

## مدونة الأخلاق والسلوك كمدخل للإصلاح الإداري في الجزائر

### Code of Ethics and Conduct as an Introduction to Administrative Reform in Algeria



فارس مزوزي mazouzi faris

جامعة الطارف، الجزائر، [mazouzi-faris@univ-eltarf.dz](mailto:mazouzi-faris@univ-eltarf.dz)

تاريخ الإرسال: 2023/08/31 تاريخ القبول: 2024/01/02 تاريخ النشر: 2024/01/10

#### ملخص:

يعد موضوع الإصلاح الإداري أحد الرهانات التي تسعى الدول إلى تحقيقها والبلوغ إليها على غرار الجزائر، ومن أهم الآليات التي من شأنها أن تساهم في تحقيق الرشادة الإدارية وضع مدونة أخلاقية تحكم العمل الإداري في جميع القطاعات، بحيث تكون كوثيقة الزامية يتعين على جميع القائمين على إدارة المرافق العامة احترامها والالتزام بها. تم العمل في هذه الدراسة على الإجابة على اشكالية رئيسية تتمحور أساسا حول امكانية مساهمة هذه المدونة في مشروع الإصلاح الإداري خاصة من جانب فرض الجانب الأخلاقي والقيمي في التسيير العمومي، وخلصت هذه الورقة إلى أن المنظومة القانونية تبقى قاصرة إذا لم تكتمل بمنظومة أخلاقية مجسدة في شكل وثيقة مرجعية ملزمة لجميع المتدخلين في القطاع العام. وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده لم يصدر هذه المدونة رغم نصه عليها وتكريسها في مجموعة من القوانين على غرار قانون مكافحة الفساد وقانون الصفقات العمومية لسنة 2023.

الكلمات المفتاحية: مدونة الأخلاق والسلوك؛ الإصلاح الإداري؛ المورد البشري.

#### Abstract:

The issue of administrative reform is one of the challenges that countries like Algeria seek to achieve, and one of the most important mechanisms that will contribute to achieving reform is the establishment of an ethical charter that governs administrative work, provided that this document is mandatory for all those responsible for managing public facilities. In this study, work was done to answer the problem of the extent to which the code of ethics can contribute to the administrative reform project. This paper concluded that the legal system remains incomplete if it is not supplemented by an ethical system embodied in the form of a binding document for all stakeholders in the public sector. Referring to the Algerian legislator, we find that he did not issue this law despite it being stipulated in a group of laws such as the Anti-Corruption Law and the Public Procurement Law of 2023.

**Keywords:** Code of ethics and conduct; Administrative reform; Human resource.

\* المؤلف المرسل: فارس مزوزي، [mazouzi-faris@univ-eltarf.dz](mailto:mazouzi-faris@univ-eltarf.dz)

مقدمة:

عرفت الإدارة الجزائرية بجميع مكوناتها مؤخرا العديد من الإصلاحات القانونية التي استهدفت في مجملها حوكمة أداء المرافق العمومية، وفي مقدمتها التوجه نحو الرقمنة وإدماج المقاربة التكنولوجية وكذا إعادة النظر في طرق إدارة المرافق العمومية إلى غير ذلك من الإصلاحات التي همت البنيات الإدارية وكذلك النصوص القانونية المنظمة للعمل الإداري، إلا أن القطاع العام في الجزائر ظل يعاني من عدّة أزمات داخلية وخارجية، انعكست سلبا على جودة عمله، وعلى علاقته بالمرتفقين، وتجلّت هذه المشاكل بشكل واضح في تفضي مظاهر التعقيد الإداري وشيوع الفساد الإداري بكل أشكاله رغم كل المجهودات المبذولة والتي لا يمكن تجاوزها أو إنكارها.

إن الحديث عن الحوكمة الرشيدة على مستوى المؤسسات العمومية دون التعرّيج على البعد القيمي لهذا المفهوم في التصرف العمومي، يعد مفهوما قاصرا وغير كامل، ذلك أن تحقيق الحكامة الإدارية لا يقتصر على أبعاد بشرية ومالية وتقنية ومؤسسية فحسب، بل يشمل معها وقبلها مجموعة من المبادئ والقيم التي تكزّن الأخلاقيات الإدارية والتي يجب أن يتحلّى بها العنصر البشري -منتخب ومعين- على مستوى هذه الهيئات.

