



أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

Ethics of the public service its necessity and the mechanisms of its embodiment

بوكتير عبد الرحمن*

جامعة محمد بوضياف، مسيلة

abderrahmane.boukthir@univ-msila.dz

تاريخ إرسال المقال: 2022 / 12 / 21 تاريخ قبول المقال: 2023 / 02 / 10 تاريخ نشر المقال : 2023 / 03 / 19

الملخص:

من أجل ترقية مرافقها العمومية؛ تقوم الدول بتطوير نظم الإدارة ووسائلها، لكن أي تطوير لا يصل إلى مبتغاه ما لم يمس الجانب البشري المسؤول الأول على الرقي بالخدمة العمومية وأدائها، والذي يجب أن يتعلّق بجانبين مهمين هما: التكوين الفني للموظفين، وترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع الإداري.

يتضمن هذا المقال تأصيلا لمفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية، ويهدف إلى بيان الحاجة الملحة إليها، والعراقيل التي تواجه ترسيخها، ومجموعة مهمة من الاقتراحات المساهمة في تجسيدها.

الكلمات المفتاحية: أخلاقيات الوظيفة العمومية، تحسين الخدمة العمومية، الوقاية من الفساد، عوائق تجسيد الأخلاقيات، ميثاق الأخلاقيات، مكاتب الأخلاقيات.

Abstract:

Countries seek to upgrade their public services, and for this they develop management systems and means, but any development does not reach its goal unless it affects the human aspect primarily responsible for the advancement of services and its performance, which must relate to two important aspects: the technical training of employees, and the consolidations of ethics the public function in the administrative reality.

* المؤلف المرسل

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

This article includes a rooting of the concept of public service ethics, and aims to indicate the urgent need for it, the obstacles facing its consolidation, and an important group of suggestions that contribute to its embodiment.

Keywords: Ethics of public service, improvement of public service, prevention of corruption, obstacles to the embodiment of ethics, code of ethics, offices of ethics.

مقدمة:

يتوقف تنفيذ سياسات الدولة وبرامجها على جميع الأصعدة وفي جميع الدول على التزام الموظف العمومي وانضباطه الوظيفي في أداء مهامه، وضمانا لذلك فإن قانون الوظيفة العمومية يعتبر كل خروج عن مقتضيات الواجب الوظيفي خطأ تأديبيا يتطلب التقويم والإصلاح والردع، ليكون الموظف المخطئ عبرة لنفسه ولغيره من الموظفين، وفقا لنظام قانوني هو نظام تأديب الموظف العمومي.

تظهر الحاجة ماسة إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية كمقاربة وقائية لضمان الانضباط الوظيفي معززة للمقاربة الردعية المتمثلة في النظام التأديبي، كما تمثل مدخلا من أهم مداخل تحسين الخدمة العمومية وتجويدها.¹

يهدف المقال للوصول إلى الفهم الصحيح لأخلاقيات الوظيفة العمومية، ومدى الحاجة إليها، وآليات تجسيدها في واقع الموظفين وسلوكهم الوظيفي من خلال الإجابة على الإشكالية التالية: ماهي أخلاقيات الوظيفة العمومية وماهي طبيعتها؟ هل هي من مجال الأخلاق أم من مجال القانون؟ وما مدى ضرورتها؟ وما هي العراقيل التي تواجه تجسيدها في الواقع الإداري؟ وكيف يمكن التغلب على هذه العراقيل؟

نحاول تقديم إجابات على هذه الأسئلة من خلال منهج استقرائي تحليلي لمختلف المفاهيم التي قدّمها الفقه في أدبيات الموضوع وجهود التشريع واستكشاف إكراهات الواقع، معتمدين على خطة ثنائية تفصيلها كما يلي:

المبحث الأول: ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية.

المطلب الأول: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية.

المطلب الثاني: مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية.

¹ في إطار السعي إلى تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الوظيفة العمومية، وما تقوم به الحكومات من إصلاحات، منها تحديث الوسائل، وتحسين شروط الاستقبال وتحديث هيكل الإدارة، والتحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية وتبسيط الإجراءات الإدارية، ومنها أيضا ترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية لدى الموظفين.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

المبحث الثاني: تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع الإداري.
المطلب الأول: الحاجة إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية.
المطلب الثاني: تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع الإداري.

المبحث الأول: ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية.

يرتبط مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية بفكرة أخلاقيات العمل وهي فكرة غريبة حديثة، لم تظهر كعلم ومجال أكاديمي للبحث إلا في ثمانينيات القرن الماضي، إذ أن التطور الذي حصل في المجتمعات الغربية والتحويلات الإدارية الكبيرة والأزمات التي عصفت بعدد من الشركات لأسباب لأخلاقية، أدّى إلى بروز أفكار ترى أن الأخلاق عنصر مهم للنمو، وأن إقصاء البعد الأخلاقي عن مقتضيات العمل أمر معارض للعلم، مخالف للعقل، مناف للواقع.
للإحاطة بماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية يتطلب الأمر ابتداءً، التعرف على مفهومها في **المطلب الأول**، وعلى مصادرها في **المطلب الثاني**.

المطلب الأول: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية.

بعدما تبين أنّ التمكين لفكرة الأخلاقيات في المنظمات ساهم بشكل كبير في نموها، وفي الحدّ من الفساد داخلها، اتجهت الحكومات هي الأخرى إلى تبني فكرة الأخلاقيات على مستوى مرافقها العامة. ونظرا لكون جانب كبير من الخدمات العمومية تقدّمها الدولة مباشرة عن طريق موظفيها، فإنّ أهم مجال عملت الحكومات على تكريس الأخلاقيات فيه-بالإضافة إلى المرافق المشغلة عن طريق الخواص أو المنظمات المهنية²- هو مجال الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية.

أخلاقيات الوظيفة العمومية مركّب إضافي من مضاف هو كلمة أخلاقيات ومضاف إليه هو الجملة الإسمية من صفة وموصوف: **الوظيفة العمومية**، وللوصول إلى تعريفها يتطلّب الأمر التعرف على مفهوم الأخلاقيات أولا ثم التعرف على مفهوم الوظيفة العمومية ثانيا وصولا إلى تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية **ثالثا**.

² كأخلاقيات المحاماة، وأخلاقيات التوثيق، وأخلاقيات باقي المهن الحرة.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

أولاً: أخلاقيات

مشتقة من لفظ خُلِقَ الذي يُعبّر لغةً عن عدّة معاني منها الطبع، والسجّية والمروءة والدين³، وهو يقابل لفظ الخلق، فالأوّل يدلّ على الصورة الباطنة للشخص، بينما يدلّ الثاني على صورته الظاهرة، وهي تحتل الوصفين، القبيح والحسن⁴.

أمّا في الاصطلاح فيعرّف الخلق بأنّه: "هيئة في النفس راسخة، عنها تصدر الأفعال بسهولة ويسر، من غير حاجة إلى فكر وروية"⁵.

ثانياً: الوظيفة العمومية

هي مظهر ووسيلة ممارسة السلطة العامة لوظائفها، المتمثلة أساساً في تقديم الخدمات، وصيانة النظام العام، ويقصد بها من زاوية النظر الشخصية: "جميع الأشخاص الذين يقومون بعمل في خدمة الإدارة العامّة ويخضعون لنظام قانوني محدد"⁶.

أما من زاوية النظر الموضوعية فهي: "مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يمارسها شخص مختص في الإدارة مستهدفاً الصالح العام"⁷.

