

أخلاق الإدارة العمومية كوسيلة للتصدي للفساد الإداري Moralization of Public Administration as a way to Combating Administrative Corruption

بقة عبد الحفيظ أستاذ
جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر
مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية
الإدارية
Abdelhafid.bekka@univ-msila.dz

ناصرى مریم* أستاذ محاضر أ
جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، الجزائر
مخبر النشاط العمومي المعاصر
m.nasri@univ-setif2.dz

تاريخ النشر: 2025/12/29

تاريخ القبول: 2025/ 11/18

تاريخ الارسال: 2025/ 09 /18

ملخص:

أصبح الفساد الإداري ظاهرة متفشية في كل دول العالم، يصيب الأجهزة الإدارية بالعجز والشلل فيجعلها غير قادرة على تقديم الخدمات للمواطنين بما يحقق المصلحة العامة على أكمل وجه، لهذا كان لابد من البحث عن آليات تعمل على الحد من انتشاره والتصدي له. ولعل أخلاق الإدارة العمومية تشكل دورا بارزا في مكافحة الفساد الإداري، وذلك بتجسيد المبادئ الأخلاقية الأساسية من نزاهة وشفافية ومساءلة وموضوعية على أرض الواقع، وزرعها في نفوس العنصر البشري الذي يسهر على تسيير شؤون الإدارة العمومية، من خلال توعيته وتكوينه وتعزيز القيم الأخلاقية في نفسه ومراقبة مدى التزامه بها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لابد من تفعيل وتجسيد المدونات الأخلاقية في الإدارة العامة وإعمال الطرق الحديثة للتسيير العمومي كالإدارة الإلكترونية.

الكلمات المفتاحية: النزاهة والشفافية، الفساد الإداري، المدونات الأخلاقية، الإدارة الإلكترونية.

*المؤلف المرسل: مریم ناصري

Abstract:

Administrative corruption has become a phenomenon in all countries of the world, eroding its administrative organs and infecting its institutions with impotence and paralysis, rendering them incapable of carrying out the tasks entrusted to them and unable to provide services to citizens in a way that fully achieves the public interest, which is why it was necessary to seek measures and mechanisms that limit its spread and eliminate it.

Perhaps the interest in the moral aspect of the public official through the moralization of public administration can play an important role in the fight against administrative corruption, by embodying the fundamental principles of ethics such as the integrity, transparency, responsibility and objectivity, ethics must be embedded in the conscience of employees who watch over public administration by educating and training them, promoting moral values internally and monitoring the extent of its commitment to it on the one hand, and on the other hand, it is necessary to activate and embody charters of ethics in public administration and the implementation of modern methods of public management such as the electronic administration

Keywords: integrity and transparency, administrative corruption, administrative ethics charters, electronic administration

مقدمة:

تعتبر الإدارة العمومية مصلحة مشتركة بين كل الأشخاص، يسعى كل منهم لتلبية حاجاته من مرافقها العامة، لكن بسبب التطور الهائل الذي تعرفه نواحي الحياة كان لابد للإدارة العمومية أن تتغير بطريقة تتماشى مع متطلبات مرتفعيها وترقى لمستوى تطلعاتهم. وبذلك لا يمكن لأي كان أن ينكر حاجة المجتمع الملحة للمرافق العامة، لكن من المنطقي أن هذه المرافق لا يمكنها ممارسة نشاطها إلا بوجود الكثير من الموظفين العموميين الذين يتم تعيينهم من قبل الجهات المختصة أو يتم انتخابهم من طرف المواطنين ذاتهم، هؤلاء الموظفون لا تفوق قوتهم قدرة البشر، فهُمْ غير معصومين من الخطأ مهما بلغت درجة حرصهم واحتياطهم أثناء تأدية وظائفهم، فالموظف يبقى إنسانا رغم المحاولات المضنية لجعله مثاليا، حيث تجتاحه الكثير من نقاط الضعف وقد تغلبه الأهواء أحيانا كثيرة، كما قد يكون عرضة للتقصير والإهمال وكلها سلوكيات تؤدي لوجود إدارة فاسدة لا أخلاقية، تنتشر فيها الانحرافات ويفقد المواطن ثقته فيها يوما بعد يوم، فيصبح تفكيره بالحصول على الخدمة العمومية بطرق غير قانونية هو الطريق الأسير والسهل لاسيما في وجود موظف عام مستعد لنهج هذا السبيل الذي يتحصل به على مزايا وهدايا تثري ذمته المالية دون عناء ومشقة.

ومن أجل تخطي هذه المعضلات الاجتماعية المتعلقة بأخلاق الموظف العمومي والتي تبدأ داخل نفسه وضميره، كان لابد من الاهتمام بإصلاح هذا الجانب كأول خطوة في مسار طويل لمكافحة الفساد الإداري المتفشي في جميع القطاعات، ولا يمكن أن يتم ذلك إلا بتضافر جهود كل الفاعلين في المجتمع والمساهمين في تكوين أفراد أصحاء أخلاقيا بزرع الأخلاق فيهم منذ نعومة أظافرهم، فيتم تلقينهم أبسط قواعد السلوك الأخلاقي في الأسرة أولا ثم في مختلف

أطوار الدراسة، لغاية توظيفهم وفي مرحلة تربصهم الوظيفي، بل ولا يتوقف الأمر هنا بل تبقى التوعية والتكوين ملازمان للموظف العمومي ما دام يحمل هذه الصفة. وبذلك فموضوع أخلاق الإدارة العمومية ودورها في مكافحة الفساد الإداري يعد موضوعا هاما يجمع بين الأصالة والمعاصرة، فهو موضوع أصيل لأن الأخلاق وجدت مع وجود الإنسان فهي تميزه عن سائر المخلوقات، وموضوع معاصر لأن الأخلاق ترافق حياة الإنسان مهما بلغت درجة التطور العلمي والتكنولوجي التي وصل إليها. ومن هذا المنطلق يمكن طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى يمكن لأخلاق الإدارة العمومية أن تساهم في الحد من الفساد الإداري؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي بذكر مختلف التعريفات التي تبين الإطار المفاهيمي لأخلاق الإدارة العمومية والفساد الإداري، ووصف واقع الأخلاق والفساد الإداري، كما يُعتمد المنهج التحليلي من أجل تحليل النصوص القانونية التي ترتبط أو تشير لأخلاق الإدارات العمومية، كما تمت الاستعانة بأداة المقارنة لأهمية المقارنة من فائدة لمعرفة موقف العديد من التشريعات حول موضوع أخلاق الإدارة العمومية ودورها في مكافحة الفساد.

وبالنسبة لخطة البحث سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسيين: المبحث الأول حول أخلاق الإدارة العمومية، وتم تقسيمه بدوره لمطلبين: المطلب الأول حول مفهوم أخلاق الإدارة العمومية والمبادئ المجسدة لها، والمطلب الثاني حول المظاهر المنافية لأخلاق الإدارة العمومية، بينما تناول المبحث الثاني دور أخلاق الإدارة العمومية في مكافحة الفساد الإداري وتم تقسيمه هو الآخر لمطلبين: المطلب الأول حول الآليات الإجرائية المجسدة لأخلاق الإدارة العمومية، والمطلب الثاني حول الآليات الموضوعية المجسدة لأخلاق الإدارة العمومية.

المبحث الأول: أخلاق الإدارة العمومية

يتزايد الاهتمام في وقتنا الراهن بأخلاقيات الإدارة بشكل كبير وواضح وهذا بتزايد نشاط الإدارة وكثرة عدد موظفيها، ومن بين هؤلاء الموظفين من لا يتمسك بالقواعد الأخلاقية التي تبين القيم والمبادئ التي تحدد ما هو السلوك السوي الذي يتعين على الموظف إتباعه، وفي المقابل نجد الكثير من المظاهر السلوكية المنافية لأخلاق الإدارة متجسدة في أرض الواقع على شكل جرائم فساد يرتكبها الموظف العام لعدة أسباب من بينها ضعف الوازع الديني والأخلاقي لديه.

لذلك سيتم في هذا المبحث التطرق لمفهوم أخلاق الإدارة العمومية والمبادئ المجسدة لها في مطلب أول، على أن يتم تخصيص المطلب الثاني للمظاهر المنافية لأخلاق الإدارة، باعتبار أن غياب الأخلاق يؤدي إلى حدوث الكثير من جرائم الفساد الإداري المتعلقة بمهام الموظف العمومي.

المطلب الأول: مفهوم أخلاق الإدارة العمومية والمبادئ المجسدة لها

يحكم سلوك الموظفين داخل الإدارة مجموعة من المبادئ والمعايير الأخلاقية التي باتباعها يتم التمييز بين الخطأ والصواب في ممارستهم لمهامهم الوظيفية، حيث أن الانحراف في الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة بقصد تحقيق مصالح ومنافع شخصية يؤدي إلى وقوع فساد إداري، لذلك لا بد على الموظف العام أن يمارس مهامه الإدارية بمراعاة المبادئ الأخلاقية التي اكتسبها من الأسرة والدين والمؤسسات التعليمية والقوانين المختلفة وغيرها، ونظرا لأهمية أخلاق الإدارة العمومية في هذه الدراسة لا بد من تحديد مفهومها في فرع أول ومن ثم التطرق للمبادئ المجسدة لها في فرع ثان.

الفرع الأول: مفهوم أخلاق الإدارة العمومية

يعتبر الفساد الإداري تصرفا وسلوكا سيئا يقوم به الموظف العام بهدف الكسب غير المشروع وتحقيق مصالح ذاتية، ومن بين أهم أسبابه الانحرافات الأخلاقية التي يقوم بها العنصر البشري من استغلال للنفوذ وقبول الرشاوى واختلاس ومحسوبية ووساطة وغيرها من الممارسات المنافية للأخلاق، لذلك يمكن الجزم أن الحفاظ على أخلاقيات الإدارة من خلال أخلاقها يعتبر بمثابة الإجراء الوقائي الأول الذي لا بد من الاهتمام به لمكافحة الفساد الإداري، حيث أن تقليص حيز انتشاره في الإدارة العمومية يمكن أن يتم عن طريق إقحام القيم والمعايير الأخلاقية كضوابط موجبة لسلوك الموظفين العموميين، ولهذا السبب سيتم التطرق أولا لتعريف أخلاق الإدارة العمومية وثانيا البحث في مختلف المصادر التي تُستمد منها أخلاقيات الإدارة العمومية.

أولا: تعريف أخلاق الإدارة العمومية: إن وضع تعريف لعبارة "أخلاق الإدارة العمومية" يتطلب تحديد المقصود بعدة ألفاظ وعبارات تعتبر أساسا وقاعدة تم الاعتماد عليها لصياغة هذه العبارة، حيث يستدعي الأمر تعريف الأخلاق، وأخلاقيات الإدارة ليتم التوصل في الأخير لتحديد المقصود بأخلاق الإدارة العمومية.

1/ تعريف الأخلاق: تعتبر الأخلاق من الموضوعات التي اهتم بها الإنسان منذ القدم لأنه لا يستطيع أن يعيش دون قيم أخلاقية في جميع مراحل ومجالات حياته، فهو الكائن الوحيد في

هذا الكون الذي بوسعه أن ينتقل من مرتبة الحاجات الطبيعية الصرفة إلى مجال القيم الخلقية، حيث يمزج في حياته الواقع المعيش بالمثل العليا، ويجمع في سلوكه وتصرفاته بين مرتبة الحاجات الغريزية ومرتبة الضمير الخلقى والسمو الروحي¹.

