

أثر الفساد الإداري على أخلاقيات الموظف العام

The impact of administrative corruption on the ethics of the public employee



د. مليكة مخلوفي^{1*}،

¹كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر

Malika MAKHLOUFI^{1*}

¹Faculty of Law and Political Science, Mouloud Mammeri University, Tizi Ouzou, Algeria

تاريخ الاستلام: 2022/06/15 تاريخ القبول للنشر: 2022/09/13 تاريخ النشر: 2022/12/30



ملخص:

ينطوي الفساد الإداري على مخاطر مدمرة تضرّ الدول والمجتمعات لدرجة يصعب تحديد آثارها وتكلفتها بشكلٍ دقيقٍ، إذ يمكنه التغلغل في جميع النواحي، كما يمكن رصده في كافة المجالات، ممّا يُؤثّر في مسيرة المجتمع وتقدّمه، فيُنهك القدرات الإقتصادية للدولة ويُقوّض شرعية نظامها، كما يترك آثاراً جسيمة على مستوى الإدارات العمومية، حيث تُعيّن أشخاصاً غير أكفاء، ممّا يجعل خدماتها ناقصة ومحدودة.

ولهذا، بعد اقتناع معظم الدول بما فيها الجزائر بأنّ الفساد الإداري قد نخر إدارتها العمومية حاولت مكافحته بشتى الطرق والوسائل، فاعتمدت تدابير قانونية ومؤسّساتية التي ارتأت أنّها فعّالة لمواجهة الحدّ من أخطاره على المجتمع عامة والإدارة العمومية خاصة، واعتبار سدّ منافذ الفساد الإداري يبدأ أساساً بإصلاح الموظّف العام الذي يقوم بتنفيذ أعمالها ونشاطاتها، فلا بد من ضبط تدابير قانونية مُحكمة تصون أخلاقه وتُقوّم سلوكه في محيطه الوظيفي، والتي تتجسّد في وضع نصوص قانونية تضمن كفاءته، واعتماد مدوّنة قواعد أخلاقيات المهنة، فضلاً عن وضع نظام تأديبي لمساءلته عن أخطائه الوظيفية بهدف تقويم سلوكه ومن ثمّة وقايتهم من الفساد الإداري بشتى أنواعه.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري، أخلاقيات الموظف العام، الهيئات الإدارية.

Abstract :

Administrative corruption entails devastating effects for states and societies as it can penetrates all parts of a society, hindering its progress and exhausting its economical capabilities, as well as undermining the legitimacy of its system as it leaves severe effects on public administrations. Thus, incompetent people are appointed, and providing services to citizens becomes incomplete and limited.



Therefore, when most countries, including Algeria, were convinced that corruption had affected public administration, they tried to combat it through adopting effective legal and institutional measures. And considering closing the outlets of corruption starts with the public employee, special legal measures must be set to preserve his integrity and shape his behaviour. This is embodied in the development of legal texts, and the adoption of the Code of Conduct and Professional Ethics. As well as setting up a disciplinary system to his accountability, evaluate his behaviour and protect him from corruption.

Keywords: Administrative corruption, Public employee ethics, Administrative bodies.



مقدمة:

عُرفت ظاهرة الفساد الإداري بمواصفات مختلفة، بسبب تنوّع أساليبها، ودرجة تغلغلها في مفاصل الدّول والمجتمعات، فتارةً تأخذ معنى "الرّشوة"، وتارةً أخرى تأخذ معنى "الاختلاس"، وأحياناً تُوصف بـ "المحاباة" أو "المحسوبية" أو "الوساطة" وفي غالب الأحيان تُعرف بـ "الفساد الوظيفي" وذلك لارتباطها بالموظّف العام وبالإدارة العمومية.

لكن، مهما اختلفت التّسميات والمواصفات التي أطلقت على ظاهرة الفساد الإداري فهي تجتمع في معنى واحدٍ وهو أنها تشكّل حاليّاً أكبر التحديات والعقبات الحائلة دون تنمية وتقدّم المجتمعات، فهي تقريباً نخرت جميع عضد مؤسسات الدولة لدرجةٍ يصعب تحديد آثارها وتكلفتها بشكلٍ دقيقٍ، فقد أنهكت قدراتها وقوّضت شرعية نظامها، كما هزّت هيبتها وثقتها بالمواطنين المرتفقين من خدماتها.

ولعلّ أكثر مظاهر الفساد الإداري انتشاراً تلك التي تظهر على مستوى الإدارات العمومية، سواء من حيث طرق تولّي الوظائف العمومية فيها، إذ يتمّ تعيين أشخاصٍ غير أكفاء بناءً على دفع رشوةٍ أو مُحاباةٍ، أو من حيث نوعية تقديم خدماتها للمواطنين التي عادةً ما تكون ناقصةً ومحدودة، ممّا يؤدي إلى استثناء الجريمة والعنف في المحيط الإداري وتسبّب القلق في المحيط الإجتماعي.

ومن هذا المنطلق، تظهر أهمية الموضوع، في محاولة تحديد أهمّ مظاهر الفساد الإداري في المحيط الوظيفي مع رصد أسبابها بهدف إيجاد الحلول الممكنة التي قد تصون الموظّف العام منها، ذلك أن علاج الفساد الإداري، إنّما يبدأ باستئصال علته مع ترسيخ أخلاقيات المهنة في جميع الإدارات العمومية في الدولة مع الحرص على ضمان تحقيق ما يسمى بـ " الرّضا الوظيفي " لدى الموظفين العموميين من خلال حصولهم على راتب عادل مع ضمان تحقيق تكافؤ الفرص والمساواة فيما بينهم.

ولهذا، بعد اقتناع مُعظم الدّول بما فيها الجزائر بأن الفساد قد اجتاح إدارتها العمومية حيث انتشرت الممارسات الفاسدة على مستوى جميع أجهزتها، حاولت مكافحته بشتى الطرق والوسائل، فاعتمدت تدابير قانونية ومؤسسية التي ارتأت أنها فعالة لمواجهة والحدّ من أخطاره على المجتمع عامة والإدارة العمومية خاصة.

ولأنّ سدّ منافذ الفساد الإداري يبدأ أساساً من إصلاح الإدارة العامة والموظّف العام القائم على تنفيذ أعمالها ونشاطاتها، فلا بد من ضبط تدابير خاصّة تصون نزاهته وتقوم سلوكه غير السّوي، والتي تتجسّد في وضع نصوص قانونية تضمن حُسن اختياره ومدى كفاءته، وكذا اعتماد مدوّنات قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة، فضلاً عن وضع نظام تأديبي لمساءلته عن أخطائه الوظيفية بهدف تقويم سلوكه ومن ثمّة وقايته من الفساد بشتى أنواعه.