الوظيفة العمومية هي إذن: "الإطار القانوني الذي ينظم الوسائل البشرية للإدارة، ومهامها التي تضطلع بها أثناء تقديم الخدمة العمومية".

ثالثاً: أخلاقيات الوظيفة العمومية.

يشير المؤلفون إلى معانٍ متعددة لأخلاقيات الوظيفة العمومية، كلّ من زاوية نظر العلم الذي يدرسها فيه، فعلماء الإدارة يعرفونها بأنّها: "مجموعة من المعايير والمبادئ التي تهيم على السلوك الإداري، وتتعلق بما هو صحيح منها أو خاطئ"⁸. ويقدم أحمد جابر حسنين علي التعريف التالي: "هي

³ الفيروز آبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، ج.3، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1965، ص. 229

⁴ ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ج.1، دار صادر، بيروت، 1965، ص. 86

⁵ الغزالي أبو حامد محمد، إحياء علوم الدين، دار ابن حزم، بيروت، د.ت.، ص. 934

⁶ حدّاد محمّد، دروس في قانون الوظيفة العمومية، موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2021/2020، ص. 05

⁷ محمّد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامّة، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص. 06

⁸ خالد بن عبد الرحمن الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، ط.2، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، 1433هـ، ص. 29

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

فعل كل ما هو صحيح بعد معرفته معرفة تامة".⁹ بينما ينظر إليها الأستاذ سعيد مقدّم كعلم للواجبات Science de devoirs يهتم ببيان القواعد السلوكية والأخلاقية لأعضاء مهنة ما.¹⁰ رغم أن هذا التعريف يتفق مع الترجمة الحرفية للمصطلح في اللغة الفرنسية déontologies، كما أنه حاول الابتعاد عن النظرة الطوباوية لمفهوم الأخلاقيات وتمييزها عن مفهوم الأخلاق غير المنضبط، إلا أننا نخالفه وجهة النظر، فالأخلاقيات في حقيقتها هي التزام فعلي يقع على الموظف احترامه تحت طائلة المتابعة التأديبية، وليست علما؛ والمعروف أن العلم هو آلة معرفة المفاهيم وتصورها، أما الالتزام فهو مطلب واقعي فعلي، فهناك فرق واضح بين الأخلاقيات، وعلم الواجبات، كما أن الواجبات منها ما له الطابع الأخلاقي ومنها ما لا صلة له بالأخلاق بل طابعه تقني أو قانوني بحت. أما الأستاذ محمد جبري فيرى أن أخلاقيات الوظيفة العمومية هي عبارة عن: "مبادئ ومعايير بالمنظور المادّي، وهي طريقة أو نمط بالمنظور الشكلي، وهي تطبيق لتلك القيم والمبادئ بالمفهوم الإجرائي".¹¹

ويعرّفها بأنها: "القواعد الأخلاقية التي هي عبارة عن مصادر للقواعد القانونية المشكّلة لمجموع الواجبات والالتزامات الخاصّة بالموظّف في إطار الوظيفة العمومية، فتصبح علما للواجبات يبيّن القواعد السلوكية والأخلاقية للموظفين كطائفة أو فئة خاصّة في علاقتها مع أعضائها (الموظفين)، فيما بينهم أو في علاقتهم مع الغير".¹²

إنّ الجملة الأولى من التعريف: "القواعد الأخلاقية..." تشير إلى أنّ الأخلاقيات هي مصادر مادّية غير ملزمة، على خلاف الواقع حيث هناك فرق كبير بين الأخلاق والأخلاقيات، فالأولى سابقة على الثانية، لكنها غير ملزمة؛ والواقع أنّ الإلزامية سمة أساسية من سمات الأخلاقيات. أما فيما يخص الجملة الثانية من التعريف: "فتصبح علما للواجبات" فقد سبق الرد عليها بصدّد تحليلنا لتعريف الأستاذ سعيد مقدّم أعلاه.

وقبل أن نقدّم تعريفنا الشخصي لأخلاقيات الوظيفة العمومية يجب معرفة فلسفتها وغاياتها؛ وهو ما نلخصه في القول أنّ الوظيفة العمومية-التي تعتبر صورة الدولة وواجهتها في المجتمع- يجب أن لا

⁹ أحمد جابر حسنين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، جمهورية مصر العربية، 2011، ص. 17

¹⁰ السعيد مقدّم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 07، عدد 1، جوان 1997، ص. 8

¹¹ جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 12، العدد 1، ماي 2019، ص. 86-105، ص. 90

¹² المرجع نفسه، ص. 91

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

يترك المجال بشأنها للتصرفات المبنية على القناعات والقيم الفردية لكل موظف على حدة، بل ينبغي السعي إلى تحقيق حدّ كبير من الانسجام في السلوك الوظيفي، بحيث ينبع من قيم رسمية واحدة يلتزم بها جميع الموظفين، وهذه القيم الرسمية الموحدة هي التي تعرّف بأخلاقيات الوظيفة العمومية؛ فالأخلاقيات تعني وفقا لهذه المقاربة الانتقال من الأخلاق والقيم الشخصية إلى قيم وأخلاق الفريق (الجماعة)، وتعني الانتقال من المقاربة الردعية إلى المقاربة الوقائية في تحسين الأداء الوظيفي¹³، وتعني الانتقال من الالتزام الأخلاقي الطوعي إلى الالتزام الأخلاقي القانوني الرسمي.

بناءً على ما سبق أقدم التعريف التالي لأخلاقيات الوظيفة العمومية؛ فهي: "قواعد رسمية تبيّن قيم الوظيفة العمومية التي يلتزم الموظفون باحترامها في سلوكهم الوظيفي، ويعتبر الإخلال بها إخلالا بالواجبات الوظيفية".

الفرع الثاني: خصائص أخلاقيات الوظيفة العمومية

بناءً على تعريفنا نستنتج مجموعة من خصائص أخلاقيات الوظيفة العمومية وهي:

أولاً: الوقائية

وهي خاصية ترتبط بالغاية من فكرة أخلة الوظيفة العمومية، وهي ضمان حدّ من الانضباط الوظيفي، وتلافي مختلف صور الفساد الإداري قبل حدوثها، وذلك عن طريق ترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية؛ مما يقلل من اللجوء إلى الأساليب الردعية المتمثلة أساساً في النظام التأديبي، والمتابعة الجزائية.

ثانياً: الجماعية

نقصد بها أنّ أخلاقيات الوظيفة العمومية هي أخلاق محددة يلتزم بها جميع الموظفين؛ مستمدة من مصدر واحد، عكس الأخلاق الشخصية للموظفين التي تختلف مصادرها من موظف إلى آخر، بتباين أفكار الموظفين والبيئات التي نشأوا فيها.

كما أنّ بيان مضمونها وتطبيقها في الواقع الوظيفي يكون بطريقة موحدة، استناداً إلى توجيهات السلطة المشرفة على الوظيفة العمومية، بعيداً عن التفسيرات الشخصية للموظفين.

ثالثاً: الرسمية

وتعني أنّ مصدر أخلاقيات الوظيفة العمومية هو مصدر رسمي، وأنّها من طبيعة قانونية وتكتف على أنها واجب وظيفي يضفي على السلوك الوظيفي المنافي له صفة الخطأ التأديبي الذي يستوجب المتابعة

¹³ شمس الدين بشير الشريف وسميحة لعقابي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، العدد 2، فيفري 2019، ص.ص 15-16.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

التأديبية، وبالتالي فهي ملزمة وفي هذا تختلف عن الأخلاق الشخصية للموظفين التي تتسم بالطابع الطوعي.

