

الإعداد الأخلاقي وأهميته في الإدارة الحكومية في الكويت ودول الخليج العربية

د. فؤاد عبد الله العمدة*

المقدمة:

تواجه البيروقراطية في الدول والمجتمعات ذات التغير السريع مثل الكويت ودول الخليج العربية تحديات جمة، منها قلة الكوادر المؤهلة وانخفاض المستوى التعليمي لقوة العمل وقلة الفاعلية وغيرها من التحديات الضخمة. ولئن حظيت هذه الأمور بما تستحقه من عناية الباحثين في العلوم الإدارية، إلا أن البعد الأخلاقي لم يكن له منها نصيب. وتتعاظم أهمية البعد الأخلاقي في الكويت وفي دول الخليج العربية من أن التغير السريع في هذه المجتمعات قد أدى إلى تغير جذري في أخلاقها وقيمها الاجتماعية التقليدية بصورة سريعة، مما لم يدع مجالاً لتتشكل غيرها من القيم الاجتماعية أو أخلاق العمل الإيجابية، وبالتالي فلم تكن هذه المجتمعات في مجال أخلاق العمل أرضاً قطعت ولا ظهراً أبقت. كما أن الاتساع في شمولية الخدمات التي تقدمها الحكومة وبالتالي ازدياد نفوذ موظفي الحكومة مع عدم الوضوح في وظائف البيروقراطية، قد أبرز الحاجة إلى الإعداد الأخلاقي لمستخدمي القرار في الجهاز الحكومي، نظراً للغموض الذي يكتنف العديد من التوجهات والسياسات الحكومية العامة، وللإحتمال الكبير في مجال إساءة استخدام السلطة. ولذلك فلا غرو، أن تحظى بعض أخلاق العمل وقيم الخدمة العامة بعناية المشرعين من خلال أفراد بنود وضوابط في قوانين الخدمة المدنية وأنظمتها سواء في تطبيق العقوبات التأديبية أو في تحديد الواجبات والمحظورات السلوكية. ولكن هذا الاهتمام اقتصر على العلاج ولم يتعداه إلى الوقاية من خلال الإعداد الأخلاقي للموظفين الحكوميين.

* حاصل على الدكتوراه في الإدارة - يعمل حالياً نائباً لرئيس البنك الإسلامي للتنمية لشئون المالية ومعاراً من حكومة دولة الكويت والتي يعمل بها مدير عام بيت الزكاة بدرجة وكيل وزارة.

أهمية الدراسة:

وتتبع أهمية الدراسات الأخلاقية في بيئة دول الخليج العربية من أن تفشي العديد من الظواهر وأخلاق العمل السلبية قد زعزع ثقة المواطنين في فاعلية الجهاز الحكومي في الكويت وفي دول الخليج العربي. ولذا أصبح من الضروري تناول هذا الأمر بالتحليل ليطمئن من خلاله معالجة مثل هذه الظواهر السيئة، وبالتالي رفع مستوى أداء البيروقراطية وفعاليتها في عملية التنمية الشاملة. ومعالجة هذه الظواهر تتم من خلال الإعداد الأخلاقي المناسب للعاملين في الجهاز الحكومي. كما أدى بروز العديد من الاختلالات المالية، وإساءة الأمانة في مجال الاستثمارات الخارجية^(١)، وناقلات النفط في دولة الكويت، إلى زيادة الحاجة والاهتمام بالإعداد الأخلاقي لموظفي الدولة ورفع مستوى الرقابة الذاتية لهم، حيث إن صياغة وإصدار النظم والقوانين بمفردها، لا توفر الحماية الكافية للأموال العامة. كما أن الإعداد الأخلاقي سيساعد أجهزة الرقابة المالية والإدارية، في مباشرتها لاختصاصاتها وتحقيقها لأهدافها المرجوة، حيث التزام هؤلاء الموظفين ووجود رقابة ذاتية منهم سيرفع من فاعلية رقابة هذه الأجهزة.

كما تزداد أهمية هذه الدراسة، نتيجة لقلّة الدراسات العلمية المتخصصة في هذا المجال، وخاصة أن العديد من الظواهر السلبية كالرشوة والفساد - كما ترى الدراسات عن الدول الأخرى - ناتجة عن فقدان أخلاق العمل أو عدم الإعداد الأخلاقي للموظفين^(٢). كما أن الدراسات الأخلاقية زاد الاهتمام بها عالمياً خلال العقد الماضيين بعد فضيحة ووترجيت في الولايات المتحدة الأمريكية وتزايد الوعي بأهمية أخلاق العمل^(٣). مما يجعل دراسة هذا الأمر، إسهاماً مهماً في أدبيات الإدارة العامة المقارنة. وتزداد الحاجة إلى مثل هذه الدراسة في الكويت ودول الخليج العربية، نظراً لحاجة الموظفين العموميين في ظل المتغيرات الشديدة إلى معرفة ما هو مسموح به قانوناً وما هو مناسب؟ وماهية المصلحة العامة وكيفية تحقيقها. كما أن الحاجة إلى مثل هذا الإعداد، تنبع من أن معظم المديرين الناجحين في الكويت وفي دول الخليج العربية يعزّون نجاحهم إلى التزامهم بالقيم والأخلاق^(٤)، وبالتالي فإن فاعلية المديرين الخليجيين،

١ - مجلس الأمة - لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، تقرير اللجنة عن أوضاع الاستثمارات الكويتية في أسبانيا، ١٩٩٣.

2 - K. Hope, "Politics, Bureaucratic Corruption and Maladministration in the Third World" International Review of Public Administration, 51 (1985): 1-6.

3 - J. Roher, "Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study" Public Administration Review, 51 (1991): 283-97; f. Ancecharica and J. Jacobs, "Visions of Corruption control and the Evolution of American Public Administration", Public Administration Review, 54, (1994): 465-73.

٤ - فيصل السالم «التشفة السياسية والاجتماعية بدولة الكويت»، لجنة البحوث والتدريب، جامعة الكويت، ١٩٨٢.
MIERC, "The making of Gulf Management: A Study of Successful Management in the GCC Countries", 1989.

ستزداد لو تم إعدادهم أخلاقيا بصورة مناسبة.

تساؤلات تجيب عنها الدراسة:

إن أهمية الإعداد الأخلاقي لموظفي الجهاز الحكومي والتحديات التي تواجهها الإدارة في تحقيق ذلك، والبرنامج المناسب لتحقيقه هو محور هذه الدراسة. وفي إطار ذلك تحاول الدراسة أن تجيب عن بعض الأسئلة الهامة في مجال الإدارة العامة في دولة الكويت وفي دول الخليج العربية، مثل: ما مدى أهمية وجود أسس محددة لأخلاق العمل في الجهاز الإداري الحكومي ودورها في التنمية المنشودة؟ وما هي التحديات التي تواجه الإدارة الكويتية في مجال الإعداد الأخلاقي؟ وما هي التجارب في مواجهتها؟ وما هي مكونات أي برنامج شامل للإعداد الأخلاقي؟ وما هي الخطوات المناسبة لتنفيذه في البيئة الاجتماعية للكويت ودول الخليج العربية؟

أهداف الدراسة:

ونظرا للحاجة إلى مثل هذه الدراسات في مجال الإعداد الأخلاقي، فإن هذه الدراسة تهدف إلى التوعية بالبعد الأخلاقي وأثره في فاعلية الإدارة الحكومية، مع بيان أهميته في الكويت وفي دول الخليج العربية. كما تتناول الدراسة افتقار البيروقراطية في الكويت ودول الخليج العربية إلى الأسس الواضحة للعديد من الأمور المتعلقة بأخلاق العمل كتعارض المصالح العامة والخاصة والنشاط السياسي للموظف المدني. وتستعرض بالتفصيل بعض المجالات والتجارب في مجال معالجة أخلاق العمل السلبية والنتائج المستخلصة منها، ومن ثم تتناول بعض التوصيات حول الإعداد الأخلاقي للعاملين في الجهاز الإداري الحكومي وتقتراح خطة مناسبة للإعداد الأخلاقي.

