



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الحاج لخضر - باتنة -



كلية: العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية
قسم: علم الاجتماع والديموغرافيا

**المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية
الجماعات المحلية**

«دراسة ميدانية بولاية باتنة ثلاث بلديات]
باتنة - فسديس- عين التوتة [نموذجاً »

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع تنظيم و عمل

إشراف:
أ.د: مصطفى عوني

إعداد الطالب:
الصالح ساكري

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة بسكرة	أستاذ التعليم العالي	أ.د بلقاسم سلاطنية
مقررا	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د مصطفى عوفي
عضوا	جامعة باتنة	أستاذ محاضر	د. مولود سعادة
عضوا	جامعة أدرار	أستاذ مكلف بالدروس	د. لعلى بوكميش

السنة الجامعية

1428_1429هـ/2007_2008م

بسم الله الرحمن الرحيم

« يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا
العلم درجات والله بما تعملون خبير »

سورة : المجادلة

الآية: 11

صدق الله العظيم

شكر وتقدير

بعد الحمد والشكر لله عز وجل الذي أعاننا على إتمام هذا العمل أتقدم بجزيل
الشكر والعرفان والامتنان للأستاذ الدكتور المشرف «مصطفى عوفي» على دعمه
العلمي وتوجيهاته القيمة وعلى طريقة إشرافه التي تترك مجالا لإبراز الشخصية
العلمية للطالب.

كما أوجه الشكر والامتنان إلي أساتذتي الكرام على مدهم لي يد المساعدة في
إنجاز هذا العمل العلمي ونخص بالذكر:

الأستاذ: كمال بوقرة والدكتور: مولود سعادة

الأستاذ: لعربي قطاف و الأستاذ الدكتور: بلقاسم بوقرة

الشكر إلي كل موظفي مكتبة قسمي علم الاجتماع باتنة و قسنطينة، قسم
الاقتصاد والمكتبة المركزية بجامعة الحاج لخضر -باتنة- على تقديمهم لنا يد المساعدة
في توفير المراجع لإنجاز هذا العمل العلمي.

الشكر الشكر الجزيل إلي رؤساء المجالس الشعبية البلدية والأمناء العامون، وكل
إطارات البلديات الثلاثة (باتنة، عين التوتة، فسديس) على منحهم لنا كل التسهيلات
الممكنة لإنجاز هذا العمل العلمي وأخص بالذكر السيد: مصعور الجمعي الكاتب العام
لبلدية باتنة

كما اشكر كل من ساعدني من قريب أو من بعيد
في إنجاز هذا البحث.

فهرس المحتويات

فهرس الجداول

أ مقدمة

الفصل الأول: الإطار المنهجي للدراسة

I-تحديد وصياغة الإشكالية	05
II-أهمية الدراسة وأسباب اختيارها	10
III-أهداف الدراسة	11
VI-تحديد مفاهيم الدراسة.	12
V-فرضية الدراسة.	18
IV-الدراسات السابقة.	19

الفصل الثاني: الخلفية السوسولوجية/ § لدراسة التنظيم

تمهيد:	29
أولاً: الاتجاهات النظرية في دراسة التنظيم.	31
I-تعريف التنظيم ومفهومه.....	31
II-نظريات التنظيم.....	35
1-الاتجاهات النظرية الكلاسيكية في دراسة التنظيم.....	35
أ-الاتجاه النظري البيروقراطي.....	35
ب-الاتجاه النظري الإداري.....	43
2-الاتجاهات النظرية الحديثة في دراسة التنظيم.....	49
أ-الاتجاه البنائي الوظيفي في دراسة التنظيم.....	49
ب-اتجاه النسق الاجتماعي الفني في دراسة التنظيم.....	61
ج-الاتجاه النفسي الاجتماعي في دراسة التنظيم.....	64
3-الاتجاهات النظرية المعاصرة في دراسة التنظيم.....	72
أ-امتياي اتزيوني ونظرية الإدارة بالأهداف.....	72
ب-ميشال كروزيه وظاهرة البيروقراطية	76

ثانياً: فعالية التنظيم وعملياته.....	81
I-الفعالية التنظيمية.....	81
1-تعريف الفعالية التنظيمية.....	81
2-شروط التنظيم الفعال.....	83
3-الدور البشري في تحقيق فعالية المنظمة.....	84
4-خصائص المنظمة الفعالة.....	85
II-العمليات التنظيمية.....	88
1-عملية اللامركزية الإدارية.....	88
2-عملية التخطيط.....	94
3-عملية تسيير الموارد البشرية.....	103
4-عملية اتخاذ القرارات.....	117

الفصل الثالث: معوقات العمليات التنظيمية في الجماعات المحلية

تمهيد:.....	127
أولاً: المعوقات التنظيمية.....	130
I-مفهوم المعوقات التنظيمية(الوظيفية).....	130
II-مصادر المعوقات التنظيمية (الوظيفية).....	140
III-معوقات العمليات التنظيمية.....	143
1-معوقات اللامركزية الإدارية.....	143
2-معوقات التخطيط.....	151
3-معوقات تسيير الموارد البشرية.....	156
4-معوقات اتخاذ القرارات.....	165
VI-أثار المعوقات التنظيمية.....	172
ثانياً: الجماعات المحلية.....	174
I-نظام الجماعات المحلية في الجزائر.....	174

201	II-مقومات الإدارة المحلية للجماعة المحلية.....
212	III-مصادر تمويل الجماعات المحلية.....
217	VI- دور الجماعات المحلية في التنمية.....

الفصل الرابع: الإجراءات المنهجية للدراسة

228	أولاً: مجالات الدراسة.....
228	I-المجال المكاني.....
231	II- المجال البشري.....
232	III-المجال الزماني.....
233	ثانياً: منهج الدراسة.....
234	ثالثاً: أدوات جمع البيانات المستخدمة في الدراسة.....
234	1-الملاحظة.....
235	2-المقابلة.....
235	3-الاستمارة.....
236	4-الوثائق والسجلات.....
236	رابعاً: العينة المستخدمة في دراسة.....

الفصل الخامس: عرض وتحليل نتائج الدراسة

239	أولاً:تفريغ البيانات وتحليلها.....
291	ثانياً:عرض نتائج الدراسة.....
297	ثالثاً: اقتراحات وتوصيات.....
300	خاتمة:.....

قائمة المراجع.

الملاحق.

فهرس الجدول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
239	يوضح جنس العينة.	01
239	يبين الفئة العمرية لأفراد العينة.	02
240	يبين المستوى التعليمي للأفراد العينة.	03
241	يبين الشهادة المتحصل عليها لدى أفراد العينة.	04
242	يبين توزيع أفراد العينة في المناصب العليا بالجماعة المحلية.	05
243	يبين العلاقة بين المستوى التعليمي و المنصب العالي لأفراد العينة.	06
244	يوضح العلاقة بين الجنس والمنصب العالي لأفراد العينة.	07
245	يوضح العلاقة بين السن والمنصب العالي لأفراد العينة.	08
246	يبين مدى المصادقة على المداولات في أجلها القانوني.	09
247	يبين مدى تنفيذ المداولات بدون مصادقة عليها بعد مرور الأجل القانوني	10
247	يبين الأسباب التي تؤدي لعدم المصادقة على المداولات في أجلها القانوني.	11
248	يبين مدى وجود قيود تعرقل صلاحيات أفراد العينة.	12
249	يبين نوع العراقيل التي تقيد صلاحيات أفراد العينة.	13
250	يبين أي العراقيل التي تقف عائقا أما أداء أفراد العينة لمهامهم.	14
251	يبين مدى وجود مصلحة مختصة بالتخطيط والإحصائيات.	15
251	يبين مدى الأخذ بعين الاعتبار طلبات واحتياجات المواطنين في إنجاز المشاريع المخصصة لهم.	16

17	يبين الجهة التي تقترح المشاريع المنجزة بالجماعة المحلية.	252
18	يبين مدى وجود دراسات وبطاقات تقنية لكل المشاريع التي تحتاجها الجماعة المحلية.	253
19	يبين مدى تأثر برامج التخطيط لأي مشروع في الجماعة المحلية بالعلاقات العائلية والعشائرية.	254
20	يبين الأطراف التي تؤثر في برمجة المشاريع بالجماعة المحلية	255
21	يبين نوع العراقيل التي تواجه الجماعة المحلية أثناء إعدادها لمشروع ما.	256
22	يبين مدى وجود ضغوط تمارس على الجماعة المحلية أثناء إعدادها لمشروع ما	257
23	يبين نوعية الضغوط الممارسة على الجماعة المحلية ومصدرها	258
24	يوضح العلاقة بين وجود ضغوط تمارس أثناء إعداد مشروع ما ونوعها ومصدرها.	259
25	يبين مدى تحويل مخصصات مشروع ما إلى مشروع آخر بالجماعة المحلية.	260
26	يبين الأسباب التي تؤدي إلى تحويل مخصصات مشروع ما إلى مشروع آخر بالجماعة المحلية	261
27	يبين المقياس المعتمد من قبل الجماعة المحلية للتعيين في المناصب النوعية(العليا).	262
28	يبين الطريقة المعتمدة من قبل الجماعة المحلية في تقييم أداء الموظف	263
29	يبين مدى وجود تحيز من قبل المسؤولين في التعامل مع المرؤوسين	264

30	يبين نوع الأسباب التي تؤدي بالمسؤولين إلى التحيز في المعاملة مع المرؤوسين.	264
31	يوضح العلاقة بين وجود تحيز من قبل المسؤولين في التعامل مع المرؤوسين وأسباب (دوافع) ذلك.	265
32	يبين مدى استفادة الموظفين المنتخبين من دورات تدريبية بالجماعة المحلية.	266
33	يبين عدد الدورات التدريبية التي استفاد منها المنتخبين والموظفين بالجماعة المحلية.	266
34	يبين استفادة أفراد العينة من الدورات التدريبية بشكل جيد أم لا	267
35	يبين الأسباب التي تؤدي إلى عدم استفادة أفراد العينة من الدورات التدريبية.	268
36	يبين طريقة اختيار الموظفين للقيام بدورات تدريبية	268
37	يبين إن كان هناك تحيز في ترشيح الموظفين و المنتخبين للقيام بدورات تدريبية	270
38	يبين مدى إشراك الجماعة المحلية (البلدية) في إعداد البرامج التدريبية	270
39	يبين الأسباب التي تؤدي إلى عدم اشتراك البلدية في إعداد البرامج التدريبية	271
40	يبين وجود عدد إضافي من الموظفين يفوق احتياجات كل مصلحة	272
41	يبين تأثير العدد الإضافي من الموظفين في المصالح الذي يفوق احتياجاتها.	273

42	يبين عدد الاجتماعات التي يحضرها الموظفون بمعية الهيئة التنفيذية خلال السنة.	274
43	يبين مدى مشاركة أفراد العينة في اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية (البلدية).	275
44	يبين أسباب عدم مشاركة أفراد العينة في اتخاذ القرارات بالبلدية.	276
45	يبين طريقة تعامل أفراد العينة مع القرارات التي لا يقتنعون بها.	277
46	يبين أسباب عدم تنفيذ أفراد العينة للقرارات التي لا يقتنعون بها	278
47	يبين العوامل التي تؤدي بأفراد العينة إلى الإحباط واللامبالاة في أدائها لمهامها.	279
48	يبين مدى مشاركة مواطني البلدية في حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي.	280
49	يبين أسباب التي تؤدي إلى عدم مشاركة المواطنين في حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي.	281
50	يوضح مدى وجود مشاريع منجزة بالبلدية غير مستغلة.	282
51	يوضح أسباب عدم استغلال المشاريع المنجزة بالجماعة المحلية.	283
52	يوضح الأطراف (الجهات) التي تؤثر على القرارات المتخذة بالجماعة المحلية	284
53	يوضح المعوقات التي تؤثر على سير وفعالية الجماعة المحلية حسب رأي أفراد العينة	286
54	يوضح الاقتراحات التي يراها أفراد العينة لتخفيف أو الحد من المعوقات التنظيمية التي تؤثر على فعالية الجماعة المحلية.	288

مقدمة:

التنظيمات المحلية هي نسق اجتماعي مفتوح موجه نحو تحقيق أهداف محددة، وهي أهم خاصية تميزها عن الأنساق الاجتماعية الأخرى، وأن وضوح هذه الأهداف يعتبر أقصى درجات الرشد، وأن فعالية الجماعة المحلية يمكن أن تقاس في ضوء هذه الأهداف، على اعتبار أن الفعالية تعد معيار مهم في تحديد نجاح أو فشل الجماعة المحلية، إلا أن قياس الفعالية التنظيمية يتم من خلال مدى قدرة الجماعة المحلية في أداء أهم عملياتها التنظيمية والتي من بينها (اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات،...) لدورها المنوط بها، من تفاعل هذه الأخيرة فيما بينها قصد تحقيق أهداف الجماعة المحلية التي أنشئت لأجلها (التنمية المحلية).

ولكن تعترض هذه العمليات في أدائها لوظائفها الظاهرة ووظائف كامنة هذه الوظائف الكامنة تعد بمثابة وظائف عكسية (معوقات تنظيمية) والتي من بينها (سيادة المصالح الخاصة وانخفاض في الوعي (النسق القيمي) والمستوى التعليمي والخبراتي، ضغوط البيئة الداخلية والخارجية، والتحيز في تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية، والتسيير غير العقلاني للموارد البشرية، وانعدام المشاركة الداخلية والخارجية في اتخاذ القرارات، والتشبث بالتعقيدات والإجراءات الإدارية وممارسة الضبط الإداري الشديد)، حيث تعمل هذه الأخيرة على الحد من فعالية الجماعة المحلية (البلدية)، مما تنعكس سلبا على البرامج التنموية لمختلف الأطر الجغرافية المشكلة لها من تعطيلها وتحويلها في بعض الأحيان عن وجهتها.

ولذا يحتاج ونظام الجماعات المحلية دائما إلى أسلوب رشيد ومعاون في التعرف على تلك المعوقات التنظيمية (الوظيفية) وتبيان مصادرها وتوقع آثارها الضارة، ومحاولة السعي إلى التخفيف من آثارها، وهذا لا يتأتى إلا من خلال البحث العلمي وتوخي الموضوعية في علاجها.

وباعتبار المعوقات التنظيمية تشكل عقبة كبرى أمام فرض التنمية المحلية وإمكانية نجاحها وقصد التعرف على معوقات العمليات التنظيمية وتأثيرها على فعالية الجماعة المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاولة توجيه الرؤى حول ظاهرة بالغة الخطورة ومالها من انعكاسات سلبية على التنظيمات وأهدافها عامة، وعلى أهداف الجماعة المحلية خاصة، وكذلك البحث عن سبل الحد أو التخفيف من آثارها.

ارتأينا في هذا البحث إلى دراسة هذه الظاهرة دراسة ميدانية بولاية باتنة لثلاث بلديات (باتنة، عين التوتة ، فسديس) نموذجاً. والمعنونة بـ: «المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية».

وحتى نلم بجوانب الموضوع المتشعبة خدمة للغرض العام للبحث قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى قسمين نظري وميداني يضمن خمسة فصول، ثلاث منها في القسم النظري واثنان في القسم الميداني.

ففي **الفصل الأول** الموسوم بـ «الإطار المنهجي للدراسة» حاولنا فيه إبراز الإشكال المطروح للدراسة وتحديد الفرضية الرئيسية والفرضيات الفرعية التي انطلقت منها، وأسباب وأهمية اختيار الموضوع، ثم الأهداف التي تصبو الوصول إليها هذه الدراسة، ومنه تحديد المفاهيم الأساسية التي ارتكزت عليها هذه الدراسة، ثم عرض لمختلف الدراسات السابقة التي تناولت الظاهرة موضوع الدراسة وما يمكن أن تقدمه لنا للقيام بهذا البحث.

أما **الفصل الثاني** والمعنون بـ «الخلفية السوسولوجية للدراسة التنظيم» حيث تناولنا في **الجزء الأول** منه تحديد لمفهوم التنظيم وتعريفه باعتبار أن التنظيم المراد دراسته له نفس الخصائص البنائية والوظيفية، ثم عرض لمختلف الاتجاهات النظرية في دراسة التنظيم بمزيد من الدراسة والتحليل، مع عرض موجز لأهم التصورات الفكرية لكل اتجاه من هذه الاتجاهات حول المنظمات، بالإضافة إلى تقديم نقد وتقييم لهذه الاتجاهات وكيفية تناولنا لموضوع بحثنا (المعوقات الوظيفية).

أما في **الجزء الثاني** من هذا الفصل فتطرقنا فيه إلى فعالية التنظيم وعملياته من خلال التعرف على ماهية الفعالية التنظيمية، والشروط الواجب توفرها في المنظمة الفعالة، ودور العنصر البشري في تحقيقها، وأهم خصائص المنظمة الفعالة، ومنه إلى أهم العمليات التنظيمية المعنية بهذه الدراسة من لا مركزية إدارية، وتخطيط، تسيير للموارد البشرية، واتخاذ القرارات.

أما **الفصل الثالث** والمعنون بـ: «معوقات العمليات التنظيمية في الجماعات المحلية» والذي تم تقسيمه على جزئين **الجزء الأول** تناولنا فيه المعوقات التنظيمية، من خلال عرض لمختلف المفاهيم حول المعوقات التنظيمية (الوظيفية)، ثم مصادر المعوقات التنظيمية.

وبعد ذلك تنازلنا المعوقات التنظيمية لكل من: اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات بمزيد من التحليل والمناقشة والاستنتاج، ثم عرض لأهم الآثار السلبية للمعوقات التنظيمية.

أما في الجزء الثاني لهذا الفصل فتناولنا فيه بمزيد من الشرح والتحليل للتنظيم المراد دراسته، ألا وهو نظام الجماعات المحلية من خلال تحديد مفهوم الجماعات المحلية (الإدارة المحلية)، ثم نظام الجماعات المحلية في الجزائر، ثم ما هي مقومات الإدارة المحلية للجماعات المحلية، وهذا بدوره قادنا إلى ما هي مصادر تمويل هذه المنظمات المحلية، وما هو الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في التنمية باعتبارها هدفها الرئيسي وسبب نشأتها.

أما الفصل الرابع والذي يمثل بداية القسم الميداني تم فيه الإحاطة بـ«الإجراءات المنهجية للدراسة»، والتي تتعلق بمجالات الدراسة سواء المكانية أو الزمانية أو البشرية وكذا الأدوات المستخدمة لجمع البيانات، إضافة إلى المنهج والعينة المستخدمين في هذه الدراسة.

وفي الفصل الخامس والمعنون بـ:«عرض وتحليل نتائج الدراسة»، تم فيه تقديم البيانات والمعلومات المستقاة من الميدان واستخلاص النتائج، ثم عرض للاقتراحات والتوصيات للحد والتخفيف من آثار المعوقات التنظيمية بنظام الجماعات المحلية بالجزائر، تليها بعد ذلك الخاتمة، فقائمة المراجع المعتمد عليها في هذه الدراسة وأخيرا الملاحق.

الفصل الأول

الإطار المنهجي

للدراسة

I-تحديد وصياغة الإشكالية:

الواقع أن التنظيم أصبح سمة مميزة للمجتمع الحديث، الذي شهد ظروفًا اجتماعية وثقافية خلقت المناخ الملائم لنمو التنظيمات المحلية وازدهارها، فلقد منح هذا الرشد أو العقلانية قيمة عالية بعد أن ارتفعت معايير التعليم والإنجاز، وانتشار الوعي السياسي.

واتجه التفكير نحو العلمية، وازدادت معدلات التنقل الاجتماعي وتعددت حاجات الأفراد والجماعات، مما أدى إلى ضرورة الاتجاه نحو إقامة تنظيمات محلية متخصصة تتولى إشباع هذه الحاجات.

ونظرًا للتوسع المضطرد غير المسبوق في وظائف الدولة وتعقدتها وزيادة متطلبات أفراد المجتمع، أصبحت التنظيمات المحلية تحتل مكان الصدارة من حيث كونها صانع للتنمية المحلية، والتي تعد سببًا لنشأتها وقيامها.

إن التنظيمات المحلية تحاول دائمًا تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها قصد إشباع حاجات أفراد المجتمع المحلي وهي تبذل في سبيل ذلك، جهودًا وتستخدم موارد (مادية، وبشرية).

كما أن الأهداف التي تسعى إليها هذه التنظيمات المحلية، لا يمكن أن تتحقق بالجهد الفردي وحده، بل لابد من جهود جماعية منظمة.

وبالاعتماد على مجموعة من العمليات التنظيمية، لما لهذه من دور في التأثير على كفاءة وفعالية التنظيمات المحلية.

فعملية اللامركزية الإدارية تعتبر كأحد المفاهيم الهامة في فعالية التنظيم المحلي خاصة ما تعلق بتسيير الموارد المحلية والعمل على إيجاد صيغ لزيادتها حتى تتمكن من المساهمة في إشباع رغبات السكان وخدمة المصالح المحلية، كما أثبتت الدراسات أن الأفراد الذين يشاركون في صياغة الخطة، ينفذونها بشكل أفضل من الأفراد الذين يكلفون فقط بتنفيذها دون أدنى مشاركة منهم في صياغتها.

كما أن عملية التخطيط تعد عملية تنظيمية توافقية بعيدة عن التلقائية والارتجال فبواسطتها تحدد الأهداف، وبواسطتها تحدد الخطوات التي توصلنا إلى تحقيق تنمية محلية بدرجة متسقة ومدرسة وواعية وكل هذا وفق الإمكانيات المتاحة للتنظيمات المحلية (الجماعة المحلية).

إن عملية تسيير الموارد البشرية جزء رئيسي من العمليات التنظيمية التي تؤثر في فعالية التنظيمات المحلية (الجماعة المحلية)، عن طريق التخطيط الفعال والاستراتيجي للعاملين بها وإدارة مسارهم المهني، وكذا تطوير مهاراتهم عن طريق التكوين المستمر والتدريب الدائم والتوظيف المبني على الموضوعية والكفاءة والجدارة، بالإضافة إلى توفير حياة وظيفية ملائمة لهم بالشكل الذي يرضيهم ويشبع دوافعهم.

كذلك عملية اتخاذ القرارات لا تقل أهمية عن سابقتها باعتبارها في مجملها تدبير وتحليل واستنتاج مبني على حقائق واضحة والمهم فيها أن تكون نتيجة كل قرار متخذ ومتطابق أو على الأقل مقرب أكثر من الأهداف المسطرة من قبل، لأن هذا الموضوع يحتاج دوماً إلى عناية أكثر وقوة تصور أكبر وإحاطة به أوسع قصد التأثير أكثر في فعالية الجماعة المحلية وتقاديا لإهدار المال العام.

إن الجماعة المحلية ليست ابتكاراً حديثاً للإنسان بل أنه نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور حتى الآن، إذ الملاحظ تاريخياً أن القرى الصغيرة نشأت قبل أن تنشئ الدولة أو قبل أن يتبلور مفهوم الدولة في الوقت الحاضر، وكانت هذه القرى والمدن الصغيرة تجتمع بين حين وآخر لإدارة شؤونهم وحل مشاكلهم، على اعتبار أنه التعبير السليم عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية كما أنه نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة الشعب أو ممثليه في إدارة أمورهم وحل مشاكلهم والنهوض بواقع تلك الأطر الجغرافية والتاريخية والبشرية في نطاق الخصوصية التي لا يكون لها أي معنى بمعزل عن الأفراد المشتركين فيها.

إن البحث عن فعالية الجماعات المحلية مرهون بقدرتها على تحقيق الأهداف المتوخاة من إنشاءها (التنمية المحلية).

ولأجل هذا اعتمدت الجزائر منذ الاستقلال تنظيم الجماعات المحلية من خلال سن قانون للبلدية في سنة 1967 وقانون للولاية في سنة 1969 ورغم العديد من السياسات والخطط والإصلاحات التي انتهجتها الجزائر من خلال جماعاتها المحلية قصد إحداث تنمية حقيقية لمختلف أقاليم الدولة، إلا أنها لم تحقق الأهداف التي أنشئت لأجلها على أكمل وجه.

ولعل المعاناة والتخبط الذي مر به ولا يزال يمر به الاقتصاد الوطني وواقع التنمية المحلية، إلا دليل على ذلك.

منذ التسيير الذاتي، إلى فترة المخططات، إلى إعادة الهيكلة، إلى الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية... ومن قانون للجماعات المحلية مع بداية الاستقلال إلى قانون لها مع بداية التعددية السياسية (سنة 1990: 90-08/90-09) والذي أثبت مدى قصوره وعجزه في تجسيد اللامركزية الإدارية وغيرها من المهام المنوطة بالجماعات المحلية، والذي بقت بعض موارده محل نصوص تنظيمية والتي لم تصدر إلى يومنا هذا... وهذا ما يؤكد أننا لا نعمل وفق قواعد علمية تكون منطلقاتها الواقع وما يحتوي عليه من موارد بشرية بقيمها وعاداتها وقدراتها الفكرية وميولاتها، ومواردها الطبيعية وتسخيرها لخدمة المصلحة العامة دون تحويل هذا الفشل إلى فشل آخر.

وعليه فإن فعالية الجماعات المحلية موضوع على درجة عالية من الأهمية مما يجعله جدير بالدراسة والبحث المعمق إذا أردنا تطوير وإنماء بلديتنا، ومن خلالها الاقتصاد الوطني والمجتمع.

إن فعالية الجماعات المحلية ترتبط بمدى قدرة العمليات التنظيمية في تفعيلها لتحقيق أهدافها التنموية، على مستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمجتمع المحلي. إلا أن عدم إنجاز هذه العمليات بالصورة التي حددت لها وفق التنظيم البيروقراطي سيؤدي بها لا محالة للهشاشة وعدم الفاعلية فإذا كان "فيبر" قد أكد على الجوانب الإيجابية للعمليات التنظيمية ومدى فعاليتها في التنظيم البيروقراطي والتي تضمن الثبات واستقرار البناء التنظيمي والتنبؤ مقدما بسلوك أعضائه، فإن "ميرتون" قد أوضح لنا الجوانب السلبية لهذه العمليات في تحليله للنظام البيروقراطي وأن للعمليات التنظيمية وظائف ظاهرة وأخرى كامنة أما الوظيفة العكسية للتنظيم اعتبرها معوقة له، بمعنى أن هناك وظائف عكسية، أي ذات النتائج السيئة داخل التنظيم المحلي والتي تعمل على سوء تكيفه، هذه المعوقات العكسية للتنظيم المحلي والتي غالبا ما تحد من فعالية الجماعات المحلية في تحقيق الأهداف التنموية.

فضعف أداء الإدارة والتسيير الناتج عن محدودية الكفاءات وفي ظل لا مركزية غير واضحة، والقرارات الارتجالية التي لا تعتمد لا على التخطيط ولا على الدراسة للإمكانيات والمعطيات والمعلومات المتوفرة، بالإضافة إلى تغليب المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة، ونتيجة تأثيرات الضغوط الداخلية والخارجية (سلطة وصية أصحاب النفوذ والمصالح).

وكذلك نتيجة التعقيدات الإدارية وانعدام المرونة، وسيادة القيم الثقافية السلبية وانعدام الاستغلال الأمثل للموارد البشرية للجماعة المحلية، كل هذه أدت إلى انحراف برامج التنمية المحلية عن أهدافها والحاجيات الحقيقية المرتبطة بها، حيث أدى هذا الوضع إلى ظهور اضطراب في مختلف مجالات التنمية المحلية، وهذا الوضع رافقه ظهور سلسلة من الاختلالات (استخدام الإدارة لأغراض شخصية، الرشوة، تبديد الأموال العمومية، الفساد....).

مثل هذه العوامل أدت إلى فتح مجال واسع أمام السمات والأنماط والأنساق غير الوظيفية عبر كامل مجالات التنمية مما أدى إلى تخلفها وعدم قدرتها على التطور أكثر بسبب عدم قدرة التنمية المحلية على الانفكاك من المعوقات التنظيمية التي أثرت سلبا على فعالية الجماعات المحلية والتي تطرح بدورها إشكالية التسيير الفعال والكفاء لمواردها سواء كانت (بشرية، مالية، طبيعية...) فأشكالية بحثنا تتمحور حول التأثير السلبي للمعوقات التنظيمية (الوظيفية) على فعالية الجماعات المحلية والتي أدت بدورها إلى تنمية التخلف في مختلف مجالات التنمية المحلية... والذي يظهر من خلال حصيلة التراكم التنموي المحلي والوطني، ومن خلال المتغيرات المكونة لموضوع بحثنا سنحاول تشخيص العوامل غير الوظيفية (المعوقات التنظيمية) للتنظيم البيروقراطي التي تقف عائقا أمام العمليات التنظيمية في أدائها لوظائفها مما تأثر بدورها على فعالية الجماعة المحلية في تحقيق أهدافها، مع التركيز على دراسة حالة بعض بلديات ولاية باتنة.

وهذا بدوره يجعلنا نتساءل عن مدى وجود هذه المعوقات في أجهزة الجماعة المحلية الجزائية وقدّر جسامتها؟ ومنه إلى أي مدى تتأثر الجماعات المحلية سلبا بالمعوقات التنظيمية مما يؤثر على فعاليتها؟

أي هل تؤثر المعوقات التنظيمية على فعالية العمليات التنظيمية (لا مركزية الإدارية- التخطيط-تسيير الموارد البشرية-اتخاذ القرارات) بالجماعة المحلية؟

وتتفرع عن هذا التساؤل الرئيسي عدة أسئلة متصلة بنويها ووظيفيا بهذه الدراسة وهي:

-هل كلما تدخلت أو ظهرت المعوقات التنظيمية في الأداء الوظيفي لعملية اللامركزية

الإدارية أدت إلى الحد من فعاليتها، مما ينعكس سلبا على أهداف الجماعة المحلية؟

-هل كل خلل وظيفي مصدره المعوقات التنظيمية في عملية التخطيط بالجماعة المحلية

يعد معوقا تنظيميا ويحد من فعاليتها وينعكس سلبا على برامج التخطيط التنموي؟

-هل تؤدي سيطرة واعتماد المعوقات التنظيمية في سير عملية تسير الموارد البشرية بالجماعة المحلية إلى انخفاض فعالية أداء العنصر البشري في إحداث تنمية محلية؟
-هل تؤثر المعوقات التنظيمية على فعالية عملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية مما تؤدي إلى إهدار وتبذير للإمكانات المادية والمعنوية للجماعة المحلية؟

II-أهمية الدراسة وأسباب اختيارها:

إن الظاهرة محل الدراسة لها أهميتها الحيوية من حيث المعالجة السوسولوجية بحكم أنها كل معقد من ظواهر أخرى تتفاعل فيما بينها، متساندة بنائيا ووظيفيا لتشكل في السياق الواقعي الظاهرة موضوع الدراسة الراهنة، والتي تعني بالبحث عن مدى تأثير المعوقات التنظيمية (الوظيفية) على فعالية الجماعات المحلية في الجزائر.

وسنحاول من خلال هذه الدراسة السوسولوجية الميدانية وبحكم تواجدها سابقا كعضو بهذا التنظيم، التعرف وإبراز المعوقات التنظيمية انطلاقا من تشخيص واقع أداء العمليات التنظيمية(اللامركزية الإدارية، تخطيط، تسير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات) لوظائفها وما تفرزه من تنمية تخلف التنمية المحلية، والتأكد من الأسباب الحقيقية التي كانت وراء ذلك.

وهنا تكمن أهمية الدراسة لهذا الموضوع ذا العلاقة الوطيدة والمباشرة بالمواطن الذي يعد محور عملية التنمية المحلية، لأن فشل الإنجازات أو تأخرها تؤثر على المواطن بالدرجة الأولى، مما تجعله يعيش في قلق دائم ومشكلات كثيرة ومتعددة، تسبب افتقاده لمعظم الحاجيات الضرورية، المتصلة بكرامته وأدميته، وعلى فعالية الجماعات المحلية باعتبارها أداة للتنمية المحلية بدرجة ثانية.

كما تم اختيار أهم العمليات التنظيمية والأساسية التي يعود لها الدور في حركية وتفعيل الجماعات المحلية من منظور واقعي.

III -أهداف الدراسة:

في ضوء الكتابات النظرية والميدانية حول القضية البحثية المثارة والمتعلقة بالمعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية تهدف الدراسة الحالية، إلى مجموعة الأهداف التالية:

-التعرف على المعوقات التنظيمية وتأثيرها على فعالية الجماعة المحلية ومنه تأثيرها على العمليات التنظيمية موضوع الدراسة.

-معرفة الآثار السلبية للمعوقات التنظيمية على فعالية الجماعات المحلية.

-محاولة تقديم ولو القليل للتراث السوسيولوجي حول موضوع المعوقات التنظيمية (الوظيفية).

-إجراء دراسة ميدانية وتحليلات واقعية، وربطها بالمعطيات النظرية المتحصل عليها بغرض الوصول إلى نتائج حقيقية.

-محاولة توجيه الرؤى حول ظاهرة بالغة الخطورة وما لها من انعكاسات سلبية على التنظيمات وأهدافها عامة، وعلى أهداف الجماعة المحلية خاصة.

-التعرف على كيفية تعامل الجماعات المحلية مع المعوقات التنظيمية وما هي الإجراءات المتخذة من قبلها لمحاولة التخفيف من آثارها.

VI-تحديد مفاهيم الدراسة:

يعد تحديد المفاهيم الخلفية النظرية والمنهجية لتوجيه مسار البحث، كما أنه يطرح بالضرورة القضايا البحثية التي تثيرها الدراسة فضلا عن المضامين التي نريد تفصيلها وحدود هذه المفاهيم وانسجامها ضمن السياق النظري والميداني للدراسة الراهنة ودراستنا هذه تتضمن المفاهيم التالية:

1. المجتمع المحلي: يعرف المجتمع بأنه «مجموعة من الأفراد يعيشون في بقعة جغرافية محدودة ثابتة إلى حد كبير تجمعهم مع بعضهم في مختلف نواحي النشاط في ظل مجموعة من النظم والعادات والتقاليد والروابط والقيم الاجتماعية وتخلق فيهم شعورا بالانتماء إلى مجتمعهم»⁽¹⁾. كما يعرف بأنه «مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محدودة ويشتركون معا في الأنشطة السياسية والاقتصادية ويكونون فيما بينهم بالانتماء نحوها»⁽²⁾.

ويختلف مفهوم الجماعات المحلية عن مفهوم المجتمع المحلي، حيث أن الأول يحدث بموجب قانون في حين أن المجتمع المحلي يتشكل من مجموعة من الأفراد تجمعهم أهداف واحدة مشتركة وتعتمد على العرف والتقاليد كأساليب للضبط الاجتماعي، حيث أنها كانت سائدة أكثر في المجتمعات القديمة إلا أن في المجتمعات الحديثة فإن الجماعات المحلية هي المجتمع المحلي، حيث لا يمكن أن يوجد مجتمع محلي بدون قيادة محلية منتخبة.

2. الجماعات المحلية:

تعرفها "ابتسام القرام" بأنها مقاطعات إدارية ذات شخصية اعتبارية تتمتع بميزانية (الولاية، والبلدية) واختصاصات ومجال خاص الولاية والبلدية، تشرف على إدارة المجموعة المحلية والأجهزة التابعة عند الانتخاب بالتصويت العام، وهي مؤهلة لتقاضي أمام العدالة وإبرام عقود باسمها»⁽³⁾.

أن أهم ما يميز هذا التعريف أن لها إقليم، وسكان وذمة مالية.

كما يعرفها "محمد الحنفي" بأنها «عبارة عن مجموعة من السكان يقطنون حدودا ترابية معينة من خريطة الدولة يتميزون بخصائص محددة وبقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات والتقاليد

(1) محمد، الأشرم، محاضرات في المجتمع الريفي، منشورات حلب، سوريا، 1976، ص 131.

(2) عبد الباسط، محمد الحسن، التنمية الاجتماعية، مكتبة الوهبة، مصر، 1977، ص 137.

(3) ابتسام، القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب البلدة، الجزائر، 1995، ص ص 52-53.

والأعراف التي تفرزها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجلس الجماعي الذي يشرف على تنظيم شؤون العامة للجماعة، وتساعد المواطنين على تنظيم شؤونهم الخاصة، كما يعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية من أجل النهوض بالجماعة على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الإقليم ومع الجهة، وعلى المستوى الوطني»⁽¹⁾.

ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات» وتضم البلدية مجموعة سكانية معينة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون»⁽²⁾، كما تعرف الولاية بأنها «جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بموجب قانون»⁽³⁾.

وينتخب سكان البلدية من يقوم بتسيير شؤونهم المحلية في شكل مجلس يسمى **المجلس الشعبي البلدي**، كما يقوم بتسيير شؤون الولاية **مجلس شعبي ولائي** منتخب على المستوى الولائي، ويتم تعيين الوالي من قبل السلطات المركزية، وكذا يتم تعيين المجلس التنفيذي الولائي ومن بين خصائصها الاستقلالية المالية والإدارية. حيث جاء في المادة 16 من **دستور 1996** «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية»⁽⁴⁾.

(1) محمد، الحنفي، (هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية أدوات تنمية)، www.rezgar.com، 2004، ص 02.

(2) الجريدة الرسمية، العدد 15، القانون 90-08، المادة 01، 1990، ص 488.

(3) الجريدة الرسمية، العدد 15، القانون 90-09، المادة 01، 1990، ص 504.

(4) الجريدة الرسمية، عدد 61، دستور 1996، المادة 16، ص 06.

3. التنمية المحلية:

تعرف بأنها «عملية للعمل الاجتماعي تساعد الناس على تنظيم أنفسهم للقيام بعمليات التخطيط والتنفيذ، حيث يقومون بتحديد حاجياتهم الجمعية والفردية، والتعرف على مشاكلهم، كما يقومون برسم الخطط الكفيلة بسد هذه الاحتياجات وعلاج تلك المشكلات وتنفيذ هذه الخطط معتمدين في ذلك على الموارد الذاتية للمجتمع إلى أقصى حد ممكن واستكمال هذه الموارد إذ ألزم الأمر عن طريق الخدمات والمساعدات المادية التي تقدمها الهيئات الحكومية خارج نطاق المجتمع المحلي»⁽¹⁾.

كما عرفت هيئة الأمم المتحدة بأنها «العملية التي يمكن بها توحيد جهود الموظفين-والمنتخبين-مع جهود سلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ومساعدة هذه المجتمعات على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة الكاملة في تقدمها»⁽²⁾.

ومن خلال هذه التعاريف السابقة فإن التنمية المحلية عملية:

-تحمل برنامج هادف إلى تحسين وتوفير فرص الحياة اللائقة والمرضية لجميع أفراد المجتمع المحلي (السكن، الماء، طرقات، تعليم، صحة، ...الخ).

-تتم بتوحيد جهود جميع أفراد المجتمع المحلي وإشراكه في صنع القرارات.

-تقوم على وجود موظفين وهيئات منتخبة من طرف المواطنين يقومون بتسيير وتنفيذ خطط التنمية.

-تتم على مستوى محلي، سواء في القرية أو المدنية أو في إقليم محدد بالاعتماد على مواردها أو مساعدات الحكومة المركزية.

4. الإقليم: وهو بقعة من الأرض ذات حدود معينة ليس هناك مساحة معينة أوحد أدنى، أو معيار معين تحدد بموجبه، إذ أن كثير من الوحدات حددت وفقا لاعتبارات تاريخية أو اجتماعية أو اقتصادية كما تحدث بموجب قانون، وبالنسبة للجزائر حددت الأقاليم بموجب القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.

5. التنظيم البيروقراطي:

(1) عبد الهادي، الجوهري، وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية (مدخل إسلامي)، مكتبة النهضة، القاهرة، 1986 ص 50.

(2) نفس المرجع، ص 50.

التنظيم البيروقراطي الرشيد هو «شكل أو نمط من العلاقات الاجتماعية الرسمية التي تتم على نحو هندسي وفي شكل منطقي وهيراركي، يربط بين سائر الفئات الفوقية والتحتية من العاملين في إدارة أو هيئة أو مؤسسة أو قطاع ولا يتكون التنظيم البيروقراطي من علاقات سلوكية ثابتة أو آلية لا تتغير إلا ببطء، فهناك ديناميكية واضحة وفعالة داخل كل تنظيم، وإنما ينبغي أن تعمل أيضا عناصر الحركة والتضاد والصراع فتنبثق في قلب كل تنظيم القوى المضادة الجديدة التي تعمل على تغيير وتطوير الشكل المسبق للتنظيم القديم»⁽¹⁾.

ويستند كل تنظيم بيروقراطي، من أسفله إلى أعلاه، إلى مبادئ التنسيق والتدرج الهيراركي الذي يشمل التنظيم من القاعدة إلى القمة طبقا لتخصصات دقيقة، أو وظائف ومهام متخصصة.

6. الفعالية:

يعرفها "طرف شوقي" «بأنها هي المدى الذي ينجز به القائد المهام الموكلة إليه من خلال الجماعة التي يقودها، حيث لا يقتصر الأمر على انجاز أهداف المنظمة فحسب، بل يمتد ليشمل إشباع الحاجات المشروعة لأفرادها في المدى القريب والبعيد والحاجات المشروعة للمجتمع المحلي الذي تعمل الجماعة في إطاره»⁽²⁾.

أما "محمد منير حجات" فعرفها بقوله «... فالكفاءة أو الفعالية التي يوصف بها فعل معين، تعكس استخدام أكثر الوسائل قدرة على تحقيق هدف محدد، ولا تمثل خاصية فطرية في أي فعل من الأفعال بل تتحدد عن طريق العلاقة بين الوسائل المتعددة والأهداف وفقا لترتيب أولويتها»⁽³⁾.

ولكن لا يمكن اعتبار المزج بين المفهومين (كفاءة، فعالية) على درجة عالية من الصدق والثبات، فالمنظمات يمكن أن تكون فعالة وفي نفس الوقت غير كفأة إلى حد كبير، كما يمكن أن تتمتع بقدر كبير من الكفاءة في حين تكون غير فعالة، وعليه فإنه يمكن القول بأن الفعالية

(1) إسماعيل، قباري محمد، علم الاجتماعي الصناعي ومشكلات الإدارة والتنمية الاقتصادية، نشأة المعارف الإسكندرية، 1980، ص 297.

(2) رابح، العايب، (مقاربة نظرية لمفهوم انفعالية التنظيمية في ضوء بعض الدراسات)، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 22، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2004، ص 133.

(3) صالح، بن نوار، فعالية التنظيم في المؤسسات الاقتصادية، مخبر علم لاجتماع، جامعة قسنطينة، الجزائر 2006 ص 197.

باعتبارها الدرجة التي تحقق بها الأهداف المحددة سالفًا أما الكفاءة فتشير إلى الطريقة الاقتصادية التي يتم بها انجاز العمليات المتعلقة بالأهداف.

وعليه فإن مفهوم الفعالية أشمل من مفهوم الكفاءة لأن المنظمة تأخذ في الاعتبار العديد من العوامل الخارجية والداخلية في الأولى، أما في الثانية تركز على العمليات الداخلية.

7. المعوقات التنظيمية (الوظيفية):

حيث جاء في القاموس الجديد للطالب «عاق، يعوق، عوقا، أي صرفه وثبطه وأخره عنه»⁽¹⁾. وجاء في لسان العرب لابن منظور «... وعاقه عن الشيء يعوقه عوقا صرفه وحبسه، ومنه التعريف والاعتياق، وذلك إذا أراد أمرا فصرفه عنه صارف... تقول عاقني عن الوجه الذي أردت عائق وعاقنتني العوائق، الواحد عائقة، والتعويق تثبيط الناس عن الخير والتعوق التثبط التعويق التثبيط»⁽²⁾.

أما "أحمد مصطفى خاطر" فيعرفها بأنها «العوامل التي تؤدي إلى الانحراف عن النموذج المثالي للتنمية وتحول دون تحقيق الأهداف التي يسعى إليها التنظيم المحلي»⁽³⁾ كما أنها تعني «اتجاهها سلوكيا سلبيا، فالمخطط الذي يرسم خطط التغيير قد يصطدم بأفراد المجتمع وسلوكهم الذي قد يعوقه عن تحقيق أي أنماط السلوك التي يريد المخطط أن يسير وفقا لها»⁽⁴⁾. أما "روبرت ميرتون" فيرى بأنها «نتائج غير متوقعة، كما أكد على فكرة المعوقات الوظيفية في التنظيم»⁽⁵⁾.

ومنه يمكن تعريف المعوقات التنظيمية (الوظيفية) إجرائيا:

-التعريف الإجرائي للمعوقات التنظيمية:

بأنها مجموعة الوظائف العكسية للتنظيم البيروقراطي (المتتمثلة في سيادة المصالح الخاصة، وانخفاض في الوعي)(النسق القيمي)، والمستوى التعليمي، ضغوط البيئة الخارجية والداخلية، والتحيز في تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية، والتسيير غير العقلاني للموارد البشرية، وانعدام المشاركة الداخلية والخارجية في اتخاذ القرارات والتثبث بالإجراءات

(1) علي، بن هادية، وآخرون، القاموس الجديد للطالب، ط7، الشركة الوطنية للتوزيع والنشر، الجزائر، 1991 ص1277.

(2) يوسف، خياط، لسان العرب المحيط للعلامة بن منظور، معجم لغوي علمي، المجلد الثالث، ط2، الجزء الأول دار لسان العرب، بيروت، بدون سنة، ص930.

(3) خاطر، أحمد مصطفى، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005، ص167.

(4) نفس المرجع، ص167.

(5) الحسيني، السيد، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، ط4، دار المعارف، مصر، 1983، ص53.

والتعقيدات الإدارية وممارسة الضبط) التي تحول دون أداء العمليات التنظيمية (اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات) لوظائفها مما تأثر على فعالية الجماعات المحلية (البلدية) في تحقيق الأهداف المرجوة منها لإحداث تنمية محلية.

V-فرضية الدراسة:

إن الفروض التي يعتمد عليها الباحث في دراسته هي بمثابة المؤشرات التي تمكنه من التحكم في السياق البحثي للدراسة كما تقوم بتوجيه الباحث نحو المعلومات والبيانات والطرق السليمة لما يجب جمعه لإنجاز أهداف الدراسة، وعلى اعتبار أن الفرض يحمل صياغة تقريرية التي تضمن النفي أو التأكيد وعلى هذا الأساس نطرح الفرضية العامة التالية:

تتأثر الجماعات المحلية سلبيا بالمعوقات التنظيمية مما يؤثر على فعاليتها.

وتتدرج تحت الفرضية العامة فرضيات فرعية:

❖ الفرضية الفرعية الأولى:

-كلما تقلصت اللامركزية الإدارية أدت إلى الحد من فعالية الجماعة المحلية.

❖ الفرضية الفرعية الثانية:

-كلما كانت عملية التخطيط قاصرة أدى ذلك إلى الحد من فعالية الجماعة المحلية

❖ الفرضية الفرعية الثالثة:

-إن عدم اعتماد أساليب علمية في تسيير الموارد البشرية يؤدي إلى انخفاض فعالية أداء العنصر البشري داخل الجماعة المحلية.

❖ الفرضية الفرعية الرابعة:

كلما انحرفت عملية اتخاذ القرارات عن إطارها العلمي والموضوعي أدى ذلك إلى الحد من فعالية الجماعة المحلية.

IV-الدراسات السابقة:

❖ الدراسة الأولى (*):

الدراسة التي أجراها "فليب سلزنيك" قصد تطوير نظريته وأفكاره النظرية، حيث أجرى دراسة إمبريقية على منظمة "التنس فالي" "Tennessee Valey Authority"، وهي إحدى

(*) مصدرها: طلعت، إبراهيم لطفي، علم اجتماع التنظيم، دار غريب، القاهرة، 1993.

المنظمات الأمريكية، التي تهدف إلى رفع مستوى المعيشة في بعض المناطق القروية، وذلك من خلال تقديم عدد من الخدمات مثل: تنظيم الري، وتدعيم القوة الكهربائية، وتوزيع المخصبات، وتطوير الممارسات الزراعية عن طريق الإرشاد الزراعي، غير أن الصفوة المتعلمة من الفلاحين في تلك المناطق، قد مارست مجموعة من الضغوط على سياسة التنظيم مما أدى في نهاية الأمر إلى تعديل الأهداف الأساسية للمنظمة لكي تتوافق مع ظروف تلك المجتمعات، مما يشير إلى أن بناء المجتمع المحلي يمكن أن يمارس ضغوطاً من شأنها أن تعدل من أهداف التنظيم.

هذا وقد اهتم **سلزنيك** ببحث الجانب التنظيمي للمعوقات الوظيفية فأوضح النتائج المترتبة على تراكم هذه المعوقات، وكشف عن وجود ميكانيزمين استخدمتهما منظمة "النتس فالي" فلقد لجأت المنظمة إلى استقطاب البارزين من الأعضاء في المجتمع المحلي وأشركتهم في إدارة التنظيم، بحيث جعلت مسؤولية اتخاذ القرار مسؤولية مشتركة بين أعضاء التنظيم ورجال المجتمع المحلي على سياسة المنظمة ونشاطاتها، ثم لجأت المنظمة بعد ذلك إلى نشر أيديولوجية خاصة بها، بحيث تضمن تحقيق القدر الأدنى الضروري من الامتثال لقواعد التنظيم والولاء لسياسته، ويرى **سلزنيك** أن هناك حاجات مختلفة للأنساق، من بينها الحاجة إلى مشاركة أعضاء التنظيم ومعاونتهم، ثم حاول دراسة مدى إشباع التنظيم لهذه الحاجات الخاصة، كما حاول **سلزنيك** تفسير السلوك التنظيمي في ضوء دافعية الأفراد، أو بإرجاع هذه الدافعية إلى حاجات الأفراد، ويؤكد **سلزنيك** أنه يجب أن نحلل السلوك التنظيمي في ضوء استجابة التنظيم لحاجات الأفراد وتلبية لها.

وقد أوضح **سلزنيك** أن التنظيم قد يلجأ إلى رسم استراتيجيات ناجحة مؤقتة مثل اللجوء إلى إشراك الجماعات التي تشكل تهديداً للتنظيم في إدارته، ولكنه كشف عن أن هذه الإستراتيجية قد تخلق بطبيعتها مشكلات أخرى تتعلق بالجانب الشرعي للتنظيم، وقصده هنا قد تتعارض رغبات الجماعات مع القواعد واللوائح القانونية مما تخلق بعض المشكلات.

الدراسة الثانية(*):

دراسة أجراها "السيد الحسيني": دراسة إمبريقية على تنظيمين صناعيين مصريين ويهدف من هذه الدراسة إلى تحقيق ثلاث أهداف هي الأولى: التعرف على كفاءة المنظور الخاص الذي طوره في دراسة تنظيمين صناعيين مصريين يختلفان فيما يعتقد عن التنظيمات الغربية في كثير من الجوانب بحكم وجودهما في مجتمع نامي يخضع لظروف اقتصادية وثقافية وسياسية وإيديولوجية تختلف عن تلك الظروف التي تعيش في ظلها المجتمعات الغربية، وفي حدود هذا الهدف يمكن القول أن هذه الدراسة ستكون في جانب منها دراسة اختيارية تحاول تحديد مدى كفاءة وقدرة منظوره الخاص على فهم وتفسير ما يدور في هذين التنظيمين.

أم **الهدف الثاني:** الذي تسعى الدراسة إلى تحقيقه فهو اكتشاف الخصائص التنظيمية المميزة لهذين التنظيمين والعمليات الاجتماعية التي تحكم دينامياتهما وفعاليتهم كما تمارس وجودها بالفعل كما تبدو في تعقدها الواقعي.

أما **الهدف الثالث:** الذي تسعى الدراسة إلى تحقيقه هو وصف الخصائص التنظيمية المميزة للتنظيمين والعمليات الاجتماعية السائدة فيهما، وفي حدود هذا الهدف قدم وصفا دقيقا حاول فيه ربط الخصائص التنظيمية بالعمليات الاجتماعية، مع محاولته ربط الكفاية والفعالية بالتنظيم ومعوقاته، تلك المعوقات التي لا تتفصل بأي حال عن السمات الثقافية المميزة للتنظيم وانساق المكانة التي يقوم عليها، ولعل ذلك كله يستطيع أن يمنح هذا الوصف عمقا وشمولا في أن واحد، وقد توصل في دراسته هذه إلى مجموعة من النتائج والتي تتمثل في:

- إن دراسة وعي الأفراد بالأهداف لا يكشف لنا فقط عن مدى تحقيق التنظيم لمثاليته، ولكنه يكشف أيضا وفي نفس الوقت عن دينامياته التي تشترك في إحداثها طبقات اجتماعية متباينة ومستويات رئاسية مختلفة.

- أن في التنظيم القديم هناك جماعات متباينة لكل منها أهدافا خاصة تكافح من أجل تحقيقها عن طريق مقاومة الأساليب التي تستخدمها الإدارة في تدعيم أوضاعها من خلال تبني إستراتيجية غير واضحة على حد ما.

(*) مصدرها: الحسيني، السيد، مرجع سابق.

-إن الواقع التنظيمي يشير إلى أن توجيه الأفراد نحو الأهداف التنظيمية لا يحدث على النحو المتوقع فكثيرا ما تظهر أهداف فرعية تشغلهم وتبعدهم عن الأهداف التنظيمية.

-أن الإستراتيجية المعتمدة من قبل الإدارة العليا أدت إلى اغتراب الإدارة العليا عن العمال واهتمامها بمصالحها الخاصة المتمثلة في ممارسة الضبط وتدعيم مكانتها وأوضاعها.

-توصل إلى أن العمال اخذوا موقفا عدائيا اتجاه القواعد واللوائح التنظيمية وعن واضعيها لأنها في نظرهم كيان واحد لا ينفصل. مهمته الأساسية ممارسة القهر والاستغلال، على اعتبار أن جانبا من هذه القواعد يغلب عليها عنصر العقاب والجزاء أكثر مما تنطوي على عنصر المكافأة والتقدير، وأن العمال لا يشاركون في صناعة هذه القواعد الإدارية.

-وجود تضخيم لحجم العاملين في أقسامهم وهذا حسب ما توصل إليه، ليس نابع عن اعتبارات تنظيمية بقدر ما هو نابع عن اعتبارات سياسية.

-تفشي التعقيدات المكتبية والإجراءات الإدارية الغير مرنة حيث وجدت مجالا ملائما للنمو في الأقسام الإدارية ذات الحجم الضخم.

❖ الدراسة الثالثة(*):

دراسة أجراها الباحث "يوسف سعدون" الموسومة (التغيرات التنظيمية وتأثيراتها على الأهداف الاقتصادية للمؤسسة الصناعية في سنة 2005) من خلال تحليل التغيرات التنظيمية على مستوى (مؤسسة سونلغاز المديرية الجهوية للتوزيع بعنابة)، حيث أنه من بين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها هي التعرف على المعوقات التي تعترض تحقيق الأهداف الاقتصادية للمؤسسة، بالاعتماد على المنهج التاريخي والوصفي في هذه الدراسة.

إذ يرى من البديهي أن لكل تنظيم أهداف يسعى إلى تحقيقها، لكن السبيل لتحقيق لتلك الأهداف ليس ممكنا دائما، فقد تواجه التنظيم عدة صعوبات وعراقيل قد تمنعه عن تحقيق وظائفه الأساسية والتي أطلق عليها "روبرت ميرتون" مصطلح **المعوقات الوظيفية** للإشارة إلى تلك النتائج التي يمكن ملاحظتها والتي تحد من تكيف النسق وتوافقه ويستتدرد قول ميرتون "إن مفهوم المعوقات الوظيفية بما يتضمنه من ضغط وتوتر على المستوى البنائي يمثل أداة تحليلية هامة لفهم ودراسة الديناميات والتغير".

(*) مصدرا: يوسف، سعدون، علم الاجتماع ودراسة التغير التنظيمي في المؤسسات الصناعية، مخبر التنمية والتحوليات الكبرى في المجتمع الجزائري، جامعة عنابة، الجزائر، 2005.

ومن هذا المنطلق اتجه الباحث إلى مجتمع البحث محاولا التعرف على آراء المبحوثين حول ما إذا كانت هناك معوقات تمنع المؤسسة من تحقيق الأهداف السابقة الذكر، فتحصل على آراء متباينة تتراوح بين الموافقة وعدم الموافقة، وبعد قراءته بالبيانات الإحصائية اتضح له أن هناك نسبة كبيرة من المبحوثين (75,39%) قد أقرت بوجود معوقات تمنع المؤسسة من تحقيق بعض الأهداف المسطرة في ضوء عمليات التغير المقصودة المبرمجة في السنوات الأخيرة، وهذا في مقابل نسبة ضئيلة جدا (5,38%) من المبحوثين لم توافق على وجود تلك المعوقات، في حين جاءت آراء بعض المبحوثين محايدة، حيث بلغت نسبة هذه الفئة (19.23%)، ولكي يوضح الباحث طبيعة هذه المعوقات وعلاقتها بالبناء التنظيمي للمؤسسة، طرح على المبحوثين سؤالاً إضافياً مكملًا للأول أراد من خلاله التعرف على آراء المبحوثين حول الجوانب التي ترتبط بها تلك المعوقات، حيث رأى رغم تباين آراء المبحوثين حول هذا الموضوع، إذ أقر بعض المبحوثين بارتباط تلك المعوقات بالجانب البشري، وفئة أخرى رأت بأنها ترتبط بالجانب التقني، إلا أنه لاحظ من خلال البيانات الإحصائية، بأن النسبة الغالبة من إجابات المبحوثين (53,66%) قد أقرت بأن تلك المعوقات ترتبط بالجانب البشري أكثر من بقية الجوانب الأخرى على مستوى بناء التنظيم وهذا بدوره دفعه إلى الاستفسار عن نوعية هذه المعوقات التي ارتبطت بهذا الجانب فتحصل على مجموعة من الإجابات أن (67,65%).

من إجابات المبحوثين أقر أصحابها بأن تلك المعوقات المرتبطة بالجانب البشري مصدرها الرئيسي هو تخوف العمال من التغيير، أما نسبة (20,59%) من إجابات المبحوثين أرجعت نوعية المعوقات ذاتها إلى فكرة تغلب المصلحة الشخصية وهذا ما ترتب عنه حسب رأي هذه الفئة، اهتمام البعض بمصالحهم الشخصية وعدم التكفل بالمشاكل الاجتماعية للعمال. أما نسبة (11,76%) من إجابات المبحوثين اعتبرت تلك المعوقات بأنها ناجمة عن سوء فهم القرارات الإدارية، وقد فسر البعض هذا الأمر على كونه يرتبط بالغموض الذي يكتنف قوانين اقتصاد السوق التي وصفت من قبلهم على أنها ذات طابع مركزي، وبتعبير آخر قالوا إنها جاءت من فوق.

أما عن المعوقات التي لها علاقة بالجانب التقني فقد احتلت المرتبة الثانية حسب آراء المبحوثين، فقد أقرت نسبة متوسطة من المبحوثين (40,24%) بأن المعوقات التنظيمية على مستوى المؤسسة ترتبط أكثر بالجانب التقني، أي بالعوامل التكنولوجية وما ينجم عنها من تقسيم للعمل والتخصص في تنفيذ المهام وذلك بنسبة (58,06%) أرجعت تلك المعوقات سببها نقص التجربة والخبرة، أما نسبة (41,94%) أرجعت تلك المعوقات إلى ظروف العمل الغير مناسبة. ونسبة (06,10%) أرجعت تلك المعوقات إلى أسباب وعوامل متعددة مثل: سوء التسيير، تدني الروح المعنوية لجماعات العمل، نقص وسائل التحفيز...الخ.

وبما أن جماعات العمل على مستوى المؤسسة على دراية بتلك المعوقات، فقد وجه الباحث سؤال آخر للمبحوثين أراد من خلاله التعرف على آرائهم حول مدى وعي إدارة المؤسسة بهذه المعوقات. فتحصل على النتائج التالية، أنه من خلال البيانات الإحصائية تبين له أن معظم المبحوثين قد أقرروا بوعي الإدارة بتلك المعوقات حيث بلغت نسبة المؤيدين لهذا الرأي (78,46%) في حين جاءت نسبة المبحوثين الذين عارضوا هذا الرأي، أي الذين أقرروا أنها غير واعية ضعيفة حيث بلغت (11,54%)، أما النسبة المتبقية والمقدرة بـ (10%) فقد احتوت على آراء بعض المبحوثين الذين صرحوا بعدم درايتهم بهذه المسألة، وآراء البعض الآخر من اعتبروا هذا الموضوع لا يعنيههم بصورة مباشرة، ورأي أنه ما دامت إدارة المؤسسة واعية حسب آراء المبحوثين بهذه المعوقات فإن ذلك قد يساعدها على إدخال بعض التغيرات على الجوانب التي تعتبر مصدرا لهذه المعوقات وهذا ما دفع الباحث إلى التحري عن آراء المبحوثين حول الأساليب التي يرونها ناجعة في التغلب على هذه المعوقات أو حتى تخفيف منها، فقد تم تسجيل أعلى نسبة من الاقتراحات (46.49%) أكد أصحابها على أن التغلب على تلك المعوقات يمر عبر تدعيم شبكة الاتصالات داخل المؤسسة، تليها نسبة (27,84%) أكد أصحابها على ضرورة تدعيم المشاركة في اتخاذ القرارات، فقد أشار البعض إلى ضرورة استشارة العمال قبل إصدار القرارات المصيرية التي قد تعرض مستقبل هذه الفئة للمزيد من المتاعب والمشاكل، لكن هناك نسبة (22,16%) أقر أصحابها بضرورة تغيير بعض رؤساء العمال لأنهم غير قادرين في نظرهم على تحمل المسؤولية مما سبب سوء التفاهم بين بعض الرؤساء والمرؤوسين، في حين جاءت النسبة المتبقية والتي قدرت بـ (3,41%) معبرة عن

تباين آراء المبحوثين حول طبيعة الاقتراحات، فمنهم من أكد على ضرورة رفع أجور العمال، ومنهم من أشار إلى ضرورة توفير السكن، للعمال لأن ذلك من شأنه أن يساهم في رفع معنوياتهم ويدفعهم للعمل أكثر قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية للمؤسسة.

❖ الدراسة الرابعة(*):

دراسة أجرتها الباحثة "ليندة العابد" الموسومة بـ: (المعوقات الإدارية لعملية الاتصال واتخاذ القرارات في التنظيم الصناعي بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في سنة 2003)، وقد ركزت هذه الدراسة على ما هي أهم المعوقات التي تنبثق عن الإدارة وتكون سببا في عدم فعالية كل من عمليتي الاتصال واتخاذ القرارات.

حيث اعتبرت أن التنظيم الصناعي، شكلا من أشكال التنظيمات داخل أي مجتمع وهو وحدة اجتماعية تقام بطريقة مقصودة لتحقيق أهداف محددة، ولعل ما يميز هذا التنظيم وباقي التنظيمات هو فكرة تقسيم العمل، حيث يشغل كل فرد بموجبها منصبا معيناً يقوم فيه بدور محدد، وتنظم تلك الأدوار والوظائف وتوزيعها وتنسيقها، يحتاج إلى مهارات عالية يجب أن توكل لجهة خاصة تكون كالعقل المدبر المخطط والمنسق بين الأعمال جميعها، وتسعى وسائل محددة لتحقيق أهداف التنظيم، هذه الجهة ما يعرف بالإدارة.

وفي إطار البحث عن العقلانية والرشد التي تسعى المجتمعات الحديثة إليها تتبعه الكثير من العلماء إلى أهمية الإدارة في التنظيم، وإلى دورها المهم في تحقيق أهدافه فأصبحت الإدارة بذلك حقلا ومجالا للبحوث والدراسات العلمية التي سعت لإيجاد نموذج إداري ناجح وفعال، فبرزت بذلك تيارات فكرية لا زالت لها مكانتها في المعرفة السوسيولوجية والعلوم الأخرى، وهي لليوم تعتبر مرجعية فكرية للكثير من الباحثين.

ورأت بأن الإشارة في دراستها هذه لعرض نظريات الفكر الإداري هو القصد منه توضيح أهمية الإدارة وموقعها المميز في التنظيم. فتوجه أنظار العلماء لها وجعلهم إيها بؤرة تتمحور حولها دراستهم وهذا حسب رأيها، وعلى هذا وجهت مسار دراستها إليها ورأت أن الإدارة عند تجسيدها لأهداف التنظيم، تستخدم جملة عمليات وإجراءات ووظائف كالخطيط والرقابة والتوجيه والاتصال واتخاذ القرارات وغيرها. كما رأت أنها عمليات ترتبط بعضها

(*) مصدرا: ليندة، العابد، المعوقات الإدارية لعملية الاتصال واتخاذ القرارات في التنظيم الصناعي، دراسة ميدانية بمصنع النسيج باتنة، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع التنظيم، مذكرة غير منشورة، جامعة باتنة، الجزائر، 2003.

ببعض محاولة تسليط الضوء على بعض من تلك العمليات، فقد اختارت عمليتي الاتصال واتخاذ القرارات واعتبرت أن عملية الاتصال تعد مبعث الديناميكية في التنظيم، وهي ركيزة أساسية تقوم عليها جميع العمليات الأخرى، بما توفره من معلومات واختصار وقت وجهد، فمجتمع المصنع ينقسم حسبها إلى مجموعات ديناميكية نشطة تسعى لتحقيق أهداف مرسومة، والاتصال هو أساس الفهم المتبادل بين تلك المجموعات يربط أسفل التنظيم بأعلاه بروابط ديناميكية رسمية، ورأت أن الاتصال في دراستها هو عملية (هادفة تنقل الأفكار والمعلومات والآراء بين طرفي الاتصال وهو أيضا عملية ديناميكية مخططة تتم في اتجاهات مختلفة وتتغلغل في جل العمليات الإدارية الأخرى، كعملية اتخاذ القرارات).

وأن هذه الأخيرة عملية أساسية ترتبط مباشرة وتغلغل في كل العمليات الإدارية، فلا تتم هذه الأخيرة إلا بها، إذ هي المحرك لجهود ونشاط الموارد البشرية في التنظيم، ذلك أنها تحدد النظم والوسائل لتحقيق الأهداف، فالأعمال التي تجري في التنظيم ما هي إلا مجموعة من القرارات المتداخلة والمتشابكة أو مواجهة موقف ما، وهي عملية لها مراحلها التي لا تتم إلا بها ولا يتحقق اكتمالها ورشد قراراتها إلا باتباعها.

ورأت أن فهم هاتين العمليتين لا يتم إلا من خلال دراسة واقعية للمؤسسات الصناعية الجزائرية مع مراعاة مختلف الأنماط التسييرية التي مرت بها بدأ من التسيير الذاتي إلى غاية الإصلاحات الاقتصادية كما رأت أن الإدارة هي المحددة لعملية الاتصال وكذلك أنها توجه اتخاذ القرارات، كما أنه يتم في إطارها تحديد كيفية تجميع البيانات ومناقشة البدائل والاختيارات، ومنها يسمح بمشاركة العمال أو بعدمها، وهي في تحكمها أي الإدارة في العمليتين السابقتين قد تتسبب في إعاقة فعاليتها.

وعلى هذا الأساس ركزت على جانب واحد من التنظيم وأنه مسؤولا عن إحداث بعض تلك العقبات، وتعني به الإدارة، ورأى أنه لا يلغي ضلوع أطراف أخرى في توليد هذه العقبات، أي أنها رأت أن الإدارة قد تكون سببا في إحداث بعض تلك النقائص، ولذلك فإن الإدارة مع أنها المحرك الرئيسي لعمليتي الاتصال واتخاذ القرارات إلا أن تحقيق تلك الوظيفة، قد تكون سببا في إحداث بعض الحواجز والعراقيل التي تتسبب في عدم فعاليتها ومنه طرحت تساؤلها الرئيسي وهو، ما هي أهم المعوقات التي تنبثق عن الإدارة وتكون سببا في عدم فعالية كل من عمليتي الاتصال واتخاذ القرارات.

ومنه الفرضية الفرعية الأولى هي: إن عدم الاهتمام بالتخطيط لعملية الاتصال على مستوى الإدارة يعيق فعالية الاتصال.

أما الثانية فهي: إن لطبيعة الممارسة الإدارية علاقة بفعالية عملية اتخاذ القرارات وقصد اختبار هذه الفرضيات قامت بدراسة ميدانية بمصنع النسيج باتنة في سنة 2003 وتوصلت إلى مجموعة من النتائج وهي:

- أن عدم التخطيط لعملية الاتصال على مستوى الإدارة يعيق فعالية الاتصال.
- أن الاتصال النازل الكتابي يعيق عملية الاتصال بسبب انخفاض المستوى التعليمي للعمال.

- عدم مشاركة العمال في اتخاذ القرارات أعاق عملية الاتصال .
- انعدام المشاركة من قبل العمال في اتخاذ القرارات أعاق عملية اتخاذ القرار السليم.
بعد هذا العرض الوجيز لمجموعة من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع المعوقات كل حسب الزاوية التي أثارت اهتمام كل باحث وحسب الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ومنها الفروض التي يريد اختبارها بالنفي أو التأكيد، ورغم اختلاف كل منهم في طريقة معالجته لهذه الظاهرة، إلا أنها قد ساعدتني في بناء التساؤل الرئيسي لموضوع دراستي وأعطتني الفرصة لمحاولة البحث والتنقيب في هذه الظاهرة في تنظيم يختلف عن التنظيمات التي أجريت فيه هذه الدراسات، حيث أنها أجريت في تنظيمات صناعية هدفها الربح، واستخدمت المنهج التاريخي، ومنها من استخدمت المنهج المقارن، ومنها من استخدمت المنهج الوصفي التحليلي.
أما التنظيم المراد دراسته ومعرفة تأثيرات المعوقات التنظيمية على فعاليته هو تنظيم هدفه تحقيق وأحداث تنمية محلية فعلية.

كما أفادتني نتائج هذه الدراسات من خلال المساعدة على الوصول إلى إجابة للتساؤلات المطروحة في بحثنا هذا. كما أعطتني الفرصة لمحاولة الكشف عن المعوقات التنظيمية التي تحد من فعالية العمليات التنظيمية في الجماعة المحلية، وما هي الانعكاسات السلبية لهذه المعوقات على الجماعة المحلية كتنظيم وعلى محيطها (المجتمع المحلي)، وما قد ينجم عنها من عرقلة المسارات التنموية بالإضافة إلى أنها أثارت انتباهي لمحاولة الكشف عن معوقات تنظيمية أخرى والتي تعيق هذا النوع من التنظيمات ألا وهو الجماعات المحلية.

الفصل الثاني

الخلفية

السياسية

لدراسة التنظيم

تمهيد:

المنظمة هي وحدة اجتماعية هادفة، والمنظمات قديمة قدم الإنسان ذاته، لأن الفرد لا يستطيع العيش بمعزل عن غيره ويشكل انتماءه للمنظمة ضرورة إنسانية تنبثق عن طبيعة السلوك الاجتماعي للإنسان، حيث تعمل على ديمومة وجود الفرد في الجماعة، وتعد ظاهرة انتشار المنظمات الرسمية وغير الرسمية إحدى أهم سمات الحياة الإنسانية.

وتصاحب المنظمة الأفراد وطيلة حياتهم، فهم يعيشون في عدد متزايد منها، سواء كانت صغيرة أم كبيرة، فرعية أم رئيسية وفي مختلف أوجه حياتهم، وفي كل قطاعات المجتمع والاقتصاد الوطني على حد سواء. فالأسرة، والمدرسة، الجامعة، الجماعات المحلية (الولاية، البلدية)، والمستشفيات كلها منظمات يعيش فيها الأفراد ويتفاعلون من خلالها فيما بينهم ومع الجماعات الأخرى.

فالمنظمة في حد ذاتها تمثل وحدة اجتماعية تشهد عمليات اجتماعية مماثلة لتلك التي تحدث على مستوى المجتمع، ومن الطبيعي أن فهم ما يحدث على مستوى المنظمة يعيننا على فهم ما يحدث على مستوى المجتمع ولقد أوضح "ريتشارد سكوت" هذه الحقيقة بقوله: «أن أهمية وخطورة دراسة التنظيمات تعود إلى كونها معامل طبيعية تمكننا من دراسة ظواهر اجتماعية معينة»⁽¹⁾. كما أن المنظمة تتيح لنا فرصة دراسة ظواهر قد يصعب دراستها على مستوى المجتمع، كالضبط، والانحراف، والمعوقات الوظيفية (التنظيمية)... الخ.

ورغم وجود اختلافات في الرؤى حول التنظيم والمجتمع مصدرها طبيعة نشأة كل منهما والظروف الخاصة التي تحيط بكل منهما، إلا أننا نعتقد أن فهم ما يجري في التنظيم يمكن أن يساعدنا على فهم ما يجري في المجتمع.

وعلى هذا الأساس سنتطرق في هذا الفصل إلى معرفة ماهية المنظمات وما هي أهم الاتجاهات التي تناولتها بمزيد من الدراسة والتحليل، مع عرض موجز لأهم التصورات الفكرية لكل اتجاه من هذه الاتجاهات حول المنظمة، بالإضافة إلى تقديم نقد وتقييم لهذه الاتجاهات مع إبراز أهم الاتجاهات التي تناولت موضوع بحثنا (المعوقات التنظيمية).

وباعتبار المنظمة هي نسق اجتماعي موجه نحو تحقيق أهداف محددة وهي أهم خاصية تميزها عن الأنساق الاجتماعية الأخرى، وإن وضوح هذه الأهداف يعتبر أقصى درجات الرشد، وأن

⁽¹⁾ علي، عبد الرزاق جبلي، علم اجتماع التنظيم النظرية التطبيقية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص338.

فعالية المنظمة يمكن أن تقاس في ضوء هذه الأهداف، على اعتبار أن الفعالية تعد معيار مهم في تحديد نجاح أو فشل المنظمة. وهذا يقودنا بالضرورة إلى التطرق بعد عرض الاتجاهات النظرية إلى ماهية الفعالية التنظيمية والشروط الواجب توفرها في المنظمة الفعالة، ودور العنصر البشري في تحقيقها، وأهم خصائص المنظمة الفعالة، وهذا بدوره يقودنا إلى أن قياس الفعالية التنظيمية يتم من خلال مدى قدرة المنظمة في أداء أهم عملياتها التنظيمية لدورها، من تفاعل هذه الأخيرة فيما بينها قصد تحقيق أهداف المنظمة التي أنشئت لأجلها ورغم تعدد هذه العمليات إلا أننا سنتناول في هذا الفصل بالدراسة لأربع عمليات تنظيمية فقط والتي منها (عملية اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، واتخاذ القرارات).

وهذا يعود إلى طبيعة المنظمة المراد دراستها في هذا البحث والمتمثلة في الجماعة المحلية (البلدية)، على اعتبار أن العمليات الأخرى تقوم بدورها على أكمل وجه، رغم ما يشوبها من نقائص ومعوقات مثل: تقسيم العمل والتخصص، الرقابة، ... الخ. هذا من جهة ومن جهة أخرى يعود إلى اهتمامنا بدراسة أهم المعوقات التنظيمية التي تؤثر على فعالية العمليات التنظيمية (اللامركزية الإدارية، التخطيط التسيير، الموارد البشرية، اتخاذ القرارات) في الجماعة المحلية (البلدية) مما تحول دون تحقيقها لأهدافها (التنمية المحلية).

أولاً: الاتجاهات النظرية في دراسة التنظيم

I-تعريف التنظيم ومفهومه:

هناك عوامل عديدة أسهمت في حدوث النمو التنظيمي الذي شهدته المجتمعات الحديثة، هذه المجتمعات ظهرت فيها تنظيمات لكي توجه التباين الشديد الذي شهدته هذه المجتمعات، والتنوع الذي أصبح خاصية تميزها، والتغير الذي هو من أبرز سماتها عكس ما جاءت به المجتمعات الأولى، بالإضافة إلى هذه التغيرات البنائية هناك تغيرات ثقافية موازية لعبت دورا لا يستهان به في إحداث ثورة تنظيمية حديثة، ولقد بدت هذه التغيرات الثقافية واضحة في سيطرة قيم ثقافية حديثة تؤكد عموما الرشد ووضوح الهدف، والفعالية والموضوعية والتخصص وهي قيم تسير مع روح التنظيمات الحديثة وجوهرها.

هذا وقد اختلفت نظرة العلماء والمفكرين نحو النمو التنظيمي الهائل الذي شهدته المجتمعات الحديثة.

فمنهم من حن إلى الماضي حنينا طاغيا، ونعى على التنظيمات الحديثة سيطرتها على الفرد سيطرة كاملة، أفقدته معها حريته التي هي أعز ما لديه، بحيث أصبح الإنسان الحديث وحيدا غريبا لا يعد أن يكون ترسا في آلة لا تتوقف أبدا عن الدوران، ومنهم من كان أكثر تفاؤلا فينظر إلى التنظيمات الحديثة بوصفها أدوات أو وسائل تضمن تحقيق الأهداف، وأنها الشكل التنظيمي القادر على الوفاء بما تتطلبه المجتمعات الحديثة، ومن العسير حسم هذه القضية حسما نظريا لأنها لا تنطوي على مشكلات بالغة التعقيد، لذلك يبدو لنا أن البحث الإمبريقي يستطيع أن يوضح أبعاد هذه المشكلات كما أنه يستطيع أن يحول هذه التأملات النظرية إلى شواهد واقعية تكشف عن الدور الذي تلعبه التنظيمات في المجتمعات الحديثة والتأثيرات المختلفة التي تحدثها على الإنسان، حينئذ يمكننا التحقق مما إذا كان التنظيم سيدا يلهب بسياطه ظهور أعضائه ويسلبهم حريتهم، أم أنه الوسيلة أو الأداة القادرة على تحقيق أهداف معينة بطريقة فعالة ورشيدة.

وتقودني هذه النقطة إلى توضيح المعنى الذي أقصد به التنظيم في هذا البحث

فالتنظيم «هو وحدة اجتماعية تقام بطريقة مقصودة لتحقيق أهداف محددة تتخذ طابع بنائيا يتلائم وتحقيق هذه الأهداف»⁽¹⁾.

ومن هنا فخاصيتي التنظيم هما الأهداف الواضحة الصريحة والنشأة المقصودة المتعمدة. وهذا ما تتصف به الجماعة المحلية، النشأة المقصودة فهي تنشأ بموجب قانون (المادة 01، قانون: 90-08) والأهداف الواضحة وتتمثل في إحداث تنمية محلية لتلك الأطر الجغرافية المشكلة لها.

ولكي يحقق التنظيم وجوده، عليه أن يصوغ أهدافا محددة واضحة ترسم أبعاد نشاطاته، وتنظم الآمال التي يصبو إلى تحقيقها وتوجهه نحو أمور يتعين عليه أن يكافح من أجلها إذا ما أراد البقاء، وأهمية هذه الأهداف تكمن في أنها السند الذي يبرر وجوده والأساس الذي ينظم معايير وأحكامه، والمحك الذي يمكن في ضوئه قياس فعاليته وقدرته على تحقيق هذه الأهداف بنجاح وفي حدود هذا التصور العام للتنظيم يمكننا إلقاء نظرة على الجهود النظرية الامبريقية التي بذلت لاكتشاف جوانبه وأبعاده، ولو أردنا التاريخ الدقيق لهذه الجهود قلنا أن "سان سيمون" كان أول من سجل ظهور الأشكال التنظيمية الحديثة وحدد ملامحها ودورها في المجتمعات الحديثة.

بيد أن معالجة "سان سيمون" للتنظيم جاءت جزءا من معالجة أشمل هي ظهور العلم الحديث، وما نجم عنه من اتجاه عالمي اتجاه تتجه فيه السلطة نحو الاستناد المطلق إلى المهارات العلمية والمعرفة الوضعية على أن أهم الجهود النظرية المبذولة جاءت بعد "سان سيمون"، والتي من بينها: الاتجاهات النظرية الكلاسيكية والاتجاهات النظرية الحديثة التي من بين أهم روادها "روبرت ميرتون" الذي أسهم إسهاما نظريا هاما عندما عند حاول اختيار نظرية "ماكس فيبر" في التنظيم ذاهبا إلى أن نظرية التنظيم قد افتقدت بعدا هاما هو المعوقات التنظيمية، والاتجاهات النظرية المعاصرة في دراسة التنظيم. والتي سيتم التطرق لها من خلال هذا الفصل بمزيد من الشرح والتحليل أخذينا في الاعتبار مجموعة من الحقائق الأساسية عن نظرية التنظيم أهمها:

«وجود مجموعة من الأفراد.

السعي لتحقيق أهداف معينة.

(1) الحسيني، السيد، المرجع السابق، ص 14.

-سيادة التنظيم الرسمي لعلاقات الأفراد فيها.

-نشوء العلاقات غير الرسمية فيها تتجه للتفاعل الاجتماعي بين الأفراد.

-تفاعل التنظيم مع البيئة»⁽¹⁾.

فنظرية التنظيم تعد حقلا واسعا في أبعاده، ومميزا في سماته وارتباطاته، وكبيرا في بناءاته الفكرية وجوانب دراسته وآثاره المختلفة في الميادين الإنسانية كافة.

فعلى سبيل المثال أن مفهوم التنظيم في أوسع معانيه وصوره يعني عكس الفوضى بحيث يخضع لعمليات تنظيمية مركبة ذات قواعد مضبوطة منظمة وهادفة، غايته تحقيق أسباب وجوده بكفاءة وفعالية، وما يلاحظ على هذا التعريف نوع من الشمولية لا يحدد مفهوم التنظيم بشكل دقيق.

فقد عرفه "محمد عاطف غيث" بأنه عبارة عن «نموذج مستقر نسبيا للعلاقات الاجتماعية بين الأفراد والجماعات الفرعية داخل جماعة معينة»⁽²⁾، وهذا يعني أن التنظيم الاجتماعي مرادف للبناء الاجتماعي.

كما عرفه "عبد الحميد لطفي" بأنه: «مجموعة من الوسائل المستخدمة والأفكار والعادات في تفاعلها معا لاستغلال البيئة بقصد إرضاء حاجات أساسية»⁽³⁾.

ومنهم من عرف على أنه نسق اجتماعي مفتوح وآخر من خلال وضوح أهدافه وقدراتها على التعبير عما يقصده التنظيم، وآخر بالتنظيم هو البيروقراطية^(*).

ويمكن أن تخلص إلى أن التنظيم أنه يعني شيئين أساسيين:

وظيفة وبناء فالأولى هي عبارة عن عملية جمع المعاملين في منظمة (جماعة محلية) وتقسيم العمل فيما بينهم وتوزيع الأدوار عليهم حسب اختصاصاتهم وإمكانياتهم

والتنسيق بين جهودهم وإنشاء شبكة متناسقة من الاتصالات بينهم حتى يستطيعوا أن يصلوا إلى أهداف محددة ومعروفة لدى الجميع، أما الثاني (البناء) فيقصد به المصالح التي

(1) خليل، محمد حسن الشماخ، وخضير، كاظم محمود، نظرية المنظمة، ط1، دار المسيرة الأردن، 2000، ص20.

(2) صالح، بن نوار، المرجع السابق، ص14.

(3) نفس المرجع، ص14.

(*) التنظيم البيروقراطي هو تنظيم إدارة متخصص، كما أنه مستمر ومتدرج وهرمي يجمع بين التخطيط والتوجيه والتنظيم والاتصال والرقابة وفقا لخطة هادفة ويقوم على تنظيم حازم سهل الاتصال ينفذ ويراقب ويتابع عمليات التنمية ويحقق في النهاية الأهداف التي أنشئ لأجلها.

يعمل فيها العاملين وكذا العلاقات واللوائح التي تنظم أعمالهم بطريقة متعاونة منسقة ليصلوا إلى هدف محدد.

ورغم هذه الأفكار والآراء في مجال نظرية التنظيم والتسيير التي أدت إلى ظهور اتجاهات عديدة، فإن المتأمل لواقع العالم اليوم يلاحظ جليا الفرق الواضح بين الدول المتقدمة في مجال التنمية، ودول العالم الثالث التي ما تزال تعاني من تنمية التخلف في مختلف مجالات التنمية المحلية، رغم امتلاكها للموارد بمختلف أنواعها (بشرية، مالية طبيعية) فلا شك أن الأشكال يكمن في سوء تسيير هذه الموارد من جهة ومن جهة أخرى ما يشوب التنظيمات المحلية التي من بينها الجماعات المحلية من معوقات تنظيمية تحول دون تحقيقها للأهداف التي أنشأت من أجلها (التنمية المحلية).

فيا ترى ما هي أهم الأفكار التي جاءت بها هذه الاتجاهات في دراسة المنظمات؟ وما هي أهم الاتجاهات التي تناولت موضوع المعوقات التنظيمية (الوظيفية)؟ هذا ما سنعرفه في هذا الفصل.

II-نظريات التنظيم:

II-1-الاتجاهات النظرية الكلاسيكية في دراسة التنظيم:

أ-الاتجاه النظري البيروقراطي:

1-التصور الماركسي للتنظيم:

استخدم ماركس مفهوم البيروقراطية في سياق محدود وفي إطار ضيق للإشارة إلى إدارة الدولة، كما أنه لا يمكن فهم واستيعاب أفكاره وتصوراته عن التنظيمات البيروقراطية إلا في ضوء نظرياته عن الصراع الطبقي وأزمة الرأسمالية، وحتمية المجتمع الشيوعي، حيث ذهب إلى أن الطابع الرسمي والقانوني للتنظيمات لا يعبر عن طبيعتها الحقيقية الواقعية، فالتنظيمات البيروقراطية اتخذت لنفسها صورة مزيفة مشقة من النصوص القانونية واللوائح الإدارية «وإذا كانت التنظيمات عند هيجل تتخذ شكلها من التعارض بين المصالح الخاصة التي تعبر عنها الجماعات والمصالح العامة التي تعبر عنها الدولة فإن هذا التعارض لا معنى له عند ماركس»⁽¹⁾. طالما أن الدولة لم تمثل بعد المصلحة العامة. بل تمثل المصالح الخاصة للطبقات المستغلة وإذن فالتنظيمات البيروقراطية عند ماركس تشكل « فئة اجتماعية متميزة، يرتبط وجودها بانقسام المجتمع إلى طبقات إجتماعية، إلى جانب تدعيمها للوضع القائم، فرض النظام، استمرار آليات القهر والاستغلال »⁽²⁾. وإذن فالتنظيمات البيروقراطية شأنها شأن الدولة لا تعدو أن تكون أداة من خلالها تمارس الطبقة الحاكمة سيطرتها واستغلالها للطبقات الأخرى، وبهذه الطريقة تصبح الوظيفة الأساسية لهذه التنظيمات هي فرض نظام من شأنه تدعيم التقسيم الطبقي والاستغلال، وفي ظل هذه الظروف يصبح نمو هذه التنظيمات أمراً حتمياً في مجتمع ينقسم إلى طبقات، ويسعى باستمرار إلى تدعيم التقسيمات الطبقية والحفاظ عليها.

ذلك أن ماركس قد اضطر إلى وضع مشكلة التنظيمات البيروقراطية في إطار نظريته عن الصراع الطبقي، كما أنه نظر إلى هذه التنظيمات بوصفها شكل أو صورة من صور الاغتراب، حيث ذهب إلى أنه ما أن تحقق هذه التنظيمات استقلالها وقوتها، حتى يشعر الناس بقوتها السحرية التي تتمتع بها، وأنها برغم ما تؤديه من تنظيم في الحياة الاجتماعية، إلا أنها ما

(1) الحسيني، السيد، مرجع سابق، ص 40.

(2) بلقاسم، سلاطنية، وإسماعيل، قيرة، التنظيم الحديث للمؤسسة التصور والمفهوم، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008، ص 107.

تلبث أن تصبح خارجة عن نطاق سيطرتهم وفهمهم، لأنها تتخذ شكلا من أشكال التقديس يقابل ما يستشعره الناس من ضعف.

والاغتراب عند ماركس ليس مقصورا على العلاقة بين العاملين في التنظيمات البيروقراطية وبقية أفراد المجتمع، إنه يوجد أيضا في داخل التنظيمات ذاتها، «ولقد أكد ماركس أن العاملين في هذه التنظيمات يفتقدون القدرة إلى المبادأة والتخيل والخلاف والخوف من تحمل أعباء المسؤولية، والسعي من أجل تدعيم أوضاعهم ووجودهم، فضلا عما يحدث بينهم من صراعات من أجل الترقية والتقدم وما يرتبط بذلك من تعلق طفيلي بالرموز والمكانة والهيبة»⁽¹⁾.

وإذن فالتنظيمات البيروقراطية عند ماركس هي أداة الطبقة الرأسمالية وبنشوب ثورة البروليتاريا وظهور المجتمع اللاتطبقى تتلاشى الدولة وما تتضمنه من تنظيمات، ذلك لأن كل أعضاء المجتمع سوف يقومون حينئذ بالوظائف التي كانت تؤديها هذه التنظيمات، ومن ثم تفتقد الوظائف الإدارية طابعها الاستغلالي، وتظهر بعد ذلك إدارة الأشياء بدلا من إدارة الأفراد، فيتلاشى تقسيم العمل.

إذن تنتهي مشكلة الاغتراب، وتصبح الوظائف الإدارية بعد ذلك بسيطة كل البساطة ومرتبطة أوثق الارتباط باهتمامات ومصالح جميع الأفراد، ويصبح العامل بعد ذلك مواطنا يتمتع بالديمقراطية الحقيقية ينتخب وينتخب، يدير ويدار، وتكون وسائل الإنتاج ملكية جماعية وتسيير جماعي وتسود بذلك دكتاتورية البروليتاريا.

2-ماكس فيبر والنموذج المثالي للتنظيمات البيروقراطية:

تستند نظرية "ماكس فيبر" في التنظيم استنادا أساسيا إلى مفهوم السلطة، موضحا أن السلطة تتميز بأن صاحبها لديه الحق في ممارستها وأن من يخضع له يرى أن من واجبه طاعتها، وأذن فالجماعة هنا على استعداد للطاعة لأن أعضاؤها يؤمنون بالفعل بأن مصدر الضبط مصدر شرعي، حينما يضطر الأفراد إلى الامتثال لأوامر شخص آخر والتكيف معها من خلال عملية ترشيديّة بسيطة أساسها حاجة الأفراد إلى توجيهات الآخرين.

