوق الأفراد من الآخرين وتساعد على فرض الاستقرار والاستمرار للنظام القائم. اما الفلاسفة المتطرفين وأنصار النظرية الجماعية Totalitarian Theory فأهمية الإدارة العامة وأجهزتها لديهم تأتي من كونها أداة لتحقيق الثورة ولقلب المجتمع التقليدي رأساً على عقب وتغيير تركيبته ووجهته. وبالنسبة للفلاسفة المسلمون فإنهم يرون بأن قيام الدولة وأجهزتها الإدارية المنفذة أمر ضروري ولا بد منه لتنفيذ أحكام الشريعة وبهذا المعنى يقول احد المشايخ (ان ولاية أمر الناس اعظم واجبات الدين بل لا قيام الدين الا بها، ولأن الله تعالى اوجد الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ونصرة المظلوم، وكذلك سائر ما أوجبه من الجهاد والعدل واقامة الحدود لا تتم الا بالقوة والامارة). فاهمية الإدارة العامة وفقاً لهذا الرأي هي فكرية وعقائدية بحتة، فهي لا تقف عند حد توفير الأمن والاستقرار ولكنها تتعداه الى تنفيذ الأحكام والفلسفة الإسلامية في جميع شؤون الدولة لأن هذه الأحكام كما يرى الفلاسفة المسلمون تضمن مصلحة الفرد في العاجل والأجل.

كما أن فلسفة الإدارة العامة تختلف تبعاً لفلسفة الدولة وموقفها ازاء التدخل في قضايا الناس وفي النشاطات الاجتماعية المختلفة، في السابق كانت الفلسفة الإدارية تقوم على اعتبار ان الدولة مسؤولة فقط على القيام بالنشاطات الأساسية في الدولة وهي نشاطات (التعليم والصحة والعدل والدفاع الخارجي والأمن الداخلي) وهذا ما يتمثل بدولة الحماية Protect State . ولكن لا بد من القول بأن المفهوم السابق قد تغير وتبدل حيث ان الفلاسفة المعاصرون يكادون يجمعون اليوم لا على ضرورة وجود الإدارة العامة، فحسب وانما على وجوب تدخلها في حياة الأفراد والجماعات وتنظيم شؤونهم العامة منها والخاصة لتلبية احتياجات التي يصعب تلبيتها من دون تدخلها وتنظيمها لمختلف مجالات الحياة. وهذا ما يفرضه المفهوم الحديث لدولة الرفاهية (Welfare State) الذي شاع وساد الالتزام به مع مطلع النصف الثاني من القرن العشرين في كثير من البلدان، وهكذا تزداد خطورة وأهمية أجهزة الإدارة العامة تبعاً للتطور الفلسفي وتطور المفاهيم والظروف المحيطة بها

رابعاً : فلسفة التطوير الإداري

يعتبر (دو غلاس مايكرو ويغور Douglass McGregor) من أبرز انصار الحركة الانسانية في نظريته (الفلسفة الإدارية) وتقوم فلسفة دوغلاس مايكرو ويغور الإدارية على الافتراض بأن كل مدير له فلسفته الخاصة التي يعتقدونها، وتعتبر عاملاً أساسياً في تحديد سلوكه الإداري، وبالتالي السلوك التنظيمي.

وتعتبر نظريتي (X و Y) حول الإنسان التي قدمها (مايكرغور) بحق بداية الانطلاق في دراسة المدخل السلوكي الحديث للإدارة. لقد تضمن كتابه المشهور (الجانب الإنساني للمنظمة The Human Side of Enterprise) الذي نشره عام ١٩٦٠ (McGregor، ١٩٦٠) ما اعتبره البعض (قاعدة فلسفية هامة للنظرية الحديثة للناس في العمل) فأعتمداً على خبرته وممارسته في الاستشارات الإدارية طور نظريتين متباينتين حول طبيعة الإنسان هما نظرية X ونظرية Y أما أهم افتراضات كل نظرية فهي على النحو الآتي:

افتراضات نظرية X

- الإنسان العادي بطبيعته يكره العمل

ويحاول تجنبه قدر المستطاع،

وبالتالي يجب إجباره عليه.

- لأجبار الفرد على العمل يجب

استخدام أسلوب الإثابة من خلال

الحوائز المادية، وإلى جانبها العقاب.

افتراضات نظرية Y

- الإنسان العادي بطبيعته يحب

العمل مثل حبه للراحة والاستجمام

- في ظل الظروف الاجتماعية

والاقتصادية الملائمة يسعى الفرد

بمحض ارادته للالتزام بتحقيق

الأهداف المكافأة أو العائد

المتوقع بعد تحقيقها.

- الإنسان بطبيعته لا يتهرب من

المسؤولية بل ويسعى إليها.

- الإنسان العادي يجب أن يواجه من

رئيسه (يقاد) انه لا يحب تحمل

المسؤولية.

- الإنسان طموح بطبيعته، فهو يكرر

تصرفاته التي ينتج عنها اشباع

رغباته وتؤمن له الأمن والاستقرار.

- العقاب ليس وسيلة ناجعة لخلق

الرغبة في العمل، اذ يجب الاعتماد

- الشخص العادي خامل وغير طموح

ويسعى فقط إلى الأمن والاستقرار في عمله.

الشخص العادي يفتقد المبادرة

والمبادرة ولا يسعى لأخذ موقف

المخاطرة.

- الإدارة الضعيفة هي التي توفر فرص لأشباع حاجات الأفراد دون ربطها بالأداء.
- على أسلوب الاقناع والترغيب والمعاملة الحسنة والاحساس بالمسؤولية لدى الفرد.
- يجب الاعتماد على أسلوب التحفيز المادي والمعنوي معاً.
- الانسان قادر على استخدام الفكر البناء والخيال في حل المشاكل التنظيمية اذا ما أعلى الفرصة لذلك.
- الانسان قادر على الابداع والابتكار وركوب المخاطر.
- أن مشاركة المرؤوسين لرؤوسائهم في اتخاذ القرارات واعطاءهم قدرا من الحرية في العمل... سيؤدي في النهاية إلى شعور الفرد بالانتماء للمنظمة والولاء لها.

فإذا كانت هذه هي فلسفة الإدارة وفقاً لتطورات مكريغور، فما هي ياترى فلسفة التطوير الإداري.

بعد ان استطاعت الإدارة لن تفرز نفسها من العلوم الأخرى لتظهر على شكل أفكار ومفاهيم ومباني و أساليب قائمة على كيان واسع من المعرفة العلمية. ولو أضفنا إلى هيكل المعرفة الإدارية هيكلًا آخر يمثل الموقف العملية في الإدارة والتي بالامكان استجلائها ومعرفتها وتحديد أبعادها من خلال الأبحاث الميدانية لأتضح لدينا البعد

المعرفي للتطوير الإداري الذي يجب ان يبني على المدارس الفكرية في الإدارة وعلى المواقف العملية في الإدارة ايضاً.

ان فلسفة التطوير الإداري تعني جوهر المضمون الكامن في ثنايا التطوير الإداري. وبما أن (التطوير) ذو مفهوم متغير، متطور (ديناميكي يبتعد عن الاستاتيكية) يعتمد في تغييره على الاسهامات الفكرية المتولدة عن عقول المتخصصين ذوي العلاقة بموضوعنا من جهة، وعلى التأثيرات البيئة المتداخلة والمتشابكة (السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية) من جهة أخرى، فإن فلسفة مفهوم التطوير الإداري بالضرورة المنطقية تتكون تبعاً للمتغيرات الحاصلة في المجالات المذكورة آنفاً.

واستناداً لما تقدم وبناءً عليه فإن فلسفة التطوير الإداري تتوضح من المعنى الشامل المتكامل للتطوير الإداري الذي مفاده : القدرة المتجددة لبناء وتنمية وتطوير المفاهيم والاتجاهات والنظم والقدرات والأساليب للأيفاء بالأحتياجات الحالية والمتطلبات المستقبلية لمواجهة مقتضيات عملية التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي أسلوبه أثراء إدارة التنمية بالمفاهيم والاتجاهات والأساليب الأصلية والمعاصرة لتوفير القدرات البشرية المؤهلة، وابتداع الهياكل الوظيفية والتعليمية في ضوء المتغيرات المتجددة وترشيد الافادة الكاملة من الامكانيات المادية والفنية المتاحة. والتطوير الإداري في غايته، والعمل على توفير جميع المكونات والمدخلات التي تؤمن لمؤسسات إدارة التنمية فعالية دائمة ومتصلة، تمكنها من تحقيق الأهداف الانسانية على توفير المطلوبة بالكم والنوع وبالتوقيت المناسب .

ان المنهج المؤسسي المتكامل للتطوير الإداري، يقتضي المشاركة الفعالة لكل الروافد الاساسية، سواء منها السياسي، والاقتصادي. والاجتماعي، والثقافي والإداري تحقيقاً للتفاعل والتمازج وتأميناً للتوازن الواجب، ودعماً للانتماء، وتأكيداً للواقعية المبنية على استكشاف كل البدائل الممكنة، وفقاً للمقومات والمكونات الماثلة والمحتملة. كما هو في ذات الوقت، وبذات القدر من الأهمية يستوجب انتهاج منظور يقوم على الابتكار والإبداع، وفق استشراف موحى لمعنى الأصالة والمعاصرة.

ان فلسفة التطوير الإداري، وأهدافه الرامية إلى توسيع وأثراء قدرات إدارة التنمية، ستظل حتماً صعب التحقيق بعيد المنال، مالم تتوفر في القيادات الإدارية، قطب الرحي في الفعالية الإدارية، والقدرات الفكرية والعملية التي تمكنها من القيام بأدوار متعددة، تجعل نشاطات التطوير الإداري عملاً مؤسسياً دائماً ومتصلاً ومتجدداً. وهذه القدرات هي:

١- القدرة على التصور الكلي

وتتمثل في رؤية واستيعاب مجمل نشاطات العمل كمنظومة موحدة مكونة من جزيئات داخلية، متصلة ببعضها اتصالاً عضوياً ، بالفرد الذي يجعل ما يتم في كل جزء يؤثر تأثيراً فعالاً في مجمل التنظيم.

٢- القدرة الانسانية

ان ما يميز مقومات القدرة الانسانية، تتمثل في المعرفة المتأنية والتفاعل مع العوامل المؤثرة في السلوك الانساني، وهي تتصل بثلاثة عناصر اساسية:

أ. الخصائص النفسية للأفراد التي تعكس القدرة على الإدراك والتصور، الدوافع والرغبات، والاتجاهات والميول.

ب. تأثير الجماعات التي ينتمي اليها الفرد، وتأثير المجتمع بما يحدد من عادات وتقاليد، وتؤثر تأثيراً مباشراً في سلوك الفرد.

ج. المقومات الروحية والثقافية والحضارية للبيئة، وتشمل الدين واللغة، والقيم الموروثة والعرف العام.

ان هذا التقسيم الذي يقسم العوامل المؤثرة في السلوك الانساني الي عوامل نفسية واجتماعية وحضارية، لا يعدو أن يكون تقسيماً نظرياً يعين في الدراسة والتأمل. ولكننا نجد في واقع الأمر ان هذه العوامل على اختلافها تتفاعل وتتمازج مع بعضها البعض لتكون في مجملها الصورة الفعلية لسلوك الأفراد والجماعات في المنظمة أو الجهاز الإداري.

٣- القدرة الفنية

ان المهارة الفنية الواجبة في القيادات الإدارية ليست بالتخصص الفني الضيق في مهن سبق لها ان تخصصت فيها وتدربت عليها والفتها قبلاً، وانما في جوهر التخصص الفني العميق المبني على المعرفة والقدرة على توظيف المعارف والتجارب ومعطيات التقدم التقني لأثراء امكانيات المنظمة في النظم والأساليب والوسائل التي ترفع كفاءة الأداء وتزيد من فعاليته وبما يحقق الأهداف المطلوبة.

المبحث الثاني

التعريف بالتطوير الإداري

تكتسب مسألة تحديد المفاهيم ومضامينها أهمية خاصة وتمييزة في مجال الفكر، والنشاط العملي على حد سواء، وخاصة في العلوم الاجتماعية، ولما كانت المفاهيم في هذه العلوم عامة، وغير محددة تحديداً دقيقاً، فإن أول خطوة هي تحديد المفاهيم حتى يمكننا ان نحدد الشيء الذي نبحثه، أو نجمع عنه المادة، ولذلك فكلما كانت المفاهيم متميزة بدقة مضامينها ووضوحها، سهل التعامل معها، وحسن استعمالها،

الأمر الذي يجعلها أكثر انسجاماً مع الموقف المعني، ذلك ان أية عملية لا يمكن أن تتم بوضوح وفعالية ما لم تتحدد مضامين المفاهيم والمصطلحات المتعلقة بها.

وقبل تحديد مفهوم التطوير في اللغة وفي الأدب الإداري واختلاط مفهوم التطوير الإداري بالعديد من المفاهيم الأخرى مثل (الأصلاح الإداري، والتنمية الإدارية... الخ) لابد من الإشارة الى ان المفهوم بصفه عامة هو: فكرة مجردة تشير الى ظاهرة معينة، أو مجموعة من الظواهر، أو خصائص مشتركة بين عدد من تلك الظواهر، وهو يعبر دائماً عن الصفات المجردة التي تشترك فيها الأشياء، والوقائع دون ان يعني شيئاً أو واقعة بعينها.

وعليه سنحاول في هذا المبحث تحديد معنى التطوير في اللغة وفي الفكر الإداري بغية الوصول الى فحوى التطوير الإداري فيما اذا كان مطلقاً أو نسبياً.

أولاً : التطوير في اللغة

التطوير لغةً من طور ، وطوره حده، وجاوزه طوره أي حده الذي يليق به . والتطوير من طور، طوره، أي جاوزه حده . وفي القاموس العصري، تطور أي تحول من حال إلى حال. وفي اللغة الانكليزية develop يطور و development تطور ، تطوير، تنمية. ويعرف التطوير في القاموس الإداري بأنه: النمو والتقدم في المجالات الاقتصادية، والسياسية ، والاجتماعية للدولة.

ثانياً : مفهوم التطوير الإداري

لقد بدأ الاهتمام بمصطلح التطوير الإداري Administrative Development خلال الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية، حيث وجد رجال الاجتماع والسياسة والإدارة في مصطلح التطوير الإداري بمعناه العلمي المعاصر، مفاهيم جديدة ومثيرة شجعتهم على استخدامه في مجالات تخصصهم المختلفة، فأنتشرت منذ الخمسينات النظريات الداعية الى التطوير السياسي، والتطوير الاجتماعي، والتطوير الإداري، بعد ان كانت الكتابات التقليدية تؤكد على مصطلح (الاصلاح Reform) ضمن الاطر القديمة للأوضاع القائمة آنذاك.

ويستخدم مفهوم التطوير الإداري من جانب بعض الكتاب العرب على انه مرادف لمفهوم التنمية الإدارية... وبالمقابل هناك خلط أو عدم اتفاق بين الكتاب والباحثين بصدد مفهوم التطوير الإداري والمفاهيم الأخرى كالاصلاح الإداري والتنمية الإدارية وإدارة التنمية بحيث يجد القاريء نفسه في دوامة فكرية من التعابير والمصطلحات التي قد يكون البعض منها مكملاً أو مرادفاً أو بديلاً للبعض الآخر .

ونتيجة لوجود العديد من الدراسات التي تناولت أوجه التشابه والاختلاف بين هذ المصطلحات ، لذلك سنكتفي بالإشارة إليها محاولين التركيز على الجوانب التي تتعلق بجوهر التطوير وصولاً الى تحديد المفهوم العلمي المناسب الذي يتفق مع غايتنا .

وعلى الرغم من تعدد واختلاف التعابير المستعملة والمرادفة لمصطلح التطوير الإداري - كما أشرنا إليها اعلاه - في كثير من النشرات والمؤلفات العربية، فإن ما كتب عن تلك التعابير لا يتعدى في الأغلب مضمون و مدلول المفهوم المعاصر للتطوير الإداري. لأن هذه المصطلحات الثلاث (التطوير الإداري، الاصلاح الإداري، التنمية الإدارية) لا تعدو ان تكون صياغات فكرية وتصورات منهجية لهدف واحد يجمع بينها هو توسيع وتعظيم القدرة الإدارية في البناء المؤسسي.

ومع ذلك، ودفعاً للألتباس والتشويش المحتمل الذي مصدره بعض الاختلافات في مضامين تلك التعابير من الناحيتين اللغوية والفنية فأننا نميل الى اعتماد وتبني مصطلح التطوير الإداري بدلاً من مصطلحي ومع الاصلاح الإداري والتنمية الإدارية، لأننا نعتقد ان تعبير التطوير الإداري أكثر دقة وموضوعية من الناحية اللغوية والفنية وأكثر شمولاً واتساعاً من الناحيتين العلمية والعملية، اضافة الى ذلك ان مصطلح التطوير الإداري يتسم بالديناميكية والتغيير.. ولكن، بما ان الاستخدام الفعلي لمصطلحي الاصلاح الإداري والتنمية الإدارية يعكسان فحواً مطابقاً لفحوى التطوير الإداري، فإن هذين المصطلحين سيفهمان بهذا المنظار الواسع ايضاً.

هذا وقد طرحت بصدد مفهوم التطوير الإداري العديد من التعريفات التي تعبر عن تباين واختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين ونظرتهم لمصطلح التطوير الإداري التي تراوحت بين النظرة الضيقة والنظرة الشاملة لمدلول هذا المصطلح.

فأن(Flipppo) يعرف التطوير الإداري بأنه (زيادة المهارة من خلال التدريب، الذي يعتبر ضروريا لأداء العمل المناسب). اما (Ashtan and Others) فيعرفان التطوير الإداري بأنها (عملية منظمة واعية لتطوير الموارد البشرية داخل المنظمة الإدارية بهدف تحقيق أهدافها واستراتيجياتها). في حين يرى (ايدي Eddy) ان التطوير الإداري هو ((الحقل الفرعي المكرس لتدريب العاملين في كيفية تعلم الأعمال)). وتتفق وجهة نظر بعض الكتاب مع رأي (ايدي Eddy) في ان التطوير الإداري هو ((تنمية الموارد البشرية باستخدام تقنيات التدريب سواء كان التدريب في أثناء العمل أو في خارج العمل باستخدام بعض أساليب إدارة الأفراد لتطوير العاملين وتحقيق انسجامهم بالعمل)).

وبنفس الاتجاه يعرفان (Torrington and Suttan) التطوير الإداري بأنه (فعالية موجهة ومصممة لتحسين أداء المدراء الحاليين وتؤمن تهيئة مدراء للمستقبل وتحقق فهماً أفضل للعمل الإداري).

ويذهب كل من (Taylor and Lippitt) الى ابعد من ذلك فيعرفان التطوير الإداري بأنه (عملية مخططة تهدف الى زيادة الفعالية الإدارية للمنظمة عن طريق العملية التربوية الهادفة إلى تغيير وجهات نظر العاملين للتأثير على سلوكهم الإداري واداءهم لأعمالهم). يلاحظ أن التعريفات السابقة ركزت على ان التطوير الإداري يمثل إحدى الوظائف العملية لإدارة الأفراد . ولأنه بموجب تلك الآراء والأفكار يعني تنمية الموارد البشرية باستخدام تقنيات التدريب سواء أكان التدريب أثناء العمل أو تدريب خارج العمل باستخدام بعض اساليب ادارة الأفراد لتطوير العاملين وتحقيق انسجامهم بالعمل باعتبار ان الهدف الأساسي للتطوير الإداري هو أداء العمل بالشكل المطلوب. وهنا يتجلى القصور الواضح في هذه المفاهيم الضيقة، لأن هدف العملية التطويرية أبعده وأعمق من ذلك، وان زيادة مهارة الأفراد هي إحدى وسائل نجاح العملية التطويرية، وليست هدفاً بحد ذاتها.

كما ان اهتمام تلك المفاهيم بمجرد تطوير المدراء أو تغيير انماط سلوكهم داخل الأنظمة يعكس نظرتها الضيقة، لأنها تنظر للعملية التطويرية على انها ذات فحوى فني مطلق. غير ان التطوير الإداري في الواقع (عملية شاملة تتعدى التدريب واكساب الموظفين معلومات ومهارات واتجاهات، كما وانها عملية هادفة ترمي الى تهيئة جهاز إداري كفوء ومتحمس يستطيع النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحل مشكلاتها ، بالإضافة الى أنها عملية منظمة ومستمرة تتطلب تخطيطاً علمياً سليماً وتنفيذاً دقيقاً ومتابعة واعية.

فالتطوير الإداري في معناه المتكامل هو (عملية سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية وإدارية) . ولهذا فإن الاتجاه الحديث في التطوير الإداري يدعو الى التركيز على أحداث التغييرات في طبيعة الأنشطة الفكرية والسلوكية داخل الجهاز الإداري، انطلاقاً من النظرة الشاملة والمتكاملة لعناصره ومتغيراته مع الأخذ بالعوامل البيئية المختلفة المحيطة بالجهاز الإداري، ومدى تأثيرها في نشاطه ونتائج عمله في إطار العملية التنموية الشاملة.

وانسجاماً مع هذا الاتجاه، ينصرف مفهوم التطوير الإداري الى ادخال تغييرات معينة على نظام، وهياكل، وأساليب عمل الجهاز الإداري وعلى أنماط وضوابط السلوك فيه، وذلك بهدف الوصول الى جهاز اكثر كفاءة وفاعلية وأدق تخصصاً، وأوفر قدرة على تحقيق الاستفادة المثلى من الامكانيات المادية والطاقات البشرية في

انجاز الأهداف العامة. ويشير البعض الى ان التطوير الإداري عبارة عن (عملية تغيير جذري هادف ومقصود يتغير بتغير الابعاد والمتغيرات اللارادية وتهيئة المناخ الملائم والبيئة الصالحة جنباً الى جنب مع تغير المتغيرات والابعاد الإدارية الداخلة في الجهاز الإداري والمتفاعلة عملياته وفق خطة مدروسة تنسجم وتتوازن مع خطط التطوير والتنمية الاجتماعية والاقتصادية والتربوية). وهناك من يشير الى ان التطوير الإداري في معناه الشمولي المتكامل، هو القدرة المتجددة لبناء وتنمية وتطوير المفاهيم والاتجاهات والنظم والقدرات والأساليب للأداء بالاحتياجات الحالية والمتطلبات المستقبلية لمواجهة مقتضيات عمليات التنمية السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية.

يلاحظ من هذا التعريف ان التطوير الإداري في معناه المتكامل، هو عملية سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية وإدارية. أنها عملية سياسية لأنه يتهدف بالضرورة الى تنمية التوازن الديناميكي والتفاعل العضوي بين مؤسسات الدولة على اختلافها، كما يفتضي تحقيق المشاركة الايجابية في المؤسسات السياسية، بالقدر الذي يؤمن بلورة أهداف التنمية، وفق السياسات الكلية للدولة. والتطوير الإداري عملية اقتصادية لأنه يهدف إلى تأصيل الكفاءة والفاعلية في استثمار واستخدام الطاقات والامكانيات المادية والفنية المتاحة. كذلك هو قبل هذا وبعد هذا عملية اجتماعية وثقافية، يهدف إلى بناء وتنمية مؤسسات فعالة تتصل جذورها بالقيم الايجابية الأصلية للبيئة، في ذات الوقت الذي يفيد فيه بأثراء التجربة بالتجارب الانسانية المعاصرة، وفق منهج حيوي متجدد من الأصالة المعاصرة.

