

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودورات القطاع العام

الجمهورية اللبنانية

مجلس الخدمة المدنية
المعهد الوطني للإدارة والتنمية

ندوة

اخلاقيات الوظيفة العامة

في ١٩ و ٢٠ تمّوز ١٩٩٦

ينظمها المعهد الوطني للإدارة والتنمية
لموظفي الفئتين الأولى والثانية في الإدارة اللبنانية
بالتعاون مع المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا.

المكان: مجلس الخدمة المدنية
المعهد الوطني للإدارة والتنمية
قاعة الدبلوماسيين

الجمهورية اللبنانية
مجلس الخدمة المدنية
المعهد الوطني للإدارة والتنمية

المحاضران الفرنسيان

السيد كرستيان فيغورو
مستشار لدى مجلس شورى الدولة.

السيد الان بيشون
رئيس غرفة اقليمية في ديوان المحاسبة الفرنسي.

المحاضران اللبنانيان

السيد هيام ملاط
رئيس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

السيد ايلي ياشوعي
استاذ في جامعة القديس يوسف.

الجمهورية اللبنانية
مجلس الخدمة المدنية
المعهد الوطني للإدارة والتنمية

برنامج اليوم الأول

الجمعة في ١٩ تموز ١٩٩٦.

المحاضرة الأولى: ٩،٠٠-١١،٠٠

المحاضر: السيد كريستيان فيغورو

مستشار لدى مجلس شوري الدولة الفرنسي.

الموضوع: مرتكزات اخلاقيات الوظيفة العامة ومدائها.

المحاضرة الثانية: ١٥،٠٠-١٧،٠٠

المحاضر: السيد هيام ملاط

رئيس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

الموضوع: التسبب الاداري: مفهومه، اسبابه وطرق الوقاية منه.

الجمهورية اللبنانية
مجلس الخدمة المدنية
المعهد الوطني للإدارة والتنمية

برنامج اليوم الثاني

السبت في ٢٠ تموز ١٩٩٦.

المحاضرة الأولى: ٩،٠٠-١١،٠٠

المحاضر: السيد الان بيشون

رئيس غرفة اقليمية في ديوان المحاسبة الفرنسي.

الموضوع: مكافحة التسيب الاداري.

المحاضرة الثانية: ١١،٣٠-١٣،٣٠

المحاضر: السيد ايلي يشوعي

استاذ في جامعة القديس يوسف.

الموضوع: دور الرئيس الاداري في ارساء قواعد اخلاقيات الوظيفة العامة.

غداء ختامي.

المشركون في ندوة اخلاقيات الوظيفة العامة

- ١- فوزي حبيش
- ٢- رياض سلوم
- ٣- ادمون الاسطا
- ٤- سمير بدر
- ٥- رويبر كسبريان
- ٦- سامي بركات
- ٧- فؤاد هيديموس
- ٨- جورج غلمية
- ٩- دياب يونس
- ١٠- غسان شحادة
- ١١- نايف معلوف
- ١٢- حبيب ابو صقر
- ١٣- عصام حب الله
- ١٤- سليم سمعان
- ١٥- سعد خالد
- ١٦- جورج يونس
- ١٧- وليد عمار
- ١٨- محمد الامين
- ١٩- عادل الشويري
- ٢٠- رتيب صليب
- ٢١- بسام جابر
- ٢٢- انطوان شمعون
- رئيس التفتيش المركزي.
- رئيس ادارة الموظفين.
- رئيس ادارة الاعداد والتدريب.
- مدير المعهد الوطني للادارة والانماء.
- مدير عام- رئيس فرع الشؤون الوزارية.
- مدير عام ادارة الاحصاء المركزي.
- المفتش العام المالي.
- المفتش العام الاداري.
- مفتش عام.
- رئيس ادارة المناقصات.
- مدير عام الاحوال الشخصية.
- مدير عام - رئيس فرع - رئاسة الجمهورية.
- مدير المالية العام.
- رئيس مجلس الجمارك الاعلى.
- مدير عام الطرق والمباني.
- مدير عام التنظيم المدني.
- مدير عام التربية الوطنية.
- مدير عام الصحة.
- مدير عام الاقتصاد والتجارة.
- مدير عام الزراعة.
- مدير عام العمل.
- مدير عام الاستثمار.
- مدير عام التعاونيات.

- ٢٣- ميشال ايوب
 ٢٤- نقولا نصر
 ٢٥- مطانيوس الحلبي
 ٢٦- عدنان اسكندر
 ٢٧- ايلي يشوعي
 ٢٨- حسن الحلبي
 ٢٩- اسعد رحال
 ٣٠- سمير طنوس
 ٣١- هيام ملاط
 ٣٢- جورج لبكي
 ٣٣- رزق الله فريفر
 ٣٤- شوكت معكرون
 ٣٥- حسن غصن
 ٣٦- انطوان معوض
 ٣٧- كلود مسعد
 ٣٨- اسعد ضومط
 ٣٩- عدنان عيتور
 ٤٠- رياض خليفة
 ٤١- سهام طباع
 ٤٢- عصام بكداش
 ٤٣- عبد اللطيف قطيش
 ٤٤- سهام بواب
- مدير عام الصناعة.
 مدير عام النفط.
 مدير عام التعليم العالي.
 استاذ في الجامعة الاميركية.
 استاذ في جامعة القديس يوسف.
 مدير الدروس في المعهد الوطني للإدارة والانداء.
 استاذ في الجامعة الاميركية.
 مدير كلية العلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال في الجامعة اللبنانية - الفرع الثاني.
 رئيس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
 استاذ في جامعة سيدة اللويزي.
 مستشار لدى مجلس شوري الدولة.
 مستشار لدى مجلس شوري الدولة.
 مدير اقليم بيروت - الجمارك.
 مراقب اول في ادارة الجمارك.
 مدير الشؤون العقارية.
 رئيس مصلحة المراقبة والدراسات في ادارة الموظفين - مجلس الخدمة المدنية.
 استاذ في المعهد الوطني للإدارة والانداء.
 رئيس مصلحة في وزارة الصحة.
 رئيس مصلحة في وزارة الصحة.
 مدير المباني - المديرية العامة للطرق والمباني.
 رئيس مصلحة الخزينة في وزارة المالية.
 رئيس مصلحة الواردات في وزارة المالية.

الجمهورية الفرنسية
المدرسة الوطنية للإدارة

ENA

الجمهورية اللبنانية
مجلس الخدمة المدنية
معهد الأعداد والتدريب

حلقة

أخلاقيات الوظيفة العامة

الموضوع

التسيب والفساد الإداري

مفهومه ، أسبابه ،

طرق الوقاية والمعالجة

المحاضر

هيام مـلاط

١٩ تموز ١٩٩٦

ان قضية التسييب الاداري والفساد ليست وليدة اليوم . والتاريخ خير شاهد على هذا الوضع الذي رافق مختلف العصور والازمنة . لكن سمة المرحلة الحالية تتسم بتفاقم هذه الظاهرة التي باتت تهدد عمل المؤسسات في أنظمة الحكم كافة ، أكانت ديمقراطية أم غير ديمقراطية . فيكاد لا ينقضي يوم الا وتطالعنا فيه الاخبار ، عن حالات فضائح تورط فيها مسؤولون كبار ، حتى في أعرق الديمقراطيات ، مما يدل على أن الفساد بشكل عام ، سياسيا كان أم اداريا ، هو من أهم المشاكل التي تواجهها اليوم المجتمعات في طريقها الى العمران والتقدم .

على أن ما يقابل حالة الترددي هذه هو الوعي العالمي المتزايد لظاهرة التسييب والفساد هذه التي باتت تهدد عمل المؤسسات في الدولة وتعرضها للخطر .

وقد بدى هذا الامر مهما لدرجة أن منظمة التجارة العالمية ، التي ورثت مؤسسة الجات اعتبرت أن محاربة الفساد يشكل هدفا رئيسيا لانها تعطل اللعبة التجارية الطبيعية والعلاقات بين الفرقاء .

لذلك يتأكد اليوم أن محاربة الفساد تشكل مظهرا مؤسساتيا رئيسيا . وسنحاول في هذه المقاربة تحديد مفاهيم التسييب والرشوة على ضوء القانون والواقع ونعيين أسباب هذا التسييب مع اقتراح بعض التوصيات في هذا المجال .

القسم الاول: تحديد مفاهيم التسييب والفساد *****

ما هو الفساد الاداري ؟ ان هذه الظاهرة القديمة يمكن أن تظهر كأنها عملية لكسب شخصي مادي يتمثل بمبلغ يتقاضاه أحد المسؤولين في قطاع اداري مـا لصالحه الخاص لقاء انتهاء معاملة أو تأجيلها الخ . . . ان هذا النوع مـن الفساد الاداري التقليدي تنبه اليه المشترع في بلدان عديدة ومنها لبنان فـي سبيل مكافحة هذا النوع من الفساد .

ففي لبنان بالذات جاء المرسوم الاشتراعي رقم ٢٨ الصادر بتاريخ ١٨ شباط ١٩٥٣ ليضبط هذه الظاهرة ويحدد الاثراء غير المشروع في اطاره ومظاهره ، من سوء استعمال الاموال العامة أو استغلال النفوذ أو حتى جرم تسريب المعلومات التي يحصل عليها شخص من خلال مركزه في المسؤولية والتي يستغلها آخريين بغية جني الكسب المادي غير المشروع . (Delit d'initié) فمن العودة الى النص القانوني القائم ، نرى أنه أتى على ذكر المفاهيم التالية في مادته الاولى:

١- الاثراء الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة ، أو من ينتسب اليهما برابطة القرابة أو المصاهرة أو الشراكة أو الخدمة الحالية أو السابقة ، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة أو العمل الموكول اليهما ، أو بأية وسيلة من الوسائل غير المشروعة وان لم تشكل جرماً .