وتُعرّف الأخلاق اصطلاحاً حسب الغزالي بأنها "الخلق عبارة عن هيئة في النفس راسخة، عنها تصدر الأفعال بسهولة ويسر، من غير حاجة إلى فكر وروية"²، كما عرّفها ابن القيم بأنها: "هيئة مُرَكَّبَةٌ من علومٍ صادقة وإرادات زاكية، وأعمالٍ ظاهرة وباطنة مُوافقة للعدل والحكمة والمصلحة، وأقوال مطابقة للحق، تصدر تلك الأقوال والأعمال عن تلك العلوم والإرادات، فتكسب النفس بها أخلاقاً هي أزكى الأخلاق وأشرفها وأفضلها"³.

ويقابل كلمة الأخلاق في اللغات الأجنبية لفظان الأول يوناني الأصل وهو Ethic من كلمة Ethos والثاني روماني الأصل وهو Moral من كلمة Mores، وهناك من الباحثين من يستعمل اللفظان للدلالة على نفس المعنى، غير أنه بالرجوع لعلم الأخلاق يبدو الفرق جوهرياً بينهما، حيث أن مفردة Morale تميل إلى السلوك الفردي البشري، بينما تميل المفردة الثانية Ethique إلى القيم التي تخص المجتمع ونتاجه، وبعبارة أخرى تنظم الأخلاق Morale فضاء الفضيلة الفردية، بينما تنظم الأخلاقيات Ethiques فضاء القيم الأخلاقية في المجتمع⁴.

فالأخلاق هي مجموعة القيم والمعايير السائدة في مكان معين وزمان معين والتي يعتمد عليها أفراد المجتمع في التمييز بين ما هو جيد وما هو سيئ، وبين ما هو صواب وما هو خطأ، كما تعد الأخلاق معياراً للتمييز بين الفضيلة والرذيلة، وتمكّن من الفصل بين الحسن والقبيح. 2/ تعريف أخلاقيات الإدارة: رغم الجهود الكبيرة التي بُذلت في مجال تعريف أخلاقيات الإدارة إلا أنه لا يوجد اتفاق دقيق ومحدد للسلوك الأخلاقي في مجال الوظيفة العامة يمكن تطبيقه على العنصر البشري فيها، إنما اقتصر الجهد على تعريف الالتزامات والنشاطات الأكثر نزاهة وموضوعية وقبولاً في ميدان العمل الإداري.

وقد حاول العديد من المختصين والدارسين لهذا الموضوع تقديم تعريفات تساعد على فهم هذا المصطلح، و مدلولاته الأساسية، حيث عرف فالوك Fallock أخلاقيات الإدارة بأنها: «الدراسة المنهجية للخيار الأخلاقي التي يتم من خلالها اختيار ما هو جيد»، كما عرّفها روبنس ديسينزو Robbins Decenzo بأنها "مجموعة من المعايير والمبادئ التي تهيمن على السلوك الإداري والمتعلقة بما هو صحيح أو خطأ، أما بيتر دراكر Petter Druker فيرى: "أنّ الأخلاق في الإدارة هي العلم الذي يعالج الاختيارات العقلانية على أساس تقييم بين الوسائل المؤدية إلى الأهداف"⁵.

كما تُعرف أخلاقيات الوظيفة العمومية بأنها " مجمل المبادئ والقيم والالتزامات التي ينبغي على الموظفين التحلي بها وهم يمارسون واجباتهم وأعمالهم الوظيفية، وهذه الأخلاقيات تتأثر وتستمد من قوانين وعادات وثقافة المجتمع وكذا طبيعة المهنة".⁶

وبهذا القدر من التعريفات يمكننا تحديد المقصود بأخلاق الإدارة العمومية رغم أن الكثير من الباحثين قد عرفوا الأخلاق والأخلاقيات كأنهما مترادفين، حيث يقصد بهما تطبيق مجموعة من المبادئ والمعايير السلوكية التي تحكم سلوك الأفراد أو الجماعة في التمييز بين الخطأ والصواب في منظمة أو هيئة معينة.⁷

لكن الأخلاق كلمة تعني إضفاء الطابع الأخلاقي على عمل الإدارة وزرع القيم الأخلاقية في نفسية كل موظف لكي يبتعد عن مواطن الفساد، وأخلاق الإدارة العمومية تعني الاستنجاد بالأخلاق في ظل عدم كفاية القواعد القانونية لردع السلوكيات السلبية للموظفين الإداريين، كما يمكن الاعتماد على الموثيق الأخلاقية لأخلاق الإدارة العمومية وإلزام الموظفين بالعمل بها، والأخلاق ليست وسيلة لمحاربة الفساد الإداري بقدر ما هي آلية للوقاية منه، باعتبار أن هذه الموثيق تفتقد إلى الجزاء وبالتالي وجب أخلاق القواعد القانونية - في حد ذاتها- المنظمة للإدارة العمومية.

ثانياً: مصادر أخلاقيات الإدارة العمومية: تكاد كل النظم الإدارية في العالم أن تجمع على مصادر الأخلاقيات الوظيفية التي يتوجب على الموظف العمومي أن يتحلى بها أثناء أداء واجباته الوظيفية أو حتى خارجها حفاظاً على شرف وكرامة الوظيفة العامة، ومن بين أهم هذه المصادر نذكر ما يلي:

1/ المصدر الديني: تعتبر الديانات السماوية من أهم مصادر الأخلاق، حيث يستقي منها الإنسان الكثير من تصرفاته وسلوكه ومنهجه في الحياة، وهي تأمر الإنسان بالتقوى وطاعة الله وحسن المعاملة، والاستقامة في التعامل مع غيره، وتنعكس هذه الأخلاق على أخلاقيات الإدارة، حيث يجب على الموظف معاملة الجميع معاملة حسنة، ويتعين عليه الإخلاص في أداء عمله والحفاظ عليه لأنه أمانة مكلف بها، وفي العالم الإسلامي نجد أن التشريع الإسلامي وما يحمله من سمو في المبادئ والقيم يعد مصدراً أساسياً ومهما للأخلاق يستمد منه العامل والإداري المسلم جميع تصرفاته وسلوكياته في العمل المناط به.⁸

2/ المصدر الاجتماعي: لكل مجتمع ثقافته الخاصة به والتي تحدد قيمه ومعتقداته وعلاقاته وولاء وانتماء أفرادها، وقد يتأثر الموظفون بهذه الأمور وينقلونها إلى الإدارة التي يعملون بها فتزيد من جودة الخدمة ورضا المواطن، لاسيما إذا كانت عبارة عن أعراف وقيم وتقاليد إيجابية،

كما تساهم الأخلاق التي يتلقها الفرد من الأسرة والمؤسسات التعليمية بمختلف أطوارها في إعداد فرد يحكمه ضميره ليكون موظفا مسؤولا عن تقديم الخدمة بطريقة موضوعية يراقب نفسه ذاتيا دون أن يحتاج لرقابة رؤسائه.⁹

3/ المصدر القانوني والتنظيمي: تعد القوانين والأنظمة والتشريعات من المصادر الرئيسية التي تتحكم في تسيير الإدارة العمومية بما تتضمنه من قواعد تحدد سلوك الموظفين العموميين وتحثهم على التمسك بالأخلاق الفاضلة والعمل على الارتقاء بالعمل الوظيفي وتقديم خدمة نوعية للمواطنين.

4/ المصدر السياسي: ويقصد به نمط النظام السياسي الذي يُسيّر المجتمع، وانعكاس توجهات هذا النظام على أخلاقيات الإدارة، فإذا كان النظام السياسي يؤمن بالتعددية والمشاركة والحوار واحترام الرأي الآخر فإنه سوف يؤثر إيجابا على قيم الأفراد وقناعاتهم الوظيفية، وإذا كان النظام السياسي دكتاتورياً فاسداً لا يتورع عن النهب ويشجع القيم البالية فإن تأثيره سيكون سلبياً في توجهات الأفراد في كل إدارة عمومية.¹⁰

5/ المصدر الاقتصادي: تؤثر الظروف الاقتصادية السائدة في المجتمع على جميع أفرادها بما في ذلك الموظفون العموميون، فالظروف الاقتصادية الصعبة تدفع بالموظف لارتكاب سلوكيات غير أخلاقية كالاختلاس والغش والارتشاء واستغلال الوظيفة، وعلى العكس من ذلك إذا كان الشخص يعيش في وضع اقتصادي مريح يمكّنه من العيش بكرامة مع أفراد أسرته فإنه من السهل أن يتحلّى بأخلاقيات رفيعة تبعده عن الفساد الإداري.¹¹

الفرع الثاني: المبادئ المجسدة لأخلاق الإدارة العمومية

انتشرت في السنوات الأخيرة الكثير من الممارسات السلبية في الإدارات العمومية، وفي إطار الإصلاحات التي تقوم بها الدول من أجل بناء دولة الحق والقانون وتحسين الإدارة ارتأت أنه من الضروري إدراج الأخلاقيات في مختلف المجالات ومن بينها المجال الإداري، لذلك تناولت الكثير من التشريعات المبادئ الأخلاقية التي تحكم سلوك الموظف العام أثناء ممارسة مهامه الإدارية،¹² وتعتبر كل من النزاهة، الشفافية، المسؤولية، الموضوعية والحياد من بين المبادئ الأساسية التي تقوم عليها عملية أخلاق الإدارة، وعليه سيتم التطرق لأهمها فيما يلي.

أولاً: النزاهة كمبدأ مجسد لأخلاق الإدارة العمومية: تعني النزاهة في اللغة البعد عن السوء وترك الشبهات وترفع النفس عن كل معصية وسوء، وغالبا ما تكون النزاهة مرادفة للصدق، حيث أنها قدرة الشخص على التمسك بأخلاقه وقيمه وبالتالي الابتعاد عن المساومة مع ضميره.

وتعرف النزاهة اصطلاحاً بأنها: "مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم ومبدأ تجنب تضارب المصالح والاهتمام بالمصلحة العامة".¹³ لذلك فالموظف العام ملزم بممارسة مهامه بكل نزاهة وأمانة ووفقاً لأحكام القانون والمبادئ التوجيهية التي تضعها الدولة.

وعلى ضوء هذا التعريف يستخلص أنه يقع على عاتق الموظفين الإبلاغ عن أي تعارض بين المصلحة العامة التي تقتضيها الإدارة العمومية وتسعى لتحقيقها، والتي يعمل الموظف باسمها ولحسابها وبين المصالح الشخصية الذاتية للموظفين، ففي حالة وجود مصالح في القطاع الخاص تعود بالفائدة على الموظف كالمناقصات أو المزايدات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية على الموظف النزاهة أن يفضل تحقيق المصلحة العامة على المصلحة الشخصية.

