

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.3
6 May 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمانة العامة



فريق الخبراء المعني ببرنامج الأمم
المتحدة للإدارة العامة والمالية العامة
الاجتماع الثالث عشر

٢٧ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٧

قواعد السلوك، والطابع المهني،
وصورة الخدمة العامة في الأذهان

تقرير من إعداد الأمانة العامة*

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٢	٥ - ١ مقدمة - أولا
٣	٨ - ٦ الأزمة في صورة الخدمة العامة في الأذهان - ثانيا
٤	١٢ - ٩ حركة المناداة بالتزام قواعد السلوك في الإدارة - ثالثا
٧	٢٠ - ١٣ الطابع المهني وقواعد السلوك الإداري - رابعا
٩	٢٨ - ٢١ حراس الأمانة العمومية - خامسا
١٢	٣٧ - ٢٩ تحقيق المساءلة - سادسا
١٤	٥٤ - ٣٨ مبادئ هادية لقواعد السلوك في الخدمة العامة - سابعا
١٨ قضايا في مجال آداب السلوك الإداري - مرفق

* أفادت الأمانة العامة في إعداد هذه الوثيقة من معاونة السيد علي فرازماند، الذي قام بدور استشاري.

أولا - مقدمة

١ - إن الانخراط في سلك الخدمة العامة قيمة من أقدم القيم وأكثرها حظا من التكريم والانتشار والتقدير في تاريخ الإنسانية. وفي المجتمعات التقليدية لم يكن ثمة تفريق يذكر بين الخدمة الطوعية لصالح المجتمع والعمل المأجور الذي يؤدي على أساس التعاقد المهني. فأحوال الاستقرار النسبي ووجود طبقة مترفة لديها التزام قوي تجاه الكيان العام كانت ميسرة للالتحام بين دور المشتغلين بأمر الحكم ودور المحكومين، ولقيام مشاركة مباشرة في شؤون الدولة ولازدهار الثقافة السياسية والمهارات الإدارية على هذا المنوال. إلا أن هذا الوضع قد تبدل بظهور الممالك والامبراطوريات الشاسعة المتعددة الأقسام - من الصين إلى بلاد الفرس إلى روما.

٢ - وفي الأزمنة الحديثة، أدى بروز الدولة الإدارية، ابتداء من القرن الثامن عشر فصاعدا، إلى توسع هائل في سلك الخدمة العامة. وقد اقترن ذلك بالتحول إلى قيام التجمعات المكتبية أو البيروقراطية مما سبب، كما لاحظ "ماكس فيبر" انقلابا عميقا في هياكل وقيم التنظيمات. ومن سخريات الأقدار أن هذه القيم أصبحت مؤخرا تتعارض مع الدعوات - التي أصبحت عزيزة على النفوس منذ زمن - والتي تطالب بالمواطنة الديمقراطية والحكم القائم على المشاركة العامة. فإضافة صبغة الاحتراف والطابع المهني على الخدمة العامة قد بدّل طبيعة المنظمات العامة بتجذيره لنهج العقلانية والذرائعية الذي أصبح مهيمنًا على المجتمعات في شتى أرجاء المعمورة. على أن هذه الهيمنة تظل أبرز في البلدان الغربية منها لدى البلدان النامية.

٣ - فما برحت الفلسفة العقلانية والوضعية تشكل جزءا من الثقافات الغربية لما يزيد عن مائتي سنة في حين أن القيم المعيارية لا تزال غالبية في معظم البلدان النامية. غير أن الوضع يتبدل الآن بسبب العولمة والتلاقي الثقافي من ناحية، ومن الناحية الأخرى، الضغوط المضادة الآتية من أدنى ضد هذه العقلانية الذرائعية المتفشية، ونتيجة ذلك ظهور صراع بين القيم الرئيسية الكامنة وراء النظم الإدارية والسياسية في مختلف أنحاء العالم.

٤ - وقد أدى بروز الاقتصادات المختلطة، عقب الحرب العالمية الثانية وتصفية الاستعمار، إلى إعطاء دفعة قوية للدولة الإدارية. إلا أن سقوط اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية أدى أخيرا إلى إعادة النظر في المبادئ المجتمعية والتنظيمية والاقتصادية. ويبدو أن الرأسمالية بوصفها النظام الاقتصادي الغالب، قد أصبحت لها المكانة العليا وأصبح دور القيادة في هذه البيئة العالمية الجديدة واقعا على الولايات المتحدة وبعض الدول الأوروبية.

٥ - إن الأيديولوجية الرأسمالية ترفع لواء أسبقية السوق، وتؤكد على مزايا النشاط الخاص والترشيد الإداري. إلا أن هذا الاتجاه الجديد تصاحبه ضغوط من أدنى، من المواطنين الساعين إلى تمكينهم وإلى تقليص حجم الحكومة والإقلال من التدخل الحكومي في حياتهم الخاصة، وإلى إشاعة الديمقراطية في عملية

تقرير السياسة العامة. وكانت النتيجة صداما بين قيم المواطنة من ناحية وقيم الإدارة المحترفة أو المهنية من الناحية الأخرى. فكان أن لحق الخدمة العامة ضررا جسيما سواء من حيث سعة المؤسسة أو نوعية الأداء، أو الصورة العامة المرسومة في الأذهان. وحسم هذا النزاع يتطلب التوفيق بين قواعد السلوك المطلوبة من وجهة النظر الإدارية، والقواعد المطلوبة من وجهة نظر المواطنين.

ثانيا - الأزمة في صورة الخدمة العامة في الأذهان

٦ - إن تحقيق التكامل بين هذه القيم المتعارضة هو الكفيل بإصلاح صورة الخدمة العامة في الأذهان وتعزيز مكانتها. وتطرح هذه الورقة هذه القضية وغيرها من القضايا للبحث والخلوص إلى توصيات لتتهدى بها السياسة العامة في هذا الصدد. فهي تطرح أولا عددا من العوامل التي أسهمت في هبوط صورة الخدمة العامة في الأذهان. ثم تعرض عدة مناظير عن آداب السلوك الإداري. ويلى ذلك تناول موضوع التحول إلى صبغة الاحتراف أو الطابع المهني في الخدمة العامة وآثاره على آداب السلوك في الخدمة العامة. وبعد ذلك تطرح الورقة موضوع النظر إلى القائمين بالإدارة العامة بوصفهم حراسا ائتمنوا على أمانة عمومية. وأخيرا تعرض الخطوط العامة لبعض المبادئ القويمة الهادية، ويلى ذلك مرفق يتضمن رؤوس بعض القضايا المتصلة بآداب السلوك وهي مواضيع يصح تقصيصها وفتح باب المناقشة في أمر تبعاتها في مجال السياسة العامة. لقد أسهمت عوامل عدة في صعود وتوسع الدولة الإدارية الحديثة. فعلى مدى السنين تزايد دور الحكومة بصورة هائلة. وسرعان ما أصبحت المحرك للنمو الوطني ولتطور القطاع الخاص وتقديم الخدمات العامة وحماية الحقوق الفردية. وقد أصبح اصطباغ الخدمة العامة بصبغة الاحتراف أو بالطابع المهني قسمة مشتركة بين الرأسمالية والاشتراكية.