٢- الاثراء الذي يحصل عليه الموظفون والافراد عن طريق الاستملاك أو نيـل المقاولات أو الامتيازات أو رخص التصدير والاستيراد أو المنافع الاخرى على اختلاف أنواعها اذا حصلت خلافا للقانون أو بوسائل مريبة .

٣- الاثراء الذي يحصل عن سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة من الدولة جلباً للمنفعة .

٤- الاثراء الذي يحصل عن احتكار المواد المسعرة أو الخاضعة لنظام التموين أو عن بيعها بأسعار تخالف للتعريفات الرسمية .

أكثر من ذلك ، نصت المادة الثانية من التشريع الصادر عام ١٩٥٣ أنه لا يشترط في الاثراء غير المشروع أن يحصل مباشرة بل يمكن أن ينشأ من الاستفادة من مشاريع لم يبدأ بتنفيذها - ومنها بصورة خاصة :

- استخدام أموال الخزينة ووسائل الدولة من أجل تحسين قيمة عقارات يملكها الاشخاص الرسميون أو من ينتسب اليهم وفقا لاحكام المادة السابقة من هذا المرسوم الاشتراعي.
- شراء أموال من قبل الاشخاص الرسميين أو من ينتسب اليهم بأن قيمتها سترتفع بسبب أنظمة أو قوانين منوي اصدارها أو مشاريع منوي القيام بها . اذا حصل الشراء بناء على معلومات اتصلت بالاشخاص الرسميين بحكم وظيفتهم .
- ومن الامور البارزة التي وردت أيضا ماجاء في المادة ٨ التي سمحت باللجوء الى جميع طرق الاثبات ومنها القرائن القانونية التالية للاشراء غير المشروع:
- تملك المدعى عليه بنفسه أو بواسطة أقاربه أو شركائه أو مستخدميه أموالا لا تمكنه موارده العادية من احرازها .
- التبذير الذي لا يتفق مع تلك الموارد والانتقال فجأة من حالة العسر الى حالة الاثراء .
- يتبين لنا اذا أنه وتحت عبارة الاثراء غير المشروع، تضمن التشريع الصادر عام ١٩٥٣ ذكر الحالات المتعددة للتسيب الاداري والفساد ومنها:
- أ - الرشوة التي أشارت اليها المادة ١٥ فقرة ٧ من نظام الموظفين بالعبارات التالية :
- يحظر على الموظف
- " أن يلتمس أو يقبل توصية ما ، أو أن يلتمس أو يقبل مباشرة أو بالواسطة بسبب الوظيفة التي يشغلها هدايا أو اكراميات أو منحا من أي نوع كانت "

وقد نص قانون العقوبات اللبناني صراحة في الباب الثالث المتعلق بالجرائم الواقعة على الإدارة العامة الفصل الأول الخاص بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة على أحكام محددة في مجال الرشوة معتبرا في المادة ٣٥٠ أنه يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والجيش والقضاء وكل عامل أو مستخدم في الدولة وكل شخص عين أو انتخب لاداء خدمة عامة يبذل أو بغير بدل .

وقد جاءت المادة ٣٥١ أن " كل موظف وكل شخص ندب الى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين ٠٠٠ التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا أو أي منفعة أخرى ليقوم بعمل شرعي من أعمال وظيفته عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر الى ثلاث سنوات وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به "

أما المادة ٣٥٢ من المادة الأولى الخاصة بالرشوة ، فلقد نصت على " أن كل شخص من الاشخاص السابق ذكرهم التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا أو أي وظيفة أخرى ليعمل عملا منافيا لوظيفته أو يدعي أنه داخل في وظيفته أو ليعمل أو يؤخر ما كان عمله واجبا عليه عوقب بالاشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة لا تنقص عن ثلاثة أضعاف قيمة ما أخذ أو قبل به "

ب - في صرف النفوذ الذي يهدف من خلاله أحد الاشخاص في الاستفادة من شخص ثالث لنيل مآربه . فقد جاء في المادة ٣٥٧ من قانون العقوبات أن

" من أخذ أو التمس أجرا غير واجب أو قبل الوعد به سواء كان لنفسه أو لغيره بقصد انالة آخرين أو السعي لانالتهم وظيفه أو عملا أو مقالات أو مشاريع أو أرباحا غيرها أو منحها من الدولة أو احدى الإدارات العامة أو يقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة كانت عوقب بالحبس من شهرين الى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به "

ج - في استثمار الوظيفة

وهذا الامر من مظاهر الرشوة وقد نصت المادة ٣٦١ من قانون العقوبات على أن " كل موظف أكره شخصا من الاشخاص أو حمله على أداء أو الوعد بأداء ما يعرف أنه غير واجب عليه أو يزيد عما يجب عليه من الضرائب أو الرسوم وما سوى ذلك من العوائد يعاقب بالحبس سنة على الأقل وبغرامة أدناها ضعفا قيمة الردود".

يتبين من مراجعة هذه النصوص القانونية المرعية الاجراء أن المشرع اللبناني قد لاحظ أحكاما بارزة من شأنها المساعدة في ضبط أوضاع الرشوة وأخلاقيــــة الخدمة العامة .

ولكن واذنأكد لنا أن هذا النظام القانوني القائم من الوجهة النظرية يجعل التشريع اللبناني من أحدث التشريعات في العالم الحالي لضبط الرشوة والتسيب ومعاقتها، لا شك أيضا أن التحليل السوسولوجي الواقعي يؤكد لنا أن الاسباب المتعددة للرشوة تجعل منها قضية مجتمع وليس قضية اجتماعية نظر لمخاطرها . واذنا أردنا تحديد أسباب هذا للتدهور، لا يمكننا رده الى ترددي أوضاع الموظفين المادية مثل مستوى الرواتب، والضعف المعنوي، والحاجة الى المال الخ ولكن وتجاوزا لهذه الاسباب الخاصة بالفرد، نرى أن هنالك أسبابا منهجية للتسيب الاداري يعزز نشؤها ضعف النظام الاداري بشكل يجعل الرشوة من أبرز الامراض الاجتماعية .

ان الرشوة، وهي المظهر الاول المباشر للفساد، تحول في بعض المجتمعات الى أسلوب في التعامل بين الناس . وهنا تكمن خطورة ذلك بكون الرشوة دخلت في العقلية الجماعية لغثات واسعة من الناس، ساقطة بذلك من لائحة القيم التي يفترض أن تقوم عليها المجتمعات السليمة . فالاصلاح هنا يبدو كعملية جذرية تهدف الى استئصال آفة ضربت المجتمع وعطلت قدراته الاساسية . ولذلك جعلت الديمقراطيات المتقدمة محاربة الفساد في رأس أولوياتها، الى درجة أن مسؤولين سياسيين كبار وجدوا أنفسهم تحت طائلة القانون وتحت مراقبة وسائل الاعلام، لمجرد أن وجهت اليهم تهم الفساد .

القسم الثاني : الاسباب

تجاوزا للاصلاح السياسي الذي يشكل بدون شك المنطلق الاول لاي اصلاح اداري، يمرّ ضبط التسيب الاداري بتحديد واضح لمهام الادارة العامة وآلية تنسيق العمل بين مختلف الادارات . لذلك ان النص التنظيمي الذي يتم على اساسه انشاء أي ادارة أو مؤسسة عامة يجب أن يكون واضحا تجنباً للنواقص أو للتشابه أو للغموض . واننا نرى أنه على أي صياغة ادارية أو قانونية مراعاة الاهداف الثلاثة التالية :

- الهدف الاول يعود الى القانون الاساسي أي تشريع أصول العمل الاداري وتنظيمه وقد نجد هنا تحت هذا العنوان طرق ووسائل ادارة أعمال المؤسسات الادارية والخدماتية، توزيع الصلاحيات، أصول توكيل الصلاحيات .

- الهدف الثاني يعود الى وضع الوسائل المحددة للعمل الاداري من أجل تحقيق أهدافه .

- الهدف الثالث يعود الى تأمين التوازن اللازم في أي نظام ديمقراطي فسي العلاقات القائمة بين الادارة والمواطن وضمن حقوق هذا الاخير ضد الاستتباب الاداري في المرحلة غير القضائية . ان هذا الامر يفرض على الادارة التقييد في عملها وتصرفها بأصول تتفق مع القانون والانظمة المرعية الاجراء أو العادات والاجتهادات القائمة . تنص هذه الاصول على ضرورة تصرف الادارة، عند اتخاذ القرار، بالعقلية التي يتمتع بها القاضي عند اصدار قراره .

ولكن وبالرغم من تعدد النصوص القانونية في مجتمعاتنا المدنية، تقوم الادارة أيضا على تقاليد تتمثل بترسمل العادات ومبادئ الحكمة الادارية . وفي مطلق الحالات، تتميز الادارة بقدره فائقة على مقاومة التغيير مما يعني حصول تناقض بين استقرارية النصوص والتصرف ومتطلبات المجتمع والمواطنين لذلك وضمانا لعدالة التصرف والقرارات، يشكل التشريع المنطلق الاساسي لاي عملية اصلاحية عميقة لانه يتحدد من خلالها مجالات تصرف كل من الموظف والمواطن مع رسم الحدود القانونية والنظامية .

وتكمن أهمية هذا الموضوع في أن التصرف الإداري ليس بالتصرف الحر . ففي حين أن المواطن والتجمع الخاص يحق لهما القيام بجميع الاعمال غير المحظرة قانونا وعدم القيام بالاعمال التي لا يفرضها القانون، على الإدارة أن تتقيس لزوما بالاصول والانظمة حيث أنه في حال منح ترخيص، أو اتخاذ قرار بمنع ما، أو في حال اجراء مراقبة، أو فرض ضريبة... يجب على الإدارة تبرير عملها وفقا لنص قانوني.

ان هذا يعني أن العمل الإداري يجب أن يستند الى نص مع ما يترتب على هذا الامر من نتائج أي عدم امكانية تصرف الإدارة بدون نص وتحملها عبء نوعي هذا النص وقيمه عند القرار .