ويعد من قبيل النزاهة والاستقامة والأمانة - كمبادئ على الموظف العام الاحتكام إليه في ممارسة مهامه للحد من الفساد الإداري- التصرفات التالية:

- عدم قبول الموظف لأي عائد مالي من مصدر خارجي كالرشوة مثلاً للقيام بعمل يؤثر على المصلحة العامة،

- عدم جواز هدر المال العام وتبديده واختلاسه،

- تحري المصلحة العامة في أداء المهام الوظيفية ومنه تجنب التحيز والمحاباة وكل أشكال المساس بمبادئ الصالح العام،¹⁴

- المحافظة على أوقات العمل وتجنب تضيق الوقت لأن ذلك سيؤدي إلى تراكم المهام وتعطيل مصالح متلقي الخدمة، مما يؤدي به للجوء إلى طرق أخرى غير قانونية للحصول عليها كاستعمال الوساطة والمحاباة وتقديم الرشاوي مما يؤدي إلى تفشي الفساد الإداري.¹⁵

هذا وقد أوجب القانون على الموظف أن يلتزم بالمحافظة على ممتلكات الإدارة العامة وعدم استعمالها لأغراض شخصية وهو ما تضمنته المادتين 50 و51 من قانون الوظيفة العمومية،¹⁶ كما أن واجب الاستقامة والنزاهة يفرض على الموظف العام الالتزام بأداء وظيفته بكل أمانة وصدق ودون تحيز لأنه مؤتمن لدى هيئات الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 41 من القانون نفسه.

ويعد غياب النزاهة والأمانة لدى القيادات العليا أو الرؤساء وكبار الموظفين من أخطر أشكال الفساد الإداري باعتبارهم قدوة لمؤسسيهم الذين سيسيرون على خطاهم إن كانت حسنة أو سيئة، لذلك لا بد من إحكام الرقابة على تصرفات كبار الموظفين ومطالبتهم بتقديم تقارير دورية عن ممتلكاتهم الثابتة والمتداولة وبواسطة وضع قواعد لسلوك موظفي الدولة

وإعلانها من حين إلى آخر ليطلع عليها المواطنون حتى يكون بإمكانهم الحكم بأنفسهم فيما إذا كان هناك خروج من قبل الموظفين على هذه القاعدة والسلوك المطلوب أم أنهم متمسكون بمبدأ النزاهة.¹⁷

ثانياً: الشفافية كمبدأ مجسد لأخلاق الإدارة العمومية: اشتقت كلمة "الشفافية" في اللغة العربية من المصدر "شفّ" وهو الذي يستشف ما وراءه أي يمكن أن يبصر ما وراءه، وعليه تعني الشفافية القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء ومعرفة حقيقتها، والشفافية في اللغتين الفرنسية والإنجليزية هي *transparence* ، *transparency* وتعني جلي وواضح، وبذلك يشترك المعنى اللفظي العربي والأجنبي في أن الشفافية هي الشيء الذي يمكن النظر إليه بسهولة وعلى العكس منه لفظ التعقيم والتستر والإبعاد عن الرؤية.¹⁸

وتعني الشفافية: "معرفة الأشياء ومشاهدتها بقدر معقول من الوضوح والحقيقة، وعكسها التعقيم والتمويه والتضليل والتستر والتغطية والإبعاد عن الفهم والرؤية"،¹⁹ وتعد الشفافية من المصطلحات الحديثة والتي تشكل إحدى المبادئ الأساسية للتسيير العمومي، وتعني ضرورة إطلاع الجمهور على السياسات وكيفية تسيير المال العام بهدف تحقيق مشاركة جميع الفاعلين بما يضمن الحد من مظاهر الفساد الإداري، وهذا ما أكدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.²⁰

ومن أجل تجسيد مبدأ الشفافية في أرض الواقع يقع على عاتق موظفي الإدارة العامة تقديم الخدمات للمرتفقين بطريقة واضحة، وعلمهم الإفصاح عن شروط ومعايير وآليات استفادة المواطنين من هذه الخدمات وبشكل متساوٍ، كما يتعين عليهم إزاحة كافة العراقيل التي تحول دون الوصول إلى المعلومات بما يؤدي لاستعمال وسائل غير مشروعة لتحصيل المعلومة، مما يزيد من فرص انتشار الفساد الإداري.

والجدير بالذكر أن الالتزام بمبدأ الشفافية هو الوجه الآخر للحق في الحصول على المعلومات²¹ ويقتضي كل منهما تزويد المواطنين وأصحاب المصلحة بكافة البيانات والمعلومات والأنظمة والتشريعات، ومحاضر الاجتماعات ومعرفة ما يدور في المرافق العامة، كما يحق للمواطنين معرفة عناصر الذمة المالية لكبار المسؤولين - من نواب ووزراء وقضاة ورؤساء مؤسسات عمومية وغيرهم- حيث تتسع مساحة الشفافية باتساع حجم المسؤولية الملقاة على عاتق الموظف العمومي، بالإضافة لحق المواطنين في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، ورسم السياسات التشريعية والمشاركة في اتخاذ القرارات.²²

وبذلك فمهمة الموظف العمومي لتجسيد مبدأ الشفافية هو عرض كافة المعلومات الهامة وحتى البسيطة وتيسير سبل الاطلاع عليها فيضع نفسه في بيت زجاجي تتسم فيه تصرفاته بحسن النية، فيزيح وسائل المنع والحجب والتعتيم قصد إظهار الحقيقة والوضوح الشديد.

ثالثا: المسؤولية كمبدأ مجسد لأخلاق الإدارة العمومية: يعمل مبدأ المسؤولية مع مبدأ الشفافية - السالف الإشارة إليه- جنبا إلى جنب حيث يقع على عاتق المسؤولين في الوظائف العمومية تقديم تقارير دورية حول سير العمل في الإدارة العمومية من خلال تسبيب قراراتهم وتفسير سياساتهم ويحق للمواطنين الاطلاع على هذه التقارير بصفة خاصة وعلى أعمال الإدارة الأخرى بصفة عامة، وحينها يكون هذا الموظف العمومي في أتم الاستعداد لتحمل المسؤولية المترتبة عن تلك القرارات.²³

ويُعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها: الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم والقيام بواجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية الطلبات الموجهة إليهم وتحمل المسؤولية عن أعمالهم خاصة الفشل وعدم الكفاءة أو المسؤولية عن الخداع والغش، وتتضمن المساءلة واجب المسؤولين في الوظائف الرسمية (سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وزراء أم موظفين وغيرهم) عن تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل وتحمل المسؤولية عن قراراتهم والإجابة عن أية استفسارات عن أعمالهم.²⁴

رابعا: الموضوعية والحياد كمبدأ مجسد لأخلاق الإدارة العمومية: يقصد بالموضوعية أداء الموظف العمومي لمهامه بصراحة ودون الاعتداد بالاعتبارات الذاتية، حيث يتوجب عليه الاستغناء عن كل مصدر خارج عن وظيفته يدر عليه الربح كالتجارة أو الصناعة أو الضرائب... إلخ، فيمنع عليه ممارسة أي نشاط آخر بخلاف وظيفته التي يشغلها بصفة احتكارية فتراكم الوظائف محظور قانونا، وفي حالة تضارب المصالح - أين تتداخل المصلحة الخاصة للموظف مع المصلحة العامة للإدارة العمومية التي يتبعها- يتعين على الموظف أن يتمسك بالحياد والموضوعية في ممارسة مهامه.

وتجسيدا لمبدأ الموضوعية والحياد أورد المشرع الفرنسي المقصود بحالة تضارب المصالح في نص المادة 4 من القانون 2016-483 المتعلق بأخلاقيات الوظيفة وحقوق وواجبات الموظفين العموميين السابق الإشارة إليه والتي بسببها تم إضافة المادة 25 مكرر للقانون 83-

634 المتضمن حقوق وواجبات الموظفين، حيث جاء فيها بأنه من واجب الموظف العام أن يضع حداً أو يمنع على الفور أي حالة من حالات التضارب في المصالح يجد نفسه فيها أو قد يجد نفسه فيها مستقبلاً، ويشكل تضارباً في المصالح وفقاً لهذا القانون أي حالة من التداخل بين المصلحة العامة والمصالح العامة أو الخاصة من المحتمل أن تؤثر أو يبدو أنها تؤثر على ممارسة الوظيفة بطريقة مستقلة وحيادية وموضوعية.

أما الحياد فيقصد به واجب الموظف العمومي معاملة جميع مرتفقي الإدارة العامة على قدم المساواة، بغض النظر عن أصولهم أو جنسهم أو معتقداتهم السياسية أو الدينية، ويحترم حريتهم في التفكير والكرامة، ويعتبر الحياد أحد أركان الدولة المعاصرة وقوامه إبعاد المرفق العام عن الحسابات والاعتبارات الحزبية، والتقييد بمعايير المهنية والموضوعية لضمان حيادته ونزاهته، والإدارة بحاجة لهذا المبدأ لأنه يزيد من فاعلية ومردودية نشاط المرفق العام، كما يضمن إحساس الموظف العمومي بالاستقرار وعدم تخوفه من العزل كما يكتسب الخبرة والمهارة التي تزيد من إنتاجيته.²⁵

وقد عرفت وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة الإماراتية الحياد بأنه "التصرف طبقاً لوقائع المسألة المطروحة أمامه وخدمة رؤسائه وعامة الناس بشكل متساو، بعيداً عن أخذ الصفات الشخصية بعين الاعتبار".²⁶

المطلب الثاني: المظاهر المنافية لأخلاق الإدارة العمومية

تستوجب أخلاق الإدارة العمومية تحلي الموظفين بمجموعة من المبادئ أهمها النزاهة والشفافية والحياد والموضوعية والمسؤولية والحفاظ على السر المهني وواجب التحفظ، باعتبارها الدعائم الأساسية لأية ممارسة إدارية سليمة بعيدة عن كل المظاهر المنافية للأخلاق، لذا بات من الضروري الوقوف على الانحرافات والاختلالات التي أصابت أجهزة الإدارة العمومية قصد معالجتها ومكافحتها مهما تنوعت صورها، وسواء كانت انحرافات تنظيمية مردها مخالفة القانون (الفرع الأول) أو كانت انحرافات سلوكية مردها عدم التحلي بأخلاقيات الوظيفة الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الانحرافات التنظيمية المنافية لأخلاق الإدارة العمومية

تعرف الانحرافات التنظيمية للموظف العمومي بأنها تلك المخالفات النظامية الصادرة عن الموظف العمومي أثناء تأدية مهامه الوظيفية، وتتعلق بسير العمل الإداري وانتظامه، سواء بالقيام به أو بالإحجام عنه في الوقت الذي كان من الواجب عليه القيام به.²⁷ وتأخذ هذه الانحرافات عدة صور أهمها:

أولاً: الإهمال الوظيفي يفترض في الموظف العمومي أداء عمله بنزاهة ودقة وأمانة، وإذا حاد عن الصفات وتراخى عن أداء الواجبات الموكلة إليه بحكم وظيفته، أو تقاعس في أدائها يكون قد أهمل وظيفته وعرض نفسه للمساءلة التأديبية، باعتبار أن هذه الأفعال تشكل إحدى صور الفساد الإداري، كما توصف بأنها انحراف عن أخلاقيات العمل الإداري²⁸، ويصنف الفعل بأنه إهمال في أداء الوظيفة إذا أخذ صورة أو أكثر من الصور التالية:

1- عدم أداء الموظف لاختصاصاته الوظيفية بنفسه، فالموظف ملزم بأداء أعمال وظيفته بنفسه احتراماً لقاعدة توزيع الاختصاص في الإدارة العامة.²⁹