المطلب الثاني: مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية

تأخذ لفظة المصدر معنيين أحدهما مادي نقصد به المادة الخام التي يتشكل منها مفهوم معين والآخر رسمي يقصد به النص الملزم أو القاعدة القانونية المتضمنة للإلزام القانوني الذي يكتسبه هذا المفهوم، وعلى الرغم من الخاصية الرسمية لأخلاقيات الوظيفة العمومية والتي تعني -كما سبق البيان- أنّ مصدرها يجب أن يكون رسمياً ملزماً، غير أنّ للوظيفة العمومية أبعاداً أخرى اجتماعية ودينية وبيولوجية تسهم كلّها في تشكيل المصدر الرسمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية؛ وعليه سوف نتطرق إلى المصادر المادية لأخلاقيات الوظيفة العمومية التي تعود إلى هذه الأبعاد في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فنتطرق إلى المصادر الرسمية لأخلاقيات الوظيفة العمومية والتي تعود إلى البعد القانوني للوظيفة العمومية.

الفرع الأول: المصادر المادية لأخلاقيات الوظيفة العمومية

نقصد بها -كما سبق البيان- المصادر التي تساهم في تشكيل القيم والمبادئ، قبل أن يتم تضمينها في قواعد رسمية، وهي كثيرة¹⁴ ولكن أهمها:

أولاً: المصدر الديني

لا يمكن إقصاء البعد الديني عن أي ظاهرة في المجتمع، خاصة في المجتمعات المتديّنة مثل المجتمع الجزائري، فحتى وإن خالفت السلوكيات الفردية المعتقدات والمبادئ الدينية إلا أنّ العمق المفاهيمي للوظيفة العمومية يراعي طبيعة المجتمع الذي تمارس فيه حتى يحصل الحدّ المطلوب من الانسجام مع القيم الدينية للمجتمع، وفي الحالة العكسية سوف تجد ممارسة الوظيفة العمومية مقاومة اجتماعية تعيق تطورها، وتؤثر سلباً على علاقتها بالمرتفقين بها.

ولقد انتبه المؤسس الدستوري الجزائري إلى هذه الحقيقة فدأب منذ دستور 1963 وإلى غاية الدستور الحالي على تثبيت المادة الحادية عشرة منه التي تنص على أنه: "تمتتع المؤسسات عن القيام بما يأتي:

1. الممارسات الإقطاعية، والجهوية، والمحسوبية؛

¹⁴ انظر في هذا الشأن مثلاً: خالد بن عبد الرحمن الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، مرجع سابق، ص 45-55؛ انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الإسلام، مجلة كلية الآداب، عدد 101، بغداد، ص.ص.

638-667؛ أحمد جابر حسنين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، مرجع سابق، ص.ص. 115-122

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

2. إقامة العلاقات الاستغلال والتبعية؛

3. السلوك المخالف للأخلاق الإسلامية، وقيم ثورة نوفمبر¹⁵.

لقد وردت النصوص في الكتاب والسنة بالحث على مجموعة كبيرة من الأخلاق بمناسبة أداء الوظيفة؛ لكنها تتمحور عموماً حول أربعة أخلاق رئيسية هي:

1. **القوة والأمانة:** ولقد نصَّ عليهما القرآن الكريم في سورة القصص، جاء ذلك في قول تعالى: "

قالت إحداهما يا أبت استأجره إنَّ خير من استأجرت القوي الأمين"¹⁶، وفي سورة يوسف قال الله عز وجل: "قال إنك اليوم لدينا مكين أمين، قال اجعلي على خزائن الأرض إني حفيظ عليم"¹⁷

2. **الرحمة والعدل:** من الرحمة تواضع الرئيس للمرؤوسين، واحترام كرامتهم الإنسانية، وأن يكون الموظف رحيماً بالمرتفقين الذين يتقدمون للاستفادة من عمله وخدمات المرفق، خاصة فئة المسنين والضعفاء وذوي الاحتياجات الخاصة منهم، فلا يكلفهم ما لا يطيقون من الإجراءات، ويجنبهم التعقيدات الإدارية، وأن يكون رفيقاً في التعامل معهم.

ومن صور خلق العدل عند الرئيس الإداري المساواة بين الأعوان في المعاملة وفي الحقوق والامتيازات، وفي الأعباء والتكاليف، دون تمييز بينهم بغير مبرر. ومن مقتضيات خلق العدل التناسب بين حجم العمل المطلوب وأجرته، لقوله تعالى: "وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ"¹⁸، والالتزام بالموضوعية في تقييم أداء الموظفين، ومن صور العدل عند الموظف، مساواته في تقديم الخدمة بين متلقيها، فلا يقدم معارفه وأهله في أداء الخدمة على باقي المرتفقين، ولا يعفيهم من بعض الشروط التي تتطلبها القوانين واللوائح في تقديم الخدمة...

ثانياً: الإيديولوجيا.

إنَّ التصورات الفكرية للنظام السياسي القائم وخياراته فيما يخص تنظيم السلطة والحريات العامة والنظام الاقتصادي الذي يبني على أساسه برامجه، له بطبيعة الحال بصمات واضحة في نظام الوظيفة العمومية وبشكل خاص في مبادئها والقيم التي تقوم عليها، ولهذا نجد الكثير من هذه القيم منتشرة في الدساتير الإيديولوجية للجزائر (دستور 1963، دستور 1976، دستور 1989)، وكذلك في الميثاق

¹⁵ المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 2020، الصادر في 30 ديسمبر 2020، ج.ر. 82 لسنة 2020.

¹⁶ القصص، الآية 26

¹⁷ يوسف، الآية 55

¹⁸ الأعراف، الآية 84

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

الوطني لسنة 1976، إذ جاءت مقدمته وفصوله المتعلقة بالعمل والعمال طافحة بالقيم التي عزها الميثاق إلى المبادئ الاشتراكية وما تقتضيه أهدافها.¹⁹

ثالثا: ثقافة المجتمع.

الثقافة هي نمط السلوكيات والقيم التي يتم نقلها من جيل إلى آخر،²⁰ إذ تتمايز المجموعات البشرية من حيث تصوراتها والأحكام التي تصدرها على سلوك أفرادها بالصواب والخطأ، وبالقبول أو الرفض، بحيث ينمو الشعور لديهم بمجموعة من الأفكار والتفضيلات والقيم والأنماط السلوكية المقبولة في المجتمع.²¹

الفرع الثاني: المصادر الرسمية لأخلاقيات الوظيفة العمومية.

نقصد بالمصادر الرسمية لأخلاقيات الوظيفة العمومية النصوص القانونية والتنظيمية بصفتها قواعد قانونية عامة، مجردة وملزمة ترتب التزامات ذات طابع أخلاقي على الموظفين، ويدخل ضمنها أيضا مدونات السلوك سواء أخذت شكل النص القانوني أو التنظيمي، أو أخذت شكل إجراء التنظيم الداخلي (منشور، تعليم، توجيهات، مذكرات...) وهي ملزمة في الشكل الأول لطبيعتها القانونية، و ملزمة في شكلها الثاني انطلاقا من كونها مستمدة من حق الرؤساء الإداريين في ممارسة سلطتهم الرئاسية التي تخول لهم الإشراف على الموظفين وتوجيههم في أداء وظائفهم الإدارية من جهة، وانطلاقا من واجب الطاعة الرئاسية الملقى على عاتق المرؤوسين من جهة أخرى.