وباعتبار أن الفساد الإداري له تأثير كبير على أخلاقيات الموظّف العام وعلى نظام تسيير الإدارات العمومية فقد أولى المشرّع الجزائري أهمية كبيرة للوقاية منه ومكافحته في المحيط الإداري، فمن جهة تبنى



مجموعة مبادئ قد تضمن حُسن اختيار الموظفين العموميين، ومن جهة أخرى كرس آليات لمتابعة مسارهم المهني. وفي خضم هذه الإعتبارات يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى تأثير الفساد الإداري على أخلاقيات الموظف العام، وأي سبيل لسد منافذه في المحيط الإداري؟
إجابة على الإشكالية المطروحة يقتضي إتباع المنهج التحليلي للنصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة بغية إبراز أهم مظاهر تأثير الفساد الإداري على نزاهة وأخلاقيات الموظف العام، وكذا العوامل التي قد تجعله ينحرف عن سلوكه السوي (المبحث الأول)، مع رصد أهم سبل ترسيخ هذه الأخلاقيات في محيطه الإداري تصدياً لمنافذ الفساد (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مظاهر تأثير الفساد الإداري على نزاهة وأخلاقيات الموظف العام

عادة ما يكون الموظف العام وسيلة من وسائل تنفيذ جرائم الفساد الإداري، فقد يتم توظيفه بناءً على دفع رشوة أو محاباة مخرلاً بذلك بشروط التوظيف المنصوص عليها قانوناً (المطلب الأول) أو أنه يتراخي في تأدية واجباته بعد توظيفه مما يجعله عاملاً أساسياً في انتشار ظاهرة الفساد الإداري أو الوظيفي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أثر الفساد الإداري على سياسة التوظيف في الإدارات العمومية

كثيراً ما يؤثر الفساد الإداري على سياسة التوظيف فيتم تعيين أشخاص معينين بالذات بناءً على وجود وساطة أو رشوة أو تمييز بين المترشحين للتوظيف (الفرع الأول) منتهكين بذلك مبدأ تكافؤ الفرص لجميع المواطنين المؤهلين لشغل تلك الوظيفة (الفرع الثاني) ومبدأ الجدارة والكفاءة في تولي الوظيفة العمومية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التمييز بين المترشحين في تولي الوظائف العمومية

يمثل مبدأ المساواة أساس حقوق وحرّيات الأفراد¹، ووسيلة لتقرير الحماية المماثلة لجميع المواطنين الذين يريدون الالتحاق بالوظيفة العمومية²، لذلك نصّت عليه مختلف دساتير الدول بما فيه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 حيث جاء في نصّ المادة (67) منه على أنه "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات صلة بالسيادة والأمن الوطنيين"³، والإعلانات الدولية والاتفاقيات الدولية¹.

¹ - عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 198.

² - GIORGIO Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, "La corruption quotidienne e Afrique de l'ouest", Politique Africaine, N°83, 2001, P14.

³ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مؤرخ في 28 نوفمبر 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلّق بإصدار نصّ تعديل الدستور، ج ر عدد (76)، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر



يقصد بمبدأ المساواة أمام القانون معاملة أصحاب المراكز القانونية المعاملة ذاتها²، ومنح حقوقهم وحرّياتهم الحماية نفسها دون أية تفرقة أو تمييز، ومن بينها مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العمومية والتي يقصد بها التسليم بالحقّ في تولّي الوظيفة بغضّ النظر إلى الدين أو الجنس أو الرأي طالما الشروط القانونية متوفرة في الشخص.

وأمام إدراك المشرّع الجزائري خطورة المحسوبية حاول إبداء اهتمامه بسياسة التوظيف في الإدارات العمومية، إذ حدّد شروطه³ ضمن المادة (75) من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية⁴، إضافة إلى تلك المنصوص عليها بموجب قوانين خاصة ببعض الأسلاك والقطاعات الوظيفية، وحرصًا منه على الارتقاء بالوظيفة العامة وجودة الخدمة العمومية قيد الإدارة العامة باحترام مبدأي "المساواة" و"الجدارة" في تقلّد الوظائف العمومية⁵ وأيّ أخلال بهما سيجعل الوظيفة العمومية مرتعا لذوي النفوذ ومن ثمة تقشي الفساد الإداري بمختلف أشكاله⁶.

لكن، من الناحية الواقعية، غالبًا ما تنتهك الإدارات المكلفة بعملية التوظيف هذه الشروط والمبادئ، لتختار أشخاص معينين بالذات وذلك على أساس المحاباة والمحسوبية والرشوة لا على أسس مهنية موضوعية كالجدارة

1996، المعدّل والمتمّم بموجب قانون رقم 02-03، مؤرّخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد (25)، الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002، والمعدّل بقانون رقم 08-19، مؤرّخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد (63)، بتاريخ 16 نوفمبر 2008، والمعدّل بقانون رقم 16-01، مؤرّخ في 06 مارس 2016 يتضمّن التعديل الدستوري، ج ر عدد (14)، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، المعدل بموجب مرسوم رئاسي، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر عدد (82)، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

¹ - تنصّ المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه: "يحقّ لكل شخص على قدم المساواة في الوظائف العمومية".

² - بن عبّيد سهام، مبدأ الشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري على ضوء القانون 06-01 (الموظف العام نموذجًا)، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022، ص 173.

³ - تتمثل هذه الشروط في: - الجنسية الجزائرية - التمتع بالحقوق المدنية - أن لا تحمل شهادة السوابق العدلية ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية - أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها.

⁴ - أمر رقم 06-03، مؤرّخ في 15 جويلية 2006، يتضمّن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج ر عدد (46)، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

⁵ - راجع: المادة (74) من أمر رقم 06-03، مؤرّخ في 15 جويلية 2006، يتضمّن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

⁶ - وهو ما أكّدت عليه أيضًا الفقرة الأولى من المادة (3) من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم التي تنصّ على أنه: " تراعي في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:1- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة...".



والكفاءة، بل أكثر من ذلك فقد تلجأ أحيانا إلى وضع شروط توظيف على المقاس، بحيث تنطبق على شخص أو أكثر معينين دون بقية المترشحين.

الفرع الثاني: عدم إتاحة الفرص المتكافئة لجميع المواطنين المؤهلين لشغل الوظيفة

لتعيين أفضل الموظفين في الخدمة العمومية، ولاستقطاب أكفأهم في مختلف مؤسسات الدولة وقطاعاتها لا بد من توفير الفرص المتكافئة بين المرشحين، لكن في ظل انتشار الفساد الإداري أصبحت الإدارة العمومية المسؤولة عن عملية التوظيف تضرب بمبدأ تكافؤ الفرص عرض الحائط، وهو ما يظهر من خلال عدم إشهارها للمناصب الشاغرة (أولاً)، وكذا ظاهرة توريث المناصب (ثانياً).

أولاً- عدم إعلان المناصب الشاغرة: لتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص يجب على الإدارة الإعلان عن الوظائف الشاغرة بطريقة واضحة لا لبس فيها ولا غموض، وذلك عبر وسائل الإعلام الأكثر انتشاراً ولمدة معقولة¹، حتى يتحقق علم الراغبين في التقدم إليها وليتيح للإدارة سلطة واسعة في إختيار أفضلهم².

ولضمان مبدأ الشفافية في إجراءات التعيين في الوظيفة العامة يجب عليها أيضاً تحديد عدد ونوع المناصب بدقة، أما إذا عمدت إلى عدم الوضوح في الإعلان عنها أو لجأت إلى أسلوب الإعلان الصوري، بهدف تعيين أشخاص معينين بالذات، فمن شأن ذلك أن يلقي بظلال من الشك تجاه مصداقيتها في الإعلان عن شغل الوظائف العمومية، مما يفتح مجالاً واسعاً لانتشار الفساد الإداري وتعيين موظفين بعناصر غير مؤهلة³.

