

البيئة الاجتماعية وعلاقتها بالنظام الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية

عبد المعطي محمد عساف *

★ حصل على الدكتوراه في الإدارة العامة (إدارة التنمية المقارنة) من جامعة القاهرة عام ١٩٧٩ .
يعمل مدرسا بقسم الإدارة العامة بكلية التجارة والإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة الكويت .

الملخص

انطلقت هذه الدراسة من افتراض عام مفاده أن العلاقة بين البيئة والإدارة هي علاقة جدلية بحيث تؤثر كل منهما في الأخرى ، وأن الإدارة الفعالة ليست هي التي تستجيب للبيئة فحسب ، بل هي التي تتفاعل معها وتعمل على تطويرها والتطور معها .

وقد جاء التركيز في هذه الدراسة على ثلاثة متغيرات بيئية هي :

أولاً : المتغيرات السكانية ، وشملت :

أ - حجم السكان ونسبة القوى العاملة .

ب - التوزيع الجغرافي والتوزيع النوعي للسكان .

ثانياً : متغير المرونة الاجتماعية والتجانس الاجتماعي .

ثالثاً : متغير العادات والتقاليد والقيم العامة .

وقد كان الإهتمام مركزاً أثناء عمليات التحليل المختلفة على مدى أهمية كل متغير من هذه المتغيرات على :

١ - البناء التنظيمي لأجهزة الإدارة العامة .

٢ - أساليب العمل الإداري وعلاقات الإدارة الداخلية والخارجية .

٣ - الوظيفة العامة للإدارة وأثار هذه المتغيرات في تطوير هذه الوظيفة على مستويات الإنتاجية ومعدلات التكلفة .

وقد تبين أثناء الدراسة كيف أن الإدارة الأردنية كانت محكومة الى مدى بعيد بالاعتبارات البيئية ، ولم تكن متحركة فيها إلا في الحدود الضيقة ، ناهيك عن تميز متغيرات البيئة الأردنية بعدم الإستقرار الكافي ، مما حال دون التنبؤ الدقيق بحركة تطورها وبالتالي حال دون وضع المخططات الدقيقة لمواجهتها والتطور معها .

تمهيد

على الرغم من عراقلة وأصالة الحديث عن ثنائية الموروث والمكتسب ، أو عن ثنائية الذات والموضوع في كثير من مجالات البحث الإنساني ، وعلى الرغم من تأكيد حقيقة أن الوجود الفردي والإنساني يعبران عن مزيج من هذه الثنائيات فإن الفقه الإداري قد تأخر في إدراكه لذلك ، وفي إبرازه أثر المتغيرات البيئية على الوجود الإداري وحركته وصيرورته .

ومع ذلك فإن سرعة الإذعان لهذا الأمر بعد أول دعوة طالبت بضرورة ربط الحديث عن النظام الإداري بالحديث عن البيئة العامة من حوله جعلت الفقه الإداري يلحق بغيره في هذا المضمار ، حتى أن تكثيف الحديث فيه أدى إلى إبراز المدخل البيئي كواحد من أهم المداخل الرئيسية التي تستهدف تفسير الظاهرة الإدارية أو غيرها من الظواهر تفسيراً بيئياً ، بهدف تحديد مدى الترابط الوثيق بين عوامل البيئة أو متغيراتها ، وبين موضوعات الإدارة وتطورها وتغيرها . وقد أبرزت مجموعة من الدراسات ، وعلى رأسها ، دراسات فرد ريجز المقارنة ، أهمية هذا المدخل في الحياة الإدارية والسياسية والاقتصادية . . إلخ (Riggs: 1964).

ونحن في هذا السياق ، لا نخرج عن هذا الإطار ، بل نظل نؤكد أهمية هذا المدخل ، وأهمية الترابط المستمر بين متغيرات البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية . وبين أية متغيرات أخرى ، إدارية كانت أو غير إدارية .

وتزداد درجة تأكيدنا قوة وأهمية كلما تمكنا من استشعار وفهم خصوصية الوضع في الأردن ، وما تتميز به البيئة العامة فيه من مظاهر وخصوصيات متفردة .

ومما ينبغي التنويه به في معرض هذا الحديث ، ملاحظة هامة مفادها (عساف ، ١٩٨٣ : ٢٢-٢١) ضرورة إدراك وتحديد طبيعة العلاقة الترابطية بين البيئة وبين الإدارة والتنظيم ، أو غيرها من الظواهر الإنسانية ، ونحن هنا على خلاف ما يعتقد بعض الدعاة أو الدارسين لانجد في البيئة متغيراً مستقلاً ولا في عناصر الإدارة أو غيرها متغيرات تابعة ، وبالتالي فإننا لانرى ، أن على هذه العناصر الأخيرة أن تتكيف ، أو أن تعمل على تكييفها بما ينسجم ويتسق مع متطلبات البيئة أو متغيراتها ، وإلا فإننا نكون قد أصدرنا حكماً قاطعاً بأن تظل هذه العناصر أسيرة الأوضاع القائمة بالقدر الذي يؤدي إلى ترسيخ قواعد التخلف بكل مظاهره وأبعاده .

وأهم ما نؤكد هنا ، أن بروز المدخل البيئي والأخذ به لتفسير الظاهرة الإدارية أو غيرها لا يلغي المدخل الإداري أو غيره من المداخل السياسية أو الاقتصادية أو . . . في تفسير البيئة وتنميتها وتطورها ، الأمر الذي يوضح أن العلاقة بين هذه الثنائيات أو التعديلات هي علاقة جدلية تفاعلية بكل ما يفترضه هذه العلاقة من أسس وقواعد التأثير والتأثر المتبادل . وأن إرادة الإنسان الواعية هي التي يفترض أن تتدخل بين الحين والآخر ، وبالدرجة المناسبة ، والأسلوب المناسب ، لتتحكم في مسار عملية التفاعل ، بهدف تدعيم بعض العوامل ، أو تغيير بعضها الآخر ، أو كبح جماحه ، بما ينسجم مع متطلبات عملية التطوير العامة ، ومع أهداف المجتمع الوطنية والحضارية .

ونتمشيا مع هذا الفهم ، فسوف يقوم الباحث بإبراز أهم أبعاد العلاقة بين البيئة الاجتماعية وبين

النظام الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ، مع استمرار تأكيده على أن البيئة الطبيعية بدورها تلعب دوراً هاماً في تشكيل هذه العلاقة ، إلا أن حدود هذه الدراسة لا تتسع إلى الحد الذي قد يسمح بتناولها ومعالجتها .

ولإنجاز هذه المهمة يستعين الباحث بالدراسات الإحصائية التاريخية المتاحة ، مستنداً إلى المنهج الوصفي والتحليلي في معظم الحالات لكافة الأوضاع ذات الصلة والتي تيسر الحصول على معلومات حولها .

وسوف تتركز المعالجة في هذا السياق على المتغيرات الرئيسية التالية :

أولاً : المتغيرات السكانية .

ثانياً : المرونة الإحصائية والتجانس الاجتماعي .

ثالثاً : القيم والعادات والتقاليد .

أولاً : العلاقة بين المتغيرات السكانية وبين النظام الإداري

يشير بعض علماء التنمية وباحثوها إلى تأخر النظرة التكاملية لعملية التنمية ، وإلى ضالة الجهود البحثية ، والفعلية على المستوى التطبيقي ، التي استهدفت فهم عملية التفاعل بين مختلف متغيرات هذه العملية ، وخاصة ما يتعلق بتلك الجهود المهمة بمتغير الموارد البشرية وظروفها ، الأمر الذي ظل يحول دون تحقيق الفهم الكافي لمقتضيات تحقيق التنمية السريعة ، كما حال دون أن تتمكن الدول المعنية من ترتيب وحشد إمكانياتها المختلفة في اتجاه الأهداف الإنمائية المأمولة (وزارة التخطيط ، ١٤٠ هـ : ١٥٤) .

وكما يقول الدكتور « حسن صعب » : إن مؤلف « ماركس » عن « رأس المال » يعتبر أول محاولة جادة لتناول موضوع الموارد البشرية بطريقة علمية ، وأول محاولة لتقدير أهميتها واعتبارها بمثابة الرأسمال الحقيقي للإنتاج ، وهذا ما أدى إلى بروز مفهوم « الرأسمال الاجتماعي » كتعبير عن هذه الأهمية^(١) . وبعد ذلك ، شاع هذا المفهوم ، وأصبحت معظم الكتابات العلمية توليه قدراً كبيراً من الاعتبار . ويمتابة العديد من الأبحاث والتقارير الصادرة عن المنظمات الدولية المختلفة ، يمكن ملاحظة تركيزها الكبير على أهمية الاستفادة من الموارد البشرية في كسر حلقة التخلف وتحقيق التطور الشامل . حتى أنها ترى أن الموارد المادية لا تتمتع إلا بأهمية ثانوية بالمقارنة (Rosscoe, 1965: 284).

وفي دراسة أجراها الباحث تبين فيها أن هذا المتغير يتمتع بأهمية عالية جداً من الناحية المطلقة ، كما تبين فيها أن هذا المتغير يتمتع بأهمية نسبية عالية مقارنة مع غيره ، إذ لوحظ أنه يأتي في الأولوية الثالثة من بين أحد عشر متغيراً كانت محلاً للدراسة (عساف ، ١٩٧٩ : ٢٨٧) .

ولإبراز أهم أبعاد وملامح هذه الأهمية على مستوى العمليات الإدارية ، فإنه يمكن النظر إليها من خلال زاويتين اثنتين : الأولى ، حجم السكان ونسبة القوى العاملة فيه ، والثانية ، التوزيع الجغرافي والتنوعي للسكان .

ففيما يتعلق بحجم السكان ونسبة القوى العاملة فيه فإنه ورغم وجود بعض التيارات (المالتوسية) التي تنظر إلى زيادة عدد السكان نظرة سلبية ، وتعتبرها عاملاً من عوامل التخلف . ومعوقاً من معوقات الإنماء ، فإن جميع الدراسات الحديثة وتقارير الأمم المتحدة والهيئات الدولية ترى عكس ذلك ، إذا ما أمكن استثمار هذا الحجم في عملية التنمية . والحد من الجموحات الإستهلاكية لديه (هوزلتس ، بدون تاريخ : ١٠) .

وعلى مستوى الإدارة ، فإن حجم السكان الكبير يولد تأثيراً مزدوجاً ، فهو من ناحية أولى يمكن من توفير المادة الخام الأساسية لتكوين الإدارة دونما أن تجد الإدارة نفسها وهي تشعر بالعجز أو بالنقص في مواردها البشرية اللازمة لعملياتها . هذا ، بالإضافة إلى أن هذا الكم الكبير سوف يضاعف فرص وجود الكفاءات المطلوبة حتى لو كانت نسبة هذه الكفاءات إلى مجموع عدد السكان محدودة ، وذلك على خلاف الوضع فيما لو كان عدد السكان محدوداً وكانت نسبة الكفاءات واحدة . وتبدو هذه النتيجة أكثر وضوحاً حين ترتفع نسبة القوى العاملة في المجتمع المعني بالمقارنة مع عدد السكان ، والعكس صحيح . ناهيك أيضاً عن أن الإدارة قد تجد في الكم الكبير فرصة لاستثماره والتعويض عما يمكن أن تعانيه أحياناً من نقص في الموارد المادية .

ولكن ، من ناحية ثانية ، فإن زيادة عدد السكان وارتفاع نسبة القوى العاملة إلى مجموعه ، قد يضع الإدارة أمام أعباء ثقيلة ، وذلك لأن الإدارة تجد نفسها مضطرة إلى تقديم خدماتها الأساسية التي تمثل صلب وظيفتها إلى قطاعات كبيرة من السكان . كما أنها قد تجد نفسها - لاسيما في ظل حالات الكساد التي قد تواجهها - أمام أزمة عارمة من البطالة ، وتزداد حدتها بازدياد القوى العاملة في المجتمع .

