



جامعة الفلوجة / كلية الإدارة والاقتصاد
قسم الإدارة العامة
المرحلة الرابعة
مادة التطوير الإداري

محاضرة التخلف الإداري

مدرس المادة: أ.م.د. ياسر لطيف

محاضرة التطوير الإداري للمرحلة الرابعة قسم الإدارة العامة

التخلف الإداري

يُعد التخلف في الكثير من دول العالم تخلفاً إدارياً في حقيقته قبل كل شيء سواء من الناحية الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو السياسية، فالإدارة الجيدة تترك انطباعات قوية في أعمال الدولة ومدى نجاحها والتقدم الذي تحرزه في مختلف الأنشطة التي تمارسها ويمكن ملاحظة ذلك بالنظر إلى الدول المتقدمة فالتطور الحاصل يرجع إلى التقدم الإداري.

إن الجهاز الإداري في الدولة شأنه شأن أي تنظيم اجتماعي آخر، لا يمكن له أن يعمل بصورة مستمرة دون أن يتبنى إيديولوجية معينة؛ تلتف حولها وبصورة تلقائية الجماهير، وتحد في نفس الوقت من استخدامه الإجباري؛ فطالما خلى الأمر من ضرورة ملحة لا تقبل المناقشة تؤسس وتبرر وجود التنظيمات الاجتماعية والأجهزة الإدارية في الدولة، فالدولة تلجأ إلى وسائل تربوية مختلفة تقنع من خلالها الأفراد والجماعات المتعاملين معها بوجود قيم ومثل ومبادئ كانت وراء نشأتها ووجودها والدولة بهيئاتها ومؤسساتها لا تخرج عن هذه القاعدة.

وبالتالي كانت فكرة المصلحة العامة هي التي تحقق وبنجاح شروط هذه الإيديولوجية؛ فهي تتصف بالعمومية للدرجة التي تجعل كل المتعاملين مع الإدارة تحت غطائها وتحتوي على مثل وقيم متنوعة ومتعددة لا تخضع لحصص، بحيث يجد فيها كل محتاج وكل ذي حاجة ما يشبع حاجته ويحقق طموحاته؛ إذ تتبلور فيها مجموع الآمال والرغبات المتباينة والمتنوعة؛ فالمصلحة العامة تأبى الظلم؛ ولذلك نجد ضمنها فكرة المساواة حيث تحضر تباين المعاملة لسبب الجنس أو الدين أو اللون أو المحسوبية فهي فكرة توأم مع العدالة والمصلحة العامة تتجاوب ومساعدة المحتاجين وتحسين أوضاعهم؛ فهي والتضامن الاجتماعي سواء؛ لأنها تحتوي على كل القيم الأخرى من نظام عام بمدلولاته الواسعة من أمن وصحة وسكينة، وتجمع أنصارها ومؤيديها تحت لواء الوحدة والاتحاد في لقمة العيش المشترك ووحدة الأرض، ومن أجل ذلك فالسلطة التي تجعل من سياستها ومن تصرفاتها غاية المصلحة العامة تجد التأييد وتحوز القبول القانع والخضوع الواعي الإداري من قبل المتعاملين معها والمحكومين بها. ففكرة المصلحة العامة لا يمكن تحجيمها، تحديدها أو حصرها في معنى معين دون آخر، فهي فضفاضة مرنة ومتميزة ومفردتها لا تقع تحت الحصر والنص على بعض صورها لا يمكن أن يكون سبباً غير جامع لباقي الصور الأخرى. ومن ثم فإن مصادر المصلحة العامة لا يمكن أن

تكون في نص رسمي، حكم قضائي، في وثيقة، ميثاق، إعلان حكومي أو غير حكومي فكل هذه المصادر هي من نتائج المصلحة العامة أو أحد إفرازاتها، ولذلك عند الحديث عن مصادر المصلحة العامة لم نقصد أن نتقدم بدراسة للقانون الطبيعي والمثل والقيم العليا ولكن أردنا التأكيد على وجود مصادر رسمية تؤكد على وجود المصلحة العامة، وضرورة التزام الإدارة بتحقيقها عند قيامها بتصرف ما.

