

الإدارة العامّة في الأردن: العمليّة الإداريّة 1921-1927

أيمن عودة المعاني*، محمد عودة أبو فارس* وعبد الكريم صالح أبو السكر*

تاريخ الاستلام 2020/1/6

تاريخ القبول 2020/3/2

ملخص

أجابت هذه الدراسة عن السؤال الرئيس التالي: هل كان هناك وظائف إدارية فعلاً " تخطيطاً وتنظيمً وتوظيفاً وتنسيقاً ورقاباً عند نشأة الدولة الأردنيّة؟"، ويترتب على هذا التساؤل؛ تساؤلين آخرين هما: هل مُرست هذه الوظائف من قبل القائمين على شؤون الإدارة العامّة؟ وما الفرق بين معاني هذه الوظائف واعتباراتها من جانب وتجربتها العمليّة من جانبٍ آخر؟

تقتضي الإجابة عن هذه التساؤلات بيان المعاني العلميّة الحديثة لهذه الوظائف وأهميتها واعتباراتها من مصادر علمية موثوقة من خلال التركيز على جانبيين؛ الأول: الجانب النظريّ توضح فيه الأطر الفكرية لأراء علماء الإدارة وفقهاؤها، والثاني: الجانب القياسي، تقاس عليها التجربة العمليّة، وتكون نتيجة المقارنة بين الصورتين هي واقع العمليّة الإداريّة عند نشأة الدولة خلال فترة الدراسة، وبذلك نلتزم بحدود العنوان ومضامينه.

تطلبت الإجابة عن سؤال الدراسة وتفرعاته؛ التقدمة عن مفهوم العمليّة الإداريّة وفق أراء علماء الإدارة وفقهاؤها لتشكيل الخلفية العلميّة المناسبة للتعرف على وظائف العمليّة الإداريّة معنىً ومبنىً، كأطرٍ ومحدداتٍ رئيسيةٍ بما يخدم الإجابة ويؤصلها بشكلٍ دقيقٍ ويمنع تشتتها عن الخطة المرسومة.

خلصت الدراسة إلى نتيجة مؤداها أن هذه الوظائف قد مُرست من قبل القائمين على شؤون الإدارة العامّة الذين تميزوا بالقدرة الإداريّة والتجربة الميدانيّة الفنيّة، هذا الإقتدار الذي سخر لإحتواء سطوة المعتمدين البريطانيين ومن ثم الوصول إلى الهدف المرسوم المتمثل بقيام الدولة فيما بعد.

الكلمات المفتاحية: العمليّة الإداريّة، الإنتداب، المُعتمد، التخطيط، التنظيم، التوظيف، الماليّة، الرقابة.

© جميع الحقوق محفوظة لجامعة جرش 2022.

* كلية الأعمال- الجامعة الأردنيّة، الأردن.

Public Administration in Jordan: The Administrative Process 1921-1927

Ayman O. Al-Maani, Mohammad O. Abu-Faris and Abdelkareem S. AboSukar, College of Business - University of Jordan, Jordan.

Abstract

Responded to this study the following question: Are there administrative functions actually "planning, organizing and recruitment, coordination and control at the emergence of the emirate?, It follows to this question; two questions of two other: Do you bear these posts by those on the Public Administration in the emirate? And The difference between the meanings of these functions and considerations on the part of and practical experience on the part of another when the emergence of the emirate?

Required to answer these questions, a statement of modern scientific meanings of these functions and their importance and considerations of authoritative scientific sources by focusing on two aspects; I: theoretical side to make clear the intellectual contexts of the views of management scientists and jurists. And second: the standard, measured by practical experience. The result of comparison between the two pictures is the reality of the administrative process when the emergence of the emirate during the study period, and thus commit ourselves up to the title and contents.

Required to answer the study question; offering on the concept of management, the administrative process in accordance with the views of management scientists and jurists to form a scientific background appropriate to identify the functions of the administrative process the meaning of a building, then he was referring to a brief history of the circumstances of the emergence of the emirate within the limits of the study and its requirements, frameworks and the determinants of the President, including serve, and rooting answer accurately and prevents dispersion of the plan set.

The study concludes that these functions may be exerted by the charge of the public administration, who were distinguished managerial capacity and technical field experience, this is the competence which was used to contain the power of the British and then adopted to reach the target set by the State of later. Key words: The Administrative process , Mandatet , Resident , Planning, Organizing , Staffing , Finance , and Controllng.

Keywords: Title, Post, Intertextuality, Dove, Changing volition.

المقدمة:

تعد العملية الإدارية مجموعة من الوظائف المرتبطة ببعضها والتي تؤثر كل منها في الأخرى وتتأثر بها في تكامل واستمرارية، وهي تلك العملية التي تبدأ في التخطيط وتنتهي في الرقبة. والعملية الإدارية أمر تحتاجه المنظمات جميعها على اختلاف نشاطاتها، بل يمتد استخدامها إلى جميع أوجه النشاط الإنساني (العتيبي، 2019).

في ضوء هذا تبحث هذه الدراسة في تحليل وظائف العملية الإدارية من: تخطيط وتنظيم وتوظيف وتنسيق ورقابة في مرحلة تأسيس الدولة الأردنية (1921-1927) في ضوء قراءة ظروف بيئية داخلية تمثلت بحالة التفكك والإضطرابات في الإقليم، وخارجية تمثلت بالقوى الإستعمارية والإنتدابية، ولن يُوغَل الباحثون في تحليل هذه الظروف إلا بالقدر الذي يخدم عنوان الدراسة ويجيب عن سؤالها المطروح المتمثل بممارسات ووظائف العملية الإدارية في بداية تأسيس الدولة الأردنية؟ ونود التنويه بأنه لن تُبحث عملية نشأة الدولة تاريخياً، ودور الإنتداب البريطاني في عملية النشأة، وكيف كان الإنتداب في محطات كثيرة عقبة كأداء في تطوير الدولة وتنميتها من خلال الوقوف في طريق استقلالها ذلك الإستقلال الذي يمنحها الحرية في التفكير والتدبير واتخاذ القرار بعيداً عن التدخلات ومساوئها.

تم الحديث عن مفهوم العملية الإدارية على وجه التحديد، ومن ثم بيان وظائف الإدارة وممارساتها تحت ظروف إنتدابية قاهرة ينم عن صبر وأناة وحلم وتؤدة، وهذه متطلبات تؤدي بالإدارة إلى الإنجاز وبلوغ الأهداف لأنها عوامل يتم من خلالها مراعاة الظروف واحتواء المعطيات المعقدة في سبيل الوصول إلى الهدف والغاية.

إن الهدف من إيضاح هذه الخلفية يكمن في الحكم على كفاءة الإدارة الأردنية وفعاليتها، هذه الإدارة التي قادها الأميرعبدالله الذي دارى الإنتداب البريطاني وسطوة معتمديه ضمن حدود الإقليم بحكمة وروية وهذا ديدنه منذ البداية عندما كان يقول أنه بالعقل والنظام نستطيع أن ننشد الغاية، كيف نشد هذه الغاية وأنجزها إدارياً كان محور هذه الدراسة.

قراءة هذه التجربة بروية وموضوعية يُولَدُ عند القارئ حب الإطلاع على مكنوناتها ومكوناتها التي كشفت عن تجربة إدارية تستحق الإحترام نسج سداها عصابة آمنت بالمبدأ وبالحق خاضت معركة الوجود بين كر وفر مع نتاج مؤتمر سان ريمو واتفاقيات سايكس - بيكو، انطلقت هذه العصابة بقيادة الأميرعبدالله من الأطراف الجنوبية لصحراء بادية الشام من اللاشبي تقريباً حتى انتهت بعد سبع سنين عجاف من ترسيخ مبادئ الدولة وقواعدها وانقاز منطقة الشرق هذه من براثن وعد بلفور.

رُسمت صورة الإجابة عن السؤال المطروح أعلاه وتفريعاته وافتراضاته من خلال هذه الدراسة التي قُسمت إلى عدة أقسام: القسم الأول يناقش طريقة الدراسة ومنهجها، بينما يستعرض القسم الثاني أدبيات الدراسة، وأما القسم الثالث فيناقش فرضيات الدراسة ضمن إطار تحليلي وثانقي للخروج بنتائج يمكن تعميمها والإستفادة منها إذ تدل هذه النتائج بمجموعها على قوة الإرادة والإدارة للقائمين على شؤون هذا الإقليم، وامتلاكهم الرؤية لما ستؤول إليه الأحداث في المستقبل متشبثين بالممكن والمستحيل للحفاظ على ماتبقى من الهوية والحق حتى يقضي الله أمراً كان مفعولاً، فكان الجهد والتفكير والتأني والتنظيم والتوظيف والمتابعة، وعدم التصادم مع قوى عظمى والخروج بالبلاد إلى ما يبشر بالمستقبل الباهر من غير ضجة ولا رجة بل بالتؤدة والسكينة كما قال الأميرعبدالله آنذاك.

القسم الأول: طريقة الدراسة ومنهجها

أسباب اختيار الدراسة:

هناك عدة معطيات تدعو لإجراء مثل هذه الدراسات ذات الطابع الإداري رغم مرور فترة طويلة على أحداثها ووقائعها، من هذه المعطيات:

1. إبراز دور العملية الإدارية في بناء الدولة الأردنية، وخدمة الرعية بإقتدار عالٍ، تمثل ذلك بالقدرة على توظيف المبادئ والنشاطات الإدارية في ترسيخ الأمن والإستقرار في الإمارة آنذاك.

2. محاولة إعادة صياغة النظرة للإدارة العامة بمنتهى الموضوعية لأهمية الدور الذي قامت به في بناء الدولة ومؤسساتها وإداراتها وموظفيها مما يُعزز من ولاء الجيل وانتماؤه لدولته ومجتمعه وقيادته

3. الحاجة الملحة خاصة في الوقت الحالي للإقتداء بالرعييل الأول الذي مارس الإدارة بمبادئها ووظائفها ونشاطاتها لتوطيد أركان الدولة في ضوء ما كانوا يتحلون به من دربة وخبرة وقدرة إدارية

أهداف الدراسة:

1. محاولة تأصيل البدايات الأولى للأعمال والأنشطة الإدارية التي تمت عند نشأة الدولة الأردنية
2. التعرف على الدور الذي مارسته العملية الإدارية كأداة ووظيفة في بناء الدولة ومؤسساتها
3. نشر الوعي الإداري بكيفية توظيف النشاطات والمبادئ الإدارية في نشأة الكيانات التنظيمية

4. المساهمة في إضافة معلومات مهمة عن الإدارة العامة في الأردن من أجل تكوين مادة علمية متكاملة مستقلة في مكتبة الإدارة.

منهجية الدراسة:

أتبع في هذه الدراسة المنهج التاريخي وفق طرائقه ووسائله وإجراءاته التي تُساعد في تقصي الحوادث التاريخية مما يُساعد على دراسة الحوادث الحاضرة وفهمها والتنبؤ بالحوادث المقبلة وتوقعها، معتمداً في ذلك على نوعين من المصادر هما: المصادر الأولية، منها اقوال الأشخاص الموثوقين الذين شهدوا الحوادث الماضية بأنفسهم وكانوا جزءاً من أحداثها أو سمعوا عنها ودونوا هذه الأحداث بدقة وموضوعية كمؤلفات: الأمير عبدالله "الأثار الكاملة"، ومُنيب الماضي وسليمان موسى "تاريخ الأردن في القرن العشرين" وعلي محافظة "تاريخ الأردن المعاصر" ومعن أبو نوار "تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية" ومحمد الصلاح "الإدارة في إمارة شرق الأردن" كمؤلف تاريخي وثائقي، والوثائق والمطبوعات المنشورة "كالوثائق الهاشمية" التي أشرف على تحريرها عدنان البخيت، و"الوثائق الصادرة عن وزارة الإعلام الأردنية"، وجريدة "الشرق العربي" التي صدرت في بداية تأسيس الإمارة كجريدة رسمية ناطقة باسم الحكومة، والأبحاث العلمية المنشورة في المجلات العلمية المحكمة، إضافة إلى المعلومات المستقاة من بعض المصادر الثانوية التي لاتقل في أهميتها عن الأولية لما فيها من تفسيرات وايضاحات مفيدة.

بحثت هذه المؤلفات في تدوين الحوادث والوقائع التاريخية التي حدثت في الأردن منذ نشأته بجهود علمية مرموقة، فاستناداً إليها كمصادر علمية رصينة كان الجهد في هذه الدراسة مركزاً على إبراز جزئية تتمثل في تحليل واقع ممارسات الوظائف الإدارية التي لم تشر إليها تلك المؤلفات بشكل واضح وصريح في تلك الفترة، وحللت تلك الوظائف وفق المعاني العلمية التي أوردها علماء الإدارة وفقهاؤها، هذه المعاني والإعتبارات تم استيقاؤها من مؤلفاتهم بغض النظر عن تاريخ نشرها لأن الإهتمام بالبحث عن المعلومة ودقتها من مصدرها الرئيس أياً كان تاريخ تدوينها، إضافة إلى الإهتمام بالأبحاث العلمية الحديثة المنشورة ذات العلاقة بموضوع الدراسة.

فرضيات الدراسة:

الفرضية الأولى: "تعد الأهداف والسياسات العامة ظواهر تخطيطية في الإدارة العامة الأردنية"

الفرضية الثانية، وجاءت في فرضيتين فرعيتين هما:

(أ) "تناسب رؤى التنظيم في الإدارة العامة الأردنية مع قيم المجتمع وتقاليده"

(ب) "تعد عناصر التنظيم ومكوناته ظواهر تنظيمية في الإدارة العامة الأردنية"

الفرضية الثالثة: "إعتمدت عملية التوظيف في الإدارة العامة الأردنية على أطرٍ تشريعية واضحة"

الفرضية الرابعة: "تضمنت عملية التنسيق في الإدارة العامة الأردنية مداخل تنسيقية وتوجيهية فعالة"

الفرضية الخامسة: "تضمنت عملية الرقابة في الإدارة العامة الأردنية أنواع الرقابة في الإدارة الحديثة"

تقتضي مناقشة هذه الفرضيات إيضاح المعاني العلمية لهذه الوظائف واعتباراتها وفقاً لرؤى علماء الإدارة وفقهاؤها، ومن ثم إستشراف وقع هذه الجوانب على الإدارة العامة الأردنية، وبالتالي ننظر نظرة المتفحص للحكم على قرب أو بُعد ممارسات هذه الإدارة من هذه المعاني بإعتبارها المعيار الذي تقاس عليه الظواهر الإدارية، ومن ثم الخروج بنتائج يمكن الإستفادة والإفادة منها مع إدراكنا أن هذه الظاهرة قد حدثت في الماضي، وأن الحوادث التاريخية تتميز بأمر منها: غيابها وكونها وقعت في الماضي البعيد أو القريب، كما أنها فريدة من نوعها لا تتكرر مهما قيل من أن التاريخ يُعيد نفسه، ومنها أن الحادثة التاريخية متعددة العوامل متشابكة الأسباب، ومنها أيضاً أن هذه الحادثة قد وقعت في زمان ومكان قد يختلفان كثيراً أو قليلاً عن الزمان والمكان الحاضرين وما يسودهما من مفاهيم وعاداتٍ وغير ذلك، من هنا كانت صعوبة التعامل مع المشكلات والإفتراضات الإدارية التاريخية وحاجة المُفترضِ إلى معارف غزيرة، ناهيك عن درجة اليقين التي تنتهي إليها التساؤلات والفروض التاريخية وهي اقل بكثير من درجة اليقين التي يتوصل إليها علماء الطبيعة من فرضيات وتساؤلات.