وبالنسبة للوضع في المملكة الأردنية الهاشمية ، فإنه يمكن استنتاج وملاحظة مفارقتين هامتين ، وخاصة إذا ما انصرف اهتمامنا إلى ملاحظة حجم السكان وسوق العمل في السنوات الأخيرة .

فمن ناحية أولى ، يلاحظ أن عدد السكان الإجمالي قد وصل ، وفق إحصائيات عام ١٩٧٩ إلى حوالي (٢١٠٢٥٠٠) نسمة^(٢) ، وهو في جميع الأحوال لا يعتبر عدداً كبيراً ، ولا يشكل - كما يحاول بعضهم التشويه والتبرير - معوقاً تنموياً . بل على العكس من ذلك ، فإن التقدير الطبيعي لاحتياجات التنمية الجادة ، والمستهدفة إيجاد مجتمع متطور ومتحلل من كل روابط التبعية التي تكبل معظم دول العالم الثالث ، يتطلب أضعافاً مضاعفة من السكان العاملين ، والملتزمين بأهداف التطور العامة .

ورغم ذلك . فقد شهد المجتمع الأردني خلال مرحلة طويلة ، وربما منذ نشأة المملكة الأردنية الهاشمية كدولة متحدة مع ما سمي بـ « الضفة الغربية » . هجرات متواصلة لأهم الطاقات العاملة فيه ، وربما أكثرها كفاءة وقوة . سواء أكان ذلك إلى الدول العربية المجاورة ، أم إلى دول العالم الأخرى ، وبخاصة أوروبا وأمريكا الشمالية ، وأمريكا الجنوبية ، وأستراليا . الأمر الذي أدى إلى تفريغ المجتمع من الطاقات الضرورية لتطويره . وأنه يمكن تلمس أبعاد هذه الأزمة بوضوح أشد عندما ندرك أن نسبة السكان في سن العمل تظل نسبة هابطة بالمقارنة مع النسب المناظرة لها في الدول الأكثر تقدماً . كما يتضح من الجدول التالي رقم (١) .

جدول رقم (١)
نسبة السكان في سن العمل في بعض دول العالم^(٣)
(١٥ - ٦٤) سنة

الدولة	١٩٦٠	١٩٧٩
الأردن	٥٢	٥١
المملكة المتحدة	٦٥	٦٤
اليابان	٦٤	٦٨
فرنسا	٦٢	٦٤
الولايات المتحدة	٦٠	٦٦
السويد	٦٦	٦٤
الاتحاد السوفيتي	٦٣	٦٦

هذا بالإضافة إلى أن نسبة كبيرة من هذه القوى العاملة تظل معطلة في الأردن كغيره من البلاد العربية الأخرى ، بحكم عدم التوسع في تشغيل النساء اللواتي يمثلن عملياً قطاعاً أساسياً تكافئ نسبته نسبة الذكور في معظم الأحيان وقد تزيد^(٤) ، أو بحكم ارتفاع نسبة الموظفين أو الأشخاص المتقاعدين في مراحل عمرية تقل كثيراً عن سن التقاعد ، أو بحكم تدني مستوى المشاركة نتيجة هذه العوامل أو غيرها .

وقد أكدت خطة التنمية الأردنية للأعوام ١٩٨١ - ١٩٨٥ أن عدد السكان دون سن الخامسة عشرة قد وصل طبقاً لإحصاءات ١٩٧٩ ، إلى حوالي ٢, ٥٣٪ مقابل ٦, ٤٥٪ عام ١٩٦١ . وفي ذلك مؤشر على حركة تغير سلبية . كما أكدت أن نسبة المشاركة الفعلية قد ظلت خلال العقدين الماضيين تقع في حدود ٢٠٪ فقط (المجلس القومي للتخطيط ، ١٩٨١ : ٢٨٣)

ومن ناحية ثانية : فإنه يلاحظ أن بروز بعض المتغيرات المحلية والدولية خلال السنوات العشر الماضية ، وبالذات خلال السنوات من ١٩٧٦ إلى ١٩٨٠ ، قد أوجد توسعاً كبيراً في سوق العمل الأردني ، وبالقدر الذي أدى إلى الوصول إلى حالة من التشغيل شبه الكامل للقوى المحلية المقيمة ، كما أدى إلى خلق حاجة للقوى العاملة الخارجية ، عربية أو أجنبية ، وخاصة في سوق الخدمات بشكل عام . وبالفعل فقد وصل عدد القوى العاملة المستقدمة حتى نهاية عام ١٩٨٠ إلى حوالي (٧٠) ألف عامل (المجلس القومي للتخطيط ، ١٩٨١ : ٢٨٣ - ٢٨٤) .

ورغم أن خطة التنمية للأعوام ١٩٨١ - ١٩٨٥ قد تضمنت تفاؤلاً كبيراً بخصوص توجهات التشغيل خلال سنوات الخطة ، فإن بروز بعض المتغيرات ، وعلى رأسها الحرب العراقية - الإيرانية ، قد قلب المعادلة المحسوبة في الخطة ، فعلى حين ارتأت الخطة أن هذه السنوات ستشهد استمراراً في هجرة العاملين الأردنيين إلى الخارج ، وخاصة إلى الدول العربية ، وبمقدار يبلغ حوالي (٤٠) ألف شخص ،

نجد أن الأوضاع الاقتصادية الخليجية بشكل خاص ، والبتروولية بشكل عام قد أدت إلى ترك الآلاف من العاملين الأردنيين عملهم في تلك البلدان والعودة للإقامة في الأردن ، الأمر الذي أصبح يولد منافسة بين القوى العاملة المحلية والخارجية ، كما أصبح يولد ظاهرة البطالة بمقادير أو نسب متصاعدة . وسوف تزداد هذه الأزمة حدة كلما استشعرنا أن فترة الطفرة خلال السنوات العشر الماضية لم يتم استثمارها بالقدر الذي يخلق قطاعات انتاجية قادرة أن تحدث توالداً اقتصادياً واستثمارياً نشطاً . إذ اقتصر معظم النشاطات على المضاربات العقارية والمالية ، وهي نشاطات مدمرة للاقتصاد القومي أكثر منها منشطة له .

وإزاء كل ذلك ، فإن الإدارة العامة في المملكة ، سوف تجد نفسها تتحمل أعباء وظيفية كبيرة في مواجهة هذه الأوضاع ، خاصة إذا أدركنا مدى الضائقة المالية التي تتعرض لها الموازنة العامة للدولة ، ومدى حجم الانكماش الاقتصادي في السوق المحلية . وأهم ما يفترض فيها :

١ - التدخل المباشر والمندروس في توجهات الحركة الاقتصادية والاستثمارية العامة . بهدف التوسع في النشاطات الانتاجية . وتقليص أية نشاطات في سوق مضاربات العقار والمال . وذلك كمدخل حتمي لمواجهة أية ضغوط تتعلق بحجم البطالة وسوق العمل من ناحية ، وكمدخل حتمي أيضاً لتحقيق نقلات نوعية وفعالية على طريق التنمية السليمة .

٢ - التدخل المباشر في إعادة تنظيم ما يتعلق بالقوى العاملة الخارجية ، والعمل على الاستغناء عنها تماماً ، كلما أمكن ذلك . وحتى يتم هذا الأمر لابد من تدارك أية سلبيات متوقعة نتيجة استقدام مثل هذه العمالة . ونتيجة ظروف عدم التكيف التي تواجهها .

٣ - التدخل المباشر من أجل إعادة استيعاب القوى العاملة العائدة واتخاذ الإجراءات والتدابير التي تلزم لتشغيلها وتوطينها وإعادة تكييفها^(٥) . وأهم ما ينبغي مراعاته :

أ - الاختلافات بين بيئتي العمل القديمة والجديدة متمثلة في الانتقال من ظروف الوفرة إلى ظروف اعتيادية وأقرب منها إلى ظروف الندرة ، مما يفترض إعادة ترتيب الطموحات وأقلمة ظروف الاستقرار المعيشي في ضوء ذلك ، بكل ما يصاحبه من مشاكل وأزمات . كذلك الاختلافات في ظروف العمل وتكنولوجيا الإدارة ، مما قد يستدعي تصميم برامج تدريبية خاصة ومكثفة لإعادة الأقلية الإدارية في الظروف الأقل تطوراً . كما لابد من الاهتمام بالتباينات القيمة بين بيئتي العمل وإعادة التوجيه . بما يضمن سلامة التكيف والاستقرار .

ب - الاحتياجات الكبيرة التي تترتب على قدومهم ، وخاصة ما يتعلق بضرورة التوسع في خدمات الصحة والتعليم اللازمة لتغطية احتياجات الأسر المصاحبة .

وقد يدخل ضمن نفس الإطار . ولو بشكل موسمي ، ما يتصل بقدوم الوافدين في أشهر الصيف من مشاكل الضغط على طرق وشبكات المواصلات ، أو مشاكل أخرى قد تجد أي إدارة حكومية نفسها بحاجة إلى استعدادات استثنائية حتى تتمكن من مواجهتها .

أما التوزيع الجغرافي والنوعي للسكان ، فيقصد به درجة كثافة السكان فوق الإقليم ومدى المساحات المأهولة ، ودرجة انتظام توزيعها فوق رقعة الإقليم بكاملها ، ونسبة سكان الريف والحضر ، ثم حجم الكفاءات والتخصصات العلمية المختلفة ، ودرجة تنوعها ونسبتها إلى مجموع السكان ، ومدى كفايتها لتحقيق ما تتطلبه الإدارات المختلفة ، والعمل على توفيره .

وتبدو أهمية هذه الحالات وتأثيراتها على الحياة العامة بشكل عام . وعلى عمليات التنظيم والإدارة بشكل خاص ، وبصورة تؤكد معظم الدراسات التي تعرضت لهذا الموضوع (عساف ، ١٩٧٩ : ٢٨٠ : ٢٨٦) . وأنه يمكن إبراز أهم جوانب العلاقة فيما يلي (عساف ١٩٧٩ : ٢٧٨) (مايبه ، ١٩٧٢ : ٦٧ - ٧٨)

أ - إن انخفاض نسبة الكثافة السكانية العامة ، ووجود تفاوتات متباعدة بين هذه الكثافة من منطقة لأخرى داخل الدولة (حيث قد توجد بعض المناطق الشاسعة وشبه غير المأهولة . في الوقت الذي توجد مناطق أخرى تبدو ضيقة ولكنها مأهولة بصورة كثيفة) سوف يثقل كاهل الإدارة المعنية ويضاعف أعباءها وهي تمارس وظائفها المختلفة . وذلك لأنها ستكون مضطرة إلى تقديم منافعها وخدماتها لجميع المواطنين في مناطقهم المختلفة . وبالتالي يصير من المحتمل أن تتضاعف تكلفة وحدة الخدمات المقدمة للمناطق النائية ، وغير المأهولة ، وشاسعة المساحة ، أضعافا عديدة ، وبالقدر الذي يؤدي إلى إهمال هذه المناطق في كثير من الحالات . وخاصة في الحالات التي تكون إمكانيات الإدارة محدودة وغير قادرة على إنجاز هذه المهام بالسرعة والمواقب المقبولة . ناهيك عن الصعوبة التي ستواجهها الإدارة في إيجاد الكادر البشري المستعد للعمل في هذه المناطق ، وهي صعوبة حقيقية .