ثانياً- ظاهرة توريث الوظائف: في الماضي كانت ترتكز بعض المجتمعات في التوظيف على الوضع الاجتماعي لمن يُرشح لها، وفي بعض الوظائف كانت تنتقل من الموظف إلى أحد ورثته، كما كانت تعتبر أيضاً بمثابة سلعة تُباع وتُشتري، لدرجة أنه لم يكن فيها حق للمواطنين مهما كانت موهبة المتقدم إليها أو كفاءته، بل كان من المستحيل أن يحصل المواطن على وظيفة بمجرد أنه يستحقها ما لم يكن ابناً أو قريباً لأحد العاملين أو ذوي الجاه والنقوذ، وهذا الأمر أدى بطبيعة الحال إلى مُعانة غالبية المجتمع من التهميش والإقصاء، أما في

¹ - وحسب نص المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، المؤرخ في 25 أبريل 2012، يحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، ج ر عدد (26)، الصادرة بتاريخ 03 ماي 2012 فإنه: " يتم إشهار المسابقات والفحوص المهنية للتوظيف... - على موقع الأنترنت للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

- وعن طريق الإعلان في الصحافة المكتوبة أو المصققات أو بكل وسيلة أخرى ملائمة...".

² - سليمان صافية، فيرم فاطمة الزهرة، " الآليات القانونية للإصلاح الإداري للمرافق العامة في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 13، العدد 2، 2020، ص 110.

³ - سليمان صافية، فيرم فاطمة الزهرة، " الآليات القانونية للإصلاح الإداري للمرافق العامة في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 13، العدد 2، 2020، ص 110.



الوقت الحالي، وفي ظلّ التطورات التي حدثت للوظيفة العمومية فلم يعد مقبولاً حصر تولّي الوظائف على فئة معينة من أفراد المجتمع، بل متاحة لكلّ شخص تتوفر فيه الشروط اللازمة لشغلها.

الفرع الثالث: الإخلال بمبدأ الجدارة والكفاءة في تولّي الوظيفة العمومية

إذا كانت قوانين الوظيفة العمومية لا تجيز بأيّ حالٍ من الأحوال التمييز بين المترشحين لتولّي المناصب العامة، استناداً إلى اعتبارات العقيدة السياسية أو الدينية أو العرق أو اللّغة أو الجنس، فإنها تُفاضل فيما بينهم استناداً إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة، لكن في ظلّ استفحال ظاهرة الفساد الإداري فعادة ما تغصّ الإدارة العامة المكلفة بالتوظيف البصر عنه فتقدم على مخالفة بعض شروط التوظيف (أولاً) مما يفضي إلى عدم حُسن اختيارها للموظّفين العموميين (ثانياً).

أولاً- عدم الإلتزام بالشروط العامة للتوظيف: حدّد المشرع الجزائري بموجب المادة (75) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جملة من الشروط تبين فيمن له الحقّ للترشح للوظيفة العمومية، وهي شروط تهدف في مجملها إلى ضمان قدرة وكفاءة الشّخص للقيام بأعبائها تحقيقاً للصالح العام، وكذا تجنباً لأن يكون التّعيين مدخلاً لمختلف أشكال الفساد الإداري¹.

كما استوجب على الإدارة العامة مراعاة الموضوعية في تطبيق هذه الشّروط على جميع المترشحين دون استثناء، وأيّ إخلال بها قد يأتي بعناصر فاسدة غير مؤهلة لأداء واجبات الوظيفة العمومية²، ممّا يؤثر على جودة الخدمة العمومية ومن ثمة تدمّر واستياء المرتفقين من المرفق الذين يشرفون عليه واتّساع الفجوة بين الإدارة والمواطن عوض سدّها.

ثانياً- عدم مراعاة حُسن اختيار الموظّفين العموميين: قد تتوفر الشروط العامة لدى العديد من المواطنين فتثور إشكالية طريقة اختيار أصلحهم لشغل الوظيفة العامة، وما هي أفضل الطّرق الواجب اتّباعها لاختيارهم، لذلك يعتبر أسلوب المسابقات الوظيفية من أهمّ الأساليب المتقدمة في الإدارة الحديثة لاختيار الموظّفين³، فهو أسلوب يهدف إلى تحقيق غايتين أساسيين، أحدهما لصالح المترشح للوظيفة وهو تطبيق مبدأ المساواة الوظيفية وتكافؤ الفرص بينه وبين غيره من المترشحين، والثانية لصالح الإدارة العامة حيث تتيح لها فرصة اختيار أفضل العناصر وأكثرها كفاءة لأداء العمل الإداري، بمعنى "وضع الرجل المناسب في المكان المناسب"، وإذا طبق هذا الأسلوب بصورة صحيحة، ووفق ما نصّ عليه القانون، وبشفافية ونزاهة وبعيداً عن الوساطة والمحسوبية فمن شأنه القضاء على الفساد الإداري ومن ثمة حُسن سير عمل الجهاز الإداري.

¹ - بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر رقم 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 87.

² - محمد أحمد عبد الله محمد، الوظيفة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010، ص 78.

³ - سردار كاكا أمين تاكو، الإصلاح الإداري، المعوقات والحلول، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2020، ص 366.

لكن، في ظلّ انتشار الفساد الإداري عادة ما يتمّ توظيف وترقية بعض الموظفين على اعتبارات سياسية واجتماعية بغضّ النّظر إلى قلة أو إنعدام كفاءتهم وجدارتهم، الأمر الذي يؤدي إلى شيوع قيم سلبية وأخلاق فاسدة كالنفاق والرّشوة والسّرقة وتبديد المال العام.

المطلب الثاني: أثر الفساد الإداري على جودة الأداء الوظيفي

يُمثل تغلغل الفساد الإداري في الوظيفة العمومية أكبر عائق على فاعلية أيّ جهود بُذلت في عملية تحقيق الإصلاح الإداري، وسبب ذلك أنه ثمة طائفة من الموظفين العموميين يقاومون هذه الجهود إما بالتهرب من مسؤوليتهم الوظيفية (الفرع الأوّل)، أو لغياب النزاهة والأخلاق فيهم بما يمسّ بكرامة الوظيفة والجهاز الإداري ككل (الفرع الثّاني).

الفرع الأوّل: التهرب من المسؤولية في أداء الوجبات الوظيفية

يأخذ الفساد الإداري مختلف مظاهر الانحراف التّظيمي (أولاً) والأخلاقي والسلوكي والوظيفي الذي يصدر عن الموظف العام أثناء تأدية مهامه كاستغلال نفوذه لتحقيق مكاسب شخصية، أو نهب المال العام وتبديده، أو محاباة في أداء خدماته، أو امتناعه عن أداء واجباته أو التراخي في تنفيذها (ثانياً).

أولاً- الانحرافات التنظيمية: يقصد بها الأخطاء التأديبية التي يرتكبها الموظف أثناء تأدية مهامه أهمها:

- عدم احترام مواعيد العمل: كالتأخر عن الوظيفة أو الخروج منها قبل الموعد أو كثرة الغياب دون مبرر شرعي.
- الإمتناع عن أداء عمله: كأن يرفض تنفيذ إحدى واجباته المحددة له قانوناً أو لا يقوم بها على الوجه الصحيح أو التراخي في تنفيذها¹.
- رفض تنفيذ تعليمات وأوامر رئيسه الإداري: يعتبر طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه من أبرز الواجبات التي تنتج عن العلاقة الوظيفية، لذلك مخالفتها يعد من أخطر مظاهر الفساد الإداري، كما الإخلال بها يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق أهدافها، حيث يختل نظامها الداخلي ويعطل سير المرفق العام.
- ولا يكفي أن ينفذ المرؤوس أوامر وتعليمات رئيسه فقط، بل لابد عليه مراعاة وقاره واحترامه، وهو واجب تغلب عليه السمة الأخلاقية، لذلك على الموظف ألا يخرج عن حدود اللباقة والأدب في مخاطبة رئيسه، وبالمقابل يجب على هذا الأخير ألا يكلفه بتوجيهات وأوامر غير مشروعة أو خارجة عن مقتضى واجباته الوظيفية².