أبعاد الدراسة ومحدداتها:

حددت الدراسة نقطتين أساسيتين لمناقشتها: أولاهما توضيح الصورة للعملية الإدارية نظرياً وفكرياً كما طرحها روادها الأوائل من علماء الإدارة وفقهاؤها، وثانيهما قراءة واقع الممارسات الإدارية في الدولة الأردنية في ضوء الإعتبارات التي طرحها هؤلاء الرواد خلال الفترة المحددة للدراسة التي تميزت بـ:

1. طول فترة تأسيس الإمارة (الدولة) الذي استغرق سبع سنين، وتفردت هذه الفترة بمكابدة فنون الإنتداب وأطماعه وبتصرفات معتمديه بعد اقل من سنتين على تأسيس الدولة.
2. بدأت الإمارة (الدولة) من العدم تقريباً، بإستثناء بعض المخلفات العثمانية، والقوانين والأنظمة الفيصلية إذ فُعلت هذه القوانين والأنظمة حتى صدور قوانين وأنظمة أردنية لتنظيم الأوضاع فيما بعد.

يجب التنويه هنا إلى أن الدراسة لن تناقش العملية الإدارية في مرحلة العهد الدستوري أي بعد صدور القانون الأساسي 1928، ولن تناقش البيئة بأبعادها السياسية والإقتصادية والإجتماعية والظروف والمتغيرات الأخرى إلا بما يخدم هدف البحث وافتراضاته.

القسم الثاني: أدبيات الدراسة

مفهوم العملية الإدارية:

يُنظر إلى الإدارة على أنها عملية تتألف من أعمال ونشاطات يؤدي تنفيذها إلى حُسن سير العمل، ومن ثم تحقيق الأهداف، ما معنى هذا القول؛ الإدارة كعملية! وما جوهر هذه العملية؟ وما دور الإداري في هذه العملية؟ وما أطراف هذه العملية؟ الإجابة عن هذه التساؤلات ومناقشتها يُبلور هذا المفهوم بشكل واضح، وبالتالي يُمكننا من تشخيص وقع هذه العملية في واقع الإدارة الأردنيّة.

الإدارة كعملية، هي مجموعة الوظائف التي يقوم بها المدير، ويتم من خلالها الجمع بين الموارد المختلفة التي غالباً ما تكون محدودة أو باهظة الثمن بأفضل الطرق لتحقيق أهداف محددة، وبأقل ما يمكن من الوقت والجهد والمال. هذه العملية تحتاجها المؤسسات جميعها أيّاً كان ميدان عملها، وهي محددة وهادفة وذات قواعد ومبادئ معروفة، ويمكن تطويرها بالممارسة، وإن مبادئها تعتبر قواعد لكنها ليست خالية من الاستثناءات التي يعتبرها بعض العلماء طبيعية لكونها ناشئة عن الطبيعة الإجتماعية لعلم الإدارة (الشيخ سالم، وآخرون، 2014).

جوهر العملية الإدارية يكمن في قدرة الإداري على التعامل بنجاح مع الآخرين، والإتصال الجيد بهم، والتأثير فيهم وحفزهم على العمل، وهنا تكمن الصعوبة التي تتمثل في التعامل مع العنصر البشري إذ يُعد تعاملاً ليس سهلاً لأن الأفراد ليسوا آلات يمكن أن تديرها كيفما تريد وما أسهل أن تدير الآلة بالآلة أو الآلة بالإنسان لكن ما أشق وأعقد أن تدير الإنسان بالإنسان، لذا نجد أن الدور الذي يؤديه الإداري في منظمته يفرض عليه التوفيق بين غايتين (Bartol.K.1998.):

الأولى، التعامل مع كل فرد في المنظمة كوحدةٍ مستقلةٍ قائمةٍ بذاتها تختلف عن غيرها من الوحدات المكوّنة لها تنشئةً وتربيتاً وتعليمياً وثقافةً وبيئةً وحضارةً، وهنا يكمن سرُ صعوبة العملية الإدارية لأنه يندر أن نجد شخصين يتفقان تماماً في كل هذه الجوانب، لذلك على الإداري أن يوظف ما لديه من قدراتٍ ومهاراتٍ وعلمٍ وخبراتٍ لتحقيق التفاعل والتعامل بنجاح مع أفراد المنظمة.

الثانية، التعامل مع المنظمة ككل، أي كيان وتنظيم موحد، محاولاً أن يوحد هذا الكل باتجاه الهدف وموظفاً كل طاقات هذا الكيان وإمكانياته بكل ما يحتويه من تباينات واختلافات بين الأشخاص في انجاز الهدف المرسوم، وأن يحرص الإداري على أن يجعل من التنافر اتفاق ومن الاختلاف وحدة، ومن التشتت تجمع ومن التعارض انسجام.

لذلك لا يعني أن النجاح في تحقيق الهدف ضمن السياق المذكور هو دليل النجاح في الإدارة فكم من الأهداف تحققت في ظل أنواع من تعسف الإدارة وتسلسلها وإهدارها للقيم الإنسانية والأخلاقية للعاملين، وهذا يدعوننا أن ننظر إلى الإدارة الجيدة بإنها هي التي تحقق التعاون الإختياري لا الإجباري بين الموظفين، وبهذا الإعتبار فهي تهتم بإدارة الناس كبشر لهم ميولهم ومطالبهم واتجاهاتهم ويختلفون في الدافعية والطموح والأهداف، وبناء عليه فإن التطلع إلى الكمال والرشد في العملية الإدارية أمرٌ صعب التحقيق لأن تصرفات الأفراد ليست كلها منطقية ورشيدة، كما أن الإداري محكوم بمحدودية القدرات، وهذا يحتم علينا الإستمرار في البحث عن مستويات نسبية من الكمال والرشد أثناء ممارسة العملية الإدارية، وضمن هذا السياق يُعرف (Waldo,1965) الإدارة بإنها نوع من الجهد البشري المتعاون الذي يتميز بدرجة عالية من الرشد وليس بالرشد كله

يبدو من العرض السابق أن للعملية الإدارية طرفان هما:

الإداري، الذي يقوم بالتنسيق بين جهود الجماعة وتوجيه هذه الجهود والإشراف عليها وحفزها من أجل الوصول إلى الهدف، إن ممارسته لهذا الدور يضعه في مكانة تنظيمية أعلى من المكنات التنظيمية للأعضاء الآخرين في المنظمة، وهذه المكانة هي التي تمكنه من ممارسة الإختصاصات والسلطات المخولة إليه ويعمل كموجه ومرشد للجماعة وحكم بين أفرادها، ويتطلب منه أن يتصف بالمبادأة والخلق والإبتكار والنظر لمستقبل المنظمة، وكيفية الإستخدام الأفضل لطاقات العاملين.

الجماعة، وهم مجموعة الأفراد الذين تضمهم المنظمة، والذين يختلفون كأفراد كل الإختلاف، وإن كانوا يتحدثون في عملهم من أجل هدف واحد، ومن مجموع نشاط هؤلاء الأفراد ينتج سلوك الجماعة ونشاطها كظاهرة جديدة لاتمثل نشاط فرد بعينه أو مجموعة أفراد، أي أن نشاط الجماعة وسلوكها ليس حصيلة نشاط وسلوك كل فرد فيها ولكنه النتيجة النهائية لتفاعل نشاطات الأفراد جميعاً لذلك يقول احد العلماء " عندما تنسق جهود خمسة من الرجال في منظمة ما، تنشأ حالة جديدة تختلف كل الإختلاف في الكم والكيف عن حصيلة مجموع جهود كل من هؤلاء الخمسة، وهذه الظاهرة الجديدة هي في الواقع التي تجعل الإدارة عملية مرتبطة بمواقف معينة أكثر منها بأشخاص معينين " لذلك يرى Barnard بأن التنظيم الرسمي هو نظام

أنشطة أو قوى منسقة عن قصد من اثنين أو أكثر من الناس (ياغي، 2010)، وتتمثل مكونات العملية الإدارية بـ:

أولاً: التخطيط

أ. الأهمية والمفهوم: يعني التخطيط في حدود مجال الإختيار المتاح التفكير في المستقبل ومحاولة تشكيله بالصورة التي توافق الآمال والطموحات بطريقة مثالية، ويعبر عن حاجات المجتمع ورغباته، وأصبحت المجتمعات الآن مستعدة لقبول التخطيط كأسلوب في الحياة، لأن بديل التخطيط هو العشوائية والتخبط والتبذير والإسراف في مشروعات أو احتياجات غير مدروسة.

تؤكد تعريفات معظم علماء الإدارة على أن التخطيط عملٌ ذهني ومجهودٌ فكري يتمحور حول تحديد خط سير العمل في المستقبل لأن ذلك المستقبل غير معلوم، وظروف العمل فيه غير مؤكدة ومتغيره باستمرار، ويعتبر هذا العمل وسيلة ناجعة للسيطرة على المستقبل والتحكم به بعقلانية تقوم على اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب إذ يربط بعض العلماء بين التخطيط واتخاذ القرار وتختلف أهميته باختلاف المستوى التنظيمي فتتخفف كلما اتجهنا إلى المستويات الدنيا (Hollt,1993)

يساعد التخطيط في مجال التطبيق الإداري على إعمال الفكر واتباع الطريقة العلمية لإكتشاف المشكلات ودراستها ومحاولة معالجتها قبل تفاقمها، ويساعد أيضاً على وضع أهداف واضحة للعمل، وعلى التناسق والتناغم بينها كي لا تتعارض ويتربط على ذلك تحديد الإتجاهات المختلفة للعمل مما يساعد الأفراد على سلوك الطريق السوي وتصحيح الإنحراف، ويضمن الإرتباط المنطقي بين القرارات، وتحديد مراحل العمل وخطواته بما يحفظ استمرارية التنظيم ونموه ناهيك عن دوره في ضبط النفقات والإقتصاد بها (ياغي، 2010).

ب. الإعتبارات: (الأهداف والسياسات)

1. الأهداف: الهدف هو الغرض أو الغاية التي يراد تحقيقها بالجهد الجماعي، فهي نتائج مطلوب تحقيقها مستقبلاً (Bartol & Martin,1994)، فإذا كانت هذه النتائج بعيدة المدى فهي استراتيجية، وإذا كانت قصيرة المدى فهي تكتيك، ويجب على الثانية أن تستمد من الأولى وتبنى عليها لأن ذلك من متطلبات استمرارية المنظمة في ضوء الظروف المتغيرة، وإن الإهتمام بالمدى البعيد يُخفف من حدة المشكلات الحاضرة أو يُضعف من تأثيراتها السلبية والإهتمام بالمدى القصير ضرب من اللامسؤولية الإدارية، ويجب أن يكون الهدف مشروعاً ومتفقاً مع الإتجاهات

العامة والقيم التي يتمثل بها المجتمع، وأن يكون واقعياً وواضحاً لدى جميع العاملين في مختلف المستويات التنظيمية بغية الشروع بإنجازه بكفاءة وفاعلية (Schermerhorn, 2010).

ترتبط الأهداف بطموح إدارة المنظمة التي يقع عليها مسؤولية التنسيق ووضع سلم لأولويات تحقيقها لأنها في الأصل هي تعبير عن حاجات الناس ورغباتهم ومشاكلهم الجماعية، ويتحدد الهدف في القانون أو القرار المنشئ للمنظمة وبمعرفة القيادة السياسية أو الإدارية لتشكيل مستقبل البلاد.

2. السياسات: هي مجموعة القواعد العامة التي تضعها المستويات العليا في التنظيم لتحكم سير العمل وتضبط التصرفات والأعمال داخل التنظيم أو لتوجيه الفكر والعمل التنظيمي، أو كما يقول بعض العلماء بأنها تحتوي على خيارات الحكومة من النشاطات التي تخدم المصلحة العامة (Johnson, 1992, القريوتي, 2006). فالسياسات بمثابة خرائط تبين الطريق أمام المرؤوسين وهي بهذا تقلل من الأسئلة التي توجه في المشاكل المماثلة، ويتحدد نوع السياسة بنوعية الهدف فإذا كان الهدف عاماً أصبحت السياسة المتعلقة به عامة وإذا كان الهدف جزئياً أصبحت السياسة جزئية وهكذا.. وتتدرج السياسات وفق المستويات الإدارية في المنظمة وهذا التدرج يعكس أهمية السياسة ونطاقها ويعتمد على رغبة المديرين وقابليتهم ومدى تشجيعهم في التعبير عن آرائهم وإبداء مقترحاتهم، وتساعد السياسات على توضيح الأعمال والأفعال وإعفاء القادة من التدخل المستمر لاتخاذ القرار أو شرح مايجب أن يتبع، وإيجاد اتفاق عام وموحد للتصرفات والنشاطات مما يوفر قدراً من التنسيق والتفاعل ويخلط الكثيرون بين السياسة والهدف، فالهدف هو ما نريد تحقيقه أما السياسة فهي طريق تحقيق الهدف (ياغي, 2011).

إن السياسة التي تطبقها المنظمة لا بد وان تتسم بالوضوح والدقة وان تكون مكتوبة ومعلنة للجميع في الإدارة التنفيذية، وأن تتسم بالمرونة وتساهم في تحقيق الأهداف، وأن تكون مستقرة نسبياً وغير متغيرة باستمرار مما ينعكس على وضوح الأداء الوظيفي ويعزز من قدرة التنظيم على تحقيق أهدافه بكفاءة وفاعلية (درويش وتكلا, 2001).

ثانياً: التنظيم

تتفق معظم أراء علماء الإدارة على أن التنظيم هو الإطار الذي يتم بموجبه ترتيب جهود مجموعة من الأفراد وتنسيقها في سبيل تحقيق أهداف محددة، فهو وظيفة إدارية يتم بموجبها تجميع الموارد المالية والبشرية والمعلوماتية وتنسيقها لتحقيق أهداف التنظيم (Bateman & Cenel, 2012, ويرى Simon أن التنظيم يؤثر في الأشخاص الذين يعملون في إطاره من حيث أنه يقسم العمل فيما بينهم وبالتالي يركز اهتمام العامل وجهده على الدور المحدد له، وينمط العمل بسبب الإجراءات المفصلة والقواعد التي تحكمه، وينقل القرارات إلى مختلف أجزاء المنظمة وعلى

كل مستوياتها ويغذي الموظفين بالمؤشرات التي تهديهم في أداء العمل، ناهيك عن أهميته في توفير نظاماً معلوماً للإتصالات، ويحقق تنمية الموظفين وتدريبهم إيماناً بأهمية التدريب وإسهامه في الوصول بالعاملين إلى اتخاذ قرارات أفضل (ياغي، 2010).