يعد التخليق مدخلا رئيسيا للإصلاح الإداري، ومرتكزا أساسيا لكل المبادرات الإصلاحية، ذلك أن معظم مظاهر القصور والاختلالات التي تشوب الإدارة تعزى في الأصل إلى انحطاط الأخلاق أو غيابها، ولقد أصبح مبدأ التخليق وإعادة الاعتبار للأخلاق انشغال أساسي لجميع الدول والمجتمعات. وأضحت مسألة تنمية هذا الجانب على مستوى المرافق العمومية هاجسا رئيسيا يقتضي القيام بعدة إصلاحات تستهدف بالأساس وضع ميثاق أخلاقي يحكم مختلف الوظائف من خلال تحديده لأدبيات السلوك الإداري والقيم الأخلاقية والقواعد التي توضح مسؤوليات وواجبات الإدارة والموظف إزاء العموم.

استجابات العديد من النظم القانونية لهذه المسألة إيمانا منها بأهمية وضع مدونات ومواثيق تحكم أخلاقيات الوظيفة العمومية نظرا لدورها الأساسي والذي لا يمكن تجاوزه، والمشرع الجزائري بدوره ألزم بضرورة وضع مدونات السلوك من أجل تخليق العمل الإداري إلا أنها لم تصدر لغاية اليوم رغم توفر الإطار التشريعي، ولهذا تظهر الحاجة إلى ضرورة الاهتمام بهذه المسألة والتسريع في وضع ميثاق أخلاقي يحكم العمل الإداري نظرا للآثار الإيجابية التي يمكن أن تترتب على هكذا إجراء والذي يهدف بالأساس إلى تكريس الالتزام الأخلاقي.

من هنا تبرز إشكالية هذه الورقة البحثية والتي تتمحور أساسا حول: إلى أي مدى يمكن أن يساهم الالتزام الأخلاقي للموارد البشرية القائمة على إدارة الشؤون العمومية في عصرنة أداء المرافق العمومية في الجزائر؟

من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا في هذه الدراسة على منهجين، حيث جاء تركيزنا بشكل رئيسي على المنهج الوصفي الذي يسمح بتشخيص أهمية الاهتمام بالجانب الأخلاقي على مستوى مسيرتي المرافق العامة كما يساعد هذا المنهج المعتمد على وضع تعريفات مناسبة لجميع المصطلحات ذات الصلة

بموضوع الدراسة، كما تمت الاستعانة في هذه الورقة على المنهج المقارن الذي يسمح بالاطلاع على تجربة بعض الدولة في هذا المجال، على اعتبار أن إصدار هذا النوع من المدونات كان من نتائج الأعمال والاتفاقيات الدولية، الأمر الذي يجعل العديد من دول العالم سباقة في هذا الإطار.

بالاعتماد على المناهج المذكورة أعلاه وللإجابة على إشكالية الورقة البحثية، تم تقسيم الموضوع إلى عنصرين، نخصص العنصر الأول للبحث في المنطلق القانوني لمدونة الأدبيات والأخلاقيات من خلال البحث عن الأساس القانوني لمدونة الأخلاق وتكريسها القانوني دوليا ووطنيا، غير أن تحديد هذا العنصر يستدعي أولا ضبط مدلول مدونة الأخلاق، في حين سنخصص العنصر الثاني لاستعراض آثار إصدار هذه الوثيقة على العمل الإداري خاصة على صعيد المورد البشري والحد من مظاهر الفساد الإداري في التسيير العمومي.

#### 1. المنطلق القانوني لمدونة الأدبيات والأخلاقيات:

لا ريب أن من بين ما يتوقف عليه نجاح وتطور الهيئات والمؤسسات العمومية، هو ما تستفيد منه هذه الهيئات من خبرات وكفاءات، سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو بالموظفين، حيث إذا كانت الموارد المالية تمثل عنصرا مهما وأساسيا في إشباع حاجيات المرتفقين وفق النموذج الذي يرقى إلى طموحاتهم وتطلعاتهم، فإن الموارد البشرية الموضوعة رهن إشارة المرافق العمومية، لا تقل أهمية بالنسبة لتطورها الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي، بل يشكل العنصر البشري المحرك الأساسي والحقيقي لدواليب كل عملية تنموية، وهو المعني أولا وأخيرا بتحقيق هدف وجود هذه المؤسسات، ولعل الوضعية السلبية التي يوجد عليها القطاع العام سواء من حيث نوعية خدماته أو من حيث حجم الإشكاليات التي يعرفها، ليس لها من سبب حقيقي سوى وضعية الموارد البشرية المتدخلة بتلك الهيئات.

ولهذا يعتبر الاهتمام بالجانب الأخلاقي أحد الحلول التي من شأنها تثمين المورد البشري للمؤسسات والمرافق العامة خاصة في ظل وجود ترسانة قانونية تحكم جميع أوجه النشاط الإداري والمرفقي داخل الدولة. إن تخليق المرفق العام يستدعي إصدار وثيقة الأخلاق والسلوك التي دعت إليها العديد من الجهود الدولية وتبنتها العديد من دول العالم، وعليه سنحاول في هذا العنصر استعراض مدلول مدونة الأخلاق والسلوك ثم البحث في أساسها القانوني.