٧ - وقد ظهرت الاقتصادات المختلطة في البلدان الرأسمالية فطمست معالم الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص. فتلاقت قيمهما إلى حد ما. على أن قيم الخدمة العامة والالتزام بها ظلت قوية مع ذلك. والقيم الإدارية المهنية هذه أصبحت تحل محل قيم النظم السابقة التي كانت تأتمر بأمر المتحكمين في التنظيمات السياسية في كثير من البلدان أثناء القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. وهكذا نجد أن الطابع الاحترافي أو المهني الذي اكتسبته الخدمة المدنية أدى إلى الفصل بين اعتبارات السياسة واعتبارات الإدارة. وهذا الفصل بين السياسة والإدارة صار فلسفة غالبية في أوساط الدولة الإدارية والخدمة العامة. غير أنه بالرغم من التحسينات التي أتاحتها ذلك من حيث تقديم الخدمة العامة، فإنه قد أوجد مأزقا جديدا اتخذ صورة الانقسام أو القسمة الثنائية بين السياسة والإدارة.

٨ - وهذه القسمة جعلت الإداريين المهنيين في مركز ضعف يملي عليهم الامتناع عن صنع السياسة العامة أو الاشتراك في أي أنشطة في مجال السياسة، أيا إن كان التعريف المستخدم في وصف هذا المجال. فقد أصبحت القيم الديمقراطية المتمثلة في حسن الاستعداد للاستجابة، والمسؤولية، والمساءلة قيما سياسية كبرى يتصور أنها تتعارض مع القيم الإدارية المتمثلة في الالتزام بالطابع المهني، والكفاءة، والفعالية. وبالتالي أصبحت الدولة الإدارية والخدمة العامة موضعا للتهجم من صنيف من رافعي لواء الديمقراطية. وقد كانت

لهذه القوى المعادية للخدمة العامة، والمعادية للبيروقراطية، والمعادية للحكومة، ركائز ايدولوجية، سياسية واجتماعية واقتصادية، يتجاوز تقصيصها حدود هذا البحث. وقد تلى ذلك انحدار شديد في الخدمة العامة، سواء من حيث سعة المؤسسة أو الصورة التي ترى بها، في الولايات المتحدة وفي أنحاء العالم الأخرى. وكانت النتيجة أزمة كبرى للمهنية في الخدمة العامة.

ثالثا - حركة المناداة بالتزام قواعد للسلوك في الإدارة

٩ - إن ظهور الإدارة العامة الحديثة وتحول الخدمة المدنية إلى الاحتراف كانا مدفوعين إلى حد بعيد بتفشي الاستغلال السياسي للوظائف والفساد الاقتصادي. وهكذا نجد في الولايات المتحدة الأمريكية أن قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٨٨٣ كان "في الواقع بمثابة تعديل دستوري وإن لم يكن هناك سبيل لوصفه بهذا الوصف". ونجد أنه كما قال فريديريكسون مؤخرا "يبدو أن حركة المناداة المعاصرة بالتزام قواعد السلوك في الحكم لها في الأساس نفس مقصد حركة الإصلاح التي قامت قبل قرن من الزمن، أي الإقلال من الفساد الحكومي". فقد أصبحت قواعد السلوك الأخلاقي تكتسي أهمية تفوق الأهمية التي أعطيت لها في أي وقت من قبل. فالجوانب الأخلاقية في الحكم والإدارة العامة أصبحت تولى اهتماما بالغا لعدة أسباب. فأولا تصاعد مستوى الفساد في الحكومة تصاعدا هائلا. وأصبح قبول مسؤولين عموميين معظمهم من السياسيين للرشوة، ظاهرة متفشية في شتى أرجاء العالم، وأصبح قطاع الأعمال قناة رئيسية لهذه الممارسة. وأدت حالات الغش على نطاق صغير أو كبير إلى إدانة مسؤولين عديدين. فالفساد صار قضية عامة متفشية وباقية. وثانيا أصبح الناس يتخذون بصورة متزايدة موقفا قاطعا من الفساد الحكومي. فهو شر وهم ضده. ثالثا إن الفساد الحكومي قضية من قضايا السياسة العامة ذات "الطاقة التحميلية العالية". وقد بلغ الأمر حد التشيع. رابعا إن مسائل الأخلاق أو قواعد السلوك في الحكم تتخذ بصورة متزايدة طابعا مؤسسيا. خامسا أن قضية قواعد السلوك قضية تقطع جميع ميادين السياسة العامة: الأعمال، الطب، الخدمة الاجتماعية، التأمين، الضمان الاجتماعي، الجهاز العسكري، الميدان الاقتصادي، المجال العلمي، الخ.

١٠ - ويتجلى الانشغال العالمي المتزايد بقواعد السلوك الإداري في ثلاثة جهات على الأقل: الوسط الأكاديمي، والتشريع، وبناء المؤسسات. كما تتجلى الجوانب القضائية في قضايا وصلت إلى أبواب المحاكم وفي الأحكام الصادرة فيها. وظهرت بحوث وكتابات كثيرة عن قواعد السلوك الإداري في صورة كتب علمية منشورة أثناء السنوات العشرين الأخيرة.

١١ - وقد تم التعبير عن الاهتمام المؤسسي والتشريعي بآداب السلوك في كثير من التدابير المعتمدة في المنظمات وفي نصوص القوانين لمكافحة الفساد، وضمان نزاهة الخدمة العامة، وتشجيع السلوك المهني القائم على أسس قويمية. ويبدو أن المنظمات العامة وروابط الخدمة العامة قد اعتمدت كلها تقريبا مدونات لآداب السلوك. وقد ظهرت في كل مكان ترتيبات مؤسسية من قبيل الدوائر المكلفة بدرء السلوك المنافي لهذه الآداب أو مكافحته. وهذه ظاهرة عالمية.

١٢ - والمطبوعات الحديثة عن قواعد السلوك الإداري والمساءلة تبرز فيما يبدو في ثمانية مواضيع ومناظير رئيسية. وهذه تشمل:

(أ) المواطنة والنظرية الديمقراطية، مع التشديد على بعث الطهارة في الحياة العامة. وهذا المنظور يتوسم في العاملين في الخدمة العامة أن يكونوا مواطنين أفاضل وحراسا ساهرين على مصالح المجتمع. فالمواطنة الفاضلة تعد شيئا هاما للحكم والإدارة الديمقراطيين. والولاء للقيم الديمقراطية، وحسن الاستعداد للاستجابة، والمسؤولية، والسلوك الأخلاقي هي فضائل من فضائل المواطنة الديمقراطية. والذوق في المعاملة، والتسامح، واحترام المساواة، والإلتفات إلى حقوق المواطنين بالإضافة إلى واجباتهم، كل هذه قيم أساسية في المواطنة الديمقراطية.