يبدو من هذا العرض أن التنظيم يعني كلاً من الهيكل الإداري والعنصر الإنساني معاً، واستناداً إلى هذا المعنى فإنه بالإمكان تحديد أهم المبادئ التي يتضمنها تعريف التنظيم وهي: وجود هدف محدد ومتفق عليه، ووجود مجموعة من الأفراد العاملين تقوم بينهم علاقة محددة عن طريق وجود نظام للإتصال داخل المنظمة وخارجها، وتوافر الإستعداد للعمل لدى العاملين بالمنظمة واشتراكهم في تحقيق الهدف وذلك بتقسيم الأعمال فيما بينهم وتنسيقها

رؤى التنظيم:

الرؤية التقليدية، يهتم التنظيم كوظيفة بالبناء الرسمي للكيان التنظيمي وتنسيق الأعمال عن طريق استعمال السلطات المقررة، وبأنه هيكل نمذجي من نتاج فكر رشيدٍ معبرٍ عن نمط التعاون البشري القائم من أجل تحقيق هدف مشترك، بمعنى أنه الإطار الذي تتحرك بداخله أي جماعة متجهة نحو غرض معين، ويحتوي تخصيصاً الواجبات المنوطة بالأفراد كما يحددها البناء التنظيمي، أما الرؤية السلوكية لهذه الوظيفة فإنها تأخذ في اعتبارها حالتين (درويش وتكلا، 2001): الأولى وتتضمن الإعراف الواضح بأهمية الدور الذي تلعبه القيم والعادات في تشكيل سلوك الأفراد وفي حياة المنظمة، فعلى التنظيمات إذا أرادت البقاء والإستمرارية الإهتمام بالقيم والأعراف السائدة في المجتمع.

أما الثانية، فتتضمن الإدراك الكامل بأهمية العاملين كبشر يشتركون في عضوية جماعة بمنظمةٍ تتصف بكونها تنظيمياً اجتماعياً هادفاً، وأن التكامل الوظيفي للأهداف ضرورة حتمية لتحقيق هدف المنظمة.

إعتبارات التنظيم:

1. أهمية الدور الذي تلعبه القيم والعادات في حياة المنظمة، ومن أهم المجالات التي تخضع فيها الإدارة العامة لفعل القيم هو مجال الإدارة والسياسة، وأكدت الدراسات السلوكية أثر القيم والمعتقدات في تشكيل سلوك الأفراد والجماعات، وتشير الدراسات النفسية الإجتماعية أيضاً إلى وجود تفاعل تام بين الفرد بقيمه ومعتقداته وطباعه وبين الدور الذي يؤديه في المنظمة (Robbins, 2008).

2. الإدراك الكامل بأن العاملين هم بشر يشتركون في عضوية جماعة بمنظمة تتصف بكونها تنظيم اجتماعي، مع ضرورة الإدراك بوجود اختلاف بين كل فرد وآخر في الإتجاهات

والقدرات والميول والقيم ومع هذا يفترض أن يتواءم كل فرد مع متطلبات عمله ومع البناء الهرمي المصمم وفقاً لمعايير منطقية، وأن يلزم بتطويع نفسه وعاداته وحريته لما تفرضه ظروف العمل بالمنظمة وبالتالي عليه أن يتواءم مع القواعد وأنماط السلوك السائدة في المنظمة.

عناصر التنظيم:

يقصد بها الجزئيات الأساسية التي يتألف منها التنظيم كوظيفة إدارية وهي: (Massie,1987) (المزجاجي،2000):

- **المواطن (المنتفع)**، وهو الطرف الأول في العملية الإدارية والسبب في ظهور أي نوع من أنواع التنظيم، والجهة التي تؤول إليها عملية التطبيق، ويؤثر المواطن على شكل التنظيم وقراراته من خلال آرائه وانطباعاته عن الخدمة فيما اذا كان راضياً أم لا ! فتدثر الجمهور من إجراءات تنظيمية معينة يفرض على المنظمين إعادة النظر في خطوات العمل وتبسيطها، ولايتأتى للتنظيم أن يعمل دون المنتفع وإلا كان التنظيم هباءً وضرباً من الخيال، ولا يليق أن يطلق عليه اسم (تنظيم).

- **المنظمة**، وحدة إدارية تضم عدة وظائف محددة تمارس نشاطاً ما لتحقيق هدف معين، فالوزارة مثلاً هي منظمة حكومية يباط بها أداء خدمات للطرف الأول للعملية الإدارية وهو المنتفع، فلا تنظيم بلا منظمة إذ يتحدد حجم التنظيم وفقاً لحجم المنظمة وشكلها والتي تعتبر وعاء سير العملية التنظيمية.

- **الهدف**، الغرض المراد إنجازه والتنظيم بدونه يُعد تنظيمًا صورياً لا فعلياً، لذا فالهدف يعتبر عنصراً جوهرياً لاغنى عنه لأي تنظيم، والهدف يجب أن يكون واضحاً لأن الوضوح يُساعد المنظم في تشكيل الهيكل التنظيمي بالطريقة التي تساعده على تحقيقه بالشكل المناسب، وإنه لمن المسلمات البديهية أن الهدف حتمي الوجود في كل نشاط إنساني عقلائي مرشدٍ منظم.

- **الإمكانات**، ويقصد بها الطاقات البشرية والمالية والفنية التي تشكل عصب التنظيم، فالبشرية هي التي تهيبء للتنظيم فرصة التفاعل الحقيقي من خلال توضيح العلاقات المختلفة بين الموظفين بعضهم بعضاً، وتشمل المالية؛ الرواتب والأجور والحوافز والمكافآت والإمكانيات الأخرى، والفنية وهي ما يحتاجه التنظيم من معدات والآلات وأدوات ونماذج وغيرها مما يتعلق بعملية التنفيذ للعمليات الإدارية.

- **النشاطات**، يقصد بها مجموعة من الوظائف التي تضم أعمالاً ومهاماً محددة لكل وظيفة يتعين القيام بها ضمن فترة زمنية معينة، وتختلف بطبيعتها باختلاف موقعها في الهيكل التنظيمي سواء كانت وظائف قيادية أم إشرافية، أم تنفيذية أم فنية، ويتم تقسيمها أفقياً ورأسياً وفقاً للتخصصات المختلفة والمهام المناطة بها.
- **الأنظمة**، وهي نصوص قانونية ملزمة متنوعة بتنوع الأهداف الرئيسية والجزئية الخاصة بالنشاطات القائمة في المنظمة، وتعمل على ترشيد السلوك الإداري للعاملين والمتعاملين مع المنظمة أفراداً ومؤسسات، وهناك أنظمة تحكم العملية الإدارية إعداداً وأداءً وتقييماً وتشمل الجوانب الإدارية والمالية والفنية والعلائقية، وهذه النصوص هي التي تنقل التنظيم من الفكر إلى التطبيق.
- **الصلاحيات (السلطة والمسؤولية)**، قدر محدود من القوة القانونية التي تمكن صاحبها من ممارسة حق الأمر والنهي على مجموعة من الأفراد أثناء ممارستهم لأعمالهم، وإن عدم وجود هذه الصلاحيات وما يتعلق بها من تفويض عند اللزوم وما يتمخض عنها من مسؤولية يعني غياب التنظيم ذاته وذلك نتيجة لغياب الجهة المسؤولة عن التنفيذ وكيفية تحقيق الأهداف المناطة به.
- **التفويض**، منح بعض الإختصاصات الإدارية أو الفنية، أو كليهما المناطة بموظف يحتل مرتبة أعلى لموظف آخر يحتل مرتبة أدنى بصورة نظامية ليمارس أعمالاً محددة عن ونيابة عن من فوضه لتحقيق هدف محدد، والتفويض لا يعني المفوض من المسؤولية والواجبات الملقاة على عاتقه، ولا يحق للمفوض إليه أن يفوض آخر الإختصاصات المفوضة له أصلاً.
- **الإتصالات**، عملية نقل الأوامر والتوجيهات والتقارير والأراء من مستوى إداري إلى آخر ومن مسؤول إلى مسؤول آخر داخل الهيكل التنظيمي وبأشكال متعددة، وتربط التنظيم بالمتعاملين معه، وتعتبر عصب التنظيم وبدونها يصبح نشاط التنظيم عديم الجدوى مشلولاً ومعزولاً ومحروماً من المعلومات التي تشكل أساساً مهماً لكل مكوناته ووظائفه، وغيابه يعني غياب المعلومات وبالتالي عدم اكتمال التنظيم الإداري شكلاً ومضموناً وعملاً.
- **التطبيق**، وهو الجانب العملي لوظائف التنظيم سواء في بعدها الإنساني المبني على التعاون، أو في بعدها الفني المبني على تحديد النشاطات وتجميعها في وظائف محددة وتقسيمها إلى مهام ثم توزيعها على الموظفين كل حسب تخصصه وكفاءته وموقعه، وتحديد واجباتهم وحقوقهم والصلاحيات اللازمة للعمل، وتوضيح مختلف العلاقات الداخلية والخارجية من أجل تحقيق أهدافهم وأهداف التنظيم، وغياب هذا الجانب يصبح التنظيم منحصرأ في شكله الذهني أو الفكري ولا تكتمل صورته إلا حين العمل به، فعملية التطبيق تشكل عنصراً

أساسياً للتنظيم إذ بدونه لا وجود للتنظيم إلا شكلاً ورسمًا، وأي نمط من أنماط التنظيم يصدقه أو يكذبه العمل.

ثالثاً: التوظيف

هو مجموعة القواعد والأساليب الخاصة بتنظيم شؤون الموظفين للحصول على أقصى إمكانات الموظف وطاقاته وقدراته بما يحقق كفاءة الأداء للفرد والجماعة، من خلال تقديم أفضل المزايا للحصول على أفضل النتائج، من هذا المعنى يلاحظ بأن هذه الوظيفة منظمة وفق عددٍ من المبادئ والقواعد والأساليب لضبط أوضاع الموظفين وأهمها: تخطيط الموارد البشرية، وسياسات الإختيار والتعيين، والتدريب (Kreitner,1983) وكذلك المهارة إلى جانب هذه الأسس والقواعد.

يساعد التوظيف على استخدام قدرات الموظفين بأقصى طاقة ممكنة بالرضا المطلوب فردياً وجماعياً، فالتعامل مع الموظفين كبشر وأعضاء في جماعة يولد لديهم التجاوب والعطاء، وهذه نظرة ديمقراطية إلى الأفراد، والوظيفة متغلغلة في كل أنواع النشاطات أو الوظائف التي تؤديها الإدارات الأخرى، وكل فرد في الإدارات العليا والوسطى والإشرافية يمارس بطريقة أو أخرى مهام شؤون الموظفين التي يجب أن توكل إلى أشخاص متميزين بقدراتهم لأنهم مطالبون لاحقاً بمساعدة الإدارة على وضع سياسات شؤون الوظيفة والموظفين (Robbins.S., and Cenzo., 2008)

يجري أداء الوظيفة العامة في إطار البيئة المعنية، هذه البيئة التي تمتاز حالياً بالتعقيد والدينامية والغموض، والأنظمة التي تحكم هذه الوظيفة نابعة من تلك البيئة ومتأثرة بها ومنسجمة مع مفاهيمها وتقاليدها وطموحاتها، وعليه فإن للبيئة السياسية، والإجتماعية، والإقتصادية الأثر الكبير على هذا المفهوم وخصائصه وعلى سلوك الموظف العام وأدائه؛ فالبيئة السياسية تؤثر في أنظمة اختيار الموظفين وتعيينهم وترقيتهم وتوليهم المناصب العامة في الدولة، والبيئة الإجتماعية تؤثر على هذا المفهوم من خلال التأثير على تركيبة الموظفين ومستوياتهم العلمية والإجتماعية، وفي كيفية اختيارهم وترقيتهم، ففي بعض المجتمعات النامية نجد الوظيفة العامة حكراً على الرجال بغض النظر عن كفاءاتهم، ويجري توظيف المواطنين في أعمال غير منتجة، أما الوظائف القيادية فنجدتها حكراً على أبناء الأغنياء أو الموالين لنظام الحكم، ويسعون هؤلاء في الغالب إلى تحقيق مصالحهم الخاصة من خلال الوظائف العامة التي يتولون مسؤولياتها، وتؤثر البيئة الإقتصادية على سياسات الرواتب والأجور، وما ينجم عنها من حذر المواطنين على الدخول والإنخراط في سلك الوظيفة العامة أو الإحجام عنها، هذه السياسة توضع على أساس النظام الإقتصادي القائم

وامكانات الدولة المادية ومدى توفيرها المال اللازم لتغطية نفقات الوظيفة، وتتأثر البيئة بقوى وحركات تأثير بالغ كالعولمة والثورة التقنية والمعرفية، والاقتصاد المعرفي (درة والصباغ، 2010).

رابعاً: التوجيه والتنسيق

تعني وظيفة التوجيه العمل على تحقيق التعاون بين الموظفين وتحفيزهم للعمل بكل طاقاتهم وامكاناتهم في بيئة عمل ملائمة تمكنهم من اشباع حاجاتهم وتحقيق أهدافهم، هذا التعاون يتم من خلال ارشاد الموظف إلى أفضل السبل لأداء عمله بأسلوب سلوكي قويم، وتتطلب عملية التعاون هذه قيادة رشيدة، وتحفيز جيد، واتصال فعال.

تعني وظيفة التنسيق تضافر الجهود المشتركة للموظفين كل فيما يخصه بشكل يكمل بعضه بعضاً في أداء إداري موحد من أجل الوصول إلى هدفٍ مُحددٍ، والتنسيق الإداري لا يمكن أن يتحقق بدون تعاون الموظفين من أجل العمل المشترك.

وظيفة التوجيه تنحصر بين الأفراد العاملين وكيفية تحفيزهم وقيادتهم بينما وظيفة التنسيق لا تنحصر في نطاق الأفراد فقط بل تمتد إلى نطاق العلاقة بين الإدارة وبين السلطات السياسية وبينها وبين الأفراد والجماعات ذوي المصالح الخاصة، أي أن النشاط المتعلق بالتنسيق هو جزء لا يتجزأ من مقتضيات الإدارة العامة ويتم في جميع الإتجاهات؛ فالتنسيق ضروري بالنسبة إلى مختلف أوجه النشاط داخل الإدارة الواحدة، وبين إدارة مُعيّنة وما يتساوى معها في المرتبة أو ما يعلوها من ادارات، من هنا يقول أحد علماء الإدارة أنه واجب عام، ومُعقد، ولا ينتهي (المزجاجي، 2000)

هناك عددٌ من المداخل المفسرة لكيفية التوجيه من أهمها (الشيخ سالم وآخرون، 2014):

- القيادة الرشيدة، تعني عملية توجيه سلوك الآخرين، والقدرة لبلوغ الأهداف التي تعمل المنظمة على تحقيقها، أو كما يقول البعض بإنها العملية التي يتم من خلالها التأثير على سلوك الأفراد والجماعات وذلك من أجل دفعهم للعمل برغبة واضحة لتحقيق أهداف محددة وتزخر المؤلفات بتعريفات القيادة مما حدا ببعض المؤلفين إلى القول: أن الصعوبة في تحديد معنى القيادة لا ينبع من ندرة الأدلة والبيانات حول معناها، بل أن كثرة الأدلة والشواهد هي التي أدت إلى وجود تناقض وتضارب في الآراء والمفاهيم حول فكرة القيادة ومعناها (Schermerhorn, 2010).