منهج الدراسة وأدواتها:

وقد سعى الباحث في تناوله لهذه الظاهرة وتتبع ظواهرها وتوضيح جوانبها المتعددة، من خلال الاعتماد على العديد من الدراسات والبحوث والمؤلفات في مجال الإدارة العامة. كما أن عمل الباحث في أحد المناصب القيادية لمدة تزيد على اثنتي عشرة سنة في الجهاز الحكومي في الكويت واحتكاكه بأجهزة الخدمة المدنية في دول الخليج العربية الأخرى، مكنه من التعرف على

العديد من هذه الظواهر وسبر أغوارها.

الدراسات السابقة:

مع أن الدراسات الغربية زاخرة في مجال الأبعاد الأخلاقية للموظفين العموميين كأهمية الأخلاق في الخدمة العامة^(٥) وتأثير الفساد على الأداء الإداري^(٦)، بما في ذلك تلك الدول النامية التي تتناول أهمية ودور أخلاق الموظف المدني في التنمية^(٧) أو العلاقة بين الفساد الإداري والبيروقراطية والنظام السياسي^(٨)، إلا أن الدراسات العربية قليلة في هذا المجال وخاصة في دول الخليج العربية^(٩).

ولعل السبب في ذلك، حداثة جهاز الخدمة المدنية، والتطور والنمو السريع لتلك المجتمعات، وضعف القدرة البحثية لها^(١٠).

والدراسات الأخلاقية هي تلك الأبحاث التي تسعى إلى البحث عن الإجابة عن الأسئلة مثل: ما هي حدود السلطة والنقد؟ ولماذا ولمن تجب الطاعة في العمل؟ وما هي حدودها وضوابطها؟ ما هي المبادئ التي يستهدي فيها متخذو القرار في إقرار السياسات العامة؟ وما هي حدود إفشاء أسرار ومعلومات وظيفته إذا كان من وراء ذلك مصلحة عامة جليلة؟. وكيفية التفرقة بين المال العام والمال الخاص، وكذلك قبول الهدية والمال مقابل تقديم الخدمة وغيرها من الأسئلة الأخلاقية المهمة. وبالتالي فهذه الدراسات ليست معنية بالمشكلات أو القضايا الأخلاقية بمفهومها العام كالزنا والاعتصاب وغيرها. مما اصطلاح على إطلاق الجرائم الأخلاقية عليه. ولذلك فقد يكون من المناسب البدء بتناول أخلاق العمل اللازمة من

5 - K. S. Baily, "Ethics and the Public Services", Public Administration Review, 24(1974): 23-43; Dwivedi, O.P. "Ethics, the Public Service and Public Policy: Some Comparative Reflection" International Journal of Public Administration, 10(1): 21-50, 1987.

6 - D. Gould and J. Amaro-Reyes, "The Effect of Corruption on Administrative Performance: Illustration From Developing Countries", World Bank, Staff Working Paper No.580, 1983.

7 - J. C. Jabbar and N. W. Jabbar, "Public Services Ethics in the Third World: A Comprehensive Perspective" in the W.D.K. Kernanghan and O.P. Dwivedi (eds.), Ethics in the Public Service: comparative Perspective, Brussels, 1993.

8 - K. Hope, op. cit.; J. Quah, "Bureaucracy and Administration reform in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis" in R.B. Jain (ed), Bureaucratic politics in the Third World, New Delhi, Gitanjali Publish House, 1989.

٩ - محمد ماهر الصواف، «أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفتها بالتطبيق على المملكة العربية السعودية» مجلة الإدارة العامة (الرياض) عدد ٨٢ (١٩٩٤): ٤٦٧.

١٠ - عبد الرسول الموسى «الوظيفة كأحد إفرازات التحضر في الكويت»، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد السادس عشر، لعدد الأول (١٩٨٩): ١٢١ - ١٤١.

البيروقراطية والتي ستكون محور حديثنا في الفقرات التالية.

أخلاق العمل في بيروقراطية الكويت وبعض دول الخليج العربية

تعددت التعريفات حول أخلاقيات العمل أو البعد الأخلاقي في العمل، وإن كان معظمها يتحدث عن تأثير قيم كل فرد في التأثير على نظريته أو سلوكه تجاه أمر معين وفي وقت معين. ويرى تومبسون «أن أخلاق العمل هي تطبيق المبادئ الأخلاقية على سلوك الأفراد في المنظمات»^(١١)، وبالتالي فإن القيم هي التي تصوغ أخلاق العمل لكل فرد ومن ثم يتولد من تلك الأخلاقيات، نمط سلوكي إداري قد يكون أخلاقيا أو لا أخلاقيا^(١٢).

إن الوظيفة العامة بوصفها خدمة وطنية يؤديها شاغل الوظيفة، تتطلب أن يكون مؤديها متحليا بخصال الأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق^(١٣)، حرصا على سمو الوظيفة العامة وتعزيزا لثقة الناس فيها. ولذلك كانت أحد شروط التعيين في الوظيفة العامة في الكويت وفي معظم دول الخليج العربية، أن يكون محمود السيرة والسلوك، ويقصد بهذا التعبير أن يكون المرشح للوظيفة متصفا بمجموعة من الصفات تجعله موضع ثقة المجتمع الذي يعيش فيه وتجنبه مواضع الشك والريبة. ومع أن تقدير هذا الأمر (أي حسن السيرة والسلوك)، يرجع إلى الجهة الإدارية بحسب نوع الوظيفة وطبيعتها^(١٤)، إلا أنه من الأهمية بمكان تقنين وتأسيس مثل هذه الصفات، نظرا لأن حسن الاختيار هو أحد الوسائل التي تقلل من فرص الانحراف في المستقبل، ومن حسنت بدايته، حسنت نهايته. ولذلك ازدادت أهمية وسائل اختيار الموظفين وتعددها كأحد الأساليب في تطوير الإدارة العامة وفي تعيين من هم أهلا لتولي الوظيفة العامة.

وتفتقد أنظمة الخدمة المدنية في الكويت وفي بعض دول الخليج العربية إلى الضوابط والأسس الواضحة والعادلة للعديد من الموضوعات المتعلقة بأخلاق العمل واللازمة للموظف المدني. فمثلا لو اخترنا موضعين أخلاقيين، مثل تعارض المصالح الخاصة والعامة وكذا النشاط السياسي للموظف المدني، نجد أن نظام الخدمة المدنية في الكويت قد أشار إليهما على استحياء ومن دون التفاصيل التي تتطلبها المصلحة العامة. أما باقي دول الخليج العربية فقد تعدد تناوئها لهذين الأمرين بحسب أوضاع كل بلد، ففي مجال النشاط السياسي العام للموظف، نصت

11- D. Thompson, "The Possibility of Administrative Ethics", Public Administration Review, 45 (1985), P.555.

١٢ - زهير الصباغ، «البعد الأخلاقي في الخدمة العامة» مجلة الإدارة العامة (الرياض)، عدد ٤٨ (١٩٨٥): ٦٢-٨٠.
١٣ - مجموعة ديوان الموظفين، ص ١٤، نقلا عن عادل الطبطبائي، القانون الجديد للخدمة المدنية، مطبعة جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ١١٤.

١٤ - مجموعة الفتاوى والتشريعات ج ١ ص ٩٦ و ١٠٠ ج ٢ ص ١١٦، نقلا عن عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٩٥.

اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية لعام ١٣٩٧ هـ في المملكة العربية السعودية، بالإضافة إلى السلوكيات الواجبة على الموظف العام، نصا يحظر على الموظف توجيه اللوم أو النقد إلى الحكومة. وقد قرر مجلس الوزراء السعودي إحالة أحد الموظفين للتقاعد مع حرمانه من تولي الوظائف العامة في جميع المؤسسات العامة وذلك عندما أتهم هذا الموظف وزارة المالية والاقتصاد الوطني بمعادة القطاع الخاص في إحدى الصحف اليومية بالمملكة^(١٥). ويتفق قانون الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة مع منع النشاط السياسي، حيث حظر على الموظف العام أن ينتمي إلى إحدى المنظمات أو الهيئات أو أحد الأحزاب العاملة في مجال السياسة، أو أن يعمل لحسابها، أو يشارك في الدعاية أو الترويج لها^(١٦). وأما سلطنة عمان فقد جعلت النص أكثر وضوحا وتحديدا، حيث حظرت على الموظفين، الانتماء إلى المنظمات السياسية غير المشروعة أو العمل لحسابها^(١٧). أما الكويت فقد نصت المادة (١٠٣) من قانون الوظائف المدنية الذي تم إلغاؤه على أنه لا يجوز للموظف المدني أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشترك في دعاية سياسية. أما قانون الخدمة المدنية الجديد الصادر في ١٩٧٩، فقد سكت عن هذا الأمر، اكتفاء بالنصوص الدستورية في هذا الصدد، ولكونه من الواجبات المنوطة بالوظيفة والتي يفترض في الموظف الالتزام بها^(١٨).

ولذلك نجد من استعراضنا لقوانين الخدمة المدنية ولوائحها التنفيذية في الكويت وبعض دول الخليج العربية أن البعض قد أسهب في المنع وتشدد في التطبيق في مفهوم النشاط السياسي أو نقد الدولة وسياساتها المختلفة، وخاصة أن مفهوم النشاط السياسي أو الانتماء إلى المنظمات أو الهيئات السياسية مفهوم واسع، يتطلب تحديدا حتى لا يساء استخدامه سياسيا ضد الموظفين. وكما أنه لا بد من النظر إلى الظروف التي تكون فيها مثل هذه المشاركة السياسية، كأن يكون الموظف مرشحا لعضوية مجلس شورى أو نيابي، أو رئيسا أو سكرتيرا لإحدى نقابات العمال النشطة في مجال الدفاع عن أعضائها، مما يستدعي مهاجمة بعض أو كل السياسات الحكومية. ولذلك فقد سمح نظام الخدمة المدنية في الكويت للموظف، بالترشح لمجلس الأمة دون أن يفقد وظيفته، والتي يمكن أن يرجع إليها في حال فشله. وهذا اعتراف ضمني بممارسة النشاط السياسي، حيث يتطلب مثل هذا الترشيح بيانا للسياسات والأفكار التي سيطرحها المرشح

١٥ - محمد ماهر الصواف، مرجع سابق.

١٦ - المواد ٥٦ إلى ٦٢ من قانون الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة رقم ٨ لسنة ١٩٧٣.

١٧ - مادة ٦٣ من قانون الخدمة المدنية لسلطنة عمان والصادر بمرسوم سلطاني رقم ٨/٨ بتاريخ ٢٥ ربيع الأول ١٤٠٠ هـ.

١٨ - عادل الطبطبائي، مرجع سابق.

والتي قد تتعارض بحكم الواقع والتجربة مع سياسات وأطروحات السلطة التنفيذية، ويتفق المشرع الكويتي في ذلك مع المشرع الفرنسي، بل إن نظام الخدمة المدنية في فرنسا يسمح للموظف أن يكون عضواً في البرلمان. وقد بلغ عدد النواب في البرلمان الفرنسي ممن هم موظفي الإدارة الحكومية، ٩, ٤٩٪ و ٩, ٤١ / أعوام ١٩٨١ و ١٩٨٦ على التوالي^(١٩).

أما في مجال تعارض المصالح واستخدام سلطة الدولة لمصالح شخصية، فتتجه معظم قوانين وأنظمة الخدمة المدنية إلى منع الجمع بين الوظائف مثلًا والتشدد في الامتناع عن استغلال النفوذ وإساءة السلطة لمصالح شخصية، أو الانغماس والعمل في الأعمال التجارية، وإن اختلفوا في العقوبات المترتبة على فعل ذلك، وهل هي عقوبات إدارية أو قضائية أو الجمع بينهما. ويلاحظ أنه في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، يستخدم مزيج من العقوبات الإدارية والقضائية عند إساءة استخدام السلطة، وإن كانت فرنسا تميل أكثر إلى العقوبات الإدارية، على عكس ما هو متبع في الولايات المتحدة الأمريكية^(٢٠)، ويساير المشرع الكويتي، أغلب دول الخليج العربية^(٢١)، في منع الموظف الحكومي من الاشتغال بالأعمال التجارية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ويشمل ذلك أن يشتري أو يستأجر بالذات، أو بالواسطة، عقارات أو منقولات من الجهة الحكومية التي يؤدي فيها أعمالاً وظيفته، كما يحظر عليه أن يبيع أو يؤجر لها شيئاً من ذلك.

ومع أن النصوص التي تتكرر في كل قانون وتشريع للخدمة المدنية، عن ضرورة أن يؤدي الموظف عمله بأمانة وإتقان، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وعدم إساءة استخدام السلطة الممنوحة له، إلا أنه لا يمكن أن يتحقق ذلك من خلال إعلانه ونشره فقط، بل لا بد من وضع معايير أو أسس لأخلاق العمل المطلوبة من الموظف المدني، ولعل هذه الأسس، يمكن أن توضح من خلال إصدار ميثاق العمل أو بيان لأخلاق العمل، مما يعطي الموظف إحساساً بوحدة الهدف وشعوراً بالالتزام تجاه مسؤولياته نحو وظيفته والمجتمع. وتزداد أهمية هذه الأسس من أنه ليس هناك قواعد واضحة ومحددة لحل المشكلات المتعلقة بأخلاق العمل^(٢٢)، وذلك نظراً لتنوعها وتعددتها. فمثلاً نصت المادة ٢٤ من قانون الخدمة المدنية في الكويت على ضرورة أن يحافظ الموظف على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب لها^(٢٣). ولكن لم يوضح القانون أو مذكرته التفسيرية، ماهية هذا السلوك أو

19 - J. Roher, op.cit., P. 287.

20 - Ibid, P. 284.

٢١ - انظر المادة ١٣ من نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، وقد أغفل قانون الخدمة المدنية في سلطنة عمان هذا الأمر.

22 - A. Cadbury, "Ethical Managers Make their Own Rules", Harvard Business Review, 5 (1987), P. 69.

٢٣ - قانون الخدمة المدنية للدولة الكويت الصادر عام ١٩٧٩.

متطلباته. وحيث إنه من الصعوبة تقنين وصياغة مثل هذه السلوكيات التي تتعارض وكرامة الوظيفة، فإن وجود خطوط عامة وأسس محددة للأخلاق المنشودة وكيفية التعامل مع مختلف المواقف يساعد الموظف المدني على الالتزام بهذه المادة. وفي الفقرة التالية سنحاول التعرف على التحديات الأخلاقية التي تواجه الإدارة الكويتية والتجارب المحلية في حلها.

