



LARBI TEBESSI – TEBESSA UNIVERSITY

UNIVERSITE LARBI TEBESSI – TEBESSA-

جامعة العربي التبسي - تبسة

كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية

قسم العلوم الإجتماعية

الميدان: علوم إنسانية وإجتماعية

الشعبة: علم الاجتماع

التخصص: تنظيم وعمل

التنظيم البيروقراطي في مؤسسات الإدارة المحلية

دراسة ميدانية ب: بلدية الشريعة ولاية تبسة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر (ل م د)

دفعة: 2021

إشراف الأستاذ:

د. مالك محمد

إعداد الطالبين:

- بوزيان بلقاسم

- بريك خالد

جامعة العربي التبسي - تبسة
Universite Larbi Tebessi - TEBESSA

لجنة المناقشة:

الصفة	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
مناقشا	أستاذ محاضر قسم ب-	جبلي فاتح
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر قسم أ-	مالك محمد
رئيسا	أستاذ محاضر قسم أ-	لعموري أسماء



LARBI TEBESSI – TEBESSA UNIVERSITY

UNIVERSITE LARBI TEBESSI – TEBESSA-

جامعة العربي التبسي - تبسة

كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية

قسم العلوم الإجتماعية

الميدان: علوم إنسانية وإجتماعية

الشعبة: علم الاجتماع

التخصص: تنظيم وعمل

التنظيم البيروقراطي في مؤسسات الإدارة المحلية

دراسة ميدانية ب: بلدية الشريعة ولاية تبسة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر (ل م د)

دفعة: 2021

إشراف الأستاذ:

د. مالك محمد

إعداد الطالبين:

- بوزيان بلقاسم

- بريك خالد

جامعة العربي التبسي - تبسة
Universite Larbi Tebessi - TEBESSA

لجنة المناقشة:

الصفة	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
مناقشا	أستاذ محاضر قسم -ب-	جبلي فاتح
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر قسم -أ-	مالك محمد
رئيسا	أستاذ محاضر قسم -أ-	لعموري أسماء

السنة الجامعية: 2021/2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا﴾

﴿طه: 114﴾

شكر وتقدير

بعد الشكر لله رب العالمين وبعد الصلاة والسلام على سيد العالمين سيدنا

محمد ﷺ

فإننا نتقدم بالشكر الجزيل للدكتور مالك محمد لما أحاطنا به من رعاية، ولما أبداه من تفهم دائم خلال إعدادنا لهذه الدراسة، وكذلك الأستاذ تواجية راجح الذي كان ناصحا ومحفزا طيلة سنين الدراسة، فلهما كل التقدير لسعة علمهما ورحابة صدرهما، كما نتقدم بالشكر الجزيل للجنة المناقشة.

كما نتقدم بالشكر لبلدية الشريعة التي إحتضنت هذه الدراسة ونخص فيها بالذكر كل عمالها على رأسهم الأمين العام

والشكر كل الشكر لكل من ساعدنا في إتمام هذه الدراسة

الباحثين

قائمة المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر وعرfan
II-I	الفهرس
III	قائمة الجداول
IV	قائمة الأشكال
أ-ج	المقدمة
الإطار النظري	
06	الفصل الأول: الإطار العام للبحث
06	I. الإشكالية
10	II. تحديد المفاهيم
18	III. الدراسات السابقة
23	الفصل الثاني: المداخل النظرية للبيروقراطية
23	تمهيد
23	I. النظرية الكلاسيكية
33	II. النظرية الحديثة
37	خلاصة
39	الفصل الثالث: الإدارة المحلية
39	تمهيد
40	I. الإدارة المحلية
41	II. وظيفة الإدارة المحلية ومهامها
43	III. مستويات الإدارة المحلية ومؤسساتها الأساسية
52	خلاصة
55	الفصل الرابع: البيروقراطية في الإدارة الجزائرية
55	تمهيد

55	I. تطور التنظيم البيروقراطي في الإدارة الجزائرية
60	II. أسباب وسلبيات البيروقراطية بالجزائر
63	III. بعض المظاهر السلبية للبيروقراطية في الجزائر
الدراسة الميدانية	
68	الفصل الخامس: الإجراءات المنهجية
68	تمهيد
68	I. المنهج
69	II. أدوات جمع البيانات
71	III. مجال الدراسة
75	IV. عينة الدراسة
79	الفصل السادس: عرض المعطيات تحليلها وتفسيرها
79	تمهيد
79	I. تحليل وتفرغ البيانات
96	II. نتائج الدراسة عرض وتعقيب
102	الخاتمة
105	قائمة المصادر والمراجع
	الملاحق

قائمة الجداول

الرقم	العنوان
01	نظام المعلومات في إدارة الموارد البشرية
02	جنس المبحوثين
03	سن المبحوثين
04	الحالة المدنية للمبحوثين
05	المستوى التعليمي للمبحوثين
06	أقدمية المبحوثين في عملهم (الخبرة)
07	المستوى التأهيلي للمبحوثين
08	على أي أساس قيم صياغة إتخاذ القرار
09	يوضح كيف يتم إشراك المبحوثين كفاعلين تنظيميين داخل المؤسسة
10	يوضح التناسق والتجانس بين المصالح التنظيمية داخل المنظمة
11	يوضح الشفافية أو التكتم في عملية نقل وإيصال المعلومة
12	يبين تصور المبحوثين لمستقبل مؤسستهم بحكم طبيعة المنصب الشاغلين له إنطلاقاً من النظام السائد
13	يوضح على أي أساس يتم تكييف العقوبات المهنية داخل المؤسسة
14	يبين وجود وطبيعة التحفيزات المقدمة من قبل المنظمة للعمال
15	يوضح شعور المبحوثين بوجود تكتل بين الموظفين والرئيس المباشر
16	يوضح وجود أسباب تدفع العامل إلى التغيب بدون عوامل مبررة
17	يوضح الشعور بالإنتماء التنظيمي للمؤسسة
18	يوضح الشعور بالولاء التنظيمي للمؤسسة
19	يبين على أي أساس يتم نقل القرارات الإدارية بين المصالح
20	يوضح وجود مركزية في إتخاذ القرارات الإدارية بين المصالح
21	يوضح توافق تطبيق عقوبة الغياب المبرر والغير مبرر

قائمة الأشكال

العنوان	الرقم
نموذج ميرتون	01
الهيكل التنظيمي للمؤسسة	02

مقدمة

إن رغبة الإنسان في تحقيق أهدافه، وإشباع حاجاته تجعله يسعى إلى ابتكار العديد من الاستراتيجيات التي تمكنه من تحقيق ذلك، وأولى هذه الاستراتيجيات التنظيم، فلقد أدرك الإنسان منذ بدء الخليقة أن هناك العديد من الأعمال التي لا يمكن أن يقوم بها بمفرده، ومن ثم فإن التعاون الإنساني قد فرض نفسه كضرورة أساسية يستطيع من خلالها إشباع العديد من حاجاته التي لا يستطيع إشباعها بمجهوده الذاتي فقط، وحيث أن التنظيمات تقوم على التعاون الإنساني، وحيث أن الإنسان اكتشف في فجر حياته أنه لا يستطيع العيش بدون التعاون مع الآخرين، فإنه يمكن القول أن ظاهرة التنظيم موجودة منذ بدء الحياة الإنسانية، إلا أن المجتمع الحديث يعتبر بحق مجتمع المنظمات، فالإنسان يولد داخل منظمة، ويتعلم في منظمات، وينفق الجزء الأكبر من وقته في العمل داخل منظمات حتى أو قات فراغه يقضيها في التعب، أو اللهو من خلال منظمات.

وإذا كان ممكنا لبعض الجماعات في عصور سابقة العيش في شبه عزلة مع القدرة على تحقيق ما تحتاجه من ضروريات، فإنه لا توجد اليوم فرص كثيرة للعيش في شبه عزلة مع القدرة على تحقيق المطالب الضرورية للحياة الجماعية التي تتطلب أكثر من ذي قبل التواجد، والتعاون في مؤسسات منظمة، وبات على أعضاء الجماعات الاجتماعية البحث عن طرق جديدة تمكن هذه المؤسسات من تحقيق أهدافها، ورفع درجة كفاءتها، والبحث أيضا عن طرق تخفيف الصراع بين أعضائها، ولقد أتاحت المهمة اليوم إلى التنظيم البيروقراطي لإدارة شؤون المؤسسة، والوصول بها إلى غاياتها نظرا لما يتميز به من الدقة، والوضوح.

ورغم ما للتنظيم البيروقراطي من فوائد جمة، ورغم أنه يعتبر سمة من سمات المجتمع الحديث المعقد، إلا أنه كثيرا ما ينظر إليها على أنها أحد أمراض التنظيم الذي يعرقل الإدارة السليمة، ويجمد نشاطها حيث أصبح الجانب السلبي لكلمة بيروقراطية خاصة في الدول النامية ؛ هو الذي يجذب أنظار الجمهور لأنه يعبر عما يلاقيه الناس من متاعب في معاملاتهم مع الأجهزة الإدارية، فأصبح يعني التبذير، الفساد، عدم التقيد، وغير ذلك من المظاهر السلبية، والتي تركز خاصة على دور الموظف البيروقراطي، ووظيفته داخل التنظيم.

وقد عرفت الإدارة العمومية في الجزائر منذ الاستقلال وحتى اليوم، عدة تجارب ومراحل تنظيمية اتسمت بكثير من الخصوصيات والتعقيدات التي أملتتها الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع ككل. فبعد الاستقلال الوطني مباشرة كان من اللازم على الدولة الفتية آنذاك أن تعمل على تعجيل بناء جهاز إداري وطني يستجيب لمتطلبات تلك المرحلة وللإيديولوجيا السائدة فيها، والتي كانت تتمحور أساسا، حول التنمية الوطنية بكل أبعادها، من أجل إحداث القطيعة مع التراث الاستعماري خاصة في الجانب التنظيمي الإداري، ولضمان خدمات اجتماعية تنظيمية مناسبة لفائدة المواطن.

لقد ظهر على أنقاض هذه المعطيات جهاز إداري وطني يتسم بكثير من الإيجابيات في مقابل الكثير من السلبيات، وبناءا - طبعا على طبيعة كل مرحلة من تطور المجتمع. فعلى مستوى السلبيات ظهرت هناك مشكلات تنظيمية كبيرة تجلت بصفة أساسية في عدم مقدرة هذا الجهاز الإداري على التجاوب بفعالية مع المحيط الاجتماعي الذي يرتبط به عمله، وقد ظهر أن هذه المشكلات ترتبط بالعديد من مشكلات البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمؤسسة، ويظهر ذلك على وجه الخصوص على مستوى مؤسسات الإدارة المحلية.

لذلك فقد حاولنا من خلال هذا البحث في موضوع التنظيم البيروقراطي في الإدارة المحلية.

وبناء عليه قسمت الدراسة إلى مجموعة من الفصول:

تناولنا في الفصل الأول: إشكالية الدراسة، فرضياتها، الأسباب الشخصية، والموضوعية التي تكمن وراء اختياري لهذا الموضوع، الأهداف التي تبغي الباحثة التوصل إليها، والتي تم على ضوءها تم بناء الإشكالية، صياغة الفرضيات، تحديد المفاهيم التي يتوفر عليها البحث (التنظيم، البيروقراطية، التنظيم البيروقراطي، الهيكل التنظيمي، الإدارة المحلية) مع إعطاء تعريف إجرائي لكل منها، وأخيرا الدراسات السابقة.

أما الفصل الثاني: فهو عبارة عن محاولة للخوض في بعض المداخل النظرية البيروقراطية، حيث قسمناها إلى نظريتين انطلقا من النظريات الكلاسيكية مجسدة في النموذج المثالي عند "ماكس فيبر"، لنصل إلى النظرية الحديثة متركرة في "روبرت ميرتون" الذي ركز على الجوانب الوظيفية، واللاوظيفية تلك التي أغفلها "ماكس فيبر".

أما الفصل الثالث: فقد خصصناه للحديث عن الإدارة المحلية ووظائفها ومهامها. ثم تطرقنا إلى مستوياتها ومؤسساتها الأساسية.

أما الفصل الرابع: فهو محاولة لاستعراض عملية الاعتماد على التنظيم البيروقراطي في الإدارة الجزائرية، كيف يتم تحقيق ذلك أعني التطور التاريخي بداية بمرحلة العهد التركي، ثم مرحلة الاستعمار الاستيطاني، وأخيرا مرحلة الاستقلال، ثم تطرقت إلى سلبيات البيروقراطية بالجزائر أسبابها العامة، والخاصة، بعض مظاهرها، وما هي الإستراتيجية التي اعتمدها الجزائر لتلافي هذه السلبيات.

أما الفصل الخامس: فهو يندرج ضمن الجانب الميداني للبحث؛ إذ خصص للحديث عن الإجراءات المنهجية المتبعة من حيث المنهج، أدوات جمع البيانات، كيفية اختيار العينة، المجال الجغرافي، المجال الزمني للدراسة.

أما الفصل السادس: فهو عبارة عن عرض، وتحليل البيانات، تبويبها، تفسيرها، عرض النتائج، والتعقيب عليها، والتي على ضوءها تم تقديم مجموعة من الاقتراحات والتوصيات التي ترى الباحثة أنه من خلالها سيتمكن التنظيم المتبني للنموذج البيروقراطي من تحقيق أهدافه.

ثم خاتمة البحث التي هي عبارة عن إبداء لوجهة الرأي حول التنظيم البيروقراطي في الإدارة المحلية ختمناها بتساؤل يصلح لأن يكون منطلقا لبحث جديد، دون أن أنسى التطرق لبعض الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذا البحث المتواضع.

الإطار النظري

الفصل الأول: الإطار العام للبحث

I. الإشكالية:

1- تحديد الإشكالية:

مرت الإدارة المحلية الجزائرية منذ أكثر من أربعة عقود على الإستقلال بعدة تجارب ولم تستقر على نموذج إداري معين يوفق طبيعة العلاقات الإجتماعية السائدة ويستجيب للتطورات الإجتماعية الحاصلة في المجتمع. سواء كان ذلك على المستوى السياسي والإجتماعي - الثقافي والإقتصادي.

حيث وضحت طبيعة عمله وعلاقته بمحيطه الإجتماعي ومدى إستجابته له. وإنعكاس علاقته على علاقاتها التنظيمية وثقافة العمل والآداء والمستويات. وكذا مجموع الميكانيزمات المختلفة التي وجب إعتماؤها من أجل الوصول إلى الأهداف المرسومة. والقضاء على الإختلالات التنظيمية التي يمكن أن تحدث مستقبلا على مستوى السلوك التنظيمي داخل أي تنظيم خاصة التنظيم البيروقراطي.

ويحتاج أي نظام بيروقراطي إلى إدارة قوية قادرة على قيادته وتنسيق جهود أفرادها في السير به قدما نحو تحقيق أهدافه حيث تلعب الإدارة دورا محوريا، وأنه لا دولة قوية بدون إدارة قوية ذات كفاءات متخصصة فهي عملية ضرورية يلتزم بها أعضاء التنظيم لتحقيق أهدافهم من جهة وأهداف التنظيم من جهة أخرى، فهي تمس حياة الأفراد اليومية، إذ أنها تعنى بتفسير السياسات وترجمتها إلى إجراءات وتعليمات محددة وإلى أعمال تنفيذية، لذلك فإن معظم الدول تهتم بالإدارة بإعتبارها العمود الفقري والعصب الرئيسي لجميع النشاطات، فهي محل مراهنات لتنمية المجتمع وتطوره.

ولقد حاولت الدول الغربية أن تخلق إدارة قوية ذات كفاءات عالية ومتخصصة، وبالرجوع إلى الإدارة الجزائرية المحلية مع حصول الجزائر على إستقلالها وجدت نفسها تتخبط في مشاكل إدارية مثل إنعدام الإطارات اللازمة والقادرة على تسيير البلاد والخروج بها إلى بر الأمان، ووجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الإدارية والفنية بسبب إنسحاب الفرنسيين من الأجهزة الإدارية من جهة ونقص الجزائريين الذين بإستطاعتهم سد الفراغ الكبير من جهة أخرى.

أدت هذه الوضعية المحرجة التي مرت بها الجزائر، فجعلت الغدارة تفتح باب التوظيف على مصرعيه لكل من يحسن القراءة والكتابة بدون إنتقاء للإطارات، فنتج عن

ذلك فئة كبيرة إستغلت المناصب لمصالحهم الشخصية، مستغلين التوجه البيروقراطي الجديد الذي إتبعته الدولة الجزائرية مما أنتج إنحرافات بيروقراطية كثيرة، كالمحسوبية وسوء المعاملة والوساطة وإحتكار المناصب على فئة معينة.

أما عن تطور الهيكل التنظيمي للإدارة الجزائرية المركزية. فكلما حدث تغيير سياسي في رأس الهرم ينعكس ذلك على الخريطة التنظيمية وتنعكس هذه العملية على المديرية المركزية وعلى مستوى مديريات الولاية وهو الأمر الذي سوف نتناول دراسته وتوضيحه في ميدان بحثنا.

ومما سبق يمكننا أن نطرح الإشكال الرئيسي التالي:

- كيف يساهم التنظيم البيروقراطي في عرقلة مسار أهداف الإدارة المحلية؟ والتي يتفرع منها سؤالين نوردهما كالآتي:

- هل تؤدي المحسوبية والإتكالية إلى تشتت أهداف التنظيم؟

- هل تؤدي القرارات غير الرسمية داخل المؤسسة إلى الهروب والتغيب العمالي؟

2-فرضيات الدراسة:

إن الفرض ما هو إلا حل مؤقت لأسئلة الدراسة بحيث يجب أن يكون قابلا للإختبار من أجل إثباته، أو نفيه، وبناءا عليه فقد قمنا بصياغة فروض دراستنا على النحو الآتي:

1-2- الفرضية العامة:

يؤدي التنظيم البيروقراطي إلى عدم تحقيق أهداف الإدارة المحلية.

2-2- الفرضيات الجزئية:

- ربما يؤدي عامل المحسوبية والإتكالية إلى تشتت أهداف التنظيم.

- قد تؤدي القرارات الغير الرسمية داخل المؤسسة إلى الهروب والتغيب العمالي.

3-أهمية الدراسة:

تستمد هذه الدراسة أهميتها من خلال تلك الاتجاهات الحديثة التي تسعى لتقديم استفسارات أكثر واستنتاجات أدق حول مختلف التنظيمات من بينها التنظيم البيروقراطي، كما أن هذه الدراسة تحمل في طياتها تسليطا للضوء على الجوانب السلبية للتنظيم البيروقراطي، من حيث حصول الفئة البيروقراطية على امتيازات، وصلاحيات، واستغلالها لسلطتها في إدارة الأمور لصالحها متملكة بذلك المنصب الذي تحتله هذا من جهة، ومن

جهة أخرى تعقد الإجراءات، وجمود القواعد الرسمية التي لا تستجيب لديناميكية الحياة الاجتماعية؛ هذا فضلا عن كبت المبادرة، والحرية الفردية، والقدرة على الإبداع، وكأنها تلغي شخصية الفرد، ولا تمنحه مجالاً لتقديم الحلول، والاقتراحات البديلة إلا من خلال تلك القوانين، والقواعد التي سنّها بنفسه، والتي أصبحت تتحكم في مصيره، وفي عمله. تكتسب هذه الدراسة أهمية خاصة لأنها نتناول موضوع حساس داخل الإدارة المحلية وهو التنظيم البيروقراطي لما له من مساوئ إذ أسىء تطبيقه داخل الإدارة. فيزيد من التعقيدات المكتبية وإعاقة أداء الأعمال بالشكل والسرعة المطلوبة الشيء الذي يؤثر على الأداء العام ونقص الخدمات وفعاليتها.

4-أسباب إختيار الموضوع:

4-1- أسباب شخصية:

كون ظاهرة البيروقراطية قد أصبحت من أهم المشاكل، والصعوبات التي تعاني منها الجماهير على مختلف المستويات، وفي مختلف الإدارات بسبب تلك التعطيلات الإدارية، إذ لا يتسنى للواحد منا استخراج وثيقة ما، أو الحصول على خدمة إلا بعد عناء كبير، وانتظار طويل، كما أن مطالبته بأي حق من الحقوق من الصعب تلبية إلا إذا كان مدعوماً من قبل أشخاص ذوي نفوذ، وإلا باللجوء إلى الرشوة. حتى عندما يرغب أحدنا في الحصول على وظيفة رغم تمتعه بشهادة مؤهلة إلا أنه لن يتمكن من تحقيق مراده إلا إذا كان مدعوماً بوساطة.... كل هذه المظاهر، وغيرها، وما نعانيه جميعاً - يوماً - من متاعب، ومصاعب دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع، حيث كانت، ومازالت البيروقراطية من أهم أسباب تدمير الجماهير، وكان ومازال موظف الإدارة المحلية محل شكوى العملاء الذين يصبون جم غضبهم عليه.

4-2- أسباب موضوعية:

- دراسة طبيعة التنظيم البيروقراطي دراسة علمية ميدانية تكون بمثابة رصيد جديد يضاف إلى مجموعة الأبحاث الاجتماعية.
- رغم أن التنظيم البيروقراطي كنموذج علمي قد شوه معناه عندما اصطدم بواقع اجتماعي متغير، وبعيد عن المثالية، وبناء عليه أصبح من الواجب البحث عن

- الكيفية التي يتم بها إصلاح الإفرازات السلبية للبيروقراطية، ومحاولة - على الأقل - الحد من تناميها.
- محاولة دراسة البيروقراطية دراسة علمية، وذلك من خلال دراسة طبيعة التنظيم البيروقراطي بكل سلبياته، وإيجابياته من خلال التركيز على دراسة السلوك الإنساني داخل الإدارة المحلية
- الدور الكبير الذي يلعبه الموظف البيروقراطي حيث أنه يرسم، ويعبر عن صورة المؤسسة التي يعمل ضمنها.
- كون الإدارات الجزائرية تعتمد في تسيير شؤون أفرادها على التنظيم البيروقراطي، وذلك منذ حصولها على الاستقلال، إلى غاية اليوم رغم تعقد الحياة، وظهور مستجدات تتطلب البحث عن بديل.

5-أهداف الدراسة:

- إزالة الغموض عن مفهوم التنظيم البيروقراطي، ومعرفة القواعد التي يقوم عليها هذا الأخير.
- معرفة مدى توافق القواعد البيروقراطية - المثالية - مع تلك التي تبناها التنظيم البيروقراطي الجزائري.
- محاولة معرفة الجو السائد داخل الإدارة المحلية الجزائرية، وكيفية عملها، ومعرفة كيفية اتخاذ القرارات، وكيف تسيير العلاقات الشخصية داخل التنظيم الإداري.
- دراسة التنظيم البيروقراطي في محاولة للكشف عن إيجابياته، سلبياته بالنسبة للموظفين من جهة، وبالنسبة للعملاء من جهة أخرى.
- دراسة طبيعة التنظيم البيروقراطي لمعرفة كيفية تلاقي سلبياته للتخفيف من حدة الضغط على العمال بالدرجة الأولى لأنهم أهم عنصر تتشكل منه أية مؤسسة.
- البحث في الإختلالات التي يعانيها موظف الإدارة المحلية نتيجة التنظيم البيروقراطي.

II. تحديد المفاهيم:

إن أي دراسة مهما كان نوعها، وحجمها فهي تحتوي على مجموعة من المفاهيم التي تحتاج إلى تحديد وتوضيح وتعتبر هذه المرحلة مهمة في البحث خصوصا في مجال العلوم الاجتماعية حيث تتميز بالمرونة، والموضوعية، والنوعية، وتتغير المفاهيم في دلالتها من شخص إلى آخر ومن مجتمع إلى آخر، لذلك فإننا سنقوم بتحديد مجموعة من المفاهيم التي نتناولها دراستنا:

1- التنظيم

- إن التنظيم في الاستعمال العام يعني وضع نوع من النظام في مخزون من الموارد المختلفة لكي تجعل منها أداة، أو كلة في خدمة إدارة تسعى لتحقيق مشروع معين،¹ يربط هذا التعريف التنظيم بالإدارة باعتبارها المسؤولة الأولى والأخيرة عن تحقيق أهداف المؤسسة، فهي تدير الموارد المتوفرة بالشكل الذي يسمح بالاستفادة القصوى منها.
- أما "جون فيفنر" و"فرانك شيروود" فيريان بأنه: "الوسيلة التي تربط بها أعداد كبيرة من البشر أكثر من أن يتمكن أفرادها من لقاء المواجهة المباشرة ينهضون بأعمال معقدة، ويرتبطون معا في محاولة واعية منظمة لتحقيق أغراض متفق عليها".² يؤكد هذا التعريف على أن التنظيم طريقة للقيام بأعمال معقدة لتحقيق أهداف معينة.
- في حين يرى "أحمد توفيق" بأنه: "إمداد المنشأة بكل ما يساعد على تأدية وظيفتها من المواد الأولية والعدد، ورأس المال، والأفراد، وتستلزم وظيفة التنظيم من المدير إقامة العلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض، وبين الأشياء بعضها ببعض".³ يؤكد هذا التعريف على عملية التفاعل بين الأشياء من أجل تحقيق أهداف المنظمة التي تعتمد على الموارد الأولية، رأس المال، الأفراد..

¹ بودون وف، بوريكو، المعجم النقدي لعلم الاجتماع ترجمة، سليم حداد، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر 1986، ط1، ص 199.

² جون فيفنر، ب. شيروود، التنظيم الإداري ترجمة محمد توفيق رمزي مكتبة النهضة المصرية، مصر، القاهرة 1965، ص 33.

³ جميل أحمد توفيق، مذكرات في أعمال إدارة الأعمال دار الجامعات المصرية، مصر، الإسكندرية 1976، ب ط، ص 176.

- يعرفه "بروان" بأنه: يحدد الجزء الذي يتوقع من أي عضو أداءه، والعلاقات بين هذه الأعضاء بشكل يحقق فاعلية جهودهم في إنجاز هذه المنظمة" يضيف هذا التعريف عملية التنبؤ بالفعل، بشكل يحقق فاعلية جهودهم في إنجاز هدف المنظمة"¹، يضيف هذا التعريف عملية التنبؤ بالفعل، أي السلوك المتوقع بناء على معايير معينة تؤدي على إنجاز أهداف المنظمة من خلال عملية التفاعلات الحاصلة بينهم.
- يعرفه "دي موك" بأنه: "عبارة عن ترتيبات بنائية أنشأت بغرض التحقق الواعي للأهداف التي وضعتها الجماعة".² بالنسبة "لدي موك" التنظيم واع مقصود لا يمكن أن يتم بطريقة عفوية بل هو أسلوب، أو طريقة تتمكن الجماعة عن طريقها من تحقيق أهدافها.
- كما يعرف أنه: "يشير من جهة إلى المجموعات العملية كالمصانع، والنقابات، والمصارف والجمعيات المختلفة أي المجموعات التي تسعى وراء أغراض معينة كإنتاج السلع، أو توزيعها، وتنشئة البشر، أو إدارة أوقات فراغهم، وهو يدل من جهة أخرى على بعض المسالك الإجتماعية، وبعض السياقات الإجتماعية كعملية تنظيم هذه النشاطات المتعددة، والوسائل الكفيلة بتحقيق الأهداف الجماعية مثل: الإنتاج، والتتقيف، والتوزيع، والتنشئة... وإدماج مختلف الأفراد ضمن وحدة متجانسة".³
- يربط هذا التعريف بين المجموعات العلمية من جهة، وطرق التنظيم، وتحقيق أهدافها من جهة أخرى، أي أن التنظيم حسب هذا التعريف يمكن أن يكون شاملا لكل المنظمات التي يحتويها المجتمع، أو تلك الأنشطة، والأدوار الإجتماعية المختلفة "الإنتاج، والتوزيع، والتنشئة الإجتماعية" والعمل على التوليف بينها، وتنظيمها حتى تؤدي دورها كاملا، وبالتالي فالتنظيم يمكن أن يكون المجتمع برمته.

¹ محمد عبد الله عبد الرحمن، أساسيات الإدارة والتنظيم دار الفكر العربي مصر، القاهرة، 1976، ب ط، ص 168.

² محمد عبد الباسط حسن، علم الاجتماع الصناعي مكتبة غريب مصر، القاهرة 1978، ط1، ص 180.

³ جورج، لابساد وروني لورو، مقدمات في علم الاجتماع ترجمة، هادي ربيع، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان، بيروت 1982، ب ط، ص 165.

- في حين عرفه "عبد الحميد لطفي" بأنه: "عبارة عن مجموعة من الوسائل المستحدثة، والأفكار والعادات في تفاعلها معاً لإستغلال البيئة بقصد إرضاء حاجات أساسية".¹ إن الجديد في هذا التعريف احتواؤه على مفاهيم نابغة من خصوصيات معينة تتميز بها المجتمعات البشرية بعضها عن بعض، ومن ذلك الأفكار، العادات السائدة بين الأفراد، والجامعات المستمدة من ثقافة وحضارة كل مجتمع حر، لأن كل حضارة إنسانية لها وسائلها الفكرية، والفنية التي تهدف إلى إستغلال البيئة المحيطة بغرض إرضاء الحاجات الأساسية كالحاجات للمأكل، والملبس، والمأوى، وغيرها من الضروريات، والكماليات.

من خلال كل هذه التعريفات تبين لنا أن التنظيم هو: "جماعة من الناس يتفاعلون معاً بشكل واع وينظمون جهودهم بطريقة مقصودة من أجل تحقيق أهداف محددة تم التخطيط لها مسبقاً مستغلين في ذلك ظروف البيئة المحيطة ومواردها المتاحة".

2- البيروقراطية:

لقد اكتسبت كلمة بيروقراطية قدراً على الاستمرار في التداول، وهذا يرجع إلى الغموض الذي لقد إتسمت كلمة بيروقراطية قدراً على الإستمرار في التداول، وهذا يرجع إلى الغموض الذي إتسمت به، وإلى الإستخدامات ذات المعاني المختلفة التي أضيفت عليها منذ القدم، وهنا يمكن التمييز بين إستعمالين أساسيين متميزين هما: الإستعمال الشائع، والإستعمال الأكاديمي، فعلى الرغم من وجود إختلافات داخل الإستعمال الواحد إلا أنه يلاحظ وجود بعض التداخل في المعنى بين الإستخدام الشعبي، والأكاديمي لهذا المفهوم.