- الحفز الجيد، يعني إثارة شعور داخلي يحرك سلوك الفرد وينشطه لإشباع حاجات ورغبات معينة من أجل تخفيف حالات التوتر المصاحبة لنقص في إشباع تلك الحاجات والرغبات، ويتفق العلماء السلوكيين بأن كل أنواع السلوك قابلة للحفز وأن هناك أسباباً معينة تؤدي

بالفرد إلى قيامه بعمل معين أو سلوكه بطريقة معينة، وهذا يعني أن السلوك الإنساني مصمم لتحقيق أهداف معينة وهي الرغبة في اشباع حاجات معينة لتحقيق الأهداف التنظيمية فدراسة الحفز الإنساني يساعد إلى حد كبير في فهم هذا السلوك، ومن هذا المنطلق يمكن حفز الأفراد عن طريق فهم حاجاتهم غير المشبعة وتحديدها والعمل على اشباعها (Robbins, & Cenzo, 2008)، ومن أكثر أساليب الحفز شيوعاً حالياً هي الإدارة بالمشاركة من خلال توسيع العمل وإثراءه، والإدارة بالأهداف وسياسة الباب المفتوح، ونظام الشكاوى كأساليب رئيسية تركز على أهمية دور المرؤوس ومشاركته في اتخاذ القرارات المتعلقة بعمله واثراً ذلك على رفع روحه المعنوية ومن ثم حفزه وزيادة إنتاجيته.

- **الإتصال الفعال**، يعني عملية نقل هادفة للمعلومات من شخص لآخر بغرض ايجاد نوع من التفاهم المتبادل بينهما، وبالإستخدام السليم لنظم الإتصالات يمكن للقيادة الإدارية أن تخلق علاقات وثيقة بين أجزاء التنظيم مبنية على الفهم السليم والمعرفة الكاملة بأهداف العمل وظروفه، ومهمة التنسيق التي نحن بصدها نتوقف على سهولة الإتصال بين القائد الإداري وبين مختلف الإدارات لذلك فإن تهيئة وسائل الإتصال الفعالة من أهم مايعنى به فقهاء الإدارة، وعملية الإتصال هي الأداة التي تربط بين كافة جوانب الجهاز الإداري وبمختلف علاقاته الداخلية والخارجية ومن خلاله يتم توجيه الأفراد ونقل التعليمات وطرق العمل والأهداف والسياسات وعن طريقه يتم تعديل السلوك (Hellriegel, 2019).

أول خطوة في الإتصال، أن يكون ثمة مايريد المدير تبليغه إلى مرؤوسيه الذين لاينقل اليهم أوامره فحسب، بل انه ينقل اليهم جذوة الحماس وروح التعاون والعزيمة على بلوغ الهدف، فالإقتصار على مجرد تبليغ الأوامر والتعليمات لا يحقق الغاية المثلى من الإتصال بل قد يكون عقبة في سبيل الإدارة الناجحة لهذا قيل بأن قيمة كل منظمة بشرية تتوقف في نهاية الأمر وفي المدى البعيد على نوع القيادة الإدارية ممثلة بقدرتها على فهم طبيعة الإتصال (Drummond, 2000).

إن وظيفة التنسيق كما رأينا متعددة الجوانب وحسن تنفيذها يقتضي أن يتمتع المنسق بالمقدرة على فهم الظروف فهماً عميقاً وأن يكون في وسعه مواجهتها بحكمة وحُسن تصرف، وأول وسيلة من وسائل التنسيق حسن تنظيم الجهاز الإداري، إذ يساعد على النجاح في هذه العملية، فالإدارة التي تحدد فيها الإختصاصات بصورة واضحة ويمارس فيها كل موظف اختصاصات وظيفته التي تتفق وتخصصه وينعدم فيها الإزدواج في العمل تكون مهمة التنسيق سهلة والعكس صحيح أي تغدو عملية التنسيق من أشق الأمور وأعقدها كلما اختل التنظيم في إدارة من الإدارات (Hellriegel, 2019).

خلاصة القول أن مهمة التنسيق لا تقتصر على دائرة معينة أو على مستوى معين من المستويات الإدارية، بل أنها لازمة في جميع المستويات، ولعل التنسيق بين نشاط مختلف الوزارات والهيئات المستقلة هو أصعب وأدق أنواع التنسيق نظراً لما تتمتع به تلك الوزارات من استقلال في مواجهة بعضها بعضاً، ونظراً لتشابك أنواع النشاط وخاصة إذا كان خديماً، واعتماده على بعضه، ومسؤولية التنسيق في هذه الحالة تنصب على أعلى سلطة تنفيذية في الدولة

خامساً: الرقابة

تعد الرقابة مكوناً رئيساً من مكونات العملية الإدارية، وتختلط في تصور البعض بغيرها من عناصر العملية الإدارية وهذا زاد من ضبابية فهمها؛ لإرتباطها بأوجه النشاطات الإدارية الأخرى، ومن أنها تعبر عن نفسها بطرق متعددة، وأن مصادرها مختلفة، ناهيك عن التغييرات الجوهرية في مفهومها وأهدافها، وتعد وظيفة حيوية في الدولة لدرجة أن بعض الدول تضعها في مصاف السلطات التي تحتكم إليها، وتحظى باهتمام خاص من بعض الرواد ويضعونها في المقدمة لدرجة أن M.P.Follet تقول أن التنظيم هو الرقابة (درويش وتكلا، 2001).

تمارس الرقابة كوظيفة حينما تؤدي وظائف الإدارة الأخرى كالخطيط والتنظيم والقيادة واتخاذ القرارات، لأن الهدف الأساسي من الرقابة هو التأكد من أن الأعمال تسير في اتجاه الأهداف بصورة مرضية، ومن هنا فالرقابة لا يمكن أن تخدم الإدارة الفاشلة أو أن تكون بديلاً عنها، ولا تناقش الرقابة في فراغ، بمعنى أنها تفترض أصلاً وجود نظام إداري قائم يمارس نشاطاً يؤدي إلى تحقيق هدف في إطار من القواعد الناظمة للعمل، مع توافر بناء تنظيمي يحدد الوظائف والعلاقة بينها وبين المستويات والإختصاصات والواجبات والمسؤوليات وفق مدخل النظم الذي يعتمد على المدخلات والنشاطات التحويلية والمخرجات (Bartol and Martin, 1998).

إن الحقيقة الجديرة بالإعتبار التي يتعين علينا الإشارة إليها، أن الرقابة لا تعني فقط التأكد من أن الأعمال تسير ضمن الأنظمة والإجراءات المقررة، وإنما التأكد من أن هذه الأعمال تؤدي بأفضل الطرق، ولا تقتصر على اكتشاف الأخطاء والانحرافات بل البحث عن الأسباب التي أدت إلى وجود هذه الأخطاء وإيجاد الوسائل التي يمكن أن تضع حلولاً لها قبل استفحالها، وللرقابة أنواع يمكن وضعها ضمن التصنيفات التالية: (ياغي، 2013).

أولاً: الرقابة حسب الهدف أو الموضوع وتصنف إلى:

أ. الرقابة الإيجابية، وهي التي يتم من خلالها الإشراف الشامل بهدف توقع الخطأ ومنع حدوثه أو الإستعداد لمواجهته والتخفيف من نتائجه وتتم عن طريق الجولات التفتيشية والمتابعة،

وتهدف إلى التأكد من أن التصرفات تسير وفقاً للأنظمة والتعليمات المعمول بها بما يكفل إنجاز الأهداف.

ب. الرقابة العلاجية، وتُعرف بالرقابة السلبية وهذا النوع من الرقابة ينتظر الخطأ حتى يقع ثم تتم محاولة اكتشافه واكتشاف أسبابه ومن ثم علاجه دون أن تبين أوجه القوة والضعف في التنفيذ وتقديم الحلول الممكنة لمعالجة المشكلات القائمة (ياغي، 2013)، وقد يستغرق هذا وقتاً، ونظام الرقابة السليم يجب أن يساعد على اكتشاف الخطأ وأسبابه وعلاجه حال وقوعه.

ثانياً: الرقابة حسب التخصص أو النشاط

تعني التركيز على نشاط مميز ويمكن أن تشمل على كل أو بعض عناصر العملية الإدارية كالجوانب الإدارية والتنظيمية مثلاً، والوسائل وطرق العمل، والمالية، والموظفين، والقوانين والأنظمة التي تعيق كفاءة الإدارة ومن أنواع الرقابة حسب النشاط:

1. الرقابة الإدارية، ومهمتها متابعة الأداء والتقييم، وتستهدف التأكد من حسن سير العمل الإداري بالوحدات الإدارية للتأكد من تنفيذ السياسات التي تقررت بما يحقق الصالح العام.
2. الرقابة المالية، وهي رقابة على البيانات المالية هدفها مراجعة المتحصل من الإيرادات العامة والمُنفق من الإنفاق العام وذلك للتثبت من صحة التصرفات المالية ومن أنها تمت وفقاً للقوانين والأنظمة والقواعد العامة للموازنة وفي حدود الإعتمادات المصرح بها.
3. الرقابة القضائية، تعني الاعتراف بسلطة المحاكم في الحكم على شرعية تصرفات الإدارة في مواجهة الأفراد، وتمثل ضماناً من ضمانات تقييد السلوك داخل الأطر القانونية، ومعاينة المخالفين ومواجهة الانحرافات التي قد تصدر عن هذا السلوك بسلطة الجزاءات القانونية التي تقوم المحاكم على فرضها وتطبيقها، والغاية من ممارسة الرقابة القضائية هي ضمان شرعية التصرفات الإدارية، وتأمين الحقوق الدستورية للجماعات والأفراد ضد أي إنتهاك قد تتعرض له من قبل الإدارة التنفيذية.

ثالثاً: الرقابة حسب المصدر، هناك نوعان متميزان من الرقابة حسب المصدر هما:

1. الرقابة الداخلية، وهي الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها على أوجه نشاطاتها التي تؤديها، وقد تمتد هذه الرقابة خلال مستويات التنظيم المختلفة، والغرض منها هو ضبط الأعمال التي تتم داخل المنظمة واحكام مسارها في الإتجاه الصحيح كوحدة الحسابات، أو وحدة الموارد البشرية، وهناك الرقابة الرئاسية التي تمتد خلال التدرج الرئاسي وأساسها طبيعة التدرج ووظيفته.

2. الرقابة الخارجية: وهي تلك التي يعهد بها إلى جهات متخصصة ومستقلة غير خاضعة للسلطة التنفيذية لتقوم بمهمة الرقابة المركزية الخارجية على نشاط الأجهزة الحكومية بما يكفل التزام الجهاز الإداري للمنظمة بالقوانين والأنظمة المرعية ويستهدف المصلحة العامة.

القسم الثالث: المناقشة والتحليل

وظائف العملية الإدارية

يتناول هذا القسم من الدراسة تحليل الممارسات الإدارية التي تمت في إمارة شرق الأردن في ضوء المعاني والإعتبارات والأطر الفكرية والنظرية لوظائف العملية الإدارية كما بينها علماء الإدارة وفقهاؤها التي وردت في أدبيات الدراسة من خلال مناقشة فرضيات الدراسة التالية:

الفرضية الأولى: "تعد الأهداف والسياسات العامة ظواهر تخطيطية في الإدارة العامة الأردنية"

يمكن أن نفهم التخطيط كحالة ذهنية وجهود فكرية من خلال ما آلت إليه مباحثات القدس (أزار1921) بين الأمير عبدالله وChurchil وزير المستعمرات البريطاني عندما انتزعت الموافقة المبدئية على إنشاء إدارة وطنية في إقليم شرق الأردن، وهذا يعبر عن رؤية المستقبل بروية والتحكم به بعقلانية من خلال اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب، وبينم هذا عن ارتباط منطقي بين القرارات المتوالية الخاصة بتنفيذ متطلبات إنشاء تلك الإدارة.

يتجلى أعمال الفكر كمدخل تخطيطي سام بلغتي الخطاب والتعامل بين القائمين على شؤون الإدارة ممثلين بالأمير وأركان مجلس المشاورين والمندوب البريطاني ممثلاً بمعتمديه وموظفيه في عمان، فطبيعة العلاقة بين الطرفين كانت بين مدٍ وجزرٍ، وكذلك التعامل أيضاً مع القوى الضاغطة الخارجية ممثلة بالإحتلال الفرنسي لسوريا والحدود المضطربة مع إقليم شرق الأردن، تمثل خلاصة أعمال وأنشطة فكرية وعقلية بدليل قول الأمير عبدالله " لولا الحكمة والصبر لكان التعامل معه من المستحيلات "، كيف يكون هناك حكمة بدون رؤية مستقبلية مرسومة وواضحة؟ والحكمة والصبر لنوان من الوان أعمال الفكر الذي بُذل للتعامل مع هذه الأوضاع، وهذا ساعد على وضع أهداف واضحة ومفهومة تحفز على العمل بمقتضاها.

قراءة هذا المنهج على واقع الإدارة العامة الأردنية خلال فترة الدراسة يشير إلى أن الأول الذين قاموا على شؤون الإدارة في الأردن كانوا قارئين جيدين للغايات والأهداف المرسومة، وعاملين مبدعين لتحقيقها بدءاً من الأمير ثم رؤساء المجالس التي أنشئت وأعضائها وحتى الموظفين في المقاطعات إذ كانوا يتمتعون بالخبرة والدربة الإدارية الرفيعة (ملكاوي، 2007).

تشير أدبيات التخطيط إلى أن الهدف يتحدد في القانون أو القرار المنشئ للتنظيم، أو بمعرفة القيادة السياسية أو القيادة الإدارية، وهكذا كان عند نشأة الإمارة إذ كان الهدف من قدوم الأمير إلى هذه المنطقة واضحاً في ذهنه كما بينا ذلك "إقامة إدارة وطنية في ذلك الجزء المعلوم من شرق الأردن ليكون قاعدة للتحرر العربي فيما بعد"، وهذا يمثل وفق أدبيات التخطيط هدفاً بعيد المدى أو استراتيجياً، أما الهدف المرحلي فتمثل في القول التالي للأمير عبدالله:

"الخروج بالبلاد من آفة التمزق إلى الوحدة، ومن الخمول إلى الكيان السياسي، ومن التقهقر إلى العمران، ثم تمهيد الطريق امام السواد الأعظم من ابناء الأمة حتى بلغوا ما بلغوا من الإستيلاء على مقدراتهم، والتدرج بهم إلى النظام النيابي، مبتدئين بالمجلس التشريعي عملاً بالأناة وتجنباً لأفات الطفرة، ما يبشر بالمستقبل الباهر الذي تؤكدُه المقارنة بين ما كانت عليه البلاد بالأمس وما وصلت إليه اليوم من غير ضجة ولا رجة بل بالتؤدة والسكينة"

ما بين صورة هذا الهدف المتمثل بقراءة الواقع وصوره الأخرى كانت الأعمال والنشاطات التي ضبقت بسياسات عامة نظمت طرق تفكير الموظفين في الكيانات التنظيمية التي كونت نواة الإدارة العامة ممثلة بمجلس المشاورين ومرادفاته الأخرى، ومكونات هذه المجالس من مشاوريات (وزارات) في مجال الداخلية، والآثار، والقضاء، والتشريع، والأمن، وغيرها، ومارست هذه المكونات نشاطات وأعمال عديدة لتحقيق أهدافاً فرعية أو تشغيلية يعمل لأجلها كل قسم وكل إدارة.