كذلك الأمر في الحالات المختلفة حيث تتزايد الكثافة السكانية وتنحصر في مساحات ضيقة . إذ يلاحظ أن أعباء الإدارة تتزايد أيضا طرديا مع ذلك ، ولكن العبء في هذه الحالات لا يتأتى من تزايد تكلفة وحدة الخدمة ، وإنما يتأتى من تزايد وحدات الخدمة المطلوبة نفسها ، وتنوع هذه الخدمات وتعقدتها بتنوع وتعقد المجتمع الذي تديره هذه الإدارة وتشرف على تنظيم حياته . هذا بالإضافة إلى ما ستواجهه الإدارة من مشكلات التنسيق بين احتياجات العاملين فيها . وإصرارهم المتزايد على الاستمرار في الأماكن الحضرية وكثيفة السكان ، وخاصة في مراكز العاصمة أو المدن الأساسية .

ب - إن بروز الإدارات المعاصرة في المجتمعات المختلفة بشكل عام ، وفي المجتمعات النامية بشكل خاص ، كإدارات إنمائية ، أصبح يضاعف حاجات الإدارة إلى الكفاءات المتعددة والمتنوعة حتى تكون قادرة على إنجاز هذه المهام بكفاءة (بوريل ، ١٩٧٠ : ٢٠١) وعلى حد قول بعض الباحثين . فإن نوعية الإدارة العامة وفعاليتها تتحدد لدرجة كبيرة بمدى مقدرة وكفاءة وإخلاص العاملين فيها ، وأنه لن يكون بمقدور أي نظام إداري أن يكون أفضل من النساء والرجال الذين يديرونه (Riggs, 1964: 131-135), (Krisebeig 1955: 104 - 105).

وبالطبع ، فإننا لا نستهدف هنا القول بأن على جميع موظفي الإدارة العامة أن يكونوا من ذوي

الكفاءات والخبرات العلمية العالية ، فذلك مطلب تؤكد بطلانه معظم التجارب المعاصرة التي ترى أن التأهيل والخبرة العالية غير ضرورية إلا لمراكز الإدارة العليا وذات الطابع الفني ، وهي على أية حال مراكز محدودة بالمقارنة مع حجم الأجهزة الوظيفية في الخدمة العامة . وبالتالي فإن ما نريد قوله هو ضرورة توافر الحد الأدنى لكفاية هذه الكفاءات ، بالقدر الذي يمكن الإدارة العامة من الحصول على متطلباتها باختلاف مستويات التأهيل ، وباختلاف مستويات العمل فيها ، وبحول دون أن يقتصر الأمر على بعض الأشخاص المعدودين الذين قد يستغلون تمايزهم ليفرضوا ما يمكن تسميته بـ « حكم القلة » في الإدارة بكل ما يتضمنه من سلبيات على الفعالية الإدارية . ويلاحظ بالنسبة لأوضاع هذا المتغير في الأردن أن معظم السكان يتركزون بصورة أساسية في العاصمة والمدن الرئيسية ، أما ما يتبقى من السكان فنجدهم متناثرين بصورة عشوائية في بقية المناطق في الدولة . وبالصورة التي تستوجب على الإدارة أن تواجه مشاكل متنوعة من هذه الزاوية .

فمن ناحية أولى ، تواجه الإدارة ظاهرة المناطق الكثيفة السكان في مركز محافظة عمان ، وبقية المراكز الأخرى للمحافظات ، وخاصة محافظات الوسط والشمال . وتزداد المشقة التي يفترض على الإدارة تحملها إذا ما علمنا أن معظم التركز السكاني فيها قد خضع لعوامل الطفرة الإجبارية في أعقاب الهجرة القسرية لجزء من سكان المناطق المحتلة بعد حرب (١٩٦٧)^(٦) . أو في أعقاب الحرب الأهلية اللبنانية ، أو في أعقاب الهجرة المعاكسة للعاملين في مناطق الخليج ودول البترول الأخرى . والجدول التالي رقم (٢) يوضح عدد سكان محافظات المملكة .

جدول رقم (٢)
عدد سكان المحافظات في المملكة الأردنية الهاشمية^(٧)

المحافظة	١٩٥٢	١٩٦١	١٩٧١	١٩٧٥	١٩٨٣
عمان	٢١٨,٤٦٥	٤٣٣,٦١٨	٩٢٧,٠٠٠	١,٠٠٤,٥٦٠	١,٣٧٢,٤٠٠
البلقاء	٢٤,٩٢٦	٧٩,٠٥٧	١١٠,٠٠٠	١٣٩,٢١١	١٧٢,٩٠٠
إربد	٢١٣,٨٧٧	٢٧٣,٩٧٦	٤٩١,٠٠٠	٥٨١,٤٧٧	٧١٥,٢٠٠
الكرك	٦٠,٥٥٦	٦٧,٢١١	٩٠,٠٠٠	١١٤,٢٨١	١٤٧,٥٠٠
معان	٢٩,٠٦١	٤٦,٩١٤	٦٠,٠٠٠	٥٤,٥٦٧	٨٧,٣٠٠
الضفة الغربية	٧٤٢,٢٨٩	٨٠٥,٤٥٠	٦٩٤,٠٠٠	٧٩٥,٠٠٠	—
المجموع	١,٣٢٩,١٧٤	١,٧٠٦,٢٦٦	٢,٤١٧,٠٠٠	٢,٦٨٩,٠٩٥	٢,٤٩٥,٣٠٠

وأهم ما على الإدارة مواجهته التوسع في إقامة واصلاح وتطوير شبكات الخدمات المختلفة . كالمواصلات^(٨) ، والكهرباء^(٩) ، والمياه^(١٠) ، والمجاري ، والتعليم^(١١) ، والصحة^(١٢) ، كذلك لابد من أن تعمل الإدارة على إعادة التنظيم والتخطيط الداخلي للمدن على المستويين الجغرافي والسكاني ، وذلك حتى تتمكن من مواجهة أية مشاكل متعلقة بعملية التكيف الاجتماعي وإعادة التوطين .

ومن ناحية أخرى ، تواجه الإدارة المشاكل المتعلقة بظاهرة المناطق محدودة الكثافة السكانية ، ولا تقل هذه المشاكل تعقيدا وتكلفة عن سابقتها كما أسلفنا ، فالإدارة في هذه الحالات تجد نفسها مضطرة إلى أن تقوم بمد شبكات الخدمات المختلفة للسكان في مناطق تواجدهم المتباعدة والمتناثرة ، مما يفرض على الإدارة نفقات عالية في مقابل تمتع أعداد محدودة من السكان بمنافع ذلك ، ناهيك عما يترتب على هذه المسألة من نفقات الصيانة وإعادة التجديد والتطوير لهذه الشبكات ، بحيث تظل منسجمة ومقتضيات التطور المعاصرة ، وبما يخلق قدرا من التوازن في معدلات التطور بين مختلف المناطق ومختلف الجماعات السكانية في المملكة .

وقد تبدو هذه المشكلة أكثر وضوحا عندما نلاحظ التناثر العشوائي والتباعد الجغرافي بين الوحدات السكنية للمناطق المأهولة في معظم مواقعها في البادية أو الريف أو حتى في ضواحي المدن المختلفة . إذ يحتاج هذا التناثر إلى مضاعفة طاقات شبكة الخدمات المختلفة حتى تتمكن من توصيل مثل هذه الخدمات إلى كل بيت أو مسكن . وتعتبر هذه الحالة ظاهرة مميزة للوضع السكاني في الأردن ، وقد تشاركها في ذلك بعض الدول العربية الأخرى .

ومن هنا ، فإنه يصير من المحتم على الإدارة أن تعمل على إعادة التخطيط والتنظيم الإقليمي والمحلي للدولة بالقدر الذي يضمن :

أ — خلق التجمعات والوحدات السكانية التي تقدر أن تضمن ولو قدرا من التكامل الذاتي فيما يتعلق بالخدمات الأساسية ، مع مراعاة تنظيمها بصورة تضمن تخفيف وحدة التكلفة للخدمات من ناحية ، كما تضمن منح هذا التواجد صفة حضارية متقدمة من ناحية أخرى .

ب — مواجهة آثار الهجرات المتصلة من مناطق الريف والبادية إلى المدن الرئيسية ، ومن أهم هذه الآثار حدوث تفريغ سكاني كبير قد يصل في بعض نتائجه أن تتحول بعض المدن إلى مدن صغيرة أو إلى ما يشبه القرى ، كما تتحول بعض القرى إلى مجرد هجرات صغيرة ، وهذا ما يفرض تبعات إدارية واقتصادية واجتماعية ثقيلة ولا بد من معالجتها بإعادة التنظيم قبل فوات الأوان .

ويمكن أن ينصرف الحديث أيضاً للبحث عن مشكلة التوزيع النوعي للسكان ، إذ يلاحظ ما يلي :

أ — إن الإدارة تواجه مشكلة التفاوت الحضري بين سكان المملكة ، وإنه يمكن الحديث عن مستوى سكان البادية ممثلين في البدو الرحل ونصف المقيمين ، ولم يزل هؤلاء يمثلون شريحة فعلية في المجتمع . وكذلك عن مستوى سكان الريف ، ثم عن مستوى سكان المخيمات التي تبدو في أحد وجهيها كمراكز حضرية ، وفي وجهيها الآخر كمراكز ريفية متخلفة^(١٣) ، ثم عن مستوى سكان المدن أو المراكز الحضرية ، مع مراعاة التمييز بين الشرائح في داخل كل مستوى . وأن من الوظائف التي يفترض في الإدارة أن تعيد ترتيب أوضاعها من أجل ممارستها بفعالية كافية . هي العمل على

خلق التوازن الحضاري بين مختلف هذه المستويات والشرائح . ويوضح الجدول التالي عدد المؤسسات التي يزيد عدد العاملين فيها عن خمسة أشخاص في محافظات المملكة ، مما يؤكد التوازن الحضاري من هذه الناحية .

جدول رقم (٣)
المؤسسات الاقتصادية التي يزيد عدد العاملين فيها
على خمسة أشخاص موزعة على محافظات المملكة^(١٤)

المحافظة	عدد المؤسسات	النسبة للمجموع الكلية %	عدد المستخدمين	النسبة للمجموع الكلية %
عمان	٩٧٢	٩٣,٢	٢٩٨٠١	٩٥,٢
إربد	٥١	٤,٩	٨٧٦	٢,٨
السلط	٦	٠,٦	٢٨٣	٠,٩
الكرك	٦	٠,٦	٦٢	٠,٢
معان	٨	٠,٧	٢٧٠	٠,٩
المجموع	١٠٤٣	١٠٠,-	٣١٢٩٢	١٠٠,-

ب - إن على الإدارة أن تواجه مشكلة التوزيع النوعي للكفاءات والمؤهلات في داخل المجتمع . وذلك سواء من حيث إعادة تنظيم العملية التعليمية ومناهج الدراسة ، أو من حيث ضبط عملية تسرب هذه الكفاءات للخارج . إذ من الملاحظ أن المجتمع يعاني عجزاً من هذه الناحية وعلى المستويات المهنية والحرفية والأكاديمية كافة .

وتبدو مظاهر ذلك واضحة في صورة أخرى ، حيث يلاحظ تركز الكفاءات الفنية والإدارية في المراكز الحضرية وخاصة في مركز العاصمة ، ولا يصيب المراكز المتخلفة منها أو الأقل تطوراً إلا النزر اليسير ، مما يعمق حالات عدم التوازن الحضري والحضاري في المجتمع . ومن هنا يصير من اللازم على الإدارة العامة أن تتبنى السياسات الحافزة الكفيلة بخلق تيارات من الهجرات المعاكسة ، سواء من الخارج في اتجاه الداخل ، أو من المراكز الحضرية الكبرى في اتجاه المراكز الريفية أو الأقل تطوراً وذلك حتى نضمن تحقيق التوازن المنشود .