(ب) قواعد السلوك المستندة إلى الفضيلة، مع التشديد على مكانة الخلق القويم في الخدمة العامة والإدارة. وهذا الموضوع امتداد للموضوع الأول. فالخلق أو السلوك الشخصي هو محط الدراسة والتطبيق في صدد آداب السلوك الإداري: وأخطر مشكلة هي ندرة الرجال والنساء ذوي الشخصية الحسنة أو الخلق الحميد في مواقع القيادة - سواء كانت عامة أو خاصة أو تعليمية أو دينية. فلأمد طال أكثر مما يجب راحت الفلسفة التقليدية في مجال التنظيم تعتبر القول بأن الأنظمة الطيبة لا بد أن تولد أناسا طيبين قولاً بديهياً. على أن من الواضح أن المجتمع العادل إنما يعتمد على الثقة في أخلاق مواطنيه وقادته أكثر مما يعتمد على الهياكل والنظم. فالمثالب الأخلاقية المكلفة لقادة المنظمات ما برحت تسبب ضرراً لا صلاح له للأمانة العمومية ومصالح المجتمع. والفضيلة كلازمة شخصية هي صفة تحدد بنا إلى السلوك سلوكاً قوياً. والأخلاق شيء له جذور عريقة. فلدى أرسطو تأتي الفضيلة الأخلاقية نتيجة العادة، ومن هنا فإن اسمها اليوناني (ethike) مشتق من لفظة معناها العادة (ethos). ويُسْتنتج من ذلك أنه ما من فضيلة أخلاقية تنبع في نفوسنا بفعل الطبيعة. وعلى ذلك فإنه حسب أرسطو وكل الآخذين بهذا المنظور، تكون الأخلاق أو قواعد السلوك الإداري القويم قيماً معرفية ومكتسبة. ولكن البيئة الاجتماعية التي تحيط بالإداريين العموميين تؤثر في القيم المعرفية التي تكتسب أو تأتي من التعلم. والكتاب المعاصرون كثيراً ما يرون ارتباطاً بين السعي إلى الاتقان والكمال في الإنجاز وبين ممارسة الفضيلة. ولهذا المنظور تبعات هامة للإدارة العامة الحديثة من حيث أنه ينطوي ضمناً على الاعتقاد بأن الإداريين الأفاضل يمكن إيجادهم وتطويرهم بالتدريب والإعداد للخدمة العامة على أساس النظر إلى هذه الخدمة نظرة أخلاقية. ومن ثم فإن السلوك المنافي لذلك يصح أن يعتبر ضرباً من الفساد، ما دام الفساد هو اختفاء الفضيلة في الحياة العامة.

(ج) الفكر التأسيسي والتقليد الدستوري، حيث نجد التأكيد منصبا على التزام الموظفين العموميين الأخلاقي بالتمسك بقيم أساسية مكرسة في الدساتير من قبيل الحرية، والمساواة، والالتزام بقواعد الإجراءات الأصولية، والعدالة، الخ. وهذا المنظور يعطي أيضاً قيمة للكفاءة ولكن بالقدر الذي تراعى به فيها القيم الأخلاقية والسياسية للديمقراطية. وهو منظور يقع في صميم فكرة الصالح العام، بقدر وقوع فكرة العدالة في الشكل في صميم فكرة العدالة في الموضوع، وهو يسعى إلى الحرص على صالح الشخص

وزيادة الأثر الحميد لهذا الحرص إلى أقصى قدر ممكن، وإلى الحد من الآثار السيئة للاندفاع وراء العواطف الشعبية.

(د) آداب السلوك كمسألة تعليم، حيث ينصب التشديد على دراسة قواعد السلوك أو الأخلاق في مناهج دراسة الإدارة العامة، وإعداد المتدربين للخدمة العامة لحياة وظيفية مشرفة. وهذا المنظور يستند إلى التكوين التعليمي للإداريين، ويبرز فكرة الخدمة المجتمعية. فقضية آداب السلوك أو الأخلاق هي قضية تعليم من حيث أنه يبدل أحوال الموظفين بتشكيل مواقفهم وسلوكهم ورؤيتهم للغير. ومن خلال تطوير الذات يجري أيضا تشجيع آداب السلوك الإداري الاجتماعي. فالنظرة إلى آداب السلوك كتعليم تقوم على الجمع بين التعليم الخارجي والاستيعاب الذاتي للقيم الأخلاقية.

(هـ) السياق التنظيمي لقواعد السلوك، وهنا ينصب التركيز على الكفاءة والفعالية وإن يكن أيضا على القيم المعيارية المتمثلة في النزاهة والعدل والسلوك الأخلاقي: فالمنظمات وأعضاؤها ينبغي ألا يجعلوا التزامهم بالسلوك الأخلاقي مقصورا على الحالات التي يكون فيها ذلك محققا للكفاءة؛ بل يجب أن يقصروا التزامهم جانب الكفاءة على الحالات التي يكون ذلك فيها متمشيا مع السلوك الأخلاقي القويم. فالحرص على توخي الكفاءة مهما كان الثمن أمر غير مقبول، أما الكفاءة المقترنة بمراعاة الواجب الأخلاقي والسلوك القويم فهي أمر لازم. والهيكل التنظيمية إنما تعبر عن الخيارات القيمية والالتزامات السلوكية التي قررها مصممو هذه المنظمات. ويفترض فيها أن تحمي قيما سلوكية مثل النزاهة والإنصاف والأمانة والمساءلة واحترام الحقوق على أنها قد تكون أيضا معوقة لذلك بسبب أدواء مكتفية متأصلة في البناء. فالهيكل والإجراءات يصح أن ينظر إليها باعتبارها آليات لتوخي نتائج سلوكية. والقضاء الإجرائي يعتبر سبيلا لمعالجة ما قد ينشأ في ممارسة السلطة التقديرية للإداريين من تعسف واستبداد وظلم. وبذلك يوجد ضابط على ممارسة السلطة التقديرية عن طريق المؤسسات القضائية وغيرها. وفي الإدارة العامة قد ينشأ تعارض بين قواعد السلوك القويم والثقافة السائدة في المنظمة. فالنقاد يذهبون إلى أن الثقافة البيروقراطية تفسد المجتمع بعدم مراعاتها للمعايير التي يكون محورها الإنسان. فتلاعب أصحاب السلطة قد ينحط بالمنظمة إلى درك نظام استبدادي شمولي تتعرض فيه القيم الأخلاقية للأذى.

(و) النظرية الفلسفية ومناظيرها، حيث ينصب التشديد على رفض مناظير الفلسفة الوضعية وملحقاتها في مجال الإدارة العامة. فهذا النهج، برفضه لمقولة الحياد، يسلط الأضواء على ما للعاملين في مجال الخدمة العامة من دور إيجابي في التمسك بالقيم المتفق عليها في المجتمع، وتعزيزها بوصفها تمثل المصلحة العامة. فأداب السلوك الإداري تنطوي بذلك على اقتران السلوك المهني بالسلوك الأخلاقي الإيجابي. وآداب السلوك الإداري ينبغي أن تشدد على دور الالتزام المهني ودور الإداريين المهنيين.

(ز) قواعد السلوك بوصفها عاقبة، أو نظرية المنفعة، حيث ينصب التشديد على نتائج التصرف والسلوك في الإدارة العامة. فلقد خرج مكيا فيلي خروجا كبيرا على الفكر التقليدي، فذهب في كتابه "الأمير" إلى أن الحكم على الأفعال ووصفها بأنها أفعال حسنة أو سيئة ينبغي أن يكون متوقفا على عواقبها، لا على

نواياها أو خصال القائمين بها. وقد تابع هذه الحجة جون ستيوارت ميل (١٨٠٦-١٨٧٣) فكتب في "نظرية المنفعة" أن "كل فعل إنما يتوخى غاية ما وقواعد التصرف التي يبدو من الطبيعي توخي لا بد أن تكتسب طابعها كله ولونها كله من الغاية التي تخدمها. فلنكون الأفعال حسنة لا بد أن تكون وسائل لشيء يكون من المسلم به أنه حسن ... مثل الصحة أو المتعة".

(ح) قواعد السلوك بوصفها مبدأ، وهنا يكون التشديد على أوامر جازمة تتوخى الحق المطلق. فعمانويل كانت (١٧٢٤-١٨٠٤) عالج مسألة قواعد السلوك الأخلاقي من زاوية مختلفة تماما عن زاوية مكيافيلي أو ميل. فهو يرسم أوامره الجازمة على أنها الأساس الذي ينبني عليه في المحك الأخير التصرف الأخلاقي أو الامتناع الأخلاقي عن التصرف.

رابعاً - الطابع المهني وقواعد السلوك الإداري

١٣ - من هذه المناظير المجردة يستطيع المرء أن يلمس نتائج تترتب على الإدارة العامة الحديثة وتلتقي فيها القيم التنظيمية القائمة على العقلانية والقيم المعيارية مع المواطنة الفاضلة.