يجب أن تتوافر في الهدف المشروعية والإنسجام مع الإتجاهات العامة، والقيم السائدة في المجتمع، ووضوحه لدى العاملين في مختلف المستويات الإدارية، وقابليته للتحقيق في حدود القدرات والطاقات والإمكانات المتاحة وهذه إعتبارات تمثلت بكل معانيها مع طبيعة الهدف المرحلي المذكور أعلاه، فمشروعية الهدف انبثقت من قابليتين؛ الأولى موافقة بريطانيا على إقامة إدارة وطنية في إقليم شرق الأردن وبإشرافها، والثانية موافقة غالبية سكان الإقليم ورجال الثورة في سوريا على تولي الأمير عبدالله إدارة شؤون الأقليم.

إذا كان الهدف يمثل الغاية المنشودة من العمل، فالسياسات تمثل التعليمات والقواعد التي تحكم التصرفات وأوجه النشاط للوصول إلى الهدف فبينما الهدف يوضح مانريد تحقيقه توضح السياسة كيفية التنفيذ من خلال المبادئ والقواعد وضبط الفكر والعمل بها، عملاً بالمبدأ القائل بأن وضع القاعدة أصبح سياسة واجبة الإلتباع، فوضعت القيادة التنفيذية المبادئ والقواعد التي من شأنها ضبط التصرفات في المستويات الإدارية كافة التي تشكلت منها الإدارة.

ضمن فحوى الإقتباس المذكور " .. ثم تمهيد الطريق امام السواد الأعظم من ابناء الأمة حتى بلغوا مابلغوا من الإستيلاء على مقدراتهم، والتدرج بهم إلى النظام النيابي، مبتدئين بالمجلس التشريعي عملاً بالأناة وتجنباً لأفات الطفرة.. " رغبت الحكومة في بداية طريقها في إرساء الإدارة على قواعد سليمة بشكل تدريجي، فأرسل الأمير خطاباً إلى المندوب البريطاني في القدس احتوى فكرته على ضرورة وجود دستور تنظم بموجبه شؤون البلاد، وملياً في الوقت نفسه مطالب العباد ورغباتهم، ثم شكل لجنة للنظر في قانون انتخاب المجلس النيابي، وبعد وضعه رفعته اللجنة إلى الحكومة التي أقرته بدورها ثم رُفِعَ إلى الأمير واقترن بالصادقة الأميرية (الشرق العربي، 1923) إلا أن بريطانيا رفضت المحاولتين جملة وتفصيلاً ووضعت قانون عوضه يليها مصالحها وأطماعها، وبالأسلوب نفسه تعامل الإنتداب مع محاولة الأمير في تأسيس قوة عسكرية لتأمين الأمن الداخلي وأمن الحدود وتم رفض هذه المحاولة أيضاً معتلاً بفداحة المصاريف.

لكن عملاً بالأناة وتجنباً لأفات الطفرة كما هو واضح من النص كانت المحاولات بين فينة وأخرى للوصول للمستقبل الباهر من غير ضجة ولارجة على حد التعبير، وهذا ينم عن سياسة واضحة تدور في فلك هدف واضح، سياسة دارت بين الواقع والضغط وبين الممكن والمتاح حتى تم الوصول إلى الهدف بعد حين من الزمن في الوقت الذي لم يأخذ القنوط مأخذه في النفوس فبالإصرار والعزيمة كانت النتيجة ! وبالتؤدة والسكينة كانت الدولة.

مجمل هذه الصورة يدفعا بقوة لقبول الفرضية لثبوت ظواهر التخطيط المستهدفة في الدراسة، فإعمال الفكر، وقراءة المستقبل بدقة والتعامل معه بعقلانية، ووضوح الأهداف والسياسات على المستويات الإدارية انعكس على الأداء الوظيفي وبالتالي عزز من قدرة الإدارة على تحقيق أهدافها.

قبول الفرضية بظواهرها التي خضعت للدراسة وكعبرة مستوحاة من هذا القبول يوجب على المخططين الإداريين رعاية الصالح العام وحمايته، ووضع مصلحة المجتمع فوق كل اعتبار، وعلى هؤلاء اكتشاف الوسائل والأساليب التي تحقق بناء مستقبل أفضل دون تضحيات كبيرة من الحاضر أو تبرا تام من الماضي، فالتخطيط يتطلب الرغبة في تشكيل المستقبل في صورة مثلى والقدرة على ذلك، والإستمرار في السير حتى نهاية الشوط في طريق المستقبل البعيد، وأن يلتزموا بالممكن وأن يبتعدوا عن التحليق في الخيال وأن تمتد نظرتهم إلى مستوى الواقع.

الفرضية الثانية، وتتمثل في جزأين أساسيين هما:

- (أ) "تناسب رؤى التنظيم في الإدارة العامة الأردنية مع قيم المجتمع وتقاليده"
 (ب) "تعد عناصر التنظيم ومكوناته ظواهر تنظيمية في الإدارة العامة الأردنية"

الجزء الأول من الفرضية:

تأسيساً على ماورد في أدبيات الدراسة نرى أن الرؤية الأولى (التقليدية) تتطلب الإهتمام بالبناء الرسمي للدولة، لذلك بعد إنتهاء إجتماع القدس تقرر أن يزور المندوب السامي عمان للإتفاق على تشكيل الإدارة العامة في البلاد، ومن ثم يُوشر في أوائل نيسان 1921 بتشكيل أول حكومة في شرقي الأردن، ومن ثم حُدِّت وفق هيكلية تنظيمية رسمية شؤون الإدارة في عهد الإمارة، فتم تحديد إختصاصات أعضاء مجلس المشاورين (الوزراء) وصلاحياتهم وتوزيعها بموجب القانون الذي صدر لهذه الغاية (الماضي وموسى، 1988)، وصدر قرار بتوسيع صلاحيات المتصرفين والقائمين وعدد من القوانين والقرارات الأخرى التي لاجال لسردها، وكان من شأنها تنميط الأعمال والنشاطات وتنسيقها ليسهل القيام بها من قبل العاملين في مختلف أجزاء الجهاز الإداري ومكوناته.

والرؤية الثانية (السلوكية) إذ اهتمت الإدارة في بواكيرها بالدور الذي تلعبه القيم والعادات في تنظيم العمل وتقسيمه إذ تم تعديل وتغيير التقسيمات الإدارية، والقرارات التي صدرت بخصوص التعديلات على؛ الغاء، ودمج، وفصل، وإنشاء عدد من الحاكميات أو المقاطعات استجابة لقيم السكان وعاداتهم واختلافها بينهم من منطقة لأخرى، ورعاية لمصالحهم، ومراعاة لقلّة الواردات وتجنباً لإرهاق الناس بالضرائب (الصلاح، 1986).

استجابة الإدارة لقيم السكان وعاداتهم لم تنحصر فقط في نطاق التقسيمات والتشكيلات الإدارية بل وتم على مستوى تغيير مجالس الوزراء، إذ تشير قراءة الماضي أن بعض القبائل طالبت بصريح العبارة وشبت عن الطوق في مرحلة ما مطالبة بـ "أردنة الوظائف"، و"المشاركة في الحكم" واستجاب الأمير عبدالله لهذه الطموحات والرغبات كما يتضح في مذكرته (انظر الإقتباس في صفحة 15).

إن يبدو ان هناك استجابة لرغبات السكان وطموحاتهم، ونرى بان هذا ينم عن بعد نظر، وفهم إداري راقٍ منسجم إلى حدٍ بعيد مع النظرة الحديثة التي ترى أن بقاء التنظيمات واستمراريتها مرتبط بمدى إهتمامها بالقيم السائدة في المجتمع، بدليل أنه عند تأسيس الدولة حاول القائمون على شؤونها إغفال دور مفاهيم السكان وقيمهم وعاداتهم وبناء قواعد الدولة على أسس مجردة من هذه الجوانب! ما النتيجة؟ النتيجة حدوث اضطرابات في الوسط والشمال والجنوب من الإقليم، تدارك الأمير عبدالله الموقف ونهج منهجين إداريين معاً هما (أبو شيخة، 1985): اتباع المركزية ليتمكن من الإمساك بجميع خيوط الموقف والحيلولة دون انفلات الأمور فعملت الحكومة على وضع الصلاحيات والسلطات بين يديها وتحكم قبضتها بما يتناسب واسلوب التنظيم المركزي المتشدد في الشؤون العامة للإمارة، في الوقت الذي قامت به على اتباع

النهج اللامركزي في الشؤون المحلية، إذ أصدرت قانون البلديات عام 1925 الذي نص على أن تدار البلدية من خلال مجالس بلدية منتخبة، وان تمنح البلديات اختصاصات واسعة فيما يتعلق بإدارة الشؤون ذات الطابع المحلي، ثم تشكيل مجلس إدارة في كل قضاء أربعة من أعضاء منتخبين من الأهالي (الصلاح، 1986) حتى لاتشعر المجتمعات القبلية ممثلة بوجهائها أن الحكومة سحبت البساط من تحت أقدامهم، وبهذا التوازن تمت السيطرة على الأوضاع وبث الأمن والطأنينة في نفوس السكان الذين تمت استمالتهم بعد حين وأصبحوا داعمين ومؤيدين للإدارة الجديدة.

تفرض المادة المعروضة قبول الفرضية برؤاها التي خضعت للدراسة، وكعبرة مستوحاة من هذا القبول يوجب علينا الإعراف بإن نواة التنظيم التي نشأت في البداية كانت مَعْبَرَة عن نمط القيادة والسلطة في المجتمع، كما وعكست هذه النواة العلاقة المتبادلة بين المجتمع بقيمه وعاداته وأنماط تفكيره والتنظيمات القائمة، فالبناء التنظيمي في حدود هذا القبول عكس الشكل الرسمي للعلاقات والمستويات، وخطوط الإتصال، والحدود الفاصلة بين الوحدات الإدارية، والقواعد والتعليمات، وأبرز أهمية العنصر البشري وما يتطلبه من تنسيق وتعاون واتصالات وسلطات وقيم واتجاهات وعادات ومعتقدات، وهذه الأمور مجتمعة هي التي تعطي التنظيم المعنى والقيمة.

الجزء الثاني من الفرضية: "تعد عناصر التنظيم ومكوناته ظواهر تنظيمية في الإدارة العامة الأردنية"

بعد استعراض آراء بعض الباحثين المشار إليها في أدبيات الدراسة حول مضمون عناصر التنظيم، فإنه يمكن التحدث - من وجهة نظر الباحثين - عن عناصر التنظيم كوظيفة إدارية في العملية الإدارية التي تمت في بداية تأسيس الدولة بحيث إذا غاب عنصر واحد افتقد التنظيم دوره عملياً وأصبح ناقصاً وظيفياً وبالتالي عديم الجدوى:

يُعد المنتفع العنصر الأول ترتيباً والأخير الذي ينتهي عنده التنظيم، فلا بد من الإهتمام بأرائه وانطباعاته عن الدولة وخدماتها وإجراءاتها، وإذا كان هناك مشكل في هذه الجوانب يجب إعادة النظر من قبل المسؤولين في الدولة، وعلى المواطن التعاون والانضباط والحرص على المصلحة العامة، لكن في ظروف تلك المرحلة الدقيقة انتفت عن المواطن هذه المتطلبات بدليل التمردات التي حدثت، والشكاوى من ممارسات بعض مسؤولي الإدارة مما أفقده الشعور بـ "المسؤولية المجتمعية" وهذا أثر على مهمة التنظيم وعقد من تنفيذه لأهدافه.

أما المنظمة (الكيان التنظيمي)، فحجم التنظيم يتحدد وفقاً لحجم المنظمة، وشكلها، فهي وعاء سير العملية التنظيمية، فالمشاوريات آنذاك كانت محدودة في حجمها عملاً بمحدودية

الأهداف والأعباء المناطة بها، إلا أن أهدافها واضحة مما ساعد المُنظّم على تشكيل هيكلها بالشكل المُناسب.

هذا وكانت الإمكانات المالية والبشرية مُسخرّة تسخيراً جيداً كطاقة محرّكة للوظيفة التنظيمية وتستخدم الإستخدام الأمثل دون إفراط أو تفريط، إلا أن هذه الطاقة لم تكن محلية؛ بمعنى أن الموظفين كانوا من خارج الإقليم أي من حكومة عموم فلسطين (فلسطينيين وبريطانيين).

ثم يأتي تحديد النشاطات المتمثلة في الوظائف وما ينبثق عن كل وظيفة من مهام ومسؤوليات وواجبات وحقوق وتوزيعها على الأفراد توزيعاً عادلاً على أن يكون الأجر على قدر العمل، لذا طلب رئيس الوزراء آنذاك من رؤساء الدوائر انتخاب الموظفين الأكفاء للعمل في الجهاز الحكومي والإلتزام بأوقات الدوام، وعلى الموظفين تكريس أوقاتهم الرسمية للعمل المنتج المفيد، والقيام بمهامهم الوظيفية، لذلك حُظر عليهم العمل في التجارة أو المشروعات الزراعية أو تولي الأعمال المالية أو سواها (الصلاح، 1986)، ثم قدمت معونة بريطانية نظراً للفرق بين واردات الإدارة ونفقاتها بموجب الإتفاق الذي تمخض عنه إنشاء الإدارة الوطنية في الإقليم، إلا أن هذه المعونة غالباً ما استعملت كوسيلة ضغط وابتزاز ضد الحكومة الأردنيّة (محافظه، 1989).

لابد من قوانين وأنظمة لضمان مشروعية النشاطات، ففُعّلت القوانين والأنظمة العثمانية المناسبة لكونها المُتاح الوحيد آنذاك حتى صدور قوانين وأنظمة وتعليمات أردنيّة جديدة التي صيغت صياغة مناسبة مكّنت من ترشيد سلوك الموظف ترشيداً يتفق مع البناء التنظيمي ويحقق أهدافه، وتتفق مع روح القيم المجتمعية الأردنيّة وتقاليدها لضمان تنفيذها.

ويأتي بعد ذلك دور الصلاحيات التي يتمتع بها القادة والقدر المحدود منها الذي يتم تفويضه إلى الآخرين، فالصلاحيات حُدّت لمجلس المشاورين، ولكل مشاورية بحد ذاتها، وللحكام الإداريين، وللبلديات وحُدّت صلاحيات كل موظف بدءاً من الأمير وانتهاءً بمختار القرية، ونُظّمت ادارة المقاطعات من ناحية الأجهزة العاملة فيها ببيان صلاحياتها واختصاصاتها، ثم نُظّمت العلاقات بين هذه الجهات وحُدّت صيغ مرجعياتها وفق التسلسل الإداري.

يعتبر التفويض عنصراً أساسياً للتنظيم الإداري لإرتباطه بالسلم الهرمي للسلطة، فضلاً عن ارتباطه بوظائف الإدارة الأخرى بمختلف عملياتها، إلا أن الباحثين يرون بأن هذا المبدأ لم يُفعل ولم يُشر إليه سواء في نصوص القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو القرارات إطلاقاً، وكل ما هو موجود لا يتعدى عملية تقسيم الأعمال أو الأنشطة لغير مثبتة في الأدوات التشريعية المذكورة.