ونظراً لخطورة هذه المخالفة التأديبية نص المشرع الجزائري صراحة من خلال المادة 1/47 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على وجوب أداء الموظف مهامه بنفسه³⁰، وهو المبدأ نفسه المنصوص عليه في المادة L121-9 من القانون العام للوظيفة العمومية الفرنسي.³¹

2- عدم احترام مواقيت العمل: رغم أن القوانين تنص على وجوب احترام مواقيت العمل الخاصة بالحضور أو المغادرة، إلا أن التزام الموظف لا يقف عند هذا الحد بل يلزم بعدم إضاعة الوقت في التجوال بين المكاتب وقراءة الصحف والانشغال بهاتفه وبوسائل التواصل الاجتماعي، وهذا من صميم أخلاق الإدارة العمومية، ويترتب عن الغيابات غير المبررة الخصم من المرتب دون الإخلال بالعقوبات التأديبية التي تصل لحد العزل.³²

3- التباطؤ والتكاسل في إنجاز الأعمال الموكلة إليه في أجلها.³³

4- السلبية والعزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية وعدم تحمل المسؤولية: ويقصد بالسلبية امتناع الموظف عن إبداء الرأي واللامبالاة ومقاومة كل ما هو جديد، واتصافه بعدم الميل إلى التطوير والإبداع والابتكار، وعزوفه عن المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية، وميوله إلى الانطواء والانعزالية ويتجنب الاتصال بالأفراد وعدم الرغبة في التعاون وعدم تشجيع العمل الجماعي.³⁴

ثانياً: عدم الالتزام بطاعة الرؤساء وتنفيذ تعليماتهم يعتبر رفض الامتثال لتعليمات الرؤساء من أخطر مظاهر الفساد الإداري والسلوكيات المنافية لأخلاق الإدارة، لأنه يؤدي إلى اختلال نظام الإدارة وتعطيل سير المرفق العام، وفشل السلطة الإدارية في تحقيق أهدافها، وفي هذا الإطار نصت المادة L 121-10 من القانون العام للوظيفة العمومية الفرنسي على الامتثال لأوامر الرؤساء وتعليماتهم إلا إذا كانت هذه الأوامر متعارضة مع القانون ومن شأنها المساس بالمصلحة العامة.³⁵

إضافة إلى التزام الموظف بالامتثال لتعليمات رئيسه، يستوجب عليه مخاطبته بأدب ولباقة مع مراعاة وقاره واحترامه³⁶، وهذا ما نصت عليه المادة 52 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

ومن صور الفساد الإداري المتعلق بعدم التزام الموظف بطاعة رؤسائه:

1- امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، ويدخل ضمن حالات الامتناع، قيام الموظف بأداء أعمال وظيفته على نحو غير صحيح، امتناع الموظف عن تنفيذ القوانين والتنظيمات وامتناعه عن تنفيذ الأحكام القضائية، علما أن هذا الامتناع يشكل جريمة جزائية معاقب عليها بنص المادة 138 مكرر من قانون العقوبات الجزائري.

2- عدم تنفيذ أوامر الرئيس الإداري: يلزم الموظف بالخضوع لأوامر وتعليمات رئيسه الإداري وتنفيذها، وأن عدم الالتزام بها يشكل انحرافا إداريا وصورة من صور الفساد الإداري، ويقصد بالأوامر في هذا الإطار الأوامر المشروعة، أما الأوامر غير المشروعة، فهي ليست ملزمة وليست واجبة التنفيذ.³⁷

ثالثا: إفشاء أسرار الوظيفة العمومية: يطلع الموظف العمومي أثناء ممارسته لوظيفته على أسرار وظيفية يشكل إفشاؤها وتسريبها خطأ مهنيا وانحرافا تنظيميا يترتب عليه ثبوت مسؤوليته التأديبية، وقد يصل الأمر إلى المساءلة الجزائية والتعويض، وفي هذا الإطار نصت المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري على وجوب التزام الموظف بالمحافظة على السر المهني،³⁸ واعتبر الخروج عن هذا المبدأ وانحرافا وخطأ من الدرجة الثالثة،³⁹ كما نص على ذلك القانون الفرنسي واعتبر الموظف ملزما بالسر المهني في إطار احترام ما جاء في نص المادتين L 226-13 و L226-14 من قانون العقوبات الفرنسي.⁴⁰

وبالرجوع إلى نص المادة L226-13 من قانون العقوبات الفرنسي نجدها تنص على عقوبة إفشاء السر المهني بالحبس بسنة وغرامة قدره 15000 أورو، أما المادة L226-14 فتتعلق بالحالات التي يأمر فيها القانون أو يأذن بإفشاء السر.

ولم يعتبر المشرع الجزائري إفشاء السر الوظيفي عقوبة تأديبية فحسب - شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي - بل وصل لحد اعتبارها جريمة جزائية متفاوتة العقوبة حسب خطورة السر المهني.⁴¹

الفرع الثاني: الانحرافات السلوكية المنافية لأخلاق الإدارة العمومية

الانحراف السلوكي هو مجموعة من الممارسات غير المحمودة أو غير المشروعة التي يحظر على الموظف القيام بها، وذلك لأنها تتنافى مع الأنظمة والقوانين والمبادئ والقيم الأخلاقية النبيلة.⁴²

وتعتبر من الانحرافات السلوكية التصرفات التي يرتكبها الموظف العام ولا تسمح بها القوانين ولا تقرها القيم والآداب ولا تخدم المصلحة العامة، وهي من أخطر صور الفساد الإداري والمظاهر المنافية لأخلاق الإدارة لارتباطها بالجانب الأخلاقي للموظف، كما أنها تنبئ عن سوء نيته.⁴³ وأهم هذه الانحرافات: -عدم المحافظة على كرامة الوظيفة – المحسوبية والمحاباة – الانحراف في استعمال السلطة – الوساطة.

أولاً: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة: إذا كان الموظف حراً في تنظيم حياته الشخصية كما يريد، فإن صفته كموظف عام تفرض عليه الابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بسمعته الشخصية والوظيفية لأن كل مساس بالسمعة يعتبر مساساً بشرف الوظيفة وكرامتها لأن الحياة الخاصة تنعكس على الحياة الوظيفية لا محالة،⁴⁴ لذا يجب على كل موظف أن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق مع الاحترام الواجب والملائم لصفته ومركزه الوظيفي حتى وإن كانت هذه التصرفات خارج أوقات عمله باعتبار أن الحياة الخاصة تنعكس على الحياة الوظيفية، وأن سمعة الإدارة من سمعة موظفيها، وهذا ما تؤكدُه العديد من القوانين المنظمة للوظيفة العمومية، وفي هذا الإطار نصت المادة 42 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري على « 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»

ثانياً: المحسوبية والمحاباة: إذا غابت القيم والمبادئ الأخلاقية يصبح المباح محظوراً وتصبح المصلحة الخاصة وسلطة القوي هي سيدة الموقف، وتتغير المفاهيم فتصير الرشوة هدية والواسطة شفاعة والمحسوبية والمحاباة وسيلة لتسلق المناصب وتبوء الوظائف العامة بغير وجه حق.

وإذا كانت الرشوة واستغلال النفوذ والواسطة والمحسوبية والمحاباة صوراً منافية لأخلاق الإدارة ونماذج للفساد الإداري، فإن المحسوبية والمحاباة هي أخطر صور الفساد باعتبارها تمنح الوظيفة على أساس عائلي، قبلي، عشائري أو حزبي أو على أساس النزعة المحلية⁴⁵ دون مراعاة للكفاءة والمصلحة العامة، وهو بذلك خروج عن مبدأ العدالة والمساواة بين المواطنين وانتهاك لمبدأ تكافؤ الفرص.

وسيؤدي هذا الوضع إلى انتشار البيروقراطية والتعقيدات الإدارية لذا بات من الضروري أخلاق الإدارة والاستنجا الأخلاق في ظل عدم كفاية القواعد القانونية خاصة وأن المشرع الجزائري لم يجرم المحسوبية ولم يدرجها في قانون مكافحة الفساد، باعتبار أن المحسوبية هي الخروج على القوانين والتنظيمات والتعليمات التي تحكم سير أجهزة الإدارة العامة في مجال التعيينات والترقيات والتنقلات وتحديد الأجور والمرتبات، أما المحاباة فهي استخدام علاقة القرابة أو العلاقات العشائرية أو العائلية أو الحزبية أو الطائفية بغرض اكتساب مصلحة أو تسهيل مهمة ليست من حق المنتفع،⁴⁶ وبذلك نجد أن المحسوبية والمحاباة⁴⁷ لهما نفس المعنى، أي وجهان لعملة واحدة.

ثالثا: الانحراف في استعمال السلطة: يعد انحرافا في استعمال السلطة إذا أساء رجل الإدارة استعمال سلطته التقديرية لتحقيق أهداف مغايرة للمصلحة العامة، كما عرف الانحراف في استعمال السلطة بأنه « قيام من تولى أمرا من أمور الأمة أو عهد إليه بالاستفادة من عمله أو ولايته لمصلحته الشخصية أو لمصلحة قريب أو صديق أو استعمال قدرته وقوته الممنوحة له بقصد الانتقام والتشفي». ⁴⁸

ومن أجل حماية الإدارة العامة من مظاهر الانحراف بالسلطة والفساد الإداري تم حظر استغلال الموظف لسلطته الوظيفية من أجل تحقيق مصالحه الخاصة أو مصالح حزبه أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية أو التحايل على القوانين لتحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره،⁴⁹ علما أن الانحراف في استعمال السلطة سيؤدي حتما زعزعة ثقة المواطن في نزاهة وأمانة الموظف، الأمر الذي يمس بكرامة وسمعة وشرف الوظيفة ويخل بحيادية وعدالة العمل الإداري.⁵⁰

ونظرا لخطورة هذا السلوك فإن مختلف التشريعات اعتبرت هذا الانحراف جريمة جنائية – إضافة إلى كونها خطأ تأديبيا- فنصت عليها في قوانينها العقابية وفي قوانين الوقاية من الفساد ومكافحته، ومن بين هذه القوانين القانون الجزائري الذي جرّم الفعل تحت مسمى إساءة استعمال السلطة من خلال المواد من 135 إلى 140 من قانون العقوبات، مشيرا إلى استغلال الوظيفة واستغلال النفوذ في المادتين 32 و 33 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وفي نفس الوقت اعتبر هذا السلوك مخالفة تأديبية من الدرجة من الدرج الرابعة من خلال نص المادة 181 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: دور أخلاق الإدارة العمومية في مكافحة الفساد الإداري

من أجل تجسيد أخلاق الإدارة العمومية في أرض الواقع لا بد من إيجاد آليات تكون بمثابة ضمانات قانونية تكفل حماية أخلاقيات الموظف العمومي من جهة، وتصور كرامة الوظيفة ونزاهتها من الفساد الإداري من جهة ثانية، ويمكن تصنيف هذه الآليات إلى آليات إجرائية وأخرى موضوعية.