اما هناك عدد من الكتاب فأنهم يعرفون التطوير الإداري بأنه (درجة تناسب المتغيرات النوعية والكمية للأنماط والضوابط السلوكية التي يتجسم الجهاز الإداري من جهة مع المتغيرات النوعية والكمية في السلع والخدمات العامة المطلوب من الجهاز الإداري المقصود انتاجها وتوزيعها من جهة أخرى ضمن فترة زمنية محددة) ويعرف (القريوني) التطوير الإداري بأنه (القدرة على مواجهة متطلبات التغيير الاقتصادي والاجتماعي وأحداث الانسجام والتوافق في المجتمع وفي داخل المنظمة من أجل زيادة فاعليتها وقدرتها ابتغاء تحقيق الأهداف المتطورة والمعقدة في الوقت نفسه).

ومنهم من عرف التطوير الإداري بموجب وظائف التنظيم على انه ((تخطيط وتنفيذ وتقويم السياسات والبرامج التي تؤدي الى تغييرات اقتصادية واجتماعية . من هذه التعريفات نلاحظ النظرة الشمولية التي يقوم عليها مفهوم التطوير الإداري التي من خلالها برزت الدعوة الى الأهتمام بالتطوير الإداري ضمن الأطار البيئي

(الايكولوجي) حيث ترتبط العملية التطويرية بمجمل المتغيرات البيئية (سواء في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية). ويمكن ان نلاحظ ايضاً، سعة وشمولية أبعاد النظرة الايكولوجية للتطوير الإداري، بحيث يصعب معها حصر الأبعاد والمتغيرات البيئية ذات العلاقة، الى جانب القصور الذي اظهرته المجموعة الأولى من التعريفات. وعليه يمكننا تعريف التطوير الإداري في اطار الجهاز الإداري للدولة على انه: عملية مخططة وموجهة تهدف الى أحداث تغييرات نوعية وكمية وشاملة أو جزئية في هياكل ونظم وأساليب عمل الجهاز الإداري ، وأنماط وضوابط السلوك فيه من أجل زيادة قدرة وفاعلية هذا الجهاز على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والإدارية ضمن معطيات بيئية وزمنية معينة.

٣- الفحوى النسبي للتطوير الإداري

لما كان التخلف الإداري ظاهرة نسبية تختلف مظاهرها من مجتمع لآخر كما تباينت مظاهرها في المجتمع الواحد من فترة إلى أخرى او من قطاع الى قطاع آخر، فإن التطوير الإداري يعد ايضاً ظاهرة نسبية من حيث المكان والزمان. أي أن محاولات التطوير الإداري التي تطبق في مكان معين وزمن معين ليس من الضروري ان تستمر فاعليتها لتشمل أمكنة وأزمنة أخرى. بمعنى أن تطبيق خطة ، التطوير الإداري لا يمثل دائماً حلاً للمشكلة الإدارية، حيث تتجدد وتتغير مظاهر المشكلة ومن ثم تصبح الحاجة الى تغيير وتجديد التطوير أمراً واقعياً ومحتملاً. هذا ولما كانت طلبات الجمهور العامة (من السلع والخدمات) والامكانيات المتاحة لأي جهاز إداري والعوامل البيئية الخاصة به متغيرة بتغير الزمان والمكان، فحالة التطوير الإداري، واجراءات التطوير الإداري اذن ذات مضامين متغيرة ونسبية ايضاً .

فالجهاز الإداري المتطور بمستوى معين في الوقت الحاضر، قد يكون متطوراً بمستوى أقل من هذا في ضوء معطيات بيئية وامكانيات متاحة أخرى في فترة زمنية مستقبلية، أو بالعكس وهكذا بالنسبة للحالات التطويرية السابقة بالمقارنة بالحاضر.

كذلك من مدلولات ما تقدم نسبية النماذج التطويرية من حيث صلاحيتها وايجابيتها بالنسبة للأجهزة الإدارية المختلفة فالنموذج التطويري الإداري المصاغ في ظل معطيات بيئية معينة، وفي ضوء هدف و عوامل بيئية معينة متعلقة بجهاز إداري مقصود قد لا يكون بنفس الدرجة من الفعالية والأيجابية في معالجة الظواهر التخلفية في جهاز إداري اخر يختلف عن الجهاز الإداري الأول في المذكورة اعلاه. بنفس الوقت يمكن القول بأن النماذج التطويرية الأجنبية وخاصة تلك التي

تمت بلورتها في دول متقدمة، لا يمكن ان تكون بنفس الدرجة من الفعالية والايجابية، بالنسبة للأجهزة الإدارية للدول النامية التي تتميز في الكثير من الأمور الأخرى، في الأهداف والامكانيات والعوامل البيئية. وهنا يظهر أحد أسباب الفشل الرئيسية التي تعاني منه عدد من الدول النامية في مجال مشاريعها التطويرية الإدارية بسبب تقليدها غير المدروس للنماذج التطويرية الأجنبية.

هذا وينبغي ان لا يفسر ما تقدم بأنه على كل دولة ان تنغلق على نفسها في مجال التطوير الإداري فكراً واساليب عمل ... بل العكس هو الصحيح. ولكن تبادل الخبرة هذا ينبغي ان يكون مدروساً وعلى أسس موضوعية كفيلة بأن تعطي الوزن والتأكيد المطلوب لخصوصيات الأجهزة الإدارية المقصودة في الدولة المعنية.

المبحث الثالث

أهمية وأهداف التطوير الإداري ومداخله

سنتناول في هذا المبحث ثلاث موضوعات أساسية هي أهمية التطوير الإداري وأهداف التطوير الإداري ومداخل التطوير الإداري وعلى النحو الآتي:

أولاً : أهمية التطوير الإداري

لاشك أن أهمية التطوير الإداري تنبع من أهمية الأهداف التي يحققها للفرد والمنظمة والمجتمع ... ولما كان التطوير الإداري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتطور المجتمعي بأشكاله المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، بل وبدون

التطوير الإداري يستحيل تحقيق جوانب تنمية المجتمع المختلفة، وليس هذا التركيز جديداً، إذ ان هدف الإدارة كان دوماً تحقيق الأهداف التي يسعى اليها المجتمع. وعليه يحتل موضوع التطوير الإداري أهمية خاصة ومنتزيدة ومتجددة في وقتنا الحاضر، وبصورة خاصة بالنسبة للدول النامية، حيث تتجسد هذه الأهمية في النقاط الآتية :

١- التطوير الإداري وخطط التنمية القومية

ان عملية التطوير الإداري ملازمة لعملية التنمية القومية ومرتبطة بها وتتفاعل معها بتأثير ايجابي متبادل ذلك لأنه من غير المعقول تصور نجاح التنمية الاقتصادية والاجتماعية بدون وجود جهاز إداري كفوء قادر على تحقيق أهداف خطط التنمية القومية. كما ان وجود هذه الخطط لابد أن يدفع الجهاز الإداري الى العمل على التطور والتوسع بما يجعله قادرا على مواجهة المسؤوليات والمهام الملقاة على عاتقه حالياً ومستقبلاً.

٢- التطوير الإداري واتساع دور الدولة

ان تعاضم دور الدولة وتحولها من دولة تقليدية حامية أو حارسة الي دولة تنمية وتطوير يتطلب منها الزيادة والتوسع في مهامها التقليدية وقيامها بمسؤوليات ومهام تنموية جديدة، وتبني التخطيط وسيلة لترشيد سياستها وجهودها الانمائية والتطويرية، وهذا بدوره أدى الى زيادة وتنوع المهام الملقاة على عاتق الإدارة العامة، وبالتالي لابد من توافر جهاز إداري كفوء منظم على أسس علمية، قادر على التكيف المستمر مع متطلبات الحياة المتطورة والنهوض بالمهام الجديدة والمتجددة.

٣- التطوير الإداري والتغيرات السريعة في أهداف المجتمع

تبرز أهمية التطوير الإداري في الدول النامية بسبب تزايد سرعة تغييرات الأهداف العامة للمجتمع، وتزايد شمولية وعمق هذه التغيرات من جهة، وبسبب تناقص أو محدودية اجهزتها الإدارية الحكومية (المادية والبشرية والتخصصية) من جهة أخرى.

٤- التطوير الإداري ومظاهر التخلف الإداري

تبرز الحاجة للتطوير الإداري، وبالتالي تزداد اهميته في الدول النامية سبب ما تعانيه اجهزتها الإدارية الحكومية من حالات تخلف لاتتناسب مع ما تسعى اليه تلك الدول

من تقدم اقتصادي وتطور حضاري، ومن هنا تبرز أهمية التطوير الإداري للحد من مظاهر التخلف الإداري أو القضاء عليها وذلك من خلال النهوض بواقع الجهاز الإداري للدولة ورفع قدرته بما يناسب المهام والأهداف العامة المطلوبة منه في الوقت الحاضر والمستقبل.

٥- التطوير الإداري وردم الفجوة بين الدول النامية والدول الصناعية المتقدمة

مما لا شك فيه ان تراكم الحالات التخلفية واستمرارها لفترة طويلة قد أدى إلى توسيع الفجوة التي تفصل الدول النامية عن الدول الصناعية المتقدمة، ومن أجل ردم هذه الفجوة أو الهوة لابد من بذل جهود مضاعفة تفوق ما تبذله الدول المتقدمة التي مضى عليها فترة طويلة وهي تتقدم. مما يبرز الحاجة للتطوير الإداري في سبيل أختصار الجهود المبذولة لتحقيق الطموحات واللاحاق قدر المستطاع بركب الحضارة والتقدم العلمي من خلال الامساك بناصية العلم والتكنولوجيا.

٦- التطوير الإداري وتعامله مع المتغيرات

تكمن أهمية وفائدة التطوير الإداري من خلال كونه يتعامل مع المتغيرات في عموم المنظمة أو في اجزائها الرئيسية، لأنه أسلوب يحاول تحقيق تحسينات متعددة فهو يتضمن تحسين وتقوية الدافعية والإنتاجية وجودة العمل والرضا الوظيفي وفريق العمل وحل الصراعات، كما يحاول القضاء على بعض العوامل أو العناصر مثل التغيب ودوران العمل.

٧- اضافة الى ما تقدم من نواحي تطبيقية تبرز أهمية التطوير الإداري بأعتبره مجموعة معارف متخصصة ومتميزة، على المستوى النظري، الفكري الإداري، في أنه يعطي المعرفة الإدارية المرونة والحركة المطلوبة، وبنفس الوقت يقوم التطوير الإداري بتوطيد أو توثيق العلاقة بين الفكر الإداري بمختلف اختصاصاته من جهة والواقع الفكري والعملية للأجهزة الإدارية من جهة أخرى.

ثانياً : أهداف التطوير الإداري

تختلف وتتباين أهداف التطوير الإداري، فيما اذا كانت على المستوى القومي أو على مستوى المنظمة أو الوحدة الإدارية، ولأجل الوقوف على حقيقة تلك الأهداف سنحاول استعراضها وتحليلها وفقاً للمستويين المذكورين :

١- أهداف التطوير الإداري على المستوى القومي

تتبلور أهداف التطوير الإداري في هذا المستوى وتتوضح من خلال وجود جهاز مركزي على الصعيد القومي يتولى مسؤولية تحديد الأهداف الشاملة للتطوير الإداري في البلد، بحيث تصبح عملية التطوير الإداري متصلة بأهداف التنمية القومية والسياسات الاقتصادية والاجتماعية .

فأهداف التطوير الإداري على المستوى القومي تتلخص بالآتي :

أ- تنمية الموارد البشرية، حيث يمثل الانسان اغلى الاستثمارات في عملية التطوير الإداري. فهو هدفها ووسيلتها الأساسية، وجوهر إدارة التنمية، ذلك أن تحقيق التطوير مرهون بوجود إدارة مؤهلة وقادرة ، فالتشريعات والقوانين والأنظمة واللوائح، وكذا المكونات المادية للمنظمات وهياكلها لا تتفاعل ولا تتحرك الا بالقدر الذي يدفعها به العنصر البشري بوصفه كائناً واعياً وهاذفاً، يحتل قمة جميع عناصر العمل المادية الاخرى وعليه كما اثبت ((كيدن Caiden)) بأن الوسيلة في كل النظم تتمثل في قواها العاملة، اذ بدونها لا جدوى لكل الوسائل الأخرى التي تصعب مجرد مبان فارغة وامكانيات عديمة الفائدة، أن الأداء يعتمد على مهارة الانسان ورغبته وقدرته على التفاعل، تفانياً في أداء الواجب وتهيؤاً للتضحيات وتحمل المسؤوليات، أنه يعتمد على اتجاهاتهم وميولهم ومدى استعدادهم لتغييرها.

ب- ايجاد الجهاز الإداري الكفاء والقادر على تحقيق أهداف التنمية عن طريق الحلول الشاملة أو الجزئية بأدخال تغييرات وتعديلات جذرية أو تدريجية هادفة على الجهاز الإداري للدولة تجعله أكثر فعالية وقدرة على تنفيذ الخطط والبرامج الانمائية والتطويرية.

ج- تنمية وتطوير القدرة الإدارية لجهاز الدولة الإداري ككل علي أحداث التغيير المطلوب وذلك من خلال خلق جهاز إداري مؤهل للقيام بمهامه وتحقيق أهدافه بحيث يكون أكثر قدرة وفاعلية على التنفيذ الكامل للأهداف السياسية .

د- جعل النظام الإداري (في أطار الجهاز الإداري والكيانات المؤسسية للدولة) متلائماً مع المهام المتغيرة والمتزايدة ومتكيفاً مع التغييرات البيئية، بما يمكنه من إدارة التنمية وتحقيق أهدافها بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية.

هـ- العمل الجاد والمثمر باتجاه القضاء على كل مظاهر التخلف الإداري في الدولة أو تحجيمها بغية التخلص منها وذلك من خلال تبني الجهاز الإداري وبرامج وسياسات علمية مدروسة تترجم الى واقع عملي سليم تنهض بها كوارر مخصصة وكفاءة ومخصصة تتولى مهمة التشخيص العلمي والموضوعي للأسباب ومسببات التخلف ومظاهره وبالتالي العمل على معالجتها.

و- العمل على تضيق أو ردم الفجوة أو الهوة الفاصلة بين الدول النامية والدول المتقدمة من خلال تبني الجهاز الإداري أهداف تنموية طموحة تسهم في تغيير موقع الدولة في الوسط العالمي الى موقع أكثر تقدماً.

ز- تنمية وتطوير المفاهيم والاتجاهات والمعارف والمهارات، الهياكل التنظيمية والوظيفية، ونظم وأساليب العمل، وخلق المناخ التنظيمي الملائم للإبداع والابتكار، والتفاعل الايجابي بين مؤسسات الجهاز الإداري وبيئاتها.

ح- زيادة الفهم والادراك الفعلي للعمليات الإدارية المؤداة، بما يعكس الفهم بالذات وبالآخرين، وحساسية ويقظة للأنفعالات في المواقف الإنسانية، وتغييراً في الاتجاهات، مع اكتساب قدرات ومهارات جديدة تتناسب والتأثير المطلوب في مسار التنمية الشاملة.

ذ- تنمية الوعي العام لدى المجتمع بأهمية أهداف التنمية لخلق الاستعداد والاستجابة لديه، أفراداً ومنظمات جماهيرية، واتحادات مهنية نقابية... لتسهم إسهاماً فعالاً في نجاح التنمية.

ع- تأصيل البعد الحضاري لعملية التنمية وفق منظور متكامل لجوهر الاصاله، ومعنى الافادة الواعية من التجارب الانسانية المعاصرة، في مجال تنمية وتطوير القدرات والابتكار و الإبداعية، الأمر الذي يتنافى والنقل العشوائي للأشكال والأنماط الناجحة في بيئات إدارية أخرى، اذ ان الانفتاح الفكري على المجتمع الدولي، يستوجب استيعاب التجارب والنماذج الإدارية المتطورة، والقدرة على تطويرها لخدمة الواقع الاجتماعي والاقتصادي والإداري موضوع التنمية والتطوير.

ي - تنمية وتطوير البناء التنظيمي والوظيفي بما يحقق التفاعل العضوي والوظيفي بين مؤسسات التنمية، وينسق ويوجه انشطتها لتحقيق الأهداف الكلية، وفقاً لما تتطلبه وظائف الدولة الجديدة والمتطورة، أن بناء الهياكل التنظيمية، القائم على أساس التطور الكلي، يستوجب في المكان الأول، القدرة على استيعاب أنشطة العمل كمنظومة موحدة، مكونة من جزئيات داخلية متصلة ببعضها، بالقدر الذي يجعل ما يتم في كل جزء يؤثر ويتأثر بما يتم في مجل النظام، كما يستوجب في المكان الثاني، القدرة على التحليل والمراجعة، في ضوء المتغيرات الوظيفية والبيئية، بهدف أتباع الهياكل والأطر الجديدة لرفع القدرة الإدارية، وتحقيق الزيادة المطلوبة في الأداء والكفاءة و الفاعلية في تحقيق الأهداف .

م- توفير المستلزمات المادية والتكنولوجية للعمل الإداري المتطور بما يسهم في رفع كفاءته وتمكينه من مواكبة وظائف الدولة المتطورة، ومجاراة العصر.

ن- تطوير وتحديث وتبسيط النظم، وأساليب العمل الإداري، وتكييفها وتعديلها في ضوء المتغيرات الوظيفية، بما يمكن من تحقيق المرونة واختصار المعاملات، وتوحيد نماذج المطبوعات، وتنظيم المحفوظات، وإدخال المكننة في العمل الإداري، والحد من تبديد الامكانيات ورتابة الأداء الإداري، وبأختصار شديد، استنباط نظم وأساليب أكثر كفاءة وفاعلية في التخطيط والتنفيذ والمراجعة والمتابعة.

٢- أهداف التطوير الإداري على مستوى المنظمة أو الوحدة الإدارية

تتصل أهداف التطوير الإداري هنا بأهداف المنظمة أو الوحدة الإدارية أو المشروع الانتاجي أو الخدمي ورغباته في تحقيق النمو والتطور وتحقيق المردود الاقتصادي أو الأرباح . وتتخلص هذه الأهداف في الآتي :

أ- تهيئة الظروف المناسبة داخل المنظمة لأجل دفع النمو والتطور ويجاد البيئة الملائمة لتقبل التغيرات التكنولوجية والقانونية والإدارية.

ب- مد المنظمة بعوامل النشاط والحيوية بتقريب المبادئ والنظريات والأفكار الأكاديمية إلى أذهان المديرين وبقية العاملين وتطوير تلك المبادئ والنظريات لتكون قريبة من العمل والممارسات الإدارية، وكذلك الاستفادة من تجارب وممارسات الآخرين بالشكل الذي يؤمن دفع النمو والتطور

ج- خلق عملية مستديمة واتجاه متعاظم للتجديد والتطوير لدى العاملين بالشكل الذي يتيح فرص التغيير لدى المنظمات بسرعة كافية ولا يكون تصرفها كردود فعل واستجابة للظروف المفروضة من بيئة العمل.

د- خلق مناخ ملائم داخل المنظمات لمعالجة المشاكل ووضع الحلول بعيداً عن الاتجاهات الفردية في مواجهة تلك المشاكل.

هـ- العمل على رفع مستوى الفهم العام والتفكير الإداري لدى العاملين وعلى كل المستويات وجميع فروع العمل .

و- تطوير وتنمية مهارات وقدرات العاملين الإدارية بالشكل الذي يهيأ فرص أوسع وأكبر لتحسين ورفع مستويات الأداء.

ن- تهيئة العقول الإدارية التي تمتلك المعرفة العلمية والخبرة الواسعة والقدرة الكافية لمواجهة احتياجات التطور المستقبلي، والناجمة تطور المجتمع ونمو التكنولوجيا.

ط - العمل على التأثير في سلوكيات العاملين بالشكل الذي يؤمن الوصول إلى أهداف المنظمات الإدارية وأهداف التنمية القومية.

ي - تنمية وتطوير قدرات العاملين على التحليل وتشخيص المشكلات واختيار المعالجات من مجموعة من البدائل المتوفرة.

ك - بث نوازع الرضا عن العمل وخلق الرغبة في التغيير والثقة بسياسات العمل والاجراءات المتعلقة بالعاملين.

ل - خلق مناخ ملائم من الثقة المتبادلة بين العاملين والإدارات عن طريق تطبيق اجراءات عمل تحقق العدالة في منح الحوافز والترقيات وتحقيق فرص متكافئة لتسلم المسؤوليات الأعلى.

وتأسيساً على ما تقدم من أهمية وأهداف التطوير الإداري لابد من الإشارة والتأكيد بأن القدرة الإدارية التي تستهدفها جهود ونشاطات التطوير الإداري، ليست قضية كم شكلي في صورة تعرف أكبر عدد من الأفراد على أكبر عدد من النظريات والمفاهيم والأساليب، كما انها تتعدى حدود التدريب الإداري، لتشمل التجربة الجديدة، والتنقل الوظيفي، والمشاركة مع الخبراء والمستشارين في حل المشكلات والدراسات والبحوث.

وانطلاقاً من هذه الاعتبارات فإن القاعدة الذهبية التي تعتمد عليها جهود التطوير الإداري هي العناية، بالدرجة الأولى، ببلورة المفاهيم، وتأصيل الاتجاهات الايجابية، وتنمية وتطوير الأنماط والضوابط السلوكية، ثم يتبع ذلك أحداث التغييرات الواجبة في الهياكل والنظم وأساليب العمل، بوصفها أهداف فرعية وسيطة، مؤدية لتحقيق القدرة الإدارية.

ثالثاً : مداخل التطوير الإداري

ان الباحث عندما يمعن ويدقق في مداخل التطوير الإداري ويتابع حركتها يستطيع ان يميز أساساً بين مدخليين للتطوير الإداري.

١ - المدخل التقليدي (التجربة والخطأ)

ويقوم هذا المدخل اساساً على إدخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة عامة تجمعها وبغض النظر عن عدم توافر الترابط الكامل بينها. وتتصف مجهودات التطوير الإداري من هذا النوع بالرغبة الرئيسية في أحداث الشعور بالتغيير، حتى وان لم يتحقق التغيير المنشود فعلاً كذلك يلاحظ أن مجهودات التطوير الإداري

المستندة إلى هذا المدخل لا تتم بناءً على توصيف وتحليل كامل للأوضاع الإدارية السائدة ودون محاولة جدية لتأصيل تلك الأوضاع واكتشاف العلاقات التبادلية بينها والمتغيرات الأصلية المؤثرة فيها.

ولاشك ان المدخل التقليدي في التطوير الإداري وان تميز بأنه لا يتطلب قدراً من المهارة التحليلية لأحداث تغييرات جذرية في التنظيمات الإدارية القائمة، الا انه مرتفع التكلفة بشكل كبير ويترتب على استخدامه تجاهل المشكلات الحقيقية وفوات الفرص للتطوير الموضوعي السليم.

ويتضمن هذا المدخل التقليدي عدد من المداخل الفرعية للتطوير الإداري من أهمها: مدخل التدريب الإداري، مدخل الاستشارات الإدارية، مدخل الابحاث الإدارية... ان هذه المداخل الفرعية التقليدية لا يعني انها مداخل لا تصلح للأخذ بها أو انها غير مجدية بل المقصود أنها تمثل البدايات لأعمال التطوير الإداري التي سارت عليها معاهد ومراكز التنمية الإدارية في مراحل نشوئها الأولى بهدف اظهار التغييرات التي حصلت في هذا المجال. هذا وقد ميز بعضهم بين عدد من المداخل التقليدية من أهمها:

١- **مد صلاحية الخدمة الحكومية** : وهو من أبسط المداخل ويتمثل في مد صلاحية رخصة القيادة الى عشر سنوات، او صلاحية رخصة السيارة إلى ثلاث سنوات وغير ذلك، ويستخدم هذا المدخل كمدخل حاسم وسريع لمواجهة الضغط المتنامي للمتعاملين مع الإدارات الحكومية المختلفة ولكنه لا يعكس أي تغيير جوهري في أسلوب الخدمة ورفع كفاءتها، كما أنه لا يصلح الا لخدمات حكومية محدودة.