١٤ - وقد لاحظ ماكس فيبر في إحدى المناسبات أن الإدارة في الدولة الحديثة أصبحت تكتسب طابعاً بيروقراطياً في كل مكان. فالدول الرأسمالية والاشتراكية معا مرت هي ومنظوماتها الإدارية بمرحلة تحول إلى البيروقراطية وإلى الطابع المهني. وقد اتسم الطابع المهني في الإدارة العامة بالالتزام بنظام مراعاة الجدارة، وبالتخصص في إسناد المهام، وبنظم الضوابط والموازانات، وبالقيم التنظيمية المتمثلة في الكفاءة والاقتصاد والفعالية مما يتحقق بفضل الحياد السياسي. ويعني ذلك أيضاً الالتزام بالمستويات والقيم والمعايير وآداب السلوك المهنية لا السياسية أو غيرها.

١٥ - وبذلك نجد إجمالاً أن اكتساب الإدارة العامة طابعاً مهنيًا، وقيام الدولة الإدارية، يطرحان أمامنا منظورين متباينين: فالصبغة المهنية تأتي بمفاهيم إنجاز المهمة، والكفاءة، والفعالية، والموضوعية، والنزاهة، والوحدة والتماسك. وهي تقوم بدور الحصن المنيع ضد الفساد السياسي وغيره من مظاهر السلوك المتدني في الخدمة العامة. وقد سلم بقيمتها كوسيلة تصحيحية. إلا أن الصدام بين قيم الخدمة المدنية المهنية من ناحية، والقيم السياسية المتمثلة في حسن الاستعداد للاستجابة، والمسؤولية، والمسائلة أمام المواطنين من الناحية الأخرى، كانت مصدراً رئيسياً للتوتر بين البيروقراطيين المهنيين، من جهة، ومن الجهة الأخرى السياسيين، سواء كان هؤلاء ممن يشغلون مناصبهم بطريق الانتخاب أو التعيين. والتنازع بين القيم المهنية والسياسية قد شغل اهتمام حيز كبير من المواد المنشورة في الآونة الأخيرة في مجالي الإدارة العامة والعلوم السياسية، وذلك في شتى أنحاء المعمورة. فهل الإثنان متعارضان حقاً أم أن كلا منهما مكمل للآخر؟

١٦ - يوجد في هذه المسألة منظوران متعارضان. فالمنظور المناهض لترك الأمور لحسن تقدير المهنيين والمعارض لمشاركة هؤلاء في صنع السياسة، يؤكد أن هذه المشاركة غير ديمقراطية لأن البيروقراطيين لا

يشغلون مناصبهم بالانتخاب بل بالتعيين ولا يمكن مساءلتهم أمام هيئة الناخبين. ويذهب هذا المنظور أيضا إلى أن القيمتين الديمقراطيةين المتمثلتين في حسن الاستعداد للاستجابة، والمسؤولية، تفقدان باضطلاع البيروقراطيين المهنيين بدور في اتخاذ القرارات التي تبني عليها السياسة العامة. فعدم مساءلة الخبراء المهنيين أمر يزداد صعوبة مع الأيام لأنهم هم وحدهم الذين يفهمون دقائق المعارف التي يملكون ناصيتها. أما الحجة المضادة دفاعا عن القيم المهنية، فتؤكد أن المعايير المهنية تخدم الصالح العام بمعناه الواسع. ومن ثم فإنها تمثل استجابة حسنة للاحتياجات المجتمعية. وتضيف الحجة إلى ذلك أن المساءلة تتحقق عن طريق آليات الضوابط والموازن التنظيمية والمهنية والشخصية. ثم أن المهنيين يخضعون لرقابة تشريعية وقضائية وأشكال أخرى من الرقابة.

١٧ - وثمة منحى نظري ثالث يقوم على الجمع بين القيم المهنية والقيم الديمقراطية في الخدمة العامة. وبمقتضاه يلزم للمرء ليكون إداريا بالمعنى الصحيح أن يؤدي عمله بقيم أخلاقية عالية وأن يرفع الكفاءة والفعالية على أن يرفع كذلك الاستعداد الحسن للاستجابة والمسؤولية والإنصاف أو العدالة. أما السلطة التقديرية فيجب أن تمارس في ظل نظم متعددة للضوابط والموازنات على أن تمارس كذلك بنزاهة شخصية ومهنية وبتبصر (أي بحكمة عملية). وعلى ذلك لا يكفي أن يكون الإداري مهنيا بل يجب أن يتصف أيضا بالمسؤولية وحسن الاستعداد للاستجابة. وهذا يتطلب تعليما وتدريبًا سلوكيا على جميع المستويات.

١٨ - ويصح أن ينظر إلى المهنيين القائمين بالإدارة العامة على أنهم حراس ساهرون على الدولة الإدارية. وهم يوفرون عنصر الاستقرار والاستمرار في الحكم حتى في وسط الأزمات السياسية المشتة والقلق والثورات. فمن الحقائق التي لا مرء فيها أن البيروقراطية صمدت للتغيرات السياسية على مدى يربو على ٣٠٠٠ من الأعوام. والإداريون العموميون لهم دور إيجابي في صياغة السياسات العامة. على أن لهم أثرا هائلا على سرعة خطى تنفيذ السياسة وأسلوب هذا التنفيذ ونبرته ونوعيته. ويصح أن ينظر إليهم بوصفهم الرقباء الساهرين على حراسة أمانة عمومية.

١٩ - إلا أن هذا القول القاطع يشير لدى الكثيرين من المواطنين والخبراء المهتمين والسلطات السياسية المهمة بالأمر في شتى أرجاء العالم سؤالاً جوهريا للغاية. من في هذه الحالة يكون الرقيب على الرقباء؟ إنه سؤال جوهري كذلك في مجال التنظيم العام. فكما لاحظ فيكتور طومسون قبل فترة من الزمن، فإن التخصص المتزايد للمؤوسين من الموظفين يخلق اختلالا شديدا بين السلطة الهرمية الرسمية ومسؤولية الصفة الإدارية العالية المستوى، من ناحية، وقدرة أفرادها الفعلية على التنظيم من الناحية الأخرى.

٢٠ - إن المساءلة في الخدمة العامة هامة جدا لأن هناك جوانب كثيرة من العمل الإداري تفسح مجالا للإفساد وللنشاط الهدام للصالح العام. وفي الوقت نفسه، هناك جوانب للاحتراف المهني تجعل من العسير تحقيق مستوى مقبول من المساءلة. فالصعوبة في تحقيق المساءلة الإدارية تكسب قواعد السلوك الإداري أهمية خاصة. فأداب أو قواعد السلوك هي شكل من أشكال الانضباط الذاتي، وهي ضابط داخلي لسلوك العاملين في الخدمة العامة. والمساءلة هي أيضا شاغل تنظيمي وسياسي. فهي تمس قضايا المسؤولية عن

الضرر، فضلا عن القضايا الأخلاقية. ولمعالجة هاتين القضيتين اللتين تحظيان باهتمام عالمي يجدر بنا أن نتساءل عن السبب في أن بعض الإداريين العموميين يسيئون إلى الأمانة التي بأعناقهم ويتصرفون بطرق تعتبر منافية للصالح العام ومسيئة إلى الأمانة العمومية التي ائتمنوا عليها.

خامسا - حراس الأمانة العمومية

٢١ - هناك إجمالا ثلاث فئات تدفع بالإداريين العموميين إلى الإضرار بالأمانة العمومية، ألا وهي إساءة تصوير الصالح العام، والفساد، والنشاط الهدام.