يلاحظ حرص الأمير عبدالله منذ تأسيس أول بناء تنظيمي على سير النشاط الإداري بفاعلية ويُسر من خلال منحه لرجالہ الثقات صلاحيات محددة تجعل تصرفاتهم الإدارية سليمة وصحيحة، وفي هذا تدريباً لهم وتأهيلاً للقيام بأدوار قيادية معينة مستقبلاً، وكان الحرص بادياً على أن تكون الصلاحيات (السلطة والمسؤولية) في أيدي قوية وأمينة تمارس على الناس بدون تهوؤٍ أو خوَرٍ.

يُحذر العلماء من إختلال عملية التوازن بين المفردتين، فإذا زادت السلطة عن المسؤولية فالنتيجة الطبيعية هي الطغيان، وإذا زادت المسؤولية عن السلطة فالنتيجة الطبيعية هي الشلل الجزئي أو الكلي في العمل، لذلك عندما زادت صلاحيات الحكام الإداريين والموظفين في الدولة بموجب قانون إدارة الولايات العثماني بناء على قرار اتخذته هيئة المشاورين في نيسان 1921، ثم سيطرة السياسة البريطانية على مناصب الدولة من خلال موظفيها الذين تمتعوا بصلاحيات واسعة، أدى ذلك إلى تدمر السكان وارتفاع وتيرة شكاوهم فعمت الفوضى في البلاد.

أما عملية الإتصالات، فإنها تتم من أجل المصلحة العامة بفاعلية مطلقة فلا حواجز بين الرئيس والمرؤوس، وهذا يعزز من عملية الإتصالات ويجعل عملية انسياب المعلومات مستمراً بين مختلف الخطوط والقنوات في الهيكل التنظيمي وهذا يُعزز من فاعلية التنظيم وكفاءته، إذ نُظمت أصول المقابلات والإتصالات والمراجعات الرسمية والخصوصية للدوائر الحكومية ولمختلف المقاطعات في حال اتصالها مع مرجعياتها في العاصمة (الصالح، 1986)

عند وضع عملية التنظيم موضع التنفيذ والتطبيق فالأصل أن الجانب العملي يتم بمعزل عن المحاباة والمحسوبيات، وبكل أمانة وإخلاص استشعاراً بعظم المسؤولية وثقل الأمانة في مختلف الجوانب الوظيفية والتنظيمية والعلائقية وغيرها، من خلال قراءة هذه الحقيقة على واقع الإدارة الأردنية يلاحظ أن هذه الإدارة خضعت لعملية إبتزاز رعاها المعتمدين البريطانيين، وبعض المشاورين الذين يرتبطون بعلاقات ما مع الإنتداب على حساب الكفاءة والجدارة والأحقية بحكم التابعة لأبناء الإقليم.

من هنا، لانستطيع قبول الفرضية كما وردت في المتن لوجود إختلالات في أكثر من عنصر من عناصر التنظيم؛ فصورة الصلاحيات والتوازن بين مفرداتها، والتفويض، والتوظيف، والتطبيق ومعاونة هذه العناصر من إختلالات ظاهرة للعيان تعذر علينا قبولها، وبالتالي لا بد من رفضها لأن الفكر التنظيمي الحديث يشترط لفاعلية التنظيم وكفاءته تكامل عناصره بإعتبارها مكونات أصيلة.

الفرضية الثالثة: "إعتمدت عملية التوظيف في الإدارة العامة الأردنية على أطرٍ تشريعية واضحة"

شرعت الحكومة منذ تأسيسها في تنظيم الجهاز الإداري، فأنشأت الدوائر وحدثت الوظائف للقيام بالمهام والواجبات التي لا بد منها، لأن الجهاز الإداري بدون موظفين يبثون الحياة فيه عبارة عن تنظيم ساكن لا حراك فيه، وعند البحث عن الموظفين القادرين على القيام بهذه المهام من السكان لم يتوافر العدد المطلوب منهم لإنجاز مهام الدولة وواجباتها، لذا فقد اتجهت الدولة إلى ملء الجهاز الإداري بالموظفين الفلسطينيين والبريطانيين المعارين من حكومة فلسطين حتى غصت بهم الدولة، بدليل قول صاحب الآثار الكاملة:

وإذا رجعنا الطرف إلى حالة السكان يوم مست الحاجة إلى تأليف حكومة وطنية، وجدنا انه لم يكن في الطاقة إيجاد العدد اللازم من ابناء البلاد لشتى الأعمال والوظائف. (عبدالله ابن الحسين، 1985)

وفي الوقت نفسه التحق فيه ابناء المنطقة بدور التعليم ليتمكنوا من المشاركة في جهاز الإدارة والحصول على الوظائف التي يستطيعون القيام بها وهذا ما أشار اليه الأمير عبدالله في مؤلفه "الآثار الكاملة" واستجابت الحكومة لمطالب السكان بضرورة مشاركتهم في الحكم والتحاقهم بالوظائف بعد شعورهم بأن بلادهم تستغل لمصلحة الغرباء، وأنهم حُرِّموا من حق الوصول إلى المراكز الإدارية المهمة (محافظة، 1989) واستجاب الأمير عبدالله لهذه الرغبة، بدليل ما أدلى به من معانٍ في الإقتباس التالي:

.. ولقد تغير الحال وتبوأ الأكفاء منهم أرقى المناصب واصبح منهم الأعضاء في المجلس التنفيذي وامتلاءت بهم دوائر القضاء والمالية والإدارة ومن المتصرفيات والقائمقاميات وغيرها من المناصب على اختلاف درجاتها، وان في ذلك لدلالة على الشوط الذي قطعتة الأمة منذ تأسيسنا للحكومة فيها وحتى اليوم، ولقد برهن أبنائنا البررة على أنهم أهل كفاءة لبلوغ ما بلغوا من ادارة شؤون البلاد بأنفسهم (عبدالله ابن الحسين، 1985)

وخلال هذه المرحلة لجأت الحكومة إلى تطبيق قوانين وأنظمة الموظفين التالية:

- القوانين والأنظمة العثمانية:

طبقت الحكومة القوانين والأنظمة العثمانية لتنظيم حقوق الموظفين وواجباتهم، فاعتبر المتصرفون بموجب قانون ادارة الولايات العثماني رؤساء الدوائر في مقاطعاتهم ومرجع للموظفين، وهم الذين يعينون الموظفين الذين هم داخل صلاحية الوالي، ووضعت الحكومة في

هذه الفترة خطة لمكافحة الموظفين النشيطين، وإخراج المهملين والمقصرين في أداء واجباتهم، وطلب منهم عدم تبادل الزيارات أثناء العمل الرسمي وتخصيص أوقات الدوام للعمل الحكومي (الشرق العربي، 1924)، وتم تأليف لجان محلية في المقاطعات تقوم بدراسة درجات الكفاءة فيمن لهم القدرة على الخدمة، ثم تم انتقاء الموظفين الأكفاء للعمل في الجهاز الحكومي، وإعداد جداول بأسمائهم ترسل إلى رئاسة النظار وان تكون هذه الجداول صريحة وبعيدة عن الشوائب والتزوير والشبهات، وقامت رئاسة النظار في (كانون 1924) بتأسيس سجل عام في ديوانها رتبت فيه أسماء مأموري (موظفي) الحكومة (الشرق العربي، 1924)، وأسست في (نيسان 1923) مجلس شوري أحيلت إليه جميع القضايا التي تتعلق بقرارات محاكمة الموظفين لإصدار القرار المناسب بشأنها (الشرق العربي، 1923)

- قانون الموظفين المؤقت (أب 1926):

صدر قانون الموظفين المؤقت في (أب 1926) الذي جاء لصيانة حقوق الموظفين من حيث وضع القيود في عمليات عزل الموظفين وتعيينهم ونقلهم؛ إذ بينت أحكام هذا القانون أن الموظفين الذين يتقاضون راتباً يزيد على 600 قرشاً شهرياً يناط أمر تعيينهم وعزلهم وترفيعهم وتنزيلهم بالمجلس التنفيذي، وأما الذين يتقاضون راتباً أقل من ذلك فلا يشملهم هذا القانون، ومنح هذا القانون رؤساء الدوائر كلف يد موظفيهم عن العمل شريطة عرض ذلك على المجلس التنفيذي، والغى هذا القانون ما يخالفه من القوانين الأخرى (الشرق العربي، 1926).

منحت الحكومة رواتب للموظفين الذين خدموا في الإمارة قبل قيامها وكانوا يتقاضون مثل هذه الرواتب من قبل، كما وقامت برد عائدات التقاعد التي حسمت على موظفيها من بداية (نيسان 1921) إلى أصحابها، وقررت الحكومة في (أيلول 1923) عدم حسم شيء من رواتب الموظفين باسم عائدات التقاعد والإستمرار في إعادة التوقيفات إلى مستحقيها واعطائهم الرواتب الذاتية (الصلاح، 1986).

- أنظمة موظفي الحكومة (كانون أول 1926):

نشرت الحكومة في (كانون أول 1926) أنظمة موظفي الحكومة التي نظمت درجات الموظفين وتعيينهم ونقلهم وترقيتهم وتنقلاتهم ومراتبهم واجازاتهم، وحقوق الموظف وواجباته، والإجراءات التأديبية التي توقع بحقه في حال مخالفته أحكام هذه الأنظمة وكيفية ارسال طلبات الترقية وفق التسلسل الإداري في الإتصال وان الحكومة ستنتظر في أمر الترقيع كلما ساحت الفرصة وفقاً للقانون (الشرق العربي، 1926).

- تعليمات براءة التشكيلات (نيسان 1925):

سنت الحكومة في (نيسان 1925) تعليمات براءة التشكيلات ان يقوم رئيس النظار باصدارها لكل موظف عند تعيينه، وعند تعيين الموظف أو نقله يجب ان تعطى الايضاحات التالية إلى رئيس النظار لتنظيم براءة التشكيلات: اسم الموظف، البلد، تاريخ الولادة، الدائرة التي عين فيها، والوظائف السابقة التي قام بها، وتاريخ انفكاكه منها وسببه، والمرتببات التي تقاضاها، والمرتب الذي يتتدىء الموظف باستيفائه، وتاريخ التعيين، هل هو دائم التجربة أم مؤقت، ونظمت أيضاً حركة تنقلات الموظفين بين المقاطعات، وكذلك إجازاتهم بعلم ودراية الحاكم الإداري في المقاطعة بناء على طلب رئيس النظار من رؤساء الدوائر المركزية وفقاً لأحكام قانون ادارة الولايات.

صدر عن الحكومة بعد ذلك سلسلة من البلاغات والتعليمات تتعلق ببراءة التشكيلات التي يصدرها رئيس النظار لكل موظف عند تعيينه إذ لاتدفع للموظفين رواتبهم إلا إذا كانت أسمائهم مدرجة في جداول التشكيلات (الشرق العربي، 1925) ويجب ان يذكر فيها بالإضافة لما ذكر سابقاً تابعة الموظف، ان حدد رئيس الحكومة آنذاك تابعة شرق الأردن بالأشخاص الذين اكتسبوا حكماً حق الدخول في تابعة شرق الأردن بمقتضى نصوص معاهدة لوزان وهؤلاء فقط هم من يمكن أن يطلق عليهم تابعة شرق الأردن (الشرق العربي، 1927).

وبناء على ماسبق نقبل الفرضية لثبوت الأطر التشريعية المعتمدة في عملية التوظيف في الفكر الإداري الحديث، إذ تمت هذه العملية في بداية تأسيس الدولة وفق أطر قانونية ونظامية واضحة بينت هذه الأطر حقوق الموظفين وواجباتهم وارتباطاتهم واستحقاقات الوظيفة بشكل دقيق وشفاف، وانتخاب الموظفين الأكفاء للعمل في جهاز الحكومة، مع وجوب تأليف لجان محلية في المقاطعات تقوم بدراسة درجات الكفاءة فيمن لهم القدرة على الخدمة.

الفرضية الرابعة: "تضمنت عملية التنسيق في الإدارة الأردنية مداخل تنسيقية وتوجيهية فعالة"

يبدو للباحثين من خلال تعريف مفردتي التنسيق والتوجيه في أدبيات الدراسة أنهما يشتركان في ضرورة التعاون، أمام هذه الأدبيات كيف نقرأ وظيفة التنسيق والتوجيه في العملية الإدارية في عهد الإمارة؟ يرى الباحثون أن الإجابة على هذا التساؤل تكمن في بلورة متطلبات عملية التعاون التالية:

- قيادة رشيدة، تمثلت بالأمر عبد الله وأعضاء مجلس المشاورين، إذ تعد هذه الجهة هي الموجه الفعلي لسياسة الحكومة، ورئيس المشاورين الموجه لسياسة كل وزارة بمفردها، ويلاحظ في الأردن تفرغ الرئيس لمهمة التوجيه والإشراف العام والتنسيق بين زملائه

المشاورين، ويستعين رئيس مجلس المشاورين في أداء وظيفته بالتنسيقية بعدد من الموظفين يكونون مكتبه أو سكرتاريته، وعدد من اللجان الفنية والإدارية والاقتصادية التي تقوم بأعمال دراسية واستشارية وتنسيقية.

وضع المجلس قانون لتحديد اختصاصاته واختصاصات أعضائه ومرجعياتهم، ويقوم المجلس بتنسيق وتوجيه أعمال الوزارات والمؤسسات تحقيقاً لأهداف الدولة، وله أن يعدل أو يلغي قراراتها غير الملائمة لأن هذه القرارات أصلاً هي عبارة عن تنسيبات، والتنسيب لايعتبر بالعرف القانوني قراراً وإنما هو عبارة عن حالة تمني ورغبة. وبهذا نستطيع القول أن لمجلس الوزراء سلطة إدارية بالمعنى الفني، وسلطة رئاسية بالنسبة إلى الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية، وبالسلطتين يمارس عملية التنسيق (الماضي وموسى، 1988).

هذا عن التنسيق في المستويات العليا، أما التنسيق في نطاق كل وزارة على حده فيقوم به كبار الرؤساء الإداريون المسؤولون عن التنفيذ مباشرة سواء في المستويات العليا أو الوسطى، باعتباره من مقتضيات التسيير اليومي للأمور، فيقوم رئيس الفرع بتنسيق العمل بين رؤوسيه ويتولى رئيس الإدارة التنسيق في نطاق الإدارة، أما التنسيق بين مختلف الإدارات والمصالح فيشرف عليه الوزير باعتباره الرئيس الأعلى في وزارته، والغالب أن يتم التنسيق بين الإدارات المختلفة عن طريق تكوين لجان مشتركة لتبادل وجهات النظر والعمل على سهولة انجاز الأعمال المشتركة حتى لا تتعطل في مرحلة لسبب من الأسباب وحتى تحيط كل إدارة بخطوات العمل في الإدارات الأخرى، وهناك طريقة أخرى من طرق التنسيق وهي الاجتماعات الدورية التي يدعو إليها الرؤساء فمثل هذه الاجتماعات تتيح للرئيس ان يحيط بالمشاكل الإدارية المتعددة والتي قد لا يكتشفها أثناء سير العمل.