٢- **التبسيط (Simplification)** : مثال ذلك اختصار خطوات أداء الخدمة أو إعادة ترتيبها وتسلسلها، وربما كان هذا هو أكثر الأساليب التقليدية نجاحاً وشيوعاً في المنطقة العربية، ولكنه لا يشمل تغييراً جذرياً لأسلوب الإدارة الحكومية بهدف حل مشاكلها المزمنة مثل مواجهة الشخصية بين الموظف الحكومي من ناحية، وطالب الخدمة من ناحية أخرى.

٣- **فك القيود (Deregulation)** : ويحتل هذه الأسلوب مكاناً هاماً في المجتمعات الغربية المتقدمة، ما حدث في إدارة الرئيس الأمريكي (ريغان) حين تقرر فك الكثير من القيود الحكومية التي كانت تحكم لسنوات عديدة مثل شركات الطيران وصناعة الاتصالات وغيرها.

٤- اللامركزية (**Decentralization**): وهذه أيضاً من أكثر المداخل التقليدية شيوعاً في المنطقة العربية، والمقصود هنا لامركزية العمليات وليس بالضرورة لامركزية القرار مثال ذلك تحويل مكان الخدمة من إدارة مركزية الى أنتشار جغرافي في شكل فروع للإدارة المركزية، الا ان الإدارة المركزية تستمر في تحديد أساليب العمل في هذه الفروع.

٥- التحديث (**Modernization**): ويتمثل في انشاء المكاتب البريدية الحديثة، ومبان الاتصالات اللاسلكية، ومكاتب التوثيق وغيرها. ومن المفارقات الملحوظة هو ان أسلوب التحديث المظهري لا يصحبه عادة تغيير جوهري في طرق أداء الخدمة مما يفقده أي فعالية تذكر.

وعلى الرغم من تعدد المداخل التقليدية وتنوعها فإنها لم تسهم بفاعلية جوهريّة في تحسين مستوى الأداء الحكومي، وقد أبرزت التجارب المقارنة في الدول العربية ان مواجهة الأعباء المتنامية للإدارة الحكومية تتطلب في غالب الأمر اصلاحات جذرية تتعدى الكثير من الحلول الهامشية التي تقدمها المداخل التقليدية، ومع ذلك قد تكون هذه المداخل مكملة لبعضها البعض الا انها ليست بالضرورة مداخل بديلة يجري الاختيار من بينها.

٢- المدخل الحديث (البحث العلمي)

ويقوم هذا المدخل في التطوير الإداري على أساس القيام بالدراسات العلمية الموضوعية السليمة الهادفة الى:

أ - الكشف عن الأوضاع الإدارية السائدة وتحليلها.

ب - تحديد وتشخيص المشكلات ومظاهر التخلف الإداري.

ج - تحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمسببة للتخلف الإداري.

د - اكتشاف أساليب التطوير والمقارنة بينها لأختيار أفضلها وأكثرها تناسباً مع ظروف الموقف.

هـ - متابعة التغيير وتقييم النتائج.

ويتضمن المدخل الحديث عدد من المداخل الفرعية مثل مدخل تخطيط التطوير الإداري. مدخل انشاء مراكز للتغيير الإداري، مدخل النظم الإدارية الشاملة، مدخل الأبحاث الميدانية الشاملة، مدخل مكننة العمل الإداري.

وقد ميز بعضهم بين خمسة مداخل جذرية للتطوير الإداري وهي :

١- **تقليص حجم العمالة الحكومية (Downsizing):** ربما كان هذا أكثر الحلول الجذرية شيوعاً في تقارير الخبراء ولكنه يمثل السهل الممتنع، فالأوضاع في معظم الدول العربية لا تسمح عادة بتخفيض حجم القوة العاملة الحكومية لأسباب سياسية واجتماعية. وربما كان أكثر الحلول قبولاً من الناحية العملية للحجم الحالي لهذه العمالة، غير أن البحث لم يتطرق بجدية في غالبية الحالات الى التدريب التحويلي لتحقيق توازناً منطقياً بين الأجهزة الحكومية من ناحية، وإدخال تغيير جوهري على أسلوب الأداء بالتركيز على التدريب التحويلي داخل نفس المؤسسة من ناحية أخرى.

٢- **إعادة الهندسة (Reengineering):** وهو مدخل جديد للتطوير الإداري خاصة في منشأة الأعمال، في الوقت الذي لا يزال استخدامه في تطوير الإدارة الحكومية محدودة للغاية، فالتنظيم الإداري لمعظم الأجهزة الحكومية في المنطقة العربية مبني على أساس وظيفي (Functional)، وليس على أساس عمليات (Processes) يضم كل منها أنشطة متكاملة، ويتطلب هذا الأسلوب الجديد ترابطاً وتنسيقاً في العلاقات الأفقية التي تربط الأدرات الوظيفية وهو أمر قد لا يكون ميسراً بالنسبة للإدارة الحكومية في المنطقة العربية .

٣- **إعادة الهيكلة (Restructuring):** وهو أكثر الحلول الجذرية شمولاً وعمقاً في التغييرات. مثال ذلك أسناد عملية التوثيق الى القطاع الخاص في شكل موثق عام (Notary public) كما هو الحال في لبنان. وذلك طبقاً للقيود الدقيقة التي تضعها الإدارة الحكومية. وقد تشمل إعادة الهيكلة التحول من تنظيم وظيفي الى أسس أخرى مبنية على فئات المستفيدين من الخدمة الحكومية، الى أسس جغرافية كما يعكسها تنظيم الحكم المحلي.

٤- **الإدارة الحكومية بأسلوب قطاع الأعمال (Enterprising Government):** وقد تضمن هذا المنهج الجديد كتاب (Reinventing Government) الذي كان من أكثر الكتب مبيعاً عام ١٩٩٢ من تأليف (D.Osborne and T.Gaebler) ويرتكز هذا المدخل على عدة عناصر مستمدة

من اقتصاديات السوق مثل المنافسة، وتحديد رسالة المنشأة والتركيز على النتائج وليس المدخلات، وتقسيم السوق قطاعياً. وغير ذلك، وهناك أمثلة كثيرة لتطبيق هذا المنهج على المستوى المحلي في الولايات المتحدة وبعض المجتمعات الغربية المتقدمة. ويعتبر هذا المدخل غير مطروق حالياً في المنطقة العربية.

٥- التمكين (Empowerment): وهو من أحدث المداخل الجذرية للتطوير الإداري وخاصة في قطاع الأعمال. ويرمي إلى إشراك العاملين في المستويات الإدارية المختلفة (وبخاصة الصفوف الأولى) في اتخاذ القرارات والتصرف بحرية في المواقف الجديدة بالإضافة إلى دورها كمسار للمعلومات من أسفل إلى أعلى، وينشأ عن هذا التطوير الجذري ما يعرف الآن بأسم المنظمة المتمكنة (Empowered Organization) ولا تزال امكانيات تطبيق هذا المدخل الجذري في الإدارة الحكومية غير مدروسة دراسة كافية وخاصة بالنسبة لأوضاعها المؤسسية في المنطقة العربية.

وعلى الرغم من تنوع المداخل الحديثة وان بعضها مكماً للبعض الآخر إلا انها ليست حلاً بديلاً يجري الاختيار من بينها.

واستناداً إلى منطق المدخل الحديث للتطوير الإداري، فإن تطبيقه يتطلب توافر عدد من المقومات الأساسية التي من أهمها :

أ - وجود نظام دقيق لتوفير المعلومات والبيانات الأساسية التي تصف هذه الأوضاع الإدارية السائدة والأطار العام الذي تمارس العملية الإدارية فيه، كذلك تصف تلك البيانات والمعلومات حجم ونوعية الأنجاز الذي تحققه الأجهزة الإدارية الحكومية مقارنة بما كمان مستهدفاً.

ب - واستناداً إلى هذا التدفق من المعلومات ينبغي توافر نظام دقيق ومتطور لتحليلها وتشخيص المشكلات الحالية للجهاز الإداري والتنبؤ بالأحداث المستقبلية والمشاكل المتوقعة، وتقدير احتمالاتها.

ج - وجود نظام دقيق لتصنيف البيانات والمعلومات وتحليلها وضمان تدفقها إلى مراكز اتخاذ القرارات في شكل صالح للاستخدام بحيث تقوم قراراتها على أسس موضوعية وصحيحة.

د - توفير أسس ومعايير للاختيار والمفاضلة من ناحية، وأسس ومعايير للتقويم والحكم على الأنجازات والنتائج من ناحية أخرى يمكن الارتكاز عليها في المفاضلة بين أساليب واجراءات التطوير الإداري البديلة وتقويم مدى كفاءتها.

الفصل الثالث

نظريات التطوير الإداري

المقدمة

ان الكشف عن الأسباب الحقيقية التي تدفع الأفراد للأقدام على سلوك أو تصرف معين أمر في غاية التعقيد والحساسية الى درجة جعل الكثير من العلماء والمفكرين وبخاصة في العلوم الطبيعية والهندسية يجزمون بعدم إمكانية التوصل الى علم دقيق في السلوك التنظيمي فالإنسان في رأيهم لا يمكن معاملته معاملة المادة الكيمياوية كما لا يمكن التحكم بالإنسان بفعالية، وهذا يلقي تحدياً كبيراً أمام أتباع مجال السلوك التنظيمي ويستلزم منهم التقيد بالمنهج العلمي الدقيق المقبول الذي يحقق بدرجة عالية مقياسي الصحة والثبات.

وهنا تبرز أهمية كل من النظريات والبحث والممارسة في فهم السلوك الأنساني في المنظمات والأجهزة الإدارية بصورة مدروسة وشاملة، فالثلاثة تتفاعل مع بعضها ويؤثر كل منها بالآخرين ويتأثر بها. كما ان كل مجال يعزز المجالين الآخرين ويتعزز بهما، والثلاثة معاً هي مفتاح نجاحه في الماضي وفي المستقبل ايضاً والشكل الآتي يوضح تفاعل العمليات الثلاث.

شكل رقم (١) يوضح تفاعل العمليات الثلاث: النظريات والأبحاث والممارسة

فالنظريات تقدم تفسيراً أو سبباً للسلوك التنظيمي. إذ تفسر كيف ولماذا يتصرف الفرد ويشعر ويفكر، كما يفعل. إذن لا غنى عن النظريات الجيدة وكما يقول (كورت لون Kurt Lewin) (ليس هناك شيء واقعيًا وعملياً مثل النظرية الجيدة). فالنظريات Theories تحدد متغيرات / عوامل هامة وتربطها معاً ، مما يساعد الباحثين على وضع الفروض (الافتراضات) المنطقية والقيام بأجراء الأبحاث المقبولة علمياً من أجل، اختبار هذه الفرضيات Hypothesis وبذا تخضع النظريات لعملية تعديل مستمرة استناداً لنتائج الأبحاث.

ومن هذا المنطق اتخذت نظريات التطوير الإداري منطلقين أو مسارين أحدهما تقليدي والآخر حديث. وبناءً عليه ستركز هذا الفصل على ثلاثة مباحث يتناول الأول منها النظريات التقليدية في التطوير الإداري ويبحث الثاني في النظريات الحديثة للتطوير الإداري، أما المبحث الثالث فقد خصص لتطبيق نظرية النظم في مجال التطوير الإداري.

المبحث الأول

النظريات التقليدية في التطوير الإداري

وتسمى أيضا بالنظريات الكلاسيكية للتطوير الإداري، ووصفها بالتقليدية أو الكلاسيكية لا يرجع لكونها ظهرت في فترة تاريخية مضت وانتهت وبذلك تكتسب صفة القدم والتخلف الزمني، ولكن الوصف يستند أساساً إلى التفكير والأفكار التي تقوم عليه هذه النظريات. ولقد اتسمت نظريات التطوير الإداري وبرامجه القديمة بعدد من السمات الأساسية والتي اتخذت اتجاهين رئيسيين هما :

أولاً : التأكيد على الجوانب الهيكلية والتنظيمية الرسمية

شاع هذا الاتجاه في دراسة الجهاز الإداري للدولة وعمليات التغيير والتطوير فيه عندما عرفت الإدارة، بأنها مجرد تنظيم وإدارة شؤون الأفراد ورقابة مالية وقانونية معينة.

أي بعبارة أخرى، ان عمليات التطوير الإداري ضمن هذا الاتجاه يمكن ان تحقق أهدافها اذا ما روعي في تخطيطها وتصميم هياكل الإدارة الحكومية معايير تنظيمية وفنية، كتحديد دائرتي السلطة والمسؤولية بطريقة متوازنة، وتطبيق مبدأ التخطيط الوظيفي في الإدارة وكفالة عنصر التنسيق بين الأقسام والتخصصات بما يحقق الارتباط والتكامل، بالإضافة إلى توفير نظام رسمي للاتصالات والأخذ بقاعدة التسلسل القيادي كضمانة للتماسك والانضباط التنظيمي، ثم تعزيز وسائل الرقابة وادواتها على مختلف العمليات داخل الجهاز الإداري.

وبناء على ما تقدم يمكن القول بان هذا الاتجاه يركز على دراسة الهيكل التنظيمي لمنظمات ومؤسسات الجهاز الإداري مع تحديد وتبيين الأقسام والاختصاصات التي تتضمنها تلك المنظمات والمؤسسات الحكومية، كما ان هذا الاتجاه يركز أيضاً على تحديد السلطات والصلاحيات ودرجة المركزية واللامركزية وقنوات الاتصال التي تعكسها الخرائط التنظيمية لمؤسسات الجهاز الإداري، واللوائح والتشريعات الإدارية التي يمكن بموجبها ممارسة تلك الصلاحيات والسلطات والاختصاصات المحددة رسمياً.

هذا وقد وجهت مجموعة من الانتقادات لهذا الاتجاه من قبل العديد من كتاب الإدارة والتطوير الإداري من بينها:

١- ان هذا الاتجاه لم يفلح في بحث وتحليل مختلف جوانب الارتباط والتفاعل الذي يحدث بين الجهاز الإداري وبين بيئته الخارجية وبالأخص الأبعاد السياسية والاجتماعية لهذه البيئة ، وهذا يعني بأن هذا الاتجاه لم يعطي الأهتمام الكافي لتأثيرات العوامل البيئية من اقتصادية واجتماعية وسياسية على فاعليته ودور الأجهزة الإدارية للدولة .

٢- إغفال العنصر البشري كأهم متغير داخل الجهاز الإداري وكونه العامل الحاسم لعمليات التطوير الإداري، فقد يكون التصميم التنظيمي للأجهزة البيروقراطية جيداً ولكن تقييد هذه الأجهزة يعود بالأساس الى سوء تخطيط وتنمية الموارد البشرية. وبالتالي عدم استثمار العنصر البشري استثماراً كفوئاً وفعالاً ووفق الأسس والمفاهيم العلمية الحديثة لعمليات الاصلاح والتطوير الإداري.

٣- التأكيد الشديد على دراسة الجهاز الإداري ومنظّماته كما تعكسها الخرائط التنظيمية واللوائح والأنظمة الرسمية مع إغفال العناصر والمتغيرات المحيطة به والتي تؤثر بشكل كبير على نتائج عمليات التطوير الإداري.

٤- التأكيد على الجوانب الهيكلية الرسمية والجوانب القانونية وبذلك تهمل الجوانب اللارسمية والجوانب السلوكية التي لا تقل أهمية عن الجوانب الأخرى. وبناء على ذلك كانت هذه البرامج والنظريات كثيراً ما تصطدم بالواقع الإداري الذي فشلت في فهم جوانبه وبالتالي الفشل الكلي أو الجزئي في عمليات التغيير والتطوير الإداري.

٥- كثرة القيود الاجرائية في تنفيذ العمل الإداري خلال انسيابه من منابعه الاساسية الى حيث يجب ان يصل الى غاياته وأهدافه ، وهذا بطبيعة الحال يفرز تأثيرات وأثار سلبية، ويخلق نقاط أختناق مستمرة تؤدي الى فشل العمل الإداري وهبوط مستوى الأداء والكفاءة الإدارية، كل ذلك بسبب كثرة اللوائح والعمليات التي تحكم وتنظم عمل ونشاط منظمات الجهاز الإداري بحجة الحفاظ على دقة العمل الإداري ونظاميته واستمراره.

ثانياً : التأكيد على تطوير الجوانب القانونية للأجهزة الإدارية

بني الأطار النظري لهذا الاتجاه على فكرة الحقوق والالتزامات المرتبطة بالعمل الإداري، والتي تستمد من الدستور بأعتبره القانون الأعلى للدولة، أو السوابق التي

تنشئها الأراء والقرارات القانونية. ولقد بدأ هذا الاتجاه في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين حيث كانت الدراسات الإدارية مرتبطة بالقانون الإداري والدستوري .

ان أهم ما يركز عليه هذا الاتجاه هو اضاء الصبغة القانونية على النشاط الإداري. فالمسؤولية القانونية والإدارية للعاملين في مختلف مستوياتهم أهم ما يؤكد عليه دعاة هذا الاتجاه، والموظف الجيد بنظرهم هو من يؤدي واجباته المنصوص عليها قانوناً ويراعي في تنفيذها القوانين واللوائح المعمول بها، مما أدى الى أهمال الجوانب الفنية والتكتيكية التي يصعب تقنينها وبالتالي تحول سلوك الإداريين وتصرفاتهم الى مجرد تطبيقات قانونية لا يمكن تجاوزها مهما كانت الأسباب.

ان الاتجاه القانوني رغم أهمية ما يتصف به من خصائص باعتباره يؤكد أهمية سيادة القانون وخدمة المصلحة العامة، الا انه يعتبر قاصر في دراسته وتحليل أنشطة وعمليات الجهاز الإداري ورسم السياسات الخاصة بتطويره وذلك للأسباب الآتية،

١- اصطبغ بطابع ستاتيكي: فهو ينظر الى الجهاز الإداري كاداة الدولة في عملياتها التنموية على انه مجرد علاقات ثابتة ومتوازية وفق المعيار أو التصور الذي تحدده رؤيته لهذه العلاقات. وهو بذلك ينفي عن الجهاز الإداري للدولة طبيعته الحيوية التي تتميز بالتفاعلات الديناميكية الدائبة في مختلف المجالات.

٢- ان هذا الاتجاه لم تمتد رؤيته الى الجانب الآخر من العملية التنموية، أن تحليل قوى التفاعل الديناميكي في النظام السياسي للدولة - والتي تؤثر في توازنه أو اختلاله ومدى انعكاس ذلك على أنشطة الجهاز الإداري وعملياته التنموية - لا يصبح مكتملاً الا بالبحث في مختلف الجوانب الفنية والتنظيمية والانسانية باعتبارها عناصر ومتغيرات يتكون منها الجهاز الإداري للدولة وتحدد نطاق ومدى وكيفية سياساته وأساليبه التطويرية وبالتالي تتضح النظرة الشاملة لدراسة تلك الجوانب ومدى التكامل بينها أمر منطقي أساسه العلم والموضوعية.

٣- ان هذا الاتجاه يجرّد العاملين بالجهاز الإداري صلاحية الأجتهد أو الخلق والأبداع في الظروف والأحوال التي لا تسعفهم القوانين والتشريعات على تنفيذ العمل الإداري كما هو مطلوب.

وتأسيساً على كل ما تقدم يمكن القول بأن النظريات والنماذج التطويرية التقليدية كانت تهتم بالجوانب الهيكلية والتنظيمية الرسمية للجهاز الإداري وتهمل الجوانب غير الرسمية، كما تهتم بالعلاقات الداخلية للجهاز الإداري وتهمل الاختلافات في طبيعة وبيئات الجهاز الإداري المتنوعة من اقتصادية واجتماعية وسياسية، وبالتالي

اعتماد العمومية والشمولية في المكان والزمان (للأنموذج) عند بناء أنموذج التطوير الإداري.

ولذلك كانت تلك النظريات قائمة على تقديرات عامة وأراء شخصية وغالباً ما تكون ارتجالية حول الأجهزة الإدارية للدولة، فلم يلاحظ على تلك النظريات والبرامج تبنيتها أسلوب المسوحات الميدانية أو الأساليب العملية الأخرى المعروفة الآن في مجال التطوير الإداري.

لذا كانت معظم التشخيصات المرضية التي خرجت بها هذه النظريات والبرامج وبالتالي معظم اجراءات التطوير التي بنيت عليها كانت هزيلة ومحدودة النجاح مما أدى بالتالي الى استبدالها بنظريات وبرامج حديثة تتلأفي معظم المحدوديات والانتقادات التي ظهرت في السابق والتي دعت الكثير من المعنيين بدراسة الإدارة العامة سواء كانوا من السياسيين أو القانونيين لإعادة النظر في معالجتهم للموضوعات الإدارية، فمن بين هؤلاء، كما يقول استاذنا الدكتور عامر الكبيسي الدكتور دلاور الذي أدرك ضرورة التمييز بين تصرفات الموظفين القانونية التي تخضع لدراسة القانون الإداري وبين تصرفاتهم الإدارية التي لا بد من معالجتها وفقاً لمنطق علم الإدارة العامة، فالدراسة الخاصة بالإدارة العامة كما يرى الدكتور دلاور على أوسع افقاً وأبعد مدى من دراسة القانون الإداري، لان نشاط الإدارة يعتمد على ناحيتين: ناحية قانونية أو فقهية وناحية سياسية أو فنية بينما تقتصر دراسة القانون الإداري على الناحية الفقهية فقط .

المبحث الثاني

النظريات الحديثة في التطوير الإداري

بعد ان تبوّت العلوم السلوكية مركزاً مرموقاً في دراسات الادارة العامة وغيرها من فروع العلوم الاجتماعية، لذا كان طبيعياً والحال هذه ان تبرز اتجاهات جديدة في دراسة وتحليل الجهاز الإداري على أساس النظرة الشاملة والمتكاملة لعناصره ومكوناته وتتلافى جوانب الخلل والقصور التي اشتملت عليها الاتجاهات التقليدية. فقد جاءت المدرسة السلوكية ووضعت اسساً جديدة في النظرة الى الجهاز الإداري ومكوناته الأساسية والمتغيرات المؤثرة في سلوك المنظمات الإدارية التي يشتملها، واعتبرت تلك المنظمات الإدارية نظاماً اجتماعية مفتوحة تقوم باتخاذ القرارات من خلال تتبع عملياتها وتحديد المؤثرات التي تتفاعل فيما بينها ومع البيئة المحيطة للوصول الى الهدف المرسوم.

ولقد جاءت الاتجاهات الحديثة للتطوير الإداري كرد فعل لتلك الاتجاهات الكلاسيكية وبمثابة دعوة لتصحيح المفاهيم والافكار التي رسمت في الازهان وأثرت على التطبيق والنتائج التطويرية المطلوبة. وعموماً يمكن القول - ودون التضحية بالدقة بان النظريات الحديثة في التطوير الإداري برزت الاتجاهات الآتية :

١- الاتجاه البيئي

يؤكد هذا الاتجاه على الأخذ بنظر الاعتبار كافة العوامل البيئية ذات العلاقة أو الاثر في الجهاز الإداري المقصود.

٢- الاتجاه السلوكي الانساني

وهذا الاتجاه يؤكد على الأخذ بنظر الاعتبار الجوانب السلوكية والانسانية المختلفة في الجهاز الإداري، بجانب النواحي الرسمية الهيكلية والقانونية.

٣- الاتجاه نحو الدراسات الميدانية

ويؤكد 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.