ولتنوع معاني ومترادفات المصلحة العامة حيث أن استخدامها في حكم أو في نص معين إنما كان لظرف معين ولإشباع خاصية معينة.

ولذلك لا يمكن ذكر كل النصوص القانونية وكل الأحكام التي تتحدث عن فكرة المصلحة العامة فهي فكرة متغيرة وغير ثابتة.

وقد ساهم في تفاقم ظاهرة التسبب الإداري وإرتفاع معدلاتها ترك الموظفين لأماكن العمل أثناء ساعات الدوام الرسمي بسبب اضطرارهم للخروج إلى الأسواق لتلبية حاجاتهم الضرورية التي تلزمهم، وكذلك عدم بقاء الأفراد ذوي المراكز العليا والمهمة في مناصبهم لفترة تمكنهم من إثبات وجودهم وخبرتهم.

وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، ان كل ذلك ناتج عن أسباب عدة كسوء التنظيم الإداري وضعف الإدارة وعدم قدرتها على استثمار طاقات الموظف وقابلياته في العمل الوظيفي وعدم تفهم بعض المواقف والظروف التي يمر بها بعض الموظفين، التي تتخذ مظاهر وصور عدة كالغياب وتضخم الموارد البشرية العاملة في دوائر الدولة ومؤسساتها العامة . إن كل ذلك يقود بشكل لا مرأى منه إلى ضعف إنتاجية الموظف والإدارة على حد سواء مخلفة آثارا اقتصادية واجتماعية وادارية واضحة في العمل الوظيفي. كما اتضح لنا موقف تشريعات الخدمة المدنية العراقية والمقارنة من معالجتها لحالة التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمية من خلال تأكيدها على ضرورات التزام الموظف بمواعيد العمل الرسمي والعوامل المؤثرة في التزامه بإدارة وقت العمل الرسمي . وعلى الرغم من تضخم عدد العاملين في ادارات الدول النامية وحتمية الاعتماد على الجهاز الإداري في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فإن قصور وضعف امكانيات هذا الجهاز التقنية والبشرية تقف حائلا دون قدرته على النهوض بكفاءة بالمهام المنوطة به.

من أسباب التسبب أيضاً تضخم الجهاز الإداري فتزايد أعداد العاملين في القطاع العام ظاهرة عالمية حيث يلاحظ أن الدوائر الرسمية تستقطب الكفاءات البشرية مما يؤدي إلى اتساع نطاق تدخلها في مجالات الحياة العامة ومن ثم زيادة الخدمات المطلوبة منها كماً وكيفاً مما يوجب

على الإدارة العامة أن تتحمل عبء التنمية الشاملة وقد يترتب على ذلك تضخم الجهاز الإداري شيئاً فشيئاً.

كذلك يعد انخفاض إنتاجية الموظف والإدارة سبباً من أسباب التسيب الإداري ونتيجة من نتائجه، وهذا راجع إلى إهمال بعض الجهات في تنمية الموارد البشرية وضعف البرامج التدريبية لديها أو انعدامها فالموظف غير المدرب والمؤهل لا يستطيع أن يقوم بواجبات وظيفته كما ينبغي وبالتالي يصبح عاملاً من عوامل التسيب الإداري.

كما إن من نتائج التسيب هبوط مستوى الأداء الإداري وينصرف أيضاً إلى برامج التدريب التي يتم تنظيمها وتنفيذها بدون تخطيط ودراسة وتفقد أي أهمية لها في رفع مستوى الأداء. أيضاً قد تعترض عمل الإدارة مشاكل إدارية كعدم وجود قواعد إدارية تكفل حُسن سير العمل الإداري بانتظام واضطراب وتطبيق الإدارة بأفضل الأساليب وانعدام الرقابة والمتابعة لسير العمل أثناء ممارسة الإدارة بقصد التأكد من حسن الأداء وجودته، الحوافز والمكافآت المعنوية منها والمادية كلها مشاكل من شأنها أن تؤدي إلى انتشار ظاهرة التسيب في كثير من جوانب أعمال الإدارة الأمر الذي يقلل من كفاءة الأداء كما يؤدي إلى عدم تطور الإدارة نحو الأفضل.