ونحن لا ننكر أن الإدارة في المملكة قد قطعت شوطاً هاماً في طريق مواجهة بعض هذه المشكلات ، إذ يلاحظ التوسع في إنشاء الجامعات ، وزيادة قدراتها الاستيعابية لأعداد الطلاب المتزايدة . وكذلك العمل من أجل إنشاء بعض المعاهد والكلديات والمراكز المهنية والأكاديمية والفنية والإدارية التي تتولى تدريب وتأهيل كثير من الكوادر المحلية ، كل في مجال نشاطه ، إلا أن هذا لم يصل - في تقديرنا - إلى الحد الذي يحقق للمجتمع حالة التكامل الذاتي من هذه الزوايا ، وخاصة في ظل تجدد وتطور وتضخم

النشاطات والمهام التي أصبح يتعذر على إدارات التنمية أن تقوم بها ، ناهيك عن استمرار التحفز نحو الهجرة الخارجية من قبل معظم الخريجين ، وتعتمد الإدارة إلى ترك الباب مفتوحاً على مصراعيه ماعدا حالات محدودة ، أمام ذلك ، الأمر الذي يؤدي إلى استمرار الاستنزاف للفعاليات المتفوقة والطموحة ، مما يخل بمقدرات التوازن المأمولة .

ثانيا : العلاقة بين المرونة الاجتماعية والتجانس الاجتماعي وبين النظام الإداري

ونعني بالمرونة الاجتماعية أمرين ، أولهما : أن يكون بمقدور أفراد المجتمع التحرك الاجتماعي داخلياً عبر درجات السلم الاجتماعي ومراكزه الأفقية والعمودية دون أية مقومات ملموسة لهم ، ودون أية تخوفات من عدم التكيف . وهذا يفترض أن تكون قنوات الحركة مفتوحة ، وأن تكون استعدادات وطاقات الأشخاص متراكمة في اتجاه التحول . وأنه يمكن القول بأن درجة المرونة الاجتماعية تتناسب طردياً مع سرعة وحجم التدفق عبر المواقع الاجتماعية المختلفة وفيما بينها . وثانيهما ، أن يكون بمقدور أفراد المجتمع التحرك خارجياً والتكيف مع المتغيرات والتطورات الحادثة في البيئة العامة الخارجية « البيئة الدولية » ، وأن درجة المرونة الاجتماعية تتناسب طردياً مع مدى القدرة على التفتح خارجياً ، ومع مدى سرعة التكيف مع هذه البيئة ، ومدى القدرة على تكيفها بما يتفق ومقتضيات التطور الحضاري .

ونعني بالتجانس الاجتماعي أمرين أيضاً : أولهما ، داخلي ، ويعني أن تكون تركيبة المجتمع موحدة ولا توجد أية انقسامات طائفية أو قومية أو عرقية أو إقليمية أو عشائرية . . . إلخ . وثانيهما ، خارجي ، يتعلق بوحدة انتقاء القوى الداخلية في المجتمع المعني لمصالح ذلك المجتمع ، وعدم وجود أية ارتباطات خارجية مشبوهة لها بدرجة قد تجعلها تقيم تحالفات خارجية في مواجهة بعض القوى الداخلية . وبخصوص أهمية هذه المتغيرات . فإن مختلف الدراسات الإنمائية المعاصرة تؤكد على ذلك . سواء أكان الأمر يتعلق بعلاقة هذه المتغيرات بعملية التنمية الشاملة أو بالتنمية الإدارية . وبمناخ أهمية ما تضمنته هذه الدراسات يمكننا أن نركز على جوانب العلاقة التالية مع الإدارة والتنظيم :

أ - إن لطبيعة الأوضاع الاجتماعية صلة مباشرة بالأوضاع الإدارية حتى أنه يقال بأن الإدارة تمثل المرآة الصادقة التي تنعكس على صفحتها أوضاع المجتمع المختلفة .

وأهم ما في هذا الأمر أن تركيبة الإدارة وأساليبها وعلاقاتها . سوف تتأثر بتركيبة وشكل العلاقات في المجتمع . حيث يلاحظ أن عدم تميز المجتمع بالمرونة داخلياً . ووجود الحواجز الاجتماعية بين الطبقات أو الفئات المختلفة . سوف ينافر عدم مرونة إدارية ووجود حواجز على السلم الإداري تحول دون انسياب وتحرك العاملين عبر الدرجات المختلفة من أدناها إلى أعلاها ، حتى لو توافرت شروط ذلك . إذ قد يمنع على بعض الفئات أن تتولى مناصب إدارية عليا ، ولا بد أن تقف عند حد معين لا تتجاوزه في ترقياتها . ويمثل هذا الوضع في حالة وجوده أهم العوامل التي تحول دون العدالة الإدارية . وبالتالي دون الفعالية الإدارية^(١٥) . كذلك فإن وجود إنقسامات وتكتلات بين القوى المختلفة (سياسية وإقتصادية وإجتماعية . . .) في المجتمع . قد يؤثر مباشرة على خلق تفسخ . في انتقاءات العاملين في الإدارة طبقاً لانتقاءاتهم المختلفة ، الأمر الذي يعصف بمطلب وحدة التنظيم الإداري وفعاليتته (الركابي ،

وبملاحظة هذه الحالات في المملكة الأردنية الهاشمية ، أمكننا أن نقرر بأن المجتمع والإدارة كليهما يواجهان بعض المشكلات الأساسية المتصلة بذلك ، فالتركيبة العامة للمجتمع تعبر عن خليط معقد من التجمعات السكانية التي تتفاوت درجة تباعد أو تناقص كل منها مع الأخريات . وذلك تبعاً للانتهاآت السياسية أو الطائفية أو العرقية أو القومية لدى أشخاصها .

ويمكننا أن نميز أشكال التباعد الرئيسية التالية :

١ - التباعد الطائفي ، إذ توجد في الأردن طائفتان رئيسيتان هما ؛ طائفة المسلمين وطائفة المسيحيين ، إلى جانب أعداد محدودة من السامريين والبهائيين . ورغم عدم عمق التباعد بين أفراد كل من هذين التجمعين الرئيسيين ، حيث عبرت التجربة التاريخية للمجتمع عن قدر من الوعي الاجتماعي الطائفي الذي يفوق في ملاحظه كثيراً من الأوضاع المناظرة في الدول العربية الأخرى ، فإن آثار هذا التقسيم قد ظلت قائمة في صورة تشريعات وسياسات سياسية وإدارية وتعليمية .

٢ - التباعد القومي ، إذ يوجد في الأردن أكثر من خمسة تجمعات قومية هي ، العرب وهم الغالبية العظمى ، ثم الشركس ، ثم الشيشان^(١٦) ، ثم الأرمن ، إضافة إلى بعض قبائل الزط .

٣ - التباعد الحضاري ، ويتمثل ذلك في ظاهرتين رئيسيتين هما ، ظاهرة الانقسام الطبقي ، إذ يمكن القول بأن المجتمع قد شهد خلال العقود الأخيرة بدايات تشكل طبقي لم تتحدد ملامحه نهائياً بعد ، لأن عملية الإفراز الطبقي لم تتم اثر عملية نضوج في علاقات الإنتاج ، وخضعت لعمليات تكاد تكون قسرية ، مما حال دون تلون واختلاف القيم السائدة باختلاف الشريحة الاجتماعية الأمر الذي لم يزل يحول دون تبلور آثار هذا التباعد على المستويات الإدارية والسياسية بصورة واضحة وحقيقية وشاملة .

وظاهرة الانقسام الحضري . وبروز ثنائية الفلاح والمدني ، أو تعددية ، البدوي والفلاح والمدني ، وقد تبدو هذه الظاهرة أشد وضوحاً من سابقتها رغم التداخل الفعلي بينها . إذ أن معايير هذا الانقسام تتداخل وربما تتطابق مع معايير الانقسام الطبقي المشار إليه . وتبرز ملامح هذه الظاهرة في وجود حدود اجتماعية بين بعض هذه الفئات أو الشرائح الاجتماعية . وبصورة تؤثر كثيراً على درجة المرونة الاجتماعية . وخاصة في العلاقة بين شريحة أهالي البادية والريف من ناحية . وبين شريحة أهالي المدن الأصليين أو بعض المتمدنين من ناحية أخرى .

٤ - التباعد السياسي . ونعني بذلك التباعد بين الولاءات والانتهاآت السياسية لدى أفراد المجتمع وجماعاته ، وبروز ما صار يسمى في السنوات الأخيرة . بظاهرة « الأردني والفلسطيني » . صحيح أن هذا الشكل من التباعد قد يعتبر تباعداً إقليمياً ، إلا أنه في الحقيقة تباعد سياسي أفرزته مجموعة الأحداث والتغيرات المتعلقة بالقضية الفلسطينية ، واحتلال الأرض الفلسطينية ، وليس ثوباً إقليمياً فحسب .

ومما يؤكد هذا الطابع السياسي ذلك التداخل بين القوى الفلسطينية والأردنية وبصورة عفوية ، سواء كان التداخل فلسطينياً في إطار أردني . أو أردنياً في إطار فلسطيني .

وقد يمكن القول ، بأن لهذا الشكل من التباعد آثاره الفعلية ونتائجه الواضحة على كلتا البنيتين الإجتماعية والإدارية .

أما أهم آثار كل ذلك بشكل عام ، وعلى النظام الإداري بشكل خاص ، فهي :

- ١ - تعدد الولاءات والانتهايات لدى أفراد المجتمع وجماعته ، وبروز الولاءات العائلية والعشائرية والطائفية والسياسية فوق الانتهايات الوطنية وإعتبارات المواطنة ، الأمر الذي يجعل الإدارة أمام مأزق التمزق الانتمائي من ناحية ، وأمام معضلة عدم خلق الانتهايات للمصالح الوطنية العامة من ناحية أخرى . وفي ذلك مدخل واسع لبروز مظاهر الفساد الإداري واستشرائها بشكل سريع .
- ٢ - تراجع القيمة المعيارية للجدارة والخبرة والكفاءة والمؤهل . وإحلال معيار السند العشائري والولاء السياسي أو الطائفي بدلا من ذلك . الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى بروز وانتشار ظاهرة النفاق الإجتماعي والسياسي والإداري على أوسع نطاق بين الموظفين على اختلاف مستوياتهم . وكما يشير د. نوري شفيق ؛ فإن تفشي مثل هذه الظاهرة سيجعل من الصعب على الموظفين العموميين أن يتمسكوا بالحيادية في العمل الحكومي . ويصير عمل بعض الأفراد من أجل الحفاظ على هذه الحيادية مصدر نقد شخصي وتجريح لهم واتهامهم بعدد من التهم مثل « حامل الدين بالطة » أو « شاف حاله » أو « بده يظهر فصاحته » ... إلخ (شفيق ، ١٩٦٩ : ٣٤)

٣ - تصميم أبواب ومفاتيح خاصة لمعظم الوظائف الأساسية في الإدارة والسياسة . بالقدر الذي يجعل المرونة على المدرج الإداري والسياسي محدودة ومحددة ببعض المستويات الوظيفية . أما بخصوص تلك الوظائف الأساسية فإن المرونة في اتجاهها تظل معدومة ومحاصرة بتلك المفاتيح الخاصة . وقد يكون لاعتبارات الولاء الفعلية أو المصطنعة دور هام في ذلك . ولهذا نتائجه السلبية والمباشرة على الروح المعنوية للموظفين ، وبالقدر الذي ينعكس على الفعالية الإدارية ويحول دون تحقيق الإنجاز المأمول .