وبناءً على ما تقدم فقد ادخلت النظريات الحديثة للتطوير الإداري أموراً جديدة لم تتوصل اليها النظريات التقليدية من قبل وهي :

أ- الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذي تؤثر به القيم Values في سلوك منظمات الجهاز الإداري، وهو المعنى الذي افترقت اليه النظريات التقليدية. فالقيم هي من مؤثرات التطوير الإداري ومحدداته الأساسية، وبحسب الاتجاه الذي تضغط فيه هذه القيم على سلوك المنظمات الإدارية تكون هذه أقرب إلى إتخاذ قرارات معينة أكثر من غيرها، أو التجاوب مع البيئة الخارجية والانفتاح عليها لا يتحقق في ظل غياب هذه القيم.

ب- النظر الى الجهاز الإداري على انه مؤسسة اجتماعية يؤثر ويتأثر بجو البيئة الاجتماعية التي تحيط به ومن شأن ذلك ان يلقي عليه بمسؤوليات معينة ويعرض نشاطه النظر للعديد من الضغوط الاجتماعية.

وبقدر استجابته لهذه الضغوط وقدرته على التكيف Adaptation (التأقلم) (Adaptability) يكون نجاح الجهاز الإداري أو فشله في تحقيق أهدافه العامة.

ج- النظر الى المراكز والأدوار داخل منظمات الجهاز الإداري بنوع من المرونة Flexibility حيث ان هذه المرونة تعتبر شكلاً ضرورياً 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،

فالمراكز وما يرتبط بها من أدوار قد تخدم حاجة محددة في ظرف معين أو التطوير الضروري على مسؤولية هذه المراكز حتى يمكنها ان تلتقي مع أهداف التغيير والتطوير. وبدون ذلك سوف تحدث مفارقات شاذة تعوق تطوير ونمو الجهاز الإداري.

د- النظر الى عملية اتخاذ القرارات على انها تشكل إحدى الدعامات الاستراتيجية من واقع ان الجهاز الإداري يقوم على تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة والتنفيذ يتطلب بدوره إصدار القرارات على نحو مثمر لأخراج السياسات الموضوعة في الحيز النظري الى الواقع.

هـ - الأقرار بأن هناك دوافع انسانية أساسية تغذي سلوك الأفراد العاملين بالجهاز الإداري، ويحتم هذا الاعتبار دراسة هذه الاحتياجات والتطلعات النفسية لهؤلاء العاملين واشباعها على النحو الذي يشجعهم على تقديم كل مشاركة ممكنة في تحقيق أهداف الجهاز الإداري.

وعلى أساس ما تقدم من اعتبارات فإن الاتجاهات الحديثة للتطوير الإداري تهدف الى أمرين أساسيين هما :

١- تهيئة الجهاز الإداري لتحقيق أهداف جديدة (وهي أهداف خطة التنمية القومية المتمثلة ببرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية).

٢- رفع كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري بصورة عامة عن طريق معالجة أسباب التخلف الإداري.

المبحث الثالث

تطبيق نظرية النظم في مجال التطوير الإداري

كان لحركة الإدارة العلمية Scientific Management Movement وقعان متناقضان في الأوساط التجارية الصناعية، فبينما عملت أفكار تايلور Tylor وزملائه من رواد الحركة العلمية على رفع الانتاجية الاقتصادية، فقد ادت ايضا الى سلب كرامة الانسان العامل وأهمال احتياجاته وأوضاعه، فقد أصبح العامل أشبه بألة في مصنع لا يهتم الا بزيادة الأرباح الذي أدى الى الكثير من عدم الرضا Unsatisfac بين العاملين في المشاريع الاقتصادية، فتضاربت المثل الانسانية والمعايير العلمية بعضها مع بعض وكان لهذا التضارب أثره في بداية تفكير جديد يسمى بالحركة السلوكية التي يعتبر (شستر برنارد Chester Barnard) (وهربرت سايمون Herber Simon) (ورنسيس ليكرت Rensis

(Likert) (واي. و. باكي E. W. Bakke) (وماري باركر فوليت Mary Parker Follet) من أبرز روادها. وترتكز الحركة السلوكية على مفاهيم علم النفس وعلم الاجتماع وعلم الانسان لتوسيع المعرفة بسلوك الفرد، واعتمدت في تفهمها هذا على نتائج البحث العلمي بدلاً من الاعتماد على طريقة التدريب الناجح التي أهتم بها رواد الحركة العلمية. ففي عام ١٩٣٨ اصدر برنارد كتابه المعروف (وظائف المدير) واصدر سايمون كتابه (السلوك الإداري) وقد أثار هذين الكتابين عاصفة من الفكر الإداري. ونظراً لاتفاق آراء الكاتبيين فقد اصبح عمل الواحد منهما مكملاً لعمل الآخر، فكلاهما يعتبر التنظيم نظاماً اجتماعياً يقوم أساساً على عملية اتخاذ القرارات من أجل المشاركة في تحقيق الأهداف. كما انهما يعتبران التنظيم نظاماً مفتوحاً يتأثر بالبيئة المحيطة به ويؤثر فيها وان بيئة التنظيم لا تقتصر على بيئته الداخلية. فالنظام هو مجموعة من الاجزاء والخواص المترابطة فيما بينها والتي تكون في مجموعها كلاً موحداً .

أو هو : الكيان المتكامل المعقد الذي يجمع ويربط بين الأشياء والاجزاء التي تكون بمجموعها تركيباً موحداً، وبذلك تعد اسهامات نظرية النظم في التفكير التنظيمي تجديداً لأنها لم تقف عند المستوى الفكري في بناء النظرية بل تجاوزت ذلك الى مستوى تحليل المنظمات ومن ثم تقديم التقنيات (الأساليب الفنية) لمعالجة الواقع ميدانياً باعتماد إدارة النظم . وعليه فإن الأسلوب النظمي يمثل مدخلاً لحل المشاكل الإدارية والتعامل مع القضايا من خلال تشخيصها اعتماداً على معطيات هيكلية تشمل مدخلات وعمليات ومخرجات النظام في ضوء عمليات التغذية العكسية. والنظام قد يكون فرداً من الأفراد أو جماعة عمل أو قسماً إدارياً، أو المنظمة بأكملها. والشكل الآتي يصور لنا الأجزاء الرئيسية للنظام. البيئة المدخلات العمليات المخرجات التغذية العكسية شكل رقم (٢) الأجزاء الرئيسية للنظام.

شكل رقم (٢) الأجزاء الرئيسية للنظام

تعد المدخلات (Inputs) الجزء الأول لنظام المنظمة، ويشمل هذا الجزء الموارد المختلفة (الأفراد، الأموال، المواد، المعلومات، العدد) اما الجزء الثاني فهو العمليات التحويلية Transformation ويشمل التكنولوجيا والتقنية المستخدمة في تحويل المدخلات الى مخرجات Outputs وهي الجزء الثالث الذي يأخذ شكل سلعة أو خدمة اعتماداً على طبيعة وغاية المنظمة، فمثلاً تشمل مدخلات أحد الكليات العلمية

أو الانسانية : الطلاب، أعضاء الهيئة التدريسية، الأموال والبنىات والمختبرات، العدد والوزم التدريسية. اما العمليات فهي التقنيات المعتمدة لتحويل المدخلات الى مخرجات مثل المناهج الدراسية والمحاضرات والواجبات والبحوث المعدة من قبل الطلبة والتدريسين والامتحانات، وبالتالي تعمل العمليات التحويلية على تقديم المخرج النهائي وهو الطلبة ولكن بهيئة جديدة نطلق عليهم الخريجين. ولا تكتمل الحالة التنظيمية بهذا الوصف الا اذا اخذت التغذية العكسية Feed Back مدياتها. والتغذية العكسية هي كل ردود الفعل والمعلومات الايجابية والسلبية التي تتدفق بشكل أو بآخر الى المنظمة من البيئة الخارجية تجاه مكانة المنظمة ومنتوجها وارئها، وعليه فأن شكلية التغذية العكسية للكلية تبرز من قدرة الخريج في الحصول على عمل. اما بالنسبة للمنظمات الأخرى فان التغذية العكسية تأخذ شكل تقارير عن نوع السلعة أو الخدمة المنتجة أو المقدمة أو تقارير تقويم الأداء أو التقارير المالية ... الخ.

اما فيما يتعلق بتطبيق نظرية النظم في مجال التطوير الإداري فأن ذلك يمكن ان يتم عن طريق التأكيد على العناصر والعمليات الرئيسية فيها والتي تنسجم في الشكل الآتي :

افراد

بيئة الجهاز الإداري

ردود فعل البيئة المستقبلية

التغذية المستقبلية

الجهاز الاداري وعملياته

بيئة الجهاز

الإداري الكلية:

النظام السياسي
والاقتصادي وجماعات
والاجتماعي المواطنين

(التغذية العكسية)

ردود فعل البيئة حالياً

اجهزة ادارية

بيئة الجهاز الاداري

حكومية

شكل رقم (٣) العناصر والعمليات الرئيسية لتطبيق نظرية النظم في التطوير الإداري

يلاحظ من الشكل اعلاه أن عناصر النظام تتمثل في مدخلات (Inpus) تغيرات داخلية (Withinputs) ومخرجات (Outputs) وتغذية عكسية (Feed back) وبيئة (Environment) ذات علاقة.

اما أدوار وارتباطات هذه العناصر ضمن الكيان الموجود فقد أوضحناه كما يلي :
أ- البيئة تحفز الإداريين وتستلم نتائج أعمالهم.

ب- مخرجات تنقل تأثيرات البيئة إلى الإداريين.

ج- مخرجات تنقل نتائج العمل الإداري إلى البيئة.

د- عمليات داخلية تحول المدخلات إلى مخرجات.

هـ- تغذية عكسية تنقل ردود فعل البيئة بصدد مخرجات حقبة زمنية سابقة معينة كمدخلات لحقبة زمنية حالية.

ويمكن إضافة عملية أخرى قد لا تقل أهمية عن ((التغذية العكسية)) وهي ((التغذية المستقبلية)) حيث تعفي نقل ردود فعل البيئة المستقبلية عن مخرجات حقبة زمنية معينة أنية كمدخلات للحقبة الزمنية الآتية نفسها. حيث يفترض هنا بأن للقرار آثار مستقبلية محتملة على النظم المحيطة ينبغي اخذها في الحساب خلال عملية صياغته.

طبقاً لما تقدم، يمكن توضيح مفهوم التطوير الإداري في جهاز إداري حكومي بالقول بأنه : كلما كانت مخرجات النظام مجسدة لأستجابة أعلى لمدخلاته من طلبات عامة للجمهور، ضمن امكانيات مادية وبشرية وظروف بيئية معينة، كلما كان الجهاز الإداري أكثر تطوراً وهذا يعني عملياً بأن درجة تطور النظام الإداري تقاس بدرجة نجاح متغيراته الداخلية (With inputs) في التعامل مع مدخلاته ومع تأثيرات البيئة المحيطة لضمان تحقيق أكبر قدر وأعلى مستوى ممكن من المخرجات المطلوبة. أي أن ترابط وتكامل أدوار عناصر النظام الإداري المذكورة تعتبر في ضوء ما تقدم مستلزم أساسي لتحقيق أي مستوى تطويري كما سيوضح فيما يأتي.

١- المدخلات Inputs

تشمل مدخلات الجهاز الإداري الحكومي عادة طبقاً للمخطط السابق - كل من طلبات الجمهور العامة والموارد البشرية والمادية ومواقف الدعم أو المعارضة أو اللامبالاة من قبل الأفراد والأجهزة الإدارية الحكومية المعنية الأخرى.

يلاحظ ان مدخلات النظام الإداري الحكومي في الدول النامية تتسم عامة بعدد من المميزات التي يمكن ان يكون لها تأثيرات معينة على عمليات التطوير الإداري وكما يلي:

أ- في الدول النامية التي تنفرد قيادتها السياسية بتحديد أهداف أجهزتها الإدارية الحكومية. ان تحديد طبيعة وكم المدخلات من طلبات الجمهور العامة في غالبية الدول النامية هو اختصاص القيادة السياسية فيها ولذلك فأن دور الأجهزة الإدارية التنفيذية في هذا المجال يكاد يكون ملغي على المستوى الرسمي. وهذا بطبيعة الحال

يعني الغاء دور الجهاز الإداري في التحكم لدرجة ما في هذه المدخلات في ضوء مدخلاته من الموارد البشرية والمادية وفي ضوء طبيعة عناصر متغيراته الداخلية، مما قد يؤدي بالنتيجة الى فرض الحالة التخلفية على الجهاز الإداري وإعاقة

وافشال عملية تطويره، أو قد يؤدي ذلك إلى دفع النظام الإداري المعني على اتخاذ اجراءات غير رسمية للتحكم بمدخلاته من طلبات الجمهور العامة وما يترتب على ذلك من احتمالات عدم الدقة في تحقيق التناسب العملي بين المسؤوليات والامكانيات المتاحة ، ومع ذلك يمكن أن يؤدي من ناحية أخرى الى أبعاد الجهاز الإداري الحكومي عن هدفه الطبيعي الذي هو (اشباع حاجات الجمهور العامة) وهذه بالطبع حالة تخلفية إدارية تؤدي اعتيادياً الى ردود فعل سلبية (تغذية عكسية سلبية) من البيئة الى الجهاز الاداري المقصود .

ان تمادي القيادة السياسية في الانفراد بتحديد أهداف الجهاز الإداري من شأنه ان يحول دون حدوث عملية تطويرية إدارية ذاتية وبالطبع أن الأغفال المستمر لأنعكاسات البيئة من قبل الجهاز الإداري يمكن ان تؤدي بالنتيجة الى تحول الجمهور المعني الى مواقف اللامبالاة حيث يمكن ان يعيق ذلك كل مجهود تطويري حقيقي لجعل مخرجات ذلك الجهاز أكثر استجابة لطلبات الجمهور العامة.

ب - في الدول التي تتجنب قيادتها السياسية الانفراد بتحديد أهداف اجهزتها الإدارية الحكومية. اما في هذه الدول فإن الضغوط أو ما يعرف ((بثورة التطلعات)) يمكن ان تؤدي الى تجاوز المدخلات كمعلومات عن طلبات الجمهور العامة طاقة المدخلات من الامكانيات المادية والبشرية والتي تتجاوز الامكانيات المتجسدة بالمتغيرات الداخلية. وهذا يعني تخلفاً إدارياً وإجهاضاً لمحاولات التطوير الإداري في هذه الدول. وبالطبع ان الزيادات السكانية المستمرة في الدول النامية وما يترتب عليها من تزايد كم أو حجم يمكن ان يكون لها نفس آثار (ثورة التطلعات) ازاء التطوير الإداري.

وفي الحقيقة ان المدخلات المادية للأجهزة الإدارية الحكومية في غالبية الدول النامية تتسم بالمحدودية نتيجة لضعف اقتصادات وموارد هذه الدول من شأنه أن يزيد من سلبية تأثيرات كل من ثورة التطلعات والزيادات السكانية المستمرة في نفس هذه الدول على العمليات التطويرية الإدارية، وهذا بالطبع لا ينسحب على الدول النامية ذات الدخول العالية والكثافة السكانية مثل الدول النفطية ومن بينها العراق. اما المدخلات البشرية للأجهزة الحكومية فتنتم على الأغلب بزيادة الكم وذلك لأسباب عديدة مثل عدم دقة سياسات التعيين ورغبة الدول في توفير فرص عمل لأكبر قدر ممكن من مواطنيها، ومحدودية النوع، نظراً لمحدودية التقدم العلمي

والتقني في هذه الدول. وبالطبع ان زيادة كم المدخلات البشرية عما تتطلبه المخرجات يعني استحداثاً للبطالة المقنعة وابتعاداً عن مبدأ الكفاءة وبالتالي استحداثاً لحالة التخلف الإداري واجهاضاً لمحاولات التطوير الإداري.

كما ان محدودية المستويات العلمية والتقنية للمدخلات البشرية وصعوبات الحصول على المطلوب منها مقارنة بالجوانب النوعية المطلوبة في المخرجات من شأنه ان يخلق الخلل في الجهاز الإداري ومن شأنه ايضاً ان يعيق تحقيق تطوير إداري حقيقي فيه.

اضافة الى كل ما تقدم تتسم مجمل مدخلات الأجهزة الإدارية الحكومية في الدول النامية بمحدودية الرتبة وعدم انتظام التغييرات فيها انعكاساً لواقع التغييرات في النظام العام لتلك الدول، ومن شأن ذلك ان يختزل الامتداد الزمني لأي عملية تطويرية إدارية وأن يقلبها الى حالة تخلفية بعد فترة قصيرة نسبياً ما لم يعاد النظر باستمرار في حسابات العمليات التطويرية الجارية في ضوء التغييرات المتكررة وغير الرتيبة في عناصر المدخلات.

٢- المتغيرات الداخلية

تشمل متغيرات الجهاز الإداري الداخلية طبقاً للمخطط السابق، الهيكل التنظيمي الرسمي، واجراءات العمل الرسمي وخبرات وميول الأفراد العاملين واجراءات التوجيه والرقابة الرسمية داخل الجهاز الإداري نفسه. هذا ويلاحظ بأن هذه المتغيرات في الدول النامية تتميز على الأغلب بالفوارق الكبيرة نسبياً بين صيغتها المعتمدة رسمياً وصيغها العملية غير الرسمية.

ونظراً لما تعنيه زيادة الفجوة المذكورة من زيادة حالات التناقض بين الجوانب الرسمية وغير الرسمية المذكورة وزيادة تميز كل منها عن الآخر. فأن ذلك يمكن أن يؤدي الى هدر بالطاقات والامكانيات الداخلية للجهاز الإداري المقصود وبالتالي انتقاص كمي أو نوعي في المخرجات المطلوبة حيث يمكن ان يعني هذا خلق حالة تخلفية إدارية وإعاقة المجهودات التطويرية الإدارية في حالة استمرار الازدواجية المشار اليها اعلاه.

كذلك وبنفس الوقت فأن تعاضم الانشقاق بين الجوانب الرسمية وغير الرسمية من شأنه ان يجعل تحقيق التناسب المطلوب بين المتغيرات الداخلية، المذكورة من جهة وبين المدخلات من جهة أخرى. وبين المتغيرات الداخلية ايضاً وبين المخرجات المطلوبة، عملية ليست بالسهلة، أي أن مثل هذه الحالة تعني في الواقع تزايد صعوبات تحقيق عمليات تطويرية جادة وحقيقية لصعوبات الكشف والتعرف على

الجوانب غير الرسمية في الأجهزة الإدارية ولصعوبات إجراء الحسابات التطويرية اللازمة بصدده الجوانب إضافة الى الجوانب الرسمية.

إضافة إلى كل ما تقدم، تتميز المتغيرات الداخلية للجهاز الإداري في الدول النامية عامة بمحدودية بلورتها، وتماسكها، وتكاملها وهذا من شأنه ان يجعل اجراء الحسابات التطويرية الدقيقة اللازمة بصددها وبصدد العلاقات فيما بينها وبين عناصر المدخلات وعناصر المخرجات عملية ليست بالسهلة، وهذا يعني بالطبع إعاقة أمام تحقيق التطوير الإداري الجاد في الدول النامية.

ومن ناحية أخرى يمكن القول بأن محدودية بلورة وتماسك وتكامل المتغيرات الداخلية لجهاز إداري يمكن ان تكون عاملاً مساعداً لأجراء عمليات التغيير المختلفة كالإلغاء والدمج والتعديل... الخ، التي قد تتطلبها العملية التطويرية في هذه المتغيرات. ولكن وبنفس الوقت تظهر صعوبات غير قليلة في تحقيق البلورة والتماسك والتكامل المطلوبة في المتغيرات المذكورة بعد أكمال العملية التطويرية بصددها، وهذا بطبيعة الحال يهدد نتائج العملية التطويرية ذاتها بالإلغاء وبالتالي الرجوع الى الوضع التخلفي السابق.

٣- المخرجات Outputs

تتمثل مخرجات النظام الإداري طبقاً للمخطط السابق بالخدمات والسلع العامة والقواعد والنظم والتعليمات الخاصة بسلوكيات المواطنين إضافة إلى فعاليات ومعلومات تضخ في البيئة المحيطة.

هذا وتتميز المخرجات من السلع والخدمات العامة بتعاظم دورها في سد احتياجات الجمهور العامة حيث يتعذر اشباعها بواسطة القطاع الخاص المحدود الامكانيات في الدول النامية... ومن هذه الزاوية يمكن التأكيد بأن تطوير أجهزة الدولة الإدارية يمثل أهمية متزايدة في هذه الدول لضمان سد العجز الذي يظهره القطاع الخاص في اشباع حاجات الجمهور المتزايدة.

كذلك وبنفس الوقت تتسم السلع والخدمات العامة التي تنتجها أجهزة الدول النامية عادة بأنها دون مستوى الطموحات والتزايد السكاني المستمر رغم عدم قدرتهم الاستغناء عنها، وهذا ما شأنه ان يجعل أي عملية تطويرية لرفع انتاجية أجهزة الدولة السلمية والخدمية محدودة الجدوى هذا بالإضافة الى ما تقدم، تتسم مخرجات أجهزة الدول النامية عادة بوجود فوارق كبيرة نسبياً بين واقع ما ينتج من سلع

وخدمات عامة وطبيعة ما يعلن بنفس الصدد، حيث يبرز جانب المبالغة والتضخم الكمي والنوعي ربما لتغطية عجز أو فشل تلك الأجهزة واطهارها بمظهر ايجابي لتكريس وأدامة مصالحها وكياناتها. كما ان المخرجات الاعلامية بالصيغة اعلاه قد تؤدي الى تخفيف سلبية ردود فعل الجمهور ازاء واقع المخرجات السلعية والخدمية وبالتالي تساعد على تحقيق بعض ايجابيات المشاريع التطويرية الإدارية والخروج من الحلقة المفرغة الا ان الاسراف في هذا المجال ومحدودية الدقة في صياغة المخرجات الاعلامية المذكورة يمكن أن يؤدي الى الاقلال من مفعولها الايجابي المذكور بالنسبة للعملية التطويرية الإدارية.

كذلك تتسم مخرجات الأجهزة الإدارية الحكومية للدول النامية عادة بالتذبذب ومحدودية الاستمرارية والرتابة نتيجة لما سبق تشخيصه من سمات مماثلة في مدخلات هذه الأجهزة، هذا ويتوقع تعميق هذه السمات بزيادة الامتداد الزمني للمخرجات.

ان كل ذلك بطبيعة الحال من شأنه ان يولد انعكاسات غير رتيبة من جانب البيئة المعنية حيث تعود بنفس الصيغة الى الأجهزة الإدارية ذات العلاقة عن طريق ((التغذية المستقبلية)) و ((التغذية العكسية)). ان محدودية الرتابة والاستمرارية في ((التغذية العكسية)) من شأنه ان يخلق صعوبات أمام العمليات التطويرية الإدارية العلاجية في حين ان محدودية الرتابة والاستمرارية في ((التغذية المستقبلية)) من شأنه ان يخلق صعوبات أمام العمليات التطويرية الإدارية الوقائية في الدولة النامية.

٤- بيئة الجهاز الإداري

تضم بيئة الجهاز الإداري، طبقاً للمخطط السابق، أفراد وجماعات المواطنين بجانب الأجهزة الإدارية الحكومية الأخرى من ذوي العلاقة بالجهاز الإداري المذكور. هذا ويمكن الاضافة بأن النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي يعمل في ظلها الجهاز الإداري تمثل جزءاً من بيئته ايضاً ، وبكلمة اخرى تجسد البيئة المصادر المباشرة وغير المباشرة لردود الفعل السلبية أو الايجابية ازاء مخرجات الجهاز الإداري المعني، حيث تكون ردود الفعل هذه ضمن افتراضات الانموذج النظمي المذكور سابقاً ، مدخلات اضافية أو معدلة للجهاز الإداري نفسه لكي يتخذها اساساً في عمليات صياغة مخرجاته التالية. وهكذا تتكرر دورة التأثير والتأثر.