في الجزائر لا توجد مدونة سلوك شاملة للتوظيف العمومي تسهل على الموظف معرفة القيم ومعايير السلوك المطلوب منه احترامها في أدائه الوظيفي؛ لكن هناك مجموعة من النصوص القانونية المتفرقة المتضمنة لأخلاقيات الوظيفة العمومية سنتناولها في الفرع الأول، كما نجد بعض مدونات السلوك في بعض المجالات تنطرق إليها في الفرع الثاني.

أولا: النصوص القانونية المتضمنة لأخلاقيات الوظيفة العمومية.

تضمنت التشريعات الجزائرية النص على العديد من أخلاقيات الوظيفة العمومية نكتفي بالإشارة إلى بعضها في مختلف درجات التشريع.

1- التشريع الأساسي (الدستور): حيث حظر الدستور على المؤسسات أن تقوم بما يأتي:

¹⁹ الأمر 76-57 المؤرخ في 05 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر. عدد 61، مؤرخة في 30 جويلية 1976
²⁰ بن عبد الرحمن حمزة، دور الإدارة الإلكترونية في ترسيخ أخلاقيات العمل بالمؤسسة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في علم اجتماع المنظمات والمناجنت، جامعة الجزائر 2، 2019-2020، ص. 96

²¹ أكثر تفصيل حول دور المجتمع كمصدر لأخلاقيات العمل عموما والوظيفة العمومية خصوصا ينظر، أحمد جابر حسنين علي، مرجع سابق، ص. 176-198

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

- الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية.
 - إقامة علاقات الاستغلال والتبعية.
 - السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر.²²
- كما أن الدستور يفرض على الإدارة الالتزام بقيمة عدم التحيز.²³ ويعاقب على استغلال الموظفين للنفوذ وتعسفهم في استعمال السلطات المخولة لهم.²⁴
- 2- المعاهدات الدولية المصادق عليها وفقا للدستور:** إذ تسمو على القانون،²⁵ من هذه المعاهدات مثلا الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الوظيفة العامة والإدارة، والذي تناول الفصل الثالث منه قواعد سلوك أعوان الوظيفة العامة، ومنها المهنية والنزاهة والالتزام.²⁶
- 3- التشريع العادي:** حيث يفرض القانون الأساسي للوظيفة العامة على الموظف الالتزام بالأمانة وعدم التحيز في أداء وظيفته²⁷ وأن يتعامل بأدب واحترام في علاقته مع زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه،²⁸ والتعامل بلياقة مع مستعملي المرفق وعدم المماطلة.²⁹ والحفاظ على السر المهني³⁰، والالتزام أو الانضباط الوظيفي³¹.
- كما أن القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته صرح أن من أهدافه تعزيز النزاهة والشفافية والمسؤولية في التسيير³² ومن بين الاستراتيجيات التي نصّ عليها لهذا الغرض:
- أ. فيما يخص التوظيف:** مراعاة مبادئ النجاعة والشفافية والموضوعية في التوظيف، إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتكوين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزاهة والسليم لوظائفهم.³³

²² المادة 11 من الدستور.

²³ المادة 26 من الدستور.

²⁴ المادة 25 من الدستور.

²⁵ المادة 154 من الدستور.

²⁶ المواد 3، 9 و 10 من المرسوم الرئاسي 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس بابا بتاريخ 31 يناير 2011، ج.ر. 68

²⁷ المادة 41 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر. 46

²⁸ المادة 52 من الأمر 03/06.

²⁹ المادة 53 من الأمر 03/06.

³⁰ المادة 48 من الأمر 03/06.

³¹ المادة 47 من الأمر 03/06.

³² المادة الأولى من القانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد، ج.ر. 44، سنة 2006

³³ المادة 03 من القانون 01/06.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

ب. فيما يخص صون نزاهة الموظف: إلزام الموظفين بالتصريح بممتلكاتهم.³⁴ وإخبار السلطة الرئاسية بحالات التعارض بين مصلحة المرفق ومصالحهم الخاصة.³⁵

ت. فيما يخص مدونات السلوك: تشجيع النزاهة والأمانة وروح المسؤولية بين الموظفين من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية.³⁶

ث. فيما يخص تسيير الأموال العمومية: تعزيز الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية.³⁷

ج. فيما يخص التعامل مع الجمهور: يجب أن يتم التعامل مع الجمهور على أساس التعاون والشفافية وتبسيط إجراءات الحصول على الخدمات.³⁸

4- التشريع الفرعي: يمكن القول أنّ المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن³⁹ أهم وأكثر تشريع فرعي اهتم بأخلاقيات الإدارة العمومية في الجزائر، حيث يصلح فعلا أن يكون ميثاقا لأخلاقيات العلاقة بين الإدارة والمواطن، إذ جاء في أربعة فصول من 42 مادة، ولقد بين الفصل الأول بعنوان الأحكام العامة والفصل الثاني بعنوان التزامات الإدارة العديد من الأخلاقيات التي تلتزم بها الإدارة في مواجهة الموظف؛ أهمها:

أ. احترام كرامة الإنسان (المواد 2، 3).

ب. الالتزام بالقانون من خلال احترام التعليمات والمنشورات والمذكرات للقانون (المادة 4).

ت. النزاهة وعدم التعسف (المادة 05).

ث. الشفافية (المواد 10، 11).

ج. الإنسانية وحسن الاستقبال والتوجيه (المواد 12، 13، 14).

ح. التعاون والتيسير (المواد 21 إلى 29).

³⁴ المواد 4، 5، 6 من القانون 01/06

³⁵ المادة 08 من القانون 01/06

³⁶ المادة 07 من القانون 01/06

³⁷ المادة 10 من القانون 01/06

³⁸ المادة 11 من القانون 01/06

³⁹ المرسوم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر. 27 سنة 1988.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

ولقد اعتبرت المادة 29 من هذا المرسوم أنّ كل مخالفة لهذه الواجبات ذات الطابع الأخلاقي يمكن أن ينجر عنه تطبيق عقوبة من الدرجة الثانية وفي حالة العود يمكن تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثالثة.
ثانيا: مدونات ومواثيق السلوك.

نظرا لاختلاف مصادر الأخلاق الشخصية لأعوان الوظيفة العمومية، واختلاف المداخل الفلسفية التي تشكّل المفهوم أو التصوّر الفردي للعامل حول أخلاقيات الوظيفة العمومية، ونظرا لخصوصيات بعض المرافق العمومية سواء بسبب طبيعة الخدمات التي تقدّمها، أو بسبب أهميتها أو حساسيتها أو الظروف التي تقدّم فيها الخدمة، ولأنّ سير المرفق العمومي يتطلّب توحيدا للرؤى والأهداف، وأحيانا الإجراءات؛ فقد وضعت هذه المرافق مواثيق تبين فيها معايير موحّدة للقيم التي يجب على الموظفين الانطلاق منها في اختيار سلوكهم، ويتخذونها مرجعية موحّدة في السلوك الوظيفي.

تستمد هذه المدونات أساسها القانوني من مختلف النصوص القانونية على رأسها الدستور ومن بينها قانون الوظيفة العامة والقوانين المنظمة لمختلف القطاعات، ويشارك في صياغتها مختلف الفاعلين والمشاركين في قطاع معين، من أمثلة هذه المدونات والمواثيق نجد في الجزائر مثلا: ميثاق أخلاقيات التربية الوطنية⁴⁰ وميثاق أخلاقيات الجامعة،⁴¹ مدونة أخلاقيات الطب.⁴²
ومن أهم أخلاقيات الوظيفة العمومية التي تكاد تتفق عليها مدونات السلوك نجد القيم التالية:
الالتزام، النزاهة، المساواة والحياد، الشفافية، المشاركة، الانضباط الوظيفي.