ينفق كتاب الإدارة العامة على أن إستعمال مصطلح بيروقراطية "Bureaucratié" بمعناها الحالي ورد لأول مرة عام 1745 في مؤلفات الإقتصاد الفرنسي "فانسان غورني" "Vincent de Gournay" وهو أول من نظر إلى المكاتب العامة بإعتبارها الأداة العامة في الحكومة، وتحدث عنها بإسم بيروقراطي أي فئة العاملين في المكاتب الإدارية.²

¹ عبد الحميد لطفي، علم الإجتماع دار النهضة العربية لبنان، بيروت 1981، ب ط، ص 26.

² علي سعدون، بيروقراطية الإدارة الجزائرية الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، الجزائر 1981، ب ط، ص 19.

وفي مفهومها اللغوي مشتقة من مقطعين أو لهما ذو أصل لاتيني، وهو كلمة "Burus" ومعناها اللون الداكن المعتم الذي يتناسب مع المهابة، والإحتشام، وقد تعني أيضا التستر على الأعمال السيئة، وهي أيضا قريبة من كلمة "La bure" الفرنسية القديمة، وهي تعني نوعا معينا من الأقمشة يستعمل غطاء للمناضد، وخاصة مناضد إجتماعات رجال الحكومة في الأزمنة الماضية، وفي الفرنسية الحديثة أصبحت كلمة "bureau" المشتقة من الكلمة القديمة تعني منضدة الكتابة، أو المكتب، وثانيهما: ذوأصل إغريقي، وهو كلمة "Kratia" ومعناها القوة أو الحكم والكلمة في مجموعها تعني حكم المكتب، أو سلطة المكتب.

أما في المفهوم العلمي فتعني: "نوعا من أنواع التنظيم يخضع فيه الأفراد للقواعد، والقوانين المكتوبة، ويعتمد على مجموعة مبادئ أهمها توزيع الإختصاصات، وتحديد المسؤوليات، وتسلل السلطات، وذلك من أجل تحسين فعالية المنظمة، وزيادة قدرتها على تأدية الأعمال".

- ويعرض معجم "ويبستر" عدة تعريفات للكلمة تصلح لإستعمالات مختلفة هي:
- ✓ الإدارة الحكومية عن طريق المصالح، والإدارات التي يصرفها مجموعة من الموظفين يحكمهم روتين غير مرن.
 - ✓ مجموعة الموظفين الرسميين.
 - ✓ الإجراءات الحكومية الرسمية، أو الروتين غير المرن.
 - ✓ تركيز سلطة المكاتب الإدارية.

يلاحظ على هذه التعريفات أنها تركز على البيروقراطية الحكومية.

أما "هارولد لاسكي" فيقول: "يستعمل إصطلاح البيروقراطية في وصف نظام حكومي تكون الرقابة فيه متروكة كلية في يد طبقة الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين، ومن خصائص هذا النظام الرغبة الشديدة في الإلتجاء للطرق الرسمية في الإدارة، وتضحية المرونة من أجل إلتزام تنفيذ التعليمات، والبطء في إصدار القرارات، ورفض الإلتجاء إلى التجارب، وفي الحالات الحادة يتحول أعضاء البيروقراطية إلى طائفة تتوارث الحكومة، وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة ويتحول عملها إلى

غاية في حد ذاته"¹. يركز هذا التعريف على البيروقراطية بمفهومها الإيجابي رغم أنه يقر بوجود حالات تتحول فيها البيروقراطية إلى عبء عندما يتحول الموظفون إلى مجرد أشخاص أنانيين يركزون على مصالحهم الذاتية قبل أي شيء آخر، كما أن الشيء الملاحظ على هذا التعريف تركيزه على العمال الحكومي أي أن البيروقراطية لا يمكن أن تتواجد خارج نطاق المنظمات الحكومية فهي وسيلة في يد الموظفين الحكوميين لتحقيق الأهداف المتوخاة.

أما "فيبر" فيعرفها على أنها: "ذلك التنظيم الضخم المتواجد في المجتمع السياسي المعقد والمتحضر لتحقيق الأهداف القومية، وإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع، ووضعها موضع التنفيذ، وبيروقراطيون تعني أو لك الأشخاص العاملين في الإدارات الحكومية، والذين يتم إختيارهم للعمل بأساليب ليست وراثية، أو إنتخابية، يكونون فيما بينهم تنظيماً هرمياً تحكمه قواعد معينة، وتحدد فيه الإختصاصات، والواجبات، والمسؤوليات".

- يركز "فيبر" على البيروقراطية بمفهومها الإيجابي متناسياً ما قد تنتجه من نتائج غير متوقعة، وغير مقصودة.
- وقد عرفت البيروقراطية على أنها: "العملية التي يكتسب من خلالها التنظيم الرسمي بصفة مستمرة خصائص البيروقراطية، والمظهر الرئيسي لهذه العملية هو صورية القواعد والنظم"².
- ما يلاحظ على هذه التعريفات أنها جميعاً تركز على ما يمكن أن تؤديه البيروقراطية من خدمات في صالح المنظمة من خلال إتباع مجموعة من القواعد، والإجراءات في حين أن الواقع يثبت أن لها أيضاً نتائج سلبية، وهذا ما أكده بعض الباحثين حينما ركزوا على الجانب السلبي لها.

¹ صباح أسابع، التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الإجتماع، تنمية الموارد البشرية، دراسة ميدانية بمقر ولاية جيجل، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007، ص 14.

² فيصل فخيري مرار، البيروقراطية بين الإستمرارية والزوال مركز البحوث الإدارية المنظمة العربية للعلوم الإدارية مطبعة دار التأليف مصر، القاهرة، 1978، ب ط، ص 3.

إذ يقول "scott": "إن كلمة بيروقراطية تأتي إلى الأذهان بصورة تنظيم حكومي ضخم يسوده عدم الكفاية ويعج بأفراد يتميزون بالكسل وضيق الأفق"¹.

وقد جاء في "معجم العلوم الإجتماعية" ما يأتي: "يقصد بالبيروقراطية مجموعة موظفين، وأجهزة السلطة التنفيذية، ولا يحمل هذا المدلول معنى غير مستحب فهو مجرد نسبة إلى كلمة "bureau" الفرنسية أي مكتب أو مكان تصريف الشؤون الحكومية. وأحيانا يطلق الإصطلاح على السلطة التنفيذية في الجملة، ولكن تعقد وظيفة الدولة التنفيذية مع إزدياد تدخل الدولة، وتضاعف الجوانب الفنية للعمل الإداري، والإسراف في تسلسل الرئاسيات الإدارية، وعدد الموظفين، وما يتبع كل ذلك من تأخير للعمل، وتعطيل لمصالح الأفراد، وتهرب من الرقابة السياسية والبرلمانية قد جعل لكلمة بيروقراطية وقعا سيئا في الأذهان لتداعي هذه المثالب مع اللفظ، ومن ثم عمت الشكوى حديثا من هذه النزعة في الإدارة، وخاصة شكوى علماء الإدارة"². يركز التعريف على تطور البيروقراطية، وكيف أنها كانت في البداية تعني سلطة المكاتب لمكان لتصريف شؤون الموظفين، ولكن الإسراف في تطبيق القواعد والإجراءات البيروقراطية ما لبث أن أنتج وضعاً غير مرغوب فيه وضعاً مليئاً بالتعقيدات، واللامبالاة والتهرب من المسؤولية... وما ينتج عن كل ذلك حيث عمت الشكوى من تطبيق القواعد البيروقراطية، وما يترتب عنها. من خلال كل هذه التعريفات يتبين لنا أن البيروقراطية ذات استعمالين، أحدهما سلبي، والذي يرادف السب والشتم، السياسي، ويرادف كذلك المحسوبية، اللامبالاة، روح الإشكال، والمعنى الآخر إيجابي أكاديمي يعني القواعد، والإجراءات، والقوانين المكتوبة، والطرق العلمية. وفي بحثنا هذا سنحاول التركيز على دراسة طبيعة التنظيم البيروقراطي بصفة عامة.

3- تعريف التنظيم البيروقراطي:

اهتم "ماكس فيبر" بتأسيس التنظيم المثالي البيروقراطي متأثراً بطبيعة المنظمات التي درسها في بلورة ما توصل إليه حول النموذج فقد استهدف بمصطلح البيروقراطية الجهاز

¹ محمد علي محمد، البيروقراطية الحديثة دار الكتب الجامعية مصر، الإسكندرية 1975، بط، ص 588.

² إبراهيم مذكور، معجم العلوم الإجتماعية الشعبية القومية، والثقافية يونسكو، إعداد مجموعة من الأساتذة المصريين والعرب المتخصصين الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر 1975، ب ط، ص 104.

الإداري والذي يعني حسب " ذلك التنظيم الضخم في المجتمع السياسي المعقد والمتحضر الذي يوجد لتحقيق أهداف الدولة، وإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع ووضعها موضع التنفيذ والبيروقراطيون هم أولئك الأفراد العاملون في الإدارات الحكومية الذين يتم اختيارهم للعمل بأساليب ليست وراثية، ويكونون فيها بينهم تنظيماً هرمياً تحكمه قواعد معينة، وتحدد فيه الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات"¹

من خلال كل هذه التعاريف يتبين لنا التعريف الإجرائي للتنظيم البيروقراطي: "مجموعة من الأفراد يتفاعلون معاً من أجل تحقيق منفعة معينة ينظمون جهودهم بطريقة واعية، ويعملون ضمن مستويات متدرجة للسلطة تأخذ شكلاً هرمياً، وتكون لقواعد المكتوبة فيها بمثابة العمود الفقري مع الأخذ بعين الاعتبار أن عملية إختيار هؤلاء الأفراد تكون وفق أسس، ومعايير علمية محددة لذلك فإن العمل يتم وفق أسس، ومعايير محددة كما أن هناك فصلاً بين الملكية الشخصية والملكية العامة".

4- الهيكل التنظيمي:

تعريف الهيكل التنظيمي لغة: لم نجد تعريف صريح ومباشر من خلال المعاجم العربية ممكن أن نعرفه لغة بأنه البناء المشرف والمنسق. يرى محمود سلمان العميان أنه الآلية الرسمية التي تتمكن خلالها إدارة المنظمة تحديد خطوط السلطة والاتصال بين الرؤساء والمرؤوسين وهو نظام للسلطة والمساءلة والعلاقات بين الوحدات التنظيمية الذي يحدد شكل وطبيعة العمل اللازم للمنظمة. كما يعرفه العقلي بأنه الإطار الذي يوضح التقسيمات أو الوحدات أو الأقسام الإدارية التي تتكون منها المنظمة مرتبة على شكل مستويات فوق بعضها البعض تأخذ شكل هرم. يربطها خط سلطة رسمية تنساب من خلاله الأوامر والتعليمات والتنويهات من المستوى الأعلى إلى الأدنى ومن خلاله تتضح نقاط إتخاذ القرارات ومراكز السلطة والمسؤولين.

¹ تيفزرت خوخة، مقاومة الرواسب الريفية في الوسط الحضري - دراسة انثروبولوجية في التغير الاجتماعي مدينة بجاية، رسالة ماجستير في علم الاجتماع جامعة الجزائر 2001، ص 14.

- تعريف الهيكل التنظيمي إجرائيا: هو إطار يحدد الإدارات والأقسام الداخلية المختلفة للمؤسسة من خلاله تتخذ خطوط السلطة وإنسيابها بين الوظائف وكذلك بين الوحدات الإدارية المختلفة التي تعمل معا على تحقيق أهداف المؤسسة.

5- الإدارة المحلية:

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة، فكل مفكر ينظر لها من زاوية مبنية على الفلسفة الفكرية والسياسية والقانونية للدولة.

حيث يعرفها الكاتب البريطاني كرام مردي: "أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولين السياسيين أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة".

يعرفها العطار بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها".

كما عرفها الشخيلي بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية كذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسات العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد وإن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مراقفها بالكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة".

وعلى ضوء هذه التعريفات يمكن تعريفها إجرائيا بأنها: جزء من النظام العام للدولة منحها الحكومة المركزية الشخصية المعنوية وجدت من أجل تلبية إحتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة تعمل تحت رقابة السلطة وإشراف المركزية.

III. الدراسات السابقة :

تحظى الدراسات السابقة بأهمية كبيرة لأنها تساعد الباحث على الانطلاق في بحثه بشكل صحيح، كما تمكنه من إنجازها في وقت وجيز، غير أنني وللأسف لم أتمكن من الحصول إلا على دراسة واحدة وهي عبارة عن رسالة ماجستير من تقديم الطالب عبد المجيد لبصير" تحت عنوان البيروقراطية والتسيير الاشتراكي للمؤسسات.

تعالج هذه الدراسة مفهوم البيروقراطية، ومفهوم التسيير الاشتراكي، وعلاقتها ببعضهما، وتنطلق من مجموعة من الأسئلة في محاولة الإجابة عنها، والمتمثلة في:

- 1- ما هي مظاهر التسيير البيروقراطي في الوحدة موضوع الدراسة؟
- 2- ما هي معوقات تطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الوحدة موضوع الدراسة؟

- 3- ما هو دور مجلس العمال في تطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الوحدة موضوع الدراسة؟

أما عن ميدان الدراسة فقد جرت في وحدة كانت تابعة قبل إعادة هيكلة بعض الشركات الوطنية إلى الشركة الوطنية "سمباك" ثم أصبحت تابعة إلى مؤسسة الصناعات الغذائية من الحبوب ومشتقاتها بقسنطينة، والوحدة موضوع الدراسة هي وحدة اقتصادية متعددة الخدمات لولاية قسنطينة.

ولقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن معتمدا على مجموعة من الأدوات تتمثل في: المقابلة بأنواعها، الملاحظة، السجلات، الاستمارة، والتي تضمنت استمارة أساسية طبقت على عينة من المجتمع موضوع الدراسة، واستمارة ثانوية طبقت على جزء من العينة، وهم أعضاء هيئات التسيير الاشتراكي للمؤسسات بالوحدة موضوع الدراسة.

وقد احتوت الاستمارة الأساسية على 35 سؤالاً، واحتوت الاستمارة الثانوية على 9 أسئلة. أما عن طريقة اختيار العينة فهي العينة العمدية الهادفة، وقد روعي في اختيارها احتكاك أفرادها المباشر مع موضوع الدراسة، فكان عدد مفردات العينة 48 عاملاً وموظفاً بالوحدة موضوع الدراسة بما يعادل (10,66%).

ولقد توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج نوجزها فيما يأتي:

1- عوامل تواجه تطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الوحدة :

1-1- الإدارة:

- أ- تقصير الإدارة في القيام ببعض الأعمال الإدارية التي لها علاقة مباشرة بعمل المجلس كعدم تقديم الوثائق، والمستندات إلى مجلس العمال في الوقت المناسب.
- ب- عدم احترام الإدارة لبعض قوانين التسيير الاشتراكي للمؤسسات كالقيام بطريقة بعض العمال دون استشارة اللجنة المختصة، أو مجلس عمال الوحدة.
- ج- محاولة الإدارة السيطرة على التسيير، وعدم فتح المجال لممثلي العمال للمشاركة في التسيير.

1-2- قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات :

- أ- نوعية المشاركة التي أعطاها، أو منحها قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات المجلس العمال، ولجانه إذ أن غموض بعض قوانين التسيير الاشتراكي للمؤسسات، هو على الأقل عامل يكبح أو يدفع أعضاء هيئات التسيير...م إلى عدم الخوض في بعض الأمور، أو عدم مناقشتها بسبب الغموض.
- ب- أعطى قانون ت.إ.م. للإدارة صلاحيات، وسلطات واسعة مما يعيق تطبيقه.
- ج- نقص في توضيح الجزاءات المتعلقة بالتقصير الذي يحدث في تطبيق بعض قوانين ت.إ.م.
- د- رواسب بعض التقاليد البيروقراطية:
- هـ- عدم إدراك مضمون ت.إ.م بصورة صحيحة.

2- تطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الوحدة.

- رغم وجود عوامل تواجه تطبيق ت.إ.م. في الوحدة إلا أن ذلك لا يعني أنه غير مطبق حيث يشارك مجلس العمال في تطبيقه من خلال مستويين: المستوى الأول، وهو مجلس العمال، ومجلس المديرية والمستوى الثاني، وهو اللجان.

3- مستقبل نظام ت.إ.م.

- هناك مجموعة من المؤشرات التي يمكن على ضوءها التكهن بالاحتفاظ بنظام ت.إ.م. كطريقة لتسيير الوحدات :

✓ لم يؤد تطبيق ت.إ.م. إلى نتائج سلبية كانخفاض الإنتاج، وزيادة نسبة غياب العمال بل أدى إلى زيادة الإنتاج، وقلة غياب العمال.

✓ من بين ما تقوم عليه تطبيقات ت.إ.م طريقة الانتخاب، ويلاحظ أن معظم أفراد العينة يفضلون هذه الطريقة.

قد يعترض على التنبؤ باستمرارية نظام ت.إ.م مستقبلاً بأنه توجد عوامل تواجه تطبيق هذا الأخير، إلا أن هذه العوامل لم تؤد إلى عدم تطبيقه نهائياً.

لقد تناولت هذه الدراسة موضوع البيروقراطية، والتسيير الاشتراكي للمؤسسات كعملية اجتماعية تتطوي على علاقات اجتماعية، ومن هذه العلاقات ما يؤدي إلى تجميع، وتكثيف، وتكامل جهود، وأعمال أعضاء المؤسسة، أو الوحدة، ومنها ما يؤدي إلى تشتيت، وتنافر جهود، وأعمال أعضائها. والأولى علاقات إيجابية بالنسبة للمؤسسة، أو الوحدة، والثانية علاقات سلبية لها.

ولقد حاولت في هذه الدراسة معرفة بعض مصادر العوامل التي تؤدي إلى هذه العلاقات السلبية التي تواجه تطبيق نظم المشاركة العمالية في التسيير، ونظام التسيير الاشتراكي للمؤسسات. بالنسبة لهذا الأخير فقد ركزت هذه الدراسة على ثلاثة جوانب قد تكون هي مصادر العلاقات السلبية المعرقة لتطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات، وهذه الجوانب هي الجانب الأول القوانين، والإجراءات التي تنظم مشاركة ممثلي العمال في التسيير، والجانب الثاني هو عمل الإدارة، وعمل وسلوك بعض المسؤولين الإداريين في الوحدة، والجانب الثالث هو عمل مجلس عمال الوحدة.

هذه الدراسة تتشابه مع دراستي من حيث المنهج، حيث أن كليهما تنتمي إلى الدراسات الوصفية.

ومن حيث الأدوات المنهجية المعتمدة (الاستمارة، المقابلة، الملاحظة)، ما مكنتني من الاستفادة منها فيما يتعلق بكيفية استخدام المنهج، والأدوات المعتمد عليها، وكذلك من حيث تركيزها على القوانين، والإجراءات التي تنظم سلوك العمال، والتي تعتبر جزءاً من التنظيم البيروقراطي. إضافة إلى تركيزها على الجانب المتعلق بسلوك، وعمل بعض الإداريين.

بينما تختلف عن دراستي في كونها طبقت على مؤسسة إنتاجية بينما طبقت دراستي على مؤسسة خدماتية، وفي حين جاءت هذه الدراسة في وقت كان فيه نظام التسيير الاشتراكي هو النظام المعمول به فإن دراستي جاءت في وقت لم يعد فيه هذا النظام معمولاً به، رغم أن هذه الدراسة حاولت أن تشيد بمبادئ هذا النظام، وتؤكد استمراريته، وهذا ما نفاه الواقع، وأثبت عدم صحته، إضافة إلى اعتمادها على العينة الهادفة بينما اعتمدت على العينة العشوائية التطبيقية.

الفصل الثاني:

المداخل النظرية للبيروقراطية

تمهيد:

إن أحد أهم خصائص المعرفة العلمية، هو وجود ذلك التراكم الذي تحظى به، فلا يمكن لباحث، أو عالم أن يبدأ من العدم، بل لابد له من بحوث، أو دراسات سابقة ينطلق منها، قد يثني عليها، أو ينتقدها. من جهة أخرى ما يلاحظ على مختلف العلوم، هو وجود ذلك التداخل المعرفي بينها كذلك الشأن بالنسبة للدراسات التنظيمية، إذ نظرا لتداخل موضوعها بين علم الاجتماع، والعلوم الأخرى فقد أدى ذلك إلى ظهور اختلافات واضحة بين الباحثين فيما يتعلق بالتساؤلات التي يطرحها كل منهم، وطريقته في البحث عن إجابة ملائمة لها، وعلى هذا الأساس ظهرت مجموعة من النظريات تسمى نظريات التنظيم التي حاولت تفسير السلوك الإنساني، وكيفية الاستفادة منه لتحقيق أهداف المنظمة من بين هذه النظريات نظريات البيروقراطية.

ما يلفت انتباهنا هو أن الكتابات المبكرة لها كانت تكشف عن اهتمام أصحابها بمعالجة الأسس الأخلاقية للسلطة السياسية، والآثار المترتبة على نمو هذه التنظيمات، وتطورها في بناء القوة على مستوى المجتمع الحديث ككل، بحيث نستطيع وصف هذه الكتابات بأنها نظريات كبرى في مقابل الاتجاهات النظرية الحديثة، التي حصرت نطاقها في تحليل البناء الداخلي للتنظيمات، يضاف إلى ذلك نوع آخر من الدراسات هي الدراسات الجزئية المعاصرة. وفي هذا الفصل سنتناول بشيء من التفصيل نظريتين الكلاسيكية والحديثة، في دراسة البيروقراطية.

I. النظرية الكلاسيكية:

ماكس فيبر:

يعد "ماكس فيبر" (1864-1920) من أهم علماء الاجتماع الذين أثروا تأثيرا واضحا في الفكر السوسيولوجي، ويرجع نسبه إلى أسرة ألمانية عريقة، كان أبوه سياسيا نشطا، وظل لعدة سنوات في البرلمان الألماني، ولقد ورث عن والده هذه النزعة، وكان طبيعيا أن يتجه "فيبر" إلى دراسة الإقتصاد، والقانون وساهم في كثير من الحركات السياسية، واختير عضوا في اللجنة التي وضعت دستور ألمانيا عام 1919م المعروف بإسم دستور "فيمار"، والحق أن "فيبر" شغل مناصب جامعية مختلفة فقد عين أستاذا للإقتصاد في جامعة فرايبورخ (1893) ثم في وظيفة مماثلة في جامعة "هايدلبرج"، في سنة 1918 حيث سافر إلى أمريكا سنة 1903 ثم فينيا سنة 1918.

وترك "فيبر" العديد من الأعمال العلمية التي تتأولت موضوعات متعددة مثل علم الاجتماع الريفى، والتاريخ الإجتماعى، التاريخ الإقتصادى، الأخلاق البروتستانتية، وروح الرأسمالية، الأسس العقلية للموسيقى، علم الاجتماع السياسى، وغيرها، والتي ترجمت من الألمانية إلى الإنجليزية.¹

ولقد عاش "فيبر" نفس الظروف تأتي عاشها مفكر القرن 19م، وأعني الظروف الإجتماعية، والنائية التي ولدتها أبنية المجتمع الأو روبي أثناء أو بعد عملية التحول من المجتمع التقليدي إلى المجتمع الحديث، ولم يستطيع أن يتحلل من هذه الظروف. غير أن ألمانيا كانت أكثر إستقرارا من غيرها إلا أن ذلك لم يبعدها عن الصراع بين المذاهب الفكرية الثلاث: المذهب المحافظ، المذهب الراديكالى، المذهب الليبيرالى، وسط هذه الأجواء عاش "فيبر" حيث تأثر بكل من "هيجل"، و"كانط"، إذ تأثر تأثرا عميقا بالجو الفكرى، والفلسفى، والتاريخى المنتشر فحى منحى بنائيا تاريخيا في دراساته فرض عليه الإعتماد على التحليل الكيفى، والمقارن إلى جانب إهماله الأساسيات الفلسفية الوضعية.

لقد كان شغله الشاغل إقامة نماذج مثالية لأنماط الفعل الرشيد، الفعل الذي توجهه القيم، الفعل التقليدي، الفعل العاطفى، وذلك في محاولة لإكتشاف المجتمع الرأسمالى، وما يسود فيه من مظاهر، وما يرتبط به من تنظيمات للسلطة، والبيروقراطية، لقد صور بناء المجتمع الرأسمالى الذي يحقق قدرا كبيرا من الترشيح في الإنتاج، والسلوك، ولكنه لا يزال يصارع أبنية عاطفية، وتقليدية، قديمة يحاول أن ينفذ يديه منها.²

لقد تبنى "فيبر" مدخلا تاريخيا مقارنا للتعرف على ظاهرة البيروقراطية في الحضارة الغربية، وتحليلها كظاهرة إجتماعية معقدة تؤثر في البناء المجتمعي الكبير، به فدرس البناءات البيروقراطية في الحضارات الأخرى ثم قارنها بالتنظيمات البيروقراطية الحديثة، وذلك من خلال إدراكه للعلاقات السببية للاختلافات بين هذه البناءات البيروقراطية، وما كانت عليه قبل ذلك بالفعل، فقد كانت المشكلة الرئيسية عقلانية، وتحقق أكبر قدر من الفاعلية، والكفاءة الإدارية بل تحقق أهدافها التنظيمية التي ترمي إليها.³

¹ علي عبد الرزاق جليبي وآخرون، نظرية علم الاجتماع الرواد، دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية 1998، ب ط، ص 467.

² أحمد زايد، علم الاجتماع بين الإتجاهات الكلاسيكية والنقدية، سلسلة علم الاجتماع المعاصر، دار المعارف مصر، القاهرة 1981، ط1، ص 96.

³ عبد الله محمد عبد الرحمان، علم إجتماع التنظيم دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية 1998، ب ط، ص 467.

1- التطور التاريخي للنظم الإدارية:

لقد ظهرت تحليلات "فيبر" للتنظيمات السياسية، أو بناءات السلطة بعرض تحليلي، وتاريخي مميز إذ نتناول فيها كيفية تطور الأنظمة، أو الأجهزة الإدارية، وطبيعة إختلاف كل جهاز إداري حسب بناءات أو تنظيمات السلطة نفسها، بل ومدى إختلافه في بعض مظاهرها التي حللها تحليلًا مقارنا، فلقد نتناول النظام الإداري في السلطة الكاريزمية موضحا كيفية العلاقة التي تربط القائد الكاريزمي بأتباعه، والاسلوب المتبع في إختيار الحاشية التي تساعد القائد في الإدارة حكمته، وسلطته.

إذ تقوم السلطة الكاريزمية على أساس وجود شخص يمتلك صفات معينة، يعتقد بها الأفراد المحمومين، أي أن هؤلاء يخضعون لهذا الشخص على أساس إعتقادهم بصفاته الخارقة، وقدراته الشخصية، فهناك إذا ولاء مطلق لقدسية معينة إستثنائية لشخصنا، وقد تكون هذه الصفات روحية، أو عسكرية، أو علمية، أو فنية... بمعنى أن الكاريزما هي الصفات الخارقة، وإلا إنهار النظام أي أنها لا تتسم بالعقلانية.¹

أما النوع الثاني من السلطة فهو السلطة التقليدية حيث يستمد الفرد، أو القائد سلطته من توارث السلطة، والتي تقوم على قدسية التقاليد، والعرق، والإيمان بخلود الماضي، ويعتبر الحاكم الإله المفوض في الأرض بالنسبة للأفراد، وهذا ما يدفعهم إلى إطاعة أو امره.

وتتميز الإدارة التقليدية، ونظامها الإداري بما يأتي:²

أولاً: يرتبط الحاكم التقليدي بأتباعه الموظفين الإداريين في علاقة تقليدية.

ثانياً: يقوم القائد، وأتباعه بوضع نظام حكمهم حسب القواعد التقليدية غير المدونة.

ثالثاً: يقوم الإرتباط التقليدي للنظام الإداري حسب صلة القرابة، والدم، وأيضا نوعية الولاء الشخصي.

رابعاً: أن جميع الموظفين الإداريين تابعون للحكام، وكجزء من ممتلكاته الخاصة.

خامساً: تقوم الأعمال الإدارية، والتنظيمية على الإتصال الشفوي بعيدا عن القواعد اللاشخصية، وإن كانت الإختلافات تظهر في نوعية الجهاز الإداري للسلطة التقليدية، ومظاهرها "الأبوية، والملكية، والإقطاعية" وإن كان النوع الآخر له طابعه العسكري المميز فهو أقرب لطبيعة البيروقراطيات الحديثة التي ظهرت في الغرب.

¹ علي عبد الرزاق جبلي وآخرون، مرجع سابق، ص 473.

² عبد الله محمد عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 250.

وأخيرا السلطة القانونية، وهي أرفع أنواع السلطات التي وصل إليها الفكر العربي لأنها تتسم بالعقلانية والرشد لأن لإذعان ليس لشخص بعينه، وإنما لمجموعة من المعايير، والقواعد الموضوعية التي تظهر في شكل قوانين عامة تنظم وتوجه السلوك نحو أهداف واضحة، ومحددة، وهذه السلطة تخص المجتمعات الحديثة التي تتميز بالنظام الحكومي، وتقوم على أساس التنظيم العقلي للإدارة، والتسيير¹، إلا أن من عيوب هذه السلطة إستغلال النفوذ، والإلتزام بتطبيق الأوامر، والإخراط في السيطرة مما يجعلها تصاب بالخلل الوظيفي حيث لا تساوي بين الأفراد من خلال العمل اليومي.²

ويوضح "فيبر" من خلال رؤيته التاريخية ظهور بعض البيروقراطيات الكبرى البعيدة عن الرأسمالية بصورتها الحديثة مثل: بيروقراطية مصر القديمة" الإمبراطورية الرومانية - الإمبراطورية الصينية - الكنيسة الرومانية - الكاثوليكية - الدولة الأوربية الحديثة - بيروقراطية النظم الرأسمالية الحديثة.

لكن لماذا ظهرت البيروقراطية في الحضارات القديمة أيضا؟ يجيب "فيبر" بنوع من التحليل ذي البعد التاريخي إن تلك الدول أو الإمبراطوريات القديمة اتبعت أجهزة إدارية بيروقراطية معقدة في إقامة المشروعات الاقتصادية، والزراعية، وإن كانت تختلف طبيعة تلك البيروقراطية عن الرأسمالية الحديثة.