ألف - إساءة تصوير الصالح العام

٢٢ - هناك عدة عوامل تعمل على تشكيل مفهوم العاملين في الخدمة العامة لماهية الصالح العام. فمعظم الإداريين المعيّنين في الرتب العالية يأتون بصورة غير متناسبة من الطبقة العليا أو الفئة العليا من الطبقة المتوسطة. وبذلك تكون البيروقراطية مفتقرة إلى التمثيل الاجتماعي. فالأساس الطبقي الاجتماعي والاقتصادي للخدمة المدنية عنصر بالغ الأهمية لأنه يلون الإجابة على الأسئلة التالية: كيف يعيش الناس حياتهم؟ وما هي مشاكلهم؟ وما هي الأشياء التي يريدونها أو التي هم بحاجة إليها؟

٢٣ - والتخصص المفرط هو أيضا مصدر آخر لإساءة تصوير الصالح العام. فالإداريون العموميون المهنيون، شأنهم شأن القائمين بمهام متخصصة، قد تتولد لديهم نظرة ضيقة للصالح العام، وذلك إما بالمغالاة في أهمية ما يفعلونه هم أو الإقلال من أهمية ما يفعله الآخرون. والمحامون والأطباء والعلماء هم أمثلة على ذلك. بل إن النقاد يذهبون إلى أن البيروقراطيات والبيروقراطيون يميلون إلى خلق أيديولوجيات مكتفية، كثيرا ما تشوه رؤيتهم للاحتياجات العامة. وذلك لأن جميع المسؤولين يظهرون ولاء قويا نسبيا للمنظمة التي تتحكم في أمنهم الوظيفي وفرصهم وترقيتهم.

٢٤ - وأخيرا فإن إساءة التصوير قد تنبع من العلاقات الوثيقة للمنظمات العامة مع جماعات معينة من الزبائن أو المتعاملين: ومن الأمثلة على ذلك مجالات الصحة والزراعة والبيئة والتعمير الحضري. فالإداريون العموميون العاملون في هذه الوكالات قد يعتبرون، مخطئين، إن جماعات أصحاب المصالح الذين يتعاملون معها هي جماعات تمثل حقا مصالح السكان في مجموعهم ومفهوم "المثلثات الحديدية" يشير إلى ظاهرة أصبحت متفشية في الولايات المتحدة وكثير من البلدان الأخرى. ومن أقوى المثلثات الحديدية القائمة في مجال السياسة العامة المنشأة العسكرية - الصناعية. وفي المثلث الحديدي النمطي نجد أن تحالفا غير رسمي ينشأ بين جماعات أصحاب المصالح، والصفوة الإدارية/البيروقراطية، وأعضاء اللجنة التشريعية (الصفوة السياسية). وهذا المثلث يمارس نشاطه خارج إطار الهيكل الرسمي والعمل الرسمي للبيروقراطية والحكومة، فلا تدون لمداولاته محاضر، ولا توجد في الوثائق أي إشارات إليه. وبذلك تهيمن الصفوة في

دوائر الأعمال، والجهاز البيروقراطي، والمجال السياسي على عملية رسم السياسة، وتولد رؤية ضيقة للأمور، وافتقارا مقابلا للشفافية والمساءلة في تصريف المعاملات العامة.

باء - الفساد

٢٥ - الفساد قد يرى على أنه خيانة للأمانة العمومية وهو ظاهرة عالمية الانتشار. ولقد ساهم في إيجاد الأزمة الراهنة في صورة الخدمة العامة في الأذهان. ويخرج عن نطاق هذا البحث تناول أبعاده وعواقبه وأسبابه الكثيرة. ويكفي أن نقول إن تعريف الفساد يتفاوت من ثقافة إلى أخرى. فما هو قانوني ومشروع في الولايات المتحدة قد يحسب فسادا في ثقافات أخرى. وهناك أشكال متعددة للفساد منها الرشوة والعمولات التي أصبحت تكتسب طابعا مؤسسيا في بعض النظم السياسية. ومن الفساد أشكال أصبحت شائعة لدرجة أنها تكاد أن تكون مقبولة كشيء طبيعي ومنها محاباة الأقارب، والمحسوبية، وإعطاء الوظائف لذوي الحظوة وبيع المنصب أو الاتجار به للكسب الشخصي. إن الفساد يلوث صورة الخدمة العامة ويجرد دور الحكومة من شرعيته؛ وهو بجميع أشكاله يشكل انتهاكا للأمانة العمومية وللقيم المتحضرة. وتفشي الفساد في الخدمة العامة يستلزم إيجاد وسائل للرقابة على الرقباء.

جيم - النشاط الهدام

٢٦ - والنشاط الهدام هو مدعاة أخرى لتتبع تصرفات الإداريين العموميين ومراقبتهم. فالإداريون العموميون قد ينخرطون في أنشطة هدامة لأسباب شتى: السخط البالغ، أو الخوف من فقدان الوظيفة، أو اللواذ إلى أنشطة في الخفاء بالتعاون مع قوى أو منظمات مضادة للحكم، أو الفساد، وما إلى ذلك.

٢٧ - ومهمة الرقابة على الرقباء، على أهميتها، مهمة تثير عدة مشاكل:

(أ) الخبرة والمعلومات المتخصصة: كثيرا ما يكون الإداريون العموميون خبراء في الأمور التي يتناولونها. وخبرتهم ومعلوماتهم المتخصصة تضعهم في مركز متميز لا يملك مجاراهته من عداهم، ولا سيما المواطنين العاديين، بل ولا حتى السياسيين. وهذه الخبرة والمعلومات الفنية المتخصصة هي الأسس التي تبنى عليها القرارات الإدارية والتنظيمية، وكثيرا ما يكون سبر أغوارها فوق متناول الغير وفوق متناول من يكلفون بالرقابة.

(ب) التفرغ: فتفرغ الإداريين العموميين هو ببساطة أمر يجعل من العسير على أشخاص آخرين يوزعون وقتهم على أشياء كثيرة أن يقوموا بمساءلتهم.

(ج) الأمن الوظيفي وأوجه الحماية الأخرى: يتمتع معظم الإداريين العموميين بالأمن الوظيفي، وأي إجراء تنظيمي يتخذ ضدهم يكون مرهونا باستيفاء الإجراءات الأصولية، واتباع إجراءات الحماية الموفرة

لأفراد الخدمة المدنية وما إلى ذلك. فحالات التأديب والفصل من الخدمة حالات مستعصية وإن لم تكن مستحيلة. وتواتر المخالفات الإدارية الصغيرة والطفيفة قد يترك على مر الزمن أثرا سيئا ملموسا على صورة الخدمة العامة في الأذهاب ومصداقيتها، فضلا عن أثره على إنتاجية المنظمة وأدائها ونوعية الخدمة فيها.

(د) قانون الرقابة المعادلة: يقول أنطوني داونز إن الرقابة على البيروقراطية تستلزم بيروقراطية أخرى. وقانون "الرقابة المعادلة" له تجليات عدة في مختلف أنحاء العالم. وهو يؤدي إلى الازدواج وإهدار الموارد وكثرة التنظيمات البيروقراطية القائمة لأغراض الرقابة، وذلك يطمس المقصد الأصلي من الخدمة العامة ألا وهو خدمة المواطنين وحماية مصلحتهم.

(هـ) مشاكل التنسيق: وهذه المشاكل تتسبب في صعوبة المساءلة لأسباب عديدة. ومن أمثلة ذلك أن الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة، أي بين الجهاز التنفيذي والكونغرس والقضاء، كان ماثرا لصعوبات في تحقيق المساءلة. وتوجد أمثلة مشابهة في أماكن أخرى في العالم. وكثيرا ما يكون من العسير محاسبة جهة معينة أو إداري معين عندما تشترك في التنفيذ منظمات كثيرة وعدة مسؤولين دون وجود تنسيق ورقابة بالمعنى الصحيح.