المبحث الثاني: تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع الإداري.

إنّ تجسيد الأخلاقيات في قطاع الوظيفة العمومية ليس ترفا إداريا، ومطلبا تحسينيا، بل هو ضرورة ملحة لأي إدارة تستهدف تحقيق التطور والتحسين في أداء وظائفها، وترمي إلى القضاء على مختلف أشكال الفساد في دواليها. وهذه الحاجة الملحة لأخلاقيات الوظيفة العمومية سنتطرق إليها في **المطلب الأول**، غير أنّ الوصول إلى تجسيد شامل ونوعي لأخلاقيات الوظيفة العمومية على المستوى الواقعي،

⁴⁰ ميثاق أخلاقيات التربية الوطنية، <http://www.education.gov.dz/wp-content/uploads/2016/04/charte-ethique-arabe.pdf>

تاريخ اطلاق آخر اطلاق: 06 أكتوبر 2022

⁴¹ ميثاق أخلاقيات الجامعة، <https://www.mesrs.dz/index.php/ethique-deontologie/charte-ethique-et-deontologie-ar>

، تاريخ آخر اطلاق: 06 أكتوبر 2022

⁴² المرسوم التنفيذي رقم 92-276 المؤرخ في 06 يوليو 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج.ر. 52، سنة 1992

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

يواجه مجموعة من العراقيل، مما يتطلب وضع استراتيجية محكمة لتجاوزها وعدم تركها للفهم الفردي للموظفين، والمبادرات الارتجالية للرؤساء الإداريين، وهو ما نحاول التطرق إليه في **المطلب الثاني**.

المطلب الأول: الحاجة إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية.

تعتبر الوظيفة العمومية الآلة المنفذة لسياسة الدولة، ويعتبر الموظف العمومي الممثل القانوني للدولة في مواجهة المواطنين، وهذا يقتضي في المقام الأول أن تكون الإدارة على درجة من الكفاءة والفعالية بما يكفل رضا المواطنين عن جودة الخدمة التي تقدمها، وتساهم أخلاقيات الوظيفة العمومية في تحقيق ذلك من خلال كونها أحد مقاربات تحسين الخدمة العمومية (الفرع الأول).
كما يقتضي في المقام الثاني الحد من ظاهرة الفساد الإداري المتفشية بشكل كبير في دواليب الوظيفة العمومية، وتساهم أخلاقيات الوظيفة في ذلك من خلال كونها أيضا مقاربة وقائية للحد من الفساد الإداري⁴³ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية كمقاربة لتحسين الخدمة العمومية.

تعتبر الوظيفة العمومية الآلية المثلى لأداء الدولة وظيفتها الرئيسية المتمثلة في تقديم الخدمات، وصيانة النظام العام، وهي الحلقة الوسطى بين الدولة والمرتفقين؛ وحتى تقوم بهذه الوظيفة على أكمل وجه عليها أن تعمل على تحسينها وتجويدها دون توقّف من خلال مجموعة من المقاربات أهمها، مقاربة الشفافية والتشاركية والرقمنة والأخلاقية. يساهم تخليق الوظيفة العمومية في تحسين الخدمة العمومية من خلال:

أولا: تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

طالما تعرّضت العلاقة بين الإدارة والمواطن لمجموعة من الاهتزازات؛ وصلت إلى فقدان المواطن الثقة في إدارته بسبب مجموعة من الممارسات السلبية غير الأخلاقية التي انتشرت في فترات مختلفة من حياة الجزائر المستقلة.

وتتطلب استعادة هذه الثقة التزام الموظفين بمجموعة من أخلاقيات الوظيفة العمومية في علاقاتهم مع المرتفقين، تحت طائلة المتابعة التأديبية، وهو ما جاءت عدة نصوص لترسيخ التعامل به، أهمها

⁴³ لقد عدت الأمم المتحدة في دراسة لها حول أخلاقيات الوظيفة العمومية في إفريقيا هذه الأخيرة مرتكزا أساسيا من مرتكزات الحكم الراشد والتنمية المستدامة، وسبيلا فعّالا من سبل الوقاية من الفساد.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

المرسوم 88-131 الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطنين والذي سبقت الإشارة إليه، هناك نصوص أخرى كثيرة في طيات القوانين المنظمة لبعض المرافق ذات العلاقة الواسعة بالمواطنين.⁴⁴

ثانيا: تحسين أداء الموظفين.

إنّ تراجع الأخلاقيات في بيئة العمل ينتج عنه ثلاثة أصناف من الموظفين؛ صنف فاسد يستعمل منصبه لمصالحه الخاصة، وصنف يستفيد من البيئة غير الأخلاقية بحيث لا يحاسب على تقصيره، وصنف يحاول أداء وظيفته ولكن وفق قيمه الخاصة، واجتهاده الفردي، وكلّ هؤلاء خطر على الأداء الوظيفي في أي منظمة من المنظمات.

لكنّ ترسيخ الأخلاقيات في الوظيفة العمومية يضبط جميع أصناف الموظفين، ويوجّه سلوكهم الوظيفي بحيث يقوم على معايير أخلاقية رسمية وموحدة وملزمة، تحت طائلة المتابعة التأديبية. ويتجسّد دور أخلاقيات الوظيفة العمومية في تحسين الأداء الوظيفي من خلال إشاعة التفاعل الإيجابي بين جميع نشاطات الإدارة وبين موظفيها، بحيث يؤدي ذلك إلى اتخاذ قرارات ذات أبعاد سلوكية إيجابية،⁴⁵ كما يتجسّد أيضا في إشاعة الثقة بين جميع مكونات الوظيفة العمومية من قيادات إدارية وموظفين مرؤوسين، ومرتفقين، ويدفع الجميع إلى العمل وفق مبادئ الشفافية والمشاركة، وهو ما يساهم في تحقيق أعلى مستويات الانضباط الوظيفي.⁴⁶

الفرع الثاني: أخلاقيات الوظيفة العمومية كمقاربة وقائية من الفساد الإداري.

إنّ مكانة وهيبة الوظيفة العمومية من مكانة الدولة وهيبتها، ومتى انحرفت الوظيفة العمومية عن أهدافها، وأصبحت أداة لتحقيق المآرب الشخصية، ومطيّة للمصالح الضيقة والاعتبارات البعيدة عن المصلحة العامة فإنّ بنیان الدولة والمجتمع في خطر، ولهذا فإنّ الحرص أشدّ الحرص على محاربة

⁴⁴ أهمها القانونون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.37، سنة 2011 في مواده: 11، 12، 13، 14، والمرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016 يحدد كميّات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر.41، سنة 2016.

⁴⁵ حاكم أسماء، دولي لخضر، مساهمة أخلاقيات الإدارة في رفع مستوى الأداء الوظيفي داخل المنظمة، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة طاهري محمد، بشار، المجلد 03، العدد 02، جوان 2017، ص. 252

⁴⁶ انظر في هذا الشأن مثلا: فائزة خلفوني، الإدارة بالمشاركة ومبدأ الانضباط الوظيفي، قراءة في نموذج الإدارة اليابانية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، مجلد 03، العدد 01، 02 جوان 2021، ص.ص. 245-271؛ بوالقول هرون، بوزيان رحمان جمال، دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة وصفية تحليلية)، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، مجلد 07، عدد 01، 01 جوان 2017، ص.ص. 542-567

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

ظاهرة الفساد الإداري كان من أولويات كل دولة تسعى إلى التطور؛ لكنّ المقاربة التقليدية لمحاربة الفساد اقتصرت على الاتجاه الردعي فقط، والذي تمثّل غالباً في المتابعة التأديبية للموظف الذي لا يلتزم بواجباته الوظيفية، وقد يصل الأمر إلى حد المتابعة الجزائية إذا كان الفعل يمثّل جريمة جزائية.