#### أ. مدلول مدونة الأخلاق والسلوك:

استخدم مصطلح مدونة الأخلاق لأول مرة على مستوى المؤسسات الاقتصادية الخاصة، حفاظا على السمعة الحسنة للشركات، ومن أهم التعريفات المقدمة لها نجد: "مدونات الأخلاق عبارة عن وثيقة تصدرها الشركة، تتضمن مجموعة من القيم والمبادئ، ذات العلاقة بما هو مرغوب فيه وما هو غير مرغوب فيه من السلوك، وعادة ما تعبر هذه المدونات عما ينبغي أن يكون من تصرفات..." (مريزق 2015، ص. 117).

كما عرفت مدونة الأخلاق والسلوك بأنها " الوثيقة التي تتضمن المبادئ التي تعد أساسا للسلوك المطلوب لأفراد المهنة، والمعايير التي تنص عليها النصوص والأنظمة القانونية سارية المفعول سواء كان

تأثيرها إيجابيًا على العون العمومي أو سلبيًا". كما عرّفت أيضا بأنها: "مجموعة القواعد والأسس التي يجب على العون العمومي التمسك بها، والعمل بمقتضاها؛ ليكون ناجحًا في تعامله مع الناس، ناجحًا في مهنته ما دام قادرًا على اكتساب ثقة زبائنه، والمتعاملين معه من زملاء، ورؤساء ومرؤوسين" (عبد الحكيم توفيق، 2015، ص. 17).

ومن التعريفات كذلك التي قدمها الفقهاء لمدونة الأخلاق والسلوك أنها "مجموعة من القواعد والمبادئ المجردة التي يخضع لها الموظف أو العامل في تصرفاته ويحتكم إليها في تقييم سلوكه، وهذه القواعد مستمدة من تصور يركز إما على القانون أو طبيعة المهنة أو خصوصية النشاط الذي تقدمه المؤسسة" (محمد عبد الغني، 1986، ص. 35).

من خلال التعريفات السابقة يظهر أن جميع التعاريف تتفق في مسألة أن مدونة الأخلاق والسلوك هي التزام أخلاقي طوعي يترجم في وثيقة تضبط سلوك الأعوان والمتدخلين في تسيير المرافق العامة، وتكفل احترام الإجراءات والنصوص القانونية الصادرة عن السلطة التي تتمتع بصلاحيه التشريع، فمن بين العوامل الأساسية التي أدت بالدول إلى الاهتمام بتخليق الإدارة، انتشار مختلف أوجه سوء التسيير وفي مقدمتها ظاهرة الفساد الإداري التي كان لها الأثر الكبير على أداء المؤسسات العمومية وتدني نوعية الخدمة العمومية على جميع الأصعدة، ولذلك فالإجراء الأول الذي يجب القيام به لتطوير التسيير العام هو المبادرة في وضع وثيقة ذات طابع الزامي يتعهد جميع المتدخلين في المجال المرفقي على احترامها والتقيد بنودها على أن توضح معايير التصرف والسلوك الإداري داخليا وخارجيا، مع ضرورة تضمينها بقواعد واضحة تبين مبدأ الثواب والعقاب والجزاء المترتب على مخالفتها.

إن استكمال مفهوم مدونة الأخلاق والسلوك يستدعي أن نعرّج على مفهوم الأخلاقيات في مجال التسيير العام، رغم عدم وجود تعريف دقيق وموحد لمصطلح الأخلاقيات، غير أن هناك شبه إجماع أن أخلاقيات المرفق العام يقصد بها المنظومة التي تتشكل من الضوابط والمبادئ التي تضبط تسيير وتدبير الشأن العام وتوجه الحياة الإدارية والممارسة المهنية للموظف العمومي، أو بعبارة أخرى هي مجموعة السلوكيات والمسلكيات التي يقوم بها الموظف في إطار عرقي وقانوني.

وفي إطار البحث عن تعريف تشريعي لمدونة الأخلاق والسلوك نجد أن المشرع الجزائري لم يصدر هذه المدونة بعد، إلا أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سابقًا اقترحت مشروعين في شكل مسودة أحدهما يتعلق بقواعد السلوك للموظفين العموميين والآخر يتضمن اقتراح مشروع مدونة الأدبيات والأخلاق للموظفين العموميين المسؤولين عن منح الصفقات العمومية، حيث عرّفت الأخلاقيات في المسودة المقترحة بأنها: "مجموعة من المبادئ الأخلاقية المكتملة للقواعد القانونية في حال تطبيقها من العون العمومي، تسمح بالتصرف بأحسن طريقة ممكنة في احترام الذات والآخرين وبكل إدراك". وتجدر الإشارة أن النص الأصلي منشور باللغة الفرنسية على موقع الهيئة التي تحولت إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث ورد التعريف في النص الأصلي كالآتي:

« **l'éthique** : Ensemble des valeurs et des principes à connotation morale ou civique auxquels adhèrent les membres d'une organisation et qui servent de guide à un individu ou à un groupe afin de l'aider à juger de l'adéquation de ses actions et ses décisions » (Organe national de prévention, 2013).