حيث أن الأخيرة لها أسبابها العقلانية، ولها خصائصها المرتبطة بتقدم التكنولوجيا، واتباع الأساليب الإدارية المتطورة.

2- النموذج المثالي للبيروقراطية:

لقد كان "فيبر" في دراسته للبيروقراطية مهتما بتحليل التغير الذي طرأ على التنظيم الاجتماعي في المجتمع الحديث، فضلا عن توضيح الخصائص، أو المقومات النموذجية للتنظيمات الرسمية التي أصبحت تمثل أكثر أشكال التنظيم شيوعا في هذا المجتمع. وعلى الرغم من أن " فيبر" لم يقدم تعريفا رسميا للبيروقراطية إلا أنه ركز من خلالها على القرارات الرشيدة، واعتبرها الوضع المثالي في إدارة أية مؤسسة، اهتم "فيبر" بالكفاءة، والقدرة والمعرفة في التنظيم، ولقد قدم نموذجا لدراسة البيروقراطية، وهو النموذج المثالي).

2-1- تعريفه:

¹ علي الحوات، النظرية الاجتماعية إتجاهات أساسية ديوان المنشورات الجامعية، مصر 1997، ب ط، ص 127.

² راجح العايب، واقع وآفاق فعالية السلوك التسييري في مصنع الحجار من خلال وجهة نظر الإطارات والعمال، رسالة ماجستير تحت إشراف الهاشمي لوكيا، معهد علم النفس، والعلوم التربوية، جامعة قسنطينة 1996، ص 25.

هو عبارة عن تصور عقلي، وبناء فرضي يتم تكوينه على أساس ملاحظة عدة سمات، أو خصائص معينة في الواقع¹. بمعنى أنه عبارة عن فكرة شيدت بطريقة عقلية قد نجد لها نظيرا في الواقع، وقد لا نجد لها نظيرا، وإنما الهدف من هذا النموذج هو أن نقارن به الأفعال، والمواقف الواقعية التي نقوم بدراستها.

لقد استعان "فيبر" بالنموذج المثالي في وضع تصنيفات للفعل، والعلاقات الاجتماعية، والجماعية وخص الجماعة المتضامنة بالمناقشة، والتحليل المفصل، واعتبرها نموذجا تعد السلطة عنصرا جوهريا بالنسبة له فنجده يشيد بناء أساسيا لهذه الجماعة يعتبره البناء القاعدي بالنسبة لكل الجماعات الأخرى مهما كان حجمها، ودرجة تعقيدها في كل ميادين الفعل الإنساني، وكانت السمة الأساسية لهذا البناء فيما يرى " فيبر " هي التمايز الداخلي للأدوار، والسلطة، ويفرق بين أولئك الذين يقبضون على زمام السلطة، وبين الأفراد الذين على الرغم من كونهم تحت إشراف الرئيس؛ إلا أنهم يمارسون سلطة على الأعضاء الآخرين في الوقت نفسه. هؤلاء الأفراد يكونون الهيئة الإدارية².

2-2- خصائصه: يتميز هذا النموذج بمجموعة من الخصائص تتمثل في:

- ✓ تنظيم مستمر للوظائف الرسمية التي تحكمها القواعد المبنية على أسس المعرفة الموضوعية. بمعنى أن أداء النشاطات يكون بغض النظر عن تغيير الأفراد.
- ✓ وجود تقسيم محدد، وواضح للعمل، وتحديد نطاق اختصاص كل منصب، أو وظيفة، وهذا التحديد يشمل:

- أ- الالتزام بأداء الواجبات الموكلة في كل وظيفة في الجهاز الإداري.
- ب- تحديد نوعية السلطة التي تمنح لعضو التنظيم في حدودها.
- ✓ هناك تدرج في الوظائف يتخذ شكلا هرميا تتدرج من خلالها المسؤوليات، والسلطات، بمعنى أن كل منصب يخضع لإشراف، وضبط المنصب الأعلى منه³.
- ✓ الاعتماد على المستويات، وتدوين كافة الإجراءات، والقرارات الإدارية بما فيها الشفهية.
- ✓ فصل الملكية العامة عن الملكية الخاصة أي أنه لا يحق للموظف في تملك المنصب الرسمي؛ أو ما فيه واستبعاد العلاقات الشخصية في التنظيم.

¹ طلعت إبراهيم لطفي، علم اجتماع التنظيم مكتبة غريب مصر، القاهرة 1993 ب ط، ص 25.

² على عبد الرزاق جلي، علم الاجتماع الصناعي دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية 2003 ط1، ص 205.

³ " عبد الله محمد عبد الرحمن " تاريخ التفكير الاجتماعي دار المعرفة الجامعية الإسكندرية 1999 بط ص 284.

- ✓ الالتحاق بالتنظيم يكون بناء على معايير موضوعية مثل الامتحانات، أو الشهادات العلمية، أو الكفاءة، ولا يخضع هذا الالتحاق للاعتبارات الأسرية، أو القرابة، أو العادات، أو التقاليد، وهذه الموضوعية في الاختيار، والتعيين تعمل على ضمان التجانس بين العاملين في المستوى الثقافي، والمهني.¹
- ✓ يكون الفرد في حرية شخصية، ولكن امتثاله، واحترامه للسلطة يكون طبقاً للقواعد الشخصية.
- ✓ تكون علاقة التنظيم بالفرد واضحة محددة المعالم، وحسب نظام التسلسل الداخلي للتنظيم، كما أن وضع الفرد مرتبط حسب المكانة الوظيفية، والإدارية التي يشغلها.
- ✓ كل فرد، أو موظف له قدر معين من الكفاءة الإدارية، والافتقار.
- ✓ يكون الموظف بعيداً عن التعاقد الشخصي، والعلاقات الشخصية داخل العمل غير موجودة.
- ✓ يعامل الموظف كفرد.²

3- مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي:

يتحدد مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي استناداً إلى الخصائص السابق ذكرها على الوجه الآتي:

- ✓ إن شغل وظيفة في التنظيم البيروقراطي تعتبر «مهنة»، ويتضح ذلك من أن حصول الفرد على وظيفة يتطلب توفر تدريب، وخبرة تجبر الشخص على تخصيص وقته، وجهده كله للعمل فإن اختيار الأفراد لشغل الوظائف يتم عن طريق الاختبار، كما أن الوظيفة في التنظيم البيروقراطي تتخذ شكل الواجب بمعنى أن ولاء الشخص الذي يشغل وظيفة بيروقراطية يجب أن يتجه للوظيفة ذاتها.
- ✓ يتمتع الموظف في التنظيم البيروقراطي باحترام، وأهمية مصدرهما قواعد ترتيب الوظائف، والقواعد التي تحرم إهانة الموظف، أو مخالفة أو امره أي أن الموظف يستمد من عمله في التنظيم البيروقراطي قيمة اجتماعية تزيد عن تلك التي يتمتع بها الأفراد خارج التنظيم البيروقراطي. ويرى "فيبر" أن حصول الموظف على شهادة علمية هو شرط من شروط التوظيف يزيد في منحه هذه القيمة الاجتماعية.

¹ "علي الحوات" مرجع سابق ص 130.

² عبد الله محمد عبد الرحمن، علم الاجتماع الصناعي النشأة، والتطورات الحديثة دار النهضة العربية لبنان، بيروت 1999 ط1 ص 150.

- ✓ يعين الموظف في التنظيم البيروقراطي بواسطة سلطة عليا.
- ✓ يحتفظ الموظف البيروقراطي بوظيفته مدى الحياة عادة، ويتقاضى راتبا محددًا كما يحصل على معاش ثابت عند التقاعد.
- ✓ يتدرج الموظف البيروقراطي في سلم الوظائف، ويعتبر هذا التدرج أساس تطوره الوظيفي.

كما نرى فإن الموظف في التنظيم البيروقراطي مطالب بأداء واجبات محددة، وهو يؤديها بطرق معينة تم تدريبه عليها، ويخضع في ذلك لرقابة، وإشراف المستويات الإدارية العليا، وهو إنسان مثالي يفصل بين حياته الخاصة وبين عمله في التنظيم، ويتناول أجرا محددًا لقاء قبوله التزامات، وأعباء وظيفية من ناحية أخرى كأساس التقدم، الوحيد أمامه هو الترقى في السلم الوظيفي وفقا للقواعد، والإجراءات التي يحددها التنظيم، وبالتالي نجد أنفسنا في مواجهة نموذج الآلة فالنظرية البيروقراطية كما رسمها "ماكس فيبر" تجرد الإنسان من مكوناته النفسية، والاجتماعية، وترى أن سلوكه في العمل يتحدد فقط على أساس متطلبات الوظيفة لا أكثر فالإنسان الآلة تحددت لها واجبات تؤديها دون نقاش.¹

4- كيف يتم تطبيق النموذج في الواقع؟

في هذا النوع يشغل رئيس التنظيم ذو المنزلة الرفيعة مكانة في السلطة عن طريق الانتخاب، أو التعيين، ويتم تعيين الهيئة الإدارية التي تحت إمرته بحيث تقوم بوظائفها وفقا للمعايير الآتية:

لا يخضع هؤلاء الموظفين للسلطة إلا في حالة الالتزامات الرسمية فهم أحرار شخصيا، كما أنهم ينتظمون في تدرج هرمي من مناصب محددة بوضوح، ولكل منصب مجال من الاختصاصات المحددة بالمعنى الشرعي، ويشغل المنصب بواسطة علاقة تعاقدية، ويتم اختيار المرشحين للتعين في هذه المناصب على أساس الخصائص الفنية التي يتحقق منها بواسطة اختبارات، أو بما يتضمن أنهم قد لقوا تدريبًا كافيًا، أو حصلوا على الدبلومات، أو بكليهما، ويحصلون على مكافآتهم في صورة مرتبات ثابتة، كما يكون لهم الحق في المعاش، ويكون للسلطة القائمة في ظل ظروف محددة، وبخاصة في التنظيمات الخاصة الحق في إلغاء التعيين كما تكون للموظف الحرية في استقراره بالوظيفة، أو عدمه، وتحدد منزلته وفقا لمكانته في

¹ عبد السلام أبوقحف "محاضرات في نظريات التنظيم والإدارة دار المعرفة الجامعية مصر: الإسكندرية 2000 بط

التدرج الهرمي، ويؤخذ في الاعتبار كل من المسؤولية التي تقع على مكانته في التدرج، ومتطلبات مكانته الاجتماعية، ويعامل المنصب باعتباره مهنة فردية، أو على الأقل مهنة أو لية لشاغل المنصب، وهي شكل خطة عمل في الحياة، ويعتمد نظام الترقى على الأقدمية، أو الإنجاز، أو كليهما، ووفقا لحكم الرؤساء، وينفصل الموظفون كلية عن ملكية وسائل الإدارة، ولا يملكون منزلاتهم، وهم يخضعون لنظام صارم، وإشراف منظم في قيامهم بأعباء مناصبهم.

ويحدد "فيبر" المجالات المتباينة التي يمكن أن يطبق فيها هذا النموذج للتنظيم فيحصرها في ميادين الأعمال التي تهدف إلى تحقيق ربح، أو المشروعات الخاصة التي تخدم أغراضا مادية أو مثالية، والتنظيمات الخيرية، والدينية، والسياسية، والعسكرية.¹

5- نقد النموذج:

لقد وجهت لهذا النموذج عدة انتقادات أهمها ما يأتي:

- ✓ إهمال الفرد، ومعاملته على أنه آلة، وإغفال النواحي النفسية، والاجتماعية للإنسان أي أنه اعتبره الآلة يمكن الاستغناء عنها).²
- ✓ رغم أن "فيبر" يدعو للتشبيث العلمي إلا أن نمودجه جاء مليئا بالأحكام القيمية لأنه يركز على المبادئ الذاتية التي قد تساعد على الإهمال، وانخفاض الكفاءة مثل الترقية بالأقدمية.
- ✓ النقد الذي وجهه إليه " ميرتون " حيث أن "فيبر" لم يهتم بالجانب الوظيفي لهذه المتغيرات. كلما زاد تقسيم العمل أدت إلى عدم الرضا، والملل يؤدي إلى انخفاض الإنتاج، كما أن التخصص الطبقي يبعث على الروتين، وقلة الخبرة حيث يصبح الفرد لا يتقن إلا مهنة واحدة، أو جزءا بسيطا من المعايير الإنتاجية.³
- ✓ أما " سيزنيك " فقد ذهب إلى أن فيبر أهمل التنظيم غير الرسمي الذي يعد ضروريا لبقاء التنظيم الرسمي (شبكة العلاقات الشخصية) تؤدي إلى تدعيم الروح المعنوية مما يؤدي إلى تجاهل قواعد البناء الرسمي.
- ✓ هناك خلط بين السلطة التي تنشأ عن القواعد، والقوانين، والتسلسل الهرمي، وهي سلطة قهرية، وتلك التي تنشأ عن الخبرة والكفاءة المهنية، وهي سلطة مهنية طوعية.

¹ علي عبد الرزاق جبلي " علم اجتماع التنظيم مرجع سابق ص 45.

² 1985 ط5 ص 58.

(1) السيد الحسيني، النظرية الإجماعية ودراسة التنظيم، دار المعارف مصر: عين شمس 1985، ط5، ص 58.

³ الحلوات " مرجع سابق ص 131.

- ✓ وجهة نظر " مشال كروزية": أهمل الصراع، والقوة، والتغيير فالضبط الصارم يؤدي دائماً إلى المقارنة التي تؤدي، إلى الصراع، ويرى " كروزية" أن التنظيم البيروقراطي يتغير وفق النسق التوازني بمعنى أنه بوجود الاختلال، والصراع يبدأ التنظيم في محاولة إعادة التوازن، والاستقرار.
- ✓ المبالغة في التسلسل الهرمي يخلق فجوة كبيرة بين القمة، والقاعدة، والتي قد تكون لها تأثير سلبي مثلا التقارير عندما تصل من القاعدة إلى القمة قد تكون مشوهة، أو منحازة حسب المصالح الشخصية برؤساء الأقسام.
- ✓ اعتبر " ماكس فيبر " أن التنظيم نسق مغلق في حين أن نجاح التنظيم، وفعالته لا يتوقفان فحسب على الخصائص الذاتية، أو الداخلية بل أيضا على الظروف، والبيئة، والمحيط الخارجي (نظام تأثير، وتأثر).
- ✓ والبيروقراطية تؤدي إلى ظهور طبقة التكنوقراطية، ويترتب على ذلك القضاء على تكافؤ الفرص لأنها تعتمد في اختيار أعضاء التنظيم، وتعيينهم على الخبرة، والمعرفة العلمية.
- ✓ كما أن النموذج الفيبري أصبح متجاوزا الآن نتيجة لقيم المجتمع، وثقافته الحالية حيث لم يعد التقسيم قائما على التقسيم الآلي للعمل فمع التطور التكنولوجي الهائل أصبح السوق الذي يفرض التخصص، وماذا تنتج نتيجة وجود تضامن بين مجموعات السوق.
- ✓ كما نلاحظ أن "فيبر" قد أكد على العناصر الوظيفية في البيروقراطية، وتجاهل العناصر المعوقة وظيفيا وركز على الجوانب العقلانية، والرسمية للبيروقراطية، وأهمل البيئة الداخلية الوجدانية، والاجتماعية للتنظيمات الرسمية، ورغم أنه فشل في أدراك أن هناك صراعا فعليا، أو محتملا بين النظام والسلطة المبنية على الوضع الرسمي، والتسلسل الهرمي، والنظام أو السلطة المستندة إلى الخبرة، والمهارة الفنية، والمعرفة العلمية، كما أن نموذجه هو في الواقع رد فعل للايديولوجيا الرأسمالية، إذ أن الشكل البيروقراطي للتنظيم، كما صورته " فيبر" هو بالفعل الشكل السائد لممارسة العمل في العالم الرأسمالي الذي يعامل الفرد كلاعب دور، أو شاغل وظيفة، وليس كإنسان له حاجاته وتطلعاته الخاصة.¹

¹ على السلمي، تطور الفكر التنظيمي وكالة المطبوعات، الكويت 1980، ط 2، ص 37.

II. النظرية الحديثة:

روبرت ميرتون:

يعتبر " روبرت ميرتون " من أكثر علماء الاجتماع اهتماما بكشف جوانب البيروقراطية التي أغفلها نموذج " فيبر " فإذا كانت كفاءة الإدارة البيروقراطية تظهر خاصتين: الأولى هي الرشد، أو التعقل حينما يركز الضبط على المعرفة الفنية المتخصصة، والمعايير الموضوعية، والطابع غير الشخصي لعلاقات الأعضاء. والثانية هي القدرة على التنبؤ بالسلوك التنظيمي، وبمجرى الحوادث نتيجة استقرار الوظائف، والعلاقات السائدة بين الأعضاء.

وإذا كانت هاتان الخاصتان هما اللتان تؤكدان الإدارة البيروقراطية، فإن الأمر لم يعدم كثيرا من مظاهر الخلل الوظيفي، فهذه المقومات يمكن أن تجعل التنظيم يفقد خاصية المرونة، كما تتحول الوسائل إلى غايات، بل إن التأكيد على ضرورة الامتثال للقواعد، والالتزامات الكاملة بها يدفع الفرد إلى استمراجها فتصبح هي الغاية القصوى بدلا من الاستعانة بها كوسائل وإجراءات بسيطة محددة، وهكذا تتعاضم أهمية الجوانب الشكلية للبيروقراطية.¹

ولقد انطلق " ميرتون " من مجموعة من المفاهيم:

1- الوظيفة الظاهرة مقابل الوظيفة الكامنة:

- وتتمثل الوظيفة الظاهرة في الدور الذي يقوم به كل نسق اجتماعي (الواجبات والالتزامات).
- أما الوظيفة المستترة فهي الوظائف غير المتوقعة، أو غير المرغوب بها أي التي لم يتوقع وجودها في النسق بطريقة مستهدفة بل توجد بطريقة ضمنية، أو لاشعورية.

2- الوظيفية في مقابل الوظيفية:

- بالنسبة للوظيفية فهي الإسهام الذي يقدمه كل متغير من المتغيرات التنظيمية التي درسها "فيبر" لتحقيق الأهداف.
- أما اللاوظيفية فهي الجانب الآخر غير المتوقع، وغير المرغوب (المعوقات الوظيفية) مثال: كلما زاد تقسيم العمل — زاد التخصص — وزادت النمطية، — زاد التكرار — مما يؤدي إلى الملل.

¹ سعيد عبد مرسى بدر، الإيديولوجيا ونظرية التنظيم، دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية 1990، ب ط، ص

3- البديل الوظيفي:

وهي الحلول التي يلجأ إليها التنظيم لتجاوز معضلة التناقص بين الوظيفية، واللاوظيفية. ومن هذه المفاهيم أقام " ميرتون " نظريته، وانطلق من افتراض الحاجة إلى مركزية الضبط، والإشراف الذي يفرضه التسلسل الرئاسي، والتدرج الهرمي على التنظيم فكل تنظيم بيروقراطي يمارس ما يسمى بالضبط والإشراف الدقيق، وذلك من خلال إصدار التعليمات، والأوامر، ومتابعة التنفيذ، وحسب " فيبر " فهذا يؤدي إلى التنبؤ بالسلوك لأنه يقوم على أساس التخصص، وتحديد المسؤولية (أي معاملة الموظف كآلة).

أما " ميرتون " فقد درس الجانب اللاوظيفي حيث توصل إلى أن الضبط الصارم من خلال القواعد، والأوامر هو ثبات السلوك (روتينية العمل)، والذي يمثل الحاجة إلى الشعور بالمسؤولية، والقدرة على التنبؤ بالسلوك وترتب عنه ثلاث نتائج:

- ✓ تضائل العلاقات الشخصية (ضعف التفاعل الاجتماعي).
 - ✓ زيادة استيعاب أعضاء التنظيم القواعد، والقوانين، وإجراءات العمل بالمؤسسة.
 - ✓ كلما كان السلوك ثابتا كلما وضع التنظيم مقولات موضوعية يستند إليها في عملية اتخاذ القرار مما يؤدي إلى التقليل من البحث عن البدائل.
- هذه النتائج الثلاثة حسب " ميرتون " تؤدي إلى ثلاث نتائج:
- تدعيم الوضع الراهن، وعدم تغييره (تحقيق المتطلبات الوظيفية).
 - كلما كان السلوك جامدا استطاع الموظف أن يدافع عن سلوكياته، وتصرفاته بواسطة القانون، وفي هذه الحالة يتحول القانون من وسيلة إلى غاية في حد ذاته.
 - صعوبة التعامل مع العملاء والزبائن).¹

وهذه النتائج أسماها " ميرتون " بالنتائج غير المتوقعة، وغير المرغوب فيها، ومن هنا اقترح الجوانب غير الرشيدة للسلوك التنظيمي، وركز على الجوانب غير الرسمية، والعلاقات الإنسانية. وتقوم نظريته على أساس الفروض الآتية:²

- ✓ إن الإدارة العليا للتنظيم تريد فرض نوع من الرقابة، أي أن هناك طلب للرقابة على الأفراد أثناء تأديتهم واجباتهم.

¹ علي السلمي مرجع سابق ص 40.

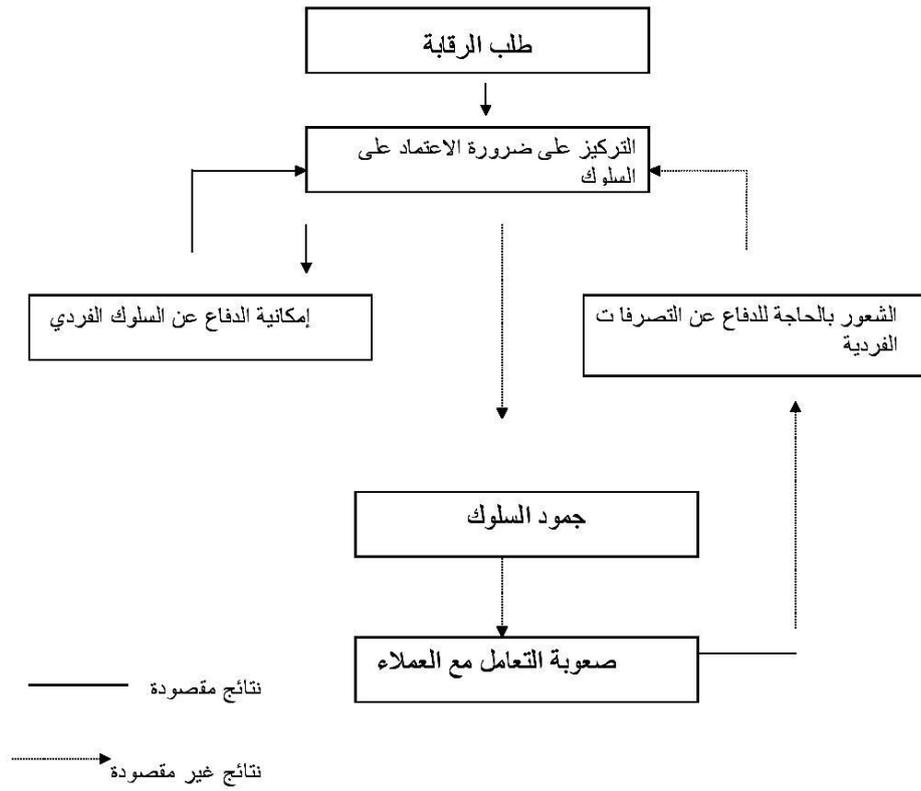
² المرجع نفسه ص 41.

✓ إن الرغبة في الرقابة تتمثل في زيادة التركيز على ضرورة الاعتماد على سلوك الأفراد؛ أي أن الإدارة تسعى إلى زيادة درجة اعتمادها على سلوك الأفراد أي أن يكون هذا السلوك معروفاً، ويتم الالتزام بأنماطه المحددة مسبقاً.

✓ إن هذه الرغبة من جانب الإدارة العليا للتأكد من درجة الاعتماد على سلوك الأفراد تتخذ شكل تحديد الاختصاصات، والمسؤوليات بحيث يمكن التنبؤ بالسلوك، ومحاسبة الأفراد، ومساءلتهم، وذلك باستخدام نموذج الآلة. بالإضافة إلى هذا فإن عدداً من الإجراءات الدائمة يتم تقيدها، وتتخذ الرقابة شكل المراجعة، والتفتيش للتأكد من مطابقة الواقع للإجراءات المحددة. ويترتب على هذه الفروض النتائج الآتية:

- تقليل مدى العلاقات الشخصية بين أعضاء التنظيم (إذ تصبح تلك العلاقات أساساً بين الوظائف، أو المكاتب، وليس بين الأفراد شاغلي تلك الوظائف).
- تصبح القواعد، والإجراءات الرسمية أمراً طبيعياً بالنسبة للأفراد، ويصير هضمها، واختزانها بواسطتهم أي تتم عملية اكتساب لتلك القواعد، والإجراءات لتصبح الأساس العادي لتصرف الفرد.
- يصبح أساس اتخاذ القرارات هو عملية تقسيم الموضوعات إلى فئات، أو طبقات لكل فئة، أو طبقة حل معين تدرب عليه عضو التنظيم تلك النتائج الثلاث يمكن تلخيصها في عبارة "جمود السلوك الوظيفي" وهذا الجمود في السلوك يحقق أهداف التنظيم البيروقراطي، ويشجع رغبة الإدارة العليا في أحكام الرقابة، كما يوفر للأفراد أساساً للدفاع عن تصرفاتهم، وسلوكهم الوظيفي بالإضافة إلى أن جمود السلوك يؤدي إلى مزيد من المتاعب، والمصاعب لعملاء التنظيم، ويفقد أعمال، ومصالح هؤلاء العملاء في تعاملهم مع التنظيم، والشكل الآتي يصور نموذج ميرتون¹

¹ علي السلمي مرجع سابق ص 41.



الشكل رقم (01): نموذج "ميرتون"

خلاصة:

بعد هذا العرض لنظريات البيروقراطية التقليدية، والحديثة، نخلص إلى القول بأن تطبيق البيروقراطية بمعناه الإيجابي في الدول النامية أمر صعب التحقيق، حيث يذهب الكثير من النقاد إلى عدم إمكانية ذلك منطلقين في ذلك من قاعدتين أساسيتين:

✓ التسلسل الهرمي، وترتيب النشاطات، والواجبات بطريقة ثابتة بناء على التسلسل.

✓ إدارة المكاتب وفقا للقواعد، والقوانين .

إلا أن ذلك لا يعني أنها تشكل عقبة كأداة لإدارة التنمية لدرجة أن إزالتها ستؤدي إلى التحسن، التطور إلى أن يتم الوصول إلى بديل مثالي، أو عملي فإنه يمكن القول أن البيروقراطية لا بد منها في بيئات الدول النامية، ومن الجدير ذكره أن الحاجة تقتضي ضرورة البحث عن حلول أخرى لمعالجة المشكلات الإدارية بدلا من التركيز على البيروقراطية كهدف سهل المنال.

الفصل الثالث: الإدارة المحلية

تمهيد:

إنه ولما كان من الصعوبة بمكان على السلطات المركزية للدولة أن تمارس كل مسؤولياتها وتبسط كل سلطتها على تراب الدولة بأكمله بنفس الأداء المطلوب ومستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، فإنها اضطرت إلى الاستعانة بسلطات لا مركزية وإدارات تسهل أولاً من مهام السلطة المركزية في الاتصال بالمواطن على مستوى المحلي، ثم كذلك تسهل على المواطن قضاء حاجياته بدون حاجة إلى سفر طويل، كما تلعب هذه السلطات أو الإدارات اللامركزية دوراً بالغا، من حيث أنها تقوم بدور الوسيط بين السلطات العليا للبلاد والمواطنين على المستوى المحلي، فتنقل إنشغالاتهم وتوطرها وتعمل على تقديمها للسلطات المركزية، وهذه الأخيرة تسند في خطتها الوطنية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية أمر تنفيذ هذه الخطة إلى سلطات أو إدارات محلية كل على مستواه، لكن ضمن إطار هذه السياسة أولاً، ثم ضمن إطار الإحتياجات المحلية والأولويات الملحة وبالنظر كذلك لطبيعة الحياة الاجتماعية على المستوى المحلي والثقافة السائدة.

في عصرنا هذا أصبحت الولاية والبلدية، بغض النظر من الناحية النظرية عن اختلاف التسميات، وعن طبيعة الحكم في الدول الفيدرالية، من أبرز المؤسسات التي تقوم على تنمية المجتمع وخدمته على المستوى المحلي، بحيث تعمل من خلال جملة من الميكانيزمات القانونية والتنظيمية على تنفيذ سياسة السلطة المركزية في التنمية وتقديم الخدمات الضرورية اللازمة لإستقرار الحياة الاجتماعية على المستوى المحلي ورفيها وازدهارها.

هذه المؤسسات لا يمكنها أن تنتج مواد عينية بالقياس إلى المؤسسة الإنتاجية الإقتصادية، بل تنتج خدمات متنوعة تنظيمية تثقيفية، تربية، سياسية وغيرها، ومادام أنها لا تنتج المواد العينية المجسدة وتنتج فقط الخدمات، فإننا نستطيع القول أنها أكثر المؤسسات والتنظيمات اعتماداً على العنصر البشري، ذلك العنصر الذي تحتاج إليه من خلال مساهمته في القيام بنشاط تنظيمي، إداري، خدمي في كل مستويات مؤسسات الإدارة المحلية، حسب التخصص طبعا، وبناءاً على المهارات والكفاءة. وبذلك نستطيع كذلك القول، بأن هذه المؤسسات ماهي في الواقع سوى تنظيمات إجتماعية تعمل عن طريق التعاون والتساند، والتكامل الداخلي على أداء الخدمة العامة وتحقيق الأهداف المنوطة بها.

I. الإدارة المحلية:

يعبر مصطلح الإدارة المحلية عن ذلك التنظيم الإداري التنفيذي البحت الذي لا صلة له بسيادة الدولة، وإنما يحقق في الواقع ما يسمى باللامركزية الإدارية.