¹ - لقد حدّد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03 واجبات الموظف العام في الفصل الثاني من الباب الثاني بعنوان " واجبات الموظف العام".

² - AUBY Jean-Marie et AUBY Jean-Bernard, Droit de la fonction publique, fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1993, P 123.



ثانياً- الانحرافات السلوكية: يقصد بها التصرفات الشخصية غير الأخلاقية التي يأتيها الموظف والتي تظهر في:

- **عدم المحافظة على كرامة الوظيفة:** الأصل هو أن الشخص حرّ في تنظيم حياته الشخصية، لكن صفته كموظف عام تفرض عليه الابتعاد عن كلّ ما يضرّ بسمعته الشخصية والوظيفية، وتجنب كل ما يمسّ بحُسن سمعة وشرف الدولة وهيبته، وأن يسلك في تصرفاته مسلماً يتّفق والاحترام الواجب والملائم لصفته ومركزه الوظيفي، وأن يكون سلوكه وتصرفه مثلاً وقوداً لباقي الموظفين في الدولة أما خلاف ذلك يعتبر فساداً داريّاً¹، والذي يتحقق في الحالات التالية:

- قيام الموظف بتوجيه النقد أو اللوم لإدارته بأية وسيلة من وسائل الإعلام، في حين يجب أن يُعبر عن آرائه بحدود اللياقة وليس بطريقة هجومية بقصد التشهير والتجريح .

- تناول المشروبات الكحولية وتعاطي المخدرات والمقامرة وغيرها من الأفعال المخلة بالشرف والآداب العامة حتى ولو خارج الوظيفة لما في ذلك من إهانة لكرامة وظيفته.

- الإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

- **إساءة استعمال السلطة أو ما يسمى باستغلال النفوذ الوظيفي:** يعتبر أخطر مظاهر فساد أخلاق الموظف العام على الإطلاق، حيث يستغل وضعه ومنصبه الوظيفي لتحقيق أغراض شخصية أو مميزات نفعية، ممّا يخلّ بحيادية وعدالة العمل الإداري، فغالباً ما يصدر هذا التصرف من كبار موظفي الدولة باعتبارهم أصحاب نفوذ وجاه².

- **الإسراف في استخدام المال العام:** يجب على الموظف العام المحافظة على ممتلكات الدولة، وأن يتقيد في إنفاق أموالها بما تفرضه الأمانة والحرص والإخلاص، كما يلتزم بعدم التعرض لها بالسرقة أو الاختلاس أو الإستلاء.

الفرع الثاني: تدني مستوى أخلاقيات الموظف العام

إنّ الغرض الأساسي من المحافظة على أخلاقية الوظيفة العمومية هو بعث الثقة وتوطيد العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن، لذلك قد يساهم الجانب الأخلاقي للموظف العام في الإخلاص لعمله، والمحافظة على أسرار وظيفته، وعلى تقديم أفضل الخدمات للمواطنين ممّا يحقّق إدارة وظيفية سليمة ذات أهداف عامة ومنشودة.

¹ - لقد نصّ على هذا الواجب المادة (42) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية التي جاء فيها: " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم".

² - وهو السلوك الذي جرّمه المؤسس الدستوري في المادة (25) من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: " يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة".



بينما انتشار الفساد الإداري يؤدي إلى تدني أخلاقيات الوظيفة وقواعد ونظم سير العمل المعتمدة في الجهاز الإداري والحيلولة دون تحقيقه أهدافه كلياً أو جزئياً، وإلى انحراف إمكاناته المادية وطاقته البشرية عن هذه الأهداف، وخلق الفوضى بدل الانتظام في عمليات اتخاذ القرارات فيه، ويكثر تداول الشائعات والأكاذيب وتشويه الحقائق، بحيث تصبح هناك حالة تسرب المعلومات المضللة، كما تظهر حالة من التشدد في فرض السرية وعدم تسريب أي معلومات حقيقية بواسطة العمل الإداري، الأمر الذي يحول الإدارة المبنية على الشفافية والعلانية إلى إدارة مغلقة يكتسبها الغموض مما يضعف من إجراءات الرقابة على أعمالها وبالتالي تعطيل مساءلة الموظفين المفسدين والمنحرفين فيها.

فوجود الفساد الإداري يعد أحد أسباب إخلال الموظف بأخلاقياته، بحيث تتقلب واجباته إلى ممارسات سلبية مقابل ما يحققه منه من مكاسب ومزايا مادية ومعنوية¹، كما قد يُعدم روح المبادرة والابتكار بين الموظفين بسبب عدم تكافؤ الفرص فيما بينهم، وغياب العدالة عند تقييم أعمالهم، ومنحهم مكافآت على انجازاتهم تمييزاً لبعض الموظفين، ناهيك عن تذمر وعدم رضا المرتفقين من خدماتهم بسبب ما يتعرضون له من ابتزازٍ ومساوماتٍ مقابل حصولهم عليها².

كلها تصرفات وأوضاع قد تغير من دليل السلوك الأخلاقي الذي يحكم تصرفات الموظفين وقطاع الوظيفة العمومية إلى دليل لسلوك لا أخلاقي الذي يحكم هذه التصرفات، فعدم احترام القوانين التي تنظم علاقات الأفراد على مستوى الوظيفة العمومية يسبب التهاون في تطبيقها على المخالفين ومرتكبي ممارسات الفساد الإداري وبالتالي انتشار الجرائم والمخالفات الإدارية.

المبحث الثاني

سبل ترسيخ ضمانات حماية أخلاقيات الموظف العام من الفساد الإداري

اهتمّ المشرع الجزائري بوضع بعض الضمانات والضوابط التي تكفل الإلتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة على مستوى الإدارات العمومية والتي يمكن تقسيمها إلى ضمانات تكفل للموظف العام التزامه بأخلاقيات الوظيفة العامة، و ضمانات كفيلة بحماية الوظيفة العامة (المطلب الأول) ولضمان تجسيدها الفعلي في المحيط الإداري كرس لها عدة وسائل قانونية تضمنها قانون الوقاية من الفساد والقانون الأساسي للوظيفة العامة (المطلب الثاني).

¹ - في حين نصّت الفقرة الثانية من المادة (24) من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدر للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

² - حمدي أبو النور السيد عويس، استغلال النفوذ الوظيفي وسبل مكافحته من منظور إسلامي وقانوني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص 15.