وبالرجوع إلى التشريعات المقارنة نجد المشرع التونسي قد عرّف مدونة الأخلاق والسلوك بموجب الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 بأنها: "هي عبارة على مجموعة من القيم والمبادئ والمعايير، ذات وظيفة توعوية وإرشادية وتوجيهية، تهدف إلى ضمان احترام القانون وتؤمن الالتزام بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والحياد من قبل العمومي" (الأمر عدد 4030، 2014).

ب. الأساس القانوني لمدونة الأخلاق والسلوك:

إن رهان التخليق هذا وإشاعة ثقافة الفضيلة والنزاهة في تسيير الشأن العام، يمثل منذ سنوات المقاربة الجديدة في عديد من الدول لمجابهة أزمة التصرف العمومي ومحاربة الفساد في مختلف مظهراته، وترجع خلفيات توجه الدول إلى إصدار مدونات الأخلاق والسلوك التي تحكم الموظف العمومي إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 والتي اقترحت على الدول ضرورة وضع هذه القواعد السلوكية خاصة بعد فشل النصوص القانونية على كبح جماح الفساد، حيث نصت المادة 8 من الاتفاقية في فقرتها الثانية على أن: "...تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نُظُمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية" (اتفاقية الأمم المتحدة، 2003).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن إصدار هذه الاتفاقية كان نتيجة استفحال الفساد مما فرض ضرورة البحث عن سبل معالجة هذه الظاهرة، حيث وضعت الأمم المتحدة صكا عالميا اعتبر الأول والوحيد الملزم قانونا لمكافحة الفساد، وقد اعتمدت الجمعية العامة للاتفاقية في أكتوبر من سنة 2003، ودخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005، وقد صادقت عليها أغلب دول العالم على غرار الجزائر التي صادقت عليها في سنة 2004 (المرسوم الرئاسي رقم 04-128، 2004).

وتماشيا مع هذه الاتفاقية، نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري الصادر في سنة 2006 على ضرورة تعزيز الالتزام الأخلاقي للموظفين العموميين، من خلال إلزامه لضرورة وضع ميثاق أخلاقي، حيث نصت المادة السابعة منه، على: "من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهدة الانتخابية" (المادة 07 من القانون رقم 06-01، 2006).

بعد مرور أكثر من خمسة عشرة (15) سنة من صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ونصّه على ضرورة تخليق العمل الإداري ووضع مدونة تحكم أخلاق وسلوك المورد البشري على مستوى المؤسسات العمومية بما فيها المجالس المنتخبة، إلا أن هذه المدونة الأخلاقية لم تصدر بعد رغم أهميتها في تقويم سلوك القائمين على إدارة الشأن العام، ولهذا نتساءل عن سبب هذا التأخير؟ وعن المبررات التي تقف وراء عرقلة وضع هذه المدونة، خاصة بعد أن تبين أن أهم أسباب الفساد وسوء التسيير هو انحطاط الأخلاق؟

نرى في هذا الشأن، إلزامية أن يحذو المشرع الجزائري حذو العديد من التشريعات المقارنة التي أولت مسألة الأخلاق أهمية خاصة وسارعت إلى وضع ميثاق أخلاقي يحكم العمال داخل المرافق العمومية سواء كانوا منتخبين أو معينين، بما فهم المشرع التونسي والذي أصدر الأمر المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات

العون العمومي في أكتوبر 2014، والتي نصت على ضرورة التزام جميع الأعوان العموميين من مختلف الأصناف والرتب الإدارية ومهما كان موقعهم الوظيفي، العاملین بمختلف مصالح الدولة المركزية والجهوية والمحلية والعاملين بمختلف الجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية بالاطلاع على هذه المدونة والامتثال لقواعدها، ويمضي العون العمومي إثر انتدابه على تسلمه لنسخة من المدونة وإطلاعه عليها وذلك في جدول يمسك لهذا الغرض (الأمر عدد 4030، 2014).

وتجدر الإشارة مجدداً، أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سابقاً، قدمت مشروعين في هذا الصدد أحدهما يتعلق بقواعد السلوك للموظفين العموميين والآخر يتضمن اقتراح مشروع مدونة الأدبيات والأخلاق للموظفين العموميين المسؤولين عن منح الصفقات العمومية في سنة 2013، إلا أنها تبقى مجرد اقتراحات دون فعالية، تحتاج إلى تدخل المشرع ووضع ميثاق أخلاقي عام يحكم كل الموارد البشرية (Organe national de prévention, 2013).