التحديات والتجارب في مجال الإعداد الأخلاقي في الإدارة الكويتية:

ولعل أكبر التحديات التي تواجه الإدارة العامة في الكويت وفي دول الخليج العربية، في الإعداد الأخلاقي لموظفيها، هي كيفية التعامل مع العديد من الأخلاق السلبية كالفساد الإداري وعدم الالتزام بواجب الوظيفة^(٢٤). فالواسطة قد انتشرت كقيمة اجتماعية، لأن المجتمع لم يتعود على التعامل مع النظم البيروقراطية والهيكل الهرمي للسلطة، فكانت الواسطة وسيلة لتفاديها. وهذا جعل الواسطة ظاهرة، تستنكر من الجميع وتمارس من الجميع أيضا. وأما الفساد الإداري فقد انتشر نتيجة لغموض اللوائح وتعقدها، مع وجود صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات الإدارية، دون رقابة أو تحكم فاعلين. ومع أن الفساد الإداري قد تم تحديده في الكويت، بزيادة الوعي وبإصدار القوانين واللوائح الرادعة والإجراءات المنظمة، إلا أن المحسوبية والواسطة وتفضيل الأقارب لا تزال صعبة الضبط، نظرا لقوة ومكانة العائلة وتشابك العلاقات الاجتماعية، ولأن المجتمع يمر بمرحلة تحول انتقالية من مجتمع الأسرة والقبيلة إلى مجتمع النظم والقرارات العقلانية^(٢٥). أما دول الخليج العربية الأخرى، فهي تعاني من نفس هذه الظواهر، وإن اختلفت درجة شدتها وتغلغلها.

كما أن الالتزام بالمسؤولية تجاه الوظيفة والاستجابة لحاجات المجتمع هي إحدى التحديات المهمة التي تواجه البيروقراطية في الكويت، فالعديد من الموظفين يحضر متأخرا ويغادر مبكرا، يستخدمون أجهزة الدولة ومعداتها بلا قيد أو شرط، وفي غير المصالح العامة. وعندما تكون هناك مصالح الناس ومعاملاتهم، فإنه يطلب منهم أن يحضروا غدا، حتى ولو يسمح الوقت بإنهاء المعاملة في نفس اليوم، أو أنهم لا يوجهون من يراجعهم بصورة واضحة إلى المستندات المطلوبة منهم فتكرر مراجعاته دون جدوى.

٢- تؤكد العديد من الدراسات أن مثل هذه الأنماط في السلوك، هي سمة عامة في دول مجلس التعاون الخليجي، انظر أمة لطيف بنت شرف شيان «استخدام القوى العاملة بالهيئة الحكومية بسلطنة عمان ومشكلاته»، معهد الإدارة العامة - سلطنة عمان، ١٩٩٤.
٢- عبد الرسول الموسى، مرجع سابق.

كما أن المركزية الزائدة والمبالغة في تركيز السلطة، لها أثر كبير على تزايد الانحراف وعدم الالتزام بأخلاق العمل. فالمركزية في الكويت وفي دول الخليج العربية^(٢٦) نشأت كرد فعل للربحية في الاحتفاظ بالسلطة والتحكم ولغلبة القيم والاعتبارات الاجتماعية التقليدية. وأدت هذه المركزية إلى احتمال إساءة المسؤول للسلطات والصلاحيات الممنوحة نظراً للضغوط الاجتماعية وتشابك العلاقات الأسرية، وخاصة مع قلة الشفافية اللازمة للأفعال الإدارية. وقد أدى تركيز السلطات إلى قلة المبادرات الفردية وضعف الابتكار، كما أدت إلى بروز ظاهرة تعيين وتفضيل الأقارب والانحراف الإداري^(٢٧).

ولذلك كان لابد لأهل الحل والعقد، سعياً نحو فاعلية البيروقراطية، من معالجة أخلاق العمل السلبية، لما لها من نتائج غير حميدة في زعزعة ثقة الجمهور في الجهاز الإداري، وبالتالي قد تؤدي إلى عدم القناعة بتوجيه الموارد اللازمة لتطويره. ولعل أكبر عامل لضمان ثقة الرأي العام بالموظفين الحكوميين، هو البناء الشخصي للموظف الحكومي، والذي يجب أن يكون على أعلى مستوى من الالتزام الشخصي والأمانة والعدالة، وذلك من خلال غرس القيم الإيجابية والإعداد الأخلاقي الشامل.

ومن الأدوات المهمة في الرقابة على الجهاز الإداري، المجالس التشريعية كمجلس الأمة. وعادة يوفر الدستور للمجلس التشريعي مجموعة من الإجراءات والأدوات للرقابة والتدقيق المالي. فالدستور في الكويت يعطي لمجلس الأمة سلطات واسعة للرقابة على التصرفات المالية ولاتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المال العام بما فيها استجواب الوزراء تجاه مخالفات وزارتهم أو الهيئات العامة المرتبطة بهم. ومع فاعلية هذا الأسلوب، إلا أنه قليل التطبيق والجدوى لأسباب عملية عديدة كما تظهرها الممارسة العملية. كما مارس مجلس الأمة - وبفاعلية - دوره الرقابي من خلال إصدار القوانين المناسبة للتقليل من الانحراف الإداري، كإصداره قانون التحقيق البرلماني والإصلاح الإداري في عام ١٩٦٤^(٢٨). وفي مجال حماية المال العام، أصدر مجلس الأمة - وبعد نقاشات مطولة - قانوناً في عام ١٩٩٣، يشدد العقوبة على جرائم الاعتداء على المال العام والتي قد تصل إلى الحبس المؤبد^(٢٩). كما اتخذت إجراءات - في هذا

26 - M. Al-Tawail "Challenges of Administrative Development in the Arab Member States of GCC" A Study - presented to the Round Table Conference, International Institute of Administrative Sciences: 1985.

٢٧ - مجلس التخطيط، تقرير لجنة الجهاز الوظيفي الحكومي، ١٩٧٣.
٢٨ - قانون رقم ١١ لعام ١٩٦٤ والمعدل بالقانون رقم ٢٥ لعام ١٩٦٤ والقانون رقم ٥١ لعام ١٩٦٦.
٢٩ - قانون رقم ٢ لعام ١٩٩٣.

الصدد - لتعزيز خضوع بعض الهيئات والمؤسسات العامة وتصرفاتها المالية لرقابة ديوان المحاسبة، مما سيجعله أكثر فاعلية في تحقيق الرقابة على الأموال العامة لصونها والتأكد من حسن استخدامها.

كما مارس مجلس الأمة دوره الرقابي، من خلال تكليف لجانه الدائمة أو تشكيل لجان خاصة، للتحقيق والتحري عن قضايا محددة كمعاملات أزمة سوق المناخ، وأوضاع الاستثمارات الكويتية في أسبانيا. ويشدد تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية حول أوضاع الاستثمارات الكويتية في أسبانيا، على أهمية حسن اختيار العاملين في مجال الاستثمار وأن يكونوا على مستوى عال من الأمانة والصدق^(٣٠).

ونظرا للشعور بالحاجة إلى الفصل في المنازعات الإدارية، فقد تم تأسيس دائرة في المحكمة الكلية، للنظر في المنازعات الإدارية في عام ١٩٨١^(٣١). وتنظر المحكمة في الطلبات المقدمة من الموظفين المدنيين، بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية أو إنهاء الخدمة أو توقيع جزاءات تأديبية عليهم ويستثنى من ذلك إنهاء الخدمة بقرار من مجلس الوزراء. ومع أهمية تأسيس هذه الدائرة المتخصصة بالمنازعات الإدارية، إلا أن أثرها كان قليلا نظرا لمحدودية مجالات التقاضي أمامها وعدم شموليتها لمجالات مهمة وأساسية تهم المواطن كمستفيد ومستخدم لهذه الأجهزة الحكومية.

ومع أهمية هذه الأدوات والإجراءات الرقابية سواء من مجلس الأمة أو ديوان المحاسبة أو السلطة القضائية والآثار الإيجابية المتوقعة منها إذا تكاملت خطواتها، إلا أنها تعتبر جميعا من وسائل العلاج. وبما أن درهم وقاية خير من قنطار علاج، فإن الإعداد الأخلاقي للموظفين العموميين يعتبر من أهم وسائل الوقاية في هذه الجوانب.