لذلك نرى أن شفافية الإدارة تعود الى قدرتها في تأمين نشر النصوص الإدارية ان داخل الإدارة وان ازاء جمهور المواطنين

أ - توزيع النصوص ونشرها ضمن الإدارة .

يؤمن نشر النصوص بوسائل مختلفة ولكن المطلوب هنا دائما هو تأمين سرعة نشر هذه النصوص وفقا لنموذج عملي يسهل تحديثها ومراجعتها . ليس المطلوب الوصول الى مقبرة من الاوراق بل الى تقديم الامكانيات اللازمة للركون الى النص بصورة ذكية ومنهجية .

ب- نشر النصوص لدى الجمهور

من المعروف أن نشر النصوص القانونية يتم عادة بواسطة الجريدة الرسمية التي هي المرجع الوحيد لمصادقية النصوص المرعية الاجراء . ولكن مسن المعروف أيضا أن نشرة الجريدة الرسمية في مختلف أنحاء العالم أصبحت ضخمة لدرجة أن مراجعتها ليست دائما سهلة أو مسهلة للمواطن العادي .

فإذا كنا قد تكلمنا بصورة مفصلة عن النصوص القانونية والتشريعات الإدارية، فلاننا نعتبر أن الحلّ الممكن على المدى المتوسط والطويل الأجل يعود إلى تحديث مستمر للتشريع مع تأمين النشر اللازم له • فلا مجال لمعالجة قضية التسيب والرشوة الا ضمن مخططات ادارية متماسكة وشاملة ومؤسسية • فعندما تتمكن الادارة من التقيد بأصول محددة لتلبية طلبات المواطنين ضمن مهل معينة ومراقبة الموظف المشكوك بأمره ومعاقبته، يمكن عندئذ تأمين المصداقية المعنوية للادارة مع التمييز بين الموظف الشريف والمستثمر لوظيفته •

ولا شك أيضا أنه ومع الأخذ بعين الاعتبار هذه الاسباب الجوهرية للتسيب والفساد الاداري، هناك أيضا التأخير في تحديث سلسلة الرواتب للموظفين نسبة لمتطلبات الحياة اليومية، وعدم تكريم الموظفين المستحقين وعندم معاقبة الموظفين موضوع الريبة والشك ••• التي تشكل أسبابا كافة لتسردى النوعية المعنوية للخدمة العامة • ولكن هذه المستجدات جميعها تحثنا على البحث عن اصلاح مؤسساتي أكثر مما هو فردي للوضع الاداري •

القسم الثالث : المقترحات والتوصيات

لا شك بأن تقديم أي مقترحات أو توصيات في مجال محاربة التسيب والفساد الاداري تبدو للبعض وكأنها من الامور المستحيلة حيث يقتضي معالجة كل حالة على حدة وفقا لواقع الحال •

ولكن لا بد أيضا من التأكيد أن مكافحة التسيب والرشوة لا تتم باجراءات محض فردية بل بنظرة شاملة ومنسقة تهدف الى اجراء تعديلات مؤسسية في الوقت الذي يجب تطبيق النصوص المرعية الاجراء في مجال معاقبة الموظف المتخلف •

لذلك يمكن تقديم المقترحات التالية في هذا المجال:

- ١- مراجعة سريعة للتنظيم الوزاري والاداري القائم في سبيل منع ازدواجية العمل وتعدد الصلاحيات ومنع تشابكها وتسهيل المعاملات وتحديد مسؤولية واضحة لكل درجة من درجات مراجعة المواطن للادارة .
- ٢- تنفيذ سياسة تنسيق اداري من شأنها مساعدة الادارة على النجاح وابعاد الحترقات الادارية عن المواطن - وذلك بالرغم من المزاجيات الخاصة وتمسك البعض بصلاحياتهم حتى وان لم تتوفر لديهم الامكانيات اللازمة لممارسة هذه الصلاحيات .
- ٣- نشر النصوص القانونية والادارية بطريقة واضحة ومفهومة منعا لسوء التفسير وضياع الوقت مما يجعل المواطن والادارة عرضة لخيارات الريبة لتسيير المعاملات .
- ٤- تعزيز دور أجهزة المراقبة من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي في مجال محاربة الفساد والتسييب والاهمال وعدم أهلية الموظفين في القيام بموجباتهم .
- ٥- تطبيق النصوص القانونية الخاصة لمحاربة الفساد والتسييب والاثراء غير المشروع - وخاصة الاحكام الجزائية منها حيث يتم احالة الموظف المشكوك بأمره حكما الى القضاء لتبرئة نفسه .
- ٦- الفرض على كل موظف تقديم اعلان ذمة في ما يملك وذلك تطبيقا لاحكام القانون الصادر في ١٤ نيسان ١٩٥٤ - ومحاسبته الدورية على هذا الاساس .
- ٧- التهنئة العلنية للموظفين الكفوئين بطريقة تخلق نوع من الحماس والتنافس بينهم في سبيل الافضل .

٨ - تشجيع سياسة توظيف تتلائم مع حاجات الادارة وأهدافها ومعاقبة الاهدال وفرض أصول معينة للانتاجية •

٩ - تطبيق المفاهيم الحديثة لادارة الاعمال واجراء نوع من ال Audit بصورة دورية لضبط الاوضاع الادارية •

١٠ - تأمين مسالك واضحة لتشكيلات دورية للموظفين - خصوصا لهؤلاء الذين يعملون في قطاعات الخدمات، وايجاد البرامج الكفيلة باعادة تأهيلهم واستمرار عملية تثقيفهم على الصعيد الاداري •

مع التسليم بأن عملية الاصلاح الاداري في الدولة لا يمكن أن تنفصل عن عملية الاصلاح ككل، وخصوصا على الصعيد السياسي، إلا أن نواح عديدة من الاصلاح الاداري يمكن أن تتم، دون ربطها حكما بالاصلاح السياسي الشامل • ان الادارة هي الذراع التنفيذي للدولة وهي واجهة السلطة العامة بمعناها الشامل، وبهذا المعنى انها الواجهة الحضارية الاولى للدولة وللمجتمع ومنها يستدل مدى التقدم أو التخلف •

فالفساد هو العنوان الاول للتخلف، لان الدولة المتحضرة هي تلك التي كانت سباقة في التحرر من الاعراض الفردية والمادية والحد منها، في سبيل بناء المجتمع السليم الذي هو في خدمة الجميع •

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

REPUBLIQUE LIBANAISE
Conseil de la Fonction Publique
Institut National d'Administration
et de Développement.
INAD

REPUBLIQUE FRANCAISE
Ecole Nationale d'Administration
ENA

**Séminaire sur
"l'Ethique de la Fonction Publique"**

Sujet:
LA CORRUPTION ADMINISTRATIVE:
CONCEPTS, CAUSES ET MOYENS
DE PREVENTION.

Conférencier:
HYAM MALLAT

19 Juillet 1996

Le recours à l'Histoire montre bien que la question de la corruption n'est pas née d'aujourd'hui : cet état dégradant sur le plan public a été le sort de bien des systèmes et il est certain que la perfection dans ce domaine est une situation en constante recherche.

Ce qui est toutefois nouveau aujourd'hui en la matière, c'est la prise de conscience mondiale que la corruption constitue un état de dégradation sociale, politique et administrative de nature à mettre en danger la société et les institutions de l'État — voire même d'être en partie ou largement responsable de situations humaines désastreuses pour des populations entières tel que nous le constatons dans certains pays d'Afrique accablés par la famine ou d'Amérique Latine.

Cette situation a paru suffisamment grave et préoccupante pour que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) — qui a succédé au Gatt — considère la lutte contre la corruption comme un des objectifs prioritaires tant celle-ci fausse les jeux commerciaux normaux et pénalise les circuits de comportement. Plus encore, l'OMC a constaté que l'ampleur du phénomène de corruption en arrive à annihiler les effets des réductions tarifaires, des règles de protection de la propriété intellectuelle et les marchés publics négociés au Gatt.

C'est dire que dans la phase actuelle, la lutte contre la corruption revêt un aspect institutionnel primordial et nous nous attacherons dans cette conférence d'en définir les concepts, d'en préciser les causes et de proposer certaines recommandations de nature à y remédier.

SECTION 1 : AU NIVEAU DES CONCEPTS

Et tout d'abord, qu'est-ce donc que la corruption administrative ? Phénomène ancien qui est constaté par les documents historiques, la corruption administrative pourrait de prime abord se rapporter dans la mentalité collective, à un simple profit personnel direct représenté par un montant empoché par un quelconque responsable du circuit administratif pour activer ou approuver une formalité de quelle que nature qu'elle soit. Cet état de choses — bien connu des systèmes administratifs — a attiré l'attention des législateurs de manière suffisamment aiguë pour tenter d'y remédier. Tel fut le cas au Liban du décret-loi 38 promulgué par la loi du 18 Février 1953 relatif à l'enrichissement illicite qui a tenté dès cette époque de fixer des normes en ce domaine. Ainsi la loi de 1953 a défini l'enrichissement illicite ainsi que l'abus de biens sociaux, la prise illégale d'intérêt, et même le délit d'initié comme suit :

- 1- L'enrichissement dont profite le fonctionnaire ou tout préposé au service public, ou toute personne qui leur est liée par les liens de la parenté, du mariage, du partenariat..., par la corruption, le trafic d'influence, la concussion, ou par tout autre moyen illégal même s'il n'est pas reconnu comme crime.

- 2- L'enrichissement dont profitent les employés et les individus via les expropriations ou les adjudications ou les concessions ou les licences d'exportation et d'importation ou tout autre avantage survenu contrairement à la loi ou par des moyens douteux.
- 3- L'enrichissement survenu suite à une exécution défectueuse des adjudications, des concessions ou des licences octroyées par l'État pour l'intérêt public.
- 4- L'enrichissement survenant du monopole des produits tarifés ou soumis au régime de rationnement ou par leur vente à des prix contraires à ceux officiellement fixés.