وفي إطار التنظيم القطاعي لهذه المسألة، نجد أن قانون الصفقات العمومية قد نص على ضرورة استصدار مدونة الأخلاق والسلوك للأعوان العموميين المتدخلين في مجال الصفقات العمومية، نظراً لأهمية الصفقات وارتباطها الوثيق بالمال العام، فمثلما قد تكون هذه العقود وسيلة للتشديد والبناء وتحقيق التنمية قد تتحول هذه العقود إذا ساء استعمالها إلى وسيلة لإهدار المال العام والمساس به بشتى أشكال ومظاهر الفساد، حيث تم النص لأول مرة عن هذه المدونة في مجال الصفقات العمومية بموجب المرسوم الرئاسي 10-236 الذي نص على ضرورة استصدار هذه المدونة على أن تحدد حقوق وواجبات الأعوان العموميين عند مراقبة وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية، ثم ألغي هذا المرسوم بموجب التنظيم الجديد الخاص بالصفقات العمومية لسنة 2015 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 الذي بدوره أكد على وضع مدونة الأدبيات والأخلاقيات في المادة 88 منه والتي جاء فيها: "تعد سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام...مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة وإبرام الصفقات العمومية..."، غير أنه لم يتم إصدار هذه المدونة الخاصة بمجال الصفقات العمومية.

ودائماً في مجال الصفقات العمومية؛ في سنة 2023 صدر قانون جديد يحدد القواعد العامة المتعلقة بمجال الصفقات العمومية والذي على ضوئه ألغي المرسوم الرئاسي 15-247، حيث صدر هذا النص بموجب القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023 والذي نص بدوره في الفصل الخامس منه المتعلق بقواعد النزاهة على استصدار مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة خاصة بمجال الصفقات العمومية، حيث نصت المادة 65 منه على ما يلي: "يصادق على مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في تحضير وإبرام أو مراقبة الصفقات العمومية أو التفاوض بشأنها أو تنفيذها، بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية" (القانون رقم 23-12، 2023)، وإلى غاية كتابة هذه الأسطر لم تصدر هذه المدونة الخاصة بمجال الصفقات العمومية رغم الدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه في حماية المال العام وحوكمة مجال الصفقات العمومية.

## 2. أثر إصدار وثيقة السلوك والأخلاق على أداء المرافق العامة:

إن تفشي الفساد وسوء التدبير له دوافع عديدة بعضها موضوعي يتعلق بالمحيط الذي ينشط داخله الفاعلون ومنها السياسية والاقتصادية والتربوية، وبعضها ذاتي مرتبط بطبيعة الشخص الذي يفتقر للقيم

الأخلاقية وثقافة المواطنة ليميل إلى الأنانية والبحث عن الكسب السريع بكل الطرق في سبيل تحقيق رغباته وإشباع شهواته وضمأن مصالح ذاتية على حساب المصلحة العامة، هذا الفساد وعلى تعدد أسبابه يكون عادة مدخلا للاستبداد السياسي ومعه تغيب العدالة الاجتماعية وتهدر الأموال العمومية دون مردودية ولا جودة، هنا تكون أهمية الحوكمة الرشيدة في بعدها القيمي كحل من الحلول للخروج من وضعية المورد البشري وضمأن نزاهته، من خلال إحاطة المسار المهني للموظف والعهدة الانتخابية للمنتخب بمنظومة قيمة توجه سلوكه وتضمن تحسين تصرفاته نحو الأصلح (الغناوي 2016، ص. 327).

إن استصدار مدونة الأخلاق والسلوك من شأنه أن تترتب عنه جملة من الآثار الإيجابية. فتعاوض المنظومة القيمية والأخلاقية مع المنظومة القانونية نراه أحد المداخل الأساسية لتكريس الرقابة الإدارية والوسيلة الأساسية لتجاوز العديد من السمات والصفات التي باتت لصيقة بالإدارة الجزائرية كالتعقيد الإداري والمحابة والمحسوبية، وعليه سنحاول استعراض آثار هذه المدونة على مستوى المورد البشري القائم على إدارة المرافق العام، ثم أثرها على سياسية مكافحة الفساد بجميع تجلياته.

#### أ. على مستوى المورد البشري:

إن استفادة الهيئات والمؤسسات من رأسمال بشري حديث ومؤهل، للاضطلاع بما يعهد إليها من وظائف ومهام، وكذا رأسمال بشري يجيد استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال وموارد تتوفر على ملكة التحليل والتخطيط، وذات قدرة كبيرة في التواصل مع المواطنين من شأنه أن يساهم في تطوير الإدارة، ويضمن نجاعة وظائفها وتكميل كل نقائص وكل مواطن العجز التي يظهر فيها ضعف التسيير.