وحرصا على هذا الإعداد الأخلاقي فقد سعى العديد من المؤسسات الكبرى سواء أكانت تجارية أم دولية إلى وضع ميثاق للعمل ومعايير للسلوك بالنسبة للعاملين فيها، وما تسعى إليه هذه المعايير هي إبراز أنماط السلوك الإيجابي المتوقعة من العاملين في مؤسسة ما. وقد كان موني بني من أوائل الرواد، الذين بينوا أهمية وجود ميثاق عمل، كأحد الوسائل للتحكم في السلوك لإداري^(٣٢). وتعتبر معايير السلوك للموظف العامل في المؤسسات الدولية التي صدرت عام

٣٠- مجلس الأمة، مرجع سابق.

٣١- مرسوم بالقانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨١، والصادر بتاريخ ١٧ فبراير ١٩٨١.

32 - Money Penny, "A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Public Conduct", Public Administration Review, 8(1953): 184-7.

١٩٥٤ من الأمم المتحدة إحدى المحاولات الشاملة في هذا الصدد. فمثلاً تبين هذه الوثيقة الإجراء المتوقع من الموظف عندما يأمره رئيسه بأمر يخالف ما يعلمه من إجراءات ونظم ولوائح^(٣٣). وقد سار على هذا النهج، العديد من الأجهزة الفنية مثل جمعية الإدارة العامة ومجلس المعايير المحاسبية في الولايات المتحدة الأمريكية.

ولعل إحدى المحاولات الأولية في مجال توضيح وتفصيل بعض الواجبات والمحظورات السلوكية في الكويت من خلال أسلوب ذاتي، هي محاولة بيت الزكاة في دولة الكويت بإصداره ميثاق العمل لهذه الهيئة في عام ١٩٨٩^(٣٤). ولا عجب أن تأتي هذه المحاولة من مؤسسة رسمية قائمة على جمع الزكاة والخيرات وتوزيعها، حيث إنه يفترض بالعاملين فيها أن يكونوا على مستوى من السلوك والانضباط أكثر من غيرهم من موظفي الحكومة. وقد تضمن هذا الميثاق الذي تم إعداده من خلال حوار مطول مع العاملين ثمانية عشر بنداً، تتناول قضايا عملية وتضع ضوابط محددة لكثير من المسائل التي تواجه الموظف في أدائه لعمله. ولئن تعددت التوجيهات في هذا الميثاق من التعرف على حقوق الموظف إلى التعاون مع الزملاء في العمل، والصدق والجرأة في الحق، فإنها تتمحور حول أربعة أمور:

١ - العلاقة بين الموظف ورؤسائه وزملائه من خلال التعاون بينهما والطاعة وأداء العمل وبذل النصيحة (سنة بنود).

٢ - توجيه وتشجيع أخلاق العمل الإيجابية كالإبداع وحسن معاملة المراجعين وإنجاز العمل وعدم تأجيله (أربعة بنود).

٣ - حفظ حقوق الموظف وممتلكات المؤسسة وعدم إفشاء الأسرار (ثلاثة بنود).

٤ - البعد عن التصرفات المنافية للقوانين والأخلاق العامة والعرف والتقاليد والتعاليم الإسلامية (خمسة بنود).

فمثلاً يدعو البند العاشر إلى «رفع أي عمل ترتأب أو تشك به إلى رئيسك المباشر قبل أن تؤديه»، كما يدعو البند السادس عشر إلى «رفض أي هدايا شخصية تقدم للموظف، إذا كان المقصود منها التأثير عليه وتوقع المنفعة». وقد شرحت المذكرة التفسيرية بنود الميثاق شرحاً مفصلاً، يغني عن السؤال ويمنع التأويل. وإصدار هذا الميثاق وإن كان عملاً متواضعاً، ولم يستوعب كافة الجوانب، إلا أنه يعالج عملياً المواقف الأخلاقية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف العام وتعطيه الأسس الواضحة لكيفية التعامل معها. كما أن وضع هذا الميثاق من

33 - United Nations, "Report on Standards of Conduct in the International Civil Services - 1945", New York, 1965,

٣٤ - بيت الزكاة، ميثاق العمل في بيت الزكاة، ١٩٨٩، الكويت.

خلال أسلوب ذاتي وحوار مطول مع العاملين، أعطاه المصادقية والقبول للتطبيق. ولكن مثل هذا الميثاق وتلك الأسس لا يمكن أن تكون فاعلة دون برنامج محدد الخطوات للإعداد الأخلاقي.

النتائج والتوصيات:

تظهر الدراسة افتقار أنظمة الخدمة المدنية ودول الخليج العربية إلى الضوابط والأسس الواضحة والعادلة للعديد من الموضوعات المتعلقة بأخلاق العمل واللازمة للموظف المدني مثل تعارض المصالح الخاصة والعامة والنشاط السياسي للموظف المدني والالتزام بواجب الوظيفة وغيرها من الموضوعات المهمة والتي تعين على توضيح الواجبات والمسؤوليات المنوطة بالموظف العام وكيفية الالتزام بها. كما تبين الدراسة أهمية تحديد مكونات الأخلاق العامة الأمانة والنزاهة والشرف مع الحرص على استخدام الوسائل العلمية المؤدية إلى حسن اختيار الموظفين كأحد الأساليب المهمة في تقليل فرص الانحراف الإداري في جهاز الخدمة المدنية مصداقا لقوله تعالى «إن خير من استتجرت القوي الأمين»^(٣٥).

كما تظهر الدراسة أهمية وجود معايير وأسس لأخلاق العمل المطلوبة في الموظف الذي يعمل في الخدمة المدنية وذلك من خلال إصدار بيان أو ميثاق لأخلاق العمل توضح فيها الأسس العامة والأخلاق المنشودة وكيفية التعامل في مختلف المواقف التي قد تواجه الموظف المدني. كما تبرز الدراسة أهمية الإعداد الأخلاقي الشامل من خلال برنامج محدد الخطوات للإعداد الأخلاقي، كما هو مقترح في الفقرات التالية.

برنامج وخطوات الإعداد الأخلاقي:

وتزداد أهمية الإعداد الأخلاقي مع بروز العديد من استراتيجيات الإصلاح الإداري، والتي منبعا أساسا هو انحدار أخلاق العمل. فمثلا برزت في العقد الماضي حركة إطلاق صفارة الإنذار أو قرع جرس الخطر، والتي تدعو إلى تبني العديد من الوسائل للتنبيه إلى وجود انحراف أو فساد إداري في المؤسسات العامة أو الخاصة، وللاعتراض على بعض الأفعال التي تتعارض والقيم والمبادئ الأخلاقية العامة^(٣٦). واكتسبت هذه الحركة أهمية خاصة، نظرا لأنها

٣٥ - سورة القصص: ٢٦.

36 - S. Seymor "The Case of the Willful Whistle-Bowler", Harvard Business Review, 1(1988): 103-109.

تركز على أهمية الأفراد في القضاء على الانحراف، وبصورة أكثر فعالية من النظم الإدارية وأدوات التحكم والرقابة، ويشمل ذلك كيفية التعامل مع القرارات التي تتعارض مع اللوائح والنظم والقوانين السائدة أو التربية الفردية والقيم الشخصية.