والواقع أن هذا الامتثال لا يحدث بتأثير من الرؤساء، بل نتيجة للضغوط الاجتماعية التي يمارسها المرؤوسون أنفسهم وهذا هو السبب في أن امتثال المرؤوسين هو امتثال طوعي في

(1) الحسيني، السيد، المرجع السابق، ص42.

طبيعته، ذلك لأن قيم الجماعة هي وحدها التي تستطيع أن تمنح ممارسة الضبط الاجتماعي طابعا شرعيا، فقد عمد فيبر إلى وضع نموذج للتنظيم البيروقراطي، إذ يعتقد أن البيروقراطية هي أعظم اختراع اجتماعي للإنسان، واستنادا لهذا الفهم حاول فيبر تصنيف وتحديد أنماط السلطة في ضوء التوجيه القيمي العام الذي يسندها إلى ثلاثة أنماط من السلطة.

«1-السلطة الكارزمية:(الروحانية، الشخصية):والتي تستند على الإلهام ويستمد القائد شرعيته من الخصائص الفريدة التي يتمتع بها والقدرات التي يتميز بها، تجعل منه زعيم له هيبة وتعظيم وتقدير، ونموذج هذه السلطة ملاحظ في بعض القادة العسكريين والشخصيات الدينية، والمصلحين الاجتماعيين.

2-السلطة التقليدية: يستمد الفرد أو القائد، سلطته من توارث السلطة، وكان هذا النموذج واضحا في عهد الإقطاع التي مرت به أوروبا، كما يؤمن الأفراد بالتقاليد وقداسة السلطة لأنهم يرون أن الحاكم هو الإله المفوض في الأرض وهو ما يدفعهم إلى طاعة أوامره.

3-السلطة القانونية:في هذا النوع من السلطة، يؤمن الأفراد بسلطة وسيادة القانون، وهذه السلطة تخص المجتمعات الحديثة التي تتميز بالنظام الحكومي وتقوم على أساس التنظيم العقلي للإدارة والتسيير»⁽¹⁾، كما أنها تتميز بوجود قواعد محددة موضوعية، تحدد بطريقة رشيدة التسلسل الرئاسي لهذا الجهاز بالإضافة إلى ما تنظمه من حقوق وواجبات.ومن السمات الأساسية الأخرى التي اعتمد عليها فيبر في تحديده لخصائص التنظيمات المستندة إلى السلطة القانونية، فصل الإدارة عن الملكية فموارد التنظيم ليست ملكا لأعضائه كما أن وظائفه لا تباع ولا تورث ولا يمكن أن تضاف إلى الملكية الخاصة.

ومن خلال ما قدمه فيبر لأنماط السلطة الثلاث قد مكنه من مناقشة عددا من القضايا الأساسية التي تمثل لب دراسة التنظيم فلقد درس النمو التنظيمي في المجتمع الحديث، وناقش مشكلة الديمقراطية في التنظيمات البيروقراطية، وكشف عن العلاقة بين الرأسمالية والتنظيمات البيروقراطية.

فالشيء الواضح هو أن فيبر قد نظر إلى مسألة النمو التنظيمي نظرة تتطوي على ضرب من الازدواجية، فهو يقرر في غير موضع من كتاباته أن التنظيم البيروقراطي يعد

(1) فاروق، مداس، التنظيم وعلاقات العمل، مؤسسة الإخوة مدني، الجزائر، 2002، ص11.

أكثر الأشكال التنظيمية التي ابتدعها الإنسان حتى اليوم كفاءة، ثم يقرر في موضع آخر أن الكفاية الناجمة عن النمو التنظيمي في العالم الحديث تشكل أعظم تهديد لحرية الفرد والمنظمات الديمقراطية في المجتمعات الغربية بصفة عامة، وترتبط هذه النقطة باهتمام آخر أولاه فيبر عنايته يتمثل في دراسة مشكلة الديمقراطية في التنظيمات وهنا نجد فيبر ينتقل إلى مستوى المجتمع ككل لكي يتمكن من دراسة مشكلتي القوة والديمقراطية على نطاق واسع.

كما أن فيبر أوضح في سياق كتاباته، أن القواعد الموضوعية تحمي المواطن من تعسف الموظف ، إلا أنه ما لبث أن كشف عن إمكانية إحباط بعض المطالب الشعبية التي تعبر عن العدالة الاجتماعية من خلال التمسك بالجانب الشكلي لهذه القواعد، كما كشف عن انتهاك التنظيمات البيروقراطية الحديثة لكثير من المبادئ الديمقراطية. أما الاهتمام الثالث الذي أولاه فيبر عنايته فيتمثل في دراسته العلاقة بين الرأسمالية والتنظيمات البيروقراطية، فلقد أوضح أن الرأسمالية الغربية بوصفها نظاما اقتصاديا ترتبط ارتباطا وثيقا بظهور الديمقراطية الجماهيرية في العالم الغربي، تلك الديمقراطية التي تضاربت إلى حد ما مع النمو التنظيمي، فالنمو التنظيمي السريع وما صاحبه من مساواة، أدى إلى القضاء على بعض الامتيازات وساعد على نمو التجارة والصناعة بشكل لم يسبق له مثيل في الوقت الذي فرض فيه الكفاية والانتظام كمطلبين لأي تنظيم بيروقراطي يستند إلى الموازنة الاقتصادية البعيدة المدى، بيد أن تدخل الحكومة في بعض النشاطات وتنظيم الاقتصاد على نحو معين، لم يكونا بمثابة طرفين ملائمين لنمو الرأسمالية، ومع ذلك كله فلقد حدد فيبر موقفه من الحركات الاشتراكية التي حدثت في زمانه، وأوضح أن خطورة هذه الحركات تكمن فيما تؤدي إليه من سيطرة التنظيمات البيروقراطية الحكومية تلك التي تشجع على ظهور نظام مركزي وتهدد الحرية الفردية. وما يمكن استنتاجه من عرض لأفكار فيبر أن فيبر يرى أن التنظيمات البيروقراطية قائمة على أساس عقلاني ورشيد ولها هيكل تنظيم تصاعدي يتألف من مراتب متدرجة بصورة عقلانية وفق التخصص كما يفترض فيبر الرشد في أعضاء التنظيم ويعتبرهم كآلات لا يؤثرون في السلوك التنظيمي كما أنه ركز على عدة عناصر مثل تقسيم العمل والهيكل التنظيمي وتحديد السلطة وتوزيع المسؤولية في التنظيم، وحسب فيبر فالتنظيم مغلق كما أن التنظيم البيروقراطي عنده شكل أو نمط من أنماط التنظيم يتصف بالعمومية والعقلانية ويدعم قضيته هذه بالنموذج السالف عرضه الذي لا يزال حتى الآن مصدر لإلهام الدارسين المحدثين.

3-روبرت ميشيلز (ومشكلة الديمقراطية في التنظيم):

إذا كان ماركس قد عالج التنظيمات البيروقراطية في ضوء مفهومه عن الصراع الطبقي والاغتراب وتصوره للمجتمع الشيوعي، وإذا كان فيبر قد اهتم عموماً بدراسة التأثيرات التي يمكن أن تحدثها التنظيمات البيروقراطية على البناء السياسي للمجتمع، فإننا نجد "روبرت ميشيلز" يقدم تحليلاً جذاباً للسياسة الداخلية التي تتبعها التنظيمات الكبيرة الحجم، «ولكي يكشف ميشيلز عن أبعاد مشكلة الديمقراطية في التنظيمات الحديثة الكبيرة الحجم، درس عدداً من الأحزاب الاشتراكية ونقابات العمال في أوروبا فيما قبل الحرب العالمية الأولى، ثم قدم قانوناً شهيراً أطلق عليه القانون الحديدي للأولجارية»⁽¹⁾ ومن خلال هذه النتيجة قدم ميشيلز استنتاجاً مؤداه أن كل التنظيمات الكبيرة الحجم تشهد نمو كبيراً في جهازها الإداري نمواً يستبعد تحقيق ديمقراطية داخلية حقيقية، برغم ما تعتنقه هذه التنظيمات من إيديولوجيات تؤكد المساواة وتكافؤ الفرص والديمقراطية.

ولقد أوضح ميشيلز أن الديمقراطية الحقيقية عسيرة التحقيق في التنظيمات الكبيرة الحجم، خاصة إذا ما كانت هذه الديمقراطية تعني مشاركة كل أعضاء التنظيم في العمل السياسي المتعلق بإصدار القرارات فمشاركة هؤلاء الأعضاء مستحيلة فنياً، لأن كثيراً منهم ينتمون إلى طبقتي العمال وصغار الموظفين، فضلاً عن أن كثيراً من مشكلات التنظيم تنطوي على تعقيد يفرض ضرورة وجود معرفة متخصصة وتدريب فني لا يتوفر لدى هؤلاء العمال والموظفين ويقابل ذلك موقف قادة التنظيم، فبحكم موقفهم هذا يتحكمون في قنوات الاتصال وما يرتبط بها من سلطة وقوة مما يدعم في النهاية أوضاعهم ويزيدها رسوخاً واستقراراً وما يلبث هؤلاء القادة أن يكتسبوا من خلال ممارستهم لوظائفهم معرفة متخصصة ومهارات سياسية تبعدهم بالتدريج عن المشكلات الحقيقية لتنظيماتهم، وتشجعهم على السعي لتحقيق مصالحهم وأهدافهم الخاصة، وهكذا يحدث تحول عن الأهداف الديمقراطية للتنظيم.

«ويتضمن مؤلف ميشيلز بالإضافة إلى ذلك تحليلاً لديناميات العلاقة بين الصفوة والجماهير من خلال مناقشته لقضية الديمقراطية»⁽²⁾. فبوصول القادة إلى مراكز

(1) الحسيني، السيد، المرجع السابق، ص 63.

(2) الحسيني، السيد، المرجع السابق، ص 64.

القوة، يصبحون جزءا مكملا للصفوة وبذلك تصبح مصالحهم متعارضة بالضرورة مع مصالح الجماهير لأنهم حينئذ سوف يسعون لتحقيق أوضاعهم حتى ولو كان ذلك على حساب التنظيم. ومن الواضح أن ميشيلز قد تأثر هنا بوضوح بالمبدأ الميكافيلي الذي يسلم بأن سلوك أية جماعة مسيطرة أو حاكمة ينبع من مصلحتها الذاتية، ثم درس بعد ذلك الأيديولوجيات المختلفة التي تستخدمها الأقليات الحاكمة في تبرير أوضاعها فذهب إلى أن هذه الأقليات الحاكمة تسعى باستمرار إلى إيهام الجماهير بضرورة تحقيق الوحدة الداخلية والاستقرار حتى يمكن مواجهة ما يهدد المجتمع من أخطار خارجية.

4- نقد وتقييم للاتجاه النظري البيروقراطي:

أن هذه النظريات تشترك جميعا في خاصية أساسية هي محاولة تحليل المشكلات الخطيرة التي نجمت عن الحضارة الصناعية وما ترتب عليها من نمو تنظيمي هائل بهدف تقديم حلول حاسمة لهذه المشكلات، ولهذا يمكن القول بأن كتابات ماركس وفيرر وميشيلز تشكل عموما إطارا فكريا متسقا يعكس بصفة عامة المشكلات المختلفة التي فرضها النمو الكيفي والكمي الذي طرأ على التنظيمات في المجتمعات الحديثة.

أن التنظيم البيروقراطي لم يشغل المكانة الأساسية في نقد ماركس للمجتمع الصناعي، ذلك لأنه قد نظر إلى مشكلتي البيروقراطية والاعترا بوصفهما جزءا من مشكلة عامة هي الاستغلال والسيطرة الطبقية، وعلاج هذا الموقف عند ماركس يكمن في إلغاء الطبقات لأن في ذلك قضاء على كل ضروب الاعترا ب، وفي المجتمع الشيوعي الذي رسم ماركس أبعاده، سيختفي الاستغلال الطبقي تماما، ومن الواضح أن التحليل الماركسي قد ضيق من نطاق مصطلح التنظيم البيروقراطي ليقصره على التنظيمات الإدارية في الدولة، كما أن موقف ماركس من هذه التنظيمات مرتبط أساسا بفكرة الصراع بين الطبقات وما يسفر عنه من انتصار البروليتاريا، وإقامة مجتمع لا طبقي تختفي فيه التنظيمات البيروقراطية اختفاء تدريجيا، إن تفاعل ماركس المتمثل في إيمانه بحتمية ظهور مجتمع لا طبقي، قد عاقه عن تحديد المشكلات التنظيمية بصفة عامة، كما أن النمو الحديث للتنظيمات البيروقراطية الذي شهدته مجتمعات ذات أنظمة اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفة ليكشف بجلاء عن عدم تحقق تنبؤ ماركس بالانهيار التدريجي في التنظيمات الحكومية، ومن هنا يمكن أن نعتبر تحليلات فيرر وميشيلز مكملة لنقد ماركس للرأسمالية.

ذلك أن فيبر قد انطلق منذ البداية من قضية أساسية هي أن التنظيم البيروقراطي شكل أو نمط من أنماط التنظيم يتصف بالعمومية وأهمية هذا التنظيم بوصفه أكفأ الوسائل لتحقيق الأهداف المجتمعية فالنمو التنظيمي أصبح يعني السيطرة الكاملة للتنظيم الرشيد على كل النظم الإدارية الحديثة، رغم الاختلاف الشديد بين وجهتي نظر ماركس وفيبر إلا أننا نستطيع أن نلمس عنصرا مشتركا في اتجاههما هو دراسة مشكلة التنظيم من وجهة نظر واسعة ومن منظور تاريخي فالمشكلات التي أثارها مشكلات تتعلق بالمجتمع ككل، ذلك المجتمع الذي يعد وحدة أساسية في تحليلاتهما.

أما موقف "روبرت ميشيلز" من التنظيم فيختلف إلى حد كبير عن موقف سلفيه، فلقد نظر إلى التنظيم بوصفه نظاما للسيطرة السياسية وأداة تستخدمها قلة حاكمة، وهي لذلك تسعى جاهدة إلى إبعاد القوة عن مصدرها الشرعي لتكون في يدهم أداة لخدمة مصالحهم الخاصة، وكما أنه اكتفى بتحليل دور الأقليات الحاكمة في التنظيم وما يرتبط بذلك من مشكلات ديمقراطية.

ولو أمعنا مرة أخرى النظر في تحليلات كل من ماركس وفيبر وميشيلز أنها تنطوي على عناصر مشتركة، لعل أهمها اتساع نطاق معالجتهم لظاهرة التنظيم، ذلك أنهم لم يدرسوا التنظيمات في فراغ سياسي واجتماعي كما تفعل بعض النظريات الحديثة بل ربطوا هذه الظاهرة بالبناء الاجتماعي وما يتضمنه من صراع ومشكلات، فلقد تتبعوا المشكلات الأساسية في المجتمع حتى وصلوا إلى انعكاساتها على الواقع التنظيمي، ثم عادوا مرة أخرى فدرسوا التأثيرات التي تحدثها التنظيمات البيروقراطية على بناء القوة في المجتمع، ولقد أثروا تحليلاتهم هذه بمنظور تاريخي واسع مكنهم من دراسة المجتمعات والتنظيمات دراسة دينامية ولقد ساعدتهم ذلك أيضا على إدراك المشكلات التنظيمية الأساسية وتحديد نتائجها وآثارها.

على أن الشيء الجدير بالتأكيد هنا هو أن هذه التحليلات الكلاسيكية لم تستند في الغالب إلى شواهد واقعية بالمعنى المعروف في الدراسات الحديثة، ولكن مع ذلك تكشف عن وعي عميق بالفارق بين ما يقوله الناس وما يفعلونه، بين علاقاتهم الاجتماعية كما تعبر عنها اللوائح والقواعد الرسمية، وعلاقاتهم الواقعية في ضوء القوة والسلطة.

ومن اليسير بعد ذلك أن نكشف عن سمة مشتركة تسم التحليلات الكلاسيكية عموما، هي اهتمامها بدراسة تأثير التنظيمات البيروقراطية على وجود الفرد وحرية فماركس يؤكد فكرة اغتراب الإنسان وضياعه وضعفه أمام الطبقة المتسلطة التي تسيطر على التنظيمات

البيروقراطية، وفبير يكشف عن انهيار شخصية العامل نتيجة لزيادة حدة تقسيم العمل، ثم يؤكد بعد ذلك سيطرة التنظيمات الكبيرة الحجم على المجالات الاقتصادية والسياسية والتعليمية والعسكرية، مما ترتب عليه زيادة الصورية والآلية والجهل بما يحيط به وعدم القدرة على استيعاب الأهداف التنظيمية والتوحد معها، وأخيرا يهتم ميشيلز بتوضيح الجانب السياسي لاغتراب الفرد، والضياح الذي يعاني منه أعضاء التنظيم نتيجة لانصراف القلة الحاكمة عن شؤون التنظيم ومشكلاته.

أن هذه النظريات تناولت مشكلات التنظيم من منظور واسع أفقدها في كثير من الأحيان الدقة التي قد تتصف بها النظرية.

أن هذه النظريات قد استخدمت في بعض الأحيان مفاهيم غير دقيقة، وكننتيجة لذلك كله نجد هذه النظريات تتضمن تعميمات وأحكام عامة لا تصدق إلا تحت ظروف معينة ولقد أثارت هذه النقطة بالذات اهتمام الدارسين المحدثين للتنظيم، وحاولوا اختبارها اختبارا واقعا بهدف التعرف على الظروف التي تكشف عن مدى صدقها وملاءمتها، ولقد اقتضى ذلك تحول الاهتمام من المستوى المجتمعي إلى المستوى التنظيمي ومن النظرة الرحبة الواسعة النطاق إلى نظرة ضيقة محدودة نسبيا، كما أنهم لم يدرسوا المعوقات التنظيمية بشيء من الدقة والتحليل بل كانت تحليلاتهم لها في السياق العام للمشكلات التنظيمية.

ب-الاتجاه النظري الإداري:

1-التأيلورية والإدارة العلمية:

-«فردريك تايلور»:تعتبر دراسات تايلور (1856-1917) من أشهر الدراسات التي أجريت على التنظيمات الصناعية آنذاك التي كانت قائمة على أسلوب علمي بالاعتماد على الملاحظة والتجربة بدل الاعتماد على مجرد الخبرة الشخصية والتخمين، حيث يقول في ذلك«أن الثورة الكبرى تحدث في الاتجاهات العلمية لكلا الفريقين العامل وصاحب العمل طبقا للإدارة العلمية»⁽¹⁾ أي يجب على كل من الطرفين الخضوع للبحث العلمي والمعرفة بدلا من الاعتماد على الآراء القديمة المتعلقة بالعمل ومن هنا يمكن عرض المبادئ الأساسية التي جاء بها تايلور وهي:

(1) سيد، الهواري، الإدارة الأصول والأسس العلمية، مكتبة عين شمس، مصر، 1976، ص592.

«1- استخدام دراسات الحركة والزمن للوصول إلى الطريقة المثلى والوحيدة لأداء العمل وهي الطريقة التي تسمح بتحقيق أقصى إنتاج ممكن أي اعتبر أن العامل تابع للآلة وأن سلوكه هو في جوهره سلسلة من الأنشطة الفيزيائية المنظمة.

2- قام بتقسيم العمل الفعلي بين الإدارة والعمال أي أن كل عامل يجب أن يعطي له عمل يناسب قدرته وحالته الجسمية وهو بدوره مطالب بأن يقدم أكبر مجهود ممكن من العمل.

3- اختيار وتدريب العمال بطريقة علمية لتحسين مهاراتهم لأن العمال في نظره يميلون إلى أخذ الأمور بالسهل والتكاسل.

4- تزويد العمال بحافز تشجيعي يدفعهم إلى أداء العمل وفقا للطريقة التي تم التوصل إليها بأسلوب علمي ويتحقق ذلك بواسطة منح العامل مكافئة محددة تزيد عن مستوى الأجر اليومي إذ استطاع أن يحقق المستويات المطلوبة والمقننة للإنتاج وهنا يشجع العامل في نظره البقاء في العمل.

5- يجب أن يكون هناك تعاون كامل بين الإدارة والعمال وأن يعاد توزيع العمل بينهم على أساس تولي الإدارة مهام التخطيط والتنظيم والرقابة وتولي العمال مهام التنفيذ وذلك لإبراز أهمية التخطيط بالنسبة لمجموعة كبيرة من الأعمال اليومية لكل عامل»⁽¹⁾.

وحسب هذه المبادئ فقد ركز تايلور أفكاره فقط على ما يجري داخل التنظيم، كما تقوم افتراضات تايلور على ضرورة اعتماد الأسس العلمية في دراسة الوقت والحركة وتهيأة الظروف المادية والتنظيمية لكي يقوم العامل بإنجاز عمله بأعلى كفاءة أو بأقل كلفة مادية ممكنة، وقد بنى تايلور أفكاره على نفس «الأسس تقريبا التي اعتمدها ماكس فيبر من حيث الرشد(أو العقلانية) في أداء الفرد والاهتمام بالجوانب المادية فقط لتمكين المنظمة من تحقيق أهدافها، فقد اعتبر المنظمة بأنها نظام شبه مغلق يتم داخله التفاعلات المادية. وتتلخص أسس حركة الإدارة العلمية بما يأتي:

-الرشد أو العقلانية تقسيم العمل، أو التخصص.

-الهيكل التنظيمي الرسمي.

(1) محمد، علي محمد، علم اجتماع التنظيم مدخل للتراث والمشكلات، الجزء الأول، ط1، دار الكتب الجامعية الإسكندرية، مصر، 1972، ص131.

-محمد، عبد الله عبد الرحيم، أساسيات الإدارة والتنظيم، ط4، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص53.

-علي، السلمي، تطور الفكر التنظيمي، ط2، وكالة المطبوعات، الكويت، 1980، ص ص63، 64.

- تحديد نطاق الإشراف.
- الاهتمام بالجوانب المادية في تعامل الإدارة مع الأفراد.
- الاعتماد على الجوانب البدنية أو الفيزيولوجية للعمل، والنظرة للإنسان كآلة.
- الاهتمام بدراسة الوقت والحركة.
- التركيز على المنظمة كنظام شبه مغلق.
- الاهتمام بتنظيم العمل والأساليب والإجراءات.
- الاهتمام بالجوانب الفنية والهندسية⁽¹⁾.

2-نظرية التقسيمات الإدارية:

-**هنري فايول**: اهتمت نظرية التقسيمات الإدارية بالعمليات الداخلية في المنظمة ومظاهر الأداء المادي للعمل، وبالجوانب الفيزيولوجية للعمال، وليس بالجوانب الإنسانية للأداء، وقد ركزت على دراسة مستويات الهيكل التنظيمي. عكس نظرية الإدارة العلمية التي ركزت على المستوى الفني والإنتاجي.

وعموما اتجه "هنري فايول" من خلال دراسته وتحليله للعمليات الإدارية إلى إيجاد مبادئ وقواعد تعد بمثابة مرتكزات رئيسية يعتمد عليها المدراء في أعمالهم وفي تحقيق الأهداف الاقتصادية للمنظمات التي يعملون فيها، ومن خلال الدراسات الاستقرائية والتحليل الميداني لواقع الفعاليات الفنية والإدارية خلص **فايول** إلى وجود ستة أنشطة أساسية في أية منظمة وهي:

- «1-النشاطات الفنية، كالإنتاج أو التصنيع.
- 2-النشاطات التجارية، كالبيع والشراء والمبادلة.
- 3-النشاطات المالية، كالوصول على رؤوس الأموال واستخدامها في الفعاليات الاستثمارية.
- 4-النشاطات المحاسبية لتحديد المركز المالي للمنظمة وإعداد الإحصائيات.
- 5-نشاطات الوقاية والضمان مثل التأمين لحماية الممتلكات والأفراد.

⁽¹⁾ خليل، محمد حسن الشماخ، وخضير، كاظم محمود، مرجع سابق، ص ص 48، 50.

6- النشاطات الإدارية وهي التخطيط والتنظيم، والرقابة وإصدار الأوامر والتنسيق»⁽¹⁾، كما أكد فايول على جانب النشاط الإداري كمحور رئيسي. لتحقيق الأهداف الأساسية للمنظمة سيما وأنها تعتمد أسلوب التخطيط والتنسيق بين الجهود الفردية والجماعية.

وفي الأخير يمكن تلخيص أهم المبادئ والمفاهيم الأساسية التي جاءت بها نظرية التقسيمات الإدارية فيما يلي: «أ- مبدأ التدرج الهرمي: أكد هذا المبدأ على أهمية الصلاحية والمسؤولية والأوامر النازلة من المستويات التنظيمية العليا إلى الدنيا منها بشكل عمودي، حيث يتم الاتصال بين المشرفين ومرؤوسيهـم بواسطة هذه الأوامر.

ب- مبدأ وحدة الأوامر: لا يجوز حسب هذا المبدأ، تلقي المرؤوس للأوامر الإدارية اللازمة لتنفيذ المهمات إلا من رئيس واحد، وذلك لغرض معالجة ظاهرة الصراع التي تسببها كثرة مصادر اتخاذ القرار والأوامر الموجهة إلى المرؤوسين.

ج- مبدأ الإدارة بالاستثناء: والمقصود به تحويل صلاحيات إصدار القرارات إلى بعض المستويات الإدارية الدنيا لممارسة العمل الإداري في الأمور التي تولدت وتكونت عنها خبرات عملية، ويعد هذا المبدأ تطويراً لعملية تحويل الصلاحيات وعدم إقحام المستوى الإداري الأعلى بالأمور التفصيلية في الأداء واقتصار دوره على الجوانب الإبداعية والجديدة والقرارات الأساسية والاستثنائية التي تتطلب جهداً فكرياً كبيراً في اتخاذها.

د- مبدأ نطاق الإشراف: يمثل نطاق الإشراف عدد المرؤوسين الذين يستطيع الرئيس الواحد الإشراف عليهم، وقد تم تحديد العدد الأقصى بخمسة أو ستة أفراد، ويؤدي تحقيق الحد الأمثل لنطاق الإشراف إلى زيادة كفاءة الإشراف والهيكل التنظيمي والعلاقات بين الرؤساء ومرؤوسيهـم.

هـ- مبدأ التخصص الوظيفي: يشير مبدأ التخصص إلى أن الكفاءة التنظيمية تزداد كلما ازدادت درجة التخصص الوظيفي حيث من الضروري القيام بالتحديد المسبق لجميع الأعمال والفعاليات المتعلقة بتحقيق الهدف، وتجميعها في تقسيمات وظيفية، ويشمل المبدأ المستويات العليا التنفيذية والمستويات الأدنى منها.

(1) - بلقاسم، سلاطنية، وإسماعيل، قيرة، مرجع سابق، ص 120 .
- خليل، محمد حسن الشماخ، وخضير، كاظم محمود، مرجع سابق، ص 52.

و-مبدأ التمييز بين التنفيذيين والاستشاريين: يؤكد هذا المبدأ ضرورة التمييز بين الاستشاري الذي يقدم الإرشاد والنصح والتوصيات والمقترحات الكفيلة بتطوير الأداء، من جهة والأطر التنفيذية التي تمتلك حق إصدار الأوامر لمؤوسين في المنظمة»⁽¹⁾.

3-نقد وتقييم للاتجاه النظري الإداري:

تشكل النظريات التي تعرضنا لها فيما سبق نسقا فكريا يعكس اتجاهها متميزا هو الاهتمام بدراسة التنظيمات، وتحليل بنائها في ضوء الكفاية الإدارية والإنتاجية، ومع ذلك، فهناك فرق بين الاتجاهين، يرجع إلى المنظور الذي تبناه كل منهما ونظر من خلاله إلى الواقع التنظيمي. حيث أن التايلورية قد ضيقت وحدة التحليل إلى أبعد حد وذلك بتركيزها مباشرة على دراسة المشكلات العلمية التي تواجه العامل أثناء موقف العمل، ثم محاولتها داخل نطاق هذه البؤرة الضيقة أن تحلل كافة العمليات الفيزيائية الملائمة لأداء العمل ويتضح ذلك في معالجتها للسلوك الإنساني باعتباره وسيلة لتحقيق هدف محدد، ومن ثم يتعين أن يوجه في إطار خطة عقلية معينة لكي يستطيع انجاز هذا الهدف بأعلى قدر من الكفاءة والواقع أن هذا التصور يغفل تماما المشاعر والاتجاهات الاجتماعية، والأهداف الشخصية للأفراد، كما لا يضع في اعتباره مطلقا الحقيقة التي مؤداها«أن العامل كائن اجتماعي يتأثر سلوكه وتتكون اتجاهاته من خلال علاقاته الاجتماعية بزملائه في موقف العمل، وبالتفاعل بين حاجاته الشخصية والبناء الاجتماعي والثقافة السائدة في الجماعات التي يشارك في عضويتها»⁽²⁾.

إذن التايلورية قد تجاهلت المتغيرات السيكولوجية والسوسيولوجية المؤثرة في السلوك التنظيمي، وإذا كانت معالجة التايلورية للروح المعنوية والإنتاجية» باعتبارهما يتأثران فقط بالحوافز المالية، دليلا على تجاهلها وعدم استبصارها بالجوانب السوسيولوجية التي تمارس تأثيرا واضحا على هاتين الظاهرتين وباختصار فإن الإدارة العلمية لم تستطع أن تقدم حلا حاسما للعلاقة بين الحوافز والإنتاجية طالما أنها تدرك العامل كفرد منعزل خارج السياق التنظيمي، ومن ثم تغفل لمتغيرات المرتبطة بهذه العلاقة والتي أهمها التنظيم غير الرسمي، وصراع المصالح المعوقات التنظيمية.

(1) المرجع السابق، ص 59.

(2) محمد ، علي محمد، المرجع السابق، ص185.

وعليه فإن تايلور كان يحاول أن يصطنع منها علميا زائفا من دراسته للصراع الصناعي، يرجع إلى تحيزه للإدارة في التنظيم ونزعتة المحافظة عموما، وتجاهله للمعوقات التنظيمية والتي من إفرازاتها الصراعات الخفية والظاهرة أما المدرسة الكلاسيكية في الإدارة فقد حصرت نطاق تحليلها في الجوانب الرسمية للتنظيم، ومن ثم نظرت إلى البناء التنظيمي في ضوء المسؤوليات المختلفة والعلاقات المحدودة والقواعد التي يعتمد عليها تصميم خريطة التنظيم، وذلك بدلا من الاهتمام بالجوانب السلوكية الاجتماعية، وهذا يعني أن الصعوبة الأساسية التي تظهر في هذه النظريات هي عدم قدرتها على تفسير الميكانيزمات الرسمية للتنظيم.

من خلال ربطها ببقية جوانبه، وبخاصة بناء القوة طالما أنها لا تهتم بالدراسة الامبريقية، ومع ذلك فإن بعض الدارسين المحدثين الذين ينتمون إلى هذه المدرسة يثيرون قضية أخرى مؤداها: أنهم يعترفون بأن للأفراد مشاعرهم وأهدافهم الخاصة، وأن التنظيم الواقعي يخالف الصورة التي تقدمها خرائط التنظيم الرسمي.

والواقع أن الخطأ الذي يكمن خلف هذا الاتجاه يتضح إذا ما أخذنا في اعتبارنا الجانبين التحليلي والوصفي لعلم الإدارة فطالما أن الاتجاه الكلاسيكي بعيد عن الملاحظة المباشرة للتنظيمات فإنه لن يقدم سوى بعض المفاهيم العامة، وغاية ما تحققه هذه المفاهيم هو تطوير بعض الممارسات الإدارية كالتنسيق والمراقبة والتخطيط باستخدام أساليب رياضية وإحصائية متقدمة ، لكن ذلك كله لن يثري مضمون معرفتنا بالأداء الوظيفي للتنظيمات الواقعية، ومنه فمحاولة تطوير مبادئ عامة على أسس غير واقعية لا تحسب حسابا لأنماط السلوك والمشاعر والاتجاهات، القيم، المعتقدات والعلاقات المتبادلة بين الأفراد والجماعات والضغوط الناشئة عن البيئة الخارجية والداخلية للمنظمة والتي تعد من بين مكونات المعوقات التنظيمية. لن يكتب لها النجاح الكامل في زيادة فعالية المنظمة، وفي تحقيق الأهداف التي أنشئت لأجلها.

II-2-الاتجاهات النظرية الحديثة في دراسة التنظيم:

شهدت العقود الأربعة الماضية اهتماما نظريا واسع النطاق في ميدان التنظيم يعكس بصفة عامة تنوع مداخل دراسة التنظيم والنظرة إليه، كما يعكس ردود فعل مميزة إزاء النظريات الكلاسيكية. أما مصدر هذا التنوع فيرجع إلى حقيقة أساسية هي: أن التنظيم (المنظمات) تعد موضوعا لكثير من العلوم كالاقتصاد، والسياسة، الإدارة، وعلم النفس، والأنثروبولوجيا، والملاحظ أيضا أن هذه الاتجاهات النظرية الحديثة قد ظهرت كرد فعل أو استجابة للتحليلات الكلاسيكية التي قدمها رواد دراسة التنظيم فكثير من هذه الاتجاهات حاول التحقق من صدق القضايا العامة والتعميمات الواسعة التي تضمنتها هذه التحليلات، ولقد فرض هذا التحقق حدودا معينة، أهمها ضيق نطاق البحث، وتطويع هذه التعميمات لكي تتلاءم مع الواقع الامبريقي، وكان ذلك نتيجة لإحساس داخلي بعدم ملائمة للتحليلات الكلاسيكية لدراسة التنظيمات الحديثة المعقدة وما قد يعترضها من معوقات تنظيمية تحول دون تحقيق الأهداف المتوخاة منها.

برغم ذلك كله يمكننا التمييز بين ثلاث اتجاهات نظرية حديثة في دراسة التنظيم هي: الاتجاه البنائي الوظيفي، واتجاه النسق الاجتماعي الفني، والاتجاه النفسي الاجتماعي في دراسة التنظيم.

أ-الاتجاه البنائي الوظيفي في دراسة التنظيم:

يعتبر هذا الاتجاه من أبرز الاتجاهات الرئيسية في دراسة التنظيم وذلك لما يحتوي عليه من تصورات وأطر تفسيرية للواقع الاجتماعي ويتمحور هذا الاتجاه على تصور البناء الاجتماعي بأنه يتكون من أنظمة مترابطة ومتكاملة وتمارس وظائف متكاملة تعمل على استمرار هذا البناء والحفاظ عليه وهذه النظم هي الأخرى تتكون من أنساق مترابطة ومتكاملة ومما سبق فإن هذا الاتجاه يرى بأن البناء الاجتماعي يتكون من أبنية وأنساق تؤدي وظائف معينة متكاملة من أجل خدمة الوظيفية العامة للبناء الاجتماعي وتحقيق بقائه واستمراره وقد تتعطل وظيفة من وظائف أحد الأبنية الفرعية مما يؤثر على وظيفة البناء الكلي وعدم قدرته على تحقيق أهدافه العامة لكن البناء يعيد التوازن إلى ذاته عن طريق ميكانيزمات جديدة يفرزها لهذا الغرض ولهذا فإنه بإمكاننا الوقوف على المسلمة الرئيسية التي يستند إليها هذا الاتجاه وهي أن الأصل في المجتمعات البشرية هو التكامل والتوازن والاستقرار أما الصراع والتدخل فهو

شيء خارج عن المؤلف وحدث طارئ ومرضي لذا نجده يهتم بالمسائل التي تؤدي إلى الاستقرار والمحافظة عن النظام القائم.

1-تالكوت بارسونز والنسق الاجتماعي:

انطلق "بارسونز" من تصور التنظيم بوصفه نسقا اجتماعيا يتألف من انساق فرعية مختلفة كالجماعات والأقسام والإدارات... الخ، وأن هذا التنظيم يعد بدوره نسقا فرعيا يدخل في إطار نسق اجتماعي أكبر وأشمل كالمجتمع، ولقد أوضح بارسونز أن القيم السائدة في التنظيمات هي التي تمنح أهداف هذا التنظيم طابعا شرعيا، لأنها هي التي تؤكد إسهام النسق التنظيمي في تحقيق المتطلبات الوظيفية التي يسعى النسق الأكبر (وهو المجتمع) إلى تحقيقها. وهذا يفترض بدوره توافر قدر من الانسجام بين قيم التنظيم وقيم المجتمع الذي يوجد فيه، وأذن فالنسق القيمي في التنظيم هو الذي يحدد كل الظروف الداخلية والخارجية التي يواجهها التنظيم وهذا هو ما قصده بارسونز حين عرّف التنظيم بأنه «نسق اجتماعي منظم، أنشئ من أجل تحقيق أهداف محددة»⁽¹⁾.

كما أوضح أن التنظيمات تتميز بأنها وحدات اجتماعية لديها أهداف محددة وواضحة نسبيا تسعى إلى تحقيقها، وأن تحقيق هذه الأهداف يفترض وجود إجراءات تنظيمية تضمن تحقيق هذه الأهداف.

فلقد قدم تفسيراً لتكامل الأفراد والجماعات في التنظيم، ذاهبا إلى أن هذا التكامل يتحقق من خلال النسق القيمي السائد في المجتمع ومن خلال أهداف التنظيم ذاتها، ويتحقق هذا التكامل بتحدد الأدوار التنظيمية لتصبح ملائمة لتوقعات أعضاء التنظيم، ويذهب بارسونز إلى أن هناك أربعة متطلبات وظيفية أساسية يتعين على كل نسق أن يواجهها إذا ما أراد البقاء. اثنان منهما ذو طابع آلي وهما: الموائمة وتحقيق الأهداف ويتعلقان أساسا بعلاقة النسق ببيئته، أما المطلبان الآخران فهما التكامل والكمون ويعبران عن الظروف الداخلية للنسق وعلى التنظيم بوصفه نسقا اجتماعيا أن يواجه هذه المتطلبات وأن يضمن لها التحقيق إذا ما أراد تحقيق وظائفه.

فمطلب الموائمة في التنظيم تعبر عنه مشكلة تدبير كل الموارد البشرية والمادية الضرورية لتحقيق أهداف التنظيم.

⁽¹⁾الحسيني، السيد، مرجع سابق، ص73.

أما مطلب تحقيق الأهداف فيتمثل في حشد الموارد التنظيمية من أجل تحقيق أهداف التنظيم.

أما مطلب التكامل فيشير إلى العلاقات بين الوحدات، وخاصة تلك العلاقات التي تضمن تحقيق أعلى مستوى من التضامن والتماسك بين الأنساق الفرعية. وأخيرا يشير مطلب الكمون إلى مدى ملائمة الظروف السائدة في الأنساق الفرعية للظروف السائدة في النسق الأكبر.

كما أنه قدم تصنيفا داخليا للتنظيم، حل به كثيرا من المشكلات التي وجهتها الدراسات الامبريقية في مجال التنظيمات، حيث ميز بين ثلاث مستويات أو أنساق فرعية في التنظيم، الأول النسق الفني وهو يعني بكل النشاطات الفنية التي تسهم بشكل مباشر في إنجاز أهداف التنظيم والثاني النسق الإداري الذي يتولى الأمور والشؤون الداخلية في التنظيم، والثالث النسق النظامي الذي يعمل على الربط بين النسق الفني والنسق الإداري من جهة والمجتمع من جهة أخرى.

ويعتقد بارسونز أن هذا التصنيف يكشف عن حقيقة أساسية هي أن لكل نسق فرعي وظائف يؤديها، كما أنه يتضمن ترتيبات بنائية مختلفة يحاول من خلالها مواجهة متطلباته الوظيفية ومشكلاته، كما أكد بصفة خاصة المظاهر التكاملية في التنظيم والميكانيزمات التي من خلالها يحقق هذا التكامل، ولقد أدى هذا التأكيد إلى إغفال أبعاد التغير والصراع والضغوط الداخلية والخارجية في التنظيم، ولهذا نجد بارسونز يميز بين ضربين من التحليل الأول هو تحليل "التوازن" كما يتبدى في النسق والثاني تحليل "التغير البنائي" الذي يذهب إلى أبعد من ذلك، حيث يسعى إلى دراسة التغير من خلال منظور التوازن، وفي هذه التفرقة أوضح بارسونز أن هناك مصدرين للتغير في التنظيم، الأول يتم من الخارج حينما تمارس البيئة ضغوطا على التنظيم، والثاني يتم من الداخل حينما تنشأ هذه الضغوط من داخل التنظيم ذاته وحينما ينشأ هذان الضربان من الضغوط يتعين على التنظيم أن يواجههما ويتكيف معهما إذا ما أراد أن يحقق أقصى درجات الفعالية.

2- روبرت ميرتون والمعوقات الوظيفية (التنظيمية):

إذا كان "بارسونز" قد استعبد أو أغفل أبعاد التغير والصراع والمعوقات الوظيفية في التنظيم، وأكد فقط على الثبات والتكامل والتسناد فإن "ميرتون" قد أكد على وجود التغير الذي

يفرض نفسه وينبثق من داخل التنظيم، كما أكد على وجود الضغوط التي تفرض على التنظيم من الخارج.

ولقد قدم "روبرت ميرتون" إسهاما متميزا في نظرية التنظيم يختلف عن أغلب الإسهامات التي قدمها علماء التنظيم الذين تأثروا تأثرا كبيرا بالاتجاه البنائي الوظيفي في علم الاجتماع، إن إسهام "ميرتون" في نظرية التنظيم كان بمثابة رد فعل لنظرية "فيبر" في التنظيم البيروقراطي، تلك النظرية التي أكدت مظاهر الرشد في التنظيم، حيث أنه وصف التنظيم البيروقراطي بالقصور أو الذمور نظرا لصرامة وظائفه الرسمية. «خاصة حين تهبط القاعد الرسمية، التي تتصف دائما منذ عصر فيبر وما بعده، بأنها قواعد ضاغطة تتصف بالجمود، مما يعوق وظيفة التنظيم البيروقراطي، وهذا هو السبب الذي من أجله يتصف البناء البيروقراطي، بالقصور والضمور، نظرا لسكونه المستمر وانعدام الحركة فيه»⁽¹⁾.

كما أنه اهتم في الأصل بتطوير وتنقيح ما أطلق عليه "بالنظرية المتوسطة المدى" ولكي يقيم هذه النظرية استحدث ثلاث مفاهيم أو أدوات تحليلية هي الوظائف الكامنة أو غير المتوقعة في مقابل الوظائف الظاهرة، والمعوقات الوظيفية، في مقابل الوظيفية، وأخيرا البدائل الوظيفية، كما أكد ميرتون منذ البداية فكرة أساسية هي أن أعضاء التنظيم يستجيبون لمواقف معينة في التنظيم، ثم يعممون هذه الاستجابة على مواقف مماثلة وحينما يحدث ذلك تنشأ نتائج غير متوقعة أو غير مرغوب فيها بالنسبة للتنظيم، ثم أكد ميرتون بعد ذلك فكرة أخرى مؤداها، أن التغير الذي يطرأ على شخصية أعضاء التنظيم ينشأ عن عوامل كامنة في البناء التنظيمي ذاته. فهو يبدأ بقضية أساسية هي ضرورة وجود ضبط تمارسه المستويات الرئاسية العليا في التنظيم، وتتخذ هذه الضرورة شكل التأكيد المتزايد والمستمر لثبات السلوك داخل التنظيم (تحديد المسؤولية والاختصاص) ولقد رتب على ذلك ثلاث نتائج، أما النتيجة الأولى فتشير إلى تناقص أو تضائل العلاقات الشخصية، أما النتيجة الثانية تشير إلى زيادة استيعاب أعضاء التنظيم لقواعده ومعاييره.

وفي هذا المجال استحدث ميرتون مفهومه عن "استبدال الأهداف" ثم ميز بين حالتين يتحقق من خلالهما هذا الاستبدال: الأولى تتم حينما يظهر مثير معين يترتب عليه ظهور نشاط

(1) إسماعيل، قياسي محمد، المدخل إلى علم الاجتماع المعاصر مشكلات التنظيم والإدارة والعلوم السلوكية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 291.

معين يعتقد أنه سيؤدي إلى نتيجة مأمولة أو مرغوبة فيها وحينما يتكرر هذا الموقف ويحدث اختيار متكرر لبدل مقبول، فإن ذلك يؤدي إلى تحول تدريجي في الاختيار ليصبح مسألة آلية، أما الحالة الثانية فتشير إلى ظهور نتائج مرغوبة إضافية لم تكن متوقعة في البداية، أما النتيجة الأخيرة التي توصل إليها، وهي نتيجة مرتبطة بالنتيجتين السابقتين، وتتمثل في استخدام التنظيم لمقولات محددة يسند إليها في اتخاذ القرارات.

ولقد أوضح ميرتون بعد ذلك أن هذه النتائج الثلاثة تسهم في إمكان التنبؤ بسلوك أعضاء التنظيم، وإذا ما تحقق هذا التنبؤ أصبح السلوك ثابتا جامدا.

وهكذا يبدو واضحا أن وجهة نظر ميرتون هذه قد كشفت عن صورة أخرى للتنظيم البيروقراطي، صورة تختلف عن تلك التي قدمها لنا فيبر، فإذا كان الضبط الذي تمارسه القواعد يؤدي كما ذهب فيبر إلى ثبات السلوك التنظيمي والقدرة على التنبؤ به، إلا أن ميرتون قد كشف عن أن هذا الثبات يشير في نفس الوقت إلى الجمود وعدم المرونة في الإجراءات والقواعد التنظيمية، وما يرتبط بذلك من تحول الوسائل إلى غايات مما تصبح عائق تنظيمي يحول دون تحقيق الأهداف.

على أن أهم ما قدمه ميرتون هو اكتشافه للجوانب غير الرشيدة للسلوك التنظيمي فلقد أوضح أن العناصر البنائية في التنظيم التي أشار إليها فيبر مثل الضبط الدقيق الذي تمارسه القواعد واللوائح قد تكون لها نتائج وظيفية مثل القدرة على التنبؤ، في نفس الوقت الذي تنطوي أيضا على نتائج غير وظيفية مثل الجمود وذلك في ضوء مدى تحقيق التنظيم للأهداف التي تسعى إليها.

كما أوضح أن الكفاية الإدارية لا تتحقق بالضرورة وفقا للطريقة التي حددها فيبر فهناك معوقات وظيفية تتمثل في النتائج غير المتوقعة للأفعال، ولقد جسد ميرتون هذا الموقف عندما درس فكرة استبدال الأهداف، وهي فكرة سبق أن درسها روبرت ميشلز وتعرضنا لها في موضع سابق، ثم ضرب بعد ذلك أمثلة عديدة على هذا الاستبدال تكشف بوضوح عن أن وسائل تحقيق الأهداف قد تصبح في وقت ما أهدافا في حد ذاتها.

وفي الواقع أن ميرتون لم يربط نتائج السلوك بالأهداف المقررة للأفراد والجماعات، لأنه استند أساسا إلى الدور الذي تمارسه حاجات النسق.

3-فليب سلزنيك (وديناميات التنظيم):

قدم "سلزنيك" إسهاما في نظرية التنظيم يكشف عن تأثير بالغ بالاتجاه البنائي الوظيفي في علم الاجتماع. وترتكز إسهاماته على فكرة تفويض السلطة داخل التنظيم وما يترتب عليها من نتائج غير متوقعة، وقد انطلق سلزنيك من قضية أساسية هي أن التنظيم يواجه مطلب الضبط الذي تمارسه أعلى مستويات الرئاسة في التنظيم، وهذا يفرض بالضرورة تفويضا دائما للسلطة، ولكي يؤدي التنظيم وظائفه، يتعين على هذه الأقسام أن تتعهد وتلتزم بتحقيق الأهداف التي تسعى إليها، وبرغم ما يؤديه هذا الموقف من وظائف، إلا أنه يتيح الفرصة لظهور صراعات بين الأقسام الفرعية في التنظيم، ولهذا يتعين على التنظيم أن يتخذ قراراته في ضوء إستراتيجية التنظيم وأقسامه الفرعية. وبهذا أوضح أن سعي التنظيم لتحقيق الضبط الداخلي لا يؤثر فقط على محتوى هذه القرارات، ولكنه يسهم في ظهور إيديولوجيات خاصة بالأقسام الفرعية تسعى من خلالها إلى تحقيق الفعالية التنظيمية بخلق تجانس وانسجام بين هذه الأيديولوجيات الخاصة والأيديولوجيات العامة التي يسير التنظيم وفقا لها، وحينما يتم هذا التجانس تكتسب هذه الأيديولوجيات الخاصة طابعا شرعيا ويزداد استيعاب أعضاء التنظيم للأهداف الفرعية التي تسعى الأقسام الفرعية إلى تحقيقها ولعل أهم ما قدمه سلزنيك هو دراسته للنتائج المترتبة على تفويض السلطة، وهي دراسة التي عبرت عن اتجاهه البنائي الوظيفي أوضح تعبير، فلقد أوضح أن هناك نتائج وظيفية وأخرى غير وظيفية لهذا التفويض، وأن هذه النتائج ترتبط أساسا بمشكلة تحقيق أهداف التنظيم، كما اهتم ببحث الجانب التنظيمي للمعوقات الوظيفية (التنظيمية)، واستخدم شأنه شأن أغلب البنائيين الوظيفيين مفهوم "حاجات النسق" بوصفه أداة تصورية أساسية ثم حصر هذه الحاجات في عبارة واحدة بقوله «... الحاجة إلى استمرار السياسية القائمة والقيادة الموجودة، والحاجة إلى وجود نظرة متجانسة، والحاجة إلى قبول ما هو قائم والرضا بما هو موجود، وأخيرا الحاجة إلى مشاركة أعضاء التنظيم ومعاونتهم»⁽¹⁾. وعندما حاول سلزنيك دراسة إشباع التنظيم لهذه الحاجات كشف عن أن أجزاءه ووحداته الفرعية تقاوم وتعارض كل الأمور التي لا تخدم أغراضها وأهدافها الخاصة، وهكذا نجد سلزنيك يفرق بين مستويين لتفسير السلوك في التنظيم الأول يفسر السلوك في ضوء دافعية الأفراد، أما الثاني فيفسره بإرجاع هذه الدافعية إلى حاجات الأفراد.

(1) الحسيني، السيد، مرجع سابق، ص 88.

فإذا كان من الممكن الموافقة على أن الأسباب ليست هي النتائج فإننا لا نستطيع الموافقة على أن فهم الأفعال يجب أن يتم في ضوء نتائجها، إن الأفعال لا تفهم فقط في ضوء نتائجها ولكنها يجب أن تفهم أيضا في ضوء طبيعة الفاعلين ودوافعهم والظروف التي يتحركون من خلالها ومنه نجد أن "سليزنيك" يرى بأن السلوك التنظيمي يجب أن نحله في ضوء استجابة التنظيم لحاجات الأفراد وتلبية لها، وأن التنظيم نسق يوازن بين الإسهامات التي يقدمها الأفراد له والمكافآت التي يمنحها لهم.

4-ألفن جولدنر (وظيفة القواعد البيروقراطية):

حاول "ألفن جولدنر" صياغة إطار نظري بسيط لدراسة التنظيمات مستعينا ببعض الأفكار التي تضمنها إطارا "ميرتون" و"سليزنيك" وعموما فقد اهتم بتوضيح النتائج المترتبة على استخدام القواعد البيروقراطية كوسيلة لضبط التنظيم، وهنا نلاحظ تأثره الشديد بميرتون، كما اهتم بتوضيح كيف أن وسائل الضبط التي تفرض لكي تحقق التوازن بين الأنساق الفرعية في التنظيم يمكن أن تؤدي في نفس الوقت إلى إحداث اضطراب في توازن النسق الأكبر.

ويبدأ "جولدنر" بتوضيح قضية أساسية هي أن استعانة التنظيم بالقواعد الموضوعية المنظمة لإجراءات العمل تعد جزءا من استجابة التنظيم لمطلب الضبط الذي تفرضه المستويات الرئاسية العليا، كما أن بقاء التنظيم يزداد رسوخا إذا ما وجدت قواعد موضوعية عامة تحكمه، حيث تمثل أساسا يقيم عليه أعضاء التنظيم توقعاتهم، وتحدد مسؤوليات الوظائف الكبرى في التنظيم وتتيح لهم فرصة تحديد الحد الأدنى للسلوك المقبول، كذلك أن القواعد العامة الموضوعية تفرض على الرؤساء نظرة معينة إلى معدل أداء العمل، بمقتضاها يحددون الأداء الأمثل، ويذهب جولدنر إلى أن النتائج المترتبة على استقرار القواعد ووضوحها يقابلها نوع من عدم التوازن الراجع إلى انخفاض معدل الأداء، وهذا يفرض بطبيعة الحال إشرافا وثيقا ومراقبة مباشرة لجماعات العمل.

ومن الواضح أن الإطار الذي قدمه جولدنر يمثل جدلا وحوارا حول وظيفة القواعد في التنظيم البيروقراطي، فلقد أشار إلى أن وضوح هذه القواعد له نتائج وظيفية، تتمثل في صعوبة إدراك ولمس علاقات القوة السائدة بين الرؤساء والمرؤوسين، وأن منح هذه العلاقات طابعا قانونيا شرعيا يقلل من التوترات والخلافات الشخصية ويشجع على التعاون، والحد من مقاومة الأساليب التي تستخدمها الإدارة في تدعيم أوضاعها.

فمن خلال دراسته لوظيفة القواعد البيروقراطية في التنظيم الصناعي الذي درسه، قدم تفرقة بين نوعين من القواعد البيروقراطية: الأول يتصف بالطابع الجزائي أو العقابي، وهي قواعد تتدعم بذاتها وتمنح نفسها طابعا شرعيا، دون أن يكون هناك اتفاق أو إجماع عليها من جانب كل الأطراف المعنية، أما النوع الثاني من القواعد فيتصف بالطابع التمثيلي وتظهر هذه القواعد بعد أن يتم الاتفاق عليها، ذلك أنها تتأسس بطريقة ديمقراطية وتستند إلى تأييد جماعي من جانب الإدارة والعمال ولهذا يلجأ التنظيم المستند لهذا النوع من القواعد إلى تعليم العاملين فيه وتزويدهم بالمعارف المتخصصة، بدلا من توقيع الجزاءات عليهم.

ولو دققنا النظر في هذين التصورين (الأول والثاني)، لاحظنا قصورهما عن تغطية بعض الجوانب التي أراد "جولدنر" نفسه أن يكشف عنها، فهما لا يكشفان عن سبب تعارض قيم الجماعات المختلفة، كما أنهما لا يكشفان عن سبب استحالة التوصل إلى معايير مقبولة، ولكي يتجنب جولدنر هذا القصور بحث عن بعد آخر هو تعاقب قادة التنظيم، ذاهبا إلى أن هذا التعاقب يشكل تصوره الثالث لوظيفة القواعد البيروقراطية ولكي يؤكد جولدنر ذلك، أشار في ختام دراسته إلى أن موضوعية القواعد البيروقراطية ما هي الاستجابة تنظيمية عامة لمشكلة تعاقب الرؤساء.

وان الإسهام الحقيقي الذي قدمه جولدنر يتمثل في تفسيره للقواعد البيروقراطية الجزائية أو العقابية على وجه الخصوص، فالرؤساء يستخدمونها لأغراض عقابية والمرؤوسين يستخدمونها كأداة للمقاومة، وبرغم ما ينطوي عليه هذا الإسهام من قيمة عظيمة، إلا أن جولدنر لم يفد منه في توسيع نطاق تحليلية الوظيفي، بحيث ظل تحليله جزئيا إلى حد ما، لأنه لم يربطه بمشكلة القوة في التنظيم ربطا مباشرا وما تفرزه من وظائف عكسية.

5- كاتز وكان (والنسق المفتوح):

قدم "كاتز" Katz و"روبرت كان" Kahn إسهاما نظريا في فهم التنظيمات، ويكشف هذا الإسهام عن تبني واضح للاتجاه البنائي الوظيفي في دراسة التنظيم، بيد أنهما أفاد من هذا الاتجاه في تطوير نقطة محددة هي تحديد خصائص التنظيمات التي تمثل أنساقا مفتوحة، ثم حاول "كاتز وكان" تبرير استعانتهم بمنظور النسق المفتوح بالذات، فذكروا أن هذا المنظور يستطيع أن يكشف عن الطريقة التي من خلالها يحقق للتنظيم الاستقرار والدوام من خلال ما يحصل عليه من البيئة من سلع وخدمات، واستنادا إلى ذلك قدم "كاتز وكان" تصنيفا للتنظيمات

يتضمن أربع فئات: إنتاجية وتدعيمية، وإدارية، سياسية، وفضلا عن ذلك أوضح "كاتز وكان" القيمة الحقيقية التي ينطوي عليها منظور النسق المفتوح الذي تبنياه، فهو يفسح المجال للكشف عن تأثير البناء على السلوك مما يتيح الفرصة لإيجاد تكامل مثمر بين المنظور الواسع الذي يتخذه عالم الاجتماع، والمنظور الضيق الذي يتبناه عالم النفس.

وعندما حاول "كاتز وكان" تحديد خصائص الأنساق، المفتوحة سار في طريق مضلل ووصلا إلى نتائج مخيبة للآمال، فقد حددا هذه الخصائص بطريقة توحي بأنهما قد قبلتا فكرة المماثلة العضوية قبولاً كاملاً، ذلك أنهما لم يضعوا في اعتبارهما الفارق بين التنظيم والكائن العضوي.

والمحاولة التي قدمها هذان العالمان، هي تأكيدهما لمشكلة التكامل وصعوبات التي تنطوي عليها في مجال التنظيمات ولكي يقدموا حلاً لهذه المشكلة تبنيا مفهوم "التوازن الدينامي" بالإضافة إلى ذلك حاول حل إحدى المشكلات الأساسية في التحليل الوظيفي وهي تعريف النسق ورسم حدوده.

ثم نجدهما بعد ذلك يعارضان الذين يدرسون أهداف النسق، مبررين معارضتهما هذه بأن كل ما قيل حتى الآن عن أهداف النسق إنما هو من قبيل اللغو، وأن الذين درسوا أهداف الأنساق إنما درسوا أهداف قادة هذه الأنساق.

كما أن محاولتهما النظرية خالية من أية إشارة لدور الصراع في التنظيم وما يمكن أن يترتب عليه من نتائج ومعوقات تنظيمية، وبالرغم من أنهما درسا القوة والسلطة في ضوء الإسهام الذي عزوه لحاجات النسق وخاصة حاجته إلى الحد من تنوع وتباين السلوك.

6- نقد وتقييم للاتجاه النظري البنائي الوظيفي:

إن الأطر التصورية التي قدمها كل من "بارسونز" و"ميرتون" و"سلزنيك" "جولدنر" تشكل في مجموعها حورا ممتعا حول خصائص التنظيم وأبعاده ولقد دار هذا الأخير حول التغيرات الاجتماعية القصيرة المدى التي ترجع إلى ضغوط ومشكلات معينة كامنّة في طبيعة التنظيمات ذاتها وسلم هؤلاء العلماء بأن التنظيم البيروقراطي يختلف عن الأنساق الاجتماعية الأخرى في خاصية أساسية هي سعيه الواضح الصريح لتحقيق هدف محدد وتنظيمه الدقيق لنشاطاته، وأن تنظيم النشاطات هذه والتنسيق بينهما يعدان مطلبان حيويان لتحقيق أهداف التنظيم، كما أن هذا التنسيق يتطلب بدوره وجود نسق من الضبط الهادف يتمثل في قواعد

رسمية تحدد مهام أعضاء التنظيم ومسؤولياتهم، وتحديد طبيعة الميكانيزمات الرسمية التي تسمح بتحقيق التنسيق الكامل بين النشاطات.

وبرغم ما تنطوي عليه القواعد من دقة ووضوح، إلا أنها لا تنجح دائما في تحقيق ضبط كامل لمواقف التنظيم وفي توجيه النشاطات التنظيمية التي يؤديها التنظيم لكي يحقق أهدافه المقررة، ذلك لأن أعضاء التنظيم لديهم أهدافا خاصة لا تتطابق دائما مع الأهداف التنظيمية ولا تتسق معها، بعبارة أخرى قد تكون الأهداف التنظيمية في نظر الأعضاء وسيلة من خلالها يحققون أهدافهم الخاصة، فضلا عن ذلك قد ينشأ تعارض بين القواعد الرسمية ومعايير السلوك. حيث أن القواعد الرسمية تحاول ضبط السلوك في التنظيم وفي المقابل مقاومة ذلك الضبط مما يؤدي إلى ظهور مواقف جديدة تؤدي بدورها إلى إنشاء محاولات جديدة تسعى إلى تحقيق الضبط بقواعد أخرى.

وهكذا يؤدي الضبط الهادف المتمثل في القواعد إلى نتائج غير متوقعة يترتب عليها بالتالي ظهور ضبط من نوع جديد.

وهذا بدوره يكشف عن أن التنظيم يمثل نسقا ديناميا لا يكف لحظة عن التغير. وكل هذا دفع "ميرتون" و"جولدنر" إلى توضيح جوانب القصور في النموذج المثالي للتنظيم البيروقراطي بتأكيد على الطابع القهري للتنظيم، وأهمالا مسألتي الرشد والفعالية اللتين يمثلان محوران لأي تنظيم، ولقد ترتب على ذلك أيضا إغفال دراسة العلاقة بين الرشد والمعوقات الوظيفية وأثر هذه الأخيرة على فعالية التنظيم في تحقيق أهدافه.

مما أفقدهم القدرة على توضيح الجانب الديناميكي من نموذج فيبر. وهناك بعد ذلك سمة أخرى أساسية تشترك فيها إسهامات هؤلاء العلماء، هي تحديد نطاق البحث والتحليل بالمستوى التنظيمي وإن كانوا قد اهتموا في بعض الأحيان بدراسة البيئة المحيطة بالتنظيم، أو بدراسة مشكلات الفرد في التنظيم أحيانا أخرى، ولقد ساعدتهم ذلك على صياغة مفاهيم أكثر دقة، وتطوير فروض تسمح بالاختبار الواقعي، وتحديد مشكلات ملموسة تمارس تأثيرها في التنظيم بالفعل، مما منح اتجاهاتهم النظرية طابعا إمبيريقيا قويا افتقدته أعمال العلماء الكلاسيكين.

ولعل أهم فائدة ينطوي عليها التحليل البنائي الوظيفي في دراسة التنظيم بالطريقة التي استخدمه رواده هي إتاحة فرصة دراسة التنظيم من منظور واسع نسبيا، كما زود التحليل الوظيفي علماء الاجتماع بفرصة دراسة العلاقات المتبادلة بين التنظيم والبيئة التي يمارس فيها

نشاطاته، وكشف الميكانيزمات المختلفة التي يستخدمها كل من التنظيم والبيئة لكي يحقق أفضل تكيف ممكن.

فالنسق كما يذهب الموظفون موجه بطبيعة الحال توجيهها هادفا نحو إشباع حاجاته وتدعيم وجوده، وتأكيد استمراره. وهذا يعني في نفس الوقت أن كل أجزاء النسق لا تلائم بالضرورة الحاجات التي يسعى النسق إلى إشباعها. فقد تلائم بعض أجزاء النسق حاجات معينة ولكنها لا تلائم حاجات أخرى أساسية للنسق.

كما أن "بارسونز" في دراسته للتنظيمات أوضح ضرورة الربط بين المفاهيم التي تعبر عن أبعاد التنظيم والمفاهيم التي تعبر عن بيئة التنظيم وأنساقها الفرعية، ومن خلال إطاره النظري استطاع أن يميزا تمييزا قاطعا بين أربع مستويات من التحليل ساد الخلط بينهما زمنا طويلا هي: الفرد، الجماعة، والتنظيم، والمجتمع، فضلا عما أوضحه هذا الإطار من مشكلات تتعلق بتساند هذه المستويات أو استقلالها فلا يكفي أن يصوغ دارس التنظيم مفاهيم يمكن تطبيقها على كل ضروب التنظيمات، بل يجب عليه أن يدرس وجوه الشبه والاختلاف بينها، كما يجب عليه أن يكشف عن العلاقات المتساندة بين التنظيم بوصفه نسقا اجتماعيا والأنساق الاجتماعية الأخرى، وبرغم النقاط الهامة التي تضمنها الإطار الذي قدمه بارسونز وما اتصف به هذا الإطار من اتساع وشمول، إلا أنه ينطوي على تأكيد مبالغ فيه لدور القيم في التنظيم، حتى ليخيل إلى المرء أنها قوة خفية ترسم حدوده، وتنظم نشاطاته، وتحقق أهدافه، فهو يؤكد أهمية القيم في منح الأهداف طابعا شرعيا ويؤكد أهميتها مرة ثانية في تحقيق التكامل بين التنظيم والمجتمع ويؤكد أهميتها مرة ثالثة في تنظيم العمليات المختلفة المتعلقة بحاجات التنظيم، وقد يرجع ذلك إلى عدم اهتمام بارسونز بما هو كامن وراء هذه القيم، وآية ذلك أنه لم يستطيع تفسير ظهور القيم التنظيمية، كما أنه لم يستطع تحديد الأشخاص أو الجماعات الذين يفيدون بشكل مباشر من هذه القيم. وعلى العموم فأصحاب هذا الاتجاه درسوا التنظيم بوصفه نسق متوازن يتألف من أجزاء متساندة وظيفيا لتحقيق وحدته وتكامله وتوازنه ووظيفته.

وأغفلوا أن التنظيم لا يتكون من «علاقات سلوكية ثابتة أو آلية لا تتغير إلا ببطء فهناك ديناميكية واضحة وفعالة داخل كل تنظيم، بحيث لا يقتصر التنظيم على عنصر التوازن

والثبات، وإنما ينبغي أن تعمل أيضا عناصر الحركة والتضاد والصراع، فتتبع في كل تنظيم قوي جديدة التي تعمل على تغيير وتطوير الشكل المسبق للتنظيم القديم»⁽¹⁾.

بمعنى آخر أنهم أغفلوا الجانب الديناميكي في التنظيم الذي يتمثل في الصراع وتوزيع القوة والتغير والتأثير الذي تمارسه البيئة الاجتماعية وضغوط الداخلية والخارجية وتناقض المصالح في التنظيم مما تصبح معوقا تنظيميا له يحول دون تحقيق أهدافه.

وفضلا على ذلك جاءت معالجة هؤلاء العلماء لبعض المفاهيم السوسيولوجية غامضة في بعض الأحيان بحيث يصعب تطبيقها تطبيقا دقيقا في دراسة التنظيمات وأبرز هذه المفاهيم مفهوم الوظائف الكامنة والوظائف الظاهرة ومفهوم التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي حيث أثبتت دراساتهم صعوبة الفصل في بعض الأحيان بين ما هو ظاهر وما هو كامن وبين ما هو رسمي وما هو غير رسمي.

ب- اتجاه النسق الاجتماعي الفني في دراسة التنظيم (مدرسة الأنساق المفتوحة):

1- اتجاه النسق الاجتماعي الفني:

أحدث الاتجاه البنائي الوظيفي في دراسة التنظيم تأثيرا بالغا على الاتجاهات النظرية اللاحقة عليه، فظهرت محاولات تسعى إلى الإفادة من مفاهيمه وأطره النظرية في دراسة التنظيمات، وسنعرض هنا اتجاها نظريا في دراسة التنظيم اعتقد أنه امتدد للاتجاه البنائي الوظيفي واستمرار له هو اتجاه النسق الاجتماعي الفني فهو امتداد له، لأنه ينطلق من مسلمة التنظيم كنسق اجتماعي كما أنه ينظر إلى التنظيم بوصفه نسقا تسود فيه علاقات متبادلة بين التكنولوجيا والبيئة وعواطف الأعضاء، والشكل التنظيمي. وأن طبيعة هذه العلاقات هي التي تحدد استقرار التنظيم وبقائه ودوامه.

ولقد قدم علماء التنظيم الأمريكيون محاولات في هذا الاتجاه مكنت بعض العلماء البريطانيين بعد ذلك من تطوير مفهوم النسق الاجتماعي الفني.

ففي سنة 1959 قدم "وليام فوت وايت" إطارا نظريا حاول الربط فيه بين العلاقات الإنسانية والأبعاد التكنولوجية مستعينا بإطار تطوري كان "جورج هومانز" قد طوره في أحد مؤلفاته بعد استقراء ثلاث دراسات إمبريقية أجريت في مجال التنظيم ولقد استند إطار "هومانز" إلى ثلاثة أبعاد لتحليل التنظيم وهي: التفاعل، والنشاطات، والعواطف وحينما

(1) إسماعيل، قيارى محمد، المدخل إلى علم الاجتماع المعاصر، مرجع سابق، ص 291.

استخدم "وايت" هذه المفاهيم كشف عن علاقاتها المتبادلة وتساندها، ثم كشف بعد ذلك عن علاقاتها جميعا ببيئة التنظيم التي تشمل فيما تشمل التكنولوجيا ولقد منح "وايت" التكنولوجيا أهمية خاصة في دراسة التنظيم فلم يكتف بالاستعانة بها في تفسير نشاطات التنظيم، بل استخدمها أيضا في تفسير "التفاعل" و"العواطف" السائدة فيه.

كما قدم "ليونارد سايلز" محاولة لفهم علاقة التكنولوجيا بنمو جماعات العمل كشف فيها عن بطء تكيف هذه الجماعات مع التغيرات البنائية التي تطرأ على التنظيم. حيث جاء في أحد مؤلفاته أن ما يشغلني الآن هو دراسة العلاقة بين سلوك جماعات العمل وظروفها التكنولوجية وأوضاعها التنظيمية.

على أن أهم محاولة درست تأثير التكنولوجيا على التنظيم هي تلك التي قدمها "روبرت بلونر" في سنة 1964، حيث انطلق "بلونر" من قضية أساسية هي أن التكنولوجيا الحديثة تعد السبب الأساسي المحدث للاغتراب، واستنادا إلى ذلك افترض أن هناك أنماط من التكنولوجيا تسهم في وجود الاغتراب إذا ما قورنت بأنماط أخرى، ولكي يدلل على ذلك أوضح أن العمل في الصناعات الحرفية يحقق مزيد من الإشباع للعامل بينما لا يحقق العمل في نظام إنتاج خط التجميع هذا الإشباع ثم كشف عن نمط ثالث من التكنولوجيا يتوسطهما هو تكنولوجيا العمليات. ولقد أوضحت دراسة "بلونر" أن الأنساق الفنية في التنظيم تخلق لدى العامل إحساسا بالضعف وشعورا بالاغتراب الذاتي على أن بلونر لم يغفل في مطلع دراسته الإشارة إلى دور العوامل الاجتماعية في إحداث هذا الاغتراب وأن كان قد أخفق في بعض الأحيان في إظهار هذا الدور.

وإذا أمعنا النظر في المحاولات النظرية الثلاثة التي قدمها "وايت"، و"سايلز"، و"بلونر"، اتضح لنا أنها تشترك في نقطة هامة هي، توضيح النتائج المترتبة على استخدام التنظيمات لأنماط معينة من التكنولوجيا، وخاصة ما تعلق منها بالرضا المهني وسلوك جماعات العمل، ولقد أمنت هذه المحاولات جميعها بوجود تساند بين الأبعاد المكونة لبناء التنظيم وإن كانت قد منحت البعد التكنولوجي أهمية خاصة.

كما ذهبوا أصحاب هذا الاتجاه إلى أن دراسة التنظيم يجب أن تأخذ في اعتبارها التساند بين الأبعاد التالية، التكنولوجيا والبيئة، وعواطف المشاركين، والشكل التنظيمي وهنا نجد هذا الاتجاه يتخذ من فكرة النسق نقطة بداية يحاول بعدها، الكشف عن دور هذه الأبعاد المتساندة في

تحقيق الاستقرار في التنظيم وإنجاز أهدافه المقررة، كما أنه يهتم بطبيعة الحال بدراسة نوع معين من التنظيمات هو التنظيمات الاقتصادية.

على أن أهم ما يميز هذا الاتجاه عن الاتجاه البنائي الوظيفي في دراسة التنظيم هو تسليمه ببعض القضايا التي طورها علماء النفس المهتمين بدراسة التنظيمات، واستعانته أيضا ببعض قضايا التحليل النفسي.

وهناك بعد ذلك فارق هام بين الاتجاه البنائي الوظيفي في دراسة التنظيم واتجاه النسق الاجتماعي الفني، هو أن الأول يمثل اتجاها نظريا متطورا مشتق من النظرية السوسيولوجية العامة واستخدم في دراسة التنظيمات، بينما ظهر الثاني من خلال ملاحظة السلوك في التنظيمات الاقتصادية.

وبرغم ذلك كله استطاع اتجاه النسق الاجتماعي الفني أن يشق طريقة من أجل تحقيق الاستقلال، ومن أجل ذلك حاول دراسة التنظيم بوصفه نسقا اجتماعيا فنيا فيه ترتبط التكنولوجيا-كما تعبر عنها الأدوار الرسمية- بعواطف الأفراد ارتباطا منظما، ثم يرتبطان سويا بالبيئة ارتباطا وثيقا مباشرا.

ومن الواضح إذن أن اتجاه النسق الاجتماعي الفني لا يهتم كثيرا بدراسة مشكلة الفعالية كما عبرت عنها الكتابات الكلاسيكية في التنظيم كما أنه لا يهتم بمعالجة المشكلات التنظيمية التي أثارها البنائيون الوظيفيون مثل مفهوم "الحلقة المفرغة" عند جولدنر ومفهوم "استبدال الأهداف" عند سلزنيك.

2- نقد وتقييم لنظرية الاتجاه النسق الاجتماعي الفني:

استطاع هذا الاتجاه أن يخطو خطوة إلى الأمام حينما كشف عن وجود علاقات متبادلة بين الجوانب الرسمية والجوانب غير الرسمية في التنظيم والبيئة، ولكنه مع ذلك أغفل مشكلتي الكفاية والفعالية اللتين منحهما البنائيون الوظيفيون التقليديون أمثال "ميرتون" و"سلزنيك" أهمية كبيرة، كما حاول هذا الاتجاه من الإفادة من بعض مفاهيم علم النفس والاقتصاد، مبتعدا بذلك عن الإطار السوسيولوجي الخالص الذي تبناه البنائيون الوظيفيون.

كذلك نجد أن المعنى الضيق الذي منحه أصحاب اتجاه النسق الاجتماعي الفني لمفهوم "النسق" قد عاققتهم عن تفسير اختلاف التنظيمات المتمثلة في الاستجابة للضغوط الخارجية والداخلية التي تواجهها، وبعبارة أخرى عاقهم عن تقديم تفسير مقنع لنشأة الظواهر التنظيمية.

كما فشل أصحاب هذا الاتجاه في تفسير مصادر توجيه أعضاء التنظيمات، ولقد لجأوا إلى تطوير مفهوم "النسق العاطفي" الذي يشتق وجوده من جماع الحاجات الإنسانية. فليس المقصود بهذه الانتقادات إنكار قيمة الإسهام الذي قدمه اتجاه النسق الاجتماعي الفني في دراسة التنظيم. لقد استطاع إلقاء الضوء على بعض المشكلات التنظيمية التي لم تكن مألوفة من قبل، وعالجها بطريقة لا تخلو من جدية وطرافة في ضوء اتجاه إمبريقي محدد، ومع ذلك فيبدو أن مستقبل هذا الاتجاه مرهون بتغلبه على القيود والمشكلات التي فرضتها عليه استعانتة بمفهوم "النسق".

ج-الاتجاه النفسي الاجتماعي في دراسة التنظيم:

عاصر الاتجاهين السابقين في دراسة التنظيم اتجاه نظري ثالث يختلف عنهما اختلافا شديدا هو الاتجاه النفسي الاجتماعي في دراسة التنظيم. ولقد أسهم في هذا الاتجاه علماء النفس، وعلماء النفس الاجتماعي والمعنون بالدراسات السلوكية بصفة عامة، ويمكن أن نميز بين اتجاهين فرعيين أساسيين يعبران عموما عن الاتجاه النفسي الاجتماعي في دراسة التنظيم وبرغم اختلاف موضوعاتهما ومناهج البحث المستخدمة فيهما:

-الأول هو الدراسة النفسية الاجتماعية للعلاقات الإنسانية في التنظيم.

-والثاني الدراسة النفسية الاجتماعية لعملية صنع القرار في التنظيم.

1-الدراسة النفسية الاجتماعية للعلاقات الإنسانية(مدرسة العلاقات الإنسانية):

ظهر هذا الاتجاه كرد فعل لظهور اتجاه الإدارة العلمية، ذلك الاتجاه الذي أكد الجانب الترشيدي في التنظيم من خلال ثلاثة عناصر أساسية هي:الاختيار العلمي للعامل وتأکید الحوافز المادية، ودراسة الزمن والحركة، وبالرغم من اتساع اتجاه العلاقات الإنسانية، إلا أننا سنقتصره على تلك الدراسات التي حاولت دراسة السلوك الإنساني في التنظيمات دراسة إمبريكية، وتعد دراسات "هاوثورن" الشهيرة نقطة الانطلاق لدراسة العلاقات الإنسانية، وهي دراسات كانت تهدف في البداية إلى دراسة الظروف الفيزيكية للعمل وعلاقتها بالإنتاج وتصنيف المشكلات المختلفة التي تنشأ عن مواقف العمل، ثم ما لبثت أن حولت اهتمامها لدراسة العوامل النفسية والاجتماعية المحددة للسلوك التنظيمي، وهكذا خلصت هذه الدراسات إلى نتيجة هامة هي ضرورة البحث الدائم عن تفسير الاتجاهات العمال وسلوكهم، تفسيراً نابعا من طبيعة التنظيم الاجتماعي للمصنع لا من سمات الشخصية، ثم أوضحت بعد ذلك أن العامل ليس كائنا

سيكولوجيا منعزلاً، ولكنه عضو في جماعة تشكل سلوكه وتضبط تصرفاته من خلال القيم السائدة فيها والمعايير التي تحكمها.

ولقد بدأت بدراسة المتغيرات السلوكية في التنظيم، ولكنها لم تعزلها عن السياق الذي توجد فيه والمتمثل في القواعد الرسمية والقيم المختلفة السائدة في المجتمع، لكنها ما لبثت أن تبنت مفهوم "النسق" لتشير به إلى أنماط السلوك الشائعة والقيم والمعتقدات التي تظهر خلال تفاعل جماعات العمل كما حاولت هذه الدراسات الكشف عن العلاقة بين بعض جوانب السلوك التنظيمي مثل الدافعية، والروح المعنوية، وعلاقتها بالإنتاجية وانتهت إلى تأكيد حقيقة أساسية هي تأثير الجماعات التي ينتمي إليها العمال على سلوكهم وخاصة تأثير جماعة الصداقة وغيرها من الجماعات الطوعية أو غير الرسمية.

إلا أن الجديد الذي قدمته هو مدى تأثير قيم الجماعة على سلوك أعضائها فيما يتعلق بالإنتاج.

وهذا بدوره يكشف عن قصور اتجاه الإدارة العلمية، حيث أن تجاهل الإدارة للتنظيمات غير الرسمية وما يسودها من قيم ومعايير قد يؤدي إلى انهيار الاتصال بين قمة التنظيم وقاعدته كما أن على الإدارة أن تحقق اتساقاً وانسجاماً بين الأهداف الخاصة لهذه التنظيمات غير الرسمية مع الأهداف العامة للتنظيم ككل، وبذلك تصبح التنظيمات غير الرسمية بمثابة قوة دافعة تسهم في تحقيق أهداف التنظيم بطريقة فعالة نشطة، ولقد دفعت هذه النتيجة "التون مايو" إلى صياغة فلسفة عامة حل من خلالها مشكلات الحضارة الصناعية الحديثة، تلك المشكلات التي نشأت عن التفكك الاجتماعي الناجم عن التصنيع والذي تجسد في انهيار الروابط الأسرية، وضعف الجماعات الأولية الأخرى وسيطرة القلق على الأفراد، وحل هذه المشكلات في نظر "مايو" هو ظهور مجتمع جديد، مجتمع يستطيع المصنع فيه أن يكون محور حياة الفرد، ومصدراً لاستشعاره الأمان الانفعالي والإشباع الاجتماعي الذي لم يعد يحصل عليهما من جماعاته الأولية المنهارة.

كما أن النتيجة الأساسية التي انتهت إليها هذه الدراسات التجريبية هي «أن الأساليب التي اعتقدت دراسات "هاوثورن" أنها تؤدي إلى نتائج هامة ومفيدة في مجال الإنتاجية والرضا عن

العمل كانت أساليب فعالة، وخاصة في مجال الإشراف والاتصال»⁽¹⁾، كما وجهة لها انتقادات لعدم اهتمامها بالعوامل أو الأبعاد البيئية المحيطة بالتنظيم.

والمحقق أن الدراسة النفسية الاجتماعية للعلاقات الإنسانية قد أحرزت تقدما ملموسا حينما أخضعت مفهوم "التفاعل" للمعالجة الدقيقة المنظمة.

ففي ثلاثينيات هذا القرن قدم «تشابل»، «وارنسبرج»، و«وليام فوت وايت»، و«جورج هومانز»، و«ليونارد سايلز» إسهامات هامة في نظرية التنظيم مستنديين جميعا إلى دراسة الجوانب التفاعلية بالرغم من تأكيدهم المتفاوت لهذه الجوانب، وبالرغم أيضا من اختلاف تصورهم لها، ولقد ذهبوا جميعا إلى أن نظرية التنظيم يجب أن تقوم على دراسة ما يشعر به الأفراد وما يفكرون فيه (العواطف) وما يؤدونه من نشاطات ومهام (النشاطات)، وما يبذلونه عن جهد لكي يدخلوا في علاقات متبادلة (التفاعل)، ثم يذهبون بعد ذلك إلى أن هذه الدراسة يجب أن تستند إلى ملاحظة السلوك الملموس ملاحظة واقعية وقياسه قياسا دقيقا.

ولكي يحقق هؤلاء العلماء أهدافهم انطلقوا من مفهوم "النسق" الذي يمثل كلا يتألف من العناصر الثلاث، (النشاطات، والعواطف، والتفاعل). ويترتب على ذلك أن التغير الذي يطرأ على أية منها لا بد أن ينعكس على العنصرين الآخرين، وفي حدود هذا الفهم الضيق لمفهوم النسق نجدهم يدرسون التنظيم الرسمي والتكنولوجيا وكل العوامل البيئية بوصفها عوامل خارج حدود هذا النسق.

ولقد شهدت السنوات الأخيرة نموا ملحوظا في الدراسة النفسية الاجتماعية للتنظيمات، وظهرت في هذا المجال إسهامات فردية عديدة اختلفت باختلاف الاتجاه النظري الصادرة عنه، ولكنها مع ذلك تشترك في عناصر أساسية في تحليل التنظيمات أهمها، إن دراسة أعضاء التنظيم يجب أن تأخذ في اعتبارها حاجاتهم الشخصية ودوافعهم تلك الحاجات التي تتخذ شكلا متدرجا يبدأ من الحاجات الفسيولوجية ثم يهبط حتى يصل إلى الحاجة إلى "تحقيق الذات" وأن هذه الحاجات والدوافع تمارس تأثيرا مباشرا على السلوك ذلك السلوك الذي يمكن تفسيره من خلال الكشف عن الحاجة أو الدافع الذي يستند إليه، وأن هناك صراعا أساسيا بين حاجات الفرد وأهداف التنظيم، وأن أفضل شكل للتنظيم هو ذلك الذي يحاول تحقيق أقصى درجات الإشباع

(1) الحسيني، السيد، مرجع سابق، ص126.

للفرد والتنظيم معا، وذلك عن طريق تشجيع تشكيل جماعات عمل مستقرة ومشاركة العمال في صنع القرار، وخلق اتصال جيد، وإيجاد إشراف معبر.

2- الدراسة النفسية الاجتماعية لعملية صنع القرار:

لم تقتصر جهود علماء النفس الاجتماعيين المهتمين بالتنظيمات على دراسة العلاقات الإنسانية، ولكنهم أسهموا في ميدان آخر لا يقل عن ميدان العلاقات الإنسانية أهمية هو ميدان صنع القرار في التنظيم، فعلماء العلاقات الإنسانية اهتموا فقط بدراسة الجوانب غير الرسمية للبناء التنظيمي وخاصة أنماط السلوك والمعايير التي تنشأ نشأة تلقائية خلال عملية التفاعل الاجتماعي. ولقد أدى بهم هذا الاهتمام إلى إغفال النشاطات الرشيدة في التنظيم تلك النشاطات التي ترتبط بأبرز جوانب التنظيم وأكثرها خطورة ويقابل ذلك اهتمام أصحاب الاتجاه الإداري في التنظيم بدراسة الترشيح، متجاهلين بذلك العلاقات الاجتماعية السائدة في التنظيم، وما يرتبط بذلك من مشكلات، وهو اهتمام يشاركهم فيه أيضا أصحاب النظرية الاقتصادية في التنظيم. في ظل هذه الظروف قدم "هيربرت سيمون" إسهاما في الدراسة النفسية الاجتماعية لصنع القرار، ذاهبا إلى أنه يسعى إلى سد الثغرة الكامنة في نظرية التنظيم، ووضع حد للموقف الفصامي في العلوم الاجتماعية، عن طريق ربط الجوانب الرشيدة بالجوانب غير الرشيدة في التنظيم، وينطلق "سيمون" من قضية أساسية هي أن السلوك في التنظيم هو أولا وقبل كل شيء سلوك هادف فالناس ينتظمون في تنظيمات لكي يحققوا هدفا مشتركا ويتطلب تحقيق هذا الهدف تنسيقا واعيا ودقيقا بين النشاطات التي يؤدونها، ذلك لأن التنسيق بين النشاطات يتطلب صنعا دائما للقرارات، ويعتمد صنع القرار على نوعين من المعطيات على أساسها يصدر الشخص القرار. الأول معطيات واقعية تخضع للاختبار الإمبريقي للتحقق من صدقها أم عدم صدقها، والثاني معطيات قيمية لا تخضع لمثل هذا الاختبار لأنها لا تتعلق بما هو كائن، بل بما ينبغي أن يكون، والنوع الأول مرتبط بالوسائل، أما الثاني فمرتبط بالغايات أو الأهداف واستنادا إلى الفهم الخاص الذي قدمه "سيمون" لعملية صنع القرار وما يرتبط به من رشد، درس الجوانب النفسية الاجتماعية لعملية صنع القرار في التنظيم بصفة عامة فبدأ بتفسير مبررات انتماء الفرد للتنظيم متبنيا وجهة نظر « شيستر برنارد » التي نظر بمقتضاها إلى التنظيم بوصفه نسقا يوازن

بين الإسهامات التي يقدمها الأفراد له والمكافآت التي يمنحها لهم»⁽¹⁾. ويظل انتماء الفرد للتنظيم قائما طالما أن المكافأة التي يحصل عليها من التنظيم تعادل أو تكبر في قيمتها الإسهام الذي يقدمه له، أما التوازن بين الإسهام والمكافأة فيعتمد على محك ذاتي خالص يستعين به الفرد في تقويم موقفه ووضعه.

وتحاول نظرية سيمون بعد ذلك دراسة ما يحدث حينما يقرر الفرد المشاركة في التنظيم والعمل فيه، فتكشف عن القيود التنظيمية التي تفرض على الفرد حين يريد إصدار قراره، تلك القيود التي تفرضها ضرورة التنسيق بين القرارات والنشاطات التي يؤديها الأفراد، ولقد كشفت النظرية عن أن هذه القيود ما هي إلا ميكانيزمات يؤثر بها التنظيم على القرارات الفردية حتى يضعها في إطار السياسة العامة للتنظيم، ويعد تقسيم العمل هو الميكانيزم أو الإجراء الأساسي الذي من خلاله يفرض التنظيم قيودا وحدودا على قرار الفرد، لأنه يحدد مجال الاهتمام ويحصر المشكلات حصرا دقيقا ويحدد خطوات مقننة يتعين إتباعها، فضلا عن ذلك يمارس نظام السلطة في التنظيم قيودا آخر على قرار الفرد، لأنه يحدد بطبيعة القرار وحدوده وفقا لكل مستوى من مستويات السلطة ثم يكشف "سيمون" بعد ذلك عن تأثير نظام الاتصال وما يتضمنه من معطيات واقعية على صانع القرار.

ويبرز في النهاية دور التدريب والتعليم في ضمان اتخاذ قرارات تتسق مع الأهداف الكلية للتنظيم، على أن هذه العوامل (تقسيم العمل، والسلطة، والاتصال والتدريب)، لا تحرم الفرد من فرض المبادأة، ولكنها تحدد بشكل واضح المعطيات القيمة والواقعية بالطريقة التي تضمن اتساق قراراته مع قرارات الآخرين.

3-نقد وتقييم للاتجاه النفسي في دراسة التنظيم:

يكشف استعراضنا للاتجاهين النفسيين السابقين في دراسة التنظيم عن وجود فروق ملحوظة بينهما.

فالسيكولوجيين المعنيون بدراسة العلاقات الإنسانية اهتموا بوجه عام بدراسة العلاقات غير الرسمية التي تنشأ في التنظيم مستندين إلى تصور خاص هو حاجة الإنسان إلى عضوية الجماعة، ثم انتقلوا بعد ذلك إلى دراسة "حاجات الشخصية" فأوضحوا أن تحقيق الإنسان لذاته يعد قوة دافعة تحفزه إلى الاندماج في التنظيم وتخلق لديه إحساسا بالولاء له أما السيكولوجيين

(1) الحسيني، السيد، مرجع سابق، ص139.

المهتمون بدراسة صنع القرار فقد اهتموا بالأبعاد السيكولوجية لعملية صنع القرار، وقدموا إسهامهم في هذا المجال على مستوى الفرد وعلى مستوى التنظيم أيضا، على أننا لا ننفي وجود سمات مشتركة بينهما، ذلك لأنهما قد انطلقا في أغلب الأحيان من منظور سيكولوجي فرض عليهما تبني كثير من مفاهيم علم النفس على أن نقدم معالجة نقدية لكل منهما.