المطلب الأول: الآليات الإجرائية المجسدة لأخلاق الإدارة العمومية

أصبح موضوع أخلاقيات الإدارة موضوعا عاما يهتم الجهاز الإداري ككل ولم يعد مفهوما ذاتيا شخصيا يتعلق بفرد معين، حيث أن الاهتمام بأخلاق الإدارة العمومية لا يحتاج فقط لأساليب علاجية تتمثل في فرض عقوبات تأديبية على الموظف الذي ارتكب مخالفة أخلاقية بل يحتاج لآليات وقائية دورها مراقبة مدى احترام الموظف لأخلاقيات الإدارة من جهة ومحاولة تدريب الموظفين العموميين على أخلاقيات الإدارة وتلقيهم لها من جهة أخرى، لكون أخلاق الإدارة العمومية مسألة إدارية تخضع للرقابة والتكوين، لذلك سيتم التطرق للرقابة كآلية وقائية لتجسيد دور أخلاق الإدارة العمومية في مكافحة الفساد الإداري في فرع أول على أن يخصص الفرع الثاني للتكوين كآلية وقائية لتجسيد دور أخلاق الإدارة العمومية في مكافحة الفساد الإداري.

الفرع الأول: الرقابة كآلية إجرائية مجسدة لأخلاق الإدارة العمومية

إتباع الأخلاق هو أمر يجب أن يحرص عليه كل موظف عمومي سواء أثناء تأدية عمله أو حتى خارج الوظيفة في حياته اليومية، ولكن يجب على الإدارة العمومية ألا تعتمد على مجرد القناعات الشخصية لموظفيها في التزامهم بالأخلاق (الرقابة الذاتية) بل عليها فرضها عليهم فرضاً، لذلك تعد الرقابة من أهم الآليات المعتمدة عليها لتجسيد وتفعيل أخلاق الإدارة العمومية لمكافحة الفساد الإداري، وهناك نوعان من الرقابة لهما دور هام في هذا المجال هما الرقابة الذاتية والرقابة الإدارية.

أولاً: الرقابة الذاتية كآلية إجرائية مجسدة لأخلاق الإدارة العمومية

الموظف المتخلق هو الموظف الذي يراقب نفسه⁵¹ ومدى التزامه بالأخلاق خوفاً من الله سبحانه وتعالى ومراعاة للمصلحة العامة، حيث يحس بقيمة الأمانة التي بين يديه - وهي وظيفته - كخطوة أولى للحفاظ على أخلاقياتها ومن ثم يتوجب عليه محاسبة نفسه وتأنبها باستمرار، لأن أساس الرقابة الذاتية هو تحكيم الضمير دائماً، فالوابع الديني يجعل الموظف مخلصاً في

عمله فيبتعد عن الخيانة والخديعة وسوء الظن والنفاق والسرقة وغيرها من الأفعال المنافية للمبادئ الأخلاقية والقيم الدينية.

وتنبع الرقابة الذاتية من داخل الضمير الحي للموظف العمومي بسبب أخلاقه الشخصية التي غرست فيه منذ طفولته سواء تلقاها في أسرته أو مدرسته أو مجتمعه، فتكون بمثابة المكابح التي توقفه عند الإقدام على ارتكاب فعل غير أخلاقي بمجرد التفكير في إتيانه، ولتنمية الرقابة الذاتية يمكن الاعتماد على عدة وسائل كتقوية الإيمان والصلة بالله عز وجل، وتعزيز الحس الوطني، تحمل المسؤولية والاعتناء بأهمية الوظيفة من أجل أدائها بالشكل السليم، حيث يجب تصحيح الفهم الديني والوطني للوظيفة العمومية باعتبار العمل عبادة ووسيلة لتنمية الوطن وازدهاره.⁵²

ثانياً: الرقابة الإدارية كآلية وقائية مجسدة لأخلاق الإدارة العمومية

تعد الرقابة آلية هامة بيد الإدارة العمومية تمكّنها من تحقيق الكثير من الأهداف من بينها التأكد من مدى اتفاق تصرفات الإدارة مع القانون (رقابة المشروعية)، كما قد يكون هدفها هو التحقق من مدى توافق أعمال الإدارة مع المصلحة العامة (رقابة الملاءمة)، أما الرقابة على مدى التزام الموظف بأخلاقيات الوظيفة العمومية فتتم من خلال تفعيل دور السلطة الرئاسية داخل الإدارة العمومية.

ويقصد بالرقابة الرئاسية أو التسلسلية خضوع الموظف بشكل مباشر لرئيسه حيث يتلقى التعليمات التي تبين الاتجاه الذي على المرؤوس أن يتبعه في عمله وعلى هذا الأخير التقيد بتلك التعليمات،⁵³ لذلك تعتبر السلطة الرئاسية دعامة أساسية في نشاط الإدارة ونظام عملها، حيث يقوم المسؤول المباشر بمراقبة نشاط الموظفين الخاضعين له وفي المقابل على هؤلاء المرؤوسين احترام أوامر رؤسائهم وتنفيذها، إلا إذا كانت مخالفةً للقانون بشكل صريح وواضح.

كما تلعب السلطة الرئاسية دوراً هاماً في مجال الرقابة على أخلاقيات الوظيفة العامة حيث يتولى الرئيس الإداري مهمة الحرص على احترام هذه الأخلاقيات من خلال مراقبة سلوك وتصرفات المرؤوسين الخاضعين لسلطته، خاصة وأن الإخلال بتلك الأخلاقيات الوظيفية قد يشكل أخطاءً مهنية يترتب عنها المسؤولية التأديبية، وقد يشكل جرائم خطيرة تستوجب المتابعة الجزائية حسب درجة جسامة الخطأ ومدى مساسه بمصلحة المجتمع.⁵⁴

ويمكن أن نستنتج مجموعة من الشروط يجب أن تتوفر في عملية الرقابة الرئاسية لتساهم في تفعيل أخلاق الإدارة العمومية نذكر منها:

- أن تكون الرقابة مستمرة دورية وموضوعية على أعمال الموظف لأنها ستجعله حريصا على القيام بواجباته خاصة الأخلاقية منها، لتجنب المساءلة بنوعها التأديبية والجزائية،
- أن تكون الرقابة ملائمة ومناسبة لطبيعة الوظيفة العمومية واحتياجات الإدارة العامة،
- أن تكون صارمة لتحقيق هدفها المتمثل في التزام الموظف بأخلاقيات الوظيفة،
- أن تحاول التعرف على مكامن الخلل والضعف إن كان يعود لتقصير في التشريعات أو لضعف العنصر البشري أثناء ممارسة وظيفته.

وفي الأخير لابد من الأخذ بعين الاعتبار نتائج التقارير الرقابية، لأنها تساعد في عملية تقييم وتقويم الأداء الوظيفي، فإذا كانت النتائج سلبية وتؤكد بأن الموظف كثيرا ما ينتهك الأخلاقيات الإدارية لابد عندئذ من تحميله مسؤولية أفعاله حيث يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبات المناسبة وهذا حماية للوظيفة العمومية، أما إذا كانت نتائج التقارير ايجابية وأثبتت أن الموظف جاد في عمله يكافئ على جده واجتهاده بمكافآت مادية ومعنوية.

الفرع الثاني: التكوين كآلية إجرائية مجسدة لأخلاق الإدارة العمومية

تتمثل المهمة الأساسية للتدريب الأخلاقي في الوصول إلى قواعد ومعايير ملزمة لضبط السلوك الإداري للموظفين العموميين فتكون محل احترام وإجماع بين الجميع، ويجب الاهتمام بالتدريب في مجال أخلاقيات الوظيفة العمومية منذ مرحلة التوظيف إلى غاية التسيير وتقديم الخدمة العامة، وإذا كانت الأجهزة الإدارية تمتلك برامج التدريب والتطوير في المجالات المختلفة فإنها بحاجة إلى الاهتمام أيضا بالتدريب والتطوير في مجال أخلاقيات الوظيفة العمومية لمديريها وموظفيها.

أولا: التوعية بالأخلاقيات الوظيفية في مرحلتى التوظيف والتسيير الوظيفي

يتعين على السلطة الإدارية في مختلف درجاتها وحسب تدرج السلم الإداري الموجود على مستواها أن تحرص على توعية وإعلام الموظفين بمختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمهام الوظيفية الملقاة على عاتقهم، كما تقوم بتوعيتهم بما يترتب عن الأخطاء المهنية المرتكبة من مسؤولية إدارية وجزائية عند الإخلال بهذه النصوص، وتتم هذه التوعية من خلال نشر القوانين والتنظيمات والقرارات والتعليمات التي تؤكد على أخلاقيات المهنة، والتي تعتبر من قبيل التدابير الوقائية، وبعدها تقوم بوظيفة الرقابة للتأكد من صحة التصرفات والأعمال التي يقوم بها الموظفون العموميون.

وتعتبر عملية توعية وتكوين الموظفين في مجال أخلاقيات الإدارة العمومية - بصفة خاصة- من التدابير الوقائية الهامة التي تحد من انتشار جرائم الفساد، ولها أهمية كبيرة من

الناحية القانونية والعملية في ترقية الوظيفة العمومية وخدمة المصلحة العامة والحفاظ على المال العام.

كما تقوم السلطة الرئاسية داخل الإدارة العمومية بتكريس مبادئ الشفافية والنزاهة والحياد والمساواة، فالمسؤول أو الرئيس الإداري يجب أن يكون قدوة للمرؤوسين في الانضباط واحترام القانون وتطبيق تلك المبادئ من خلال تصرفاته وقراراته.

كما تتجلى أخلاق الإدارة العمومية عند التوظيف في المؤسسات والإدارات العمومية على أساس الجدارة والكفاءة كخطوة أولى لأخلاقها من جهة ومن أجل تحسين صورة الإدارة العمومية وإصلاحها حتى تستعيد ثقتها بين المواطنين من جهة أخرى، كما أن الترقية والتعيين في المناصب والوظائف العليا يجب أن يخضع لهذه المبادئ والمعايير الموضوعية ولا يخضع لاعتبارات شخصية.⁵⁵

ثانياً: عقد دورات تكوينية للتوعية بجرائم الفساد الإداري، نصت المادة 3 بند 4 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 المشار إليه سابقاً على أنه: «يراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية: 4...- إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد».

وبذلك تتعدد طرق توعية الموظف العمومي بجرائم الفساد الإداري ومن بينها نشر النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بأخلاقيات الإدارة العمومية، وكذا عقد ندوات وأيام دراسية ودورات تكوينية تتضمن واجبات الموظف والحرص على القيام بها في أحسن وجه دون التساهل والتماطل في أدائها أو الإخلال بها والاستهانة بها، لأن كل إخلال أو عدم الالتزام بها يشكل خطأ مهنياً وقد يشكل جريمة من جرائم الفساد، والتي يعاقب عليها القانون بعقوبة جزائية وتأديبية تؤثر على حياته الاجتماعية.

وحتى يكون للدورات التكوينية أثرها على التزام الموظفين بأخلاقيات المهنة وعدم ارتكاب الأفعال المجرمة في قانون مكافحة الفساد، يشترط أن تتوافر فيها مجموعة من الشروط منها:

- أن تكون الدورات التكوينية والندوات بشكل مستمر ودوري حتى تترسخ فكرة التجريم والخوف من العقاب لدى الموظفين،

- يجب أن تستهدف الدورات التكوينية مختلف الموظفين سواء كانوا في وظائف ومناصب عليا أو غيرهم من الموظفين العاديين،

- تخصيص مقياس حول "أخلاقيات السلوك الإداري" خلال هذا التكوين،

- الاستعانة بوسائل الإعلام الحديثة والتكنولوجيا المتطورة التي توفر المال والوقت ليكون التكوين عن بعد، كما يمكن فتح مواقع وصفحات على الانترنت بخصوص الأخلاقيات في الإدارة العامة ويعرض فيها آخر ما توصلت إليه تجارب الدول في مجال تجسيد أخلاق الإدارة العمومية.