Plus encore, l'article 2 de la loi de 1953 a spécifié que l'enrichissement illicite ne relevait pas uniquement de sa réalisation directe mais également des profits tirés de projets qui n'ont pas connus encore d'exécution à savoir :

- Le recours au Trésor Public ou aux moyens de l'État pour assurer une plus-value à des biens-fonds possédés par des personnalités officielles ou qui leur sont apparentés.
- L'acquisition de biens de la part de personnalités officielles ou qui leur sont apparentées en ayant connaissance de la hausse des plus-values suite à des règlements ou des lois proposés à la promulgation ou de projets à réaliser — et à condition que ces acquisitions se soient fondées sur des informations obtenues par ces personnalités officielles du fait même de leur fonction.

Enfin il y a lieu de relever que l'article 8 de cette loi de 1953 a prévu que la preuve pouvait être rapportée par tous moyens et principalement par les deux manifestations visibles suivantes :

- L'acquisition par le prévenu personnellement ou via des tiers (famille, partenaires ou employés à son service) de biens que ses ressources normales ne lui permettent pas d'acquérir.
- La dilapidation sans commune mesure avec ses ressources et la mutation rapide d'une situation de pauvreté à une situation de richesse.

Ainsi donc, nous constatons que sous la dénomination d'enrichissement illicite, la législation libanaise de 1953 a couvert diverses manifestations de la corruption administrative à savoir :

- (a)- La corruption — que l'article 15 alinéa 8 de la loi des fonctionnaires de 1959 a strictement interdit en ces termes : « Est interdit au fonctionnaire...

« 8- de demander ou d'accepter une quelconque recommandation ou de demander ou d'accepter directement ou via des tiers, du fait de la fonction qu'il occupe, des cadeaux, des gratifications ou des dons de toutes sorte ».

Le Code Pénal a, quant à lui, spécifiquement prévu aux articles 351-356 les dispositions en matière de corruption passive ou active dans l'Administration Publique. Ainsi l'article 351 a spécifié en matière de corruption active que « tout fonctionnaire, toute personne investie d'un mandat public soit par voie d'élection soit par voie de nomination... qui aura sollicité ou accepté pour lui-même ou pour un tiers, un don, une promesse ou tout autre avantage afin d'accomplir un

acte légitime de sa fonction sera puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et d'une amende égale au moins au double de la valeur reçue ou agréée ».

L'article 352 a, quant à lui, stipulé en matière de corruption passive que toute personne précédemment citée « qui aura sollicité ou reçu, pour lui-même ou pour un tiers, un don, une promesse ou tout autre avantage, soit pour faire un acte contraire à sa fonction ou qu'il prétend rentrer dans sa fonction, soit pour omettre ou retarder un acte qu'il est tenu d'accomplir, sera puni des travaux forcés à temps et d'une amende qui ne sera pas inférieure au triple de la valeur reçue ou agréée ».

- (b) - Le trafic d'influence — qui vise à profiter d'un tiers pour arriver à ses buts. Ainsi l'article 357 du Code Pénal a-t-il spécifié que « Quiconque aura reçu ou sollicité une rétribution non due ou en aura agréé la promesse, soit pour lui-même soit pour autrui, en vue de faire obtenir ou tenter de faire obtenir une fonction ou un emploi, des marchés d'entreprises ou autres bénéfices, des faveurs de l'État ou d'une administration publique, ou pour influencer d'une manière quelconque la conduite des autorités, sera puni de deux mois à deux ans d'emprisonnement et d'une amende qui ne sera pas inférieure au double de la valeur reçue ou agréée ».
- (c) - La concussion. Autre forme de la corruption, la concussion, qui est une extorsion de la part d'un agent public, à savoir le fait de contraindre ou d'induire une personne quelconque à payer, ou à promettre de payer, ce qu'il savait n'être pas dû pour impôts,

taxes ou autres contributions. L'article 361 du Code Pénal a sanctionné cet état de fait par une peine d'un an d'emprisonnement et une amende non inférieure au double de la valeur des restitutions.

Ainsi, tel que nous pouvons le constater, la législation libanaise en matière de prévention et de lutte contre la corruption a prévu nombre de dispositions de nature à permettre de sanctionner durement les atteintes à la déontologie même de l'exercice du service public.

Et pourtant si au niveau de l'analyse théorique, l'appareil législatif apparaît suffisamment étoffé pour prévenir, remédier et sanctionner, une approche plus sociologique que juridique ne peut que constater également la multiplicité des causes qui font de la corruption administrative un véritable problème de société. Certes, et si nous tentons de préciser les causes de ce dérapage, nous pouvons indifféremment accuser les origines sociales des fonctionnaires, leur mode de recrutement et de formation, l'échelle des traitements pratiqués, la faiblesse morale... Toutefois et au-delà de ces causes qui se rapportent à la qualité morale des postulants, nous pensons que des justifications méthodologiques exigent de pousser plus loin l'analyse des causes en tentant dans une approche rapide de trouver dans le système, les faiblesses qui font de la corruption un mal social.

SECTION 2 : LES CAUSES

En effet, et indépendamment de la réforme politique qui joue incontestablement un rôle majeur dans l'assainissement du climat administratif, la prévention de la corruption passe par une claire

détermination de la mission de l'Administration publique et des mécanismes de coordination inter-administrative. Ainsi le texte organique portant création d'un service administratif doit-il être conçu de manière telle pour éviter la confusion et/ou les lacunes. C'est dire que la rédaction administrative et juridique se doit de répondre à un tel triple but.

- 1) Le premier se rapporte au droit des structures — soit donc de la codification des règles de bonne organisation. Sous cette rubrique, se retrouvent la forme et les modes de gestion des administrations et des services publics, la répartition des attributions, les règles de dévolution et de délégation des compétences...
- 2) Le second se rapporte aux moyens spécifiques d'action de l'Administration pour mener à bonne fin ses missions et qui se distinguent du Droit Commun applicable entre particuliers (ou parfois entre les particuliers et l'État lui-même). Tel est le cas du Droit de la Fonction Publique, des Finances Publiques, du Domaine public...
- 3) Le troisième vise à assurer un équilibre imparti par la démocratie dans les relations entre les citoyens et l'Administration et à garantir ceux-ci contre l'arbitraire de l'Administration dans le cadre de la procédure non-contentieuse. Elles comprendront donc dans tous les domaines de l'action administrative et même avant la naissance de tout litige ou conflit entre le pouvoir et l'administré, l'obligation pour l'administration de respecter dans sa démarche un ensemble de règles de conduite conformes à la loi et aux règlements ou, plus simplement, arrêtées par la coutume ou fixées par la jurisprudence. Ces

règles obligent l'Administration, quand elle se doit de décider de le faire dans un esprit de justice à l'égard du particulier, dans une mentalité analogue à celle du juge.

Toutefois et bien que formellement fondée et réglementée par le Droit écrit dans les sociétés modernes, l'Administration fonctionne également plus informellement selon les données de la tradition et d'un Droit coutumier représenté par un capital d'habitudes et de préceptes de sagesse administrative. Quels que soient les cas (Droit écrit, textes réglementaires, us et coutumes), l'on est en présence d'une très forte résistance au changement, l'essentiel du travail administratif répugnant à l'improvisation, suspectant l'innovation et se situant toujours quelque part entre la glose et l'exégèse. Ainsi malgré la positivité apparente et maintes fois évoquée du métier administratif, c'est toujours le dogmatisme et la normalité qui l'emportent au niveau des fondements. A la limite, la tautologie administrative se marque souvent par la perte de la notion de service et par la prolifération correspondante d'impératifs et d'interdits. Les finalités auxquelles l'administration se subordonnait encore jusque-là disparaissent au point que les personnes destinataires des services ne sont plus appréhendées, à travers des niveaux d'abstraction de plus en plus aliénants en « citoyen », mais en « usagers » et finalement en « assujettis ». L'Administration tend à la limite à ne plus fonctionner que pour elle-même et la réduction des heures d'ouverture au public indique bien le caractère indésirable et comme « toléré » de ce dernier. Sa tâche se réduit à la gestion des biens administratifs. Ses bénéficiaires hypothétiques sont désormais perçus comme des corps étrangers posant des problèmes et menaçant l'intégrité et la belle harmonie du système. Il s'agit donc surtout de s'en protéger en les pliant aux règles du jeu.

C'est dire qu'une distorsion nécessaire s'est imposée entre la permanence des textes et les attentes des citoyens, non seulement au niveau de l'approche générale des problèmes mais également des cas concrets précis posés entre le citoyen et l'Administration.

L'importance du Droit administratif et la gravité de son rôle proviennent du fait que, face à une intervention diversifiée de l'État dans les divers rouages de la société, sa fonction revient à rassurer le citoyen quant à l'intelligence et à l'équité des solutions envisagées et des positions adoptées envers lui. A cet effet, la codification facilite le travail des fonctionnaires et des administrés ; elle met l'individu à l'abri de l'arbitraire des fonctionnaires qui peuvent, à leur gré, invoquer tantôt un texte, tantôt l'autre ; elle offre l'occasion de déceler les malfaçons et les absurdités des règlements permettant ainsi de les amender. Tel est le fondement même de la transparence des actes de l'Administration.

a) La Communication des textes

Au-delà des problèmes généraux et complexes de la codification du Droit administratif et des mutations nécessaires imposées par les transformations économiques et sociales, la communication des textes apparaît d'une importance particulière car elle concrétise pratiquement l'application des règles administratives dans la vie quotidienne par l'Administration et les citoyens. Elle se présente en quelque sorte comme l'articulation de la réflexion et de la codification en matière administrative avec la réalité des situations socio-humaines car, de leur connaissance et de leur application dépend le fonctionnement harmonieux des institutions politiques, économiques et sociales dans un sens équitable envers tous.