هذا ويعتبر من نافل القول التأكيد على أن الموظفين قد أصبحوا في الآونة الأخيرة الأداة التنفيذية الأساسية في مجال التسيير المالي والإداري، ومختلف ميادين التسيير، وانطلاقا من هذا لا يمكن الحديث اليوم عن إصلاح واقع المؤسسات والمرافق العامة وخدماتها وعلاقتها بالمواطن، دون الحديث عن الموظف أو المورد البشري بصفة عامة، كون أن الجهاز الإداري يقوم بوظيفته ارتكازا على خطط وتعليمات الإدارة والسلطات الوصية، وتحت مراقبة الرئيس التسلسلي للموظفين، ومن أهم الآليات التي يحتاجها المورد البشري على مستوى المرافق العامة إلى جانب الحرص على اختيار الأكفاء والأصلح مقابل توفير مركز قانوني ممتاز لهذه الفئة خاصة من جانب الحقوق، هو وجود نظام قيمي أخلاقي يحكم هذا المحرك الأساسي في جميع معاملاته وتعاملاته.

وعليه؛ فإن خدمة المرفق العام وإصلاحه لا تحتاج فحسب إلى الهياكل والتنظيمات والأطر التشريعية، بل تحتاج أيضا إلى نظام قيمي وميثاق أخلاقي يجتمع حوله مختلف الفاعلين من أجل تحقيق التنمية المستدامة، هذا الميثاق يوفر إطارا لحماية المورد البشري من جهة، ويرشد سلوكه وينظم العلاقات التي ينسجها في بيئة العمل من جهة أخرى، ويتضمن مجموعة من المبادئ والقيم والمعايير ذات وظيفة توعوية وإرشادية وتوجيهية، تهدف إلى ضمان احترام القانون وتؤمن الالتزام بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والحياد من قبل الموظف والمنتخب.

إن وضع مدونة أخلاقية رامية إلى تكريس منظومة قيمية تحدد قواعد ومبادئ سلوكية تسمو بالعلاقات المهنية وتبني الأداء وتحسن المردود، من شأنها معاضدة المنظومة القانونية التي يخضع لها المورد

البشري، مما يكفل تحمل المسؤولين مسؤوليتهم على نحو يستجيب لانتظارات المواطنين وتطلعاتهم لخدمة عمومية نزيهة، خالية من كل أوجه الخروقات، وباعثة على الثقة والطمأنينة بين الهيكل العمومي والمواطن.

تتجسد العلاقة الجدلية بين القانون والأخلاق، فالتكريس القانوني للحوكمة الرشيدة، يعتبر محاولة من واضعي القانون للتأهيل الأخلاقي للمطالبين بتفعيل القانون، بحيث يجب أن تؤكد هذه المدونة صراحة وبمضمون شامل على كل المبادئ الأخلاقية التي يتطلبها حسن تسيير الشأن العام، ومنها مبادئ النزاهة والشفافية والحياد في إطار سيادة القانون واحترام الحقوق والحريات، ولا يمكن أن تكون هذه المبادئ ذات جدوى إلا بتوفير ضمانات معاضدة لها وضرورة (الغناوي 2016، ص. 328).

من الضمانات التي يجب أن تشير إليها المدونة، حماية العون العمومي خلال مساره المهني من كل المؤثرات التي قد تحيد به عن الأخلاقيات الإدارية، إلى جانب تمكينه من حقوقه التي تضمن له العيش الكريم، إذ أن الوضعية المهنية المتردية قد تزيّن له المجال للخروج عن متطلبات الأخلاقيات الإدارية، طوعاً أو استجابة للمغريات المادية، كما أن هذه الوضعية تؤول مباشرة إلى سوء التسيير.

ولكن ما هي فعالية هذه المدونات وما هي قيمتها القانونية ومدى إلزاميتها ونجاعتهما في تحسين أداء المورد البشري وتقييم سلوكه؟

الحقيقة أن هذه الفكرة تندرج ضمن إستراتيجية تأصيل القيم الأخلاقية في التعامل الإداري كثقافة وسلوك مترسخ يُفترض أن يكون طوعياً لا قهرياً بموجب نصوص قانونية زجرية، وفي إطار إحياء الضمائر والتخفيف من شكلية القوانين في صياغة العلاقات داخل المجتمع لتبني على التربية بالأساس لا على القهر القانوني.

إن نجاح هذه المدونة في تحقيق أهدافها يرتبط أساساً في تجسيد كل المقترحات السابقة والتي قدمناها بخصوص إصلاح المورد البشري، لأن فعاليتها يرتبط بمدى تأهيله وتكوينه مهنيًا مما يعينه على فهم واحترام القوانين ويذكره بمتطلبات مسؤوليته في جانبها التقني والقيمي، فكلما كان حرفياً وملتصقاً من وظيفته كلما كان أقرب للسلوك الإداري السليم، مما يسهل عليه استيعاب هذا النوع من المواثيق.