٤ - تلون الممارسات المختلفة للموظفين ، أثناء تأديتهم لوظائفهم ، بمشئنة القاعدة العشائرية أو الطائفية أو السياسية التي يتركزون عليها . إذ قد يكون متوقعا جداً أن نجد موظفاً ما في أشد الحماسة وهو ينجز أمراً يتعلق بمصالح أفراد من نفس الجنس أو الانتها . في الوقت الذي قد نجده وهو في أشد اللامبالاة ، وربما التعويق ، إزاء مصالح الآخرين من غير ذلك .

٥ - بروز وتفشي ظاهرة الشلل السياسية والإدارية ، وذلك حتى يضمن كل شخص مساندة وتأييد أعضاء جماعته أو (شلته) في أية عمليات تعيين أو ترقية أو ... (شفيق ، ١٩٦٩ : ٣٤) وخاصة في ظل الظروف المتغيرة . وتأكيداً لذلك ، فإنه كان يمكن للبعض أن يتنبأ مثلاً ببروز بعض الأشخاص على المسرحين السياسي والإداري إذا ما عرف أين سيقع التكليف السامي في رئاسة الحكومة . وأنه يمكن تطبيق نفس القاعدة بالنسبة لكبار العاملين في الوزارات والمؤسسات المختلفة . وفي كل ذلك ، كما يؤكد الفقه والواقع ، مدعاة لعدم الاستقرار الوظيفي من ناحية ، ومدعاة لوقوع الإدارة فريسة للامتيازات ولنظام الأسلاب أو الغنائم من ناحية أخرى .

ب - إن لعملية التحول الحضارية العامة داخليا وخارجيا بالنسبة لأي مجتمع آثاراً تفرض تبعات ثقيلة على

مستوى الإدارة ، وخاصة ما يتصل منها بمطالب التحول الاجتماعية . وأهم هذه التبعات أن الإدارة تصير مطالبة أن تلعب دوراً مهماً في خلق تحولات داخلية مناظرة لما تشهده البيئة الخارجية ، وذلك كأساس للتوازن العام مع ذلك . وهذا يفترض أن تتمكن الإدارة من تذليل العقبات الاجتماعية الداخلية التي قد لا تكون بالمرونة الكافية اللازمة لعملية التحول والتكيف معها . كذلك فإن الإدارة نفسها ستواجه مشكلة التكيف والتكامل الاجتماعي في أجهزتها وبين العاملين فيها . سواء كان ذلك حيث تكون التغيرات الاجتماعية سريعة ولا تقوى الإدارة على مصاحبتهما والتطور المتوازن معها . أو حيث تكون تطورات الإدارة سريعة ولا تكون التغيرات الاجتماعية بنفس السرعة ؟ (مايو ، بدون تاريخ : ١٧٢) .

بالنسبة للوضع في المملكة الأردنية الهاشمية ، فإنه يعايش ، في تقديرنا . معضلة على هذا المستوى . وتمثل بالدرجة الأولى في أن ولادة الإدارة في المملكة الأردنية ولادة حديثة ، في الوقت الذي تتسارع تيارات وموجات التطور الحضاري في البيئة الخارجية للمملكة بوتائر هائلة ، وهذا يثقل كاهل هذه الإدارة بمهام الشعي الخثيث والمتسارع لقطع مثل هذه الأشواط ودمل فجوات التخلف . وتزداد المشكلة تعقيدا عندما تكون الاستعدادات في البيئة الاجتماعية للدخول في هذه المعركة والتفاعل مع متغيراتها ، محدودة ، وعندما توجد بعض درجات المقاومة للدخول في ذلك ، أو في بعض جوانبه وعملياته . ناهيك عن عدم توافر الاستعداد الكافي ، وربما وجود المقاومة ، في داخل أجهزة الإدارة نفسها بوصفها مرآة للمجتمع في كثير من الأوضاع .

ومن أهم المؤشرات التي يمكن إبرازها لتأكيد هذا الافتراض ، الارتفاع الفعلي في نسبة الأمية التي قد تزيد على ٤٥٪ من مجموع السكان (البحيري ، ١٩٧٣ : ٢٠٠) ، (Bukhari, 1972:3-7) . والدور المحدود الذي لم تزال المرأة مقيدة بحدوده . بحيث يتم تعطيل قوة أساسية من قوى المجتمع . وارتفاع نسبة سكان الريف والبادية والتي لم تزال تزيد على ٤٤٪ (السماك ، ١٩٨٤ : ٦٨) . وقد يزداد هذا الأمر وضوحا إذا أخذنا بعين الاعتبار حالة سكان المخيمات الذين يشكلون حوالي ٨٪ من مجموع السكان ، والتي لم تزال قريبة من حالة سكان الريف ، ناهيك عن أن نسبة كبيرة من سكان الحضر يخضعون لظروف معيشية شبيهة بالظروف المعيشية في الريف ، وذلك بحكم حداثة هجرتهم وعدم تكيفهم السريع في أماكن سكنهم الجديدة .

إضافة إلى ذلك ، فإن الإدارة نفسها ، وخاصة بالنسبة للعاملين فيها ، أصبحت تواجه مأزقا ذاتيا في تركيبها نتيجة ذلك ، ويتمثل هذا في :

١ - الانقسام في الشخصية الوطنية أو القومية ، فقد نجد تيارا بهرته الحضارة الأوروبية أو الأجنبية فاعتقد أنه لا بد أن تتولى الإدارات الحكومية نقل مظاهر هذه الحضارة إلى مجتمعاتها ، وكأن الأمر بهذه السذاجة والبساطة ، حتى أنه صار من الملاحظ أن في تناول بعض الأفراد بعض الكلمات الأجنبية في أحاديثهم وتفوههم بها في لقاءاتهم الرسمية وغير الرسمية ، يعتبر معياراً على الفهم والتطور والكفاءة .

وفي الوقت ذاته قد نجد تيارا آخر محافظا يرى الويل في كل ماهو مستورد ، ويرى العودة إلى التراث

دون أية مواربات أو إبطاء . وفيما بين هذين التيارين المسيطرين تتصارع جماعات الإدارة وأفرادها ، وتقلل القيم العامة دون أن يتم ترسيخ أية قيم بديلة ومحددة وواضحة .

٢ - وجود تيارين متناقضين إلى حد ما في داخل البنية الذاتية للإدارة ، التيار القديم الذي أخذ على عاتقه تقريباً عملية البناء الأولى ، وضمن منظوره وتصوراته التي قد تكون غير علمية في كثير من جوانبها ، والتيار الجديد الذي أصبح يطالب ويضغط في اتجاه التطوير والتحديث الإداري . وتشابه الأوضاع في المملكة الأردنية تقريباً من هذه الناحية مع عديد من البلدان النامية والعربية . ورغم عدم بروز الصراع بين هذين التيارين علنياً أو سافراً حتى الآن ، فإنه يفرز نتائج فعلية من الناحية العملية ، وقد يكون من بين أهم هذه النتائج أحداث عطل في مسيرة العمل وانتظامه وتطوره .

٣ - عدم الفهم الناضج لموضوع نقل التكنولوجيا ، وسيادة الاعتقاد بأن التطوير العام أو التطوير الإداري رهن بنقل التكنولوجيا الخارجية وتطويعها لأساليب العمل الإغائي والإداري . كل هذا ضمن نظرة جزئية وناقصة ، حتى أنه أصبح ملاحظاً في الأردن وفي الدول العربية الأخرى ، وخاصة البترولية منها ، أن معيار التطور والتقدم الإداري مرتبط بعدد أجهزة الكمبيوتر أو غيرها من أجهزة التكنولوجيا التي يتم استيرادها . وذلك بغض النظر عن مدى القدرة على تشغيل ما تم استيراده ، ومدى نسبة هذا التشغيل ، أو مدى القدرة على توطين التكنولوجيا المستوردة ، الأمر الذي يؤكد عدم القدرة على التكيف ومواجهة هذه المتغيرات من هذه الناحية .

٤ - استمرار مظاهر التبعية الحضارية بأبعادها الإدارية والإقتصادية والسياسية والإجتماعية والثقافية كافة ، وبصورة لا تجدد مجتمعاتنا نفسها إلا منفعة بالحدث الخارجي دون أن تكون فاعلة فيه ولو بقدر ، الأمر الذي يمثل عامل استلاب حضاري ومعوفاً تنموياً ، ليس من السهل تحقيق التنمية المشدودة دون تجاوزه .

ج - إن عدم الانسجام بين العلاقات الاجتماعية ومتغيراتها المختلفة ، وبين الأساليب والتنظيمات الإدارية التي تحول ممارسة أعباء التنمية وتقديم الخدمات المختلفة للمجتمع ، سوف يحول دون تحقيق أهم الشروط التي تؤدي إلى مشاركة المواطنين اللازمة لانجاح مساعي التنمية ، وربما يؤدي الأمر إلى إخفاق الجهود في اتجاه ذلك ، وهذا ما تؤكد بعض التجارب العربية والنامية الأخرى . وأنه لا يمكن استثناء الوضع في المملكة الأردنية الهاشمية من هذه الناحية أيضاً: (Mezirow, 1964: 150-151) .

ثالثاً : العلاقة بين القيم والعادات والتقاليد وبين النظام الإداري

لا يوجد شك حول أهمية هذه المتغيرات في حياة وعمل أية منظمة من المنظمات الإدارية المختلفة . ولا يعود ذلك إلى بعض الآثار والنتائج الفرعية أو الجزئية التي تترتب عليها . بقدر ما يعود إلى اعتبار أن المتغيرات « القيمة » أو « الثقافية » تمثل الأساس الذي تنبع منه خصوصية أية منظمة كانت . وما دام أن مبرر وجود أية منظمة يتمثل ، بالدرجة الأولى ، في خصوصيتها ، فإن أهمية القيم تعزز لتصير أساساً في وجود تلك المنظمة واستمرارها . وهنالك ثلاثة مظاهر لهذه الأهمية :

أ - تمثل هذه المتغيرات أهم العناصر التي تتحكم في سلوك الأفراد والجماعات الحياتي (في العمل وخارجه) وتوجهه تبعاً لمقتضياتها . وأنها تكمن خلف سلوك الإنسان ، وهي التي تعطي المعنى والنوعية والاتجاه .

وبالتالي ، كلما كانت قيم العاملين في الإدارة وعاداتهم ، وعقائدهم ، حركية (أي تدفع في اتجاه العمل والمثابرة وعدم الكسل . . .) كلما انعكس ذلك على ممارساتهم في مواقع عملهم بإيجابية وفعالية عالية . وكلما كانت هذه المتغيرات خلقية (تدفع في اتجاه الصدق والعدل والوفاء والأمانة والتفؤلية والغيرية . . .) كلما جاءت ممارسات وعلاقات العاملين بنتائج طيبة ومعبرة عن هذا المناخ .

ب - تشكل هذه المتغيرات معياراً ثقافياً فعالاً يمكن تحديد وتقييم السلوك على أساسه . إذ قد يتم الاستناد إليه في عقد المقارنات بين الاختيارات والأولويات المختلفة . الأمر الذي قد يجعل بعض المواقف أو السلوكيات يحظى بالقبول والرضا ، في حين يحظى بعضها الآخر بعدم القبول وربما بالرفض والمناهضة . وأنه لن يكون من السهولة بمكان اختراق هذا المعيار وتجاوزه . ومن هنا تبرز أهمية هذه المتغيرات الإيجابية عندما تكون مخرجاتها أو آثارها إيجابية وتضع معايير فضلى للعاملين في الإدارة ، مما يحول دون أية مظاهر ملموسة للانحراف أو الفساد الإداري ، كما تمكن العاملين من معرفة حدود سلوكهم الرسمي وغير الرسمي ، وبالقدر الذي تخفف درجة التنازع والتداخل السلبي بينهم ، مما ينعكس إيجابياً على مطلب الفعالية .