هناك العديد من الآثار التي تنتج عن قصور الإدارة في القيام بواجباتها المنوطة بها لعل أهمها ارتفاع تكاليف الخدمات وإرهاق الموازنة العامة بمبالغ طائلة دون الحصول على ما يقابلها من خدمات وأنتاج، تكلفة الخدمات نتيجة الرواتب الكثيرة التي تدفعها الموازنة العامة للموظفين ، إذ يمكن الاكتفاء ببعضهم للقيام بالخدمات المطلوبة.

وكذلك الإسراف في هدر الأدوات المكتبية والاستهلاك غير العادي للأصول المختلفة كالسيارات والآت الطباعة والتصوير وقطع الأثاث وغيرها، وبالمثل أيضاً، إهدار الزمن الذي يحدث نتيجة تردد المواطن على مكتب الموظف مرات ومرات للحصول على الخدمة المطلوبة، أو بقاءه ينتظر الساعات الطوال لحين مقابلة الموظف وفي كل هذه الحالات يكون هناك زمن هام قد ضاع هدرًا، وعدم القدرة على تخطيط وتنفيذ خطط الدائرة في الحدود المرسومة لها من حيث التكاليف والزمن، فكثيراً ما تتعثر خطط القطاع العام لأسباب فنية ترجع إلى الإدارة، وأخيراً يظهر تأثير التسيب الإداري بشكل واضح في مجال النشاط الاقتصادي والإنتاجي والخدمي، ففي ظل هذا التسيب تصدر التراخيص للأفراد بطرق ملتوية وغير قانونية ولا يراعى في إصدارها الضوابط القانونية التي وضعت لتحقيق النمو والتقدم، وبمرور الزمن يعاني قطاع الخدمات من الفوضى والارتباك في جانب والتدخل في جانب آخر، وزيادة

النشاطات الطفيلية المدرة للأرباح بدون أي إضافة للقيمة الحقيقية للثروة بالبلاد وهذا لا يخدم قضية محاولة الخروج من دائرة التخلف التي يجب أن تحشد في سبيلها كل الجهود والامكانيات التسبب هو السلوك المنحرف في أداء الالتزامات والواجبات تجاه الإدارة والمجتمع مما ينجم عنه عدم قدرة الأجهزة الإدارية في تنفيذ السياسة العامة للدولة والمتعلقة بتأمين الخدمات الأساسية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

والحقيقة أن غالبية أنظمة الوظائف العامة في عالمنا المعاصر تفرض على الموظفين واجبات، ويبدو أن الموظفين في إدارات الدول النامية يتراخون بشكل أو بآخر في تنفيذ هذه الواجبات عن قصد أو غير قصد، ومن أهم هذه السلوكيات المخالفة: عدم التزام الموظف بتكريس نفسه للعمل الوظيفي، وعدم التزام الموظف باحترام الشرعية القانونية والطاعة التسلسلية، وعدم التزام الموظف بالنزاهة والتجرد والاستقامة، عدم التزام الموظف بالمحافظة على كرامة الوظيفة والاسرار التي يطلع عليها بحكم عمله.

أضف إلى ذلك المشاكل التنظيمية المتعلقة بتحديد الاختصاصات وتوزيع المسؤوليات والمهام تنفيذاً للأهداف المرسومة ومنها عدم وجود خطة منظمة يمكن من خلالها تنفيذ العديد من البرامج الهادفة للإدارة، والتعارض بين ممارسة الإدارة والعمل الأساسي للموظف، أو المنتج مما يؤثر أحياناً على كفاءة الأداء بسبب عدم التنسيق، وزيادة ضغوط العمل كلها عوامل تسهم في ظهور التسبب الإداري وتفاقمه.

وقد تعترض العمل الإداري بعض المشاكل القانونية تؤدي إلى التسبب الإداري كعدم وجود تنظيم قانوني في شكل قواعد عامة لممارسة الإدارة، وعدم التنسيق بين الإدارة وقوانين الخدمة، كما إنَّ هناك الكثير من قواعد قانون الخدمة المنظمة للوظيفة العامة التي لا تتسجم مع الواقع الحديث كما هو الحال في ترتيب الوظائف وتقارير الكفاءة وعدم وجود حوافز مادية، أو معنوية للعمل الإداري، وضعف الجزاء التأديبي، وكذلك الجهل بالقانون وعدم معرفة آليات تطبيقه ومحاولة التهرب من المسؤولية بإلقائها على عاتق الغير.