وضمن فعالية هذه المدونة لا يقتصر على وضع مبادئ وقواعد السلوك وتوفير الضمانات اللازمة لحماية المورد البشري بل يجب أن تتضمن المدونة الجانب العقابي ببعديه التأديبي والجزري، من خلال ترسيخ مبدأ إقرار المساءلة وتقييم الأداء على جميع أعمال وأنشطة الإدارة، والتنصيب على اعتماد مبدأ التشهير بعد الإدانة النهائية وضبط مفهوم السر المهني تفادياً للغلو في التعاطي معه، الأمر الذي من شأنه أن يجعل الموظف يلتزم بالوثيقة السلوكية.

ب. مساهمة مدونة الأخلاق في سياسة مكافحة الفساد:

إن ظاهرة الفساد التي تدب في البناء الإداري داخل مختلف المؤسسات والتنظيمات الاجتماعية والخدماتية في الدولة، أصبحت تشكل أقوى المعوقات وأخطرها على التنمية الإدارية من ناحية، وعلى العملية التنموية المنشودة من طرف المجتمعات من ناحية أخرى، مما يحول دون تحقيقها وبالتالي دون بناء مجتمع المستقبل، كما أن خطورة الفساد الإداري لا تقف عند توقيف مسار التنمية في أبعاده المختلفة، بل يعطل الجودة في الخدمات والصناعات، ويعمل على إعدام مبدأ المساواة بين المواطنين سواء في الامتيازات أو الأعباء أو

أمام القانون، مما يخل بمبادئ العدالة والنزاهة، وفي ظل كل هذه الانعكاسات أضحى الفساد الإداري إحدى أهم الإشكاليات العالمية المتشابكة والتحديات الكبرى التي لا تعاني منها دولة بعينها بل جميع دول العالم دون استثناء سواء كانت متقدمة أو سائرة في طريق النمو ولو أن حجمه قد يختلف من مجتمع إلى آخر باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأعراف والتقاليد السائدة ومدى انتشار ثقافة القيم، غير أن الأمر الذي لا يُختلف فيه أنه يشكل عائقاً أمام تقدم الشعوب ورفقها وعامل لإضعاف قدراتها وسبب لعرقلة مسيرتها النهضوية.

إن إصدار مدونة الأخلاق والسلوك وتطبيقها على جميع القائمين على إدارة الشأن العام وتسيير المرافق العامة دون استثناء سواء كان معيّناً أو منتخباً، من شأنه أن يساهم إلى حد كبير في تعزيز السياسة العامة التي تبنتها الدولة في مجال مكافحة الفساد والقائمة على منظومة قانونية ومؤسسية موجهة برمتها إلى الحد من هذه الظاهرة التي نخرت كيان الدولة ومقوماتها، ذلك أن احترام قواعد هذه المدونة والتعلق بها والالتزام بها والاحتكام إليها من شأنه أن يحسّن من نظم الإدارة والتصرف العمومي ويعزّز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ويطوّر مناخ العمل ويركّز أسس الحوكمة الرشيدة.

وعليه، فإن إصدار هذه المدونة وإلزام جميع العاملين في القطاع الحكومي بالإطلاع عليها وعلى أحكامها المقتبسة من جميع النصوص القانونية ذات الصلة بالعمل الإداري، وكذا إخضاع جميع الموظفين والعاملين لدورات تكوينية في هذا الشأن لشرح بنود المدونة وقواعدها وفي النهاية إلزامهم بالتوقيع على محضر وسجل مخصص لهذا الغرض، من شأنه توعية الموظف والعامل بحدود عمله الإداري وجل الأعمال المندرجة ضمن قائمة الفساد الإداري والمالي على اعتبار أن بعض جرائم الفساد تصدر عن جهل من مرتكبيها، كما من شأن هذا الإجراء ردع الموظف وإلزامه على الاستقامة والابتعاد عن كل الشبهات التي قد تكون سبباً في توقيع الجزاءات المحددة في مدونة السلوك عليه.

إن مساهمة مدونة الأخلاق والسلوك في مكافحة الفساد الإداري يتوقف على ضرورة تضمين هذه المدونة مجموعة من المبادئ والقواعد التي تضبط تصرفات الموظف والعامل سواء في علاقاته مع رؤسائه و مرؤوسيه وزملائه أو علاقته مع محيطه ومستعملي المرفق العام، كما يجب أن تحدد هذه المدونة قيم العمل في القطاع العام بداية من احترام القانون والنزاهة والحياد والإخلاص والنجاعة والانضباط في العمل وغيرها من القيم التي لا بد أن تتضمنها المدونة على أن تُختتم بتحديد نظام المسؤولية والجزاء المترتب عن مخالفة القانون لاسيما مدونة الأخلاق والسلوك.