ج - تمثل هذه المتغيرات الأساس في خلق التوحد والانسجام في داخل المنظمة ، فكلما تم بثها وانتشارها بين العاملين توحدت معاييرهم واتجاهاتهم ، ومن ثم توحدت أهدافهم وتقاربت مع أهداف المنظمة التي يفترض أن تعمل على بث ذلك وانتشاره ، وإذا تحقق هذا الأمر تكون المنظمة قد توصلت إلى أحد أهم الأهداف الأساسية لها ، وفي نفس الوقت أهم الوسائل التي تساعد على استمرار المنظمة وبقائها وتطورها .

وبالطبع فإن لكل مظهر من هذه المظاهر صورة مقلوبة . إذ كلما تم تأكيد القيم والعادات والتقاليد التي تتناقض مع مصلحة المنظمة كانت النتائج المترتبة سلبية .

ومما تجدر ملاحظته هنا ، هو أن هذه المتغيرات ليست مفروزة فرزاً نهائياً في داخل أي مجتمع ، ولا في داخل أية منظمة . وبالتالي ليس من السهولة بمكان أن نعتبر أن هذه العادة أو القيمة أو التقليد سيء للإدارة وذلك غير سيء . كما أنه ليس كل سيء من وجهة نظر إدارية سيء من وجهة نظر إجتماعية أو شخصية ، ومن ثم يصير من واجب القيادة الإدارية في المنظمة المعنية أن تجري - ما أمكنها ذلك - فرزاً لهذه المتغيرات وتحديداً لأنماط السلوك التي يفترض تعديلها من أجل تحقيق نوع من التوازن بين ما هو مقبول ومرص - إجتماعياً وشخصياً ، وبين ما هو مقبول ومطلوب إدارياً .

ولنضرب مثلاً توضيحياً لهذه الحالة نظراً لأهميتها ، « يلاحظ أننا في بيئتنا العربية نهتم كثيراً بالتماسك الأسري والإجتماعي ونعتبره خصيصة من خصائص مجتمعاتنا وتراثنا . وأن من آثار ذلك

استمرار الزيارات المختلفة بين الأفراد والعائلات والاحترام وكرم الضيافة . وهذا ما يتوقعه الزوار أنفسهم من الأقارب والأصدقاء في أماكن عملهم ، وبالقدر الذي يستنزف وقت الموظف الذي تمت زيارته من جهة ، ناهيك عن التعطيل للموظفين الآخرين الموجودين معه في نفس المكان . فالعادة هنا تطالب بضرورة استقبال الزوار واحترامهم وعدم إنهاء الزيارة إلا بحريرتهم ، والعمل يطالب بعكس ذلك . ومن هنا يصير البحث عن نقطة للتوازن ضرورياً . كأن يتم تخصيص قاعة استقبال في كل طابق أو طابقين مثلاً . مع وضع إعلانات بارزة في القاعة ترجو عدم إحراج الموظفين بإطالة الزيارة ، واقتصار الزيارات على تبادل المعلومات الضرورية وليس للمناجاة الودية » .

ومن هنا تتضح أبعاد هذه المتغيرات وأهميتها في أنها ستؤدي أيضاً إلى إجراء تعديلات وتغييرات في أساليب التنظيم والعمل .

بالنسبة للوضع في المملكة الأردنية الهاشمية ، فإنها كغيرها من الدول العربية تقريباً . تخضع الحياة العامة والإدارية فيها إلى تأثير هذا المتغير وبصورة مباشرة . وأهم ما يمكن ملاحظته من آثار جزئية وهامة ، (عساف ، ١٩٨٣ : ٥٥) :

١ - إن السمة البارزة لشكل الحضارة السائدة في الأردن يُبرزها على أنها حضارة مهتمة بالتقليد من جهة ، وتركز على الجوانب الشكلية أكثر من تركيزها على الجوهر والموضوع من جهة أخرى ، ولذلك آثاره المباشرة على سلوكيات الإدارة العامة فيها ، وأهمها (شفيق ، ١٩٦٩ : ٣٧ - ٣٨) .

أ - إقامة الأبنية الحكومية الضخمة ، والعمل على تجهيزها بأحدث الأثاث وأفخمه ، وإهمال التركيز على اختيار الموظفين الأكفاء . أو وضع السياسات والاستراتيجيات العلمية والمدرسة .

ب - التبحر المستمر حول ما سوف يتم إنجازه وعمله من قبل المسؤولين . وعدم الحديث من قريب أو بعيد عما تم التقصير في إنجازه . أو الأسباب المحيطة بذلك .

ج - الاستغراق في العموميات والتعاميم وعدم الحديث في دقائق الأمور والابتعاد عن تحديدها ، وذلك حتى تتشبع المسؤولية وتضيع المسألة .

٢ - استمرار التمسك ببعض القيم الاجتماعية أثناء تنظيم أو تأدية العمل الوظيفي وعدم الحرص على تحييد الإدارة اجتماعياً أو سياسياً . ويبرز ذلك بوضوح في :

أ - استنزاف كثير من الوقت في تنظيم وتنفيذ الزيارات الشخصية التي يقوم بها الأصدقاء والأقارب أو بعض الوجهاء والمسؤولين ، وذلك إما حرصاً على عدم اختراق عادة قيمة اجتماعية معينة ، وإما مسابرة ومنافقة ، بهدف تحقيق بعض المكاسب الشخصية والسمعة الطيبة .

ب - النزوع إلى الحل العشائري القائم على التوفيق والمصالحة بالنسبة لأية مشاكل أو نزاعات إدارية ، دون الحرص على متابعة أية أبعاد لهذه المشاكل بهدف وضع الحل الجذري لها ، مما يهدد بتفشي ظاهرة اللامبالاة إزاء حقوق الآخرين ، أو بإعادة نشوب هذه النزاعات والمشاكل بصورة حادة ، لن يكون من السهل تجنب آثارها المدمرة أحياناً .

ج - الاعتداد الكبير بالنفس وادعاء العلم والمعرفة في جميع الميادين ، وبالقدر الذي يؤدي إلى عدم الانصياع بسهولة للأوامر والتوجيهات الإدارية ، وخاصة تلك التي تتميز أحياناً بالصرامة . ويعود ذلك في الغالب إلى التوجيه الأسري والقبلي الذي لم يزل يستهدف تعزيز نزعات الرجولة ، وعدم الرضوخ ، والاعتداد بالنفس .

د - الموقف المستمر من المرأة ، وبروز الرجل كمسؤول أول وأخير عن شؤون البيت والأولاد الخارجية . فهو الذي يتولى توصيلهم لأماكن عملهم ودراساتهم . وإعادتهم أيضاً . كما هو الذي يتولى عمليات التموين والتزويد اللازمة . وعادة ما يتم ذلك قبل ذهابه لعمله ، وإما أن يضطره ذلك إلى الخروج من عمله قبل انتهاء الدوام الرسمي ليلحق بهم . وقد أكدت دراسة على مستوى الإدارة في المملكة العربية السعودية أن ذلك يؤدي إلى ٣٠٪ من حالات التأخير الصباحي . ومن حالات المغادرة المبكرة (أبوشعر والعزة ، ١٩٨١ ، ٣٤) إضافة إلى ذلك ، فإن هذا الموقف يتجل في الدور المحدود الذي لم تنفك المرأة تمارسه على مستوى الوظيفة العامة . وفي طبيعة هذا الدور الذي لا يصل بها إلى المراكز القيادية كما هو الحال بالنسبة للرجل^(١٧) .

هـ - عدم ترسخ قيمة « احترام الوقت » باعتباره مورداً مهماً من موارد الإدارة وعنصراً أساسياً في العملية الإنتاجية . الأمر الذي لم يؤد إلى ترسيخ تقاليد الالتزام بمواعيد الحضور والانصراف وغيرها رغم أية جزاءات تأديبية^(١٨) .

و - الإسراف المبالغ فيه في الحفلات التي تقيمها الإدارات الحكومية لاستقبال بعض الضيوف أو توديعهم ، أو للاحتفال ببعض المناسبات العامة أو الخاصة .

ز - اللامبالاة في استخدام المال العام ، ويبدو ذلك واضحاً - إضافة إلى مسألة الإسراف المشار إليها - في :

١ - سوء استخدام فكرة الأجور الإضافية في بعض مؤسسات الدولة دون الاستناد إلى معدلات محددة للأداء أو لقياس الإنتاج الفعلي .

٢ - زيادة المصاريف الإدارية غير المبررة كمصاريف الكهرباء والهاتف وغيرها . ومن الأمثلة التي يمكن ملاحظتها باستمرار ميل الموظفين إلى ترك أجهزة التكييف والإنارة الداخلية تعمل رغم عدم تواجدهم في مكاتبهم أو حتى بعد انصرافهم من عملهم .

ح - تفشي ظاهرة « المغيبة والقييل والقال » ، وتجنب المباشرة ، والتشبث بالتهديد بالانتقام والثأر في الحالات التي تصير فيها المشاكل مستعصية ومباشرة .

ط - عدم التفكك من ضغوط العائلة أو العشيرة والانصياع لمطالبها غالباً في تفضيل من تقوم بتنسيبهم لعمليات التعيين أو النقل أو الترقية أو الانتداب .

٣ - تأسيس بعض المؤسسات التي تراعي التنظيم العشائري واستمرار الانصياع للإجراءات والأعراف العشائرية والقبلية في تسير بعض الشؤون أو حل بعض المشاكل التي تواجهها الإدارة الحكومية . وخاصة فيما يتصل بمشاكل القتل أو التهديد به أو ممارسة بعض الاعتداءات الشخصية الأخرى .

٤ - ضغط تطبيق مفهوم العمل الجماعي في مؤسساتنا (عشماوي ، ١٩٧٠ : ١١ - ١٣) ، (شرابي ، ١٩٧٥ : ١١٦ - ١١٨) ، (أبو شيخة ، ١٩٨٢ : ٧٧ - ٨٤)

ذلك لأن التنظيم القائم على هذا المفهوم يتطلب توافر مهارات قيادية على درجة عالية من الممارسة والصبر أكثر مما تتطلبه الأساليب التنظيمية الأخرى ، كذلك يتطلب العمل الجماعي توافر خصائص سلوكية معينة في الأفراد ، كالرغبة في المشاركة ، وتحمل المسؤولية ، والنزعة الجماعية للعمل . ولكن ما يلاحظ في المملكة الأردنية الهاشمية أنه يتم التعبير عادة عن الرغبة في عدم المشاركة وتحمل المسؤولية من قبل الفرد في المنظمة بمواقف قد تتخذ صورة التعبير عن ارتياحه في نجاح ذلك العمل المطلوب مشاركته فيه . وذلك بالتلويح بحتمية الفشل والدعوة بالتبور وبعضائهم الأمور ، كي يسوّغ لنفسه عدم الإشتراك فيه ، ومحاولة إقناع الآخرين ، عبثاً ، بأن امتناعه عن المشاركة أمر في غاية الحكمة والتعقل .

ومن الطرق المستعملة في التهرب من المشاركة وإعفاء الذات من المسؤولية ، طريقة الإدعاء بمعرفة الشيء بعد وقوعه ، كقول الفرد لصاحبه ألم أقل لك ذلك ؟ وهذا يعني أن صاحب القول لا علاقة له بما جرى أو يجري أو انه يريد القول بأن عدم مشاركته كانت لحكمة يدركها ، وأنه لن يلتزم بالأمر لأنه لا يعنيه . وإذا ما ذهبنا بموقف كهذا إلى أبعد من ذلك وجدنا له تعبيراً في القول المأثور على ألسنة بعض الناس « فخار يكسر بعضه » . بمعنى أن المرء لا يبالي بشيء مادام أنه بخير ، وليذهب غيره إلى الجحيم .