ومما زاد من الاهتمام بموضوع الإعداد الأخلاقي أنه يوفر للجهاز الإداري نخبة إدارية قيادية واعية وملتزمة، مما ييسر تأثيرها المباشر على التزام وانضباط الآخرين ممن يعملون تحت سلطتهم. وقد أبرزت الدراسات الميدانية، أن التزام القيادة السياسية والإدارية وسمو أخلاقها، يلعب دورا حاسما في القضاء على مظاهر الانحراف والفساد الإداري في البيروقراطية^(٣٧). ولعل مما يعضد الدعوة إلى الإعداد الأخلاقي، أن السماح ببروز ظواهر إدارية لا أخلاقية، قد يؤدي إلى تفشي سرطان الفساد الإداري، والذي يتغلغل ويزداد إذا لم يتم استئصاله أو الوقاية منه. ولذلك فلا عجب أن يكون تعديل القيم وطرائق السلوك، هو أحد متطلبات التطبيق الفاعل لأي استراتيجية لتطوير الموارد البشرية في الكويت^(٣٨). ففي سنغافورة، كان أكبر عامل في تطوير فاعلية البيروقراطية، هو تعديل أو تقويم توجهات وطرائق سلوك موظفي الدولة^(٣٩). لذلك فإن الإعداد الأخلاقي، هو الركيزة الرئيسية في ترشيد قيم وطرائق سلوك الموظفين.

ويرى العديد من الباحثين أن الإعداد الأخلاقي للموظفين العموميين، لا يمكن أن يتم فقط من خلال إصدار مناهج للأخلاق أو الإعداد الأيديولوجي الفكري، بل يجب أن يحتوي على معايير ومتطلبات فنية محددة ووسائل تنفيذها في اتخاذ القرار^(٤٠). ويتطلب نجاح أي إعداد أخلاقي، متطلبات عديدة منها: توفر وعي عام، ووجود جو سياسي مناسب، ووجود نظام تعليمي يستجيب لمتطلبات الإدارة والبيئة، وتوفير طاقة تدريبية مناسبة، وتوجه موارد كافية لعملية الإعداد الأخلاقي.

ولعل الأداة الرئيسة لأي إعداد أخلاقي هي التعليم. فهناك حاجة لأن تحقق المناهج التعليمية في الطلبة القيم الأساسية للعمل الجاد والمبادأة وتكريس الجهد للخدمة المدنية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الإعداد الأخلاقي لم يأخذ ما يناسبه من الاهتمام، في مناهج التعليم وبرامج التدريب من خلال خطة عمل زمنية متكاملة للإعداد الأخلاقي لموظفي الحكومة.

37 - M. AlFiler "Process of Bureaucratic Corruption" in L. Carino (ed), Bureaucratic Corruption in Aisa: Causes, Consequences and Controls, Manila: JMC Press, 1986.

٣٨ - المجلس الأعلى للتخطيط، الاستراتيجية المقترحة لتطوير الموارد البشرية، ١٩٩٠.

39 - J. Quah, op.cit.

40 - C. Hetzner and V. A. Schmidt, "Bringing Moral Back in: Role of Formal Philosophy in Effective Ethical Public Administration", International Journal of Public Administration, 8(1986): 426-53.

ولعل أي خطة للإعداد الأخلاقي، بعد أخذها للأبعاد المذكورة آنفا بعين الاعتبار، لابد أن تحتوي على معظم الخطوات الأساسية، والتي سنذكر بعضها في الأسطر القادمة، ولكن لا ندعي أنها حاوية لكل الخطوات ولا شاملة لكل جوانب الإعداد، وهذه الخطوات هي:

١- إعادة تشكيل وصياغة قيم وطرائق سلوك الموظفين العموميين؛

ومثل هذه الصياغة يمكن تنفيذها قبيل دخول الموظفين معترك العمل من خلال التعليم الجامعي والتدريب المستمر مع الإشراف المباشر لصياغة اتجاهاتهم وطرائق سلوكهم وخاصة نحو تكريس الجهد للعمل والاهتمام بالوقت. ولعل إحدى الطرق التي يمكن استخدامها لتعريف الطلبة الجامعيين بالقضايا الأخلاقية، هي الحالات الدراسية^(٤١). وتوضح الحالات الدراسية مواقف أخلاقية واقعية أو افتراضية مثل تلك التي يمكن أن يواجهها الشخص عند انضمامه لعمل ما، وكيفية حلها ضمن النظم والأساليب المعمول بها. وبالتالي فإنه من الأهمية بمكان، أن يكون ضمن منهج ومقررات الإدارة العامة البعد الأخلاقي كأحد الأبعاد الأساسية في اتخاذ القرار^(٤٢). وقد اهتمت جامعة هارفرد بإدخال الإعداد الأخلاقي ضمن مناهجها التعليمية وخاصة في مجال الإدارة، من بدء تقديم طلب الالتحاق بالجامعة وحتى التخرج^(٤٣). كما أن المراجعة المستمرة للنظام التعليمي والبرامج التدريسية والمناهج التربوية^(٤٤) هي إحدى الأدوات الرئيسية في الإعداد الأخلاقي للموظفين العموميين وصياغة طرائق سلوكهم. ويهدف أي برنامج تدريبي في الإعداد الأخلاقي إلى تهيئة الموظف للمواجهة الواعية والموضوعية، لما قد يلاقه من مشكلات قد تتطلب تحليلاً للبعد الأخلاقي لها، مع السعي نحو توفير الالتزام والرقابة الذاتية بالمعايير الأخلاقية.

٢- إيجاد أدوات الضبط الإداري؛

ولعل إحدى هذه الوسائل هي وجود جهاز إداري مستقل، يكون مسؤولاً عن وظائف الرقابة الإدارية، مع متابعة تصرفات وسلوك الموظفين العموميين، وإيجاد النظم والوسائل

41 - G. Iuoma, "Can Ethics be Taught?", Management Accounting, 1989: 14-17.

42 - C. Hetzner and V. A. Schmidt, op. cit.

43 - D. Byrne, "Can Ethics be Taught? Harvard Gives it the Old College Try", Businessweek, April 1992.

44 - G. Iuoma, op. cit.

الكفيلة بعدم تكرار ما هو سلبي منها، إضافة إلى ذلك، فإنه لا بد أن يعاد النظر بشروط التوظيف وإجراءات الضبط الوظيفي والعقوبات، لتمكين المديرين والمشرفين من بسط حد مقبول من الضبط الوظيفي وتنفيذ إجراءات رادعة بحق المخالفين أو من يسيء في عمله.

ولعل واحدا من الأمور التي ستساعد وتشجع على ازدهار الإعداد الأخلاقي، هو وجود هيئات وآليات مختلفة للمراجعة والتدقيق، لها سلطات التحقيق بالإضافة إلى التدقيق في مقدار الفاعلية الإدارية أو في مقدار ما يقدمه الجهاز الحكومي من منافع الأموال التي تصرف عليه. والسبب في هذا الأمر، أن وجود مثل هذه الهيئات والآليات ستمنع إساءة استعمال أي سلطات أو اتخاذ أي إجراءات لها أبعاد سياسية^(٤٥). كما أنه يجعل جهاز الخدمة المدنية مستولا أكثر أمام الرأي العام وجماهير المواطنين.

وحرصا على رفع مستوى الخدمة العامة وحل مشاكل وقضايا المواطنين، فقد أنشئ في عام ١٩٩٢، ديوان لمتابعة الجهاز الإداري وشكاوى المواطنين^(٤٦)، وقد اهتم الديوان بمتابعة شكاوى المواطنين كما حرص على تعرف أسباب القصور في الخدمات العامة والسعي نحو رفع مستواها. ونظرا لحدائث تأسيسه، فإنه من الصعب تقدير أثره - إذا كتب له الاستمرار - في تحقيقه لأهدافه أو رفع الإعداد الأخلاقي لموظفي الدولة، علما بأن مرسوم تأسيسه يعطيه سلطات وصلاحيات محدودة مقارنة مع غيره من أجهزة الرقابة الإدارية في الدول الغربية.