اما بالنسبة لواقع النظم الإدارية في الدول النامية، حيث تتميز بيئتها بالديناميكية غير المتوازنة، فإن ردود فعلها بالتالي (تغذيتها العكسية والمستقبلية) تتميز ايضاً بالتذبذب

والتغير غير الرتيب وغير المتوازن. وهذا من شأنه أن يفسد وبصورة متكررة حسابات العمليات التطويرية السابقة والجارية ويحد من ايجابيتها، كما ان ذلك من شأنه ان يضاعف من صعوبات اجراء العمليات التطويرية الإدارية ابتداءً ويختزل فتراتها، ويمكن القول ان الصعوبات ومحدودية الدقة المذكورة تظهر بصورة أكثر جلاءً ووضوحاً في خطة احتساب ((التغذية المستقبلية)) في العملية التطويرية الإدارية الوقائية بأعتبار ان نسب الذبذبة ومحدودية الرتابة من التغيرات تزداد بازدياد المدى الزمني للعملية التطويرية، بجانب ما تقدم فإن ردود فعل البيئة ازاء مخرجات الجهاز الإداري في الدول النامية وما تؤول اليه من عمليات ((تغذية عكسية ومستقبلية)) تتميز بأنها ولمديات مختلفة تتأثر وتتأطر بمخرجات الجهاز الإداري الاعلامية من جهة وبانفرادية القيادات العليا في الدول بتحديد الأهداف دون الأجهزة الإدارية الحكومية من جهة أخرى.

وبالطبع ان مثل هذه الحالة قد تعني في بعض المواقع تقليص وجود عمليتي (التغذية العكسية) و (التغذية المستقبلية) في واقع عمليات النظام الإداري، حيث يمكن ان يؤدي ذلك الى انحراف ذلك النظام عن واجبه الأساسي في أشباع حاجات الجمهور الحقيقية وبالتالي الانزلاق في حالة التخلف الإداري. هذا بالإضافة الى ان تقليص فاعلية عمليتي (التغذية العكسية) و (التغذية المستقبلية) بصورة مستمرة من شأنها ان تحرف اتجاه العملية التطويرية بعيداً عن الأهداف الطبيعية للجهاز الإداري الحكومي وبالتالي ابعادها عن الموضوعية، ومما كرس النتيجة الأخيرة في العمليات التطويرية الإدارية الوقائية والعلاجية في الدول النامية الانغلاق على المتغيرات الداخلية للجهاز الإداري واغفال حسابات المتغيرات الأخرى للنظام الإداري واعطاءها اهتماماً ثانوياً وسطحياً وذلك بسبب محدودية الامكانيات أو المعرفة التقنية أو الرغبة في عدم بذل مجهودات اضافية في هذا المجال.

يظهر مما تقدم بأن هناك عدد من السمات الذاتية والتأثيرات البيئية تعمل بصورة مستمرة على أبعاد الظواهر الإدارية في الدول النامية من حيث عمليات وترابطات عناصرها عن النظرة النظامية، ومن شأن ذلك ان يخلق حالات تخلفية إدارية في هذه الدول وكذلك يعيق أو يبطل المحاولات التطويرية بصورة مستمرة ومتكررة كما سبق ايضاحه. هذا بالإضافة الى ان انغلاق العملية التطويرية الإدارية في الكثير من هذه الدول على المتغيرات الداخلية للجهاز الإداري واعطاء أهتمامات جزئية في حسابات العملية المذكورة للمتغيرات الأخرى في مجمل النظام الإداري... أدى الى أبعادها عن (النظمية) وعن الواقعية. وهذا كله يمكن ان يكون سبباً لتفسير ظواهر التخلف الإداري وفشل مشاريع التطوير الإداري في كثير من الدول النامية. أما

التوصيات التي يمكن ان تقدم لغالبية الدول النامية في هذا المجال وفي ضوء ما تقدم من تحليلات واستنتاجات فكما يأتي :

- ١- توجيه مخرجات جهاز الدولة الإداري الاعلامية لضمان :
- عقانة طلبات الجمهور العامة وتخفيف غلواء ما يسمى (بثورة التطلعات) بحيث تتناسب طلبات الجمهور مع الامكانيات المتاحة للجهاز.
- تجنب تضليل أو حجب أو تقليص طلبات الجمهور العامة وبالتالي أبعاد هدف الجهاز الإداري للدولة عن حقيقة ما يريده الجمهور.
- ٢- تقليص دور القيادات في تحديد أهداف أجهزة الدولة الإدارية بطريقة تفسح المجال الكافي لهذه الأجهزة في التحكم. بمدخلاتها بالقدر للذي تسمح به امكانياتها الحالية والامكانيات المتاحة (تأكيد البعد الفني الإداري في صياغة أهداف الدولة التنموية بجانب تأكيد البعد السياسي).
- ٣- تبني سياسات تنموية واضحة المعالم وبعيدة المدى من قبل الدولة واخضاع التعديلات التي تدخل عليها لقواعد وأصول ثابتة ومحدودة على أمل إدخال درجة من الرتبة والاستمرارية في النظام العام للدولة وفي أهداف أجهزة الدولة الإدارية، وبالتالي تهيئة الجو المطلوب وأعطاء الفرصة الكافية للعملية التطويرية لأكمال وتحقيق أهدافها.
- ٤- تقليص المديات الزمنية والامتدادات الأفقية للعمليات التطويرية الادارية مرحلياً لأبعاد الآثار السلبية للتغيرات غير الرتبية لعناصر النظام الإداري الكلي.
- ٥- التأكيد على ترابط وتكامل حسابات تغييرات مختلف عناصر النظام الإداري الداخلية والخارجية ضمن العملية التطويرية الإدارية.

الفصل الرابع

استراتيجيات التخطيط للتطوير الإداري

المقدمة :

على الرغم من أن حقل الاستراتيجية (ان صح التعبير) هو تجمع اشعاع نظريات (اقتصادية واجتماعية وسياسية وتكنولوجية... الخ) الا ان ممارسته قد امتدت لتشمل جوهر العملية الإدارية بكل أشكالها وفعاليتها التنظيمية. ولذلك ، فإن عمليات التخطيط للتطوير الإداري قد شملت هي الأخرى دراسة الاستراتيجية من منظورين أحدهما منظور المخطط الجزئي والآخر منظور المخطط الشامل. ولقد نتج عن ذلك استراتيجيتين أساسيتين في هذا المجال هما استراتيجية التخطيط الجزئي و استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري. وعليه فإن نطاق بحثنا في هذا الفصل سيتركز على ثلاثة مباحث خصص الأول منها كمدخل مفاهيمي للتخطيط والتخطيط الاستراتيجي وتناول الثاني استراتيجية التخطيط الجزئي للتطوير الإداري، بينما تناول المبحث الثالث استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري

المبحث الأول

التخطيط والتخطيط الاستراتيجي : مدخل مفاهيمي

من المعروف ان التخطيط Planning هو أحد الوظائف الأساسية والحيوية للإدارة، وانه يمثل الرؤى المستقبلية Vision للعمل الإداري في أية منظمة، سواء كانت عامة أم خاصة. كبيرة أم صغيرة، صناعية أو تجارية أو خدمية. فالتخطيط هو التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له وهو عملية نظامية عقلانية تتضمن التنبؤ المدروس بالمستقبل.

وعليه فإن التخطيط هو نظرة الى المستقبل تقوم على أساس تدقيق وتحليل ظواهر الماضي وأحداث الحاضر لأجل التنبؤ بمتغيرات المستقبل بهدف برمجة نشاطات

وفعاليات ذلك المستقبل : وهذا يعني أن التخطيط عملية تنبؤ بأحتياجات المستقبل ولكنه ليس تنبؤ عشوائي وانما هو عملية تنبؤ منظمة ومدروسة ومنسقة قائمة على أسس علمية ومنهجيات ثم اختيارها واثباتت صحتها من خلال التجربة والممارسة. ولما كان التخطيط يستهدف تأمين احتياجات المستقبل وينصب على المستقبل ويستفيد من تجارب الماضي والحاضر ويخضعها الى المعاينة والتحليل لأستخلاص النتائج وتوقع أحداث المستقبل، فهو اذاً يحتاج الى جهاز ضالع في التخطيط ويمتلك المختصون العاملون فيه القدرة على التحليل والاستنباط ومقارنة الظواهر والأحداث وتحديد أبعاد المشكلات للخروج بأستنتاجات علمية وصائبة تساعد على التنبؤ بوقائع المستقبل وما سيكون عليه الحال بالنسبة للمنظمة .

وتأسيساً على ما تقدم، فإن التخطيط كما يشير بعض المختصين لا يخرج عن كونه تحديد الأهداف المستقبلية وتعيين وسائل تحقيقها في مدة زمنية معينة.

ومن خلال ذلك يمكن تحديد عناصر التخطيط بأربعة عناصر تشكل الاجابة على أربعة أسئلة :

لماذا ؟ Why ، وكيف ؟ How، ومن ؟ Who ، ومتى ؟ When .

١- لماذا نخطط ؟ وهذا السؤال يشير الى الهدف أو مجموعة الأهداف التي نسعى اليها ونخطط من أجل تحقيقها.

٢- وكيف ؟ وهذا السؤال يشير الى كيفية تحقيق هذه الأهداف، أي انه ؟ يشير الى مجموعة الوسائل والاجراءات التي يجب اتخاذها من أجل انجاز أهداف محددة.

٣- ومن ؟ وهذا السؤال يشير الى ان عملية التخطيط بأعتبارها عملية ذهنية لذلك يجب ان يقوم بها أشخاص هم من نطلق عليهم المخططين.

٤- ومتى ؟ يشير هذا السؤال الى الفترة الزمنية التي سيتم فيها وضع الخطة موضع التنفيذ حتى يمكن للأهداف ان تصبح واقع وحقيقة ملموسة.

وعليه فإن عمليات التخطيط الإداري ينبغي ان تكون هادفة إلى انشاء جهاز إداري قادر على العمل ضمن أطار العوامل البيئية المحلية المختلفة للدولة و أنتاج النوعية والكمية المطلوبة من السلع والخدمات العامة وتوزيعها وفق معايير معينة وضمن اطار الفلسفة السياسية للدولة .

اما التخطيط التنموي، فإنه بكافة أنواعه ومستوياته، يتضمن تحديد الأهداف الكلية والجزئية، وتحديد البدائل لأنجازها، وتوفير المستلزمات المالية والبشرية والمادية والتكنولوجية والتنظيمية وغيرها من المدخلات اللازمة لأنجاز الاهداف المطلوبة .
فالتخطيط للتطوير الإداري يقتضي رسم استراتيجيات للتنمية الإدارية تقوم على أساس المفهوم العلمي الواضح، ضمن اطار عام شامل لجميع عناصر ومتغيرات الجهاز الإداري للدولة ويتفاعل مع البيئة المحيطة به .

اما التخطيط الاستراتيجي، فهو عملية متابعة تنفيذ الاستراتيجية باستخدام المصادر المتاحة أي كيفية تنفيذ الاستراتيجية. ويتضمن التخطيط الاستراتيجي عدد من الأسئلة : ماذا؟ What، متى؟ When، كيف؟ How، من؟ Who

- ١- ماذا تريد المنظمة ان تنجز خلال الفترات الزمنية المختلفة (تحديد الأهداف) ؟
- ٢- متى يتم انجاز الأهداف (البرمجة) !؟
- ٣- كيف يتم انجاز الأهداف (الوسائل) !؟
- ٤- من يشارك في انجاز الأهداف (العاملين) !؟

ان التخطيط الاستراتيجي وليد لعملية (تدرجية) مكونة من أربع خطوات متكاملة تشمل صياغة وتصميم الاستراتيجية، والخطه الاستراتيجية وتنفيذها وتقييمها ومتابعتها والرقابة عليها.

ويتم اتخاذ الاجراءات التصحيحية بناء على التغذية العكسية المستمرة خلال عملية التخطيط الاستراتيجي بكافة مراحلها لضمان سير الأمور في مسارها السليم.

ومن أهم وظائف التخطيط الاستراتيجي هي التقليل من حالة عدم التأكد كعنصر من عناصر المستقبل القريب والبعيد . ان منبع عدم التأكد هو البيئة الخارجية، المحيطة بالمنظمة. وعدم التأكد هي الفجوة التي تحصل بين ما هو معروف وبين ما يجب ان يعرف لأغراض صياغة الاستراتيجية .

ويظهر عدم التأكد بوضوح وبأعلى الدرجات في المجتمعات المعقدة (Complex) وعالية في المجتمعات القلقة وغير المستقرة (Unstable) ولكن الأمر يختلف في المجتمعات الأقل تعقيدا والمستقرة ، واعتماداً على كمية المعلومات المستقاة من البيئة الخارجية لغرض صياغة مناهج عمل بديلة لمنظمة ما وهي ساعية لتحقيق أهدافها، فإن الاستراتيجية المعتمدة تخفض من حالة عدم التأكد ذلك انه لا يمكن القضاء على حالة عدم التأكد نهائياً، بل يمكن تخفيضها الى الحد المعقول.

ان إمكانية القضاء على حالة عدم التأكد بشكل نهائي يعني أنعدام الحاجة إلى الاستراتيجية، وان صياغة الاستراتيجية الملائمة تتطلب الأجابة على أربعة أسئلة أيضاً هي :

- ١- ما هي الأهداف التنظيمية ؟ أي أين ترغب المنظمة ان تكون !؟
 - ٢- أين تتجه المنظمة حالياً ؟ أي هل مستوى الأداء الحالي كاف أو مرض !؟
 - ٣- ما هي طبيعة البيئة المحيطة بالمنظمة ؟ (فهم ديناميكية البيئة ومتغيراتها مثل نقاط القوة/ الفرص والمحددات/ المشكلات،...) أي التحليل البيئي.
 - ٤- ماذا يمكن عمله من أجل انجاز الأهداف المستقبلية بصورة فعالة !؟
- ويعتبر التخطيط الاستراتيجي بمثابة الخطوة العملية التالية بعد صياغة الاستراتيجية التنظيمية من أجل ترجمة هذه الاستراتيجية في التطبيق العملي، أي أن الأهداف العامة والكبرى التي تتضمنها الاستراتيجية لابد ان تترجم إلى خطط وسياسات وتخصصات وبرامج محددة وقابلة للتطبيق والقياس والانجاز والتقييم.
- ويواجه التخطيط الاستراتيجي معوقات احتمالية مثل :

- ١- عوائق تنظيمية تتعلق بنقص المعلومات والأفراد والتكنولوجيا والمصادر. كما أن هناك عوائق مثل تعقيد الاجراءات، ضعف البناء التنظيمي، وتخلف التشريعات.
- ٢- عوائق بيئية مثل التغيرات المتسارعة والمستمرة، المنافسة، المصادر المتناقصة، التضخم، ومجموعة المشكلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ويتطلب التخطيط الاستراتيجي الفعال التغلب على المشكلات المذكورة أنفاً وغيرها كما يتطلب العناصر الآتية :

- ١- تفهم ودعم الإدارة العليا للتخطيط الاستراتيجي.
- ٢- نظام معلومات متكامل وحديث.

٣- مناخ تنظيمي ملائم يتصف بالمشاركة والانفتاح والأبداع والولاء والتفاعل الايجابي.

٤- وفرة المصادر الملائمة.

٥- متابعة ورقابة وتقييم مستمر.

المبحث الثاني

استراتيجية التخطيط الجزئي للتطوير الإداري

يقصد بالتخطيط الجزئي، هو التخطيط لبعض القطاعات الهامة من الإدارة دون بقية القطاعات ، كأن يكون تخطيطاً لقطاعي التعليم العالي والتربية، أو انها تضع الخطة الإدارية بحيث تكون مقتصرة على قطاع كقطاع التعليم، أو أنها تهتم بالتخطيط الفرعي داخل القطاعات، فتضع مثلاً، خطة للتعليم الثانوي بحيث لا يشمل القطاع التعليم بأكمله وهناك من الكتاب من يضع خطط الأعمال في ضوء هذا التقسيم والتي هي الخطط التي تضعها منشآت الأعمال لتحقيق أهداف تصبو إليها، وقد تكون هذه الخطط نابعة عن الخطط القومية ، كما هو الحال في النظام

الاشتراكي. أو ان تضع كل منشأة، أو منظمة ما يناسبها من خطط مستقلة عن غيرها من المنشآت أو المنظمات، كما هو الحال في المجتمع الرأسمالي.

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

هذا وتحقق استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري العديد من الفوائد أو المزايا وبنفس الوقت يواجه تطبيقها العديد من الصعوبات أو المعوقات.

ومن بين أهم المزايا أو الفوائد المحتملة التي يمكن ان تتحقق للدولة النامية التي تتبنى استراتيجية التخطيط الجزئي ما يلي :

- ١- سهولة تحديد الهدف المراد تحقيقه لكل من المشروع الانمائي وخطة التطوير الجزئي ذات العلاقة مقارنة بالتخطيط الشامل.
- ٢- التخطيط الجزئي أقل كلفة نسبياً من الناحية المادية والفنية من التخطيط الشامل.
- ٣- التخطيط الجزئي يحقق نتائج أوضح وبوقت أقصر نسبياً من التخطيط الشامل.
- ٤- يعتبر التخطيط الجزئي كمرحلة تجريبية لمرحلة التخطيط الشامل الأكثر تعقيداً من حيث الشمول والمتطلبات.
- ٥- يساعد التخطيط الجزئي في اعطاء العناية الكافية والخاصة (بقدر ما يتعلق الأمر بالتطوير الإداري) لكل مشروع وحسب ما تتطلبه طبيعته الخاصة.
- ٦- يساعد التخطيط الجزئي في تصحيح الاخطاء والانحرافات المحتملة بوقت أسرع وكلفة أقل مقارنة بالتخطيط الشامل.
- ٧- يساعد التخطيط الجزئي في اتخاذ ما يلزم بأي وقت بصدد مواجهة ومعالجة التغيرات غير المتوقعة والتي لها علاقة بالجهاز الإداري دون ما ارباك أو حاجة الى اجراء تعديلات معينة في اجزاء أخرى لمشاريع الدولة الانمائية.

٨- تسهم حالة التخطيط الجزئي بقلة الصعوبات المتأتية عن مقاومة التغيير مقارنة بالصعوبات المتأتية عن مقاومة التغيير في حالة خطط الشامل.

أما أهم الصعوبات والمعوقات المحتملة التي تواجه تبني الدولة النامية لاستراتيجية التخطيط الجزئي ما يأتي:

١- التخطيط الجزئي قد يؤدي الى تطوير غير متكامل ومشوش في الجهاز الإداري لأنه لا يحقق نتائج شاملة وإيجابية بالنسبة لجهاز الدولة الإداري ككل.

٢- التخطيط الجزئي قد يؤدي الى احتمال حدوث ازدواجية و تناقضات بين الجهود المختلفة للتطوير الإداري بحيث ان أحد الأقسام قد ينفى أو يحول دون تحقيق أهداف القسم الآخر، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى قد يؤدي الأمر الى احتمال أهمل علاقات أساسية وجوهرية بين التشكيلات الإدارية المتعددة وذلك نتيجة لغياب أو عدم وجود وحدة هدف وتنسيق بين خطط التطوير الجزئية العديدة.

٣- صعوبات الحصول على المعلومات الفنية والخبرة الفنية اللازمة لأعمال التخطيط ولتنفيذ الخطة الجزئية.

٤- تبني التخطيط الجزئي قد يؤدي الى اصلاحات جزئية ووقتيه في الجهاز الإداري، وقد تؤدي بالتالي الى اغفال المشاكل الإدارية الكبيرة والشاملة أو اغفال متطلبات التطوير الشاملة وهذا كله من شأنه ان يؤدي الى زيادة جسامة هذه المشاكل الإدارية على مر الزمن وبالتالي صعوبة معالجتها بعد فوات الأوان.

٥- التخطيط الجزئي لا يأخذ بنظر الاعتبار التداخلات والارتباطات بين جزئيات الجهاز الإداري للدولة ككل.

٦- التخطيط الجزئي لا يشمل جميع عناصر ومكونات الجهاز الإداري وبالتالي تتسم أنشطة وعمليات ونتائج التطوير الإداري في ظل هذا التخطيط بالخلل والقصور.

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول بأحتمال ان تكون هناك خطط جزئية للتطوير الإداري بقدر عدد المشاريع والبرامج التي تلتزم الدولة بتنفيذها بواسطة مختلف تشكيلاتها الإدارية كما ان الخطط الجزئية للتطوير الإداري تتميز بفتراتها الزمنية القصيرة والمتفرقة بالمقارنة مع حالة التخطيط الشامل ولهذا فإن النظام الإداري للدولة في ظل التخطيط الجزئي وعلى أمتداد عدد من السنين يغلب عليه ان يكون ديناميكي وسريع التغيير، ولكن التغيير المستمر هذا غير متوازن نتيجة لأنه حصيلة

لمجهودات متعددة للتطوير الإداري التي لا تتسم بالتناسق والترابط الزمني فيما بينها.

المبحث الثالث

استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري

يقصد بالتخطيط الشامل، التخطيط لجميع القطاعات في الإدارة، أي وضع خطة تنمية إدارية تمس أو تشمل كل القطاعات الإدارية وتغطي كل جوانبها الإدارية من حيث التدريب، والاستشارات، والهيكل التنظيمية الخ، وهذا ما يؤكد المخططون الإداريون وهو ان التخطيط الشامل بحكم انسجامه مع جميع القطاعات الإدارية أمر ضروري لتحقيق النمو المتوازن للجهاز الإداري في الدولة، وهذا بدوره يدعو الى ان تكون مرحلة التخطيط الجزئي مرحلة تمهيدية للتخطيط الشامل .

فالتخطيط الشامل للتطوير الإداري يعني (المجهودات الهادفة الى جعل الجهاز الإداري للدولة ككل قادراً من الوصول الى تحقيق أهداف معينة - تقديم سلع وخدمات عامة بنوعيات وكميات معينة وتوزيعها بموجب معايير معينة - على مدى فترة زمنية محددة تمتد اعتيادياً الى عدد من السنين وضمن أطار العوامل الظرفية المحلية). هذا وتحقق استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري العديد من الفوائد، وبنفس الوقت يواجه تطبيقها العديد من الصعوبات.

ومن بين أهم الفوائد أو المزايا المحتملة التي يمكن ان تحقق للدولة النامية التي تتبنى استراتيجية التخطيط الشامل ما يأتي :

١- خلق أو تكوين جهاز إداري متكامل ومتجانس ومتوازن من حيث فاعلية مختلف اجزائه بصورة مفردة وبصورة مجتمعة، وهاذف بنفس الوقت، لأن عمليات التغيير والتطوير تنصب على جميع عناصره ومكوناته ويشكل متوازن.

٢- ضمان التخطيط لأهداف خطة التنمية القومية بالنسبة للدولة التي تتبنى التخطيط القومي نظراً لكون الجهاز الإداري هو أداة الدولة في تحقيق أهدافها التنموية، بالإضافة الى تكامل وشمولية تلك الأهداف.

٣- ان تبني استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري يأخذ بنظر الاعتبار التكامل والتفاعل بين عناصر ومتغيرات الجهاز الإداري من جهة، وتفاعلها مع البيئة المحيطة وعمليات تطويرها من جهة أخرى.

٤- ان تبني استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري تأخذ بنظر الاعتبار التداخلات والترابطات بين جزئيات الجهاز الإداري للدولة وتعالج مشاكلها على هذا الأساس.

اما اهم الصعوبات المحتملة التي تواجه تبني الدولة النامية لأستراتيجية التخطيط الشامل ما يأتي:

١- صعوبة تحقيق الأهداف المحددة في الخطة الشاملة بصورة كاملة نظراً لتوسع نطاق استراتيجية التخطيط الشامل وأستمراريتها لمدة طويلة نسبياً.