3-1- نقد الدراسة النفسية الاجتماعية للعلاقات الإنسانية:

اعتقد أن نقطة الضعف في هذا الاتجاه هي تبنيه لفلسفة محافظة متحيزة، فلسفة تؤكد جوانب الاتساق والتوازن في التنظيم وتغفل جوانب الصراع والقوة فيه، وهذا يرجع بطبيعة الحال إلى اهتمام هذا الاتجاه بدراسة مشكلات التنظيم، على مستوى الفرد والجماعة الصغيرة، كما يرجع بنفس الدرجة من الأهمية التي تبنيه لقيم الإدارة السائدة في المجتمعات التي يعبر عنها هذا الاتجاه.

لقد درس هذا الاتجاه تأثير العواطف على النشاطات، والدور الذي تلعبه هذه العواطف في تحقيق التوازن الضروري للتنظيم وما ينجم عنها من آثار كما أنها ركزت على دراسة الجماعة والفرد كأساس لدراسة التنظيمات الكبيرة الحجم بل والمجتمع الكبير مع تجاهل ظاهر للمشكلات الأساسية التي تنشأ على مستوى التنظيم أو المجتمع، وكذلك أغفلوا دور النقابات في التنظيم ولقد ترتب على إغفال هؤلاء العلماء مسألتي الصراع بين المصالح وتوزيع القوة نتائج خطيرة، أبرزها عدم واقعية معالجتهم لمسألة الديمقراطية في التنظيم ومشاركة العمال في إدارته.

لأنه سيطرت عليه بالضرورة تخلي الرؤساء عن جانب من مسؤولياتهم واختصاصاتهم (قوتهم ونفوذهم) وبالتالي حصول العمال على جانب من القوة والنفوذ في التنظيم، كما أنه من العسير فهم التنظيم دون أن يكون لدينا فهما عميقا لطبيعة بنائه ووظائفه ثم فهما أعمق لطبيعة السياق المجتمعي الذي يوجد فيه ويمارس وظائفه من خلاله.

3-2- نقد الدراسة النفسية الاجتماعية لعملية صنع القرار:

لعل أبرز إسهام قدمه هذا الاتجاه تأكيد الجوانب الرشيدة في التنظيم وتوضيح المفاهيم المرتبطة بها توضيحا امبيريقيا قاطعا، وأهم هذه المفاهيم مفهوم صنع القرار وما يرتبط به من عمليات وأبعاد تنظيمية كانتقال المعلومات والاتصال وحل المشكلات.

ولعل أول نقد يمكن أن يوجه إلى هذا الاتجاه ما زعمه من أنه يتخذ طابعاً تكاملياً يسعى إلى تقديم إطار يتناول الجوانب الرشيدة وغير الرشيدة في السلوك في آن واحد ويحاول التلاؤم قدر استطاعته مع النتائج الامبريقية في مجال التنظيم، فإذا كان هذا الطابع التكاملي ملائماً على مستوى الفرد، إلا أنه قد لا يكون كذلك تماماً على مستوى الجماعة أو التنظيم لأنه يغفل، بعض القوى الهامة التي يمكن أن تلعب دوراً بارزاً في هذا المجال وهي قوى تتصل بصفة خاصة بطبيعة الجماعة أو التنظيم وترتبط أوثق الارتباط بثقافة التنظيم وأنساق المكانة السائدة فيه، بل وترتبط بكل جوانب غير الرسمية من التنظيم.

ومن السهل بعد ذلك أن نكشف عن قصور وتضليل معالجة "سيمون" لفكرة التوازن بين المكافأة والإسهام، فإذا ما انتقلنا من مستوى الفرد إلى مستوى الجماعة أو مستوى التنظيم، لاحظنا تناقضاً كامناً في هذه الفكرة ذلك لأن "سيمون" قد قفز في تحليله من مستوى الفرد إلى مستوى الجماعة مستخدماً نفس المفاهيم والمصطلحات لكي يقدم صورة معبرة عن التوازن الذي يتم بين مجموع الإسهامات التي يقدمها أعضاء التنظيم والمكافآت التي يحصلون عليها، وهذا موقف من شأنه استبعاد الطبيعة الخاصة لعملية صنع القرار في التنظيم لما تتضمنه من خواص ذاتية فردية لا تتوافر على مستوى الفرد صانع القرار. وإذا ما أضفنا إلى ذلك كله أنه ارتكب خطأً بالغاً بتبنيه لمفاهيم السبرنطيقا^(*) على التنظيم، وهي مفاهيم لا تستطيع أن تلائم دراسة بعض الظواهر مثل القيم وأنساق المكانة وكفاح الطبقات، فضلاً عن أنها تتطوي على تشبيه مضلل بين التنظيمات والآلات القائمة على التحكم الذاتي. بل أنه رد الصراع بين هذه الجماعات إلى طبيعة نظام الاتصال وهذا في حد ذاته خير شاهد على تفسير ظاهرة اجتماعية بمشكلة فنية هي هندسة الاتصال.

كما أنه لم يكشف عن التأثيرات المتبادلة التي تتم بين العناصر البنائية التي حددها لأنه اهتم فقط بمدى تأثير هذه العناصر على عملية صنع القرار. وهذا انعكس على نظريته «بحيث يمكن النظر إليها بوصفها نظرية في أسباب حدوث سلوك أعضاء التنظيم» أكثر منها نظرية في أسباب ظهور خصائص التنظيم وسماته⁽¹⁾، وهذا ولا شك راجع إلى النظرة المحدودة، والنزعة المحافظة التي غلبت على هذا الاتجاه.

(*) سبرنطيقا: بناء نظري ومجموعة من البحوث التي تغني بدراسة ظواهر الضبط والاتصال داخل النسق.

(1) الحسيني، السيد، المرجع السابق، ص 148.

II-3-الاتجاهات النظرية المعاصرة في دراسة التنظيم

3-أ-اميتاي ايتزيوني ونظرية الإدارة بالأهداف:

يرى "ايتزيوني" أن المنظمات هي وحدات اجتماعية أو تجمعات بشرية تنشأ قصداً ويعاد بناؤها للوصول إلى أهداف معينة. يدخل "ايتزيوني" في هذا التعريف كل التنظيمات بمختلف أنشطتها ويستبعد منها التنظيمات الطبيعية مثل: (الطبقات، والأجناس، والقبائل ومجموعات الأصدقاء...الخ) وعليه فإن التنظيم حسب "ايتزيوني" هو وحدة اجتماعية تسعى لتحقيق أهداف محددة أنشئت من أجلها في ظروف معينة.

وخصائص المنظمة عند "ايتزيوني" أن المنظمة تتميز بما يلي:

-تقسيم العمل والسلطة ومستويات الاتصال:

إن الصورة التي هي عليها المنظمة من حيث التقسيم الذي يميز العمل والسلطات والمسؤوليات والاتصالات ليس تقسيماً عفويًا وطبيعياً مثل التنظيمات التي استثنائها التعريف سابقاً كما أنها لا تسير على أنماط تقليدية ولكنها أي عملية التقسيم هي عملية تخطط بدقة لتؤكد تحقيق أهداف معينة.

-وجود مركز أو مراكز للقوة:

يرى "ايتزيوني" أن المنظمة تتسم بوجود مركز أو عدة مراكز للقوى تتحكم في جهود المنظمة المتوافقة وتوجهها نحو أهدافها وهذه المراكز تراجع باستمرار دوماً ما تؤديه المنظمة وتعيد بناؤها على أنماط جديدة كلما كان ذلك ضرورياً لزيادة كفاءتها وذلك بدون شك لتحقيق أهدافها على أكمل وجه.

-استبدال الموظفين:

كذلك من بين خصائص المنظمة عند "ايتزيوني" أن تقوم كذلك باستبدال واعي وعقلاني لأعضائها من أولئك غير المرغوب فيهم للأسباب التي تعيق الكفاءة وتحد من تحقيق الأهداف وبهذا العمل تقوم بتكليف غيرهم بالأعمال الواجب القيام بها وذلك لبلوغ أهداف المنظمة، إن أشكال الاستبدال التي تتبعها المؤسسة أو المنظمة، تبدأ حسب "ايتزيوني" بتغيير الأعضاء مباشرة أو تحريكهم من مواقعهم ونقلهم لمواقع أخرى لعدم تطابق الأهداف مع مستوى الكفاءة في أداء الأعمال أو عن طريق ترقيتهم من أجل زيادة فعاليتهم التي تملئها الأهداف المسطرة.

ومن خلال هذا العرض المختصر لخصائص المنظمة عند "اتريوني" أن وجودها وديمومتها يرتبط بشكل أساسي بالأهداف التي تضعها المنظمة أمامها وأن الأهداف المسطرة هي أهداف واعية عقلية ومن ثمة فإن المنظمة تتحكم في طبيعتها ومصيرها بشكل كبير على عكس المنظمات الاجتماعية الأخرى التي استتأها التعريف والتي تتحكم على نحو أقل في مصيرها وأهدافها على الرغم من أن لها مواصفات وخصائص قد تشبه من ناحية الشكل خصائص التنظيم الحديث الذي تعني به هنا بالتحديد.

كما يستند الفكر التنظيمي عند "اتريوني" إلى تصورات متباينة ومتناقضة أحيانا، حيث يجمع بين عدة تصورات نظرية تنظيمية يشهد لها بمساهمتها في تطوير الفكر التنظيمي الحديث وتعد القضايا الأساسية للتصورات التنظيمية هذه بمثابة الزوايا الارتكازية التي اعتمد عليها لتأسيس وجهة نظره، حيث قدم نقدا موضوعيا لهذه التصورات دون أن يلغي أهميتها في تطوير الفكر التنظيمي.

حيث اهتم بالمدخل النظري الكلاسيكي (مدرسة الإدارة العلمية) لما لها من أهمية في دور التحفيز المادي الذي يجعل العامل أكثر كفاءة وإنتاجية، كما اهتم بمدرسة العلاقات الإنسانية انطلاقا من النقد الذي وجهته هذه المدرسة لمدرسة الإدارة العلمية من حيث أن العمال لا يستجيبون للإدارة وأصولها المقررة ومكافآتها كأفراد بل كأعضاء في جماعات بالإضافة إلى دور المكافآت غير الاقتصادية التي يعتقد أصحاب هذا الاتجاه أنها تلعب دورا كبيرا في تحفيز العمال وإسعادهم والتي من شأنها أن تكون محركا للبحث في الأسباب الحقيقية التي ترفع من الكفاءة وتحقيق الأهداف، كما اهتم كذلك بنظرية البنيوية لكونها استمدت أفكارها من مصادر كبيرة على رأسها "ماكس فيبر" و"كارل ماركس" والتي جاءت كبديل ومحاولة للتحقق من صدق القضايا العامة والتعميمات الواسعة وتطويعها لكي تتلائم مع الواقع الامبيرقي.

إن كل هذه النظريات السابقة هي التي فتحت المجال لإتريوني لبلورة نموذج الإدارة بالأهداف.

كما يعتقد اتريوني أن التنظيمات الحديثة بكل ما يشوبها من تشويه وتحول عن تحقيق الأهداف ومشكلات وأزمات إلا أنها أكفأ بوجه عام عن منظمات العصور السالفة للتغيرات التي حدثت في طبيعة المجتمع قد جعلت البيئة الاجتماعية أكثر انسجاما مع المنظمات بفعل نمو فن

التخطيط والتنسيق والرقابة وذلك بدراسة فن الإدارة كما يشير أتريوني أيضا إلى أن هذا التوسع في انطلاق المنظمات وترشدها بالعقل لم يحقق دون ثمن اجتماعي بشري، فالكثير من الأعضاء انهاروا، وابتعدوا عن نشاطاتهم وبدلا من أن تكون هدف المنظمة هو خدمة المجتمع تحولت إلى سيدة له في بعض الأحيان حيث أصبح المجتمع الحديث في أحيان كثيرة ميدان للحرب تتصارع فيه جبابرة التنظيم غير أن الجهود مستمرة في ذلك تسعى للتقليل من الآثار الجانبية والسلبية للانحراف عن الأهداف التي هي أهداف اجتماعية.

إن خاصية التنظيمات الحديثة هي تميزها بكونها ذات أهداف واعية بمعنى أنها تقوم على الاسترشاد بالعقل الأمر الذي يقلل من السعادة والرضا غير أنه حسب أتريوني ليس تحقيق السعادة مقل من الكفاءة أي من العقل واستخداماته. إن الموارد البشرية هي من الوسائل الكبرى التي تستخدمها المنظمة لتحقيق أهدافها، فالمنظمة كلما قللت من استياء موظفيها كلما ارتقت كفاءتهم وفي هذا المجال تحل المعضلة التنظيمية فإن تصور أتريوني هو أن السعادة تزيد من الكفاءة في المنظمات وعلى النقيض من ذلك فإنه بدون منظمات ذات كفاءة عالية فإنه من الصعب تصور الحصول على أي سعادة ولا يمكن المحافظة على مستوى المعيشة والحياة الديمقراطية دون إدارة المنظمة إدارة حسنة هكذا وحسب رأي أتريوني فإن الترشيد التنظيمي والسعادة البشرية يسيران جنبا إلى جنب وإلى حد ما، غير أنه عند الوصول إلى نقطة معينة تتوقف عندها الكفاءة والسعادة عند تدعيم بعضها البعض...

بناء على هذا الطرح الخاص بأبعاد التنظيم عند أتريوني فيما يتعلق باستمرار المنظمة والعوامل التي تعمل على تحقيق الأهداف وإنجازها أو تحول دون ذلك. يطرح أتريوني كيف تكون الجماعات البشرية رشيدة على قدر الإمكان وتحدث أقل ما يمكن من الآثار الثانوية غير المرغوب فيها كما يشيع فيها أقصى قسط من الرضا؟

وينظر أتريوني بشكل أساسي للإجابة على هذا السؤال إلى هدف المنظمة من حيث أن أهداف المنظمة تخدم وظائف كثيرة هي:

- تعطي المنظمة فكرة محددة المعاني يمكن بها مواجهة كل الأحوال.
- تحدد لها ملامح النشاط التنظيمي.
- تعتبر أحد مكونات شرعية المنظمة التي تحدد نشاطها وتبرر وجودها.
- أن الأهداف تعد معايير بواسطتها يمكن قياس مدى نجاح المنظمة

وعلى هذا الأساس يتوجب علينا دراسة المنظمة من زاوية تحليل الأهداف ومتابعتها وتحديد خصائصها فالمنظمة بعد إنشائها وفقا لخدمة أهداف معينة تصبح مع مرور الوقت لها حاجات خاصة. تحاول الحصول عليها وهذه الحاجات تسيطر عليها وتحول دون تحقيقها للأهداف المعلنة في البداية، وهذا يرجع بالدرجة الأولى إلى طبيعة هذه الأهداف التي تتأثر بنحو معين بالأعضاء الفاعلين الذين يؤثرون بشكل ما في توجيه تلك الأهداف لتصبح الأهداف الفعلية هي الأهداف الشخصية وليس الأهداف الكلية للمنظمة ومنه يركز "اتريوني" على ضرورة البحث عن الكيفية التي يتم بها وضع الأهداف حيث يرى أن الأهداف توضع عن طريق صراع معقد لقوي الأفراد والجماعات مختلفة داخل المنظمة وخارجها.

وهذا الصراع تتحكم فيه عدة عوامل من أجل تحديد هدف من خطر المبالغة في قياس فاعلية وكفاءة المنظمة وإهمال الجوانب التي يمكن قياسها ومن ثم الاهتمام فيما يمكن قياسه ليصبح الهدف من المنظمة هو تحسين وتحقيق ما يمكن قياسه فقط وبالتالي التحول من هدف الأساسي إلى الأهداف الأخرى، وهنا يمكن أن يظهر خطر تحول الأهداف وهذا بعد تشويهاها للتنظيم، مثل ما أكدته "ميشلز" من قبل عندما رأى أن البيروقراطية هي تحول عن تحقيق الديمقراطية، وبالتالي الأفراد بالسلطة، وفي الأخير نجد تحليلات "أتريوني" تركز بصورة أكثر على الاهتمام بالتحليل المقارن وإقامة نظريات أو نماذج تحليلية أكثر واقعية تؤدي في النهاية إلى إثراء النظرية التنظيمية عموماً «كما نجد تأثير تحليلاته بتحليلات فيبر... وخاصة في تميزها للتنظيم الرسمي واتفاقه مع آراء فيبر على سبيل المثال لا الحصر حول ما يعرف بالتنظيمات المعيارية وطبيعة القواعد المتبعة فيها والقواعد الرسمية وانساق الضبط والجزاءات والمكانة والسلطة والتسلسل الإداري وغيرها»⁽¹⁾. والانتقاد الموجه له هو صعوبة تحديد أهداف التنظيم وتغييرها باستمرار واستبدالها، فضلا عن مشكلات قياسها وهي مشكلات لا نستطيع التغاضي عنها، لأن قياسها يسلم بوجود اتفاق عليها بين جميع الأفراد.

3-ب- ميشال كروزيه (وظاهرة البيروقراطية):

يعتبر عالم الاجتماع الفرنسي "ميشال كروزيه" من بين العلماء المعاصرين الذين حاولوا دراسة ظاهرة البيروقراطية حيث استخدم في ذلك مدخل مدرسة الرشادة الحديثة من خلال معرفة مدى التزام الحرفي للشخصية البيروقراطية، ولتحقيق هذا الهدف قام كروزيه باختيار

(1) عبد الله، محمد عبد الرحمن، علم الاجتماع التنظيمي، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2003، ص 357.

تنظيمين مختلفين فيما بينها من حيث درجة البيروقراطية حيث اختار وكالة حكومية فرنسية للأعمال الإدارية تتصف بدرجة عالية جدا من البيروقراطية ومصنع آخر للتبغ بفرنسا يتصف بدرجة أقل نسبيا من البيروقراطية مقارنة ببنية الوكالة الحكومية وتظهر الدرجة العالية للبيروقراطية داخل الوكالة في وجود هيراركية (تدرج السلطة) محددة الخصائص بالإضافة إلى أن الأعمال والنشاطات الداخلية تتميز بالعلاقات الرسمية غير الشخصية ووضوح قنوات الاتصال والسلطة، كما تقوم الترقية في هذا التنظيم على الأقدمية في العمل أكثر من اعتماده على تقييم الأداء وملاحظة لأعضاء التنظيم.

والجدير بالذكر أن كروزيه قد حدد مفهومه للبيروقراطية «بأنها ظاهرة الروتين والتعقد وجمود المنظمات فهي تعبير عن صورة الموظف الحكومي الملتزم بالتطبيق النصي للقواعد واللوائح دون أي تصرف يقتضيه تباين الحالات»⁽¹⁾.

من خلال النتائج التي توصل إليها "كروزيه" من هذه الدراسة بدأ متأثر بآراء "ميرتون" حول الشخصية الإدارية التي تشكل أساسا من خلال برامج التدريب الخاصة التي يقوم بها التنظيم لإعداد هذه الشخصية التي تلتزم نظريا التزاما تاما بتنفيذ التعليمات والقواعد الرسمية ومن هذا المعطى حاول كروزيه معرفة مدى التزام تلك الشخصية بالقواعد واللوائح الرسمية وهل تحاول تلك الشخصية أن تفسخ لنفسها مساحة من الحرية تحقق لها نوع من القوة في علاقتها بشخصيات أخرى داخل التنظيم وخلصت الدراسة إلى النتائج الهامة التالية:

- المعروف أن للعضو التنظيمي أهداف خاصة يسعى إلى تحقيقها من خلال مشاركته في العمل فإن الوضع القائم في العمل والعلاقات يتخذ تفسيرات شخصية من قبل المشارك يبني عليها استراتيجيات تكفل له مصالحه وتحقق غاياته دون المساس الظاهر بالقواعد واللوائح الرسمية.

- أنه على مستوى العمال في مصنع التبغ اتفقت جماعة عمال الصيانة وعمال الإنتاج على إستراتيجية واحدة تضمن لهم البقاء في التنظيم دون تعرضها للعقاب من قبل مستويات الإشرافية الأعلى وتقوم هذه الإستراتيجية على حماية وتحقيق المصالح الخاصة لكل جماعة من خلال الاتصالات، العرضية بينهما دون اللجوء إلى المستويات الرئاسية الأعلى كما تشمل الإستراتيجية على توسيع نطاق الامتياز والتفوق والاستقلالية الذاتية لجماعتين وعليه تصعد المعلومات المرغوبة فقط من قبل الجماعتين إلى المستوى الأعلى.

⁽¹⁾ محاضرات في علم الاجتماع التنظيم أقيمت على طلبة الماجستير علم الاجتماع التنظيم دفعة 2002. د.ص

-التحكم غير المباشر في المعلومات من واقع الخبرة الفنية المتركة لدى جماعة تنظيمية معينة كالمهندسين مثلا الأمر الذي يزيد من قوة أفرادها وهذا ما كشفت الدراسة عنه في قسم الصيانة أين كان يوجد مهندس على درجة عالية من الخبرة الفنية المتخصصة في صيانة وإصلاح ماكنات إنتاج التبغ لذا كانت الحاجة ماسة لخبرته في إصلاح أي عطل طارئ وغير متوقع في الماكنات حيث يرى "كروزيه" أنه مع تغير الثقافة ومن خلال تحليله للنتائج ضمن السياق التاريخي والثقافي للمجتمع الفرنسي فإن فئة المهندسين تسعى للمحافظة على مواقفها المتغيرة بغية مواجهة التطور التقني بزيادة المعرفة المتخصصة والإبداع الأمر الذي يحفظ لهما مكانة وظيفية عالية يمارسون من خلالها التحكم غير المباشر والحد الأمثل من القوة داخل التنظيم الصناعي.

أما بالنسبة للوكالة الحكومية فأعطت الدراسة مؤشرات تدل على حدوث توترات يدور حولها الصراع بين رئيس القسم ورئيس الوحدة التابع له والمشرفين في المستوى التنظيمي الأدنى هذه التوترات والصراعات يعود لعدم دقة المعلومات المنقولة رأسيا من المشرفين إلى رئيس القسم من خلال رؤساء الوحدات التابعة له وبالتالي صعوبة اتخاذ القرارات ناجحة تماما تختص بسير العمل وكفاءة الأداء ومن النتائج المتوصل إليها.

من خلال هذه الدراسة فإنه رغم الوضوح في قنوات الاتصال الرسمية التي تضمنها التنظيم فيما يخص العلاقة بين المستويات الإشرافية الثلاثة إلا أنه يوجد صراع فيما بينهما يرجع مصدره للإستراتيجية التي ينتهجها المشرف مع عماله من أجل تحقيق مصالحهم المشتركة والتي تضمن لكل طرف استمراريته في عمله، دون التعرض للعقبات، حيث تقوم هذه الإستراتيجية على عدم تنفيذ المشرف للتعليمات الرسمية اتجاه المرؤوسين بشكل حرفي من جهة والدخول معهم في علاقات غير رسمية من جهة أخرى وذلك لضمان تحقيق سير العمل، وعدم إثارة أي مشكلات تصل إلى مسامع رئيس الوحدة أو من خلال ما تتضمنه التقارير المتعلقة بكفاءة العامل ومستوى مهارته وعلاقته مع زملائه وقد كشفت دراسة كروزيه للوكالة الحكومية ذات البيروقراطية العالية على دور البيروقراطية ذاتها على خلق حالات استخدام القوة في التحكم غير المباشر على المعلومات المتوفرة عبر قنوات الاتصال.

حيث أكد على حقيقة هامة مؤداها أن للبيروقراطية وجهين هما:

أن قواعد تفضلية مكتوبة لا يرجع إليها أثناء العمل إلا في حالات معينة منها مثلا: محاولة أحد الأعضاء ممارسة السلطة المخولة له أو التلويح بها أو كأن يستخدمها في تغطية

موقفه في أحوال حرجة حيث يحتفظ الأفراد بالتعليمات المكتوبة لحماية أنفسهم أولاً عندما تظهر محاولة غير رسمية لتفسيرها بأساليب تخرجها عن ما تم صدورها من أجله.

وعليه تنتشر القوة داخل التنظيم وتتجه لصالح الأفراد الأقدر على حماية أنفسهم باستخدام ما يرونه مناسباً من القواعد الرسمية لخدمة هذه الأهداف بينما يتجاهلون باقي القواعد والجدير بالذكر أن كروزيه توصل إلى استخلاص هام مفاده أن التحديد الفاعلي من موقف يشكل الفعل الذي يتخذه وتفسيره لفعل الآخرين وتكمن أهمية هذا الاستخلاص في نقده للنموذج المثالي للبيروقراطية عن "ماكس فيبر" الذي يضيف سمة الرشادة التامة على العلاقة بين الوسيلة والغاية كما ينتقد "كروزيه" نموذج الخالص للصراع من خلال مفهومه الأساسي الذي يقتضي حتمية تدمير الطرف الأضعف.

إذ كشفت نتائج الدراسة من جهة أخرى على أن الرموز العامة للشرعية التي تخلقها القيم يتم تدعيمها وتقويتها بالإحساس المشترك بحرص الجماعات على تدمير إحداها للآخرى. ومن خلال هذه الدراسات توصل إلى نموذج "التحليل الاستراتيجي" الذي ركز على ثلاث مسلمات أساسية تتمثل في:»

1- أن الأفراد لا يتقبلون أبداً أن يعاملوا كوسائل، تستغل لتحقيق أهداف المنظمة المسطرة من طرف المسؤولين، إنما لكل فرد أهدافه، وطموحاته الخاصة به، التي يمكن أن تكون معارضة أم لا لأهداف المنظمة فهذه الأخيرة تسير على ضوء تعدد أهداف الأفراد المكونين لها.

2- الحرية النسبية للفاعل في أي نوع من التنظيمات، الفاعلين يملكون مجالاً من الحرية، يمارسون فيه نوع من الاختيار.

3- إستراتيجية الفاعل، تنبثق دوماً من العقلانية بشرط أن تكون هذه العقلانية محدودة»⁽¹⁾ وفي ضوء كل ما سبق، فالتنظيم كما ندركه نسق اجتماعي موجه نحو تحقيق أهداف محددة. ويتضمن هذا النسق عناصر تدعم توازنه وتكامله واستقراره لكي يتمكن من أداء وظائفه، وعناصر أخرى تثير الصراع بين جماعاته المختلفة، تلك الجماعات التي لديها مصالح واهتمامات متباينة أن لم تكن متعارضة.

⁽¹⁾ Crozier (M): Le phénomène Bureau cratique , p 56, S.a

ومن الواضح أن هذه القضية تستند إلى قضية أخرى هي أن التنظيم يتضمن جماعات متباينة وطبقات متفاوتة لكل منها مصالحها الخاصة التي تسعى إلى ترشيدها، ولكل منها أهدافها الخاصة التي تتمثل في الحصول على مزيد القوة والسلطة والنفوذ لأجل تدعيم مكانتها وأوضاعها. ولا يوجد التنظيم في فراغ، ذلك لأنه يعد نسقا فرعيا لنسق أكبر وأشمل هو المجتمع، فالمجتمع هو مصدر موارده البشرية والمادية، وعليه يعتمد التنظيم في رسم أبعاد سياسته وإيديولوجيته، بيد أن التنظيم يمارس في الوقت ذاته تأثيرا من نوع مختلف على المجتمع، مصدره الوظيفة التي يؤديها له، والتي من خلالها يسهم في تشكيل سياسة المجتمع الذي هو جزء منه.

وبعبارة أخرى يسمح تصورنا للتنظيم بدراسة مدى الاتساق أو التباين بين إيديولوجية المجتمع وإيديولوجية التنظيم، وهو مفهوم يسمح بمعالجة التنظيم في ضوء التأثيرات المتبادلة بينه وبين البيئة الخارجية وما تفرزه من معوقات تحول دون أدائه لأهدافه وإذا كان التنظيم نسق اجتماعي موجه نحو تحقيق أهداف محددة، فإنه يستعين لتحقيق هذه الأهداف بوسائل عديدة وتدابير مختلفة ترسم في نهاية أبعاده البنائية التي تعبر عنها الخصائص التنظيمية المتعارف عليها مثل التخطيط، التسلسل الرئاسي، تسير الموارد البشرية قنوات الاتصال... الخ، بيد أن دور هذه الخصائص لا يقتصر على ارتباطها بتحقيق الأهداف، فهي ترتبط بعد ذلك بمتغيرات أو عمليات اجتماعية ارتباطا خاصا يعبر في نهاية الأمر عن قدرة التنظيم وفعاليته، ومن هذا المنطلق لا نستطيع تصور دراسة الأبعاد البنائية والمتغيرات الاجتماعية في التنظيم دون دراسة المعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف التنظيمية.

ذلك لأن هذه المعوقات هي أفضل مدخل ممكن لدراسة وقياس فعالية التنظيم. هذه الفعالية التي تعد معيار مهم في تحديد نجاح التنظيم أو فشله، فيا ترى فما تتمثل فعالية التنظيم، وما هي الشروط الواجب توافرها في التنظيم الفعال وما هو دور العنصر البشري في تحقيقها ولكي تكون المنظمة فعالة ما هي أهم خصائصها وكل هذا ما سنعرفه في العنصر التالي.

ثانيا: فعالية التنظيم وعملياته

I-الفعالية التنظيمية:

1-تعريف الفعالية التنظيمية:

تعكس نظرية التنظيم اهتماما كبيرا بقضيتي الأهداف والفعالية في التنظيم، حيث أن "فيبر" قد ضمن نموذجه المثالي للتنظيم عنصر توافر الأهداف الواضحة المحددة، تلك الأهداف التي تحدد نسق القواعد واللوائح التي تحكم العمليات التنظيمية، كما أن "بارسونز" أشار إلى أن سعي التنظيم لتحقيق أهداف محددة هو أهم خاصية تميزه عن الأنساق الاجتماعية الأخرى، أما "جولدنر" فوصف التنظيم بأنه أداة لتحقيق أهداف الجماعة، وأن بناءه صمم بطريقة عمدية لكي تضمن أفضل تحقيق ممكن لهذه الأهداف، والملاحظ على جل رواد التنظيم أكدوا على فكرة وضوح الأهداف وهذا يثير قضية هامة مرتبطة بها هي الرشد.

فوضوح أهداف التنظيم يعبر عن أقصى درجات رشد التنظيم، وأن فعالية التنظيم يمكن أن تقاس في ضوء هذه الحدود ذلك لأن أهداف التنظيم تؤدي له وظائف متعددة، أنها ترسم أبعاد المستقبل وتضع حدودا لنشاطه، فصلا عن أنها تشكل مصدرا لشرعيته ومبررا لوجوده، وفي ضوء أهداف التنظيم يستطيع المرء أن يحكم على مدى نجاحه في أداء وظائفه، وبعبارة أخرى أن يحكم على مدى فعاليته إن «مفهوم الفعالية له مضمون قيمى يتعارض إلى حد ما مع روح القياس فضلا عن أن ما يعد مقياس لفعالية تنظيم، قد لا يتلاءم مع تنظيم آخر»⁽¹⁾.

فلقد اختلف الباحثون في تعريف وتحديد مفهوم الفعالية وما هو المحك الذي تقاس به فقد عرفها اتريوني «بأنها قدرة المنظمة على تحقيق أهدافها، وتعتمد هذه القدرة والمعايير المستخدمة في قياسها على النموذج المستخدم في دراسة المنظمات، وغالبا ما يستخدم هذا المتغير بوصفه متغيرا تابعا لمتغيرات مستقلة أخرى»⁽²⁾ مثل بناء السلطة، التخطيط، نظام الاتصال... الخ، كما عرفها "جورجو بوليس" و"تابوم" بأنها «النطاق الذي يمكن التنظيم، كنظام اجتماعي من الحصول على الموارد اللازمة والوسائل المؤكدة والمناسبة من أجل تحقيق أهدافها»⁽³⁾، كما

(1) الحسيني، السيد، مرجع سابق، ص178.

(2) محمد، علي محمد، علم اجتماع التنظيم، مدخل للتراث والمشكلات والموضوع والمنهج، ط3، دار المعرفة الجامعية الإسكندرية، مصر، 2003، ص305.

(3) رابع، العايب، مرجع سابق، ص132.

عرفها "فريدلندر" وبيكل على أنها «تعكس الاعتمادية المتبادلة بين المنظمة والبيئة»⁽¹⁾ أما "سيمون" فيرى بأن المنظمة الفعالة تقوم أساساً على نظرية اتخاذ القرارات، فقد ربط مسألة تحقيق الأهداف والفعالية بفكرة الترشيح، وهذا يتطلب اختيار أفضل البدائل لتحقيق أهداف المنظمة.

ولكن التعقيدات الإدارية، وضغوط الداخلية والخارجية تحول دون اتخاذ القرارات المناسبة، كما أن اختيار البدائل أو البديل المناسب يتعذر حصره بأسلوب عقلائي بحت، فالوظيفة الأساسية للتنظيم الفعال تتمثل في التحديد الواضح للإطار الذي سيتحرك فيه أعضاء التنظيم حين اتخاذهم للقرارات. وفي ذلك ما سمح بالاقتراب من الفعالية.

ويستطيع التنظيم أن يقوم بوظيفته من خلال تحديد المسؤوليات ووضع أهداف محددة والميكانيزمات اللازمة للإنجاز. مثل القواعد الرسمية، توفر قنوات اتصال، وجود برامج تكوينية تمكن الفرد من حصر البدائل التي يعتمد عليها في اتخاذ قراراته.

كما عرفها "طرف شوقي" هي «المدى الذي ينجز به القائد المهام الموكلة إليه من خلال الجماعة التي يقودها، حيث لا يقتصر الأمر على إنجاز أهداف المنظمة فحسب، بل يمتد ليشمل إشباع الحاجات المشروعة لأفرادها في المدى القريب والبعيد والحاجات المشروعة للمجتمع المحلي الذي تعمل في إطاره»⁽²⁾.

وما يلاحظ على هذه التعاريف والمفاهيم أن كل باحث قد اعتمد على معيار أو عدة معايير لتحديد مفهوم الفعالية التنظيمية. تختلف عن المعايير التي اعتمدها غيره من الباحثين. وباعتبار التنظيم هو بناء دينامي متفاعل الأجزاء له علاقاته المتبادلة التي تتكامل وتتساند وتتفاعل، فإنه لا يمكن الاعتماد على معيار واحد في تحديد مفهوم فعالية التنظيم. فبعدما ما كان معيار قدرة التنظيم على تحقيق أهدافه المتمثلة في الاستمرار والبقاء وكذا تحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات فقط، ولكن ومع مرور الوقت وتطور المنظمات وتعدد الحياة الاجتماعية وازدياد متطلبات وحاجيات المجتمعات تغيرت المعايير، وأصبح معيار الإنتاجية بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية، ومعيار تطوير وتنشيط موارد الجماعات المحلية، وتحقيق تنمية حقيقية، ووعي أفراد التنظيم بإشباع حاجات المجتمع المحلي والوطني هي المحكات الأفضل

(1) نفس المرجع، ص 132.

(2) المرجع نفسه، ص 132.

والأقدر تعبيراً عن فعالية التنظيم، ولكي يكون التنظيم فعالاً لابد من توفر فيه مجموعة من الشروط والتي يمكن عرض بعض منها في العنصر التالي:

2- شروط التنظيم الفعال:

- الشروط الواجب توفرها في التنظيم الفعال والتي من بينها ما يلي:
- أن يعمل جميع أعضاء التنظيم بمختلف مستوياتهم على التوفيق بين أهدافهم الخاصة والأهداف العامة للمنظمة التي يعملون فيها.
- يجب أن تتخذ القرارات بالقرب من مصادر المعلومات بغض النظر عن موضع تلك المصادر على الخريطة التنظيمية.
- أن نظام الثواب والعقاب المطبق يجب أن يكون عادلاً وشاملاً للجميع، وفقاً لإنجازاتهم الحقيقية.
- يجب أن يكون هناك نظام مفتوح للاتصالات، يسمح بتناول الآراء والمعلومات بسهولة
- من الضروري تضيق الفجوة بين المشكلات الفردية أو احتياجات العمل والتعامل مع تلك المشكلات بأسلوب ومنهج علمي.
- ضرورة النظر إلى المنظمة كنسق مفتوح بمكوناته وأجزائه الفرعية والأساسية بحيث تكون هناك نوع من التفاهم بين مكونات النظام.
- تنمية روح المبادرة والمشاركة في اتخاذ القرارات للجماعات الصغيرة للإثبات وجودها ككيان صغير داخل المنظمة.
- ضرورة توافر المرونة في الإجراءات التنظيمية بما يحقق سهولة الإجراءات وتبسيطها.
- إن المنظمات التي تخضع لإيديولوجية واضحة ومحددة ونابعة من طبيعة المنظمة نفسها، يمكنها أن تكون ذات فعالية عالية.
- إن المنظمات التي تكون قراراتها منطقية ومضبوطة ولا تخضع للضغوط الداخلية والخارجية، تكون فعاليتها أكثر من المنظمات التي تتخذ قراراتها من منطلقات مشوهة ومن ذوي المصالح ونفوذ.
- إن المنظمات التي تكون فيها العلاقات بين الرئيس والمرؤوسين علاقات محددة وموضوعية يمكنها أن تكون ذات فعالية أكبر فيما لو كانت هذه العلاقات خاضعة لأهواء والمصالح الخاصة للرئيس.

-إن المنظمات التي توجد بها درجة عالية من المتخصصين في التقسيم الإداري، تكون أكثر فعالية من تلك المنظمات التي يوجد بها درجة منخفضة من المتخصصين.

-إن المنظمات التي تتمتع بالقدرة على الحركة السكانية الهادفة بمعنى تلك التي بإمكانها التأثير الإيجابي في المحيط الذي توجد فيه، تكون أكثر فعالية فيما لو كانت متوقعة على نفسها ولا يوجد بها امتداد طبيعي واجتماعي داخل المحيط الذي تكون جزءا منه.

-إن مبدأ اللامركزية الإدارية من تفويض للسلطات وتوسيع للصلاحيات في ظل وجود كفاءات ذات مستويات علمية عالية ويمتلكون خبرات فنية تكون فيها المنظمة فعالة أكثر من تلك التي بها محدودية في الصلاحيات ونقص في خبرات وعدم وجود كفاءات بها.

وانطلاقا مما تقدم، فإن بقاء المنظمة أمر مرهون بقدرتها على البقاء ثم النمو، وعلى ذلك أيضا يمكن التعبير عن فعالية المنظمة بقدرتها على البقاء والنمو، ويمكن تحقيق ذلك من خلال الأخذ بالشروط التي سبق وتعرضنا لها، مع الأخذ بعين الاعتبار دور العنصر البشري في زيادة فعالية المنظمة ونجاحها، فإما ترى في ما يتمثل دور العنصر البشري في تحقيق فعالية المنظمة.

3-الدور البشري في تحقيق فعالية المنظمة:

تتطلب الفعالية في إدارة المنظمات للمحافظة على معدل من النمو ووجود علاقات تساند وتكامل بين الأفراد داخل التنظيم ولم لا خارجه أيضا، وذلك خلال كل المراحل وفي أداء العمليات التنظيمية.

فقد لا نغالي إذ قلنا أن نسبة عالية من العمل الذي يتم أدائه في المنظمات يتم من خلال الجماعة، وليس من خلال الوسائل المتطورة كما قد يتبادر إلى الأذهان.

فمقدار الفعالية والكفاءة في أداء الجماعة لعملها ومختلف وظائفها وكذا قدرتها على حل مشاكلها بالطرق المعقولة والمقبولة، يعتبر على درجة كبيرة من الأهمية لتقدم ونجاح المنظمة.

فتطوير المنظمات يتطلب بالدرجة الأولى ضرورة العمل على الاستثمار في تنمية الأفراد وتدريبهم وتكوينهم وفقا لاحتياجاتها الخاصة. وليس وفق برامج الإدارة العليا الوصية. وكذلك غرس فيهم القيم التنظيمية ووعيهم بأهداف المنظمة، وكل هذا يكون من خلال إدراك دور جماعات العمل (العنصر البشري) في كل الجوانب من اقتصادية واجتماعية

وغيرها، فمستوى التنمية وإشباع حاجات المجتمع يعتمد على نوعية وتركيبية الموارد البشرية بشكل عام والقوى العاملة بشكل خاص، فكلما كان إعداد الموارد البشرية اللازمة للتنمية، فاعلا من حيث الكفاءة والقدرات والمهارات، كانت خطط التنمية قادرة على تحقيق أهدافها الرامية في نهاية إلى توفير مستويات معيشة جيدة لأفراد المجتمع، ولكي يكون دور العنصر البشري فعالا داخل المنظمة نرى أنه يجب توفر جملة من المقومات في جماعات العمل الفعالة منها:»

- أن تكون قيم وأهداف الجماعة مشبعة ومتكاملة ومعبرة عن قيم وحاجات أعضائها.

- حدوث تفاعلات الجماعة في جو مدعم وبيئة ملائمة تسودها الثقة بين العاملين، والافتتاح بأن بإمكانهم المساهمة في تحقيق الأهداف إذا أتيحت الفرصة لهم.

- توافر درجة عالية من الدافعية من جانب أعضاء الجماعة مما يساعد على قبول قيم الأساسية بدون معارضة ويساهم في تحقيق أهداف الجماعة.

- تبني فلسفة النظر إلى العمل داخل الجماعة بمفهوم تعاوني يتضمن المشاركة الجماعية في اتخاذ القرارات من جانب أعضائها»⁽¹⁾.

4- خصائص المنظمة الفعالة:

إن المنظمة الفعالة لا تقتصر على خصائص معينة يمكن أن تعمم على بقية المنظمات أو تشتق منها نظرية عامة للفعالية، لأن الأمر هنا يتوقف على خصوصيات كل منظمة على حدة، وأهدافها وطبيعة نشاطها وتركيب القوة العاملة فيها من حيث قيمها ورغباتها وطموحاتها وما إلى ذلك.

ليس هذا فقط، بل يتوقف أيضا على نوعية العلاقات التي تربط المنظمة ببيئتها الخارجية، لأنه لا يمكن لأي منظمة أن تتجح وتستمر بمعزل عن هذا المحيط، وهذا ما حاولت نظرية التنظيم أخذه في الحسبان، إذ أنها تنظر إلى المنظمة نظرة عضوية شمولية في علاقاتها بأجزائها داخليا، وعلاقاتها بالبيئة المحيطة بها خارجيا، وتتظر إلى التفاعل الذي يتم بينهما وبين أجزائها ومحيطها بناء على هذه العلاقات وتأثيره الإيجابي والسلبي على الأداء الكلي للمنظمة.

وبالتالي إذا كانت هناك خاصية يمكن أن توصف بها المنظمات الفعالة، فهي تكيفها وتأثيرها الإيجابي في البيئة الخارجية والداخلية التي ترتبط بها.

(1) أحمد، عرفة، وسمية، شلبي، فعاليات التنظيم وتوحيد السلوك الإنساني، مؤسسة شهاب الجامعية الإسكندرية مصر، 2002، ص ص 210، 211.

لذلك فإن المنظمة الفعالة هي التي تأخذ في الاعتبار حاجات الأفراد تماما كما تعتني بحاجات التنظيم، فتضع مثلا قواعد وأسس واضحة موضوعية للسلوك والأداء والعلاقات. وتحل مشكلات التنسيق والاتصال. وهكذا إلى أن توفق بين احتياجات التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي بالدرجة التي تضمن تعاونها وانسجامها وسيرها في اتجاه واحد نحو الأهداف الموضوعية.

وعلى هذا فجل الأبحاث والدراسات التي أجريت في مجال الفعالية التنظيمية، لم تستطيع مدنا سوى بنماذج أو حالات للمنظمات الفعالة في محيط معين وظروف بيئية محددة. وهذا هو واقع النظريات الحديثة ومشاكلها المنهجية التي لم تعد تنظر إلا للموضوع المدروس في المكان والزمان المحددين، تحت ذريعة الموضوعية التي تعني دراسة ما هو كائن بالفعل وليس ما سيكون، رغم أن النظريات في حقيقتها تسعى إلى تعميم رؤاها إلى أبعد من الموضوع المدروس. ومن هذا يتوجب عليها التوصل إلى نماذج لقياس الفعالية تكون قابلة للتطبيق ولو بدرجات متفاوتة في كل المنظمات على اختلاف اتجاهاتها ومكوناتها، كما كان الشأن عند أغلب النظريات التقليدية (الكلاسيكية). وهذا لا يعني نفي التمايز الموجود، الذي يطبع القواعد والأسس التي يبنى عليها أي تنظيم، لأنه غالبا ما ينطلق من مقومات يؤمن بها المجتمع، ومن إيديولوجيات مهيمنة عليه في فترات زمنية محددة. ومنه فالحاجة إلى دراسات وبحوث في عدد من المنظمات الفعالة وغير الفعالة أيضا، في بيئات متعددة وتحت ظروف متباينة، حتى نعمق مفهومنا للفعالية ونحدد النماذج والمعايير التي تقوم عليها بغض النظر عن المكان أو الزمان. وعليه يمكن عرض جملة من النقاط تعد بمثابة خصائص تتميز بها المنظمات الفعالة وهي:»

-وجود هدف محدد ومتفق عليه، يعرفه الأفراد والمديرون، وتوفر التوجيهات اللازمة للوصول لهذا الهدف.

-تحدد الخريطة التنظيمية وطرق العمل وتوجيه الموارد وتوزيع مراكز القرار بناء على معيار موضوعي هو طبيعة العمل ومتطلباته، وليس رغبات الأشخاص.

-توجد مراكز اتخاذ القرارات حيث توجد المعلومات الملائمة، ولا ترتبط بالضرورة بمواقع الأشخاص على الهيكل التنظيمي.

-هناك عائد لقاء العمل المنجز، مع وجود توازن بين المكافآت المادية والمعنوية، خاصة ما
تعلق منها بطبيعة العمل وحاجات الاحترام والاستقلال وإثبات الذات.
-النظرة الإيجابية للأفراد، وحسن توجيه طاقاتهم والتعرف على دوافعهم وتأكيد مفهوم الوضعية
والالتزام.

-تشجيع التعاون بين الأفراد والمنافسة البناءة لتحقيق أهداف المنظمة، والتصدي واحتواء
الصراع واتخاذ العلاج السريع.
-القياس الدقيق للإنجازات والتعرف على نواحي القوة والضعف، وتحليل الأسباب وتطبيق
الإجراء المناسب.

-التطلع إلى فرص التحسين، والبحث عن الجديد وتشجيع المبادأة والابتكار وانتشار روح
الاكتشاف، وتطبيق الحلول غير التقليدية للمشكلات»⁽¹⁾.

إلا أن المشكلة والعائق المطروح، هو صعوبة إيجاد مقاييس ثابتة ودقيقة، وتحديد معيار
أو النموذج الذي يمكن الاطمئنان إليه في تقييم مدى كفاءة وفعالية التنظيم، على اعتبار أن لكل
مؤسسة أو منظمة واقعها الخاص بها، الذي لا يمكن تعميمه على بقية المؤسسات الأخرى،
نظرا للظروف والأهداف التي نشأت من أجلها واختلاف الثقافات والقيام التي تنطلق منها كل
منظمة، لأن ما يصلح لهذه المنظمة قد لا يصلح للمنظمة الأخرى، وهكذا.

II-العمليات التنظيمية:

إن المتصفح للتراث الفكري والاتجاهات النظرية في دراسة التنظيم، سيجد زخما كبيرا
من الطروحات والتفسيرات التي حاول أصحابها توضيح معني التنظيم، إلا أن الملاحظ عليها
أنها التقت في تصورهما لبعض جوانبه، واختلفت في جوانب أخرى. ويبدو الاختلاف في تناولها
لمشكلات التنظيم من(صراع وتوزيع للقوة، التغير، والمعوقات التنظيمية).

أما الاتفاق فيمكن في تأكيدها للإبعاد البنائية للتنظيم من عمليات تنظيمية من بينها عملية
(اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات، تقسيم العمل،
الاتصال...)، والتي سنتناول بعضها منها في هذه الدراسة بمزيد من الشرح والتحليل في هذا
العنصر، محاولينا الكشف عن أهم المعوقات التنظيمية التي تحول دون تحقيقها لأهدافها في
هذه الدراسة وهي:

⁽¹⁾ صالح، بن نوار، مرجع سابق، ص221.

1-عملية اللامركزية الإدارية:

1-1- مفهوم اللامركزية الإدارية:

تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يرتكز على دعامتين أساسيتين هما: المركزية، واللامركزية، وإذا كان الاعتماد على المركزية وحدها أمر لا مفر منه بالنسبة للدول أو الأنظمة حديثة النشأة، لما تسمح به من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الإدارة المركزية درءا لمخاطر الانشقاق وضمانا لوحدة النسق الأكبر، فإن حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي تتأكد كلما تجذرت الديمقراطية في المجتمع، وانتصر الفكر الداعي إلى إشراك الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية لاسيما على المستوى المحلي.

ولما كانت اللامركزية تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى. فإنها تتجسد بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تملك سلطة اتخاذ القرار. بمعنى أن اللامركزية الإدارية هي «أسلوب إداري يقوم على توزيع السلطة بين الرئيس ومعاونيه حيث يفوض الرئيس لهم بعض من سلطاته في التصرف واتخاذ القرارات بما يمكنهم من النهوض بالأعباء الموكولة إليهم. وهنا تكون سلطة إصدار القرارات مخولة كلما أمكن ذلك إلى المستويات الإدارية الدنيا القريبة من مستويات التنفيذ الفعلي للأعمال»⁽¹⁾، حيث أن تفويض السلطة مسألة نسبية، بمعنى أن المدير لا يستطيع أن يفوض كافة سلطاته وإلا كانت النتيجة توقفه عن الإدارة إذ يختفي مركزه الفعلي كمدير، كذلك فإن عدم تفويض السلطات وتركيزها في يد الرئيس الإداري الأعلى يؤدي إلى عدم وجود مسيرين محليين، بل ويؤدي إلى عدم وجود التنظيم الإداري الذي يستند وجوده أساسا إلى تفويض السلطة، فالسلطة هي أساس العمل الإداري، كما أن تفويض السلطة لا يعني أبدا تفويض المسؤولية وإنما تظل مسؤولية الرئيس كاملة عن العمل الذي فوض لمروؤوسيه سلطة إتمامه.

وباعتبار أن التنظيم هو نسق فرعيا لنسق أكبر وأشمل هو المجتمع، وأن القيم السائدة في التنظيم هي التي تمنح أهداف هذا التنظيم طابعا شرعيا، لأنها هي التي تؤكد إسهام النسق التنظيمي في تحقيق المتطلبات الوظيفية التي يسعى النسق الأكبر (المجتمع) إلى تحقيقها.

وهذا يفترض بدوره توافر قدر من الانسجام والتوازن بين قيم التنظيم وقيم المجتمع الذي يوجد فيه. - على رأي "بارسونز"-، ويتطلب تحقيق التوازن والانسجام داخل النسق الأكبر قصد

(1) هاشم، زكي محمود، أساسيات الإدارة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 2001، ص 287.

التقليل من الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين التنظيمات واستغلال مواردها بشكل أمثل. وتوزيع سلطة صنع القرار بين الهيئات والمؤسسات في المستويات الإدارية المختلفة وكذلك من منطلق أن توزيع الموارد ورصدها في مجتمع ماله علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه. وإذا كانت النظم الإدارية المركزية تعمل على تركيز كل أشكال السلطة بأيدي الإدارة العليا في المراكز، فإن اللامركزية تقوم بعكس ذلك، حيث يتم فيها نقل صناعة قرار التخطيط أو السلطة الإدارية أو اتخاذ القرارات من الإدارات المركزية إلى المنظمات والمؤسسات المحلية، كما أنها تعمل على تحقيق مبادئ الاعتماد على الذات وديمقراطية صنع القرار، وكذلك مبدأ المشاركة في اتخاذ القرارات، وتنمي روح الابتكار والقدرة على التصرف والمبادأة، وتقضي على التعقيدات الإدارية وتنمي المرونة في الإدارة.

وهناك صورتان من صور اللامركزية المحلية، هما اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، «فاللامركزية السياسية هي وضع دستوري يقوم على توزيع للسلطات المختلفة للدولة- التشريعية والتنفيذية والقضائية- بين أجهزة الحكم المركزية الموجودة في العاصمة وبين حكومات الولايات أو الجمهوريات أو المقاطعات أو الأقاليم»⁽¹⁾.

أما اللامركزية الإدارية ذات الطابع الجغرافي، «فهي وضع يتضمن توزيعها للسلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية، وبين هيئات مستقلة تعمل في وحدات محلية وبمقتضى هذا النمط من اللامركزية فإن الدولة تقسم إلى أقاليم محددة، يقوم على إدارة كل منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية، وهي في حدود ما يخول لها من سلطات وصلاحيات. وترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بالقدر الذي يكفل للدولة وحدتها السياسية والإدارية»⁽²⁾.

إن اللامركزية الإدارية «لا تنطوي على أي نقل للسلطة إلى الجماعات المحلية، وإنما مجرد نقل للمسؤوليات، وهي أقل مراحل اللامركزية تقدماً، وتعمل على إعادة توزيع بعض الوظائف العامة على المكاتب الميدانية، ومن ضمنها الجماعات المحلية، مع بقاء هذه المكاتب تحت إشراف ومراقبة الحكومة المركزية، ومن بين المسؤوليات التي يتم تفويضها إنشاء مشاريع عامة وهيئات إنمائية محلية، كسلطات الإسكان أو النقل مثلاً، ووحدات خاصة لتنفيذ

(1) أحمد، صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ط1، دار النهضة العربية، بيروت، 1979، ص470.

(2) نفس المرجع، ص466.

المشاريع»⁽¹⁾. ولكن السؤال الذي يمكن طرحه إلى أي مدى يمكن للجماعات الحلية اتخاذ المبادرة والاهتمام بالشؤون المحلية في إطار غياب ونقص الخبرة وانخفاض المستوى التعليمي لدى إدارات الجماعات المحلية ومنتخبيها، وخاصة في الدول النامية أو السائرة في طريق النمو ومنها الجزائر.

1-2-أسباب تطبيق اللامركزية الإدارية:

- الواقع أن المنداة بحتمية تطبيق اللامركزية الإدارية قد ارتبط بأسباب عديدة أهمها:
- أن النظم الإدارية المركزية موروث استعماري جاء لأحكام السيطرة على أنحاء البلاد المستعمرة وتسهيل استغلال مواردها الطبيعية المختلفة.
- أثبتت عقود التنمية السابقة أن التنمية لا يمكن أن تتحقق من أعلى فقط بل يمكن كذلك أن تحدث من أسفل ومن خلال مشاركة فاعلة للمجموعات المستهدفة.
- عملية التنمية معقدة ومتشعبة وليس من السهل تخطيطها وتنفيذها ومتابعتها من خلال المركز.
- أن لامركزية التخطيط تتطلب تنازل هيئات التخطيط المركزية عن جزء كبير من سلطاتها في هذا المجال للموظفين والمنتخبين المحليين الذين يتواجدون في الميدان نظرا لأنهم يتعايشون مع المشكلات بشكل مستمر ويدركونها ويفهمونها بشكل جيد.
- تعمل اللامركزية الإدارية في التخطيط التنموي على الحد بشكل كبير من تركيز القوة والسلطة والموارد في المركز، حيث توجد الإدارة العليا بمعنى أن اللامركزية تفرض نوعا من التوزيع المكاني للسلطة والموارد داخل البلد الواحد.
- تعمل اللامركزية على تحسين معارف ومعلومات أعضاء التنظيمات المحلية خصوصا فيما يتعلق بالمشاكل والحاجات الحقيقية للمجتمعات المحلية، وذلك أن الاتصال المباشر لهؤلاء الأعضاء مع السكان المحليين يمكنهم من الحصول على بيانات ومعلومات أكثر دقة تساعد في رسم وإعداد خطط تنموية حقيقية وفعالة ومؤثرة.
- تعزز لامركزية من فاعلية الإدارة العليا من خلال تخليصها من الكثير من المهمات الروتينية وذلك بإسنادها إلى الإدارات المحلية حيث أن الوقت المتوفر بعد التخلص من الأعمال الروتينية سيمكن أعضاء الإدارة المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعلمي على تنفيذ البرامج التنموية.

(1) غريب، محمد السيد أحمد، مدخل إلى دراسة الجماعات الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية، مصر، 1993، ص46.

-تزيد لا مركزية من فعالية التنسيق بين المؤسسات والتنظيمات المحلية المختلفة المشاركة في عملية تنفيذ البرامج التنموية من ناحية وبين هذه والقيادات المحلية والمؤسسات من ناحية أخرى.

-تتطلب لا مركزية إيجاد هيئات ومؤسسات صناعة قرار جديدة على المستويات الإدارية المحلية، وهذا بدوره يمكن من ضبط أفضل لعمليات التنمية.

-تنشأ اللامركزية درجة كبيرة من المرونة فيما تتعلق بتخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية وهذه المرونة تساعد على إجراء مشاريع تجريبية، تساعد في الكشف عن أهم المعوقات أو المشاكل التي ستواجه تنفيذ مشاريع التنمية قبل تنفيذها الأمر الذي يمكن من تعديل خطط هذه المشاريع بشكل يضمن نجاحها قبل تعميمها.

وإذا كانت اللامركزية بشكل عام تعرف على أنها نقل للسلطة الإدارية من الإدارة المركزية إلى الوحدات الإدارية المحلية أو الهيئات الرسمية وشبه الرسمية أو المنظمات غير الحكومية، فإنه وبناء على ذلك يمكن التمييز بين أربع أنواع من اللامركزية.

1-3-أنواع اللامركزية الإدارية:

3-1-توزيع المهام:

يقصد بذلك إعادة توزيع المهام داخل الإدارة المركزية، بمعنى توزيع سلطة صنع القرار بين مؤسسات وهيئات الجهاز الإداري المركزي الهرمي الشكل، والهدف من ذلك عدم تركيز المسؤوليات الإدارية في أيدي جهة معينة من الإدارة المركزية دون غيرها. مع التأكيد على أن نقل سلطة التخطيط وصنع القرار تقتصر على الجهات والهيئات الإدارية المركزية ولا تكون لغيرها.

كما أن بعض الاتجاهات ترى «اللامركزية على أنها نقل بعض الأعمال من المؤسسات المركزية (وزارات، هيئات) إلى فروع هذه الهيئات أو الوزارات في المناطق وبدون أن يرافق نقل لسلطة صنع القرار الخاص بهذه الأعمال إلى هذه الفروع»⁽¹⁾، وفي الواقع هذه ليست لا مركزية لأنه لم يرافقها أي نوع من توزيع السلطة، على الرغم من أن مثل هذا الإجراء يشكل خطوة أولى على طريق إعادة توزيع المهام، ولكن لا بد أن يتعبه خطوات أخرى تتمثل في توزيع السلطة. وإذا ما رافق مثل هذا النوع من توزيع المهام توزيعاً لجزء من سلطة صنع

(1) غنيم، عثمان محمد، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، ط3، دار صفا للطباعة والنشر وتوزيع، الأردن 2005، ص88.

القرار الخاص بالتخطيط فيمكن تسمية ذلك بالإدارة الميدانية والتي من بين اختصاصاتها إصدار القرارات الروتينية وتعديل تعليمات الإدارة المركزية بما يناسب الأوضاع المثالية في المنطقة وهي تختلف عن الإدارة المحلية.

3-2- توكيل المهام (سلطات شبه مستقلة):

وهذا النوع من اللامركزية الإدارية يتمثل في توكيل بعض الهيئات أو المؤسسات بصناعة القرار الخاص بوظائف وقضايا معينة لا تخضع بشكل مباشر للإدارات المركزية، وهذا النوع من التوكيل لإدارات عامة أو وحدات تنفيذ مشاريع معينة أو سلطة تنمية إقليم يمثل خطوة متقدمة في مجال اللامركزية عما هو عليه الحال في النوع الأول من اللامركزية.

3-3- التفويض بالمهام:

يقوم هذا النوع من اللامركزية على تدعيم وتقوية مبدأ استقلالية الهيئات والمؤسسات المركزية في الأقاليم والوحدات الإدارية من خلال نقل بعض المهام والسلطات لها، وفي أحيان كثيرة تقوم الإدارة المركزية بإيجاد هيئات ومؤسسات مركزية مستقلة في المستويات الإدارية المحلية-بمعنى أنها تقع خارج نقاط التبعية المباشرة للإدارة المركزية-وبذلك يتميز هذا النوع من اللامركزية بما يلي:»

-الهيئة الإدارية الإقليمية أو المحلية تصبح مستقلة ولا تخضع لرقابة الإدارة المركزية مباشرة.

-الهيئة الإدارية المحلية تصبح أشبه إدارة مركزية مصغرة لها إقليمها الجغرافي المحدد والذي تمارس فيه سلطاتها.

-يعمل هذا الوضع مع الزمن على تطوير إدارات محلية بمؤسسات واضحة.

-يؤدي هذا النوع من اللامركزية إلى زيادة التنسيق بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية»⁽¹⁾.

3-4- نقل المهام من القطاع العام إلى القطاع الخاص:

وهذا النوع من اللامركزية يتم فيه نقل مهام الإدارة من هيئات القطاع العام لمؤسسات محلية وإقليمية تابعة للقطاع الخاص، وفي أحيان كثيرة تتم عملية نقل المهام لمنظمات موازية مثل المنظمات المهنية أو الهيئات الصناعية والتجارية، وهذه تعني اعتماد الوحدات الإدارية

(1) غنيم، عثمان محمد، مرجع سابق، ص 90.

على نفسها في إدارة شؤونها وفي تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية وبدون تدخل الإدارة المركزية شريطة أن لا يكون هناك تناقض بين ما يحدث على المستوى المحلي والإقليمي وما يحدث على المستوى الوطني من تحديد للأهداف ورسم للسياسات التنموية.

وواقع أن اللامركزية الإدارية مهمة ومن الضروري أن تقوم بها الدول وبالذات في دول العالم النامي وذلك من أجل إعطاء الوحدات الإدارية والتنظيمات المحلية المكانية بساكنها على اختلاف شرائحهم دورا كبيرا في عملية إحداث تنمية محلية فعلية، والجدير بالذكر أن تطبيق اللامركزية يواجه عوائق كثيرة في العديد من دول العالم وبالذات النامي، ولكن يلاحظ بشكل عام أن نجاح اللامركزية يعتمد بالدرجة الأولى على طبيعة الظروف التي ستطبق فيها برامج اللامركزية في بلد ما، وعلى نوعية التركيبة البشرية المكونة للتنظيمات المحلية.

2-عملية التخطيط:

2-1-مفهوم التخطيط:

إن أهمية التخطيط لأي عمل أو نشاط يقوم به الفرد أو الجماعة أو المنظمات على اختلاف تخصصاتها وأهدافها، تجعلنا نقول أنه لا يمكن أن تقوم قائمة لأي منظمة يكون فيها، التخطيط المبني على إدراك حقيقي للواقع الاجتماعي وحتى الطبيعي مغيبا، لأن عكس التخطيط هو الفوضى وعدم اتضاح الرؤية بالنسبة للمدير والعامل على حد سواء، مما ينجم عنه الفشل والزوال.

والتخطيط هو نشاط يؤديه المديرين والمسؤولين على المنظمات فهو عملية هدفها، استشراف المستقبل، بحيث تكون قواعدها المنظمات مبنية على الماضي والحاضر وإذا كانت كل منظمة تسعى لتحقيق أهداف معينة، فإن التخطيط يتمثل في اختيار أفضل السبل والطرق التي تؤدي إلى تحقيق تلك الأهداف بفعالية أكبر.

ومنه تصبح وظيفة التخطيط كما يرى "جورج تيري" بأنه «أسلوب للتفكير في المستقبل واستعراض احتياجات ومتطلبات هذا المستقبل وظروفه حتى يمكن ضبط التصرفات الحالية بما يكفل تحقيق الأهداف المقررة. إن التخطيط هو بمنزلة بحث دقيق ومدرّس بغرض وضع الخطة، وتحديد النتائج أو التسلسل المنتظم للتصرفات التي يتوقع لها تحقيق الهدف المنشود، والتخطيط يجب أن يسبق مرحلة التنفيذ. كما أن معظم الجهود الفردية والجماعية يمكن أن تكون

أكثر فاعلية عن طريق التحديد المسبق للعمل المطلوب أدائه وأين سيؤدي هذا العمل وكيف يؤدي ومن سيؤدي»⁽¹⁾.

أما "نيومان وسمر" يرى بأن عملية التخطيط «تغطي مجالا واسعا من الأنشطة تبدأ بالإحساس المبدئي بوجوب عمل شيء ما وتنتهي بتحديد ما يجب عمله والزمن الذي يؤدي فيه هذا العمل والمسؤول عنه، ومن ثمة فالتخطيط أكبر من مجرد كونه تصور أو حكم أو تفكير منطقي إنه يضم كل العناصر والعوامل الأساسية التي يتضمنها اتخاذ قرار ما بشأن ما يجب عمله، ويشكل اتخاذ القرار جانبا هاما من جوانب العملية التخطيطية»⁽²⁾.

ويتفق هذا الرأي مع رأي "فارمر ورشمان" في أن الوظيفة التخطيطية «تحدد أهداف المشروع وكذلك السياسات والبرامج والجدول الزمنية والإجراءات والطرق التي تكفل تحقيق هذه الأهداف، ومن ثمة يكون التخطيط بمثابة اتخاذ قرار، حيث أنه يتضمن الاختيار من بين بدائل متاحة كما أنه يتضمن نوعا من الابتكار والإبداع وعلى ذلك فالتخطيط هو عملية اتخاذ قرارات في أي وجه من أوجه النشاط المنظم»⁽³⁾.

حيث يستنتج من هذه التعاريف بأن التخطيط هو الخطوة الأولى في العملية الإدارية، وتختص هذه الخطوة بتحديد الأهداف المرغوب تحقيقها في المستقبل وذلك على ضوء التوقع لهذا المستقبل ولل عوامل المؤثرة فيه وأثرها المحتمل، ثم تحديد مسارات العمل والبرامج التي تكفل تحقيق الأهداف السابق تحديدها. وكل هذا من خلال الاستخدام الفعال لكافة الموارد (بشرية، مادية، أموال ومعدات) المتاحة، وتحقيق التوافق بين الجهود المختلفة والجزئيات المتعددة وتجميعها في كل متكامل لضمان الأداء المتناسق لتلك الجزئيات جميعها بغرض تحقيق الأهداف المنشودة.

أما "تبيل السمالوطي" فيرى في التخطيط على أنه «مواصفة بين ما هو مطلوب وما هو متاح عمليا، فهو يعني بتعبئة وتنسيق وتوجيه الموارد والطاقات والقوى البشرية المتاحة لتحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية متفق عليها، وترسم هذه الأهداف وتحدد داخل كل مجتمع في إطار الفلسفة السياسية والاجتماعية التي يؤمن بها المجتمع والتي تتفق مع بنائه التاريخي

(1) هاشم، زكي محمود، مرجع سابق، ص 139.

(2) نفس المرجع، ص 140.

(3) المرجع نفسه، ص 141.

والاجتماعي والثقافي، ويتم تحقيق هذه الأهداف في فترة زمنية تحددها الخطة، وتعمل كل خطة على تحقيق الأهداف المقررة بأقل تكلفة ممكنة عمليا»⁽¹⁾.

ويرتبط هذا المعنى للتخطيط بمجموعة من المفاهيم الأساسية كالتغير الاجتماعي والثقافي وديناميات التغير الموجه، إلى جانب مجموعة أخرى من المفاهيم التي تحتل أهمية مثل القيم والاتجاهات والأدوار والمراكز والسلطة واتخاذ القرارات والتنظيم والنظم الاجتماعية وغيرها. إن محاولة فهم معنى التخطيط حسب هذه الآراء، تقودنا إلى الحكم على أن التخطيط الواعي لا يمكن أن يخرج عن كونه عملية يراد من ورائها إحداث التغيير والتجديد لميكانيزمات الحياة الاجتماعية بشكلها الواسع، مع عدم حدوثه في فراغ أو بشكل عشوائي غير مضبوط وغير مرتبط بجملته من المتغيرات والحقائق الاجتماعية، ونفهم أيضا أنه لا يمكن القيام بأي نشاط أو عمل تخطيطي دون الاهتمام بالقيم السائدة التي يؤمن بها أفراد الجماعة داخل التنظيمات. وعليه فالتخطيط هو عبارة عن نشاط إنساني يقوم به إداريون متخصصون داخل التنظيمات الرسمية بشكل واعي وعقلاني، وذلك بغية تحقيق جميع الأهداف التي قامت من أجلها هذه المنظمات، ومنه نستنتج:

- أن التخطيط هو عملية إنسانية يقوم بها عمال إداريون متخصصون، بمعنى أنها ليست من مهام ولا من صلاحيات الأشخاص الذين لا يملكون العلم والقدرة على استشراف المستقبل.

- إن عملية التخطيط يجب أن تتم بشكل عقلاني وواعي وذلك عن طريق القراءة الصحيحة والموضوعية لما نخطط له انطلاقا من الإمكانيات المتاحة في الوقت الراهن دون الوقوع في تفاؤل المفرط في المستقبل، وهذا بدوره يرتبط بمدى وعي أفراد التنظيم بأهدافه التي أنشئ لأجلها.

أخيرا وعلى ضوء ما تقدم، من شرح وتحليل لمفهوم العملية التخطيطية من منظور شامل وعام، وعلى اعتبار أن هذه الدراسة ستتنصب على الجماعات المحلية ومنه التخطيط المحلي (الإقليمي)، فإنا نرى ما هو مفهوم التخطيط المحلي (الإقليمي) وما هي الجوانب الأساسية في هذا النوع من التخطيط.

⁽¹⁾ صالح، بن نوار، مرجع سابق، ص 54.

ظهرت محاولات عديدة لوضع تعريف واضح ومحدد للتخطيط الإقليمي (المحلي) وقد اختلفت هذه التعريفات باختلاف أشكال وأنواع التخطيط المحلي (الإقليمي) من جهة وباختلاف المدارس التي ينتمي إليها واضعوا هذه التعريفات من جهة أخرى، ومن بين هذه التعريفات على سبيل المثال لا الحصر.

تعريف "ألدن Alden" «الذي يعرف التخطيط الإقليمي على أنه ذلك النوع من التخطيط الذي يتعامل مع المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية والثقافية والطبيعية في إقليم معين أو منطقة جغرافية محددة» (1).

أما "كونيرز CONYERS" ترى أن التخطيط الإقليمي «نوع من أنواع التخطيط التنموي الذي يركز فقط على إقليم معين أكثر من تركيزه على قطاع اقتصادي أو مشروع محدد، وهو يهدف إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في هذا الإقليم وإزالة جميع العقبات التي تعترض ذلك» (2).

أما "لوكان LOGAN" فينظر إلى التخطيط الإقليمي على أنه «أحد أساليب التخطيط التنموي التي تركز على إقليم معين، وتهدف إلى تحقيق توزيع أكثر عدالة لعوائد النمو الاقتصادي وإشباع الحاجات الأساسية للسكان وتعزيز اعتمادهم على أنفسهم وتفعيل دورهم في عمليات التخطيط والتنمية من خلال المشاركة الشعبية-منتجين محليين- ومحاربة الفقر والاهتمام بشؤون البيئة» (3).

ويتبن من خلال التعاريف السابقة أنها جميعا تتفق على عدد من الجوانب الأساسية في عملية التخطيط الإقليمي (المحلي) وهي:

- التخطيط الإقليمي هو أحد أساليب وأنواع التخطيط التنموي وجزء منه.
- يرتبط التخطيط الإقليمي بإقليم معين أو منطقة جغرافية محددة
- يسعى التخطيط الإقليمي لتحقيق أهداف واضحة ومحددة تتمثل في:
- *مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية في إقليم ما، ووضع الحلول المناسبة لها.
- *التخفيف من حدة الفوارق الإقليمية وداخل الإقليم الواحد ذلك من خلال التوزيع عادل لفوائد التنمية.

(1) غنيم، عثمان محمد، مرجع سابق، ص 50.

(2) المرجع نفسه، ص 50.

(3) غنيم، عثمان محمد، مرجع سابق، ص 51.

* إشباع الحاجات الأساسية للسكان، وتقليل الفوارق الطبقة بينهم .

* إشراك الجماهير في عمليات إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية الإقليمية عن طريق المجالس المنتخبة وإدارتها المحلية.

* الاهتمام بشؤون البيئة وتحقيق استخدام أمثل للموارد الطبيعية والبشرية الكامنة والمتاحة للجماعات المحلية.

ومنه يمكن القول بأن التخطيط الإقليمي هو ذلك النوع من التخطيط التنموي الذي يتناول ويعالج الأوضاع التنموية بشكل شمولي أو جزئي أو قطاعي في منطقة جغرافية أو إقليم جغرافي معين والذي يهدف إلى بناء قدرات الإنسان والمجتمع. ويعمل على تنمية نفسه من خلال التعاون والمشاركة الشعبية (المجالس المنتخبة) وقطاعاتها العريضة، من منطلق أن التنمية المحلية ليست شيئاً يمكن استيراده من الخارج، بل لا بد أن يقوم كل مجتمع بتحديد السياسات والاستراتيجيات التنموية المناسبة لظروفه وثقافته وقيمه وموارده، وقد ركزت معظم الدراسات في هذا المجال على الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأعطتها أهمية كبيرة أكثر من اهتمامها بالمشكلات التنظيمية والتي من بينها المعوقات التنظيمية على مستوى التنظيمات المحلية، الكامنة خلف فشل العديد من الاستراتيجيات التنموية في العديد من الدول النامية والاستفادة من ذلك في إيجاد استراتيجيات تنموية بديلة مناسبة للمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمجتمعات هذه الدول ولتنظيماتها المحلية خاصة ومحاولة الحد من هذه المعوقات قصد إحداث تنمية تشمل ليس فقط جوانب مادية وإنما أيضاً جوانب ثقافية واجتماعية.

2-2 المبادئ الأساسية للتخطيط:

يمكن استخلاص مجموعة من المبادئ التي يجب أخذها في الحسبان قبل وضع الخطط النهائية لأي مشروع، ومن بين هذه المبادئ التي حددها "قاري درسيلر" GARY DRESSLER " هي:»

-بلورة الأهداف:ينبغي أن تكون الأهداف واضحة ولا يشوبها أي غموض فالأهداف الغير محددة لا تقود إلى تخطيط دقيق.

-النتبؤات الدقيقة: تعتبر الأحداث والاتجاهات دقيقة المعطيات الأكثر أهمية في التخطيط. ومن ثم ينبغي أن يتجلى المديرون القائمون بوضع النتبؤات بالمهارة العالية.

-مشاركة المرؤوسين في عملية التخطيط: أثبتت الدراسات أن الأفراد الذين يشاركون في صياغة الخطة، ينفذونها بشكل أفضل من الأفراد الذين يكلفون فقط بتنفيذها دون أدنى مشاركة منهم في صياغتها.

-وجوب كون الخطة سليمة ومضبوطة ماليا: يجب أن تكون الخطة سليمة ودقيقة لضمان فعاليتها، وهناك الكثير من المؤسسات التي أنفقت مبالغ طائلة على خطط أثبتت في النهاية عدم جدواها وبالتالي عدم فعاليتها.

-تكليف الأشخاص المناسبين بمسؤولية وضع التخطيط: إن أولى الناس بوضع الخطة هم أولئك المحتكين بالعملية مباشرة والذين سيتولون مسؤولية تنفيذها.

-عدم الإفراط في التفاؤل: تعتبر الموضوعية العنصر الرئيسي للتخطيط الفعال لذلك، فالأولى ألا تراود واضعو الخطط الأحلام الوردية عند التخطيط، بل يتوجب عليهم الالتزام بالموضوعية التامة.

-تقرير معايير التخلي عن المشروع ما مقدما: من غير المعقول الاستمرار في التمسك بخطة ما إذا أثبتت عدم جدواها كما كان متوقعا، ومن ثم يجب وضع معايير الاستغناء عن مشروع معين منذ البداية.

-مرونة الخطة: يجب القيام بمراجعة مدى التقدم في تنفيذ الخطة بصفة دائمة بقصد إجراء التعديلات عليها حسب متطلبات الموقف.

-مراجعة الخطط طويلة الأجل على مدى فترات قصيرة: تعتبر الخطط طويلة الأجل مخاطرة كبيرة بسبب البيئة المتغيرة، ومن ثم يجب تقسيم الخطط الإستراتيجية طويلة الأجل إلى فترات إدارية، وقياس الافتراضات الأساسية الواقعة ضمن الخطة الإستراتيجية، ومراجعة مدى تقدمها على مدى تلك القرارات، وكذلك تحديد الأسباب التي كانت وراء انخفاض أو زيادة الأداء واتخاذ الإجراءات بشأن الخطط.

-ملائمة الخطط مع البيئة: ينبغي عمل تقييم للبيئة الحالية و المستقبلية على حد سواء، فإذا كانت البيئة ثابتة نسبيا، فبالإمكان وضع خطة أكثر صرامة وصلابة. أما في حالة تحول

البيئة، فيلزم وضع خطة مرنة بما فيه الكفاية للتكيف مع هذا التحول المستمر»⁽¹⁾، كما يمكن إضافة مبدأ آخر ذو أهمية.

- الواقعية: إذا كان التخطيط عبارة عن تصور لغايات اقتصادية واجتماعية معينة ولأساليب تحقيقها من خلال الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، فإنه يجب أن يقوم على أساس تقدير موضوعي ودقيق لهذه الإمكانيات. أي أن الخطة يجب أن تبنى على أساس تقدير دقيق للواقع الفعلي من جهة، ولما هو ممكن فعله من جهة أخرى، وليس على الآمال الخيالية غير المشروعة، وتبرر أهمية هذا المبدأ عندما نتصور أن خطة ما قد بنيت على أساس تقديرات غير واقعية، لهذا يكون مآلها الانهيار في أي لحظة، إذن فالتخطيط الهادف والفعال هو الوسيلة المثلى التي على أثرها يمكن بلوغ الأهداف التي أقيمت من أجلها المنظمات، وهو بهذا يعتبر العمود الفقري الذي يقوم عليه التنظيم.

2-3- مقومات التخطيط الفعال:

من أبرز المقومات الأساسية لتطبيق مدخل التخطيط العلمي، اقتناع مسؤولي الجماعة المحلية في إعداد المشاريع بأهمية، التخطيط بصفة عامة والتخطيط الاستراتيجي طويل الأجل بصفة خاصة وتأبيدها ومساندتها للجهود التخطيطية وتوفيرها لمختلف المقومات والإمكانيات المادية والبشرية والتنظيمية اللازمة لنجاح العملية التخطيطية، فضلا عن مسؤوليتها عن توفير المناخ السليم الذي يمكن كلا من المخططين والمسؤولين التنفيذيين من العمل كفريق. والواقع أن ذلك كله مرتبط باقتناع مسؤولي الجماعة المحلية بالمدخل العلمي للإدارة وممارستها له، وبوجود كوادر إدارية ذات كفاءة وفعالية للدفع حركة التطوير.

فليس من المفيد أن نخطط لمستقبل المشاريع التنموية بطريقة منهجية ما لم تكن هناك قيادة رشيدة قادرة على توصيل المشاريع التنموية إلى حيث يراد لها أن تصل والخطة مهما كانت جيدة فإنها لا تستطيع أن تعوض عجز الإدارة الضعيفة، في حين أن الإدارة الجيدة يمكنها أن تعوض عجز الخطة الضعيفة.

فضلا عن ذلك التخطيط الجيد مرتبط بوجود إطار من المفاهيم والأسس السليمة التي يقوم عليها العمل الإداري، فالتنظيم السليم الفعال يعاون على التخطيط الجيد، ونعني بذلك وجود هيكل تنظيمي سليم يعاون على تنفيذ الخطة حيث يوفر تحديدا سليما ودقيقا للاختصاصات

(1) إيهاب، صبيح محمد رزيق، العلامات الصناعية وتحفيز الموظفين، دار الأنس، سوريا، 2000، ص. 25-26.

ويوفر خطوطا واضحة للسلطة ومراكز المسؤولية ويوفر قنوات سليمة وفعالة للاتصالات وتدفق المعلومات بما يضمن تحرك مختلف المستويات الإدارية في اتجاهات تقرضها الاستراتيجيات الجديدة.

كذلك تبدو أهمية وجود سياسات إجرائية جيدة تمثل قواعد إرشادية محددة للأداء واتخاذ القرارات في مجالات وأنشطة المشاريع، ووجود مثل هذه السياسات يشجع الإدارة العليا على تفويض كثير من سلطاتها إلى المستويات الإدارية الأدنى وتركيز اهتمامها على مجال التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات الرئيسية.

كما يعتبر وجود جهاز متخصص ومتفرغ للتخطيط متطلبا أساسيا لنجاح العملية التخطيطية، حيث يتولى هذا الجهاز معاونة الإدارة في إعداد الخطط ومتابعة تنفيذها وتقييم درجة فعاليتها في تحقيق الأهداف. وبصفة خاصة يتولى هذا الجهاز صياغة المشروع الأولي للخطة الإستراتيجية وإمداد الإدارة بالبيانات والمعلومات المطلوبة واختيار أدوات التخطيط المناسبة وتصميم نظام المعلومات الإدارية واقتراح المدخل المناسب لتحقيق التكامل بين عملية التخطيط والعملية الإدارية الشاملة. كذلك يتولى هذا الجهاز تجميع المعلومات اللازمة عن الإنجازات التي تحققت في مختلف المجالات، ويتم تجميع هذه المعلومات بصفة دورية كل فترة في نماذج خاصة تبلور في شكل تقارير متابعة تعرض على المجالس المنتخبة لمناقشتها وتحديد التصرفات اللازمة لإزالة ما قد يكون هناك من معوقات في تنفيذ الخطط، أو تعديل الخطط إذا تطلب الأمر ذلك، على أن نجاح مثل هذا الجهاز يتطلب أن يتوافر له كوادر بشرية متخصصة ذات مستوى عال من المهارة التخطيطية.

2-4- أهمية التخطيط:

إن التخطيط الفعال لا يمكن أن يكون إلا من العمليات الرئيسية والضرورية لعمل المنظمات، لأنه يرسم صورة العمل المستقبلي للمنظمة بشكل واضح ودقيق وفي شتى المجالات، ويحدد مساره ويعمل على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية، وبدون هذا التخطيط تصبح الأمور متروكة للعشوائية والارتجال والعمل غير الهادف، ولهذا تبرز جملة من المزايا التي يتصف بها التخطيط الفعال:

حيث يساعد التخطيط الفعال في رسم الأهداف الواضحة للعمل على اعتبار أن الأهداف هي الغايات أو النتائج المطلوب تحقيقها في المستقبل، وتحديد الأهداف الواضحة في أهمية

الخطوة في التخطيط، حيث يتم بموجبها تحديد الاتجاهات المختلفة للعمل، مما يجعل الأفراد القائمين على عملية التنفيذ على بصيرة منها، فيسلكون السبل المؤدية إلى تحقيق الأهداف ويصحون مسارهم نحوها كلما وجدوا انحرافات في الأعمال التي تبعدهم عن تحقيق الهدف، وتحقيق جميع الأهداف هو المقياس لنجاح العمل.

-كما يعمل التخطيط على الاستغلال الأمثل للإمكانيات المتاحة والتوظيف السليم للموارد البشرية. الأمر الذي يؤدي إلى خفض تكاليف العمل إلى أدنى حد ممكن، وفي ذلك ضمان لعدم ضياع الموارد والجهد الذي يبذله العاملون والإمكانيات بدون نتيجة واضحة.

-تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية وتحسين مستوى معيشة ونوعية حياة السكان.
-يضمن التخطيط الارتباط المنطقي بين القرارات المتخذة. وأن وضع الأهداف وبلورتها يؤدي إلى ترابطها مع بعضها وبالتالي ضمان فعاليتها.

-يزيد التخطيط من فعالية المسؤولين بالمنظمة كما يجعلهم يتخذون قرارات صائبة تحكمها الأهداف المرجوة.

-إنشاء التوزيع العادل لعائدات النمو الاقتصادي ومكاسب التنمية طبقاً ومكانياً.
-تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق توزيع وإعادة توزيع الدخل بين السكان في المناطق والإقليم بشكل مقبول.

3-عملية تسيير الموارد البشرية:

3-1- مفهوم تسيير الموارد البشرية:

إن الموارد البشرية تعتبر في نظر خبراء الإدارة من العناصر الرئيسية للعمليات التنموية، بل هي العنصر الأكثر أهمية في ذلك، فتطوير المنظمات يتطلب بالدرجة الأولى ضرورة العمل على الاستثمار في تنمية الأفراد، وتدريبهم من خلال التركيز على السياسات التعليمية الجيدة وربطها باحتياجات المنظمات، مع ضرورة التركيز على توافر أنظمة فعالة في الاختيار والتعيين وكذلك التدريب والتكوين، فاعتماد سياسة تدريبية واضحة تراعي فيها القواعد العلمية في تحديد الاحتياجات التدريبية وليس الاعتماد على المعايير العشوائية، كل ذلك يؤدي إلى تنمية المنظمة وتطورها.

فالعنصر البشري له دور هام وأساسي في كل الجوانب الإنتاجية من اقتصادية واجتماعية وثقافية وخدمائية، فكلما كان أعداد الموارد البشرية اللازمة للتنمية، فاعلا من

حيث الكفاءة والقدرات والمهارات، كانت خطط التنمية قادرة على تحقيق أهدافها الرامية في النهاية إلى توفير مستويات معيشية جيدة للأفراد وإشباع حاجاتهم المختلفة.

إن عملية تسيير الموارد البشرية عملية جزئية من عملية التسيير الكلي للمنظمة مؤسسة على جملة من القواعد والمبادئ التي تحدد طرق التعامل مع الآخرين، والأخذ بعين الاعتبار الفروق الفردية بين العاملين بالمنظمة. حيث تعرف عملية تسيير الموارد البشرية بأنها «مجموعة من الأنشطة التي تركز على اكتساب التنمية والحفاظ على الموارد البشرية التي تحتاجها تنظيم العمل لتحقيق أهدافه، وإبراز تلك الأنشطة: التوظيف، التكوين، التدريب، الترقية، تحليل مناصب العمل»⁽¹⁾، والملاحظ على هذا التعريف رغم تركيزه على تنمية الموارد البشرية من خلال الأنشطة المذكورة، قد ركز أيضا على أهمية الحفاظ على الموارد البشرية من خلال التحفيز والاستقرار في العمل.

أما بعض المديرين فيرى بأن عملية تسيير الموارد البشرية «تعتبر من أهم الوظائف الإدارية في المنشأة وهي لا تقل أهمية عن باقي الوظائف الأخرى، كالتسويق والإنتاج والمالية، وكذلك لأهمية العنصر البشري وتأثيره على الكفاءة الإنتاجية للمنشأة وكذلك اتسع مفهوم تسيير الموارد البشرية ليشمل أنشطة رئيسية من أهمها تحليل وتوصيف الوظائف، تخطيط الموارد البشرية، جذب واستقطاب الموارد البشرية، تحفيز الموارد البشرية، تنمية وتدريب الموارد البشرية»⁽²⁾، كما أنها «هي سلسلة القرارات الخاصة بالعلاقات الوظيفية المؤثرة في فعالية المنظمة والعاملين فيها»⁽³⁾، ومن خلال هذه التعاريف نستخلص أن عملية تسيير الموارد البشرية تعبر عن بعد تنظيمي، استراتيجي واجتماعي، وتتمظهر هذه الأبعاد في مجموعة من الأنشطة أو الوظائف التي نحصرها إجرائيا في: التوظيف، التكوين والتدريب، والترقية، وهذه باعتباره مجموعة من الاتساق الفرعية للنسق الكلي (تسيير الموارد البشرية)، ويهدف تسيير الموارد البشرية إلى تفعيل المورد البشري عبر تسيير الحياة المهنية (التوظيف، التكوين وتدريب، الترقية)، وبالإضافة إلى هذا الهدف هناك مجموعة من الأهداف وتتمثل في:

(1) Laurent Bélanger, **Gestion des ressources humaines- approche systémique**, Gaeton morin éditeur, Montréal , 2^{ème} édition , 1984, p 24.

(2) عبد الباقي، صلاح الدين، **إدارة الموارد البشرية**، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر 1999، ص 15.

(3) أحمد، ماهر، **إدارة الموارد البشرية**، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2004، ص 26.

3-2- أهداف عملية تسيير الموارد البشرية:

هناك نوعين من الأهداف هما المشاركة والفعالية:»

❖ المشاركة وتتمثل في:

-استقطاب واختيار الموارد البشرية القادرة على تحقيق أهداف المؤسسة.

-التعريف بالمؤسسة بشكل سليم بحيث يرغب طالبي العمل في الانضمام إلى المنظمة.

-الاحتفاظ بالأفراد الناجحين في عمليات الاختيار.

-استقرار اليد العاملة في المنظمة.

❖ الفعالية وتتمثل في: جعل القوى العاملة تنجز ما يطلب منها بنجاح ومثابرة وهي

مرتبطة بعدة عوامل منها:-تحفيز الأفراد.

-تطوير قدراتهم ومهارتهم.

-مدهم بمهارات جديدة والموارد الكفيلة لتحقيق ذلك.

-مساعدهم على التوصل إلى الأداء المرغوب فيه»⁽¹⁾.

3-3-عوامل تسيير الموارد البشرية:

إن التغيرات التي طرأت على البنية السوسيوثقافية للمجتمعات والمنظمات باعتبارها جزء من تلك البنية، تعرضت إلى العديد من التحولات على المستوى التنظيمي (الوظائف) وعلى المستوى الاجتماعي(الفاعلون الاجتماعيون). فبعدما اختزلت المنظمة في بعدها التقني، وأصبح ينظر إليها على أنها نتاج للتفاعل بين النسق التقني والنسق الإنساني وأصبح الإنسان كمحور لهذا التفاعل.