المطلب الأول: الضمانات التي تكفل الإلتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة

لابد أن ننظر إلى الموظف العام والوظيفة العمومية كجسمٍ واحدٍ كاملٍ ومتكاملٍ، فلا يمكن تصوّر وجود موظف عام دون وظيفة عمومية، ولا يكون لهذه الأخيرة وجودًا دون موظف عام يمثلها ويحقق أهدافها على أرض الواقع، لذلك لابد من ضمانات قانونية كفيلة بحماية أخلاقيات الموظف العام في محيطه الإداري (الفرع الأول) وضمانات لصون نزاهة وحرمة الوظيفة العامة ذاتها من الفساد الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضمانات التي تكفل للموظف الإلتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة

تمثل هذه الضمانات في منح الموظف راتب عادل ومنصف وكذا جميع المزايا المالية التي يستحقها (أولاً)، بالإضافة إلى ضبط العلاقة بين الرئيس ومروّوسه (ثانياً)، وحماية الموظف العام من التهديد والاعتداء (ثالثاً) وأخيراً ضمان حق الموظف في التعبير عن رأيه في إطار ضوابط يحددها القانون لكل وظيفة (رابعاً).

أولاً- منح الموظف الراتب العادل ومختلف المزايا المالية التي يستحقها: وهو ما يسمى أيضا بـ "الرضا الوظيفي"، إذ يعتبر الراتب من أهم الحقوق الوظيفية للموظف العام، فهو هدفه الأساسي من أداء عمله، ولا يقتصر حقه على الراتب فقط، بل يشمل كافة المزايا المتعلقة بالوظيفة سواء كانت مادية أو أدبية¹.

ويجب أن يتناسب الراتب المقرر قانوناً مع نوع الوظيفة التي يشغلها كل موظف، وطبيعة الواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتقه، ومع أعباء عائلته واحتياجاته ومستوى المعيشة، بينما عدم تناسبه وتدنيه سوف يؤثر - بالتأكيد- على أخلاقه وسلوكياته حيث يدفع به إلى التخلي عن مبادئه وأخلاقه باحثاً عن موارد أخرى بشتى الطرق بهدف تحسين وضعه كقبول الرشاوى واختلاس الأموال العامة.

ثانياً- ضبط العلاقة بين الرئيس ومروّوسه: تعتبر مبدأ طاعة الرئيس الإداري العمود الفقري في كل نظام إداري²، فأى خلل فيه فلن يجدي في إصلاح الإدارة العامة أيّ علاج، لهذا عادة ما يبرزون علماء الإدارة أهمية هذا المبدأ وينوهون على النتائج السلبية التي قد تترتب عند إهداره.

ثالثاً- حماية الموظف العام من التهديد والاعتداء: تعد حماية الموظف من كل اعتداء قد يتعرض له أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبتها من أهم الضمانات التي كرستها النصوص القانونية، ذلك أن الإعتداء كيفما كان شكله وإن كان موجه للموظف في ظاهره إلا أنه في الحقيقة موجه إلى الدولة التي يمثلها ويعمل باسمها ولحسابها.

¹ - محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 60.

² - AUBY Jean-Marie et AUBY Jean-Bernard, Droit de la fonction publique, Fonction publique de l'Etat, Fonction publique territoriale, Fonction publique hospitalière, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1993, p 157.



لذلك فمن الطبيعي أن تقابل مسؤولية الموظف تجاه الإدارة حماية خاصة من هذه الأخيرة تجاهه، لاسيما إذا افترضنا أن قدرة دفاع الموظف ضد الاعتداءات التي قد يتعرض لها محدودة بحكم التبعية الرئاسية التي تميز مركزه القانوني داخل الإدارة وبعض الواجبات المطالب بالامتثال لها كالسّر المهني وواجب التحفظ¹.

فالحماية من الالتزامات المفروضة على الدولة تُجاه الموظف العام، والتي لا يمكن أن تنقص منها شيئاً إلا لمقتضيات المصلحة العامة²، وهو ما نصّت عليه الفقرة الثانية من المادة (66) من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها "يضمن القانون أثناء العمل الحقّ في الحماية، والأمن، والنّظافة"، والمادة (30) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنصّ على أنه "يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء من أي طبيعة كانت، أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبةها، ويجب عليها ضمان تعويض لفائدته من الضّرر الذي قد يلحق به، وتحل الدولة في هذه الظروف محل الموظف للحصول على تعويض من مرتكب تلك الأفعال، كما تملك الدولة، لنفس الغرض، حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهة القضائية المختصة".

وبهذا تتكفل الدولة بحماية الموظفين من جميع أنواع التهديد والإهانة والشتم والقذف والتهجم الذي قد يتعرضوا له أثناء تأدية مهامهم أو بمناسبةها، وبإصلاح الضّرر الذي ينجم عن ذلك عند اللزوم³، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، ضمن المشرع حماية جزائية للموظفين من كل الاعتداءات الواقعة عليهم أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبةها، حيث تنصّ المادة (144) من قانون العقوبات المعدل والمتمم على أنه "يعاقب بالحبس من شهرين (02) إلى سنتين (02) وبغرامة مالية من 20.000 دج إلى 100.000 دج، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، كل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا أو قائدا أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو بالإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها، وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالاحترام الواجب لسلطتهم"⁴.

إن فرض الحماية القانونية للموظف العام من كل تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء بموجب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من ناحية، وقانون العقوبات من ناحية أخرى، يعكس اهتمام المشرع

¹ - خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 299.

² - LACHAUME Jean-François, La fonction publique, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2002, P 32.

³ - رحماوي كمال، "ضوابط تأثيم الموظف العام في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد3، 1999، ص 99.

⁴ - أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد (49)، الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم بقانون رقم 21-14، مؤرخ في 28 ديسمبر 2021، ج ر عدد (99)، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2021.

الجزائري بحماية كرامة الوظيفة وإعطاء ضمانات أكثر للموظف العام مما يوفر له الطمأنينة والأمان للقيام بعمله على أحسن وجه ومن ثمة الابتعاد عن الفساد والشبهات.

رابعاً- ضمان حق الموظف في التعبير عن رأيه في إطار ضوابط قانونية: إن منح الموظف الحق في إبداء رأيه في طبيعة وظيفته له دور فعال في الوقوف على الثغرات والسلبات الموجودة في الهيئات الإدارية، لذلك يجب أن تضمن هذه الأخيرة عدم المساس أو الإضرار به بسبب ذلك، مع التزام الموظف بضمان عدم الإخلال بواجب الحياد الوظيفي، فلا يجعل معتقداته تؤثر عليه في ممارسة وظيفته.

الفرع الثاني: الضمانات الكفيلة بحماية الوظيفة العامة من الفساد الإداري

يعتمد فاعلية الجهاز الإداري في كل دولة على مدى كفاءة وجدارة الموظف العام في أداء عمله، ومدى قدرته على تنفيذ واجبات ومهام وظيفته التي يشغلها على أكمل وجه، وبالتالي ينعكس كل هذا على قدرة الدولة في تحقيق التنمية الضرورية للمجتمع وتوفير الرخاء والرفاهية للأفراد، ولتحقيق ذلك يستلزم تنظيم الوظيفة العامة وإحاطتها بالضمانات التي تكفل حمايتها باعتبارها الوحدة أو الخلية الأولى التي يتكون منها الجهاز الإداري في الدولة، والتي يمكن إجمالها في ما يلي:

أ- مراعاة التخصص الوظيفي: أصبحت قاعدة التخصص وتقسيم العمل على أساس نوعه من القواعد المستقرة التي تؤدي إلى زيادة كفاءة الإدارة، لذلك يجب أن يقوم النظام الوظيفي على أساس التخصص الموضوعي بأن يختار لكل وظيفة الموظف المتخصص والمناسب.