٢- استراتيجية التخطيط الشامل لا تؤدي إلى نتائج واضحة وملموسة كما هو الحال بالنسبة لأستراتيجية التخطيط الجزئي، وهذا من شأنه ان يضع المخطط الإداري والأجهزة المنفذة للخطة على شفى أزمة ثقة مع الآخرين وبصورة خاصة مع مسؤولي الوحدات الإدارية في الدولة المعنية.

٣- صعوبة الحصول على البيانات والمعلومات الدقيقة بالكم والنوع المطلوب والتي تتطلبها عملية صياغة استراتيجية التخطيط الشامل وذلك بسبب سعة نطاق هذه الاستراتيجية من ناحية واستمراريتها لمدة طويلة نسبياً من ناحية أخرى.

٤- صعوبة الحصول على الكفاءات والخبرات الفنية اللازمة التي تتطلبها عملية بناء وتنفيذ استراتيجية التخطيط الشامل.

٥- صعوبة تحقيق العديد من الأهداف التي تضمنتها استراتيجية التخطيط الشامل بسبب كون هذه الأهداف غير واقعية بالنسبة للعوامل الظرفية للبلد مما قد يؤدي الى ردود فعل سلبية لدى المسؤولين في الدولة وبالتالي أهملهم لفكرة تطوير أجهزة الدولة الإدارية في مشاريعهم القادمة.

٦- الصعوبات الفنية في تحديد أهداف خطة التطوير الإداري بوضوح كافي وصعوبات تحديد علاقاتها وترابطها مع أهداف مشاريع التنمية القومية اللازم تحقيقها في الدولة المعنية.

٧- صعوبة اتخاذ ما يلزم بصدد التغييرات الطارئة التي لم يسبق ان حسب لها حساب عند صياغة استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري في الدولة المعنية.

ان الصعوبات المشار اليها اعلاه يمكن التغلب عليها من قبل الجهة المركزية المسؤولة أو المشرفة على التخطيط الإداري الشامل في الدولة المعنية وذلك من خلال ما يأتي:

- توفر القدرة على تحديد هدف واضح وموضوعي لاستراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري في تلك الدولة.
- اتساق ذلك الهدف مع الامكانيات البشرية والمادية والمالية المتاحة والتي يمكن ان تتاح في الدولة المعنية وجهازها الإداري.
- استيعاب معطيات ومحددات البيئة المحيطة بالجهاز الإداري للدولة من قبل الجهة المركزية للتخطيط في تلك الدولة.
- توفر نظام للمعلومات والاتصالات داخل الجهة المركزية للتخطيط يساعد على تهيئة البيانات والمعلومات الدقيقة اللازمة لعملية التخطيط في الدولة المعنية.
- ان تكون هناك خطة شاملة واحدة للتطوير الإداري.
- ان خطة التطوير الإداري الشاملة بحكم شمولها للجهاز الإداري للدولة ككل وبحكم كونها تغطي فترة زمنية تبلغ عادة عدد من السنين يجب ان تكون قادرة على مواجهة التغييرات المتوقعة في الطلبات العامة والتغييرات الأخرى ذات العلاقة.
- وتأسيساً على ما تقدم يمكن الاستنتاج بان النظام الإداري المؤمل تحقيقه بموجب خطة التطوير الإداري الشاملة هذه هو نظام ديناميكي وموجه ومتوازن كي يكون باستطاعته الوصول الى تحقيق الأهداف الشاملة المرجوة منه خلال الفترة الزمنية المحددة وفي ظل التقلبات المحتملة في العوامل الظرفية المحلية في الدولة المعنية.
- وبالرجوع الى تعريف كل من التخطيط الجزئي والتخطيط الشامل للتطوير الإداري، وبالرجوع الى فوائد وصعوبات كل منهما يمكن المفاضلة بين هذين النوعين من التخطيط ، ومقارنة ذلك التي تقتضيها كل مجموعة من المجموعات الثلاث الآتية من أنظمة الدول التي تصنف وفقاً لعواملها الظرفية المحلية المتمثلة بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

المجموعة الأولى : الدول ذات الأنظمة الديناميكية المتوازنة Dynamic Equilibrium . وهذه تمثل معظم مجموعة الدول المتقدمة التي يكون نظامها الإداري على درجة من الديناميكية والتوازن و التوجه في عملياته بحيث يأخذ بالحساب حالة الانتظام والاستمرارية التي تسود علاقات، مختلف العوامل الظرفية في الدولة بعضها ببعض أثناء عمليات تطويرها على مر الزمن.

المجموعة الثانية : الدول ذات الانظمة الديناميكية غير المتوازنة Dynamic Non- Equilibrium وهي تمثل مجموعة الدول النامية التي يكون نظامها الإداري على درجة من الديناميكية وقادراً على الاستجابة لمتطلبات التغييرات غير

المتناسقة وغير المتوازنة في مختلف العوامل الظرفية لأنظمة هذه الدول وعلى مر الزمن.

المجموعة الثالثة : الدول ذات الأنظمة المحافظة Static State وهذه تمثل معظم المجتمعات البدائية والتقليدية المحافظة وان المتطلبات الأساسية التي ينبغي توافرها في النظام الإداري المطلوب بناءً على طبيعة عواملها الظرفية هي القابلية على الاستمرار والمحافظة على الوضع القائم وعدم التغيير.

بناءً على ما تقدم يمكن القول بان المعالم الرئيسية للجهاز الإداري الذي تهدف إلى انشائه استراتيجية التخطيط الشامل تقارب المتطلبات الأساسية التي ينبغي توافرها في النظام الإداري لمجموعة الدول ذات الأنظمة الديناميكية المتوازنة، بعكس الحال مع المتطلبات الأساسية بالنسبة للأجهزة الإدارية لمجموعة الدول ذات الأنظمة الديناميكية غير المتوازنة ولمجموعة الدول ذات الأنظمة المحافظة.

ومن الملاحظ بأن مجموعة الدول ذات الأنظمة الديناميكية المتوازنة مؤهلة أيضاً لاتباع استراتيجية التخطيط الجزئي للتطوير الإداري سواءً بصورة منفردة أو جنباً إلى جنب مع استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري لعدم التناقض بين ذلك وبين طبيعة هذه الأنظمة.

وقد تتباين درجة التأكيد التي تعطيها الدول التي تتبع مثل هذه الأزواجية في مجال أساليب التطوير الإداري، وذلك بناءً على المفاضلة بين الفوائد والصعوبات لكل من التخطيط الجزئي والتخطيط الشامل للتطوير الإداري بناءً على ضرورات تحقيق أهداف تطويرها الاقتصادي والاجتماعي الشاملة.

اما اذا تبنت الدولة استراتيجية التخطيط الشامل للتطوير الإداري، بناءً على رغبتها في ضمان تنفيذ أهداف خطة تطويرها الاقتصادي والاجتماعي بصورة متكاملة ومتناسقة وبناءً على رغبتها في العمل نحو الأقلال من حالة عدم التناسق وعدم التوازن في عمليات أجهزتها الإدارية، فينبغي عليها العمل جاهدة من أجل تلافي أو الاقلال من الصعوبات المحتملة في أتباع مثل هذه الاستراتيجية كما ينبغي عليها التأكد من تهيئة المصادر المالية والفنية اللازمة لذلك.

اما اذا لم تتبنى الدولة مبدأ التخطيط الشامل للتطوير الاقتصادي والاجتماعي بل انتهجت مناهج ومشاريع متعددة ومتفرقة للتطوير الاقتصادي والاجتماعي وعلى فترات زمنية متقطعة فإن الفوائد وبالتالي افضلية استراتيجية التخطيط الجزئي للتطوير الإداري تكون أوضح من الحالات السابقة .

اما بالنسبة للدول ذات الانظمة المحافظة فان انظمتها الإدارية تكاد تكون في غنى عن إدخال تغييرات رئيسية فيها الا فيما يتعلق بأعادة النصاب كما كان عليه في السابق في حالة زوال أو اضمحلال جزء من هذا الجهاز مثلاً أو في حالة انخفاض مستوى الأداء عن مستواه في السابق ويمكن في مثل هذه الحالات ان تتبنى الدولة استراتيجية التخطيط الجزئي لتحقيق هذه الأهداف الجزئية انطلاقاً من ان دور هذه الاستراتيجية هو علاجي وليس وقائي، اما اذا حدثت تغييرات أساسية في العوامل الظرفية في البلد كأن تتبنى القيادات العليا مبادئ وأهداف لم يعهدها البلد المذكور من قبل وان تتوفر امكانيات مادية وفنية جديدة .. الخ، وان يزداد الناس تطلعاً الى أحداث تغييرات في الوضع الحالي سعياً وراء الأحسن .. فدور الجهاز الإداري هنا ينعكس ويكون كما هو الحال في مجموعة الدول ذات الأنظمة الديناميكية غير المتوازنة التي سبق الإشارة إليها .

الفصل الخامس

إدارة الأزمات

لاشك أن الأزمات تحدث في كل زمان ومكان، حدثت في الأزمنة القديمة، وتحدث في العصر الحديث، تقع في الدول المتقدمة، وتقع في الدول المتخلفة والنامية على حد سواء، وتحدث في القطاع العام وكذلك في القطاع الخاص، وتحدث في المنشآت الصناعية وايضا في المنشآت الخدمية. والأزمة حالة قد تحدث اليوم أو تحدث غدا أو بعد غد وهكذا. ان عالم اليوم - بفضل نظم المواصلات والاتصالات ووسائل النقل وتبادل المعلومات - يعتبر قرية صغيرة ووحدة اجتماعية متقاربة متكافئة الترابط سياسياً واقتصادياً وثقافياً وإدارياً، بحيث لم يعد هناك كيان إداري مهما قل حجمه او صغرت اجزائه وعناصره بمنأى عن الأحداث داخل هذا العالم ... وأي أزمة تحدث فيه تشكل بتأثيراتها المختلفة عوامل ضغط وجذب على جميع الكيانات الإدارية، وأن كانت تختلف بدرجة شدتها وقوتها من مكان إلى آخر.

وعلى الرغم من ان حدوث الأزمات قديم قدم التاريخ الا ان وعي متخذي القرار الإداري بأهمية إدارتها لم تتبلور بعد الا في السنوات الأخيرة، حيث كان لتسارع الأزمات وتنوعها بشكل ملحوظ واشداد التحولات الفجائية الحادة في المواقف والاتجاهات بأضطراد، وتلاشى حدود البعد الزماني والمكاني بين مواقع الأحداث وبين من يتابعوها عن كثب، وتخلي الدول عن محليتها وتوقعها، وازدياد إحساس الكيانات الإدارية بأنها جزء من عالم أكبر وأوسع من عالمها الخاص المحدود بكيانها الذاتي، كل ذلك دفع الى السطح وبشدة إحساس بعالمية الأزمة، مهما كانت محليتها، وانها أي الأزمة، تلقى اهتماماً شاملاً مهما تصاغر آثارها، او احاطت بها حواجز العزلة والتجهيل ، ولقد اصبح اليوم استخدام المنهج العلمي مع الأزمات اكثر ضرورة وأكثر حتمية ليس فقط لما يحققه من نتائج إيجابية، ولكن أيضاً لأن استخدام البديل غير العلمي له نتائج قد تكون مخيفة ومدمرة بشكل كبير.

وعليه فإن الإدارة العلمية المتقدمة للأزمات هي تعبير اصيل لعمليات التغيير والإبداع وعمليات الإصلاح والتطوير الإداري، لأن الإبداع والتطور، والارتقاء بالوسائل المادية، وما حققته الدول المتقدمة في مجالات الزراعة والصناعة والمواصلات والاتصالات .. الخ لم يحل دون نشوء الأزمات، فالإدارة العلمية للأزمات اذاً هي ضرورة حتمية ومسؤولية وطنية لمواجهة أوضاع الجمود والتحجر، ومظاهر التخلف المادي والقيمي والمواقف السلبية واللامبالاة لأن هذه الظواهر هي المناخ الخصب الذي تنشأ وتتفاعل فيه الأزمات، وان سيطرة عوامل الجهل وقلة المعرفة والخوف من اتخاذ القرارات هي أكثر البواعث والأسباب الدافعة والعاملة على وجود الأزمات. ونظراً لخطورة وأهمية موضوع الأزمات وإدارتها ومعالجتها بالفكر الإداري العلمي المتقدم، وبغية لحاق الدول النامية بركب العالم المتطور لابد من ان يتخذ القادة الإداريون في هذه الدول قراراتهم بعيداً عن

العشوائية والارتجالية وانفعالات اللحظة الجزئية مكاناً وزماناً، وذلك لردم الفجوة بين دولهم والدول المتقدمة واللاحق بها.

وعليه ستركز بحثنا في هذا المجال على ثلاثة مباحث، يخصص الأول منها لمفهوم الأزمة وإدارتها وخصائصها، ويتناول الثاني أنواع الأزمات والمراحل التي تمر بها الأزمة وإدارتها، أما المبحث الثالث فيعالج أسباب حل الأزمات والتعامل معها.

المبحث الأول

الأزمة : مفهومها ، إدارتها وخصائصها

أولاً : الأزمة في اللغة

الأزمة .. من ازم ، والأزمة هي الشدة والقحط، والمأزم الضيق، وكل طريق ضيق هو مأزم. وجاء في لسان العرب لأبن منظور، ان الأزمة تعنى ايضا الشدة والقحط ... ويتفق المنجد مع هذا التفسير، ويؤكد بأن الأزمة الشدة والضيقة (لسان العرب) (المنجد).

فأزم ، اشتد قحطه، والعصر عليه اشتد، وتأزم القوم اصابتهم أزمة تألموا الأزمة الزمان، والأزم، الامتناع عما يضر، يقولون أهمل كل دواء الأزم. الأزمة، أزم، وأزم، الشدة والضيقة، تقول أزمة اقتصادية سياسية، المأزم المضيق موضع الحرب (المنجد).

ويشير معجم (Webster) الى كلمة الأزمة (Crisis) هي من أصل لاتيني، وهي بدورها من الأصل الأغرقي (Krineir) وتعني نقطة الانتقال إلى الأحسن أو إلى الأسوء من مرض حاد (Webster Dictionary) والأزمة هي نقطة أنعطاف

(في المرض، الحياة ، التاريخ ... الخ) وقت الخطر أو الصعوبة أو القلق حول المستقبل.

والأزمة، ايضاً هي (نقطة انعطاف في مرض .. الخ) وقت الخطر العظيم، عندما يكون المستقبل محل ريبه وشك.

يبدو من أدبيات اللغة أن أصل الأزمة Crisis جاء من عالم الطب، وهو يعني في الاغريقية واللاتينية القديمة الوصول الى نقطة الانتقال في حدث مفاجيء ، ويكون مرضاً حاداً في العادة. وقد يكون هذا الانتقال إلى الأحسن أو إلى الأسوء ، وهي تعبير عن حادث مفاجئ متميز بالنسبة لحياة الانسان، وهي لحظة قطعية حاسمة . ويبدو ان عالم المسرح القصصي قد استعار هذا المفهوم في العالم الغربي لتعني قمة الحدث الدرامي، حيث تتضارب فيه العوامل المتصارعة بأعلى وتيرة. ... وفي الحضارة الصينية تعني كلمة (Weige Wet – Je) الخطر متمازج مع الفرصة، وهي بذلك جمع لكلمتين هما الخطر والفرصة، ولقد تم استعارتها من المصطلحات التكنولوجية الطبية حيث يفترض ان هناك نظاماً عضوياً يسير وفق مشروع محدد ويعرف خللاً من وقت لآخر، وهذا الخلل هو الأزمة، ويكفي ان نقوم بعملية إصلاح أو ضبط كي يعود النظام الى سيره العادي.

والأزمة بذلك تعني ان الموقف يقتصر على حالة تاهب وتغيير وخروج عن حالة الاستقرار وهي مع ذلك تتيح الفرصة على إطلاق القدرات الإبداعية الكامنة وإيجاد الحلول البناءة.

يلاحظ مما تقدم ان الأزمة هي عملية تحول، أي انها حالة غير طبيعية يمر بها الفرد أو المنظمة أو المجتمع.. وهي حالة من الإدراك لأضطراب أو ضيق أو شدة، وهي نقطة تحول قد تكون الى الأحسن أو الى الأسوء، وهي تحمل إمكانية الفرصة والخطر في آن واحد.

وهي تعبير نسبي (غير موضوعي) يأخذ معناه من إدراك الموقف أو الوضع أو الحالة، ويختلف مدلوله بين الأفراد و المنظمات والمجتمع بشكل مختلف .

ثانيا : الأزمة في أدبيات العلوم الاجتماعية

تعرف الأزمة على انها توقف الأحداث في المنظمة واضطراب العادات والاعراف مما يستلزم التغيير السريع لإعادة التوازن ولتكوين عادات جديدة أكثر ملاءمة، ويعرف (سميت Smith) الأزمة بانها الحدث الذي يعرض كل المنظمة للخطر، أو

ان يعرضها على أقل للضغط على طاقات المنظمة ومواردها وقدراتها وإدارتها العليا.

ويعرف (Billings) الأزمة التنظيمية من منظور احتمالات الخسارة أو الخطر بأنها: الموقف الذي يتضمن احتمال خسارة ذات قيمة عالية للمنظمة متزامناً مع ضرورة الاستجابة خلال وقت قصير، وهو بذلك يشخص مدركات ضغط الزمن خلال الأزمة.

ومن هنا يبرز عامل الوقت وأهميته في تحديد المدة المتاحة للاستجابة للأزمة، فكلما كان الوقت أقصر كلما قل الضغط وبالعكس كلما زاد الوقت زاد الضغط وزادت معه صعوبة اتخاذ القرار، مع زيادة احتمالية اتخاذ القرار الخاطئ.

ثالثاً : الأزمة في أدبيات السياسة

تعرف الأزمة هنا على انها حالة أو مشكلة تشكل خطراً على النظام السياسي، مما يستدعي اتخاذ قرارات لمواجهة هذه الحالة.

والأزمة هي الحالة او المشكلة التي تأخذ بتلابيب النظام السياسي وتستدعي اتخاذ قرار لمواجهة التحدي الذي تمثله. أو هي الموقف الذي يؤدي إلى استخدام القوة العسكرية في مواجهة أو التوصل الى حل بين الأطراف.

اما MaG Leland فيشير الى أن الأزمة هي الإدراك الذي يؤدي في أغلب الاحتمالات الى نشوب حرب شاملة.

رابعاً : الأزمة من الناحية الاقتصادية

الأزمة هي : اضطراب يطرأ على التوازن الاقتصادي ينشأ من اختلال التوازن بين الانتاج والاستهلاك.

خامساً : الأزمة من الناحية السايكولوجية (النفسية)

وتحدث الأزمة هنا عندما يواجه الفرد تغير في موقف حياتي يحتوي على مشكلة لا يمكن حلها بأستراتيجيات التعامل الاعتيادية اليومية بحيث يؤدي ذلك الى تمزق التوازن العاطفي للفرد. واذ لم ينجح الفرد في إعادة التوازن خلال فترة قصيرة، فإن استمرار حالة عدم التوازن هذه ستؤدي الى ما يسمى بالأزمة.

سادساً : المفهوم الدولي للأزمة

الأزمة هنا تعني، تداعي سلسلة من التفاعلات يترتب عليها نشوب موقف مفاجئ ينطوي على تهديد مباشر للقيم والمصالح الجوهرية للدولة. مثال ذلك أزمات تهدد المصالح القومية - للأمن القومي والصراعات الإقليمية والأزمات الاقتصادية الدولية كأزمة الديون والركود الاقتصادي العالمي.

سابعاً : المفهوم الإداري للأزمة

يعرف (بوت Booth) الأزمة الإدارية بانها : الوضع الذي يواجهه الفرد أو المجموعة أو المنظمة، والذي لا يستطيعون التعامل معه بأعتماد الطرق الطبيعية الروتينية، والذي يتأتى عنه ضغط ناتج عن التغيير المفاجئ. ويرى اخر ان الأزمة هي تلك الحدث السلبي الذي لا يمكن تجنبه مهما كانت درجة استعداد المنظمة، والذي يمكن أن يؤدي الى تدميرها، أو على الأقل الحاق الضرر بها. ووفقا لهذا المفهوم فإن الأزمة لا يمكن تفادي وقوعها، لأن وقوع الأزمات امر لا بد منه في حياة المنظمات المعاصرة. ويؤيد هذه الحقيقة بعض المختصين عندما يؤكدون ويشيرون الى انها (مشكلة غير متوقعة قد تؤدي الى كارثة، ان لم يتم حلها بصورة سريعة) وهذا يعني ان قيادة المنظمة لكي تواجه الأزمة عليها أن تتخذ قرارات سريعة غير روتينية لنقل المنظمة الى حالة أخرى تتجاوز فيها حالة الأزمة ، وهذا في رأي (Jones) غير كافي، لأن قيادة المنظمة تبقى مسؤولة عن استمرار توجيهها نحو النمو حتى وهي تعيش حالة الأزمة. اما اللوزي فيعرف الأزمة بانها (كل موقف أو حدث يؤدي الى احداث تغييرات إيجابية وحادة في النتائج، وهي حدث أو تراكم وتزايد لمجموعة من أحداث غير متوقع حدوثها، تؤثر في نظام المؤسسة أو جزء منه، وهي من الناحية العملية : انقطاع عن العمل كلياً أو جزئياً لمدة تطول أو تقصر لسبب معين يتبعها تأثر الكيان وتحوله) .

ويعرفها (سعيد) على انها (حدث يصعب توقعه ويترتب عليه خسائر مادية ومعنوية، مما ينجم عنه، الكثير من المشكلات،فإن حسن إدارته يتوقف على مهارات الإدارة، وكيفية مواجهة الأزمة). ويعرفها (الدهان) أنها (حالة من الإدراك لأضطراب او ضيق أو شدة، وهي نقطة تحول نحو الأحسن أو نحو الأسوء وهي بهذا تحمل إمكانية الفرصة والخطر في أن واحد).

ونلاحظ ان هذا المفهوم ينسجم مع ما جاء في القرآن الكريم ((فان مع العسر يسرا)) (الانشراح، ٥) ويعتمد كتاب الله مصطلح (العسر والفتنة) للدلالة على الأزمات التي من الممكن ان تواجه المؤمنين، وقوله تعالى ((أحسب الناس ان يتركوا ان يقولوا آمنا وهم لا يفتنون)) (العنكبوت : ٢). ويتحدث القرآن الكريم عن أزمات واجهت الرسل وأزمات واجهت الأمم. وبذلك فان هناك أزمات على مستوى الأفراد وأزمات

على مستوى المنظمات وأخرى على مستوى الدولة والمجتمع. لذا يخطيء من يقول ان الأزمات هي إحدى سمات العصر الحالي لأنها كانت و زالت سمة من سمات الحياة فهي تساهم في صناعة الرجال والقادة الإداريين وغيرهم.

وهذا (الخصيري) يعرف الأزمة بأنها (لحظة حرجة وحاسمة تتعلق بمصير الكيان الإداري الذي أصيب بها وتشكل بذلك صعوبة حادة امام متخذ القرار تجعله في حيرة بالغة. أي قرار يتخذ في ظل دائرة من عدم التأكد، وقصور المعرفة واختلاط الأسباب بالنتائج، وتداعي كل منها بشكل متلاحق، ليزيد من درجة المجهول عن تطورات ما قد يحدث مستقبلا من الأزمة، وفي الأزمة ذاتها).

ومن هنا فإنه يمكن النظر الى الازمة على انها كل وضع او حالة يحتمل ان يؤدي فيه التغيير في الأسباب تغير مفاجئ وحاد في النتائج. بمعنى آخر فإن الأزمة هي نتائج مجموعة تتابعات تراكمية تغذي كل منها الأخرى إلى أن تصل إلى حالة الانفجار، وتنفجر الأزمة.