بظهور فكرة أخلاقيات العمل على مستوى منظمات الأعمال، ونجاحها في تحقيق النمو من جهة (التحسين)، والتقليل من مظاهر الفساد من جهة أخرى، تبيّنت الأهمية البالغة لها في الوقاية من الفساد، مما دفع بالمشرّع الجزائري لاعتمادها كمقاربة وقائية من مختلف صور الفساد التي قد يقع فيها الموظف، وبناء على ذلك فقد ألزم كل من الموظفين والإدارة بمجموعة من المعايير الأخلاقية تجنباً للفساد.

أولاً: الواجبات الأخلاقية للموظف.

حيث نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على مجموعة من الواجبات الأخلاقية التي يلتزم الموظف بها تحت طائلة المتابعة الوظيفية، أهمها واجب الطاعة الرئاسية، الالتزام بالأمانة وعدم التحيز في أداء وظيفته⁴⁷ والتعامل بأدب واحترام في علاقته مع زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه،⁴⁸ ولبياقة مع مستعملي المرفق وعدم المماطلة.⁴⁹ والحفاظ على السر المهني⁵⁰، والانضباط الوظيفي⁵¹، وألزمت القوانين الأساسية الخاصة ببعض أسلاك الموظفين بمجموعة من الواجبات الأخلاقية التي تتلاءم مع وظائفهم.⁵²

⁴⁷ المادة 41 من الأمر 03/06

⁴⁸ المادة 52 من الأمر 03/06

⁴⁹ المادة 53 من الأمر 03/06

⁵⁰ المادة 48 من الأمر 03/06

⁵¹ المادة 47 من الأمر 03/06.

⁵² من أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي 08-232 المؤرخ في 22 يوليو 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالبيئة وتهيئة الإقليم، ج.ر. 43 سنة 2008 على أن يؤدي مفتشو البيئة أمام محكمة إقامتهم الإدارية اليمين القانونية التالية: "أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي وظيفتي بأمانة وإخلاص وأن أحافظ على سر المهنة وعلى تطبيق قوانين الدولة"، ونلاحظ أنّ القسم كان على واجبات أخلاقية.

وهو تقريباً نفس القسم الذي يؤديه الموظفون المنتمون إلى الأسلاك الخاصة بإدارة السجون، والذي جاء في المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 07 يونيو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، ج.ر. 30، سنة 2008، كما نصت المادة السابعة منه على عدة معايير أخلاقية أهمها الانضباط، التفاني، عدم التحيز.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

ثانيا: المعايير الأخلاقية والإجراءات الإدارية للوقاية من الفساد الإداري.

معظم هذه المعايير جاء النص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وتتمثل عموما في إرساء مبادئ الشفافية والحياد والنزاهة والمساءلة، وأهم آليات ضمان هذه المعايير حسب المواد من 03 إلى 12 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ما يلي:⁵³

1. مراعاة مبادئ النجاعة والشفافية والموضوعية في توظيف مستخدمي القطاع العام؛
2. تكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العليا الأكثر عرضة للفساد؛
3. الأجر الملائم والتعويضات الكافية؛
4. إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء السليم والنزيه لوظائفهم؛
5. اكتتاب التصريح بالامتلاكات وفقا للأوضاع والأشكال التي يتطلبها القانون؛
6. وضع مدونات وقواعد سلوك تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزيه والملائم للوظائف العمومية والمناصب الانتخابية؛
7. إخبار الموظف سلطته الرئاسية بحالات تعارض مصلحة وظيفته مع مصالحه الخاصة؛
8. احترام الصفقات العمومية لقواعد الشفافية والتنافسية والموضوعية والمساواة؛
9. اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمساءلة والعقلانية في تسيير الأموال العمومية؛
10. تمكين الجمهور من الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية؛
11. تبسيط الإجراءات الإدارية؛
12. تسبب القرارات الإدارية التي تصدر في غير صالح المواطنين؛
13. الرد على تظلمات وشكاوى المواطنين.

المطلب الثاني: عوائق وآليات تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع الإداري.

رغم أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية في تحسين الخدمة العمومية والوقاية من الفساد الإداري، إلا أنّ تجسيدها بالشكل الفعّال في واقع الإدارة العمومية يواجه مجموعة من العراقيل نتناولها في الفرع الأول، يتطلب التغلب عليها اعتماد مجموعة من الآليات الموضوعية والعضوية؛ سنتناولها في الفرع الثاني.

⁵³ جاء النص على هذه المعايير وبعض آليات توفيرها ضمن المواد من 03 إلى 12 من القانون 01/06

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

الفرع الأول: عوائق تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

إنّ الطابع الرسمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية ومصدريتها القانونية وخاصية الإلزامية التي ترتبط بها، وما يترتب على خرقها من متابعة تأديبية أو جزائية غير كافٍ لوحده لتجسيدها في الواقع الإداري، ويعود ذلك في نظرنا إلى سببين رئيسيين الأول يتعلّق بالتكوين الخلفي للموظف في حدّ ذاته، أمّا السبب الثاني فيتعلّق بالمحيط الوظيفي.

أولاً: عوائق تتعلّق بالتكوين الخلفي للموظف.

صحيح أنّ أخلاقيات الوظيفة العمومية تتميز بالرسمية والجماعية والوحدة، وهو ما يميزها عن الأخلاق الشخصية، ويعني ذلك أنّ الموظف ملزم بأن يكيّف سلوكه الوظيفي وفقاً لما تقتضيه أخلاقيات وظيفته لا أخلاقه الشخصية، لكنّ وكما قيل؛ فإنّ الطبع يغلب التطبع، ومن الصعب على الموظف أن يتخلّى عن أخلاقه الشخصية لصالح أخلاقيات الوظيفة، خاصة أن التحاقه بالوظيفة العمومية يكون بعد اكتمال شخصيته.

كما أنّ درجة ولاء الموظف لوظيفته وحبّه لمهامه يلعب دوراً كبيراً في تمثله لأخلاقياتها في سلوكه الوظيفي، ويحدث كثيراً في أوساط الوظيفة العمومية أن يكون التحاق الموظف بوظيفته عن غير رغبة، بل لظروف اضطرارية، ولهذا ينعدم الولاء، ومن آثار ذلك عدم الاقتناع بقيم وأخلاقيات وظيفته. أخيراً فإنّ الموظف متى كان ضعيف الشخصية فإنه يحاول إقناع نفسه بمشروعية بعض التصرفات غير الأخلاقية من خلال بعض الرسائل السلبية المتداولة مثل: (كل الناس يفعلون هذا، لست وحدي، الدولة غنية وما أفعله لا يؤثّر عليها، أنا حقي مسلوب أيضاً، مثلما فعل بي أفعل بغيري...).

ثانياً- عوائق تتعلّق بالمحيط الوظيفي.

تتمثّل أساساً في السياق المجتمعي السائد والأفكار والممارسات السائدة في محيط الوظيفة العمومية، والتوجهات السياسية للحكومة.