(و) تجزء الاختصاصات والهياكل التنظيمية: وهذا أيضا عائق آخر في سبيل تحقيق المساءلة الإدارية. فالتجزء والتداخل في الوظائف والمسؤوليات يسبب البلبلة. والمساءلة تضيق لأنه حيث يكون الكل مسؤولا لا يكون أحد مسؤولا فيما يبدو. فالملامة تنتقل من جهة إلى أخرى.

(ز) ضخامة حجم ونطاق الإدارة العامة: يشاهد في كل أنحاء العالم تقريبا الاتساع البالغ لحجم ومهام ونطاق الإدارة العامة. وكثيرا ما تكون كثرة الهياكل والقواعد والإجراءات وعدد الموظفين المستخدمين مما يعقد مهمة مساءلة الإداريين العموميين.

٢٨ - إلا أنه بالرغم من هذه العراقيل الكبرى يوجد عدد من الوسائل التي تستخدم لتأمين المساءلة في الخدمة العامة وبالتالي لمراقبة الرقباء. فمدونات آداب السلوك المهني والتعليم يشكلان فئة عريضة من فئات هذه الوسائل. وثمة نهج مكمل يضم الترتيبات السياسية والقانونية والثقافية والترتيبات المؤسسية الأخرى التي يجري تقصيتها أدناه.

سادسا - تحقيق المساءلة

٢٩ - إن المساءلة الإدارية في الخدمة العامة يمكن أن تتحقق عن طريق عدة وسائل رسمية.

ألف - الوسائل التنظيمية أو الخاصة بالمنظمات

٣٠ - هذا النهج مطبق في جميع أنحاء العالم، فهو وسيلة عامة لتحقيق المساءلة في جميع أنواع المنظمات. وهو ينطوي على عدة مفاهيم أو قيم تمتد عبر جميع المنظمات والثقافات السائدة في المجتمعات. وهذه القيم التنظيمية العامة هي الكفاءة والاقتصاد والفعالية والرقابة. والقيم الثلاث الأولى هي قيم من قيم العقلانية الذرائعية، في حين أن القيمة الأخيرة تجمع بين كونها قيمة معيارية وضرورة عقلانية من ضرورات المساءلة التنظيمية. وللوحدة التنظيمية أهمية في تحقيق أقصى قدر من هذه القيم، وتستخدم لذلك عدة وسائل.

٣١ - أولا التسلسل الهرمي، فالسلطة والمسؤولية لا بد وأن تكونا محددتين ومسدنتين بوضوح. وينبغي الإقلال من التداخل في الاختصاصات؛ وخطوط السلطة المتسلسلة هرميا يجب أن تكون واضحة ومفهومة. فالتعدد في رئاسة/قيادة الوكالة أمر يميل إلى تقسيم ولاء المرؤوسين وطمس معالم المسؤولية. والخضوع لتعليمات الرئاسة أمر ضروري كذلك للوحدة التنظيمية والفعالية والمساءلة. وعصيان الأوامر لا يفتقر إلا نادرا بل يعاقب عليه بالفصل من الخدمة. وأخيرا فإن باع الرقابة يعد وسيلة فعالة للمساءلة التنظيمية. ومن العناصر الأساسية في نظرية التنظيم التقليدية المألوفة، اعتبار الرقابة القصيرة الباع مبدأ هاما من مبادئ المساءلة.

٣٢ - والولاء للمنظمة أمر يتوقع من جميع الأعضاء وهو يكفل بطرق عدة منها: الاندماج الاجتماعي في بيئة المنظمة؛ والتخصص المهني الذي يجعل من العسير على الموظفين العثور على وظائف معادلة لدى جهات أخرى؛ وحرص الموظف على البقاء في وظيفة بسبب نظم المعاشات التقاعدية بل وبعض الأنظمة التي تمنع تقلده وظائف خارجية معينة لانطواء ذلك على تنازع في المصلحة، كل هذا مما يوحد الباب أمام كثرة الدخول والخروج من الوظائف. وبعض البلدان مثل الولايات المتحدة لديه أحكام تشريعية أميل إلى الشمول في هذه المسائل. ونظم التأديب الرسمية تفرض المساءلة والخضوع للرئاسة. وهي مصممة على نحو يحدد أنماط السلوك الصحيح ويمنع إساءة استخدام سلطة الوكالة وممتلكاتها.

٣٣ - والنظم التأديبية كثيرا ما تُنتقد لأنها تعد إلى حد بعيد نظما معدومة الفعالية. وينبغي للمساءلة العامة أن تسعى إلى أعمال معايير سلوكية أعلى كثيرا من ذلك والأخذ بنهج يجمع في طبيعته بين الالتزام المهني ومراعاة القانون أو الدستور. ومراجعة الحسابات توجد وازعا قويا ضد الفساد أو الأشكال الأخرى من الإساءة إلى الأمانة العمومية. ومراجعة الحسابات يمكن أن تكون داخلية أو خارجية، وقد يكون من المستحسن استخدام المراجعة الخارجية بالإضافة إلى المراجعة الداخلية. وفي الكثير من المنظمات العامة يُشترط النوعان.

باء - الوسائل السياسية

٣٤ - أما النهج السياسي فيسلك طريقا آخر في إبراز لزوم وجود وسيلة خارجية للمحاسبة في الإدارة العامة. وكثيرا ما يتم ذلك عن طريق التحكم السياسي في نظم المستخدمين بالاعتماد على تعيينات أساسها الحظوة لدى السياسيين، إلا أن ثمة وسائل هامة أخرى تطبق كذلك بصورة فعالة، وهي مألوفة في معظم النظم:

(أ) الرقابة التشريعية، التي تتحقق باشتراط التصديق التشريعي على تعيين رؤساء الوكالات وبإجراء التحقيقات التشريعية، وبمراجعة الحسابات؛

(ب) الرقابة عن طريق الميزانية، فسلطة تحديد الإنفاق هذه هي ضابط تشريعي على السلطة التنفيذية له أهمية قصوى؛

(ج) التقلب في شغل الوظائف، وذلك للإقلال من خطر إساءة تصوير المصلحة العامة، وتكديس السلطة، أو بناء الامبراطوريات على يدي كبار الإداريين. وهذه ممارسة عريقة في مجال المستخدمين ترجع إلى أيام الفرس وروما. ونفعها من الأمور المسلم بها في مختلف أنحاء العالم لعدة أسباب. وقد أوجد قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨ في الولايات المتحدة فئة موظفي الخدمة التنفيذية العليا لتمكين المسؤولين المدنيين في الخدمة الفيدرالية من التنقل من وكالة إلى أخرى. والمسؤولون التنفيذيون المعينون سياسيا ينقلون بصورة روتينية من منصب إلى منصب أو يخرجون من الخدمة عند مجيء رئيس سياسي جديد؛

(د) التمثيل والمشاركة العامة، كوسيلة لتوسيع تكوين الخدمة العامة وتشجيع التنوع مما يقرب القيم الإدارية إلى عامة الجمهور ويحقق بالتالي التعبير عن مناظير المواطنين وأفضلياتهم؛

(هـ) إفشاء أحد الموظفين العارفين للخبايا حرصا على الصالح العام، هو ممارسة معروفة على نطاق واسع لها منافعها وتكاليفها. واستخدام خطوط الاتصال المباشر وغيرها من القنوات المحاطة بالسرية قد يكون أكثر مدعاة لطمأنينة الموظف العمومي ولحمايته من الانتقام في هذه الحالات. وإفشاء المعلومات للصحف وكشف الأمور للرأي العام ووسائل الإعلام، وإبلاغ الدرجات الأعلى من السلطة بواقع الحال، والاستقالة على سبيل الاحتجاج، وفضح المستور، كل هذه وسائل من وسائل كشف الخبايا. وبعض البلدان قد سن تشريعات لحماية كاشفي الخبايا؛

(ز) قوانين التصرف في وضع النهار، التي تتطلب أن تكون المعاملات علنية مكشوفة باعتبار ذلك وسيلة هامة من وسائل تأمين المساءلة والسلوك السليم من جانب المسؤولين العموميين. ومعظم الولايات الأمريكية والحكومات المحلية الأمريكية قد اعتمدت قوانين من هذا القبيل؛

(ح) منع حالات تنازع المصلحة، وهذا نهج مشابه لنهج الوسائل التنظيمية أو الخاصة بالمنظمات.