اما مفهوم الأزمة ضمن السياق الإداري فتعني تتابع سريع للأحداث يهدد اهداف المؤسسة أو كيانها، مصحوباً بحالات عدم التأكد او هي حالة معينة تواجه متخذي القرارات الإدارية يدركون من خلالها بأن هناك خطر محقق يهدد كيان المؤسسة وأهدافها وحتى بقائها احياناً.

وعليه تعد الأزمة الإدارية بأنها تلك الحالة التي ينجم عنها موقف حرج يؤثر على سير عمليات المنشأة ويهدد بقاءها، وتشكل تلك الحالة لحظات حرجة أو عصبية تواجه متخذي القرارات، وخاصة اذا كانت مصاحبه بحالات عدم التأكد وحالات المزج بين النتائج والأسباب ، وما يزيد الأمر تعقيداً نقص المعلومات التي تحيط بتلك الأزمة تشير الى أحداث تلك الأزمة بتتابع غير منتظم.

ثامناً : مفهوم إدارة الأزمات والإدارة بالأزمات

نشأ اصطلاح (إدارة الأزمات Crisis Management) في الأصل في أحشاء الإدارة العامة بشكل جنيني، وذلك للإشارة إلى دور الدولة في مواجهة الكوارث العامة المفاجئة وظروف الطوارئ مثل الزلازل . والبراكين، والفيضانات، والأوبئة، والحرائق، والغارات الجوية والحروب الشاملة.

ولقد ازدهر مصطلح إدارة الأزمات في أحضان علم الإدارة العامة ايضاً عندما تم استخدامه للترويج بأسلوب جديد تبنته الأجهزة الحكومية والمنظمات العامة، لأنجاز مهام عاجلة أو لحل مازق طارئ ، وفي سبيل ذلك ظهرت (قوة المهام الخاصة

(Task Force War) أو الإدارة بالاستثناء أو الإدارة بالأهداف والنتائج أو إدارة المشروعات مثلاً (انشاء مطار أو بناء خزان مياه) أو فكرة غرفة العمليات (Operation center) (Room) لإدارة المشاكل الحادة المتفجرة، وهو بذلك كان بمثابة إدارة ازموية، أي فروع أو أدوات الإدارة مثله مثل الإدارة بالأهداف أو الإدارة العمالية، أو الإدارة الديمقراطية ... الخ.

ولما تبلورت معالم هذا الأسلوب ((الإدارة الازموية)) ثار التساؤل حول إمكانية تحويله الى نمط متكامل، يسمى (إدارة الأزمات) (Crisis Management) يتصل كوحدة وظيفية لمعالجة موضوعات محددة هي الأزمات والمشاكل الصعبة، وذلك بتقعيد، أي وضع القواعد والأسس النظامية (Institutionalization) له تصبح نمطاً إدارياً محدد الخصائص، له آلياته المميزة في مواجهة الأزمات المتعددة والمتعاقبة والمتزامنة.

هذا ويخلط بعض متخذي القرار الإداري عن عمد أو عن عدم معرفة بين مفهوم إدارة الأزمة وبين أساليب الإدارة بالأزمات (Management by Crisis)، بل يحاول البعض منهم جاهداً ان يتخذ من الإدارة طريقاً لتكريس الأزمة مدمراً الكيان الإداري الذي يشرف عليه، بل لقد وصل الأمر إلى تسخير القرارات الإدارية للإبقاء على مناخ صنع الأزمات، بل والمساهمة بفعالية في ازدياد الضغط المولد للأزمة واستخدام الأزمات المفتعلة كستار من الدخان لإخفاء الفشل الإداري، أو لاستمرار عمليات النهب المنظم لمقدرات الكيانات الإدارية التي يشرفون عليها.

فتعرف إدارة الأزمات Crisis Management بانها (كيفية التغلب على الأزمة بالأدوات العلمية الإدارية المختلفة، وتجنب سلبياتها والاستفادة من إيجابياتها).

وإدارة الأزمات هي : تقنية تستخدم لمواجهة الحالات الطارئة والتخطيط للتعامل مع الحالات التي لا يمكن تجنبها وإجراء التحضيرات اللازمة لها.

أو هي (منهج منطقي في التعامل مع الأزمات الحقيقية بطريقة تجعل المؤسسة تعمل بشكل منظم في كل الظروف غير الاعتيادية).

ان إدارة الأزمات ليست حلاً سريعاً فقط، وانما تتطلب التعرف على الأزمة ودراستها، ووضع الوسائل والأساليب التي تمكن المنظمة من تجنبها أو التعامل معها بأسلوب فعال في حال حدوثها، لذا فان إدارة الأزمات التزام طويل الأجل يكمل التخطيط الاستراتيجي في المنظمة، فهما يعززان وجودها لان كليهما يتعامل مع إدارة التغيير، فإدارة الأزمة تتركز على اللحظات القصيرة من حالة عدم الثبات التي تحدث أولاً قبل ان يتم الوصول الى تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

اما مفهوم الإدارة بالأزمات (Management by Crisis)، فهو يختلف عن مفهوم إدارة الأزمات حيث يقوم مفهوم الإدارة بالأزمات على افتعال الأزمات وإيجادها من العدم، كوسيلة للتغطية والتمويه على المشاكل القائمة التي تواجه الكيان الإداري. ويطلق البعض على الإدارة بالأزمات، بأنها علم صناعة الأزمة للتحكم والسيطرة على الآخرين. والأزمة المصنوعة لها مواصفات حتى تبدو حقيقية من حيث الأعداد المبكر وتهيئة المسرح الازموي وتوزيع الأدوار على قوى صنع الأزمة واختيار التوقيت المناسب لتفجيرها وإيجاد المبرر والذريعة لهذا التفجير.

وللأزمة المصنوعة إيقاع سريع ومتدفق الأحداث ومتلاحق التتابع، ومتراكم الإفرازات والنتائج. وكل منها تصب في سبيل تحقيق الهدف المراد الوصول اليه، وبدون تحقيق هذا الهدف لن يتلاشى الضغط الازموي أو يخف التأثير العنيف الصاحب لإفرازات الأزمة .

ومع ذلك فان الأزمات قد لا تحدث بصورة طبيعية فقط وانما قد تكون احيانا من فعل الانسان الذي قد يصنعها بقصد أو بدون قصد.

تاسعاً : خصائص الأزمات الإدارية ومواصفاتها

للأزمات الإدارية خصائص وصفات تتوضح من خلال الأعراض الازموية التي تعكسها على الجهاز الإداري بعناصره ومكوناته المختلفة من أفراد ومنظمات وغيرها، ولكي يعد الحدث ازموياً لا بد من توافر خصائص وصفات معينة يمكننا اجمالها بالآتي :

١- المفاجأة العنيفة والشديدة لدرجة انها تكون قادرة على شد انتباه جميع الأفراد والمنظمات والمتعاملين معها.

٢- التشابك والتداخل في عناصرها وعواملها وأسبابها، وقوى المصالح المؤيدة والمعارضة لها.

٣- يتم اتخاذ القرارات بالغالب في اجواء يسودها عدم توفر قاعدة معلومات تساعد في وضوح الرؤيا لدى متخذ القرار، مما يشكل خوفاً ورعباً من المجهول وبالتالي قد يؤدي الأمر الى انهيار الكيان الإداري الذي حدثت فيه الأزمة، وانهيار سمعة وكرامة متخذ القرار وفقده لمركزه الإداري، واشتداد جبهة المواجهة واتساعها ليشمل الصراع الازموي عناصر ذات مصالح أخرى لم تكن تجرؤ على كشف حقيقة نواياها قبل حدوث الأزمة.

- ٤- يصاحب الحدث الازموي أمراضاً سلوكية غير مستحبة كالقلق والتوتر وحالات عدم الانتباه واللامبالاة، قد تؤدي الى تخريب الموجودات والممتلكات للجهاز الإداري.
- ٥- وجود مجموعة من الضغوط المادية والنفسية والاجتماعية تشكل في مجموعها ضغط ازموي على الجهاز الإداري المعني، وقد تكون تلك الضغوط اقتصادية أو سياسية أو غيرها.
- ٦- ظهور قوى معارضة وأخرى مؤيدة وعادة ما تكون تلك القوى من أصحاب المصالح والحقوق المؤجلة، الأمر الذي يزيد من الموقف شدةً وتأزماً .
- ٧- الأزمة نقطة تحول في أحداث متعاقبة أصبحت تهدد أهدافاً رئيسية للجهاز الإداري المعني.
- ٨- تتطلب مواجهة الأزمة قرارات مصيرية لمواجهة، اذ تشكل نتائجها تغير في مستقبل الأطراف المعنية... كما يتطلب الحدث الازموي وسائل وطرق غير عادية لمواجهة حالات عدم التأكد و احياناً تستدعي قوة خارجية من قبل متخذ القرار للسيطرة على الحالة على الرغم من محدودية الوقت المتاح امامه لمعالجة الأزمة.
- ٩- كل ازمة تقريباً تحمل في طياتها مقومات نجاحها وكذلك أسباب فشلها، وهناك حقيقة يجب ان لا تغيب عن البال هي انه لا وجود البتة لأزميتين متشابهتين. وعلى الرغم من التشابهات بين أزمة وأخرى تالية لها. ورغم ما قد يبدو من ملاءمة تطبيق الحلول الشجاعة التي لجأ إليها الآخرون في مواجهة المشاكل الكبرى فليس ثمة تشابه تحت أي ظرف من الظروف بين أزمة وأخرى سابقة لها، ولا بد من حل كل أزمة بصورة مختلفة.
- ١٠- واخيراً ، الأزمة نقطة تحول ليس بالضرورة ان تتصف بأنها سيئة. أو ان جميعها شر مستطير، ولكنها قد تصبح حافزاً على التقدم والتطور والمشاركة بفعالية وعمق، على الرغم مما تحمله من درجات المخاطرة وعدم التأكد لذا نجد ان بعض المديرين يرون في الأزمات فرصاً لتعزيز أدوارهم أفراداً ومنظمات.
- ومهما يكن ، وبصرف النظر عن مصدر الأزمة، فإن جميع الأزمات تتبع في ثبات ثمان سمات محددة هي : المفاجأة، نقص المعلومات ،التدفق المتصاعد للأحداث، فقدان السيطرة، التدقيق الشديد من الخارج، عقلية الحصار، الذعر، والتركيز قصير الأمد.

عاشراً : دورة حياة الأزمة Crisis Life circle

يواجه كل شخص منا حالات تراجع و انحدار ، حيث يمكن في بعض الأيام ان نصل الى قمة النجاح ونشعر في اليوم التالي اننا نتحرك بقوة إلى مستويات عميقة من البؤس. لذلك علينا ان ننظر في كيفية حصول ذلك التراجع واسبابه وما يمكننا فعله للخروج منه. وكلما اشتدت الأزمة اقتربت من نهايتها. لذلك كان من دعاء الرسول (صلى الله عليه وسلم) ((أزمة اشتدي تفرجي)). ان ذلك يؤشر ان للأزمات دورة حياة وموت وفي هذا تماثل الأزمة النموذج البيولوجي الذي يجتازه الكائن الحي بصورة متتابعة عبر مراحل الميلاد، والنمو، والنضج، والأفول (الموت) ويمكن استخدام دورة حياة الأزمة للتكهن بالنتائج المتوقعة لكل مرحلة من مراحلها.

وعلى أية حال، فان الأزمة يمكن الا تصل الى مرحلتي النمو والنضج اذا تدخلت الإدارة في الوقت المناسب. والواقع، ان الأزمة قد لا تحدث بالمرة، فالإدارة يمكن ان تتجنب الأزمات حتى قبل ان تولد. ونحو هذا الإمكان، إجهاض الأزمة، جرياً على القياس البيولوجي وبالتالي فان النموذج الكامل لإحدى الأزمات، والمتمثل في ولادتها ونموها، وبلوغها (النضج) وأفولها يتماثل مع تلك الحالات التي تعالج بها الإدارة للأزمة الى الحد الذي شكلت فيه تهديداً فعلياً لمصالح المنظمة.

وتأسيساً على ما سبق يمكننا ان نميز فترتين إحداهما فترة الإجهاض وتضم مرحلة ما قبل الأزمة وإجهاض الأزمة، والفترة الثانية فترة الأزمة. ولا يمكن للفترة الثانية ان تبدأ من الناحية النظرية الا ان فشلت الإدارة في إجهاض الأزمة واذا ما تحقق هذا الفشل فانه يمكن تمييز أربع مراحل في دورة حياة الأزمة وهي :

- ١- مرحلة ما قبل الأزمة : وهي مرحلة تحسب ومحاولة للوقاية من وقوع الأزمة.
- ٢- مرحلة تفاقم الأزمة : وفيها تتفاقم الأزمة، خاصة اذا ما كانت البيئة الإدارية تتصف بضعف الاتصالات، وبطئ اتخاذ القرار، والتواكل واللامبالاة في العمل.
- ٣- مرحلة إدارة الأزمة : وهنا يتم بذل جهود حثيثة للتغلب على الأزمة وذلك باستخدام مختلف الأدوات العلمية وحشد كافة الجهود المادية والبشرية لتجاوز الأزمة.

٤- مرحلة ما بعد الأزمة : وهي مرحلة تقويمية لكفاءة الإدارة في مواجهة الأزمة ويمكن الاستفادة منها في تحديث خطة الطوارئ لمواجهة الأزمات، وقياس أثر الأزمة على بيئة المنظمة الداخلية، وأثرها على علاقة المنظمة بالبيئة الخارجية.

ويرى (Jauch and Glueck) ان دورة حياة الأزمة الطبيعية اي تلك التي تنتهي بتجاوز الأزمة يمكن ان تؤدي الى إعادة صياغة أهداف بديلة واستحداث

استراتيجيات لم تكن قائمة، مثلما تؤدي الي زيادة رقابة المنظمة على عملياتها وإدارة العمل بصورة أكثر كفاءة .

المبحث الثاني

أنواع الأزمات والمراحل التي تمر بها الأزمة وإدارتها

سنتناول في هذا المبحث أنواع الأزمات والمراحل التي تمر بها الأزمة واخيراً المراحل أو الخطوات التي تمر بها إدارة الأزمات، وكما يأتي:

أولاً : أنواع الأزمات Types of crisis

يرى (Booth) في مؤلفه Crisis Management Strategy ان هناك أنواع متعددة من الأزمات، مصنفة ومبوبة حسب اتجاهات الإدارة العليا واستجاباتها لها. وكما يأتي :

١- الأزمة الزاحفة :

يصاحب هذه الأزمة تهديد يتحسسه الأفراد العاملون بموقع الأزمة وغالباً ما تنجم عن عدم وجود قواسم مشتركة بين الأفراد المعنيين بالأزمة وإدارتهم، وقد تكون الإدارة غير مكترثة بالأمر، وهذا الأمر هو الذي يؤدي الى تفاقم وتعاضم الأزمة وزحفها الى أبعد من مكان حدوثها.

٢- الأزمة الروتينية Routinized crisis :

عادة ما تحدث الأزمة العادية أو الروتينية، وتكرر بشكل دوري كالأزمات الناتجة عن تعديلات القوانين أو الأنظمة، وكذلك التهديدات والخسائر الدورية التي تحدث نتيجة لتخفيضات الموازنة السنوية والتعديلات الدورية في الحكومة.

الأزمة المفاجأة Surprise crisis :

وهذا النوع تعده معظم المنظمات أزمة فعلا، والأزمة هنا تحدث بشكل مفاجئ غير محسوب يجعل المنظمة كلها في خطر، وذلك لعدم وجود خطط طوارئ لأن الحدث خارج التوقعات، وتحتاج القيادة الى وقت للاستجابة، وكلما كان وقت الاستجابة

أقصر كانت المعالجة أجدى وأقل كلفة، وغالباً ما تطبق المنظمات استراتيجية الخطر التي تعمل على إنقاذ ما يمكن إنقاذه، والغاء كافة الفعاليات الهامشية، ويتطلب الأمر تكاثف وتعاون بين القيادة وأفراد التنظيم والسماح لهم بتشكيل المجموعات وفرق العمل من الأفراد المنسجمين مع بعض لحماية المنظمة، ويؤخذ على هذه الاستراتيجية بأنها قد لا تؤدي إلى نتائج مجدية، لأنها قد تتطلب التضحية بعد كبير من العاملين، وإن فرض نوع من الحصار من خلال الأزمة على المنظمة يزيد من الصراعات الداخلية، وبالتالي قد تفشل المنظمة في تجاوز الأزمة. هذا ويمكن تصنيف الأزمات على مستوى المنظمات إلى نوعين هما :

١- أزمات خارجية : وهي تلك الأزمات التي تتعرض لها المنظمات ولا تجد أمامها مفرّاً إلا أن تدخل في صراع مع أطراف تهدف إلى الأضرار بمستقبل المنظمة، ومن أمثلتها دعوى قضائية ضد المنظمة، أو مقاطعة منتجاتها أو حملات إعلانية مضادة أو منافسة غير متوقعة بعدها الأساسي هو الإيقاع بمركز المنظمة وحصتها السوقية وكل هذه الأزمات قد تدخل المنظمة في صراع حياة أو موت.

٢- أزمات داخلية : من الممكن أن تنتقل بسرعة تأثيرات الأزمات الخارجية إلى داخل المنظمة فتعصف بكيانها، وتثير أزمات من نوع آخر لم يكن لها وجود سابق أو كانت كامنة ومسيطر عليها، ولأنشغال الإدارة بمواجهة الأزمات الخارجية يضعف سيطرتها على هذه الأزمات فينطلق لها العنان مما يجعل المنظمة بين شكاوى وتظلمات العاملين وانخفاض الرضا لديهم وبالتالي الأبطاء في تنفيذ قراراتها من جهة وانخفاض الطلب على منتجاتها وارتفاع نسبة التالف والمتضرر بل توقفات إنتاجية غير متوقعة وعجز عن تلبية احتياجات زبائنهم من جهة أخرى.

ثانياً : المراحل التي تمر بها الأزمة

على الرغم من تعدد المراحل التي تمر بها الأزمة نتيجة تطوراتها نوعياً على مدى فترة زمنية معينة، فإن هذه المراحل قد اختلفت أيضاً نتيجة لأختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين في تصنيفهم لها وهذا ما سنلاحظه في الآتي :

١- هناك من الكتاب من يقسم مراحل الحدث الإزموي إلى :

أ- مرحلة الإنذار المبكر : وهي عبارة عن مرحلة تحذيرية لاستشعار الأزمة، وتتمثل بالإشارات والارهاصات الأولى التي تنذر بحدوث أزمة، وإذا لم يتم ادراكها فإن مرحلة التأزم تأتي سريعة، وقد يكون الإنذار مباشراً يمكن ادراكه وقد يكون العكس.

ب- مرحلة التأزم : وتسمى أيضاً مرحلة الأزمة الحادة، فعندما ينتهي الإنذار تبدأ مرحلة التأزم أو كما يصفها الناس بالأزمة ويتحدثون عن وجودها وهي نقطة اللاعودة ، وقد تكون أقصر المراحل، ويصبح الوضع فيها معقداً نتيجة لوصول الأزمة الى ذروتها .

ج - مرحلة الأزمة المزمنة (الإدمان) : ويسمى أيضاً مرحلة التنظيف أو الإدمان وتتم فيها الصحوه والتعرف على اسباب الأزمة وتقدير الضرر وتحديد المسؤولية، وتحليل الذات (نقاط القوة والضعف) وتضميد الجراح، وقد تستمر الى فترة طويلة نسبياً. وفيها يتم التخطيط وتحليل ما حدث واتخاذ الاجراء المناسب و استفادة المدير الماهر منها لإدارة الأزمات في المستقبل.

د- مرحلة حل الأزمة : وهي مرحلة إدارة الأزمة ويتم فيها السيطرة على الأزمة، وحساب الطريقة المباشرة لحل الأزمة والتفكير بالطرق التي يمكن ان تسرع من هذه المرحلة فتحل الأزمة مرة واحدة، ان الوضع المثالي لهذه المرحلة ان تأتي المرحلة الأولى (مرحلة الإنذار المبكر). ولكن قد تقلت زمام الأمور من يد المدير، وتنزلق الأحداث وتصل الى مرحلة الأزمة الحادة (التأزم) أو الأزمة المزمنة. ومعنى ذلك ان تكمل الأزمة ذروتها وتصل إلى مراحلها كافة.

٢- هناك من يقول ان الحدث الأزموي يمر بالمراحل الأتية

أ- مرحلة الصدمة : وهي ذلك الموقف الذي يتكون نتيجة لغموض أمر ما يترتب عليه إرباك وشعور وعدم التصديق لما حدث.

ب - مرحلة التراجع : وهنا تبدأ بوادر الاضطراب أو الحيرة بالظهور بشكل متزايد مما يؤدي إلى ظهور حالات الإرباك والفوضى والضعف والعجز وتدني الأداء.

ج- مرحلة الاعتراف : هنا تبدأ عملية إدراك واسعة ومراجعة للأزمة والعمل على تحليلها من عدة جوانب.

د- مرحلة التأقلم : وهنا يتم استخدام استراتيجيات معينة، بالإضافة الى استخدام الموارد البشرية في المنظمة للتعامل والتخفيف من أثار الأزمة.

٣- وهناك من يصنف المراحل التي تمر بها الأزمة الى :

أ- مرحلة بؤرة الأزمة : تمثل بؤرة الأزمة مصدرها الرئيس الذاتي والخارجي، وتتشكل البؤرة من العوامل الذاتية والبيئية المحيطة أيضاً، ويتشكل البعد الازموي للبؤرة من خلال الضغوط المتتالية التي تولدها قوى الأزمة.

ب - أيجاد المناخ المحابي أو توافره : في هذه المرحلة تعمل القوى الصانعة للأزمة على أيجاد المناخ المحابي الذي يشجع على نمو واستفحال واشتداد الضغط الازموي.

ت- استخدام العوامل المساعدة : وأهم هذه العوامل، التنظيمات غير الرسمية المؤثرة في الكيان الإداري، وسياسة الأبواب المغلقة، وصنع الحواجز التي تعزل متخذ القرار الإداري بعيداً عن ما يجري فعلاً داخل الكيان الإداري. ومن خلال استخدام هذه العناصر يتم زرع بذور الأزمة وتغذيتها داخل الكيان الإداري.

ث- عدم إحساس وتغاضي عن بوادر قوى الأزمة : وفي هذه المرحلة كثيراً ما تبدو مظاهر (التعبئة) الازموية و(الحشد) الازموي ولكن يرفض متخذ القرار مجرد التنبيه إليها. بل ويكذب ما يصله بنشأتها.

ج - سيادة مظاهر التوتر والقلق : وتتمثل هذه المرحلة عندما تكون قوى الأزمة قد عبأت بالكامل كافة العوامل واصحاب المصالح داخل الكيان الإداري، واصبح الجميع ينتظر إشارة ما، أو حادثاً ما للتحرك، وخاصة بعد اشتداد حالة الاختلال، وفشل متخذ القرار في استعادة التوازن وازدياد التوتر، ووصوله الى نقطة التحول Turning Point ، وهي النقطة التي تتحول فيها قوى الأزمة من وضع الترقب Anticipating الى وضع الفعل Action.

ح - حدوث العامل المرتقب : وهي مثل القشة التي قسمت ظهر البعير، بمعنى آخر انه ليس من الضروري أن يكون هذا الحدث شديد الضخامة، أو ذا مغزى ضخم، ولكنه قد يكون من التفاهة مما قد لا يعطى أهمية خاصة وانه قد يكون سبق حدوثه عشرات المرات من قبل، دون ان يسبب أزمات، الا انه في هذه المرحلة يكون بمثابة المفجر للأزمة واندلاعها بشدة.