وبهذا المعنى فإن الوظائف المنوطة بالمنظمة هي محل مساءلة دائمة باعتبار أن تلك الوظائف تتميز بالديناميكية، في التصور وترسم بذلك علاقات جديدة (مواقف جديدة) مع محيطها الداخلي(الفاعلون الاجتماعيون) ومع محيطها الخارجي(الثقافي السياسي الاقتصادي) ومن بين تلك الوظائف التوظيف، والتكوين والتدريب.

وعلى اعتبار عملية تسيير الموارد البشرية أحد الوظائف المركزية للمنظمة، بل أن نجاعة المنظمة تعتمد على مدى تتمين هذه الوظيفة المحددة للتركيب البشرية من ناحية الخصائص الاجتماعية والتنظيمية، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال مدى اهتمام المنظمة بوظيفتي

⁽¹⁾ ناصر، دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، ط2، دار المحمدية، الجزائر، بدون سنة، ص236.

التوظيف، والتكوين والتدريب في عملية تسيير الموارد البشرية، حيث أن من بين المعوقات التنظيمية التي تحد من فعالية المنظمة ونجاحاتها هو التوظيف المبني على أسس غير موضوعية، وعدم الاعتماد على التكوين الفعال والتدريب الدائم. كما أن التسيير الغير عقلاني للموارد البشرية أعاق الدور التنموي للكثير من المنظمات، فإنا نرى فيما تتمثل هاتين الوظيفتين لعملية تسيير الموارد البشرية، وما هي مبادئها ومتطلباتها وما هي مرتكزات ومقومات انتخاب قادة المنظمة موضوع الدراسة (الجماعة المحلية).

3-3-1- مفهوم التوظيف:

يعتبر التوظيف الامتداد الطبيعي لتخطيط الموارد البشرية، لأنه يحدد احتياجات المؤسسة من الأفراد كما ونوعا، ويعمل على وضع الخطة محل التنفيذ فنجاح هذه الخطة يتوقف على مدى نجاح اختيارنا لنوعية الأفراد المتقدمين لشغل الوظائف المتوفرة في المؤسسة، وجذب الأشخاص الأكفاء والمؤهلين فقط للوظيفة ويصعب تحقيق النجاح في عملية الاختيار إذا كانت الوظائف المراد شغلها تتميز بالغموض في توصيفها وتعريفها، «فبغض النظر عن كون الوظائف المراد شغلها تتميز بالغموض موجودة بالفعل أم وظائف سيتم خلقها لا بد أن تعرف وتوصف من حيث متطلباتها بطريقة دقيقة كما ينطوي الاختيار أساسا على عملية التوافق بين الفرد والوظيفة، ولتحقيق النجاح في عملية الاختيار فإن الوظيفة ومتطلباتها لا بد أن تعرف بدقة وهناك أنواعا عديدة للاختيار تختلف من مؤسسة لأخرى حسب نوع الوظيفة المراد شغلها ثم تعيينهم بصفة رسمية، وتقديمهم لمحيط العمل الجديد ومتابعتهم في أداء أعمالهم، ولا بد من تعريف الواجبات والمسؤوليات الوظيفة بوضوح قبل أن يتعلم الفرد الجديد كيفية أداء الوظيفة»⁽¹⁾.

وتقوم عملية التوظيف على مبدئين أساسيين هما:»

-المواءمة بين قدرات الشخص ومتطلبات الوظيفة.

-المواءمة بين متطلبات العمل وعدد الأشخاص»⁽²⁾.

ويركز المبدأ الأول على مراعاة الكفاية والإنتاج، بينما يركز المبدأ الثاني على مشكلة وهي مشكلة فائض العمال (تضخيم حجم العمال في المصالح) والتي ينجر عنها الكثير من المخاطر

(1) علي، السلمي، إدارة الأفراد والكفاءة الإنتاجية، مكتب غريب، مصر، 1985، ص367.

(2) أحمد، صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص418.

حيث يضطر التنظيم إلى تسريح العمال، وهذا في قطاع المؤسسات الاقتصادية أما في قطاع الوظيفة العامة فيتم إعادة توزيعهم داخل المصالح ولو لم تكن تلك المصالح في حاجة لهم.

وبالتالي يشكلون عبء عليها ويصبح كبر حجم المصلحة بالموظفين معوقا لتنظيمها لفعاليتها مما يحول دون تحقيق أهدافها بالشكل المطلوب. ويرجع هذا المشكل إلى عدم مراعاة المقاييس العلمية في تسير الموارد البشرية، وعدم التخطيط السليم لها، ولذلك توجب على التنظيم لتقادي هذه المشكلة إجراء دراسات تحدد عدد العمال اللازمين وتحويل الفائض منهم إلى القيام بأنشطة تتوافق وقدراتهم ومهاراتهم بما يخدم أهداف التنظيم.

إن للتوظيف دور هام وفعال في تحديد فعالية التنظيم وتناسقه من خلال استقطاب العدد المناسب من العمال، وباختيار الشخص المناسب للعمل المناسب.

إن تحديد احتياجات المؤسسة الموجودة سواء داخلها أو خارجها يتطلب فرض شروط معينة كالترقيات أو النقل أو التحول كاحتياجات داخلية، أما الاحتياجات الخارجية فتتمثل في الإعلان عن الوظائف الشاغرة وكذا الطلبات الشخصية، كما أن التوظيف ضرورة اجتماعية وعامل للتنمية الاقتصادية ولا بد بأن يؤخذ من زاوية الإنتاج ورفي الإنسان. «ومن أجل القيام بعملية التوظيف على أكمل وجه تقوم المؤسسة بإخضاع الأفراد الموظفين الجدد إلى بعض الاختيارات تمثل في جوهره وسائل موضوعية لقياس مختلف قدرات الفرد وهذا حتى تتمكن الإدارة من اختيار الأفراد المناسبين لشغل الوظائف الشاغرة والذي من شأنه أن يرفع من مستوى الأداء بالمؤسسة وهو الهدف الرئيسي لعملية التوظيف، فاختيار أنسب الأفراد لأي مؤسسة يعني اختيار أحسن المؤهلات ومستويات الأداء»⁽¹⁾، بمعنى أن أي نظام فعال يقوم على تقدير الكفاءة الشخصية وليس على العرف أو الولاء وذلك في عملية التعيين في مناصب العمل وفق مبادئ وأسس ثابتة، فإذا كان تسيير الموارد البشرية «فعالا وناجح في القيام بهذه العملية فإنه يتوصل إلى تكوين قوة عاملة ذات كفاءة عالية للقيام بالأعمال التي تضمن للمؤسسة أرفع أداء الأفراد، مما يساهم في تحقيق أهداف التنظيم المسطرة»⁽²⁾.

حيث تتبع الأهداف الأساسية لعملية التوظيف من المبدأ الأساسي الذي يقرر بأن لجميع البشر بغض النظر على الجنس أو العقيدة أو الاتجاه السياسي، الحق في العمل من أجل تنمية

(1) سفير، ناجي، محاولات في التحليل الاجتماعي، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 1989، ص43.

(2) علي، السلمي، مرجع السابق، ص367.

ورفاهيتهم المادية والروحية وكرامة في ظل أمن اقتصادي، وفرص متساوية هو مبدأ الذي حدده الميثاق العالمي لحقوق الإنسان الذي نص على أنه من حق كل فرد الحصول على عمل، وأن يختار العمل بحرية في ظروف عمل عادلة ومرضية وفي حماية ضد البطالة، ولتحقيق هذا المبدأ الأساسي ينبغي أن يكون لدى كل دولة سياسة تشغيل معينة تهدف إلى تحقيق هذا المبدأ طبقاً لفلسفة الحكم السائد ونظريته الاجتماعية المطبقة على أن تراعي سياسة التشغيل هذه درجة النمو الاقتصادي والعلاقات المشتركة بين أهداف العمالة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، كما أن تطبيقها ينبغي أن يتم بأساليب تتلاءم مع الأحوال والأوضاع العامة للمنظمات، مع الأخذ بجملة من الاعتبارات التي أكد عليها الاتجاه البيروقراطي في دراسة التنظيم والتي منها:»

- ضرورة التركيز والدقة في كل ما يتعلق بتنظيم الوظائف، بحيث يتم تحديد واجبات ومسؤوليات كل وظيفة، وأيضاً واجبات ومسؤوليات كل موظف.

- ضرورة مراعاة ما يتعلق باستخدام القوى العاملة من حقوق وواجبات والتزامات يتوجب على التنظيم مراعاتها وتحقيقها حتى تكون أداة فعالة يتم استخدامها لحفز الأفراد وزياارة ولائهم وانتمائهم وكفاءاتهم.

- ضرورة مراعاة المنظمة لسياساتها ونهجها وفلسفتها وتعاملها، رغبة في إقامة منظمات سليمة»⁽¹⁾، وبالإضافة إلى كل هذا:

- عدم التحيز في تطبيق القواعد و اللوائح التنظيمية على العاملين نتيجة إيديولوجيا إدارية خاصة.

- توخي الموضوعية في تطبيق القواعد وتجنب الاعتبارات الشخصية على أعضاء التنظيم.

- اختيار الموارد البشرية ذات المستويات التعليمية العالية وذات كفاءات ومهارات قادرة على تحقيق أهداف المنظمة.

3-3-2- الموارد البشرية المنتخبة:

وتعني تلك الموارد البشرية المشكلة بواسطة مجلس محلي منتخب يمثل الإرادة العامة لمواطني المجتمع المحلي، أي بواسطة الانتخاب من طرف سكان المجتمع المحلي، «ويعتبر عنصر الانتخاب من العناصر ذات الأهمية في النظام اللامركزية الإدارية، نظراً لتجاوبه مع

⁽¹⁾ موسى اللوزي، التنمية الإدارية المفاهيم الأسس والتطبيقات، ط1، دار وائل للنشر، الأردن، 2000، ص 62.

الأفكار الديمقراطية وماله من أثار محمودة في رفع درجة الوعي العام لمدى الجماهير وزيادة الشعور بالمسؤولية إزاء مجتمعها»⁽¹⁾. هذه الموارد البشرية المنتخبة تمثل الإرادة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية في إطار اختصاصاتها، وسعيها منها لإحداث تنمية محلية ناجحة.

ولا تتأتى إلا من خلال توفير البناء التنظيمي الجيد ومن خلال دور القيادة المنتخبة في تحقيق أهداف الجماعة المحلية، بأقل التكاليف، واعتمادها على تطبيق واستخدام مفاهيم الإدارة الحديثة لمواجهة التغيرات والتحديات، فنجاعها يتوقف على مدى إلمامها بهذه المفاهيم لضمان البقاء والاستمرار وإحداث تنمية حقيقة لتلك الأطر الجغرافية المسيرة لها.

وكل هذا يتطلب توفر جملة من الخصائص والميزات في أعضاء المجالس المنتخبة بصفة عامة والهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه) بصفة خاصة قصد نجاح العمل التنموي والتي تتلخص فيما يلي:»

- القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها: بمعنى القدرة على الإلمام الكامل بمفهوم التنمية، مع ضرورة ربط الطموحات بالواقع والقدرات المحلية، حتى تكون الأهداف المرسومة قابلة للتنفيذ، والاستيعاب يعني الاستعداد والتوجه الذهني لدى هؤلاء نحو أبعاد التنمية وتحدياتها وهذا الاستعداد يركز على قناعة ذاتية ناتجة عن إرادة جادة وصادقة تسهل الوصول على مستويات تنمية معقولة.

- القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات: وتعني مدى قدرة الهيئة التنفيذية في تحديد الأهداف بوضوح، ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة، حتى تكون أهدافا قابلة للتحقيق دون أن يترتب عليها استنزاف القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديدة الفائدة.

- القدرة على الحركة والمبادأة والابتكار: يجب أن تتوفر المهارات والقدرات والدافعية للإبداع والابتكار لدى الموارد البشرية المنتخبة.

- القدرة على مواجهة المواقف المتغيرة: وهذا يتطلب توافر مهارات عالية لدى أعضاء المجالس المنتخبة خاصة أعضاء الهيئة التنفيذية للعمل بقوة وحزم بما يتماشى مع التغيرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية وكذلك القدرة على مواجهة الأزمات.

(1) محمد، راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1969، ص 117.

-القدرة على إحداث التغيير: يجب أن يتوافر لدى القادة المنتخبين القدرة والرغبة والإرادة على إحداث التغيير، فالتغيير والتطوير والتحديث، كل ذلك يعتبر جوهر التنمية، ويجب أن يكون التغيير جذريا وليس شكليا، لأن التنمية نقلة حضارية في نسق متلاحق من وضع إلى وضع، ولهذا فإن القدرة على إحداث التغيير قد يكون أكثر القدرات أهمية.

-القدرة على التطوير الإداري: لا بد للنجاح في تحقيق التنمية المحلية أن يكون هناك توجه وقناعة ورغبة واستعداد لدى القادة المنتخبين بضرورة إحداث التطوير في الجماعة المحلية وهياكلها وأنماط سلوكها، فهذه الإجراءات هي أساسية لإحداث التغيير الهادف إلى تحقيق تنمية حقيقية.

-القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية: وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات، والابتعاد عن اللاموضوعية والعشوائية، وتغليب المصالح العامة على المصالح الخاصة الضيقة، وعن الضغوط الداخلية والخارجية. فالقرار الرشيد قادر على وصف واقع الحال، والعمل في حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية والمادية.

-القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية: وذلك بتوفر القدرة والمهارة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتوفرة، مما يساعد على القيام بترجمة هذه السياسات إلى واقع عملي ثم حشد كل الطاقات والقدرات لها مما يسهل الوصول إلى الأهداف المنشودة.

-القدرة على المتابعة والتقييم الذاتي.

-القدرة على التنظيم والإبداع والتفويض: يجب أن يتمتع التنظيم الناجح بدرجة عالية من المرونة، وهذا يعتمد على قناعة وفلسفة الجهات الوصية، بمنح مزيد من التفويض للصلاحيات للهيئات التنفيذية للجماعات المحلية -توسيع الصلاحيات-، وذلك للإسراع في تحقيق التنمية وتقليل التكاليف⁽¹⁾، وهذا العنصر يرتبط بالقواعد واللوائح التنظيمية المتعلقة بشروط الترشح للمجالس المنتخبة لتولي مسؤولية تسييرها، ولكن في ظل القواعد واللوائح التنظيمية السارية المفعول حاليا والتي تنص على الشروط الواجب توافرها في المترشحين لقيادة المجالس المنتخبة منها المجلس المحلي وهي:»

-التمتع بكل الحقوق المدنية والسياسية.

-مسجل بالقائمة الانتخابية بالبلدية المراد الترشيح فيها.

⁽¹⁾ موسى اللوزي، مرجع سابق، ص 109-110، بصرف.

-بلوغ سنة 25 سنة يوم الاقتراع.

-إثبات الأداء أو الإعفاء من الخدمة الوطنية.

-أن يكون ذو جنسية جزائرية الأصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقل.

-بالإضافة إلى ملف إداري (شهادة ميلاد، شهادة السوابق القضائية، شهادة الجنسية، شهادة الإقامة، نسخة من بطاقة الهوية، نسخة بطاقة ناخب، شهادة الأداء أو الإعفاء من الخدمة الوطنية).

-يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي «(1)».

وما يلاحظ على هذه الشروط أنها لم تقيد وتشتت في المترشحين الخصائص التي تم التعرض لها، وباعتبارها من أبرز السمات التي تجعل من القائد المنتخب أن يوصف كعامل مساعد على الرفع من فعالية الجماعة المحلية وليس معوقا لتنظيمها لها. حيث أن الأشخاص الذين يتصفون بهذه الخصائص هم ذوي مستويات تعليمية عالية وكفاءات ويتمتعون بخبرات تسييرية جيدة.

3-3-3 التكوين والتدريب:

يعتبر التكوين والتدريب وتحسين المستوى من أهم أنشطة تسيير الموارد البشرية في المنظمات الحديثة، وقد أبرزت الدراسات والبحوث في هذا المجال أهمية تحكم المسؤولين والقادة الإداريين في سير هذه الأنشطة من جهة، وإعطائها المكانة ضمن أولويات المنظمة. إن التنظيم السليم لعمليتي التكوين والتدريب يقتضي وجود إرادة قوية لتجسيد الأهداف التدريبية والعمل على تحقيقها وتقييم النتائج الناجمة عنها. كما تلعب دافعية الأفراد وميلهم نحو التكوين والتدريب وتحسين المستوى ورغبتهم في النهوض بالمنظمة نحو وضع أفضل. دورا هاما في نجاح أية عملية تكوين، تدريب تحسين المستوى. وهنا يتضح بجلاء دور القادة المنتخبين والمسؤول عن الموارد البشرية بالمنظمة في إنشاء جو من التعاون الوظيفي والمشاركة، ومناقشة المشاكل وتحليلها.

(1) أمر رقم 97-7 مؤرخ في: 06-03-97 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ص 48 ، 93. -الجريدة الرسمية، عدد 49 ، مرسوم تنفيذي رقم 97-281 مؤرخ في: 26/07/1997، ص 66. - الجريدة الرسمية، عدد 15، القانون 90-08 المؤرخ 08/04/1990، المتضمن قانون البلدية، ص 492.

يسمح هذا الجو بالرفع من وتحسين الفعالية الشخصية لدى الأفراد العاملين ومن ثم زيادة أدائهم ورفع مستوى ولائهم وثقتهم بالمنظمة.

حيث أن التكوين يسعى إلى إعداد الفرد مهنيًا وتدريبه على مهنة معينة بهدف رفع مستوى كفاءته الإنتاجية، واكتسابه مهارات جديدة ويتفق هذا مع ما أورده "منصور أحمد" «يقصد بالتكوين العمل على زيادة معرفة ومهارة الموظف أو العامل من أجل إتقان عمله المكلف به»⁽¹⁾، كما يعرف: «بأنه نشاط مخطط يهدف إلى إحداث تغيرات في الفرد والجماعة من ناحية المعلومات والخبرات ومعدلات الأداء وطرق العمل والسلوك والاتجاهات بما يجعل هذا الفرد أو تلك الجماعة لائقين بأعمالهم بكفاءة وإنتاجية عالية ويعتبر الوسيلة التي من خلالها يتم، اكتساب الأفراد العاملين، المعارف والأفكار الضرورية لمزاولة العمل والقدرة على استخدام وسائل جديدة بأسلوب فعال، أو استخدام نفس الوسائل بطرق أكثر كفاءة مما يؤدي إلى تغيير سلوك واتجاهات الأفراد في التصرف نحو الأفراد أو الأشياء والمواقف بطريقة جيدة»⁽²⁾، كما عرف بأنه: «تنمية منظمة وتحسين الاتجاهات والمعرفة والمهارات ونماذج السلوكيات المطلوبة في مواقف العمل المختلفة، من أجل قيام الأفراد بمهامهم المهنية أحسن قيام، وفي أقل وقت ممكن»⁽³⁾، كما عرف التدريب على أنه: «تلك العملية المخططة والمنظمة والمستمرة التي تهدف إلى تحسين أداء المستخدمين الحالي والمستقبلي من خلال تسهيل المعرفة، المهارات والسلوكيات المرتبطة بالعمل»⁽⁴⁾، ويتضمن هذا التعريف العناصر التالية:

- أن التدريب عملية مخططة ومنظمة تحتاج إلى تحديد مسبق لأهداف التدريب والاحتياجات التدريبية، وتصميم برامج تدريبية مناسبة، واختيار أساليب التدريب.

- يتضمن التدريب تنمية الجوانب المعرفية والمهارات والسلوكيات لدى المتدرب.

- التدريب وسيلة وليس غاية ويهدف إلى تحسين أداء العاملين.

- التدريب عملية مستمرة.

(1) طيب، الحفيري، (رؤية عربية مستقبلية للتدريب المهني)، تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي القسم الأول مؤتمر العمل العربي، الدورة الخامسة، ناقشط، 1976، ص 08.

(2) عبد الكريم، درويش، وليلا، نكلا، أصول الإدارة العامة مكتبة الأنجلو، مصر، 1976، ص 597.

(3) غيات، بوفلجة، الأسس النفسية للتكوين ومناهجه، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 05.

(4) رفعت، عبد الحليم الفاعوري، إدارة الإبداع التنظيمي المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص 208.

فالتدريب نشاط تعليمي منظم يهدف على إكساب الموظفين المهارات والسلوكيات والمعرفة اللازمة لتبني استراتيجيات تحقق أهداف المنظمة.

ويلعب التدريب دورا بارزا في التأثير على برامج تخطيط الموارد البشرية وتمييزها، «فبرامج التدريب وعمليات نقل المهارات وتطويرها تعتبر من الطرق المؤدية إلى تنمية الموارد البشرية، ويعتمد دور التدريب في تنمية الموارد البشرية على القدرة على استخدام المنهجية العلمية في تحديد الاحتياجات التدريبية الفعلية اللازمة وتحديد الأفراد العاملين للاشتراك بهذه البرامج»⁽¹⁾.

إن التكوين يهدف بوجه عام إلى رفع الكفاية الفنية للفرد وإكسابه خبرات ومعلومات جديدة تساعد على تحسين الأداء والسلوك حتى يتوافق مع العمل الذي يؤديه فيتمكنه إتقاناً جيداً وبالتالي رفع الكفاية للمؤسسة التي يعمل فيها الفرد. وتتلخص أهمية وأهداف التكوين فيما يلي:»

-زيادة الإنتاجية والأداء التنظيمي من خلال الوضوح في الأهداف وطرائق وإجراءات العمل وتعريف الأفراد بما هو مطلوب منهم، وتطوير مهاراتهم لتحقيق الأهداف التنظيمية.

-تحسين اتجاهات العمال ورفع الروح المعنوية بينهم.

-يساهم في ربط أهداف الأفراد العاملين بأهداف المنظمة.

-يساعد الأفراد في تحسين فهمهم للمنظمة واستيعابهم لدورهم فيها.

-يطور وينمي العوامل الدافعة للأداء ويوفر الفرصة أمام الأفراد للتطوير والتميز والترقية في العمل.

-يساعد في تقليل القلق الناجم عن عدم المعرفة بالعمل أو قلة المهارات التي ينجم عنها ضعف الأداء.

-تطوير إمكانيات الأفراد لقبول التكيف مع التغيرات الحاصلة في المنظمة.

-يساهم في تنمية وتطوير عملية التوجيه الذاتي لخدمة المنظمة.

-زيادة تقدير العامل أو الموظف لعمله والاهتمام به.

-زيادة التعاون والتنسيق بين أعمال الموظفين»⁽²⁾.

(1) موسى، اللوزي، مرجع سابق، ص 90.

(2) سهيلة، محمد عباس، إدارة الموارد البشرية، دار وائل للنشر، الأردن، 1999، ص 105.

وبالتالي يهدف التكوين إلى توفير فرص اكتساب الفرد خبرات تزيد من قدرته على أداء عمله، وهو ينبع من الحاجة إلى رفع مستوى الأداء من خلال تنمية قدرات الفرد وذلك بتوفير فرص تعلم الفرد لمهارات أو معلومات يتطلبها الأداء الفعال للعمل، ومن خلال وظيفة التكوين تساهم عملية تسيير الموارد البشرية في تحقيق أهداف المنظمة من خلال تنمية هذه الموارد لتصبح قادرة على الانسجام ومتطلبات الوظائف والأدوار الموكلة لها وتمكين الأفراد من مساهمة الأساليب، والطرق المستحدثة والجديدة في العمل مما يجعلهم في تناغم مع الوظائف والمهام التي يخلقها التنظيم من خلال تقسيم العمل ولتحقيق هذا التناغم يتم وضع برامج تكوينية لرفع وتحسين مستوى الأداء سواء إن كان قبل تعيينهم أو أثناء العمل في شكل دورات تنشيطية أو عند إدخال وظائف جديدة أو عند تغيير وسائل العمل.

إن التكوين في المنظمة يتضمن تنمية المهارات والقدرات بالنسبة للفرد، وكذا معرفته للأمور الخاصة بالمنظمة، كزيادة المعرفة بالمنظمة وسياساتها وأهدافها وزيادة المعرفة بأساليب وأدوات الإنتاج، وكذا تنمية المهارات الفنية المتخصصة فاستخدام برامج التكوين هذه تمكن المنظمة من زيادة مقدرة الأفراد على العمل إذا كانت بحاجة إلى ذلك أي كلما رأت أن أداء موظفيها دون المستوى المطلوب.

وتتدرج عملية التكوين والتدريب تحت ثلاث قرارات هامة هي:»

-تحديد الحاجة إلى التكوين: في هذه المرحلة يجب تقصي الأفراد الذين هم بحاجة إلى التكوين وهذا لرفع مستواهم في الأداء.

-اختيار وتصميم وسيلة التكوين: حيث تخضع هذه العملية إلى مقاييس عملية تسمح للفرد على التحصل على المهارات والخبرات اللازمة مما ييسر إمكانية نقل ما تعلمه الفرد إلى مجال الممارسة الفعلية للعمل بعد انتهاء عملية التكوين.

-تقييم برامج التكوين: حيث تتم من خلال دراسته أثر هذه العملية سواء على مردود المنظمة وعلى العمل وتبرز فاعلية التكوين من خلال رد فعل الأفراد الذين تلقوا برامج التكوين، كما يمكن معرفة نجاعة التكوين من خلال إجراء اختبارات لقياس مستوى التعليم

والتحصيل»⁽¹⁾، الذي اكتسبه الفرد من خلال معرفة التغير المباشر الذي أحدثه التدريب في مخزون الذاكرة والمخزون السلوكي لدى الفرد العامل.

يتضح مما سبق ذكره أن التكوين والتدريب يعمل على رفع المهارات والكفاءات بالنسبة للعامل كما يساهم في زيادة مردود المنظمة وتحسينه، فكلما كانت أساليب التكوين والتدريب منظمة تساعد برامجه على أن تؤدي دورها بنجاح في تلبية احتياجات العامل كالترقية في جميع الجوانب المهنية والنفسية والاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي فأهداف التكوين والتدريب لا يمكن حصرها أو تعدادها ولكن يمكن القول أنها متداخلة مع بعضها البعض ومتكاملة يخدم بعضها البعض.

أما ما يمكن قوله عن دور عملية التكوين والتدريب في نظام تسيير الموارد البشرية أنها الوسيلة الفعالة والناجحة التي تجسد عقلنة ورشد التنظيم من خلال رفع قدرات الأفراد وإكسابهم المهارات اللازمة وبالتالي تحسين الأداء، ومنه التخفيف من أثر المعوقات التنظيمية على فعالية المنظمة.

بمعنى أنه كلما كانت هذه الوظيفة قائمة على أسس علمية سليمة وفعالة و دائمة ومستمرة، أمكنها ذلك من تقليص الهوة بين أداء الموظف والمنتخب ومتطلبات الوظيفة و أو المهمة بكيفية ترفع من الأداء، ويخلق التوازن والاستقرار داخل التنظيم، وبذلك يحقق التنظيم الأهداف التي أنشئ لأجلها بكفاءة عالية.

(1) أحمد، صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص448.

4-عملية اتخاذ القرارات:

4-1- مفهوم عملية اتخاذ القرار: لكي تحقق المنظمة أهدافها لابد من قرارات تتخذ لتسيير نشاطاتها بصفة جيدة وتوجيه أعمال أفرادها وفق الخطة المرسومة وهذه القرارات تتخذ إثر عملية تسمى بعملية اتخاذ القرار.

إن المبرر لاتخاذ القرار هو وجود مجموعة من البدائل، فوجود هذه المجموعة من البدائل هو الذي ينشئ مشكلة، الأمر الذي يتطلب الاختيار بين هذه البدائل واتخاذ القرار الصحيح، فقد عرف القرار على أنه: «عملية إنسانية، وهو اختيار المسلك الذي يعتقد بأنه الأحسن-رغم أنه في الواقع قد يكون كذلك وقد لا يكون-، كما أن اتخاذ القرار هو مزيج من التفكير والبت والفعل»⁽¹⁾ بمعنى أن القرار هو خاصية إنسانية دون غيره من المخلوقات الأخرى، لأنه يتصف بالاختيار الواعي والإرادي من بين عدد من البدائل المتوفرة والنتائج أصلا عن التفكير المتأني ثم البت فيه، كما عرف بأنه: «وسيلة الاختيار لأحسن البدائل المتاحة محققا لأكبر عائد، وأقل تكلفة أو محققا للأهداف المطلوبة»⁽²⁾.

وهذا يعني أن المبدأ الأساسي في القرار هو الاختيار بين البدائل المتاحة لكي يمكن حل المشكلات التي تواجه تحقيق الأهداف التنظيمية، إذن فمبدأ الكفاية، لا يمثل قاعدة إدارية، ولكنه ينهض على ترشيد السلوك الفردي والجماعي في الاتجاه الذي يحقق أقصى إنجاز ممكن للأهداف، باستخدام أدنى حد من الموارد المتاحة.

كما عرف أيضا بأنه «الاختيار الذي يتم عن طريق أعضاء الجماعة من بين عدد المقترحات أو الحلول البديلة المتاحة لهم»⁽³⁾، ويفهم من هذا التعريف أن القرار عبارة عن حصيلة تفاعل أعضاء التنظيم مع بعضهم البعض، فعملية صنع القرار تعني في حد ذاتها جهدا مشتركا لأكثر من فرد حتى ولو كان القرار في صورته النهائية قد صدر من قبل فرد واحد ولعل هذا ما يلقي الضوء على أهمية المشاركة الجماعية في صنع واتخاذ القرارات، «فالتعاون والتكامل والمشاركة في اتخاذ القرارات ووضع الأهداف والإيمان الشديد بقوة الجماعة هي سمات تنفرد بها نظم الإدارة بالمنظمات اليابانية ويعد العمل الجماعي من أهم الخصائص

(1) صالح، بن نوار، مرجع سابق، ص78.

(2) محمد، علي محمد، علم الاجتماع التنظيم مدخل للتراث والمشكلات، مرجع سابق، ص187.

(3) إبراهيم، عبد الهادي المليجي، تنظيم المجتمع مداخل نظرية ورؤية واقعية، دار المكتب الجامعي، مصر، 2001 ص193.

المميزة للمؤسسات اليابانية فالأفراد (العمال) يفضلون العمل بروح الفريق والتساند والتضامن فيما بينهم، ولعل أهم ما يميز الإدارة اليابانية، أيضا هو اعتمادها على قيمة العمل الجماعي وثقافته التي تسود بين الأفراد الفاعلين داخل التنظيم فكل فرد (عامل) يشعر بأنه عضو في المنظمة وأنه أكثر ارتباطا بالعاملين، لأن ذلك ضمان لاستمراره في العمل ونموه فيها وهذا يتوقف أساسا على استمرار وبقاء المنظمة في السوق، ولا شك أن الاستمرار والبقاء والنمو تعتبر أهداف إستراتيجية لأي منظمة»⁽¹⁾.

إن الهدف الأساسي لأي تنظيم هو إحداث التغير المدروس والمقصود لصالح أفراد، ولكي يتم هذا لا بد من اتخاذ بشأنه مجموعة من القرارات الملائمة والتي عن طريقها يحدث التغير المنشود. لذلك يفترض في الإداري والقائد المنتخب الناجح أن يتخذ دائما القرارات الصائبة والصحيحة، وكذلك يفترض فيه الرشد وله أهداف تتوافق وأهداف المنظمة، ويسعى دائما إلى الابتعاد عن اتخاذ القرارات الارتجالية وغير المدروسة بدقة، والناجمة عن قلة الخبرة والمعرفة، وكذلك يتجنب القرارات النابعة عن الضغوط الداخلية والخارجية التي تخفي وراءها المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة للمنظمة. من خلال المشاركة الفعالة لأعضاء التنظيم في عملية صنع القرار، والاعتماد على الأسس الموضوعية والمنطقية (الخالية من الارتجال والعواطف والانفعالات) والمعتمدة على العقلانية والعلمية المتسمة بالرشاد والحياد، والبحث الدائم على أفضل البدائل، والحلول للمشكلات المطروحة في محيط التنظيم.

4-2-أنواع القرارات:

إن من أصعب وأهم العمليات التنظيمية في مجال التنظيم، تتمثل في اتخاذ القرارات، وذلك لما يترتب عليها من توظيف للموارد البشرية والمادية ويقاس في ضوءها كفاءة الرؤساء وقدراتهم على تحمل المسؤولية والبث في الأمور وتزداد صعوبة عملية اتخاذ القرارات كلما زاد حجم المنظمة وحساسية مهامها ومدى اتصال أهدافها بالجمهور»⁽²⁾. كما أن القرارات تختلف حسب الأهمية التي جاءت من أجلها، وحسب المهام والأهداف المراد تحقيقها، فهناك قرارات كبيرة ومصيرية وهناك قرارات صغيرة، وهناك أخرى روتينية معتادة، كما أن هناك قرارات تتعلق بالاختصاص، أما القرارات الكبيرة والمصيرية مثل إنشاء مؤسسة جديدة أو دمج

(1) فاروق، مداس، مرجع سابق، ص 91.

(2) عبد الكريم، أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم، دار الجامعية، مصر، 2001، ص 187.

مؤسستين مع بعضهما دون التأكد من أهميتها أو فعاليتها في حين تكون القرارات الصغيرة مرتبطة بمسائل أقل أهمية، ومنها على سبيل المثال، تحديد أوقات الإجازات والعطل أو نقل عامل من مكان إلى آخر، وهناك القرارات الروتينية التي تتخذ مرة بعد أخرى وباستمرار، والتي تتبع عادة وضع الخطط وطرق العمل وتطبيق القوانين.

إن هذا النوع من القرارات لا يحتاج إلى تجميع معلومات جديدة أو إحصاءات إضافية ولا إلى استشارات، لأن أغلبها يكون مكررا، كاتخاذ قرار للتخلص من النفايات يوميا بدلا من كل ثلاثة أيام، أو اتخاذ قرار بضرورة تقديم طلبات تتعلق باستيراد المواد الأولية اللازمة قبل عشرة أيام من نفاذها...، وهكذا يضل اتخاذ عدد لا نهائي من القرارات المتشابهة وفي كافة الأوقات.

أما القرارات التي تتعلق باختصاص معين، فتبنى على أساس معرفة رأي أهل هذا الاختصاص قبل اتخاذها، كمعرفة رأي الخبراء والمهندسين وأهل القانون والاقتصاديين حول مشروع معين، بمعنى أن هذه الإدارة الرشيدة لا يمكنها البث في اتخاذ قرار مصيري إلا إذا كان المختصون قد حللوه ودرسوه وتوصلوا إلى تحديد وتوضيح كل جوانبه الإيجابية منها والسلبية وهذا لا يعني أن القيادة التنظيمية مطالبة باتخاذ قرارها دون مناقشة المختص، بل يفضل أن يجتمع الاثنان مع بعضهما لمناقشة الموضوع من كل زواياه حتى تتخذ القرارات فيما بعد على دراية وتبصر.

إن مسألة اتخاذ القرارات هي عملية في مجملها تدبير وتحليل واستنتاج مبني على حقائق واضحة والمهم فيها أن تكون نتيجة كل قرار متخذ متطابقة أو على الأقل مقتربة أكثر من الأهداف المسطرة من قبل، لأن هذا الموضوع يحتاج دوما إلى عناية أكثر وقوة تصور أكبر وإحاطة به أوسع، فالرئيس الذي يناقش مختلف المسائل مع مرؤوسيه ويعطيهم الفرصة لإبداء الرأي يشجعهم على تقديم الاقتراحات فإنه لا بد وأن يلاقي مساندة وتضامنا قويين منهم عند تنفيذ القرار المتخذ، بعكس الرئيس الذي لا يبالي بآراء مرؤوسيه ويتخذ قرارات بنفسه دون إعلامهم أو مناقشتهم فيها.

وعلى العموم فقد تعددت التصنيفات التي استخدمها الباحثون للتمييز بين مختلف أنواع القرارات.

✕ فقد قام "سيمون Simon" بتصنيف القرارات إلى نوعين أساسيين: «قرارات مبرمجة وقرارات غير مبرمجة».

- فالقرارات المبرمجة: هي تلك القرارات التي تتصف بأنها متكررة وروتينية ومحددة جيدا، وتوجد إجراءات مسبقة لحلها، وهي مبرمجة أيضا لأن معايير الحكم فيها عادة ما تكون واضحة، وغالبا ما تتوفر معلومات كافية بشأنها، ومن السهل تحديد البدائل فيها، ويوجد تأكيد نسبي بأن البديل المختار سوف يترتب عليه حل المشكلة بفعالية.

- أما القرارات غير المبرمجة: فهي تلك التي تتصف بأنها غير متكررة وغير روتينية، وغير محددة جيدا، ولا توجد إجراءات معروفة مسبقا لحلها، وعادة ما تظهر الحاجة لصنع هذه النوعية من القرارات عندما تواجه المنظمة مشكلة لأول مرة ولا توجد خبرات مسبقة بشأن كيفية حلها، ففي هذا النوع من المشكلات عادة ما يصعب تجميع معلومات كافية عنها، ولا توجد أيضا معايير واضحة لتقييم البدائل والاختيار من بينها وذلك فإن الظروف التي تسود في هذه الحالة هي ظروف عدم تأكيد بشأن نتائج التصرفات البديلة.

ونتيجة لهذه الخصائص فإن كل قرار يتم صنعه وفقا لمتطلبات وظروف وخصائص المشكلة، ولا توجد أنماط موحدة لحل هذا النوع من المشكلات»⁽¹⁾.

✕ وميز "دافت Daft" «بين أنواع أخرى من القرارات وذلك وفقا لنوع المشاركين في صنع القرار. فتمت التفرقة بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية.

- فالقرارات التنظيمية هي تلك التي يشارك في صنعها العديد من المديرين، وغالبا ما تصنع القرارات التنظيمية من خلال لجان أو اجتماعيات حيث يشارك في صنع القرار أكثر من وجهة نظر واحدة،

- أما القرارات الفردية هي تلك القرارات التي يقوم بصنعها مدير واحد»⁽²⁾.

✕ ميز البعض الآخر أمثال "أنثوني Anthony" بين أنواع القرارات وفقا للمستوى التنظيمي الذي يصنع القرار عنده، فيمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من القرارات هي: القرارات التشغيلية، والقرارات الإدارية، والقرارات الإستراتيجية.

(1) فاروق، مداس، مرجع سابق، ص 87.

(2) علي، عبد الهادي مسلم، تحليل وتصميم المنظمات، الدار الجامعية، مصر، 2002، ص 187.

-القرارات التشغيلية: هي القرارات التي تصنع في المستويات التنظيمية الدنيا وهي تلك المتعلقة بالعمليات التشغيلية للمنظمة، وهي تعتبر أقرب إلى إتباع تعليمات وإرشادات منها إلى اختيار من بين بدائل.

-أما القرارات الإدارية: فهي القرارات التي تصنع عند مستوى الإدارة الوسطاء، فعند هذا المستوى يقوم المديرون بصنع قرارات لحل مشكلات التنظيم والرقابة على الأداء. وأخيرا فإن القرارات الإستراتيجية: هي القرارات التي تصنع عند قمة الهيكل التنظيمي بواسطة الإدارة العليا في المنظمات، وهي تلك القرارات التي تغطي مدى زمني أطول من سابقها، وتتعلق القرارات الإستراتيجية بمدى تنفيذ وإنجاز الخطط التنموية في أجالها ومدى القدرة على إشباع حاجات المجتمع المحلي.

3-4 مراحل وخطوات اتخاذ القرار:

تتمثل أهم الخطوات الأساسية في عملية صنع القرار فيما يلي:

1-متابعة ورصد ما يحدث في بيئة القرار: فالخطوة الأولى التي يجب القيام بها، متابعة ما يحدث في البيئة الداخلية والخارجية للمنظمة باعتبارهما مصدرا للأحداث التي يمكن أن تسبب انحرافا عما هو مخطط، وعن السلوك المرغوب فيه لتحقيق الأهداف وتكون هذه المتابعة من خلال التحدث مع الزملاء والمرؤسين ومراجعة الحسابات، والتقارير وتقييم الأداء. إن هذه المتابعة تمكن الرئيس من الكشف المبكر عن المشكلات وأيضا عن مجالات تحسين الأداء.

2-تحديد المشكلة: يجب التعمق في دراسة المشكلة لمعرفة جوهرها الحقيقي، وليس الأعراض الظاهرة التي توحي الإدارة على أنها المشكلة الرئيسية حيث يتطلب ذلك التعرف على المشكلة بقدر أكبر من التفاصيل، وذلك بالإجابة على عدة أسئلة، مثل ما هي المشكلة، وما هي أسبابها، ومتى حدثت، وأين حدثت وما هي أثارها، وما هي الأنشطة التي تأثرت بها، ومن هم الأطراف المشاركين فيها... وهكذا.

ويجب تعريفها بدقة، والاستعانة بأهل الخبرة والتخصص من داخل التنظيم، أو خارجه لتشخيص المشكلة على أسس عملية وموضوعية، ومن ثمة اختيار البديل الأفضل.

3-تحديد الهدف من اتخاذ القرار: بديهي أن الهدف هنا يكون مواجهة موقف معين أو حل مشكلة معينة سواء كانت مشكلة تنظيمية أو رقابية أو مرتبطة بوضع برنامج عمل أو بتحديد

إجراءات أو رسم سياسات أو اختيار وتدريب العاملين أو إحداث تطوير لأوضاع إدارية أو تنظيمية قائمة أو رفع الكفاءة الإنتاجية للمشروع أو غير ذلك من الأمور. فهذه الأهداف هي المعيار الذي سوف يتم على أساسه تقييم بدائل حل المشكلة في الخطوات اللاحقة.

4-تشخيص المشكلة: إجراء تحليل أكثر عمقا للتعرف على أسباب المشكلة وغالبا ما يحتاج واضع القرار إلى مزيد من المعلومات لكي تسهل عملية التشخيص، فمن خلال التحديد الدقيق للمشكلة، والتعرف على أسبابها يمكن الوصول إلى الحل المناسب لها. كما يتناول التشخيص التعرف على العوائق الجوهرية لتحقيق الهدف ودراسة العوامل والمتغيرات التي تحيط بالموقف.

5-البحث عن البدائل: ويقصد بهذه المرحلة التفتيش، والتحري عن الحلول المختلفة لحل المشكلة التي تم تشخيصها، وهذه المرحلة تعقب مرحلة تحديد المشكلة وهي تفترض اقتراح بدائل أو حلول مختلفة، وهذا ما يعتمد على قدرة الإدارة على تحليل والابتكار لإيجاد حلول جديدة بالاعتماد على التسجيلات السابقة، وتجارب وخبرات ومعلومات الآخرين، ويجب أن يتم وضع أكبر عدد ممكن من الحلول البديلة حتى يتضمن عدم الوقوع في الخطأ واختيار البديل المناسب، ولهذا السبب يجب أن يتوفر في البديل الإسهام في تحقيق بعض النتائج التي يسعى إليها متخذ القرار كليا أو جزئيا، وأن يكون البديل في حدود الموارد المتاحة لمتخذ القرار وكل بديل يجب أن يملئ مجموعة من الشروط والمتطلبات في حدود دنيا، حتى يدخل في برنامج الحلول، وقبل تقييم البدائل وترتيبها بعد ذلك بشكل متدرج وفقا للأولويات.

6-تقييم البدائل واختيار أفضلها: وقد تتضمن هذه الخطوة استخدام الأساليب الإحصائية أو الكمية، وقد يعتمد الرئيس على الخبرة والحكم الشخصي لتقييم احتمالات النجاح باستخدام كل بديل، وهنا أيضا يتم تحديد مزايا وعيوب كل بديل ومدى مساهمته في تحقيق أهداف القرار. أما اختيار البديل فيعتبر جوهر عملية القرار، حيث يستخدم الرئيس تحليله للمشكلة والأهداف التي حددها القرار، والبدائل المختلفة للحل، بغرض اختيار البديل الذي يتوقع له أكبر فرصة نجاح في تحقيق أهداف القرار وحل المشكلة ويفترض بأن التقييم يكون وفقا لمعايير وأسس موضوعية من أجل تبيان مزايا وعيوب كل بديل من هذه البدائل، وفي حالة المفاضلة يجب الأخذ بعين الاعتبار النواحي التالية:

-إمكانية تنفيذ البديل، ومدى توفر الإمكانيات المادية والبشرية الملائمة واللازمة لتنفيذه.
-الانعكاسات النفسية والاجتماعية لتنفيذه، ومدى الاستجابة المرؤوسين للبديل وحسن تنفيذه من حيث التوقيت.

-اختيار البديل الذي يضمن تحقيقه السرعة المطلوبة عندما يكون الحل ملما وعاجلا.
-اختيار البديل الذي يؤدي إلى الاستغلال الأمثل لعناصر الإنتاج المادية والبشرية المتاحة بأقل مجهود ممكن.

7-تنفيذ القرار ومراقبته وتعميم نتائجه: يعتقد بعض متخذي القرار أن دورهم ينتهي بمجرد اختيار البديل الأفضل للحل، لكن هذا الاعتقاد خاطئ، ذلك لأن البديل الأفضل الذي يتم اختياره لحل المشكلة يتطلب التنفيذ عن طريق تعاون الآخرين، ورقابة التنفيذ للتأكد من سلامة التطبيق وفاعلية القرار، وقد يتطلب الأمر معرفة وإلمام من لهم علاقة بالتنفيذ، كما أن شعور العاملين بمشاركتهم في صنع القرار يساهم بشكل كبير في حسن تحويل البديل(القرار) إلى عمل فعال.
وهناك عدة طرق لتنفيذ القرار، إلا أنه يجب في جميع الحالات تعميم القرار والتركيز على إلزامية تنفيذه، كما أنه من الأفضل أن يكون مرتبطا بجدول زمني ومالي لتسهيل عمليات الرقابة واستمرارها والتأكد من التنفيذ في كل المراحل ليسير وفقا للقرار.

4-4-المشاركة في اتخاذ القرار:

تعني المشاركة، اشتراك فرق العمل في المساعدة في اتخاذ القرارات الإدارية المختلفة عن طريق التعبير عن آرائهم ومقترحاتهم في كل ما يتعلق بنواحي العمل، وكل ما يتعلق بمصالحهم ومصالح المنظمة، وتوفير جو من الثقة والاحترام والصراحة في مناقشة مختلف الموضوعات، وتبادل البيانات والمعلومات بين الإدارة، ومختلف العاملين لتحقيق الفاعلية.
إن المشاركة تؤدي إلى رفع الروح المعنوية للموظفين، حيث لا يقتصر دورهم على مجرد الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الهيئة التنفيذية، بل هم يمارسون دورا إيجابيا فيها يتعلق بنظم العمل وإجراءاته.

إن استخدام المشاركة كأسلوب في اتخاذ القرارات الإدارية يمثل عنصرا هاما وأساسيا ترتكز عليه العلاقات الإنسانية بل يساعد على تنميتها وتحقيق الشعور بالانتماء كما أن أهداف المنظمة تكون أكثر وضوحا وتحديدا، لأنهم شاركوا في وضعها ويتوقف نجاح المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية على عاملين:

-رغبة الموظفين في تحمل مسؤولية المشاركة، وتوافر المهارات والقدرات اللازمة للمشاركة من خلال المؤهلات الخبراتية والعلمية التي يتمتع بها الموظفين في مختلف التخصصات.

-إيمان القيادة المنتخبة بأن مشاركة الموظفين في اتخاذ القرارات الإدارية أمرا واقعيا، وحقيقة ملموسة من خلال احترامها وتقبل ما ينتج عن تلك الجهود المشتركة من قرارات وسياسات وهذا الإيمان وشعور لا يتأتى إلا من خلال وجود قيادة منتخبة تتمتع بمستويات تعليمية عالية وذات خبرات مهنية جيدة، ووعيتها بأهمية خدمة الصالح العام وكذلك من خلال القيم التنظيمية الإيجابية التي تتمتع بها.

إن أهمية العمل الجماعي والعمل على مستوى الفرق، تتجلى خاصة في أنها توفر جوا من علاقات إنسانية مباشرة دون حواجز رسمية بين أفراد أو عمال التنظيم، مما ينعكس إيجابيا على دوافعهم للعمل والرفع من الروح المعنوية لديهم، والتوسيع من نطاق التعاون والتضامن ويمنح مجالا أو هامشا للحرية يستطيع من خلاله الأفراد العاملون أن يعبروا عن آرائهم واقتراحاتهم في إطار ينسجم والأهداف الإستراتيجية للمنظمة. ويقول في هذا الصدد "عبد السلام أبو قحف" «إن من دعائم الفلسفة الإدارية والتنظيمية في المنظمات اليابانية، أنها تقوم على سيادة الإدارة أو التنظيم العضوي، في ظل هذا النظام يشعر الفرد عضو في المنظمة أنه أكثر ارتباطا بزملائه أو العاملين معه، فالمنظمة هي المستقبل والتعاون والتكاتف والمشاركة بالجهد والفكر، وحل المشاكل والالتزام بتحقيق الأهداف والاعتقاد في قوة الجماعة»⁽¹⁾.

(1) فاروق، مداس، مرجع سابق، ص93.

الفصل الثالث

معوقات العلميات

التنظيمية في

الجماعات المحلية

تمهيد:

لاشك أن وظيفة التنظيمات المحلية تعد اليوم الأكثر أهمية، أو ينبغي أن تكون لدى الحكام والمحكومين على حد سواء، خصوصا في عصر دولة الإدارة والرفاهية الاجتماعية، فالوظائف التي تقوم بها التنظيمات المحلية ضمن امتداداتها الجغرافية تمثل دائما الأساس المنطقي والطبيعي في تنظيم المجتمعات المحلية وإدارتها. من حيث التعامل مع قضايا المواطنين المباشرة وهمومهم اليومية وحاجاتهم الأساسية، ناهيك عن تأمين المحافظة على الأمن والنظام المحليين.

إن هذه الأهمية وهذا الأثر الحيوي الذي تقوم به التنظيمات المحلية ليس حدثا عسريا نتيجة للمستجدات والتحولات الجذرية التي شملت جميع مناحي الحياة ونشاطاتها، بل إن ذلك يعود إلى بدايات وجود الإنسان نفسه على هذه البسيطة، فالسلطات المحلية قديمة قدم الإنسان نفسه، حيث أن التنظيمات المحلية تعد أرسخ أنواع الترتيبات الإدارية قدما في كل مجتمع، إذ أن لها وجودا في القبيلة والقرية والمدينة وجميع التجمعات البشرية، فلقد تمتع حكام الأقاليم والمدن والقرى ورؤساء القبائل بسلطات متباينة لإدارة دفة شؤون مناطقهم الجغرافية، ونمو هذه الأقاليم والمدن والقرى عبر الزمان والمكان نما كذلك أثر التنظيمات المحلية ودورها وأهميتها وتشكيلاتها، لذلك فإنه يمكن القول، إن المحافظة التنظيمات المحلية على أهميتها وأثرها عبر التاريخ وترقية ذلك إنما يعود في الدرجة الأولى إلى أنها كانت ومازالت اليد الطولى لكل قائد من أجل إدارة الاستقرار المحلي القومي وتهيئة البنية الملائمة لتحفيز التطور الاقتصادي والاجتماعي.

وفي عصرنا هذا، عصر التوسع المضطرد غير المسبوق في وظائف الدولة وبالتالي والإدارة عددا ونوعا وتعقيدا، أصبحت التنظيمات المحلية تحتل مكان الصدارة من حيث كونها خط الدفاع الأول للاستقرار المحلي وصانعه للتنمية الشاملة إذا ما أحسن استغلالها وتوظيفها، وتشير جميع التجارب والتقارير الصادرة عن المنظمات الدولية، على أهمية المجتمعات المحلية في كونها ميادين رحبة وبيئات صالحة لتحقيق الانطلاقة الحقيقية للتنمية الشاملة.

ولذلك يعد تطوير المجتمعات المحلية هو غاية التنمية وهدفها المعلن، كما أن أجهزتها المحلية تعد في الوقت نفسه الوسيلة الأساسية والأداة المحفزة لإدارة التنمية وتسيير سبل تحقيقها.

ورغم هذه الأهمية الفعلية والعملية لأثر التنظيمات المحلية، «إلا أن الاهتمام الأكاديمي المكثف بدراسة تلك التشكيلات المحلية لا يرتقي إلى ما تقوم به من خدمات أساسية وجوهرية تمس حياة الناس بصفة ملموسة ومباشرة»⁽¹⁾. ومما زاد الأمور تعقيدا من الجانب الأكاديمي كما هو الحال من الجانب التطبيقي هو عدم وجود نظرية قيمية عامة تحدد ما يجب أن تكون عليه التنظيمات المحلية أو ما يسمى بفكرة النموذج أو الإطار الفكري العام الإرشادي، في ظل تعاظم أثر الدولة ومن ثمة زيادة احتمال عجزها عن القيام بجميع المهمات التي ينبغي القيام بها على أساس إقليمي أو محلي.

إن الإدارة المحلية تحاول دائما تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الجماعات المحلية، وهي تبذل في سبيل ذلك جهودا، وتستخدم موارد مختلفة، ولكن تعترض الإدارة المحلية عدة مشكلات ومعوقات تنظيمية تبعدها عن أهدافها وتقلل من احتمالات نجاحها في الوصول إلى النتائج التي كانت تعمل من أجلها.

وتمثل تلك المعوقات عقبات توضع على الطريق إما أن تصطدم بها الإدارة المحلية. وقد تحدث نتيجة لهذا الصدام نتائج سلبية أشد ضررا على الجماعات المحلية من مجرد عدم تحقيق الأهداف التي كانت تسعى إليها، أو أن تحاول الإدارة المحلية تفاديها والالتفاف حولها لتجنب الآثار الضارة والناجمة عن الاصطدام بها، ولكنها سوف تعطلها وتزيد من تكلفة وجهد ووقت إنجاز الأهداف المطلوبة، بل أنها في بعض الأحيان تؤدي إلى تعطل البرامج التنموية وتحولها عن وجهتها.

لذا تحتاج الإدارة المحلية دائما إلى أسلوب رشيد ومعاون في التعرف على تلك المعوقات التنظيمية وتبين مصادرها وتوقع آثارها الضارة، ومحاولة السعي إلى التخفيف من آثارها عن طريق البحث العلمي وتوخي الموضوعية في علاجها.

وعلى هذا الأساس سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم المعوقات التنظيمية (الوظيفية)، من خلال عرض لمختلف الاتجاهات النظرية والامبيريقية التي تناولت بالدراسة والتحليل لموضوع المعوقات التنظيمية، وأكثر دقة سنحاول التعرض لمعوقات العمليات التنظيمية (اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات) ومنه مستنتجين آثار المعوقات التنظيمية.

⁽¹⁾ بطرس، ظريف، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مكتبة الأنجلو، مصر، 1991، ص 205.

على أن نتطرق في الجزء الثاني من هذا الفصل بمزيد من الشرح والتحليل لمفهوم الجماعات المحلية (الإدارة المحلية) ونظام الجماعات المحلية في الجزائر، ثم ما هي مقومات الإدارة المحلية للجماعات المحلية وهذا بدوره يقودنا إلى ما هي مصادر تمويل هذه المنظمات المحلية، وما هو الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في التنمية باعتبارها هدفها الرئيسي وسبب نشأتها.

أولاً: المعوقات التنظيمية

I- مفهوم المعوقات التنظيمية (الوظيفية):

إذا كان التنظيم نسقاً اجتماعياً موجه نحو تحقيق أهداف محددة، فإنه يستعين لتحقيق هذه الأهداف بوسائل عديدة وتدابير مختلفة ترسم في النهاية أبعاده البنائية التي تعبر عنها الخصائص التنظيمية المتعارف عليها مثل التسلسل الرئاسي، تقسيم العمل، قنوات الاتصال، تخطيط، تفويض السلطة (اللامركزية)، اتخاذ القرارات، بيد أن دور هذه الخصائص لا يقتصر على ارتباطها بتحقيق أهداف التنظيم، فهي ترتبط بعد ذلك بمتغيرات أو عمليات اجتماعية ارتباطاً خاص يعبر في نهاية الأمر عن قدرة التنظيم وكفاءته وفعاليته.

ولا نستطيع تصور دراسة الأبعاد البنائية والمتغيرات الاجتماعية في التنظيم دون دراسة المعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف التنظيمية ذلك لأن هذه «المعوقات صادرة في المحل الأول عن عدم الاتساق الذي قد ينشأ بين الأبعاد البنائية والمتغيرات الاجتماعية، كما أنها تعود بنفس الدرجة إلى عدم ملائمة الظروف البنائية لأهداف الجماعات ومصالحها»⁽¹⁾.

ولعل ذلك كله يفرض على دراسة التنظيمات ضرورة فهم ما يجري في التنظيم «في ضوء القيم التي يؤمن بها أعضاءه والتوقعات التي يحملونها إزاءه، والمطامح التي يتطلعون إلى تحقيقها فيه، وهي أمور يطورها الأعضاء من خلال احتكاكهم بمصادر مختلفة، وما تلبث أن تمارس عليهم تأثيراً قوياً خلال أدائهم لوظائفهم ومهامهم ونشاطاتهم»⁽²⁾. فإذا كان «النموذج الذي صاغه فيبر للبيروقراطية يركز على خاصية الرشد المطلق، فإن ذلك قد أثار بدوره مناقشات وتساؤلات حول النتائج غير المتوقعة (المعوقات الوظيفية) التي تصاحب البيروقراطية

(1) السيد، الحسيني، مرجع سابق، ص 31.

(2) نفس المرجع، ص 32.

التي تفرض إعادة النظر في خصائص التنظيم الرشيد على نحو الذي حدده فيبر»⁽¹⁾. وقد احتلت هذه القضية جانبا كبيرا من تراث علم الإجماع التنظيم في الآونة الأخيرة، فالتحول الواضح الذي «حققه تنظيم المنظمة نحو البيروقراطية كان مرتبطا بكثير من المعوقات والقيود المفروضة على كفاءة وفعالية هذا التنظيم من ناحية، وبمظاهر تخالف التنبؤات أو التوقعات التي تضمنها النموذج المثالي للبيروقراطية من ناحية أخرى»⁽²⁾.

فلقد اتفق "هربرت سيمون" مع "روبرت ميرتون" «في رفض النمط التقليدي في وضع القواعد المنظمة للسلوك الإداري وفي كل التنظيم. فلقد أهمل حسب رأيهم "فيبر" محتوياته الاجتماعية. وليس التنظيم شيئا جامدا، أو نسقا ثابتا على ما توهم فيبر في تصوراته العسكرية، التي تأثر بها بحكم عمله وممارسته لوظيفته في تنظيم الجيش الألماني، ذي التقاليد البروسية الصارمة»⁽³⁾. بمعنى أنه اكتشف ما فيه من قصور أو ضمور، ونظرا لصرامته، وبخاصة حين تهبط القواعد الرسمية، التي تتصف دائما منذ عصر فيبر وما بعده، بأنها قواعد ضاغطة تتصف بالجمود، مما يعوق وظيفة التنظيم البيروقراطي، وهذا هو السبب الذي من أجله يتصف البناء البيروقراطي حسب، بالقصور والضمور، نظرا لسكونه المستمر، وانعدام الحركة فيه.

فإذا كان "بارسونز" قد استبعد أو أغفل أبعاد التغير والصراع والمعوقات في التنظيمات، وأكد فقط على الثبات والتكامل والتساند، حيث رأى بأن «القيم السائدة في التنظيم هي التي تمنح أهداف التنظيم طابعا شرعيا...، وهذا يفترض بدوره توافر قدر من الانسجام بين قيم التنظيم وقيم المجتمع الذي يوجد فيه... فالنسق القيمي في التنظيم هو الذي يحدد كل الظروف الداخلية والخارجية التي يواجهها التنظيم- كما قدم بارسونز- تفسير لتكامل الأفراد والجماعات في التنظيم، ذاهبا على أن هذا التكامل يتحقق من خلال النسق القيمي السائد في المجتمع ومن خلال أهداف التنظيم ذاتها...- هذا من جهة ومن جهة أخرى- في محاولته لدراسة التغير من منظور التوازن رأى، بأن هناك مصدرين للتغير في التنظيم، الأول يتم من الخارج حينما تمارس البيئة ضغوطا على التنظيم والثاني يتم من الداخل حينما تنشأ هذه الضغوط من داخل التنظيم

(1) علي، عبد الرزاق جليبي، مرجع سابق، ص 298.

(2) علي، عبد الرزاق جليبي، مرجع سابق، ص 299.

(3) إسماعيل، قيارى محمد، علم الاجتماعي الصناعي ومشكلات الإدارة والتنمية الاقتصادية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1980، ص 300.

ذاته وحينما ينشأ هذان الضربان يتعين على التنظيم أن يواجههما ويتكيف معها إذا ما أرد أن يحقق أقصى درجات الفعالية»⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس إذا كان "بارسونز" يرى بأن المعوقات التنظيمية شيء غير مألوف وحالة عرضية، فإن "ميرتون" «قد أكد على وجود التغير الذي يفرض نفسه وينبثق من داخل التنظيم، كما أكد على وجود الضغوط التي تفرض على التنظيم من الخارج عن طريق تدخل الدولة والحكومة»⁽²⁾، بمعنى إذا كان "فيبر" قد اهتم بتوضيح إسهام العناصر التنظيمية المختلفة في تحقيق فعالية التنظيم «إلا أنه لم ينجح في الكشف عن المعوقات الوظيفية التي تتطوي عليها هذه العناصر، وإذن فالنموذج المثالي، كما ذهب "ميرتون" يفتقد الموازنة الضرورية بين الوظيفة والخلل الوظيفي، تلك الموازنة التي عاقت "فيبر" عن دراسة التضارب الذي يمكن أن يحدث بين عناصر النموذج، وقد يرد المدافعون عن "فيبر" على ذلك، بأنه لم يلحظ بالفعل التضارب بين هذه العناصر»⁽³⁾.

ولكن الشيء الواضح مع ذلك، هو أن فيبر لم يخضع المعوقات الوظيفية لنفس النوع من التحليل المنظم الذي قدمه للجوانب الوظيفية للتنظيم وما يمكن أن تسهم به في تحقيق أقصى درجات الكفاية، ولقد أبد "ألفن جولدنر" ما ذهب إليه "ميرتون" «ولكن بعد إجراء دراسة واقعية على أحد المصانع فكشف عن أن ثمة تناقضا كامنا في النموذج المثالي، يتمثل على وجه الخصوص بين خاصيتين أساسيتين هما: التسلسل الرئاسي والمعرفة الفنية أي بين الإدارة القائمة على الخبرة الفنية، وتلك المستندة إلى النظام والانضباط، حيث أوضح أنه حينما تتوافر هاتان الخاصيتان في تنظيم واحد، فإنه يصعب على هذا التنظيم أن يؤدي نشاطاته في انسجام واستقرار، ذلك لأن فرص حدوث الصراع سوف تكون كبيرة»⁽⁴⁾.

ومعنى ذلك أن بعض خصائص النموذج قد لا تؤدي بالضرورة إلى الكفاية والفعالية عندما تهبط إلى مستوى الواقع أو تقترب منه، ولكننا نعتقد مع ذلك أن كفاية هذه الخصائص أو عدم كفايتها تتوقف على الموقف التنظيمي ذاته بما يتضمنه من تكنولوجيا موارد وظروف بيئية عامة، وهي جميعا عوامل تجعل من العسير إقامة نموذج يستطيع أن يحدد بدقة كل الميكانيزمات إلى أقصى درجات الكفاية والفعالية.

(1) الحسني، السيد، مرجع سابق، ص. 80 ، 83.

(2) إسماعيل، قباري محمد، مدخل إلى علم الاجتماع المعاصر، مرجع سابق ، ص 290.

(3) الحسني، السيد، مرجع سابق، ص 58.

(4) نفس المرجع، ص 58.

فإذا كان الضبط الذي تمارسه القواعد يؤدي كما ذهب فيبر إلى ثبات السلوك التنظيمي والقدرة على التنبؤ به، إلا أن "ميرتون" يرى بأن «هذا الثبات يشير في نفس الوقت إلى الجمود وعدم المرونة، وما يرتبط بذلك، تحول الوسائل إلى غايات، ويترتب على ذلك حقيقة هامة هي أن تأكيد التنظيم لضرورة الامتثال والإتباع الدقيق والتوحد معها، وهكذا تصبح القواعد الإجرائية هدفا في حد ذاتها وليست مجرد أساليب بسيطة لتحقيق الأهداف»⁽¹⁾. بتعبير آخر تصبح الجوانب الآلية الرسمية للوظيفة البيروقراطية أكثر أهمية من جوانب أخرى كتقديم أفضل خدمة للعميل مثلا، وبالتالي تصبح فعالية النسق ككل في حالة خطرة ويزداد هذا الموقف خطورة حينما تزداد هذه الجوانب المعوقة رسوخا. بأن يدافع الموظف عن نفسه من خلال التنفيذ الحرفي للقواعد الرسمية الجامدة والتقيد بها، كما أوضح "ميرتون" «أن العناصر البنائية في التنظيم التي أشار إليها "فيبر" مثل الضبط الدقيق الذي تمارسه القواعد واللوائح قد تكون لها نتائج وظيفية مثل القدرة على التنبؤ، في نفس الوقت الذي تنطوي على نتائج غير وظيفية، مثل الجمود وذلك في ضوء مدى تحقيق التنظيم للأهداف التي يسعى إليها»⁽²⁾.

أما "دي توكفيل" في تحليله للنظام الديمقراطي في الولايات المتحدة فيرى «المعوقات الوظيفية والخطر الذي يهدد الإدارة التي تتمتع بقدر كبير جدا من الديمقراطية، ولقد استشهد "توكفيل" في تحليله هذا بعدد من الأمثلة الواقعية، فذكر أنه حينما يكون وضع الموظف وضع مؤقت غير مستقر، فإنه يكون حينئذ تحت رحمة رؤسائه السياسيين المحليين، وتحت رحمة الفساد والرشوة اللذين يتخذان شكل ممارسات نظامية، بيد أن "توكفيل" كان مدركا في نفس الوقت للأخطار العامة الناجمة عن زيادة المركزية في الحكومة الفيدرالية، حيث أوضح مدى تهديد هذه المركزية للاستقلال المحلي»⁽³⁾.

أما "سلزنيك" فقد اهتم ببحث الجانب التنظيمي للمعوقات الوظيفية حيث حاول «دراسة إشباع التنظيم لحاجاته، ومنه كشف عن أن أجزاءه ووحداته الفرعية تقاوم وتعارض كل الأمور التي لا تخدم أغراضها الخاصة، فأطلق على هذا الموقف مشكلة المقاومة»⁽⁴⁾، كما يرى "سلزنيك" أن «البيروقراطية تواجه دائما حاجة إلى تفويض السلطة للأنساق الفرعية داخل التنظيم

(1) الحسني، السيد، مرجع سابق، ص 81.

(2) نفس المرجع، ص 82.

(3) المرجع نفسه، ص 53.

(4) الحسني، السيد، مرجع سابق ص 88.

نظرا لتعدد مهام الإدارة، وتعدد مسؤوليتها، غير أن ذلك التفويض يؤدي إلى تجميع الأهداف العامة للتنظيم، لأن وحداته الفرعية سوف تتجه أكثر فأكثر نحو تحقيق أهدافها الخاص، واعتبارها غايات في حد ذاتها، ويتطلب بالضرورة استيعاب مركزية الضبط والإدارة، ثم تبدأ الدائرة من جديد»⁽¹⁾.

أي أنه يؤكد هنا المماثلة العضوية للتنظيم في إعادة توازنه من خلال خلق مكانيزم داخلي لتفادي المعوقات التنظيمية، هذا وقد اعتمد "سلزنيك" في تطوير نظريته وأفكاره النظرية السالفة الذكر، على دراسة امبيريقية أجراها على منظمة "التنس فالي".

أما "روبرت مشيلز" فيرى بأن «التنظيمات الكبرى لا تتيح فرصة تحقيق الديمقراطية الداخلية، طالما أنها تخلق معوقات أمام المشاركة الفعلية من جانب الأعضاء في العملية السياسية المتمثلة في اتخاذ القرارات وذلك لسببين...الأول: أن الديمقراطية الحقيقية تعني مشاركة كل أعضاء التنظيم في العمل السياسي المتعلق باتخاذ القرارات والإشراف على تنفيذها، وهذا الأمر يصعب تحقيقه في الواقع، بسبب كبر حجم التنظيم والثاني: تعقد المشكلات التنظيمية، وحاجتها إلى خبرة فنية متخصصة ومستوى مرتفع من التدريب على نظام الإدارة وكيفية اتخاذ القرارات، وهذا الأمر أيضا لا يتوفر إلا لدى عدد قليل من أعضاء التنظيم الذين يشغلون مراكز إدارية وفنية عالية، وهذا ما يجعل قادة التنظيمات يتحكمون في قنوات الاتصال وما يرتبط بها من سلطة وقوة، وبالتالي يدعم في نهاية أوضاعهم ويزيدها قوة وثباتا، وبمجرد اكتسابهم خبرات ومعرفة متخصصة ومهارات تبعدهم بالتدريج عن المشكلات الحقيقية لتنظيماتهم، وتشجعهم على السعي لتحقيق مصالحهم وأهدافهم الخاصة»⁽²⁾.

أما "بلاو" فيرى أنه «إذا كان التعقل لا يتحقق إلا إذا فرض فرضا من قمة التسلسل التنظيمي، ومعنى ذلك أن الطريقة الوحيدة لترشيد سلوك الفرد أن نحدد له ما ينبغي أن يفعل فيلتزم بخطة واضحة منذ البداية. فإن "بلاو" يرى من خلال - بحوثه العديدة قد أوضحت فشل هذا الأسلوب في تحقيق الكفاءة الإدارية فضلا عن كونه يضعف الروح المعنوية لأعضاء التنظيمات»⁽³⁾، وذلك ما جعله يتحدث عن ميكانيزمات أخرى للضبط غير تسلطية ولا مركزية تحقق توجيهها واعيا للبيروقراطية وتسمح بظهور «المبادأة بين الأفراد، ومن أمثلة هذه

(1) طلعت، إبراهيم لطفي، علم الاجتماع التنظيم، دار غريب، القاهرة، 1993، ص114.

(2) نفس المرجع، ص115.

(3) محمد، محمد علي، علم الاجتماع التنظيم، مدخل للتراث مشكلات والموضوع والمنهج، مرجع سابق، ص104.

الميكانيزمات: الاعتماد في التعيين لشغل الوظائف على أسس سليمة تلائم طبيعة التنظيم، وتوفر برامج مناسبة للتدريب، تحفز الفرد على تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات في المواقف التي يستشعرها فيها ضرورة ذلك ويلمس قدرته على اتخاذ القرار الملائم دون حاجة إلى توجيه ملزم،... كما أن التخطيط التنظيمي القائم على الجهود الواعية من جانب الإدارة العليا لإزالة كافة العقبات التي قد تظهر أمام قدرة الفرد على المبادرة وتحمل المسؤولية»⁽¹⁾، بمعنى أن سياسة الترشيح التي تعوق المبادرة والحرية تؤدي في أغلب الأحوال إلى هبوط إنتاج العاملين وانخفاض روحهم المعنوية.

بالإضافة إلى أن هناك حسب "بلاو" أنماطاً من الضبط تسم عموماً بطابع لا مركزي غير متسلط يسمح بتوجيه نشاطات الأفراد توجيهها واعياً، يمكنهم بعد ذلك من ممارسة قدر ملحوظ من المبادرة الفردية، وهذا وقف الميكانيزمات السالفة الذكر.

أما "علي عبد الرزاق جلبي" فيرى بأن «المعوقات الصادرة من إستراتيجية قائمة على الضبط المطلق، تساعد على تحول الأهداف التنظيمية العامة إلى الأهداف الخاصة أمراً حتمياً... وبهذا تسجل شواهد الكمية والكيفية تقضي الأمراض البيروقراطية مثل التنفيذ الحرفي للقوانين واللوائح، وتضخم إجراءات العمل وتعقد العمليات المكتبية»⁽²⁾.

فالتطبيق الحرفي للقواعد، والتنفيذ الشديد لحرية التصرف في التنفيذ، والاضخامة في حجم الإجراءات الضرورية لأداء الأعمال، وتعقداً واضحاً في العمليات المكتبية تؤدي إلى عرقلة مسار الأداء الوظيفي، كما يرى «أن وعي الأفراد بالأهداف التنظيمية العامة وربط الأهداف الخاصة بها يضمن أفضل ترشيح ممكن لأهدافها - هذا في حالة إشباع الأفراد لحاجاتهم -، وبالتالي تأخذ طابعاً نظامياً منظماً»⁽³⁾.

وفي دراسة قام بها لإدارة إقليمية بمصر توصل إلى أن الإدارة الإقليمية لتحقيق الأهداف العامة نهجت سياسة مرنة إلى حد بعيد، مكنتها من تفادي معوقات عديدة كان من الممكن أن تصيب التنظيم بالشلل أو تقضي عليه كلية، ولقد كان أحد مظاهر هذه المرونة مواجهة الظروف التنظيمية المعوقة وتحويلها إلى ظروف تنظيمية فعالة، فعلى مستوى القواعد البيروقراطية نجدها تحرص أشد الحرص على تطبيقها تطبيقاً موضوعياً حيادياً بعيداً عن

(1) نفس المرجع، ص 105.

(2) جلبي، علي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 378.

(3) جلبي، علي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 372.

الذاتية والاعتبارات الشخصية، لأن في ذلك خير معين لها على تأكيد إيديولوجيا القائمة، كما نجدها تحرص بنفس الدرجة على ضمان وجود قواعد بيروقراطية تنظم نشاطات التنظيم التي هي بطبيعتها في تغير دائم.

ولقد أفادت الإدارة الإقليمية من هذا الظرف، بيد أن ذلك لم يمنعها من السعي إلى إجراء تعديلات على القواعد التي كانت تعوقها عن تحقيق الأهداف التنظيمية العامة ساعية إلى تكوين انطباع لدى الأفراد، مداه أن القواعد منفصلة تماما عن واضعيها، وأنها قد صيغت لتخدم أهدافا تنظيمية لا شخصية، والمحقق أن الإدارة الإقليمية قد بذلت جهودا جبارة حتى يظل التنظيم محتفظا بحيويته قادرا على مواجهة مهامه بمرونة فائقة من ذلك مثلا مقاومتها للجهاز الإداري الذي كان ظاهرة مألوفة في التنظيم القديم، والتقليل من حجم الإجراءات الضرورية لأداء الأعمال من أجل تحطيم الروتين ومقاومة ثبات السلوك التنظيمي وجموده والحد من التعقيدات المكتبية، وعدم الالتزام بتطبيق اللوائح والقوانين تطبيقا حرفيا بعيدا عن روحها، «ولقد كانت لهذه الجهود تطبيقا واقعا للإيديولوجية الإدارية السائدة في هذا التنظيم والداعية إلى تزويد الفوارق بين مختلف فئات العاملين وإحلال السلام بينها، واكتساب التنظيم أكبر قدر من المرونة حتى يتمكن من مواجهة الظروف التكنولوجية المتغيرة والضغط الاقتصادي والسياسية الخارجية التي كانت بالفعل المصدر الحقيقي لهذه الإيديولوجيا»⁽¹⁾، وفي تحليله لعلاقة التنظيم بالبيئة والمجتمع والثقافة، من خلال التحليل التنظيمي الواسع النطاق وذلك بتبني "النسق المفتوح" «قد أتاح له الفرصة لدراسة التأثيرات الخارجية الوافدة على التنظيم، تلك التأثيرات التي تعكس كثيرا مظاهر البنائية الوظيفية،- إذ يرى- أن التنظيم لا يوجد في فراغ، فهو يخضع لمجتمع ويتبنى إيديولوجيته عامة تنعكس بالضرورة على إيديولوجية خاصة يتبناها التنظيم خلال أدائه لنشاطاته ووظائفه وهو يخضع لبيئة هي مصدر موارده البشرية والتكنولوجية والمادية، وهو أخيرا يخضع لثقافة تلعب دورا خطيرا في تشكيل قيم ومعتقدات وتوقعات أفراد»⁽²⁾، فضلا عن سلوكهم التنظيمي الذي يؤثر من غير شك، على كثير مما يدور في التنظيم ولقد مكنه الانطلاق من مفهوم "النسق المفتوح" من دراسة الضغوط التي خضع لها هذا التنظيم، «تلك الضغوط التي هي بطبيعتها خارجة عن نطاق حدوده الجغرافية الإدارية،

(1) جليبي، علي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص.ص 369-370.

(2) نفس المرجع، ص.380.

وبدون الانطلاق من هذا المفهوم كان من العسير علينا تحليل المشكلات الداخلية لهذا التنظيم من منظور واسع، مكننا من ربط إيديولوجية المجتمع بأيدولوجية التنظيم، وتحليل مشكلات التنظيم في ضوء مشكلات البيئة، وتفسير الظواهر الثقافية السائدة في التنظيم في ضوء الظواهر الثقافية السائدة في المجتمع»⁽¹⁾.

أما "أحمد مصطفى خاطر" في دراسته لدور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، ومدى استجابة أفراد المجتمع المحلي للمشاركة في تنمية المجتمع توصل إلى وجود ضغوطات خارجية تحول دون تلك المشاركة حيث يشير إلى أنه «لا نتوقع من جماعات المجتمع الاستجابة الإيجابية المباشرة للعمل مع لإحداث التغير المرغوب من خلال المساعدة الذاتية في برامج تنمية المجتمع، وذلك للعديد من الأسباب التي يمكن أن يكون من أهمها عدم الإحساس بالمشكلات...، أو تعارض منجزات التغيير مع المصالح الشخصية لبعض جماعات المجتمع، ولذلك يفضل البعض أن يعتبر برامج تنمية المجتمع على أنها مجرد تسهيلات تقوم بعض الهيئات على توفيرها لتحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي لكافة المجتمع، ولا يغيب عنا أهمية التعامل مع معوقات المساعدة الذاتية في برامج تنمية المجتمع. ولذلك يفضل البعض أن تبدأ هذه البرامج عن طريق استشارة عدم الرضا عند جماعات المجتمع وقياداته الطبيعية وذوي النفوذ، يلي ذلك التخطيط المتكامل بين منظمات المجتمع»⁽²⁾، ثم البدء بالعمل نحو تغيير الاتجاهات بما يتماشى وتهيئة المناخ الملائم لمواكبة منجزات التغيير، وبشرط أن يكون هناك اتفاقا بين الأهداف الخاصة بتنمية المجتمع المحلي ومؤشرات التنمية على المستوى القومي، كما يشير في موضع آخر على أنه من بين إفرازات المعوقات التنظيمية هو أن «الصراع على السلطة وتمسك الرؤساء التقليديين بالسلطة والنفوذ يؤدي لظهور النزاع والصراع الذي يمتص اهتمام وجهه أفراد المجتمع جميعا ويبعدهم عن الهدف الرئيسي وهو الاهتمام بتنمية مجتمعهم»⁽³⁾.

بمعنى أن السعي لاستغلال النفوذ والسلطة من طرف القادة المنتخبين لخدمة مصالحهم على حساب المصلحة العامة سيؤدي لا محالة لتنمية التخلف في مجتمعهم.

أما "محمد علي محمد" فقد أشار إلى أن من بين أهم المعوقات التنظيمية التي تحول دون تحقيق التنظيم البيروقراطي لأهدافه هي سعي أعضاء التنظيم إلى تحقيق أهدافهم الخاصة

(1) المرجع نفسه، ص 380.

(2) خاطر، أحمد مصطفى، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005، ص 109.

(3) نفس المرجع، ص 173.

مستغلين الأهداف العامة وسيلة لذلك، حيث يرى بأن «الفارق بين البيروقراطية والأنساق الاجتماعية الأخرى، أن الأولى تنشأ تلبية لأهداف محددة ، ومطالب اجتماعية معروفة، وبذلك يكون وعي الأفراد وإدراكهم هو الذي يدفعهم إلى تنسيق أنشطتهم لتحقيق غايات مقصودة، ويتطلب هذا التنسيق توافر درجة معينة من الضبط تحققها القواعد الرسمية المقررة، بيد أنه طالما أن هذا البناء يتعلق بالأفراد في المحل الأول الذين يمارسون ضروبا للسلوك وأنماط للتفكير والعمل فإن لنا أن نتوقع إلا تحقق هذه القواعد نجاحا مطلقا في ضبط المواقف الواقعية، وتوجيه الأنشطة التنظيمية، في إطار الخطة العقلية المحددة سلفا، إن للأفراد أهدافا خاصة، قد لا تتسق دائما مع الأهداف العامة للتنظيم، بل أنهم قد يعتبرون الأخيرة وسيلة يحققون من خلالها أهدافهم»⁽¹⁾.

أما "خليل حسن محمد الشماع" و"خضير كاظم حمود" فقد درسوا مفهوم المعوقات التنظيمية في ضوء الدور الذي تلعبه القيم الثقافية والعادات والتقاليد في المجتمع وما ينجم عنه من التأثير في سلوك المنظمات إذ يرون «أن البناء الاجتماعي والعلاقات السائدة فيه والقيم والأعراف والتقاليد يؤثر بشكل كبير في طبيعة سلوك المنظمات والأفراد على حد سواء، كما تتأثر الهياكل التنظيمية عموما بالمتغيرات والآثار الاجتماعية، فالمجتمعات النامية تنسم عموما بسيادة العلاقات الشخصية نظرا إلى أن الطابع المميز للعلاقات الاجتماعية القائمة يرتبط بالعائلة والعشيرة والقبيلة ...، وكذلك تلعب المتغيرات الثقافية في المجتمع دورا مهما في التأثير في سلوك المنظمات من حيث قدرتها على تحقيق أهدافها واتخاذ القرارات فيها، فالمنظمة هي بنت الثقافة السائدة في المجتمع، كما أن الأفراد العاملين فيها أنفسهم هم نتاج واقع التكوين الثقافي للمجتمع»⁽²⁾.

ويؤثر ذلك التكوين إذن في قراراتهم وسلوكهم، وكيفية معالجتهم للمشكلات والظواهر السائدة، هذا ما يدعو العديد من المدراء في المنظمات إلى انتهاج سبل متباينة في معالجة المشكلة الواحدة، حيث أن «القيم الثقافية التي يؤمن بها الفرد أو يدين لها الولاء تشكل حصيلة حضارية وتراثية استمدها وآمن بها خلال الحقبة التاريخية التي عاشها في كنف الأسرة أو

(1) محمد، محمد علي، علم الاجتماع التنظيم مدخل للتراث والمشكلات، مرجع سابق ، ص 99.

(2) الشماع، خليل حسن وحمود، خضير كاظم، مرجع سابق ، ص 192.

القبيلة أو المجتمع عموماً»⁽¹⁾، كما أنها تشكل الإطار الفكري والسلوكي الذي يمارس الفرد فيه أثره الدائم في حقل الحياة الإنسانية، «فالمنظمة كجزء من (النظام الأكبر)، تستجيب لمتغيرات الحضارة والتراث في المجتمع، وغالباً ما تعالج الظواهر والمشكلات الإدارية في إطار القيم والأعراف والتقاليد الثقافية والتربوية السائدة. فالمعالجة بمعزل عن هذه المتغيرات تتجاوز الاستجابة والتكيف المطلوب منها ومن ثم لا تستطيع المنظمة تحقيق النجاح (الفاعلية)، والكفاءة المطلوبة»⁽²⁾، ومن هنا يتضح بجلاء أن المنظمة لا تستطيع تحقيق النجاح إذا كانت اتجاهاتها السلوكية غير مستجيبة لطبيعة الآثار الثقافية والتربوية والحضارية للمجتمع الذي تعمل فيه.

ومن خلال ما تم عرضه لمختلف الخلفيات النظرية حول مفهوم المعوقات التنظيمية (الوظيفية) يمكن أن نقدم محاولة في تحديد هذا المفهوم على أنه:

ذلك الكل المركب من القيم والعادات والتقاليد السالبة، وانخفاض مستويات التعليمية، وانخفاض الوعي التنظيمي، والإجراءات الروتينية والتعقيدات الإدارية وتحيز في تطبيقها، وضغوط الداخلية والخارجية (الوصائية، أصحاب النفوذ والمصالح)، وطغيان المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة، وقلة الاعتماد على المعايير العلمية في الأداء، وتضخيم حجم المصالح، وانعدام المشاركة الداخلية والخارجية في تفاعلها داخل النسق التنظيمي مما تحول إل حد ما دون أداء العمليات التنظيمية (اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات) لوظيفتها مما ينعكس سلباً على أهداف وفعالية المنظمة (جماعة محلية، إدارات محلية) ... الخ.

ومن خلال هذا المفهوم يمكن تحديد مصادر المعوقات الوظيفية فيما يلي:

II-مصادر المعوقات التنظيمية (الوظيفية):

إذا تأملنا فكرة الإدارة كنظام مفتوح يمكننا التعرف بسهولة على المصادر التي تأتي منها المعوقات التنظيمية للإدارة المحلية، ذلك أن نظام الجماعات المحلية يضم أجزاء ثلاثة هي المدخلات والأنشطة والمخرجات التي تتفاعل وتتفاعل بالمنظمة وإدارتها ويمثل بذلك الجزء الرابع في النظام الإداري المفتوح. ومن ثم نستطيع حصر مصادر المعوقات التنظيمية للعمليات التنظيمية في الجماعة المحلية في مصدرين (مصادر خارجية ومصادر داخلية).

(1) نفس المرجع، ص 193.

(2) المرجع نفسه، ص 194.

1-المصادر الخارجية (البيئة الخارجية):

البيئة هي أول مصدر للمعوقات التي تواجه المنظمات في أي مجتمع في العالم ففي البيئة المحيطة بالإدارة المحلية توجد قوى اجتماعية وعادات وتقاليد حضارية، كما توجد منظمات ومؤسسات حكومية (الوصاية) وسلطات تشريعية ووسائل للإعلام تعليمية وثقافية، فالبيئة «تشمل كل العناصر التي تقع خارج حدود المنظمة والتي من المحتمل أن يكون لها تأثير على المنظمة ككل أو على جزء منها، والمنظمة لها بيئة خاصة تتفاعل معها بشكل مباشر وتأثر مباشرة على القدرة على تحقيق أهدافها، وبيئة عامة تؤثر بشكل غير مباشر على المنظمة كما تؤثر على غيرها من المنظمات الأخرى»⁽¹⁾، كما توجد قوى سياسية في شكل أحزاب وجمعيات أهلية تهتم بكثير من شؤون المجتمع المحلي وتحاول التأثير في مسيرته، بالإضافة إلى ذوي المصالح والنفوذ وما لهم من تأثير على إعاقة تحقيق الأهداف التنظيمية، كما يتواجد في البيئة المحيطة بالمنظمة المحلية عناصر ومؤثرات خارجية تعكس تأثير مجتمعات أجنبية في مجالات الحياة المختلفة تعمل لجذب أو دفع الدولة ومنه الإدارة المحلية في اتجاهات تتناسب ومصالحها التي تسعى إلى تحقيقها بوسائل شتى، والمعوقات التنظيمية الناجمة عن هذا الجانب ليست موضوع دراستنا هذه، حيث سنركز فقط في هذه الدراسة بالنسبة للمصادر الخارجية المتواجدة في المجتمع المحلي فقط (الوصاية الإدارية، أصحاب المصالح، القيم...الخ).

2-المصادر الداخلية (البيئة الداخلية):

يعتبر كل نوع من أنواع المدخلات التي تتعامل معها الإدارة المحلية مصدرا للمعوقات الوظيفية من نوع خاص، ولكن يأتي في مقدمتها العنصر البشري الذي عادة ما يسبب للإدارة المحلية أخطر وأهم المعوقات.

وتتبلور المعوقات التي يثيرها المورد البشري في كونه يتمتع بإرادة مستقلة عن إرادة المنظمة بما تتمتع به هذه الإرادة من ثقافة تنظيمية تلك التي تعبر عن «القيم والمعتقدات والمفاهيم والأعراف السائدة بين العاملين في المنظمة، وهي غالبا ما تكون غير مكتوبة ولكن يمكن التعرف عليها من خلال ملاحظة لغة وتقاليد التعامل السائدة بين العاملين في المنظمة، وأيضا من خلال مدى التزام أعضاء المنظمة بقيم أخلاقية وأنماط معينة للسلوك»⁽²⁾، والتفاعل

(1) علي، عبد الهادي مسلم، مرجع سابق، ص38.

(2) علي، عبد الهادي مسلم، مرجع سابق، ص38.

في إنجاز المهام الموكلة لهم، وما ينعكس ذلك على مختلف مجالات التنمية المحلية، بالإضافة إلى إمكانياته التعليمية والخبرانية ومدى إمكانية موازنته بين الأهداف الخاصة والأهداف العامة للجماعة المحلية، وكذلك على مدى وعيه بالاعتماد على المعايير العلمية في إعداد الخطط التنموية، وأيضا بمدى قدرته على التثبيت أو المرونة في تنفيذ الإجراءات الإدارية والمكتبية ومنه المهام المنوطة به بصفة عامة.

وكل هذا ما يجعله إما قادرا على الاستجابة للتعليمات الإدارية والالتزام بها إن شاء، أو الانحراف عنها وإتباع أساليب في العمل لا يتماشى وأهداف الإدارة المحلية، مما تحول دون إشباع حاجات ورغبات المجتمع المحلي.

وعلى هذا الأساس سنتطرق في العنصر التالي إلى مختلف الرؤى والإسهامات الفكرية، حول المعوقات التنظيمية لمجموعة من العلميات والتي من بينها (اللامركزية الإدارية، والتخطيط، وتسيير الموارد البشرية، واتخاذ القرارات)، هذه المعوقات التي تقف كعائق أمام الجماعة المحلية ومنه تأثر على فعاليتها، مما ينعكس سلبا على النهوض بواقع تلك الأطر الجغرافية المكونة لها.

III-معوقات العمليات التنظيمية (الوظيفية):

1-معوقات اللامركزية الإدارية:

تعرف اللامركزية الإدارية على أنها «الحالة أو الوضع الذي يعطي فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا دون أن يلغي حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، وبالتالي فإن اللامركزية هي أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة»⁽¹⁾.

وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية أو المحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتخطيطية تنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها، بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها، إلا أن هذه العملية (اللامركزية الإدارية)، في أداءها لوظيفتها تعترضها مجموعة من المعوقات التنظيمية (الوظيفية) التي تحول دون تحقيقها للأهداف المرجوة منها.

حيث يرى "قباري محمد إسماعيل" أن «التنظيم البيروقراطي للدولة هو تنظيم ضخم تقف الحكومة على قمته كي تنفذ أهداف التنظيم البيروقراطي للدولة، بحيث تستخدم الحكومة سائر الأجهزة الكفيلة بضمان الإشراف والمتابعة وإحصاء كل كبيرة وصغيرة وتسجيل كل ما يحدث داخل بناء الدولة. ولكل بناء تنظيمه الخاص الذي تنفذه أجهزته النوعية عن طريق هيراركية من المسؤولية، حين تربط بحزم بين تخطيط الإدارة العليا وتنفيذ المهام وإصدار القرارات طبقاً للنظم والقواعد وتحقيقاً للأهداف واستناداً إلى التخصص والشرعية»⁽²⁾، وللبيروقراطية كتنظيم مشكلاتها التي تنجم عن عمليات التطبيق والممارسة والتنفيذ مما يعوق النظام **Routine**، ويؤدي إلى الخلل والإبطاء في قضاء الحاجات، وضياح الوقت، وفقدان مصالح الناس، «الأمر الذي معه ينبغي أن يتوافر التنظيم البيروقراطي المرن، واللامركزية في توزيع السلطات، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية على تنفيذ القرارات الجماهيرية، مع الحد من رغبة الموظفين في الاستعلاء والتسلط فلا بد من اقتصاد الوقت وسرعة تنفيذ الإجراءات، والتعاون مع الجهات

(1) الزغبى، خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1989، ص14.

(2) إسماعيل، قباري محمد، علم الاجتماع الصناعي مشكلات الإدارة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص265.

البيروقراطية، حتى يحدث التفاهم والتقارب»⁽¹⁾، مما يؤدي بدوره إلى تعميق الاتصال بين الإدارة وما يحيط بها من مؤسسات وعلمية وعمالية وثقافية.

كما يرى بأن هناك «أحوال للتنظيم الرأسي والوظيفي، تتمايز فيها أشكال السلطة والإدارة من النمط المركزي الصارم، إلى النمط اللامركزي في الإشراف والإدارة، ... ففي حالة ما إذا كان التنظيم رأسيًا، تكون السلطة متركزة في يد القائد أو المشرف على التنظيم وذلك بقصد تيسير التنفيذ والسيطرة، ووضوح المسؤولية وسرعة الإجراء والتصرف، ومن عيوب التنظيم الرأسي، الصرامة وعدم المرونة، وإصدار غير المستطاع مما يعوق تنفيذ الأوامر، ويحمل أفراد التنظيم مالا طاقة لهم به»⁽²⁾.

أما "أبو شيحة نادر" و"عبد المعطي عساف" فيران أن «عدم رغبة الحكومة المركزية التخلي عن اختصاصاتها التي تمارس من خلال فروعها المختلفة في الأقاليم أدت إلى عجز المجالس المحلية بصورة فعلية عن دفع عملية التنمية المحلية»⁽³⁾، حيث نجد أن التصديق على بعض القرارات والمداولات لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق من قبل السلطة الوصية.

إن طابعها التنفيذي متعلق إذن بموافقة الجهاز الأعلى المختص، ويتراوح هذا التصديق بين التصديق البسيط والاستبدال الرسمي مروراً بالإبطال.

حينئذ فإن مداولات المجلس تخضع لتصديق السلطات الوصية، وقد يكون هذا التدخل سياسياً غير موضوعي أو قصد ممارسته الضبط من طرف الوصاية لتدعيم مكانتها وأوضاعها في الجماعة المحلية.

وهذا ما نجده في المادة 41، 43 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية رغم تأكيدده للمواعيد سريان المداولات، إلا أنها لا تنفذ في الواقع أي أن التنظيمات المعينة بتنفيذها بعد المصادقة، لا يأخذون بها دون المصادقة عليها.

كما يرى الأستاذان: "أبو شيحة" و "عبد المعطي" أن من بين المعوقات الوظيفية للامركزية الإدارية ما يلي:»

(1) إسماعيل، قيارى محمد، علم الاجتماع الصناعي مشكلات الإدارة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 266.

(2) نفس المرجع، ص 312.

(3) أبو شيحة، نادر، وعبد المعطي، عساف، الإدارة العامة في المملكة الهاشمية، منشورات المؤلف، عمان، 1985 ص 203.

-ضعف الصلاحيات التنموية لمجالس الإدارة المحلية، حيث نجد تنفيذ القرارات التنموية الصادرة عن هذه المجالس يحتاج إلى موافقة الحكومة المركزية كما أن هذه المجالس لا تستطيع في كثير من الأحيان تنفيذ القرارات بسبب ضعف إمكانياتها المالية والإدارية.

-الرقابة الشديدة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية ومجالس التنمية الإقليمية أدت إلى إضعاف دور الوحدات المحلية والإقليمية في مجال الإبداع والإنتاج والمشاركة الحقيقية في مجال التنمية الإقليمية.

-المركزية الشديدة السائدة في الأجهزة الإدارية في الوحدات الإدارية الإقليمية والاعتماد الكلي على رأي الحكومة المركزية (الوصاية)، في أغلب القرارات وخاصة في مجال الإنفاق والصرف على المشروعات التنموية العامة»⁽¹⁾.

أما "محمود هاشم زكي" فيرى بأن «عدم تشجيع روح الابتكار والقدرة على التصرف والمبادأة بين الرؤساء في المستويات الإدارية الدنيا، الأمر الذي يؤدي إلى تجميد قدراتهم ومهاراتهم الذهنية.

-كذلك أن النموذج الإداري المركزي لا يعد وسيلة فعالة لتدريب الرؤساء في المستويات الإدارية الدنيا ولا ينمي قدراتهم الإدارية لتولي الدور القيادي في المستقبل، كما لا يتيح لهم الفرصة للممارسة الفعلية للوظيفية الإدارية...، كل هذا يؤدي إلى هبوط الروح المعنوية لهؤلاء الرؤساء وفتور حماسهم بسبب ما يفتقدونه من تأكيد لذاتهم وشعورهم بأهميتهم في إعداد المشاريع»⁽²⁾.

أما "موسى اللوزي" فيرى بأن «عدم تفويض السلطات، الأمر الذي يترتب عليه اللامبالاة والإهمال والمركزية الشديدة وتعدد المستويات الإدارية والبعد عن المنهجية العلمية في اتخاذ القرارات...-كما يؤدي- إلى الترهل الإداري، وتعقيد الإجراءات من خلال كثرة الإجراءات الأمر الذي يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين»⁽³⁾، كما يرى "حسن أبشر

(1) أبو شبيحة، نادر، وعبد المعطي، عساف، مرجع سابق، ص 203.

(2) زكي، محمود هاشم، مرجع سابق، ص 290.

(3) موسى، اللوزي، مرجع سابق، ص 34.

الطيب" أن «المغالاة مثلا في اطفاء النظم القانونية يحد من المرونة والابتكار ويجعل التقيد الحرفي بالنص القانوني أمرا مطلوبا في ذاته»⁽¹⁾.

أما "علي عبد الرزاق جبلي" فيرى بأن «تعدد المستويات الرئاسية نتيجة تفويض السلطة -شكلي- قد عوق إلى حد ما من قدرة الأعضاء على المبادأة والابتكار والتجديد، ومعنى ذلك أن أنساق المكانة بدلا من أن تحفز الأفراد على الإنجاز، قد تجعلهم يستشعرون الإحباط واللامبالاة، خاصة إذا كانت هذه الأنساق تتسم بالاستقرار والثبات النسبي. ... - كما يرى بأن - المركزية لا تزال قائمة بمنظوماتنا بصورة أو بأخرى، تمنع المبادأة، وتضيق من نطاقها، والجوانب الحرفية للبيروقراطية لا تزال تنمو بصورة قد تعمل على فشل الإجراءات التنظيمية الرشيدة، التي وضعت لإدارة الإنتاج، وتتجه السلطة واتخاذ القرارات في التنظيم نحو التمرکز في أيدي الأقلية من الصفوة الإدارية، بدلا من أن تتوزع بالصورة التي حددتها الإجراءات التنظيمية الجديدة، على نحو يقلل من فرص الديمقراطية الداخلية»⁽²⁾.

وهذا ما أثبتته "روبرت مشيلز" وتوصل إليه. كما يرى كذلك أن «الضبط التنظيمي القائم على ممارسة مطلقة للسلطة المتضمنة في التسلسل الرئاسي، والقواعد البيروقراطية التي تخدم بشكل مباشر وظيفة الضبط، تعد إستراتيجية إدارية تعتمد على السلطة المركزية لتدعيم مكانتها وضمان استمرارها في التدخل في كل أعمال الإدارة اللامركزية»⁽³⁾.

أما "عثمان محمد غنيم" فقد ركز على معوق المصلحة الخاصة للمنتخبين المحليين إذ يقول في هذا الشأن أن «هناك تركيز كبير للسلطة والقوة في المستويات المحلية والإقليمية وذلك بسبب الأعداد الكبيرة من النخب التي تسعى لتحقيق مصالحها فقط دون الاهتمام بالشرائح السكانية الفقيرة، فهذه النخب بشكل أكثر صراحة تعمل من خلال اللامركزية على تحقيق مصالحها التي هي غالبا ضد مصالح الفقراء ويحدث هذا على المستويات المحلية والإقليمية أكثر مما هو عليه الحال في المستوى الوطني (المركزي أو العاصمة)»⁽⁴⁾.

(1) الطيب، حسن أبشر، (الإدارة العربية بين الأصالة والمعاصرة)، مجلة شؤون العربية، عدد 115، مطبعة جامعة الدول العربي، مصر، 2003، ص 225.

(2) جبلي، علي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 301.

(3) نفس المرجع، ص 347.

(4) غنيم، عثمان، محمد، مرجع، سابق، ص، 90.

أما "مسعود شيهوب" فيعتبر أن نظام الوصاية الشديد يعد من بين أهم المعوقات للمركزية الإدارية، فيرى بأنه يجب «مراجعة نظام الوصاية الإدارية، بشكل يضمن تحرير المبادرة المحلية، وتجسيد عنصر الاستقلال المحلي الذي هو عنصر أساسي وركن هام في قيام اللامركزية الإدارية.

إن نظم الوصاية الحالي هو نظام قديم مستوحى من النموذج الفرنسي القديم الذي تم الاستغناء عنه منذ 1982 وأصبح هذا النظام لا يتماشى وروح النظام اللامركزيوإذا كنا لا ندعو إلى الاستغناء عنه نهائيا-على الأقل مرحليا- ريثما تتطور الجماعات المحلية، فإننا ندعو إلى تخفيف بما يحفظ للمنتخبين المحليين قدرا من حرية المبادرة وبالتالي إمكانية تحميلهم المسؤولية، واحترام مقومات النظام اللامركزي الذي من عناصره الاستقلال المحلي»⁽¹⁾.

ولكن السؤال الذي يطرح أيّ استقلالية في ظل مستويات تعليمية وخبرانية منخفضة لدى المنتخبين المحليين. إلا أنه في موضع آخر يجيب عن السؤال إذ يرى بأن «الأمر يتعلق بمراجعة طرق اختيار قوائم المترشحين للانتخابات المحلية، والأمر هنا يتعلق بقانون الانتخابات والأحزاب، قصد سد النقص في الكفاءات التي غالبا ما تسفر عنها الانتخابات وتجد المجالس المحلية نفسها عاجزة عن تسيير الشؤون المحلية بسبب نقص الخبرة والكفاءة اللازمة وفي هذا الصدد ينبغي التفكير في وضع سياسة مستدامة لتكوين المنتخبين، وتزويد الجماعات المحلية بالإداريين والمستشارين الأكفاء لتأطير عمل المنتخبين»⁽²⁾.

أما الأستاذ "جمعي عماري" فيري من بين المعوقات الوظيفية هي: «كون الأعضاء المسيرين لا يتمتعون بالكفاءة التي تمكنهم من استيعاب العمل الجماعي على المستوى القانون وعلى مستوى القدرة على تدبير شؤون المجتمع، مما يؤدي إلى تبذير الإمكانيات المادية والمعنوية... كذلك كون الأعضاء الممثلون لمجالس الجماعات المحلية يتشبعون بالممارسة الانتهازية سواء في العلاقة في ما بينهم، أو في العلاقة مع المواطنين من أجل خدمة المصالح الخاصة.

كذلك التحايل على القانون بمختلف الوسائل من أجل إيجاد منافذ للتلاعب بالأموال الجماعية تحت طائلة القانون الذي يحتاج في كثير إلى الدقة والوضوح لقطع الطريق أمام

(1) مسعود، شيهوب، (دور المنتخب في النصوص وفي الممارسة)، محاضرات أقيمت على طلبة العلوم القانونية بجامعة قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 05.

(2) مسعود، شيهوب، مرجع سابق، ص 04.

إمكانية التلاعب بالموارد الجماعية، كذلك إعطاء السلطة المطلقة للرئيس الذي يشرف على تدابير الجماعية تحت إشراف الوصية، وهو ما يؤدي إلى القيام بممارسات لا علاقة لها بالعمل الجماعي ولا يمكن أن تكون فيها فائدة الجماعة، كذلك رهن أمر شؤون الجماعة بيد السلطة الوصية-عدم تفويض السلطة- التي تستغل تلك الوصاية لتسخير موارد الجماعة في أمور لا علاقة لها بالعمل الجماعي»⁽¹⁾.

أما الأستاذ "عيسى مرازقة" فيرى من بين المعوقات الوظيفية للمركزية الإدارية أن «النظام الحالي يعتبر ممرکز إلى درجة أن المجالس الشعبية البلدية ليست لها سلطة على أموالها، وتكتفي بإرسال كشوفات شهرية يأذن الوالي بصرفها على أساس الاعتمادات المخصصة، فلم يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بالصرف، وأصبح كوسيط مكلف لحساب الإدارة المركزية وذلك بتنفيذ العمليات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية، خاصة بعدما مرت البلديات، بمرحلة المندوبيات التنفيذية البلدية، حيث حولت بعض الصلاحيات إلى الإدارة، ولم تسترجعها البلديات لحد الآن رغم أن لها مجالس منتخبة لتحديد البرامج البلدية للتنمية مثلا PCD. إن العديد من الصلاحيات قد تحولت إلى الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي فهو الذي: يأمر بالصرف بتسيير ميزانية التجهيز القطاعية، حيث يسير البرامج البلدية للتنمية، ويوزع إعانات التجهيز التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي كانت توزع من طرف هذا الأخير قبل 1998»⁽²⁾.

كما يرى في موضع آخر أن «الصلاحيات المتداخلة بعضها ببعض وبصفة معقدة- إدارات مركزية، مكاتب دراسات، مصالح تقنية ومالية، ولايات، بلدية- تزيد من الإجراءات تعقيدا والصلاحيات غموضا، كما أن النظام الحالي خاصة فيما يتعلق بتنفيذ المشاريع يعتبر بطيء، ومعقد، فإذا كانت البلدية هي صاحبة المشروع على سبيل المثال بناء مدرسة غالبا ما تتخذ القرارات على مستوى آخر، كما أن ملفات إعادة التقييم توجه إلى الإدارة المركزية، وتحدد اعتمادات دفع إضافية من طرفها، وعندما نعلم بتنوع المشاريع من جهة وكلفتها الأصلية تتضاعف بعد إعادة تقييمها ربما عدة مرات فإننا ندرك فعلا بطء وتعقد هذا النظام، ...

(1) جمعي، عماري، (مساهمة الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار في مجال الصناعة الزراعية الغذائية)، الملحق الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، الجزائر، 2005، ص 04.
(2) عيسى، مرازقة، (معوقات تسيير الجماعات المحلية)، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 14، جامعة باتنة الجزائر، 2006، ص 195.

كذلك تعتبر الإجراءات المتعلقة بتقدير الإيرادات وتحديد النفقات طويلة ومعقدة وتتطلب وثائق عديدة وتنقلات ما بين مختلف الإدارات -بلدية المحاسب، مصلحة الضرائب، الوصاية- إن الإجراءات الخاصة بإعداد الميزانيات المحلية وتنفيذها محددة بشكل يفترق إلى المرونة ولا تقبل أي استثناء، مما يتطلب تعديلها»⁽¹⁾.

أما الأستاذة "حوالف رحيمة" فتري بأن «التعددية داخل المجالس الشعبية كانت شكلية متحيزة ومضرة بمصلحة المواطنين نظرا لانعدام التكوين المتخصص وقلة الوعي في طرح القضايا وحلها. وفي معظم الحالات يصل على رأس المجالس الشعبية المحلية عن طريق الانتخاب من أفاق مختلفة، فنجد أشخاص يمثلون وزنا شعبيا ولا يملكون ثقافة ولا دراية بعالم الجماعات المحلية، أشخاص يمثلون وزنا شعبيا ويملكون تكوينا عاليا وثقافة عامة ولكنهم لا يفقهون في عالم التسيير، وقليل جدا ما نصادف شخصا أصبح رئيسا للمجلس الشعبي البلدي...صاحب وزن شعبي وتكوين عالي يملك برنامجا يتماشى وواقع الجماعات المحلية ومهامها»⁽²⁾.

كما يمكن إضافة نقطة أخرى هي أن الإجراءات المتمثلة في تحديد الصلاحيات وتحويلها تدريجيا نحو الجماعات المحلية، وكذا عصرنة المالية والجباية المحليين وتنشيط المصالح التابعة لها من أجل تحسين إيراداتها تبقى دون جدوى إذا كان الأشخاص المكلفون بتنفيذها ميدانيا لا يتمتعون بالقدرات العلمية والكفاءة الضرورية ولا بالحوافز اللازمة لممارسة مهامهم ومسؤولياتهم.

ومن خلال القراءة المتأنية لمختلف الرؤى الفكرية حول المعوقات الوظيفية للامركزية الإدارية يمكن استخلاص جملة من المعوقات والتي تتمثل في:

-أن التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية وعدم المرونة في أداء الوظائف تعد عائقا تنظيميا يحد من فعالية اللامركزية الإدارية.

-أن الانخفاض في المستوى التعليمي والخبراتي وعدم توفر الكفاءة في مسؤولي المصالح وأعضاء الهيئة التنفيذية للإدارة المحلية يعد عائقا وظيفيا يحد من فعالية اللامركزية الإدارية في تدبير شؤون المجتمع المحلي.

(1) نفس المرجع، ص 198.

(2) رحيمة، حوالف، (دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان وتحقيق التنمية عرض للتجربة الجزائرية)، مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات، البحرين، 2006، ص 07.

-إن ممارسة الضبط الإداري الشديد(الضغوط الخارجية) من قبل السلطة الوصية على أعمال المجالس الشعبية البلدية قصد تدعيم مكانتها وأوضاعها وضمان استمرارها في التدخل في كل أعمال الجماعة المحلية يعد معوقا تنظيميا يحد من فعالية اللامركزية الإدارية.

-إن تقييد وضعف الصلاحيات التنموية لمجالس الإدارة المحلية والرجوع في كل كبيرة وصغيرة للسلطة الوصية يعد عائقا وظيفيا لفعالية اللامركزية الإدارية.

-إن سعي المنتخبين المحليين لتحقيق مصالحهم الخاصة فقط دون الاهتمام بالشرائح السكانية المشكلة للمجتمع المحلي يعد عائقا وظيفيا لعملية اللامركزية الإدارية بمعنى أن استعمال القادة المنتخبين. لتفويض السلطة الممنوح لهم لأغراض خاصة سيؤدي لا محالة إلى انحراف مضمون التفويض عن هدفه الحقيقي.

2-معوقات التخطيط:

إن عملية التخطيط هي الأسلوب العلمي والمنهجي الواعي الذي تعتمد الجماعات المحلية لإدارة مواردها وتحقيق أهدافها وبما يساهم في تطويرها وبقائها في خدمة بيئتها المحلية.لقد تطورت فلسفات التخطيط وأساليبه بشكل كبير في السنوات الأخيرة، ويرجع هذا في جانب منه إلى ازدياد قدرة الجماعات المحلية في بعض الدول على التعامل بالمعلومات سواء من حيث تجميعها أو فرزها، وحتى وقت ليس بالبعيد كان التخطيط قائما على الاهتمام بالجوانب الاقتصادية والفنية والتكنولوجية وخاصة بالنسبة للجزائر خلال فترة المخططات(1970-1980)، ومع تفاقم وتزايد أهمية الأبعاد الاجتماعية والإنسانية أخذت الجماعات المحلية في الجزائر(1988) تضع خططا اجتماعية مثلت في البداية ملحقا لخطتها الاقتصادية(الإصلاحات الاقتصادية) تبين في هذه الخطط الاجتماعية التزاماتها ومسؤولياتها التي تتحملها تجاه بعض فئات المجتمع المحلي أو المجتمع بشكل عام، بعد ذلك تطور الأمر وأصبحت خطط الجماعات المحلية خطط شمولية الأبعاد اقتصادية واجتماعية وسلوكية. بمعنى أنها تمثل ما تريد أن تحققه الجماعة المحلية(البلدية) لنفسها ولمجتمعها المحلي، إلا أنها تصادفها العديد من المعوقات التنظيمية التي تأثر على فعالية عملياتها التخطيطية وتحول دون تحقيق الأهداف المرجوة منها.

إذ نجد "قباري محمد إسماعيل" في تحليله للتنظيمات البيروقراطية للدولة يرى بأن منشأ المعوقات التنظيمية يرجع إلى الإمكانيات التي يتمتع بها العنصر البشري المكون للمنظمة،

فيرى أنه «لا يمكن أن نتصور برنامجا صناعيا أو مشروعا تنمويا ناجحا، دون النظر إلى الدور الإيجابي الخلاق للإنسان الذي يقوم به فلا يصبح دور الإنسان مسلوبا داخل إطار التنمية، وهي عملية إنسانية فلا بد من إعادة النظر إلى دور الإنسان الحضاري وقيمه وفاعليته ومكوناته الثقافية، وهل تساعد هذه الإمكانيات والطاقات، على تطوير البناء التنظيمي، أم أنها تعوقه، وتفسد تنبؤات الخطة وتوقعات التخطيط»⁽¹⁾.

بمعنى أننا ينبغي أن ينظر قبل القيام بأي عملية من عمليات التخطيط في سائر القطاعات والميادين، إلى المعطيات البشرية والذكائية، والاقتصادية والحضارية، وكلها عناصر لا تعطىها المادة وحدها، وإنما هي معطيات إنسان ديناميكي متطور.

فالدراسات والسياسات المخططة لا تتم في فراغ، وإنما «تبدأ من أرضية الواقع الاجتماعي... وتستند إلى نمط الثقافة والقيم والمعتقدات السائدة في بنية المجتمع، فينبغي أن يواجه المخطط ظروف ومشكلات المجتمع ويتفهم جوانبها المادية وغير المادية»⁽²⁾ كما يرى بأن أيديولوجية المجتمع إذا كانت لا تواكب التغير التكنولوجي، فإنها تصبح معوقا تنظيميا في البناء في التنظيم، حيث أن درجة «التغير السريع في التكنولوجيا إنما تصاحبها على نحو بطيء تغيرات مستمرة في الأيدولوجيا، وهذا هو السبب في وجود الثغرات الثقافية تلك التي تؤدي إلى الخلل أو التفكك في البناء أو التنظيم»⁽³⁾.

كما يرى "عثمان محمد غنيم" بأن التخطيط الإقليمي يواجه عند التطبيق الكثير من المعوقات التي تحول دون تطبيقه تارة، وتؤدي إلى عدم تحقيقه للأهداف المنشودة في حالة تطبيقه تارة أخرى، وأهم هذه المعوقات الوظيفية يمكن تلخيصها فيما يلي:»

- غياب الوعي الحقيقي بأهمية التخطيط الإقليمي كوسيلة للتغلب على كثير من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية عند السكان وصناع القرار من سياسيين وإداريين ومخططين.

- عدم وجود إستراتيجيات وسياسيات واضحة ومحددة للتنمية الإقليمية.

- إهمال البعد المكاني في عمليات التخطيط المركزية وبالتالي عدم الأخذ بالتخطيط

الإقليمي.

(1) إسماعيل، قباري محمد، علم الاجتماع الصناعي، مرجع سابق، ص 234.

(2) نفس المرجع، ص 235.

(3) المرجع نفسه، ص 322.

-عدم توفر قواعد بيانات ومعلومات للمستوى الإقليمي في كثير من الدول الأمر الذي لا يسمح بإعداد خطط إقليمية.

-غياب المشاركة الشعبية الحقيقية والفاعلة في عمليات التخطيط التنموي بشكل عام.
-غياب الهياكل المؤسسية التي تربط الوحدات المحلية مع الإقليمية مع الوطنية.
-غياب الكوادر التخطيطية والفنية المدربة والمؤهلة لإعداد خطط التنمية الإقليمية سواء أكان ذلك على المستوى الوطني أم الإقليمي»⁽¹⁾.

أما "أحمد مصطفى خاطر" فيرى بأنه على المخطط «أن يضع نصب عينيه القيم الاجتماعية والثقافية والدينية التي تسود في المجتمع ويتعرف عليها، فكثيرا ما تعوق القيم نجاح مشروعات وبرامج التنمية»⁽²⁾، كما «يعتبر عدم إجراء البحوث قبل البدء في عمليات التخطيط معوقا أيضا لبرامج التنمية، فكثيرا من المشروعات التي تنفذ دون إجراء دراسات سابقة، تتعرض للفشل»⁽³⁾.

أما "إبراهيم عبد العزيز شيجا" فيرى بأن هناك من المعوقات ما يحد من فعالية التخطيط فتحول دون نجاحه وتتمثل حسبته في:»

-صعوبة وضع التقديرات الدقيقة التي تعتمد عليها الخطة أو عدم صحتها بسبب عدم توفر المعلومات والبيانات الكافية لإعداد الخطة.

-سلوك القائمين على التخطيط، فكثيرا ما يسيطر على تصرفات القائمين على التخطيط أفكار أو عقائد منشأها البيئة التي يعيشون فيها، أو العرف الجاري في المجتمع أو اعتقادهم بعدم جدوى التخطيط وأنه مضيعة للوقت.

-معارضة جماعة المصالح أو (شِلل المنتفعين) للتخطيط إذا ما مس مكاسبها أو مصالحها الحيوية.

-جمود الإجراءات والسياسات بسبب عدم ملائمة السياسات والإجراءات المتبعة في العمل لظروف المنظمة وواقعها»⁽⁴⁾.

أما "تركي إبراهيم عبيدات" فيرى بأن معوقات التخطيط تتمثل: في»

(1) غنيم، عثمان محمد، مرجع سابق، ص 61.

(2) خاطر، أحمد مصطفى، مرجع سابق، ص 176.

(3) المرجع نفسه، ص 183.

(4) شيجا، إبراهيم عبد العزيز، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001، ص. ص 170-173.

-عدم رغبة السلطة العليا في المؤسسة في الإفصاح عن طبيعة التغيرات الهيكلية المطلوبة خاصة عندما يكون في هذه التغيرات مساس بمصالح سائدة مما يؤدي إلى التضارب في عملية التخطيط وعدم وضوح الأهداف.

-عدم وضوح المسؤوليات في مختلف وحدات المؤسسة.

-انشغال المستويات الإدارية العليا بالمشكلات الروتينية اليومية وإهمال المشكلات الإستراتيجية التي تتعلق بتطور المؤسسة على المدى الطويل.

-وضع نظم جديدة دون مشاركة الأفراد فيها أي دون تهيئة الثقافة المؤسسية الموائمة لهذه النظم.

-عدم توفر نظام معلومات متكامل وديناميكي.

-عدم تشجيع التفكير الابتكاري إجمالاً بسبب سيطرة النمط البيروقراطي في الإدارة والتخطيط.

-ضعف قواعد البيانات ونقص المعلومات والتخلف التكنولوجي في طرق وأساليب العمل»⁽¹⁾.

أما "أبشر حسين الطيب" يرى «... إذا كانت القدرة على التواصل والاستمرارية في تنفيذ ما أعد من خطط وبرامج، وذلك وضع يستوجب بطبيعة الحال منهجاً مؤسسياً تتوافر له المعلومات والإمكانيات والقدرات لمتابعة إعداد الخطط وبرمجتها وتعديلها في ضوء المتغيرات وتقويم نتائجها وآثارها عند اكتمال تنفيذها»⁽²⁾، ولكن في ظل ندرة المعلومات والاعتماد على التخطيط العشوائي من قبل هيئات الجماعات المحلية، ستتعرض نتائجه لا محالة على هدر وضياح للجهود وللتكاليف المادية والمعنوية.

أما الأستاذة "حوالف رحيمة" فتراجع معوقات التخطيط على التأثير الذي تحدثه القيم والعادات والتقاليد والولاء في انحراف البرامج التخطيطية فتري أن «الشعبية والعروشية تحل محل البرامج والإخلاص يحل محل العلم والأخلاق تحل محل القدرة وكأن المجالس المحلية

(1) عبيدات، تركي إبراهيم، (التخطيط الإستراتيجي مفهومه وإطاره الإرشادي ومراحلته المختلفة)، جامعة العلوم والتكنولوجيا، الأردن، 2007، ص18.

(2) الطيب، حسن، أبشر، مرجع سابق، ص226.

أصبحت منصة يصل إليها من هو أكثر الناس شعبية وعروشية وإخلاصا وأخلاقا وليس من هو أقدرهم وأعلمهم وأملكهم لاستيعاب البعد الحقيقي لوظيفة الجماعات المحلية»⁽¹⁾.

كما ترى بأن «الجماعات المحلية تعيش عجزا ماليا بسبب أن مسؤوليها لا يهتمون إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات وكيف تبقى مشلولة الحركة وهي دائما تطالب بتسجيل مشاريع جديدة وهي غير قادرة على تصفية رزنامة المشاريع المسجلة... كما أن الجماعات الإقليمية عاجزة على حل مشاكل المواطنين لأن منتخبها لا يقومون بأي دراسة ولا جرد لا للإمكانيات ولا للاحتياجات»⁽²⁾، كما ترى كذلك أن عدم الاعتماد على التخطيط الإستراتيجي في ظل الاستمرارية في تنفيذ المشاريع ونتيجة تعاقب المسيرين والانحياز إلى العلاقات الشخصية والجهوية في إعداد الخطة التنموية قد أعاققت الجماعة المحلية في القيام بهذه الأخيرة «ففي الجزائر مثلا نجد أن معظم المشاريع الاقتصادية يتغير اتجاهها بمجرد تغير الأشخاص القائمين على التسيير سواء على المستوى الولائي أو البلدي، فنرى الكثير من المشاريع معطلة بينما تبقى الأخرى في حاجة للمرافق الضرورية وذلك لأسباب عدة قد تكون تارة سياسية، وتارة أخرى جهوية بحتة (القيم القبلية والعائلية)، ومرة أخرى تقاعس من بعض المسيرين في تأدية مهامهم المنوطة بهم - القيم الاجتماعية البالية والسائدة في المجتمعات خاصة النامية منها - في جلب الاستثمارات والمشاريع إلى مناطقهم»⁽³⁾، لأنهم لا يرون في ذلك مصلحة خاصة لهم وهذا يرجع إلى التناقض الموجود بين الأهداف التنظيمية والأهداف الخاصة.

ومن خلال القراءة المتأنية لمختلف الرؤى الفكرية حول المعوقات الوظيفية (التنظيمية) للتخطيط يمكن استخلاص جملة من المعوقات والتي تتمثل في:

- إن عدم توفر كوادر متخصصة وانخفاض في المستوى التعليمي لرؤساء المصالح وأعضاء الهيئة التنفيذية المكونين لإدارة المحلية يعد معوقا وظيفيا يحد من فعالية عملية التخطيط، وما ينجر عنه من عدم قدرتهم على تحديد احتياجات الجماعة المحلية من الموارد المتاحة لها.

(1) رحيمة، حوالف، مرجع سابق، ص 07.

(2) نفس المرجع، ص 08.

(3) المرجع نفسه، ص 19.

-ينعكس نمط الثقافة والقيم والمعتقدات السائدة في بنية الجماعة المحلية على برامج التخطيط التنموي سواء بالسلب أو الإيجاب.

-قلة الاعتماد على المعايير العلمية في التخطيط يؤدي إلى فشل الخطط التنموية.

-ندرة المعلومات والمعطيات والإحصائيات عن موارد الجماعة المحلية والاعتماد

على التخطيط العشوائي تنعكس نتائجه على هدر وضياح للجهود وللتكاليف المادية والمعنوية.

-يعد عدم إجراء البحوث والدراسات قبل البدء في عمليات التخطيط معوقا لتنظيمها مما

ينعكس سلبا على برامج التنمية.

-تتأثر سلبا برامج التخطيط التنموي في حالة تعارضها بمصالح و مكاسب جماعات

المصالح من هذه الخطط.

-التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية يعرقل إعداد برامج التخطيط التنموي ومع

طول الوقت يعطل إنجازها ويحولها عن وجهتها.

-إن سيطرة النمط البيروقراطي على الجماعة المحلية يؤدي إلى عدم تشجيع التفكير

الابتكاري في الإدارة والتخطيط.

-إن الانحياز في إعداد والخطط التنموية للعلاقات الشخصية والجهوية يؤدي لا محالة

إلى اللاتوازن الجهوي وينمي الفوارق الطبقية ويزيد في تفاقم المشكلات التنموية.

-إن ممارسة الضغوط من طرف السلطة الوصية على الجماعة المحلية في إعداد

الخطط وفقا لاعتبارات سياسية أو شخصية مصلحة سيؤدي إلى فشل برامج التنمية المحلية.

3-معوقات تسيير الموارد البشرية:

إن عملية تسيير الموارد البشرية تعد من أهم العمليات التنظيمية في الجماعات المحلية،

حيث أن محتوى وظيفة الموارد البشرية مرتبط ارتباطا وثيقا بنموذج التنظيم الذي يعتبر إطارا

مرجعيا له والذي يحدد أهدافه. ويبين تحليل منظوماتنا الإدارية أن «البلديات تتدخل حسب

نموذج لا مركزي مندرج في إطار الدولة الموحدة، ويعني هذا النموذج اللامركزي كقاعدة

عامة -حرية إدارة البلديات- في حين أن إطار الدولة الموحدة يقتضي حضورا قويا للدولة

المركزية، وخضوعا معيناً للبلديات للأهداف الوطنية، وبالتالي إسناد الصلاحيات، التي تختص

بها عادة الدولة المركزية، إلى الجماعات المحلية»⁽¹⁾، وفي إطار هذه الصلاحيات المسندة للجماعات المحلية في تسيير مواردها البشرية ذاتيا، ووفقا للقواعد واللوائح المنظمة لهذه الأخيرة، باعتبارها وظيفة تهدف إلى مراقبة تكاليف الأجور وتحميل المصالح مسؤوليتها ومساعدة الجهات السلمية في تسيير متبوعها، وفي تحفيز المسؤولين على اعتماد أساليب تسيير قائمة على أهداف معينة وتقييم للنتائج، قصد تنمية وتطوير الجماعة المحلية، ورفع من مستوى أدائها في تحقيق تنمية محلية، ولا يتأتى هذا إلا إذا كانت وظيفة تسيير الموارد البشرية منظمة تنظيما أحسن، ومثمنا تثمينا أفضل. ومراعية القواعد العلمية في سياستها التدريبية والتكوينية، بالإضافة إلى اعتمادها على أنظمة فعالة في الاختيار والتعيين والتخلي على الأساليب التقليدية في تسيير مواردها.

إلا أنها أثناء أدائها لوظيفتها قصد تحقيق هذه الأهداف المتوخاة منها، تصادفها مجموعة من المعوقات الوطنية التي تحول دون أدائها للمهام المنوطة بها كعملية هادفة مما تقف كعقبة أمام تنمية وتطوير الجماعات المحلية.

وتتمثل هذه المعوقات حسب الأستاذ "أحمد رحمانى" في: «

- أن وظيفة المستخدمين (تسيير الموارد البشرية) منحصرة في مهام إدارية وبذلك فهي تهمل الجوانب الهامة مثل تسيير المسار المهني، والتكوين وتقييم النتائج الإيجابية وإشراك الموظفين في القرارات التي تهم تطوير المرافق العامة.

- أن وظيفة تسيير الموارد البشرية ذائبة في تنظيم لا يسمح لها بالبروز، وغالبا ما يقاطعها الإطارات الأكفاء، عند ما تسند إلى أعوان من المستوى البسيط.

- أن وظيفة تسيير الموارد البشرية تمارس بصفة تقليدية ومركزية على مستوى مسؤول عن المستخدمين يقوم بدور تسلطي، فالسلطات السلمية تشعر بأنها معنية قليلا بتسيير مستخدميها»⁽²⁾.

أما "ظاهر محسن منصور" و"صالح مهدي محسن العامري" يرون أن هذه المعوقات تتمثل في: «

(1) أحمد، رحمانى، (تسيير الموارد البشرية، التحولات المحلية، رهانات ونقاش)، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996، ص 39.

(2) نفس المرجع، ص 40.

- غياب معايير واضحة لتقييم الأداء، وضعف الأساس الديمقراطي (المشاركة) داخل المنظمات.

- تفشي القيم الثقافية السلبية، وضعف العمل الجماعي روح الفريق، وجمود قوانين العمل وتضاربها.

- استخدام القوة بشكل تعسفي من طرف قادة المنظمات وممارسة الصلاحيات لتعزيز المكانة الشخصية على حساب المنظمة وباقي فئات المجتمع المحلي، بالإضافة إلى التحيز في تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية نتيجة إيديولوجية إدارية خاصة تتميز بسلوكيات سلبية (أن العاملين في التنظيمات يتأثرون بقرارات الإدارة من حيث مستوى العدالة والحياد والموضوعية في معاملة الموظفين).

- عدم توفر الموضوعية في تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية وعدم تجنب الاعتبارات الشخصية على أعضاء المنظمة.

- تعزيز الولاء الشخصي للقائد لدى العاملين بدلا من الولاء التنظيمي وذلك بسبب عدم وجود آليات وأنظمة تؤطر العمل ومتفق عليها من قبل مختلف الفئات.

- التوظيف على أساس المحسوبية والمحابة من خلال اعتماد شروط تعجيزية والتحايل على القانون بدل الاعتماد على الكفاءة والخبرة والجدارة⁽¹⁾.

بالإضافة إلى هذا تعدد مسيري مصالح الموارد البشرية بالجوء إلى عدم فتح مناصب عمل لتوظيف الإطارات، بحجة وجود عجز في ميزانية الجماعة المحلية، وهذا ربما يرجع إلى خوفهم وإحساسهم بأن المناصب التي يشغلونها سيفقدونها، أو يرجع للثقافة القيمية التي يحملونها.

أما الأستاذة "حوالف رحيمة" ترى بأن «الضعف في التسيير لا زال سائدا في تسيير الجماعات المحلية باعتبار أنها تتبع الطريقة الكلاسيكية في التسيير، وهذا راجع -حسبها- إلى ضعف مستوى المسيرين بحكم عدم قدرتهم لحل الكثير من انشغالات المواطنين، وكذلك انعدام

(1) طاهر، محسن منصور، وصالح مهدي محسن العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال والمجتمع، دار وائل للنشر الأردن، 2005، ص 312.

إعادة تأهيلهم، وعدم استعمال الأساليب العلمية فيما يخص توظيف مسيري الجماعات المحلية، ... وهذا ما يؤكد العدد الكبير من القضايا المعروضة على العدالة في هذا الشأن»⁽¹⁾.

أما "بوفلجة غيات" يرى بأن «النظرة الضيقة للمسيرين إلى المشاكل التنظيمية، من خلال سعيهم إلى التعرف على مشاكل تنظيماهم والعمل على حلها، إلا أن طبيعة تكوينهم وانخفاض مستوياتهم التعليمية والخبرانية في مجال التسيير كان عائق كبير جعلهم يهملون الأسباب الحقيقية التي حالت دون تحقيق أهداف منظماتهم، وهذا يطرح بدوره عدم فهمهم للواقع القيمي للعمال من جهة، ومن جهة أخرى عدم قدرتهم على التحكم في تسيير موارد منظماتهم»⁽²⁾، لإشباع حاجات المجتمع المحلي الحقيقية.

أما الأستاذ "عيسى مرزاق" فيرجع معوقات تسيير الموارد البشرية في الجماعة المحلية إلى ضعف تأطير هذه الأخيرة، حيث يرى بأن «التأطير في الجماعات المحلية يبقى جد ضعيف، فقد تبين من الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط أن نسبة التأطير بالدوائر لا تتعدى 13.66% هذه النسبة تنخفض إلى 7.79% في الولايات و 4.57% على مستوى البلديات، كما أن نسبة التأطير للإعلام الآلي لا تتعدى 0.07%، أضف إلى ذلك ضعف تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية التي تعتبر الرهان الأساسي لأي سياسة مالية على المستوى المحلي، حيث لا تتعدى نسبة 1% من إجمالي الموظفين فيها....

إن الكلام عن الموارد البشرية لا يقتصر فقط على العمال والموظفين والإطارات بمختلف مستوياتهم، بل يتعدى أيضا إلى الهيئات المنتخبة والمعنية بالدرجة الأولى بالتسيير الفعال...، وأن الحكم عليهم سيكون من خلال النتائج المحققة في الميدان، كما أن المهام الجديدة للجماعات المحلية والتي لن تتجسد إلا بوجود موارد بشرية مؤهلة سواء بالنسبة للإداريين أو التقنيين أو المنتخبين موارد تملك الكفاءة التقنية والمهنية»⁽³⁾.

أما "إبراهيم عبد العزيز شيجا" يرى بأن «التدريب يعد عملية مستمرة ويقوم بمهمة التدريب في مصر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، حيث يقوم بعقد دورات تدريبية لتنمية

(1) رحيمة، حوالف، مرجع سابق، ص 19.

(2) غيات، بوفلجة، القيم الثقافية والتسيير، ط 1، دار الغرب للطباعة والنشر، الجزائر، 1998، ص 20.

(3) عيسى، مرزاق، مرجع سابق، ص 202.

مهارات الموظفين، ويوجد بجوار الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، معهد الإدارة المحلية، الذي أنشئ بهدف تدريب العاملين في مجال الإدارة المحلية، وإذا كانت الدولة لم تدخر جهداً في محاولتها إنجاح هذه الدورات بغية تحقيق الكفاية الإدارية إلا أنه يلاحظ أن عمليات التدريب تنتابها بعض أوجه القصور والسلبيات التي تأثر على فعالية تسيير الموارد البشرية»⁽¹⁾، وتكمن ذلك في المعوقات التالية:»

-أولى هذه المعوقات تكمن في أن عملية التدريب والتكوين تتطلب في المقام الأول الوقوف على مواطن الضعف لدى الموظفين حتى يمكن تحديد نوع التدريب ومدته، الأمر الذي يتطلب من الرئاسات تقييم المتدربين بدقة وموضوعية وهو أمر يقل تحقيقه.

-ثاني هذه المعوقات يكمن في الوضع النفسي للمتدربين خاصة الموظفين القدامى وهي مشكلة نفسية في المقام الأول، وذلك أن هؤلاء المتدربين لا يكونون مهئين نفسياً لتقبل هذه الدورات وغير مقتنعين بجدواها ويرون أن حضورهم هذه الدورات كان تلبية لأجهزتهم الإدارية التي اختارتهم لتلقي هذا التدريب فهي -الدورات - في نظرهم لا تعدو أن تكون " فترة راحة من العمل" أو تغيير روتين اعتادوا عليه في وحداتهم الإدارية، إن طائفة كبيرة من المتدربين خاصة القدامى منهم لا يؤمنون بجدوى التدريب لاعتقادهم الخاطئ أن التدريب لا يفيدهم في شيء وأنهم على قدر من الكفاءة وليس في أدائهم الوظيفي أي شائبة أو تقصير هذا من جهة ومن جهة أخرى يرون أنهم مقبلون على التقاعد وأن التدريب لا يضيف لهم أي شيء من جانب الحوافز (الترقية وزيادة الأجر).

-وثالث هذه المعوقات يكمن في عدم توفر الاعتمادات المالية اللازمة لعملية التدريب الأمر الذي يترتب عليه عزوف ذوي الخبرة في مجال التدريب من الاشتراك في هذه الدورات لضالة المكافآت ومن ثم يتم الاستعانة ببعض دون المستوى المطلوب وغير المؤهلين، فتأتى برنامج التدريب برامج غير فاعلة لا تتناسب مع شريحة المتدربين.

-ورابع هذه المعوقات يكمن في طريقة اختيار العاملين للاستفادة من برامج التدريب حيث تخضع هذه الأخيرة إلى المحسوبية والولاء في بعض الأحيان»⁽²⁾. إذ نجد من يستفيد منها للعديد من المرات وآخر لا يستفيد ولو مرة واحدة طيلة مساره المهني في جهاز الإدارة.

(1) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 461.

(2) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 462.

أما "رضا تير" فيرى أن المعوقات التنظيمية لعملية التدريب والتكوين هي: «-عدم تحديد أهداف التكوين وبالتالي لا وجود لعملية تقييم نتائج: بمعنى أن الهدف يعرف بشكل أساسي على نتيجة يراد الوصول إليها بكمية معينة ومواصفات محددة، في زمن محدد، كما يرشد الهدف إلى تحديد المعايير الملائمة لقياس النتائج المحصلة ومن ثم تقييمها وإجراء التصحيحات اللازمة وتنقسم، أهداف التكوين والتدريب إلى ثلاث مجموعات (أهداف الوظيفة التي يشغلها الفرد، وأهداف المنظمة التي يعمل بها الفرد، والأهداف الشخصية للفرد)» (1).

وبالإضافة إلى الغموض الذي يكتنف صياغة استراتيجيات المنظمات تبقى عملية التكوين والتدريب رهينة قرارات عشوائية غير مبنية على الأسس الموضوعية للنشاط الإداري، كالتسيير الإستراتيجي للموارد البشرية، والتقييم الفعال للأداء والتحديد الموضوعي للاحتياجات التدريبية.

«-عدم تحديد الحاجات التدريبية: يعتبر تحديد الاحتياجات التدريبية أحد الأنظمة الهامة التي تؤديها مصلحة تسيير الموارد البشرية وتخصص لها مبالغ كبيرة، وكثير من الوقت والجهد، ولإنجاح هذه العملية، أصبحت الإدارة مطالبة بالتخطيط الجديد للبرامج التدريبية، أول خطوة في هذا التخطيط هي تحديد الدقيق للاحتياجات التدريبية التي يتم معاينتها لدى مختلف الأفراد مهما تعددت درجاتهم السلمية أو نوع وظيفتهم إدارية أو تقنية كما يتم تحديد الاحتياجات التكوينية والتدريبية عن طريق ثلاث طرق هي تحليل التنظيم عموماً، تحليل العمل وتحليل الفرد. ويرجع عدم تحديد المنظمات للاحتياجات التدريبية والتكوينية وتحسين المستوى إلى عدم وعيها بأهمية هذه العملية، والاهتمام بالكيف دون الكمية في البرامج، أي عدد المتدربين الذين يجتازون الدورات التدريبية، وليس نوع المهارات أو السلوك الذي يكتسبون من هذه الدورات» (2).

«-برامج تدريبية غير كافية من الجانب السلوكي: فالبعد السلوكي شبه منعدم في برامج التدريب والتكوين وتحسين المستوى وحتى أيضا في برامج التكوين المتخصص ويرجع ذلك إلى غياب النظرة الشاملة للتدريب من حيث الأهمية، وكذا مدى مساهمة الأفراد في بيان

(1) رضا، تير، (وجهة نظر تحليلية حول عمليتي التدريب وتحسين المستوى)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 01، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 2002، ص 79.

(2) رضا، تير، مرجع سابق، ص 80.

مختلف احتياجاتهم التدريبية غير تلك المرتبطة أساسا بسلوكياتهم أثناء العمل، وقد أدت هذه البرامج التدريبية الخالية من الجانب السلوكي إلى عدم اهتمام الأفراد بها رغم أنها تهدف إلى إثراء معلوماتهم، والسبب في ذلك اعتقاد المتدربين بأن قرار تدريبهم لم يتخذ على أساس المشاركة، ومناقشة المشكلات التي يصادفونها، والاستماع إلى المقترحات التي يعتقدون وأنها تساعد على استفادة أكبر من الدورات التدريبية»⁽¹⁾.

أما "إبراهيم عبد العزيز شيخا" بعد تأكيده وتحديد له معوقات عمليتي التدريب والتكوين في عملية تسيير الموارد البشرية فإنه يرى كذلك أن تضخيم حجم العاملين بالأجهزة الإدارية في مختلف المصالح والأقسام يعد معوقا تنظيميا لعملية تسيير الموارد البشرية، حيث يرى بأن «ظاهرة تضخم حجم العاملين بوحدات الإدارة العامة، يرجع أول ما يرجع عندنا -حسبه- إلى الرغبة الزائدة للمواطنين في العمل بالأجهزة الحكومية لاعتبارات متعددة، بعضها يرجع إلى المركز الاجتماعي، وبعضها يرجع إلى الرغبة في ضمان مرتب ثابت ومعاش دائم، أو قد تكون هذه الرغبة نتيجة على اضطرار الحكومة إلى توظيف خرجي الجامعة نتيجة التزامها الدستوري بتوفير فرص عمل»⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس من الطبيعي أن يترتب على ذلك وجود كم هائل من العمالة الزائدة، وإذا أردنا أن نكون أكثر دقة قلنا أن الجهاز الإداري أصبح يئن من وجود ظاهرة البطالة المقنعة، ومثال على ذلك أن وحدات (أقسام) الإدارة المحلية، نجدها تنوء بقدر كبير من العاملين الذين لا يحتاجهم العمل (مثل موظفي عقود ما قبل التشغيل).

«- الأمر الذي نتج عنه من الناحية العملية أن اقتصر عملهم على مجرد التوقيع في سجلات الحضور أو في الساعات المخصصة لإثبات حضورهم ثم ما يلبث أن ينصرف هؤلاء العاملين»⁽³⁾.

ولا شك أن وجود هذه الظاهرة، تؤدي إلى إشاعة الفوضى والالتكالية وعدم استتباب النظام الإداري في الأجهزة الإدارية. وهذه الحقيقة أشار إليها «الخبير الإنجليزي "سنكر" الذي استدعي إلى مصر لدراسة حالة الجهاز الإداري بفحص أهم معوقاته ومشكلاته، وتقديم الاقتراحات بشأن علاجها، حيث جاء في تقريره [أن هناك تضخما كبيرا في عدد العاملين

(1) نفس المرجع ، ص 82.

(2) شيخا، إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 453.

(3) شيخا، إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 453.

بالأجهزة الحكومية وأنه ليس لأكثرهم أعمال أو اختصاصات تذكر وأن ذلك يمثل عبئا على الميزانية ويعتبر من أول أسباب عدم استتباب النظام في الإدارة الحكومية نظرا لعدم وجود من يتحمل مسؤولية العمل ومحاولة كل منهم إلقاءها على غيره»⁽¹⁾.

ومن خلال القراءة المتأنية لمختلف الرؤى الفكرية كل حسب وجهة نظره حول المعوقات التنظيمية لعملية تسيير الموارد البشرية يمكن استخلاص جملة من المعوقات والتي تتمثل في:
-إن سيادة القيم الثقافية السالبة، وضعف العمل الجماعي (روح الفريق) وجمود قوانين العمل وتضاربها يحد من فعالية تسيير الموارد البشرية مما يؤدي إلى نشوب صراعات واللامبالاة والإهمال.

-يعد استخدام القوة بشكل تعسفي من طرف قادة المنظمات وممارسة الصلاحيات لتعزيز المكانة الشخصية على حساب الجماعة المحلية، وباقي فئات المجتمع المحلي عائقا تنظيميا يحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية مما ينعكس على نوعية الخدمات المقدمة لمواطني المجتمع المحلي.

-عدم توفر الموضوعية في تطبيق اللوائح والقواعد التنظيمية وعدم تجنب الاعتبارات الشخصية على أعضاء الجماعة المحلية يؤدي إلى نشوب صراعات داخلية وسيادة اللامبالاة والإهمال.

-إن عدم وجود تسيير عقلاني للموارد البشرية انعكس سلبا على الدور التنموي للجماعات المحلية.

-إن غياب معايير واضحة لتقييم الأداء الوظيفي لموظفي الجماعة المحلية سيحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية بالجماعة المحلية.

-إن التوظيف على أساس المحسوبية والمحابة من خلال اعتماد شروط تعجيزية والتحايل على القانون بدل الاعتماد على الكفاءة والخبرة والجدارة يحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية.

-يعد عدم تزويد الجماعة المحلية بإطارات ذات شهادات عليا ومتخصصة معوقا تنظيميا يحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية مما ينعكس سلبا على وظيفة الجماعة المحلية.

(1) نفس المرجع، ص454.

-يعد ضعف مستوى مسيري الجماعات المحلية معوقا تنظيميا يحد من فعالية عملية تسيير لموارد البشرية مما يؤدي إلى عدم القدرة على حل الكثير من انشغالات المواطنين.

-يعد انخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لمسيري الجماعة المحلية عائقا كبيرا جعلهم ينحرفون عن أهداف الجماعة المحلية وهذا بدوره يطرح عدم فهمهم للواقع القيمي للعمال من جهة وعدم قدرتهم على التحكم في تسيير موارد الإدارة المحلية من جهة أخرى.

-يعد عدم الاعتماد على المقاييس العلمية والتحيز في اختيار الموظفين لإجراء دورات تدريبية عائقا يحول دون سير عملية تسيير الموارد البشرية، مما يؤثر سلبا على فعالية الجماعة المحلية.

-إن عدم وضع برامج تدريبية لفائدة موظفي ومنتخبي الإدارة المحلية يعوق فعالية تسيير الموارد البشرية بالجماعة المحلية.

-يعد عدم اشتراك الإدارة المحلية في وضع برامج التدريب التي يستفيد منها موظفيها عائقا وظيفيا لعملية تسيير الموارد البشرية مما يؤثر سلبا على احتياجات المهنية للجماعة المحلية.

-إن عدم متابعة المسار المهني والتكوين وتقييم نتائج الأداء للموظفين بالجماعة المحلية سيؤثر لا محالة على المردود الوظيفي ومنه مردود الجماعة المحلية ككل.

-إن عدم الاعتماد على التكوين الفعال والتدريب الدائم والمستمر ينعكس سلبا على أداء عملية تسيير الموارد البشرية للدور المنوط بها.

-يعد عدم وضع برامج تدريبية كافية لتكوين مستخدمي الجماعة المحلية عائقا يحول دون فعالية عملية تسيير الموارد البشرية ومنه الجماعة المحلية.

-إن عدم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية وتضخيم في حجم المصالح والأقسام بالموظفين يؤدي لا محالة إلى اللامبالاة والانتكالية في الأداء وعدم استتباب النظام الإداري في أجهزة الجماعة المحلية.

4-مواقف اتخاذ القرارات:

تعتبر عملية صنع القرارات من حتميات الأمور في التنظيمات بل وفي الجماعة المحلية، وهذه العملية لا تعتبر وظيفية مستقلة من وظائف الجماعة المحلية، وإنما تعتبر بمثابة الوسيلة

أو الأداة الأساسية للممارسة لجميع وظائف الجماعة المحلية من تخطيط وتوجيه، تنسيق، اتصال، تسيير للموارد البشرية، وتفويض للسلطة.

وتأتي عملية اتخاذ القرارات كعملية ديناميكية لتمثل المضمون العام لنشاط المنظمة على جميع مستوياتها التنظيمية، وذلك أن اتخاذ هذه القرارات لا يكون مقصوراً على مستوى، معين فهي عملية تمارس في كافة أرجاء التنظيم ، إلا أنه عند القيام بهذه العملية تصادفها مجموعة من المعوقات التنظيمية التي تحول دون قيامها وفق ما يخدم أهداف الجماعة المحلية.

إن تجاهل المشاركة الداخلية والخارجية وخطورة عدم وضعها في الحسبان سواء في مرحلة التخطيط أو التنفيذ يعد من أكبر المعوقات التنظيمية التي تحول دون تحقيق الجماعات المحلية لهدفها (التنمية المحلية). لأن دور المواطنين واستجاباتهم للقرارات لها تأثيراتها وانعكاساتها على إنجاز الخطة ومدى تحقيقها لأهدافها، «ومن المعروف أن التغيير المنشود لا ينجز إلا إذا تم عن رغبة واقتناع وإرادة من الذين يحدثونه أو يتأثرون به، وبالإضافة إلى أن المشاركة الشعبية في وضع الخطة وتنفيذها يعتبر قمة الممارسة الديمقراطية المتوازنة بجناحيها السياسي والاجتماعي، الاقتصادي، وهذا هو جوهر عملية التنمية المحلية. ومن الضروري مشاركة الجماهير في وضع وتنفيذ الخطة بالكيفية التي تقلص من الفوارق الاجتماعية، حيث أنه لا يمكن تصور نمو اقتصادي مع تفاقم الفوارق الاجتماعية»⁽¹⁾.

وينطلق ذلك من أهمية المعرفة الدقيقة بالموارد والاستخدامات اللازمة لوضع الخطة التنموية التي تستلزم جهوداً، وتضحيات يقع فيها العبء الأكبر منها على أفراد الشعب جميعاً، ومن المعلوم أن تجاهل المشاركة «سرعان ما يؤدي إلى فتور حماس أعضاء المؤسسات إلى أغراض أخرى تؤدي في النهاية إلى توقف النشاط كلية، لأن العلاقات القوية بين الأفراد والمؤسسات الاجتماعية لها أهمية كبيرة في إحداث تغيير إيجابي داخل المجتمع الذي يسوده التضامن»⁽²⁾، ويذهب "تونيز" إلى «أن المجتمع المحلي يعتمد على رباط الشعور أو العاطفة المشتركة بين الأفراد وأن هاته الرابطة الجماعية تستمد وحدتها من الاتفاق الفعلي بين

⁽¹⁾ عبد الحميد، براهيم، العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، 1997، ص 191.

⁽²⁾ عبد الهادي، الجوهري، وآخرون، مرجع سابق، ص 60.

المصالح»⁽¹⁾، وهذا في حقيقة الأمر يرشد القيم الاجتماعية ويجعلها فاعلة، ولقد أكد "ماركس" «أن أسلوب الإنتاج يحتم على الناس طريقة معينة في الحياة والتفكير، ويجب بعد ذلك أن تتغير نظرتنا للقيم الاجتماعية وأن تعدل هذه القيم على أساس آخر غير الأساس الذي كان سائدا أيام الاستعمار»⁽²⁾.

أما "السيد الحسيني" فيرى بأن «إصدار القرار الرشيد يفترض بطبيعة الحال حصرا كاملا لكل المعطيات وإماما تاما بها، بعبارة أخرى معرفة كاملة بالبدائل والنتائج، كما يفترض إدراكا كاملا للمعطيات القيمية المرتبطة بجوهر المشكلة، وهذا أمر يتحقق تماما في الواقع. وإذن فعلى صانع القرارات أن يبحثوا عن هذه المعطيات، ولكنهم يواجهون خلال بحثهم هذا قيودا عديدة، صنفها "سيمون" إلى ثلاث فئات، الفئة الأولى تتعلق بالمهارات والعادات وردود الأفعال اللاشعورية التي تحدد بطريقة آلية أداء الفرد والقرارات التي يتخذها، والفئة الثانية تتعلق بالضغوط المفروضة على الرشد، وهي ضغوط تمارسها الدوافع والقيم وانتماءات الفرد، أما الفئة الثالثة والأخيرة فتتمثل في مقدار المعرفة الأساسية التي لدى الفرد والمعلومات المتاحة له، ولقد أوضح "سيمون" أن هذه القيود الثلاث تحدد نطاق الترشيح ومداه، لأنها تحدد نوعية البدائل ومقدارها، كما أنها تؤثر على تحديد النتائج المتوقعة بل وتلعب دورا في تصورهما وإدراكهما»⁽³⁾.

أما "خليل حسن الشماع" فيرى بأن «المشاركة في اتخاذ القرار تنمى لدى التابعين درجات عالية من الحماس نحو القرار المتخذ والالتزام به، كما يؤدي إلى زيادة تفاعلهم وحماسهم في الاتجاهات المتعلقة بأهداف المنظمة، ولا يحقق هذا الأسلوب النجاح المستهدف إلا إذا اقترن بدرجة المشاركة المتاحة للتابعين، وعدم تعارض القرارات مع المصالح والأهداف الذاتية للأفراد، وذلك فإن المشاركة الصورية لا تحقق الحماس للقرارات المتخذة وبعبارة أخرى فإن فلسفة المشاركة في اتخاذ القرار تقوم على أساس الدرجة المتاحة للفرد في اتخاذ

(1) أندرودي، سينتر لافي، مارك، بي ولاس، ترجمة: جعفر أبو قاسم أحمد، السلوك التنظيمي والأداء، معهد الإدارة العامة للمملكة العربية السعودية، 1991، ص 21.

(2) محمد، بدوي، مدخل إلى علم الاجتماع، ط4، دار المعارف الجامعية، الإسكندرية، 1984، ص 423.

(3) السيد، الحسيني، مرجع سابق، ص 138.

القرار المطلوب، فإذا كانت فاعلة وذات تأثير كبير أسهمت في إلهاب الحماس لتنفيذه والعكس صحيح»⁽¹⁾.

كما يرى بأن «الارتجال أو مجرد الاعتماد على المعارف المتراكمة وعلى التجربة والخطأ فقط لم تعد تتوافق مع التطور والتعقيد الذي تعيشه المنظمات المختلفة لقد أصبحت القرارات الإدارية اليوم بمثابة الأداة الهادفة والمعبرة بشكل أساسي عن مدى تحقيق النجاح أو الفشل الذي تمارسه قيادة المنظمة في توجيه مختلف الجهود الإنسانية نحو استثمار الموارد المتاحة واستغلال الوقت للوصول إلى الأهداف»⁽²⁾.

بمعنى المعرفة الكاملة بالبدائل والنتائج المتوقعة، وإلا أصبح القرار المتخذ معوقا وظيفيا لأداء المنظمة.

أما "إبراهيم عبد العزيز شيحا" فقد لخص المعوقات الوظيفية لعملية اتخاذ القرارات في أن»

-عدم كفاءة قادة المنظمات ونقص تدريبهم، الأمر الذي يجعلهم عاجزين في النهاية عن معرفة البدائل أو تقييمهما ومعرفة العيوب والمزايا لكل بديل.

-عدم وضوح الاختصاصات والسلطات فقد تكون النصوص المنظمة لاختصاصات السلطات مُصدر القرار غير واضحة الوضوح الكافي الأمر الذي يترتب عليه في غالب الأحيان، التردد في إصدار الكثير من القرارات بل والإحجام عليها.

وجود ضغوط داخلية وخارجية رسمية أو غير رسمية، الأمر الذي يجعل قائد المنظمة يتردد في إصدار القرارات وإذا أصدرها فإنها تصدر تلبية لهذه الضغوط وإرضاء لها محافظة على مركزه داخل التنظيم»⁽³⁾.

أما "زكي محمد هاشم" يرى بأن «بطء اتخاذ القرارات نتيجة لعدم وجود مرونة في الإدارة وضرورة رفع كل كبيرة وصغيرة من الأمور إلى المستوى الإداري الأعلى للبت فيها- الوصاية الدائرة -.

-بعد المسافة بين مركز اتخاذ القرارات وموقع التنفيذ - في حالة القرارات النازلة وتكون مكتوبة- وهو أمر له مشكلاته من حيث احتمال عدم فهم أهداف الإدارة العليا وقصدها

(1) الشماخ، خليل محمد حسن، حمود، خطير كاظم، مرجع سابق ، ص242.

(2) نفس المرجع، ص240.

(3) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق ، ص361.

من اتخاذ القرارات، أو احتمال عدم فهم القرارات ذاتها من جانب المنفذين أو عدم قبولهم لها أو اقتناعهم بها»⁽¹⁾.

أما "علي عباس حبيب" فيرى بأن عملية اتخاذ القرار تتأثر بالمعوقات التنظيمية من خلال تأثير «آراء وأفكار وقيم المساعدين لمصدر القرار... والضغوط التي يمارسها أصحاب المصلحة في اتخاذ القرار المعين وضغوط السلطات الدولة والشخصيات البارزة في المجتمع... بالإضافة للمصالح الخاصة بصاحب السلطة في اتخاذ القرار فمصالح معاونيه يبررونها بالمصلحة العامة، وهم يعملون ذلك بصورة تلقائية وجماعية تحت مظلة المصلحة العامة»⁽²⁾.

أما "عبد الكريم أبو مصطفى" فيرى بأن المشاركة في اتخاذ القرار داخل المنظمة ما هي إلا مشاركة صورية وبالتالي تفقد معناها الحقيقي والفعال وبالتالي تصبح معوقا لعملية اتخاذ القرار، حيث يرى «بأن في الكثير من المواقف لا تكون المشاركة إلا بشكل صوري فقط، حيث نجد أن بعض الأعضاء يميلون إلى تأكيد وجهة نظر رئيس اللجنة أو المجلس دون أدنى منافسة، هذا بالإضافة إلى المجاملة أو اعتبارات المكانة الاجتماعية... مما يجعلهم يحدون عن الموضوعية تغلبا للمصالح الشخصية عن المصلحة العامة»⁽³⁾.

أما الأستاذ "رضا ونية رابح" يرى أنه «إذا تعارضت التغيرات التنموية مع مصالح بعض الأفراد والجماعات في المجتمع، فلا شك أنها ستواجه مقاومة شديدة من هذه الفئات التي تسعى إلى نشر روح المقاومة للتغيرات الجديدة في أقرب نطاق ممكن من الإشاعات الكاذبة والمغرضة حول التغيرات الجديدة، بل قد يصل الأمر إلى مقاومة بعض المشروعات من أجل خدمة شريحة معينة، سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، والأمثلة الاستدلالية على ذلك كثيرة، مثل اتخاذ قرار إيقاف مصنع إنتاج السكر بقالمة بحجة الصيانة ولكن الحقيقة هو من أجل بيع الكميات الكبيرة من السكر المستوردة من الخارج بأسعار عالية من طرف أصحاب المصالح وكذلك اتخاذ قرار غلق أماكن الرمل الذي يستعمل في البناء الموجودة في كل أنحاء الشرق الجزائري، لا لسبب واحد واقعي وموضوعي، غير أن ذلك ينقص من الذمة المالية لأصحاب النفوذ والمصالح الذين استأجروا الرمال الموجودة بمنطقة

(1) هاشم، زكي محمد، مرجع سابق ، ص292.

(2) حبيب، علي عباس، الإدارة العامة، المدخل للعلوم الإدارية، ط1، مكتبة مدبولي، القاهرة، 1997، ص45.

(3) أبو مصطفى، عبد الكريم، الإدارة والتنظيم المفاهيم، الوظائف العملية، بدون دار نشر القاهرة، 2001، ص193.

الشط بعنابة، وكذلك اتخاذ قرار توفير مصنع الحجار عن بيع الحديد المصنوع محليا المخصص للبناء، لأن المصلحة الخاصة والأغراض الشخصية آنذاك كانت تقتضي بيع بواخر الحديد التي استوردت من الخارج... الخ»⁽¹⁾.

وفي حقيقة الأمر أن هذا النوع من السلوك المتمثل في الاستغلال السلبي بكل صورة ومكوناته ومستوياته، يحد من إمكانيات التنمية المحلية، وجعلها تنمو نموا سرطانيا وأن إزالة هذا المعوق يعتبر « شرط أساسيا لعملية التنمية المحلية، وأن تحقيق هذا الشرط يعني المزيد من السماواة في فرض الحياة وخلق الترتيبات البنوية الوظيفية التي تؤدي إلى توسيع فرص الإمكانيات الذاتية وتفعيل القوى الكامنة لأقصى حد ممكن عند الأفراد والمجتمعات على السواء»⁽²⁾.

أما الأستاذ "فاروق مداس" فليخص معوقات اتخاذ القرار في الجماعات المحلية في أن»

-هناك حالات ينفرد فيها المسؤول بالقرار نتيجة للاعتزاز، أو لحب الظهور بمظهر التمتع بالسلطة، بالإضافة للدوافع الشخصية والذاتية من عواطف وأحاسيس وقيم فردية تؤثر في عملية اتخاذ القرار.

-هناك مجموعة من الضغوط تعرض على السلوك الرشيد، تنشأ عن الدوافع والقيم، والولاء الشخصي، ففي النسق التنظيمي قد يكون الولاء الشخصي الشديد لجماعة معينة ذا قيم متعارضة مع الأهداف العامة للمنظمة.

-مشاركة المرؤوسين بآرائهم المختلفة، وأحيانا المتضاربة، وبدوافعهم ورغباتهم وإحجام مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة قد تعرقل وتنشئ صعوبات خلال اتخاذ القرار.

-ظهور تنظيمات وقوى غير رسمية تضغط على المسيرين، ويتخذ هذا الضغط من قبل هذه القوى لأجل تلبية متطلباتها الاجتماعية والمهنية، بالنسبة للضغوط الداخلية والمتطلبات النفعية لأصحاب الضغوط الخارجية، كما تتخذ هذه الضغوط كإستراتيجية لكي يكون لها موقع تفاوضي قوي، مما قد تنشئ توترات وصراعات بين المسؤولين والعمال هذا من جهة،

⁽¹⁾ رابح، رضا ونية، (معوقات التنمية المحلية، دراسة ميدانية في ولاية سكيكدة)، رسالة ماجستير في علم الاجتماع، غير منشورة، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1999، ص115.

⁽²⁾ رابح، رضا ونية، مرجع سابق، ص116.

أو التوترات التي يكون منشأها الضغوط الخارجية -من خلال إثارة البلبلة والمساومات وما إلى ذلك- وكل هذا من أجل توسيع نفوذها وبسط سلطتها على التنظيم المحلي.

-كذلك الضغوط الخارجية الناجمة عن تقييد، وتضييق الخناق في مجال تفويض السلطة وبالتالي اتخاذ القرارات لدى قادة التنظيمات المحلية وتشديد الرقابة عليهم من قبل السلطات المركزية-الوصاية-، وهذا بدافع أيديولوجي بحت، مما يؤدي إلى انتشار اللامبالاة وغياب العملية والعقلانية في تسيير الموارد المحلية⁽¹⁾. ومثال على ذلك (التدخل في إيجار الأملاك العقارية للجماعات المحلية والبطء الشديد في المصادقة على عقود هذه الإيجارات من طرف السلطة الوصية، مما يؤدي إلى عدم تنفيذها وهذا بدوره ينشيء لديها الإهمال واللامبالاة في تحصيل عائدات هذه الإيجارات).

ومن خلال القراءة المتأنية لمختلف الرؤى الفكرية السابق عرضها وذلك كل حسب وجهة نظره حول المعوقات الوظيفية لعملية اتخاذ القرارات يمكن استخلاص جملة من المعوقات والتي تتمثل في:

-إن انفراد رئيس المجلس باتخاذ القرارات دون مشاركة فيها إطارات الجماعة المحلية وأعضاء الهيئة التنفيذية قد يعوق عملية اتخاذ القرارات في اختيار وتنفيذ البديل الأفضل.

-يعد انخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لأعضاء الهيئة التنفيذية ولمسؤولي مصالح الجماعة المحلية معوقا تنظيميا يحول دون اختيار القرار الصائب والمحدث لأثر إيجابي في عمل الجماعة المحلية.

-تعد الضغوط الممارسة من البيئة الخارجية على مصدري القرارات بالجماعة المحلية قصد تغليب مصالحها الخاصة على حساب المصلحة العامة عائق يحول دون فعالية عملية اتخاذ القرارات.

-إن إصدار القرارات بناء على ممارسة ضغوط من قبل أعضاء الجماعة المحلية قصد تلبية متطلباتها الاجتماعية والمهنية، دون مراعاة إمكانيات الجماعة في ذلك يعد عائقا لفعالية عملية اتخاذ القرارات، مما يؤدي إلى إمكانية حدوث خلل واضطراب في ميزانية الجماعة المحلية.

(1) فاروق، مداس، مرجع سابق، ص.ص 87-88.

-إن عدم إشراك واستشارة مواطني المجتمع المحلي في اتخاذ القرارات المتعلقة باحتياجاتهم المحلية سيؤدي لا محالة إلى معارضة هذه القرارات أو اختيار وتنفيذ البديل الأسوأ أو البديل الغير نافع لهم.

-إن تدخل القيم الثقافية والعادات والتقاليد السالبة في عملية اتخاذ القرارات يؤدي لا محالة إلى عدم فعالية هذه العملية ومنه يؤثر على اختيار البديل الأفضل والأصح.

-إن الارتجال أو مجرد الاعتماد على المعارف المتراكمة وعلى التجربة والخطأ في عملية اتخاذ القرارات سيؤدي لا محالة إلى سوء استثمار الموارد المتاحة وضياح للوقت والجهد والانحراف عن الأهداف المسطرة.

VI-أثار المعوقات التنظيمية:

من خلال ما تم التعرض له في هذه الدراسة من دور العمليات التنظيمية ومهامها ووظائفها في النهوض بالجماعات المحلية لتحقيق أهدافها المنشودة وما يترتب من خلل وظيفي في أداء هذه العمليات لوظائفها نتيجة تفاعلها الديناميكي والمستمر. من معوقات تنظيمية(وظيفية) تحول دون فعالية الجماعة المحلية يمكن أن نستنتج أثار المعوقات التنظيمية والمتمثلة في:

-قتل روح المبادرة والإبداع والمشاركة الحقيقية في مجال التنمية الإقليمية.

-انخفاض الروح المعنوية لدى موظفي ومنتخبي الإدارة المحلية.

-تجميد القدرات والمهارات الذهنية لموظفي ومنتخبي الجماعة المحلية.

-تحد من إمكانية التدريب على المهام والممارسة الفعلية للوظيفة الإدارية.

-اللامبالاة والإهمال والبعد عن المنهجية العلمية في اتخاذ القرارات.

-الترهل الإداري، وما ينجر عنه من إلزامية توفر عدد كبير من الموظفين لإنجاز المهام.

-الحد من المرونة والابتكار وجعل التقيد الحرفي بالنص القانوني أمراً مطلوباً في ذاته.

-تبذير الإمكانيات المادية والمعنوية للجماعة المحلية.

-بروز الانتهازية في العلاقات بين المنتخبين فيما بينهم، أو في العلاقة مع المواطنين من أجل خدمة المصالح الخاصة.

- التحايل على القانون بمختلف الوسائل من أجل إيجاد منافذ للتلاعب بالمال العام.
- تعطل المشاريع وانحرافها عن وجهتها الحقيقية وفي بعض الأحيان تبقى عبارة عن هياكل لا نفع منها.
- إنجاز مشاريع وهياكل لا تقدم أي خدمة لمواطني المجتمع المحلي.
- تبذير أموال المشاريع وتنامي ظاهرة الرشوة والفساد الإداري وسرقة المال العام.
- عدم إمكانية العنصر البشري المكون للجماعة المحلية من تحديد الاحتياجات وحصر الإمكانيات واستغلالها.
- التشجيع على إنشاء مشاريع وهمية نتيجة انعدام الرقابة والمحاسبة .
- سيطرة نوعية العنصر البشري الضعيف في المستوى والخبرة والكفاءة والجدارة وما يترتب على هذه النوعية على الأداء الوظيفي.
- تبديد المال العام وضياع الوقت والجهد في برامج تدريبية لافائدة منها.
- نشوب الصراعات واللامبالاة والإهمال لدى العنصر البشري المكون للجماعة المحلية.
- زرع الاتكالية في الأداء وعدم استتباب النظام الإداري في الأجهزة الإدارية نتيجة تضخيم عدد الموظفين في المصالح والأقسام.
- عدم التحكم في تسيير موارد الجماعة المحلية.
- اختبار وتنفيذ البديل غير النافع والأسوء.
- إحداث اضطرابات وتدخلات في ميزانية الجماعة المحلية.
- سوء استثمار الموارد المتاحة للجماعة المحلية بما يخدم مواطني المجتمع المحلي.

ثانياً: الجماعات المحلية

1- نظام الجماعات المحلية في الجزائر

1- تعريف الإدارة المحلية (الجماعة المحلية) ومفهومها:

الإدارة المحلية هي «حكم السكان المحليين أنفسهم يقيمون من بينهم ممثلين يقومون على مصالحهم ويدعمون شؤونهم»⁽¹⁾، وبالتالي تعني الإدارة في هذا الجانب أنها وسيلة جوهرية من وسائل تنمية المجتمع وهي في الوقت نفسه هدف أصيل من أهدافها. ووجود مثل هذه الإدارة هو قمة في التنظيم لتلك المشاركة المحلية لأنها تجمع إليها جانب تقدير الحاجة المحلية وإدارتها لها، ووعيتها للأسباب التنظيمية والتنفيذية والإمكانات العلمية التي تحقق بها المطالب في كل وجودها.

كما عرفها علماء الإدارة بأنها «أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة هيئة محلية تمثل الإدارة العامة على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون»⁽²⁾، كذلك عرفت بأنها «الوظيفة الإدارية بين أجهزة المركزية والمحلية بما يمكن الأجهزة المحلية من إدارة مرافقها بصورة مستقلة في إطار تنظيم قانوني»⁽³⁾ وهناك فريق آخر عرفها بأنها «أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها من مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية»⁽⁴⁾، كما أنها «نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة المركزية والقانون المنظم له»⁽⁵⁾، ويتم حسب هذا النموذج توزيع صلاحيات اتخاذ القرارات المهمة بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أخرى غالباً ما تكون منتخبة وتحفظ السلطة المركزية بحق الوصاية الإدارية، وتتمتع الوحدات الإدارية بحق المبادرة والشخصية القانونية المستقلة.

(1) محمد، كامل البطريق، منهج خدمة المجتمع (نشأته وتطوره وأساليبه وخطواته ومبادئه ومنظماته)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، دون سنة، ص 394.

(2) أحمد، رشيد، نظم الحكم والإدارة المحلية، المفاهيم العملية، وحالات دراسية، دار المعارف، القاهرة، 1977 ص 152.

(3) سمير، محمد عبد الوهاب، مقدمة في نظم الإدارة المحلية، مكتبة الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1996 ص 71.

(4) طعيمة، الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، بدون سنة، ص 183.

(5) عبد المطلب، عبد الحميد، التمويل المحلي (التنمية المحلية)، دار الجامعية للنشر، القاهرة، 2001، ص 40.

ويحقق هذا النظام «درجة من المشاركة للوحدات المحلية عن طريق انتخاب ممثليها ويتوقف نوع التقسيم الإداري للإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة، وفي إطار هذين العاملين الرئيسيين، توجد عدة عوامل أخرى دائما تكون موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة، لأغراض الإدارة المحلية، أهمها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية على الحصول على الموارد المالية، تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها، حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية، ويتطلب هذا حجما أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الضرائب والرسوم لسلطة الوحدة المحلية، ويضاف إلى ذلك أن من العوامل المحددة لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية، هي أن هناك العامل الخاص بضرورة توافر العمالة الفنية والمهنية بالقدر المطلوب، ووجود عنصر المشاركة الشعبية، وتوافر أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق الوحدة المحلية»⁽¹⁾.

إن الإدارة المحلية تمثل صورة من صور اللامركزية الإدارية ونظام الجماعات المحلية، هذه المنظمات تنتقل إليها بعض السلطات وصلاحيات الأجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب، فليس لهذه المنظمات صلاحيات التشريع، فهذه المنظمات تتمتع بقدر من الاستقلال التنظيمي والإداري والمالي في مجال التنفيذ في حدود الإقليمية الخاصة، التي تمثل نطاق اختصاصها.

2- أسباب نشأة الجماعات المحلية:

خلق الله سبحانه وتعالى الإنسان عاجزا عن العيش منفردا فتجمع في صورة أسر بدائية، يتحمل فيها الرجل عبء الكفاح في سبيل لقمة العيش له ولأسرته ولبقية أفرادها، ثم تجمعت هذه الأسر بحثا عن المأوى والمرعى والصيد والأمن، وتكونت هذه المجموعات في شكل قبائل بقصد إشباع حاجاتها الأمنية والاقتصادية والروحية وكان صاحب السلطة والسيادة في القبيلة أقواها عائليا أو أقواها اقتصاديا، وبعد ذلك نشأت بين أفراد هذه القبيلة أو تلك لغة واحدة للتفاهم بين أفرادها، ومع مرور الزمن تواجدت على أرض الواقع ممارسات أصبحت فيما بعد تقليدا لها قوة القانون ولم يكن لارتباط الفرد الوثيق بقبيلته ولا لسلطة رئيس القبيلة على أفرادها من مبرر في أذهانهم سوى أن هذه السيادة والسلطة هي الأساس الوحيد

⁽¹⁾ غريب، محمد السيد أحمد، مدخل إلى دراسة الجماعات الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1993 ص 46.

لضمان استقرارهم وتنظيمهم وتوفير الأمن الجماعي لكل فرد منهم وتضافر جهودهم لتأمين الغذاء أو الشراب أو المأوى والعدالة لهم جميعا.

ولم يكن النظام القبلي بطبيعته، لضيق دائرته ولقلة عدد أفرادها وارتباطهم بروابط القرى، يسمح لرئيس القبيلة بأن يكون معزولا عن أفرادها، ولا أن يستغل نشاطهم لصالحه أو ينفرد بموارد القبيلة لحسابه بعيدا عن الأفراد الآخرين، كما أن حياة الرعي والصيد التي كانت تعيشها القبيلة لم تكن لتسمح بالاستبداد بأفرادها، إذا أن هذه الحياة بطبيعتها تقوم على الحرية والانطلاق والحماية الجماعية تحت راية رئيس القبيلة ومجلسها الذي يختاره أفراد القبيلة من كبار السن وأكثرهم خبرة وأقواهم في الحرب والصيد والمال.

ويعتبر مجلس القبيلة وسلطة رئيس مجلس القبيلة هي الصورة البدائية لنشأة السلطة المحلية. وكانت هناك مرافق عامة تتولى القبيلة إدارتها عن طريق مجلسها ورئيس القبيلة وتضمن سيرها وانتظامها، ولذلك يمكن القول إن صورة سلطة القبيلة كانت هي الصورة البدائية للمجالس البلدية أو السلطة المحلية.

ولكن النظام القبلي مع ذلك كان يفتقد إلى العناصر الرئيسية غير المركزية، وهو عنصر الرقابة من سلطة مركزية داخل الدولة الموحدة كما هو الحال في الدولة الحديثة كما يفتقد النظام القبلي أيضا إلى عنصر استقرار المجتمع القبلي، إذا كان المجتمع القبلي في بدايته كثير الترحال، لذلك التصق اسم مجلس القبلية وسلطتها في بداية تشكيلاته الأولى بعنصر السكان دون اسم الإقليم أو المكان.

وحينما ظهرت حرفة الزراعة واستقر الأفراد في بعض المناطق الزراعية واحترفوا الزراعة، تغيرت حياة الناس واستقرت القبائل في مجتمعات وفي قرى وفي مدن، وتكونت بذلك القرى ثم المدن التي أضحت أهلة بعدد أوفر من السكان الذين كانوا يسكنون المخيمات المتنقلة، ثم استقر بهم المكان وأصبحوا قادرين على توفير غذاء أكثر لعدد أكبر من المجتمعات المستقرة.

ولقد تمخض عن الاحتراف في الزراعة ظهور وظائف جديدة للمجتمع القبلي، كالتجارة والحداة وصناعة الأدوات وإصلاحها وظهور العمارة لبناء المخازن لحفظ الغلال، وظهرت مهنة الحراسة لحراسة المزروعات والمحاصيل، وظهرت فكرة السلطة الإدارية التي تفض المنازعات وتنظم العلاقات بين أفراد القبلية. «وعلى مر السنين الطويلة حدث تآلف بين القبائل

المختلفة في وحدات إقليمية وسياسية أكبر وأكثر من شأنها أن تذيب الوحدات الصغيرة في وحدة كبيرة متماسكة قادرة على توفير الحياة الكريمة لجميع أفرادها. وهذا هو طابع السلطة المركزية التي هي محاولة لتذويب الفوارق الانفصالية مما يؤكد أن الإنسان منذ أقدم العصور ميل إلى كسر إطار المحليات الصغيرة إلى محليات أكبر»⁽¹⁾.

وبعد تراجع النظام القبلي في أداء وظائفه الأساسية في كثير من التجمعات السكانية، نشأت الدولة لتقوم بإدارة جميع المرافق المهمة، كالدفاع عن الدولة من الخارج وحماية أمنها من الداخل وإقامة العدل بين الناس وإشباع الحاجات، وتوفير الخدمات للمواطنين جميعاً ثم تركت الأفراد يقومون بإدارة باقي صور النشاط الاقتصادي في ظل ما يعرف باسم القطاع الخاص من خلال مبادئ الاقتصاد الحر.

ولكن بمرور الزمن اتسعت وظائف الدولة وشملت أوجه الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية كافة، ثم أفرزت الثورة الصناعية خلال القرن الثامن عشر مدى حاجة الدولة إلى التخطيط ووضع برامج التنمية وضرورة تدخل الدولة المباشر والمستمر في حياة الأفراد لتنظيم حركة المجتمع على النحو الذي يكفل نجاح تنفيذ الخطط والبرامج.

ولقد ترتب على ذلك قيام الدولة بتدعيم جهازها الإداري بما يمكنها من أداء المسؤوليات المنوطة بها، والتي تهدف إلى تحقيق الرفاهية الاجتماعية، ولكن مع زيادة الأعباء على أجهزة الدولة أصيب الجهاز الإداري الحكومي بالترهل، مما أفقده القدرة على مواجهة التحديات المستمرة والمتزايدة، لكي تحل الدولة المشاكل التي كانت تئن منها الحكومات المركزية أسندت جانباً من مهام وظيفتها إلى الأفراد لمباشرتها بوساطة هيئات محلية تمثلهم في أقاليم الدولة، حتى يساعد ذلك على سرعة البث في المسائل والقضايا المحلية المطروحة. «وهكذا فإن تعدد وظائف الدولة وتنوع مشاكلها الإدارية على الصعيدين الوطني والمحلي نتيجة اتساع رقعة الدولة الحديثة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي، أدى إلى ضرورة قيام الدولة بتنظيم إدارة جميع المصالح على الصعيدين الوطني والمحلي وذلك بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة عن

(1) أحمد، رشيد، مرجع سابق، ص 147.

السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها المحددة لإدارة مصالحها المحلية مع المحافظة على وحدة الدولة الإدارية والسياسية»⁽¹⁾.

ومنذ النصف الثاني من القرن العشرين اتجهت الدول المتقدمة والنامية نحو الأخذ بنظم الحكم المحلي ونظم الإدارة المحلية. وليس هذا الاتجاه إلا نتيجة طبيعية لعدة متغيرات حدثت في العالم في القرن العشرين، وهذه المتغيرات قد تكون سياسية وقد تكون اجتماعية وقد تكون ثقافية وقد تكون تكنولوجية، وكان لهذه المتغيرات أثرها الفعال والرئيس في تغيير أسلوب إدارة المجتمعات المحلية.

كما ظهرت فلسفات وأساليب جديدة دفعت الحكومات إلى الاتجاه ناحية الحكم المحلي أو الإدارة المحلية ومع استقلال الدول النامية من ربة الاستعمار الغربي قامت الحكومات في الدول النامية بتطبيق العديد من سياسات الإصلاح الاقتصادي بهدف التخلص من كل أشكال الحكم ونظم الإدارة التي فرضها عليها الاستعمار.

ومن بينها الجزائر من خلال إصلاح نظام الجماعات المحلية والذي اعتبرته قضية ذات أولوية من خلال إصدار قانون البلدية في 1967 وقانون الولاية في 1969 والهدف منها إعادة تحديد الوحدات الإدارية للجزائر ومهامها الاقتصادية والاجتماعية وإتاحة قدر أكبر من اللامركزية، أي إعطاء القيمة الحقيقية لمؤسسة البلدية وهذا من خلال ميثاق 1966.

ومع ظهور فكرة أن الدولة خادمة وليست حاكمة، أي أن الدولة تعمل على خدمة المجتمعات وليس فقط على حراستها، أي أن الدولة ينبغي أن تشبع حاجات المواطنين وتطلعاتهم، وأن تسعى جاهدة إلى مزيد من الرخاء المجتمع ورفاهيته.

ومع انتشار هذه المفاهيم طرحت الديمقراطية خيارا استراتيجيا على نطاق واسع بين الدول المتقدمة والنامية على السواء، التي أعلنت الحرب على الحكم الفردي وطالبت بحكم الشعب من الشعب ولتحقيق ذلك كان من المتعين أخذ رأي المخدمين (الشعب) فيما يقدم لهم من خدمات وسياسات. ومع تطور هذه المفاهيم ازداد توجه الدول إلى اللامركزية، وبالتالي إلى الأخذ بمبادئ الحكم المحلي الذي أعطى للمقاطعات أو الولايات أو المناطق الكثير من الاستقلالية. وما يمكن استخلاصه من أهم الأفكار التي تم عرضها جملة من الأسباب التي أدت إلى نشوء الجماعات المحلية والتي من بينها ما يلي: «ازدياد وظائف الدولة: بعدما كان

(1) أمين، ساعاتي، أصول الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 181.

دور الدولة الدفاع عن الاعتداءات الخارجية والمحافظة على الأمن الداخلي وإقامة العدل بين الناس، إضافة إلى إحياء الدولة القديمة عن التدخل في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والصحية... الخ .

فإن الدولة الحديثة قد اتسعت وظائفها وأصبحت تتدخل في ميادين كثيرة تحقيقا للأهداف الاجتماعية والاقتصادية ولرخاء ورفاهية المواطنين ولذلك أصبح من العسير عليها أن تنهض وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها ومن هنا ظهرت فكرة هيئات محلية تتولى بعض من الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية مما يخفف من المهام التي تقوم بها الدولة، بالإضافة إلى ذلك فكرة تقسيم العمل إذ أصبحت هناك خدمات تقوم الحكومة المركزية وخدمات قومية وهناك خدمات محلية تتولها الإدارة المحلية ومن هنا قيل بأن نظام الإدارة المحلية أصبح ضرورة تقتضيها اتساع أعمال الإدارة المركزية الحكومية.

-تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية: يلاحظ أن الإدارة المركزية عندما تقوم بأداء الخدمات تضع أنماطا وأساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين وفي جميع أنحاء القطر على قدم المساواة. إن إتباع هذه الأساليب لا يشكل عقبة بالنسبة للخدمات الوطنية التي يشترك في الانتفاع والاستفادة منها جميع المواطنين، ولكن الأمر يختلف كلياً بالنسبة للخدمات المحلية فالتفاوت بين المناطق الجغرافية في القطر الواحد يتطلب تباينا واختلافا في الأساليب المتبعة لأداء الخدمات، فمثلا مدينة كبيرة السكان تختلف مشكلاتها عن مدينة محدودة السكان وإجراءات الوقاية الصحية تختلف من مدينة واقعة على الحدود إلى مدينة داخلية، ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية تختلف أساليبها في بيئة زراعية عنها في بيئة صناعية أو تجارية.

ونظام الإدارة المحلية يحقق أداء الخدمات بطريقة تتلائم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية وجغرافية ومع طبيعة ورغبات السكان المحليين وظروفهم المحلية التي تختلف من منطقة إلى منطقة أخرى.

-الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية: يحاول نظام الإدارة المحلية إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية، على اعتبار أن هؤلاء يكونون أكثر تفهما للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية، - وهذا ما جاءت به المادة 05 من

قانون الانتخاب رقم: 97-07 أن يكون المترشح للانتخاب للمجالس البلدية مسجل بالقائمة الانتخابية لتلك البلدية-.

-التدريب على أساليب إدارة الجماعة المحلية: يساعد نظام الإدارة المحلية على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وتدريبهم على أساليب الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين، كما يساعد على تنمية وتجسيد مبدأ المشاركة في تسيير المصالح المحلية، «كما أنه ينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤديه في أداء مرافقهم المحلية، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد إشعارهم بحقوقهم الوطنية وتكاليفهم القومية، وكل ما يزيد الكرامة الفردية والكرامة القومية يعتبره علماء الاجتماع من أقوى الضمانات لحيوية الأمم»⁽¹⁾.

-العدالة في توزيع الأعباء المالية: يلاحظ أن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب، إذ أن الحكومة المركزية التي تقوم وبمشتيتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة. وهذا ما يؤثر على مداخل الجماعات المحلية، أما في حالة تبني نظام الإدارة المحلية بمعناه الحقيقي، فإن توزيع المال سيتم بمشيئة أهالي الوحدات الإدارية إضافة إلى ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية من الضرائب المحلية لمرافقهم، سيتم صرفه على هذه المرافق بالذات وفي ذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية والتي بموجبها يتساوى المواطنون في تحمل دفع الضريبة والاستفادة منها فيما بعد. وهذا ما تم الأخذ به في إعداد قانون البلدية الجديد، بإعادة النظر في الجباية المحلية-.

-تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين: إن وجود الهيئات المحلية والتي تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين تساعد على تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري وبذلك تحل المشاكل المحلية محلياً بدلاً من الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال»⁽²⁾.

(1) محمد، عبد الله العربي، (دور الإدارة المحلية والبلديات في تطوير المجتمع اقتصادياً واجتماعياً)، مجلة العلوم الإدارية، عدد الأول، بدون دار نشر، القاهرة، 1967، ص46.

(2) عبد الرزاق، الشخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة، الأردن، 2001، ص.ص 21-23 بتصرف

3- التطور التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر:

في عام **1834** أصبحت الجزائر رسمياً تحت إدارة حاكم عام تعيينه وزارة الدفاع الفرنسية، «وفي يوم **18 أفريل 1845** قسم البلد إلى ثلاثة مناطق مدنية ومختلطة وعربية، وكانت الأقاليم المدنية هي تلك التي تسكنها أغلبية أوروبية (الأمر الذي يتيح تنظيم جميع أنواع الخدمات العامة)، أما الأقاليم المختلطة فكان يشار، بها إلى المناطق التي يشكل السكان الأوروبيون فيها أقلية، وبالتالي لم يكن بالإمكان إيجاد تنظيم إداري كامل. أما الأقاليم العربية فضمت المناطق التي لم يكن يعيش فيها غير العرب، وكان هؤلاء موضوعين تحت الحكم العسكري»⁽¹⁾.

وقد قسمت الأقاليم المدنية فيما بعد إلى بلديات كاملة منظمة وفقاً للنموذج الفرنسي وبلديات مختلطة، وكانت تدير هذه الأخيرة مفوضات بلدية (وليست مجالس)، تتألف من أوروبيين مدنيين وعسكريين إلى جانب عدد رمزي من المسلمين واليهود.

وكانت لثورة **1848** الفرنسية آثار على إدارة الجزائر فقد أدى إدخال حق الاقتراع العام إلى تمكن المستعمرين من أن يمثلوا في الجمعية التأسيسية وبالإضافة إلى هذا «أعلن دستور **1848** الجزائر -جزأ لا يتجزأ من الأراضي الفرنسية - وبين عام **1852** وعام **1860** أنشئت "وزارة الجزائر والمستعمرات" وكان الوزير الذي يقيم في باريس حريصاً على أن يحكم من باريس ويدير في الجزائر، ثم ألغيت هذه الإدارة بطريقة التحكم عن بعد تحت حكم نابليون الثالث، الذي عين حاكماً عاماً ونائب حاكم عسكري في مدينة الجزائر»⁽²⁾.

«وفيما بين العامين **1898** و **1900** اكتسبت الجزائر المستعمرة صفة قانونية واستقلالاً ذاتياً عن طريق إقامة مفوضيات مالية تتمتع بسلطة الإنفاق من الميزانية، وكان التمثيل الجزائري في هذه الجمعيات وكذلك في المجالس البلدية والمجالس العامة على مستوى القطاعات، على نحو يؤمن سيطرة المستعمرين، وطول الفترة من **1900** إلى **1962** كانت الجزائر بصفة مستمرة تحت حكم مدني»⁽³⁾.

(1) مغنية، الأزرق، ترجمة: سمير، الكريم، نشوء الطبقات في الجزائر، مؤسسة الأبحاث العربية، الأردن 1980، ص 51.

(2) مغنية، الأزرق، مرجع سابق، ص 60.

(3) نفس المرجع، ص 61.

وبموجب المرسوم **1863** وقانون **1870** المتعلقين بإعادة تنظيم الملكية العقارية والالذان تم بهما«إحداث تغيير جذري في بنية الملكية الجزائرية، بطبيعة الحال في التنظيم الاجتماعي للقبائل. لقد اكتملت عملية التثتيت بواسطة الإجراءات الإدارية التي هدفت إلى إحلال قبائل يربط بينها الموقع محل قبائل تربط بينها علاقة الدم. والحقيقة أن أقساما من القبائل ذاتها، قسمت إلى عدد صغير من الدورات ولم يكن من النادر أن تدخل أجزاء من قبيلة واحدة تحت سلطات تشريعية مختلفة ونتيجة لذلك وعن طريق الوحدة الإقليمية والإدارية للقبيلة، وعن طريق إدخال عنصر القرية الأوروبية المثير للاضطراب في العالم المحلي، لم تترك عملية الاستعمار للمفاهيم القبلية القديمة شيئا إلا الروابط العاطفية بين أفراد وأعيان بانتمائهم للجماعة نفسها»⁽¹⁾.

وانعكس تثتيت التنظيم القبلي هذا بالضرورة على تكوين الجماعات الاجتماعية التي كانت تشكل القبائل، ونظرا لوجود الفجوة بين المستعمر والمواطنين الجزائريين آنذاك في التنسيق والتسيير وضعف القادة الذين كانوا يستعينون بهم، «قالوا آنذاك فككنا المجتمع المحلي، بصورة كاملة إلى حد أننا إذا ما احتجنا إلى أن نفعل فعليا فيه نجد أننا نملك سيطرة عليه، أننا نواجه أفراد منعزلين -ونتيجة لهذا- فإننا من دون وسطاء سواء لإبلاغ نياتنا ولتنفيذ أوامرنا، أو لتقدير حاجات هؤلاء الناس وأمزجتهم»⁽²⁾.

وقد اقترح البعض الاستعاضة عن الأرستقراطية القديمة بأرستقراطية جديدة تتألف من وأولئك الذين حاربوا في صفوف الجيش الفرنسي وأولئك الذين عينوا للخدمة في الإدارة العسكرية، وأولئك الذين اكتسبوا أرضا نتيجة لقانون عام **1873**.

هكذا ظهرت في المقدمة مجموعة جديدة بأكملها يشار إليها من جانب الجزائريين باسم الرعاة، وهؤلاء لا يمكن بأي حال تعريفهم بأنهم أرستقراطية صاعدة، فلأنهم كانوا تحت ضغط من مستخدميهم لكي يفرضوا عددا متزايدا باطراد من الضرائب، ولأنهم عاجزون عن أن يعيشوا حياة كريمة، ولأنهم يقابلون باستنكار السكان المحليين، فإنهم كانوا صورة مصغرة لإخفاقات الحكم الاستعماري.

(1) مغنية، الأزرق ، مرجع سابق ، ص 60.

(2) نفس المرجع ، ص 61

«وفي عام 1898 أمرت الحكومة الفرنسية العسكريين بأن يعززوا سلطة الزعماء المحليين وأن يعينوا على رأس القبائل والقرى فقط أولئك الأهالي الذين يتمتعون بنفوذ موروث حقيقي على مواطنيهم، أو الأعيان الذين تتجاوز مكانتهم أي شك»⁽¹⁾.

بعد الانتفاضة التي جرت في عام 1881، كان التعبير عن عدم الموافقة على السياسة الاستعمارية، الفرنسية يتم بأسلوب سلمي من خلال القنوات المتاحة، وقد جاء أول تعبير عن اهتمامات سياسية في أوائل السنوات العشر الأولى من القرن من جانب رجال " الجزائر الفتاة " «الذين ألهمتهم حركة -تركيا الفتاة- فكانوا شغوفين بتطعيم الإسلام بالثقافة الفرنسية، والحقيقة أن هدفهم كان اكتساب حق المواطنة، أي العضوية الكاملة في المجتمع الفرنسي شأن المواطنين الفرنسيين في الجزائر»⁽²⁾. ونتيجة لذلك كانت مطالبهم تتضمن إلغاء المحاكم الخاصة، وقانون الأهالي، وقانون عقوبات يطبق على الجزائريين وحدهم، وإلغاء الضرائب المسماة ضرائب العرب، والمشاركة السياسية في المؤسسات المحلية (كأعضاء في الإدارة المحلية) والتمثيل في البرلمان الفرنسي.

ومن خلال الإصلاحات السياسية التي كانت الإدارة الاستعمارية قد أدخلتها في أعقاب الحرب العالمية الأولى. «وعلى سبيل المثال فقد جرى توسيع الجسم الانتخابي الجزائري ليشمل 421 ألف شخص، ونما عدد أعضاء المجالس البلدية من 930 إلى 1549، وزاد عدد المجالس العامة من 08 إلى 29»⁽³⁾.

وكانت البلديات المختلطة تدار من طرف «موظف من الإدارة الاستعمارية ألا وهو متصرف المصالح المدنية يساعده القواد وهم موظفون جزائريون خاضعون لنفس الإدارة، وتساعده أيضا لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين كانوا ينتخبون وحدهم ومن أعضاء جزائريين معينين، وقد أصبح هؤلاء ينتخبون بصورة جزئية ابتداء من عام 1919»⁽⁴⁾، وبجانب هذه البلديات المختلطة كانت توجد البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها

(1) المرجع نفسه ، ص 62.

(2) مغنية، الأزرق، مرجع سابق ، ص 70.

(3) نفس المرجع، ص 72.

(4) الجريدة الرسمية، ليوم 18 جانفي 1967، عدد 06 ، الجزائر ، ص 90.

أغلبية الأوروبيين، «وكانت هذه البلديات خاضعة لقانون **05-04-1884** بيد أن أحكامه السارية لم تكن تطبق فيها إلا لصالح الأقلية الأوروبية»⁽¹⁾.

وتتميز الفترة السابقة للاستقلال بأن مؤسسات البلدية لم تستعمل إلا كأداة لخدمة الإدارة فقط سواء أكانت مدنية أو عسكرية ولاسيما في المناطق الجنوبية وبقصد تلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

ونتيجة لهذا التطبيق فإن مؤسسة البلدية لم يكن يعتبرها الشعب الجزائري بتاتا كقضيته الخاصة وفي خدمة مصالحه.

وإذا كان التطبيق الخاص بالمؤسسات البلدية في بعض الحالات إيجابيا وذا فاعلية بالنسبة للأقلية الأوروبية التي ساهمت على أوسع مدى في المحافظة عليها، فإنه كان على النقيض من ذلك وخيم العواقب للشعب الجزائري الذي لم يكن يملك أية إمكانية للاهتمام بالشؤون المحلية.

وتتضح جليا هذه العواقب من خلال المشاكل التي وجهتها بلدياتنا بعد الاستقلال حيث ورثت الجزائر **1578** بلدية و**15** ولاية تعاني مشاكل الفقر والحرمان وأثار الاستعمار من الجهل، الفقر، الأمية، البطالة والدمار، فقد عانت البلديات عجز مالي كبير نتيجة لتناقص مواردها وزيادة نفقاتها بسبب المساعدات الاجتماعية لمن أصابه ضرر في الحرب التحريرية، فبعد الاستقلال أصبح إصلاح نظام الجماعات المحلية قضية ذات أولوية، وهذا ما جعل دستور **1963** يتبنى مبدأ اللامركزية واعتبر «البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية، والاقتصادية»⁽²⁾.

حيث أن الفرق بين البلدية الجديدة وقرينتها الاستعمارية هو أن الأخيرة كانت تعمل في داخل إطار قانوني مقيد لم يمكنها من المشاركة في الحياة الاقتصادية، وعلى النقيض منها فإن البلدية الجزائرية اكتسبت استقلالا ذاتيا قانونيا وماليا واقتصاديا، وهدفها الرئيسي هو زيادة مشاركة السكان المحليين في التنمية الاقتصادية العامة التي لا تقي في ذلك الوقت بحاجات الشعب الجزائري من الوظائف والاستهلاك، بل أنها يمكن أن تصبح شريكا في مؤسسة مختلطة

(1) نفس المرجع، ص 91.

(2) دستور سنة 1963، منه المادة 09، الجزائر.

أو وطنية، والحقيقة أن هذا الاستقلال الذاتي الظاهري يستند إلى فترة انتقالية يكون من خلالها تحت رقابة صارمة من السلطة المناسبة، حسب حجم البلدية.

وفي عام 1963 قامت الدولة الجزائرية على إعادة تقسيم التراب الوطني بتقليص عدد البلديات إلى 676 بلدية أما عدد الولايات بقي نفسه 15 ولاية. «وقد كشفت أربع سنوات من الخبرة بهذا الإصلاح المشاعي أن النصوص القانونية المتعلقة بالتعريف الفعلي لمهام المجالس الشعبية لم تصدر بعد وفي الوقت نفسه فإن البلديات تواجه مصاعب مالية تمنعها من تحقيق أهدافها، بالإضافة إلى نقض الأفراد المؤهلين وانخفاض معدل العمالة والانفجار السكاني، دمرت بعض الجهود التي بذلتها بعض البلديات وخاصة على الصعيد الاجتماعي»⁽¹⁾.

وكانت الجماعات المحلية من أولى اهتمامات النظام الجديد القائم آنذاك، وبعد أحداث 19 جوان 1965 صدر أول قانون للبلدية بالأمر رقم: 67-24 المؤرخ في: 18-01-1967 وأول قانون للولاية بالأمر رقم: 69-38 المؤرخ في: 28-05-1969.

واعتبر هذا الأخير أن دور الولاية بأنه حلقة الربط بين البلدية والدولة، والولاية هي مؤسسة لا مركزية، ومع ذلك فإن هذه اللامركزية لا يمكن جعلها تعبر عن قدر من الاستقلال الذاتي للولاية، لأن دولتنا دولة اتحادية، فهي اللامركزية مجرد تقنية لزيادة المشاركة النشيطة للولاية ولجماهير الشعب في السلطة الثورية.

وعلى غرار البلدية تتألف الولاية من جمعية تنتخب بالاقتراع العام من بين قائمة مترشحين يقدمهم الحزب، وهي تخضع لتوجيه مجلس تنفيذي يرأسها الوالي، وهو ممثل الدولة. أما البلدية فكانت يتولى أمر إدارتها مجلس شعبي ينتخب كل أربع سنوات ويتولى هذا بدوره انتخاب رئيس ونائبين أو أكثر للرئيس. «وأول مجالس بلدية منتخبة كانت في: 05-02-1967، وأول مجالس ولائية منتخبة كانت في: 25-05-1969 وعددها 15 مجلسا ولائيا»⁽²⁾، كما أكد دستور 1963 على ضرورة جعل الجماعات المحلية تتمتع بسلطات حقيقية «باعتبار البلدية القاعدة الأساسية للتنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد، كما نص ميثاق

(1) مغنية ، الأزرق، مرجع سابق ، ص182.

(2) مجلة الانتخابات الولائية والبلدية ، المركز الوطني لوثائق الصحافة والإعلام ، الجزائر ، 2007، ص12.

الجزائر أيضا ضرورة تكوين مجالس البلدية مع منحها مهمة التعبير لتقوم بعملية اتخاذ القرارات في ظل توجيهات الحزب ورقابة الدولة»⁽¹⁾.

وفي ضوء هذه الظروف اضطرت الدولة في مرحلة أولى لتنظيم فترات تدريبية خاصة وملتقيات لصالح موظفي البلدية الجدد الذين كان لجهودهم وحسن نواياهم الدور الفعال في مكافحة التخلف الإداري.

وفي مرحلة ثانية كانت الدولة مدفوعة أيضا بصورة تدريجية لتحل محل البلديات قصد تزويد الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية الأولية وتحقيق التجهيزات الأساسية التي تستهدف تحسين المستويات والدخل المتوسط للفلاحين على الخصوص.

لكن مجموعة هذه التدابير التي فرضتها الاعتبارات العملية والاهتمام بحسن التسيير الإداري والمالي لا يمكن أن يكون لها سوى آثار محدودة» إن هذه التدابير الوقتية كان من الواجب أن تسبق وتهيئ إعادة التنظيم الكلي للأجهزة البلدية ضمن آفاق جديدة متطابقة مع لا مركزية الموارد ومع مبادرات التي كانت منعدمة حتى وقتنا الحاضر في البلديات»⁽²⁾.

وإن هذه اللامركزية جاءت تبعا لمتطلبات الاختيار السياسي والاقتصادي لمجلس الثورة قصد بعث وتنمية المساهمة المباشرة والإيجابية والدائمة للبلدية. وكانت هذه المرحلة أولى تلتها مرحلة إنشاء الجماعة الثانية للامركزية وهي الولاية، حيث جاء في ميثاق الولاية «أن تجديد المؤسسة البلدية التي هي الجماعة اللامركزية الأولى في الأمة، ليس هو الهدف الوحيد من اللامركزية ولا هو العمل النهائي لها. فالوقت قد حان إذن لمتابعة هذا العمل وتنظيم الجماعة الأخرى الوسيطة بين الأمة (الدولة) والبلدية والتي هي الولاية»⁽³⁾.

وبذلك تم إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد، فأصبح بذلك عدد البلديات 691 بلدية من خلال إعادة إدماج بلديات صغيرة في بلديات أخرى، أما عدد الولايات فقد تم توسيعها لتصبح 31 ولاية بدلا من 15 ولاية سابقا. إلا أن هذه الإجراءات والإصلاحات لم تقضي على المعوقات التنظيمية التي كانت تعاني منها بلدياتنا، حيث جاء في خطاب للرئيس هواري بومدين «بتاريخ 01 جويلية 1970 و 01 ماي 1972... على الصعيد الإنساني لم تبلغ

(1) ميثاق الجزائر، المطبعة الوطنية الجزائرية، الجزائر، 1964، ص.ص 17، 18.

(2) الجريدة الرسمية، ليوم 18 جانفي 1967، عدد 06، الجزائر، ص. 92.

(3) الجريدة الرسمية، ليوم 23 ماي 1969، عدد 44، الجزائر، ص. 512.

البلديات هدفها ولم تعطي نتائج طبية، بشكل عام. ويرجع هذا أولا إلى الظروف العامة التي يعيش بلدنا في ظلها (العدد غير الكافي من الكوادر الكفؤة)، وثانيا إلى الافتقار إلى الخبرة والممارسة... لقد أخفق رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية البلدية الذين انتخبهم الشعب في إنجاز واجباتهم وأهملوا شؤون الشعب ليعنوا بشؤونهم الخاصة...، ومن الجوهري أن تتوقف مظاهر الإهمال هذه لأنها إذا استمرت فإن مسؤولية ذلك ستقع على المجالس الشعبية وعلى أولئك الذين يتلون السيطرة عليها على مستوى الولاية حيث أن الولاية يشركون في هذه المسؤولية...»⁽¹⁾.

ومنذ عام 1967 إلى 1990 كانت الجماعات المحلية تسير من طرف مجالس منتخبة وتحت وصاية مركزية تتمثل في الوالي، وعامل العمالة (رئيس الدائرة) حاليا وفي ظل أحادية حزبية، أي أن مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم من خلال انتخاب الأعضاء المرشحين في قوائم الحزب وبطبيعة الحال الذين يكونون بالضرورة مناضلين (منخرطين) في الحزب.

ونتيجة لارتفاع عدد السكان ومن خلال فشل عملية المخططات الوطنية في إطار التسيير الاشتراكي، وعدم قدرة المجالس المنتخبة في تسيير الجماعات المحلية بالإضافة للمؤسسات (المقاولات) التي كانت تابعة لها. مما أدى هذا الوضع بالدولة إلى إعادة تقييم المسار التنموي الذي خاضته الجزائر خلال العشرية السابقة (1967-1977) وتحت هذه الظروف ظهرت الضرورة إلى البحث عن أسلوب جديد للخروج من هذا المأزق والنهوض بالجماعات المحلية وتفعيلها من جديد، من خلال إعادة هيكلة الجماعات المحلية، حيث تم فصل المقاولات والمؤسسات التابعة ووضعها تحت إشراف مؤسسات عمومية ولأئمة هذا من جهة. ومن جهة أخرى تم إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد برفع من عدد البلديات والولايات، فأصبح عدد البلديات 1541 بلدية، 48 ولاية هذا بموجب القانون 84-09 المؤرخ في: 04-02-1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.

إلا أن هذه الإصلاحات لم تأتي بثمارها فلم تتمكن الجماعات المحلية من التخلص من عجزها بالرغم من التطهير المالي الذي قامت به الدولة عدة مرات. قصد النهوض بوتيرة

⁽¹⁾ مغنية، الأزرق، مرجع سابق، ص188.

التنمية المحلية وبارزاد تآزم الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلاد قامت الحكومة بإجراء العديد من التعديلات منها الاعتراف بحق التعددية السياسية والنقابية وفقا لدستور 1989، كذلك تم إعادة النظر في قانوني البلدية والولاية اللذين أصبحا لا يوكبان التطورات والإصلاحات الجديدة، وذلك بإصدار قانون جديد لكل منها:

-القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية.

-القانون 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالولاية.

-وكذلك المرسوم التنفيذي رقم: 91-482 المؤرخ في: 14-12-1991 الذي يحدد كفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية.

-والمرسوم التنفيذي رقم: 94-215 المؤرخ في: 23-07-1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وصلاحيات رئيس الدائرة.

وقصد بناء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة ، وضمان الحرية لكل فرد، صدر دستور 1996 الذي جاءت في مادته رقم: 15 «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية... كما أكد نفس الدستور في المادة 16: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية»⁽¹⁾.

وبهذا فإن تبني الجزائر لنظام الإدارة المحلية يعبر عن سياسة تحديثية انطلاقا من الإمكانيات والموارد المختلفة المتاحة، وتوجيهها نحو خدمة الأهداف العامة للتنمية المحلية ومنه الوطنية ولأهمية هذه الإدارة سيتم التعرض لأجهزتها في العنصر اللاحق.

4-أجهزة الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري:

لقد أشارت المادة الخامسة عشر من دستور 1996 على أن الجماعات المحلية للدولة الجزائرية هي البلدية والولاية.

⁽¹⁾الجريدة الرسمية، دستور 1996، عدد 61 ، الجزائر، ص06.

4-1- البلدية:

يعرف معجم العلوم الاجتماعية البلدية: «بأنها جماع التنظيم المتمتع بقدر من الحكم الذاتي بمعنى الإدارة اللامركزية في نطاق المدينة أو القرية أو عدة مدن أخرى، مع قدر من رعاية الدولة وبخاصة الحكومة المركزية على هذا الاستقلال الإداري وتسمى هذه الرقابة عادة الوصاية الإدارية، ويستعمل البعض لفظ البلدية للدلالة على الهيئة أو المجلس الذي يمارسه نيابة عن المدينة أو القرية لتلك الاختصاصات للبلدية»⁽¹⁾، يعتبرها البعض «المؤسسة التي تمثل مكانا بارزا في حياة المواطنين لا يعادلها أي مكان آخر لأي مؤسسة عامة وهذه المؤسسة التي اشتق اسمها من اسم البلدي أي القرية أو المدينة، لها علاقة بارزة ومتينة بسكانها»⁽²⁾.

وكما نصت المادة الأولى من القانون البلدي، أن البلدية هي: «الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون»⁽³⁾. إذن أن البلدية هي الوحدة أو الهيئة الإدارية لا مركزية إقليمية (محلية في النظام الإداري الجزائري) وتعبير آخر أنها الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدة سياسيا وإداريا واجتماعيا واقتصاديا: «- ففي الميدان السياسي: البلدية هي ميدان يتحقق فيه المواجهة الإيديولوجية والتجربة الاجتماعية.

- ففي الميدان الإداري: البلدية هي امتداد ومكمل للدولة، وترجع لها مهمة التحقيق المباشر لنشاط اقتصادي بفضل إنتاج وحدات جديدة لإنتاج، وكذلك تطوير، وتحديث الوحدات الموجودة وهذا في مختلف القطاعات الحيوية (الفلاحة، الصناعة والصناعة التقليدية والسياحة). - وفي الميدان الاجتماعي والثقافي: فالبلدية يجب أن توجه نحو تحقيق لرغبة وفائدة الفرد والعائلة في المجتمع»⁽⁴⁾.

ومن خلال التعاريف السابقة فإننا نعرف البلدية على أنها: " الجهاز التخطيطي له صلاحيات تنفيذية وأداة لتحريك مشاريع تنموية وتوفير بيئة صحية وملائمة لكافة أعضاء المجتمع المحلي ومشاركاتهم عن طريق ممثلهم في عملية التنمية المحلية ".

(1) إبراهيم، مذكور، معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة العامة للكتاب، مصر، 1975، ص 399.

(2) جمعة، محمود الزيفي، دور المواطن والبلدية في خدمة المدينة (مؤتمر البلديات)، المملكة العربية السعودية، 1984 ص 48.

(3) الجريدة الرسمية لسنة 1990، عدد 15، الجزائر، ص 488.

(4) عمار، عوابدي، دروس في القانون الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1974، ص 194.

1-1 أجهزة البلدية: يتكون التنظيم الإداري من الأجهزة التالية:

1-1-أ المجلس الشعبي البلدي: هو جهاز يعمل تحت رئاسة رئيس المجلس وهو هيئة تداولية ويتكون من مجموعة من الأعضاء الذين تم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام والسري «وتنظم سير أعماله المواد من 14 إلى 23 من القانون البلدي 90-08 وللمجلس الشعبي البلدي لجانا دائمة أو مؤقتة كما تنص عليها المواد 24، 25، 26 من نفس القانون»⁽¹⁾، قصد دراسة القضايا التي تهتم البلدية لاسيما في الاقتصاد والمالية، والتهيئة العمرانية والتعمير، والشؤون الاجتماعية والثقافية، وتشكل اللجان بمداولات المجلس الشعبي البلدي ويجب أن تضمن تشكيلتها تمثيلا تناسيبا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي و يرأس اللجنة منتخب بلدي يعنيه المجلس الشعبي البلدي وتعد نظامها الداخلي وتصادق عليه، ويمكن لرئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة.

إن ظهور المجالس الشعبية تعتبر كخطوة أولى نحو تشييد صرح الدولة وإنشاء مؤسسات من القاعدة إلى القمة، باعتبار أن العملية ليست غاية في حد ذاتها، هذه المجالس تتميز بعدة اختصاصات.

❖ اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

1-الاختصاصات الإدارية أو التنظيمية: وتشمل تخطيط البلدة وفتح شوارع فيها وتحديد عرضها وتعبيدها وإنشاء أرصفاتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها وترقيمها. وبمعنى إعداد مخطط التهيئة العمرانية والمصادقة عليه، «كما يقوم بمباشرة إدارة أملاك البلدية وإبرام عقود خاصة بالصفقات والمناقصات المتعددة للبلدية، ويعد مخطط الحماية المدنية، واتخاذ كافة التدابير الوقائية اللازمة لمواجهة الكوارث والأخطار والعمل على نجدة الأشخاص والمحافظة على أموالهم وممتلكاتهم، وتأمين نظام المقابر والمآثم وكذلك إنشاء مرافق اللازمة لمواجهة هذه المهام، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير المصالح ويصادق الوالي على إنشاء هذه المؤسسات»⁽²⁾.

(1) أنظر القانون البلدي 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، ص ص 489، 499.

(2) صالح، فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط1، دار الكتاب، لبنان، 1983، ص197.

2-الاختصاصات المالية:«وتشمل إقرار ميزانية البلدية التي يعدها المجلس التنفيذي البلدي(الهيئة التنفيذية) ثم تعرض على المجلس الشعبي البلدي للتصديق وإقرارها بعد المداولة كما يقوم بتصويت على قبول الهبات والتبرعات ويقضي بإعادة الحقوق لأصحابها ويقرر الصفقات الخاصة بالبلدية»⁽¹⁾.

3-الاختصاصات الاجتماعية والاقتصادية:وهي عبارة عن نشاطات ذات طابع اقتصادي، واجتماعي، خصص لها القانون عدة مواد ونص فيها على إمكانية إقامة المشاريع الضرورية: -في مجال النقل:

يمكن للبلدية من إعداد مخطط النقل من محطات النقل الحضري والريفي وما بين المدن والمصادقة عليه، كما يمكن لها أن تنظم حركة المرور من خلال إعداد مخطط ووضع إشارات المرور والمهمات والمصادقة عليه. -في مجال السياحي:

«يستطيع المجلس أن يحدث كل هيئة أو مؤسسة ذات منفعة، محلية، ويستطيع استغلال المؤسسات ذات الطابع السياحي، العائدة للدولة والمعطاة للبلدية»⁽²⁾، كما يشجع الجمعيات التي تنشط في هذا المجال وتقديم الإعانات المالية لها. -في مجال السكن:

يعد المجلس الشعبي البلدي المخطط العام للتنظيم المدن ويشجع البناء، ويدير الأموال العقارية المهيأة للسكن والتي لا تعود لدوائر الولاية الخاصة بالسكن كما يعمل على توفير عقارات لإنجاز السكن الاجتماعي والريفي. -في مجال التعليم والثقافة والرياضة:

تشارك البلدية إلزاميا بالمصالح العامة الوطنية، ببناء وصيانة مدارس التعليم الابتدائي، وبيوت الشباب، والمنشآت الرياضية، المراكز الثقافية وقاعات العلاج، كما يمكنها أن تقيم كل عمل أو مركز أو هيئة ضرورية لإشباع الحاجات الثقافية والصحية والاجتماعية للسكان.

(1) أحمد، محيو، اللامركزية والمركزية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص192.

(2) نفس المرجع، ص197.

-في مجال الفلاحي:

«يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشجع أو يحث على إقامة التعاونيات الإنتاجية والاستهلاكية وتسهل قيام هيئات الادخار والاعتماد»⁽¹⁾، كما يعمل على توفير إعداد مشاريع مياه السقي ومجاريها، والمحافظة على المناطق الريفية.

-في المجال الصناعي:

يعمل المجلس الشعبي البلدي على تخصيص مناطق للنشاطات الاقتصادية والصناعية والمصادقة على هذه التخصيصات.

تلك هي مجمل الصلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي. إن ممارستها الفعالية تجعل من البلدية الخلية الأساسية في المجتمع.

1-1-ب الجهاز (الهيئة) التنفيذية للبلدية:

الجهاز التنفيذي للبلدية هو جهاز جماعي، يضم رئيس و عدة نواب، ويتم تعيين نواب الرئيس باقتراح منه، ويعرضهم على المجلس للانتخاب عليهم بالأغلبية المطلقة ومدة نيابة رئيس المجلس الشعبي البلدي هي خمس سنوات « ويعلن للعموم عن تعيين الرئيس في مهلة ثمانية أيام عن طريق الإعلانات التي تلتصق على أبواب مقر البلدية ولواحقها الإدارية ويبلغ فوراً إلى الوالي.

وتكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي»⁽²⁾.

❖ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي في نوعين الأول كمثل للبلدية وثاني كمثل للدولة.

«أ-رئيس المجلس الشعبي البلدي: ممثل البلدية.

• من الناحية القانونية:

-يمثل البلدية في جميع أعمال الحياة المدنية وله حق التقاضي باسم البلدية.

-المحافظة وإدارة الأملاك والحقوق التي تشكل ممتلكات البلدية.

• من الناحية الإدارية:

(1) أحمد، محيو، مرجع سابق، ص 193.

(2) القانون البلدي 90-08، المواد، 47، 48، 49، ص 492.

-يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي البلدية.

-يحافظ ويصون ممتلكات البلدية.

-يسلم رخص البناء.

-ينظم حركة المرور.

• من الناحية المالية:

-الأمر بصرف الميزانية.

-يسير المداخل والمصاريف.

-يعد الحساب الإداري.

• من ناحية العلاقات مع المجلس:

-تحضير المداولات.

-تنفيذ المداولات.

-تقديم المناقصات، إمضاء الصفقات وأوامر الخدمة.

-نشر قرارات المجلس.

-إخضاع القرارات لرقابة الوصاية.

ب-رئيس المجلس الشعبي البلدي: ممثل الدولة

• الحالة المدنية.

-ضابط الحالة المدنية.

-مسؤول عن تسيير مصالح الحالة المدنية.

-يشرف على مراسيم الزواج.

-السهر على تسجيل المواليد والوفيات.

-بإمكانه تفويض، تحت مسؤوليته هذه المهام إلى ضابط أو عدة ضباط الحالة

المدينة، أو منتخبين، على أن يرسل قرار التفويض إلى الوالي والي النائب العام لدى المجلس

الذي يمارس في هذا الميدان رقابة سلمية.

• الضبطية القضائية:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية تحت رقابة السلطة

القضائية قصد حماية أملاك البلدية والمواطنين والنظام العام.

• الضبطية الإدارية:

- مسؤول على الأمن العمومي وأمن الممتلكات والأشخاص لبلدياته.
- بإمكانه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني.
- يسهر على صحة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- يضمن ضبطية المقابر والجناز بدون تمييز في الدين والعقيدة.
- يسهر على احترام قواعد العمران.

• الإسعافات:

- بإمكانه تحديد مخطط تنظيم الإسعاف.
- يكلف بوضع إجراءات الوقائية أو العملية اللازمة لضمان أمن الممتلكات والأشخاص.
- سلطة تسخير الأملاك والأشخاص.
- الانتخابات والخدمة الوطنية:
 - المسير الرئيسي للقوائم الانتخابية.
 - يضمن تحضير ومتابعة مراجعة القوائم الانتخابية.
 - تحضير وسير الاقتراع.
 - إحصاء الفئات المعنية بالخدمة الوطنية وإرسالها إلى الجهات المعنية.
 - إحصاء السكان⁽¹⁾.

4-2 الولاية:

تعرف الولاية بأنها: «هي الجماعة لامركزية ودائرة حائزة على سلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل، وتعتبر على مطامح سكانها وتحقيقها، لها هيئات خاصة بها، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة»⁽²⁾، كما تعرف بأنها «هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ الولاية بقانون»⁽³⁾ كما أنها لها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية.

فالولاية كجماعة إدارية لها خصائص ومميزات ذاتها، حيث تشارك في أداء الخدمات الجهوية المحلية للسكان الولاية، وليست الولاية مجرد جماعة لا مركزية تشكل أعمالها امتداد

(1) أنظر، القانون البلدي 90-08، المواد من 58 إلى 83، ص. ص 493-494.

(2) الجريدة الرسمية لسنة 1969، عدد 44، قانون الولاية رقم 69-38، الجزائر، ص 513.

(3) الجريدة الرسمية لسنة 1990، عدد 15، القانون الولاية رقم 90-09، الجزائر، ص 504.

لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل.

1- أجهزة الولاية:

للولاية جهازين أو هيئتين هما:

-المجلس الشعبي الولائي.

-الوالي(المجلس التنفيذي للولاية).

2-المجلس الشعبي الولائي:

هو جهاز يعمل تحت رئاسة رئيس المجلس وهو هيئة تداولية ويتكون من مجموعة من الأعضاء الذين تم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام والسري» وتنظم سير أعماله المواد من 09 إلى 54 من القانون الولائي 90-09، وللمجلس الشعبي الولائي لجانا دائمة أو مؤقتة كما تنص عليها المواد: 22، 23، 24 من نفس القانون»⁽¹⁾.

❖ اختصاص المجلس الشعبي الولائي:

للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات وصلاحيات عديدة ومتنوعة ومن خلال«القراءة في قانون الولاية لسنة 1990 يبين أن للمجلس الولائي صلاحيات مختلفة في مجال تحقيق تنمية الولاية، ويحدد الفصل الأول من الباب الثالث الصلاحيات العامة للمجلس الولائي في مجال التنمية»⁽²⁾.

• صلاحيات ذات طبيعة استشارية وإعلامية:

حيث تنص المادة 56 من قانون الولاية على أن، المجلس الشعبي الولائي يقدم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات. إضافة أنه يمكنه أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية، هذه الاقتراحات التي يجب على الوالي أن يرسلها للوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ تسلمها.

كما يمكن للمجلس الولائي كذلك، عن طريق رئيسه، أن يخطر وزير الداخلية بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة.

⁽¹⁾الجريدة الرسمية لسنة 1990، عدد 15، القانون الولائي رقم 90-09، الجزائر، ص506.

⁽²⁾ محمد، زغدواي، (دور المجلس الولائي في التنمية المحلية)، حوليات، منشورات جامعة قسنطينة، عدد 5، الجزائر، 2002، ص19.

• **صلاحيات في مجال تقضي الحقائق:**

يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يحدث في أي وقت لجنة أو لجان مهمتها التحقيق في القضايا المرتبطة بتسيير الولاية وتمييزها، يتم انتخاب هذه اللجنة من بين أعضاء المجلس، وينص القانون الولائي (المادة 58 فقرة 04) في حالة تشكيل لجنة للتحقيق، على إلزام كل سلطات المحلية على مساعدتها للوصول إلى الغرض المطلوب من وراء تشكيلها، وتتوج أعمالها بتقرير تدون فيه نتائج التحقيق تقدمه إلى المجلس الشعبي الولائي على أن يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي، كل من الوالي ووزير الداخلية بذلك ويعتبر هذا النوع من الرقابة التي تمارس داخل الجماعات المحلية.

• **صلاحيات في مجال مساعدة البلديات:**

يتضمن هذا الاختصاص تقديم كل ما من شأنه أن يساعد البلديات في تحقيق برامجها الإنمائية، غير أن القانون اقتصر في هذا المجال على النص وعلى مبدأ تقديم المساعدة دون أن يوضح الكيفيات لتقديمها، وأن المجلس الشعبي الولائي يقدم رأيه في كل نشاط يقام على إقليم الولاية من طرف مصالح الدولة المركزية.

• **صلاحيات في مجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي:**

تنص المادة 58 من قانون الولاية على أن اختصاص المجلس الشعبي الولائي يشمل بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية حصائلها النوعية.

«تعكس هذه الصلاحيات، تعدد مجالات التدخل الاقتصادي للمجلس الشعبي الولائي في إنجاز المخططات والبرامج الخاصة بتنمية الولاية»⁽¹⁾.

هذه الصلاحيات موزعة على ستة فصول هي:

- وضع مخطط الولاية.

- الفلاحة والري.

- الهياكل الأساسية والاقتصادية.

- التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني.

⁽¹⁾ محمد، زغدوي، مرجع سابق، ص 20.

-النشاط الاجتماعي وما يشمل من فئات (الطفولة، معوزين المسنين ، معوقين والمتشردين، مرضي عقليا).
-السكن.

ويسهم كذلك مجلس الشعبي الولائي على حسن سير المؤسسات والوحدات الصحية والعمل المستمر على تحسين وازدهار الطب الوقائي والعلاجي وكذا يقوم برعاية الشباب والاهتمام بالتعليم.

3-المجلس التنفيذي للولاية:

أ-إن المجلس التنفيذي للولاية هو عنصر هام بالنسبة لهذا التنظيم الجديد ويشكل تقريبا وبصورة ضمنية حكومية محلية يمثل الوالي السلطة العليا المسؤولة والمدراء التنفيذيين أعضاء المجلس، كما عرفه " أحمد محيو" بأنه «جهاز دولة وفي نفس الوقت للولاية، وهو مؤلف من أعضاء معينين يعملون بشكل جماعي، إلا أن هيمنة الوالي تجعل من الجماعة أمرا ظاهريا بأكثر مما هو حقيقي، ويتألف من مديري المديريات الولائية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، وهذا يعني أن الجهاز مكلف من وكلاء الدولة وليس فيه أي عضو منتخب، وبتعبير آخر فإنه عبارة عن لجنة إدارية تحيط بالوالي ولها وجود دائم وتتمتع ببعض الاختصاصات المحددة»⁽¹⁾. منها أنه يكلف مجلس الولاية، تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة، ومندوب الحكومة بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي.

كما أنه المسؤول أمام هذا الأخير عن جميع المهام المنوطة به، ويتعين على رئيس المجلس التنفيذي للولاية وهو الوالي بإشعار المجلس الشعبي الولائي بانتظام عن حالة تنفيذ مقرراته، كما يعمل على «اتخاذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصادقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويسهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها، وييدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية»⁽²⁾.

ب-الوالي:

إن الوالي يمثل السلطة المركزية أي أنه يمثل الحكومة وكل وزير فهو، أمين سلطة الدولة التي لا تتلاءم وحدتها مع اختلاط المسؤوليات، غير أن توزيع السلطات ليس إجماليا

(1) أحمد، محيو، مرجع سابق، ص. 264، 265.

(2) الجريدة الرسمية، عدد 48، المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في: 23-07-1994، الجزائر، 1994، ص 5، 6.

ومطلقاً لأنه لا يسمح للوالي بحق التدخل في بعض الميادين كالعدالة والدفاع الوطني والعمل البيداغوجي والمراقبة المالية وتأسيس أو استيفاء الضريبة، وتقتضي سلطة الوالي عملاً متواصلًا في التنشيط والإنعاش والتنسيق والتسيير لجميع النشاطات التي تمارس في الولاية أي أن سلطة الدولة هي سلطة واحدة غير قابلة للتجزئة وأن الوالي مسؤول تماماً أمام الحكومة عن كل ما يقوم به، كما أن تنفيذ مختلف المهام المنوطة به في تنسيق نشاط الولاية يجعله الأمر بالصرف الوحيد بالنسبة لكل وزارة وقبل كل شيء المسؤول عن انجاز برامج التجهيز والاستثمار وأن ممارسة هذه المسؤوليات الهامة والدقيقة تجعله أيضاً ملزماً بتنسيق نشاطات قوات الشرطة الموضوعة مباشرة تحت سلطته، « وباختصار أنه هو ممثل الدولة والولاية ويتولى في مستواه المهام التي يجب أن تساعد على التقارب فيما بين القاعدة (البلديات) التي يجب أن يهتم بمطامحها والسلطات العليا (الدولة) التي يمثلها في الولاية ويجب أن يحرص على أن يكون عمل الحكومة متناسقاً وفق المنشآت الموحدة لدولتنا»⁽¹⁾.

إلا أن هذه المسؤوليات المخولة للوالي فيما يخص تطبيق مقررات الحكومة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية، لا تنقص من دور المدراء التنفيذيين ومسؤولياتهم، بل بالعكس فبما أنهم حائزون في الولاية لمسؤوليات ضمن قطاعات جوهرية يجب أن يشكلوا حول الوالي هيئة أركان تكلف بتسيير الشؤون في جميع الميادين، وأن أعضاء هذه الهيئة والذين هم أعضاء المجلس التنفيذي الولائي والموضوعين تحت السلطة الوحيدة للوالي والذين يتولون المسؤولية عن مختلف القطاعات للنشاط الاقتصادي والتقني والإداري والاجتماعي والثقافي، يجب أن يساهموا مساهمة فعالة في تنفيذ مختلف المهام المنوطة بهم لإعطاء عمل الحكومة ومجلس الفعالية اللازمة.

(1) القانون الولائي رقم 69-38، مرجع سابق، ص 518.

II-مقومات الإدارة المحلية للجماعات المحلية:

يقوم نظام الجماعات المحلية على كيانات تنظيمية وإدارية ومالية مستقلة، لها شخصيتها المعنوية ولها الصلاحيات المترتبة على هذا الاستقلال، إلا أنه لا يتاح للفروع المحلية ممارسة بعض من مجالات عملها، إلا في نطاق ما يسمح لها، ومن خلال ما تفوضه السلطة المركزية والرقابة التي تمارسها عليها، ومن بين العناصر التي تقوم عليها أجهزتها.

1- الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة:

وهي الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة كمحافظة أو الولاية أو المدينة، بما يترتب على ذلك من استقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق إدارة مرافقه المحلية، التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية.

«وفكرة الشخصية المعنوية أو الاعتبارية تعني، اعتراف القانون بالشخصية القانونية-بالإضافة إلى الإنسان أو الشخص الطبيعي-لمجموعة من الأشخاص تعمل على تحقيق هدف مشترك أو مجموعة من الأموال المرصودة إلى بلوغ الغاية محددة ، مع ما يترتب على قيام الشخصية المعنوية- المتميزة عن الشخصيات الآدمية المكونة لها أو العاملة في إطارها- من نتائج قانونية تتركز في قيام شخص قانوني جديد يتمتع بالأهلية الكاملة في حدود أهدافه، فيكون أهلا لاكتساب تحمل الالتزامات، وتكون له ذمة مالية مستقلة وموطن خاص به ونائب يعبر عن إرادته ويتمتع بحق التقاضي كمدعي أو مدعى عليه»⁽¹⁾.

كما أن الاعتراف بالشخصية المعنوية «لجزء من إقليم الدولة، لتحديد نطاق الوحدة المحلية، أن يسترشد بتأثير حجم أوعية الخدمات وعدد السكان، ودرجة التشتت الجغرافي، على إمكانية تحقيق وفرات التخصص وتقسيم العمل في أجهزة الإدارة المحلية وإمكانية التنسيق بين مختلف الخدمات التنفيذية التي تؤديها هذه الأجهزة»⁽²⁾.

(1) محمد، راغب الحلو، مرجع سابق، ص 96.

(2) أحمد، صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، مرجع سابق، ص 492.

2 - الاستقلال في إدارة المرافق المحلية والمالية:

تتمتع الجماعات المحلية «بقدر مناسب من الاستقلال في إدارة المرافق المحلية ويتولى المشرع في تحديد المرافق المحلية وتميزها عن المرافق القومية، على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة»⁽¹⁾.

ويعني هذا أن الجماعات المحلية «تتمتع بقدر كبير من الاستقلال في تنظيم أعمالها وفي وضع أنظمتها الإدارية، وفي اتخاذ القرارات ووضع السياسات التي تراها مناسبة وفي تسيير أجهزتها وفي تدبير مواردها المحلية، بقدر من الاستقلال في تسيير شؤونها يفوق بكثير ما هو متاح للفروع الإدارية التابعة للأجهزة المركزية ذلك لأن القانون يخلع على أجهزة الإدارة المحلية شخصية اعتبارية مستقلة عن الجهاز الإداري المركزي ويعطيها الكثير من الصلاحيات الإدارية والمالية»⁽²⁾. ويتضمن هذا في معظم الحالات لما لها من صلاحيات في تحصيل الرسوم والضرائب المحلية، واستخدامها في تمويل أنشطتها وخدماتها، وينبغي ملاحظة أن الصلاحيات التي تتمتع بها وحداتها والاستقلال والشخصية الاعتبارية التي تطلع عليها، تكون بقوانين تصدر من السلطة التشريعية المركزية وبموافقتها. هذه القوانين تختلف من دولة إلى أخرى، بل وقد يختلف في الدولة الواحدة على مرور الزمن.

وما يمكن قوله أن الجماعات المحلية يجب أن تقوم على الشؤون المحلية والتي: «يتم اختيارها بواسطة الإقليم ذاته، فالإقليم هو الذي يختار الهيئات المحلية ووسيلته الطبيعية هو الانتخاب.

- أن يكون أعضاؤها من أبناء الإقليم القاطنين فيه، من المدركين لمشاكله»⁽³⁾، وهذه الهيئات المحلية يجب أن يتوفر لها الاستقلال عن الإدارة المركزية، مع ممارسة الرقابة على أعمالها عن طريق الوصاية.

(1) محمد، راغب الحلو، مرجع سابق، ص 116.

(2) أحمد، صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، مرجع سابق، ص 493.

(3) مصطفى، أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء 1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995 ص 85.

3- الوصاية الإدارية:

يسمح لنظام الجماعات المحلية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية، غير أن هذه الاستقلال نسبي غير كامل إذ تخضع الجماعات المحلية في «ممارسة وظائفها لنوع من الرقابة والإشراف، تمارسه عليها السلطة المركزية، ضمانا للوحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة، يطلق عليها نظام الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصر من العناصر الأساسية في الإدارة المحلية»⁽¹⁾. وتتمثل هذه الوصاية الإدارية فيما «تملكه السلطة الوصائية المختصة بالرقابة، من سلطات محددة قانونا تمارس على هيئات اللامركزية ذاتها، وعلى أعمال هذه الهيئات، أي على القرارات التي تصدرها هذه الوصائية المختصة- قد تكون حسب الأصل- السلطة المركزية في العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم، وقد تكون الهيئات لا مركزية عليها على هيئات لا مركزية أدنى كاختصاص المجلس الشعبي الولائي بمهمة الإشراف والرقابة على أعمال نشاط المجلس الشعبي البلدي»⁽²⁾. أو وصاية رئيس الدائرة كممثل عن الوالي فهي مراقبة أعمال نشاط المجلس الشعبي البلدي.

وتكون هذه الرقابة على مدى المشروعية فقط، أي تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المضطلة بالقيام بها، لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات والنصوص التي تتصل بنظام الإدارة للدولة ولاسيما القوانين والتشريعات المنشئة والمنظمة لهيئات الجماعات المحلية، -وليس عن طريق الضغوط والتعقيدات والمماطلات في ممارستها لأنها تعتبر من بين أهم المعوقات التنظيمية للجماعة المحلية- مثل قانون البلدية وقانون الولاية، فلا يجوز للسلطات المركزية الوصية أن تحرك وتستخدم امتيازات وسلطات ووسائل أخرى غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين، والنصوص التشريعية وذلك طبقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، وتتفاوت صور وأنواع الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الأجهزة المحلية، فقد تتضمن هذه الرقابة عدة حقوق:

«-حق التعيين في بعض الوظائف، وعقابهم وتأديبهم، وعلى الرقابة على أعمالهم.

-حق السلطات الإدارية المركزية الوصية في دعوة المجالس الشعبية في دورات

استثنائية وغير عادية.

(1) صالح، فؤاد، مرجع سابق، ص 101.

(2) عمار، عوايدي، مرجع سابق، ص 18.

-حق سلطة السلطات المركزية الوصية في حل المجالس الشعبية في دورات المكونة
لهيئة التسيير هذه الهيئات.

-حق السلطات الإدارية المركزية الوصية في تقرير وصرف الاعتمادات المالية، لصالح
الهيئات والوحدات والمؤسسات الإدارية اللامركزية في حالة عجزها عن تغطية نفقاتها، اللازمة
لإشباع الحاجات العامة المحلية اللامركزية الوصية، في حق السلطات الإطلاع الدائم والمستمر
على أعمال وتصرفات الجماعات المحلية، هذه الأخيرة ملزمة بتقديم المعلومات اللازمة والكافية
عن أعمالها وتصرفاتها للسلطات الإدارية المركزية الوصية بانتظام، وكذا يجب رفع محاضر
جلساتها ومداولاتها إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية للإطلاع⁽¹⁾، والمصادقة عليها.

وتختلف درجات الرقابة التي تخضع لها أجهزة الجماعات المحلية، «من قبل الحكومة
المركزية من بلد لآخر فقد تكون هذه الرقابة تفصيلية، تصل إلى حد أن تحل الأجهزة
المركزية، محل الجماعات المحلية في بعض التصرفات التي تقوم بها السلطات المحلية، بحيث
يصبح تدخل السلطات المركزية مخلا للاستقلال المفترض للأجهزة المحلية، كما قد تكون هذه
الرقابة مرنة أو عامة تؤكد استقلالية الأجهزة المحلية وتعزز حريتها في التصرف»⁽²⁾.

وتظهر هذه الرقابة حسب التقنيات الممثلة في:

• الحلول:

وهي من الوسائل الفعالة في رقابة السلطة، والأصل أن الهيئات المحلية حرة في
الامتناع عن إصدار بعض القرارات التي ترى أن عدم إصدارها لا يضر بالصالح العام ولكن
قد ينتج عن ذلك الامتناع، من وجهة نظر السلطة المركزية إضرار بالمصلحة العامة، لذا
تحل السلطة المركزية محل السلطة المحلية لأداء هذه الأعمال الحلول يكون إما مباشر أو غير
مباشر.

• التصديق:

تعتبر بعض المداولات قابلة للتنفيذ من حيث المبدأ من طرف الجماعات المحلية بعد 30
يوما من إيداعها،-إلا أنه في بعض الحالات لا تنفذ حتى بعد مرور المدة المحددة قانونا
وذلك من خلال ممارسة بعض المعوقات التنظيمية منها كالضغط على بعض مسيري

(1) عمار، عوابدي، مرجع سابق، ص18.

(2) أحمد، صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، مرجع سابق، ص494.

المصالح المحلية التي لهم علاقة بتنفيذها، أو كممارسة بعض التعقيدات في الإجراءات التي لا تتنافى مع القانون ولا تتجمل عنها أضراراً، إلا أنها تبقى محل ذهاب وإياب بين المجلس المنتخب والسلطة الوصية-، إلا أن بعض المداولات تخضع لتصديق المسبق لسلطة الوصية ولا يتم تنفيذها إلى بعد المصادقة عليها وهي:

«-في المجال المالي:الميزانية، الضرائب والرسوم، القروض، إنشاء مؤسسات جديدة.

-في مجال العقاري: تنازل عن العقارات أو شراءها.

-في مجال المناقصات والصفقات الأخرى.

-في مجال الهبات والوصايا»⁽¹⁾. والهدف من ذلك تفادي المعوقات التنظيمية والتي تعد

من بينها المصالح الخاصة ولقد أكد عليها القانون البلدي 90-08 في مادته رقم 45 حيث جاء فيها ما يلي:

«تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها»⁽²⁾. ولكن السؤال المطروح كيف يمكن اكتشاف ذلك بالوسائل القانونية ؟

• الإلغاء:

في بعض الحالات يعترف المشرع بسلطة أكثر فعالية للسلطة المركزية وهي أنه يمكنها الإعلان عن إلغاء القرارات الغير مشروعة التي تتخذها المجالس المحلية (المادة 41 قانون البلدية 90-08، والمادة 51 قانون الولاية 90-09).

3-1- مبررات الوصاية الإدارية:

أ-احترام المشروعة:

«تستهدف الوصاية الإدارية، ضمان احترام مبدأ المشروعة، التي تلزم به السلطات اللامركزية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة وهو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون وذلك أن بمعناه الواسع لا يقتصر على القانون العادي، وإنما يتسع ليشمل مختلف القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها»⁽³⁾.

(1) أنظر القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، المواد: 42، 43، 44، ص 492.

(2) نفس المرجع، المادة 45، ص 492.

(3) صالح، فؤاد، مرجع سابق، ص 102.

ب- حماية المصلحة العامة:

تستهدف الوصاية الإدارية حماية المصلحة العامة وتتمثل هذه المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين، على أساس أن المصلحة العامة تشمل على مجموع المصالح القومية والمصالح الإقليمية المرفقية والمصالح الفردية (المواطنين)، بمعنى حماية الأهداف العامة للمنظمة والمتمثلة في تحقيق تنمية محلية فعالة.

4 - مجالس محلية منتخبة:

ويعني ذلك ضرورة إدارة شؤون كل جماعة محلية بواسطة مجلس محلي منتخب، يمثل الإرادة العامة لمواطني الجماعة، «أي بواسطة حق الانتخاب من سكان هذه الوحدات، ويعتبر عنصر الانتخاب من العناصر ذات الأهمية في نظام اللامركزية المحلية، نظرا لتجاوبه مع الأفكار الديمقراطية وماله من آثار محموددة في رفع درجة الوعي العام لدى الجماهير وزيادة الشعور بالمسؤولية إزاء مجتمعها»⁽¹⁾.

هذه المجالس المحلية المنتخبة تمثل الإرادة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية في إطار اختصاصاتها، وفي نطاق رقعتها الإقليمية. «وفي الأصل أن تشكيل المجالس المحلية باعث سياسي، وأن الإدارة المحلية هي الإدارة القريبة من الأهالي قربا ماديا ومعنويا، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضرورة لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية، ولأن تنمية المجتمع أو التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقوم أساسا على مشاركة الشعبية في التخطيط والتمويل والإدارة والتنفيذ، وفي التطبيق العلمي تأخذ الجماعات المحلية بأسلوب من الأساليب التالية أو تجمع بينهما بطريقة أو بالأخرى»⁽²⁾:

-تشكيل المجلس كلية بالانتخاب المباشر مثل الجزائر.

-أن تكون الغلبة في المجلس للأعضاء المنتخبين، ويكمل المجلس عن طريق الاختيار أو الانتخاب الغير مباشر.

-أن تكون الغلبة في المجلس للأعضاء المنتخبين ويكمل تشكيل المجلس المعينين.

(1) محمد، راغب الحلو، مرجع سابق، ص 117.

(2) عبد المطلب، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 51.

5- المشاركة الشعبية والمساءلة:

يحتاج نظام الجماعات المحلية إلى نوع من الوعي السياسي، الذي يساعد على إحساس المواطنين بأهمية دورهم في المشاركة الشعبية فيما تتخذه المجالس المحلية من قرارات وما تقوم به من أعمال، فالمشاركة الشعبية تعتبر في هذا الإطار أحد مقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية، وبدون المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات، بالمجالس المحلية وفي الأعمال الخاصة بالتنمية المحلية تبعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطنون من مشكلات وحاجات، وهنا تبرز أهمية التنظيم الملائم للأجهزة الجماعات المحلية الذي يحقق التعاون الفعال للجهود الشعبية مع الجهود الحكومية.

«فالمشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين-كأفراد أو جماعات- مع جهات الإدارة في تحديد الاحتياجات، أو أولويات المجتمع، أو تحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات، أو وضع سياسات أو تمويل المشروعات أو تنفيذ السياسات أو القرارات، وبمقتضاها توجه الجهود لكل من الأهالي والحكومة لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات المحلية لمساعدتها على الاندماج في الحياة الأمة والإسهام في تقديمها بأقصى ما يمكن»⁽¹⁾.

كما أن المشاركة الشعبية تفضي إلى علم تام بالقرارات المتعلقة، بالتخطيط والسياسة، والاحتياجات المحلية والمشاريع الإنمائية، الحالية والمستقبلية، وجميع الجوانب المالية لسياسة اللامركزية، بما في ذلك الإيرادات والنفقات والتكاليف والخدمات، والديون.

«وبالتالي فإن عملية المساءلة ضرورية للحفاظ على كفاءة ونوعية الخدمات المقدمة، وبذلك فإن هذه المساءلة عاملا يدعم المشاركة إذ أن نجاح المحاولات الرامية إلى زيادة المشاركة يقاس بمدى لجوء الشعب إلى المشاركة، لمحاسبة الحكومة المحلية على أعمالها وتثيير المساءلة عدة تساؤلات تتعلق بقدرة الحكومات والمجتمعات المحلية على إدارة شؤونها، نظرا إلى أن هذه القدرة عنصر أساسي وبمشاركة المواطنين»⁽²⁾.

وبالتالي يمكن تحديد المجالات والتدابير العلاجية لبناء القدرات على المستوى المحلي وبالتأكيد في إيجاد وسيلة حيوية لبناء هذه القدرة المحلية.

(1) عبد المطلب، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 55.

(2) وهيبة، آيت أمر مزيان، (دور لجماعات المحلية في مكافحة الفقر)، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 129.

إلا أن هناك عدة تحديات تواجهها المشاركة الشعبية منها: حداثة عهد المشاركة، تعرقل حتى الآن من انتشارها، سلبية بعض الأفراد المشاركين فيها، بالإضافة إلى بعض المعوقات التنظيمية كالمصالح الخاصة التي تربط الأفراد المنتمون للبيئة الخارجية للجماعة المحلية والمنتمون للبيئة الداخلية من منتخبين محليين وإداريين، وكذلك لانخفاض المستوى التعليمي سواء للمشاركين أو أعضاء الجماعة المحلية، الذين يفترض فيهم المساهمة في إعداد خطط تتضمن التوعية والتثقيف بأهمية المشاركة.

فالتنمية لا تحقق بمفهومها العلمي والشامل وبعدها المحلي والوطني إلا من خلال مشاركة جميع العناصر الفاعلة في المجتمع، لما تنطوي عليه هذه المشاركة من أهمية في تعديل السلوك الاجتماعي للمواطنين وفي بناء معايير وقيم إيجابية تقوم على التضامن الاجتماعي والمشاركة في التنمية النابعة من الاحتياجات الحقيقية للأهالي، فيتحقق بالتالي الانتماء الفعلي لدى المواطنين ويتم بناء علاقة تعاون وثقة بينهم وبين السلطة المحلية والوطنية.

6- اختصاصات الجماعات المحلية:

إن طبيعة الاختصاصات المحلية مسألة اعتبارية تختلف فيها التشريعات من دولة إلى أخرى حسب الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتاريخية، حيث «لا توجد اختصاصات محلية أو قومية بطبيعتها، فالشؤون المحلية لم تصبح كذلك إلا إذا تخلت السلطة المركزية عن إدارتها للمستويات المحلية، والعكس صحيح فليس هناك أي اختصاص يمكن اعتباره خارجا عن نطاق الاختصاصات المحلية بطبيعته، وهذا يعني أن أي وظيفة تعتبر قومية يمكن إدارتها على مستوى المحلي سواء كلياً أو جزئياً، إذ ما تخلت عنها الحكومة المركزية وليس من اختصاص الهيئات المحلية أن تحدد هي بنفسها بحرية الشؤون المحلية، فالدولة هي التي تملك حق تحديد كل من الاختصاصات القومية التي يشترك فيها كل مواطني إقليم الدولة، والخدمات المحلية الخاصة بالجماعة المحلية وبعبارة أخرى الأمر يرجع إلى المشرع»⁽¹⁾، ويميز البعض بين نوعين من الاختصاصات اختصاصات اختيارية وأخرى إجبارية:»

(1) أحمد، صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، مرجع سابق، ص 470.

أ-الاختصاصات الاختيارية:

وهي تلك الاختصاصات أو الخدمات التي تترك فيها الحرية للهيئة المحلية، فهي حرة في إدارتها أو عدم إدارتها.

ب-الاختصاصات الإجبارية:

هي تلك الخدمات التي تخضع لرقابة متعددة من طرف السلطة المركزية، التي يتوجب على الهيئات المحلية إدارتها، وإلا تدخلت الدولة وأدتها هي بنفسها، وهذا النوع من الخدمات عنصر أساسي للاستقلالية المحلية، فكلما زاد مجال الخدمات الاختيارية كلما صاحبه حرية أكثر في عملية اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، وهكذا فإن المسألة الاعتبارية يحكمها معيار واحد وفي هذا المجال يمكن أن نلاحظ أن هناك أسلوبين مختلفين في تحديد المصالح المحلية عن طريق التشريع وهما الأسلوب الإنجليزي والأسلوب الفرنسي، وقد مارس هذان الأسلوبان أثر كبير على نظم الحكومات المحلية في العالم بصورة أو بأخرى»⁽¹⁾.

ومن بين هذه الأساليب أسلوب الحصر وأسلوب القاعدة العامة.

• أسلوب القاعدة العامة:

هذا الأسلوب هو المتبع تطبيقه في النظام الفرنسي، «وبموجبه تكون الاختصاصات غير محددة وعندما توزع الاختصاصات بصفة عامة، فإن ما تقوم به الأجهزة المحلية يتم تحديده بالرجوع، إما لقاعدة أو معيار عام يحدد صلاحيات الهيئات المحلية، بأنها تتضمن مثلاً كل الخدمات والمسائل التي تتعلق بالإقليم، وإما القيام بأي اختصاص لا يرد نص قانوني بتحريمه أو بإعطاء مسؤولية لجهة مركزية، ففي هذه الحالات يكون المجال واسعاً لكي تختار الأجهزة المحلية بنفسها ما تود مباشرته من اختصاصات»⁽²⁾، وكما يبدو في هذا الأسلوب أنه يشجع المبادرة المحلية، ويمكن السلطات المحلية القيام ببعض التجارب التي يمكن تعميقها بعد التأكد من نجاحها، كما يخفف الضغط على المجالس التشريعية.

وإن كانت هذه الطريقة لصالح الاستقلالية المحلية في عملية صنع القرارات، فإنها لا تنفي السلطة التقديرية التي تملكها السلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية وهذه الطريقة تتسم بعدم الوضوح وتثير النزاعات بين السلطة المركزية، والهيئات المحلية وكذلك عدم

(1) محي الدين، صابر، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، المكتبة العصرية، بيروت، 1988، ص 59.

(2) أحمد، صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، مرجع سابق، ص 474.

وضوح مدى محلية أو وطنية الاختصاص وهذا يتطلب التوضيحات التي تقدمها السلطة الإدارية المركزية والمحاكم الإدارية لما تتمتع به من سلطة تقديرية.

ويلاحظ على أن الدول التي تأخذ بأسلوب القاعدة العامة، أن تطبيقها لهذه الطريقة يتفاوت حسب الشكل السياسي للدولة (بسيطة موحدة، أم فيدرالية مركبة)، وفي ظل الدولة البسيطة الموحدة لا يتوقع أن الاختصاصات المفوضة للسلطات المحلية كبيرة، لأن في ذلك ما يتناقض مع طبيعة المركزية السياسية الذي تستمد منه الدولة طابعها الموحد أو حتى الحالات التي تتم نقل مهام ووظائف متنوعة وعديدة للأجهزة المحلية في الدولة الموحدة، فإن ممارسة هذه الأجهزة ، لتلك المهام والوظائف تكون تحت إشراف ووصاية ورقابة السلطات المركزية،» أما في الفيدرالية المركبة، فإن الاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها الأجهزة المحلية تعتبر اختصاصات أصلية تؤذيها الصلاحيات التشريعية التي تمارسها المجالس التشريعية المحلية، وتستطيع أجهزة الحكم المحلي في الدولة الفيدرالية أن تصدر من التشريعات ما يمكن أن يوسع من مهام ووظائف الأجهزة التنفيذية المحلية دونما وصاية أو رقابة من الأجهزة المركزية»⁽¹⁾.

• أسلوب الحصر:

هذه الطريقة المطبقة في الدول الأنجلو سكسونية، «وبموجبها فإن الاختصاصات كل نوع من السلطات المحلية تحدد على سبيل الحصر وبصورة واضحة، وذلك بموجب القانون والمجالس المحلية في ظل هذا الأسلوب تلتزم الحدود المرسومة لها، ولا يجوز لها القيام بخدمات أخرى غير تلك الواردة في المجال المحدد قانوناً، ومن مزايا هذا الأسلوب أنه يتسم بالوضوح كل من الاختصاصات القومية والمحلية تكون واضحة، مما يؤدي إلى تفادي النزاع من الهيئات المحلية والمركزية»⁽²⁾.

«ويعتبر تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر من العوامل التي تحد من تجاوزات الأجهزة المحلية وتحد من ميلها إلى توسيع صلاحيتها بلا مبرر، لكن طريقة التحديد المفصل للاختصاصات تعيق المجالس والأجهزة المحلية عن ممارسة حق المبادرة في اقتراح وتنفيذ

(1) أحمد، صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، مرجع سابق ، ص472.

(2) محي الدين، صابر، مرجع سابق، ص20.

البرامج المحلية، وتعيقها عن تكييف مهامها ووظائفها، لتتناسب الظروف والمتغيرات المحلية»⁽¹⁾.

رغم ما يمكن أن يقال عن هذين الأسلوبين فإن هناك اعتبارات من شأنها أن تؤثر فيما وراء ذلك على الاختصاصات الحكومية المحلية وإن لم يكن من الوجهة النظرية. ضمن الوجهة العملية، مثل الكفاءات الفنية والمقدرة المالية والخبرة الإدارية، فالمسألة في جوهرها ليست مسألة حقوق واختصاصات بقدر ما هي ممارسة وتنفيذ حتى يمكن للجماعات المحلية أن تحتفظ بحيويتها وتثير الرأي العام وتتفاعل معه.

III- مصادر تمويل الجماعات المحلية:

تقوم الجماعات المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية، بالعمل الدائم والمستمر من أجل تقديم الخدمات المختلفة، ذات الطابع المحلي إلى العديد من المجالات الصحية والتعليمية والاجتماعية وغيرها. إلى إقامة المشروعات اللازمة لإشباع حاجات السكان، في المجتمعات المحلية لتقديم عدد من السلع المطلوبة لهؤلاء السكان.

ولذلك من الطبيعي توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل تقديم تلك الخدمات وإقامة المشروعات المطلوبة، ويوجد في هذا المجال نوعين من المصادر، المصادر الخارجية والمصادر المحلية الذاتية.

1- المصادر المحلية: ويقصد بها تلك الإيرادات المالية التي يقع وعائها داخل النطاق الجغرافي للجماعات المحلية وهي:

أ- الضرائب المحلية:

تعني الضرائب المحلية «كل فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تحتلها دون النظر إلى مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة وهي ضريبة المباني والأراضي الزراعية والضريبة العقارية والضريبة على المهن والضريبة على الدخل ونظام الضريبة»⁽²⁾.

(1) أحمد، صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، مرجع سابق، ص.ص، 475، 476.

(2) عبد الفتاح، بوخمخ، (التجربة الجزائرية في تطبيق نظام الإدارة المحلية)، ماجستير دراسة الأعمال، جامعة بغداد، 1982، ص.60.

وهناك نوعين من الضرائب، الضرائب مستقلة وضرائب مرتبطة والصورة الثانية تعني الضريبة تكون مضافة إلى الضريبة العامة، بمعنى أنها تحتسب على أساس نسبة مئوية، من وعاء هذه الضريبة العامة، أو من حصيلتها باسم الضريبة المحلية، أما الضرائب المستقلة فلا ترتبط بضرائب العمولة بأي رباط، بل تتميز بطابعها المحلي المستقل، وهذه الضرائب تشكل مصدرا أساسيا للتمويل المحلي، ومع ذلك فالجماعات المحلية تتسع بقدر محدد من الحرية في اختيار ضرائبها وتحديد نوعها بحسب حاجاتها إلى الأموال وبذلك يكون النظام الضريبي المحلي جزءا مكملًا للنظام الضريبي للدولة كلها.

ب- الرسوم:

الرسم العام هو «مبلغ من المال يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية نظير أداء خدمة معينة على دافع الرسم بالذات.

ومن التعريف يتضح أن الرسوم تختلف عن الضرائب في عنصر الاختيار، فبينما تفرض الضرائب جبرا على المكلفين، ويوجد مجال للاختيار في الرسوم، أي أن الرسم لا يستوفي من الشخص الذي لا يريد الاستفادة من الخدمة، ورغم ذلك فإن هناك تدخلا كبيرا على الصعيد العملي، وهذه الرسوم تتمثل في رسوم البناء والمجازر والإعلان ورسوم ممارسة أعمال مهنية»⁽¹⁾. وتشكل الرسوم إحدى موارد التمويل المحلي.

ج- القروض:

إن الإعانات تظل محددة على كل حال، وتتنصر عادة في تأمين المرافق العامة وتدعيمها ومن هنا يأتي دور القروض لتمويل المشروعات الاستثمارية التي تقوم بها السلطات المحلية، وتختلف مصادر الاقتراض من نظام لآخر-مثل النظام الإنجليزي-تسمح السلطات المحلية بالاقتراض من مصادر مختلفة (البنوك، إصدار السندات، بيوت المال أو أسواق المال)، إلى جانب السماح لها بالاقتراض من مؤسسة ائتمان مركزية خاصة، وبعض الدول تحدد مصادر الاقتراض للسلطات المحلية من مؤسسات ائتمان خاصة، كما تحدد سعر الفائدة بالنسبة لهذه القروض، بل والاتجاه الآن في الدول المتقدمة والدول النامية على السواء يتجه إلى إحداث مصادر اقتراض بوحدة الإدارة المحلية ويؤمن من مدها بالقروض الضرورية للمشاريع التي ترغب في تنفيذها، على أن تكون هذه المشاريع ذات غلة تساعد حصيلتها على دفع أقساط

⁽¹⁾ بطرس، ظريف، مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي، ج1، مطبعة النهضة، مصر، 1977، ص 530.

القروض في مواعيدها كمرفق المياه، أو الكهرباء أو الشبكات الري وما إلى ذلك. (إلا أن ذلك في النظام الإداري الجزائري) لا يؤخذ به، حيث أن الجماعات المحلية في الجزائر لم تقوم بإنشاء مؤسسات من هذا النوع عن طريق الامتياز إلى يومنا هذا، رغم أن القانون البلدي في بعض مواده أجاز ذلك).

والقروض لا تمنح إلا بقيود تفرض على السلطة المحلية وبعد التأكد من عدة شروط نذكرها فيما يلي:»

-دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع الذي تزمع السلطة المحلية القيام به، والتأكد من احتياج الوحدة الإدارية المحلية لهذا النوع من المشاريع.

-التأكد من اتفاق القرض في الأغراض التي عقد من أجلها، ودعم أهمية هذا المصدر التمويلي، إلا أن الجماعات المحلية غالبا ما تجد صعوبة في الحصول على القروض وذلك لضيق سوق القروض من جهة، وارتفاع الأسعار من جهة أخرى.

-التأكد من الوضع المالي للوحدة الإدارية المحلية، وضمان إمكانية تسديد القرض في الوقت المحدد له»⁽¹⁾.

د-الإيجارات:

تحصل الهيئات المحلية على إيرادات مالية لقاء تأجيرها للعقارات التي تملكها من دور وأسواق ومحلات وأراضي، وكراء للآلات، والشاحنات، كما تحصل على إيرادات مالية ذاتية نتيجة تأجيرها للمواقع والشواطئ والمساحات، وكلما زادت حصة هذا الإيراد المالي كلما زاد تدعيم الاستقلالية المالية،(كما يمكن الإشارة هنا إلى أن هذا النوع من المصادر يتعرض لنوع من المعوقات التنظيمية والتي من بينها التعقيدات الإدارية والمماطلات في المصادقة على عقود هذه الإيجارات مما يحول دون تحصيل هذه المصادر).

هـ-التبرعات والهبات:

هي بعض الإيرادات المالية التي تتلقاها البلدية من بعض المحسنين ومن بينهم المقاولين والتجار ومستثمرين وأصحاب مؤسسات هذه الإيرادات لها دور كبير في تمويل الجماعات المحلية.

(1) عبد الحميد، عبد المطلب، مرجع سابق، ص102.

هـ-1-الإعانات الحكومية:

لعل من الضروري الإشارة إلى أن التركيز والتأكيد على أهمية الموارد المحلية الذاتية لدعم الاستقلال الإداري للجماعات المحلية، لا يعني الدعوة إلى تحقيق تغطية المصروفات المحلية، على التنمية المحلية بالكامل من الموارد المالية الذاتية المحلية، وقد يعتبر تحقيق هذا الهدف أمرا مستحيلا لأنه قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة ولذلك يقضي الاعتماد على الموارد الخارجية في حدود معينة، وأهم هذه الإعانات.

♦-الإعانات الحكومية المخصصة:

وهي تلك الإعانات التي «تقدم في صورة مساهمة في تكلفة خدمة بذاتها، وترتبط قيمتها بهذه التكاليف على أساس نسبة مئوية وتعرف في هذه الحالة بالإعانات المئوية، أو على أساس كل وحدة من وحدات الخدمة وتعرف بالإعانات الوحدة»⁽¹⁾.

إن إعانات الوحدة «تقرر على أساس مبلغ معين بالنسبة لكل وحدة من وحدات الخدمة، مثل التلميذ بالنسبة لخدمة التعليم، والوحدة السكنية لخدمة الإسكان، وفي غالبية الأنظمة تحدد الحكومة المركزية أوجه إنفاق الإعانات أو على الأقل يتم إنفاقها تحت رقابة السلطة المركزية، وهذا النوع يؤدي إلى التدخل أكثر في شؤون المحلية، وبالتالي تقل حريتها في عملية صنع القرار»⁽²⁾.

♦-الإعانات الحكومية العامة:

تقوم الحكومة المركزية بتحديد هذا النوع من الإعانات المالية لمختلف الوحدات الإدارية المحلية على فترات دورية آخذة في عين الاعتبار الظروف الاقتصادية لكل وحدة محلية، من خلال وضع اعتمادات مالية في أثناء إعداد الميزانية العامة للدول ومثال على ذلك الإجراءات التي تتخذها الدولة في مسح ديون البلديات كل عدة سنوات، «والإعانات المالية العامة، إما أن تكون محلية أي تمنح للسلطات محلية جميعا دون أن ترتبط بخدمة معينة، أو إعانة قصور الإيرادات المالية المحلية، والتي يطلق عليها أيضا بإعانة الموازنات وهي تدفع للجماعات

(1) عبد الحميد، عبد المطلب، مرجع سابق، ص 99.

(2) بطرس، ظريف، مرجع سابق، ص 38.

المحلية الفقيرة»⁽¹⁾، التي ليست لها مداخل (مصادر) محلية، وهدفها التقليل من الفوارق بين المحليات المختلفة.

وتحدد قيمة الإعانات العامة وطريقة توزيعها بين السلطات المحلية، في أوامر الإعانة التي تصدرها الوزارة المختصة ويجري العمل بها لفترة ثلاث سنوات، ويجوز معدلاتها من سنة لأخرى تبعا للظروف السائدة، وكذلك تحدد هذه الإعانات، على مستوى الولاية من طرف الوالي بصفته ممثل للدولة وللوزارات على مستوى تراب الولاية.

وتجدر الإشارة إلى ملاحظة هامة في مجال الإعانات الحكومية تتلخص في أن «الإعانات تقدم للسلطات المحلية-عادة- مصحوبة بشرط، يتعين على السلطات المحلية والوفاء بها، لاستحقاق الإعانات، ولكي تضمن الحكومة المركزية، إلى وفاء السلطات بالتزاماتها في هذا الخصوص، فإنها تمارس رقابة على المشروعات التي تمول جزئيا من حصيلة الإعانات وعلى أسلوب الصرف، فإذا كانت الإعانات عامة فإنها- بحكم حاجة السلطات المحلية إليها- تخضع هذه السلطات لتقبل الرقابة المركزية على أنشطتها المختلفة»⁽²⁾.

ولذا تعتبر الإعانات الحكومية قيد على حرية السلطات المحلية، وفي هذا نجد أن سياسة الحكومة، تجاه السلطات المحلية، تتسم بالتشجيع لرفع مستوى كفاية الخدمات والتهديد لتأكيد الرقابة المركزية وهذه السياسة تنفذ عن طريق الإعانات.

كما أن هذه الإعانات تعد، باعثا على استقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية، ويؤدي حتما إلى تنفيذ المشاريع التنموية. وهدف السلطات المركزية من تقديم الإعانات الحكومية إلى الجماعات المحلية يتمثل فيما يلي:»

-تمكين الجماعات المحلية من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة.

-التخفيف من العبء الضريبي المحلي، إذ أن العبء الضريبي يزيد في الجماعات

المحلية الفقيرة عنه في الجماعات المحلية الغنية. فإذا قدمت السلطات المركزية إعانة لجماعات المحلية الفقيرة. فإنها تتيح لها فرصة التخفيف من الأعباء الضريبية المحلية.

-توجيه الجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية

لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية والسياسة المركزية.

(1) بطرس، ظريف، مرجع سابق، ص39.

(2) عبد المطلب، عبد الحميد، مرجع سابق، ص101.

-معالجة الأزمات الاقتصادية، حيث يمكن للدولة عن طريق تقديم الإعانات للجماعات المحلية في أوقات الكساد أن تمكنها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الإنعاش الاقتصادي وفي أوقات الرخاء تستطيع أن تخفض من هذه الإعانات حتى تحد من الإنتاج خشية أن يؤدي ذلك إلى حدوث الأزمات الاقتصادية»⁽¹⁾.

هـ-2-الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

نظرا للعجز الذي تعرفه الجماعات المحلية لجأت الدولة إلى إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بهدف تكوين التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية، وهذا الصندوق حسب المرسوم رقم: 266/86 هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويتكفل بالمساهمة في تمويل التنمية المحلية بتخصيص إعانات سنوية للبلديات والولايات.

VI- دور الجماعات المحلية في التنمية:

إن التصور العام نحو الجماعة المحلية يكمن في أنها عبارة عن مجموعة من السكان يقطنون حدودا ترابية معينة من خريطة الدولة، و يتميزون بخصائص محددة، وبقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات والتقاليد والأعراف التي تفرزها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجالس البلدية التي يشرف على تنظيم الشؤون العامة للجماعة، وتساعد المواطنين على تنظيم شؤونهم الخاصة كما تعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية من أجل النهوض بالجماعة على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الهيئات العليا على المستوى الوطني. فيترى ما هو مفهوم التنمية وماذا تعني التنمية المحلية وما هي أهداف التنمية و بتباعد ذلك ما هو دور الجماعات المحلية في التنمية؟

1- مفهوم التنمية:

لقد أثار مفهوم التنمية جدل كبير بين المفكرين والساسة والمنظرين، ويرجع هذا اللبس والجدل إلى فشل في الوصول إلى تعريف دقيق لها. فالتنمية مشكلة جميع الأنظمة والعلوم (السياسية والاقتصادية والديموغرافية والسوسولوجية حتى الجغرافية والبيئة)، ولقد أدى

⁽¹⁾ مراد، حلمي، مالية الهيئات المحلية، مطبعة النهضة، مصر، 1992، ص 104.

ببعض الدارسين مثل: "أروين ساندوز" A.Sandaus " إلى القول «في بعض المواقف: إنني سوف لا أحاول إعطاء تعريف محدد ودقيق لهذا المصطلح لكنني أفضل أن أترك هذا المصطلح ليعني ما يعنيه على حسب ما يريده كل دارس»⁽¹⁾.

حيث يرى تعريف هيئة الأمم المتحدة أن التنمية عبارة «عن مجموعة الوسائل والطرق التي تستخدم بقصد توحيد جهود الأهالي مع السلطات العامة من أجل تحسين مستوى الحياة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات القومية والمحلية، وإخراج هذه المجموعات عن عزلتها لتشارك إيجابيا في الحياة القومية وتساهم في تقدم البلاد»⁽²⁾.

وفي تعريف آخر للتنمية نجدها عبارة عن برامج متعددة الأغراض، وذلك بمعنى أنها لا تقتصر على النواحي المادية وحدها، بل تتعداها، إلى الاهتمام بالنواحي الثقافية والتعليمية والسياسية والصحية والاجتماعية لأن هذه البرامج ليست غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق هدف أساسي وهي تنمية متعددة الجوانب.

ومن خلال هذين التعريفين نجد أن التنمية عبارة عن تلك العملية التي تهدف من خلالها إلى تحسين وترقية مستوى معيشة المواطنين في جميع جوانب الحياة المتعددة منها الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية، وتكون هذه العملية باشتراك جميع أفراد المجتمع من الطبقة الحاكمة إلى المواطن البسيط وذلك لبلوغ الهدف الذي يريده والمتمثل في توفير حياة أفضل.

ويعرفها "محمد الجوهري" في كتابه "علم الاجتماع وقضايا التنمية في العالم الثالث" «أنها عملية تنطوي على تغيير حاسم في كل المجالات والقدرات الإنسانية والسلوك الإنساني (مجالات روحية، تكنولوجية، اقتصادية، واجتماعية)، وفي رأيه تنطوي على توظيف الجهود من أجل صالح الكل خاصة تلك القطاعات والفئات التي حرمت في السابق من فرص النمو والتقدم»⁽³⁾.

نجد من خلال التعاريف السابقة، أن التنمية الحقيقية يجب أن تنطلق من كيانات المجتمع بمعنى كل مبادئها وأسسها تكون مستمرة ولا تكون جامدة، وإنما تكون عملية ديناميكية متغيرة على حسب أهداف ومميزات المجتمع، وتتم من خلال المشاركة الفعلية لجميع مكونات البناء

(1) نبيل، السمالوطي، علم اجتماع التنمية، دراسة اجتماعيات العالم الثالث، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر 1978، ص 107.

(2) عادل، مختار هوارى، التغيير الاجتماعي والتنمية في الوطن العربي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1993 ص 111.

(3) محمود، عبد المولى، العالم الثالث ونمو التخلف، دار العربية للكتاب، القاهرة، 1980، ص 28.

الاجتماعي، هدفها الوصول إلى تحسين ورفاه المجتمع في كل النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية.

إن التنمية عملية هادفة وواعية تهدف إلى تحريك جميع الجهود أو تفعيل كل أفراد المجتمع دون إقصاء فئة معينة لكي لا يحدث خلل في وظيفة المجتمع، هذه العملية تمس جميع مجالات الحياة انطلاقاً من مبادئ وأسس وواقع وخصوصيات هذا المجتمع وتتسم بـ: «- الشمولية: تغيير شامل ليس فقط على الجانب الاقتصادي وإنما الثقافي والسياسي والاجتماعي والأخلاقي، وتتضمن أيضاً مزيداً من المشاركة واللامركزية، ويتضمن هذا البعد مشاركة الضعفاء في صنع التنمية.

- أن تكون هذه العملية طويلة الأجل ولا تكون أنية لكي تحدث استمرار وتحسينات في مستوى المعيشة.

- توزيع جميع ثمار هذه التنمية على كل أفراد المجتمع بصورة عادلة وبدون تمييز.

- وجود قيادات إدارية فاعلة: إن نجاح التنمية تتطلب وجود قيادات جيدة وموجهة لهذه التنمية ويجب أن تتسم هذه القيادات بإخلاص في العمل وتسيير بأسلوب ديناميكي في تنفيذ برامج هذه العملية»⁽¹⁾. ولا يتأتى هذا إلا من خلال قيادات ذات مستوى تعليمي عالي خبرات وكفاءات حقيقية.

2- تعريف التنمية المحلية:

هناك عدة تعاريف للتنمية المحلية، فهي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصادي واجتماعيا وثقافيا وحضاريا، من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة، وهي إذن عملية التغير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي للحكومة وصولاً إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية.

⁽¹⁾ محمود، عبد المولى، مرجع سابق، ص 28.

كما عرفها "محي الدين صابر" بأنها: «مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في المناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائماً على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعاً في كل المستويات عملياً وإدارياً»⁽¹⁾.

وهناك من عرفها بأنها «حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع وبناء على مبادرة المجتمع إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائياً، تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها واستئثارها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة»⁽²⁾.

ويتم تجسيد التنمية المحلية من خلال نوعين من البرامج التنموية، تتمثل في برامج التجهيز والبرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية.

2-أ-برامج التجهيز:

حسب ما قضت به المادة 5 من المرسوم رقم: 380/81 هناك نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية إحداها بلدي يتم على مستوى البلدية PCD، والآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية PSD وسنوضح كلا المخططين. -المخطط البلدي للتنمية:

هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية ومحتوى المخطط عادة يشمل التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الإنجاز والتجهيزات التجارية وتنص المادة 86 من قانون رقم: 08/90 على أنه على البلدية إعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها، وتسجيل المخطط البلدي للتنمية يكون باسم الوالي، بينما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه ويشترط في هذا المخطط أن يكون متماشياً مع المخطط القطاعي للتنمية وكذا المخطط الوطني للتنمية.

(1) كمال، التابعي، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم الاجتماع التنمية، دار المعارف، القاهرة، 1993، ص 23.

(2) رشيد، أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 19.

-المخطط القطاعي للتنمية:

هو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية و المؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذه كذلك، ويكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك، ثم تكون دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد إرسال المخططات لها.

2-ب-البرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية:

وهي برامج تستجيب لوضعيات معينة، فهي بذلك ترمي إلى التكفل بتلك الوضعيات لتجاوزها من أهم هذه البرامج:

-برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي:

هو برنامج بادر به «رئيس الجمهورية يمتد على مدى أربع سنوات (2001-2004) ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية»⁽¹⁾.