إن استصدار مدونة عامة للسلوك والأخلاقيات تحكم جميع القطاعات والمؤسسات العامة، وفي المقابل تنطلق منها وترتكز عليها وتنسجم معها مختلف مدونات السلوك والأخلاقيات الخاصة بكل قطاع لوحده، لا يمكن أن تحقق أهدافها لاسيما المساهمة في الحد من ظاهرة الفساد الإدارية إذا لم يحرص المشرع على إعدادها وتضمينها مختلف الأحكام الضرورية التي سبق ذكرها.

خاتمة:

نظراً لأهمية المرافق العامة وأثارها على الحياة اليومية للمواطن، فإن مقارنة الإصلاح لا يمكن أن تكتمل دون البحث عن أهم الآليات التي من شأنها تحسين أداء المرافق العامة، لأن أي تحول اقتصادي أو

سياسي يقاس بمدى مطابقة تسيير المرافق العمومية للحياة العامة والحاجات المتزايدة والمتطورة للمواطنين ومدى ضمانه التحسين الدائم للخدمة العمومية.

في ختام هذه الدراسة يمكن القول أن مقارنة الإصلاح الإداري لا تحتاج فحسب إلى منظومة قانونية تضبط النشاط وتحدد الصلاحيات والآليات، ولا تحتاج فقط إلى منظومة مؤسساتية قائمة على مجموعة من الهياكل والمرافق، وإنما هي بحاجة إلى منظومة قيمية أخلاقية تضبط سلوك القائمين على إدارة الشأن العام، ولهذا تعد مدونة الأخلاق والسلوك أحد الآليات التي توجهت إليها أغلب دول العالم نظرا للدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه في تحقيق الرشادة الإدارية، وعليه خلصت هذه الدراسة إلى التوصيات الآتية:

- على المشرع الجزائري استصدار مدونة الأخلاق والسلوك وجعلها وثيقة قيمية إلزامية على كل من يتدخل في إدارة المرافق العامة.

- ضرورة إشراك جميع الفاعلين والمتدخلين في الشأن العام في إعداد مدونة الأخلاق والسلوك لا سيما المختصين في التسيير الإداري من إطارات وكفاءات.

- ضرورة الحرص على تضمين مدونة السلوك والأخلاق بجميع القواعد التي تحكم تصرفات العون العمومي سواء في علاقاته الداخلية أو مع مستخدمي المرفق، على أن تبيّن للعون العمومي جميع قواعد المساءلة والجزاء المترتب على مخالفة أحكام المدونة.

- ضرورة وضع استراتيجية لكيفية تطبيق المدونة، لضمان اطلاع جميع المورد البشري المعين والمنتخب على بنود المدونة، مع إخضاعهم لدورة تكوينية تشرح جميع مشتملات المدونة ومبادئها.

#### قائمة المراجع

1. Organe national de prévention et de lutte, A. (2013). Code de conduite de l'agent public et Projet de code d'éthique et de déontologie des agents publics chargés de la passation des marchés publics. Consulté le 12 08, 2023, sur [www.onplc.org.dz](http://www.onplc.org.dz).
2. الجمهورية التونسية. الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 03 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي . الرائد الرسمي، العدد 90، بتاريخ 07 نوفمبر 2014، صفحة 3081.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون رقم 12-23 المؤرخ في 05 أوت 2023 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية. الجريدة الرسمية، عدد 51، بتاريخ 06 أوت 2023، صفحة 05.
4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. المرسوم الرئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 . الجريدة الرسمية، عدد 26 بتاريخ 25 أبريل 2004، صفحة 12.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية . القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية، عدد 14، بتاريخ 08 مارس 2006، صفحة 6.

6. توفيق الغناي. (2016). الحوكمة الرشيدة في مجال إبرام الصفقات العمومية . تونس : مؤسسة هانس صايدل .
7. عبد الحكيم توفيق، م. (2015). التكييف الفقهي لأخلاقيات الوظيفة دراسة تأصيلية تطبيقية على مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة (أطروحة دكتوراه). كلية الدراسات العليا، جامعة العلوم الإسلامية، عمان : الأردن.
8. محمد عبد الغني، ا. (1986). أخلاقيات المهنة. الأردن: مكتبة الرسالة الحديثة.
9. مريزق، ع. (2015). التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة. الجزائر: جسر للنشر والتوزيع.
10. هيئة الأمم المتحدة. (أكتوبر، 2003). اتفاقية مكافحة الفساد. تم الاسترداد من:  
<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/UNCAC.pdf>