٣- إنشاء آليات لرعاية وحماية القيم الإيجابية المطلوب تحقيقها؛

فمثلا قيم الإبداع والمبادأة يمكن رعايتها من خلال إنشاء مراكز للاتقان وبرامج لتشجيع الإبداع والمبادأة. وتنبع أهمية هذه الأدوات، من أنها ترعى وتحمي القيم الإيجابية حتى تغلغل وتمكن من البيروقراطية. ويوجه الرسول صلى الله عليه وسلم المؤمنين إلى ذلك بقوله: «إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه»^(٤٧).

٤- تأسيس نظام لتمحيص وشفافية التصرفات المالية للموظفين؛

ولعل إحدى الأدوات الرئيسية في التحكم الأخلاقي، هي أن تكون كافة أعمال الموظف

45 - K. Stowe, "Good Piano Won't Play Bad Music: Administrative Reform and Governance", Public Administration, 70 (1992), P.393.

٤٦ - مرسوم رقم (٨٣) لسنة ١٩٩٢، بإنشاء ديوان لمتابعة أعمال الجهاز الإداري وشكاوى المواطنين، وقراري مجلس الوزراء أرقام ٧٥٧ و ٩٧١ لسنة ١٩٩٢.

٤٧ - رواه البيهقي عن عائشة رضي الله عنها. انظر الأحاديث الصحيحة للألباني، حديث رقم ١١١٣.

معرضة للتمحيص والتدقيق^(٤٨) مثل الإعلان عن الوضع المالي لأي موظف قبيل انضمامه إلى الخدمة المدنية وخاصة ذوو المراكز العليا. ولعل هذه الشفافية والتمحيص هي المعيار والدفاع للترقية بين ما هو أخلاقي وغير أخلاقي في التصرفات المالية للموظفين. ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم في ذلك «البر حسن الخلق والإثم ما حاك في نفسك وكرهت أن يطلع عليه الناس»^(٤٩). وهذا الأمر يشابه ما كان يعمل به الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، عندما كان يطالب الولاة بكشف سنوي حول ممتلكاتهم وكان يسألهم من أين لك هذا؟. وقد اتبعت الولايات المتحدة الأمريكية نظاما منذ عام ١٩٧٨، يفرض على كل أعضاء الكونغرس والقضاة وكبار الموظفين، إبراز وضعهم المالي قبيل انضمامهم إلى وظائفهم العامة.

والهدف من هذا الإعلان المالي، أن يحول ويمنع أي تضارب أو تعارض في المصالح، حيث يمكن أن يطلع على هذا الإعلان أي شخص. وتتبع فرنسا نظاما مشابها منذ عام ١٩٨٨، ولكن هذا الإعلان المالي يحفظ في جهات معينة ولا يمكن للعامة أن يطلعوا عليه إلا في ظروف معينة^(٥٠).

٥. إعادة صياغة القيم الاجتماعية التي ستزيد من مشاركة وإنتاجية قوة العمل الوطنية؛

وتحقيقا لهذا الأمر، قد يكون من المناسب إنشاء مركزا لإعادة صياغة قيم العمل، تلك التي ستكون أداة ناجحة في تحقيق هذا الهدف. فمثلا، قامت سنغافورة، بتأسيس مركز للدراسات السياسية وقد كان ناجحا في إعادة تشكيل طرائق سلوك البيروقراطيين^(٥١). فقيم التعاون والمساعدة والشورى والالتزام بالعمل، كلها قيم اجتماعية كانت سائدة قبيل النفط، ولكن اضمحلت مع مرور الزمن، ويمكن لمثل هذا المركز أن يعيد إحياءها في النفوس من جديد.

٦. زيادة الوعي الأخلاقي؛

فالقيم الأخلاقية والانضباط الإداري لا يمكن تحقيقها بصورة فاعلة من خلال منهاج أخلاق أو تعلم مثالي فقط، بل لا بد من وضع المعايير الأخلاقية وتطوير الأدوات التي تزيد من قدرة الموظفين على التحليل وإبداء الرأي من الناحية الأخلاقية في المواضيع التي تواجههم^(٥٢).

48 - A. Cadbury, op. cit. P.71.

٤٩ - رواء مسلم، حديث رقم ١٧٩٤.

50 - J. Roher, op.cit.

51 - J. Quah, op.cit.

52 - C. Hetzner and V. A. Schmidt, op.cit.

كما يمكن إنشاء مكتب لأخلاق الوظيفة، يهتم بأنشطة ووظائف التوعية والتحقيق. وقد يكون هذا المكتب مرتبط برئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الأمة ليعطيه الاعتبار والاستقلالية اللازمين. ويمكن الاستفادة في ذلك، من المعايير الأخلاقية وأخلاق العمل المنفذة في أجهزة الخدمة المدنية في كندا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث يعتبر ما تم الالتزام به من معايير عالمية واقعية مناسبة لبيئة البيروقراطية في الكويت. كما يمكن تعميق الوعي الأخلاقي، من خلال ترسيخ المبادئ العامة لجهة الخدمة المدنية، مثل التعاطف مع الرغبات والحاجات العامة والعدالة في المعاملة والتحكم في الذات وأفعالها.

٧- تعميق مبدأ الخدمة العامة:

إن أحد أسباب التسبب والفساد الإداري في الدول النامية، هو غياب مبدأ الخدمة المدنية عن الجهاز الإداري^(٥٣). والكويت مثلها مثل دول الخليج العربية، تعاني من غياب مفهوم الخدمة العامة. وقد ساهم تعقد إجراءات التأديب والضبط الإداري، والتي تكاد تكون قربة من الإجراءات القضائية، إلى صعوبة تطبيق مفهوم الخدمة المدنية. ومع أن الرسول صلى الله عليه وسلم، قال: «أحب العباد إلى الله أنفعهم لعياله»^(٥٤)، إلا أن أكثر موظفي الحكومة لم يكن مستوعبا لهذا المفهوم السامي. ولذلك كان لابد من إعداد موظفي الدولة إعدادا مناسباً، وتبنيهم لتطبيق مفهوم الخدمة المدنية، وبيان واجباتهم الأساسية ومسؤولياتهم تجاه عامة الشعب.

٨- محاربة الفساد الإداري:

فالفساد الإداري، الذي هو فعل إرادي (أو عدم الفعل) المبني أو المتأثر باعتبارات أو سلوك غير ملائمة، والذي يبلغ عدد أنواعه (١٧٥) نوعاً^(٥٥)، يمكن الحد منه من خلال العديد من الأدوات المعروفة. فأى مؤسسة مهما بلغت نزاهتها لابد أن يحدث فيها أحد أنواع هذا الفساد الإداري، ولذلك كان لزاماً أن يكون هناك إعداد أخلاقي للعاملين فيها. وإن كان الدين والتنشئة الاجتماعية لهما تأثير في هذا الصدد، إلا أنها لا يستطيعان وحدهم القضاء على الفساد

53 - D. Olowu, "Bureaucratic Performance in Developed and Developing Countries: A Review of Recent Literature and Development" Public Administration Review, 44(1984): 453-8.

٥٤ - حديث صحيح (صحيح الجامع الصغير)، ١ - ٢ / ١٩٠ رقم ١٧٠.

55 - G. Caiden, "What Really is public Maladministration?", Public Administration Review 51(1991): 486-93.

الإداري. لذلك فإنه بالإضافة إلى الأدوات المعروفة في التقليل من الفساد الإداري، فإنه يمكن أن يجد منه من خلال نظام للرقابة الذاتية وتقوية الشعور الوطني وتشجيع الارتباط بالتجمعات الإنسانية مثل الجمعيات المهنية أو الجمعيات الاجتماعية التي تنشر الصالح من الأخلاق. وكما أن إنشاء جهاز الرقابة الإدارية مع تعزيز سلطات وصلاحيات أجهزة الرقابة المالية كديوان المحاسبة، سيساعد على الوصول إلى مثل هذا الهدف.