ونظام الإدارة المحلية بهذا المعنى، هو نظام في الإدارة وليس نظاما سياسيا كالحكم المحلي. ويقصد كذلك بالإدارة المحلية ذلك الاستقلال المقصور على الجانب الإداري والتنفيذي دون أن تعطى أية سلطات تشريعية أو وظائف قضائية أو تخطيطية، فهي تخضع للنظام الإداري للدولة ولل قانون الإداري الذي تفرضه، كما يقوم نظام الإدارة المحلية على مبدأ الانتخاب للجان المحليات الشعبية مباشرة، وتدار من قبل مجالس إدارة شعبية مفوضة انتخابيا.¹

تكلف مؤسسات الإدارة المحلية كالمؤسسات الإدارية الأخرى للدولة، بتطبيق القوانين وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين في إطار من القوانين والقواعد المحددة عموما لهذه الوظيفة وكذلك في إطار من الأهداف الموضوعة من قبل القيادة السياسية في خططها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية عموما.²

بناء على كل هذا يمكن أن نقول بأن مؤسسات الإدارة المحلية تشكل في الواقع ذلك النسق التنظيمي الفرعي أو الوحدة التنظيمية الإدارية الفرعية للنظام العام للدولة، تعمل مباشرة مع المواطن ومن خلاله ولفائدته ولفائدة الدولة والنظام الاجتماعي ككل، مراعية في ذلك الخطة العامة للمجتمع في كل نواحيها. ومادام أنها تقدم الخدمة فإنها تستمر في احتكاك مباشر مع المواطن تأثيرا وتأثرا بكل نواحي حياته اليومية، مستعينة في ذلك بكل إمكانياتها المتاحة، البشرية منها خاصة، مما يفرض عليها أن تهتم بهؤلاء من حيث التكوين، وتغطية اهتماماتهم واحتياجاتهم المختلفة النفسية والاجتماعية بما يساهم في تحسين أدائهم وطريقة عملهم وتعاملهم مع المواطنين هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية الواقعية فإن لكل مؤسسة واقعها التنظيمي الاجتماعي الخاص الذي يميزها نسبيا عن المؤسسات الأخرى بناء على ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والإدارية الخاصة، أي تلك البيئة التي تزاول في إطارها نشاطاتها.

وتحقق مؤسسات الإدارة المحلية في الواقع الميزات التنظيمية الإيجابية التالية، بالنسبة للدولة وللسلطة المركزية:

¹ قباري محمد إسماعيل، علم الاجتماع الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 422.

² عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 15.

- إدارة المرافق المحلية بفعالية، والتخفيف من الأعباء المترتبة عن انشغال السلطات المركزية بالأمر الإداري البحتة التي في الإمكان إسنادها إلى مؤسسات إدارية محلية بهدف التفرغ للمهام القومية المستعصية والخطيرة، كالدفاع والسياسة الخارجية والسياسة العامة.
- إشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية بهدف تربيته تربية سياسية وزيادة وعيه السياسي وتحضيره للمناصب السياسية الوطنية، وكذا بهدف التوسع في الأخذ بالمبادئ الديمقراطية.
- التوسع في مجال الخدمات الاجتماعية وضمان فعاليتها فيما يخص استفادة كل المواطنين دون استثناء، الفقير منهم والغني، وتحقيق مطلب العدالة الاجتماعية في جانب توزيع الدخل المترتبة عن الضرائب وغيرها، التي يتحصل عليها من المواطن بصفة أساسية.
- ضمان تعاون المواطن مع المجهودات التي تبذلها الدولة وإشراكه في هذا المجهود من ناحية التسيير وتطوير عمل المرافق والمؤسسات التي تهدف إلى تحقيق الازدهار لكل المواطنين.
- تحسين أسلوب الإدارة العامة، وتفعيله من خلال تبني التجارب المحلية التي تعرفها بعض المناطق فيما يخص التنظيم والنجاح الإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي.
- فالإدارة المحلية تغني المواطن عن الكثير من التعقيدات الإدارية في نظام المركزية، فهي الأقرب إلى المواطن والأدرى بشؤونه والأقدر على فهمها واستيعابها بالإضافة إلى أنها الأقدر على حل المشاكل المحلية بنجاحة في الوقت المناسب وبالطريقة المناسبة.

II. وظيفة الإدارة المحلية ومهامها:

هناك عدة وظائف أسندت إلى الإدارة المحلية ممثلة في مؤسساتها المختلفة من ولاية وبلدية وما يتبعهما من مصالح وأقسام وغيرها، بالإستعانة بكل إمكانياتها المادية والبشرية المتاحة، وبكل قوتها التنظيمية والقانونية التي تحدد لها الأهداف والمجالات التي تخص عملها. ويمكننا أن نحصر هذه الوظائف فيما يلي:¹

- الأمن والنظام العام.
- المصلحة العامة المحلية.
- تخليد الرموز الوطنية (شعارات وطنية، أعياد وطنية...).
- الاتصال بالمحيط والاستماع للمواطن.

¹ لحسن سرياك، المهام التقليدية للجماعات المحلية، موفم للنشر، الجزائر، ص 11.

مارس الإدارة المحلية هذه الوظائف الإلزامية المنصوص عليها في القانون الولائي والقانون البلدي بميزتها في التقسيم الوطني والتقسيم الإقليمي، بالاستعانة طبعاً، بقوتها التنظيمية البشرية خاصة، من إدارات ومشرفين وعمال في مختلف مستويات العمل والمسؤولية.

أ- فيما يخص النقطة الأولى، فإنها تتعلق بتسيير الشؤون المحلية وتنظيمها وتأطيرها، كما تعمل هنا كذلك على صيانة المؤسسات وتفعيل عملها، وتوفير كل ما يمكن أن يساهم في راحة المواطنين من كهرباء وغاز وغذاء وصحة وتهيئة عمرانية. وتقوم كذلك بتفعيل الأمن العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والحفاظ على النظام العام والقضاء على كل العوامل التي تهدده أو تحييدها.

ب- أما بالنسبة للنقطة الثانية، فإنها تتعلق بتنظيم الحالة المدنية وتسييرها من خلال الاعتماد على سجلات وميكانيزمات تنظيمية خاصة بكل الحالات المدنية من زيجات وولادات ووفيات وغيرها. ويعتبر هذا القسم من أهم الأقسام التنظيمية الضرورية للمواطن وللدولة على حد سواء، فمن خلالها يستطيع المواطن أن يتمتع بحقوق المواطنة، وكذلك تستطيع الدولة إحصاء مواطنيها وحالاتهم الاجتماعية المختلفة. وقد أوتت مهمة السهر على تسيير وتنظيم هذه المصلحة إلى ضباط الحالة المدنية، وعلى رأسهم الرئيس الأول للبلدية وكل على مستواه.

ج- وتقوم أيضاً مؤسسات الإدارة المحلية بعمل هام جداً فيما يخص تسيير وتطوير المصلحة العامة المحلية، فالأهداف التي رسمتها الدولة فيما يخص الإصلاح الإداري وتطوير الخدمات المقدمة للمواطنين وتحسينها أدرجت في أولوياتها الاهتمام بالإدارة المحلية باعتبارها أكثر قرباً من المواطن وأكثر تمثيلاً للدولة وأكثر تعاملًا وتفاعلاً مع متطلبات الحياة الاجتماعية العامة للمجتمع على المستوى المحلي.

لذلك نجد أن هذه الإدارة مطالبة اليوم أكثر من أي وقت مضى بتكييف أساليب عملها وتعاملها مع المواطنين لكل التغيرات التي حدثت على مستوى المجتمع ونظامه الاجتماعي ككل، سياسياً واقتصادياً وثقافياً ما إلى ذلك، بحيث أنها مطالبة باعتماد وبشكل فعال أسلوب المرونة والتفهم لطبيعة العلاقات الاجتماعية وانعكاساتها على تصرفات وسلوكيات المواطن، بل حتى سلوكيات أفراد هذه المؤسسات

د- كما تقوم الإدارة المحلية كذلك بمهام الحفاظ على التقاليد الخاصة بالشعارات الوطنية كالأعراف الخاصة بمعارض المنتوجات المحلية والأعراف الثقافية والاجتماعية، تقاليد

تراعى في بناء السياسة الإدارية المحلية وتوظيف لصالحها، بما لها من رمزية في حياة المواطن، بالإضافة إلى الأعياد الوطنية المدرجة في القانون.

هـ- لإتصال بالمحيط والإستماع للمواطن: وتتم هذه العملية بإشراك المواطن في مجريات الحياة التنظيمية المحلية وإعلامه بما يجري وإطلاعها على بعض الوثائق بالإضافة إلى مهمة استقبال الزوار وتبسيط إجراءاتها وتنشيط الإتصال وتسهيل مرور المعلومات بين المواطن وإدارته.¹

عموما هذه هي الوظائف المناطة بكل مؤسسات الإدارة المحلية من ولايات وبلديات وما يتبعها، تبقى فقط بعض الخصوصيات التي تميز كل مؤسسة عن الأخرى ولكن جوهر المهام محدد بدقة والأهداف مرسومة، ينبغي فقط السعي إلى بلوغها والعمل على إزالة كل العراقيل المتعلقة بنقص الإمكانيات وسوء التنظيم وتفعيل التنظيم الإجتماعي الداخلي لهذه المؤسسات والوقاية من الإنحرافات التنظيمية للجماعات والأفراد.

III. مستويات الإدارة المحلية ومؤسساتها الأساسية:

تعمل الإدارة المحلية وتستمر في تحقيق أهدافها الرسمية من خلال جملة ترتيبات وقواعد تنظيمية وبنات اجتماعية مكونة من جماعات عمل وأفراد وأقسام ومصالح وغيرها، ولكن كذلك من خلال مستويات تنظيمية محددة بوضوح في مراكز وأدوار ورتب ومسؤوليات، فهناك مستوى أعلى كما أن هناك مستوى أدنى، وهناك الرئيس كما أن هناك المدراء والمشرفين ورؤساء الأقسام وصولا الى العمال البسطاء في آخر السلم.

تقوم بمهام الإدارة المحلية مؤسستين اثنتين جد هامتين، هما وقبل كل شيء، تنظيمين إجتماعيين يتميزان بالإعتماد المتبادل بينهما أو لا، ثم كذلك بينهما وبين بيئتهما ومحيطهما الإجتماعي.

1- الولاية:

تقوم الولاية كمؤسسة وكتنظيم إجتماعي أساسا على عدة علاقات اجتماعية بين الأدوار والوظائف المختلفة المرتبة بشكل تصاعدي من أسفل إلى أعلى، أو العكس من أعلى سلطة إلى أدنى عنصر في التنظيم أو أدنى فئة عمالية. ويكون هذا الترتيب كالاتي:²

¹ لحسن سرياك، مرجع سابق، ص 41.

² المرجع نفسه، ص 94.

- **الوالي:** ويشكل أعلى سلطة تنفيذية في الولاية بحد ذاتها كمؤسسة، وكذلك في الولاية كلها كإقليم جغرافي وسكاني محدد، ويساعده في عمله كل من المجلس الشعبي للولاية وكذلك الهيئة التنفيذية، أي أو لئك الأفراد الموزعون على كل أقسام ومصالح ومكاتب المؤسسة كأدوار
 - **المجلس الشعبي الولائي:** يعمل على المساهمة في بناء سياسة الولاية الإدارية، ويشرف ويراقب عملها، وهو يمثل أساسا الإرادة الشعبية بوصفه منتخبا من طرف السكان المحليين.
 - **الهيئة التنفيذية:** هم كما سبق وأن ذكرنا، الأفراد التنفيذيين في الولاية، أو لئك الذين توكل إليهم مهمة تطبيق القوانين التنظيمية والقواعد وما يأمر به الوالي، كما أنهم مكلفون بالسهر على السير الأحسن للتنظيم بمختلف أبعاده وأهدافه.
- وتشارك كل هذه المستويات في تبنيتها نظريا لأهداف المؤسسة وتحقيقها بتفعيل كل إمكانياتها ووسائلها لتقديم أكبر قدر ممكن من الخدمة الإجتماعية وأفضلها في إطار السياسة الوطنية ككل والأهداف التقليدية الخاصة بها.

2- البلدية:

- تعتبر هذه المؤسسة الإدارية من أهم المؤسسات التي يبني عليها النظام الإجتماعي ككل، فهي من ناحية تمثل سياسة الدولة وسياسة الولاية وتعبّر عنهما وتعكس برامجهما وتتوسط مباشرة بينهما وبين المواطن على مستواها الإقليمي، ومن ناحية أخرى تمثل المجتمع على المستوى المحلي وتطلعاته وأماله واحتياجاته.
- البلدية كالولاية وكأي إدارة عمومية، هي تنظيم اجتماعي ذو علاقات اجتماعية معينة تتسم بالتنظيم والتسلسل الهرمي السلطوي. ويمكن تعريفها من الناحية القانونية والسياسة بأنها: "تجمع سكاني وفضاء جغرافي محدد إقليميا، وبأنها وحدة إدارية"¹. وهي تعتبر في الجزائر قاعدة التعبير السكاني عن طريق الإنتخاب، وتستجيب البلدية إلى بعدين اثنين وما يتبعهما وهما:
- أولا:** بكونها تعبر عن سلطة وإمتداد الدولة من خلال تسيير المصالح العامة.
- وثانيا:** بكونها تعبر عن مجموعة منظمة لتسيير المصالح والأعمال والنشاطات المحلية.
- وفيما يخص مهامها التقليدية المتعلقة بالمصلحة العامة للدولة فإنها تقوم على ما يلي:
- الحالة المدنية.

¹ صباح أسابع، مرجع سابق، ص 58.

- تعميم القوانين والنظام.
 - تنظيم الإنتخابات.
 - الإحصاء لفائدة واجب الخدمة الوطنية.
 - المصادقة على الوثائق.
 - السهر على الأمن والنظام العام والهدوء على المستوى الإقليمي.
- ويعتبر هنا رئيس البلدية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي كعون من أعوان الدولة، بالنظر إلى المستويات التي يضطلع بها، وباعتبارها جماعة إقليمية أو مؤسسة إدارية محلية فإن عليها أن تسهر على ما يلي:¹

- ضمان سيرورة الإدارة المحلية للمصالح والخدمات المقدمة للمواطنين ساكني البلدية.
 - وما دام أن البلدية تملك الشخصية المعنوية والقانونية التي تخولها حق التصرف في تنظيمها الداخلي وفي علاقتها بالمؤسسات والتنظيمات الأخرى إلى حد ما، فإنها تعتبر تنظيما اجتماعيا مستقلا نسبيا، يقوم بتحقيق الوظائف والمهام التنظيمية التالية:
 - الإدارة المالية لمصالح البلدية كتنظيم والمصالح المواطنين.
 - إدارة الأملاك البلدية المتحركة وغير المتحركة كالعقارات بمختلف أنواعها.
 - التعمير والتهيئة العمرانية للمحيط وكل العمليات الاقتصادية.
 - النشاطات التربوية والتعليمية والاجتماعية والثقافية.
 - تسيير الامكانيات العامة من أجل توظيف أحسن للمشاريع الموكلة للبلدية.
- 2-1- المستويات التنظيمية للبلدية:**

كما الولاية البلدية تبنى على مستويات تنظيمية متعددة تحقق الهدف التنظيمي وأهداف التخصص، هذه المستويات تختلف من حيث طبيعتها البنائية ووظيفتها إلا أنها تتكامل كلها لفائدة تحقيق الوظيفة العامة للبلدية فيما يخصها كتنظيم اجتماعي، إنه من الضروري أن يقوم كل أعضاءها بجهد معين والتعاون مع الآخرين وتبادل الخدمات والمعلومات والتساند الوظيفي، وفيما يتحقق من خلال هذا من أداء طبيعي لمهام البلدية وتجسيدها على أرض الواقع لصالح المواطن المعني بعمل هذه المؤسسة على الخصوص.

ومن الناحية القانونية يقوم على رأس كل بلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي المخول كل صلاحيات تسيير شؤون البلدية والإشراف على مهامها وأعمالها ومشاريعها في كل ترابها يعاونه

¹ صباح أسابع، مرجع سابق، ص 58.

في ذلك نائبا أو اثنين، ويقوم المجلس الشعبي البلدي بمهمة المراقبة والتوجيه والمصادقة، أو حتى رفض ما يعرض عليه على مستوى البلدية إذا رأى أن ذلك غير عملي أو غير مفيد.

كما أن هناك هيئة تنفيذية مختلفة البنيات والمستويات من أعلى إلى أسفل السلم من حيث الرتبة والمكانة وكذلك السلطة. هذا ويمكن عموما أن نقسم التنظيم البلدي إلى عدة مصالح أو أقسام حسب ما هو محدد قانونا رغم بعض التفاوت والاختلاف الموجود بين بعض البلديات من حيث تقسيمها الإداري والتنظيمي، بناءا طبعا على خصائص معينة وكذلك بالنظر إلى التفاوت من حيث حجم المشاريع والأعمال وحجم السكان خاصة. ويكون هذا لتقسيم كالتالي:

- الأمانة العامة.

- مصلحة المحاسبة.

- مصلحة الحالة المدنية.

وتعتبر هذه المصالح مستقلة عن بعضها البعض من ناحية علاقات السلطة والتبعية، وهي تحديدا مقسمة إلى عدد من المكاتب والمهام والنشاطات في تسلسل سلطوي من رئيس المصلحة إلى أبسط عامل، إلا أن هذا لا يعني الأمين العام للبلدية الذي له حق ممارسة المسؤولية على كل هذه المصالح، فهو يلعب دور خاص من حيث أنه يسهر على السير الأحسن لهذه المصالح تحت سلطة رئيس البلدية وتوجيهاته وأوامره، ولكن لمصلحة الحالة المدنية ومصلحة المحاسبة بعض الامتدادات التي لا تدخل ضمن مهامه، كبعض الأمور التقنية التي تخص سلطات أعلى منه، أو تلك الخاصة بالسياسة العامة للدولة في ميادين التوثيق واستخدام السجلات. هذا بالإضافة طبعا، إلى مهام أخرى فيما يخص التمويل والانتخابات والأعمال والتدخلات ذات الطبيعة الاجتماعية والتنظيمية التي تخص البلديات التي تدير المدن الكبيرة أكثر من غيرها.

إنه من الأهمية بمكان إذن، أن نهتم بهذه المؤسسة كتنظيم اجتماعي أساسا، لما تلعبه من دور خطير في خدمة النظام العام والمحافظة عليه، وما دام أنها تنظيم اجتماعي ونسق تنظيمي فإنها بالضرورة تتأثر بما يدور داخلها وحولها من ضغوط مختلفة، مادية وغير مادية هذه الضغوط التي أفرزت واقعا تنظيميا واجتماعيا صعبا يمكننا أن نتبين ثقله من خلال النزول إلى الواقع واستطلاع ما يجري ووصفه وتفسيره وهذا ما ستقوم به هذه الدراسة التي سنحاول من خلالها التعرض لأهم مشاكلها التنظيمية

2-2- البلدية وإدارة الموارد البشرية:

لقد أضحى موضوع إدارة الموارد البشرية، في عصرنا الحاضر، يشكل أحد أبرز الإهتمامات التي تشغل بال أرباب المؤسسات، أما أصبحت اليوم أأثر من أي وقت مضى تستقطب اهتمام الباحثين والدارسين الذين وجدوا أن هذا الموضوع خصب ومتجدد من حيث الدور ومن حيث الأهمية فقد ان ينظر إلى إدارة الموارد البشرية من زاوية ضيقة، تستجيب طبعا لطبيعة المرحلة، على أنها لا تعدو أن تكون مصلحة لحفظ سجلات العاملين وتدوين قوائم بأسمائهم ومتابعة النواحي المتعلقة بهم، كضبط مواعيد دخولهم وخروجهم وإجازاتهم. وقد أضحى اليوم تشكل لوحدها قسما هاما من أقسام التنظيم، وعنصرا فاعلا في سيرورته التنظيمية والوظيفية، بحيث توسعت دائرة عملها واهتمامها إلى عدة مواضيع، وأوليت اهتماما متزايدا من طرف التنظيمات المختلفة خاصة ذات الطبيعة الاقتصادية والإدارية.

2-2-1- أهمية إدارة الموارد البشرية داخل المؤسسة:

تقوم إدارة الموارد البشرية بعدة مهام ونشاطات على مستوى إدارة الأفراد داخل المؤسسات، بحيث تهتم بتنفيذ الأنشطة التالية:¹

- تكوين قوى عاملة مستقرة وذات كفاءة، وتشتمل هذه المهمة على الأنشطة الفردية التالية:

- تحليل التنظيم
- توصيف الوظائف
- إعداد خطة القوى العاملة وتحديد احتياجات المؤسسة من الأيدي العاملة من حيث النوع والكم.
- دراسة المصادر التي يمكن الحصول منها على الأيدي العاملة المناسبة.
- البحث والاستقطاب.
- الاختيار والتعيين لأفضل الأشخاص المتقدمين للعمل وشغل الوظائف الشاغرة.
- صيانة وتدريب وتنمية القوى العاملة:

- فبعد أن يتم اختيار وتعيين الأفراد اللازمين للمؤسسة، ينبغي أن يتم تدريبهم وتنميتهم بصفة مستمرة لرفع قدراتهم ومهاراتهم لمقابلة التغيرات في أساليب العمل

¹ محمد صلاح عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.

ونظمه وقد أصبحت التنمية الإدارية من أهم الأنشطة التي تقوم بها إدارة الموارد البشرية لتوفير الكفاءات الإدارية اللازمة للمؤسسة.

- مكافأة الأفراد وتعويضهم، وهو يترتب عنه إعداد هيكل مناسب للأجور والرواتب ونظام الحوافز والمكافآت المقابلة لطبيعة الجهد المبذول وحجمه.
- تحقيق التكامل بين مصالح الأفراد والتنظيم، والعمل على خلق جو نفسي مناسب لذلك، ويتطلب ذلك الإطلاع المستمر على اتجاهات العاملين ورجباتهم، كما يرتبط هذا مباشرة بالأمور التالية:

- نظام الاتصالات داخل التنظيم.
 - النمط القيادي السائد.
 - التنظيمات الغير رسمية.
 - العلاقات مع المنظمات والاتحادات التي ينتمي إليها العمال.
 - توفير الرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين، وذلك للمحافظة على صحة العاملين وخلق نوع من الاتجاهات الإيجابية نحو المؤسسة.
- هذا ويمكن لإدارة الموارد البشرية أن تكون نظام معلومات متطور ومحدد يفيد في بناء سياسات التنظيم على مستوى داخلي وخارجي، ويكون ذلك كالتالي¹:

¹ صلاح الدين محمد عبد الباقي، مرجع سابق، ص 21.

جدول رقم 01: نظام المعلومات في إدارة الموارد البشرية

مدخلات	عمليات	مخرجات
- بيانات عن المؤسسة.	• تجميع بيانات:	- قوائم مرتبات.
- بيانات عن السوق.	- بيانات طالبي العمل.	- قوائم بأسماء العاملين.
- بيانات عن سوق العمل.	- بيانات الأداء الفعلي.	- قوائم بتوزيع العاملين على الإدارات.
- بيانات عن القوة العاملة.	- بيانات الغياب والتأخير.	- قوائم بتواريخ تجديد الإقامات.
- بيانات عن النظم واللوائح والتشريعات المنظمة لشؤون العاملين.	• تصنيف البيانات:	
	- أجور.	
	- ساعات عمل.	
	- مستويات المهارة.	
	- رغبات العاملين.	
- بيانات عن البيئة الاجتماعية والسياسية للعمل.	• تحليل البيانات:	
	- مؤشرات الكفاءة.	
	- مؤشرات الإنتاجية.	
	- إنتاجية العمل.	
	- تكلفة العمل.	

المصدر: صلاح الدين محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية

من خلال هذا النظام المعلوماتي تتبين لنا أهمية إدارة الموارد البشرية ويتبين لنا حجم الرهانات المسندة إليها والتي تتكفل بها هذه الإدارة، رهانات على مستوى بناء الكفاءات التنظيمية ورفع مستواها وتحقيق التكامل التنظيمي، وإمداد الإدارة بكم معلوماتي يسهل عليها بناء خطة تنظيمية فعالة واستراتيجية.

2-2-2- دور مصلحة إدارة المستخدمين في البلدية:

البلدية كمؤسسة عمومية تشترك مع التنظيمات الأخرى في كونها تعتمد على العنصر البشري بصفة حاسمة، فهو المنظم وهو المنفذ وهو المسؤول وهو العامل البسيط بل أننا نجد أن التنظيمات ذات الطبيعة الإدارية الخدماتية البحتة، تعتمد أكثر فأكثر على العنصر البشري من أي تنظيم آخر اقتصادي مثلاً.

وتقوم إدارة المستخدمين في أي بلدية بالأدوار التنظيمية التالية:¹

¹ صباح أسابع، مرجع سابق، ص 62.

✓ **التوظيف:** الموظف البلدي يخضع للقاعدة العامة للتوظيف العمومي، وهذا يعني أنه يترتب على توظيفه عدة شروط ينبغي استيفائها كالمستوى، المستوى المطلوب لشغل منصب معين ومجموع الشروط الأخرى المحددة قانوناً.

ويخضع التوظيف بشكل مباشر وبصفة عامة إلى إعلان عن شغور المنصب وفتح مسابقة في ذلك إما في شكل اختبار أو بالنظر إلى الشهادة، واختبارات وامتحانات مهنية تخضع للمخطط التوظيفي لكل بلدية حسب المرسوم 91-26 الصادر في فيفري 1991، ويسمح بالتوظيف المباشر فقط للمتشحين المتخرجين من المعاهد والمؤسسات المختصة كما أن التوظيف الداخلي مسموح به من خلال قائمة مؤهلات الأفراد الشاغلين مناصب في البلدية على أن لا يتعدى هذا 50% من المناصب الواجب شغلها.

✓ **الترقية:** يستطيع الموظف البلدي أن يترقى طبقاً للقاعدة المعمول بها بناء على المهارات الجديدة المكتسبة، أو بناء على عنصر الأقدمية المقسم إلى ثلاثة أقسام: أقدمية دنيا، أقدمية متوسطة، أقدمية قصوى ويكون ذلك بتعريف المنصب الواجب شغله وكذا الإختبارات المهنية التي تسمح بالمرور إلى أعلى مستوى أو من مستوى إلى آخر.

✓ **التكوين:** بإمكان كل الأفراد في المؤسسة البلدية أن يستفيدوا من دورات تكوينية معينة سواء كانوا مرسمين أو متربصين وكذا بالنسبة لتحسين المستوى، وهذا يتحدد بناء على تدخل مؤسسات أخرى وهي وزارة الداخلية بالتحديد. ويستفيد بناء على ذلك الشخص المكون من امتيازات محددة في القانون كتحسين المستوى من أجل المرور إلى الاختبارات المهنية والتسجيل في قائمة المقبولين في مناصب عليا والترقية في السلم الوظيفي وغير ذلك كل هذه المراحل، ولو أنها محددة قانوناً وتتدخل فيها مؤسسات أخرى، إلا أن مصلحة المستخدمين هي التي تسهر على تحضيرها وتنفيذها فيما بعد.

من خلال هذا يمكن أن نتصور الدور الذي تلعبه مصلحة المستخدمين في البلدية فهو دور محدود، لا يسمح لها بأن تقوم بدورها كما ينبغي، كما أن محدودية وسائلها يعتبر هو الآخر عائقاً آخر يضاف إلى مجموع العوائق الموجودة في الميدان كالتبعية الأمر الذي يترتب عنه ضعف في فعالية هذا العنصر الإداري وكفاءته وتأثيره على مجريات الأمور التنظيمية داخل هذه المؤسسات.

ان الإدارة المحلية ممثلة في مؤسساتها اضحت تلعب دوراً حاسماً في تطور المجتمعات المعاصرة وقد توسعت مهامها أكثر وتعددت بهدف الاستجابة الملحة للضغوطات

التي صارت تطرحها الاديولوجيات التي تعتقها هذه المجتمعات في ميادين التنمية والتطور والتعددية وما الى ذلك هذه المعطيات واخرى ادت الى ظهور مشكلات تنظيمية كبيرة على مستوى هذه المؤسسات بحيث هناك عدم تلائم في الوسائل والامكانيات اللازمة للعمل والنشاط سواءا من الناحية المادية أو من الناحية البشرية أي ان الافراد غير مؤهلين بما يكفي لمواجهة هذه التحديات المتغيرة باستمرار خاصة على مستوى الدول النامية والجزائر منها على وجه الخصوص لقد تسببت هذه المشكلات في ظهور مشكلات فرعية أخرى خاصة من الناحية التنظيمية الاجتماعية لهذه المؤسسات الامر الذي صار يطرح أكثر من تساؤل حول هذا الوضع.

خلاصة:

نظرا لأهمية التنظيم من الناحية العملية وشموليته لكل ميادين الحياة الإنسانية بشكل ملفت للإنتباه خاصة في عصرنا الحاضر، وباعتباره ميدانا خصبا وهاما للدراسات الإمبريقية والتنظيرات المختلفة، فإنه من الصعوبة بمكان أن نكتفي ببعض الدراسات والمداخل الفكرية على ثرائها ووفرتها إنه أحد أبرز حقول التطور والتغير المستمرين الموافقين للطبيعة البشرية والاجتماعية تأثيرا وتأثرا لقد شكل النموذج المثالي الفيبييري أو نظريته حول التنظيم والبيروقراطية ولسنوات عدة، مصدر إلهام كثير من الباحثين والدارسين الذين حأو لوا من خلال دراسات إمبريقية شتى إما نقد هذا النموذج وإبداء عيوبه وقصوره عن استيعاب مفهوم التنظيم وأبعاده المختلفة، وإما الذهاب إلى القول بإمكانية تطبيقه ميدانيا مع بعض التعديلات الضرورية بكل زمان ومكان بما يوافق طبيعة التنظيم وأهدافه طبعاً إن الجمود والرسمية الزائدة التي لا تراعي طبيعة العلاقات الاجتماعية الإنسانية ولا تراعي الأهداف الخاصة للأفراد من حيث أنها مستقلة نسبيا عن الأهداف العامة للتنظيم، وبأن ذلك الفرد الذي توكل إليه مهمة تنفيذ القوانين ومراعاة احترامها كالإداريين مثلا بمختلف مستوياتهم، بأنه في النهاية إنسان وفاعل مهم في التنظيم له هامش حرية معينة تمكنه من أداء دوره كما يراه هو في إطار القوانين والقواعد طبعاً كما يذهب إلى ذلك كروزيي إن كل هذا أصبح اليوم يشكل معوقات وظيفية كبيرة أمام تطور التنظيم وتقدمه خاصة في ضل التعقد الهائل الذي تعرفه التنظيمات المعاصرة بالنظر إلى كل هذا تنوعت الدراسات التي أسهمت إلى حد ما في إظهار بعض الجوانب الغامضة من حياة التنظيم أو حدة اجتماعية ونسق علاقات اجتماعية، ووصف طريقة عمله ومختلف العمليات التي تتم داخله.