ب- تحديد حقوق وواجبات كل وظيفة: من العوامل التي تزيد من كفاءة الوظيفة العامة وضوح ودقة المركز الوظيفي للموظف العام، بمعنى أن يكون على دراية بحقوقه ووسائل حمايتها، وبالواجبات والالتزامات الملقاة على عاتقه تحديداً دقيقاً حتى لا يتحير في فهمها أو يراوغ في تفسيرها¹.

ج- تفعيل رقابة القضاء على مشروعية أعمال الإدارة العامة: لطالما شكل معيار ربط المسؤولية بالمحاسبة الأساس الجوهري الذي تقوم عليه السلطة التنفيذية، بحيث إذا كان الأصل في أعمالها الإباحة فإن ممارسة سلطتها خارج إطار القانون والأخلاق يؤدي إلى الشطط والتعسف، لذلك أصبح موضوع نظام رقابة أعمال الإدارات العمومية من المواضيع الأنوية والمطروحة في نظام القانون الإداري، فالهدف من ضبط ورقابة نشاطات وأعمال الإدارة هو التحقق من مدى كفاءتها وفعاليتها ومن ثم تحديد مسؤوليتها ومسؤولية كل موظف فيها².

لذلك تلعب المحاكم القضائية بجميع أنواعها دوراً هاماً في ضمان احترام السلطات الإدارية لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون، فعلى سبيل المثال تقوم المحاكم الجزائية بتطبيق قانون العقوبات على جميع أفعال الفساد الماسة بالوظيفة العامة، وبمقتضى قانون الإجراءات الجزائية تختص النيابة العامة بإقامة دعوى

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996، ص 228.

² مقدم سعيد، " إعادة تقييم نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيفة العمومية"، إدارة، مجلد 5، العدد 2، 1995، ص 5.



الحق العام، كما أنها مكلفة باستقصاء الجرائم وجمع الأدلة حولها والقبض على مرتكبيها وإحالتهم إلى المحاكم المختصة.

في حين تقوم الجهات القضائية الإدارية برقابة مشروعية القرارات الصادرة عن الإدارات العمومية، ومتى ثبت عدم مشروعيتها قامت بإلغائها مع إمكانية التعويض متى كان له مقتضى.

د- مراعاة فاعلية وقوة الردع في العقوبات المقررة على الموظف المخلّ بواجبات وأخلاقيات وظيفته:

يعتبر إخضاع الموظف العام للمساءلة التأديبية والجزائية صورة من صور الضمانات التي تكفل حماية الوظيفة العامة من جرائم الفساد، لذلك منح المشرع الجزائري بموجب القانون الأساسي للوظيفة العمومية للسلطات الإدارية صلاحية تأديب الموظف العام الذي أخلّ بإحدى واجباته الوظيفية، كما منح للسلطة القضائية صلاحية متابعته جزائياً إذا اتخذ سلوكاً وصف الجريمة.

المطلب الثاني: وسائل تفعيل أخلاقيات الموظف العام في الإدارات العمومية

باعتبار سُمعة الموظف العام من سُمعة الدولة حيث يقتضي أن يكون حُسن الخُلق، مُستقيم السُلك، بعيداً عن كل منافذ الفساد الإداري، استوجب على السلطة التنفيذية في الدولة اتّخاذ كافة الأساليب التي تضمن بقاء الموظف متمسكاً بأخلاقه الوظيفية، ولها في سبيل ذلك الاستفادة من كل ما هو جديد في إدارة المرافق العامة، كما لها أن تسترشد بخبرات الدول المتقدمة في هذا المجال كوضع خطط واضحة للوقاية من الفساد ومكافحته على مستوى الإدارات العمومية (الفرع الأول)، ومحاولة تبني أسلوب الإدارة بالأهداف كأسلوب حديث ومتطور في علم الإدارة (الفرع الثاني)، وكذا الأخذ بمبدأ الجدارة في التوظيف وتفعيله في كافة القطاعات والأسلاك الوظيفية (الفرع الثالث)، بالإضافة إلى البحث عن العوامل المؤثرة على سلوك وأخلاق الموظفين العموميين في بيئة عملهم (الفرع الرابع) وأخيراً ضرورة تبني مدونات أخلاقيات المهنة (الفرع الخامس)..

الفرع الأول: وضع خطة واضحة ومحكمة لمكافحة الفساد على مستوى الهيئات الإدارية

عوض السرعة في تقرير قسوة العقاب- جزائياً كان أم تأديبياً- على جرائم الفساد التي يرتكبها الموظف العام في محيطه الإداري، يتعين أولاً البحث عن الأسباب التي أدت إلى ارتكابها، فربما تكون سبباً مجدياً لسدّها والقضاء عليها أو على الأقل الحد منها، ثم محاولة مكافحتها بمجموعة من الإجراءات والوسائل أهمها إجراء الإصلاح الإداري والتنظيمي والتشريعي والقضائي في الدولة، من خلال استخدام كافة الطرق والأساليب الرقابية والوقائية بهدف منع حدوث أي انحراف إداري، كوجود هيئة قضائية فعّالة ونزيهة تعاقب الفاسدين دون استثناء، ووضع نصوص قانونية صارمة تجرم أفعال الفساد وتعاقب مرتكبيه.

ولمكافحة الفساد يقتضي أيضاً رفع قيود البيروقراطية الإدارية، واتّخاذ إجراءات إصلاحية في كافة مؤسسات الدولة، مع محاولة القضاء على التنظيمات والهيكل المزدوجة وتنازع الصلاحيات، وكذا الحرص على

تعديل قانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته على نحو يشدد من العقوبات على جرائم الفساد الإداري.

الفرع الثاني: تبني أسلوب الإدارة بالأهداف كأسلوب متطور في الإدارة الحديثة

يعتبر أسلوب الإدارة بالأهداف من أساليب الإدارة الحديثة التي تتصف بالفاعلية، فهو أسلوب يقوم على مبدأ التخطيط الهيكلي والتنظيمي القادر على تجسيد أهداف الهيئة الإدارية على أرض الواقع، وعلى تنظيم علاقات العمل وفق الموارد المتاحة وبأعلى كفاءة ممكنة وذلك اعتمادا على العناصر البشرية لتحقيق أفضل أداء ممكن.

إن إتباع مثل هذا الأسلوب يضمن للإدارة العامة الحديثة زيادة القدرة الإنتاجية، وتحسين مستوى وجودة خدماتها، والأهم من ذلك فإنها ترفع من كفاءة موظفيها.

يقوم أسلوب هذا الأسلوب على مجموعة من المبادئ أهمها:

- وضع أهداف محددة وواضحة.
- تشديد نظام الرقابة الإدارية مع وضع آليات لممارستها بما يضمن تتبّع أعمال الموظفين في كل مراحلها ومستوياتها، مع اتّخاذ التدابير اللازمة لإصلاح كل خلل في تنفيذها، بمعنى متى لوحظ عدم التوازن بين الأهداف المخططة والأهداف المحققة يجب مساءلة الموظفين والمسؤولين.
- الحرص على تنمية القدرات الإبداعية للموظفين، من خلال البرامج التعليمية والتدريبية لرفع كفاءتهم وحسن أداءهم وللارتقاء بمسارهم المهني¹.
- تفعيل برنامج الإدارة الإلكترونية باعتبارها ضرورة من ضرورات العصر وأنها قد تساهم بكثير في الوقاية من جرائم الفساد الإداري خاصة المحسوبة والوساطة.