Cet état de fait est d'autant plus marquant que l'Administration n'est pas libre. Là où le citoyen et la collectivité privée peuvent accomplir tous les actes que la loi n'interdit pas et ne pas accomplir ceux que la loi ne rend pas obligatoires, l'Administration est tenue d'obéir à d'autres règles. Qu'il s'agisse d'une autorisation, d'une interdiction, d'un contrôle, d'une perception, d'un paiement, d'une quelconque exigence, elle doit pouvoir justifier son action par la loi ou par les textes pris pour son exécution. Il est possible de voir un fonctionnaire ignorer les textes sur lesquels sont fondés les actes d'apparence abusive qu'il accomplit mais il sait que cette loi existe.

De cet impératif de légalité se dégage une donnée déterminante à l'action administrative : l'acte administratif doit reposer sur un texte et ce principe connaît une double conséquence pratique. La première c'est que faute de texte, l'Administration ne peut pas agir et la seconde, c'est que là où les textes existent la portée de l'action de l'Administration est conditionnée par la valeur même de ces textes.

C'est dire dès lors la dimension réelle de la législation administrative qui se doit d'être diffusée tel qu'il le faut indépendamment de sa qualité pour répondre de manière adéquate au fonctionnement harmonieux et régulier des services publics. Et c'est pourquoi il y a bien lieu de distinguer deux situations de fait quant à la communication des textes : celle opérée au sein de l'Administration et celle diffusée au grand public.

b) Communication des textes au sein de l'Administration

Celle-ci se trouve assurée par divers moyens d'ordre juridique : lois, décrets, règlements, arrêtés, circulaires qui paraissent au Journal

Officiel ou qui sont diffusés par les procédés d'information. Elles ne résolvent pas pour autant les problèmes posés quant à leur application ou leur interprétation.

L'efficacité de l'Administration dépend incontestablement de la simplification et de la clarté de la législation en ce sens que les fonctionnaires se doivent moins d'interpréter les textes que des les appliquer ce qui suppose une rédaction claire, intelligente et compréhensive des textes relatifs aux actes et au fonctionnement de la société.

En outre, la communication des textes au sein de l'Administration gagnerait à être rapide, fonctionnelle, se présentant sous des aspects synthétiques avec des mises à jour et de manière à permettre aux Administrations de connaître de dernier état de leur codification pour éviter les compartimentages qu'elles présentent souvent entre elles et homogène, répondant à un profond souci d'équité et de loyauté envers elle-même avant même que de l'exiger des citoyens.

La publication au Journal Officiel d'un texte de Droit ne doit pas revêtir un caractère ésotérique pour les seuls initiés mais bien connaître la diffusion nécessaire à sa claire connaissance par ceux-là mêmes qui se doivent de l'appliquer et d'en apprécier au plus haut point les qualités et les défauts.

C'est d'ailleurs pour pallier ces déficiences chroniques des législations que la communication scientifique des textes dans l'Administration se doit de répondre. C'est moins d'un cimetière de papperasseries qu'il s'agit que d'une réflexion intelligente et cohérente

opérée par les services concernés en vue d'une adaptation du Droit aux situations économiques et sociales.

La communication des textes au sein de l'Administration doit donc conduire au-delà d'une simple mise au courant de l'état législatif, à une adaptation des textes aux contraintes des choses : consulter les services d'exécution avant de légiférer ou de réglementer étant entendu qu'une réforme administrative parallèle aurait pour mission de faire prendre conscience aux fonctionnaires de l'importance de leur action en les encourageant par diverses mesures à promouvoir une connaissance organisée documentée mise à jour et amendable des textes généraux ou spécifiques relatifs à leur intervention quotidienne dans la société à une période où l'administration se doit de réussir dans son action car elle est, pour le citoyen, l'expression même du prestige de l'État.

c) Communication des textes au public

La communication des textes au sein de l'Administration avec ses nécessaires corrélations de compréhension, d'application et de réadaptation trouve son pendant dans les techniques de diffusion des textes au grand public.

A l'origine, la seule source légale de diffusion des textes au grand public est le Journal Officiel. Mais, la diversité des textes qui y sont publiés en fait une publication volumineuse et même encombrante alors même que les fonctionnaires et le grand public sont obligés d'y recourir quand, privés de leurs sources habituelles d'information, ils veulent rapidement retrouver un texte d'importance urgente.

En outre, l'administration s'accorde souvent le droit, par des arrêtés ou des circulaires, d'expliquer un texte donné sans qu'il ne connaisse la diffusion nécessaire à tous. Tel est le cas incontestable en matière fiscale où l'administration des Finances peut trouver bon d'organiser, par des arrêtés ou des circulaires, telle ou telle autre perception sans que le citoyen n'en connaisse les tenants et les aboutissants.

La communication des textes au grand public doit être organisée dans sa publication et sa diffusion et expliquée avec compréhension et intelligence en vue d'éviter les erreurs et les gaspillages au détriment d'une productivité administrative bien comprise.

Dès lors, le problème de la loyauté de l'administration envers le citoyen se pose dans ses termes entiers. Il est du devoir premier de l'administration de placer ses rapports avec le public sur le plan du Droit et de l'équité. Cette attitude traditionnelle fléchit assez souvent quand le droit ne s'accorde pas avec l'équité. Or, il y va du respect de l'État particulièrement dans les pays du Tiers Monde où celui-ci se présente comme le seul recours possible au citoyen et une réforme administrative ne peut négliger la question de l'autorité morale de l'Administration étroitement liée à sa loyauté.

L'organisation de la communication des textes au grand public vise également à répondre aux attentes des citoyens qui n'ont pas à se pourvoir immédiatement auprès des gens de métier et des spécialistes dès lors qu'ils ont à traiter de leurs problèmes avec l'administration. Elle suppose une honnêteté de la part de ceux qui ont recours à ces textes qui, sans être générale, n'en est pas moins présente et certaine dans une société. C'est pourquoi, au-delà de la loyauté de l'administration envers les public par une diffusion générale par le truchement des organes

déterminés et connus de tous de la documentation, la communication des textes suppose une interprétation équilibrée et constante de ces mêmes textes dans un esprit sans que ne se manifeste une distorsion dans l'application due à des considérations d'intérêts.

En conclusion, il est donc nécessaire de relever que le double objectif de la communication des textes au public répond à une mise au courant du citoyen de ses droits et des ses obligations, ce qui correspond à un fonctionnement profondément équilibré du système administratif d'une part et, d'autre part, à l'établissement de rapports satisfaisants entre le public et l'administration suite à la nette délimitation du champ et des obligations de chacun.

On pourrait à cet égard concevoir, outre la diffusion organisée des textes, arrêtés et circulaires la création de véritables « Centres d'information et d'accueil » au sein de toute administration directement intégrée à l'existence des citoyens. Ainsi, loin du style abstrait compassé et truffé de termes juridiques, difficilement compréhensibles, ou de formules vagues dont on a dit qu'elles exprimaient « l'horreur des fonctionnaires pour les responsabilités », le citoyen pourra se faire expliquer et comprendre les démarches relatives à toute affaire le concernant. La publication de brochures simplifiées et compréhensibles et d'émissions d'informations audiovisuelles aideront incontestablement à assurer aux textes une large diffusion jointe à une acceptation consciente de leurs exigences quand les règles sont édictées — principalement sur le plan formel — en vertu de la pression de faits et des besoins des citoyens.

C'est parce que nous pensons que les origines de la corruption sont d'ordre d'abord institutionnel qu'une réforme de structure est envisagée.

En effet, dès lors que l'activité administrative répondra à des normes écrites de décision et de comportement, à des délais précis de réponse aux citoyens, à des autorisations accordées de facto après le délai réglementaire, le comportement déficient ou douteux du responsable administratif pourra être contrôlé et sanctionné. C'est en luttant contre l'arbitraire des décisions que nous assurons la crédibilité morale de l'Administration et que nous pourrons distinguer les vrais serviteurs de l'État et ceux qui n'en sont que les profiteurs.

Ceci étant, il est évident qu'au-delà de l'analyse des causes institutionnelles, des raisons plus spécifiques font de la corruption un mal social endémique. Le retard apporté à l'ajustement des traitements des fonctionnaires en rapport avec les exigences de la vie, l'absence de gratifications aux gens de mérite, le fait de ne pas sanctionner les personnes douteuses, constituent des motifs suffisants pour une détérioration de la qualité morale du service public. Et c'est pourquoi, les solutions à rechercher et à appliquer devront être autant institutionnelles qu'individuelles.

SECTION 3 : PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

La prévention de la corruption exige incontestablement et en priorité une réforme institutionnelle : celle-ci devra viser à l'aménagement structurel des choses et au renforcement de l'éthique professionnelle des fonctionnaires en situation de responsabilité.

La réforme institutionnelle devra se proposer ce qui suit :

- (1) Revoir en toute priorité la structure actuelle des Ministères et des Directions générales en vue d'éviter le double emploi et la

multiplicité des responsabilités en recentrant leurs activités de manière méthodique.