فالإنسان ليس بذلك الكائن الجامد الذي يصور في بعض النظريات المثالية على أنه جزء لا يتجزأ من آلة لا تكف عن الدوران بغض النظر عن إرادته ومشئته، ونظرته إلى وضعه وأهدافه في مواجهة التنظيم والآخرين. فهو كما يمكنه أن يؤثر في أداء التنظيم وفعاليتها يمكن كذلك أن يتأثر بطبيعة العلاقات الاجتماعية والتنظيمية داخله، وهذا ما أو ضحه روبرت ميرتون في دراسته لطبيعة العلاقة بين البناء الاجتماعي والتنظيم وشخصية العاملين، ونجد كذلك جولدنر يقول بأن القواعد البيروقراطية الموضوعية للتنظيم لا تؤدي دائما إلى نفس تلك النتائج التي يتصورها واضعوا هذه القواعد فكما يمكن أن تكون ايجابية يمكنها كذلك أن تكون سلبية في ظروف معينة، كما أن دراسة سلزنيك لمنظمة التنسي فالي قاده إلى القول بأن أي تنظيم

مشغول باستمرار بعلاقته بالبيئة التي يؤدي فيها عمله ويمارس من خلالها وظيفته ونشاطاته، لأن البيئة حسبه هي التي بمقدورها شرعنة عمل هذا التنظيم وتوفيره للتحفيز الضرورية لأداء الوظيفة الموكلة له ولقد أوضح بأن التنظيم يسعى في ظروف معينة إلى استيعاب الضغوط الممارسة عليه من طرف البيئة من خلال انتقاء بعض عناصر هذه البيئة وإدماجها داخله، ليصبح بالإمكان كذلك لهذه البيئة أن تتكيف مع أهداف هذا التنظيم وحاجته للبقاء والاستمرار والمساندة والتحفيز.

لقد ازدادت الحاجة إلى المزيد من تسليط الضوء على التنظيمات وعواملها كما ازدادت من قبل الحاجة إلى زيادة عدد هذه التنظيمات، لذلك فإنه ليس من الممكن لنا أن نحكم على طبيعة العلاقات والمشكلات التنظيمية لأي تنظيم بدون التطرق إلى ذلك بالدراسة والتحصيل المؤثرين من قبل نظرية التنظيم ومداخلها المختلفة، يكفي هنا أن ندلل بتنظيمات أو مؤسسات الإدارة المحلية، فهذه الأخيرة مازالت بحاجة إلى كثير من العمل وكثير من الدراسات التي يمكن أن تسهم في النهاية في تقديم شيء من الأفكار العملية البناءة، هذا لأنها تشكل في واقع الأمر نسيج من العلاقات الاجتماعية المعتمدة على الأفراد الموزعين على مختلف الأقسام والمصالح والمستويات التنظيمية المختلفة.

هذه التنظيمات الاجتماعية الإدارية الهامة تعمل من خلال عدة ميكانيزمات تنظيمية داخلية، ومن خلال كذلك ارتباطها ببيئتها الاجتماعية والنسق الاجتماعي الأكبر الذي تتلقى منه الدعم والمساندة فكل نسق اجتماعي بحاجة إلى بيئته كما يذهب إلى ذلك بارسونز، وكل نسق لكي يستمر ويعمل لا بد وأن تتوفر فيه عدة شروط سماها بارسونز متطلبات وظيفية كالتكامل والتكيف، هذين المطلبين الأساسيين إذا تحققا لأي تنظيم أمكنه أن ينجح وأن يحقق أهدافه بفعالية وكفاءة تؤهله لأن يحتل مكانته الحقيقية، خاصة بالنسبة للمؤسسات الإدارية التي تلعب دورا هاما في حياة المجتمعات المعاصرة، وبالأخص منها، تلك التي لها علاقة مباشرة بالمواطن وتتفاعل معه في الميدان بدون وسيط، كمؤسسات الإدارة المحلية.

الفصل الرابع:

البيروقراطية في الإدارة الجزائرية

تمهيد:

لقد عرفت الدولة الجزائرية التنظيم البيروقراطي منذ أمد طويل، إلا أنها لم تتبلور بصفة واضحة إلا بعد حصولها على الاستقلال نظرا للمشاكل التي كانت تتخبط فيها، حيث عمدت إلى انتهاج هذا الخيار الذي لم يكن هناك مفر منه خاصة في ظل الفوضى، والاضطراب الذي كانت تعاني منهما، وعلى الرغم من المحاسن التي نتجت عن هذا التبنّي الجديد إلا أنها، ومن جهة أخرى أفرزت وضعا خطيرا حيث شلت حركة الإدارة الجزائرية بالكامل، وأضحت وبالا كبيرا سواء على الجماهير الداخلية، أو الخارجية كغيرها من دول العالم الثالث، ورغم الجهود المبذولة من قبل السلطات للتخفيف من حدة الضغط، ومحاولة التقليل من مساوئ البيروقراطية، إلا أنها مازالت مستقحلة بدرجة كبيرة، وهذا ما حاولنا التركيز عليه في هذا الفصل بعد تتبع تطورها عبر عصور، ومراحل مختلفة كانت السبب فيما وصلت إليه الإدارة الجزائرية من عجز، لنلخص أخيرا إلى تتبع المسار الذي انتهجته الحكومة الجزائرية لتلاقي سلبياتها

I. تطور التنظيم البيروقراطي في الإدارة الجزائرية:

1-مرحلة العهد التركي:

عرفت الجزائر في هذه المرحلة تنظيما إداريا قائما على أساس النمط العسكري حيث كانت السلطة التشريعية من اختصاص الديوان الذي يضم القادة العسكريين، وكبار الدولة في حين كانت السلطة التنفيذية بيد الـداي المنتخب من قبل الديوان، أما مجلس الوزراء فيتكون من خوجة الخيل للحرب وكيل الخراج للبحر، الخزنـاجي للمالية، الأغا قائد الجند العام، القبودان رايـس أميرال الأسطول، والباشكاتب وزير الداخلية.¹

كما قسمت البلاد إلى ثلاث عمالات وهي: قسنطينة شرقا، التيطري وسطا، ووهران غربا، وكان يرأس كل عمالة باي، كما قسمت كل منطقة إلى أو طان يرأسها قائد يساعده شيوخ القبائل، في حين وضعت مدينة الجزائر، وضواحيها تحت إشراف مباشر للأغا قائد الجند العام.

¹ أحمد توفيق المدني، هذه هي الجزائر، مكتبة النهضة المصرية مصر، القاهرة 1956، ب ط، ص 71.

ما يمكن قوله عموماً عن هذا التنظيم أنه قد اتسم بالضعف من حيث التسيير، والتنظيم، والمراقبة في المرحلة الأخيرة من التواجد التركي خاصة ما تعلق بالإدارة المالية، وما عرفته من عجز في صرف النفقات التي خصص الجزء الأكبر منها لخدمة السلطة ما أفقدها مصداقيتها، من حيث التوازن في التوزيع، وانعزالها عن الشعب الذي أضحي الممول الأساسي لتغطية العجز المالي.¹

من جهة أخرى فقد عملت السلطة على إبقاء هيمنة بعض الأصول الثقافية التي اتسمت بانتشار الخرافات، والوساطة لقضاء الحاجات، وغيرها من الأمراض الاجتماعية، كما أدى إلى جعل هذه الممارسات أساساً لوجود الأفراد، والمؤسسات، والعلاقات التي تقام داخل المجتمع ككل، وهذا ما يبرز أن بذور الفساد البيروقراطي، والموقف السلبي من الإدارة بصفة عامة تمتد أصوله إلى العهد التركي.

2-مرحلة الاستعمار الاستيطاني (1830 - 1962):

لقد أسست فرنسا مباشرة بعد دخولها إلى الجزائر إدارة كولونيلية، حيث ألغت كل ما يربطها بمعالم الحضارة الإسلامية، والإدارة العثمانية قصد تحطيم البنية الثقافية، والاجتماعية، والاقتصادية، عن طريق القهر، والإكراه في نزع الملكية، وفرنسة العقول، والألسنة، أي ممارسة القمع، وتسليط السيف على رقاب الجزائريين بتنظيم عسكري لإسكات صوت الشعب بواسطة الإبادة الجماعية، والقمع الإداري.

ولقد نصبت فرنسا الحاكم العام، أو المفوض العام الإدارة الشؤون العامة في الجزائر، وأعطت له صلاحيات كبيرة بمراسيم متعددة، وكان كل شيء تابع للنظام المركزي الفرنسي، وكذا لرغبات المستعمرين، والمستوطنين الأوربيين لقد طبقت القوانين الفرنسية على الجزائر في مجال الضرائب، وفي مجال التجنيد الإجباري. كما استعانت في مكاتب الشؤون العربية ب مترجمين، ومستشارين قصد التحكم في شؤون الحياة العامة، وقد سعت لتكوين طبقة موالية لها من الأهالي في ربوع الوطن، وقد استغلتهم فرنسا أبشع استغلال في كل المراحل لخدموا سياستها، وقد أدمجت بعض العائلات في نظامها الاستعماري لمعاونتها، أما بقية الجزائريين فكانوا يصطدمون بالحاجز العنصري، ولا يستطيعون

¹ خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة، والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، بدون دار نشر 1970، ط 1، ص

الالتحاق بالجهاز الإداري الاستعماري، إلا بصعوبة قد تدفع البعض إلى استعمال طرق لا شرعية للحصول على وظيفة، وفي السنوات الأخيرة، حاولت الإدارة الاستعمارية أن تغير من سياستها، وذلك بفتح مناصب إدارية أمام الجزائريين حتى يضمنوا بقاءهم، كما فتحو فرصة لتكوين إدارة أمام جيل في مدارسها قصد تهيئتهم لاحقا العرقلة كل تغيير، أو على الأقل ليبقوا مرتبطين بإدارتها جيلا بعد جيل، وهكذا فقد دربت فرنسا دفعات من الجزائريين على العمل الإداري، والذين يعرفون بدفعة " لاکوست"، أو القوة الثالثة).¹

كما عملت الإدارة الاستعمارية على إنهاء المواطنين بالضرائب، واستغلال قواهم أشبع استغلال دون أن يكون هناك اهتمام يذكر بالإدارة، وتسيير شؤونهم الإدارية اليومية، كما عملت الإدارة الاستعمارية التي اتخذت موقفا عنصريا باتجاه الجزائريين على خلق العديد من التعقيدات، والعراقيل أمام الجزائريين بصفة متعمدة، وبرز هذا جليا في إدارة القضاء، وإدارة الخدمة العسكرية التي كانت تعفي بعض الأفراد من عائلات الوجهاء، والبعض الآخر مبالغ مالية، وبهذا أبعدهم الجزائريون بصفة كلية عن إدارة شؤونهم باستثناء بعض العناصر المنسجمة مع مصالح الاستعمار التي حازت على بعض المناصب، والوظائف العامة وهي الفئة الوحيدة التي أتاحت لها فرصة التعليم.²

أما البقية فقد عانت من سياسة التجهيل، وسياسة تنمية الخلافات القبلية حتى تعمل على إقصاء بعضها البعض، وبهذا تركت هذه الممارسات الاستعمارية بصمات عميقة إلى درجة أن تحولت لدى بعض الفئات كشيء مقبول اجتماعيا نتيجة خلق، وتكوين مستويات قيمية ذات ارتباط وثيق بممارسة العملية السياسية، والإدارية من المنظور الاستعماري الذي استطاع تكوين فئات نخبوية على نمطه قصد تجاوز كل مورث.³

¹ أحمد زردومي، مرجع سابق، ص 84.

² خميس السيد إسماعيل، مرجع سابق، ص 83.

³ " Bjechlou A/ Kader" la formation des intellectuels modernes (1880-1930) recueil des conférences aspects de la culture algérienne, problèmes et perspectives „publication du centre culturel , algérien à paris 1986 p 51.

3-مرحلة الاستقلال:

رغم عملية الانتقال من مجتمع مستعمر إلى مجتمع مستقل إلا أن ذلك لم يصاحبه تغيير نوعي في البنية التنظيمية لهياكل الدولة، وذلك لاحتفاظ الدولة بالهيكل الإداري التي أقامها الاستعمار، والتي كانت خاضعة للبرجوازية البيروقراطية التابعة قيما لثقافة الاستعمار، والتي أحكمت سيطرتها على قنوات المعلومات، واحتكرت عملية اتخاذ القرارات بفعل ممارسة للسلطة، وهذا ما أشار إليه ميثاق الجزائر 1964 حينما نص على: « هذه البيروقراطية الإدارية، والاقتصادية قد لعبت دورا اقتصاديا في إطار الهياكل الإدارية الاستعمارية، فإنها قد تظهر أخطر بكثير من أية قوة اجتماعية أخرى حالية في البلاد بالنسبة للتطور الاشتراكي، والديمقراطي للثورة».¹

أما على مستوى الحياة الاجتماعية اليومية، فقد عرف المجتمع ظاهرة المثقف الليبرالي، والمصلح الماركسي اللذين اعتبرا الثقافة المحلية نسقا عاجزا عن حل مشاكل التنمية، والخروج من دائرة التخلف، وهو ما زاد من إقصاء النسق القيمي، والاجتماعي، ومكن الإيديولوجية الاشتراكية من الظهور كبديل تنموي أخذ في تأصيل جذوره في مختلف مؤسسات المجتمع، وتجلى هذا أكثر على الصعيد الاقتصادي، حيث شكل هذا التحول أساسا لإقامة روابط اقتصادية جديدة من خلال إزالة الاقتصاد المتعدد النماذج، وتوطيد الملكية العامة في بنية المجتمع، وإقصاء النموذج التقليدي الذي اختلط في تكوينه المستعمر بالمستعمر حيث رأت السلطة في الاشتراكية آنذاك -إدارة، واقتصادا- اختيارا أساسيا لتلبية حاجيات وطموح المجتمع في التقدم، وهذا يجعل أهداف المجتمع الغاية النهائية، وتجسد هذا الطموح في محاولة إشراك كل الشرائح الاجتماعية في العمل، والتسيير من خلال قطاع عمومي ذي أهداف اجتماعية، حيث أصبحت الشركات، والدواوين الوطنية أداة لرقابة الدولة على قطاعات، ومؤسسات المجتمع، ويمكن تدريجيا الفئة القائمة على تسيير مؤسسات المجتمع بصفة عامة أن تكون حليفا حقيقيا للسلطة، وهو ما أعطى وظيفة التسيير صفة الامتياز بفعل الموالاة للمسؤول الوصي في الجهاز

¹ ميثاق الجزائر 1964 ص 35.

التنفيذي للدولة مبتعدة في نفس الوقت -هذه الوظيفة- عن معايير الكفاءة، والفعالية في الأداء.

وعلى هذا الأساس يتبين أن البيروقراطية التي اعتمد عليها لتحقيق الفعالية التسييرية أصبحت بفعل مكوناتها التاريخية تواجه العديد من الاختلالات، وأدت إلى انتشار العديد من الظواهر المرضية في المؤسسات، والإدارات العمومية، كهشاشة الروابط الداخلية لقيامها على أسس تضامنية غير موضوعية أكثر من كونها نتيجة طبيعية لتطور هذه المؤسسات ضمن نسق القيم الاجتماعية المشتركة بين غالبية أفرادها وهو ما انعكس سلبا على البنية التنظيمية لهذه المؤسسات ضمن نسق القيم الاجتماعية المشتركة بين غالبية أفرادها، فحتى محاولات الإصلاح جاءت ضمن منطق تجاوز لتغطية العجز، ولم يأخذ بالأسباب الحقيقية التي أدت إلى إيجاد، وانتشار مثل هذه الظواهر.

في هذا المجال يثير الكثير من المفكرين الكثير من القضايا التراثية، والثقافية لتفسير ما أصبح يعرف بأفات التسيير من تسيب، ولامبالاة، ورشوة، وغيرها داخل المؤسسات الاقتصادية العمومية بصفة خاصة، ولقد أثار الجابري " ثلاثة مراجع ثقافية وهي القبيلة، الغنيمة والعقيدة".¹

وهذه المراجع ذات صيغة عمومية مستمدة من طبيعة بنية المجتمع الجزائري. فالقبيلة مرجع ثقافي يفسر في ضوءه طبيعة الروابط القائمة على أساس الجهوية، والعشائرية، والتفكير على هذا الأساس مضاد للأسس التي ينبغي أن يقوم عليها التنظيم الحديث لمؤسسات الدولة، والمجتمع بصفة عامة، والغنيمة التسيير لتصرفات غير العقلانية في مالية المؤسسات، وهذا المرجع كرس مبدأ الكسب غير المشروع من دون عمل، أو إنتاج حيث أصبح المال العمومي بمثابة الغنيمة التي تحلها القوانين القبلية. أما العقيدة -في غير صيغتها الدينية الأصلية- فهي تشير إلى صيغة التفكير الذي يدعي امتلاك الحقيقة، ويرفض الرأي المعارض.

في الحقيقة فإن هذه المراجع تكشف عن جانب مهم، وجوهري من طبيعة الممارسات التسييرية التي تعرفها المؤسسة العمومية الجزائرية إذ أنها تعبر عن تناقض حقيقي للقيم

¹ سليمان عبد القادر، التسيير والرهان الديمقراطي في الجزائر الثقافة والتسيير، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر، 1992 ب ط، ص 158.

داخل هذه المؤسسات بحيث نجد كل فاعل في هذه المؤسسات ينتقد التنظيم القائم، ومن جهة ثانية يشارك فيه، ولقد عبر "إيتيان Etienne" عن هذه الظاهرة في كتابه «الجزائر، الثقافة، والثورة» 1977 بقوله: «إن المجتمع الجزائري يضم ثقافتين ثقافة النخبة، وهي الفئة التي تسيطر على أجهزة الدولة، والمؤسسات، وهي ثقافة غربية، وثقافة المجتمع الهامشي، وهي ثقافة تقليدية، وعليه فإن الفراغ بين العقلانية الحديثة، والعقلانية الهامشية يملأ من قبل الإطار الذي يتحكم في الثقافتين»¹.

بالنظر إلى كل ما سبق نستطيع القول أن جوهر الاختلالات التي تعرفها المؤسسة العمومية الجزائرية لا يكمن في افتقارها، أو غياب كلي للقيم الإيجابية في محيطها الاجتماعي، وإنما يتمثل جوهر الاختلالات في انعدام علاقة مناسبة مع هذه القيم، وإلى طبيعة التطور الذي عرفته المؤسسة الذي أهمل خلاله ضرورة ملائمة السياق التنظيمي للمحيط الاجتماعي.

II. أسباب وسلبيات البيروقراطية بالجزائر:

يمكن تصنيفها إلى أسباب خاصة، وأخرى عامة.

1- الأسباب العامة: وتتمثل فيما يأتي:

أ- البيروقراطية، والدولة: لقد ظهرت البيروقراطية بظهور زيادة تدخل الدولة، أو الحكومة في شؤون المجتمع أي أنها كانت وسيلة لخدمة الحاكم، وقهر المحكوم، وهدفا لزيادة تدخل الطبقة الثرية.

ب- شكل الدولة، والقانون: لقد كان الملك، أو الحاكم في بعض البلدان هو القانون، وهو الدولة فهو الذي يقرر كل ما يتعلق بإدارة المجتمع، ولم يكن هناك تمييز بين الحكومة، والدولة، والقانون.

ج- تصرف الملك، أو الحاكم ومسؤوليته: كان الاعتقاد السائد بأن الحاكم معصوم من الخطأ، وفي حالة ما إذا أحدث أضرارا فإنه يجب على الرعية تحمله مقابل ما يقدمه من خدمات، إنه فوق القانون لأنه مصدر لذلك فليس على الرعية مطالبته بما يفرضه عليهم من قوانين.²

¹ Etienne. B "l'Algérie, culture et révolution, édition du seuil France: paris 1977 p 92.

² إبراهيم أبوالنجا، محاضرات في فلسفة القانون ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر، ب ط، ص 60.

د- تصرف، ومسؤولية موظفي الدولة: بما أن الحاكم لا يخطئ، ولا يحاسب على تصرفاته فالأمر نفسه مع الموظفين فهم في خدمة السلطان، أو الملك، وتابعين له ما أدى بهؤلاء إلى اعتبار السلطة العامة ملكا لهم هذه الامتيازات الواسعة لموظفي الدولة في بعض البلدان أدت إلى حصولهم على الوظائف بواسطة الطرق اللاشرعية كالمحسوبية، والمحابة السياسية، وغيرها.¹

2- الأسباب الخاصة:

المقصود بها الظروف الخاصة التي مرت بها الجزائر، والتي أدت إلى بعض سلبيات البيروقراطية كالظروف التاريخية التي مرت بها حيث كانت الانحرافات البيروقراطية متفشية في دور الحكومة خلال العهد التركي، ثم تلاه الاستعمار الفرنسي الذي عمل أكثر على تعميق الانحرافات، إذا أن الأوروبيين الذين كانوا بالجزائر من غير المرغوب فيهم في أو روبا فقد كانوا من قطاع الطرق² يحكم سلوكهم قانون الغاب، وداسوا كل القيم الإنسانية، وأهم سلبيات البيروقراطية بالجزائر ما يأتي:

أ- كان معظم الموظفين بالإدارة الجزائرية بعد الاستقلال ممن كانوا من المتعلمين في المدرسة الفرنسية ما أدى إلى نمو طبقة، أو فئة بيروقراطية منها الموالية له، والمتشعبة بثقافته، كما أن استمرار العمل باللغة الفرنسية بعد الاستقلال، ووجود الكتب المؤلفة باللغة الفرنسية بالجزائر، وكذلك مشاكل التبعية الثقافية بصورة عامة. وباختصار فإن التأثير بالثقافة، والإدارة الفرنسية يعتبر بالنسبة للجزائر من أهم سلبيات الإدارة الجزائرية.³

ب- الفساد، والانحرافات البيروقراطية التي كانت سائدة خلال العهد التركي، والوجود الفرنسي بالجزائر جعل الجزائريين لا يثقون في الإدارة البيروقراطية بصفة عامة لأنها إدارة ظالمة، ولا ينتظرون أن تتصفهم حقهم، ويحجمون عن التعامل معها، بل كانوا ينظرون إليها نظرة عدا، واحتقار، ويحاولون عرقلتها كلما أتحت الفرصة لهم مما أدى إلى إضعاف روح نقد الإدارة، ومراقبتها، واللامبالاة بها حتى

¹ مصطفى الشريف، أعوان الدولة الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، الجزائر 1981، ب ط، ص 87.

² خليل النقيب وآخرون، الإدارة التنموية للوطن العربي لبنان، بيروت 1978، ب ط، ص 79.

³ محمد مضياف، في الثورة والتعريب الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، الجزائر 1981، ب ط، ص 78.

في عهد الاستقلال مما أعطى الفرصة لبعض البيروقراطيين للانغماس في بعض الانحرافات البيروقراطية.¹

ج- انخفاض المستوى التعليمي، وانعدامه للأغلبية الساحقة من أفراد الشعب الجزائري نتيجة السياسة التجهيل التي أنتجها الاستعمار الفرنسي، وجهل معظم أفراد الشعب الجزائري نتيجة ذلك أيضا للقانون، والإجراءات الإدارية، وكون اللغة المستعملة هي اللغة الفرنسية مع جهل الأغلبية العظمى من الجزائريين لها شجع ذلك كله بعض البيروقراطيين على عدم احترام القوانين، والإجراءات الإدارية، واستغلالها لفائدتهم الشخصية على حساب المواطنين، والوطن.

د- الظروف الحرجة التي مرت بها الجزائر غداة الاستقلال، حيث واجهت مشاكل اجتماعية، وسياسية واقتصادية أتاحت الفرصة لبعض الجزائريين غير الأكفاء للحصول على بعض الوظائف الإدارية بالإضافة إلى اعتماد الجزائريين على سياسة الإدارة المركزية خلال المرحلة من عام (1962 إلى 1967)² لتوحيد البلاد، والتغلب على الانقسام الذي صنعه الاستعمار، وعمل على ترسيخه حتى بعد خروجه، إضافة إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن³ خاصة وأن الاقتصاد الجزائري كان ضعيفا، هذه الظروف أتاحت الفرصة لبعض الجزائريين غير الأكفاء للحصول على بعض المناصب الإدارية. في هذه المرحلة أيضا نجد ثلاثة عوامل أتاحت الفرصة لبعض الطفيليين للتسرب للإدارة الجزائرية هي:

¹ (1) "عمار عوابدي" الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر: الجزائر 1981 بط ص 15.

² علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، الجزائر، ب ت، ب ط، ص 14.

³ حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر 1982، ب ط، ص 13.

الفراغ الإداري بعد الاستقلال، عدم الاستقرار السياسي فيما يتعلق بالأيديولوجية، وسياسة الإدارة المركزية إلى أن ظهر قانون البلدية عام 1969 حيث شرعت الجزائر في الاعتماد على سياسة اللامركزية في الإدارة.

هـ- سياسة التنمية الشاملة التي اتبعتها الجزائر منذ الاستقلال، وكبر حجم المشروعات المخصصة للانتشار، والاعتماد على الإدارة البيروقراطية في وضع، وتنفيذ مخططات التنمية. كلها ساعدت على بروز سلبيات البيروقراطية، فخلال فترة (1967 - 1969) كانت القرارات الاقتصادية مركزية أبعد الحدود أي أن الإدارة هي التي كانت تدير وحدها المشروعات الاقتصادية الكبرى إلى عام 1971، وهو تاريخ صدور ميثاق، وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات.

✓ ترى بعض وجهات النظر بأن سلبيات البيروقراطية قد تعود إلى عوامل اقتصادية مثل قلة الاستهلاك، وسياسة التقشف، وضعف رواتب الموظفين.

✓ تشبع بعض البيروقراطيين بالروح المعنوية، ووضع مصالحهم قبل أية مصلحة تعتبر من أهم سلبيات البيروقراطية، وما تنشره الصحف من اختلاسات الإداريين يوحي بذلك.

باختصار شديد إن الأسباب التي أدت إلى سلبيات البيروقراطية بالجزائر هي أسباب تاريخية، وظرفية انتقالية، وترجع أساسا إلى فساد الإدارة التركية بالجزائر، وتعسف، وعنصرية الإدارة الفرنسية بالجزائر أيضا، وإلى الظروف التي مرت بها البلاد خلال ثورة التحرير الكبرى، وغداة الاستقلال.

III. بعض المظاهر السلبية للبيروقراطية في الجزائر:

1- الروتين الإداري:

يهدف إلى تسهيل أداء العمل، ووضع قواعد عامة تنطبق على حالة تتكرر باستمرار مما يقلل الإجهاد الذهني للموظف، وتجنب العمل الفوضوي، وزيادة الفاعلية في إنجاز الأعمال، أما إذا تعقدت الإجراءات الإدارية، وأصبحت غير ضرورية لإنجاز تلك الأعمال، وغير مسايمة لروح القوانين الجاري بها العمل، فإن الروتين يصبح مرضا خطيرا يهدد التنظيم لأنه يشغل الإدارة عن العمل، ويزيد من سخط المواطنين عليها كما أنها تؤدي إلى شعور العمال بالقلق، والملل، وتضعف إيمانهم بالضمير المهني، كما أن كثرة

التعليمات الصادرة عن القيادات في القمة، والتي تتصف بها معظم الأجهزة البيروقراطية الضخمة من شأنها تنمية الاتجاهات الروتينية، وتحويل الحيوية، وروح المبادرة، والاتجاهات المرنة من جانب الإدارة إلى عمل روتيني بطيء، وجامد يبيث روح الكسل في نفوس الموظفين، والتفوق حول أنفسهم.¹

2- الإهمال، وسوء معاملة الجمهور:

يتصف عدد كبير من الموظفين بالإهمال، والتكاسل، وعدم الإهتمام بواجباتهم، ولا يفكرون إلا في تحسين أو ضاعهم المادية، والمعنوية دون التفاني في العمل الموكل إليهم، إضافة إلى روح الاتكال، وانتشار الفوضى في المكاتب، وانتقال العاملين من عمل إلى آخر، ومن المشاكل التي يتعرض لها أغلبية المواطنين يوميا فقدان ملفاتهم، أو بعض أو راقهم، أو عدم إنجاز العمل في يومه المحدد، وتأجيله إلى وقت آخر، أو التلاعب، والاستهزاء بالجمهور.²

3- الوساطة، والمحسوبية:

تمثل في وجهها الإيجابي نوعا من التعاون، والمآزرة قصد تحقيق مطلب مشروع، أما في وجهها السلبي فهي تمثل أشنع أنواع التمييز، والطبقية، والعنصرية، والانتهازية حيث تصل إلى التوسط الذي غالبا ما يكون بمقابل قصد بلوغ حق، أو من أجل التجاوز على حقوق الآخرين، أو على حساب الخدمة العامة وهي غالبا ما تكون بين شخصيين، أو أكثر، أو بين شخص، وإدارة.³

4- التبذير، والكسب غير المشروع:

يعد التبذير ظاهرة من أكثر الظواهر إنتشارا على المستوى الفردي، والحكومي، كإستخدام السيارات الحكومية للأغراض الخاصة، والتوسع في الإنفاق على الأشياء غير الضرورية، إضافة إلى عدم تقدير المسؤولية عند دراسة المشروعات، والإهمال في

¹ علي سعيدان، مرجع سابق، ص 47.

² المرجع نفسه، ص 50.

³ المرجع نفسه، ص 52.

التنفيذ، أضف إلى ذلك ظاهرة إختلاس أموال الدولة، وتوجيهها نحو اغراضهم الشخصية.¹

5- الرشوة:

ترجع أسباب نموها الملحوظ إلى ضعف مرتبات الموظفين خاصة الطبقة البسيطة منهم فيلجئون إلى إستعمال نفوذهم الوظيفي، وذلك بتعقيد الإجراءات في وجه المواطنين الذين يضطرون في النهاية إلى إقصاء أمورهم، وتسهيل تلك الإجراءات بدفع الرشوة التي تكون نقدية، أو عينية.²

¹ المرجع نفسه، ص 54.