إضافة لما سبق يعد التخلف مشكلة من المشكلات المتجذرة تاريخياً وعلى الأمد البعيد وعلى مر التاريخ الإنساني يعتبر التخلف ظاهرة تاريخية قائمة منذ القدم وأيضاً ظاهرة عالمية إذ احتلت ظاهرة التخلف مكانة هامة منذ الحرب العالمية الثانية وانقسمت دول العالم من حيث مستوى الرفاهية والتقدم الاقتصادي والاجتماعي إلى دول نامية وأخرى متقدمة وسنحاول الإجابة على أسباب هذه الظاهرة والإجابة عليها وعلى غيرها في هذا الفصل

مفهوم التخلف

التخلف هي حالة مجتمعية تتصف بمجموعة من الخصائص الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من مظاهر الفقر العامة و الإنغلاق وتدهور عام في مختلف جوانب الحياة المجتمعية أو عدم القدرة على استخدام الطرق الفنية والتكنولوجية الحديثة بسبب مقاومات المؤسسات الاجتماعية السائدة في البلدان المتخلفة أمام هذا الاستخدام وان التخلف ما هو إلى زيادة أساليب الإنتاج المتخلفة لان تخلف أسلوب الإنتاج يعني بالضرورة وبلا حاجة إلى إشارة صريحة تخلف البنيان الاجتماعي الذي يتعايش مع هذا المستوى من مستويات تطور أساليب الإنتاج وعليه فإنه مفهوم التخلف وليس مشكلة اقتصادية وإنما وضع اجتماعي وسياسي واقتصادي وإذاعي ووضع إنساني من السهولة ملاحظته وتحسسه ولكن من الصعوبة تعريفه وبشكل عام يمكن تحديد ظاهرة التخلف قد تأتي من عدم توافر شروط النمو أو عدم توافر شروط التنمية ولما كانا التخلف واقتصاد تقدم فإن مسألة التخلف ومسألة التقدم هما مسألتان نسبيتان وعليه فإن مسألة التخلف مسألة نسبية وليست مطلقة وان الصعوبات التي تواجهها في تحديد مفهوم دقيق التخلف كونه وصفا نسبياً وأنا التخلف لا يعني انعدام التنمية

مظاهر التخلف

المظاهر الأساسية العامة للتخلف

- 1- تعددية النظام الاجتماعي و تفككه سواء من حيث الفجوة العميقة بين مجتمعات الريف والمدنية أو البادية أو من حيث درجة الانصهار أو الاندماج القومي
- 2- هلامية البناء الاقتصادي وضعف العلاقات الاقتصادية وما يفرزه ذلك من أوضاع مناظرة على البناء الاجتماعي
- 3- ضعف البنية السياسية وغياب التقاليد الديمقراطية ويتمثل ذلك في سيادة الشكل المرتكز على نظام السلطان لما يتقارب مع حكم الطاغية
- 4- الفراغ الثقافي وعدم القدرة على التمييز بين المنهجية العلمية و المنهجية الفلسفية ويتمثل ذلك في الذوبان التدريجي للثقافة التقليدية التي ظلت سائدة طويلاً
- 5- ضعف البناء القانوني وغموضه وعدم تمثيله لقاعدة العدالة غاية مثلها لحركة المجتمع
- 6- استمرار وتعمق المظاهر الأحاديث جاني في الاقتصادات الكلب ولدان وعجزها عن التخلص من روابط التبعية التي تزداد بكثرة