- (2) Implanter une coordination inter-administrative de nature à éviter aux citoyens les tracasseries et la multiplicité des décisions qui peuvent conduire à des comportements douteux des fonctionnaires.
- (3) Diffuser les textes législatifs et réglementaires de manière suffisamment claire et compréhensible pour éviter les mauvaises interprétations et les pertes excessives de temps.
- (4) Renforcer les pouvoirs du Conseil de la Fonction Publique et de l'Inspection Centrale en matière de contrôle et de prévention de la corruption et de lutte contre l'incompétence et la négligence.
- (5) Appliquer les textes législatifs en matière de lutte contre la corruption et d'enrichissement illicite — particulièrement les dispositions pénales en la matière.
- (6) Exiger des fonctionnaires la déclaration de patrimoine dès leur entrée en service — d'autant plus que la loi du 14 Avril 1954 a requis cette déclaration depuis sans effet jusqu'à présent.
- (7) Récompenser publiquement les fonctionnaires méritants par des manifestations spécifiques de nature à susciter un climat d'émulation pour le meilleur dans l'Administration publique.
- (8) Envisager une politique de recrutement et de traitement en rapport avec les qualifications et les buts d'une Administration moderne pour pouvoir sanctionner les déficiences et exiger une

productivité accrue. Cette question constitue incontestablement une des articulations maîtresses de la prévention de la corruption. En effet, actuellement l'Administration apparaît au citoyen comme un placement que le seul fait qu'il condescende à y entrer est honorable pour celle-ci et que donc tout son travail consiste à réussir en un quelconque concours ou à profiter d'une quelconque recommandation. Cet état psycho-sociologique est des plus préjudiciables à l'activité administrative car le fonctionnaire possédant une pareille mentalité finit par oublier le but même de l'Administration qui est de servir la collectivité et se considère dès lors membre d'une classe privilégiée sur toutes les autres.

- (9) Appliquer des méthodes de gestion et d'Audit de nature à accroître la productivité. Cette notion de technique de l'État pose encore de graves problèmes dans les nations avancées. On peut cependant affirmer, en ce qui concerne le Liban que la politesse, le souci de terminer rapidement les formalités présentées, de ne pas déranger inutilement le citoyen ou de le faire attendre, en plus d'une compétence rigoureuse, permettraient d'envisager une meilleure productivité au niveau des agents de l'État.

Mais à ces causes structurelles ou individuelles qui posent problème à l'Administration s'en ajoutent d'autres et particulièrement dans ce domaine même de la déontologie du service public. Sans vouloir affirmer totalement qu'il n'est de réforme administrative profonde sans une réforme politique concomitante ou équivalente, il est non moins certain que des aménagements et des corrections dans le comportement administratif sont toujours possibles quand des structures déterminées font prendre conscience que tout État n'a finalement que l'Administration de sa politique.

Chers Messieurs,

Conférenciers, Directeurs Généraux et chefs de service,

Je suis heureux de vous accueillir au sein de cet Institut qui détient par la loi la responsabilité de relever le niveau du comportement des fonctionnaires et jouit des attributions qui consistent à organiser des réunions et des séminaires nationaux et internationaux, groupant des fonctionnaires Libanais et étrangers et portant sur des thèmes administratifs et de développement.

Chers collègues,

Je n'exagère pas si je dis que la question posée dans ce séminaire constitue l'un des sujets les plus importants qui ont été traités jusqu'aujourd'hui dans les séminaires les réunions et les cycles d'études. Parcequ'elle porte sur les sujets de l'éthique de la Fonction publique.

Il est certain que depuis l'existence des sociétés, des Etats et des nations, l'Ethique était la base fondamentale de toute structure humaine. De même qu'il est certain qu'au sein de toute société ou Etat, il existe presque dans chaque cellule efficiente des normes de conduite et d'éthique.

La société, au sens global du mot, jouit des règles de conduite et d'éthique. La politique à son tour, possède les siennes; preuve en est, ce que nous constatons aujourd'hui, en ce qui concerne la poursuite d'un député ou d'un ministre, en France.

De même l'institution militaire a ses normes qui se résument chez nous, au Liban, par la trinité suivante: sacrifice, honneur et fidélité, expressions où l'éthique occupe la plus grande place.

Pendant la guerre les règles de conduite et d'éthique ont repris leur rôle, nous n'avons qu'à regarder ce qui se passe en Bosnie, où la poursuite de deux leaders accusés d'avoir commis des crimes de guerre n'est qu'une victoire minimale de l'éthique, qui devrait être respectée même au cours des guerres.

Je me demande si la Fonction Publique est dépourvue des normes d'éthique que les fonctionnaires s'engagent à respecter?

Je ne crois pas que ceci ait eu lieu.

Celui qui revoit les lois libanaises, surtout celles qui ont été édictées lors de la présence des Français sur notre territoire, et plus précisément en mars 1943, constate que le législateur a mis le point sur la lutte contre le pôt de vin, la neutralisation du pouvoir, la subtilisation, la transgression envers la liberté d'autrui chose commise par les fonctionnaires, l'abus du pouvoir et la corruption aux obligations fonctionnelles.

Tout cela prouve d'une façon indiscutable que la loi dans son traitement de ces phénomènes avait pour origine et base, des règles de conduite et d'éthique bien déterminées.

Aujourd'hui, dans une société où l'argent est une des premières valeurs, cela ne contribue pas à rehausser le prestige de la fonction publique (Pierre DELVOLVE: l'Administration Libanaise, 1971).

A la lumière de tout ce que la fonction actuelle a connu de théorie et de nouveautés, et à la lumière de ce que GAZIER nous a raconté dans son ouvrage publié par l'IIAP en 1972 "la Fonction Publique dans le monde":

- Je me demande où se situe la fonction publique vis à vis des normes de conduite et d'éthique?

Peut on aboutir à cette équation et dire qu'il n'y a pas de fonction publique sans éthique, ni d'éthique sans fonction publique car il existe une relation évidente et causitive entre l'une et l'autre.

C'est ce que mes chers collègues et conférenciers se chargeront de clarifier.

Grand merci pour vous tous présents et un merci spécial pour les conférenciers.

REPUBLIQUE LIBANAISE
Conseil de la Fonction Publique
Institut National d'Administration
et de Développement.
INAD

Le séminaire du 19 et 20 Juillet 1996

L'éthique de la Fonction Publique.

Ce séminaire s'inscrit dans le cadre d'une série de séminaires de ce type, organisés par l'INAD à l'intention des fonctionnaires de première et deuxième catégorie, en coopération avec l'ENA en France. Il offre, à côté des autres séminaires prévus pour l'année 1996, l'opportunité aux dirigeants de l'administration libanaise d'aborder les principaux problèmes auxquels ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions.

L'éthique de la Fonction Publique est en effet un sujet de grande importance qui n'a cessé d'accaparer les penseurs et les responsables administratifs.

Le sujet du séminaire revêt, par la réalité de ce qu'il signifie, un caractère à la fois sensible et humain, puisqu'il touche la personne dans ses idéaux et son comportement; la question qui se pose dans ce contexte est tout d'abord de savoir ce que l'on entend par "éthique de la fonction publique"; tout en sachant qu'elle touche le comportement des hommes, ainsi que leur manière de servir l'intérêt général avec intégrité, désintéressement et transparence.

Je ne serais pas entrain d'anticiper les choses si je souligne avec amertume, le grand écart qui existe entre nos espérances et la réalité des choses, dans ce monde administratif, ou la majorité de nous tous réunis dans cette salle, est victime d'un jugement généralisé et arbitraire formé par le public vis à vis de la corruption de l'administrtrion Libanaise et de ses fonctionnaires.

Avant de laisser la parole à monsieur le Président du Conseil qui nous honore par l'inauguration de ce séminaire, je tiens à signaler à messieurs les conférenciers que le temps attribué à chaque conférence est réparti comme suit: 30mn pour l'exposé, 1h30 pour le débat. Ainsi que je tiens à demander des participants de nous confirmer leur présence au déjeuner de clôture le samedi 20 juillet à 14h00 à l'hôtel Legend, situé dans les parages du Conseil, à Ain el Tinah.

Sur ce j'ai le plaisir de vous présenter Monsieur le président du Conseil de la Fonction Publique.

دور الرئيس الإداري في أرساء نظم أخلاقية الوظيفة العامة

د . أيلي يشوعي

. بروفسور في جامعة القديس يوسف .

. عضو المجلس الوطني للبحوث العلمية .

الرئيس الإداري هو بلا شك القدوة والمرجع, والنهج والأسلوب, والأخلاق والثقافة, والشخصية والكفاءة, والنزاهة والتجرد, والعدل والشجاعة. فأذا مثل الشخص المناسب وتمتع بصفات القيادة هذه, تماثل الجميع به ورجعوا إليه لحل مشكلاتهم ووثقوا به وتعاهدوا على الالتزام بالأهداف وخدمة القضية. أما إذا كان عكس ذلك, دببت الفوضى وفسدت الأخلاق وتدهورت نوعية الأداء.

يهندس الرئيس الإداري بناء أخلاقية معينة للوظيفة العامة تعتمد على قناعاته وثقافته وعاداته وأسلوبه. فالعمل الإداري القيادي يبدأ, تحضيراً للمستقبل, بعملية التخطيط لتقرير الأهداف, والوسائل الضرورية لتحقيقها, مراعيًا رأي معاوني الإداريين ودرجة الحافز والكفاءة عندهم لجعل الهدف مطابقاً للامكانيات الانسانية والمادية المتاحة. ولا يكتفي الرئيس الإداري, عند وضع الخطة, بمعلوماته الشخصية, بل يسعى الى جمع أكبر مقدار منها ومن مصادر متنوعة, في داخل ادارته وخارجها, مستعيناً بوسائل المعلوماتية الحديثة وسعيًا وراء ضمان صحة الأهداف. كما أن تطبيق المعلوماتية السريعة يعطي معلومات فورية عن حالة معينة كتطور أنجاز المعاملات وتحضير المناقصات وأستهلاك المخزون. ولا ينظر الرئيس الى أية خطة كنهج جامدة لا تتغير, بل يعيد النظر فيها ويعمل على تصحيح الأهداف والوسائل والحوافز والكفاءات على ضوء التنفيذ.

يحدد الرئيس الأهداف بوضوح وبمشاركة الجميع ليضمن التزامهم بها، ويضع معهم معايير النشاطات والأوقات التي ستستغرقها والحلول البديلية أو الاحتياطية في حال فشل الحلول الأولوية. ويطلع الرئيس بنفسه كل من لم يتسنى له الأسهام في عملية التخطيط بسبب الغياب أو الافتقار للمؤهلات على الخطة ويتبادل معهم الرأي بشأنها. وتتجلى مرونة الرئيس عبر مرونة الخطة التي نادرا ما تطبق بحذافيرها والتي تحتاج تالياً إلى تكيف مستمر مع المستجدات وإلى مراقبة كل مراحل تنفيذها، لأن العمل التخطيطي ينطوي على خفايا ودقائق ناتجة من مقارنة توقعية غير أكيدة.