² الغوتي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر، ب ط، ص 19.

الدراسة الميدانية

الفصل الخامس: الإجراءات المنهجية

تمهيد:

سنحاول في هذا الفصل نتناول الطرح المنهجي للدراسة من خلال عرض، وتحليل الأسلوب المعتمد في جميع البيانات الإمبريقية، ومعالجتها بواسطة مجموعة من الأدوات المنهجية المناسبة من أجل الإحاطة بمختلف جوانب الدراسة لوصف، وتحليل الظاهرة موضوع الدراسة، والخروج بمجموعة من النتائج، والاقتراحات.

إن الظاهرة التي نحن بصدد دراستها تدخل ضمن الدراسات الوصفية التي لا تقتصر على مجرد جمع البيانات من الواقع فقط، وإنما أيضا تحليلها، وتفسيرها، واستخلاص نتائجها معتمدة في ذلك على الوصف الكمي، والكيفي للظواهر المختلفة أي أنها بحوث تهدف إلى وصف الظواهر، أو الوقائع، أو الأشياء من خلال جمع الحقائق، والمعلومات، والملاحظات الخاصة بها، بحيث يرسم ذلك كله صورة واقعية لها، ولا تكتفي بذلك بل إنها تهتم بتقرير ما ينبغي أن تكون عليه الأشياء، أو الظواهر موضوع البحث.¹

I. المنهج:

يعتبر المنهج ضروريا في أي بحث علمي لأنه الطريق الذي يستعين به الباحث، ويتبعه في كل مراحل دراسته بغية الوصول إلى نتائج علمية موضوعية يمكن تعميمها مستقبلا في البحوث، أو الدراسات الاجتماعية، وقد عرفه أحدهم على أنه: «الطريقة التي يسلكها الباحث للإجابة عن الأسئلة التي تثيرها المشكلة موضوع البحث... وهو خطوات منتظمة يتبعها الباحث في معالجة الموضوعات التي يقوم بدراستها إلى أن يصل إلى نتيجة معلومة، وبهذا يكون في مأمن من أن يحسب صوابا ما هو خطأ، أو العكس»²

كما تذهب كل من "علياء شكري" و"محمد علي محمد" إلى القول بأن مناهج البحث الاجتماعي: هي الطرق الفعلية التي يستعين بها الباحثون في إجراء بحوثهم، ولا شك أن هذه المناهج تختلف باختلاف مشكلات البحث، وباختلاف الأهداف العامة التي يستهدف الباحث تحقيقها»³

¹ صلاح مصطفى المول، مناهج البحث في العلوم الاجتماعية مكتبة غريب مصر: القاهرة بط 1983 ص 35.

² محمد عبد الحميد، تحليل المحتوى في بحوث الإعلام نسوان المطبوعات الجامعية مصر: القاهرة بط 1979 ص 51

³ علياء شكري ومحمد علي محمد، قراءات معاصرة في علم الاجتماع: النظرية والمنهج مكتبة غريب مصر: القاهرة ط1

ولأن موضوع الدراسة، وأهدافها هما اللذان يفرضان نوع المنهج المستخدم، فقد تم اعتماد المنهج الوصفي: طريقة علمية تستخدم في الدراسات الوصفية بهدف وصف، وتقرير واقع معين المجتمع، أو لجماعة، والنظام محدد في فترة زمنية محددة بوقت إجراء الدراسة، ويهدف المنهج الوصفي إلى الحصول على المعلومات اللازمة عن المجتمع المبحوث مستعينا في ذلك بالعديد من أدوات البحث العلمي، شريطة أن تكون تلك المعلومات مرتبة، ومصنفة بدرجة تسمح باستثمارها في المستقبل القريب.

ولما كان المجتمع المدروس كبيرا، ونظرا لنقص الوقت المخصص للدراسة فقد اتجهنا إلى استخدام المنهج الوصفي.

II. أدوات جمع البيانات:

يعتمد اختيار الأداة المناسبة لجمع البيانات الميدانية على عدة أسس منها موضوع البحث، وأهدافه فترة البحث، توافر المال، نوع الدراسة، طبيعتها. ومهما كان نوع البيانات المطلوبة فينبغي أن يستخدم الباحث أكثر من أداة للحصول على إجابات مهمة، وصادقة عن كافة الأسئلة المطروحة سابقا، ولذلك فقد تم اعتماد في هذه الدراسة مجموعة من الأدوات تتمثل في:

1-الملاحظة:

تعتبر من أهم الأدوات، أو الوسائل التي يستخدمها الباحثون الاجتماعيون في جمع المعلومات، أو الحقائق من الحقل الاجتماعي، لأنها تعطي المجال للباحث الملاحظة سلوك، وتفاعلات، وعلاقات المبحوثين، ومعرفة ما رفض المبحوثون الإجابة عنه، وتستعمل في حالات معينة بالنسبة للمواضيع التي تحتاج إلى المعاينة، والحصول على المعلومات اللازمة في المواقف الطبيعية¹. حيث استعملت هذه الأداة على النحو الآتي:

- ملاحظة المناخ السائد الذي يؤدي فيه الموظفون عملهم (مكان نظيف، مرتب، ومنظف، مقسم إلى مجموعة من المكاتب، يتوفر على التهوية اللازمة لأداء العمل...).

¹ عمر بوحوش، دليل الباحث في المنهجية المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر بط 1985 ص 40.

- ملاحظة سلوك العمال، وتفاعلاتهم فيما بينهم بهدف معرفة نوع العلاقات المتبادلة.
- ملاحظة التفاعلات الحاصلة، والعلاقات المتبادلة بين الرؤساء، والمرؤوسين.
- 2- **الاستمارة:** تعتبر الأداة الرئيسية التي تمت الاستعانة بها هذه الدراسة «وهي عبارة عن مجموعة من الأسئلة المكتوبة تستهدف من الإجابة عليها من جانب المبحوثين الحصول على حقائق، أو آراء موضوعية في موضوع محدد، وتستخدم في المقابلات، والبحوث التي يجريها الأخصائيون الاجتماعيون لترشدهم، وتساعدهم في جمع المعلومات بطريقة منهجية منظمة»¹.
- وبناء على طبيعة الدراسة وعلى طبيعة فروضها إعتدنا بصفة أساسية على إستمارة كأداة بحثية للحصول على البيانات اللازمة وقد جرى تنظيمها كالتالي:
- البيانات السوسيوديموغرافية.
- أسئلة خاصة بالفرضية الأولى: تؤدي المحسوبة والإتكالية إلى تشتت أهداف التنظيم.
- أسئلة خاصة بالفرضية الثانية: تؤدي القرارات غير الرسمية داخل المؤسسة إلى الهروب والتغيب العمالي.
- لكن قبل الوصول إلى بناء الإستمارة النهائية إضطررنا في كثير من الأحيان إلى إلغاء بعض الأسئلة المخرجة، أو التي لم يرد بعض المبحوثين الإجابة عنها، كما عدلنا بعضها الآخر، وأعدنا صياغة البعض الآخر، أين إكتفينا بإستعمال الملاحظة على مستوى الأسئلة الملغاة، أم بخصوص تطبيق الإستمارة للحصول على إجابات المبحوثين فكان ذلك بالطريقتين:
- أ- توزيع الإستمارات على المبحوثين.
- ب- الإتصال بالمبحوثين المترددين.

III. مجال الدراسة:

¹ أحمد شفيق السكري، قاموس الخدمة الإجتماعية والخدمات الإجتماعية، دار المعرفة الجامعية مصر: الأزريطية بط 2000، ص 250.

في أي بحث علمي إمبريقي هناك مجال بحثي تدور حوله تفاصيل الدراسة، خاصة في جانبها الميداني، وحتى تكون الصورة أو ضح للباحث وللقارئ فيما بعد، فإن الباحث يلج إلى تعريف مجال دراسته هذه تعريفا كافيا، يستطيع أن يوضح به السيرورة الإمبريقية للدراسة وأبعادها.

1-المجال الجغرافي:

تدور تفاصيل هذه الدراسة حول إحدى مؤسسات الإدارة المحلية الأكثر أهمية على المستوى الوطني، من حيث أنها لبنة أساسية من البنات التنموية والتنظيم أو من حيث أنها قاعدة التنمية على الأصح، وباعتبارها كذلك هيئة وسيطة بين المواطن والدولة، فالمواطن البسيط على المستوى المحلي ينظر إلى البلدية على أساس تمثيلها للدولة نظرا لارتباط معظم مصالحه بها.

لقد كان بوجدنا أن نتناول عينة بحثية أكثر خصوبة تتمثل في عينات جزئية من مجموعة مؤسسات ولائية ومجموعة بلديات بداية، لكن تراجع إلى تبني عينة من خلال عدة بلديات، ليتراجع كذلك في الأخير تحت ضغط ظروف موضوعية وأخرى شخصية، فكان أن اقتصرنا دراسته على بلدية الشريعة. ورغم أننا نرى أن هذا غير كاف نوعا ما، إلا أنه متأكد من أن تنظيم هذه المؤسسات متماثل ولا توجد هناك فروق جوهرية تذكر بين مؤسسة وأخرى، وأن نتناول عينة من مؤسسة واحدة من هذه المؤسسات يمكن أن يغنيننا نوعا ما عن تناولها كلها. وقد كانت هذه المؤسسة هي بلدية الشريعة.

1-1- تعريفها:

هي إحدى بلديات ولاية تبسة تقع في الجنوب الغربي لولاية تبسة وتتربع على مساحة إجمالية قدرها 317.89 كم² يحدها من الشمال بلدية بئر مقدم ومن الجنوب بلدية ثليجان ومن الشرق بلدية العقلة المألحة وغربا بلدية المزرعة.

أما عدد سكانها حسب إحصائيات سنة 2008 بلغ حوالي 75784 نسمة من بينها 67587 تقطن بالمدينة أي بنسبة نمو تقدر ب 3.71% بالإضافة إلى الهجرة نحو البلدية التي تقدر ب 5.71% وبالتالي فبلدية الشريعة تعتبر بلدية جذابة.

1-2- المجال البشري:

لقد بلغ عدد موظفي هذه المؤسسة حسب الوثائق الرسمية إلى غاية سنة 2021 بلغ 256 عاملاً يتوزعون على مختلف المصالح والأقسام والمكاتب، وهم يتوزعون بشكل عام على ثلاث فئات مهنية هي:

- الإطارات: وعددهم 22.
 - الأعوان وعددهم 65
 - العمال المهنيين، أي الأصناف الأدنى وعددهم 169.
- 2- المجال الزمني للدراسة:

لقد بدأت الدراسة الميدانية في التبلور ابتداءً من سنة 2020 وامتدت زمنياً إلى غاية فيفري 2021، أي أكثر من عام ونصف، حيث استغلنا هذه المدة الكبيرة في ربط علاقات مع مختلف موظفي البلدية خاصة الذين يتمتعون بمناصب مسؤولية كالأمين العام ورئيس مصلحة إدارة الموارد البشرية والمالية وأعوانهما، وكل هذا إنما كان بهدف تهيئة الأجواء والتعارف وبعث روح الطمأنينة التي يجب أن تسود قبل كل بحث علمي ميداني بين الباحث ومجتمع بحثه، بالإضافة إلى أعمال الملاحظة كأداة بحث بهدف تأكيد بعض المعطيات أو نقيها أو حتى يهدف إعادة النظر في بعض جوانب الدراسة وموضوعاتها وقد بدأنا التريص الميداني بتاريخ 18 ماي 2021 إلى غاية 27 ماي 2021، وهذا ما سوف نتناوله في الجانب التطبيقي للدراسة.

3- الهيكل التنظيمي للمؤسسة:

كمجموعة محلية تحتوي بلدية الشريعة على عدة مصالح، نتبينها من خلال المخطط الذي يوضحه الهيكل التنظيمي اللاحق، وتجدر الإشارة قبل ذلك إلى أن هذه المصالح مستقلة عن بعضها البعض من حيث السلم السلطوي، ولكنها تقع كلها تحت سلطة الأمين العام وإشرافه، وهي متكاملة من الناحية الوظيفية.

وبناءً على هذا الشكل التنظيمي فإن الأمين العام يصبح هو المسؤول عن المتابعة وتنظيم عمل مختلف المصالح تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي. حيث انه مكلف بوضع المصالح التقنية والإدارية في أحس سيرورة، أنه يعتبر قانونياً، المنظم والمشرف والمنسق والمراقب لكل أعمال هذه المصالح، وإنه مسؤول عن الإجابة عن كل التساؤلات الخاصة بالإدارة العامة للبلدية والسهر على سيرورة الفعل الإداري، وهو مسؤول

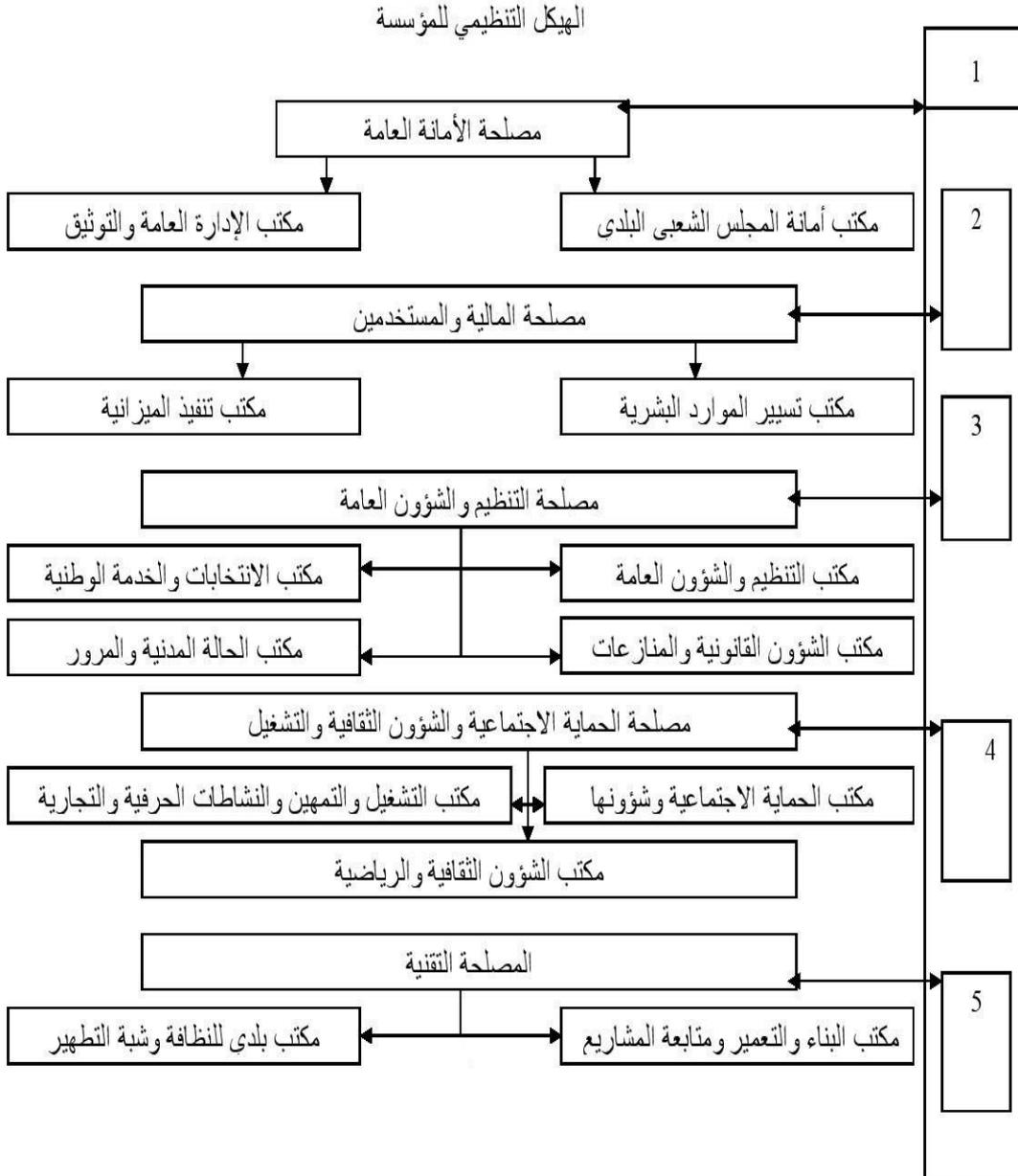
كذلك عن إرسال البيانات الإعلامية الخاصة بالمحاضر والمداولات وغيرها مما هو مخول له قانوناً، إلى كل من الدائرة والولاية.

تسير مجموع هذه المصالح من الناحية المادية بناءً على ميزانية بلدية عامة مقسمة بناءً على بيانات مكتب الأمانة العامة كالتالي:

أ- ميزانية التسيير: بحيث تصل نسبتها 44% من الميزانية العامة وتتقسم إلى شطرين، شطر خاص بتسيير المستخدمين نسبة 41% وشرط لبقية التسيير أي بنسبة 51%.

ب- ميزانية التجهيز: وتشكل ما نسبته 66% من الموازنة العامة للبلدية، وتتقسم هي الأخرى إلى قسمين:

- أو لهما تجهيزات عامة: ويستحوذ هذا القسم على نسبة كبيرة جداً وهي 74%.
 - وثانيهما قسم تسيير الأملاك الذي يحوز ما نسبته 26% من ميزانية التجهيز.
- وتحصل البلدية دائماً حسب نفس المصدر، مداخيلها من خلال استثماراتها الخاصة في العقارات والأعمال والتجارة وغيرها، وحصلتها كذلك من الضرائب بما نسبته 40%، أما النسبة المتبقية أي 60% فإنها تتحصل عليها خارجياً من الولاية، ومن خلالها من الدولة.



شكل رقم 03: الهيكل التنظيمي للمؤسسة

IV. عينة الدراسة:

1-كيفية إختيار عينة الدراسة:

لقد اعتمدنا في دراستنا هذه العينة الحصصية التي رأينا أنها أكثر ملائمة لطبيعة موضوع بحثنا، خاصة بالنظر إلى العوامل الموضوعية التالية:

- التشابه الكبير بين وحدات البحث من حيث الخصائص المدروسة خاصة داخل كل من الطبقات الثلاث التي تنقسم إليها العينة لقد اعتمدنا في البداية العينة الطبقية العشوائية، لكن وبعد اختبارها في الميدان تبين صعوبة تطبيقها، خاصة بالنظر إلى أن بعض الأفراد لم يكونوا متعأون بما يكفي. وصعوبة كذلك جمع العدد الكافي منهم.

- حرج إدارة المؤسسة المدروسة من تحركاتنا في فترة الاتصال بالمبحوثين وهو ما أدى بنا إلى تحديد فترة من أو راق الإستبيان رغم أن الدراسة الاستطلاعية كانت قد استغرقت وقتا لا بأس به من قبل.

- سهولة جمع معطيات هذا النوع من العينة، خاصة بالنسبة لإستبدال بعض الأفراد بأفراد آخرين لضمان أكبر قدر من التعاون.

بالنظر إلى كل هذه العوامل وعوامل أخرى اضطررنا إلى تغيير العينة من النوع الإحتمالي أي العينة الطبقية العشوائية إلى النوع الغير احتمالي، أي الحصصية. هذه الأخيرة تختار وفق إرادتنا ولكن تركيبها تبنى على أساس نسب الطبقات الموجودة في المجتمع الكلي للبحث.¹

وتسعى العينة الحصصية إلى إعادة إنتاج بعض الخصائص، ومميزات مجتمع البحث في صورة نسب متطابقة ووزن كل خاصية أو كل فئة أو كل طبقة إلى هذا المجتمع. فهناك حصص إذن ينبغي أخذها بعين الإعتبار عند بناء العينة، وبقدر ما نستطيع احترام قاعدة الحصص يقدر ما نكون أحرارا في اختيار العناصر من مجتمع البحث.

وتشبه هذه العينة كثيرا العينة الطبقية العشوائية أي التي يتم سحب وحداتها بطريقة احتمالية، إلا أنها تختلف عنها في كونها لا تحتاج إلى عملية قرعة.

¹ عبد الحميد عبد المجيد البلداوي، الطرق الإحصائية التطبيقية للمعاينة، جامعة السابع من أفريل، ط 1، ليبيا، 1995، ص 121.

2- كيفية استخراج عينة دراسية:

بناء على معطيات المجتمع المدروس وبناءا على طبيعة العينة المختارة وطبيعة الدراسة وأهدافها، فإن بناء عينة الدراسة تتم بالشكل الذي يوافق الفرز القائم على الخبرة الذي يعني أن الوصول إلى مفردات البحث يعتمد على شخص أو أشخاص يعينون الباحث في ذلك باعتبار أنهم أكثر دراية منه بالمجتمع الذي يود دراسته.¹ فبعد أن يتم اختيار مجتمع البحث، يصعب في بعض الأحيان علينا أن نصل إلى كل المفردات المكونة لعينتنا نظرا لقلة خبرتنا بها أو بمجتمع بحثنا على العموم، فنلجأ إلى الفرز القائم على الخبرة، أي أننا نعتمد على أشخاص أكثر دراية منا بمجتمع بحثنا أو بمتخصصين. وقد تم بناء العينة الخاصة بهذا البحث كالتالي:

بناءا على تصورنا وبناءا كذلك على خصائص مجتمع البحث الأساسية، فإن مجتمع الدراسة انقسم إلى ثلاث فئات سوسيو - مهنية هي:

- الإطارات: هم أو لئك الذين يشغلون مناصبا إشرافية، ابتداءا من الأمين العام إلى رؤساء المصالح والمكاتب وصولا إلى رؤساء المكاتب.
 - فئة الأعوان: وهم الفئة التي تتولى الأعمال الإدارية والتقنية غير الإشرافية، كأعوان الإدارة وأعوان المكاتب والأعوان التقنيين وأعوان الأمن.
 - وفئة العمال المهنيين: وهم العمال الأدنى في السلم، وهم حسب التقسيم الداخلي للمؤسسة المدروسة وتقسيمنا، ينتمون إلى عدة أصناف مهنية ابتداءا من الصنف الأول فأكثر، وتسميتهم بهذا الإسم يوافق الإسم الذي يصنفون على أساسه.
- كما أنه هناك فروق جوهرية إلى حد ما بين كل فئة وأخرى، من حيث الأدوار والمسؤوليات وكذلك من حيث المكانة والمستوي التأهيلي لكل منها لكن داخل كل فئة هناك درجة من الإنسجام المقبول إلى حد ما، رغم أن هناك فئات ثانوية داخل كل فئة من الفئات الثلاث إلا أنها ضعيفة التأثير أي أنها ممثلة الى حد كبير داخل الفئات الثلاث المذكورة

¹ نفس المرجع، ص 89.

وكذلك بناءا على حجم مجتمع الدراسة الكلي الذي يبلغ 256 فردا $N=256$ بحيث ينقسم إلى: $N1=22$ وهي فئة الإطارات.

$$N1=(256/22)100=8.59$$
 ونسبتها إلى الكل تساوي:

$$N2=65$$
 وهي فئة الأعوان.

$$N2=(65/256)100=25.39$$
 ونسبتها إلى الكل تساوي:

$$N3=169$$
 وهي فئة العمال المهنيين

$$N3=(169/256)=66.02$$
 ونسبتها تساوي:

وباعتماد الصيغة الرياضية التالية بهدف إعادة إنتاج هذه النسب في صورة حصص

$$wi=Ni/N=ni/n$$
 داخل العينة لكل فئة، أي:

حيث أن: Wi هي نسبة العينة (i) إلى حجم العينة العلي.

فإن حجم العينة (i) من الطبقة (i) بحسب كالتالي:

$$Ni=n (Ni/N)$$
 حيث أن:

$$\sum ni = n$$
 حجم العينة الكلي، أي

$$\sum Ni = N$$
 حجم العينة الكلي، أي

وبناءا على حجم العينة المرغوبة أي، 90 وحدة فإن حصة كل فئة تكون كالاتي:

$$n1=(N1/N)n=(22/256)90=08$$
 أ- الإطارات:

$$n2=(N2/N)n=(65/256)90=23$$
 ب- الأعوان:

$$n3=(N3/N)n=(169/256)90=59$$
 ج- العمال المهنيين:

$$N=n1+n2+n3=90$$

$n=90$ وحدة، أي ما نسبة 35.16% من المجتمع الكلي للدراسة، وقد تم إختيار هذه العينة بناءا على أسس علمية رياضية مما يجعلها أكثر مصداقية من الناحية الموضوعية.

الفصل السادس:

عرض المعطيات تحليلها وتفسيرها

تمهيد:

بعد هذا العرض المفصل للإجراءات المنهجية المتبعة خلال الدراسة، سنحاول أن نطبق هذه الخطوات، والإجراءات من خلال جمع المعطيات التي تحصلنا عليها، تفرغها في جداول تعبر عن إجابات المبحوثين، وآرائهم المختلفة حول مختلف المحاور المتضمنة في الاستمارة لأقوم فيما بعد بتحليل هاته البيانات، وتفسيرها، للوقوف على مختلف الأسباب، والدوافع التي أنتجت سلوكا معينا، لأتوصل بناء على ذلك إلى مجموعة من النتائج، والتي على ضوءها تمكنت من تقديم مجموعة من الاقتراحات، والتوصيات، وفيما يأتي سأعرض مختلف البيانات المعطيات المحصل عليها.

I. تحليل وتفرغ البيانات:

1-البيانات السوسيوديمغرافية:

البيانات العامة هي تلك البيانات الشخصية التي تمس كل أفراد العينة، التي يجب أن تحتويها الإستمارة والبحث بصفة عامة، وهي تتعلق في هذه الدراسة بثمانية مستويات نعرضها بالمناقشة كما يلي:

جدول رقم (02) جنس المبحوثين

المجموع		أنثى		ذكر		الجنس	الفئة
ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %		
08	100	02	25	06	75	إطارات	
23	100	11	47.83	12	52.17	أعوان	
59	100	23	38.98	36	61.02	عمال مهنيين	
90	100	36	40	54	60	المجموع	

يلاحظ من خلال هذا الجدول أن النسبة الذكور أعلى من نسبة الإناث من ضمن المبحوثين وذلك بنسبة 60% و 40% على التوالي، وأن أعلى نسبة ذكور بين فئات المبحوثين هي نسبة 75% لدى فئة الإطارات.

جدول رقم (03) سن المبحوثين

المجموع		العمال المهنيين		الأعوان		الإطارات		المبحوثين الفئة العمرية
ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	
12.22	11	18.65	11	-	-	-	-	من 25 سنة فأقل
33.33	30	38.98	23	30.44	07	-	-	من 26 إلى 35 سنة
38.89	35	25.42	15	56.52	13	87.5	07	من 36 إلى 45 سنة
15.56	14	16.95	10	13.04	03	12.5	01	من 46 فأكثر
100	90	100	59	100	23	100	08	المجموع

يوضح لنا هذا الجدول أن أغلب أفراد العينة ينتمون إلى الفئتين العمريتين على التوالي من 26 إلى 35 سنة ومن 36 إلى 45 سنة مع بعض الاختلاف الغير جوهري، أي بنسبة 38.89% و 33.33% كما هو موضح في الجدول، والشيء الذي يمكن ملاحظته كذلك وتجدر الإشارة إليه، هو أن سن الإطارات يتراوح ما بين 36 إلى أكثر من 46 سنة أي بنسبة 87.5%، وهذا يدل على أن معظم هؤلاء عاشوا على الأقل فترتين زمنيتين في سياق التحولات التي تعرفها الإدارة العمومية بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، وهذا يفيد في القول أن أغلبية هؤلاء يتميزون بثقافة عمل وتسيير خليطة ما بين الفترتين، كما يلاحظ كذلك أن أغلبية الأعوان ينتمون إلى فئة من 36-45 سنة أي بنسبة 56.52%، ونسبة معتبرة منهم كذلك مقدرة بـ 13.04% تنتمي إلى الفئة العمرية الأخيرة، لكن بالنسبة للعمال المهنيين نجد أن النسبة الأكبر منهم أي 38.98% تنتمي إلى الفئة العمرية ما بين 26-35 سنة، وبالتالي يعتبرون الأحدث سنا بالمقارنة إلى الفئتين الأخريين، لكن لا يمنع ذلك من القول أنهم الأكبر كذلك مسنا بالنظر إلى أن نسبتهم التي تقع عند الفئة العمرية الأخيرة، أعلى من نسب الفئتين الأخريين.

جدول رقم (04) الحالة المدنية للمبحوثين

المبحوثين	ت	ن %
الحالة المدنية		
عزاب	29	32.22
متزوجين	51	56.67
مطلقين وأرامل	10	11.11
المجموع	90	100

أبرز ملاحظة يمكن تسجيلها من خلال هذا الجدول هو أن أغلب أفراد العينة متزوجون أي بنسبة 56.67%، وأن فيهم نسبة قليلة من المطلقين والأرامل، وهذا يطرح مشكل الوضع الاجتماعي والمادي لهؤلاء. فالمتزوجون على الأغلب لديهم أطفال بالإضافة إلى الأرامل والمطلقين، وعددهم يتراوح حسب عينة البحث ما بين 1-08 أطفال، أما العزاب وبنسبة غير قليلة أي 32.22% فإنهم يطرحون مشكلا اجتماعيا، وهو مدى تحقيقهم لتطلعاتهم وطموحاتهم فيما يخص تكوين أسرة وبناء بيت والتكاليف المترتبة عن كل ذلك.

جدول رقم (05) المستوى التعليمي للمبحوثين

المستوى	الإطارات		الأعوان		العمال المهنيين		المجموع	
	ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %
جامعي	04	50	01	4.35	02	3.39	07	7.78
ثانوي	04	50	15	65.22	10	16.95	29	32.22
متوسط	-	-	06	26.08	15	25.42	21	23.33
الفئات الأقل مستوى	-	-	01	4.35	32	54.24	33	36.67
المجموع	08	100	23	100	59	100	90	100

يلاحظ من خلال الجدول رقم (05) أن أكبر نسبة في المستوى التعليمي للمبحوثين هي الفئة الأقل مستوى بنسبة 36.37%، وتمثل هذه الفئة مستويات الابتدائي مستوى يقرأ ويكتب، أمي ونجد أن أغلب هذه الفئة تتركز في سلك العمال المهنيين بنسبة 54.24%، كما تمثل ما نسبته 04.35%، من هذه الفئة الأعوان.