-برنامج صندوق الجنوب:

هو برنامج يهدف إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية بالوطن لتجاوز التخلف الذي تعانيه في هذا المجال مقارنة بالمناطق الشمالية من الوطن.

-الصناديق الخاصة:

تهدف هذه الصناديق إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات عبر ولايات الوطن المختلفة بالمقارنة مع ولايات أخرى في إطار محاربة الفوارق الجهوية. بالإضافة إلى صناديق أخرى نذكر منها: الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية، ... الخ.

(1) موسى، رحمان، وسيلة، السبتي، (تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية)، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية، بجامعة باتنة، 2004، ص 09.

3-أهداف التنمية:

لما كانت التنمية عملية هادفة وواعية، فهي ترسم معالمها وفق مجموعة من الأهداف التي تعمل على حفظ ورفاه الإنسان ومن أبرز الأهداف:

3-أ-زيادة الدخل القومي:

مما لا شك فيه أن الزيادة في الدخل القومي يعتبر من الأهداف الرئيسية للتنمية، لأنه يمثل العامل الذي يؤدي إلى تجسيد أبعاد التنمية، فارتفاع مستوى الدخل القومي، يعني ارتفاع الدخل الحقيقي للفرد ويعني تحقيق رغبات الأفراد، كما يدل على قدرة الحكومة على فرض الضرائب، وعلى زيادة مواردها المالية بالتالي ففقدرة الحكومة، على تمويل النفقات العامة تزداد بزيادة مستوى تقدم المجتمع ونموه. «وتتوقف عملية الزيادة على إمكانيات الدولة، الفنية والمادية، فكلما توفرت أموالاً أكثر وكفايات أحسن كلما أمكن تحقيق في الدخل القومي الحقيقي»⁽¹⁾، فزيادة الدخل القومي في أي بلد تحكمه مجموعة من العوامل كمعدل الزيادة السكانية والإمكانيات المادية والفنية المتاحة.

3-ب-رفع مستوى المعيشة:

تعتبر تحسين نوعية الحياة ورفع مستوى ومؤشرات المعيشة من أولويات التنمية «فالتنمية الاجتماعية والاقتصادية ليست مجرد وسيلة لزيادة الدخل القومي فحسب، وإنما وسيلة لرفع مستوى المعيشة بكل ما يتضمن هذا التعبير من معان»⁽²⁾ ويرتبط رفع مستوى المعيشة، «بمدى ارتفاع الدخل، فكلما ارتفع الدخل دل على تحسين في مستويات المعيشة، إلا أنها لا ترتبط بمستوى الدخل، فحسب بل يجب أن ترتبط هذه الزيادة بتغيرات في هيكل الزيادة السكانية، وتحكمها في المواليد إلى أن تصل في معدل المناسب الذي يحققه رفع مستوى المعيشة»⁽³⁾.

3-ج-تقليل التفاوت في الدخل والثروة:

ربما أن لأفكار العالم "جون رولس" John Rawls الذي اشتهر بنظريته حول العدالة وإمكانية تحقيقها، بشكل حصول الناس على حقوق متوازنة في المجتمع وثرواته، الأثر الكبير في بروز نظرية الإنصاف والحصة المتوازنة والمشاركة المنصفة في عملية

(1) سميرة، كامل محمد، التنمية الاجتماعية، مفهومات أساسية ورؤية واقعية، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، 1988، ص76.

(2) نفس المرجع، ص79.

(3) العزيز، عجمية، مقدمة في التنمية والتخطيط، دراسة النهضة العربية، بيروت، 1983، ص50.

التنمية. فالتنمية الحقيقة تتمثل في مدى وصول ثمار النمو إلى جميع أفراد المجتمع وتحقيق عدالة أكبر في توزيع الدخل، فلا شك أن التفاوت في توزيع الدخل والثروات مساوئ، وتبرز في عدم الشعور أغلبية بالعدالة الاجتماعية، والتي تضع الأفراد في طبقات تخل من التوازن الاجتماعي، فالتنمية بوصفها العملية التي تنتج عنها زيادة فرص حياة بعض الناس في مجتمع ما، دون نقصان فرص البعض الآخر في نفس الوقت في نفس المجتمع»⁽¹⁾، ومن شأنها أن تحول دون ظهور آفات اجتماعية خطيرة، ذلك أن استحواد فئة قليلة من المجتمع على أكبر قدر من الثروات، تمكنها تدريجيا من التحكم في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

3-د- إشباع الحاجات الأساسية للأفراد:

يدعو الفكر التنموي الحديث بإتباع إستراتيجية إشباع الحاجات الأساسية لكل أفراد المجتمع بدل إعطاء الأولوية للنمو الاقتصادي في ضوء مفهومات زيادة الدخل القومي الاجتماعي، فالتنمية الفعلية تعد شرط أساسي لتحسين الاحتياجات الأساسية والحقيقية داخل المجتمع مع توفر معه إمكانية التطلع لما هو أفضل.

هذه الاحتياجات وإن اختلفت من مجتمع إلى آخر ومن زمن إلى آخر، إلا أن أبرزها وأهمها والتي تبقى ضرورية وخاصة أنها تتعلق بحياة الأشخاص، وهي الغذاء واللباس والمأوى والعلاج وهناك بعض الحاجات الاجتماعية مثل التعليم وحقوق الإنسان وما يطلق عليه المشاركة في الحياة الاجتماعية من خلال العمل والاندماج السياسي، وأن إشباع الحاجات الأساسية تهدف إلى تحقيق هدفين:»

-مواجهة الاحتياجات الأساسية للمجتمع.

-تخفيف بأسرع ما يمكن من حدة الفقر المطلق وذلك عن طريق تقديم مساعدة مباشرة ومكثفة لمن هم في حالات ميئوسة منها أو ملحة فتوفير الغذاء والملبس وتحسين المأوى وتوفير الرعاية الصحية والتعليمية وإتاحة فرص التوظيف تؤدي إلى تخفيض أعداد كبيرة من الفقراء»⁽²⁾.

إن تحقيق هذه الأهداف يعني وصول التنمية إلى هدفها المنشود لأن كلما تحققت الأهداف كلما أدت إلى تحقيق أبعاد أخرى كتحقيق الذات والشعور بالإنسانية لدى جميع أفراد المجتمع

⁽¹⁾ عبد الهادي، الجوهري، وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية مدخل الإسلامي، مكتبة نهضة الشرق، مصر، 1986، ص10.

⁽²⁾ وهيبة، آيت أمر مزيان، مرجع سابق، ص91.

وإتاحة الحرية والقدرة على الاختيار ودفع عجلة التنمية، إلا أن هذه الأهداف تبقى مرتبطة بعضها البعض فلا يمكن أن يحصل تحسين مستوى المعيشة دون زيادة في الدخل القومي ودون تحقيق إشباع الحاجات الأساسية للأفراد وتقليص التفاوت بين الدخل والثروة.

4- دور الجماعات المحلية في التنمية:

إن الجماعات المحلية لها دور يجب أن تقوم به لأجل تنمية القطاعات المختلفة في المدن والأرياف وأن بلوغ هذا الهدف يجب أن يبدأ أولاً بتحديد أسلوب دقيق لتسيير هذه الجماعات ويمكن إبراز ذلك فيما يلي:

-إن أحد أهم التطورات المسجلة في السنوات الأخيرة تكمن في بروز الجماعات المحلية كفاعل على الساحة الدولية وعلى هذا الأساس، فإن تشجيع ترقية التعاون اللامركزي والعمل على جعله أداة ناجعة لاستقطاب الاستثمار. إن المنتخب المحلي هو المسؤول الأول على توفير أحسن الظروف الممكنة لاستقبال الاستثمارات الوطنية والأجنبية على المستوى المحلي، ومن ثمة على هذا المنتخب أن يسعى أيضاً من أجل استكشاف كل السبل التي يتيحها التعاون اللامركزي لجلب التمويلات الخارجية الضرورية لدفع وتيرة التنمية في جماعاته المحلية.

-تنمية الموارد الجماعية بالشكل الذي يحافظ فيه على ممتلكات الجماعة وجعل تلك الممتلكات أكثر مردودية مع الحرص على عدم أنقال كاهل المواطنين بالضرائب المباشرة وغير المباشرة.

-ترشيد صرف تلك الموارد لخدمة مصالح المواطنين في مجالات السكن والصحة والتعليم وتوفير البنيات التحتية الأساسية التي تعتبر ضرورية لسير الحياة العادية بالإضافة إلى استثمار المتوفر منها لإحداث مقاولات جديدة تتساهم في الحد من البطالة من جهة، وفي تنمية الموارد الجماعية من جهة أخرى.

-على المستوى الاجتماعي يجب تشخيص ومعرفة حاجيات السكان في التعليم والصحة والسكن والشغل، والعمل على بناء المدارس والمستوصفات الكافية وإعداد البقع الأرضية لبناء السكن الاجتماعي لتمكين ذوي الدخل المحدود من التوفر على سكن لائق يتناسب مع مستوى دخلهم، مع البحث المستمر عن مناصب الشغل الجديدة للعاطلين والمعتلين في نفس الوقت لوضع حد لآفة البطالة.

-وعلى المستوى الثقافي فإن الاهتمام يجب أن ينصب على دعم الجمعيات الثقافية الجادة عن طريق إيجاد المقرات الضرورية لقيام أنشطة ثقافية لإنتاج القيم الإيجابية التي تساعد على القضاء على مختلف الأمراض الاجتماعية بالإضافة إلى تقديم الدعم المادي والمعنوي لتلك الجمعيات حتى تستطيع التغلب على الصعوبات.

-أما على مستوى التنمية الفلاحية فإن استراتيجيات التي يجب على الجماعات المحلية إتباعها تنصب على تطوير المنتجات المتكيفة مع المناطق الطبيعية والتربة المحلية، بهدف تكثيف الاستغلال الزراعي وتحقيق الاندماج الزراعي والصناعي بحسب كل مادة.

-يجب أن يتم تصور أدوات دعم الاستثمار في إطار مسعى يشرك المستفيدين ومبني على لا مركزية القرار الاقتصادي.

الفصل الرابع الإجراءات المنهجية للدراسة

أولاً: مجالات الدراسة

1-المجال المكاني:

أجريت هذه الدراسة في ولاية باتنة وبالضبط ببلديات (باتنة، فسديس، وعين التوتة).

تقع ولاية باتنة في منطقة الشرق الجزائري، وتتربع على مساحة تقدر بـ **12011.21 كلم²**، وهو ما يعادل **0.86%** من المساحة الإجمالية للوطن، كما تتكون من **61**

بلدية متجمعة في **21** دائرة، وتشترك الولاية في حدودها الجغرافية مع ست **06** ولايات:

-ولاية خنشلة من جهة الشرق.

-ولاية أم البواقي من جهة الشمال الشرقي.

-ولاية ميله من جهة الشمال.

-ولاية المسيلة من جهة الغرب.

-ولاية سطيف من جهة الشمال الغربي.

-ولاية بسكرة من جهة الجنوب.

وتعد البلديات الثلاث كنموذجاً يتميز بالخصائص التنظيمية والهيكلية لباقي بلديات الولاية، حيث تعد بلدية باتنة مقراً لولاية باتنة ومقراً لدائرة باتنة ، أما بلدية عين التوتة فهي تعد مقراً لدائرة عين التوتة، أما بلدية فسديس تعد مقراً لبلدية فسديس.

❖ حيث أن بلدية باتنة تشترك في حدودها الجغرافية مع أربع (04) بلديات:

-بلدية فسديس من جهة الشمال.

-بلدية تازولت من جهة الجنوب.

-بلدية عيون العصافير من جهة الشرق.

-بلدية واد الشعبة من جهة الغرب.

وأنشئت سنة **1944م** كمدينة وبصفة قانونية سنة **1849م** ويقدر عدد سكانها بأكثر من **310000** نسمة وتتربع بلدية باتنة على مساحة تقدر بـ **116.41 كلم²**، كما تبعد البلدية عن مقر الدائرة بمسافة تقدر بـ **2 كلم** ، أما عن مقر الولاية بمسافة تقدر بـ **800م**، ويتكون مجلسها البلدي من ثلاثة وثلاثون (33) عضواً، أما الهيئة التنفيذية لها فتتكون من رئيس

المجلس الشعبي البلدي وستة نواب للرئيس، ويقدر عدد المناصب العليا بها بـ 156 منصبا ووفقا للهيكل الإداري البلدي لها، كما يقدر عدد الموظفين والعاملين بها بـ 1362 بين موظف وعامل، وتتوزع مختلف المصالح بها على النحو التالي:

- عدد الفروع بها: 65.

- عدد المكاتب بها: 50.

- عدد المصالح بها: 19.

- عدد المديريات بها: 08.

- عدد الأقسام بها: 03.

الكتابة العامة بها: واحدة

أما المتواجد منها فعليا وعلى أرض الواقع فهو:

- عدد الفروع: 35.

- عدد المكاتب: 38.

- عدد المصالح: 11.

- عدد المديريات: 04.

- عدد الأقسام: 02.

- الكتابة العامة: واحدة.

❖ أما بلدية عين التوتة فتشترك في حدودها الجغرافية مع ثماني بلديات:

- بلديتي حيدوسة، وادي الشعبة من الجهة الشمال.

- بلديات أولاد عوف، تيلاطو، القنطرة من جهة الجنوب.

- بلدية بني فضالة من جهة الشرق.

- بلديتي معافة، القنطرة من جهة الغرب.

وأنشئت سنة 1872م، ويقدر عدد سكانها بحوالي: 51201 نسمة و تتربع بلدية عين

التوتة على مساحة تقدر بـ: 173.5 كلم² أما مساحة مقر البلدية تقدر بحوالي: 3000 م²، كما

تبعد البلدية عن مقر الدائرة بمسافة تقدر بـ: 300م، كما تبعد البلدية عن مقر الولاية بمسافة

تقدر بـ: 35 كلم، ويتكون مجلسها البلدي من (15) خمسة عشر عضوا، أما الهيئة التنفيذية لها

فتتكون من رئيس المجلس الشعبي البلدي وثلاث (03) نواب للرئيس، ويقدر عدد المناصب العليا بها بـ 48 منصبا وفقا للهيكل الإداري البلدي لها، كما يقدر عدد المواطنين والعاملين بها بـ 382 بين موظف وعامل، وتتنوع مختلف المصالح بها على النحو التالي:

- عدد الفروع بها: 01 .

- عدد المكاتب بها: 31.

- عدد المصالح بها: 08.

- عدد المديريات بها : 03.

- الكتابة العامة: 01.

أما المتواجد منها فعلياً وعلى أرض الواقع فهو:

- عدد الفروع: لا شيء.

- عدد المكاتب: 10 .

- عدد المصالح: 07 .

- عدد المديريات: 03.

- الكتابة العامة: 01

❖ أما بلدية فسديس فتتشارك في حدودها الجغرافية مع خمس بلديات:

-بلديتي سريانة و جرمة من جهة الشمال.

-بلدية عيون العصافير من جهة الجنوب .

-بلدية المعذر من جهة الشرق.

-بلدية بانتة من جهة الغرب.

وأنشئت سنة 1984م، ويقدر عدد سكانه بحوالي: 5820 نسمة وتتربع بلدية فسديس

على مساحة تقدر بـ: 64.22 كلم²، أما مساحة مقر البلدية تقدر بحوالي: 7830هـ، كما تبعد

البلدية عن مقر الدائرة بمسافة تقدر بـ: 06كلم، أما عن مقر الولاية بمسافة تقدر بـ: 6كلم،

ويتكون مجلسها البلدي من (07) سبعة أعضاء أما الهيئة التنفيذية لها فتتكون من رئيس المجلس

الشعبي البلدي ونائبين (02) للرئيس، ويقدر عدد المناصب العليا بها بـ: ثلاثة عشر (13)

منصبا وفقا للهيكل الإداري البلدي لها، كما يقدر عدد الموظفين والعاملين بها بـ: 53 بين موظف وعامل، وتوزع مختلف المصالح بها على النحو التالي:

- عدد الفروع: لا شيء..

- عدد المكاتب: 06.

- عدد المصالح: 03.

- الكتابة العامة: 01.

أما المتواجد منها فعليا وعلى أرض الواقع فهو:

- عدد الفروع: لا شيء..

- عدد المكاتب: 02.

- عدد المصالح: 02.

- الكتابة العامة: 01.

2-المجال البشري:

يبلغ عدد موظفي بلدية باتنة حسب مخطط تشير الموارد البشرية لسنة 2007 م شهر ديسمبر حوالي: 1362 بين عامل وموظف ، أما عدد أعضاء الهيئة التنفيذية بها يقدر بـ: 07، وعدد رؤساء الأقسام يقدر بـ: 02، أما عدد المدراء يقدر بـ: 04، وعدد رؤساء المصالح يقدر بـ: 11، وعدد رؤساء المكاتب يقدر بـ: 38 وبالإضافة لكل هؤلاء كاتب عام للبلدية.

ويقدر عددهم الإجمالي بـ: 62 إطارا، موزعين على مختلف المصالح والأقسام والمديريات والمكاتب والفروع المتواجدة بالبلدية.

-أما بلدية عين التوتة يقدر عدد موظفيها وعمالها حسب مخطط تسيير الموارد البشرية لسنة 2007م شهر ديسمبر حوالي: 382 بين موظف وعامل، أم عدد أعضاء الهيئة التنفيذية بها يقدر بـ: 04، وعدد المدراء يقدر بـ: 03، وعدد رؤساء المصالح يقدر بـ: 07، أما عدد رؤساء المكاتب يقدر بـ: 10، وبالإضافة لكل هؤلاء كاتب عام للبلدية.

ويقدر عددهم الإجمالي بـ: 25 إطارا، موزعين على مختلف المديريات والمصالح والمكاتب المتواجدة بالبلدية.

-أما بلدية فيسديس يقدر عدد موظفيها وعمالها حسب مخطط تسيير الموارد البشرية لسنة 2007 شهر ديسمبر حوالي: 53 بين موظف وعامل ، أما عدد أعضاء الهيئة التنفيذية بها يقدر بـ: 03، وعدد رؤساء المصالح يقدر بـ: 02، وعدد رؤساء المكاتب بـ: 02، وبالإضافة لكل هؤلاء كاتب عام للبلدية. ويقدر عددهم الإجمالي بـ: 08 إدارات موزعين على مختلف المصالح والمكاتب المتواجدة بالبلدية.

3-المجال الزماني:

دام البحث الميداني (الاستطلاعي وملاً الاستمارات النهائية) مدة تقريبا شهر من: 2008/02/23 إلى 2008/03/19 موزعة على فترتين:

* **الفترة الأولى:** دامت 06 أيام خصصت للدراسة الاستطلاعية وإجراء مقابلات حرة مع رؤساء البلديات والكتاب العامون لبلديات باتنة، وفسديس، وعين التوتة، بحيث قدموا لنا معلومات حول بلديتهم ونظام العمل بها، بالإضافة إلى إمكانيات إجراء مسح شامل لكل إدارات بلدياتهم، ما عدا بلدية باتنة، فأكدوا لنا مسؤوليها عن عدم إمكانية

إجراء مسح شامل لكل إطاراتها، بسبب أن معظمهم متواجدون بالميدان، ويصعب إجراء مقابلات معهم، بالإضافة لعدم إمكانية ملئ الاستمارات، أو الاستبيانات من طرفهم.

***الفترة الثانية:** دامت 19 يوما خصصت لإجراء مقابلات مع بعض إطارات هذه البلديات المعنية بالدراسة وملئ الاستمارات معها، أما الباقي من هذه الإطارات فقد وزعت عليهم الاستمارات وقاموا بملاؤها، ثم قمنا بجمعها منهم على عدة أيام. حيث تم ملئ واحد وسبعون (71) استمارة خلال هذه الفترة منها: 38 استمارة ببلدية باتنة، و25 استمارة ببلدية عين التوتة (مسح شامل لإطاراتها)، و08 استمارات ببلدية فسديس، وكذلك (مسح شامل لإطاراتها).

ثانياً: منهج الدراسة.

عند اختيار الباحث لمنهج معين يجب أن يسلم أن كل منهج للبحث لا يلاءم كل مشكلة يدرسها وإنما طبيعة الموضوع الذي يتناوله بالبحث، هي التي تحدد اختياره للمنهج الملائم، وقد اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج الوصفي التحليلي الذي يعني «الطريقة المنظمة لدراسة حقائق راهنة متعلقة بظاهرة أو موقف أو أفراد أو أحداث أو أوضاع معينة بهدف اكتشاف حقائق جديدة أو التحقق من صحة حقائق قديمة وآثارها والعلاقات التي تتصف بها وتفسيرها وكشف الجوانب التي تحكمها»⁽¹⁾.

فالمنهج الوصفي يستخدم لدراسة الظواهر في الوقت الراهن أي على شاكلتها الحالية، ومحاولة اكتشاف العلاقات التي تحكمها في تفاعلها مع بعضها البعض، فهو يقتضي بأن يقوم الباحث بوصف الظاهرة وجمع البيانات حولها كما هي ممثلة في الواقع، غير أنه لا يكتفي بمجرد الوصف فقط بل يتعين عليه أن يقوم باستخلاص الدلالات التي تنطوي عليها تلك البيانات المجمعة بهدف اكتشاف العلاقات التي تربط بين الظواهر فيما بينها واكتشاف المتغيرات التي تؤثر فيها، فهو يعتمد على جمع البيانات وتصنيفها وتحليلها تحليلاً دقيقاً لغرض الوصول إلى تعميمات بخصوص الظاهرة موضوع الدراسة.

ونظراً لأهمية هذه الدراسة، والتي تهدف إلى معرفة أثر المعوقات التنظيمية على فعالية الجماعات المحلية (البلدية)، وما يترتب عليها من انحراف هذه الأخيرة عن

(1) شفيق، محمد، البحث العلمي، الخطوات المنهجية لإعداد البحوث الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1985، ص 84.

أهدافها التي أنشئت لأجلها، فإن هذه الدراسة تدخل ضمن الدراسات الوصفية التحليلية التي تقف بالملاحظة والتشخيص، وعلى هذا الأساس لا تقتصر على مجرد جمع البيانات والمعطيات من الواقع وإنما جمعها وتحليلها وتفسيرها سوسيولوجيا، و استخلاص نتائجها طبقا لأهداف هذه الدراسة.

ثالثا: أدوات جمع البيانات المستخدمة في الدراسة.

تعتبر مرحلة جمع البيانات التي تأتي بعد تحديد التساؤلات أو الفروض، وكذا اختيار عينة البحث من أهم مراحل البحث العلمي، إذ عليها (الأدوات) يتوقف نجاح البحث بنسبة كبيرة إذ كلما كانت أدوات البحث المستخدمة ملائمة ودقيقة، كانت النتائج جيدة وصحيحة والعكس صحيح، ويتم اختيار الأدوات لجمع البيانات وفقا لمشكلة البحث والمنهج المتبع في الدراسة، وانطلاقا من موضوع الدراسة التي تستوجب الأدوات التالية:

1-الملاحظة:

تعتبر الملاحظة من الأدوات الرئيسية في البحث الاجتماعي فيمكن القول أن كل بحث اجتماعي يستخدم الملاحظة، فالعلم يبدأ بالملاحظة ثم يرجع إليها للتحقق من صحة النتائج التي نتوصل إليها وبالتالي تصبح مصدرا أساسيا لجمع البيانات، رغم أنها تعكس وجهة نظر الباحث إلى حد ما، إلا أنها تمكننا من أخذ صورة حية للظاهرة فهي تصور الحدث والموقف مباشرة. ولقد تمت الملاحظة بصفة منظمة ومنهجية، وذلك من خلال الدراسة الاستطلاعية التي قمنا بها، حيث تمكننا من ملاحظة طبيعة علاقات العمل بالجماعة المحلية، وكيفية التعامل بين إداراتها من جهة، والتعامل مع مختلف شرائح المجتمع المتوافدة عليها.

أما الملاحظة التي اعتمدنا عليها طيلة تواجدها بالميدان، فهي الملاحظة المباشرة التي مكنتنا من معرفة حقيقة واقع الجماعات المحلية، وذلك بملاحظة ملامح وإفرازات المعوقات التنظيمية(الوظيفية) من خلال الممارسات والسلوكات التي ينتهجها إدارات الجماعة المحلية والمعنيون بهذه الدراسة، بالإضافة إلى ملاحظة كل ما يخص جوانب موضوع الدراسة من مواقف ونشاطات وسلوكات، ولهذا فإن الملاحظة ليست أداة مرحلية في البحث، وإنما استخدمناها في كل مراحل البحث.

2-المقابلة:

تعتبر المقابلة من أهم الأدوات المنهجية المستعملة لجمع البيانات وأكثرها استعمالاً وما تقدمه من فائدة في الحصول على البيانات المتعلقة بسلوك الأفراد وقيمهم واتجاهاتهم، وما تقدمه للباحث من تسهيلات لتجاوز مشكلة عدم التجاوب من طرف المبحوثين من خلال تدخله لشرح الأسئلة وتبسيطها ومناقشتها معهم.

كما مكنتنا هذه المقابلات الحرة مع طول تواجدها في الميدان زيادة ثقة المبحوثين، وتجاوبهم معنا، عكس ما كانت عليه تصرفاتهم في بداية الدراسة الميدانية. وقد تم مقابلة كل من رؤساء البلديات الثلاثة، بالإضافة إلى إجراء مقابلات مع الكتاب العامون لهذه البلديات، وتم طرح عليهم الأسئلة الواردة في الاستمارة، بالإضافة كذلك إلى تقديمهم لنا يد المساعدة في ملئ الاستمارات وإجراء المقابلات بسهولة تامة. أما أفراد عينة البحث الذين لم يتسنى لنا مقابلتهم فقد سلمت لهم استمارات وقاموا بملاؤها.

3-الاستمارة:

بعد الانتهاء من صياغة الاستمارة التي اعتمدنا في إعدادها على الجانب النظري للدراسة (فرضيات الدراسة)، بالإضافة بحكم تواجدها سابقا كإطار بالجامعة المحلية أضفت عليها بعض التعديلات، ثم من خلال تنقلنا إلى ميدان الدراسة، كذلك تم تجربتها وتعديلها، وبعد ذلك عرضت على الأستاذ المشرف وبعض الأساتذة والذين أفادونا بتصويباتهم ونصائحهم مع الأخذ بعين الاعتبار التعديلات والاقتراحات التي قدمها الأستاذ المشرف، ثم صيغت الاستمارة في صورتها النهائية، وقد احتوت على 49 سؤالاً موزعة على خمسة محاور هي:

- المحور الأول: بيانات شخصية (5 أسئلة).
- المحور الثاني: بيانات حول معوقات اللامركزية الإدارية (06 أسئلة).
- المحور الثالث: بيانات حول معوقات التخطيط (11 سؤالاً).
- المحور الرابع: بيانات حول معوقات تسيير الموارد البشرية (14 سؤالاً).
- المحور الخامس: بيانات حول معوقات اتخاذ القرارات (10 أسئلة).

-بالإضافة إلى سؤالين (02) يشملان بيانات حول المعوقات التنظيمية والحلول المقترحة لها حسب وجهة نظر أفراد عينة البحث.

4-**الوثائق والسجلات:** كما تم استخدام الوثائق والسجلات في هذه الدراسة، والتي تكون مصدرا لجملة من البيانات والمعلومات حول التنظيم المراد دراسته. ألا وهو الجماعة المحلية، من خلال الإطلاع على مختلف النصوص القانونية والتنظيمية لهذا النوع من التنظيمات وذلك بالاعتماد على القوانين السابقة والحالية المتعلقة بالجماعة المحلية بالإضافة إلى بعض المجالات التي تنظم عمل الجماعات المحلية، وكذلك بعض الوثائق من مداولات المنشئة للهيكل الإدارية لتنظيم وسير الجماعة المحلية، والمرفق بعض منها بملاحق هذه الدراسة.

رابعا: العينة المستخدمة للدراسة

إن نجاح أي دراسة ميدانية في أي بحث علمي أو اجتماعي يتوقف بصورة عامة على الاختيار الدقيق للعينة الممثلة لمجتمع البحث، والذي هو في دراستنا هذه مجموع بلديات ولاية باتنة، ونظرا لعدم توفر الإمكانات المادية والمعنوية لإجراء مسح شامل لكل إدارات بلديات الولاية، فقد اعتمدنا في هذه الدراسة على **العينة العشوائية البسيطة** من خلال كتابة اسم كل بلديات الولاية في قصاصات ثم خلطها وسحب عينة تقدر بـ 05 % من مجموع البلديات والذي يقدر بـ 61 بلدية وتتمثل هذه النسبة في ثلاث (03) بلديات، وهي بلدية (باتنة، فسديس وعين التوتة)، واعتبرناها كنموذج لإجراء الدراسة الميدانية بها.

ثم في مرحلة ثانية اعتمدنا على المسح الشامل لكل إدارات البلديات الثلاث (من أعضاء الهيئات التنفيذية، وكتاب عامون، ورؤساء أقسام، ومدراء، ورؤساء مصالح، ورؤساء مكاتب)، باعتبارهم هم الأكثر ممارسين للعمليات التنظيمية موضوع دراستنا، حيث يقدر العدد الإجمالي لمفردات عينة البحث بـ: (62) مفردة ببلدية باتنة، وثمان (08) مفردات ببلدية فسديس، و(25) خمسة وعشرون مفردة ببلدية عين التوتة، وبالتالي يكون مجموع مفردات عينة البحث التي سيجري عليها المسح الشامل هو: 95 مفردة، إلا أنه استحال علينا إجراء مسح شامل ببلدية باتنة وذلك بسبب مهام وانشغالات مجموعة من مفردات عينة البحث وبحكم تواجدهم في الميدان يوميا والبعض الآخر رفض إطلاقا ملئ الاستثمارات، ولذلك فقد تم ملئ (38) ثمانية وثلاثون استثمارا من مجموع (62) اثنان وستون استثمارا بهذا البلدية (باتنة).

وعليه يكون مجموع مفردات عينة البحث التي أجري عليها المسح الشامل بالبلديات الثلاث هو (71) واحد وسبعون مفردة.

الفصل الخامس

عرض وتحليل

نتائج الدراسة

أولاً:تفريغ البيانات وتحليلها

I-تفريغ البيانات الشخصية وتحليلها:

الجدول رقم:(01) يوضح جنس العينة

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
ذكر	50	70,42%
أنثى	21	29,58%
المجموع	71	100%

يتبين من هذا الجدول أن 70,42 % من أفراد العينة ذكور في حين أن نسبة الإناث قدرت بـ: 29,58 % وأن النسبة الكبيرة في تبوء المناصب العليا بالجماعة المحلية هي فئة الذكور والتي قدرت بـ: 70,42 % أي أن نسبة الإناث في تولي المناصب العليا ضعيفة مقارنة بنسبة الذكور، وهذا قد يعود ربما إلى اعتقاد أصحاب سلطة التعيين في هذه المناصب إلى أن المرأة لا تستطيع تسيير مصالح الجماعة المحلية بشكل جيد وذلك يرجع لطبيعة نشاط الجماعة المحلية ونوعية الأفراد المتعاملين معها هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعود للظروف الاجتماعية والعادات والتقاليد والقيم التي يحملها مسؤولي الجماعة المحلية وأفراد المجتمع ونظرتهم للمرأة المسؤولة وعدم ثقتهم فيها لأداء الدور المنوط بها على أكمل وجه، بالإضافة إلى عدم قدرتها التوفيق بين منصب العمل والالتزامات العائلية في حالة كونها متزوجة.

الجدول رقم: (02) يبين الفئة العمرية لأفراد العينة

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
21-30 سنة	01	01,40%
31-40 سنة	19	26,76%
41-50 سنة	39	54,92%
أكثر من 50 سنة	12	16,90%
المجموع	71	100%

يتضح من هذا الجدول أن نسبة 54,92 % هي الفئة العمرية الأكثر تمثيلا في المناصب العليا بالجماعة المحلية فئة (41-50 سنة)، ثم تليها نسبة 26,76 % والذين تتراوح أعمارهم بين (31-40 سنة) وبعدها الفئة العمرية الأكثر من 50 سنة والتي تقدر نسبتها بـ 16,90 %

أما فئة أقل من 30 سنة فتقدر نسبتها بـ: 1,40 % وهي نسبة ضعيفة جداً، كما أن الفئة الأكثر تمثيلاً بصفة مطلقة في المناصب العليا بالجماعة المحلية هي الفئة العمرية من (31 سنة إلى 50 سنة) والتي تقدر نسبتها بـ: 81,68 % .

ومن خلال هذه الإحصائيات نستنتج أن أفراد عينة البحث متجانسون من حيث السن وبالتالي يعد عامل مساعد على التفاهم بين مختلف هذه الفئات هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعد نضج هذه الفئة عامل مساعد كذلك على الرفع من فعالية الجماعة المحلية ويقلل من فرص ظهور المعوقات التنظيمية في الجماعة المحلية.

الجدول رقم: (03) يبين المستوى التعليمي للأفراد العينة

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
ابتدائي	00	% 00,00
متوسط	14	% 19,72
ثانوي	27	% 38,02
جامعي	30	% 42,25
المجموع	71	% 100

يتضح من هذا الجدول أن نسبة 19,72 % ذوي مستوى تعليمي متوسط، في حين أن نسبة 38,02 % ذوي مستوى تعليمي ثانوي أما نسبة 42,25 % ذوي مستوى تعليمي جامعي وهي النسبة الكبيرة في ذوي المناصب العليا، ولكن نجد أن ذوي المستوى التعليمي بين المتوسط والثانوي تقدر نسبتهم بـ 57,74 % وهذا ما يؤكد أن أكثر من نصف إطارات الجماعة المحلية ذوي مستويات تعليمية منخفضة وبمقارنتها بطبيعة ومهام التنظيم المحلي والدور الموكل له في إحداث تنمية محلية وزيادة متطلبات وحاجيات أفراد المجتمع وتطويرها، يعد معوقاً تنظيمياً يحد من فعالية العمليات التنظيمية بالجماعة المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى عدم التنسيق بين هذه الفئة و فئة الإطارات ذات المستويات الجامعية نتيجة صعوبة في إيجاد وسيلة للاتصال بين هاتين الفئتين وخاصة حول القضايا التي تتطلب معرفة تقنية وإدارية عالية، ومنه يصبح انخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لدى أفراد العينة (إطارات الجماعة المحلية) عائقاً تنظيمياً (وظيفياً) يعمل على الحد من فعالية الجماعة المحلية وما ينجر عنه من نمو تخلف التنمية المحلية.

الجدول رقم: (04) يبين الشهادة المتحصل عليها لدى أفراد العينة

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
تقني	20	28,16 %
الأهلية	16	22,53 %
البكالوريا	07	09,85 %
تقني سامي	06	08,45 %
ليسانس	03	18,30 %
مهندس	07	09,85 %
طبيب	02	02,81 %
المجموع	71	100 %

يتبين من هذا الجدول أن نسبة 28,16 % من إطارات الجماعة المحلية متحصلين على شهادة تقني، أما نسبة 22,53 % متحصلين على شهادة الأهلية، في حين أن نسبة 9,53 % متحصلين على شهادة البكالوريا، أما نسبة 8,45 % متحصلين على شهادة تقني سامي، في حين نسبة 18,30 % متحصلين على شهادة الليسانس ونسبة 9,85 % متحصلين على شهادة مهندس، ونسبة 2,81 % متحصلين على شهادة طبيب، حيث نجد أن نسبة المتحصلين على شهادة تقني هي النسبة الأكبر لدى أفراد العينة والتي تقدر بـ: 28,16 % ثم تليها نسبة المتحصلين على شهادة الأهلية بنسبة 22,53 % وتليها نسبة المتحصلين على شهادة الليسانس وتقدر بـ 18,30 % ولكن لو قمنا بحصر فئة المتحصلين على شهادة تقني سامي فما فوق نجدها تقدر بـ: 39,41 % أما فئة المتحصلين على دون شهادة تقني سامي لدى أفراد العينة نجدها تقدر بـ: 60,54 % وهي نسبة كبيرة جدا .

ومن هنا نلاحظ أن نسبة المتحصلين على شهادات عالية ضمن إطارات الجماعة المحلية نسبة ضعيفة مقارنة بطبيعة المهام المنوطة بمختلف المصالح و المديريات والمكاتب التي يعود لها الدور الكبيرة في التكفل بانشغالات مواطني المجتمع المحلي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى في تفعيل الدور التنموي للجماعة المحلية ومنه يعد عدم توفر إطارات الجماعة المحلية (البلدية) على شهادات علمية ومتخصصة في مجال تسيير الجماعة المحلية عائقا وظيفيا (تنظيميا) يحد من فعالية الجماعة المحلية .

الجدول رقم: (05) يبين توزيع أفراد العينة في المناصب العليا بالجماعة المحلية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
رئيس بلدية	02	% 02,81
نائب رئيس بلدية	08	% 11,26
كاتب عام	03	% 04,22
رئيس قسم	01	% 01,40
مدير	07	% 09,85
رئيس مصلحة	19	% 26,76
رئيس مكتب	31	% 43,66
المجموع	71	% 100

يتضح من هذا الجدول أن نسبة 2,81 % من أفراد العينة يشغلون منصب رئيس بلدية، ونسبة 11,26 % يشغلون منصب نائب رئيس بلدية (عضو هيئة تنفيذية) في حين نسبة 4,22 % يشغلون منصب كاتب عام، ونسبة 1,40 % يشغلون منصب رئيس قسم، أما نسبة 9,85 % فيشغلون منصب مدير بالجماعة المحلية (البلدية)، ونسبة 26,76 % يشغلون منصب رئيس مصلحة، في حين نسبة 43,66 % يشغلون منصب رئيس مكتب .

وما يمكن ملاحظته من هذا الجدول هو أن الجماعة المحلية من خلال هذه النسب تحتوي على هيكل تنظيمي هيراركي يوضح بدقة التدرج في المناصب والمسؤوليات ويعد في إطاره الهيكل التنظيمي عاملا مساعدا على الرفع من فعالية الجماعة المحلية وليس عائقا تنظيميا، ولكن بشرط أن تكون المهام والصلاحيات والأنشطة التي يختص بها كل منصب من هذه المناصب محددة بدقة ولا يوجد تداخل في الأدوار المنوطة بها، وإلا أصبحت عائقا تنظيميا (وظيفيا) يحول دون أداء الجماعة المحلية للأهداف التي أنشئت لأجلها (التنمية المحلية).

الجدول رقم: (06) يبين العلاقة بين المستوى التعليمي و المنصب العالي لأفراد العينة

المستوى التعليمي المنصب		إبتدائي		متوسط		ثانوي		جامعي		المجموع	
		ت	%	ت	%	ت	%	ت	%	ت	%
رئيس بلدية	00	%00	00	%00	00	%1,40	01	%1,40	01	02	%2,82
نائب رئيس بلدية	00	%00	02	%2,82	03	%4,23	03	%4,23	08	08	%11,28
كاتب عام	00	%00	01	%1,40	01	%1,40	01	%1,40	03	03	%4,23
رئيس قسم	00	%00	00	%00	00	%00	00	%1,40	01	01	%1,40
مدير	00	%00	01	%1,40	02	%2,82	04	%5,64	07	07	%9,86
رئيس مصلحة	00	%00	00	%00	06	%8,46	13	%18,32	19	19	%26,75
رئيس مكتب	00	%00	10	%14,10	14	%19,71	07	%9,86	31	31	%43,66
المجموع	00	%00	14	%19,72	27	%38,02	30	%42,25	71	71	%100

يتبين من هذا الجدول المركب والذي يوضح لنا العلاقة بين المستوى التعليمي لإطارات الجماعة المحلية (أفراد العينة) والمنصب المشغول، بحيث يعطي لنا هذا الجدول بيانات حول المستوى التعليمي لكل فئة من المناصب العليا للجماعة المحلية، حيث أن نسبة 1,40% من رؤساء البلديات ذات مستوى تعليمي ثانوي، أما نسبة 2,82% من نواب رؤساء البلديات فهي ذات مستوى تعليمي متوسط، أما نسبة 4,23% منهم متحصلة على مستوى تعليمي ثانوي، في حين نسبة 4,23% كذلك منهم ذات مستوى جامعي، بينما فئة الكتاب العامون تنقسم إلى نسبة 1,40% ذات مستوى تعليمي متوسط ونسبة 1,40% ذات مستوى ثانوي ونسبة 1,40% ذات مستوى جامعي وكذلك نسبة 1,40% ذات مستوى جامعي لرؤساء الأقسام أما فئة المدراء فمنها نسبة 1,40% مستوى متوسط، ونسبة 2,82% مستوى ثانوي، ونسبة 5,64% مستوى جامعي أما فئة رؤساء المصالح فتقدر نسبة المتحصلين على مستوى ثانوي بـ 8,46%، أما نسبة المتحصلين على مستوى جامعي تقدر بـ: 18,32% أما فئة رؤساء المكاتب فتقدر نسبة المتحصلين على مستوى تعليمي متوسط بـ: 14,10%، وتقدر نسبة المتحصلين على مستوى ثانوي بـ: 19,71% ونسبة المتحصلين على مستوى جامعي تقدر بـ 9,86% .

و ما يمكن أن نستنتجه من النسب المفصلة لكل فئة من المناصب العليا للجماعة المحلية أن أعضاء الهيئة التنفيذية (نواب ورئيس) لا يتعدى مستواهم التعليمي بين المتوسط والثانوي

وتقدر نسبتهم بـ 8,45% من أصل 14,10% وهي نسبة جد مرتفعة في تأثيرها على فعالية الجماعة المحلية، وبالتالي تعد معوقا تنظيميا يحد من فعالية الجماعة المحلية، وبالإضافة إلى الإطارات الإدارية نجد أن نسبة 49,29% منهم من أصل 85,9% لا يتعدى مستواهم التعليمي الثانوي وبالتالي كذلك تعد هذه النسبة جد مرتفعة في تأثيرها على فعالية الجماعة المحلية مقارنة بطبيعة الدور التنموي المنوط بها، ومن هذا نصل على أن المستوى التعليمي لأغلبية إطارات الجماعة المحلية منخفض ويعد معوقا تنظيميا يؤثر على فعالية الجماعة المحلية عموما وعلى العمليات التنظيمية من لامركزية وتخطيط وتسيير للموارد البشرية واتخاذ القرارات خصوصا لما تتطلبه هذه العمليات من إمكانيات علمية وخبراتية لإنجازها على أحسن وجه.

الجدول رقم: (07) يوضح العلاقة بين الجنس والمنصب العالي لأفراد العينة

الجنس المنصب	ذكر		أنثى		المجموع	
	ت	%	ت	%	ت	%
رئيس بلدية	02	2,81%	00	00%	02	2,81%
نائب رئيس بلدية	08	11,26%	00	00%	08	11,26%
كاتب عام	03	4,22%	00	00%	03	4,22%
رئيس قسم	01	1,40%	00	00%	01	1,40%
مدير	04	5,63%	03	4,22%	07	9,85%
رئيس مصلحة	12	16,90%	07	9,85%	19	26,78%
رئيس مكتب	20	28,16%	11	15,49%	31	43,67%
المجموع	50	70,42%	21	29,57%	71	100%

يوضح هذا الجدول العلاقة بين الجنس والمنصب العالي لأفراد العينة حيث نجد أن نسبة 14,07% من أصل نفس النسبة تمثل أعضاء الهيئة التنفيذية من جنس الذكور، وأن نسبة 56,35% من أصل نسبة 85,92% من الإطارات الإدارية للجماعة المحلية من جنس الذكور، في حين أن نسبة 29,57% من أصل نسبة 85,92% من نفس فئة الإداريين جنس الإناث . وما يمكن أن نستنتجه من هذا الجدول أن نسبة مشاركة الإناث في الهيئة التنفيذية لا يوجد تمثيل لها أما في فئة الإطارات الإدارية فهي تقدر بثلاث هذه الفئة ومنه قد يكون عدم تمثيل هذه الفئة عائقا تنظيميا يحول دون فعالية الجماعة المحلية في بعض قضايا التنمية المتعلقة بالمرأة والأسرة وحتى في بعض المجالات الصحية والإدارية .

الجدول رقم: (08) يوضح العلاقة بين السن والمنصب العالي لأفراد العينة

السن المنصب		30-21		40-31		50-41		أكثر من 50 سنة		المجموع	
		%	ت	%	ت	%	ت	%	ت	%	ت
	رئيس البلدية	00	00	00	00	01	01	01	01	2,81	02
	نائب رئيس البلدية	00	00	02	02	03	03	03	03	11,29	08
	كاتب عام	00	00	00	00	03	03	00	00	4,22	03
	رئيس قسم	00	00	00	00	01	01	00	00	1,40	01
	مدير	00	01	01	04	02	04	02	02	9,85	07
	رئيس مصلحة	00	08	08	10	01	10	01	01	26,76	19
	رئيس مكتب	01	08	08	16	06	16	06	06	43,66	31
	المجموع	01	19	19	38	13	38	13	13	100	71

يتضح من هذا الجدول المركب أن نسبة 2,81% من أعضاء الهيئة التنفيذية تتراوح أعمارهم بأقل من 40 سنة، في حين أن نسبة 11,29% من نفس الفئة تتراوح أعمارهم بأكثر من 40 سنة. أما فئة الإطارات الإدارية فنجد أن نسبة 25.35% والذين تتراوح أعمارهم بأقل من 40 سنة، في حين أن نسبة 60.58% تتراوح أعمارهم بأكثر من 40 سنة. وتدل هذه النسب أن فئة الشباب غير ممثلة في فئة الهيئة التنفيذية للجماعة المحلية وتتواجد بنسبة جد ضعيفة أما في فئة الإطارات الإدارية للجماعة المحلية فلا تتعدى نصف هذه الفئة وهذا قد ينشئ لدى هذه الفئة الإحساس بعدم إمكانية مساهمتها في القرارات المتخذة لسير الجماعة المحلية مما يشعرها بعدم أهميتها داخل الجماعة المحلية واتجاهها نحو اللامبالاة والإهمال وهذا يعد عائق تنظيمياً يحد من فعالية الجماعة المحلية.

II-تفريغ بيانات معوقات اللامركزية الإدارية وتحليلها:

الجدول رقم: (09) يبين مدى المصادقة على المداولات في أجلها القانوني.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائماً	16	22,53 %
أبداً	01	01,40 %
أحياناً	54	76,06 %
المجموع	71	100 %

يبين هذا الجدول أن أفراد عينة البحث أكدوا بنسبة 22,53 % أنه يتم المصادقة على مداولات وأعمال الجماعة المحلية في أجلها القانونية، في حين أن نسبة 1,40 % أجابوا بأنه لا

يتم المصادقة عليها في أجالها القانونية إلا أن أكبر نسبة من هذه الفئة أكدت أن المصادقة على أعمال الجماعة المحلية في أجالها القانونية أحيانا فقط وذلك بنسبة 76,06 %.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن السلطة الوصية (السلطة المركزية) تصادق على أعمال الجماعة المحلية (البلدية) في أجالها القانونية إلا أحيانا نادرة، وهذا ما يفسر على أن السلطة الوصية تمارس ضبطا شديدا على أعمال المجالس الشعبية البلدية وهذا يعد معوقا تنظيميا للجماعة المحلية، مما ينعكس عليه عرقلة المسار التنموي للمجتمع المحلي، وكذلك يحد من إنجاز المهام المنوطة بالإدارة المحلية في أجالها المقررة وما يترتب عليها على سبيل المثال إهمال تحصيل عائدات الممتلكات المحلية.

الجدول رقم: (10) يبين مدى تنفيذ المداولات بدون مصادقة عليها بعد مرور الأجل القانوني

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	00	% 00
أبدا	46	% 83,64
أحيانا	09	% 16,36
المجموع	55	%100

يتضح من هذا الجدول أن نسبة 83,64 % من أفراد عينة البحث أكدوا أنه لا يتم تنفيذ المداولات الغير مصادق عليها في حين أكدت فقط نسبة 16,36 % أنه يتم تنفيذها بدون مصادقة.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب هو أن السلطة الوصية تمارس ضبط إداري شديد على أعمال المجالس الشعبية المحلية وذلك قصد تدعيم مكانتها وأوضاعها وضمان استمرارها في التدخل في كل أعمال الجماعة المحلية وما يؤكد ذلك أنه من غير المعقول أن كل أعمال المجالس الشعبية البلدية غير مطابقة للقانون، وبالتالي يعد هذا الضبط الإداري الشديد معوقا تنظيميا يعمل على عرقلة أداء الجماعة المحلية في إحداث تنمية محلية حقيقية، ومنه يحد من فعالية هذه الجماعات المحلية.

الجدول رقم: (11) يبين الأسباب التي تؤدي لعدم المصادقة على المداوالت في أجلها القانوني

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
لعدم قانونيتها	16	16,66 %
يتعلق مضمونها بمصلحة أحد أعضاء المجلس	09	09,37 %
من أجل التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية	51	53,13 %
من أجل الضغط على البلدية	20	20,84 %
المجموع	96	100 %

يبين لنا الجدول التالي الأسباب التي تقف وراء عرقلة أعمال الجماعة المحلية (البلدية)، حيث نجد أن نسبة 16,66 % تؤكد عدم قانونية هذه الأعمال، في حين أن نسبة 9,37 % ترجعها إلى أن مضمونها له علاقة بمصالح خاصة لأحد أعضاء المجلس، أما نسبة 53,13 % فأكدوا أن السبب هو من أجل التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية أما نسبة 20,84 % فيرون أن السبب هو من أجل الضغط على البلدية وأن أكبر نسبة سجلت هي نسبة 53,13 % ترى بأن السبب هو من أجل التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية، ثم تليها نسبة 20,84 % أن السبب هو ممارسة الضبط الإداري الشديد وأن نسبة 9,37 % أرجعتها بأن لها علاقة بالمصالح الخاصة للمنتخبين.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن أغلب الأسباب هي معوقات تنظيمية (وظيفية) بالدرجة الأولى وذلك بنسبة 83,34 % أما الأسباب المتعلقة بعدم قانونية أعمال الجماعة المحلية فهي تقدر بنسبة 16,66 %، وهذا ما يؤكد على وجود معوقات تنظيمية والتي من بينها التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية، ممارسة الضبط الإداري الشديد، طغيان المصالح الخاصة للمنتخبين. وكل هذه المعوقات تحد من فعالية الجماعة المحلية وتحول دون تحقيق أهدافها التي أنشئت لأجلها.

الجدول رقم: (12) يبين مدى وجود قيود تعرقل صلاحيات أفراد العينة

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
نعم	21	% 29,58
لا	17	% 23,94
أحيانا	33	% 46,48
المجموع	71	%100

يبين الجدول التالي بأن نسبة **29,58%** ترى بأنه هناك قيود تمارس على صلاحيات أعضاء الجماعة المحلية (من منتخبين و إداريين)، في حين أن نسبة **23,94%** ترى بأنه لا وجود لقيود وضغوط تمارس على الجماعة المحلية (البلدية)، أما نسبة **46,48%** ترى أن هذه القيود تمارس أحيانا على أعمال الجماعة المحلية. وما يلاحظ في هذا الجدول أن أغلبية أفراد العينة أكدوا بوجود قيود تعرقل صلاحيات أعضاء الجماعة المحلية بصفة مباشرة وفي أغلب الأحيان والتي تقدر نسبتها بـ: **76,06%**، في حين أنه لا وجود لهذه القيود يقدر بنسبة **23,94%**.

ومنه نستنتج وجود مجموعة من المعوقات الوظيفية التي تعمل على الحد من ممارسة أعضاء الجماعة المحلية لصلاحياتهم قصد إحداث تنمية محلية ولمعرفة هذه المعوقات الوظيفية تم طرح سؤال على أفراد العينة والذي كانت الإجابة عنه في الجدول رقم (13).

الجدول رقم: (13) يبين نوع العراقيل التي تقيد صلاحيات أفراد العينة

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
عدم إلمام المنتخبين بالأحكام والإجراءات القانونية	09	% 16,67
ضغط الوصاية	09	% 16,67
التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية	10	% 18,52
انخفاض المستوى التعليمي للمسؤولين	09	% 16,67
انعدام التنسيق في العمل	04	% 07,40
تداخل الصلاحيات	13	% 24,07
المجموع	54	%100

يبين لنا الجدول التالي نوع القيود التي تحد من صلاحيات أعضاء الجماعة المحلية (البلدية)، حيث يرى أفراد عينة البحث بنسبة **16,67%** أن السبب يعود إلى عدم إلمام المنتخبين بالأحكام والإجراءات القانونية وأن نسبة **16,67%** ترجع السبب إلى وجود ضغط

خارجي (الوصاية) يمارس على البلدية، أما نسبة 18,52 % ترجعها للتشبت بالإجراءات والتعقيدات الإدارية، أما نسبة 16,67 % ترجعها لانخفاض المستوى التعليمي للمسؤولين، أما نسبة 7,40 % ترجعها إلى انعدام التنسيق في العمل بين (الوصاية- بلدية، أعضاء منتخبيين- إداريين)، أما نسبة 24,07 % ترجعها إلى وجود تداخل في الصلاحيات أي عدم وضوح صلاحيات الإدارة من جهة والمنتخبين من جهة أخرى، بالإضافة لمجالات تدخل الوصاية في أعمال الجماعة المحلية.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن أغلب الأسباب هي معوقات تنظيمية تعمل على الحد من فعالية الجماعة المحلية مما تأثر سلبا على الأهداف التي أنشئت لأجلها (التممية المحلية).

الجدول رقم: (14) يبين أي العراقيل التي تقف عائقا أما أداء أفراد العينة لمهامهم

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
ضغوط المسؤول المباشر عليك	15	18,07 %
محدودية صلاحياتك	42	50,61 %
عدم مرونة النصوص القانونية ومحدوديتها	26	31,32 %
المجموع	83	100 %

يبين لنا الجدول التالي، القيود التي تضعف من الصلاحيات التتموية لمجالس الإدارة المحلية ودفعها بالرجوع في كل كبيرة وصغيرة للسلطة الوصية، حيث أن نسبة 18,07 % ترجعها إلى ضغوط المسؤول المباشر، في حين أن نسبة 50,61 % ترجعها لمحدودية الصلاحيات التتموية، أما نسبة 31,32 % ترجعها إلى عدم مرونة النصوص القانونية ومحدوديتها. وأن أكبر نسبة ترجع السبب إلى محدودية الصلاحيات التتموية لمجالس الإدارة المحلية بنسبة تقدر بـ 50,61 % .

ومنه نستنتج أن المعوقات التنظيمية من (محدودية الصلاحيات التنموية وما لها من علاقة بعدم مرونة النصوص القانونية، والضغوط الممارسة من قبل الوصاية) كل هذه تعمل على الحد من فعالية الجماعة المحلية وتعمل على عرقلة إنجاز البرامج التنموية.

III-تفريغ بيانات معوقات التخطيط وتحليلها:

الجدول رقم:(15) يبين مدى وجود مصلحة مختصة بالتخطيط والإحصائيات

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
نعم	29	40,85 %
لا	42	59,15 %
المجموع	71	100 %

يتضح لنا من الجدول التالي أن نسبة 59,15 % تقر بعدم وجود مصلحة خاصة بالتخطيط والإحصائيات، في حين تقر نسبة 40,85 % بوجودها ولكن ليس كمصلحة مستقلة بل كبرامج تدخل في مهام المصلحة التقنية للبلدية.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب رغم الدور الكبير المنوط بالجماعة المحلية في إحداث تنمية للنهوض بالمجتمعات المحلية وتطويرها، اجتماعيا وصحيا وثقافيا ومعيشيا، إلا أن هذه الأخيرة لا تتوفر على مصلحة خاصة بحصر الإمكانيات المادية والمعنوية للمجتمع المحلي وتأمينها وفق ما يخدم أفراد المجتمع المحلي (الإدارة الرقمية)، وبالتالي هذا أصبح معوقا تنظيميا لعملية التخطيط مما يحول دون الاستغلال الأمثل لموارد الجماعة المحلية، هذا ما يلاحظ من خلال المشاريع المنجزة والغير مستغلة.

الجدول رقم: (16) يبين مدى الأخذ بعين الاعتبار طلبات واحتياجات المواطنين في إنجاز المشاريع المخصصة لهم

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	06	% 08,45
أبدا	21	% 29,58
أحيانا	44	%61,97
المجموع	71	%100

من خلال الجدول التالي يتضح أن نسبة 8,45 % تؤكد بأن المشاريع تتجزأ بناء على طلب مواطني الجماعة المحلية، في حين ترى نسبة 29,58% أنه لا تؤخذ طلبات المواطنين بعين الاعتبار عند إنجاز المشاريع، أما نسبة 61,97% أكدت أن طلبات المواطنين تأخذ بعين الاعتبار أحيانا فقط. وما يلاحظ في هذا الجدول أن نسبة 61,97 % وهي أعلى نسبة تعتبر بأن الطلبات تراعى في إنجاز المشاريع أحيانا فقط، ثم تليها نسبة 29.58 % أنه لا تؤخذ بعين الاعتبار أبدا طلبات المواطنين.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن معظم المشاريع يتم إنجازها بناء على الإرادة المنفردة للجماعة المحلية وبالتالي هذا قد يسمح بإمكانية ظهور إنجازات لا تخدم مصلحة المواطنين ولا تلبي احتياجاتهم، وبالاعتماد على هذه الطريقة من قبل الجماعة المحلية يعد معوقا تنظيميا يحد من فعالية عملية التخطيط مما ينجر عنه عدم القدرة على تحديد احتياجات الجماعة المحلية من الموارد المتاحة لها.

الجدول رقم: (17) يبين الجهة التي تقترح المشاريع المنجزة بالجماعة المحلية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
البلدية	03	%14.29
الدائرة	03	%14.29
الولاية	15	%71.42
المجموع	21	%100

يبين لنا الجدول التالي الجهة التي تقترح المشاريع المنجزة بالجماعة المحلية، حيث تقر نسبة 14.29% بأن البلدية هي من يقترح المشاريع، في حين نسبة 14.29 % تقر بأن

الدائرة هي من تقترح المشاريع، أما نسبة 71.42 % تقر بأن الولاية هي صاحبة القرار في اقتراح المشاريع المنجزة بالجماعة المحلية (البلدية). ومنه نلاحظ أن أعلى نسبة والتي تقدر بـ 71.42 % من أفراد عينة البحث تأكد أن الولاية هي التي تقترح المشاريع ثم تليها الدائرة والبلدية بالتساوي.

وما يمكن استنتاجه من خلال هذه النسب أن هناك مركزية في اقتراح المشاريع وهذا يفتح المجال أمام منح البلديات مشاريع قد تكون ليست في حاجة لها، ولو كانت كذلك قد تكون مشاريع ناقصة، من حيث أن أفراد الجماعة المحلية سواء (منتخبين أو إداريين أو مواطنين) بالجماعة المحلية لم يساهموا في إعداد هذه المشاريع واللذين هم أدري بواقع مجتمعاتهم المحلية، وبالتالي انتهاج المركزية في برمجة المشاريع يعد معوقا وظيفيا يحد من فعالية التخطيط الإقليمي للجماعة المحلية.

الجدول رقم: (18) يبين مدى وجود دراسات وبطاقات تقنية لكل المشاريع التي تحتاجها الجماعة المحلية.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
نعم	43	60.56%
لا	28	39.44%
المجموع	71	100%

يبين الجدول التالي أن نسبة 60.56 % تؤكد وجود بطاقات تقنية ودراسات لكل المشاريع التي تحتاجها الجماعة المحلية، في حين أن نسبة 39.44 % تؤكد عكس ذلك بأنه لا توجد بطاقات تقنية ودراسات لكل المشاريع التي تحتاجها الجماعة المحلية، وهذا يبين أن هناك من البلديات من يقوم بإجراء دراسات وحصر لإمكانيات الجماعة المحلية في حين أن البعض الآخر لا يقوم بذلك.

وما يمكن استنتاجه هو أن البعض من البلديات تعمل من أجل تجنب التخطيط العشوائي في حدود إمكانياتها المادية والبشرية، في حين أن هناك بلديات لا تعطي أي اهتمام لذلك ربما بسبب عدم توفرها على كوادر متخصصة وانخفاض في المستوى التعليمي لمسيريها (منتخبين، إداريين) وهذا الوضع يؤدي إلى هدر وضياح للجهود وللتكاليف المادية والمعنوية للجماعة المحلية، وبالتالي يعد معوقا وظيفيا يحد من فعالية التخطيط بالجماعة المحلية.

**الجدول رقم: (19) يبين مدى تأثر برامج التخطيط لأي مشروع في الجماعة المحلية
بالعلاقات العائلية والعشائرية.**

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	10	14.09%
أبدا	34	47.89%
أحيانا	27	38.02%
المجموع	71	100%

يوضح الجدول التالي أن نسبة 14.09% ترى بأن هناك وجود للتأثيرات العائلية والعشائرية على برامج التخطيط بالجماعة المحلية، في حين ترى نسبة 47.89% أن لا وجود لهذه التأثيرات، أما نسبة 38.02% ترى بوجود هذه التأثيرات أحيانا فقط، ومنه فإن تدخل العلاقات العائلية والعشائرية في إعداد البرامج التنموية في بعض الأحيان ودائما تقدر بنسبة 52.11%، أما من يرون بأن الجماعة المحلية (الإدارة المحلية) هي من يقوم بالتخطيط للبرامج التنموية ولا تمارس عليها أي تأثيرات تقدر نسبتهم بـ 47.89% .

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنه فعلا هناك تأثير لنمط الثقافة والقيم والمعتقدات السائدة في بنية المجتمع المحلي على البرامج التنموية التي تتجزأ الجماعة المحلية وهذا يعد معوقا وظيفيا لعملية التخطيط وما قد ينجز عنه من اللاتوازن الجهوي وينمي الفوارق الطبقية ويزيد من تفاقم مشكلات التنمية، وربما يؤدي في بعض الأحيان إلى إنجاز مشاريع في أماكن لا تصلح لها، حيث أنه في بلدية من بلديات ولاية باتنة في السنوات السابقة تم إنجاز مشروع خزان ماء بتأثير من طرف إحدى قبائل المنطقة في اختيار أرضية المشروع، وبعد إنجاز ثلث المشروع تبين أن الأرضية غير صالحة لإنجاز ذلك المشروع بعد صرف نصف المبلغ المخصص له ، وبعد ذلك تم تغيير المكان وإضافة ميزانية إضافية لإنجازه، وهذا يعد هدر وضياح للمال العام دون وجه حق.

الجدول رقم: (20) يبين الأطراف التي تؤثر في برمجة المشاريع بالجماعة المحلية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
رجال الأعمال (المقاولون)	23	23%
أصحاب ملاك الأراضي	21	21%
هيئات المجتمع المدني	16	16%
أعيان البلدية	24	24%
السلطة الوصية	16	16%
المجموع	100	100%

يبين الجدول التالي من هي الأطراف التي لها دخل في التأثير في برمجة المشاريع التنموية بالجماعة المحلية، حيث أن نسبة 23% ترى بأن رجال الأعمال (مقاولون) هم من لهم تأثير على برمجة هذه المشاريع، في حين أن نسبة 21% ترى بأن أصحاب ملاك الأراضي هم من لهم تأثير في عرقلة إنجاز المشاريع بحكم عدم تسوية وضعيتهم المالية، أما نسبة 16% ترى بأن التأثير يعود إلى هيئات المجتمع المدني، أما نسبة 24% ترجع هذا التأثير إلى أعيان البلدية، أما 16% ترجع هذا التأثير إلى الوصاية الإدارية.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن برامج التخطيط التنموي تتأثر سلبا بجماعات المصالح بنسبة 23%، كما أن تدخل هيئات المجتمع المدني وأعيان البلدية في انحيازهم لمناطقهم السكانية أو عشيرتهم أو إلى مصلحتهم الخاصة فإنه يؤثر سلبا على إعداد الخطط التنموية، في الوقت الذي أقر فيه أفراد عينة البحث بأن نسبة 40% من الأطراف الذين يؤثرون في برمجة المشاريع بالجماعة هم من هيئات المجتمع المدني وأعيان البلدية، في حين أن السلطة الوصية تمارس نوع من التأثير والضغط على الجماعة المحلية في إعداد برامج التخطيط التنموي وذلك وفقا لاعتبارات سياسية أو شخصية مصلحية وهذا ما أقره أفراد عينة البحث بنسبة 16% وكل هذه التأثيرات ستؤدي لا محالة إلى فشل برامج التنمية المحلية وبالتالي تعد معوقا وظيفيا يحد من فعالية الجماعة المحلية.

الجدول رقم: (21) يبين نوع العراقيل التي تواجه الجماعة المحلية أثناء إعدادها لمشروع ما.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
وجود نقص في وثائق ملف المشروع	03	03.23%
التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية	49	52.68%
لعدم اختيار المكان المناسب لإنجاز هذا المشروع	09	09.67%
عدم توفر ميزانية بلديتكم على اعتمادات مالية لهذا المشروع	29	31.19%
عدم كفاية الدراسة المنجزة من طرف بلديتكم لهذا المشروع	03	03.23%
المجموع	93	100%

يبين الجدول التالي نوع العراقيل أو الوظائف العكسية للتنظيم البيروقراطي للجماعات المحلية، حيث أن نسبة 03.23% ترجع هذه العراقيل إلى وجود نقص في وثائق ملف المشروع وهي نسبة ضعيفة جداً، أما نسبة 52.68% من أفراد عينة البحث يرون أن المعوق الوظيفي الأساسي هو التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية من قبل الوصاية، في حين أن نسبة 09.67% ترى أن السبب لعدم اختيار المكان المناسب لإنجاز المشاريع، أما نسبة 31.19% ترجع السبب لعدم توفر ميزانية بلدياتهم على اعتمادات مالية لهذه المشاريع، أما نسبة 03.23% ترجع السبب لعدم كفاية الدراسة المنجزة من طرف الجماعة المحلية للمشاريع. وما يلاحظ أن أكبر نسبة هي 52.68% والتي يقر فيها أفراد عينة البحث أن المعوق الوظيفي الأساسي في عملية التخطيط هو التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية هذا من جهة ثم يليه عجز ميزانية الجماعة المحلية للتكفل بالمشاريع المبرمجة.

وما يمكن استنتاجه واستخلاصه من هذه النسب أن المعوقات التنظيمية لها الأثر الكبير في الحد من فعالية عملية التخطيط بالجماعة المحلية مما تؤثر سلباً على فعالية هذه الأخيرة.

الجدول رقم: (22) يبين مدى وجود ضغوط تمارس على الجماعة المحلية أثناء إعدادها لمشروع ما

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	15	21.13%
أبدا	18	25.35%
أحيانا	38	53.52%
المجموع	71	100%

يوضح الجدول التالي مدى وجود ضغوط داخلية وخارجية تمارس على الجماعة المحلية أثناء إعداد المشاريع، حيث أقر أفراد عينة البحث بنسبة 21.13% بوجود هذه الضغوط، أما نسبة 53.52% أقرت بوجودها أحيانا في حين أن نسبة 25.35% فندت وجود هذه الضغوط أصلا. إذ نجد أن نسبة 53.52% وهي أكبر نسبة تؤكد وجود ضغوط أحيانا تمارس على الجماعة المحلية وأن نسبة 21.13% تؤكد وجودها دائما.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك وجود فعليا للضغوط الداخلية والخارجية والتي تعد معوقا وظيفيا يمارس على الجماعة المحلية في عملية التخطيط للمشاريع المراد إنجازها بالبلدية، وهذا حتما سيؤدي إلى فشل برامج التنمية المحلية وقصد معرفة نوع الضغوط وطبيعتها فيوضحها لنا الجدول رقم 23.

الجدول رقم: (23) يبين نوعية الضغوط الممارسة على الجماعة المحلية ومصدرها

النسب المئوية	التكرارات	الاحتمالات
39.62%	21	الوصاية تتدخل بصفقتها المسؤولة على التنمية المحلية.
18.86%	10	اختلاف الانتماءات الحزبية لأعضاء المجلس.
28.31%	15	أصحاب النفوذ والعشائرية.
13.21%	07	ملاك الأراضي.
100%	53	المجموع

يتضح من هذا الجدول أن نسبة 39.62% من أفراد عينة البحث أكدت أن مصادر الضغوط خارجية وتتمثل في ممارسات الوصاية، أما نسبة 18.86% فأرجعت مصادرها إلى ضغوط داخلية نتيجة اختلاف الانتماءات الحزبية لأعضاء المجالس المنتخبة، أما نسبة 28.31% فأرجعتها إلى ضغوط خارجية، وتتمثل في أصحاب النفوذ والعشائرية، في حين أن أصغر نسبة والتي تقدر بـ 13.21% أرجعتها إلى ملاك الأراضي.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك وجود للضغوط الداخلية والخارجية تمارس على عملية التخطيط بالجماعة المحلية والتي تعد معوقا تنظيميا يعمل على الحد من فعالية الجماعة المحلية وما ينجر عنه من انعكاسات سلبية على برامج التنمية المحلية.

الجدول رقم: (24) يوضح العلاقة بين وجود ضغوط تمارس أثناء إعداد مشروع ما ونوعها ومصدرها.

المجموع		أحيانا		دائما		الاحتمالات
%	ت	%	ت	%	ت	
39.63%	21	28.30%	15	11.33%	06	الوصاية تتدخل بصفقتها المسؤولة على التنمية المحلية.
18.86%	10	13.20%	07	05.66%	03	اختلاف الانتماءات الحزبية لأعضاء المجلس .
28.29%	15	20.75%	11	07.54%	04	أصحاب النفوذ والعشائرية.
13.21%	07	09.44%	05	03.77%	02	ملاك الأراضي.
100%	53	71.69%	38	28.31%	15	المجموع

يتضح من خلال هذا الجدول أن نسبة 11.33% و نسبة 28.30% تقر بوجود ضغوط تمارس من قبل الوصاية، أما نسبة 05.66% و نسبة 13.20% تقر بوجود ضغوط داخلية

وتمارس نتيجة اختلاف الانتماءات الحزبية لأعضاء المجالس (تعارض المصالح)، أما نسبة 7.54% و نسبة 20.75% تقر بوجود ضغوط خارجية وتمارس من قبل أصحاب النفوذ والعشائرية، في حين أن نسبة ضعيفة من أفراد عينة البحث أقرّوا بوجود ضغوط تمارس من قبل ملاك الأراضي (قصد التسوية المالية) وتقدر بنسبة 03.77% ونسبة 09.44% على التوالي. وما يلاحظ من هذا الجدول أنه وضح أكثر دقة نسبة الضغوط الممارسة من كل جهة سواء كانت نوع الضغوط داخلية أو خارجية، حيث أن نسبة 39.63% نوع الضغوط صادر عنه الوصاية، أما نسبة 18.86% نوع الضغوط نتيجة عن اختلاف الانتماءات الحزبية لأعضاء المجالس (تعارض المصالح)، أما نسبة 28.29% نوع الضغوط صادر عن أصحاب النفوذ وسيادة العلاقات العشائرية.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك ضغوط تمارس على عملية التخطيط بالجماعة المحلية من جهات عديدة خارجية وداخلية وهذه الضغوط ستؤدي لا محالة إلى تعطيل انجاز المشاريع وفي بعض الأحيان ستحول عن وجهتها مما يؤدي هذا الوضع إلى إهدار الوقت والجهد والمال ومنه الحد من فعالية الجماعة المحلية وما ينعكس عنها من آثار سلبية على البرامج التنموية.

الجدول رقم: (25) يبين مدى تحويل مخصصات مشروع ما إلى مشروع آخر بالجماعة المحلية.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	00	00.00%
أبدا	18	25.35%
أحيانا	53	74.65%
المجموع	71	100%

يوضح الجدول التالي مدى تحويل مخصصات مشروع ما إلى مشروع آخر، حيث أقرت نسبة 25.35% أنه لا يتم تحويل مخصصات مشروع إلى مشروع آخر، في حين أن نسبة 74.65% أكدت ذلك وترى في أحيان كثيرة حولت مخصصات مشاريع ما إلى مشاريع أخرى.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنه قد يكون هناك دخل للمعوقات الوظيفية على عملية التخطيط بالجماعة المحلية في تحويل مخصصات المشاريع إلى مشاريع أخرى، وهذا ربما نتيجة للتشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية، وكذلك نتيجة قلة الاعتماد على المعايير العلمية في التخطيط، وكذلك نتيجة عدم وجود كوادرات وانخفاض المستويات التعليمية لأعضاء ومسؤولي المصالح بالجماعة المحلية وهذا ما سيؤكداه لنا الجدول رقم 26 من خلال الأسباب التي تؤدي إلى تحويل مخصصات المشاريع بالجماعة المحلية عن وجهتها.

الجدول رقم: (26) يبين الأسباب التي تؤدي إلى تحويل مخصصات مشروع ما إلى مشروع آخر بالجماعة المحلية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
عدم أهمية المشروع	14	19.71%
بأمر من السلطة الوصية	33	46.48%
لوجود خطأ في اختيار مكان المشروع	24	33.81%
المجموع	71	100%

يتضح لنا من الجدول التالي أن نسبة 19.71% من أفراد عينة البحث أقرت بأن سبب تحويل مخصصات المشاريع هو عدم أهمية المشروع، أما نسبة 46.48% وهي أعلى نسبة في هذا الجدول ترى بأن السبب يعود إلى أوامر السلطة الوصية، في حين أن نسبة 33.81% أرجعت السبب إلى وجود خطأ في اختيار مكان المشروع.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنها أكدت فعلاً تدخل المعوقات التنظيمية من (تشبث بالتعقيدات والإجراءات الإدارية من قبل الوصاية، وانعدام كوادرات متخصصة وانخفاض في المستويات التعليمية لأعضاء ومسؤولي المصالح في التقدير الجيد والاختيار الأمثل لأماكن إنجاز المشاريع، وكذلك عدم الاعتماد على المعايير العلمية في إعداد المشاريع)، مما ينجر عنه إنجاز مشاريع لا أهمية لها.

وكل هذه تعد معوقات وظيفية تعمل على الحد من فعالية عملية التخطيط بالجماعة المحلية.

VI- تفريغ بيانات معوقات تسيير الموارد البشرية وتحليلها:

الجدول رقم: (27) يبين المقياس المعتمد من قبل الجماعة المحلية للتعين في المناصب النوعية (العليا).

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
الشهادة	41	35.66%
الأقدمية	30	26.08%
الكفاءة	28	24.34%
العشائرية والمحسوبية	06	05.23%
الولاء للمسؤولين	10	08.69%
المجموع	115	100%

يوضح الجدول التالي أن نسبة 35.66% من أفراد عينة البحث تقر بأن الإدارة المحلية تعتمد في التعيين للمناصب النوعية على الشهادة المتحصل عليها المترشحون لهذه المناصب، أما نسبة 26.08% ترى بأن الإدارة المحلية تعتمد على الأقدمية في التعيين في المناصب العليا بالجماعة المحلية، في حين أن نسبة 24.34% ترى بأن المقياس المعتمد من قبل الإدارة المحلية في التعيين للمناصب العليا (النوعية) هو الكفاءة والقدرة على التسيير، أما نسبة 05.23% ترى بأن هناك تدخل للمعوق الوظيفي (العشائرية والمحسوبية) في تولي المناصب النوعية، أما نسبة 08.69% ترى بأن التعيين في المناصب النوعية بالجماعة المحلية يخضع للولاء للمسؤولين وهذا كذلك يعد معوقا تنظيميا، حيث أن أعلى نسبة تؤكد أن التعيين في المناصب العليا يعتمد على الشهادة وذلك نسبة 35.66% ثم يليها مقياس الأقدمية بنسبة 26.08% ثم مقياس الكفاءة بنسبة 24.34%.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن الجماعة المحلية في تسييرها لمواردها البشرية تعتمد بالدرجة الأولى في التعيين لتولي المناصب النوعية على مقاييس موضوعية إلا أنها لا تخلو في بعض الأحيان من الاعتماد على مقاييس غير موضوعية والمتمثلة في المعوقات الوظيفية من سيادة العشائرية والمحسوبية وكذلك الولاء الشخصي وهذا ما أقره أفراد عينة البحث بنسبة 5.23% و نسبة 08.69%. وهذا قد يؤدي إلى الحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية بالجماعة المحلية وما ينجر عنه من اللامبالاة والإهمال وعدم تحفيز الموظفين للعمل بجدية في تفعيل دور الجماعة المحلية في إحداث تنمية محلية.

الجدول رقم: (28) يبين الطريقة المعتمدة من قبل الجماعة المحلية في تقييم أداء الموظف

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
عن طريف بطاقة تقويم يومي	03	04.00%
عن طريف بطاقة تقويم شهرية	05	06.67%
عن طريف بطاقة تقويم نصف سنوية	23	30.66%
عن طريف بطاقة تقويم سنوية	39	52.00%
الكفاءة والقدرة على أداء العمل	05	06.67%
المجموع	75	100%

يوضح لنا الجدول التالي أن نسبة 04% من أفراد عينة البحث تقر بأن تقييم أداء الموظفين والعمال بالجماعة المحلية يتم يوميا، أما نسبة 06.67% تقر بأن هذا التقويم يتم شهريا، أما نسبة 30.66% تقر بأن التقييم يتم نصف سنوي، أما نسبة 52.00% تقر بأن تقييم أداء موظفي الجماعة المحلية يتم سنويا عن طريق منح علامة سنوية للموظف، في حين أن نسبة 06.67% من أفراد عينة البحث تقر بأن التقويم مستمر ويعتمد على الكفاءة والقدرة على أداء العمل. وما يلاحظ أن أعلى نسبة التي تقدر بـ 52% تقر بأن التقويم لا يتم إلا مرة واحدة كل سنة، ثم تليها نسبة 30.66% والتي تقر بأن تقييم أداء الموظفين يتم كل ستة أشهر، وهذا ما يدل على أن هناك نوعين من التقويم تقويم سنوي ويتمثل في النقطة الإدارية تمنح لكل موظف، وتقويم نصف سنوي ويتمثل في مردودية الأداء.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنها تؤكد لنا بعدم وجود معايير واضحة لتقييم الأداء الوظيفي لموظفي الجماعة المحلية، وهذا يعد معوقا وظيفيا يحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية بالجماعة المحلية، وأن هذه الأخيرة تكتفي فقط في تقييم الأداء الوظيفي على منح علامة إدارية سنوية أو منح علامة المردودية النصف سنوية.

الجدول رقم: (29) يبين مدى وجود تحيز من قبل المسؤولين في التعامل مع

المرووسين

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
نعم	18	25.36%
لا	22	30.98%
أحيانا	31	43.66%
المجموع	71	100%

يوضح لنا الجدول التالي أن أفراد عينة البحث يقرون بأن هناك تحيز من قبل المسؤولين في التعامل مع المرووسين بنسبة 25.36%، أما من يرون بأن هناك تحيز أحيانا فقط فتقدر نسبتهم بـ 43.66%، في حين من يرون لا وجود لهذا التحيز فتقدر نسبتهم بـ 30.98%. وما يلاحظ أن أكبر نسبة التي تقدر بـ 43.66% تؤكد وجود التحيز من قبل المسؤولين في تعاملهم مع المرووسين ولكن أحيانا فقط، كما ترى نسبة 25.36%، بأن هناك تحيز فعليا في معاملة المرووسين من قبل المسؤولين.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك عدم توفر الموضوعية في تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية اتجاه المرووسين من قبل المسؤولين والاعتماد على الاعتبارات الشخصية على أعضاء الجماعة المحلية وهذا يعد معوقا وظيفيا لعملية تسيير الموارد البشرية ويؤدي إلى نشوب صراعات خفية وسيادة اللامبالاة والإهمال بالجماعة المحلية وما ينجر عنه من انعكاسات سلبية على التنمية المحلية.

الجدول رقم: (30) يبين نوع الأسباب التي تؤدي بالمسؤولين إلى التحيز في

المعاملة مع المرووسين.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
لتنفيذ مآرب شخصية على حساب القوانين (المصالح الخاصة).	32	65.31%
العشائرية والمحسوبية.	17	34.69%
المجموع	49	100%

يوضح لنا الجدول التالي نوعية الأسباب التي تؤدي بالمسؤولين إلى التحيز في تطبيق اللوائح والقواعد التنظيمية اتجاه المرووسين، حيث أن نسبة 65.31% من أفراد عينة البحث

ترجع السبب لأجل تحقيق مآرب شخصية على حساب القوانين(المصالح الخاصة)، في حين أن نسبة 34.69% ترجع السبب لسيادة القيم الثقافية السالبة(العشائرية والمحسوبية).

ومن هذه النسب نستنتج أن هناك وجود للوظائف العكسية في تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية والمتمثلة في المعوقات التنظيمية من مصالح خاصة وسيادة العشائرية والمحسوبية في التنظيمات المحلية(الجماعة المحلية) مما تؤثر سلبا على عملية تسيير الموارد البشرية ومنه الحد من فعالية الجماعة المحلية في تحقيقها للأهداف التي أنشئت لأجها (التممية المحلية).

الجدول رقم: (31) يوضح العلاقة بين وجود تحيز من قبل المسؤولين في التعامل مع المرؤوسين وأسباب (دوافع) ذلك.

الاحتمالات		نعم		أحيانا		المجموع	
		ت	%	ت	%	ت	%
لتحقيق أغراض شخصية على حساب القوانين (المصالح الخاصة)		10	20.41%	22	44.89%	32	65.30%
العشائرية والمحسوبية		08	16.33%	09	18.36%	17	34.69%
المجموع		18	36.74%	31	63.26%	49	100%

يوضح لنا الجدول التالي مقدار وجود تحيز من قبل المسؤولين وعلاقته بأسباب هذا التحيز اتجاه المرؤوسين، حيث تقرر نسبتي 20.41% و 44.89% من أفراد عينة البحث طغيان المصالح الخاصة أثناء تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية في أداء المهام بالجماعة المحلية، أما نسبتي 16.33% و 18.36% تقرر بسيادة العشائرية والمحسوبية كذلك أثناء تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية اتجاه المرؤوسين.

ومنه نستنتج أن هناك وجود للوظائف العكسية للتنظيم البيروقراطي بالجماعة المحلية يعتمد عليها مسؤولي الجماعة المحلية أثناء تطبيقهم للقواعد و اللوائح التنظيمية في عملية تسييرهم للموارد البشرية وهذا يؤدي لا محالة إلى الحد من فعالية الجماعة المحلية.

**الجدول رقم: (32) يبين مدى استفادة الموظفين المنتخبين من دورات تدريبية
بالجماعة المحلية**

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
نعم	19	%26.76
لا	52	%73.24
المجموع	71	%100

يوضح لنا الجدول التالي أن نسبة **26.76%** من أفراد عينة البحث يستفيدون من دورات تدريبية في حين أن نسبة **73.24%** لم يستفيدوا من الدورات التدريبية التي تمنح لفائدة موظفي الجماعة المحلية، وما يلاحظ أن أكبر نسبة والتي تقدر بـ **73.24%** من موظفي الجماعة المحلية لا يستفيدون من الدورات التدريبية لتحسين المستوى.

ومن هذا نستنتج أن أغلبية موظفي ومنتخبي الجماعة المحلية لا تجري لهم دورات تدريبية لتحسين مستواهم وهذا ما قد ينجر عنه عدم الفهم للواقع القيمي للعمال من جهة، ومن جهة أخرى عدم قدرة هؤلاء على التحكم في تسيير موارد الإدارة المحلية ومنه فشل عملية تسيير الموارد البشرية بالجماعة المحلية.

**الجدول رقم: (33) يبين عدد الدورات التدريبية التي استفاد منها المنتخبين والموظفين
بالجماعة المحلية.**

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
02-01	17	%89.47
04-03	02	%10.53
06-05	00	%00.00
أكثر من 06 دورات	00	%00.00
المجموع	19	%100

يوضح الجدول التالي في حالة إجراء دورات تدريبية عدد هذه الدورات التي استفاد منها موظفي ومنتخبي الجماعة المحلية، حيث أقرت نسبة **89.47%** من أفراد عينة البحث بأنها استفادت من دورات تدريبية تتراوح بين دورة إلى دورتين طويلة مسارها المهني بالجماعة المحلية، في حين أن نسبة **10.53%** أقرت بأنها استفادت طيلة مسارها المهني بالجماعة المحلية بين ثلاثة إلى أربع دورات فقط.

ومنه نستنتج أن الفئة التي استفادت من دورات تدريبية بالجماعة المحلية، ورغم استفادتها إلا أن عدد هذه الدورات ضئيل جداً، في ظل الدور الكبير المنوط بالجماعة المحلية من حيث تسيير مواردها والتكفل بانشغالات المواطنين ومواكبة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية سواء على المستوى المحلي أو الوطني أو الدولي وبالتالي قلة الدورات التدريبية تؤدي إلى ضعف في الأداء الوظيفي ومنه تعد قلة عدد الدورات التدريبية معوقاً وظيفياً يحد من فعالية الجماعة المحلية.

الجدول رقم: (34) يبين استفادة أفراد العينة من الدورات التدريبية بشكل جيد أم لا

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
نعم	04	21.05%
لا	13	68.42%
أحياناً	02	10.53%
المجموع	19	100%

يبين لنا الجدول التالي مدى استفادة أفراد عينة البحث من الدورات التدريبية التي تابعوها بمراكز تكوين مستخدمي الجماعات المحلية، حيث أقرت نسبة 21.05% أنها استفادت بشكل جيد من هذه الدورات، في حين أن نسبة 68.42% أقرت عدم استفادتها من هذه الدورات في حين أن 10.53% أنها استفادت من هذه الدورات في بعض الأحيان فقط.

ومنه نستنتج أن نسبة عالية لم تستفيد من برامج التدريب التي أجرتها في مراكز تكوين مستخدمي الجماعات المحلية، وهذا كذلك يعد وظيفة عكسية لعملية تدريب وتكوين الموارد البشرية للجماعة المحلية وهذا ما يؤدي إلى الحد من فعالية هذه الأخيرة، إذ أن عدم الاعتماد على التكوين الفعال والتدريب الدائم والمستمر ينعكس سلباً على أداء عملية تسيير الموارد البشرية والدور المنوط بها.

الجدول رقم: (35) يبين الأسباب التي تؤدي إلى عدم استفادة أفراد عينة من الدورات التدريبية.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
عدم التكوين حسب احتياجات البلدية	06	46.15%
الفترة التدريبية غير كافية	06	46.15%
برامج التدريب ليست لها علاقة بعملك	01	07.70%
المجموع	13	100%

يوضح لنا الجدول التالي الأسباب التي أدت لعدم استفادة أفراد عينة البحث من الدورات التدريبية، حيث أقرت نسبة 46.15% أن السبب يعود إلى عدم التكوين حسب احتياجات الجماعة المحلية، أما نسبة 46.15% كذلك ترجع السبب إلى عدم كفاية الفترة المخصصة لأجراء الدورات التدريبية والتكوينية، في حين أن نسبة 07.70% أرجعت السبب إلى أن برامج التدريب والتكوين التي خضعوا لها لا علاقة لها بمجال تخصصهم.

ومنه نستنتج أن عدم وضع برامج تدريبية كافية لمستخدمي الجماعة المحلية وعدم التكوين حسب احتياجاتها بنسبة تقدر بـ 92.30% يعد عائقا يحول دون فعالية عملية تسيير الموارد البشرية ويعتبر كذلك مؤشر خطير على فعالية الجماعة المحلية.

الجدول رقم: (36) يبين طريقة اختيار الموظفين للقيام بدورات تدريبية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
بطلب منهم.	02	02.56%
باقتراح من البلدية وفق مخطط تعدده حسب احتياجاتها.	20	25.64%
باقتراح من السلطة الوصية.	40	51.28%
باقتراح من طرف مركز تكوين مستخدمين بالجماعات المحلية	16	20.52%
المجموع	78	100%

يوضح لنا الجدول التالي الطرق المتبعة في اختيار الموظفين لإجراء الدورات التكوينية والتدريبية لتحسين مستواهم المهني، حيث أقرت نسبة 2.56% من أفراد عينة البحث أن الاختيار يتم بطلب منها، أما نسبة 25.64% أقرت بأن عملية الاقتراح تتم عن طريق مخطط تعدده البلدية ووفقا لاحتياجاتها، أما نسبة 51.28% أقرت بأن السلطة الوصية هي من تقترح الموظفين والمنتخبين لإجراء الدورات التدريبية، في حين أن نسبة 20.52% تؤكد بأن مركز

تكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستواهم هو من يقترح الفئات المعنية بإجراء دورات تدريبية وذلك حسب الاختصاصات التي تعد لها هذه الدورات، وما يلاحظ أن أعلى نسبة والتي تقدر بـ **51.28%** تؤكد أن السلطة الوصية (الدائرة، الولاية) هي من تقترح الموظفين والمنتخبين لإجراء الدورات التدريبية، ثم تليها نسبة **25.64%** ترى بأن هذه الاقتراحات تتم من طرف الجماعة المحلية (البلدية) بذاتها، ثم تلي بعد ذلك نسبة **20.52%** ترى بأن الاقتراحات تتم بناء على الدورات التي برمجتها مراكز تكوين مستخدمي الجماعات المحلية لفائدة الفئات المعنية.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك تدخل كبير للسلطة الوصية في اختيار الموظفين والمنتخبين لإجراء الدورات التدريبية اعتقاداً بأن هذا فيه خدمة للجوانب الإيجابية للتنظيم البيروقراطي والتحكم أفضل في موارد الجماعة المحلية، إلا أنها أهملت الجانب السلبي لهذه الطريقة والذي يعد وظيفة عكسية لما لها من سلبيات في عدم إمكانية حصر احتياجات الجماعة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى عدم القدرة على تحديد مؤهلات وقدرات الموارد البشرية المشكلة لها، وتحديد نقاط ضعف هذه الأخيرة بشكل أحسن. فالأفضل أن تكون عملية الاختيار من طرف الجماعة المحلية (البلدية) لأنها هي أدرى بإمكانيات ومؤهلات مواردها البشرية ومواطن ضعفها وبالتالي يعد التدخل من قبل السلطة المركزية في عملية الاختيار لإجراء الدورات التدريبية معوقاً وظيفياً لعملية تسيير الموارد البشرية.