جيم - النهج القانوني

٣٥ - وهو نهج اللجوء الى القضاء في قضايا المساءلة الإدارية. فالمسؤولية الإدارية عن الضرر مسألة من المسائل المطروحة، والمسألة الأخرى هي ضمان توفر وازع شخصي داخلي قوي لحماية الحقوق الدستورية للمواطنين الأفراد.

دال - النهج التثقيفي

٣٦ - هذا النهج يعد وسيلة أخرى لتحقيق المساءلة في الخدمة العامة. وهو يتطلب إدراج عناصر سلوكية أو أخلاقية قوية في المناهج الدراسية للصغار والكبار. وتعليم السلوك القديم يمكن الاضطلاع به عن طريق مؤسسات دينية وعلمانية. ويمكن الركون الى المؤسسات والقيم الدينية كمبادئ هادية أساسية للسلوك في الخدمة العامة. ومن الأمثلة على ذلك أنه في الإسلام، كما في غيره من الديانات، تولى قيمة عالية للخدمة العامة وللسلوك السليم في الحياة الخاصة والعامة.

هاء - النهج المؤسسي تجاه قواعد السلوك

٣٧ - يمكن إنشاء وتمكين عدة مؤسسات لتشجيع السلوك القويم والمساءلة وإنفاذهما. من ذلك مثلا البرامج الميسرة للكشف عن الخبايا للصالح العام؛ وخطوط الاتصال المباشر المفتوحة للإبلاغ في قضايا السلوك؛ ومجالس ولجان آداب السلوك؛ وبرامج تدريس قواعد السلوك للمسؤولين المنتخبين والمعينين سياسيا وكبار الإداريين، وتحديد موظفين متخصصين لموضوع مراعاة قواعد السلوك في جهة العمل؛ ونظم الإفصاح عن الحالة المالية واحتمالات تنازع المصلحة؛ ومدونات آداب السلوك المهنية - كل هذه من الأمور الشائخ وجودها في الحكومات العصرية. ولدى كل من استراليا، وجمهورية إيران الإسلامية، وكندا، والولايات المتحدة، والمملكة المتحدة والهند، والكثير من البلدان النامية إما معظم أو كل هذه الأدوات.

سابعا - مبادئ هادية لقواعد السلوك في الخدمة العامة

٣٨ - كان التحول إلى الطابع المهني في الدولة الإدارية عاملا معززا لفكرة الالتزام بقواعد سلوك في مجال الإدارة. ولئن كانت قضايا قواعد السلوك والمساءلة في الخدمة العامة لا تزال من الشواغل الهامة، فإن حالات الفساد والسلوك للأخلاقى توجد في معظم الأحوال في الجانب السياسي من الخدمة العامة. إذ أنه كثيرا ما يوضع على رأس المنظمات العامة مسؤولون سياسيون، وهؤلاء بوصفهم من الصفوة، يكونون في حالات كثيرة من الفاعلين الرئيسيين في معظم الفضاخ. واصطبغ الإدارة العامة بطابع مهني يساعد على الحد من الفساد السياسي في مختلف أرجاء العالم.

٣٩ - والإداريون المهنيون إذا ما تصرفوا كحراس للأمانة العمومية يصبحون في وضع متميز يمكنهم من العمل على بعث وتعزيز صورة الخدمة العامة في الأذهان. وهذا تحد رئيسي يقتضي جهدا واعيا من جهود

الدعوة والإنفاد. والفقرات التالية تعرض قائمة بالمبادئ التي يمكن أن يهتدي بها الإداريون العموميون في سعيهم الى النهوض بهذه الغايات. وهذه المبادئ أو المفاهيم تطرح بصيغة "إفعل كذا" أو "لا تفعل كذا".

تعلم قواعد السلوك

٤٠ - إن تدريس قواعد السلوك شيء لا بد منه، ويجب أن يكون جزءاً من النظم التعليمية على جميع المستويات. على أن التثقيف والتدريب في مجال قواعد السلوك الإداري يكتسي أبلغ الأهمية للسلوك الوظيفي في الخدمة العامة في جميع أنحاء العالم. ولا بد أن يتضمن ذلك قواعد للسلوك الشخصي والإداري معاً. فضائل الحياة العامة، والمواطنة الصالحة، واحترام الغير، وحماية حقوق الأفراد، وغير ذلك من القيم الأخلاقية، أمور يجب أن تستوعب وأن تصبح جزءاً من شخصية العاملين في الخدمة العامة. والإرشاد الذي يعطى لكبار الإداريين التنفيذيين يجب أن يتضمن كذلك ما يلي: اضرب المثل لسواك، وحدد النغمة للمنظمة كلها بالتوكيد على التعليم والتدريب في مجال قواعد السلوك، وبالتفكير والتصرف على نحو يتفق مع آداب السلوك. أما الإرشاد الذي يعطى للموظفين العموميين فهو: ثقّف نفسك بمبادئ سلوكية وأخلاقية، وتصرف على نحو يتفق مع آداب السلوك؛ لا تتهاون في المبادئ؛ وعليك أن تعصي الأوامر غير الدستورية أو غير الأخلاقية أو غير المشروعة أو المنافية لآداب السلوك، وأن تكشف عنها من خلال القنوات المناسبة؛ وعليك أن تجد الطرق المناسبة لفعل ذلك.

٤١ - الحفاظ على الاستقامة المهنية والشخصية، إن القيم المهنية يجب أن تغلب على أوامر المنظمة أو على الأوامر الشخصية الصادرة عن الرؤساء المشكوك في سلامتها. والالتزام بروح المسؤولية المهنية هو عنصر أساسي في السلوك الإداري. وهذا يتطلب الانضباط الذاتي، والمعرفة، وضبط النفس، ودرجة من الاستقلال الشخصي، وإخضاع المصلحة الخاصة للمصلحة العامة ولدواعي صون الأمانة العمومية.

٤٢ - الحصافة، إن ممارسة الحصافة أي الحكمة العملية، شيء أكد عليه اثنان من كبار المفكرين الفرس في العصور الوسطى هما ابن سينا ونظام الملك. وكل مجتمع لديه مفكرون من هذا الصنف. والحصافة تقتضي ضبط النفس وحسن التقدير في اتخاذ القرارات استناداً إلى المعرفة والخبرة والحكم الأخلاقي .

٤٣ - روح الخدمة العامة، يجب إخضاع المصالح الشخصية للمصالح العامة المجتمعية. وعند اتخاذ القرارات أو التصرف بصفتك إدارياً فكر في الأمانة العمومية التي ائتمنت عليها، وفي مصالح المواطنين أولاً، ثم فكر في نفسك بعد ذلك. ونمي في نفسك الفضائل المدنية، وتصرف بأسلوب فاضل، وشجع المواطنة الفاضلة بأن تكون أنت مواطناً فاضلاً يتصرف تصرف الإداري الفاضل.