أما بالنسبة لذوي المستوى الثاني وبنسبة كلية تقدر بـ 32.22% فنجد أن أغليتهم تنحصر في فئة الأعوان بنسبة 65.22% وأن الباقية تتوزع على الفئات الأخرى بنسبة 50.00% إطارات و 16.95% من العمال المهنيين.

أما نسبة ذوي التعليم المتوسط فتقدر بـ 23.33% وهي مقسمة بين فئتي الأعوان والعمال المهنيين، فيما نجد أن نسبة الجامعيين ضعيفة جداً في البلدية بالنظر إلى العينة المدروسة، حيث لا تتعدى 07.78% فقط وأغليتها تنحصر في فئة الإطارات بنسبة 50.00%.

وعلى العموم فإن تدني المستوى التعليمي لموظفي البلدية واضح جداً ويشكل كبير، حيث نجد أن ما نسبته 36.67% ينتمون إلى المستوى الأخير، أي أنهم إما ذو مستوى ابتدائي أو يقرأ ويكتب أو أمي، تتبعها مباشرة فئة الثانويين بنسبة 32.22%، والمتوسط بنسبة 23.33%، إن التركيز على تحليل هذه المعطيات وتبيانها ليس من أجل الوصف فقط إنما لتبيين مدى التأثير الذي سيلعبه هذا العامل في نتائج الدراسة فيما بعد والتحليل والتفسير الذي تتضمنه في فصول الدراسة الميدانية قبل ذلك، إذا فهناك مشكلة تأطير تطرح نفسها بالحاح وليس من الممكن في ظل هذه المعطيات أن نتكلم عن إصلاحات دون اعتبار للفئة التي ستشرف على الإصلاحات وهم الإطارات وعلى الخصوص منهم ذوي التعليم العالي المتخصص.

جدول رقم (06) أقدمية المبحوثين في عملهم (الخبرة)

المجموع		العمال المهنيين		الأعوان		الإطارات		المبحوثين الأقدمية
ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	
34.44	31	40.68	24	21.74	05	25	02	أقل من 10 سنوات
46.67	42	42.37	25	56.52	13	50	04	من 10 سنوات إلى 20 سنة
18.89	17	16.95	10	21.74	05	25	02	من 20 سنة فأكثر
100	90	100	59	100	23	100	08	المجموع

يوضح لنا هذا الجدول أن أغلبية المبحوثين تتراوح مدة خدمتهم ما بين 10 إلى 20 سنة كمعدل يمكن اعتباره متوسطاً بين الفئتين الأولى الحديثة الخدمة والثانية ذات

الخبرة الطويلة، وذلك بنسبة 46.67 %، كما أن هناك نسبة غير قليلة تصل بالتقريب ثلثي الباحثين أي 34.44% منهم لا تتجاوز مدة خدمتهم 10 سنوات، وهؤلاء بأمر الحاجة في ظل التطورات الحالية إلى التكوين بالإضافة إلى أنهم سيعتبرون خبراء عملهم في المستقبل، الأمر الذي يحتم على هذه المؤسسات أن تقوم بتكوينهم حتى يمكن الإعتماد عليهم وضمان مشاركتهم الفعلية في التطوير التنظيمي والإداري الحاصل. أما في حالة العكس فإنهم سيشكلون عبئاً آخرًا يضاف إلى أعباء هذه المؤسسات التي يراد لها أن تتكيف مع تطورات الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلاد. هذا ويمكن ملاحظة أن ما نسبته 18.89% من الباحثين تجاوزت مدة خدمتهم 20 سنة، بحيث أن هناك من تصل مدة خدمته حتى أكثر من 30 سنة.

جدول رقم (07) المستوى التأهيلي للباحثين

المبحوثين	ت	ن %
الحالة المدنية		
الإطارات	08	8.89
الأعوان	23	25.55
العمال المهنيين	59	65.55
المجموع	90	100

بناء على وحدات العينة فإننا نجد أن أكبر نسبة من الموظفين يمثلها العمال المهنيين بنسبة 65.55%، تليها نسبة الأعوان بأقل من نصف ذلك، أي بنسبة 25.55% فالإطارات أخيراً بنسبة 8.89%، وتعتبر هذه النسبة جد قليلة إذا ما قارناها مع نسبة 91.11% من بقية الأفراد.

وتجدر الإشارة هنا كذلك إلى أن نسبة الإطارات الذين يحملون شهادة جامعية لا تتجاوز 50% وأن 50% الباقية هم إما مجرد أعوان مكلفين بوظيفة أو موظفين ترقوا إلى هذه المناصب بأقدميتهم. وكما سنرى فيما بعد فإن أغلبية هؤلاء لم يتلقوا التكوين اللازم الذي يؤهلهم لشغل هذه المناصب، الأمر الذي يطرح مشكل الكفاءة التسييرية والإدارية لهؤلاء، ومدى تمثلهم لقواعد العمل والسلوكيات التنظيمية التي تفرضها هذه المناصب العليا ومدى تصورهم كذلك لهذا في ضوء الوضع الجديد الذي يشغلونه، أم في ضوء وضعهم

السابق الذي طبع سلوكياتهم وتصرفاتهم وعلاقاتهم التنظيمية طيلة مدة خدمتهم في تلك الأوضاع التنظيمية الإجتماعية.

2- تؤدي المحسوبية والإتكالية إلى تشتت أهداف التنظيم:

جدول رقم (08) على أي أساس يتم صياغة إتخاذ القرار

المجموع		على أساس الهوية		على أساس القرابة		على أساس المحاباة		الإجابات المبحوثين
		ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	
100	08	02	25	04	50	02	25	الإطارات
100	59	05	21.73	08	34.78	10	43.47	الأعوان
100	90	20	33.89	12	20.33	27	45.76	العمال المهنيين
100	08	27	30	24	26.66	39	43.33	المجموع

حول سؤال على أي أساس يتم صياغة إتخاذ القرار أجاب 43.44% من المبحوثين أنهم يرون أن صياغة القرار تتم على أساس المحاباة ويلاحظ ضمن هذا المستوى أن أغلب من أجابوا بذلك كانوا من العمال المهنيين وقد لاحظنا هذا الأمر ميدانيا، حيث رأينا الفئة الأكثر تلاحما وإنسجاما من الفئات الأخرى بحيث تسود بينهم علاقات حسنة، الأمر الذي نفهم منه أن هؤلاء ربما يكون سلوكهم هذا تغلب عليه العلاقات غير الرسمية وذلك لتحقيق إستراتيجية أكثر فعالية في إتخاذ القرارات داخل التنظيم.

أما بنسبة أقل 45.76% من العمال المهنيين يرون أن صياغة القرار تتم على أساس المحاباة، بينما يرى ما نسبته 43.47% من الأعوان أن صياغة القرار تتم على أساس المحاباة، أما النسبة الأقل فتمثل نسبة 25% من الإطارات.

أما فيما يخص المبحوثين الذين يرون أن صياغة إتخاذ القرار يتم على أساس الجهوية فنجد أن النسبة الأقل في الإجابة على هذا السؤال بنسبة 30%، ونلاحظ أن النسبة الأكبر للذين أجابوا بذلك كانوا من العمال المهنيين بنسبة 33.89% تليها نسبة الإطارات بنسبة 25% ثم نسبة الأعوان بنسبة 21.33%.

بينما نرى ما نسبته 26.66% من المبحوثين أنه يتم صياغة اتخاذ القرار يتم على أساس القرابة فنجد أن نسبة 50% من الإطارات وهي النسبة الأكبر تليها ما نسبته 34.78% من الأعوان ثم ما نسبته 20.33% من فئة العمال المهنيين.

من خلال ملاحظة مستويات الإجابة يمكن أن نصل إلى نتيجة مهمة مفادها أن صياغة اتخاذ القرار يتم على أساس كل من المحاباة والجهوية والقرابة وذلك راجع إلى رؤية كل فئة مبحوثة والمنصب الذي تشغله للحفاظ على المنصب وخلق كتلة خارج التنظيم الرسمي، على حساب التنظيم الرسمي حيث أن صياغة القرار مصدرها الثقافة الاجتماعية التي تؤثر على الثقافة التنظيمية وطبيعة الأفراد المبحوثين في المنظمة.

جدول رقم (09) يوضح كيف يتم إشراك المبحوثين كفاعلين تنظيميين داخل المؤسسة

المجموع	لا		نعم		الإجابات المبحوثين
	ت	ن %	ت	ن %	
100	08	25	02	75	الإطارات
100	23	56.52	13	43.48	الأعوان
100	59	84.74	50	15.26	العمال المهنيين
100	90	72.22	65	27.78	المجموع

تمثل المعطيات الواردة في هذا الجدول إجابات الأفراد الذين قالوا بأنهم يمكن إشراكهم كفاعلين تنظيميين داخل المؤسسة، حيث نجد أن نسبة 72.22% من هؤلاء قالوا بأنهم لا يمثلون فاعلين داخل المؤسسة، بينما نجد أن نسبة معتبرة ومقدرة بـ 27.78% منهم قالوا عكس ذلك، أي أنهم لم تتح لهم الفرصة لطرح إنشغالاتهم وإقتراحاتهم وأفكارهم أو حتى عدم رغبة البعض منهم في المشاركة لفاعل تنظيمي، بفعل عوامل ذاتية أو موضوعية معينة كعدم الرغبة أو اللامبالاة أو عدم الشعور بالانتماء حيث يفضلون عدم المشاركة طالما هناك البعض فقط من الذي يمكنه أن يقرر.

إن هذه النسبة يمكن أن تجعلنا نستنتج بأن هناك مستوى معين من عدم التفتح على الآخرين والإقصاء، بحيث يمكن لهذا أن يتسبب بعدة سلوكيات وتصرفات غير سوية مثل الإهمال واللامبالاة، الناجمين في جانب معين منهما عن الشعور بالإغتراب وعدم الإحترام، اللذين يمكن أن يتفاداهما التنظيم في حالة ما إذا كانت قنوات واسعة للحوار

وإحترام الآراء وإشراك الكل في بناء الجهد التنظيمي اللازم لتحقيق الأهداف، ويمكن ملاحظة أنه كلما إتجهنا نزولاً في سلم المراتب والمكانات الإجتماعية التنظيمية حسب النسب الجدولية كلما زادت فرص الإنغلاق على الحوار والنقاش على الأفراد من هذه المستويات الأدنى، بحيث نجد أن نسبة 84.74% من فئة العمال المهنيين قالوا بأنهم لا يتم إشراكهم فعالين تنظيميين في المؤسسة ولم تسمح لهم أو تتاح لهم فرصة ذلك. في حين أن نسبة ما قيمته 75% من الإطارات قالوا إجابات عكس العمال المهنيين حيث يعتبرون أنفسهم مشاركين فاعلين تنظيميين أما فيما يخص الأعوان فقد جاءت إجاباتهم مقاربة، حيث قال نسبة 56.52% منهم أنهم فاعلين تنظيميين في المؤسسة فيما أجاب البقية منهم بنسبة 43.48% أنهم لا يعتبرون أنفسهم فاعلين تنظيميين.

جدول رقم (10) يوضح التناسق والتجانس بين المصالح التنظيمية داخل المنظمة

المجموع		لا		نعم		الإجابات المبحوثين
ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	
08	100	07	87.5	01	12.5	الإطارات
23	100	21	91.30	02	08.69	الأعوان
59	100	55	93.22	04	06.77	العمال المهنيين
90	100	83	92.22	07	07.78	المجموع

تبين من خلال معطيات هذا الجدول أن معظم المبحوثين أجابوا بـ لا حول سؤال يتعلق إذ ما كان هناك تناسق وتجانس بين المصالح التنظيمية داخل المنظمة، أي بما نسبته 92.22% منهم وفي المقابل لا نجد إلا نسبة ضئيلة مقدرة بـ 7.78% قالوا بأن هناك تناسق وتجانس بين المصالح التنظيمية داخل المنظمة.

حيث نرى أن جل فئات العمال أو تقريبا كلهم أجابوا بـ لا، ومن خلال هذه النتائج تبين لنا أن جل الموظفين لا يتعاملون في إطار رسمي مما يجعل التعامل بطريقة غير رسمية يشكل شبكة من الإتصالات غير الرسمية بجانب الشبكة الرسمية التي يوضحها الهيكل التنظيمي، فنتكون هذه الشبكة نتيجة الرغبة والإهتمام لمعرفة ما يدور حول المبحوثين وتعبيرهم عن همومهم ومشاكلهم الإجتماعية، وبإمكان هذه الشبكة أن تلعب

دورا سلبيا في التناسق والتجانس بين المصالح التنظيمية داخل المنظمة إذا ما تناقلت أخبار غير صحيحة أو غير متكاملة.

جدول رقم (11) يوضح الشفافية أو التكتم في عملية نقل وإيصال المعلومة

المجموع		لا		نعم		الإجابات المبحوثين
ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	
100	08	50	04	50	04	الإطارات
100	23	82	19	17.39	04	الأعوان
100	59	100	59	-	-	العمال المهنيين
100	90	91.11	82	08.88	08	المجموع

تبين لنا المعطيات الواردة في هذا الجدول أن هناك غياب شبه تام للشفافية في نقل وإيصال المعلومة، بحيث نجد أن جل المبحوثين بنسبة 91.11% يرون وجود تكتم في إيصال المعلومة وعدم الشفافية في نقلها، في مقابل ذلك نسبة ضئيلة مقدره بـ 8.88% قالوا بأنه لا يوجد تكتم في نقل المعلومة فتقتصر هذه الشبكة على الإطارات. أين نجد أن 100% من العمال المهنيين قالوا أن هناك تكتم في عملية نقل وإيصال المعلومة وقد يرجع ذلك إلى عدم إطلاعهم على اللوائح والمقررات وكذلك الإعلانات.

وأما ما نسبته 82% من الأعوان قالوا أن هناك تكتم في عملية نقل وإيصال المعلومة وإنما نسبته 50% بالإضافة إلى 17.39% من الأعوان صرحوا بوجود شفافية في نقل وإيصال المعلومة.

جدول رقم (12) يبين تصور المبحوثين لمستقبل مؤسستهم بحكم طبيعة المنصب الشاغلين له

إنطلاقا من النظام السائد

المجموع		سيء		غامض		الإجابات المبحوثين
ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	
100	08	62.15	05	37.5	03	الإطارات
100	23	73.91	17	26.08	06	الأعوان
100	59	67.97	40	32.20	19	العمال المهنيين
100	90	68.88	62	31.11	28	المجموع

يمكن من خلال معطيات هذا الجدول أن المبحوثين أجابوا مانسبته 68.88% منهم حول سؤال يتعلق عن تصورهم لمستقبلهم في المؤسسة التي يعملون بها على أنه مستقبل سيء، وهذا ما يعبر عن جو العمل السائد في مؤسستهم والذي يعتبرونه سيء. حيث أجاب كل العاملين بما يتراوح بين نسبة 73.91% ونسبة 67.97% أنهم يرون أن مستقبلهم في مؤسستهم سيء، وهذا يعكس لحد ما يعانوه من صعوبات خاصة من ناحية الأجور الغير مطابقة لطبيعة الإحتياجات الأساسية الخاصة بهم، ومن ناحية الإستفادة من الإمتيازات التي يوفرها العمل ضمن إطار البلدية كالسكن مثلا، والقطع الأرضية وما إلى ذلك، بحيث غالبا ما تكون لهذه الامتيازات دور في تغطية العجز المسجل على مستوى كفاية الأجور لكونها تسمح بتحقيق بعض الأهداف الشخصية للأفراد، فنجد أنه وعلى العموم تستأثر فئة الإطارات، خاصة الذين يشغلون مناصب مسؤولية أعلى، بهذه الامتيازات كما يتم توزيعها على بعض الأفراد فقط بناءا على اعتبارات شخصية أو علاقات من نوع معين، ولذلك نجد أن أصغر نسبة إجابة من ضمن كل الإجابات على مستوى الفئات الثلاث على مستوى الذين قالوا بأنهم يتصورون مستقبلا سيئا ينتظرهم إذا ما استمروا في العمل في البلدية، نجدها تقع عند فئة الإطارات. إنه ومن ضمن ثلاث اختيارات التي أعطيت للمبحوثين ضمن إطار السؤال السابق، لم يقل أي أحد منهم أنه يتصور بأن مستقبلا جيدا ينتظره إذا ما استمر في العمل في هذه المؤسسة، بل قال الكل بأن مستقبلهم لا يبعث على الارتياح، بالنظر إلى الغموض الذي يلفه أو بكونه يعتبر سيئا حسبهم. الأمر الذي يجعل من الممكن القول بأن العمال يشعرون باغتراب كبير عن عالم مؤسستهم وأهدافها، وبأن تلاشى أهدافهم الشخصية وطموحاتهم وعدم ارتباطها بشكل وثيق بالأهداف العامة لمؤسستهم كما سبق إلى ذلك القول، لن يمكن هذه المؤسسات من بناء نفسها بناءا جيدا يؤدي بها إلى تحقيق الأهداف المنوطة بها رسميا كما ينبغي لذلك أن يتم بناء فعال يستند إلى جمع التحفيزات المختلفة للأفراد وتوحيدها، وتوجيه جهودهم وقيمهم ومعاييرهم الشخصية بما يفيد المؤسسة وأهدافها، وكذلك تحسين علاقاتهم بالنسبة لبعضهم البعض.

فعلى العموم يمكن ملاحظة أن كل المبحوثين غير مرتاحين للعمل في هذه المؤسسة، بحيث أنهم غير مطمئنين إلى إمكانية تحقيقهم لأهدافهم الخاصة. إن مستقبلا

سيئاً أو غامضاً لا يختلفان من ناحية أن كليهما لا يبعثان على الراحة والاطمئنان في الوقت الحالي، وهو مما يؤدي إلى هذا التوتر الدائم للعلاقات الإجتماعية التنظيمية وعدم ارتياح العاملين، بل يؤدي وفي أحسن الحالات، إلى إضعاف دوافع العمل لدى العمال وإضعاف روح المبادرة لديهم وإلى ظهور بعض السلوكيات التي تسيء إلى عمل هذه المؤسسات وإلى مكانتها الاجتماعية ووظيفتها وعلاقتها بمحيطها ككل، الإجتماعي الثقافي والسياسي والإقتصادي وما إلى ذلك. فكل مؤسسة من هذه المؤسسات تستهدف في الوقت الحالي على الأقل، كسب رهانات جبهتين اثنتين: جبهة داخلية وأخرى خارجية. فعلى مستوى الجبهة الداخلية نجدها تسعى إلى تحقيق المعدلات الضرورية من الكفاءة والفعالية المطلوبة على مستوى الأداء، للإستجابة لمتطلبات المرحلة وتغطية العجز المسجل على أكثر من مستوى فيما سبق، نظراً لقلّة الإمكانيات مثلاً أو لعدم قيام البعض بأداء أدوارهم كما ينبغي في تلك المرحلة، أو حتى إلى عوامل أخرى قد لا تكون واضحة بما يكفي أو ليس بالإمكان الإحاطة بها بسهولة في الوقت الحاضر. أما على مستوى الجبهة الخارجية فإننا نجدها، كنسق يعتبر أكثر انفتاحاً بالمقارنة بالتنظيمات الأخرى، تعمل على إعادة بناء علاقات الثقة مع مختلف الفاعلين بما يسمح لها بالتركيز على الاهتمام بتحقيق الأهداف الأساسية وتفادي التعارض في المصالح أو الأهداف، وهذا بدوره لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان وضع الجبهة الداخلية على ما يرام. وفي كلتا الحالتين لا يمكن الفصل بين هذا وذاك.

جدول رقم (13) يوضح على أي أساس يتم تكيف العقوبات المهنية داخل المؤسسة

المجموع		على أساس النظام الداخلي للمؤسسة		على أساس طبيعة نوع الخطأ		الإجابات المبحوثين
ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	
08	100	04	50	04	50	الإطارات
23	100	04	17.39	19	82.60	الأعوان
59	100	12	20.33	47	79.66	العمال المهنيين
90	100	20	22.22	70	77.78	المجموع

تمثل المعطيات الواردة في الجدول إجابات المبحوثين على سؤال: على أي أساس يتم تكيف العقوبات المهنية داخل المؤسسة فكانت إجابة نسبة 77.78% منهم أن

تكييف العقوبات يكون على أساس طبيعة الخطأ، منهم 82.6% من الأعوان و79.66% من العمال المهنيين و50% من الإطارات.

فيما أجاب نسبة 22.22% على ذات السؤال أن تكييف العقوبات داخل المؤسسة يتم على أساس النظام الداخلي للمؤسسة، منهم 50% إطارات وهي النسبة الأكبر، وبنسبة متقاربة بين الأعوان 20.33% والعمال المهنيين و17.39%.

حيث تبين من هذه النتائج أن الإدارة تمتلك إمتيازات السلطة مما يتيح لها إستخدامها لفرض إرادتها عن طريق قرارات ترتب الحقوق والإلتزامات. فحددت الإدارة الأخطاء المهنية وآليات معالجتها.

حيث أنه حسب إجابات المبحوثين نلاحظ أن معالجة العقوبات تتم على حسب طبيعة نوعية الخطأ. كل حسب درجته، فدرجة العقوبة من الدرجة الأولى ليست كدرجة العقوبة من الدرجة الثالثة من حيث التكييف وطبيعة الخطأ العمدي ليس كطبيعة خطأ السهو.

جدول رقم (14) يبين وجود وطبيعة التحفيز المقدمة من قبل المنظمة للعمال

المجموع		لا توجد		توجد		الإجابات المبحوثين
ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	
100	08	87.5	07	12.5	01	الإطارات
100	23	100	23	-	-	الأعوان
100	59	91.52	54	8.47	05	العمال المهنيين
100	90	93.33	84	6.66	06	المجموع

نلاحظ من خلال بيانات هذا الجدول أن نسبة كبيرة من المبحوثين نسبة 93.33% أجابوا بأنه لا تمنح لهم أي تحفيز، بل أن التحفيز وخاصة المادية منها منعدمة تماما، وقد جاءت النسبة الأكبر من فئة الأعوان اللذين أجابوا بنسبة كاملة 100% بأنهم لم تمنح لهم أي إمتيازات وذلك من الممكن راجع لشعورهم بالإغتراب والروتين اليومي تجاه مؤسساته.

فيما أجاب بنسبة 6.66% من المبحوثين أنهم يأخذون تحفيزا، غير أن إجاباتهم في معظمها أنها تحفيزا معنوية فقط.

فمن خلال البيانات المقدمة في هذا الجدول تبين أن نسبة كبيرة يرون أن طبيعة التحفيز المقدمة من قبل المنظمة للعمال تقر بأنها تحفزات لا تتناسب مع اداءهم في العمل، وبالرغم من وجود تحالف بين الرؤساء والمرؤوسين في التنظيمات المحلية إذ أنها تريد المزيد دون حساب ذاتي، فهل قدمت مزيداً من الأداء أم لا.

3- تؤدي القرارات غير الرسمية داخل المؤسسة إلى الهروب والتغيب العمالي:

جدول رقم (15) يوضح شعور المبحوثين بوجود تكتل بين الموظفين والرئيس المباشر

الإجابات المبحوثين	نعم		لا		المجموع	
	ت	% ن	ت	% ن	ت	% ن
الإطارات	08	100	-	-	08	100
الأعوان	20	86.95	03	13.04	23	100
العمال المهنيين	46	77.96	13	22.03	59	100
المجموع	74	82.22	16	17.77	90	100

يمكن ملاحظة أن نسبة معتبرة من المبحوثين في هذا الجدول صرحوا بأنهم يشعرون بوجود تكتل بين العمال والرئيس المباشر وذلك بنسبة 82.22% منهم، أين نجد أن كل الإطارات أجابوا بشعورهم بوجود تكتل بينما الأعوان أجابوا بنسبة 86.95%، أما على مستوى فئة العمال المهنيين وبنسبة أقل 77.96% منهم أجابوا في نفس الإتجاه.

حيث نلاحظ من خلال هذه النتائج أنه كلما نزلنا في الهرم التنظيمي تبين لنا عدم شعور العمال بوجود تكتل بينهم والرئيس المباشر، وهذا يعكس إلى حد ما ما يشعرون به من صعوبات خاصة من ناحية التواصل مع الرؤساء.

بينما نجد أن نسبة 17.77% من المبحوثين صرحوا بأنهم لا يشعرون بوجود بينهم والرئيس المباشر.

من خلال هذه البيانات يمكن ملاحظة أن ظاهرة التكتل بين العمال والرئيس أخذت النسبة الأكبر حسب غالبية المبحوثين وهو ما يؤدي إلى ظهور إتخاذ قرارات بيروقراطية.

جدول رقم (16) يوضح وجود أسباب تدفع العامل إلى التغيب بدون عوامل مبررة

المجموع		لا		نعم		الإجابات المبحوثين
ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	
08	100	08	100	-	-	الإطارات
23	100	20	86.95	03	13.04	الأعوان
59	100	51	86.44	08	13.55	العمال المهنيين
90	100	79	87.78	11	12.22	المجموع

يمكن من خلال معطيات هذا الجدول القول بأن نسبة 87.78% من المبحوثين أجابوا ب لا حول سؤال: إذا ما كانت لديهم عوامل تدفعهم إلى التغيب بدون عوامل مبررة، بينما أجاب ب نعم ما نسبته 12.22% من المبحوثين.

حيث نلاحظ من خلال إجابة المبحوثين عن هذا السؤال أن إجاباتهم جاءت بنسب متقاربة وهذا ما يبين لنا أن المبحوثين لا توجد لديهم عوامل تغيب دون مبرر، في حين أثناء دراستنا الميدانية تبين عكس ذلك، حيث أن معظم العمال يتغيبون كأنهم في مؤسساتهم الخاصة، وعند طرحنا لهم الأسئلة حول التغيب والتأخر لفترة غير معقولة من الوقت يجيبك بأنه يتقاضى راتبه من الدولة، لا من عند الشعب.

جدول رقم (17) يوضح الشعور بالإنتماء التنظيمي للمؤسسة

المجموع		لا		نعم		الإجابات المبحوثين
ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	
08	100	-	-	08	100	الإطارات
23	100	01	04.34	22	95.65	الأعوان
59	100	05	08.87	54	91.52	العمال المهنيين
90	100	06	06.67	84	93.33	المجموع

تمثل المعطيات الواردة في هذا الجدول إجابات الأفراد الذين قالوا أنهم يشعرون بالإنتماء التنظيمي للمؤسسة، حيث نجد أن نسبة كبيرة 93.33% من المبحوثين أجابوا بنعم، بينما أجاب نسبة 7.67% بأنهم لا يشعرون بالإنتماء التنظيمي للمؤسسة.

ومن خلال نتائج هذا الجدول يتبين لنا أن غالبية المبحوثين يشعرون بالانتماء التنظيمي، وهذا راجع إلى شعورهم بالتبعية للمؤسسة كعمال يمارسون وظائفهم يوميا، غير أن بالرجوع إلى الجدول اللاحق رقم (18) في سؤال عن شعورهم بالولاء التنظيمي لمؤسستهم، نجد ان نسبة كبيرة منهم لا تشعر بذلك، وهذا ما يوضح أن معظم العمال يعيشون حالة إغتراب تجاه مؤسستهم، إذ يعتبرون أنفسهم تابعين لها جسديا فقط، وذلك راجع لنقص العوامل المحفزة لهم في أداء عملهم وإعتبرات أخرى.

جدول رقم (18) يوضح الشعور بالولاء التنظيمي للمؤسسة

المجموع		لا		نعم		الإجابات المبحوثين
ن %	ت	ن %	ت	ن %	ت	
100	08	25	02	75	06	الإطارات
100	23	82.60	19	17.39	04	الأعوان
100	59	96.61	57	02.22	02	العمال المهنيين
100	90	86.67	78	13.33	12	المجموع

نلاحظ من خلال المعطيات الواردة في الجدول إجابات المبحوثين بخصوص شعورهم بالولاء التنظيمي للمؤسسة، حيث أجاب نسبة 86.67% منهم بعدم الشعور بالولاء التنظيمي لمؤسستهم وجاءت النسبة الأكبر لفئة العمال المهنيين والأعوان، فيما أجاب 25% من الإطارات أنهم لا يشعرون بالولاء لمؤسستهم، وذلك إعتبارا لمنصب كل فئة من الفئات الثلاث في الهرم التنظيمي.

فيما أجاب بنسبة 13.33% من المبحوثين أنهم يشعرون بالولاء التنظيمي لمؤسستهم وكانت النسبة الأكبر منهم للإطارات بنسبة 75%.

وبالنظر للنتائج السابقة في الجدول رقم (17) نلاحظ أن العمال يشعرون بالانتماء التنظيمي، غير أنهم لا يشعرون بالولاء التنظيمي للمؤسسة، حيث أنه من خلال نتائج الجدول رقم (18) تبين أن غالبية المبحوثين لا يشعرون بالولاء التنظيمي لمؤسستهم، وذلك راجع إلى عدم شعورهم بالرضا وكذلك عدم توفر العوامل المحفزة لذلك.

جدول رقم (19) يبين على أي أساس يتم نقل القرارات الإدارية بين المصالح

المجموع		ذاتية		موضوعية		الإجابات المبحوثين
ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	
08	100	01	12.5	07	87.5	الإطارات
23	100	07	30.43	16	69.57	الأعوان
59	100	06	10.17	53	89.83	العمال المهنيين
90	100	14	15.56	76	84.44	المجموع

من خلال نتائج الجدول يتبين أن المبحوثين أكدوا أنه يتم نقل القرارات الإدارية بين المصالح على أساس أسباب موضوعية، حيث أجاب 84.44% منهم بموضوعية الأسباب بينما أجاب 15.65% منهم أن نقل القرارات الإدارية بين المصالح يتم على أساس أسباب ذاتية.

ومن خلال هذه النتائج تبين أن المبحوثين أكدوا أن القرارات مرتبطة بذهنية الرؤساء، وأن القيم التنظيمية هي المحرك الأساسي للفاعلية في إتخاذ القرار، وأن هناك من نسبة من العمال يشكون جماعات عمل أساسية في التنظيم إذ حسب رأيهم أن الجماعات غير الرسمية هي المتنافس الوحيد للمناقشة في القرارات الخاصة بالعمل في حال اتخذت هذه القرارات مقتصرة على فئة معينة من الجهة الموالية لمتخذي القرار.