الجدول رقم: (37) يبين إن كان هناك تحيز في ترشيح الموظفين و المنتخبين للقيام بدورات تدريبية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	11	%15.49
أبدا	20	%28.17
أحيانا	40	%56.33
المجموع	71	%100

يبين لنا الجدول التالي مدى وجود تحيز في اختيار الموظفين و المنتخبين للقيام بدورات تدريبية، حيث أن نسبة %15.49 أكدت وجود تحيز في عملية الاختيار لمتابعة دورات تدريبية، أما نسبة %28.17 من أفراد عينة البحث أقرت بعدم وجود لهذا التحيز في حين أن نسبة %56.33 وهي أعلى نسبة أكدت أن هناك تحيز في بعض الأحيان أثناء اختيار الموظفين والمنتخبين لإجراء دورات تدريب و تكوين وتحسين المستوى.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنه يوجد هناك نوع من التحيز في اختيار الموظفين والمنتخبين لمتابعة دورات تكوينية وتدريبية ومنه يعد عدم الاعتماد على المقاييس العلمية والتحيز في إنجاز هذه العملية معوقا وظيفيا يحول دون سير عملية تسيير الموارد البشرية مما يؤثر سلبا على فعالية الجماعة المحلية ومنه يحول دون تحقيقها لأهدافها على أكمل وجه .

الجدول رقم: (38) يبين مدى إشراك الجماعة المحلية (البلدية) في إعداد البرامج التدريبية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	03	%4.23
أبدا	33	%46.48
أحيانا	35	%49.29
المجموع	71	%100

يبين لنا الجدول التالي مدى مساهمة البلدية في وضع البرامج التدريبية لفائدة مستخدمي الجماعات المحلية، حيث أن نسبة %04.23 من أفراد عينة البحث أقرت بأن الجماعة المحلية تساهم في وضع البرامج التدريبية، أما نسبة %46.48 أقرت بأنه لا يتم اشتراك الجماعة

المحلية في وضع البرامج التدريبية لفائدة مستخدميها، في حين أن نسبة 49.29% أقرت بأن هذه المشاركة تتم فقط في بعض الأحيان، وما يلاحظ أن نسبة كبيرة أكدت عدم مشاركة الجماعة المحلية في وضع البرامج التدريبية أو أنه يتم مشاركتها في بعض الأحيان فقط وتقدر هذه النسبة بـ 95.77% وبمقارنتها بنسبة مشاركتها والتي تقدر بـ 4.23% نجد نسبة المشاركة ضعيفة جد.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنه لا يتم إشراك الجماعة المحلية في وضع البرامج التدريبية التي يتكفل مركز تكوين مستخدمي الجماعات المحلية بإعدادها وتنفيذها ومتابعتها، وهذا ما يؤكد عدم إشراك الإدارة المحلية في وضع البرامج التدريبية التي يستفيد منها موظفيها ومنتخبها ومنه يعتبر هذا العمل عائقا وظيفيا لعملية تسيير الموارد البشرية مما يؤثر سلبا على الاحتياجات المهنية للجماعة المحلية.

الجدول رقم: (39) يبين الأسباب التي تؤدي إلى عدم اشتراك البلدية في إعداد البرامج التدريبية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
كون الوصاية هي التي تبرمج الدورات التدريبية	11	33.34%
عدم وجود تنسيق مع البلدية وعدم عملها بحوصلة التدريبات	12	36.36%
عدم تقديم البلدية لاقتراحاتها	04	12.12%
لم أرى شيء من هذا القبيل	03	09.09%
لا أدري	03	09.09%
المجموع	33	100%

يبين لنا الجدول التالي الأسباب التي أدت لعدم مشاركة الجماعة المحلية في وضع البرامج التدريبية التي يستفيد منها موظفيها ومنتخبها، حيث أن نسبة 33.34% من أفراد عينة البحث ترجع هذه الأسباب إلى انفراد الوصاية بوضع هذه البرامج، أما بنسبة 36.36% أرجعتها لعدم وجود تنسيق في هذا المجال بين الجماعة المحلية والوصاية وعدم علمها بهذه البرامج، أما بنسبة 12.12% ترجع السبب لعدم تقديم الجماعة المحلية لمساهمتها في وضع هذه البرامج أي عدم تقديمها لأي اقتراح حول برامج التدريب والتكوين وتحسين المستوى المهني، في حين أن نسبة 09.09% لم تلاحظ طيلة تواجدها بالجماعة المحلية طرح إشكالية مشاركة البلدية في وضع البرامج التدريبية لفائدة مستخدميها حتى مجرد التفكير في هذه المشاركة لا

يوجد أصلاً، أما نسبة **09.09%** لا تدري إن كانت هناك مشاركة من عدمها في مجال إعداد برامج التدريب. وما يلاحظ أن أعلى نسبتين في هذا الجدول من آراء أفراد عينة البحث تقر بنسبة تقدر بـ **36.36%** عدم وجود تنسيق بين البلدية والصاية في مجال تكوين وتدريب المستخدمين، ثم تليها نسبة تقدر بـ **33.34%** تقر بأنفراد الصاية بوضع البرامج التدريبية. وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن المعوق التنظيمي والمتمثل في عدم اشتراك الجماعة المحلية في وضع البرامج التدريبية لفائدة مستخدميها وبحكم أنها أدري بمواطن ضعف وقوة الإمكانيات المهنية والخبرانية لموظفيها. هذا يؤدي لا محالة إلى عدم تحديد الاحتياجات المهنية للجماعة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى عدم تثمين وتطوير الموارد البشرية المكونة للجماعة المحلية، وكل هذا يؤدي إلى الحد من فعالية الجماعة المحلية ويؤثر سلباً على تسيير ممتلكات الجماعة وعدم التكفل بانشغالات مواطني المجتمع المحلي وفشل برامج التنمية المحلية.

الجدول رقم (40) يبين وجود عدد إضافي من الموظفين يفوق احتياجات كل مصلحة

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
نعم	32	45.08%
لا	39	54.92%
المجموع	71	100%

يوضح الجدول التالي مدى وجود تضخيم في عدد الموظفين بمختلف المصالح بالجماعة المحلية، حيث أن نسبة **45.08%** تقر بوجود تضخيم لعدد الموظفين في بعض المصالح، في حين أن نسبة **54.92%** من أفراد عينة البحث تقر بأن المصالح التي هي تحت إشرافها لا يوجد بها تضخيم في عدد الموظفين.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنه يوجد هناك تضخيم لعدد الموظفين في بعض المصالح بالجماعة المحلية وهذا قد يعود حسب رأي بعض أفراد عينة البحث إلى توظيف خريجي الجامعات في إطار عقود ما قبل التشغيل، وتوظيف البطالين كذلك في إطار تشغيل الشباب والشبكة الاجتماعية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تحويل بعض الموظفين الدائمين ذوي مستويات تعليمية ضعيفة ولم يتابعوا أي تكوين إلى مصالح أخرى، الأمر الذي أدى

إلى اقتصار عملهم على مجرد التوقيع في سجلات الحضور أو في الساعات المخصصة لإثبات حضورهم ثم ما يلبث أن ينصرف هؤلاء الموظفين والعاملين، وكل هذا يؤثر على مردود الأداء ويؤدي إلى عدم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية المكونة للجماعة المحلية.

الجدول رقم: (41) يبين تأثير العدد الإضافي من الموظفين في المصالح الذي يفوق احتياجاتها.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	09	28.13%
أبدا	00	00%
أحيانا	23	71.87%
المجموع	32	100%

يوضح الجدول التالي مدى تأثير العمالة الزائدة على احتياجات مختلف المصالح بالجماعة المحلية، حيث أن نسبة 28.13% من أفراد عينة البحث أكدت بوجود تأثير لهذه العمالة الزائدة وانعكاساته السلبية على أداء موظفي هذه المصالح، في حين أن نسبة 71.87% أقرت بأن هذا التضخيم يؤثر على أداء موظفي المصالح في بعض الأحيان.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن التوظيف غير السليم والتحويل العشوائي للموظفين بمختلف المصالح وعدم دراسة رغبات ومؤهلات وإمكانيات الموارد البشرية من طرف مسؤولي الجماعة المحلية وعدم مراعاة ذلك أثناء إجراء تحويل للموظفين يعد عائق وظيفيا لعملية تسيير الموارد البشرية، كما أن عدم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية وتضخيم في حجم المصالح والأقسام بالموظفين يؤدي لا محالة إلى اللامبالاة والانتكالية في الأداء وعدم استتباب النظام الإداري في أجهزة الجماعة المحلية.

V-تفريغ بيانات معوقات اتخاذ القرارات وتحليلها:

الجدول رقم: (42) يبين عدد الاجتماعات التي يحضرها الموظفون بمعية الهيئة التنفيذية خلال السنة.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
لم أحضر أي اجتماع	31	43.67%
05-01	32	45.08%
10-06	04	05.63%
15-11	02	02.81%
أكثر من 15 اجتماع	02	02.81%
المجموع	71	100%

يوضح لنا الجدول التالي مدى حضور مسؤولي المصالح بالجماعة المحلية بمعية أعضاء الهيئة التنفيذية للاجتماعات والجلسات التنسيقية المتعلقة بمختلف الأعمال والمهام التي ينجزها المورد البشري المكون للجماعة المحلية لخدمة أفراد المجتمع المحلي، حيث أن نسبة 43.67% من أفراد عينة البحث أقرت بأنها لم تحضر أي اجتماع خلال السنة المنصرمة، أما نسبة 45.08 % أقرت بأنها حضرت ما بين اجتماع إلى خمس اجتماعات في السنة الماضية، أما نسبة 5.63% فأقرت بأنها حضرت ما بين ست اجتماعات إلى عشرة اجتماعات، أما نسبة 2.81% أقرت بأنها حضرت ما بين إحدى عشر إلى خمسة عشر اجتماعا في السنة الماضية، أما نسبة 2.81% أقرت بأنها حضرت أكثر من 15 اجتماع في السنة الماضية، وما يلاحظ أن أكبر نسبة من أفراد عينة البحث والمقدرة بـ: 45.08% حضرت الاجتماعات المنعقدة بالجماعة المحلية بمعدل خمس اجتماعات في السنة أي بمعدل اجتماع كل شهرين ونصف، ثم تليها بنسبة 43.67% من أفراد عينة البحث لم تحضر أي اجتماع خلال السنة الماضية، أما باقي أفراد عينة البحث والذين كانت لهم الفرصة حضور اجتماع كل شهر بمعية الهيئة التنفيذية تقدر نسبتهم بـ 11.25% وهي نسبة ضعيفة جدا مقارنة بالدور المنوط بالجماعة المحلية للنهوض بتلك الأطر الجغرافية المشكلة لها.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنه من بين 71 إطارا بالجماعة المحلية سمحت الفرص لـ 08 إطارات فقط حضور مختلف الاجتماعات المنعقدة بالجماعة المحلية خلال السنة

وهذا ما يدل على أنه لا يوجد تنسيق بين مخالف المصالح بالجماعة المحلية هذا من جهة ومن جهة أخرى يؤكد هذا كذلك أن معظم القرارات بالجماعة المحلية تكون نازلة من الأعلى إلى الأسفل وأغلبها مكتوبة. وهذا ما يؤكد عدم مشاركة مسؤولي المصالح في عملية صنع القرارات بالجماعة المحلية وهذا بدوره يعد معوقا وظيفيا يحد من فعالية عملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية، وللتأكد أكثر من هذه النتيجة الجدول رقم 43 يوضح ذلك.

الجدول رقم: (43) يبين مدى مشاركة أفراد العينة في اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية (البلدية).

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	10	14.09%
أبدا	28	39.44%
أحيانا	33	46.47%
المجموع	71	100%

يوضح لنا الجدول التالي مدى مشاركة مسؤولي المصالح وأعضاء الهيئة التنفيذية في اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية، حيث أن نسبة 14.09% من أفراد عينة البحث أقرت بأنها تشارك دائما في عملية صنع القرارات المتخذة بالجماعة المحلية، أما نسبة 39.44% أقرت بأنها لا تشارك في عملية صنع القرار أبدا، في حين نسبة 46.47% أقرت بأنها تشارك في عملية صنع القرار بالجماعة المحلية في بعض الأحيان فقط، وما يلاحظ أن أعلى نسبة والمقدرة بـ 46.47% تشارك في عملية صنع القرارات أحيانا فقط، ثم تليها نسبة 39.44% لا تشارك إطلاقا في عملية صنع القرارات أما نسبة ضعيفة جدا من أفراد عينة البحث هي فقط تشارك في عملية صناعة القرارات بالجماعة المحلية.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنها تؤكد فعلا عدم مشاركة الأغلبية المطلقة من مسؤولي الجماعات المحلية في عملية صنع القرارات وهذا ما يفسر لنا أن هناك وظائف عكسية لعملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية تعمل على الحد من فعالية هذه الأخيرة، مما تؤدي إلى ظهور معوقات تنظيمية مثل (الانفراد في اتخاذ القرار، وفتح المجال للتهميش والإقصاء، وسيادة المصالح الخاصة).

الجدول رقم: (44) يبين أسباب عدم مشاركة أفراد العينة في اتخاذ القرارات بالبلدية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
تهميش الإطارات عن قصد	11	39.28%
حب الانفراد باتخاذ القرارات	10	35.72%
لأن المشاركة في اتخاذ القرارات لا تخدم المصالح الخاصة	07	25%
المجموع	28	100%

يبين لنا الجدول التالي الأسباب والدوافع التي تحد من مشاركة أفراد عينة البحث في عملية صنع القرارات بالجماعة المحلية، حيث أن نسبة 39.28% من أفراد عينة البحث أرجعت السبب إلى التعمد في إقصاء وتهميش الإطارات الجامعية في المشاركة باتخاذ القرارات، أما نسبة 35.72% أقرت بأن السبب يعود إلى حب الانفراد باتخاذ القرارات، في حين نسبة 25% أقرت بأن السبب يعود إلى سيادة المصالح الخاصة وأن المشاركة في القرارات التي لها صلة بالمصالح الخاصة ببعض الفئات سواء كانت من داخل الجماعة المحلية أو من خارجها ستحول دون الموافقة على هذه القرارات وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ومنه تبرز نية عدم مشاركة أفراد عينة البحث في القرارات التي لها صلة بالمصالح الخاصة.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك وجود فعلي للوظائف العكسية (المعوقات التنظيمية) بعملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية، ومثل هذه السلوكيات ستؤدي لا محالة إلى الحد من إمكانيات التنمية المحلية. كذلك ما يمكن استنتاجه أن سبب الإقصاء والتهميش للإطارات الجامعية بالجماعة المحلية يرجع لانخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لصانعي القرارات بالجماعة المحلية، كما يعود كذلك سبب الانفراد بالقرارات ربما إلى حب الاعتزاز وظهور بمظهر المتمتع بالسلطة، بالإضافة للدوافع الشخصية والذاتية من عواطف وأحاسيس وقيم فردية، وكل هذه المعوقات تعمل من أجل الحد من فعالية الجماعة المحلية.

الجدول رقم: (45) يبين طريقة تعامل أفراد العينة مع القرارات التي لا يقتنعون بها.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
أنفذا حرفيا	34	47.88%
لا نفذها إطلاقا	15	21.12%
أغير شيئا من محتواها وأنفذا	18	25.35%
مناقشتها مع المسؤول المباشر	04	05.65%
المجموع	71	100%

يوضح الجدول التالي كيفية تعامل أفراد عينة البحث مع القرارات التي لا يشاركون في صناعتها أو على الأقل استشارتهم فيها، حيث أن نسبة 21.12% من أفراد عينة البحث تعارض تنفيذ هذه القرارات ولا تقوم بتنفيذها، أما بنسبة 47.88% من أفراد وعينة البحث تنفذها حرفيا دون أدنى مناقشة أما بنسبة 25.35% تقوم بمحاولة التغيير في مضمونها بشكل لا يتنافى مع نص القانون من جهة ومحاولة تلبية رغبات مصدر هذه القرارات، أما بنسبة 5.65% فقط من أفراد عينة البحث ترجع لصانع القرار وتقوم بمناقشته في القرارات الصادرة منه ومحاولة إقناعه بما يمكن أن ينفذ منها وما يتعارض منها بنص القانون وفي بعض الأحيان محاولة إيجاد حيل قانونية لتنفيذها قصد المجاملة أو لاعتبارات المكانة الاجتماعية أو لأجل الولاء الشخصي وكسب ثقة المسؤول. وما يلاحظ أن أعلى نسبة والمقدرة بـ 47.88% تنفذ القرارات حرفيا، وهذا يعود لقناعة هذه الفئة بعدم الدخول في صراعات مع المسؤول الأعلى درجة منها وقصد الحفاظ على الاستقرار المهني في المنصب النوعي هذا من جهة ومن جهة أخرى قصد التقيد الحرفي بالنص القانوني لما له من علاقة بالمصلحة الخاصة لهذه الفئة، أما النسبة التي تليها مباشرة هي نسبة 25.35% من أفراد عينة البحث فإنها تقوم بمحاولة الاجتهاد في وجود طرق لتنفيذ هذه لقرارات بدون تعارضها مع النص القانوني، وتفاديا لإمكانية حدوث أي خلاف أو صراعات مع المسؤول مصدر القرار، أما نسبة 21.12% والتي لا تقوم بتنفيذ هذه القرارات لعدم قناعتها بها (أو لتعارضها بمضمون النص القانوني) فيعود سبب ذلك أما لتمتعها بمؤهلات وكفاءات عالية في مجال تفسير الجماعة

المحلية، أو تعارضها بمصالحها الخاصة، وفي كلا الحالتين تترتب على تصرفات هذه الفئة إما تتعرض إلى التهميش والإقصاء أو العزل أو غيرها.

وما يمكن استنتاجه في كل هذه الحالات من تصرفات وممارسات وسلوكيات اتجاه تنفيذ القرارات يعد معوقاً وظيفياً لعملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية مما يحول دون تحقيق الأهداف التنموية ومنه تنفيذ البديل غير النافع والأسوء.

الجدول رقم: (46) يبين أسباب عدم تنفيذ أفراد العينة للقرارات التي لا يقتنعون بها

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
حتى لا أكون شريكاً في الخطأ	07	46.67%
لعدم قانونيتها	08	53.33%
المجموع	15	100%

يوضح لنا الجدول التالي الأسباب والدوافع التي أدت بأفراد عينة البحث لعدم تنفيذ القرارات النازلة، حيث أن نسبة 46.67% أقروا بأنهم يتجنبون الوقوع في الأخطاء المترتبة على تنفيذ القرارات الغير صائبة، أما نسبة 53.33% رفضوا تنفيذها لعدم مطابقتها للقواعد واللوائح التنظيمية المنظمة لهذا النوع من القرارات.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنه يوجد من بين القرارات المتخذة بالجماعة المحلية ما هو من القرارات ما يتخذ انفرادياً أو بطريقة ارتجالية أو بالاعتماد على المعارف المتراكمة وعلى التجربة والخطأ من جهة، ومن جهة أخرى يؤكد هذا كذلك مدى ارتباطه بالمستوى التعليمي والخبراتي لصانعي القرارات بالجماعة المحلية وكل هذا سيؤدي لا محالة إلى سوء استثمار الموارد المتاحة وضياع للوقت والجهد والانحراف عن الأهداف المسطرة.

الجدول رقم: (47) يبين العوامل التي تؤدي بأفراد العينة إلى الإحباط واللامبالاة في أدائها لمهامها.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
لعدم مشاركته في القرارات التي تتخذ في بلديتكم.	56	62.22%
لعدم قدرته وكفاءته في المشاركة في اتخاذ القرارات.	10	11.11%
لغموض وعدم فهمه للنصوص القانونية.	21	23.33%
جميعها.	03	03.34%
المجموع	90	100%

يوضح لنا الجدول التالي العوامل التي تجعل أفراد عينة البحث بالجماعة المحلية يشعرون بالإحباط واللامبالاة في أداء المهام المنوطة بهم، حيث يرجع أفراد عينة البحث بنسبة 62.22% ذلك إلى عدم مشاركتهم في عملية صنع القرار بالجماعة المحلية، أما نسبة 11.11% ترجعها إلى عدم قدرة وكفاءة مسؤولي المصالح في عملية صنع القرارات وهذا نتيجة انخفاض مستواهم التعليمي والخبراتي بالإضافة إلى عدم تخصص البعض منهم في مجال المصلحة التي تحت إشرافهم، أما نسبة 23.33% ترجع ذلك إلى عامل غموض النصوص القانونية وعدم فهمها وهذا كذلك يرجع، أما إلى عدم مرونة هذه النصوص أو عدم وضوحها وأما إلى انخفاض المستوى التعليمي. والخبراتي وعدم تخصص مسؤولي المصالح في المهام المنوطة بهم، أما نسبة 3.34% ترجع ذلك لجميع العوامل السالفة الذكر.

ومن خلال هذه النسب نستنتج أن عدم مشاركة مسؤولي المصالح بالجماعة المحلية في عملية صنع القرارات يؤدي بهم إلى اللامبالاة والإحباط والعزوف عن المبادأة والابتكار، كذلك يحدث لهم نوع من الاغتراب عن العمل نتيجة عدم فهمهم لما يدور حولهم ويرون أنفسهم مجرد آلات لا تكف عن الدوران والحركة، بالإضافة إلى عدم قدرتهم على الاختيار البديل الأفضل من البدائل المطروحة وكل هذه تعد معوقات تنظيمية تحد من فعالية عملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية مما تؤثر سلباً على مختلف برامج التنمية المحلية.

الجدول رقم: (48) يبين مدى مشاركة مواطني البلدية في حضور مداورات المجلس الشعبي البلدي.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
دائما	05	%07.04
أحيانا	21	%29.57
أبدا	45	%63.39
المجموع	71	%100

يوضح لنا الجدول التالي مدى اشراك واستشارة مواطني المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بهم أو على الأقل إطلاعهم على الكيفية التي تتم بها عملية صنع مختلف القرارات المنظمة لمختلف البرامج التنموية لمجتمعهم المحلي، حيث أن نسبة 7.04% من أفراد عينة البحث أقرت بأنه يتم دائما اشراك المواطنين وحضورهم مختلف أعمال المجالس الشعبية البلدية، أما نسبة 29.57% أقرت أن هذه المشاركة والحضور يكون أحيانا فقط، في حين نسبة 63.39% أقرت بأنه لا وجود لهذه المشاركة والحضور لمواطني المجتمع المدني في مختلف جلسات المجالس الشعبية البلدية، وما يلاحظ أن أعلى نسبة هي من أكدت لا وجود لهذه المشاركة وهي نسبة 63.39%، ثم تليها نسبة 29.57% والتي أقرت بوجود مثل هذه المشاركة أحيانا فقط، أما نسبة من أقروا بهذه المشاركة فهي نسبة ضعيفة جدا والتي تقدر بـ 7.04%.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك فعلا وجود لعدم اشراك واستشارة مواطني المجتمع المحلي من قبل المجالس المنتخبة والتي يفترض فيها أنها هي الممثلة الشرعية لهؤلاء المواطنين وهذا له انعكاسات سلبية على مختلف المشاريع المنجزة من قبل الجماعة المحلية مما قد يؤدي إلى معارضة انجاز هذه المشاريع أو اختيار قرارات بشأنها وتتفد. ولا تقدم نفعاً لهم مثل انجاز بعض الهياكل الرياضية بمئات الملايين ولا تستغل. أو اتخاذ قرارات بترحيل السكان من العمارات التي يقطنون بها دون مشاركتها في هذه القرارات مما يحدث لديهم نوع من المعارضة وقد يتطور ليصبح صراع وما ينجر عنه من انعكاسات وخيمة، كما قد يؤدي عدم مشاركتهم كذلك إلى ضياع وإهدار للمال العام لأجل خدمة المصالح الخاصة الضيقة ومن هذا يتضح أن عدم مشاركة مواطني المجتمع المحلي في اتخاذ القرارات المتعلقة باحتياجاتهم

المحلية سيؤدي لا محالة إلى معارضة هذه القرارات أو اختيار وتنفيذ البديل الأسوأ أو البديل الغير نافع لهم وبالتالي يعد هذا معوقا وظيفيا يحد من فعالية عملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية.

الجدول رقم: (49) يبين أسباب التي تؤدي إلى عدم مشاركة المواطنين في حضور مداوالات المجلس الشعبي البلدي.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
عدم استعمال وسائل الإعلام من طرف البلدية .	12	26.66%
عدم تشجيع هذا النوع من المبادرات من طرف الهيئة التنفيذية البلدية	13	28.88%
عدم اهتمام المواطن واللامبالاة.	10	22.23%
نقص الوعي بالثقافة القانونية لدى المواطن.	07	15.56%
لا أعرف.	03	06.67%
المجموع	45	100%

يوضح لنا الجدول التالي ما هي الأسباب التي يرونها أفراد عينة البحث أنها تقف أمام عدم مشاركة مواطني المجتمع المحلي في حضور مداوالات المجلس الشعبي البلدي، حيث ترى نسبة **26.66%** أن السبب يعود لعدم استعمال وسائل الإعلام من طرف البلدية من معلقات إشهارية وإعلانات ومكبرات الصوت للإعلام المواطنين ببرنامج انعقاد دورات المجالس الشعبية البلدية ودعوتهم لحضورها، أما نسبة **28.88%** أرجعت السبب لعدم تشجيع الهيئة التنفيذية البلدية لهذا النوع من المشاركة رغم أن القواعد واللوائح التنظيمية المتعلقة بالجماعة المحلية تحت على ذلك أما نسبة **22.23%** ترجع السبب لعدم اهتمام المواطنين وعدم مبالاتهم بهذا النوع من المشاركة ربما لجهلهم بالقواعد التنظيمية أو لوجود أحكام مسبقة لديهم عن القيم الاجتماعية لمسيرى الجماعة المحلية بعدم رغبتها أصلا في مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرارات، أما نسبة **15.56%** أرجعت السبب إلى نقص الوعي بالثقافة القانونية لدى المواطن وهذا ما أشرنا إليه سابقا أي عدم اطلاع المواطن على القواعد واللوائح التنظيمية المنظمة لعمل الجماعات المحلية، في حين أن نسبة **6.67%** أقرت أنها ليست على دراية بأسباب عدم مشاركة مواطني المجتمع المحلي في مداوالات المجالس المحلية، وما يلاحظ على أن أعلى النسب في هذا الجدول ركزت على ثلاث أسباب وهي (نقص الإعلام، عدم التشجيع

على هذا نوع من المبادرات، عدم اهتمام المواطنين بالمشاركة في هذه الدورات). وهذا على التوالي (بنسبة 26.66%، 22.88%، 22.33%)، وتليهم مباشرة نسبة 15.56% جهل المواطن بالقواعد واللوائح التنظيمية في هذا المجال.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك نوع من القصد والتعمد في عدم مشاركة موطني المجتمع المحلي في عملية صنع القرارات المتعلقة بحاجياتهم وهذا يعود إلى جملة من المعوقات التنظيمية والتي من بينها حب الأفراد بالقرار، الخوف من عدم تحقيق المصالح الخاصة، أو سيادة القيم الثقافية والعادات والتقاليد السالبة لدى كلا الطرفين (مواطنين-منتخبين) وكل هذه المعوقات ستؤثر لا محالة على اختيار البديل الأفضل والأصح ومنه الحد من فعالية الجماعة المحلية.

الجدول رقم: (50) يوضح مدى وجود مشاريع منجزة بالبلدية غير مستغلة.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
نعم	42	59.15%
لا	29	40.85%
المجموع	71	100%

يوضح لنا الجدول التالي مدى وجود مشاريع منجزة عن طرف الجماعة المحلية وغير مستغلة، حيث أقرت نسبة 59.15% من أفراد عينة البحث بوجود مشاريع غير مستغلة، في حين أن نسبة 40.85% من أفراد عينة البحث أقرروا بعكس ذلك. وما يلاحظ أن أعلى نسبة من أفراد عينة البحث والمقدرة بـ 59.15% أكدت وجود مشاريع غير مستغلة وهذه نسبة كبيرة من الإطارات والتي تعد نسبة معتبرة.

وما يمكن استنتاجه من ذلك أن هناك وجود فعلي لمشاريع منجزة من طرف الجماعة المحلية وغير مستغلة وهذا يعود إلى جملة من المعوقات التنظيمية، كانهدام المشاركة سواء الداخلية (مسؤولي المصالح) أو الخارجية (مواطني المجتمع المحلي) في جلسات المجالس الشعبية البلدية حول المشاريع، كذلك لانخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لمسييري الجماعة المحلية نتيجة عدم قدرتهم على تحديد الاحتياجات المحلية، وعدم اعتمادهم على القواعد العلمية في اختيار ودراسة المشاريع، وكذلك نتيجة الانفراد بالقرارات منها (الارتجال والاعتماد على

المعارف المتراكمة وعلى التجربة والخطأ في عملية اتخاذ القرارات)، وسيادة القيم الثقافية والعادات والتقاليد السالبة التي تعارض ومبدأ الديمقراطية في العمل البلدي وكل هذه المعوقات تؤثر سلباً على فعالية عملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية وما ينعكس عليها من تبذير للإمكانات المادية وضياح وإهدار للمال العام وفشل البرامج التنموية المنجزة.

الجدول رقم: (51) يوضح أسباب عدم استغلال المشاريع المنجزة بالجماعة المحلية.

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
انجازها في مكان لا يصلح للغرض الذي أنجزت لأجله.	15	35.73%
تم انجازها فقط من أجل الانجاز.	12	28.57%
أن البلدية ليست في حاجة لهذا النوع من المشاريع.	05	11.90%
لإرضاء أصحاب الأغراض الشخصية.	10	23.80%
المجموع	42	100%

يبين لنا الجدول التالي الأسباب التي أدت بعدم الاستغلال الأمثل للمشاريع المنجزة بالجماعة المحلية حسب رأي أفراد عينة البحث، حيث يرى أفراد عينة البحث بنسبة 35.73% أن السبب يعود إلى انجازها في مكان لا يصلح للغرض الذي أنجزت لأجله أما نسبة 28.57% فأرجعت السبب إلى انجاز هذه المشاريع من أجل الانجاز فقط وهذا مرتبط بالسياسة الوطنية وهذا من خلال تعمد المسؤولين المحليين بانتهاج الانجاز الكمي للمشاريع دون إعطاء أهمية للإنجاز النوعي قصد ظهورهم أمام المسؤول الأعلى منهم في صورة المسير الأكثر كفاءة، ولو كان ذلك على حساب المصلحة العامة لمواطني المجتمعات المحلية، أما بنسبة 11.90% فأقرت بأن سبب عدم استغلالها أن البلدية (مواطني المجتمع المحلي) ليسوا في حاجة لهذا النوع من المشاريع، في حين أن نسبة 23.80% أقرت بأن السبب يعود لإرضاء أصحاب الأغراض الخاصة على حساب المصلحة العامة، وما يلاحظ على هذه النسب أن أعلى نسبة وهي 35.73% أرجعت السبب لعدم اختيار المكان المناسب، ثم تليها نسبة 28.57% أرجعت السبب لإنجاز من أجل الإنجاز فقط، ثم نسبة 23.80% أرجعت السبب للمصالح الخاصة، ثم أضعف نسبة تقدر بـ 11.90% أرجعت السبب إلى عدم الحاجة لهذا النوع من المشاريع.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أنها تؤكد كلها أن الأسباب تعود إلى عدم القدرة على اختيار البديل الأفضل، وانخفاض المستوى التعليمي والخبراتي وانعدام التخصص لدى متخذي القرارات. مما يؤدي بهم إلى اختيار البديل الأسوأ والغير صحيح، وكذلك انعدام المشاركة بنوعيتها. كل هذه الوظائف العكسية لعملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية أدت إلى الحد من فعالية هذه الأخيرة وما ينعكس عليها من تخلف التنمية المحلية.

الجدول رقم: (52) يوضح الأطراف (الجهات) التي تؤثر على القرارات المتخذة بالجماعة المحلية

الاحتمالات	التكرارات	النسب المئوية
رجال الأعمال (المقاولون).	31	23.13%
الأعيان.	21	15.68%
هيئات المجتمع المدني .	09	06.72%
ملاك الأراضي.	23	17.16%
السلطة الوصية.	43	32.08%
ضغوط من داخل البلدية.	07	05.23%
المجموع	134	100%

يوضح الجدول التالي ما هي الضغوط الممارسة من البيئة الداخلية والخارجية للجماعة المحلية على عملية اتخاذ القرارات بها، حيث أقرت نسبة 23.13% من أفراد عينة البحث أن الضغوط تأتي من قبل رجال الأعمال (المقاولون)، أما نسبة 15.68% أقرت بأن الضغوط تمارس من قبل الأعيان، أما نسبة 6.72% أقرت بأن الضغوط تمارس من قبل هيئات المجتمع المدني، أما نسبة 17.16% أقرت بأن الضغوط تمارس من طرف ملاك الأراضي، أما نسبة 32.08% أقرت بأن الضغوط تمارس من قبل السلطة الوصية، في حين أن نسبة 5.23% أقرت بأن الضغوط داخلية تمارس من داخل البلدية إما من (مسؤولي المصالح، أو أعضاء الهيئة التنفيذية، أو أعضاء المجالس الشعبية البلدية)، وما يلاحظ على هذه النسب أن الضغوط التي تمارس على الجماعة المحلية في عملية صناعة القرارات تكون بالدرجة الأولى من قبل السلطة الوصية وذلك بنسبة 32.08% ثم تليها نسبة 23.13% من قبل رجال الأعمال (أصحاب المصالح) ثم تليها نسبة 17.16% من قبل ملاك الأراضي وهي طبيعية قصد التسوية المالية للعقارات المنتزعة منهم، ثم نسبة 15.68% من قبل الأعيان (العشائرية

والقبلية)، ثم نسبة 6.72% من قبل هيئات المجتمع المدني، أما نسبة 5.23% من داخل البلدية ذاتها (أطراف المصالح وذوي النفوذ الداخلي).

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن هناك مركزية شديدة على عملية صناعة القرارات بالجماعة المحلية، سيادة المصالح الخاصة على المصلحة العامة في عملية اتخاذ القرارات، تدخل القيم الثقافية والعادات والتقاليد السالبة (العشائرية والقبلية) في عملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية، وجود ضغوط داخلية ولو بنسبة ضعيفة قصد التأثير على القرارات المتخذة بالجماعة المحلية لتحقيق سواء متطلبات اجتماعية ومهنية، أو المصالح الخاصة للأعضاء المنتخبين. وهذا يؤدي إلى خلل واضطراب في ميزانية الجماعة المحلية من جهة ومن جهة أخرى إلى تبديد المال العام وكل هذه المعوقات الوظيفية ستؤدي لا محالة إلى الحد من فعالية عملية اتخاذ القرارات والوقوع في عدم اختيار البديل الأفضل والأصح وهذا بدوره ما يؤثر سلبا على الأهداف التنظيمية للجماعة المحلية.

IV-تفريغ بيانات المعوقات والحلول المقترحة وتحليلها:

الجدول رقم: (53) يوضح المعوقات التي تأثر على سير وفعالية الجماعة المحلية حسب رأي أفراد العينة

النسب المئوية	التكرارات	الاحتمالات
19.53%	16	وجود تداخل في الصلاحيات بين (الوصاية-البلدية، المنتخبين-الإداريين، المصالح الإدارية فيما بينها).
19.53%	16	انخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لدى نواب رئيس البلدية والموظفين الذين يشغلون المناصب الفرعية ومحدودية الإمكانيات العلمية والخبرائية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية.
17.07%	14	السعي لتحقيق المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة وطغيان العلاقات العشائرية.
9.75%	08	المبالغة في تطبيق المركزية الإدارية .
7.31%	06	التعسف والضغط من قبل الوصاية وعدم فهم القوانين من قبل موظفي الوصاية.
7.31%	06	عدم مشاركة الموظفين في اتخاذ القرارات .
7.31%	06	انعدام التكوين والتدريب الدائم والمستمر لموظفي الجماعة المحلية ومحدودية عدد الدورات التدريبية.
4.88%	04	بعض اللوائح والقواعد التنظيمية المتعلقة بعمل الجماعة المحلية تجاوزها الزمن ولا تواكب المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع المحلي ومنه المجتمع ككل.
7.31%	06	عدم الاعتماد على المعايير العلمية في التخطيط وتسيير شؤون الجماعة المحلية ونقص المتابعة.
100%	82	المجموع

يبين لنا الجدول التالي أهم المعوقات التنظيمية التي تتواجد بالتنظيم البيروقراطي للجماعات المحلية موضوع الدراسة، حيث يرى أفراد العينة بنسبة 19.53% بوجود تداخل في الصلاحيات (بلدية-وصاية، منتخبين-إداريين، المصالح الإدارية فيما بينها)، أما نسبة 19.53% تقرر بوجود معوق وظيفي آخر ويتمثل في الانخفاض في المستوى التعليمي والخبراتي لدى أعضاء الهيئة التنفيذية ومسؤولي أغلب المصالح ومحدودية الإمكانيات العلمية والخبرائية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، أما نسبة 17.07% تقرر بوجود تدخل للمصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة وسيادة العلاقات العشائرية، أما نسبة 9.75% تقرر بوجود مركزية شديدة على أعمال المجالس المحلية، أما نسبة 7.31% تقرر بوجود تعسف وضغط من قبل الوصاية وعدم فهم القوانين المنظمة لعمل الجماعات المحلية من قبل موظفي الوصاية(ممارسة

السلطة الرئاسية دون دراية)، أما نسبة 7.31% ترى من بين المعوقات عدم مشاركة الموظفين (مسؤولي المصالح) في عملية صنع القرارات بالجماعة المحلية، أما نسبة 7.31% ترى بأن من بين المعوقات الوظيفية لفعالية الجماعة المحلية هي انعدام التكوين والتدريب الدائم والمستمر لموظفي الجماعة المحلية ومحدودية عدد الدورات التدريبية، أما نسبة 4.88% ترى بأن من بين المعوقات التنظيمية هي أن بعض اللوائح والقواعد التنظيمية المنظمة لعمل الجماعة المحلية تجاوزها الزمن ولا تتماشى وواقع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع المحلي ومنه المجتمع ككل، أما نسبة 7.31% كذلك ترى بوجود معوق تنظيمي آخر هو عدم الاعتماد على المعايير العلمية في التخطيط وفي تسيير شؤون الجماعة المحلية ونقص المتابعة. وما يلاحظ على هذه النسب أن من بين أهم المعوقات التنظيمية التي تؤثر على فعالية الجماعة المحلية بالدرجة الأولى وبنسب متساوية هي: التداخل في الصلاحيات بين مختلف الأطراف، والانخفاض في المستوى التعليمي والخبراتي للمورد البشري المشكل للجماعة المحلية، ثم تليها بعد ذلك سيادة المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة وانتشار للقيم الثقافية والعادات والتقاليد السالبة هذا من جهة، ومن جهة أخرى وجود لمعوقات تنظيمية بنفس الحدة وبنسب متساوية وهي: ممارسة الضبط الإداري الشديد دون دراية وإلمام بالقواعد واللوائح المنظمة لعمل الجماعة المحلية، انعدام المشاركة في عملية اتخاذ القرارات، انعدام التكوين والتدريب الدائم والمستمر ومحدودية الدورات التدريبية، وعدم الاعتماد على المعايير العلمية في التخطيط (التخطيط العشوائي) ونقص المتابعة، ثم تأتي مركزية تسيير الجماعة المحلية بنسبة 9.75%، وانعدام المرونة والتفكير الحرفي بالنص القانوني الذي أصبح لا يواكب التطورات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات المحلية.

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب التي تؤكد على وجود معوقات تنظيمية في التنظيم البيروقراطي للجماعة المحلية وذلك بدرجات متفاوتة إلا أنها تؤكد لنا فعلاً بوجود وظائف عكسية للتنظيم البيروقراطي للجماعة المحلية تعمل على الحد من فعالية الجماعة المحلية مما تؤثر سلباً على الأهداف التي أنشئت لأجلها (التمية المحلية). بمعنى أن للتنظيم المحلي وظائف عكسية (معوقات التنظيمية) وهي ذات نتائج سيئة داخل هذا التنظيم والتي تعمل على سوء تكيفه وغالباً ما تحد من فعالية الجماعات المحلية في تحقيق الأهداف التنموية.

الجدول رقم: (54) يوضح الاقتراحات التي يراها أفراد العينة لتخفيف أو الحد من المعوقات التنظيمية التي تآثر على فعالية الجماعة المحلية.

النسب المئوية	التكرارات	الاحتمالات
19.24%	15	تحديد شروط الترشح لعضوية الهيئة التنفيذية البلدية من حيث المستوى والاختصاص والخبرة.
16.66%	13	مشاركة موظفي الجماعة المحلية في عملية اتخاذ القرارات من خلال تكثيف الاجتماعات الدورية بمعية الهيئة التنفيذية.
14.11%	11	تجسيد اللامركزية الإدارية الحقيقية.
11.53%	09	عدم استغلال النفوذ من أجل المصلحة الخاصة وتغليب المصلحة العامة.
8.98%	07	إرساء مبدأ الفصل بين الاختصاصات وتحديد الصلاحيات بدقة.
6.41%	05	الاهتمام بالتكوين والتدريب الدائم والمستمر في إطار رسكلة موظفي ومنتخبي الجماعة المحلية.
6.41%	05	انجاز دراسات ميدانية وإحداث بنك معلومات حول الإمكانيات والموارد واحتياجات المجتمع المحلي من طرف الجماعة المحلية.
6.41%	05	تثمين وتنمية الموارد البشرية للجماعة المحلية عن طريق توظيف إطارات ذات كفاء عالية.
6.41%	05	التعيين في المناصب العليا ذوي الخبرة والكفاءة وبعيدا عن الولاء والعشائرية والمحسوبية.
3.84%	03	إعادة النظر في القواعد واللوائح التنظيمية (ق 90-08) المنظمة لعمل الجماعات المحلية.
100%	78	المجموع

يوضح لنا الجدول التالي أهم الحلول والاقتراحات التي يراها أفراد عينة البحث حسب رأيهم بأنها ستعمل على الحد أو التخفيف على الأقل من حدة المعوقات التنظيمية والتي تآثر بدورها على فعالية الجماعات المحلية، حيث يقترح أفراد عينة البحث بنسبة 19.24% إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية الهيئة التنفيذية من حيث المستوى التعليمي والتخصص والخبرة، أما نسبة 16.66% فتقترح إلزامية مشاركة مسؤولي المصالح بالجماعة المحلية في عملية صناعة القرارات من خلال تكثيف اللقاءات والاجتماعات بمعية أعضاء الهيئة التنفيذية، أما نسبة 14.11% فتقترح توسيع وتجسيد اللامركزية الإدارية الحقيقية، أما نسبة 11.53% فتقترح إيجاد كيفية للتقليص من حدة استغلال(النفوذ والمصالح الخاصة بالتشاور بين مختلف

الأطراف المكونة للجماعة المحلية لإيجاد حلول لذلك، أما نسبة 8.98% تقترح إرساء مبدأ الفصل بين الاختصاصات وتحديد الصلاحيات بدقة (وصاية -بلدية، رئيس بلدية أعضاء الهيئة التنفيذية-مسؤولي المصالح، منتخبين-إداريين، المصالح الإدارية فيما بينها)، أما نسبة 6.41% تقترح الاهتمام بالتكوين والتدريب الدائم والمستمر في إطار رسكلة موظفي ومنتخبي الجماعة المحلية أما نسبة 6.41% تقترح انجاز دراسات ميدانية وأحداث بنك معلومات حول الإمكانيات والموارد واحتياجات المجتمع المحلي من طرف الجماعة المحلية، كذلك نسبة 6.41% تقترح تهمين وتنمية الموارد البشرية للجماعة المحلية عن طريق توظيف إطارات ذات كفاءات عالية لتسيير الجماعة المحلية، أما نسبة 6.41% تقترح أن يخضع التعيين في المناصب النوعية إلى الكفاءة والخبرة والتخصص بعيدا عن الولاء الشخصي والعشائرية والمحسوبية.

أما نسبة 3.84% تقترح إعادة النظر في القواعد واللوائح التنظيمية المنظمة لعمل الجماعة المحلية (القانون 90-08 المتعلق بالبلدية).

وما يمكن استنتاجه من هذه النسب أن أفراد عينة البحث قدمت جملة من الاقتراحات التي تراها مناسبة للحد والتخفيف من أثر المعوقات التنظيمية (الوظيفية) على فعالية الجماعة المحلية، كما أعطت ورتبت أولوية الحلول المقترحة بالتدرج وفق ما يلي:

-إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية الهيئة التنفيذية (تحديد شروط الترشح).
-إلزامية المشاركة في عملية صنع القرارات بالجماعة المحلية بين مختلف مسؤوليها من (إداريين ومنتخبين).

-تجسيد اللامركزية الإدارية الحقيقية (توسيع تفويض السلطة المحلية).
-مكافحة واستغلال النفوذ والمصالح الخاصة من خلال المشاركة الديمقراطية في تسيير الجماعات المحلية.

-تحديد الصلاحيات بدقة بين مختلف الأطراف (وصاية -بلدية، بلدية -بلدية).
ثم تأتي بعد ذلك جملة من الاقتراحات بنفس الرغبة والإرادة لدى أفراد عينة البحث وفق ما يلي:

-الاهتمام بالتكوين والتدريب الدائم والمستمر في إطار رسكلة موظفي ومنتخبين الجماعة المحلية.

-انجاز دراسات ميدانية وأحداث بنك معلومات لكافة الموارد وتحديد الاحتياجات المحلية.

-تنمية وتنمين الموارد البشرية وتدعيم أجهزة الجماعة المحلية بإطارات ذات كفاءات عالية لتسيير هذه الأخيرة.

-الاعتماد على الكفاءة والخبرة والتخصص في تولي المناصب النوعية بعيدا عن الولاء الشخصي والعشائرية والمحسوبية.

ثم يأتي في الأخير وليس كأولوية ضرورية في الوقت الحالي حسب اقتراحهم إعادة النظر في بعض مواد القانون البلدي 90-08.

وبالتطبيق الفعلي لهذه الاقتراحات سيحد ذلك ويخفف من المعوقات التنظيمية بالتنظيم البيروقراطي للجماعة المحلية، مما يزيد من فعالية الجماعة المحلية ومنه إحداث تنمية محلية حقيقية لتلك الأطر الجغرافية المشكلة لها.

ثانياً: عرض نتائج الدراسة

إن دراستنا لموضوع المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية بالجزائر من خلال الدراسة الميدانية التي أجريت بولاية باتنة لثلاث بلديات نموذجاً، كانت مبنية على فرضية عامة وتدرج تحتها أربع فرضيات فرعية لجملة من العمليات التنظيمية، وعليه فإن عرض النتائج المتوصل إليها سيكون تبعاً لهذه الفرضيات ووفقاً للأهداف المسطرة لهذه الدراسة والتي تعد بمثابة خلاصة تحليل الأرقام المشتقة من الواقع، ومدى توافقها مع منطلقات الدراسة النظرية، ومنه توصلنا إلى النتائج التالية:

❖ الفرضية الفرعية الأولى:

كلما تقلصت اللامركزية لإدارية أدت إلى الحد من فعالية الجماعة المحلية.

من خلال الدراسة الميدانية توصلنا إلى جملة من النتائج تعد بمثابة معوقات تنظيمية (وظيفية) لعملية اللامركزية الإدارية بالجماعة المحلية منها:

- وجود تشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية في أعمال الجماعة المحلية
- انخفاض للمستوى التعليمي والخبراتي لمسؤولي المصالح وأعضاء الهيئة التنفيذية بالجماعة المحلية.

- وجود ضبط إداري شديد يمارس من قبل الإدارة المركزية (السلطة الوصية) على أعمال الجماعة المحلية البلدية.

- هناك تقييد وضعف للصلاحيات التنموية لمجالس الإدارة المحلية
- سعي بعض منتخبى المجالس المحلية لتحقيق مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة (استغلال التفويض الممنوح لهم).

- بالإضافة إلى هذه النتائج وجود تداخل في الصلاحيات بين مختلف أطراف الجماعات المحلية (وصاية بلدية، منتخبين-إداريين، إداريين-إداريين في المصالح) ، وهذا المعوق التنظيمي تم التوصل إليه عند إجراء الدراسة الميدانية ولم يتم التعرض له في الإطار النظري للدراسة ومنه نخلص إلى أن هذه النتائج تعد بمثابة وظائف عكسية (معوقات تنظيمية) لعملية اللامركزية الإدارية مما تأثر سلباً على فعالية الجماعات المحلية.

❖ الفرضية الفرعية الثانية:

كلما كانت عملية التخطيط قاصرة أدى ذلك إلى الحد من فعالية الجماعة المحلية.

ومن خلال اختبار هذه الفرضية في الدراسة الميدانية توصلنا إلى جملة من النتائج والتي تؤكد وجود معوقات تنظيمية لعملية التخطيط بالجماعة المحلية منها:

- أن عدم وجود كوادر متخصصة وانخفاض في المستوى التعليمي والخبراتي لرؤساء المصالح وأعضاء الهيئة التنفيذية أدى في أغلب الأحيان إلى عدم قدرتهم على تحديد احتياجات الجماعة المحلية من الموارد المتاحة لها.
- ينعكس نمط الثقافة والقيم والمعتقدات السائدة في بنية الجماعة المحلية ومحيطها الخارجي (العشائرية) على برامج التخطيط التنموي بالسلب أو الإيجاب.
- إن عدم وجود مصلحة خاصة بالتخطيط والإحصائيات بالجماعة المحلية وعدم توفرها على كامل المعطيات والإحصائيات عن موارد الجماعة المحلية أدى بها في الكثير من الأحيان إلى هدر وضياح للجهود وللتكاليف المادية المعنوية لجماعة المحلية.
- وجود تشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية من قبل الإدارية المركزية (الوصاية) أدى في بعض الأحيان إلى عرقلة إعداد وبرامج التخطيط التنموي وما انجر عنها من تحولها عن وجهتها.
- عدم الاعتماد على المعايير العلمية في التخطيط التنموي وفي تسيير المشاريع ونقص المتابعة الفعالة في إنجازها.

ومن هذه النتائج نخلص إلى أنها تعد بمثابة وظائف عكسية (معوقات وظيفية) لعملية التخطيط مما تأثر سلبا على فعالية الجماعات المحلية.

❖ الفرضية الفرعية الثالثة:

إن عدم اعتماد أساليب علمية في تسيير الموارد البشرية يؤدي إلى انخفاض فعالية أداء العنصر البشري داخل الجماعة المحلية.

ومن خلال الدراسة الميدانية لاختبار هذه الفرضية توصلنا إلى جملة من النتائج والتي تؤكد وجود معوقات تنظيمية لعملية تسيير الموارد البشرية بالجماعة المحلية منها:

-سيادة القيم الثقافية السالبة (من المحسوبية والعشائرية والولاء الشخصي) في بعض الأحيان عند التعيين في المناصب النوعية مما أثر على فعالية الأداء الوظيفي لبعض المصالح (إدارية، تقنية).

-انخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لمسيري الجماعة المحلية أدى إلى عدم فهم الواقع القيمي للعمال والموظفين ومنه عدم قدرتهم على التحكم في تسيير موارد الإدارة المحلية مما أثر سلبا على إمكانية حل الكثير من انشغالات مواطني المجتمع المحلي.

-عدم توخي الموضوعية في تطبيق اللوائح والقواعد التنظيمية وعدم تجنب الاعتبارات الشخصية في التعامل مع المرؤوسين أدى إلى سيادة اللامبالاة والإهمال وتكوين تكتلات للموظفين داخل الجماعة المحلية ونشوب صراعات خفية كل هذا أثر سلبا على الأداء الوظيفي لمورد البشري المكون للجماعة المحلية.

-غياب معايير واضحة ودقيقة في تقييم الأداء الوظيفي لموظفي الجماعة المحلية أدى بهم إلى عدم المبادأة وتطوير الأداء الوظيفي نتيجة عدم وجود حوافز واقتناعهم بأن الجميع يتحصل على نفس العلامات (إدارية أو مردودية) ومنه النتيجة واحدة.

-افتقار مختلف المصالح والأقسام بالجماعة المحلية لإطارات جامعية متخصصة لتسييرها مما أثر سلبا على أحداث تنمية حقيقية للمجتمعات المحلية من جهة، ومن جهة أخرى إهمال وضياح لممتلكات الجماعة المحلية.

-الاعتماد على المعايير الشخصية والولاء للمسؤولين في بعض الأحيان بدل الاعتماد على المعايير العلمية في اقتراح الموظفين لمتابعة الدورات التدريبية والتكوينية مما أثر سلبا على إمكانية استفادتهم من هذه الدورات وما نجم عنه من انخفاض في مردود الجماعة المحلية. -محدودية الدورات التدريبية والتكوينية لفائدة موظفي ومنتخبي الجماعة المحلية وانعدام استمراريته وديمومتها ساهم في عدم النهوض بواقع التنمية المحلية في مختلف البلديات.

-عدم إشراك الجماعة المحلية (البلدية) في وضع البرامج التدريبية لفائدة مستخدميها والاعتماد على التدريب والتكوين الموجه والمبرمج أدى إلى عدم استفادة هذه الفئات من هذه الدورات التدريبية من جهة، ومن جهة أخرى ضياح وإهداء للمال العام في برامج تدريبية لا تخدم الموارد البشرية للجماعة المحلية مما يؤثر سلبا على نوعية البرامج التنموية.

-انعدام الاستغلال الأمثل للموارد البشرية بالجماعة المحلية والاعتماد على التحويل العشوائي للموظفين بمختلف المصالح واعتماد التوظيف الغير عقلاني قصد امتصاص الكم الهائل من خريجي الجامعات مما أدى إلى انتشار اللامبالاة والالتكالية في أداء المهام وتعطيل مصالح المواطنين بالإضافة إلى انتشار عدم استتباب النظام الإداري في مختلف أجهزة الجماعة المحلية.

وبالإضافة إلى هذه النتائج تم التوصل إلى نتيجة أخرى لم يتم التعرض لها في الإطار النظري للدراسة وتم التوصل إليها من خلال الدراسة الميدانية وتتمثل في:

-عدم وجود تمثيل للمرأة في المورد البشري للهيئة التنفيذية بالجماعة المحلية مما يؤثر سلبا على بعض قضايا التنمية المتعلقة بالمرأة والأسرة والصحة.

وكل هذه النتائج تعد بمثابة وظائف عكسية لعملية تسيير الموارد البشرية مما تأثر سلبا على فعالية الجماعات المحلية.

❖ الفرضية الفرعية الرابعة:

كلما انحرفت عملية اتخاذ القرارات عن إطارها العلمي والموضوعي أدى ذلك إلى الحد من فعالية الجماعة المحلية.

ومن خلال الدراسة الميدانية توصلنا إلى جملة من النتائج التي أكدت وجود معوقات وظيفية لعملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية منها:

-عدم مشاركة مسؤولي المصالح بالجماعة المحلية في عملية اتخاذ القرارات ووجود انفراد بالقرار مما أدى في الكثير من الأحيان إلى اختيار البديل الأسوأ والغير نافع وانتشار بين هؤلاء المسؤولين اللامبالاة والإهمال وانعدام المبادأة.

-التهميش والإقصاء للإطارات الجامعية في عملية صنع القرارات بالجماعة المحلية من قبل صانعي هذه القرارات.

-انخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لأعضاء الهيئة التنفيذية وبعض مسؤولي المصالح أحال دون اختيار القرارات الصائبة والمحدثة للأثر الإيجابي في عمل الجماعة المحلية، بالإضافة إلى سوء استثمار الموارد المتاحة وضياع للوقت والجهد والانحراف عن الأهداف المسطرة.

-انعدام المرونة في القواعد واللوائح التنظيمية المنظمة لعمل الجماعة المحلية والمركزية الشديدة والتقييد الحرفي بالقواعد التنظيمية حال في الكثير من المرات دون اتخاذ القرارات المناسبة لبعض انجازات الجماعة المحلية.

-عدم إشراك مواطني المجتمع المحلي في القرارات المتعلقة باحتياجاتهم المحلية أدى في الكثير من الأحيان إلى الإقصاء وسوء تقدير الاحتياجات وتوزيعها ونشوب صراعات بين الطرفين.

-وجود ضغوط خارجية تمارس من قبل الإدارة المركزية (الوصاية) على عملية صنع القرارات بالبلدية وهذا بدوره أدى إلى الحد من صلاحيات مسؤولي الجماعة المحلية (البلدية) وما انجر عنه من سوء تسيير ممتلكات البلدية.

-وجود ضغوط خارجية لأصحاب المصالح في بعض الأحيان على مختلف القرارات المتخذة في مجال انجاز جملة من المشاريع (الصفقات العمومية).

-وجود ضغوط خارجية في بعض الأحيان تمارس من قبل الأعيان وسيادة العشائرية (القبلية) على عملية صنع القرارات بالجماعة المحلية مما أثرت سلبا على بعض الانجازات المحلية.

-وجود ضغوط داخلية تمارس من قبل بعض أعضاء الجماعة المحلية الفاعلين بصورة طفيفة لخدمة المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة أثناء اتخاذ بعض القرارات التي لهم صلة بها.

-الاعتماد على الارتجال وعلى المعارف المتراكمة وعلى التجربة والخطأ في بعض الأحيان بدل الاعتماد على المشاركة المدروسة والمبنية على دراية وعلم واختصاص في عملية اتخاذ القرارات بالجماعة المحلية.

وكل هذه النتائج تعد بمثابة وظائف عكسية (معوقات وظيفية) لعملية اتخاذ القرارات مما تأثر سلبا على فعالية الجماعات المحلية.

❖ الفرضية الرئيسية:

تتأثر الجماعات المحلية سلبيا بالمعوقات التنظيمية مما يؤثر على فعاليتها.

ومن خلال عرضنا لنتائج الدراسة المتوصل إليها حول معوقات العمليات التنظيمية (اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات) بالجماعات لمحلية

لثلاث بلديات (باتنة، عين التوتة، فسديس) نموذجا نصل فعلا إلى أن للتنظيم البيروقراطي بالجماعات المحلية وظائف عكسية (المعوقات التنظيمية) تعمل على الحد من فعالية هذا التنظيم مما تنعكس سلبا على الأهداف التي أنشئ لأجلها والمتمثلة في أحداث تنمية محلية لتلك الأطر الجغرافية المشكلة للجماعات المحلية.

ثالثاً: اقتراحات وتوصيات

من خلال ما تم عرضه من إطار نظري ودراسة ميدانية حول موضوع بحثنا نخلص في الأخير إلى تقديم بعض الاقتراحات والتوصيات التي نرى فيها سبل معالجة الوظائف العكسية للتنظيم البيروقراطي للجماعة المحلية في الجزائر ولذلك فإننا نقترح ونوصي بما يلي:

-إعادة النظر في المواد 48 و 50 من القانون البلدي 90-08 من خلال تحديد شروط التعيين لمنصب رئيس البلدية وأعضاء الهيئة التنفيذية من حيث المستوى التعليمي والاختصاص والخبرة.

-توسيع صلاحيات المجالس المنتخبة في الأقاليم، خصوصاً في جوانب الجباية المحلية وتشجيع التعاون بين البلديات، لكي تصبح قادرة بشكل فعلي على تنفيذ مهماتها التنموية بنجاح شريطة تطبيق الاقتراح الأول.

-إعادة النظر في المادة 22 من القانون البلدي والمتعلقة بمشاركة وحضور مواطني المجتمع المحلي في دورات المجلس الشعبي البلدي، من حيث إحداث هيئة استشارية من العناصر الفاعلين والمؤهلين من المجتمع المحلي وتكون اقتراحاتهم اجبارية التنفيذ من قبل الجماعة المحلية في حالة عدم تعارضها وأهداف هذه الأخيرة(القانون البلدي).

-نقترح إحداث هيئة ثالثة ممثلة عن الإدارة المحلية بالإضافة لهيئة رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي البلدي، ويكون لها تمثيل في دورات ومداولات المجلس الشعبي البلدي قصد إرساء مبدأ مشاركة موظفي الجماعة المحلية في عملية صنع القرارات.

-تحديد الصلاحيات بدقة في عمل الجماعات المحلية لتفادي التداخل في الأدوار (وصاية -بلدية، منتخبين-إداريين، إداريين-إداريين).

-إحداث مصلحة خاصة بالتخطيط والإحصائيات وتزويدها ببنك المعلومات الرقمية حول مختلف الإمكانيات والموارد و الاحتياجات المتعلقة بالمجتمع المحلي لاستغلالها عند الحاجة بكل سهولة.

-نقترح مشاركة المرأة في عضوية الهيئة التنفيذية قصد التكفل أفضل بقضايا التنمية المتعلقة بالمرأة.

-الاهتمام بالتكوين والتدريب الدائم والمستمر لفائدة موظفي ومنتخبي الجماعة المحلية.

- مشاركة الجماعة المحلية في اختيار الموظفين المعنيين بالدورات التدريبية وكذلك في إعداد البرامج التدريبية لأنها أدرى بمواطن قوة وضعف مستخدميها من حيث الأداء الوظيفي.
- وضع مقاييس دقيقة ومستمرة في تقييم الأداء الوظيفي.
- إنشاء معاهد متخصصة لتدريب وتكوين أعضاء المجالس المحلية بصفة مستمرة قصد تحسين أدائهم ورفع كفاءتهم مما يزيد من إمكانية التكفل بأفضل بالانشغالات المحلية وتطور التنمية المحلية.
- تزويد الجماعات المحلية عن طريق توظيف إطارات جامعية متخصصة في مختلف المصالح لتولي المناصب النوعية بالجماعات المحلية قصد تطوير وتنمية عمل الجماعة المحلية ومنه تحقيق تنمية محلية حقيقية.
- تطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق بدل الولاء الشخصي والعشائرية والمحسوبية في التعيين بالمناصب العليا للجماعات المحلية.
- إعادة النظر في القواعد واللوائح التنظيمية المنظمة لعمل الجماعة المحلية لتكون أكثر مرونة واعتماد الدقة والوضوح في إعدادها قصد قطع الطريق أمام إمكانية التلاعب بالموارد الجماعية.
- ضرورة أن تكون الجماعة المحلية نظاما مفتوحا على المجتمع (مجتمع محلي، هيئات ومنظمات، الجامعة) قصد تفعيلها وإحداث تنمية محلية لمختلف الأطر الجغرافية المشكلة لها.
- كما نوصي بإجراء دراسات ميدانية لمعوقات العمليات (الوظائف) التنظيمية من رقابة ومتابعة وتنسيق وغيرها، في نظام الجماعات المحلية قصد معرفة الوظائف العكسية للتنظيم البيروقراطي لنظام الجماعات المحلية ومحاولة الحد منها هذا من جهة ومن جهة أخرى محاولة بناء نظرية شاملة حول الوظائف العكسية للتنظيم وإثراء مجال نظرية التنظيم من أجل التطلع لبناء نظرية متكاملة لمفهوم التنظيم.
- كذلك نوصي بتوجيه اهتمام الباحثين في مختلف تخصصات علم الاجتماع نحو دراسة الظواهر المرتبطة بالتنظيمات المحلية لما لها من أهمية في حياة الأفراد والجماعات، وباعتبارها جوهر ولب اهتمام علم الاجتماع، وما يمكن أن تساهم به هذه الدراسات في تطوير المجتمعات المحلية ومنها المجتمع ككل من جهة ومن جهة أخرى كونها ميدان خصب لإمكانية إثراء النظرية الاجتماعية.

خاتمة:

إن دراستنا التي تدخل ضمن الدراسات التي تهدف إلى الوقوف على أحد أهم التشكيلات الرسمية المحلية، التي تقوم بتفعيل التنمية المحلية والاهتمام بالمجتمع المحلي، ألا وهو نظام الجماعات المحلية باعتباره تنظيم بيروقراطي ونسق مفتوح موجه نحو تحقيق أهداف محددة من خلال ارتباطه بمدى قدرة العمليات التنظيمية في تفعيلها لتحقيق الأهداف التنموية.

إلا أن انجاز هذه العمليات التنظيمية (اللامركزية الإدارية، التخطيط، تسيير الموارد البشرية، اتخاذ القرارات) بالصورة التي حددت لها وفق ما يراه "فيبر" لوظائفها الظاهرة، إلا أنها لا تخلو من الوظائف الكامنة والتي تتمثل في الوظائف العكسية (المعوقات التنظيمية) كما يراها "ميرتون" مما تؤدي هذه الأخيرة لا محالة إلى الحد من فعالية الجماعات المحلية.

وقصد الحد والتخفيف من تأثير الوظائف العكسية للعمليات التنظيمية بالجماعات المحلية الجزائرية. يتوقف هذا على مدى التطبيق والتجسيد لمختلف الاقتراحات الواردة في هذه الدراسة من قبل القائمين على تسيير نظام الجماعات المحلية بالجزائر، مما يساعده على الرفع من فعالية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية ومنه التنمية الوطنية الشاملة والتي أصبحت بعدا عالمي يتجاوز الوضع المحلي إلى العلاقات مع الدول الأخرى، إذ أن التنمية والاستقرار في أي منطقة، يعدان عاملين محسوبين في الانفتاح على العالم الخارجي وبناء العلاقات الخارجية، وجذب الاستثمارات الأجنبية. وهذا في ظل حتمية عولمة التعايش العالمي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية

- 01-إبراهيم عبد العزيز، شحنا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.
- 02-إبراهيم لطفي، طلعت، علم الاجتماع التنظيم، دار غريب، القاهرة، 1993.
- 03-أبو مصطفى، عبد الكريم، الإدارة والتنظيم، دار الجامعة، مصر، 2001.
- 04-أبو زيد فهمي، مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، الجزء 1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- 05-أحمد مصطفى، خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005.
- 06-أحمد عبد اللطيف، رشيد، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 07-الأشرف محمد، محاضرات في المجتمع الريفي، منشورات حلب، سوريا، 1976.
- 08-الأزرق، مغنية، ترجمة: سمير، الكريم، نشوء الطبقات في الجزائر، مؤسسة الأبحاث العربية، الأردن 1980.
- 09-التابعي، كمال، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم الاجتماع والتنمية، دار المعارف، القاهرة، 1993.
- 10-الجرف، طعيمة، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، بدون سنة.
- 11-الجوهري، عبد الهادي، وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية مدخل الإسلامي، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، 1986.
- 12-السلمي، علي، تطور الفكر التنظيمي، ط2، وكالة المطبوعات، الكويت، 1980.
- 13-السلمي، علي، إدارة الأفراد والكفاءة الإنتاجية، مكتب غريب، مصر، 1985.
- 14-السالموطي، نبيل، علم اجتماع التنمية، دراسة اجتماعيات العالم الثالث، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1978.
- 15-السيد، الحسيني، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، ط4، دار المعارف، مصر 1983.
- 16-اللوذي، موسى، التنمية الإدارية المفاهيم الأسس والتطبيقات، ط1، دار وائل للنشر الأردن، 2000.

- 17- الشبخلي، عبد الرزاق، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة، الأردن، 2001.
- 18- الهواري، سيد، الإدارة الأصول والأسس العلمية، مكتبة عين شمس، مصر، 1976.
- 19- بدوي، محمد، مدخل إلى علم الاجتماع، ط4، دار المعارف الجامعية، الإسكندرية 1984.
- 20- براهيمى، عبد الحميد، العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامى، ط1 مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997.
- 21- بن نوار، صالح، فعالية التنظيم في المؤسسات الاقتصادية، مخبر علم لاجتماع جامعة قسنطينة، الجزائر، 2006.
- 22- بوفلجة، غيات، الأسس النفسية للتكوين ومناهجه، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1984.
- 23- بوفلجة، غيات، القيم الثقافية والتسيير، ط1، دار الغرب للطباعة والنشر، الجزائر، 1998.
- 24- حلمي، مراد، مالية الهيئات المحلية، مطبعة النهضة، مصر، 1992.
- 25- خالد، الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1989.
- 26- خليل، محمد حسن الشماع، وخضير، كاظم محمود، نظرية المنظمة، ط1، دار المسيرة الأردن، 2000.
- 27- دادي عدون، ناصر، اقتصاد المؤسسة، ط2، دار المحمدية، الجزائر، بدون سنة.
- 28- درويش، عبد الكريم، وتكلا، ليلا، أصول الإدارة العامة مكتبة الأنجلو، مصر، 1976.
- 29- راغب الحلو، محمد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر 1969.
- 30- رشيد، أحمد، نظم الحكم والإدارة المحلية، المفاهيم العملية، وحالات دراسية، دار المعارف، القاهرة، 1977.
- 31- ساعاتي، أمين، أصول الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

- 32- سعدون، يوسف، علم الاجتماع ودراسة التغير التنظيمي في المؤسسات الصناعية، مخبر التنمية والتحويلات الكبرى في المجتمع الجزائري، جامعة عنابة، الجزائر، 2005.
- 33- سلاطنية، بلقاسم، وإسماعيل، قيرة، التنظيم الحديث للمؤسسة التصور والمفهوم، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008 .
- 34- سيتر لافي، أندرودي، مارك، بي ولاس، ترجمة: جعفر أبو قاسم أحمد، السلوك التنظيمي والأداء، معهد الإدارة العامة للمملكة العربية السعودية، 1991.
- 35- صابر، محي الدين، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، المكتبة العصرية، بيروت، 1988.
- 36- صبيح محمد رزيق، إيهاب، العلامات الصناعية وتحفيز الموظفين، دار الأنس، سوريا، 2000.
- 37- صقر عاشور، أحمد، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، بيروت، 1979.
- 38- صقر عاشور، أحمد، إدارة القوى العاملة، دار النهضة العربية، بيروت، 1979.
- 39- صلاح الدين، عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر 1999.
- 40- ظريف، بطرس، مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي، ج1، مطبعة النهضة، مصر، 1977.
- 41- ظريف، بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مكتبة الأنجلو، مصر، 1981.
- 42- عبد الحميد، عبد المطاب، التمويل المحلي (التنمية المحلية)، دار الجامعية للنشر، القاهرة، 2001.
- 43- عبد الحليم الفاعوري، رفعت، إدارة الإبداع التنظيمي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.

- 44- عبد الكريم، أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم المفاهيم، الوظائف العمليات، بدون دار نشر القاهرة، 2001.
- 45- عبد المولى، محمود، العالم الثالث ونمو التخلف، الدار العربية للكتاب، القاهرة، 1980.
- 46- عبد الهادي المليجي، إبراهيم، تنظيم المجتمع مداخل نظرية ورؤية واقعية، دار المكتب الجامعي، مصر، 2001.
- 47- عبد الهادي مسلم، علي، تحليل وتصميم المنظمات، الدار الجامعية، مصر، 2002.
- 48- عثمان محمد، غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، ط3، دار صفا للطباعة والنشر، الأردن، 2005.
- 49- عجمية، عبد العزيز، مقدمة في التنمية والتخطيط، دراسة النهضة العربية، بيروت، 1983.
- 50- على عباس، حبيب، الإدارة العامة، المدخل للعلوم الإدارية، ط1، مكتبة مدبولي، القاهرة، 1997.
- 51- علي، عبد الرزاق جبلي، علم اجتماع التنظيم النظرية التطبيق، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1989.
- 52- عرفة، أحمد، و شلبي، سميرة، فعاليات التنظيم وتوحيد السلوك الإنساني، مؤسسة شهاب الجامعية الإسكندرية، مصر، 2002.
- 53- عوابدي، عمار، دروس في القانون الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1974.
- 54- فؤاد، صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط1، دار الكتاب، لبنان، 1983.
- 55- قباري محمد، إسماعيل، علم الاجتماعي الصناعي ومشكلات الإدارة والتنمية الاقتصادية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- 56- قباري محمد، إسماعيل، المدخل إلى علم الاجتماع المعاصر مشكلات التنظيم والإدارة والعلوم السلوكية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1988.
- 57- كامل البطريق، محمد، منهج خدمة المجتمع (نشأته وتطوره وأساليبه وخطواته ومبادئه ومنظماته)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، دون سنة.

- 58- كامل محمد، سميرة، التنمية الاجتماعية، مفهوما (مفاهيم أساسية ورؤية واقعية)، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، 1988.
- 59- ماهر، أحمد، إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2004.
- 60- محمد الحسن، عبد الباسط، التنمية الاجتماعية، مكتبة الوهبة، مصر، 1977.
- 61- محمد، شفيق، البحث العلمي الخطوات المنهجية لإعداد البحوث الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1985.
- 62- محمد عباس، سهيلة، إدارة الموارد البشرية، دار وائل للنشر، الأردن، 1999.
- 63- محمد، عبد الله عبد الرحيم، أساسيات الإدارة والتنظيم، ط4، دار الفكر العربي، مصر، 1976.
- 64- محمد عبد الوهاب، سمير، مقدمة في نظم الإدارة المحلية، مكتبة الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1996.
- 65- محمد عبد الرحمان، عبد الله، علم الاجتماع التنظيم، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2003.
- 66- محمد علي، محمد، علم الاجتماع التنظيم، مدخل للتراث والمشكلات والموضوع والمنهج، ط3، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة.
- 67- محمد علي، محمد، علم اجتماع التنظيم مدخل للتراث والمشكلات، الجزء الأول، ط1، دار الكتب الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1972.
- 68- محسن منصور، طاهر، مهدي محسن العامري، وصالح، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال والمجتمع، دار وائل للنشر، الأردن، 2005.
- 69- محمود الزيفي، جمعة، دور المواطن والبلدية في خدمة المدينة (مؤتمر البلديات)، بدون دار نشر، المملكة العربية السعودية، 1984.
- 70- محمود، هاشم، زكي، أساسيات الإدارة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 2001.
- 71- محيو، أحمد، اللامركزية والمركزية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.

72-مختار هوارى، عادل، التغيير الاجتماعي والتنمية في الوطن العربي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1993.

73-مداس، فاروق، التنظيم وعلاقات العمل، مؤسسة الإخوة مدني، الجزائر، 2002.

74-ناجي، سفير، محاولات في التحليل الاجتماعي، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 1989.

75-نادر، أبو شيحة، وعساف، عبد المعطي، الإدارة العامة في المملكة الهاشمية، منشورات المؤلف، عمان، 1985.

قائمة المراجع باللغة الفرنسية:II

01-Crozier (M): Le phénomène Bureau cratique , p 56, S.a

02-Laurent Bélanger,Gestion des ressources humaines- approche systémique,Gaeton morin éditeur, Montréal , 2^{eme} édition , 1984.

03-Lakharm,Sohioum et autres,Gestion Des Ressources Humaines, 4^{eme} édition ,canada , 1993

III-قائمة الرسائل الجامعية:

01-العابد، ليندة،(المعوقات الإدارية لعملية الاتصال واتخاذ القرارات في التنظيم الصناعي)، دراسة ميدانية بمصنع النسيج باتنة، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع التنظيم، مذكرة غير منشورة، جامعة باتنة، الجزائر، 2003.

02-آيت أمر مزيان، وهيبة،(دور لجماعات المحلية في مكافحة الفقر)، دراسة ميدانية بمدينة قسنطينة، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع التنمية، مذكرة غير منشورة، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005.

03-رضا ونية، رابح،(معوقات التنمية المحلية)، دراسة ميدانية في ولاية سكيكدة، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع التنمية، مذكرة غير منشورة، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1999.

VI-قائمة المجلات والدوريات:

أ-المجلات:

01-الحفيري، طيب،(رؤية عربية مستقبلية للتدريب المهني)، تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي، القسم الأول، دورة الخامسة، مؤتمر العمل العربي، نواكشوط، 1976.

02-الحنفي محمد، (هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية أدوات تنموية)، www.rezgar.com، 2004.

03-العايب، رابح (مقاربة نظرية لمفهوم انفعالية التنظيمية في ضوء بعض الدراسات)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، عدد 22، الجزائر، 2004.

04-بوخمم، عبد الفتاح، (التجربة الجزائرية في تطبيق نظام الإدارة المحلية)، ماجستير إدارة أعمال، مجلة جامعة بغداد، 1982.

05-تركي إبراهيم، عبيدات، (التخطيط الإستراتيجي مفهومه وإطاره الإرشادي ومراحله المختلفة)، جامعة العلوم والتكنولوجيا، الأردن، 2007.

06-تير، رضا،(وجهة نظر تحليلية حول عمليتي التدريب وتحسين المستوى)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 01، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 2002.

07-حسن أبشر، الطيب، (الإدارة العربية بين الأصالة والمعاصرة)، مجلة شؤون العربية، عدد 115، مطبعة جامعة الدول العربي، مصر، 2003.

- 08-حوالف، رحيمة،(دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان وتحقيق التنمية عرض للتجربة الجزائرية)، مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات، البحرين، 2006.
- 09-رحماني، أحمد، (تسيير الموارد البشرية، التحولات المحلية، رهانات ونقاش)، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996.
- 10-رحماني، موسى، السبتي، وسيلة، (تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية)، الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية، جامعة باتنة، الجزائر، 2004، باتنة، 2004.
- 11-زغدواي، محمد، (دور المجلس الولائي في التنمية المحلية)، حوليات، منشورات جامعة قسنطينة، عدد 5، الجزائر، 2002.
- 12-شيهوب، مسعود، (دور المنتخب في النصوص وفي الممارسة)، محاضرات أقيمت على طلبة العلوم القانونية، بجامعة قسنطينة، الجزائر، 2005.
- 13-عبد الله العربي، محمد، (دور الإدارة المحلية والبلديات في تطوير المجتمع اقتصاديا واجتماعيا)، مجلة العلوم الإدارية، عدد الأول، بدون دار نشر، القاهرة، 1967.
- 14-عماري، جمعي، (مساهمة الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار في مجال الصناعة الزراعية و الغذائية)، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، الجزائر، 2005.
- 15-مرازقة، عيسى، (معوقات تسيير الجماعات المحلية بعض عناصر التحليل)، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 14، جامعة باتنة، الجزائر، 2006.
- 16-محاضرات في علم الاجتماع التنظيم، أقيمت على طلبة الماجستير في علم الاجتماع التنظيم، قسم علم الاجتماع، جامعة باتنة، الجزائر، دفعة 2002.
- 17-مجلة الانتخابات الولائية والبلدية، المركز الوطني لوثائق الصحافة والإعلام، الجزائر، 2007.

ب-الدوريات:

- 01-ميثاق الجزائر 1964.
- 02-الجريدة الرسمية، عدد06، 1967، الجزائر.
- 03-الجريدة الرسمية، عدد44، 1969، الجزائر.
- 04-الجريدة الرسمية، عدد15، 1990، الجزائر.
- 05-الجريدة الرسمية، عدد61، 1996، الدستور، الجزائر.
- 06-الجريدة الرسمية، عدد49، 1997، الجزائر.

V-المعاجم والقواميس:

- 01-القرام، ابتسام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب البلدية، الجزائر، 1995.
- 02-بن هادية، علي وآخرون، القاموس الجديد للطالب، ط7، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1991.
- 03-خياط، يوسف، لسان العرب المحيط للعلامة بن منظور، معجم لغوي علمي، المجلد الثالث، ط2، الجزء الأول، دار لسان العرب، بدون، بدون سنة.
- 04-مذكور، إبراهيم، معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة العامة للكتاب، مصر، 1975.

الملاحق

ملحق رقم (01)
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الحاج لخضر - باتنة -

كلية : العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية
قسم : علم الاجتماع والديموغرافيا

الموضوع :

المعوقات التنظيمية وأثرها على
فعالية الجماعات المحلية
«دراسة ميدانية بولاية باتنة
ثلاث بلديات [باتنة - فسديس - عين

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل

إشراف:
أ.د: مصطفى عوني

إعداد الطالب:
الصالح ساكري

ملاحظة :

إن المعلومات المستعملة في هذه الاستمارة سرية ولا تستخدم
إلا لغرض البحث العلمي

**نرجو منكم الإجابة على هذه الأسئلة
وسيكون للمعلومات التي تقدمونها أهمية
كبيرة لإنجاز بحثنا والوصول إلى نتائج علمية
و موضوعية.**

إملاً الاستمارة بوضع علامة (x) في مكان الإجابة

أولاً: البيانات الشخصية

1- الجنس: ذكر ☐ أنثى ☐

2- السن: ☐

3- المستوى التعليمي:

ابتدائي ☐ متوسط ☐ ثانوي ☐ جامعي ☐

4- الشهادة المتحصل عليها:

تقني ☐ الأهلية ☐ البكالوريا ☐ تقني سامي ☐ ليسانس ☐
مهندس ☐ طبيب ☐ أخرى تذكر :

5- المنصب الحالي:

رئيس مكتب ☐ مصلحة ☐ مد ☐ من قسم ☐
كاتب عام ☐ نائب رئيس بلدية ☐ رئيس بلدية ☐

ثانيا: معوقات اللامركزية الإدارية:

6- هل يتم المصادقة على القرارات والمداورات من قبل السلطة الوصية في أجلها القانوني؟

دائما ☐ أبدا ☐ أحيانا ☐

7- في حالة الإجابة بـ (أبدا أو أحيانا) هل يتم تنفيذها بعد مرور أجل القانوني بدون مصادقة؟

دائما ☐ أبدا ☐ أحيانا ☐

8- حسب رأيك ما هو سبب تعطيل المصادقة على القرارات والمداورات في أجلها القانوني ؟

- ☐ لعدم قانونيتها
- ☐ يتعلق مضمونها بمصلحة أحد أعضاء المجلس
- ☐ من أجل التشبث بالإجراءات و التعقيدات الإدارية
- ☐ من أجل الضغط على البلدية
- أخرى تذكر :

9- بصفتكم إطار بالبلدية هل تعتقد أن تقييد صلاحياتك يعرقل أدائك ؟

نعم ☐ لا ☐ أحيانا ☐

10. في حالة الإجابة بـ (نعم أو أحيانا) فيما تتمثل هذه العراقيل حسب رأيك ؟

11. ما هي العراقيل التي تقف عائقا أمام تأدية مهامك ؟

- ☐ -ضغوط المسؤول المباشر عليك
- ☐ -محدودية صلاحياتك
- ☐ -عدم مرونة النصوص القانونية و محدوديتها
- أخرى تذكر:.....

ثالثا: معوقات التخطيط

12- هل توجد مصلحة مستقلة خاصة بالتخطيط والإحصائيات ببلديتكم ؟

نعم ☐ لا ☐

13. هل المشاريع التي يتم إنجازها ببلديتكم تتم بناءا على طلب من سكان البلدية ووفقا لاحتياجاتهم ؟

دائما ☐ أبدا ☐ أحيانا ☐

14. في حالة الإجابة بـ (أبدا) ما هي الجهات التي تقترح المشاريع ؟

البلدية ☐ الدائرة ☐ ولاية ☐ أخرى تذكر:.....

15. هل توجد حاليا دراسات و بطاقات تقنية لكل المشاريع التي تحتاجها ببلديتكم ؟

نعم ☐ لا ☐

16. هل تؤثر حسب رأيك العلاقات العائلية والعشائرية أثناء إعداد برامج التخطيط لأي مشروع ؟

دائما ☐ أبدا ☐ أحيانا ☐

17. ما هي الأطراف التي تؤثر في برمجة مشاريع البلدية ؟

- ☐ -رجال الأعمال.
- ☐ -أصحاب ملاك الأراضي.
- ☐ -هيئات المجتمع المدني.
- ☐ -أعيان البلدية.

أخرى تذكر :

18. ما هي العراقيل التي تواجه بلديتكم أثناء إعدادها لمشروع ما ؟

- ☐ -وجود نقص في وثائق ملف المشروع
 - ☐ -التشبيث بالإجراءات و التعقيدات الإدارية
 - ☐ - لعدم إختيار المكان المناسب لإنجاز هذا المشروع
 - ☐ -عدم توفر ميزانية بلديتكم على اعتمادات مالية لهذا المشروع
 - ☐ -عدم كفاية الدراسة المنجزة من طرف بلديتكم لهذا المشروع
- أخرى تذكر :

19. هل تمارس على البلدية ضغوط أثناء إعدادها لمشروع ما ؟

- دائماً ☐ أحياناً ☐ ☐

20. في حالة الإجابة بـ(دائماً أو أحياناً) أذكر نوع هذه الضغوط و مصدرها ؟

.....
.....

21. هل يتم تحويل مخصصات مشروع معين إلى مشروع آخر ؟

- دائماً ☐ أحياناً ☐ ☐

22. في حالة الإجابة بـ(دائماً أو أحياناً) هل يعود السبب إلى ؟

- ☐ -عدم أهمية المشروع
 - ☐ -بأمر من السلطة الوصية
 - ☐ -لوجود خطأ في اختيار مكان المشروع
- أخرى تذكر :

رابعاً: معوقات تسيير الموارد البشرية

23. حسب رأيك على أي أساس يتم اختيار الموظفين لتعيينهم في المناصب النوعية ؟

- ☐ -الشهادة
- ☐ -الأكاديمية
- ☐ -الكفاءة

-أخرى تذكر :

24. على أي أساس يتم تقييم أداء الموظف ؟

- عن طريق تقييم يومي ☐
- عن طريق بطاقة تقييم شهرية ☐
- عن طريق بطاقة تقييم نصف سنوية ☐
- عن طريق بطاقة تقييم سنوية ☐

-أخرى تذكر :

25. هل تشعر أن هناك تحيز من قبل المسؤولين في التعامل مع الرؤوسين ؟

نعم ☐ لا ☐ أحيانا ☐

26. في حالة الإجابة بـ (نعم أو أحيانا) ما هو السبب في رأيك ؟

.....
.....

27. هل استفدت من دورات تدريبية طيلة تواجدك كمنتخب أو موظف بهذه البلدية ؟

نعم ☐ لا ☐

28. في حالة الإجابة بـ (نعم) ما هو عدد هذه الدورات ؟

.....

29. هل تعتقد أن هذه الدورات التدريبية يتم الاستفادة منها بشكل جيد ؟

دائما ☐ أحيانا ☐ ☐

30. في حالة الإجابة بـ (لا) إلى ما يعود السبب في ذلك حسب رأيك ؟

- عدم التكوين حسب إحتياجات البلدية ☐
- الفترة التدريبية غير كافية ☐
- برامج التدريب ليست لها علاقة بعملك ☐
- أخرى تذكر :

31. كيف يتم اختيار الموظفين للدورات التدريبية ؟

- بطل _____ ب منهم ☐
- باقتراح من البلدية وفق مخطط تعدده حسب احتياجاتها ☐
- باقتراح من طرف السلطة الوصية _____ ☐
- باقتراح من طرف مركز تكوين مستخدمي الجماعات المحلية ☐
- أخرى تذكر :

32. هل تعتقد أن هناك تحيز في ترشيح الموظفين إلى الدورات التدريبية ؟

- دائماً ☐ أحياناً ☐ ☐

33. هل يتم إشراك البلدية في إعداد برامج الدورات التدريبية ؟

- دائماً ☐ أحياناً ☐ ☐

34. في حالة الإجابة بـ(أبداً) إلى ما يعود السبب حسب رأيك ؟

.....

.....

35. هل يوجد عدداً إضافياً من الموظفين يفوق احتياجات كل مصلحة ؟

- نعم ☐ لا ☐

36. في حالة الإجابة بـ(نعم) هل يؤثر هذا العدد الإضافي على أداء المصالح ؟

- دائماً ☐ أحياناً ☐ ☐

خامساً: معوقات اتخاذ القرارات

37. كم عدد الاجتماعات التي حضرتها خلال السنة الماضية مع الهيئة التنفيذية ؟

.....

38. هل يتم استشارتك في اتخاذ قرارات التي تتعلق ببلديتكم من قبل المسؤول الأعلى منك ؟

- دائماً ☐ أحياناً ☐ ☐

39. في حالة الإجابة بر(أبدا) حسب رأيك لما يعود السبب ؟

.....

.....

40. كيف تتعامل مع القرارات الإدارية التي لا تقتنع بها ؟

☐
☐
☐

- أنفذها حرفياً

- لا أنفذها إطلاقاً

- أغير شيئاً في محتواها و أنفذها

- أخرى تذكر :

41. في حالة الإجابة بر(لا أنفذها إطلاقاً) لماذا ؟

.....

.....

42. ما هي العوامل التي تؤدي بالموظف إلى الإحباط واللامبالاة في العمل ؟

☐

- لعدم مشاركته (إستشارته) في القرارات التي تتخذ في بلديتكم

☐

- لعدم قدرته وكفاءته في المشاركة في اتخاذ القرارات

☐

- لغموض و عدم فهمه للنصوص القانونية

☐

- جميعها

- أخرى تذكر :

43. هل يشارك مواطني بلديتكم في حضور مداورات المجلس الشعبي البلدي ؟

☐

أحيانا

☐

أبدا

☐

دائماً

44. في حالة الإجابة بر(أبدا) إلى ما يعود السبب حسب رأيك ؟

.....

.....

45. هل توجد مشاريع تم إنجازها ببلديتكم ولم يتم إستغلالها إلى يومنا هذا ؟

☐

لا

☐

نعم

46. في حالة الإجابة بـ (نعم) حسب رأيك هل يعود السبب إلى ؟

☐

- إنجازها في مكان لا يصلح للغرض الذي أنجزت لأجله

☐

- تم إنجازها فقط من أجل الإنجاز

☐

- أن البلدية ليست في حاجة لهذا النوع من المشاريع

- أخرى تذكر :

47. ما هي الأطراف التي تؤثر في القرارات المتخذة في بلديتكم حسب رأيك ؟

☐

- رجال الأعمال

☐

- الأعيان

☐

- هيئات المجتمع المدني

☐

- ملاك الأراضي

☐

- السلطة الوصية

☐

- ضغوط من داخل البلدية

- أطراف أخرى تذكر :

48. حسب رأيك ما هي المعوقات (العراقيل) التي تؤثر على سير وفعالية الجماعة المحلية (البلدية) ؟

.....

.....

.....

.....

49. حسب رأيك ما هي الحلول التي تقترحها للتخفيف من هذه المعوقات (العراقيل) السالفة

الذكر؟

.....

.....

.....

.....