- تحفيز جيد، تم تحفيز الموظفين بإعطائهم الزيادة السنوية التي لا تمنح إلا اذا كانت أعماله وسلوكه مرضياً عنه، ثم منحهم الإجازات السنوية، وحثت الحكومة الموظفين على العمل المتواصل، ورسمت خطة لمكافأة الموظفين النشيطين واخراج المهملين والمقصرين في أداء واجباتهم، إذ ورد في الفصل الثالث من أنظمة موظفي الحكومة أنه في حالة إساءة الموظف سلوكه ولم يكن هذا السلوك خطراً يفرض عليه القصاص ويحمل نفقات التحقيق، والنقل إلى مكان آخر، وأجازت الأنظمة توبيخ وانذار الموظف تحريراً اذا أساء سلوكه، أو لم يواظب على عمله (الشرق العربي، 1926).

- اتصال فعال، أولت الحكومة جانب الإتصالات الرسمية اهتماماً كبيراً لكي تسير على طريق ممنهج، وحتى لا تتعطل الأعمال أو يؤدي إلى حدوث بلبلة في الجهاز الإداري، لذلك حددت الوقت اللازم، والكيفية المطلوبة لإجراء عملية الإتصال بين الدوائر وكيفية حفظها بالشكل

الفني المطلوب (الشرق العربي، 1925) وبناء عليه نستطيع القول أن هذه العملية نُظِّمَتْ تنظيمًا جيدًا مما أدى بها إلى خلق علاقات وثيقة بين أجزاء التنظيم. هذا ونُظِّمَتْ عملية كتابة التقارير الإجمالية عن الإدارة في جميع فروعها من الحكام الإداريين، على أن لا يتأخر وصول التقرير عن اليوم الخامس عشر من الشهر الذي يلي تدوينه (الشرق العربي، 1925)

في ضوء ما سبق نقبل الفرضية ونرى أن كل الوسائل التي أشرنا إليها ليست إلا مجرد أدوات للتنسيق، أما روح التنسيق فتتركز في الرئيس الإداري: فبناء على احاطته بالمهام التي يجب إنجازها، والأهداف التي يتعين تحقيقها، وعلى مقدرته في دفع الفريق نحو الأداء الجيد تتوقف نتيجة التنسيق ولهذا قلنا ان القيادة هي بمثابة الروح المحركة للجهاز الإداري لو أُحْسِنَ تنظيمه، ونَسَقَ العمل في داخله، وهذا ديدن الأمير عبدالله آنذاك إذ كان المنسق الفعال، والموجه الكفؤ لموظفيه أياً كانت مراتبهم، والمدبر القدير لإدارة مختلف الشؤون في ظل تدخل المعتمدين البريطانيين

الفرضية الخامسة: "تضمنت عملية الرقابة في الإدارة العامة الأردنية أنواع الرقابة في الإدارة الحديثة"

نظمت الحكومة عملية الرقابة في الإمارة بشكل دقيق، ومارستها عدة جهات بدءاً من الأمير الذي كان يقوم بجولات للمقاطعات يتفقد فيها حاجات ومتطلبات الشعب، ورئيس الحكومة وغيرهم، ومورست العمليات الرقابية وفق عدة وجوه من الأمثلة عليها، الرقابة على الموظفين، ضُبِطَتْ هذه العملية وفق القوانين والأنظمة التي صدرت بهذا الخصوص إذ أُعْتَبِرَ المتصرفون بموجب القوانين العثمانية رؤساء الدوائر في مقاطعاتهم ومرجع الموظفين الذين يدخلون في صلاحيات الوالي، ثم تم تخطيط العلاقة بين الموظفين وتنظيمها في المستويات الإدارية المختلفة باتباع نظام التسلسل الإداري،

ثم صدرت تعليمات وأوامر من العاصمة على نحو يكفل للدولة السيطرة على فروع العمل الحكومي، وكانت الحكومة تبعث للموظفين البلاغات التي تشدهم إلى القيم والإخلاص في العمل، ومكافأة المجد والمجتهد في عمله والتخلي عن الكسول، وفي (كانون أول 1924) عملت رئاسة النظار على تأسيس سجل عام في ديوانها رتبت فيه أسماء جميع موظفي الحكومة (الشرق العربي، 1924) ثم ان رؤساء الدوائر كانوا يبعثون بتقارير مفصلة عن دوائهم مرة كل ثلاثة شهور، وهذا يمثل ما يسمى بـ "الرقابة الإيجابية".

في ميدان التقسيمات والتشكيلات الإدارية في الإمارة تعددت القوانين والأنظمة التي تعاملت مع هذه الوضعية لظهور ثغرات أثناء تطبيقها إذ كانت لا تتسجم مع العادات والتقاليد والأحكام

القبلية السائدة، وكانت النتيجة الحاق بعض النواحي والقرى بمقاطعات معينة أو فصلها عنها، وتشكيل حاكميات جديدة والغاء بعضها بعد فترة وهكذا، وبررَ هذا من احد المؤلفين برعاية مصالح السكان، وعدم وجود أمور إدارية مهمة في بعض الحاكميات تستدعي وجود حاكمية، واختلاف السكان من حيث العادات والطباع في الحاكمية الواحدة، ويرى الباحثون أنه تم التعامل مع هذه القضايا ضمن معنى ومبنى "الرقابة العلاجية".

ثم تم التركيز على كل أو بعض عناصر العملية الإدارية كالجوانب الإدارية والتنظيمية مثلاً، والوسائل وطرق العمل، والمالية، والموظفين، والقوانين واللوائح المنفذة التي تعيق كفاءة الإدارة ومن أنواع الرقابة حسب النشاط:

1. الرقابة الإدارية، مارس هذه الرقابة في بداية نشأة الامارة الجهات التالية:

أ. رئيس الحكومة ان كان يقوم بـ "الدورات التفتيشية" يزور من خلالها مقاطعات الإمارة للتقصي عن شؤون السكان والأطمئنان عليهم وعلى الخدمات التي تقدم لهم من خلال الأجهزة الإدارية في المقاطعة وفق برنامج يعد خصيصاً لهذه الغاية تُعدّه رئاسة الوزراء يُحدد فيه مدة الدورة التفتيشية، والوفد المرافق لرئيس الوزراء، وبعد أن ينهي رئيس الوزراء دورته التفتيشية يرفع إلى أمير البلاد تقريراً يضمنه ملاحظاته ومشاهداته المختلفة في فروع الإدارة في المقاطعات التي شملتها الدورة التفتيشية كأمر الإدارة والأمن العام، ونزاهة وتجرد الحكام، والتقدم في أعمال الصحة والنظافة وإقبال السكان على الزراعة ودفع الأموال الأميرية وشبكة المواصلات بين المقاطعات (الشرق العربي، 1923).

ب. المفتش الملكي، أحدثت هذه الوظيفة في (أب 1923) للتفتيش على الأمور والمعاملات الانضباطية، والإشراف على انتخابات المجالس الإدارية، وانتخابات البلديات والتحقق من معاملاتها وحساباتها ومعاملات النفوس والمباني الأميرية وأمور الصحة، وأمور إدارة العشائر والمهاجرين، والتفتيش والتحقق من تنفيذ القوانين والأنظمة وجميع المهام والخدمات المودعة للموظفين الملكيين، ويرفع المفتش الملكي تقاريره الرسمية إلى رئيس الحكومة عما شاهده ورأى أنه واجب الإجراء هذا وقد استحدثت وظائف تفتيشية أخرى كالمفتش الإداري وغيرها من الوظائف التفتيشية لكنها تقع خارج نطاق هذه الدراسة (الشرق العربي، 1923).

ج. الحكام الإداريون، طلب رئيس النظار (الحكومة) من الحكام الإداريين، أن يرفعوا له في نهاية كل شهر تقريراً إجمالياً عن الإدارة وفروعها في المقاطعات والمراكز يوضحون فيه ما قامت به الإدارة من الأعمال والواجبات، وما يتعلق بها من أمور وقضايا، وما تحتاجه من وسائل وتدابير لإصلاحها وتحسينها (الصلاح، 1986) كما أصدر رئيس النظار (الحكومة) أمراً إلى

رؤساء الدوائر المركزية طلب منهم ان يُصدروا الأوامر إلى دوائريهم الفرعية تقتضي منها مراعاة طلب الحكام الإداريين ومساعدتهم في تقديم تقاريرهم بأوقاتها المعينة (الشرق العربي، 1925) واحتوت التقارير ملخص لأهم الأعمال التي تقوم بها الإدارة كالتفتيش على الحالة الزراعية، والحالة الأمنية وشؤون العشائر وقضاياهم، والإقتراحات بإصلاح أبنية المدارس، ومنايع المياه والإيعاز لرؤساء الدوائر المركزية بضرورة زيارة دوائريهم الفرعية في المقاطعات للإطلاع على احتياجاتها (الصلاح، 1986).

2. الرقابة المالية، تولى هذا النوع من الرقابة على الشؤون المالية في الإمارة الأردنية:

أ. المعتمد البريطاني، تولى مسؤولية الإشراف المباشر على سير الإدارة المالية في الإمارة، وأصدر تعليماته للحكومة الأردنية في (تشرين أول 1925) التي قرر فيها قيام موظفي الجباية بتحصيل الأموال في دوائر الحكومة وفق اجراءات وأساليب محددة (الصلاح، 1993)، وتقرر في (أيلول 1926) تعيين مستشار بريطاني للمالية له حق حضور اجتماعات المجلس التنفيذي في الأمور المتعلقة بدائرته (الشرق العربي، 1926) وتأدية المشورة للحكومة في الشؤون المالية، كما مثل الحكومة في لجنة فلسطين الدائمة للتجارة والصناعة، ورأس لجنة التجارة والصناعة والإنشاءات في شرق الأردن التي انحصرت مهمتها في إسداء النصح لرئيس المستشارين (الوزراء) في المسائل التي تؤثر في الإنشاءات والتجارة والصناعة في البلاد، وأبدى رأيه حيال الأمور المتعلقة بتحصيل الأمور المالية.

ب. رئيس الحكومة، صدرت في (أيلول 1926) إرادة أميرية كان من ضمنها أن يتولى رئيس النظار مسؤولية دائرة المالية، ثم أصدر المعتمد في (تشرين أول 1925) نظاماً بشأن التعليمات المالية وجهه إلى رئيس الحكومة طلب فيه قيام الأخير بإصدار تعليمات إلى جميع الموظفين المعهود اليهم جباية وتحصيل الأموال في دوائر الحكومة بأن يقوموا بتقييم الأكياس المحتوية على نقود فضية مع تقييد ماتحتويه في دفتر خاص يحفظ لهذه الغاية، كما تكتب محتوياته على ورقة تكتب داخله من أجل القيام بمقارنة الأمانات الموجودة في الخزانة بالقيمة المقيدة في دفتر الصندوق (الصلاح، 1993)

ج. الحكومة، كانت الحكومة تقوم بجولات تفتيشية على المقاطعات للتفتيش على المحاسبين والجباة للتأكد من قيامهم بالواجبات الموكلة اليهم، هذا وعقدت الحكومة الأردنية في (تشرين أول 1925) اتفاقية مع البنك العثماني ليقوم بمعاملات الحكومة المصرفية دون أجر، ودفع ضريبة تمتع عن موظفيه، ودفع أية رسوم أخرى تستحق عليه بموجب قوانين الحكومة (الشرق العربي، 1925)، وفي (كانون الثاني 1922) قررت الحكومة اعتبار شهر نيسان من كل عام بداية لسنتها المالية لإعتبارات اقتصادية وإدارية، وصدرت أول موازنة

مالية منتظمة للإمارة في الجريدة الرسمية سنة 1925 في محاولة من حكومة الإنتداب للتوفيق بين الواردات والنفقات، وكانت مشاريع الموازنة العامة للدولة تتم بعد الرجوع إلى مشورة الحكومة البريطانية للتصديق عليها، وخضعت النفقات العامة للمراقبة المالية البريطانية، حيث كان على الحكومة الأردنية اذا ما أرادت صرف مبلغ مالي لم يرد ذكره بقانون الموازنة السنوي، كان عليها الرجوع إلى موافقة المندوب السامي، في الوقت الذي كان للمندوب السامي حق صرف اي مبلغ من الخزينة يراه لازماً، وتعد الموازنة بعد صدور بلاغاً من رئيس الوزراء إلى رؤساء الدوائر المركزية يطلب فيه اعداد موازنات دوائهم للواردات والمصروفات مع مراعاة الإقتصاد في النفقات، ويتم تنظيم الموازنة وفق نموذج معين يشتمل على الفصل، المادة، مع مقارنتها بموازنة السنة الماضية من حيث النقص والزيادة (الصلاح، 1993).

د. الحكام الإداريون، أشرف الحكام الإداريون في المقاطعات على تحصيل إيرادات اللواء والقضاء وانتظام سيرها، ومراقبة معاملات الجباة وتحركاتهم، ومأموري المال وتنظيم كفالاتهم وارسال معلومات اسبوعية عن التحصيلات إلى الحكومة وساعد المختارون في القرى رجال الحكومة في تحصيل الأموال من الأهالي.

هـ. مجالس الإدارة، عينت الحكومة في (أب 1925) مفتشاً للمالية من اجل مراقبة الأعمال وتنظيم الشؤون المالية وتفتيشها، ومنحت مجالس الإدارة في الأولوية والأفضية حق فحص إيرادات اللواء والقضاء ونفقاتهما، والنظر في محاسبات صناديق المنافع العمومية وإدارة أموال الحكومة والنظر في المبيعات والمقاولات والصرفيات العائدة للحكومة (الصلاح، 1993).

3. الرقابة القضائية

أصدر الأمير في (أيار 1922) قانون تشكيل المحاكم لفض النزاعات بين الناس، مبيئاً فيه محاكم: البداية، والصلح، والإستئناف، وكانت تطبق تلك المحاكم القانون العثماني وأصول المحاكمات لسنة 1333هـ، ثم شكلت المحاكم الشرعية، والمحاكم العشائرية بالإضافة إلى محاكم دينية لبت في القضايا الشخصية لغير المسلمين (أبو نوار، 2000)، وفي (نيسان 1923) قررت الحكومة تأليف مجلس بإسم " مجلس الشورى" يختص بإصدار القرارات بمحاكمة الموظفين، وسن صيغ القوانين والأنظمة وتفسيرها، والنظر استثناءً في قرارات المجالس الإدارية، وتقوم كذلك مجالس الإدارة في المقاطعات بمحاكمة موظفي البلدية الذين يُعزى اليهم جرائم جزائية، ويتولى مجلس الشورى المذكور التدقيق في مقررات المجالس الإدارية ويتولى المفتش الملكي الإشراف على انتخاباتها والتحقق من مذاكرات هذه المجالس ومقرراتها

وتطبق في الإدارة "الرقابة حسب المصدر" وتمثل هذا النوع من الرقابة في الجوانب التالية:

- **المرجعيات:** يُعد رئيس مجلس المشاورين (رئيس الوزراء) مرجع المشاورين (الوزراء) جميعاً فيما يتعلق بوظائفهم، ومشاور كل مشاورية (وزارة) يُعد مرجعاً لدوائر مشاوريته، وهيئة المشاورية مسؤولة تجاه الأمير عن إدارة المنطقة ومكلفة بتدقيق الميزانيات، وانتخاب حكام المقاطعات (الموسى، 2007)، ويشرف الحكام الإداريون على موظفي البلديات وترتيب عقوبات: الإخطار، حسم الراتب، تنزيل الصنف، تنزيل الرتب والعزل على المقصرين منهم، إلا أن مرجعية تعيين موظفي البلدية هو المجلس البلدي عدا رئيس البلدية والمأمورين الفنيين.