التخطيط هو أذن مجموعة من القرارات الهادفة المتولدة من عملية ذهنية مستديمة تجيب على الأسئلة التالية: لماذا هذا الهدف بالتحديد؟ ما هي أساليب العمل الضرورية لتحقيقه؟ ومتى وأين ومن سيطبقها؟... ويضع الرئيس بواسطة التخطيط الأولويات في العمل مانعاً هدر الوقت والطاقة البشرية والمادية والمالية، مجوداً "أنتاجية العمل ومردود كافة الموارد. فعندما تحفر الشوارع مرتين أو أكثر بعد أن يكون قد جرى تأهيلها، تغيب الأولويات وينعدم التخطيط.

والرئيس الإداري شمولي في رؤيته، يخطط مع معاونيه ويفسح في المجال أمام الجميع لأقتراح التعديل والتطوير تعزيزاً لمواجهة الواقع والوقائع، ويساعد على الانجاز وعلى التقدم في العمل ويشجع على المراقبة الذاتية في احترام مهل وتواريخ ومعايير ومواصفات كافة المهمات وسقف الأنفاق في الموازنة، علماً بأن مراعاة الوقت والمهمل تتم بواسطة تقنيات الشبكات.

أن روح الديمقراطية التي يتحلى بها رؤساء أداريون كثير، تدفعهم إلى اعتماد تقنيات إدارية حديثة كتقنية الإدارة بواسطة الأهداف والتي تقضي بأن تحدد الإدارة العليا الأهداف العامة وكل وحدة أهدافها الخاصة دون أي فرض أو أرغام والتي تنقيد بالأهداف العامة

وأن يتم تبادل الرأي حول الأهداف في الاتجاهين وأن يدرك آخر موظف دوره في تحقيق الهدف وأن تعطى الحرية للوحدات بأستعمال الوسائل التي تريد شرط تحقيق الأهداف العامة. والقبول بأستراتيجيات خاصة بالوحدات وبهامش في مبادراتها يشكل مصدر تحفيز للعمل . وتجنب هذه التقنية تشابك المسؤوليات والصلاحيات عندما يدرك كل موظف المهمة الموكلة إليه . أما الرؤساء الإداريون فيتابعون تطور العمل ومراجعة الأهداف العامة وتوضيح التغيير الذي يطرأ عليها .

الرئيس الإداري يتمتع بمزية حسن اتخاذ القرار الذي يرتبط بشخصيته وخبرته وبالموارد والوسائل والأرغامات وبنوعية المعلومات المتوافرة لديه والتي تحتضن المتغيرات المتوقعة . والرئيس لا يأخذ قراراً يعود اتخاذه للآخرين ولا يقرر شيئاً لا تسمح الوسائل المتاحة بتطبيقه . ويضع الرئيس أولويات للقرارات المرتقبة لئلا يهدر وقت طويل في اتخاذ قرارات ثانوية فيدرجها لأعطاء كل منها الجهد والوقت الذي يستحق .

والرئيس الإداري لا يزعجه كسر الصفة الآلية في اتخاذ القرارات ولا يضايقه تقييم قرار أخذه بنفسه ، لأنه يعرف بأن التمييز بين ظاهرة العلة وسببها الحقيقي يساعد على اتخاذ القرار الصحيح وأن مثل هذا التمييز يمكن أن يغيب عن أدراك أي كان . فالحاجة مثلاً الى زيادة موازنة إدارة ما يمكن أن تشكل ظاهرة العلة بينما يكمن السبب الحقيقي في سوء التنظيم والهدر في الأنفاق . والخلط دائم بين الظاهرة وبين السبب : فأذا قطعنا إشارة الأنداز ، لن نكون قد أخمدنا النار .

لا يكتفي الرئيس الإداري بقرار واحد أو بحل واحد لمعضلة ما ، كبطء الانتهاء من المعاملات ، بل يسعى ، عبر أشراكه المساعدين والوحدات ، الى حلول عدة مرتبة حسب درجة أولويتها في الأستعمال . ويتكفل الرئيس بنشر القرار وأعلام الجميع به وتوضيحه بشكل لا يدعو لأي ريب ، وضمان تأييد الكل له وأستعدادهم لتبنيه وتنفيذه بكل تأن وأتقان .

ويحاذر الرئيس القرارات السريعة توفيراً " للوقت أو تلك التي تتخذ تحت وطأة الأزمات في غياب التخطيط أو فترات التأمل المفرطة قبل اتخاذ قرار ما . كما يجمع المراجع والأحكام والأجتهادات الإدارية التي تساعد على اتخاذ نفس القرار في نفس الظروف والشروط المحيطة به . ويعلم الرئيس أن احتكار القرار يسيء الى حسن تطبيقه وأن أشراك المعنيين به يضمن نجاح المهمة . كما أن من حسنات التقرير بواسطة الجماعة ، وسع الرؤية ووفر الأبداع وكبر الألتزام ، شرط عدم سيطرة أحد على آخر . ويفضل الرئيس الإداري القوى المتخصصة على اللجان العادية عند مواجهته لمشكلة مستجدة ، وهي مجموعات صغيرة من الخبراء تشكل من داخل الإدارة ومن خارجها ، تكلف مهمات نوعية وتزول عند إنجازها .

أما القرارات في المؤسسات العامة ذات الطابع الأستثماري فيجب أن تبنى على التقنيات الأحصائية والأحتمالية وتحليل المخاطرة وتقييم مردود الأستثمارات لمنع هدر الأموال العامة .

ينظم الرئيس العلاقات بين الموظفين ويوزع المهمات في ما بينهم من خلال هيكلية إدارية تساهم في أصابة الأهداف ، ويعني عدم وجود هيكلية إدارية مثلى لأن تغير الأهداف والمهمات الإدارية يفرض تبدل الهيكلية الإدارية ، كون البنيان الإداري الملائم هو الذي يساعد على تحقيق الأهداف .

وأذا أختار الرئيس تفويض الصلاحية لتسهيل العمل فإنه لن يصل الى حد بعثرة الصلاحيات ومضاعفة المستويات الإدارية التدريجية حفاظاً " على حسن سير العمل وسرعة إنجاز المعاملات . فالرئيس الإداري يحسن أذن أختيار عدد المستويات التدريجية داخل إدارته بغية تبسيط المعاملات وتسريعها بأختصار عدد التوقيعات عليها . أن العدد القليل للمستويات التسلسلية الإدارية يسهل الأتصال والتواصل ، وتعدد الوحدات داخل الإدارة الواحدة يوزع المسؤوليات لكنه يزيد العدد ويعقد الرقابة . فكلما كبرت الإدارة ، وجب تطبيق لامركزية

القرار بالتخلي عن النفوذ والتأثير والأستئثار , ما يعني العودة الى حجم اداري مقبول يتلاءم مع اعتماد التفويض . كما أن وجود منسقين داخل الإدارات يحقق التكامل والأنسجام في العمل الإداري .

لا يحذر الرئيس الإداري أصحاب الكفاءة لتأكيد تفوقه على الجميع , بل يحيط نفسه بهم ويوسع لهم هامش التحرك والمبادرة خدمة لمصلحة الإدارة العليا . ويتشثث الرئيس بتكافؤ حقيقي بين درجة الكفاءة ودرجة المسؤولية ودرجة الصلاحية , فبقدر ما تعلق الكفاءة بقدر ما ترتفع المسؤولية , وبقدر ما ترتفع المسؤولية تتوسع الصلاحية . وعلى الرغم من نظرية وحدة القيادة , يقبل الرئيس النصح والمشورة لأنه يدرك الفارق الكبير بين وحدة القيادة أي وحدة الأهداف ووحدة الأمرة أي احتكار القرار .

ويسمى الرئيس داخل أدارته بين العلاقات المبنية على قواعد وأنظمة رسمية والعلاقات الخاصة المبنية على التجانس الشخصي والتي غالباً ما تشكل بنية قائمة بذاتها , ويسمح بهذه الأخيرة شرط ألا تتعارض بنية العلاقات الشخصية مع بنية العلاقات الرسمية داخل الإدارة من حيث الأهداف وأساليب العمل . وبقدر ما يكون الرئيس منفتحاً " وديمقراطياً " في نهجه القيادي , بقدر ما تغيب هذه المجموعات الخاصة وتلتقي أهدافها الشخصية مع أهداف الإدارة .

ويجهد الرئيس الإداري في تخفيف العلاقات الشخصية وفي جعلها تنتظم ضمن العلاقات المقعدة . فعلاقة خاصة ضمن العمل الإداري بين رئيس وموظف عادي لا تنص عليها الهيكلية الرسمية للإدارة , لن تخدم سوى غايات شخصية تختلف جوهرياً عن أهداف الإدارة . ولا يسمح الرئيس الإداري بأن يبنى موظف علاقة إدارية معه قافراً " فوق رئيسه المباشر . ويدرك الرئيس بأنه إذا نجح أداؤه , لى حاجات الموظف الأساسية , وجنبه الشعور بالكبت والحرمان والأحباط , وقضى على بنى العلاقات الخاصة داخل أدارته وتغلب على التسبب والأهمال .

لا يحق للرئيس الإداري أن يشكو من ضيق الوقت وألا أساء استعمال التفويض وأظهر عدم قدرة على التركيز بسبب انشغاله بأمور هامشية . فعندما نقيس الوقت , نقيس في الحقيقة ما ينقص منه , ولا يجوز أن ينقص وقت الرئيس . يتفاخر بعض الرؤساء بأنهم يعملون ١٢ ساعة أو ١٦ ساعة يوميا" من غير أن ينهوا أعمالهم بينما هم في الواقع رؤساء ينقصهم التخطيط والتنظيم والتفويض . يعتقد الكثيرون بأن الوقت من ألد أعدائهم , بينما هو مورد كسائر الموارد , إذا ما أحسن استعماله , ساعد على تحقيق الهدف .