المطلب الثاني: الآليات الموضوعية المجسدة لأخلاق الإدارة العمومية

جندت الدول العديد من الإمكانيات المادية والبشرية واعتمدت آليات وقائية وردعية للحد من الفساد الإداري ومكافحته فأصدرت ترسانة من القوانين وحصرت كل أنواع الانحرافات السلوكية والتنظيمية ورصدت لها عقوبات تأديبية وجنائية ردعية قاسية، لكن الفساد لم ينته، وبقيت آثاره السلبية تنخر الإدارة العمومية وتعرقل التنمية وتوسع الهوة بين الإدارة والمواطن، ولما أدركت الحكومات أن سبب الفساد هو تراجع الأخلاق وأن علاجها يكمن في الاهتمام بالجانب الأخلاقي للموظف بادرت إلى إصدار مدونات السلوك الأخلاقي وعكفت على تفعيل الإدارة الإلكترونية كآلية لأخلاق الإدارة العمومية وإصلاحها، وعليه سيتم التطرق لتجسيد أخلاق الإدارة العمومية عن طريق المدونات في الفرع الأول، ثم يتم التطرق لتجسيد أخلاق الإدارة العمومية عن طريق التسيير العمومي الجديد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تجسيد أخلاق الإدارة العمومية عن طريق المدونات الأخلاقية

بعدما أدرك المجتمع الدولي - ممثلاً في منظمة الأمم المتحدة- حجم الفساد الإداري المستشري في الإدارات العمومية في مختلف دول العالم وآثاره السلبية على التنمية المستدامة تمت دعوة أعضاء المنظمة - من خلال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى أن تطبق ضمن نظمها المؤسسية والقانونية مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية.⁵⁶

أولاً: تعريف المدونات الأخلاقية: تعرف مدونة أخلاقيات المهنة بأنها وثيقة تصدرها الدولة تتضمن مجموعة من القيم والمعايير والمبادئ ذات العلاقة، تحدد ما هو مرغوب وما هو غير مرغوب فيه من السلوك في إطار بيئة العمل، أو هي وثيقة ترشد العاملين في المنظمة أو الدولة إلى الضوابط السلوكية التي يجب الالتزام بها وبعض جوانب السلوك المنهى عليه، منها مراعاة الأمانة والانضباط، الكياسة مع المواطن وعدم قبول الرشوة وعدم قبول الهدايا والدعوات.⁵⁷ وبالرجوع لوثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة لدولة الإمارات العربية المتحدة نجدها تعرف مدونة أخلاقيات المهنة بأنها «قيام الموظف بأداء واجباته الوظيفية بأمانة ونزاهة وموضوعية، والعمل باستمرار على تحقيق أهداف الجهة التي يعمل

بها، وأن تكون ممارسته في حدود الصلاحيات المخولة له، وأن يؤدي عمله بحسن نية، متجردا من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القانون، أو الضرر بالمصلحة العامة لتحقيق مصلحة خاصة له أو للغير.⁵⁸

ثانيا: مضمون مدونات أخلاقيات الوظيفة العامة: تكاد تجمع مختلف مدونات أخلاقيات الوظيفة العمومية أو أخلاقيات المهنة على مجموعة من القيم والمبادئ الأخلاقية التي يجب على الموظف أن يتحلى بها أثناء أداء مهامه حتى لا يقع في المحذور، سواء تعلق الأمر بواجبات وظيفته أو في علاقته مع المتعاملين مع الإدارة أو في علاقته مع زملائه للابتعاد بها عن مواطن الفساد.⁵⁹

وقد سبق التطرق لهذه السلوكيات والأخلاقيات في المبحث الأول والتي تتمثل أساسا في وجوب التحلي بالنزاهة والشفافية والمساءلة والفعالية والكفاءة والجودة والاحترافية المهنية واحترام القوانين وحسن معاملة المواطنين، «لأن أخلاق العمل الإداري يتطلب أنسنة المعاملة مع المواطنين».⁶⁰

ثالثا: دور مدونات أخلاقيات الوظيفة في مكافحة الفساد: سبق التطرق في المبحث الأول من هذه الدراسة للمظاهر المنافية لأخلاق الإدارة العمومية، وهي في حد ذاتها تشكل صورا للفساد الإداري، وما استحدثت المدونات الأخلاقية للوظيفة العمومية إلا من أجل مكافحة الفساد المستشري في الإدارة العمومية، ويظهر دورها فيما يلي:

1- تؤدي المدونات دورا فعالا في الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بغرس القيم والمبادئ الأخلاقية النزهة التي تلزم الموظف بممارسة مهامه في إطار الصالح العام ويؤدي واجباته بعيدا عن استغلال الوظيفة لمصلحته الشخصية.⁶¹

2- تحديد السلوك القويم والمثالي الذي ينبغي على الموظف العمومي الالتزام به بدلا من تركه للاجتهادات الشخصية، لأن قواعد أخلاقيات الوظيفة عادة ما تكون تكريسا للأعراف والسلوك.⁶²

3- إصلاح الجهاز الإداري ومكافحة الفساد والعمل بشفافية واحترام حقوق الإنسان من أجل الحفاظ على الثقة المتبادلة بين الدولة والمتعاملين مع الإدارة،

4- حماية سمعة الإدارة وكرامة الوظيفة وزرع الثقة في نفوس المتعاملين مع الإدارة،

5- تنمية اهتمام الموظفين بالجوانب الأخلاقية وتجنبيهم سوء التصرف غير الأخلاقي ومنحهم القدرة على مواجهة المواقف غير الأخلاقية بثقة تامة.⁶³

6- تنمي المدونة الأخلاقية الاهتمام بالجوانب والمشكلات الأخلاقية لتحقيق التوازن بينها وبين الجوانب المادية، كما تؤدي إلى حدوث تجانس ووحدة وتوافق أخلاقي في العمل الإداري على جميع مستوياته، مما يجنب الموظفين سوء التصرف الأخلاقي، إضافة إلى أن المدونة الأخلاقية من شأنها حماية سمعة الوظيفة الإدارية ومكانتها، - تحمي الموظفين من الضغوطات التي يمكن أن تمارس من الأعلى أي الانتهاكات الأخلاقية الممارسة من طرف المسؤول.

ورغم أهمية مدونات أخلاقيات الوظيفة في مكافحة الفساد إلا أن الالتزام بها يكون طوعا ودون إجبار وبوابع أخلاقي عادة، لذا يبقى الضمير هو الأداة الرقابية الفعالة في هذه الحالة،⁶⁴ إلا أن المشرع الفرنسي وبموجب القانون رقم 483-2016 المؤرخ في 20 أبريل 2016 المتعلق بأخلاقيات الإدارة وحقوق وواجبات الموظفين قد وفق إلى حد بعيد عندما أطلق على مجموعة القواعد المتعلقة بأخلاقيات الوظيفة تسمية القانون باعتبارها تجميع لنصوص قانونية من قوانين مختلفة (القانون المتضمن حقوق وواجبات الموظفين رقم 83-634 ، قانون 907-2013 المتعلق بشفافية الحياة العامة للمنتخبين، القانون 84-53 المتضمن القواعد المنظمة للوظيفة العمومية المحلية ، القانون 93-122 المتعلق بالوقاية من الفساد وشفافية الحياة الاقتصادية).

وبهذا يكون المشرع الفرنسي قد أضفى على مدونة أخلاقيات الوظيفة صفة الإلزام ورتب على مخالفتها جزاءات تتلاءم مع طبيعة المخالفة المرتكبة.

الفرع الثاني: تجسيد أخلاق الإدارة العمومية عن طريق التسيير العمومي الجديد

إثر فشل الإدارات العمومية التقليدية في أداء المهام المنوطة بها شرعت بعض الدول في إيجاد بدائل ووسائل لإصلاح هذه الإدارة بهدف تحسين أساليب التعامل مع الموظفين وتعزيز ضرورة الاستجابة لمطالبهم وتحسين أدائهم ورفع معنوياتهم وكفاءتهم الإدارية من أجل الوصول إلى جودة الخدمة العمومية، ولا يمكن تحقيق هذا المبتغى إلا بتفعيل مبادئ أخلاق الإدارة العمومية المتمثلة أساسا في الشفافية والحياد والنزاهة والمسؤولية والأمانة.

ويعرّف التسيير العمومي الجديد على أنه نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العمومي ويقلل من المركزية، ويدعو هذا النموذج إلى تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الفعالية والكفاءة وجودة الخدمة ومنح المسيرين نوعا من الحرية في إيجاد طرق بديلة لتسيير المرفق العمومي ووضع أنظمة تسمح بتحسين مردودية الأداء،⁶⁵ ويعتمد التسيير العمومي الجديد على آليتين هما: الإدارة الإلكترونية وإدارة الجودة، وسيتم التطرق لكل آلية على حده.

أولاً: الإدارة الإلكترونية ودورها في تفعيل الأخلاق ومكافحة الفساد إذا كانت أخلاق الإدارة العمومية تهدف إلى تكريس عدة مبادئ كالشفافية والحياد والنزاهة والمسؤولية والأمانة والحفاظ على الثقة المتبادلة بين الدولة والمتعاملين مع الإدارة وتحسين الخدمة العمومية قصد محاربة الفساد، فإن التحول نحو الإدارة الإلكترونية من شأنه تحقيق كل هذه الأهداف المذكورة والمساهمة في أخلاق الإدارة العمومية، باعتبار أن الإدارة الإلكترونية تقلل من احتكاك المواطن بالإدارة بسبب إمكانية الحصول على خدمات إدارية دون الذهاب إلى الإدارة ودون التعامل مع موظفيها وذلك باستعمال مختلف الأجهزة الإلكترونية كالحاسوب والموزع الآلي للنقود والبريد الإلكتروني وغيرها.⁶⁶

1- تعريف الإدارة الإلكترونية: تعرف الإدارة الإلكترونية بأنها «إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة الأنترنت دون أن يضطر العملاء للانتقال إلى الإدارات شخصياً لإنجاز معاملاتهم مع ما يترافق من إهدار للوقت والجهد والطاقات.⁶⁷»

وهناك تعريف آخر «جاء فيه بأنها عبارة عن منظومة تقنية شاملة يختلف نشاطها عن نشاط الإدارة التقليدية باعتبارها تمثل منعطفاً كبيراً وشاملاً لعدة مجالات اجتماعية، إنسانية، اقتصادية وإنتاجية، وهي بذلك تقدم أفضل الخدمات قياساً بالإدارة التقليدية.⁶⁸»

وتعرف أيضاً بأنها استخدام نظم المعلومات وشبكة الحاسوب والاتصالات في تنفيذ المهام والأعمال الإدارية مع الحرص على تبسيط الإجراءات وضمان خصوصية وأمن المعلومات.⁶⁹

2- أهمية الإدارة الإلكترونية تساهم الإدارة الإلكترونية في أخلاق الإدارة العمومية ومحاربة الفساد عن طريق ما يسمى بعصرنة الإدارة ورقمنتها، فيتم إنجاز الأعمال الإدارية في أوانها والحصول على الخدمة دون مشقة ودون تعقيدات إدارية، كما أن تقديم الخدمة العمومية بطريقة إلكترونية من شأنه تحقيق مبدأ المساواة بين المرتفقين ومحاربة البيروقراطية الإدارية،⁷⁰ والقضاء على المحسوبية والمحاباة، وبإمكان الإدارة الإلكترونية تجسيد المسؤولية، الصدق، العدل، الفاعلية والمساواة في المعاملة واحترام دولة القانون.⁷¹

ويساهم التحول إلى الإدارة الإلكترونية في تحقيق الانضباط داخل الإدارة التقليدية من خلال نظامين فعالين:

1- يتمثل النظام الأول في جهاز التسجيل الإلكتروني للحضور والانصراف: حيث يمثل هذا الجهاز نظاماً إلكترونياً للحضور والانصراف يقوم على قاعدة بيانات للموظفين من شأنها تسهيل عملية مراقبة مدى احترام الموظفين لمواعيد العمل من غياب وتأخر وانصراف مبكر وانصراف دون عذر...