- **الإرتباطات:** نظمت القوانين الخاصة بالتشكيلات الإدارية علاقة الحكام الإداريين متبعة في ذلك التسلسل الإداري؛ إذ ارتبط مدير الناحية والقائم مقام بالمتصرف، والمتصرف بالمشاور الملكي والأخير برئيس النظار، ومتصرفوا المقاطعات هم رؤساء الدوائر في المقاطعة ومراجعهم، ومن حقهم الوقوف على تغيب موظفي المقاطعة (الشرق العربي، 1927) وبالنسبة للإتصالات مع رئاسة الحكومة فتحال إليها القضايا الأساسية أما القضايا الأخرى فلا داعي لإحالتها، ثم صدر بلاغ عن رئيس الحكومة في (تشرين أول 1926) تضمن أن مراسلات الموظفين التابعين لرؤساء الدوائر المركزية والمتعلقة برئاسة النظار يجب أن تجري بواسطة رؤسائهم ومراجعهم وأما موظفو المقاطعات الذين يحق لهم مراسلة رئاسة النظار هم الحكام الإداريون؛ المتصرفون والقائم مقامون وأما الآخرون فهم مرتبطون بحاكم المقاطعة فلا يجوز لهم مخاطبة رئاسة النظار، وأما الإتصالات الخارجية الخاصة بالمقاطعات فقد تولت أمرها رئاسة النظار التي منعت المتصرفين من مخابرة الدول الأخرى وارتبطت البلدية إدارياً بالحاكم الإداري الذي تقع الدائرة في منطقتة وهذا الحاكم مسؤول أمام رئيس الوزراء عن صلاحياته الخاصة بالبلديات (الصلاح، 1986)

2. **الرقابة الخارجية:** وهي تلك التي يعهد بها إلى جهات متخصصة ومستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية لتقوم بمهمة الرقابة المركزية الخارجية على نشاط الأجهزة الحكومية. وهذه قام بها المعتمد البريطاني في عمان ومستشاريه وموظفيه الذين تغلغلو في مفاصل الدولة وهذا ماتمت الإشارة إليه، ومن أبرز الأمور التي تولاهها المعتمد؛ التبليغات التي تقدم من اشخاص غير اردنيين ولهم حقوق على اردنيين فتقدم إلى المندوب السامي الذي يحيلها بدوره إلى المعتمد والأخير يطلب تنفيذها من رئيس الحكومة، والتصديق على المعاملات، وتزويد الحكومة بنسخ عن المعاهدات (الصلاح، 1991).

من هذا العرض نستطيع قبول الفرضية لتوافر معطيات الرقابة ومبادئها وأسسها وأشكالها وأنواعها التي أوردها العلماء نظرياً ومارسها القائمون على شؤون الإدارة العامة الأردنية خلال مرحلة تأسيس الدولة ميدانياً، بإستثناء الرقابة الخارجية التي بقيت بيد الإنتداب البريطاني.

نتائج البحث

هذه صورة العملية الإدارية نظرياً وفكرياً كما طُرحت من روادها وعلمائها، وهذا واقع الممارسات والتطبيقات لهذه العملية في الإدارة الأردنية مرقوة في ضوء تلك الصورة، والتقارب والتباعد بين الصورتين يظهر من خلال النتائج التالية التي هي نتائج فرضيات الدراسة صيغت ضمن قدرة الباحثين وإمكاناتهم:

1. مارس القائمون على شؤون الإدارة في بداية تأسيس الدولة وظيفة التخطيط بشكل واضح، فالهدف كظاهرة تخطيطية كان واضحاً جلياً، إذ وضع بمعرفة القيادة وصيغ في إتفاق القدس الذي نجم عنه إقامة إدارة وطنية في ذلك الجزء المعلوم من شرق الأردن، وامتاز الهدف بالمشروعية لإنسجامه مع الإتجاهات العامة والقيم السائدة، والظروف البيئية المحيطة، هذا وتم إرساء السياسة الناعمة للمبادئ والقواعد التي من شأنها ضبط التصرفات في المستويات الإدارية المختلفة.

2. تولد عن التخطيط المرحلي المذكور أعلاه رؤية استراتيجية تمثلت بمحاولات الأمير عبدالله وضع دستور تنظم بموجبه شؤون البلاد والعباد، ووضع قانون انتخاب مجلس نيابي إدارة البلاد وفق الأسس والمبادئ الديمقراطية، ومحاولته بناء قوة لحفظ الأمن الداخلي والدفاع عن الحدود، وهذا ينم عن سياسة واضحة تدور في فلك هدف واضح، إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل بسبب رفض الإنتداب البريطاني لكل هذه المحاولات، بل عمل على وضع قوانين وأنظمة خدمت مصالحه.

3. إمتازت الأهداف التي وضعت آنذاك بالوضوح، والمواءمة، والقابلية للتطبيق وهذا ينم عن رؤية واضحة وسياسة دارت بين الواقع والممكن حتى تم الوصول إلى الهدف بالإصرار والعزيمة والمداراة بفكرٍ نيرٍ رشيد، وهذا فيه الدرس والعبرة للجيل الحالي المتمثل بـ "الإصرار والعزيمة" و"المداراة" و"النفس الطويل" في سبيل بلوغ الغاية والهدف المنشود في ظل ظروف بيئية غاية في التعقيد والتشابك، مدفوعين بمصلحة المجتمع ومصلحة الوطن التي هي فوق كل الإعتبارات.

4. تطلب "التنظيم كوظيفة" الإهتمام بالبناء الرسمي للدولة، فبعد إجتماع القدس شكّلت الإدارة العامة في البلاد وفق هيكلية تنظيمية رسمية فتم تحديد إختصاصات أعضاء مجلس الوزراء،

وصلاحيات الحكام الإداريين، وصدرت قوانين وقرارات بهدف تنميط الأعمال والنشاطات، واهتم التنظيم بالجوانب السلوكية من خلال الإهتمام بالقيم والعادات والتقاليد ودورها في تنظيم العمل وتقسيمه، وهذا إعتراف بأهمية المجتمع ودوره في استقرار الدولة وبنائها وإكسابها الشرعية.

5. وظفت "الصور التنظيمية" لتوفير الإستقرار في الإقليم، إذ تم تفعيل المركزية الإدارية بكل فنياتها في إرساء القواعد الأساسية للدولة، واتبعت اللامركزية في الشؤون والقضايا المحلية لإحتواء ضغوطات واحتجاجات المجتمع التي لا بد منها في ظل هذا التحول من مجتمع اللادولة إلى مجتمع الدولة، وكذلك تم تسخير "التوظيف" في إرساء الأمن والإستجابة لرغبات المجتمع الذي أبدى رغبته في المشاركة في الحكم وبضرورة أردنة الوظائف.

6. عكس "البناء التنظيمي" الذي نشأ في بداية تأسيس الدولة الشكل الرسمي للعلاقات والمستويات، ونمط الإتصالات، والتقسيمات الإدارية، والقواعد والتعليمات، والقيم والإتجاهات، واعترف بأهمية العنصر البشري وما يتطلبه من تنسيق وتعاون، حتى مسميات المجالس واللجان والتقسيمات الإدارية المحلية، والتشكيلات الإدارية، والتوسع في الصلاحيات أو تحديدها ونقلها من مستوى إداري إلى آخر كان استجابة للمعطيات والمؤثرات البيئية الداخلية والخارجية.

7. تمتاز "عناصر التنظيم" وهي: المنتفع، والمنظمة، والإمكانات، والقوانين، والصلاحيات، والتفويض، والإتصالات، والتطبيق كمنظومة عمل تنظيمية متكاملة توضيح صورة التنظيم الفعلية، إلا أن قراءة هذه المنظومة على واقع الإدارة الأردنية من خلال الجزء الثاني من الفرضية الثانية ظهر بوجود خلل في هذه العناصر، بمعنى أنها غير واضحة في عدد من عناصرها مما أفقد التنظيم فاعليته وكفاءته نتيجة ضرورة تكامل هذه العناصر بإعتبارها مكونات أصيلة.

8. إرتأى القائمون على شؤون الدولة آنذاك بأنه لا بد من ضبط عملية التوظيف بأدوات تشريعية تناسب الظروف السائدة آنذاك، وهذا دليل على التمسك بمشروعية الأداء حفاظاً على حقوق الدولة وحقوق الموظفين، وبما أنه لم يكن بمقدور الإدارة الناشئة استصدار التشريعات المناسبة، فتم تفعيل القوانين والأنظمة العثمانية حتى صدور قوانين وأنظمة أردنية جديدة، فصدر قانون الموظفين المؤقت 1926، وأنظمة موظفي الحكومة 1926، التي عملت على بيان حقوق الموظفين.

9. إهتمت الإدارة آنذاك بعملية التنسيق والتوجيه القائمة على مبدأ التعاون، والعمل على توفير متطلبات هذه العملية المتمثلة بالقيادة الرشيدة بإعتبارها الروح المحركة للجهاز الإداري،

والحفز الجيد لرفع وتيرة الأداء، والإتصال الفعال الذي رسخ علاقات وثيقة بين أجزاء التنظيم، وبالتالي كان انجاز الممكن من الأهداف، وبلوغ الطموحات رغم العلاقة غير المستقرة مع الإنتداب.

10. تضمنت عملية الرقابة الأنواع المعروفة في الفكر الإداري الحديث، إذ مارسها رئيس الحكومة وأعضاء حكومته والحكام الإداريون كل ضمن إختصاصه في سبيل ضبط العمل في الإتجاه الصحيح، واكتشاف الأخطاء ومحاولة علاجها قبل استفحال أمرها، وهذا دليل على وجود إدارة ناجحة لأن الرقابة لاتمارس في فراغ ولا تطبق على إدارات فاشلة، واستخدمت فيها الوسائل الرقابية المعروفة كالتقارير الإدارية، والإشراف الإداري، والملاحظة الشخصية والمتابعة والشكاوى.

11. مارست السلطة التنفيذية إختصاصات هي أصلاً للسلطة التشريعية، لأن الأخيرة لم تكن موجودة إذ ذاك، وأن الإنتداب منع وجودها رغم المحاولات المستمرة بهذا الإتجاه، فعدلت السلطة التنفيذية وغيرت بعض القوانين المطبقة منذ العهد العثماني، وسنت قوانين وأنظمة وتعليمات جديدة بالتعاون مع مجلس الشورى الذي يختص بإعداد اللوائح القانونية وتدقيقها وفق ماتطلبه الحكومة، وتفسير القوانين المحالة إليه، والنظر استثنافاً في قرارات المجالس الإدارية.

المراجع

المراجع العربية:

الجريدة الرسمية التي كانت تصدر بإسم "جريدة الشرق العربي" وصدر عددها الأول في آيار 1923، وتم الرجوع للإعداد التي صدرت في السنوات 1923، 1924، 1925، 1926، 1927.

ابن الحسين، عبدالله (1985)، الأثار الكاملة، الطبعة الثالثة، بيروت، الدار المتحدة للنشر.

درويش، عبدالكريم، وتكلا، ليلي (2001)، أصول الإدارة العامة، القاهرة: مكتبة الإنجلو المصرية.

درة، عبدالباري، والصباغ، زهير (2010)، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر.

الشيخ سالم، فؤاد، وآخرون (2014)، المفاهيم الإدارية الحديثة، الطبعة الثانية عشرة، عمان: دار الكتب الأردنية.

أبو شيخة، نادر، وعساف، عبدالمعطي (1985)، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: د. ن.

الصلاح، محمد أحمد (1986)، الإدارة في إمارة شرق الأردن 1921-1946، الطبعة الأولى، اربد، دار الملاحى للنشر والتوزيع.

الصلاح، محمد أحمد (1991)، تطور نظام الحكم في إمارة شرق الأردن 1921-1928، مجلة أبحاث اليرموك "سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية"، المجلد 2، العدد 3، ص ص 268-237.

الصلاح، محمد أحمد (1993)، الإدارة المالية في إمارة شرق الأردن 1921-1946، مجلة أبحاث اليرموك "سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية"، المجلد 9، العدد 4، ص ص 49-9.

القيوتي، محمد قاسم (2012)، مقدمة في الإدارة العامة، عمان: دار وائل للنشر.

القيوتي، محمد قاسم (2006)، السياسة العامة، الطبعة الأولى، الكويت: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.

الماضي، منيب، وموسى، سليمان (1988)، تاريخ الأردن في القرن العشرين، الطبعة الثانية، عمان مكتبة المحتسب.

محافظة، علي (1989)، تاريخ الأردن المعاصر: عهد الإمارة 1921-1946، الطبعة الثانية، عمان، مركز الكتب الأردني.

ملاكووي، حنان (2007)، التشكيل الحكومي في إمارة شرق الأردن، المرحلة التأسيسية 1921-1929، دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 34، العدد 3، 2007.

المزجاجي، احمد بن داوود (2000)، مقدمة في الإدارة الإسلامية، السعودية: جدة (د. ن).

أبو نوار، معن (2000)، تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية، الجزء الأول "قيام وتطور إمارة شرق الأردن 1920-1929"، عمان، منشورات المنظمة الصحفية الأردنية (الرأي).

ياغي، محمد عبدالفتاح (2010)، *اتخاذ القرارات التنظيمية*، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر.

ياغي، محمد عبدالفتاح (2013)، *الرقابة في الإدارة العامة*، عمان: دار وائل للنشر.

ياغي، محمد عبدالفتاح (2011)، *مبادئ الإدارة العامة*، عمان: دار وائل للنشر.

المراجع الأجنبية:

- Bartol. K., and Martin. D. (1998). *Management*, (2nd) ed., N.Y.,Mc Graw Hill.
- Bateman,Thomas & Cenell,Scott, (2012). *Management*, McGraw- Hill, U.S.A.
- Drummond. H. (2000). *Introduction to Organizational Behaviour* Oxford University Press Inc., New York
- Hellriegel, D. and Slocum, (2019). *Management*, (12) ed., Reading: Mass., Addison – Wesley Publishing Co.
- Holt, D. (1993). *Management: Principles and Practices*, (3rd) ed., Englewood Cliffs: New Jersey, Prentice Hall.
- Johnson,W. (1992). *Public Administration: Policy, Politics, and Practice*, Guilfoed: Connecticut.
- Massie, Joseph. (1987). *Essentials of Management*, 4th ed London, Prentice Hall International.
- Robbins & Cenzo. (2008). *Fundamentals of Management*. Printice Hall International, Inc.
- Rosenbloom, David. (1993). *Public Administration:Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 3rd ed., New York, Mc Graw – Hill, Inc.
- Schermerhorn. J. (Jr.), Hunt, J. and Obsorn, R. (2010). *Organizational Behavior*. (11) ed., John Wiley & Sons, Inc.