د- انفجار الأزمة : في هذه المرحلة تنفجر الأزمة مولدة طاقة ضخمة، ذات أبعاد مختلفة ويصعب للوهلة الأولى حصرها، أو حتى قياس حجمها، لتأثير (الصدمة) التي أحدثتها على متخذ القرار وانهيار معنوياته، وفقدانه الثقة في قدرته على مواجهة الأمور، ووقف تداعي الأحداث، ولجؤه إلى الارتجالية والعشوائية في اتخاذ القرارات.

ثالثاً : مراحل إدارة الأزمات

كما هو الحال في الأزمة فإن إدارة الأزمات تمر بمراحل معينة يمكن تلخيصها بالآتي :

- ١- مرحلة اكتشاف إشارات الإنذار : وهي مرحلة اكتشاف إشارات الخطر بوقوع الأزمة، وتظهر تلك الإشارات مبكراً ، لأنه عادة ما ترسل الأزمة قبل وقوعها بفترة طويلة سلسلة من إشارات الإنذار المبكر أو الأعراض التي تنبئ بأحتمال وقوع الأزمة، وما لم يوجه الاهتمام لهذه الإشارات فمن المحتمل جداً ان تقع الأزمة.
- ٢- مرحلة الاستعداد والوقاية : وهي مجموعة أساليب الوقاية المطلوب اتخاذها في مرحلة اكتشاف الخطر. والوقاية تشمل اكتشاف نقاط الضعف من اجل معالجتها ونقاط القوة من اجل تعزيزها. وعليه يجب أن يتوفر لدى المنظمة استعدادات واساليب كافية للوقاية من الأزمات. ويؤكد على ذلك أهمية إشارات الإنذار المبكر لأنه من الصعب ان تمنع وقوع شيء تتنبأ أو تنذر باحتمال وقوعه...ان الهدف من الوقاية يتلخص في اكتشاف نقاط الضعف في المنظمة، ومعالجتها قبل أن يستغلها الخصوم في الحاق الضرر. عندما تقع الأزمة لا يستطيع سوى عدد محدود جداً من الناس أن يتصرف بهدوء وبكفاءة دون أن يكون مدرباً على ذلك، ولهذا السبب فمن الضروري تصميم سيناريوهات مختلفة وتتابع لأحداث أزمة تتخيلها، واختيار ذلك كله حتى يصبح دور كل فرد مألوفاً لديه.
- ٣- مرحلة احتواء الأضرار والحد منها : من سوء الحظ انه من المستحيل منع الأزمات من الوقوع طالما أن الميول التدميرية تعد خاصية طبيعية لكافة النظم الحية، وعلى ذلك فإن المرحلة الثالثة في إدارة الأزمات تتلخص في أعداد وسائل تحد من الأضرار ومنعها من الانتشار لتشمل الأجزاء الأخرى التي لم تتأثر بعد في المنظمة. وتتوقف هذه المرحلة في إدارة الأزمات على طبيعة الحادث الذي وقع.
- ٤- مرحلة استعادة النشاط : تشمل هذه المرحلة أعداد وتنفيذ برامج (جاهزة ومجربة للأزمات واختبرت فعلاً) قصيرة وطويلة الأجل. وإذا لم تختبر هذه البرامج

مسبقاً فإنه من الصعب الاستجابة ووضع حلول مناسبة عندما تحدث الأزمة، وتتضمن مرحلة استعادة النشاط عدة جوانب منها : محاولة استعادة المعنويات المفقودة ، والملاحظ ان المديرين الذين يحددون مسبقاً العناصر والعمليات والأفراد الذين يعتبرون على درجة من الأهمية للقيام بالعمليات اليومية، يستطيعون إنجاز هذه المرحلة بكفاءة. وقد ترتكب المنظمات المستهدفة للأزمات خطأ جسيم بالتركيز على العمليات الداخلية يتجاهل تأثير الأزمة على الأطراف الخارجية أو تهتم بذلك في وقت واحد. وعادة ما تنتاب الجماعة التي تعمل في هذه المرحلة شيء من الحماس الزائد حيث تتكاتف الجماعة وتتماسك في مواجهة خطر محدد.

٥- مرحلة التعلم : وهي مرحلة تعلم مستمر وإعادة التقييم لتحسين ما تم إنجازه في الماضي. ان التعلم يعد أمراً حيوياً غير انه مؤلم للغاية، حيث يثير ذكريات مؤلمة خلفتها الأزمة، ان استخلاص دروس مستفادة من كارثة أو أزمة يتوقف على توافر حس مرهف لدى الانسان يجعله يقدر معاناة الغير ومتصور نفسه أو أحب الناس اليه يمرون بتجربة الغير، والتعلم لا يعني تبادل الاتهامات أو القاء اللوم على الغير وتحمله المسؤولية، أو البحث عن كبش فداء، أو ادعاء بطولات كاذبة.

ان الطريقة المثلى للتعامل مع الأزمة هي بطبيعة الحال أعداد العدة لها ، فالاستعداد الأساسي للأزمة يتيح لنا هجر عالم النظريات ويصرفنا عن محاكاة الآخرين ويحررنا من ضغوط اتخاذ القرار حينما نواجه آخر المواعيد ، ونقص المعلومات ، والتدفق المتصاعد للأحداث، ويسمح لنا تخطيط الاستعداد بدراسة موقفنا ذاته بموضوعية سلفاً وبصورة نموذجية.

وعند الأعداد لمواجهة الأزمات من المفيد أن نتذكر ان نبي الله (نوح) عليه السلام كان قد شرع في بناء سفينته قبل هطول الأمطار.

المبحث الثالث

أساليب حل الأزمات والتعامل معها

واليوم تتخذ أساليب حل الأزمات والتعامل معها نوعين من الطرق إحداها تقليدية والأخرى غير تقليدية لا يزال بعضها في مرحلة التجريب.

أولاً : الطرق التقليدية للتعامل مع الأزمات

هذا النوع من الطرق له طابع خاص يستمد من خصوصية الموقف الذي يواجهه متخذ القرار في إدارة الأزمات ... وفيما يلي عرض موجز لأهم الطرق التقليدية للتعامل مع الأزمات:

١- إنكار الأزمة

وهنا يتم تعميم إعلامي على الأزمة وإنكار حدوثها، وإظهار صلابة الموقف وإن الأحوال على أحسن ما يرام وذلك لتدمير الأزمة والسيطرة عليها، وتستخدم هذه الطريقة في ظل إدارة ديكتاتورية شديدة التسلط ، ترفض أي اعتراف بوجود خلل ما في الكيان الإداري الذي تشرف عليه ... ومن الأمثلة على استخدام طريقة الإنكار في معالجة الأزمات ما تستخدمه الدول النامية عند تعرضها لوباء أو مرض صحي معين كالملايا والكوليرا وغيرها وحتى في الحروب.

٢- كبت الأزمة

ويطلق على هذه الطريقة (تأجيل ظهور الأزمة) وهو نوع من التعامل المباشر مع الأزمة، الذي يهدف الى تدميرها ايضاً عن طريق استخدام الضعف الشديد لإخمادها وتدمير عناصرها الأولية بشكل عام. ومن أهم الأمثلة الحديثة على عملية كبت الأزمة (أحداث الصين في منتصف عام ١٩٨٩ عندما تدخلت القوات المسلحة لفض الأزمة الطلابية فكان الصدام عنيف والخسائر فادحة ولم تنته الأزمة وإنما اتخذت أبعاداً أخرى شديدة الخطورة).

٣- إخماد الأزمة

وهي طريقة بالغة العنف تقوم على الصدام العلني مع قوى التيار الازموي وتصفيتها بعنف بغض النظر عن المشاعر والقيم الانسانية، وخاصة عندما يتأزم الموقف، ويشكل خطراً بالغاً وتهديداً للكيان الإداري، وهذه الطرق (الكبت والإخماد) القائمة على العنف والقوة أصبحت لا تتناسب مع روح العصر، أصبحت عبأ حتى على مستخدميها.

٤- 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 الأول : معرفة من هم الذين أدوا الى وجود الأزمة، ومن ثم التعامل معهم بأحدى طرق التعامل المعروفة.

الجانب الثاني : تمييز الموقف وإفقاد الأزمة قوة الدفع الخاصة بها.

وعادة ما تأخذ اللجان مدة مناسبة من الزمن، وقد تشكل لهذا الهدف عدة لجان، بعضها اساسي والبعض الآخر فرعي.

٥- بخس الأزمة

وتقوم هذه الطريقة على التقليل من شأن الأزمة (التقليل من تأثيرها ونتائجها) ولكن يتعين الاعتراف بالأزمة كحدث تم فعلاً ولكنه حدث غير هام قليل الشأن سيتم التعامل معه بالأساليب المناسبة للقضاء عليه حتى يستعيد الكيان الإداري توازنه واتساقه، وأداء عناصره بشكل سليم.

٦- تنفيس الأزمة

ويطلق على هذه الطريقة أيضاً (طريقة تنفيس البركان) وينظر الى الأزمة على انها بركان على وشك الانفجار، وهنا يلجأ المدير الى تنفيس للضغوط داخل هذا البركان أو تفجيرها من الداخل وذلك للتنفيس من حالة الغليان والغضب والحيلولة دون انفجارها وما تسببه من خسائر فادحة .. فيتم تفريغ الأزمة بإيجاد مسارات متعددة أمام الضغط الازموي لتنفيس وتخفيف الضغط على الكيان الإداري.

٧- 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:

أ- مرحلة الصدام : ويطلق عليها البعض مرحلة المواجهة العنيفة الحادة مع القوى الدافعة لنشوء الأزمة، أو المتزعمة للضغط الازموي، والمولدة لروافدها ومن خلال هذا الصدام العنيف يتحدد مدى التماسك لهذه القوى، ومقدار استعداد كل منها للأستمرار في الصدام وتحمل تكلفته، ومدى تراجع بعضها أو استعداده للتراجع.

ب - مرحلة وضع البدائل : وفي هذه المرحلة يقوم مدير الأزمة بزرع مجموعة من الأهداف البديلة لكل اتجاه أو فرقة انبثقت عن الصدام، ويصبح مدير الأزمات كلاعب البليارد الماهر، عندما يقوم بأول لعبة لتفريق الكرات المتكتلة أمامه، والتي تدفع كل منها الى اتجاه متشعب ومتفرق، ومن ثم يسهل التعامل مع كل منها وإدخالها إلى الدائرة الخاصة أو المناسبة لها.

ج- مرحلة التفاوض مع أصحاب كل فرع أو بديل : وبمعنى آخر مرحلة استقطاب، وامتصاص، وابتلاع وإذابة وتكييف أصحاب كل بديل عن طريق التفاوض مع أصحاب كل اتجاه أو فرع من خلال رؤية علمية شاملة ومتكاملة مبنية على أساس إجابات واقية للأسئلة التالية :

- ماذا تريد من أصحاب هذا الفرع ؟

- ما الذي يمكن لنا تقديمه لهم للحصول على ما نريد ؟

- ما الذي يجب ممارسته من ضغوط لإجبارهم على قبول ما تعرضه عليهم وتنفيذهم لتعهداتهم مقابل الثمن الذي سيحصلون عليه منا؟

واياً ما كانت هذه الطرق التفضيلية، فقد أصبحت غير عملية وعاجزة عن التأثير في الأزمات الحديثة، وذلك نتيجة لانتشار الوعي والمعرفة وحدوث ثورة الاتصالات و انتشار العلوم، وتعدد مصادر الثقافة المحلية والعالمية، الأمر الذي أدى الى اتساع نطاق المعرفة.

٨- عزل قوى الأزمة

الأزمة لا تنشأ من ذاتها ولكن بالطبع تنشأ نتيجة وجود قوى معينة عملت على أحداث الأزمة وتصعيد الضغط الازموي حتى يأتي تأثيره في أحداث خلل أو عدم توازن في الكيان الإداري الذي حدثت فيه الأزمة، بل وتقويض دعائم بنیان هذا الكيان وجعله على حافة الانهيار لتدميره أو لأنهيائه.

ومن هنا فان مدير الأزمات يقوم برصد وتحديد القوى الصانعة للأزمة، وعزلها عن مسار الأزمة وعن مؤيديها وذلك من أجل منع انتشارها وتوسعها وبالتالي سهولة التعامل معها ومن ثم حلها أو القضاء عليها.

ثانياً : الطرق غير التقليدية للتعامل مع الأزمات

تستخدم الكيانات الإدارية مجموعة من الطرق غير التقليدية التي أصبحت أكثر من مناسبة لروح العصر، ومتوافقة مع طبيعة متغيراته . وأهم هذه الطرق :

١- طريقة فرق العمل

وهي من أكثر الطرق شيوعاً واستخداماً للتعامل مع الأزمات في عصرنا الحاضر نتيجة لتشابك وتشعب وترابط واعتمادية العلاقات والعوامل الدافعة للأزمة والمحفزة لها. ويتطلب الأمر وجود أكثر من خبير ومتخصص وفني في مجالات مختلفة حتى يتم حساب كل عامل من العوامل وتحديد التصرف المطلوب للتعامل معه، ولحل الأزمة بالشكل العلمي السليم، ومن خلال درجة مرتفعة من الدقة التي لا تترك شيئاً للصدفة، أو التي تتجاهل بعض العناصر لعدم المعرفة بها، أو لعدم خبرة متخذ القرار فيها، وعادة ما يتم تكوين فرق عمل للتعامل مع الأزمة وهذه الفرق اما ان تكون مؤقتة يتم تشكيلها من عدد من الخبراء والمختصين في مجال الأزمات

ومدربين تدريباً خاصاً للتعامل مع الأزمات، ويقوم الفريق على الفور بتشخيص الأزمة، وأعداد الخطة لحلها وتنفيذها ومتابعتها، أو تكوين فرق عمل دائمة من الكوادر المختصة والمدرّبة الذين يتم اختبارهم بدقة وعناية وتتوافر لديه قدرات خاصة واستعداد كبير للتعامل مع الأزمات التي يتعرض لها الكيان الإداري.

٢- 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 .. فيتم تنشئة احتياطي تعبوي وقائي يمكن استخدامه اذا ما حدثت هذه الازمة أو اعداد احتياطي وقائي يمثل حاجزاً اضافياً وقائياً لمواجهة أي اختراق تتعرض له المناطق الضعيفة .. وتستخدم هذه الطريقة عادة في الكيانات الإدارية الإنتاجية مثل المصانع التي تستخدم مدخلات قد يحدث فيها أزمة كأزمات نقص المواد الخام أو أزمات نقص السيولة .. الخ.

٣- طريقة المشاركة الديمقراطية للتعامل مع الأزمات

وتعد من بين أشد الطرق تأثيراً، وتستخدم عندما تتعلق الأزمة بالأفراد أو يكون محورها عنصر بشري، بحيث يصار الى المشاركة الديمقراطية بين الرئيس ومروسيه الذين يساهموا بأرائهم واقتراحاتهم لحل الأزمة، وتلاقي هذه الطريقة نجاحاً في المجتمعات الديمقراطية التي يتمتع فيها الفرد بحرية السلوك الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وفي الوقت ذاته يحظى الرئيس الإداري بحب الأفراد له واقتناعهم به. ويتعين في هذه الطريقة الإفصاح عن الأزمة، وعن مداها، وعن خطورتها، وعن الخطوات التي اتخذت في سبيل التعامل عليها او معها، وما هو مطلوب من الجميع اتخاذه من سلوك لأنجاح الخطة الموضوعة والمتفق عليها والمشارك كل منهم في اعدادها ومن ثم يسهل تحجيم الأزمة والقضاء عليها.

٤- طريقة احتواء الأزمة

وتعتمد هذه الطريقة على (محاصرة) الأزمة أو حصرها في نطاق محدود وتجميدها عند المرحلة التي وصلت إليها. وفي الوقت ذاته امتصاص الضغط المولد لها ومن ثم افقاده قوتها التدميرية، و خير مثال لهذه التطبيق على الأزمات العمالية .. ويتم الاحتواء من خلال إبداء التفاهم والإنصات الذكي لقيادات الأزمة، وتوحيد مطالبهم ورغباتهم وتحديد من يمثلهم لبدء الحوار والتفاوض وبالتالي الوصول الى حلول وسطية ترضي الطرفين.

٥- طريقة تصعيد الأزمة

وتستخدم هذه الطريقة عندما تكون الأزمات التي يواجهها متخذ القرار غير واضحة المعالم، وبصفة خاصة عندما يكون هناك تكتلاً عند مرحلة تكوين الأزمة، فيحاول المدير تصعيد الأزمة ل فك هذا التكتل وتقليل ضغط الأزمة حتى تصل الى نقطة تعارض المصالح حيث يتفكك التكتل ويتجه كل فريق الى اتجاه آخر وبالتالي ينتهي مفعول الأزمة.

٦- طريقة تفريغ الأزمة من مضمونها

وهي من انجح الطرق غير التقليدية للتعامل مع الأزمات، ولا شك أن مع كل أزمة تقوم على مضمون معين قد يكون (سياسي/ اجتماعي/ ديني/ اقتصادي/ ثقافي، إداري .. الخ) ومهمة المدير هنا محاولة تفريغ الأزمة من مضمونها وبالتالي افقادها لهويتها ومن ثم لا يستطيع أفرادها الاحتفاظ بقوة الضغط الخاصة بها.. ومن الطرق الشائعة في هذا المجال :

- التحالفات المؤقتة .

- الاعتراف الجزئي بالأزمة ثم إنكارها .

- تزعم الضغط الازموي ثم توجيهه بعيدا عن الهدف الأصلي .

٧- طريقة تقنين الأزمات

وهي من أفضل الطرق للتعامل مع الأزمات الشديدة والخطرة، وتقوم هذه الطريقة على دراسة كافة جوانب الازمة لمعرفة القوى المشكلة لتحالفات الأزمة وتحديد إطارات المصالح المتعارضة، والمنافع المحتملة التي يمكن أن يكتفي بها كل من أعضاء هذه التحالفات ومن ثم ضرب وحدة هذه التحالفات بإيجاد زعامات مفتعلة لكل اتجاه وإيجاد مكاسب لهذه الاتجاهات تتعارض مع استمرار التحالفات الازموية وهكذا تتحول الأزمة الكبرى إلى أزمات صغيرة مفتتة لا تملك الضغط العنيف التي كانت تملكه من قبل.

٨- طريقة تدمير الأزمة ذاتياً وتفجيرها من الداخل

وهذه من أصعب الطرق غير التقليدية للتعامل مع الأزمات والتي يلجأ اليها المدير أو متخذ القرار عندما يواجه أزمة مستعصية ذات ضغط عنيف يمثل خطراً يهدد الكيان الإداري. ويطلق على هذه الطريقة أحيانا (طريقة المواجهة العنيفة) وكذلك (طريقة الصدام المباشر) وغالباً ما تستخدم هذه الطريقة في حالة عدم توفر المعلومات وهنا

تكنم خطورتها، أو في حالة معرفة كاملة بها وتيقن من انه لا مفر من الصدام ..
ويتم التعامل مع هذه الأزمة على النحو الآتي :

- ضرب الأزمة بشدة من الجوانب الضعيفة لأضعاف الضغط الأزموي .

- استقطاب بعض عناصر التحريك والدفع للأزمة، وإيجاد صراع مصالح بين العناصر التي تم استقطابها والعناصر التي لا تزال متمسكة بتيار الأزمة وذلك لأحداث شرخ أو خلل في عناصر الأزمة وبالتالي تمزيقها، سواء بتجريمها وإفقادها مصداقيتها ونزاهتها، أو حتى أزالتها تماماً من تيار الأزمة ودفعها للصدام.

- تصفية العناصر القائدة والرائدة للأزمة.

- ايجاد قادة وزعماء جدد أكثر اعتدالاً وتفهماً واستعداداً لتولي قيادة صانعي الأزمة وتحويلهم تدريجياً أو فجأة وفقاً للحالة لقوى غير أزموية بل قوى إيجابية فاعلة في الكيان الإداري.

٩- طريقة الوفرة الوهمية

وهي أحد الأساليب النفسية التي يلجأ إليها متخذ القرار للتعامل مع وجود الأزمات العنيفة السريعة والمتلاحقة الأحداث، والتي تنذر بخطر عاصف مدمر للكيان الإداري الذي تحتاحه الأزمة، خاصة عامل نفسي مصاحب لها يعمل على إيجاد حالة فرع Panic شديدة تعري عوامل الأزمة وتجذب إليها قوى جديدة.

ومن الأمثلة على ذلك الأزمات التموينية التي تتصل بإحدى السلع الضرورية مثل أزمة الدقيق، أزمة السكر، أزمة القمح .. الخ أو أزمة السيولة التي يتعرض لها أحد المصارف وتخلق أزمة ثقة بين المصرف وزبائنه .. كل هذه الأزمات وأمثالها تجعل الناس يتدافعون للحصول على تلك السلعة بأي ثمن او تجعل مودعي المصرف يتدافعون عليه لسحب ودائعهم منه لأعتقادهم بقرب افلاسه .

ويلجأ متخذ القرار الى استخدام طريقة الوفرة الوهمية بخلق انطباع لدى الجماهير بأن هناك وفرة حقيقية في السلع والأموال التي يتدافعون عليها، وان لا مبرر لهذا الاندفاع والتدافع.

١٠- 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.

حيث تصبح الأزمة كالإعصار الذي لا يمكن وقفه، ولكن فقط تحويل مساره أو احتواء جانب كبير من خسائره عن طريق إزالة كل ما من شأنه ان يدمره في طريقه.

ويتم احتواء الأزمة بأستيعاب نتائجها، والرضوخ لها، والاعتراف بأسبابها ثم التغلب عليها ومعالجة إفرزاتها ونتائجها، وبالشكل الذي يقلل أضرارها الى أدنى حد ممكن .. وتصل قمة النجاح في المعالجة إلى استغلال (الحادث الأزموي) في إحكام السيطرة على الكيان الإداري وتحفيز مشاركة إفراده وزيادة انتمائهم وولائهم ، وبالشكل الذي يعظم من إنتاجهم ويرفع من إنتاجيتهم، ويؤدي الى تحسن أداء الكيان الإداري ككل.

هذا اذا كانت الأزمة التي يواجهها الكيان الإداري قد جاءت نتيجة لإعصار أو بركان أو زلزال أو حريق أو فيضان أو ما شابه ذلك ولكن كيف السبيل للتعامل اذا كانت الأزمة مع طرف آخر كأن يكون دولة أو كيان إداري اخر .. من الناحية التكتيكية هناك ثلاث خيارات يمكن لمتخذ القرار ان يستخدمها عند المواجهة مع الطرف الآخر :

١- أسلوب الخيارات الضاغطة : يمارس أحد الأطراف الضغط على الطرف الآخر من خلال :

- التشدد وعدم الإذعان.

- اتخاذ إجراءات فعلية من أجل التأثير على الطرف الآخر.

- التهديد المباشر.

٢- أسلوب الخيارات التوفيقية : يقوم أحد الأطراف بأبداء الرغبة في تخفيف الأزمة، ومحاولة إيجاد تسوية عادلة لمصلحة الأطراف المشتركة.

٣- أسلوب الخيارات التنسيقية : يقوم أحد الأطراف بممارسة كلا الأسلوبين السابقين حسب مجريات الأحداث ، أي بما في ذلك التفاوض مع استخدام القوة أو عرضها .

وفي الختام، ومن أجل إعطائنا زادا للتفكير، أود ان اقتبس من المنطق الذي تضمنه كتيب فن ((العرافة)) الصيني القديم ، الذي ظهر لأول مرة قبل أكثر من ثلاثة آلاف سنة (اذا فكر المرء ان يعيش فقط وتجاهل مخاطر الحياة فسوف يندم يوم لا ينفذ الندم) .