الفرع الثالث: مراعاة مبدأ الجدارة والكفاءة في التوظيف

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية لشغل الوظيفة العامة وللاستمرار فيها²، وقد حرص المشرع الجزائري على تضمينه في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم وفق الفقرة الأولى من المادة (3) منه³، بهدف ضمان توظيف أشخاص أكفاء دون محاباة أو دفع رشوة بما يساهم في مكافحة الفساد الإداري،

¹ - سردار كاكّة أمين ثاكو، الإصلاح الإداري، المعوقات والحلول، مرجع سابق، ص 401.

² - وهو ما أكّدت عليه المادة (7) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث جاء فيها: " تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الإقتضاء، واستخدامهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تتسم بأنها: - تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية...".

³ - حيث تنصّ على أنه: " تراعي في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:



أما غير ذلك فبلا شك سيكون سبباً في إعاقة السير المنتظم للمرافق العامة وعاملاً محرّكاً لارتكاب جرائم الفساد الإداري بشتى أنواعها.

الفرع الرابع: دراسة العوامل المؤثرة على أخلاق وسلوك الموظفين في بيئة عملهم

ثمة عدة عوامل قد تؤثر على بيئة العمل في الوظيفة العامة، ولعل أهمها التدني الواضح في نسبة الراتب الذي يتقاضاه الموظف العام مقارنة بالجهد الذي يقوم به، لذلك عادة ما يجد نفسه أمام إغراءات الرشوة والاختلاس وقبول هدايا لصدّ حاجياته، ونظراً لخطورة هذه المسألة تنبّهت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها (7) الفقرة الثالثة إلى أهمية تحسين أجور ورواتب الموظفين بنصّها على أنه " تسعى كل دولة طرف حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني إلى اعتماد وترسيخ نظم لتوظيف المستخدمين تتسم بأنها: - تشجيع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة مع مراعاة مستوى النمو الإقتصادي للدولة الطرف المعنية" وهو ما كرسته أيضاً الفقرة الثالثة من المادة (3) من الأمر رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي جاء فيها " تراعي في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية: - أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية"¹.

ومن عوامل الفساد الإداري أيضاً، نجد توتّر العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين بسبب المحاباة والتمييز بين الموظفين من حيث طريقة معاملتهم والامتيازات التي تمنح لهم، كل هذه العوامل وغيرها تؤثر على سلوك وأخلاقيات الموظفين، لذلك فالإدارة التي تهتم بمجهوداتهم وأدائهم وترفع من مزاياهم المادية والمعنوية، وتسمع مقترحاتهم وانشغالاتهم فستساهم حتماً في تنمية قدراتهم الوظيفية والأخلاقية ومن ثمة إبعادهم عن الفساد الإداري.

الفرع الخامس: اعتماد مدونات أخلاقيات المهنة

إن الزيادة في الراتب لا يعني بالضرورة القضاء نهائياً على ظاهرة الفساد الإداري، فالقول أن الفساد الإداري مرتبط بتدني الراتب ليس على إطلاقه، فقد نجد رواتب في بعض القطاعات الوظيفية لاسيما ذو المناصب العليا ولا حتى السيادية تضمن للموظف العيش بكرامة لكن أخلاقه الفاسدة وطمعه الجشع تجعلانه يبحث عن الزيادة بشتى الطرق والسبل، فيقدم على الاختلاس والرشوة والمحسوبية، لذلك يكمن القول أن مسألة زيادة الراتب من عدمها ليس بالحل الوحيد للوقاية من الفساد الإداري، بل على المشرع تدعيمه بوسائل أخرى أهمها وضع "مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين وقواعد أخلاقيات المهنة"، وهي عبارة عن مجموعة

1- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة...".

¹ - قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (14)، بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل والمتّم بقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.

من القواعد والسلوك التي يسترشد بها الموظفين أثناء تأدية مهامهم، بحيث تجنبهم التصرف غير الصحيح والسلوك غير اللائق، فهي بمثابة دليل شامل للقيم والمبادئ التي ينبغي عليهم إتباعها يوميا في محيطهم الإداري¹.

ونظرا لأهمية مدونات أخلاقيات المهنة في الوقاية من الفساد الإداري فقد نصت عليها معظم الإتفاقيات الدولية على غرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد²، واتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد³ والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁴، والميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة⁵، كما تضمنتها أحكام المادة (7) قانون الوقاية من الفساد ومكافحته تحت عنوان "مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين"⁶.

لكن، الملاحظ أنه رغم صدور بعض مدونات أخلاقيات المهنة في بعض الأسلاك الوظيفية مثل سلك القضاة⁷ ومهنة الطب⁸ إلا أن المشرع الجزائري لم يبين قيمتها القانونية، فهو لم يشر إليها في القانون الوظيفية العمومية كأحد الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام تحت طائلة العقوبة التأديبية عند مخالفتها، الأمر الذي يثبت عدم فعاليتها رغم أنها قد تلعب دورا هاما في ترسيخ معايير أخلاقية ومبادئ أساسية في المحيط الإداري، وقيم وثقافة عمل لدى الموظفين، وتوجيههم نحو أخلاقيات الوظيفة السليمة، وأطر الانضباط الذاتي

¹- تيون عبد الكريم، " تدابير الوقاية من الفساد المتعلقة بقواعد سلوك وأخلاقيات الموظفين العموميين في القانون الجزائري"، **مجلة القانون والمجتمع**، المجلد 7، العدد 02، 2019، ص 30 وما بعدها.

²- أنظر: المادة (7) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أبريل 2004، ج ر عدد (26)، الصادرة بتاريخ 25 أبريل 2004.

³- أنظر: المادة (17) من اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أبريل 2006، ج ر عدد (24)، الصادرة بتاريخ 16 أبريل 2006.

⁴- أنظر: المادة (11) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249، مؤرخ في 08 سبتمبر 2014، ج ر عدد (54)، الصادرة بتاريخ 21 ديسمبر 2014.

⁵- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، ج ر عدد (68)، بتاريخ 16 ديسمبر 2012.

⁶- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (14)، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر عدد (44)، الصادرة بتاريخ 10 أوت 2011.

⁷- مداولة المجلس الأعلى للقضاء، بتاريخ 23 ديسمبر 2006، تتضمن مدونة أخلاقيات مهنة القضاة، ج ر عدد (17)، الصادرة بتاريخ 14 مارس 2007.

⁸- المرسوم التنفيذي رقم 92-276، المؤرخ في 06 جويلية 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج ر عدد (52)، الصادرة بتاريخ 08 جويلية 1992.

التي تحكم الخدمة العمومية، كما تساهم في تحديد واجباتهم الوظيفية ومسؤولياتهم، والتأكيد على أنه خادم للمواطن ووجوده مكرس للخدمة العمومية وتحسينها.

وعليه يمكن القول بأن وجود مدونات قواعد السلوك وأخلاقيات المهنة على مستوى الإدارة العمومية أمر ضروري، فهي تتضمن مبادئ تشجع الموظف العام على النزاهة والأمانة والتخلق بروح المسؤولية بينما غيابها قد يجعله يتخبط في الفساد والبيروقراطية.

الخاتمة:

من خلال دراستنا للموضوع توصلنا إلى جملة من النتائج وهي أنه لا يكفي أن تُمنح للإدارة العامة الوسائل التقنية والمادية لتحقيق أهدافها المنشودة، بل يجب أن تُكرّس لها أيضا موارد بشرية ذات كفاءات ونزاهة وأخلاق، يتم اختيارهم من بين أفضل المتقدمين لشغل الوظيفة استنادا إلى معايير موضوعية وشروط قانونية، بعيدا عن المحسوبية والمحاباة والرشوة.