¹ **السياق المجتمعي السائد:** حيث يصعب تطبيق الأخلاقيات في سياق مجتمعي يراها من الترف؛ فالموظف في مثل هذه المجتمعات يرى أنّ حاجته الأولى إلى ما يسدّ به جوعه، ويستتر سوائه، ويداوي مرضه، ومسكن وملاذ آمن يؤويه، وبعد تحقيق كل هذا يمكننا الكلام عن الأخلاقيات، ورغم أنّ هذه النظرة فيها من المغالطات ما لا يخفى على ذي نظر إلاّ أنّها أحد المبررات الأساسية لغياب الالتزام بالأخلاق بل عدم التفكير فيها.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

ومن بين أهم العوامل المؤثرة في عدم اعتماد الاخلاقيات في الوظيفة العمومية في إفريقيا حسب دراسة الأمم المتحدة التي سبقت الإشارة إليها:⁵⁴

أ. التراث الديني والعرقى.

ب. الإرث الاستعماري.

ت. التطور والاستقرار السياسي.

ث. الحالة الاجتماعية والاقتصادية.

ج. الفساد.

ح. تنظيم الوظيفة العمومية في حد ذاتها، وتوزيع السلطات فيها، وشبكة الأجور...

2. **القناعات والممارسات السلبية السائدة في محيط الوظيفة العمومية:** والتي تشجع في

الغالب على عدم الالتزام بالأخلاقيات واعتبارها خطابا طوباويا، خاصة في ظل انعدام التواصل الوظيفي بين القيادات الإدارية والمرؤوسين⁵⁵، وغياب القدوة القيادية، فإذا كان القادة أول من يخرق المبادئ والمعايير الأخلاقية ماذا ننتظر من المرؤوسين!؟

كما أنّ نقشي الفساد في محيط الوظيفة لا يشجع على تبني الأخلاقيات كمعايير للسلوك، خاصة بالنسبة للموظفين ضعيفي الشخصية، ضف إلى ذلك الظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة التي تضطرّ الموظف إلى التخلي عن بعض مبادئه التي تقف حائلا بينه وبين اشباع حاجاته الضرورية، وتحقيق أمنياته.

3. **التوجهات السياسية للحكومة:** حيث كثيرا ما ينحسر مجال الأخلاقيات الوظيفية التنظيمية،

لصالح القناعات السياسية للحكومة، حيث تؤثر هذه الأخيرة على مدى الالتزام بأخلاقيات الوظيفة من خلال توجيهات أصحاب الوظائف والمناصب العليا للمرؤوسين المفرط في الولاء للحكومة على حساب الوظيفة.⁵⁶

⁵⁴ Voir : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de l'économie et de l'administration Publiques, Op. cit. , pp. 1-5

⁵⁵ جبري محمد، مرجع سابق، ص. 98

⁵⁶ Voir : Kenneth Kernag-han, L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne, Centre canadien de gestion, CANADA, Juin 1996, p. 3 et 4

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

الفرع الثاني: آليات تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

يجب على السلطات المكلفة بالوظيفة العمومية أن تعي جيداً أنّ ضمان التزام الموظفين بأخلاقيات الوظيفة العمومية هو مسؤوليتها، ويجب ألا يُترك للتفسيرات الخاصة للموظفين، ولا المبادرات الارتجالية للرؤساء الإداريين، وبالتالي فإنها مطالبة بتفعيل مجموعة من الآليات الموضوعية والعضوية.

أولاً: الآليات الموضوعية لتجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

بناء على بحثنا للعوائق التي تقف في وجه تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع الإداري فإننا نقترح الآليات التالية:

1. على مستوى التأسيس لأخلاقيات الوظيفة العمومية: إنّ تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية يتطلب اعتماد استراتيجية وطنية تقوم على أسس فكرية وقانونية يجري تضمينها في ميثاق عام للوظيفة العمومية يحدّد معايير السلوك الملزمة للموظفين العموميين بعناية ودقة. كما يجب إصدار مدونات سلوك خاصة بكلّ سلك من أسلاك الوظيفة العامة، أو تضمينها كفصل ضمن القوانين الأساسية الخاصة بها.

2. على مستوى التوظيف: تعزيز البعد الأخلاقي في التوظيف من خلال تفعيل مبدأ المساواة في التوظيف، ومبدأ الاستحقاق والجدارة، بحيث يؤدي ذلك إلى اختيار أفضل العناصر المترشحة، وإيلاء أهمية كبيرة للتحقيق الإداري؛ بحيث يتم التحري عن أخلاق المترشح لتولي الوظائف العامة.

3. على مستوى تكوين الموظفين: إعطاء أهمية لتعزيز الوعي بأخلاقيات الوظيفة العمومية في مختلف أشكال التكوين التي يستفيد منها الموظفون، سواء في مرحلة ما قبل التوظيف؛ مثلما هو الحال بالنسبة لطلاب المدارس والمعاهد الوطنية، أو في الجامعات، وكذلك الأمر بالنسبة للتكوينات التي تجري ضمن المسار الوظيفي للموظف.

4. على مستوى الرقابة: رغم الوظيفة الوقائية لأخلاقيات الوظيفة العمومية، فإن احترامها يتطلب تفعيل نظام رقابي يعاقب على خرقها، بمختلف أنواع العقوبات الإدارية والجزائية.

ثانياً: الآليات العضوية لتجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

إنّ تجسيد ما سبق عرضه من الآليات الموضوعية يتطلب أن يكون تحت إشراف ومراقبة هيئات متفرّغة لذلك وفقاً لخطة واستراتيجية مدروسة، ومن أهم ما يساعد على ذلك في نظرنا إنشاء:

1. هيئة عليا وطنية لأخلاقيات الوظيفة العمومية: تتمتع بالاستقلالية والتخصص، وظيفتها التأسيس لأخلاقيات الوظيفة العمومية، ودراسة مجمل العوائق التي تعترض تجسيدها، واقتراح الحلول

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

لها،⁵⁷ وتقديم الاستشارة بشأن مشاريع القوانين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العمومية، بالتنسيق مع المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وجمع الإحصائيات وتحليلها ومن ثم إعداد التقارير حول مدى تطبيق الأخلاقيات في الواقع الإداري وتقديمها إلى السلطات التشريعية و السلطات التنفيذية المعنية والمسؤولة عن الإصلاح الإداري من أجل السعي في تحسينها.

2. **مكاتب أخلاقيات الوظيفة العمومية:** على مستوى الوزارات والإدارات المحلية، والمؤسسات العمومية الإدارية، تتكفل هي الأخرى بنفس مهام الهيئة العليا لأخلاقيات الوظيفة العمومية؛ لكن على المستوى المحلي، وتقدم تقارير سنوية إلى هذه الأخيرة.

تتضح الأهمية البالغة لهذه المكاتب في ظل تعرض الموظف إلى مواقف عويصة تمثل معضلات أخلاقية، حيث تتعارض الأخلاقيات فيما بينها، بحيث يصعب على الموظف اتخاذ القرار الصائب، فاعتماد أخلاقية الصدق أو الشفافية مثلا يؤدي به إلى الكشف عن المعلومة السرية مما يتنافى مع مبدأ السرية، أو اعتماد أخلاقية الالتزام يؤدي به إلى إغفال أخلاقية التبسيط، وهكذا تظهر الحاجة إلى مثل هذه المكاتب لمرافقة الموظفين خاصة المبتدئين منهم.