كذلك من طرق تبرير المرء لامتناعه عن عمل ما وتحمل مسؤولية القيام به تضخيم الصعوبات والعقبات التي تعترض التنفيذ ، ولعل ذلك يكون تبريراً لامتناعه . ومن ثم فإن موقف العجز في مؤسساتنا نتيجة اتجاهين متعارضين . فهو من جهة مدفوع بنزعة فردية ذميمة تجعله يخرج على العمل الجماعي ويخالفه .

وتهدف النزعة الفردية إلى مصلحة الفرد وحده ولا تقيم للكيان التنظيمي الذي ينتمي إليه ولمصلحته أي اعتبار . وتجعله يتحرق لإبراز ذاته وتحقيق أهدافه على حساب الآخرين وعلى حساب المنظمة ، وتغدو مصالح الآخرين ومشاعرهم من وجهة نظره أمراً ثانوياً لا يعيره اهتماماً . كما أنه من جهة أخرى مدفوع بنزعة جماعية طائفية تجعله عاجزاً عن العيش دون الالتصاق بالجماعة والاعتماد عليها . وهذا ما يضيف على موقف الجماعة تجاه المنظمة طابعاً سلبياً كالذي نجده في النزعة الفردية . فالطائفية تحول دون تنمية الانتماء الإيجابي للمؤسسة وإلى الحد الذي ترفضه وتناهضه . وهكذا تبدو النزعتان الفردية والجماعية في المنظمات الإدارية العربية - رغم تناقضهما - وهما تعبران عن بنيان واحد محرف ومتناسك من العادات والتقاليد .

٥ - بروز الآثار العقائدية على كثير من جوانب التنظيم وأهمها :

- أ - إعادة تنظيم المواعيد والأعمال المختلفة بما يتفق وشهر رمضان ، كذلك تنظيم الإجازات العامة مع أخذ بعض الاستثناءات المتعلقة بإجازات موسم الحج في الحسبان .
- ب - تفشي ظاهرة الإنكالية ، استناداً إلى الفهم الخاطيء لعبارة « إن شاء الله » و « توكل على

الله « . . . إلخ ، بالقدر الذي أدى إلى تأخير عمليات الإنجاز وإساءة العلاقة بين المواطن والإدارة^(١٩) .

جـ - عدم دقة التفكير والبحث ، عن طريق عدم القدرة على الفصل بين بعض الثنائيات الأساسية ، كثنائية المشيئة والعلّة ، أو ثنائية التسيير والتخير ، أو ثنائية الأيديولوجيا والعلم ، وبالقدر الذي أدى إلى استمرار استغراق باحثينا ومديرينا في مناهة معقدة تحول دون وصولهم إلى الأسباب المؤكدة أو النتائج المحددة .

د - لقد أدى التمسك بالقيم الدينية إلى نتائج إيجابية عديدة ، ومنها أنها تمثل أساسا هاما في هدم توجهات الفساد الإداري ومحاربتها ، فهي تحرم الرشوة وترفض الوساطة والمحسوبية ، وتحض على العدالة العامة والعدالة الوظيفية ، وتطالب بأهمية إطاعة أولي الأمر مادام الأمر لا يتعلق بمعضية . وتحض على التعاون والشورى وصدق المعاملة ، وتحارب الاحتكار والاستبداد . وفي كل ذلك مدعاة للنهوض بالإدارة وزيادة فعاليتها عندما يتم التثبت به وتطبيقه .

وبالطبع ، فإن كل ما ورد لا يمثل إلا النزر اليسير الذي نظرحه ، على سبيل المثال لا الحصر ، لنبرز أهم الآثار التي قد تترتب على هذا المتغير ، ولابد من دراسة متخصصة ومركزة على هذا المتغير ومؤشراته المختلفة لمن أراد الاستزادة أو التكامل .

خاتمة

لقد تأكد فيما سبق أن الإدارة الأردنية ظلت محكومة إلى مدى بعيد بالاعتبارات الإدارية التي تحيط بها ، وقد لاحظنا كيف أن معظم الظروف التي اجتازتها كانت ظروفًا قاسية ومؤدية إلى نتائج سلبية في كثير من جوانبها ، الأمر الذي يؤكد عدم مقدرة الجهات المعنية على وضع مخططات علمية طويلة المدى وقادرة على رصد تنبؤات كافية دون أن تخفف من وطأة أية ظروف أو متغيرات تحدث في البيئة العامة حولها . ومن هنا تبرز أهمية الدعوى بضرورة أن تقرر السلطات المختصة إلى إعادة تقييم المتغيرات البيئية ضمن نظرة شمولية وتكاملية « نظمية » وتصميم المخططات التي تستهدف رصد حركتها وضبطها وترشيد آثارها على الإدارة والتنظيم ، وخاصة ما يتعلق بتخطيط القوى العاملة ، وتخطيط العلاقات الاجتماعية وتوجيهها في ضوء ذلك . والعمل بصورة حاسمة من أجل تحييد الإدارة سياسيا واجتماعيا لتبرز كجهاز خدمة عامة فعلا ، ولتقليل السلبات التي يحتمل أن تواجهها في ظل الظروف الراهنة على المستويين البيئي والوظيفي .

الهوامش

- (١) يشير د. صعب إلى مساهمة ابن خلدون في إبراز هذه الأهمية حين يعتبر أن التثمين التمدني يكسب النفس عقلاً جديداً . كذلك يعتبر جون لوك أن العمل أساس قيمة الأشياء ومبرر تفاوتها . ويرى « آدم سميث » في الكفاءة الإنسانية رأسمالاً ثابتاً وجزءاً من ثروة المجتمع . كذلك مارشال ، الذي قال بأن أنفس رؤوس الأموال يستثمر في الكائنات البشرية . أنظر : د. حسن صعب ، « الإنسان هو الرأسمال » ، مجلة عالم الفكر (الكويت) ، وزارة الإعلام ، المجلد الثاني ، ١٩٧٢ (ص ١٠٣٧ - ١٠٣٩) .
- (٢) أنظر : ديوان الموظفين ، تخطيط القوى العاملة وأجهزتها في المملكة الأردنية الهاشمية (عمان : ديوان الموظفين ، ١٩٨١) . ص : ١٢٣ . وما ينبغي التنويه به أن هذه الإحصائية لا تشمل عدد سكان الضفة الغربية .
- (٣) لاحظ البيانات مأخوذة عن :
د. محمد أزهر سعيد السماك . « الأغاط الرئيسية للتركيب السكاني في الوطن العربي » . مجلة تنمية الريف ، بغداد ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، سلسلة دراسات اقتصادية (٣) ١٩٨٤ ، ص : ٨١ - ٨٤ .
- (٤) جدير بالذكر أن نسبة مشاركة المرأة الأردنية في قطاع الزراعة (سنة ١٩٧٥) هي ٣٢,٨٪ وهي أعلى نسبة في الدول العربية بعد العراق التي بلغت نسبة العاملات في القطاع الزراعي لعام ١٩٧٧ حوالي ٣٧,٧٪ ، وتبلغ في قطاع الخدمات والتعليم ٣٢,٨٪ وهي أيضاً أعلى نسبة بعد دولة البحرين . وتصل في قطاع الصناعة والأعمال المهنية إلى ١٨,٦٪ وهي أعلى نسبة بعد دولة البحرين وتونس . وإن نسبة مشاركتها في الخدمة المدنية أقل من ١٠٪ . وللمقارنة نذكر أن نسبة النساء في قوة العمل في الاتحاد السوفيتي هي حوالي ٥٠٪ ، وفي الولايات المتحدة تزيد على ٤٠٪ .
- أنظر : د. هنري عزام ، المرأة العربية والعمل ، ورقة مقدمة إلى ندوة المرأة ودورها في حركة الوحدة العربية . بيروت ١٩٨١ ، كذلك علاء الدين جاسم محمد . المرأة والتغير الاجتماعي في القطر العراقي ، مجلة كلية الآداب (بغداد : جامعة بغداد . العدد الخامس والعشرون . شباط ١٩٧٩) ، ص ٥٣٩ - ٥٦٢ .
- ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية ، الكتاب الإحصائي السنوي الخامس للبلاد العربية ، عدد (٥) ١٩٨٢ جدول رقم (١٨) ، حيث أكد أن مجموع العاملين من الذكور في الزراعة بلغ في العراق سنة ١٩٧٧ (٥٧٦,٦) ألف نسمة ، ومن الإناث (٣٥٠,٨) ألف نسمة .
- (٥) تفيد التقديرات الأولية أن عدد العاملين الذي يحتمل عودتهم للاستقرار النهائي في الأردن يصل إلى حوالي خمسة عشر ألف عامل ، بما يعني إضافة حوالي ستين ألف شخص إلى عدد السكان الحالي ، وذلك باعتبار أن متوسط حجم الأسرة حوالي أربعة أشخاص . (تصريح شفوي لوزير العمل في المملكة) .
- (٦) إذا كانت كارثة ١٩٤٨ قد أضافت ما يقرب من ٤٠ ألف لاجيء فلسطيني لسكان عمان فإن كارثة ١٩٦٧ أضافت أيضاً ما يقرب من ١٥٠ ألف نازح من الضفة الغربية وقطاع غزة ووادي الأردن . وكانت النتيجة ارتفاع عدد سكان العاصمة إلى ٥٢٠٧٢٠ نسمة في التعداد العام الذي أجرته أمانة العاصمة لسكان عمان عام ١٩٧١ .
- أنظر : دائرة الإحصاءات العامة الأردنية ، النشرة الإحصائية السنوية ، ١٩٨٣ ، ط ١ .
- د. حسين عبد القادر صالح ، مدينة عمان : دراسة جغرافية الطبعة الأولى ، عمان : مطبعة التوفيق . ١٩٨٠ . ص : ٧٢ .
- (٧) أنظر :
"Kamel Abu Jaber, **Amman Region and its Weight in Jordan's Economy**, Article has been presented as a paper to the social panel at the Jordan Development Conference, May 31 to June 4, 1976.
- (٨) جدير بالمراعاة أن نسبة الطرق المعبدة إلى الطول الكلي للطرق البرية في المملكة الأردنية الهاشمية تبلغ ٧٩,٦٪ .
- أنظر : الصندوق العربي للإعانة الاقتصادي والاجتماعي ، وصندوق النقد العربي ، التقرير الاقتصادي العربي السنوي الموحد ١٩٨٠ . الملف الإحصائي . الجدول رقم ٣/٧ .
- (٩) بلغت نسبة السكان المزودين بالتيار الكهربائي سنة ١٩٧٩ في المملكة الأردنية الهاشمية ٤٨,٦٪ مقابل ٩٨٪ في دولة