هنالك من مظاهر التخلف الإداري التي لا زالت تعيش فيها ومنها ضعف الاداء الوظيفي للجهاز الإداري وما يعيشه من مظاهر المتخلفة كالأجراءات الروتينية والتعقيد في الاساليب مما يجعل الجهاز الإداري عاجزا عن الوفاء بمتطلبات الخدمة التي تحتاجها الجماهير والتضخم الكبير في الاجهزة الادارية قياسا بحجم الوحدات الادارية نتيجة حدوث وتوسع افقى في بناء التنظيم الإداري يرافق ذلك تعدد فى مستوى بناء التنظيم وكثرة الفواصل بين المستويات والتنظيم مما يعيق التوصل الى احكام عمليات الاشراف والتوجيه ويسبب تضاربا بين الانشطة واتصاف الاجهزة الادارية بالإسراف. وانتشار البطالة ، وعم الانحراف ، وتفجرت المشكلات ، وما ذلك إلا بسبب غياب التخطيط والنظرة المستقبلية إلى سوق العمل ، وظلت الجامعات تخرج لنا الكتبة والموظفين ، الذين اكتظت بهم المكاتب والمؤسسات ، فكانت النتيجة بطالة مقنعة ، ودوائر معطلة ،موظفون أكثر من عدد الكراسي، وصارت الشهادة الجامعية وسيلة لأكل العيش ، وإني لأتساءل لماذا نصر دائما على تفخيم الذات، وإضفاء القداسة على كل سيئ ؟ كيف تتقدم أمة من الأمم وعلى رأس إدارتها أناس تسلقوا السلم الوظيفي دون أن يكونوا مؤهلين له؟ ولا يمكن ان نتخلص من التخلف الاداري دون ان ننتبه إلى الرقابة على من يقومون بالخدمة في هذه المنضمات الادارية ونقتدي في بادء الأمر بالمنضمات الإدارية في القطاع الخاص

المظاهر الاقتصادية للتخلف

- ١-انخفاض الدخل في الدول النامية او المتخلفة هي الدولة التي لا يتجاوز فيها دخل الفرد السنوي ٣٠٠ دولار وفي هذه الحالة فإن هذه الدولة تكون متخلفة اقتصاديا
- ٢- ضعف القطاع الصناعي وقلة حصة هذه البلدان من الإنتاج الصناعي العالمي الذي لا يتجاوز ٧% من إنتاج العالمي
- ٣- الطابع الزراعي الاقتصاد الذي يكون مقياس هيمنة القطاع الزراعي على سائر القطاعات عامل أساسي ورئيسا لقياس مستوى التخلف في تلك الدول
- ٤- الانفجار السكاني وارتفاع نسبة الخصوبة والتباين بين النمو ديموغرافي والاقتصادي وعدم ملائمة هيكل الأعمار
- ٥- نقص في خدمات التعليم والصحة والإسكان وقلة الأيدي العاملة المدربة لصناعة وأيضا قلة الفنيين والتقنيين

٦- تخلف أجهزة الدولة وتبرز في البلدان النامية هذه الأجهزة هي امتداد للجهاز القديم الذي ورثته من الاستعمار

٧- عشوائية التخطيط بالإضافة إلى مظاهر أخرى مثل نقص الاستخدام وعمل الأولاد والبناء الاجتماعي الجائرة وضعف الاندماج القومي
التخلف الإداري وظواهره

مفهوم التخلف الإداري

تعاني المنظمات الإدارية من مشاكل عديدة وهذه المشاكل تكون بصفة تكاد تكون يوميا فالتخلف الإداري ظاهرة مرضية وبيئة واصيب بها كل من دخل الصف الدول النامية إلى ما ندر والتطوير الإداري جرعات علاجية تناولها كل من اصيب بوباء التخلف الإداري
التخلف الإداري هو الحالة التي يفنقر فيها الجهاز الإداري إلى القدرة على التنفيذ الكامل للسياسة العامة المحددة من الحكومة وقصوره على تحقيق الاهداف التي تضمنتها هذه السياسة
وهناك مراحل أو أبعاد المشكلة الإدارية التي تكون حالات المتجذرة مع التخلف الإداري
الأمراض الإدارية

يصاب النظام الإداري اثنين من مكوناته هي الفساد والاختلاط التي تصيب الجهاز الإداري من موظفي الخدمة المدنية وينتشر بينهم الفساد والنشاط الوظيفي الذي يشمل وظائف الادارة ووظائف المنظمات عندما ينتابه الاختلال
الجمود الإداري

ويقصد به تبوس النظام الإداري الذي يصيب أربعة من مكونات ذلك النظام أي تعتبر إطار لاتخاذ القرارات ونعاني هنا في منظمات الادارة العامة حيث ينتبه الاضمحلال والتنظيم البيروقراطي العام