الخلاصة:

تبرز الدراسة أهمية الإعداد الأخلاقي، كأحد الأسس المفقودة، في مجال رفع كفاءة الإدارة الحكومية في دولة الكويت وفي دول الخليج العربية. وتنبع أهمية الإعداد الأخلاقي لموظفي الدولة، من أنه يحقق زيادة في حسن استجابتهم لمطالب العامة ويعزز من تجاهبهم مع النقد الموجه إليهم، وبالتالي يرفع من كفاءة جهود التنمية في هذه الدول، إذ أن أحد أهم مشكلات البيروقراطية، أنها مع الوقت لا تتأقلم مع مطالب البيئة ولا تتفاعل مع النقد الذي يوجه إليه^(٥٦). كما أن الإعداد الأخلاقي يعطي الموظف العام أساساً واضحة للتعامل مع مختلف المواقف بحسب الظروف والأحوال. وهذا الأمر مهم في دولة الكويت ودول الخليج، نظراً للتطور السريع الذي تمر فيه، مما لا يمكن معه إيجاد لوائح ونظم تتلاءم وهذا التغير السريع.

وقد تناولت الدراسة بعض أخلاق العمل في بيروقراطية الكويت وبعض دول الخليج العربية، وبالأخص في مجال تعارض المصالح العامة والخاصة والنشاط السياسي للموظف المدني، وأهمية وضع أسس ومعايير لأخلاق العمل المطلوبة. ثم تطرقت الدراسة إلى التحديات الأخلاقية التي تواجه البيروقراطية الكويتية واستعرضت بعض التجارب في مجال الإعداد الأخلاقي في الإدارة الكويتية خاصة تجربة بيت الزكاة في إصدار ميثاق العمل.

وتوصي الدراسة بضرورة إدراج البعد الأخلاقي في مناهج التعليم وبخاصة الجامعي منه، وكذلك في مكونات الدورات التدريبية وتشجيع الجمعيات المهنية والأهلية على دعم مثل هذه الجهود. وتقترح الدراسة إعداد خطة زمنية للإعداد الأخلاقي لموظفي الحكومة، من خلال مزيج من الآليات والوسائل الأساسية في الإعداد الأخلاقي، ويشمل ذلك إعادة تشكيل وصياغة قيم وطرائق سلوك الموظفين العموميين وإيجاد أدوات الضبط الإداري وإنشاء آليات

لرعاية وحماية القيم الإيجابية المطلوب تحقيقها. كما يشمل الإعداد الأخلاقي تأسيس نظام للتمحيص وشفافية التصرفات المالية للموظفين وتعميق مفهوم الخدمة المدنية وغيرها من الخطوات اللازمة. ولعل مزيدا من الدراسات التفصيلية مستقبلا لوضع أطر وأسس هذه الآليات وتلك الوسائل، سيعزز من إمكانية تطبيق هذا البرنامج ويعجل في قطف ثماره المنشودة.

المراجع

- أمة اللطيف بنت شرف شيان، ١٩٩٤، «استخدام القوى العاملة بالهيئة الحكومية بسلطنة عمان ومشكلاته» - معهد الإدارة العامة - سلطنة عمان.
- بيت الزكاة، ١٩٨٩، «ميثاق العمل في بيت الزكاة» - الكويت.
- زهير الصباغ، ١٩٨٥، «البعد الأخلاقي في الخدمة العامة»، مجلة الإدارة العامة (الرياض)، عدد ٤٨: ٦٢ - ٨٠.
- عادل الطبطبائي، ١٩٨٣، «القانون الجديد للخدمة المدنية في الكويت»، الكويت: مطبعة جامعة الكويت.
- عبد الرسول الموسى، ١٩٨٩، «الوظيفة كأخذ إفرازات التحضر في الكويت»، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد السادس عشر، العدد الأول: ١٢١ - ١٤١.
- فيصل السالم، ١٩٨٢، «التنشئة السياسية والاجتماعية بدولة الكويت»، لجنة البحوث والتدريب - جامعة الكويت.
- المجلس الأعلى للتخطيط (دولة الكويت)، ١٩٩٠، «الاستراتيجية المقترحة لتطوير الموارد البشرية» - الكويت.
- مجلس الأمة، ١٩٩٣، «تقرير لجنة الشؤون المالية الاقتصادية حول أوضاع الاستثمارات الكويتية في أسبانيا» - الكويت.
- مجلس التخطيط (دولة الكويت)، ١٩٧٣، تقرير لجنة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي» - الكويت
- محمد ماهر الصواف، ١٩٩٤، «أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفتها بالتطبيق على المملكة العربية السعودية» مجلة الإدارة العامة (الرياض)، عدد ٨٢: ٤٦-٧.

- Al Filer, M. 1986 "Process of Bureaucratic Corruption" in L. Carino (ed.), Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls. Manila: JMC Press.
- Al-Tawali, Mohammed 1985. "Challenges of Administrative Development in the Arab Member States of GCC" a study presented to Round Table Conference, International Institute of Administrative Sciences.
- Ancechiarica, F. and Jacobs, J. 1994. "Visions of Corruption Control and the

Evolution of American Public Administration" Public Administration Review 54(5): 465-73.

- Bailey, K.S. , 1974. "Ethics and the Public Service" Public Administration Review 24:234-43.

- Byrne, Dhn , 1992. "Can Ethics be Taught? Harvard Gives it the Old College Try", Businessweek (April 6).

- Cadbury, Adrian , 1987. "Ethical Managers make their own Rules" Harvard Business Review 5:96-73.

- Caiden, Gerald 1991. "What Really is public Maladministration?" Public Administration Review 51(6): 486-93.

- Dwivedi, O.P. , 1987. "Ethics, the Public Service and Public Policy: Some Comparative Reflection" International Journal of Public Administration 10(1): 21-50.

- Gould, David and Amaro-Reyes, Jose , 1983. "The effect of corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries" Washington, D.C. World Bank Staff Working Paper No.580.

- Hetzner, C. and Schmidt, V.A. , 1986. "Bringing Moral Back In: Role of Formal Philosophy in Effective Ethical Public Administration" International Journal of Public Administration 8(4): 429-453.

- Hope, K. , 1985. "Politics, Bureaucratic Corruption and Maladministration in the Third World" International Review of Public Administration (51): 1-6.

- Iuoma, Gray , 1989. "Can Ethics be Taught?" Management Accounting: 14-17.

- Jabbra, J.C. and Jabbra, Nancy W. 1993. "Public Services Ethics in the Third World: A Comparative Perspective: In W.D.K. Kernaghan and O.P. Dwivedi (eds.) Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives. Brussels.

- Meirc , 1989. "The Making of Gulf Management: A Study of Successful Managers in the GCC Countries"

- Money Penny, Phillip , 1953. "A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Conduct" Public Administration Review (8): 184-7.

- Olowu, Dele 1984. "Bureaucratic Performance in Developed and Developing Countries: A Review of Recent Literature and Development" Public Administration Review 44(5): 453-8.

- Quah, Jan. , 1989. "Bureaucracy and Administration Reform in the ASEAN countries: A Comparative Analysis" in R.B. Jain (ed.) Bureaucratic Politics in the Third World. New Delhi: Gitanjali Publishing House.
- Roher, John , 1991. "Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study" Public Administration Review 51(4): 283-97.
- Seymour, Sally , 1988. "The Cases of the Willfull Whistle-Blower" Harvard Business Review (1): 103-109.
- Stowe, K. , 1992. "Good Piano won't Play Bad Music: Administrative Reform and Good Governance" Public Administration 70(3): 387-94.
- Thompson, Dennis , 1985. "The Possibility of Administrative Ethics", Public Administration Review (45): 555-61.
- United Nations (International Civil Service Advisory Board) ; 1965. "Report on Standards of Conduct in the International Civil Services 1945". New York.