وباعتبار الموظف العام هو الشريان الحيوي لتحقيق أهداف الدولة في شتى مناحي الحياة، وأن أخلاقه هي الدافع الأول والأساسي لأيّ إصلاح إداري، فقد إرتأى المشرع الجزائري إلى حمايتها من آثار الفساد الإداري، فمن جهة فرض على السلطة التنفيذية حُسن اختيار موظفيها على أسس قانونية وموضوعية، ومن جهة أخرى كرس خلال مساهمهم الوظيفي مجموعة حقوق والتزامات قد تصون أخلاقهم من الفساد الإداري، تضمنها كل من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

لكن، رغم هذه الإجراءات والضمانات القانونية التي كرسها المشرع تبقى أخلاق الموظف العام تحت تهديد دائم، فظاهرة الفساد نخرت معظم الإدارات العمومية وطغت على جميع أعمالها مما يؤكد على محدودية فاعليتها من جهة، وعلى ضرورة ترسيخ سبل أخلاقيات الموظف العام تحسباً لأيّ فساد إداري قد يُطالها مستقبلاً.

من خلال النتائج المتوصل إليها يمكن اقتراح بعض التوصيات التي تخدم الموضوع وهي:

- ضرورة إعتناء الكفاءة والتخصّص والتأهيل العلمي كميّار للتوظيف، فبغير ذلك لا سبيل لتحقيق مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب.
- ضرورة اتّخاذ إجراءات وعقوبات صارمة تحدّ من الفساد الإداري والمالي، مع تشجيع الموظفين العموميين على العمل بنزاهة وأمانة.
- الإهتمام بتحسين رواتب الموظفين على نحو متناسب مع حجم المسؤوليات الملقاة على عاتقهم.
- تشجيع النقابات على إلزام الموظفين التمسك بأخلاقيات الوظيفة العامة والنّص عليها ضمن مبادئها.

- تعميم إصدار مدونات السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة على كافة الأسلاك والقطاعات الوظيفية وذلك لترسيخ القيم الأخلاقية لدى جميع الموظفين العموميين.
- دراسة العوامل المؤثرة على سلوك وأخلاقيات الموظف العام في بيئة عمله.
- زيادة كفاءة الموظفين العموميين عن طريق التدريب، وترسيخ القيم الأخلاقية لديهم بواسطة الدورات التثقيفية.
- تفعيل دور الرؤساء المباشرين في التفتيش والرقابة على أعمال مرؤوسيههم.
- ضرورة تدخل المشرّع بزيادة الرواتب كلما ارتفعت تكاليف المعيشة بما يجعل التوازن قائمًا بينهما، وحتى يتحلّى كل موظفٍ بأخلاق حسنة وسلوكيات منضبطة عند أداء العمل المنوط به بحيث لا يضطر به إلى البحث عن مكاسب أخرى ولو بوسائل غير مشروعة.
- وجوب استحداث لجنة "المواطن الرقيب" كآلية لإشراك المواطن في عملية الإصلاح الإداري، وللكشف عما يعترى الجهاز الإداري من ثغرات ونقائص قصد معالجتها بغية النهوض بجودة الخدمات والارتقاء بأخلاقيات المهنة.
- الحرص على صياغة إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري بناءً على مبدأ العقاب لمن خالف، مع البدء بكبار المسؤولين في الدولة ليعتبر ذلك ردعا وعبرة لبقية الموظفين.
- وأخيرا ضرورة نشر المفاهيم والنماذج الإدارية الحديثة المنقاة من الفساد الإداري في أوساط الباحثين والموظفين من خلال إلقاء محاضرات وعقد ندوات ومؤتمرات وأبحاث ميدانية.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً- باللغة العربية

1- الكتب

- 1- بن عبيد سهام، مبدأ الشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري على ضوء القانون 06-01، الموظف العام نموذجا، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022.
- 2- بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر رقم 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 3- حمدي أبو النور السيد عويس، استغلال النفوذ الوظيفي وسبل مكافحته من منظور إسلامي وقانوني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015.
- 4- خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2013.

- 5- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996.
- 6- محمد أحمد عبد الله محمد، الوظيفة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010.
- 7- محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- 8- عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- 9- سردار كاكة أمين تاكو، الإصلاح الإداري، المعوقات والحلول، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2020.

2- الرسائل الجامعية

- محمود أحمد فتحي البناني، الشفافية في العمل الإداري، رسالة لنيل شهادة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2001.

3- المقالات

- 1- تبون عبد الكريم، " تدابير الوقاية من الفساد المتعلقة بقواعد سلوك وأخلاقيات الموظفين العموميين في القانون الجزائري"، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 7، العدد 02، 2019.
- 2- رحماوي كمال، "ضوابط تأثيم الموظف العام في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، العدد 3، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1992.
- 3- سليمان صافية، فيرم فاطمة الزهرة، " الآليات القانونية للإصلاح الإداري للمرافق العامة في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 13، العدد 2، 2020.
- 3- مقدم سعيد، " إعادة تقييم نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيفة العمومية"، إدارة، مجلد 5، العدد 2، 1995.

4- النصوص القانونية

أ- الدستور:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مؤرخ في 28 نوفمبر 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نصّ تعديل الدستور، ج ر عدد (76)، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد (25)، الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002، والمعدل بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد (63)، بتاريخ 16 نوفمبر 2008، والمعدل بقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد (14)، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، المعدل بموجب مرسوم رئاسي، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر عدد (82)، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

ب- الإتفاقيات الدولية:

- 1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج ر عدد (26)، الصادرة بتاريخ 25 أفريل 2004.
 - 2- اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة ببابوتو في 11 جويلية 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أفريل 2006، ج ر عدد (24)، الصادرة بتاريخ 16 أفريل 2006.
 - 3- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249، مؤرخ في 08 سبتمبر 2014، ج ر عدد (54)، الصادرة بتاريخ 21 ديسمبر 2014.
 - 4- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، ج ر عدد (68)، بتاريخ 16 ديسمبر 2012.
- ج- النصوص التشريعية:**
- 1- أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد (49)، الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم بقانون رقم 21-14، مؤرخ في 28 ديسمبر 2021، ج ر عدد (99)، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2021.
 - 2- قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد (14)، بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر عدد (44)، بتاريخ 10 أوت 2011.
 - 3- أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد (46)، بتاريخ 16 جويلية 2006.
- د- النصوص التنظيمية:**
- 1- مرسوم تنفيذي رقم 92-276، مؤرخ في 06 جويلية 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج ر عدد (52)، الصادرة بتاريخ 08 جويلية 1992.
 - 2- مرسوم تنفيذي رقم 12-194، مؤرخ في 25 أفريل 2012، يحدد كفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، ج ر عدد (26)، صادرة بتاريخ 03 ماي 2012.
- ثانياً- باللغة الفرنسية

1- Ouvrages :



-AUBY Jean-Marie et AUBY Jean-Bernard, Droit de la fonction publique, fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1993.

-LACHAUME Jean-François, La fonction publique, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2002.

2- Article :

- GIORGIO Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, "La corruption quotidienne en Afrique de l'ouest", **Politique Africaine**, N°83, 2001.