وتحجر الهيكل الإداري العام وقصور الأداء الإداري كل هذه تعتبر أمراض إدارية التفكك الإداري ويحدث بسبب الأمراض و الجمود التي تنعكس على هذا التفكك من حيث ثلاث مكونات الخارجية للنظام الإداري متمثلة في التدهور الثقافية والفلسفة الإدارية و بدائية التكنولوجيا

مظاهر التخلف الإداري

وتنقسم إلى مظاهر عامة ومظاهر خاصة
المظاهر العامل التخلف الإداري

-عدم القدرة على تحقيق معدلات غير عادية من الكفاءة الإنتاجية

-عدم القدرة على الاستفادة من مفاهيم الإدارة العلمية العصرية و استيعاب أساليبها المتطورة

- الاهتمام المتزايد بالموارد والإمكانيات المادية دون الموارد الفكرية والمفاهيم النظرية
- سلوك الطريق السهل في تحقيق اهداف الإنتاجية
- وهناك من يرى أنه مظاهر التخلف الإداري في الدول النامية هي :
- البيروقراطية المشوهة
- الازدواجية البنائية
- إهمال مبادئ أساسية في الإدارة
- عدم تطابق الأعمال و المسؤوليات والصلاحيات
- ضعف التخطيط والمتابعة
- تمركز الإدارات العليا والمنشآت الرئيسية في العاصمة وبعض المدن الكبيرة

المظاهر الأساسية المباشرة التخلف الإداري

- تخلف الإنتاج
- انخفاض جودة الإنتاج
- ارتفاع تكلفة الإنتاج
- تخلف وظائف الإدارة بالنسبة لوظيفة التخطيط والتنظيم والمتابعة والتقويم والتعالي على المواطنين وتفضيل المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة
- الإسراف في استخدام الموارد

أسباب التخلف الإداري

- أن التحليل المنطقي للظاهرة التخلف الإداري هو انه هناك متغيرين أساسيين هما أسباب لذلك التخلف وهذين المتغيرين هما التنظيم الإداري ذاته و المناخ المحيط للتنظيم الإداري
- أولا أسباب التخلف الإداري المتصلة بالتنظيم الإداري ذاته
- أسباب التخلف الإداري المتعلقة بأفراد الإدارة
 - أسباب التخلف الإداري المتعلقة بالأنشطة والأعمال
 - أسباب التخلف الإداري المتعلقة بالأنشطة والأعمال
 - أسباب التخلف الإداري المتعلقة بالنظم والسياسات والإجراءات
 - أسباب التخلف الإداري المتعلق بالموارد والإمكانيات المادية
 - أسباب التخلف الإداري المتعلقة في التقدم العلمي والتطور التكنولوجي
 - أسباب التخلف الإداري المتعلق بالتفاعل وانواع العلاقات الإنسانية السائدة

ثانيا أسباب التخلف الإداري المتصلة في المناخ المحيط والتنظيم

تعتبر العوامل المحيطة بالتنظيم والمناخ السائد هو مصدر أساسي التخلف الإداري متصلا بمجموعة عوامل وظروف السياسية واقتصادية واجتماعية وتكنولوجيا ومن هذه الأسباب هي -صعوبة الاهداف أو عدم وقوع واقعتها

-ضالة الموارد والإمكانيات التي يتيحها المناخ للتنظيم الإداري
-زيادة القيود المفروضة على التنظيم الإداري والتي تتمثل أحد العوامل الأساسية المسببة التخلف الإداري

-انحلال وتخلف بعض القيام والمعايير البيئة المحيطة بالتنظيم
-ضعف الأساس والمعايير المتبعة في تقويم كفاءة الأداء سواء على مستوى الفرد أو المنظمة
ثالثا أسباب التخلف الإداري المتصلة بتنظيم و المناخ المحيط معا

-أسباب تتعلق بالعوامل الاجتماعية

-أسباب تتعلق بالعوامل الاقتصادية

-أسباب تتعلق بالعوامل الثقافية والمعنوية

-أسباب تتعلق بالعام السياسية