- البحرين و ٩٩٪ في لبنان و ١٠٠٪ في كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة ، والاتحاد السوفيتي ، وفرنسا .
 أنظر : مركز دراسات الوحدة العربية . مجلة المستقبل العربي . بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية . العدد ٢١ .
 تشرين الثاني ١٩٨٠ ، ص : ١٧٠ - ١٧٦ .
- (١٠) لعل مما تجدر الإشارة إليه أنه بالرغم من الجهود المضنية التي تبذلها الجهات المسؤولة لزيادة مصادر المياه الجوفية في عمان ومحاولة القيام بمشروعات لنقل المياه من مناطق أخرى في المملكة إلى عمان . فإن الإحصاءات التي وقعت تحت أيدينا تشير إلى حقيقة مذهلة وهي أن نسبة الضياع في هذه المياه تصل إلى خمسين بالمئة من كمياتها . ولاشك أن من بين الأسباب الرئيسية لهذا الضياع هي شبكة المياه نفسها . أنظر : حسين عبدالقادر صالح ، مدينة عمان : ١٩٨٠ ، ص ٢٤ .
- (١١) إضافة إلى أن السعي في اتجاه علاج مشكلة الأمية لدى أبناء الشعب الأردني من شأنه أن يزيد الضغط على قطاع التعليم الذي يستوعب الآن ٢٧٪ من الحجم الكلي لسكان المملكة ، وفي ضوء معدلات الإخصاب والزيادة الطبيعية الراهنة فإن الأمر يستوجب توسعا كبيرا في إقامة المعاهد والمدارس وإمدادها بالأفراد والتجهيزات ، كي تواكب الانبساط المستمر عند قاعدة الهرم السكاني ، فحتى الآن لا يجد سوى ٩٠٪ فقط من أطفال المرحلتين الابتدائية والإعدادية سبيلهم إلى المدارس رغم أنها مرحلتان إلزاميتان .
- أنظر : صلاح الدين البحيري : جغرافية الأردن (الطبعة الأولى ، عمان : مطبعة الشرق ومكتبتها ، ١٩٧٣) ، ص : ٢٠٠ .
- (١٢) إن عدد السكان إلى الطبيب الواحد ، وفق تقديرات عام ١٩٧٠ ، هو ٢٢٥٠ في المملكة الأردنية الهاشمية و ٢٤٠ في دولة الإمارات العربية المتحدة و ٥١٤ في الاتحاد السوفيتي ، انظر : محمد أزهر سعيد السماك ، مجلة تنمية الرفادين ، ص ٧٤ .
- (١٣) يبلغ مجموع عدد سكان المخيمات (سواء كانت مخيمات الطوارئ للنازحين بعد عام ١٩٦٧ أو مخيمات اللاجئين من عام ١٩٤٨) وفق تقديرات وكالة الغوث بالأردن لعام ١٩٧٢ حوالي ٢٢٠ ألف نازح ولاجئ . - انظر : تقرير المدير العام لوكالة الغوث بالأردن بتاريخ ٣٠ كانون الأول ، ١٩٧٢ (غير منشور) .
- ومما يقتضي التنويه به هنا أن المشكلات الصحية والإجتماعية التي يعاني منها النازحون اللاجئون أكبر من أن يستوعبها هذا البحث . والمخيمات في واقعها مسخ عمراني لم يسبق له مثيل . واستمرارها ووصمة في جبين الإنسانية . ولسوء الحظ مازالت قضية مئات الآلاف من ساكنيها بحاجة إلى دراسات ميدانية واقعية لبطونها . وربما كان الباعث على قلة ما أنجز في هذا المجال إهمال متعمد ، هو من قبيل دفن الرؤوس في الرمال خشية الاطلاع على بشاعة الواقع .
- (١٤) أنظر : دائرة الإحصاءات العامة . المؤسسات الاقتصادية التي يعمل فيها خمسة أشخاص فأكثر . أغسطس ، ١٩٧٥ (عمان : دائرة الإحصاءات العامة ، العدد ٢١ . نيسان ١٩٧٦) . نقلا عن . Kamel Abu Jaber et. al., op. cit., P. 44, P. 46.
- (١٥) من أهم الأمثلة التي يمكن تقديمها هنا ، أوضاع الإدارة البريطانية قبل الإصلاحات التي ترتبت على تقارير « لجنة مولتن » في أوائل السبعينات إذ لوحظ أن هناك بعض المراتب الإدارية التي كانت حكرًا على أفراد طبقات معينة وقد تم إلغاء ذلك مؤخرا .
- Ridley, F.F. (ed.) Government and Administration in Wester Europe (Martin Rubertson and Co., 1979) pp. 38, 39.
- وانظر في هذه الأفكار : عبد المنعم الركابي ، ديوان الموظفين العام في المملكة العربية السعودية وأثره في تطور نظام الخدمة المدنية ، مجلة الإدارة العامة (الرياض : معهد الإدارة العامة ، ١٩٦٩) ، ص ٩ .
- (١٦) ليس الشيشان من الشركس ، بل هم من الجماعات التي كانت تقطن على مقربة منهم في موطنهم الأصلي بجبال القفقاس فيما يدعي وادي « جيچن » ومنه أتت التسمية « شيشان » . أما الشركس فعددهم حاليا غير معروف على وجه الدقة ، وإن كان أبناء الجالية أنفسهم يصرحون بأن عددهم الآن في حدود عشرين ألفا .
- أنظر البحيري : جغرافية الأردن ، ١٩٧٣ ، ص ٢٠٥ .
- (١٧) أنظر محمد نوري شفيق : وما يمكن ملاحظته أن بعض الدول العربية كالمملكة العربية السعودية ، تلجأ في مؤسساتها إلى

إيجاد نظامين إداريين : واحد للنساء وآخر للرجال ، مما يضاعف من التكلفة ويعقد العملية التنظيمية .

(١٨) جاء في تقرير حديث ، أعده مدير إدارة حكومية في دولة عربية مايلي : « إن أقصى حد يعمل فيه الموظف خلال اليوم هو أربع ساعات وإثنتا عشرة دقيقة . وأدنى حد هو خمس وثلاثون دقيقة . وأن أقصى حد يعمل فيه الموظف خلال أسبوع واحد هو واحد وعشرون ساعة ، وأدنى حد هو ساعتان .

وجاء في تقرير أحد مديري مؤسسات التنمية الإدارية في دولة عربية ، وهو يتحدث عن قضاء المواطنين لوقتهم اليومي ، مايلي : « إنهم يمضون ٤٤٪ من وقتهم وهم نائمون و ٣٦٪ منه وهم يشاهدون التلفزيون و ١٦٪ منه في الانتقال و ٤٪ منه في العمل » .

انظر : نادر أبو شيخة ، إدارة الوقت ، عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، دراسة غير منشورة .

(١٩) إن أهم ما يجب إدراكه في إطار هذه النقطة ضرورة التمييز بين « المشيئة » التي تعتبر العلة العليا والتي يمكن إرجاعها إلى الله دائما حسب المعتقد السائد ، وبين « الصلة المباشرة » أو السببية وهي التي تكون محكومة بقوانين محددة أو بإرادات معينة يكون من الممكن التحكم فيها ولا يجوز إرجاع الفشل في ذلك إلى الصلة العليا ولا بد من البحث عن العوامل الواقعية دائما .

المراجع العربية

- أبو شعرة ، عبد الرزاق
والعزة ، محمد صالح
أبو شيخة ، نادر
- الإنتظام بالدوام الرسمي ، الرياض : معهد الإدارة العامة ، ١٩٨١ .
- إدارة الوقت ، عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية (دراسة غير منشورة) .
- الكفاية الإنتاجية ووسائل تحسينها في المؤسسات العامة ، عمان : المنظمة العربية للعلوم الإنسانية ، سلسلة الدراسات (٣٥٨) ، ١٩٨٢ .
- جغرافية الأردن ، عمان : مطبعة الشرق ، ١٩٧٣ .
- ثوارت النمو الثلاث ، ترجمة أديب عاقل ، دمشق : وزارة الثقافة والإرشاد ، ١٩٧٠ .
- المؤسسات العامة التي يعمل فيها خمسة أشخاص فأكثر ، عمان - دائرة الإحصاءات العامة ،
الوزارات الأردنية في خمسين عاما ١٩٢١ - ١٩٧١ ، عمان : دائرة المطبوعات ، ١٩٧٢ .
- ١٩٧٥ .
- ديوان الموظفين
- تخطيط القوة العاملة وأجهزتها في المملكة الأردنية الهاشمية ، عمان : ديوان الموظفين ،
١٩٨١ .
- « ديوان الموظفين العام في المملكة العربية السعودية وأثره في تطور نظام الخدمة المدنية »
الرياض : مجلة الآداب العربية ، ١٩٦٩ .
- « الأنماط الرئيسية للتركيب السكاني في الوطن العربي » ، مجلة تنمية الرفادين ، بغداد : وزارة
التعليم العالي ، سلسلة دراسات اقتصادية (٣) ، ١٩٨٤ .
- مقدمات لدراسة المجتمع العربي ، بيروت : الدار المتحدة للنشر ، ١٩٧٥ .
- « البيئة الإدارية في الأردن » ، بحث مقدم لمؤتمر القادة الإداريين في الأردن ، عمان : معهد
الإدارة العامة ، ١٩٦٩ .
- صالح ، حسين عبد القادر
- صعب ، حسن
- الصندوق العربي للانماء الاقتصادي
والاجتماعي وصندوق
النقد العربي
- عزام ، هنري
- عساف ، عبد المعطي
- التقرير الاقتصادي العربي السنوي الموحد ١٩٨٠
- « المرأة العربية والعمل » ورقة مقدمة لندوة المرأة ودورها في حركة الوحدة العربية ، بيروت :
١٩٨١ .
- « المتغيرات الأصلية في عملية التطوير الإداري في البلاد العربية ١٩٦٠ - ١٩٧٧ ، القاهرة :
جامعة القاهرة (أطروحة دكتوراه) ، ١٩٧٩ .
- النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة : إطار عام مقارن ، الزرقاء : شركة الفاسهوم
التجارية ، ١٩٨٢ .
- التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية ، الرياض : دار العلوم للطباعة والنشر ،
١٩٨٣ .
- « الإنتاجية والسلوك الصناعي » ، مجلة التنمية الصناعية ، القاهرة : مركز التنمية الصناعية
العربية ، عدد ٩ / يناير ، ١٩٧٠ .
- عشماوي ، سعد الدين
- المشاكل الصناعية للمدينة الصناعية ، ترجمة مبارك ادريس ، القاهرة : دار الفكر العربي ،
بدون تاريخ .
- النمو الاقتصادي ، ترجمة جان كميد ، بيروت : المطبعة البوليسية ، ١٩٧٢ .
- مايو ، التون
- مايه ، بيير

- محمد ، علاء الدين جاسم « المرأة والتغير الاجتماعي في القطر العراقي » ، بغداد : مجلة كلية الآداب - جامعة بغداد ، عدد ٥ ، ١٩٧٩ .
- المجلس القومي للتخطيط
مجلس الوحدة الاقتصادية
العربية
مركز دراسات الوحدة
العربية
وزارة التخطيط
وكالة غوث الأجنبي في
الأردن
- خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨١ - ١٩٨٥ ، عمان : الأردن .
- الكتاب الإحصائي السنوي الخامس للبلاد العربية ، عدد ١٩٨٢/٥ ، جدول رقم ١٨ .
- مجلة المستقبل العربي ، العدد ٢١ ، بيروت : ١٩٨٠ .
- خطة التنمية الثالثة ١٤٠٠ - ١٤٠٥ هـ ، الرياض : ١٤٠٠ هـ .
- تقرير المدير العام للوكالة (غير منشور) الأردن : ١٩٧٢ .

المراجع الأجنبية

- Abu Jaber, Kamel, "Amman Region and its Weight in Jordan Economy", **Article has been presented as a paper to the social panel at the Jordan Development Conference, May 31th to June 4, 1976.**
- Buhari, S. "Population Policy in Relation to Educational Goals", **National Seminar on Population Policy.** (Amman, 1972).
- Mezirow, Jack, **Dynamics of Community Development.** New York: Scare Crow Press, 1964.
- Kriesberg, Martin, **Public Administration in Developing Countries.** Washington D.C. The Brooking Institution, 1965.
- Ridley, F.F., **Government and Administration in Western Europe.** Martin Robertson and Co., 1979.
- Riggs, Fred. W. **Administration in Developing Countries,** Boston: Houghton Mifflin. 1964.
- Roscoe C. Martine (Ed.) **Public Administration and Democracy** Syracuse University Press, 1965.