جدول رقم (20) يوضح وجود مركزية في إتخاذ القرارات الإدارية بين المصالح

المجموع		لا		نعم		الإجابات المبحوثين
ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	
08	100	01	12.5	07	87.5	الإطارات
23	100	03	13.04	20	86.95	الأعوان
59	100	04	06.77	55	93.22	العمال المهنيين
90	100	08	08.89	82	91.11	المجموع

من خلال نتائج الجدول يتبين أن نسبة 91.11% من المبحوثين أجابوا بـ نعم في خصوص سؤال: إذا ما كانت هناك مركزية في إتخاذ قرارات داخل المنظمة، حيث أجابت فئة العمال المهنيين منهم بنسبة كبيرة تقدر بـ 93.22% بـ نعم، لأن القرارات في التنظيم

البيروقراطي تتخذ على أساس السلم التراتبي في التنظيم. أما فيما يخص الأعوان والإطارات فكانت إجاباتهم بنسب قاربت 88%.

بينما أجاب 8.89% من المبحوثين أنهم لا يرون وجود مركزية في إتخاذ القرارات داخل المنظمة.

تمثل النتائج أن غالبية المبحوثين يرون أن القرارات المتخذة التي يملها الرئيس هي قرارات مركزية بامتياز وذلك إرضاء لأعلى رتبة في الهيكل التنظيمي وأثناء تنفيذ هذه القرارات يبدو أنه يطغى عليها الجانب الشخصي.

جدول رقم (21) يوضح توافق تطبيق عقوبة الغياب المبرر والغير مبرر

المجموع		لا		نعم		الإجابات المبحوثين
ت	ن %	ت	ن %	ت	ن %	
08	100	01	12.5	07	87.5	الإطارات
23	100	16	69.57	07	30.43	الأعوان
59	100	53	89.83	06	10.17	العمال المهنيين
90	100	70	77.78	20	22.22	المجموع

من خلال نتائج الجدول تبين أن نسبة 77.78% من المبحوثين أجابوا ب لا عن سؤال: في حالة التغيب على المنصب في مدة زمنية مبرر هل تطبق نفس عقوبة الغياب بدون مبرر، فيما اختلفت النسب عند الأعوان والعمال المهنيين حيث وصلت إلى نسبة 89.83% الاجابة ب لا، وأجابت نسبة قليلة من الإطارات ب لا على ذات السؤال بنسبة 12.50% وذلك راجع إلى إختلاف هذه الفئة العمالية في سلم الهرم التنظيمي، حيث نرى أنه كلما نزلنا في السلم التنظيمي بين الفئات الثلاث نرى أن هناك شعور بالإجحاف في تطبيق عقوبة الغياب.

بينما أجاب ما نسبته 22.22% ب نعم بخصوص ذات السؤال أي أنهم يرون أن في حالة غيابهم مبرر تطبق عليهم نفس العقوبات في حالة الغياب غير المبرر. إن نسبة غالبية المبحوثين يرون أنه لا تطبق نفس عقوبة الغياب بدون مبرر في حالة الغياب المبرر لأنه، يشترط أن تكون هناك عدالة تنظيمية داخل المنظمة.

II. نتائج الدراسة عرض وتعقيب

تعتبر ظاهرة البيروقراطية ظاهرة معقدة من الصعب فهم حيوياتها لأنها تتضمن نقيضين في آن واحد حيث أنها تحتوي على جوانب إيجابية، وأخرى سلبية، وحسب ما يذهب إليه "ميرتون" عناصر وظيفية، وأخرى غير وظيفية، أي أن مبادئ التنظيم البيروقراطي قد صيغت في الأصل لتنظيم السلوك البشري إلا أنه قد نتج عنها وضعا غير مرغوب فيه، ومن خلال هذه الدراسة يمكن استخلاص مجموعة من النتائج.

- أغلب العاملين في الإدارة المحلية الجزائرية (البلدية) هم من الذكور لعل ذلك راجع بالدرجة الأولى إلى نظرة المجتمع للمرأة العاملة في المكاتب جنبا إلى جنب مع الرجل من جهة، وإلى تفضيل الإناث العمل في ميادين أخرى كالتعليم، والترخيص من جهة أخرى.

- أغلب أفراد العينة من كبار السن الذين تتراوح أعمارهم ما بين (30 إلى 40) سنة بدأوا العمل في سن مبكرة، وفي وقت لم تكن فيه اليد العاملة المؤهلة متوفرة، لذلك فإننا نجدهم ذوي مستوى تعليمي منخفض نوعا ما (مستوى متوسط) رغم أن شروط الالتحاق بالوظيفة قد تم تغييرها حاليا لتقتصر على ذوي المستويات التعليمية المرتفعة، إلا أنه رغم ذلك تظل مجرد حبر على ورق، حيث لا يتم تعيين سوى ذوي المستويات العلمية الأقل خشية من أصحاب السلطة على مناصبهم لأنهم ذوي مستوى تعليمي منخفض.

- يتوزع العمال داخل الولاية على مجموعة من المديريات كل منها تحتوي على مجموعة من المصالح، والتي تتفرع بدورها إلى مجموعة من المكاتب يعمل بكل منها عدد من الموظفين الذين يختلف تعدادهم حسب الهيكل التنظيمي لكل مديرية، أو مصلحة، ويتمتعون بمجموعة من الصلاحيات يخولها لهم قانون الولاية، يختلفون في الدرجات وفق سلم إداري معين حسب متطلبات الوظيفة، وبناء عليه تتحدد مرتباتهم.

- إن اطلاع العمال على مختلف اللوائح، وقوانين العمل لا يتم سوى عن طريق المنشورات، والبيانات ممثلة في الجريدة الرسمية على وجه الخصوص، رغم أنهم قد يستعينون بوسائل، وطرق أخرى كالزملاء، والرؤساء، لوحة الإعلانات، هذا ما يدفعنا إلى القول أن المؤسسة تعتمد في تعاملها على قنوات الاتصال غير المباشر.

- تتميز قوانين العمل بأنها غير واضحة، وغير مفهومة، ولعل ذلك راجع بالدرجة الأولى إلى غياب النصوص التطبيقية، أي عدم مطابقتها للواقع العملي حيث يقع الموظف في حيرة من أمره بشأن كيفية تطبيقها.
- رغم عدم توافق كل القوانين مع الواقع إلا أن الموظفين يكتفون بتطبيقها تطبيقاً صارماً لعدم رغبتهم في تحمل مسؤولية أمر قد يحاسبون عليه لاحقاً، حتى وإن ظهرت مشاكل، أو مستجدات يجب التعامل معها في حينها، إلا أن تخوف الموظفين يجعلهم لا يتفاعلون معها مما يؤثر بالدرجة الأولى على كفاءة التنظيم ككل، فتكثر شكاوى الجماهير، وتتعطل مصالحهم فيلقون باللوم كل اللوم على الموظف الذي يجد هو الآخر نفسه مكبلاً بهذه القيود التي تحد من مبادرته، إلا أننا هنا يجب أن نخلي ذمة الموظف كلياً، فإننا نجد الكثير من الموظفين الذين لا يؤدون عملهم كما يجب، بل يتعسفون في استخدام سلطاتهم، ويماطلون في إنجاز أعمالهم.
- تتم عملية صياغة مختلف اللوائح، وقوانين العمل على مستوى مركزي تحت ضغط السلطة المركزية ووزارة الداخلية رغم أنه أحياناً تراعي حاجات المجتمع المحلي إلا أنه وفي هذه الحالة أيضاً يجب ألا يتعارض الأمر، والسياسة العامة للدولة سواء تعلق الأمر بالجانب الاقتصادي، أو السياسي، أو غير ذلك... حيث لا تتم مشاركة الموظفين في هذه العملية إلا بصفة ضئيلة، إذ تعتبر أن العمال غير مؤهلين إلا أنها ولتغطية هذا الأمر يسمح لهم بالمشاركة ضمن جلسات، ولقاءات عمل يقدمون من خلالها اقتراحاتهم، ويعرضون نصائحهم، وآرائهم، تتم من خلاله عملية صياغة مختلف القرارات، هذا ما يؤثر على معنويات الأفراد حيث يفقدون الثقة في أنفسهم، أو يشعرون بعدم الانتماء والولاء للتنظيم ما يشكل لديهم نوعاً من اللامبالاة.
- إن وضوح اللوائح، وفهم الموظفين لمختلف القوانين من شأنه أن يجعل هذا الأخير يدرك إدراكاً تاماً المسؤولية، وما هو منوط به فيؤديه بعناية، وكفاءة عالية.
- نسجل عدم رضا العمال عن مختلف القوانين، واللوائح خاصة تلك التي لم يشاركوا في صنعها، إلا أنهم ورغم ذلك يحاولون تأدية عملهم بكل إخلاص لأنهم مقتنعون بأن العمل واجب يجب تأديته، حتى وإن لم يتسنى لهم إبداء رأيهم بشأنه، فهم لا يزعجون

- أنفسهم بتقديم اقتراحات حتى عندما يتعلق الأمر بمصالحهم الشخصية لعدم توفر قنوات للحوار، والنقاش.
- رغم أن مختلف القوانين قد صيغت لخدمة مصالح الجماهير إلا أنها في الواقع لا تؤدي دورها بالشكل المطلوب، إذ نجدها تعيق مصالح المتعاملين مع الإدارة بسبب تلك الإجراءات والتعطيلات الإدارية، وهذه إحدى أهم إفرازات التنظيم البيروقراطي لما تؤدي إليه من ضياع للفرص، وهدر للجهد، والوقت، إلا أننا يجب أن لا ننظر للأمر من زاوية تشاؤمية، إذ أن هذه القوانين، من شأنها تنظيم العمل، تحديد السلطات، والمسؤوليات بما يجعل القيام به يتم في وقت وجيز، وبتكلفة أقل.
- أن صياغة القرار تقوم على أساس كل من المحاباة والقرابة والجهوية.
- رغم أن كل موظف يقوم بجزء من العمل الإداري إلا أن الاحتكاك الحاصل بين الأفراد يجعلهم يطلعون على كيفية أداء غيرهم لعملهم، وإن كان ذلك يتم بشكل غير مقصود في الغالب، كما أن هذا الاحتكاك يدفعهم، وعن طيب خاطر للحلول مكان عامل تعطل عن أداء عمله لأي سبب كان، فالمصالح المتبادلة من جهة، والعلاقات الشخصية الحسنة من جهة أخرى، ومتطلبات العمل من جهة ثالثة كلها عوامل اجتمعت لتسيير شؤون العمل.
- إن قيام الموظفين بنفس العمل يوميا يجعلهم يشعرون بالملل، فالروتين يؤثر على مردودهم وتعاملات كفاءتهم حيث يسود التذمر، وتكثر الشكوى، وتنتهار معنويات الأفراد، فيدعون إلى التغيير في طبيعة العمل الذي ألفوا القيام به. - من أهم إيجابيات تقسيم العمل فتح المجال أمام المبادرات الفردية للإبداع، والابتكار في المجال الذي يعملون ضمنه لأنهم متفرغون للقيام بهذا العمل فقط هذا من جهة، ومن جهة أخرى يساعد التنظيم على تحقيق أهدافه بأقل تكلفة، وأقل جهد ممكن، وفي وقت وجيز نسبيا إلا أن القوانين تضغط بحيث تمنعهم من فعل ذلك.
- تتوفر المديرية مجال الدراسة على مجموعة من الأجهزة، والأدوات إلا أنها غير كافية لأداء العمل بالشكل المطلوب، وهذا ما تعاني منه أغلبية الإدارات الجزائرية، رغم كثرة الطلب، وارتفاع الشكاوي المتكررة للموظفين إلا أن أموال الخزينة توجه

- لأغراض أخرى متجاهلين أهم مطلب، وهو الأجهزة التي تساعد على أداء العمل وتطويره.
- إن انتقال العمال بين مختلف المديریات، والأقسام يتم بطريقة غير منظمة.
 - يشعر أغلب العمال بأن الأجهزة لا تتحكم في عملهم، بحيث لا يمكنهم الاستغناء عنها فهي جزء من العمل في حد ذاته تمكن من تأديته بالشكل المطلوب، وفي الوقت المحدد.
 - تتم عملية اتخاذ بعض القرارات المتعلقة بتسيير شؤون البلدية، حيث لا تتاح الفرصة للعمال للمشاركة في صياغتها، مما يثير سخطهم، وعدم رضاهم رغم أنهم يحاولون جهودهم قيام بعملهم على النحو المطلوب بغض النظر عن نفسيتهم المنحطة. ولك أن تتخيل عاملاً يؤدي عملاً لا يرغب فيه؟! حتى عندما يفتح المجال للنقاش، فإنه لا يتعدى أو ضاع المديرية إلا في حالات نادرة، حيث يقتصر الأمر في هذه الحالة على رؤساء المصالح.
 - رغم أن تفويض السلطة يعد أحد أهم مبادئ التنظيم البيروقراطي إلا أن الأمر لا يتجاوز مجرد التوقيع على بعض المستندات، والإصدارات، إذ أنه وخشية من الرؤساء على مصالحهم، ولعدم ثقتهم في مرؤوسيه، فإنهم لا يمنحونهم كافة الصلاحيات للتصرف.
 - التغيب والتأخير الواضح بفئة الإطارات وخاصة رؤساء المصالح عن العمل، ومحاولاتهم التطبيق الصارم للقوانين بخصوص التغيب للفئات الأدنى منه في الهرم التنظيمي وهذا ما يشعر هذه الفئات بالتعسف والإجحاف في تطبيق القوانين.
 - تعد الرقابة ضرورة من ضرورات السير الجيد للعمل، حيث يقوم رؤساء المصالح بمراقبة، والإشراف على عمل مرؤوسيه غير أنها تأخذ ازدواجية في تطبيق القوانين.
 - يتميز سلوك الإداريين بأنه تعسفي، لا يؤدون عملهم كما يجب، لا يحترمون مواعيد العمل، يتأخرون في أداء العمل.
 - الفهم السطحي لمعنى البيروقراطية والتنظيم البيروقراطي وعدم تعاطي المبحوثين مع أسئلة وموضوع الدراسة.
- من خلال هذه النتائج يمكننا الإجابة عن فرضيات الدراسة على النحو الآتي:

- المحسوبة والإتكالية عوامل من شأنها أن تؤدي إلى تشتت أهداف التنظيم.
- كما أن القرارات غير الرسمية داخل المؤسسة من شأنها أن تؤدي إلى الهروب والتغيب العمالي.
- هذا ما يدفعنا إلى القول أن الاعتماد على التنظيم البيروقراطي في الإدارة المحلية لا يؤدي دوماً إلى تحقيق أهدافها.
- وكنتيجة أخيرة يمكننا الوصول إليها بهذا الشأن أنه من الضروري إعادة النظر في أساليب العمل المنتهجة والإهتمام بالموارد البشري بإعتباره العنصر الذي يصنع الفارق في المنظمات بإختلاف أنواعها.

الختامة

في ختام هذا البحث لا يسعنا إلا أن نقول أن التنظيم البيروقراطي الذي صاغ قواعده "ماكس فيبر" في وقت معين، وفي بيئة معينة لم يثبت نجاعته في جميع الأحوال حتى "ماكس فيبر" نفسه أقر بمحدوديته لاحقاً، ربما كان ناجحاً في المجتمعات الغربية التي أنتجت هذا النموذج، إلا أنه وفي بيئتنا نحن أثبت الواقع العكس، حيث أنتج ظواهر سلبية كثيرة.

ربما لم يكن العيب في النموذج في حد ذاته بقدر ما طال الأشخاص الذين طبقوا هذا النموذج. لكن في كل الأحوال؛ إنه لخطأ فادح أن نقلد كل ما ينتجه الغرب، وأن نأخذ بالأنماط الغربية الجاهزة بل من الواجب علينا أن نخضعها للتغيير، والتعديل المستمرين، بما يتناسب وظروف البيئة الجديدة، قيمها، عاداتها، وتقاليدها، فما يصلح في بيئة لا يمكن أن يكون كذلك دوماً في بيئة أخرى، إلا أننا لا يجب أن لا نتعامل مع الأمر من باب تشاؤمي فقط كما فعل "ميشلز"، وأن نركز على الجوانب الوظيفية كما ذهب إلى ذلك "ميرتون" على سبيل المثال، بل علينا أن نقف على الحياد تماماً، فندرس الواقع نمحصه ثم نختار ما يناسبه.

من الجيد أن ننطلق من تلك النظريات الكبرى التي صاغها أصحابها في محاولة منهم لخدمة المجتمع والإدارة المحلية على وجه الخصوص، لكن من غير المجدي بل من غير المنصف التقيد بها، وتقليدها تقليداً أعمى، وكأنها خالية من العيوب، وهنا نعود لنؤكد من جديد على وجوب التعاقد بين مختلف المؤسسات، ومراكز البحث العلمي التي تحاول جهداً إيجاد البديل الأفضل، أو النموذج الإداري القادر على تحقيق أهداف المؤسسة خاصة فيما يتعلق بصورتها أمام المجتمع على اعتبار أن حكم أفراد المجتمع على أية إدارة أو مؤسسة هو الذي يوفر لها الاستمرارية، أو الزوال، والاضمحلال، وهنا يقودنا الحديث إلى طرح التساؤل الآتي: ما رأي المتعاملين مع مختلف الإدارة المحلية في التنظيم البيروقراطي المعمول به؟

وفي الأخير يمكن القول أن هذه الدراسة تمكنت إلى حد ما، من تحديد أهم المشكلات في مفاهيم علمية موضوعية، للإدارة بحيث أمكننا من خلالها وإلى حد ما أن نفهم فهما موضوعياً واقع التنظيم البيروقراطي في هذه الإدارة المحلية هذا وإننا لا ندعي هنا بأننا قد إستطعنا أن نقيس حجم كل مشكلة أو درجة تأثيرها وإنتشارها بفعالية كاملة

ف نظرا لغياب دراسات سابقة كافية في هذا المجال داخل جامعتنا هذه خاصة، يجعل من الصعب علينا وفي فترة وجيزة أن نتناول كل أبعاده ميدانيا خاصة في ضوء البروتوكول الصحي المتبع ومحدودية الوسائل المساعدة على ذلك.

قائمة المراجع

والمصادر

I: قائمة الكتب

أولاً: باللغة العربية

- 1- إبراهيم أبوالنجا، محاضرات في فلسفة القانون ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر، ب ط.
- 2- أحمد توفيق المدني، هذه هي الجزائر، مكتبة النهضة المصرية مصر، القاهرة 1956، ب ط.
- 3- أحمد زايد، علم الاجتماع بين الإتجاهات الكلاسيكية والنقدية، سلسلة علم الاجتماع المعاصر، دار المعارف مصر، القاهرة 1981، ط 1.
- 4- جميل أحمد توفيق، مذكرات في أعمال إدارة الأعمال دار الجامعات المصرية، مصر، الإسكندرية 1976، ب ط.
- 5- جورج، لاباساد وروني لورو، مقدمات في علم الاجتماع ترجمة، هادي ربيع، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان، بيروت 1982، ب ط.
- 6- جون فيفندر، شيروود، التنظيم الإداري ترجمة محمد توفيق رمزي مكتبة النهضة المصرية، مصر، القاهرة 1965.
- 7- حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر 1982، ب ط.
- 8- خليل النقيب وآخرون، الإدارة التتموية للوطن العربي لبنان، بيروت 1978، ب ط.
- 9- خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة، والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، بدون دار نشر 1970، ط 1.
- 10- سعيد عبد مرسى بدر، الإيديولوجيا ونظرية التنظيم، دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية 1990، ب ط.
- 11- سليمان عبد القادر، التسيير والرهان الديمقراطي في الجزائر الثقافة والتسيير، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر، 1992 ب ط.
- 12- السيد الحسيني، النظرية الإجتماعية ودراسة التنظيم، دار المعارف مصر: عين شمس 1985، ط 5.

- 13- صلاح مصطفى المول، مناهج البحث في العلوم الاجتماعية مكتبة غريب مصر: القاهرة بط 1983.
- 14- طلعت إبراهيم لطفي، علم اجتماع التنظيم مكتبة غريب مصر، القاهرة 1993 ب ط.
- 15- عبد الحميد عبد المجيد البلداوي، الطرق الإحصائية التطبيقية للمعينة، جامعة السابع من أبريل، ط 1، ليبيا، 1995.
- 16- عبد الحميد لطفي، علم الاجتماع دار النهضة العربية لبنان، بيروت 1981، ب ط.
- 17- عبد السلام أبوقحف" محاضرات في نظريات التنظيم والإدارة دار المعرفة الجامعية مصر: الإسكندرية 2000، ب ط.
- 18- عبد الله محمد عبد الرحمان، علم إجتماع التنظيم دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية 1998، ب ط.
- 19- عبد الله محمد عبد الرحمن، تاريخ التفكير الاجتماعي دار المعرفة الجامعية الإسكندرية 1999 ب ط.
- 20- عبد الله محمد عبد الرحمن، علم الاجتماع الصناعي النشأة، والتطورات الحديثة دار النهضة العربية لبنان، بيروت 1999 ط1.
- 21- علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي وكالة المطبوعات، الكويت 1980، ط 2.
- 22- علي عبد الرزاق جليبي، علم الاجتماع الصناعي دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية 2003 ط1.
- 23- علي الحوات، النظرية الاجتماعية إتجاهات أساسية ديوان المنشورات الجامعية، مصر 1997، ب ط.
- 24- علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، الجزائر، ب ت، ب ط.
- 25- علي سعدون، بيروقراطية الإدارة الجزائرية الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، الجزائر 1981، ب ط.

- 26- علي عبد الرزاق جليبي وآخرون، نظرية علم الاجتماع الرواد، دار المعرفة الجامعية مصر، الإسكندرية 1998، ب ط.
- 27- علياء شكري ومحمد علي محمد، قراءات معاصرة في علم الاجتماع: النظرية والمنهج مكتبة غريب مصر: القاهرة ط1 1972.
- 28- عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 29- عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر: الجزائر 1981 ب ط.
- 30- عمر بوحوش، دليل الباحث في المنهجية المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر بط 1985.
- 31- الغوتي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر، ب ط.
- 32- فيصل فخيري مرار، البيروقراطية بين الإستمرارية والزوال مركز البحوث الإدارية المنظمة العربية للعلوم الإدارية مطبعة دار التأليف مصر، القاهرة، 1978، ب ط.
- 33- قباري محمد إسماعيل، علم الاجتماع الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- 34- لحسن سرياك، المهام التقليدية للجماعات المحلية، موفم للنشر، الجزائر.
- 35- محمد صلاح عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- 36- محمد عبد الباسط حسن، علم الاجتماع الصناعي مكتبة غريب مصر، القاهرة 1978، ط1.
- 37- محمد عبد الحميد، تحليل المحتوى في بحوث الإعلام نسوان المطبوعات الجامعية مصر: القاهرة بط 1979.
- 38- محمد عبد الله عبد الرحمن، أساسيات الإدارة والتنظيم دار الفكر العربي مصر، القاهرة، 1976، ب ط.

39- محمد علي محمد، البيروقراطية الحديثة دار الكتب الجامعية مصر، الإسكندرية 1975، ب ط.

40- محمد مضياف، في الثورة والتعريب الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، الجزائر 1981، ب ط.

41- مصطفى الشريف، أعوان الدولة الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر، الجزائر 1981، ب ط.

ثانيا: الكتب باللغة الأجنبية

42- "Bjechlou A/ Kader" la formation des intellectuels modernes (1880-1930) recveil des conférences aspects de la culture algérienne, problèmes et perspectives ,,publication du centre culturel , algérien à paris 1986.

43- "Etienne. B" l'Algérie, culture et révolution, édition du seuil France: paris 1977.

ثالثا: المعاجم والقواميس

44- إبراهيم مذكور، معجم العلوم الإجتماعية الشعبية القومية، والثقافية يونسكو، إعداد مجموعة من الأساتذة المصريين والعرب المتخصصين الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر 1975، ب ط.

45- أحمد شفيق السكري، قاموس الخدمة الإجتماعية والخدمات الإجتماعية، دار المعرفة الجامعية مصر: الأزاريطية بط 2000.

46- بودون وف، بوريكو، المعجم النقدي لعلم الإجتماع ترجمة، سليم حداد، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الجزائر 1986، ط1.

رابعا: الرسائل والمذكرات

47- تيغزرت خوخة، مقاومة الرواسب الريفية في الوسط الحظري - دراسة انثروبولوجية في التغير الاجتماعي مدينة بجاية، رسالة ماجستير في علم الاجتماع جامعة الجزائر 2001.

48- رابح العايب، واقع وآفاق فعالية السلوك التسييري في مصنع الحجار من خلال وجهة نظر الإطارات والعمال، رسالة ماجستير تحت إشراف الهاشمي لوكيا، معهد علم النفس، والعلوم التربوية، جامعة قسنطينة 1996.

49- صباح أسابع، التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، تنمية الموارد البشرية، دراسة ميدانية بمقر ولاية جيجل، جامعة منتوري قسنطينة، 2007/2006.

الملاحق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي التبسي - تبسة-

كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية

قسم علم الاجتماع

إستمارة بحث تحت عنوان

التنظيم البيروقراطي في مؤسسات الإدارة المحلية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر (ل م د) في علم الاجتماع: تنظيم وعمل

دراسة ميدانية ب: بلدية الشريعة ولاية تبسة

إشراف الأستاذ:

- د.مالك محمد

إعداد الطالبين:

- بوزيان بلقاسم

- بريك خالد

السنة الجامعية: 2020/2021

ملاحظة: معلومات هذه الإستمارة سرية، ولا تستخدم إلا في أغراض البحث العلمي لذا نرجو منكم الإجابة عنها بكل شفافية.

ملاحظة : يرجى اختيار إجابة واحدة فقط، وذلك بوضع علامة (X) في الخانة المناسبة.

(I) بيانات سوسيوديموغرافية:

- 1 الجنس : ذكر أنثى
- 2 السن : [20،30] [30،40] [40،50] [50،60]
- 3 الحالة المدنية : أعزب متزوج أرمل مطلق
- 4 هل لديك أولاد ؟ نعم لا
- في حالة الإجابة بنعم كم عددهم
- 5 المستوى العلمي : متوسط ثانوي جامعي
- 6 ما هي درجتك في العمل ؟ إطار عون إداري عامل مهني

(II) بيانات توضح مدى مساهمة المحسوبة والإتكالية في تشتت أهداف التنظيم

- 7 على أي أساس يتم صناعة وإتخاذ القرار؟
على أساس: المحاباة القرابة الجهوية
- 8 هل يتم إشراككم كفاعل تنظيمي داخل المؤسسة؟ نعم لا
- 9 هل هناك تناسق وتجانس بين المصالح التنظيمية داخل المنظمة؟ نعم لا
- 10 هل هناك شفافية أو تكتم في عملية نقل وإيصال المعلومة؟ نعم لا
- 11 كيف ترى مؤسستكم بحكم طبيعة المنصب الشاغل له مستقبلا إنطلاقا من النظام السائد؟ غامض سيء
- 12 على أي أساس يتم تكييف العقوبات المهنية داخل المؤسسة؟

على أساس: طبيعة نوع الخطأ النظام الداخلي للمؤسسة

13 هل توجد تحفيزات مقدمة من قبل المنظمة للعمال؟ نعم لا

(II) بيانات توضح مدى مساهمة القرارات غير الرسمية داخل المؤسسة في الهروب والتغيب العمالي:

- 14 هل تشعر بوجود تكتل بين الموظفين والرئيس المباشر؟ نعم لا
- 15 هل توجد أسباب تدفع العامل إلى التغيب بدون عوامل مبررة؟ نعم لا
- 16 هل تشعر بالإنتماء التنظيمي للمؤسسة؟ نعم لا
- 17 هل تشعر بالولاء التنظيمي للمؤسسة؟ نعم لا
- 18 على أي أساس يتم نقل القرارات الإدارية بين المصالح؟
على أساس: أسباب موضوعية أسباب ذاتية
- 19 هل هناك مركزية في إتخاذ القرارات داخل المنظمة؟ نعم لا
- 20 في حالة تغيبك على المنصب مدة زمنية مبرر، هل تطبق عليك نفس عقوبة الغياب بمبرر؟ نعم لا
- 21 ما رأيك في التنظيم البيروقراطي المعمول به في بلديتك (سلبياته، إيجابياته)؟

.....

.....

خلاصة الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على التنظيم البيروقراطي للإدارة المحلية الجزائرية لأجل معرفة الانحرافات التي أدت إلى تحوله من مفهوم إيجابي إلى سلبي وذلك من خلال عرض مفهوم الإدارة المحلية والبيروقراطية بصفة عامة، ثم الانتقال إلى واقع الإدارة المحلية الجزائرية ومعرفة مستويات التنظيم فيها وأهم الممارسات المنتشرة تحت مسمى البيروقراطية بإعتبارها من الأمراض المكتنية. وفي الأخير تقديم مجموعة من الأساليب والطرائق الرامية لتحسين أداء الجهاز الإداري وتكيفه مع متغيرات البيئتين الداخلية والخارجية.

كما توصلت الدراسة لعدة نتائج أهمها: ضرورة إعادة النظر في أساليب العمل المنتهجة والإهتمام بالموارد البشري بإعتباره العنصر الذي يصنع الفارق في المنظمات باختلاف أنواعها والأخذ بعين الإعتبار خصوصية البيئة مع تقادي الإسقاط التام للنماذج الغربية على الإدارة المحلية الجزائرية، حيث لابد من تكييفها مع الواقع لتحقيق الفعالية والفاعلية في تقديم الخدمة العمومية.

Abstract

This study aims at shedding the light on the bureaucratic organization of the algerian local administration to know the deviations that led to its shift from a positive to a negative concept. In order to do so, we present in this study the concept of local administration and bureaucracy in general, then we move to illustrate the reality of the Algerian local administration and the levels of organization in it and the most important practices spread under the name of bureaucracy as it is one of the office diseases.

Finally, we provide a set of methods and ways that aims at improving the performance of the administrative apparatus and adapting it to the changes of the internal and external environments This study reveals several results, the most important of which are: the need to review the methods of work adopted, the need to draw attention to the human element as the factor that makes the difference in the organizations of all kinds, the focus on taking into account the specificity of the environment while avoiding the complete projection of Western models on the Algerian local administration, as it must be adapted to the algerian reality to achieve effectiveness in providing public service