

أخلاقيات الوظيفة العمومية

Public Service Ethics

الدكتور جبري محمد*¹

¹ أستاذ محاضر، جامعة البليدة 2 (الجزائر)

تاريخ الإرسال : 2019-03-25؛ تاريخ القبول: 2019-05-22؛ تاريخ النشر : 2019-05-27

ملخص:

الوظيفة العمومية هي مجموع الموظفين الذين يشتغلون في الإدارات العمومية ومختلف المرافق العمومية التي تحقق المصلحة العامة، فهي تشكل إطار قانوني خاص وفي الوقت نفسه يشكل إطاراً أخلاقياً حقيقياً يدور حول مفهوم جامع للوظيفة العمومية حيث يشكل بناء مجتمع عضوي متوازن للمصالح والأهداف الفردية والجماعية.

إن أخلاقيات الوظيفة العمومية تشكل تقنيناً للسلوكيات الصحيحة والسليمة للوظيفة العمومية، كما تحمل القيم التي تخدم وتوجه سلوك الموظف في تحقيق المصلحة العامة. الكلمات المفتاحية: الوظيفة، العمومية، أخلاقيات.

Abstract:

The public function is the sum of employees who work in public administrations and various public utilities that serve the public interest. They constitute a special legal framework and at the same time constitute a true ethical framework that revolves around a comprehensive concept of public function. It is the building of a balanced organic society of individual and collective interests and goals.

The ethics of the public service constitute a codification of the correct and proper behavior of the public office, as well as the values that serve and guide the employee's behavior in the public interest.

Keywords: Public Service, The ethics

مقدمة:

لاشك أن الإدارة العمومية في الوقت الحاضر أصبحت تلعب دوراً هاماً جداً خاصة مع التطور الجاري على

* Corresponding author, e-mail: mohameddjebri858@gmail.com

كل الأبعاد السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وذلك لإعتبار أن الإدارة العمومية أداة الحكومة لتنفيذ برنامجها، فهي صمام الأمان لنجاح أي برنامج من أي نوع كان.

ولهذا فإن الإدارة العمومية من هذا المنظور هي المرآة العاكسة لتطور أي دولة، بل إنها المقياس الحقيقي لحالة الدولة ذاتها فتطورها يعني تطور الدولة وتخلفها يعني تخلف الدولة.

ولما كان الموظف العمومي هو محور دوران الإدارة العمومية فهذا يعني أن الرهان الحقيقي لكسب السباق نحو التطور والرقى هو الموظف العمومي ومن ثم فإن الإعتناء به بالشكل اللائق يصبح أكثر من ضرورة خاصة مع الدور الذي أصبحت تلعبه الإدارة العمومية في ظل التحولات العميقة التي شهدتها البلاد منذ إقرار دستور فيفري 1988.

فالإدارة العمومية في الجزائر عانت منذ الإستقلال إرتجاجات مختلفة وإضطرابات شديدة رغم وجود نصوص وأطر قانونية كانت تحكمها، إلا أن دخول الجزائر في مرحلة جديدة بعد إقرار دستور 1988 جعل الإدارة العمومية في الجزائر في حالة تيهان حقيقي نتج عن وضعيتها بين مرحلتين أو إتجاهين مختلفين تماما دون أن يحدد لهذه الإدارة العمومية موقعها الأساسي ضمن إطار قانوني منظم لها يكون كصمام أمان ضمن التوجه الجديد لدور الدولة، وذلك من أجل حماية هذه الأخيرة والحفاظ على كيانها الحقيقي، وهذا مرهون بوجود إدارة قوية قادرة على مواجهة هذه التحديات بنوع من الإحترافية وبدوافع الحفاظ على المصالح العليا للدولة في إطار الإستقرار والنزاهة والإستقلالية.

فالإدارة العمومية بحاجة إلى زرع مبادئ الثقة والأمان بداخلها وتزويد هياكلها بطابع الإستقرار والشرعية والكفاءة والمصداقية لتقوية دورها كسلطة عمومية للإضطلاع بمهامها ومسؤولياتها كأداة محورية أساسية لدوام الدولة بمؤسساتها وفق منظور إستراتيجي فعال هدفه تحقيق المصلحة العامة بشكل راق يتناسب ومبادئ المرفق العام، وهذا لا يتحقق إلا بوجود نظام قادر على تجنيد الكفاءات والتحكم فيها بالجزاءات الإيجابية والسلبية قصد محاربة الظواهر للأخلاقية التي غزت إدارتنا العمومية مع كل أسف.

وهذا كان نتيجة حالة التيهان التي عاشتها الإدارة العمومية خاصة في مرحلة وجودها خارج أي إطار قانوني يحكمها بإعتبارها كيان مستقل تتكون من موظفين يشكلون فئة أو طائفة من نوع خاص لها ميزاتها وخصائصها الذاتية.