يواكب الرئيس تقدم العمل لمعرفة كيفية استعمال الوقت من قبل موظفيه , ويطبق عادة تقنية العينة الصدفوية التي تقضي بتسجيل العمل الذي يقوم به كل موظف في أوقات مختلفة من الدوام غير محددة سلفا" , وذلك عدة مرات في اليوم الواحد ولمدة أسبوعين , ما يساعده على معرفة طريقة أشغال وقت العمل ومدى إنتاجيته . وعلى ضمان حسن تقييم موظفيه .

يعطي الرئيس , حفاظا" على الوقت , أولوية لمهامه . فهناك أعمال لا بد من أن يقوم بها بنفسه أولا" , وأخرى بأسرع وقت , والباقية بواسطة تفويض الغير القيام بها . وينبه الرئيس دوما" الى سارقي الوقت , كالهاتف حيث يجب أن تكون المخابرة الهاتفية قصيرة ومباشرة , والزيارات مختصرة , والاجتماعات منظمة ومحدودة ومحضرة , والأوراق والمستندات والملفات مرتبة , ومطالعة الصحف والمجلات سريعة , والتنقلات نادرة .

أما التفويض فيقتضي حسن الاختيار والتفاهم على طريقة التنفيذ . وهناك عناصر تحد من التفويض , عندما يريد الرئيس إثبات تفوقه في العمل , أو عندما يطارده هوس التحقق والتدقيق , أو عندما يبعد منه أصحاب الكفاءة لتجنب الاعتراضات على أدائه , أو عندما يسعى الى بناء رأسمال سياسي بأظهار اسمه على كل الأوراق والمستندات وبالمشاركة في كل القرارات والاجتماعات وباحتكار تمثيل ادارته .

الرئيس الإداري ينجح في جعل الموظف المناسب يقوم بالمهمة المناسبة وفي الوقت المناسب . فله أذن رأي في تحديد المؤهلات المطلوبة لإدارته . ويراقب تكوين ملف الموظف

ويعدل في تقييم أدائه ومردوده المرتبط بجدارته وبالجهد الذي يبذله وبمدى أدراكه لمهامه .
وتالياً في تقديم المكافآت والحوافز الأخرى وأقتراح الترفيع . وتحديد برامج التأهيل
والتدريب التي يحتاجها . ولا يمكن أن تتعزز نوعية الاختيار إلا بضمان مركزية المباريات
والتوظيف .

ويقوم الرئيس المرود بهدف زيادة فعالية الموظف وليس من أجل أحباطه أو ممارسة
رقابة بوليسية عليه ، فينبغي نتيجته على معايير أساسية مرتبطة بعمل الموظف ، كالاتظام في
العمل ، ومدى الاستعداد للتعاون ، والمبادرة ، والأهلية ، والمظهر ، والحماسة ومدى الأسهم
في تحقيق الهدف . وفي المقابل ، يوفر الرئيس للموظفين تجهيزات ملائمة وشروط عمل
صحية ومريحة ودورات تدريبية . ويتأسس الرئيس هيئة من كبار معاونيه لتقييم الأداء ويطلب
الى بعض الموظفين تقديم مقترحات بأنفسهم لتحسين أدائهم .

لقد ثبت بأن القيادة الإدارية الديمقراطية المبنية على المشاركة في القرار والحرية
الهادفة لعمل المجموعة وموضوعية التقييم واقتسام المسؤولية والاهتمام بحاجات الموظف
الشخصية والنظرة الايجابية للغير ، تؤدي الى نوعية وانتاجية عالية في العمل الإداري ، بينما
القيادة الإدارية المطلقة المبنية على فرض القرار وأحادية السلطة وعلى الحافز المادي
الوحيد ، تؤدي الى غياب الثقة والى الحذر والريبة والى بعض العمل الجيد في حضور الرئيس
والكثير من العمل السيئ في غيابه . أما القيادة الإدارية الأغصائية ، حيث يقتصر الرئيس الى
الثقة بقدراته ويهمل التخطيط ويأخذ القرار كيقينا ، فهي تؤدي الى غياب الألتزام والاهتمام
والتعاون والمعنويات .

يتكلم الرئيس مع موظفيه ، فلا يبرج عاجي بعد اليوم ، يشاطرهم همومهم ومشاكلهم
الخاصة ، يجلس بقربهم ويساعدهم على إنجاز عمل معين . فهناك فرق كبير بين أن يستدعي
الرئيس موظفاً الى مكتبه أو أن يذهب هو إليه لأيجاد حل لمشكلة أو لتوضيح مضمون
رسالة أو نشرة أو قرار . هو القادر أذن على جعل موظفيه يستعملون كامل طاقتهم في تنفيذ
مهامهم . ويدرك الرئيس أن هناك هرمية للحاجات عند الموظف ، تبدأ بالحاجات

الفيزيولوجية تعلوها هرميا" الحاجة الى الضمانات المتعلقة بالدخل والصحة والتقاعد،
فالحاجة للأنتماء الى الجماعة في العمل وفي المجتمع، ومن ثم الحاجة الى التقدير والاعتبار
والأنقاب والسلطة، وأخيرا" وفي رأس الهرم، الحاجة الى تحقيق الذات بكليتها ماديا" أو
روحيا". وتتحقق هذه الحاجات بالتدرج .

يعني الرئيس الإداري الوظائف داخل أدارته . فيوسع المهتمات الموكلة للموظف
حسب كفاءته ويضمن الوظيفة وسائل تحفيز إضافية كالمبادرات الإضافية وأمكانية المراقبة
الذاتية . ويرسي الأتصال في الأتجاهين بينه وبين مرؤوسيه فيعطيهم أمكانية الأستفسار
والأستيضاح حول شتى المسائل، ويتبادل معهم شتى المعلومات المتوافرة والضرورية لحسن
سير العمل رافضا" الأحتفاظ ببعضها بهدف تعزيز أهميته وتفوقه .

الأدارة كاية مؤسسة، غالبا" ما تظهر فيها النزاعات . وللنزاع، على عكس ما يعتقد
الكثيرون، حسنات عدة : فهو يوقظ الناس، ويخرجهم من الروتين اليومي، ويجبرهم على
الأتصال ببعضهم، ويحثهم على مراجعة الأنظمة والمسؤوليات، ويسهل التغيير، ويساهم في
تنقية التوترات الخفية ويساعد على التماسك الداخلي . أذن النزاع ضرورة، لكن أهم ما فيه
طريقة حله . لقد وصف تقليديا" الرئيس الناجح بأنه يترأس أدارة لا تعرف أي نزاع، لكن
غياب النزاعات لا يعني مطلقا" أدارة فعالة وصائبة، لأنه مهما تكن عالية درجة التجانس بين
الأفراد، غالبا" ما تتناقض الحاجات والأفكار والعواطف في ما بينها .

لقد رفض أحد الأداريين الكبار أقتراحا" حاز على أجماع الحاضرين لأنه أعتبر أن أي
أقتراح لا يشير أي أعتراض أو أي نزاع هو أقتراح مرفوض . وفي الأتتماع اللاحق، رفض
نفس الأقتراح بالأكثرية لأن ديموقراطية الرئيس سمحت للجميع بالتفكير مليا" وموضوعيا"
قبل التصويت .

يرفض الرئيس الإداري أن يخرج أحد منتصرا" من أي نزاع , ويسهر على أن تكون الإدارة هي الرابحة وليس الفرد . كما يرفض تحويل النزاعات الى أمور شخصية , كالأبقاء مثلا" على موظف غير كفوء في مسؤولية معينة لأذلاله , متناسيا" الضرر الذي سيلحقه بالإدارة .

أما نزاع الشخصية الذي يظهر عبر الفرق بين الطباع والمزاجات , كالمتفائل والمتشائم والعصبي والمتزن , والمتحفظ والحيوي , فيعالج بالنقل والتفويض .

يضع الرئيس الوحدات في حالة المنافسة في ما بينها لتحسين النتائج , ويسهل عمليات التغيير والتطوير في الإدارة بأعداد التقنيات الحديثة , ويجعل الجميع يقبلون بها دون مقاومة أو محاربة خوفا" على امتيازات اكتسبوها أو مراكز يشغلونها , ويضمن الدعم التقني والمعنوي لكل موظف يخشى التغيير .

يراقب الرئيس تطبيق الخطة ويطلب معطيات قياسية حول الوقت والنوعية والمهلة والكمية والكلفة ويقارنها مع مقاييس محددة داخل الخطة . وينتج عن هذه المراقبة إجراءات تصحيحية .

الرئيس الإداري يراقب نفسه قبل أن يراقب غيره . فللمراقبة هدف تعزيز الفعالية قبل هدف المعاقبة , وضمان سلامة الخدمة ومنع الهدر والرشوة . كما أن أشراك الموظف في تحديد الأهداف يساعد على قبوله بمبدأ مراقبة مدى تطابق نتائج عمله مع الأهداف التي شارك في وضعها . ويراقب الرئيس الشؤون الحساسة والمهمات الدقيقة تاركا" الأمور الروتينية للمراقبة الذاتية . وهذا ما يدعى المراقبة بالاستثناء .

هذه هي نظم أخلاقية الوظيفة العامة , وهذا هو دور الرئيس الإداري في أرسائها . نستطيع أن نشترى وقت الموظف , وبأمكاننا أن نشترى وجوده في أي مكان , وأن نقيس نتائج عمله , لكننا نعجز عن شراء حماسه , أو مبادراته , أو ولائه . ولا نستطيع أن نشترى تفاني عقله ووفاء قلبه ونذر نفسه . هذا ما يجب أن نستحقه .

د . أيلي يشوعي