3. **دليل عملي لأخلاقيات الوظيفة العمومية:** نظرا لخصوصيات النشاط الوظيفي في كل إدارة أو سلك أو مؤسسة فإنه يجب إضافة إلى الميثاق الوطني لأخلاقيات الوظيفة العمومية ومدونات السلوك الوظيفي، إصدار الدليل العملي الخاص بكل منها يبين أهم المواقف الفعلية التي يتعرض لها الموظف في حياته الوظيفية، وكيف يمكنه التعامل معها بشكل لا يتعارض مع أخلاقيات الوظيفة العمومية.

4. **آليات أخرى:** يمكن اعتماد آليات أخرى كثيرة حسب خصوصية كل سلك أو إدارة أو مؤسسة، من بينها مثلا اعتماد هاتف أخضر للأخلاقيات، أو مستشار الأخلاقيات على مستوى جميع الإدارات...

الخاتمة:

إنّ أول خطوة للإصلاح الإداري والقضاء على الفساد هي التحلي عن النظر إلى الأخلاقيات على أنها ترف إداري، أو أنها مفهوم مثالي طوباوي، واعتماد استراتيجية وطنية لتجسيدها في الواقع الإداري.

⁵⁷ يمكن الاهتمام مثلا بالتجربة الكندية في هذا المجال، حيث أنشئت مجموعة دراسة القيم والأخلاق من طرف المركز الكندي للإدارة، وكذلك تقرير المحقق العام الكندي بشأن التحسيس بالأخلاقيات والاحتياال الحكومي.

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

فعلى مستوى المفهوم: يجب اعتماد المفهوم القانوني الرسمي لأخلاقيات الوظيفة العمومية المتسم بالخصائص التي أشرنا إليها في متن المقال وهي (الرسمية، الجماعية، الإلزامية).

وعلى مستوى الوعي بضرورتها: يجب اعتمادها رسمياً كمدخل من مداخل تحسين الخدمة العمومية في مختلف مخططات الإصلاح الإداري، وكمقاربة وقائية للحماية من الفساد الإداري وبالتالي حضورها في كل القوانين والتنظيمات التي لها علاقة بمكافحة الفساد الإداري، ومختلف القوانين الأساسية لأسلاك الموظفين.

أمّا على مستوى آليات التجسيد: فيجب الإيمان أولاً بأنّ تجسيد أخلاقيات الوظيفة العمومية لا ينفكّ عن السياق المجتمعي السائد في مختلف جوانبه، الدينية، الاجتماعية، الثقافية، الاقتصادية، وسياق تنظيم الوظيفة العمومية، وشبكات الأجور، وبالتالي يجب أن يمسّ الإصلاح جميع هذه الجوانب بالمرافقة للإصلاح الأخلاقي.

ومن ناحية ثانية فإننا نقترح على مستوى الآليات:

- العمل على إصدار ميثاق أخلاقيات الوظيفة العمومية في أقرب وقت.
- إنشاء سلطة وطنية لأخلاقيات الوظيفة العمومية تتمتع بالاستقلالية والتخصص.
- إنشاء مكاتب محلية وقطاعية لأخلاقيات الوظيفة العمومية، وتحديد اختصاصاتها بموجب القانون.
- إصدار مدونات سلوك قطاعية تراعي خصوصيات الأسلاك الوظيفية.
- إصدار أدلة عملية لتوضيح كيفية التجسيد الواقعي لأخلاقيات الوظيفة العمومية، وبيان كيفية التعامل مع المعضلات الأخلاقية التي تصادف الموظفين في الواقع.
- هاتف أخضر للأخلاقيات.

قائمة المصادر والمراجع:

القران الكريم برواية ورش.

أولاً: النصوص القانونية:

1. الدستور الجزائري لسنة 2020، الصادر في 30 ديسمبر 2020، ج.ر. 82 لسنة 2020.

القوانين والأوامر:

2. الأمر 57-76 المؤرخ في 05 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر. عدد 61، مؤرخة في 30 جويلية 1976، سنة 1976

3. القانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالحماية من الفساد، ج.ر. 44، سنة 2006

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

4. الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر. 46، سنة 2006
 5. القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر. 37، سنة 2011
المراسيم الرئاسية:
 6. المرسوم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر. 27، سنة 1988.
 7. المرسوم الرئاسي 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس بابا بتاريخ 31 يناير 2011، ج.ر. 68، سنة 2011
المراسيم التنفيذية:
 8. المرسوم التنفيذي رقم 92-276 المؤرخ في 06 يوليو 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج.ر. 52، سنة 1992
 9. المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 07 يونيو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، ج.ر. 30، سنة 2008
 10. المرسوم التنفيذي 08-232 المؤرخ في 22 يوليو 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالبيئة وتهيئة الإقليم، ج.ر. 43، سنة 2008.
 11. المرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016 يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر. 41، سنة 2016.
- ثانيا: الكتب**
12. ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ج.1، دار صادر، بيروت، 1965
 13. أحمد جابر حسنين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، جمهورية مصر العربية، 2011
 14. خالد بن عبد الرحمن الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، ط.2، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، 1433هـ
 15. الغزالي أبو حامد محمد، إحياء علوم الدين، دار ابن حزم، بيروت، د.ت.
 16. الفيروز آبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، ج.3، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1965

أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

17. محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989
18. Kenneth Kernag-han, L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne, Centre canadien de gestion, CANADA, Juin 1996, p. 3 et 4

ثالثا: الرسائل والمذكرات

19. بن عبد الرحمن حمزة، دور الإدارة الإلكترونية في ترسيخ أخلاقيات العمل بالمؤسسة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في علم اجتماع المنظمات والمناجمنت، جامعة الجزائر 2، 2019-2020.

رابعا: المقالات

20. بوالفول هرون، بوزيان رحمان جمال، دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة وصفية تحليلية)، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، مجلد 07، عدد 01، 01 جوان 2017.

21. جبيري محمد، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 12، العدد 1، ماي 2019، ص.ص. 86-105

22. حاكم أسماء، دولي لخضر، مساهمة أخلاقيات الإدارة في رفع مستوى الأداء الوظيفي داخل المنظمة، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة طاهري محمد، بشار، المجلد 03، العدد 02، جوان 2017.

23. السعيد مقدّم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 07، عدد 1، جوان 1997

24. شمس الدين بشير الشريف وسميحة لعقابي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، العدد 2، فيفري 2019

25. فايزة خلفوني، الإدارة بالمشاركة ومبدأ الانضباط الوظيفي، قراءة في نموذج الإدارة اليابانية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، مجلد 03، العدد 01، 02 جوان 2021

خامسا: المحاضرات.

26. حدّاد محمد، دروس في قانون الوظيفة العمومية، موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2020/2021

سادسا: المواقع الإلكترونية

27. ميثاق أخلاقيات التربية الوطنية،

<http://www.education.gov.dz/wp-content/uploads/2016/04/charte-d%C3%A9thique-arabe.pdf>

تاريخ اطلاق آخر اطلاق: 06 أكتوبر 2022



أخلاقيات الوظيفة العمومية الحاجة إليها وسبل تجسيدها

28. ميثاق أخلاقيات الجامعة،

<https://www.mesrs.dz/index.php/ethique-deontologie/charte-ethique-et-deontologie-ar/>

تاريخ آخر اطلاق: 06 أكتوبر 2022

29. Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de l'économie et de l'administration Publiques, L'éthique de la fonction publique en Afrique, Volume 1, (Programme des Nations Unies pour le développement Bureau régional pour l'Afrique), New York, 2001

<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2001%20L'ethique%20de%20la%20fonction%20publique%20en%20Afrique,%20vol.%201.pdf>

تاريخ آخر الاطلاق: 15 ديسمبر 2020