2- أما النظام الثاني فيتمثل في نظام الرقابة الإلكترونية، وهي رقابة دورية تكشف كل الانتهاكات الأخلاقية للتوظيف عن طريق الرقابة الفورية التي لا يمكن التلاعب في تقاريرها لكونها مباشرة وتتيح للمسؤول سرعة الاطلاع عليها، ومن ثم سهولة المحاسبة فضلا إلى دور الكاميرات المنصبة في الأروقة والساحات التي تحارب ظاهرة تجوال الموظفين أو خروجهم ودخولهم، وعليه فإن هذا النظام يفرض أخلاق الإدارة العمومية ويحقق الانضباط في العمل.⁷²

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح أن التحول إلى الإدارة الإلكترونية ليس هدفا في حد ذاته وإنما وسيلة لتحقيق جملة من الأهداف أهمها أخلاق الإدارة العمومية ومحاربة الفساد.

ثانيا: إدارة الجودة ودورها في تفعيل الأخلاق ومكافحة الفساد: تعد إدارة الجودة الشاملة الركيزة الأساسية لنموذج متطور في عالم الإدارة، يتيح للدول والمنظمات المتقدمة والمتنافسة فيما بينها مسايرة التطورات والإحاطة بكافة المستجدات العلمية من أجل التكيف معها وفق أحدث الطرق والأساليب، من أجل الارتقاء بالخدمة العمومية وتلبية حاجات المواطنين بأكبر قدر من الفعالية مع الاهتمام بالموظفين ورفع معنوياتهم، ولن يتم تحقيق جودة الخدمة العمومية إلا في ظل وجود مبادئ الأخلاق كالنزاهة والشفافية وغيرها.

1- تعريف إدارة الجودة ومتطلباتها: تعددت المفاهيم والتعريفات الخاصة بالجودة، وعليه سيتم عرض بعض التعريفات المختصرة أهمها إدارة الجودة تعني التميز، وتعني مطابقة الشيء للاحتياجات، المطابقة لمواصفات متفق عليها بتكلفة مقبولة، وعليه سيتم تعريف الجودة ثم متطلباتها.

أ- تعريف الجودة: هي مجموعة من المبادئ والأساليب والمهارات التي تستهدف التحسين المستمر للأداء في العمليات والوظائف والمنتجات والخدمات والأفراد باستخدام الموارد المالية والبشرية من خلال الالتزام والانضباط والاستمرارية لمواجهة احتياجات وتوقعات العملاء الحالية والمستقبلية وتحقيق رضاهم.⁷³

ب- متطلبات الجودة: يتعين عند تطبيق هذا المفهوم للجودة مراعاة الاعتبارات التالية:

- إدراك أن العميل هو أهم شخص، التركيز على المواطن في قطاع الإدارة العمومية من أجل تحقيق رضاه وتلبية حاجاته، معاملة العميل باحترام وصدق وأمانة.⁷⁴

- تلبية احتياجات المواطن ورغباته وإزالة مخاوفه وشكوكه - التحسين المستمر للخدمة العمومية مع ضرورة التكيف مع البيئة المحيطة - تدريب الموظفين لتزويدهم بالمهارات والقدرات اللازمة من أجل تطوير أدائهم.⁷⁵

2- أخلاقيات الجودة وفوائد تطبيق إدارة الجودة الشاملة: سيتم التطرق لأخلاقيات الجودة ثم فوائد تطبيقها.

أ- أخلاقيات الجودة: هي في جوهرها دعوة للالتزام الأخلاقي والاجتماعي داخليا وخارجيا، وإلى إشاعة مفاهيم العمل المثابر والتحسين المستمر والسلوك المنضبط والتزام جميع الأفراد بالأخلاق الحسنة، و يقع على عاتق الإدارة العليا تقريب مفاهيم الجودة إلى السلوك الأخلاقي للوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة.⁷⁶

ب- فوائد تطبيق إدارة الجودة الشاملة: تتمثل في:- تحسين نوعية الخدمات المقدمة للجمهور - تطوير إجراءات وأساليب العمل وتحسينها - زيادة ولاء الموظفين للإدارة ورفع مستوى الأداء - إعطاء الفرصة للموظفين لاستخدام خبراتهم وقدراتهم - تحفيز الموظفين نظير الجهود المبذولة من طرفهم - تحقيق الرفاهية والازدهار في المجتمع ككل وتحسين جودة الخدمات والمنتجات بأقل التكاليف، ولتحقيق إدارة الجودة الشاملة يتعين الالتزام بالأخلاقيات لأنها تعبر عن القيم الواجب توفرها في الموظفين باعتبار أنه لا وجود لإدارة جودة دون وجود أخلاق.⁷⁷

خاتمة:

في ختام هذا البحث الموسوم ب" أخلاق الإدارة العمومية ودورها في مكافحة الفساد الإداري" تم التوصل إلى عدة نتائج تلمحها بعض الاقتراحات سيتم عرضها كما يلي:
أولا/ النتائج:

- يعتبر غياب أخلاقيات الموظف العام سببا رئيسا لتفشي ظاهرة الفساد الإداري في القطاع العام.

- لم تهتم أغلب الدول بأخلاقيات الموظف العام اهتماما كافيا، لأنها مسألة مرتبطة بالخصائص الداخلية المميزة للشخص لذلك من الصعب التحكم فيها .

- لا يمكن لأي دولة أن تكافح الفساد الإداري دون وضع إستراتيجية أساسها أخلاق الإدارة العمومية عن طريق تجسيد المبادئ الأخلاقية التي تحكم سلوك الموظف العمومي أثناء ممارسته لمهامه، مع تفعيل مختلف الآليات الإجرائية والموضوعية للأخلاق خاصة ما تعلق بالرقابة والتكوين والتدريب، وإصدار المدونات الأخلاقية للإدارة العمومية وكذا الاعتماد على التسيير العمومي الجديد القائم على الإدارة الالكترونية وإدارة الجودة الشاملة.

- رغم تسابق الدول في إعداد برامج لمكافحة الفساد والتزامها بوضع مدونات للسلوك المهني والوظيفي إلا أن الفساد بقي منتشر فيها بنسب متفاوتة لأن هذه المدونات غير ملزمة.

- أخلاق الإدارة العمومية يبقى مطلباً بعيد المنال إذا لم يتم أنسنة المعاملة مع المواطنين.
ثانياً/ الاقتراحات:

- عند القيام بعملية التوظيف لا يتم الاكتفاء بمعيار الكفاءة والتخصص والتأهيل بل يجب الاعتماد على المعيار الخلقى في التوظيف، كما أنه لا يتم ترسيم الموظف الذي أنهى فترة تربيته ولم يثبت التزامه بأخلاقيات الإدارة وقواعد السلوك النزيه.

- الاهتمام بالموظف العمومي داخل الإدارة العامة وخارجها، من خلال تفهم ظروف عمله داخل الوظيفة ومن خلال الاطلاع على ظروفه الاجتماعية ومشاكله الخاصة خارجها والمساهمة في حلها.

- استحداث لجان إدارية أخلاقية في الإدارات العمومية كآلية وجزء من الهيكل التنظيمي دورها الإشراف على مدى الالتزام بأخلاقيات الإدارة من طرف الموظف العمومي، فتفصل في المسائل الخلافية بشأن اقترافه لانحراف أخلاقي من عدمه، كما يمكنها الإشراف على برامج التدريب والتكوين الأخلاقي.

- الاعتماد على نظام رقابي متطور يتضمن أساليب وتكنولوجيات حديثة أساسه الرقابة الإلكترونية قصد المساهمة في الكشف عن الانحرافات والعمل على معالجتها وتصحيحها بسرعة وفي الوقت المناسب لمنع تكرارها.

- تفعيل المحفزات في شكل مكافآت مادية ومعنوية للموظفين الذين يلتزمون بأخلاقيات الوظيفة تقابل عقوبات ردعية لمن يقدم على مخالفتها.

- ضرورة إدراج مدونات أخلاقية للإدارة العامة ضمن القوانين ويستحسن إصدارها في شكل مراسيم لضمان تطبيقها وإعطائها الطابع الإلزامي.

- عصرنة الإدارة مع ضرورة اعتماد الرقمنة والإدارة الإلكترونية للتقليل من الانتهاكات القانونية.

الهوامش:

¹ محمود شيخاوي، أخلاقيات العمل وأثرها على السلوك التنظيمي لدى العامل الجزائري دراسة ميدانية لمديرية توزيع الكهرباء والغاز بأدرار أنموذجاً، مذكرة ماجستير، تخصص علم الاجتماع التنظيم والعمل، كلية العلوم الإنسانية، جامعة أدرار، 2013-2014، ص 23.

² أبو حامد الغزالي، فقه السيرة، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2002، ص 53.

³ ابن القيم الجوزية، التبيان في أقسام القرآن، مكتبة الرياض الحديثة، الرياض، دون سنة نشر، ص 135، 136.

⁴ نصر الدين بن شعيب، محمد بومدين، فوزي بودية، البعد الأخلاقي للحد من ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث، ديسمبر 2013، ص 115.