٤٤ - تجنب كل المشاكل التي تثير أزمات في الخدمة العامة، بعض هذه المشاكل يخرج عن طائفة الإداري، على أنه يتعين التمسك بالقيم والعوامل التي تحد من الفساد والتهاون في الخدمة العامة.

٤٥ - كن إداريا مسؤولاً، تصرف تصرفاً ينم عن ضبط النفس وحسن التقدير وممارسة الحرية بوصفها مسؤولية كذلك. كن نموذجاً يحتذى الآخرون. وإذا تعذر عليك الاستمرار في أداء واجباتك أداء سليماً، قدم استقالتك وافضح من يجعلون من المتعذر عليك أن تؤدي عملك أداء يتفق مع قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية.

٤٦ - العمل لما فيه الخير العام، كرس وقتك وخبرتك ومعارفك لبناء القيم المجتمعية والدفاع عن حقوق الفقراء فضلاً عن الميسورين. وعليك أن تخدم المصلحة العامة والأمانة العمومية في جميع الأوقات بنزاهة.

٤٧ - كن كفؤاً وعادلاً، إن الكفاءة تأتي بالتدريب وتطوير المهارات والمعارف. ومما له أهمية قصوى أن تتم ممارسة الكفاءة بنزاهة وإنصاف وعدل في المواقع الإدارية. ذلك أن الكفاءة والفعالية هما قيمتان تنظيميتان هامتان ولكن لا بد من مزجهما بالنزاهة والإنصاف والعدل. وهذا المزيج من القيم الأخلاقية والمهنية هو الذي يجعل التمسك بآداب السلوك المهني في الإدارة العامة أمراً ممكناً ومستصوباً.

٤٨ - التزم، وافرض الالتزام، بآداب السلوك المهني، إن آداب السلوك في الإدارة العامة هي مجموعات مكتوبة أو غير مكتوبة تضم القوانين والقواعد واللوائح والمعايير التي ينبغي أن يهتدى بها في السلوك في الخدمة العامة. إنها تطرح المثل العليا وتسن شرائع العمل المتسق مع هذه المثل العليا وتعد أدوات لإنفاذ السلوك الذي رسمت حدوده. ومعارضو فكرة مدونات آداب السلوك يذهبون إلى أن من الواجب تلافياً إصدار أحكام أخلاقية على كل شيء، وإلى أن التقنين الجامد لما هو حق وما هو باطل يؤدي إلى اختلال الأداء، وأن فكرة الحياد البيروقراطي ترى أن من اللاأخلاقي إبداء أحكام أخلاقية على المنظمات العامة. أما دعاة مدونات آداب السلوك فيستشهدون بالموضوعية والقيمة الإيجابية المضافة عن طريق إنفاذ مدونات آداب السلوك. وبعض مدونات آداب السلوك ينطوي على جزاءات في حالة السلوك المنافي، ولكن بعضها الآخر أقرب في طابعه إلى الإلهام أو الهداية للعاملين في الخدمة العامة.

٤٩ - ثبت وأكد الهوية المهنية، بوصفك موظفاً عاماً ومهنياً وحارساً للأمانة العمومية وشخصاً على خلق. قاوم الفساد بجميع أشكاله.

٥٠ - تجنب المآزق التي تثير شبهة الخروج على آداب السلوك، وذلك بقدر استطاعتك، لكنك إذا وجدت نفسك متورطاً، التمس المشورة وكن حكيماً. فمعظم المآزق في مجال آداب السلوك مآزق يمكن معالجتها بحكمة.

٥١ - تصرف تصرفاً أخلاقياً، وبما يتفق مع آداب السلوك وبشخصية سليمة وتقدير للمسؤولية. وكرم وعزز صورة الخدمة العامة في الأذهان.

٥٢ - قاوم الفساد، على كل مستوى وفي كل وقت. إنشئ واستخدم لجان التحقيق، وشن حرباً على عدم الانضباط، واطهر ريادة أخلاقية. والجاً كذلك إلى البحث العلمي وإلى النهج الكتمانبة المشار إليها من قبل.

٥٣ - إوجد واستوعب باطنيا الشعور بضرورة استهداف الجودة المطلقة، روج لفكرة أداء الأمور أداء صحيحاً من أول مرة، وجنب المنظمة الخطأ المكلف المتمثل في الازدواج أو في تكرار العمل ذي النوعية المنخفضة. لا تغش في عملك، واستوعب الأخلاق المواتية للعمل، وولد الشعور بدافع قوي لخدمة المصلحة العامة وتحقيق الذات.

٥٤ - انظر إلى المواطنين بوصفهم بشرا لهم قيمتهم، وأعضاء في المجتمع، وليس كمجرد مستهلكين أو زبائن في السوق. وثبط الإيديولوجية الشديدة التحيز للشركات فهي تساعد على تشجيع الفساد والسلوك اللأخلاقي. فالأسواق ليست بدائل للخدمة العامة. بل إن الإدارة السليمة والخدمة العامة والمواطنة المسؤولة هي شروط لا غنى عنها لوجود بيئة ميسرة للأعمال، وللسلاسة سير الأسواق، وللديمقراطية الفعالة، والسلام الاجتماعي.

مرفق

قضايا في مجال آداب السلوك الإداري

إن الإداريين العموميين يواجهون قضايا سلوكية هامة كل يوم. وبعض هذه القضايا يتصل بمنظمتهم وحدها، في حين أن بعضها الآخر يمثل قضايا اجتماعية تتناول قواعد الأخلاق والمساءلة بصورة أوسع. ويلزم للإداريين العموميين أن يستعرضوا الفئتين معا مهتدين بمبادئ سلوكية قوية. وفيما يلي قائمة يقصد بها توليد المناقشة في الاجتماع:

التوظيف والاختيار

فحص الموظفين للتحقق من عدم تعاطي المخدرات، وأثره من الزاوية الأخلاقية

إدمان المشروبات الروحية

الإجراءات التأديبية/الفصل من الخدمة

الرواتب والأجور وحزَم المزايا الوظيفية

التمييز أيا كان أساسه

تصغير حجم المؤسسة

من يخرج أولا بموجب برامج التقشف؟

المضايقة الجنسية والتوجه الجنسي في محل العمل

التنوع في القوة العاملة

حق الإضراب

الأنشطة السياسية للموظفين العموميين

التغييرات التنظيمية التي تؤثر على الموظفين

برامج اللياقة للموظفين

الرقابة

الاستخدام الشخصي لوقت الموظف ودرايته

نظام إثارة ذوي الحظوة مقابل إثارة ذوي الجدارة

إنشاء الموظف للخبايا للكشف عن الإساءات

قابلية الموظفين للتوظيف مستقبلا

السلوك الخاص مقابل السلوك العام
التنازع بين المعينين سياسيا والمتدرجين في سلك الخدمة العادي
التستر على الرئيس
التسلسلات الهرمية
تنازع المصلحة
الرشوة وحالات الغش الطفيف
استغلال النفوذ
المحسوبية وإعطاء الوظائف لذوي الحظوة
آداب السلوك في عملية الاختصاص
الروح المعنوية والإنتاجية
تسييس الخدمة المدنية
تآكل نظام الجدارة
استخدام الممتلكات العامة لأغراض خاصة
العنصر واللون والعقائد ونوع الجنس
النزاهة والإنصاف والعدالة والكفاءة والفعالية