- ⁵ حول كل هذه التعريفات وغيرها انظر: نجم عبود نجم، نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركة الأعمال، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، دون سنة نشر، ص 16-18.
- ⁶ سهام رابعي، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع وآليات تفعيل لتحسين أداء إدارة الخدمات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 13، جويلية 2018، ص 792.
- ⁷ عبد الهادي عباد ونصر الدين بن سادات، أخلاق الإدارة العمومية كألية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، صادرة عن مخبر البحث الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة 1، الجزائر، المجلد 10، العدد 3، جويلية 2021، ص 537.
- ⁸ محمود شيخاوي، المرجع السابق، ص 71.
- ⁹ سهام رابعي، المرجع السابق ص 796.
- ¹⁰ عبد الهادي عباد ونصر الدين بن سادات، المرجع السابق، ص 539.
- ¹¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.
- ¹² أصدر المشرع الفرنسي- مثلا- القانون 483-2016 المتعلق بأخلاقيات الوظيفة وحقوق وواجبات الموظفين العموميين بتاريخ 20 أبريل 2016، وقد نصت المادة 1 منه على أهم المبادئ التي تجسد هاته الأخلاقيات، وتعتبر المادة 1 نقلا حرفيا للمادة 25 من القانون الفرنسي المتعلق بحقوق وواجبات الموظف العمومي الفرنسي رقم 83-634، ونصت على مبدأ النزاهة والحياد وعدم التحيز وغيرها، بلال البرغوثي وعزمي الشعبي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة 4، إعداد الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2016، متوفر على الموقع الإلكتروني: aman-palestine.org/cached-uploads
- ¹⁴ كميل حبيب وجان بولس، أخلاقيات الأعمال الإدارية والاقتصادية في عالم متغير، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010، ص 75.
- ¹⁵ محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 39.
- ¹⁶ انظر الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46، سنة 2006.
- ¹⁷ أسرار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مجلة علوم إنسانية، عدد 29، 2006، متوفر على مستوى المكتبة الإلكترونية لجمعية الشفافية الكويتية، متاح على العنوان الإلكتروني: transparency.org.kw.au-ti.org
- ¹⁸ محمد أكحل، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية ومستجداتها في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، المجلد 14، العدد 04/2021، نوفمبر 2021، ص 210.
- ¹⁹ عصام أحمد الهيجي، الالتزام بالشفافية والإفصاح في عقود الاستثمار والاستهلاك والعلاج الطبي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2014، ص 16.
- ²⁰ حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة 7 على: "تسعى كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح"، كما جاءت الفقرة الثانية من المادة 9 للتأكيد على مبدأ الشفافية في إدارة الأموال العامة حيث نصت على: "تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية". اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد، المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم 58 / 04 في دورتها 58 سنة 2003
- ²¹ انظر في ذلك: عبد الحفيظ بقة، الشفافية في علاقة المستثمر بالإدارة وأثرها على الاستثمار في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، العدد الخامس، مارس 2017، ص 57.
- ²² بلال البرغوثي وعزمي الشعبي، المرجع السابق، ص 60.
- ²³ عبد الهادي عباد ونصر الدين بن سادات، المرجع السابق، ص 540.
- ²⁴ الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، 2010، ص 16 متوفر على الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org
- ²⁵ اسماعيل بوقرة، عن ضمانات تحقيق مبدأ حياد الإدارة في المرافق العامة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، المجلد 7/2020، العدد 1، جانفي 2020، ص 13.

- ²⁶ وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة، الهيئة الاتحادية للموارد الحكومية، الإمارات، 2017، ص 15.
- ²⁷ مصطفى داسة، الانحراف الوظيفي للموظفين العموميين، مفهومه، مظاهره، آليات علاجه، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجزائر، المجلد السادس، العدد الثاني، جوان 2021، ص 269.
- ²⁸ عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة الجزائر 2012-2013.
- ²⁹ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 144.
- ³⁰ انظر المادة 1/47 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، والتي تنص على " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه"
- ³¹ انظر في ذلك المادة 9-121L من القانون العام للوظيفة العمومية الفرنسي (Code general de la fonction publique)
- ³² انظر في ذلك المادة 184 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03-06 المشار إليه سابقا.
- ³³ مصطفى داسة، المرجع السابق، ص 269.
- ³⁴ عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 386.
- ³⁵ انظر في ذلك نص المادة 10-121 L من القانون العام للوظيفة العمومية
- ³⁶ مليكة مخلوفي، أثر الفساد الإداري على أخلاقيات الموظف العام، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، المجلد 17 العدد 02، ديسمبر 2022، ص 319.
- ³⁷ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 2003، ص 164.
- ³⁸ نصت المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على: « يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.»
- ³⁹ تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي :
1.....2.....3.....4.....إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية...5.....
- ⁴⁰ انظر في ذلك المادة 6-121 L من القانون العام للوظيفة العمومية الفرنسي المشار إليه سابقا والتي نصت على: L'agent public est tenu au secret professionnel dans le respect des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.
- ⁴¹ إفشاء السر المتعلق بالأطباء والصيادلة والقابلات حدد له المشرع عقوبة الحبس من شهر إلى ستة أشهر وغرامة من 20.000 دينار إلى 100.000 دينار، في حين شدد العقوبة في حالة إفشاء الأسرار إلى أجنب أو إلى جزائريين مقيمين في بلاد أجنبية فجعل مدة الحبس تتراوح بين سنتين وخمس سنوات، غير أنه يمكن إفشاء السر إذا سمح به القانون أو أمر به.
- ⁴² مصطفى داسة، المرجع السابق، ص 269.
- ⁴³ عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 398.
- ⁴⁴ مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 320.
- ⁴⁵ النزعة المحلية هي تحيز المسؤول الإداري لابن بلده أو قريته أو ولايته دون اعتبار للكفاءة والمصلحة العامة، أوردها عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 402.
- ⁴⁶ عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 401.
- ⁴⁷ الملاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص على المحاباة بهذا الاسم وإنما سماها التحيز وجرمها بمقتضى المادة 132 من قانون العقوبات،⁴⁷ ولم يدرجها ضمن قانون مكافحة الفساد رغم خطورتها، في حين أن المشرع الفرنسي فقد اعتبر المحسوبية جنحة معاقب عليها بالحبس لمدة تصل إلى سنتين و 200.000 أورو غرامة.⁴⁷ انظر نص المادة 14-432 L من قانون العقوبات الفرنسي، المعدلة بالقانون رقم 1691-2016 المؤرخ في 09 ديسمبر 2016 على الموقع الإلكتروني <https://www.legifrance.gouv.fr> بتاريخ 2025/04/23.

- ⁴⁸ سليمان بن محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ص122، أشار إليه عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 402.
- ⁴⁹ عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 405.
- ⁵⁰ مليكة مخلوفي، المرجع السابق، ص 320.
- ⁵¹ عبد الهادي عباد ونصر الدين بن سادات، المرجع السابق، ص 544.
- ⁵² فتيحة بلحاج، أخلاقيات الأعمال وسبل ترسيخها في المؤسسة مع الإشارة لبعض التجارب الدولية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 4/2010، العدد2، أوت 2010، ص 216.
- ⁵³ زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات المكتبة العصرية، بيروت، دون سنة نشر، ص 258.
- ⁵⁴ محمد خليفي، تفعيل الرقابة على أخلاقيات المهنة كآلية للوقاية من جرائم الفساد في القانون الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 13/2021، العدد2، أكتوبر 2021، ص 801
- ⁵⁵ محمد خليفي، المرجع السابق، ص 799، وكذلك أكد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 في المادة 03 منه على أن يتم مراعاة مبدأ النجاعة والشفافية والعمل بالمعايير الموضوعية في مجال التوظيف مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
- ⁵⁶ انظر المادة 2/8 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المشار إليها سابقا.
- ⁵⁷ عبد المالك المخلافي، مدونة السلوك الأخلاقي، مفهومها ومقاصدها، صحيفة رسالة الجامعة، متوفر على الرابط الإلكتروني: <https://rs.ksu.edu.sa/issue-1249/298>، تم الاطلاع عليه يوم 2025/04/18.
- ⁵⁸ انظر في ذلك، وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة لدولة الإمارات العربية المتحدة على الموقع الإلكتروني: <https://www.fahr.gov.ae/Portal/ar/legislations-and-guides/systems/professional-conduct-document.aspx> تم الاطلاع عليه يوم 2025/04/18.
- ⁵⁹ جيلالي ماينو، كوثر عروس، أخلاقيات المهنة كأداة للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة القانون والتنمية جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، العدد 03، جوان 2020، ص 72.
- ⁶⁰ انظر في ذلك تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الجزائري السيد كمال بلجود بتاريخ 2020/12/17 بمناسبة إشرافه على افتتاح ندوة وطنية لوسيط الجمهورية، جاء فيها « نحرص في الجزائر الجديدة على أخلاق الحياة العامة وأخلاق العمل الإداري من خلال أنسنة المعاملة مع المواطنين »، وكالة الأنباء الجزائرية، على الموقع الإلكتروني <https://www.aps.dz/ar/algerie/98152-2020-12-17-12-31-36>، تم الاطلاع عليه يوم 2025/04/20.
- ⁶¹ جيلالي ماينو، كوثر عروس، المرجع السابق، ص 71.
- ⁶² المرجع نفسه، ص 72.
- ⁶³ عبد المالك المخلافي، المرجع السابق، متوفر على الموقع الإلكتروني <https://rs.ksu.edu.sa/issue-1249/298>، تم الاطلاع عليه يوم 2025/04/18.
- ⁶⁴ انظر في ذلك، Mohammed Zaouaq, La moralisation de l'administration publique marocaine entre la norme juridique et les chartes de bonne conduite, Bulletin de l'Observatoire Marocain de l'Administration Publique, 2019, pp. 13-15. fffhal-02883193ff, sur le site <https://hal.science/hal-02883193/document>, vu le 24/04/2025.
- ⁶⁵ بشير عبد العالي، التسيير العمومي الجديد كآلية لإصلاح الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، مارس 2022، ص 384.
- ⁶⁶ عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2009-2010، ص 12.
- ⁶⁷ علي حسن باكير، المفهوم الشامل للإدارة الإلكترونية، مجلة آراء حول الخليج، الإمارات العربية المتحدة، العدد 23 مركز الخليج للأبحاث، 2006، متوفر على الموقع الإلكتروني http://fahad-bandr.blogspot.com/2011/07/blog-post_6623.html بتاريخ 2025/04/24.

- ⁶⁸ لمين علوطي، الإدارة الإلكترونية للموارد البشرية مجلة بحوث اقتصادية عربية، مركز دراسة الوحدة العربية، العدد 42، 2008، ص 144.
- ⁶⁹ عائشة لعبيدي، مسعودة لعبيدي، واقع تطبيق الإدارة الإلكترونية في المدارس الابتدائية من وجهة نظر المديرين بمدينة الأغواط، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 14، العدد 02، أيلول 2020، ص 239.
- ⁷⁰ هدار رانية، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 2017-2018، ص 34.
- ⁷¹ المرجع نفسه، ص 36.
- ⁷² مقراني الهاشحي، عبد الرحمان حمزة، دور وسائط الإدارة الإلكترونية في تعزيز أخلاقيات العمل في المنظمة، مجلة آفاق علمية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 13، العدد 01 لسنة 2021، ص 127.
- ⁷³ بهجت راضي، هشام يوسف العربي، إدارة الجودة الشاملة، المفهوم والفلسفة والتطبيقات، شركة روابط للنشر وتقنية المعلومات، القاهرة، 2016، ص 25.
- ⁷⁴ المرجع نفسه، ص 21.
- ⁷⁵ منال رحيم، أميرة دخيلي، أخلاق الإدارة العمومية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، الجزائر، 2021-2022 ص 72.
- ⁷⁶ محمد عجيبة، محمد مولود غزيل، أخلاقيات وثقافة الجودة في منظمات الأعمال، رؤية مستقبلية، مجلة التنمية الاقتصادية، جامعة الوادي، الجزائر، العدد 2، ديسمبر 2016، ص 155.
- ⁷⁷ منال رحيم، أميرة دخيلي، المرجع السابق، ص 75.