هذا في الوقت كان ينتظر من الإدارة العمومية تحقيق تقدم في نمط وكيفية إسداء الخدمات العامة بكفاءة وإحترافية يعني تعاظم مسؤولياتها إتجاه المواطنين و المرتفقين بشكل خاص وذلك بترجمة أهداف الحكومات إلى برامج قابلة للتنفيذ والتجسيد عبر الخدمات العامة وذلك لتمتع الإدارة العمومية ومن خلالها الموظفون العامون بالسلطة العامة عبر إتخاذ القرارات وتنفيذها بقصد بالجملة السلطة الإدارية ضمن النشاط الإداري والتي يمارسها الموظف عبر تواجده ضمن الهرم الإداري ككل.

لهذا حرص المشرع على إبراز عدد من الواجبات التي يجب على الموظف الإلتزام بها والتي في مجملها تدور حول عدم إساءة إستخدام السلطة الوظيفية وإستغلالها لتحقيق المصلحة الشخصية والتي تعني الإستخدام الأخلاقي للسلطة الوظيفية.

وبالتالي فإن تطور الإدارة العمومية وقوتها والتي تنعكس بالضرورة على قوة الدولة ككيان سياسي وإقتصادي وإجتماعي يعتمد على إمكانياتها البشرية القادرة على التمسك بمجموعة من الأخلاقيات والسلوكات الوظيفية، وعليه فإن جودة الخدمات ونوعيتها مرهون بمدى تمسك الموظف العام بهذه الأخلاقيات.

إن سبب الإهتمام بأخلاقيات الوظيفة العمومية يعود في الأساس إلى تعاضم دور الإدارة العمومية على كل المستويات في جميع الميادين وبقدر تعاضم هذا الدور تعاضم بالمقابل الخروقات والممارسات الأخلاقية في الإدارة العمومية نتيجة الإستعمال الأخلاقي للسلطة العامة في وضع السياسات العامة وتنفيذها، حيث أصبحت الممارسات الأخلاقية كالمحسوبية، اللامبالاة، الرشوة، العنصرية، المحاباة وغيرها أصبح واقع واسع الإنتشار بل ربما أصبح قاعدة عامة بعدما كان إستثناء شديدا وذلك نتيجة إخفاق الموظفين العموميين في التمسك بقواعد السلوك الرسمي.

كما أن الإهتمام بأخلاقيات الوظيفة العامة يعود إلى عظم الخروقات الحاصلة داخل الإدارة العمومية بشكل مستمر ويومي مما عاد على هذه الأخيرة بنتائج وخيمة جدا بل تعدى إلى أكثر من ذلك ليفقد المواطن ثقته بالإدارة العامة وتفقد الإدارة ثقتهما بالخدمة العمومية ذاتها ويصل الأمر بالتحصيل إلى فقد الموظفون ثقتهم ببعضهم وهذا الأمر بالضرورة سيحدث شرخا كبيرا في مصداقية الدولة ومؤسساتها.

ولهذا فإن محاولة ضبط العمل الإداري في الوظيفة العمومية من خلال الوسائل التنظيمية لتحقيق المسؤولية الموضوعية وإبراز بشكل واضح ومباشر عظم المسؤولية الشخصية أو النفسية أمر في غاية الأهمية، فمن الضروري إيجاد بيئات يمكن معها إقامة المسؤوليتين معا الموضوعية والنفسية، فنحن مطالبون اليوم وأكثر من أي وقت مضى بضرورة الإلتزام الأخلاقي والقانوني في إدارتنا العمومية أو الخاصة بشكل عام وفي الوظيفة العامة بشكل خاص فكفاءة وفعالية الإدارة العمومية تبقى مرهونة بسلوك وأخلاقيات الموظفين العموميين بضمان تحقيق التوازن بين المعايير الأخلاقية الرفيعة وبين المحافظة على حقوق الموظفين العموميين. ضمن هذا الإطار يمكن طرح الإشكالية التالية، ما هي أخلاقيات الوظيفة العمومية في ظل قانون الوظيفة العمومية الجزائري 06 - 03؟

كيف تعامل المشرع الجزائري مع أخلاقيات الوظيفة العمومية ضمن الأمر -06 03 المتعلق بالوظيفة العمومية؟ وما هي آثار أخلاقيات الوظيفة العمومية على الإدارة العمومية؟ وكيف يمكن مواجهتها؟ وللإجابة على هذه التساؤلات أثرتنا وضع الخطة التالية:

المبحث الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية على ضوء الأمر -06 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

العمومية

المطلب الأول: تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية

المطلب الثاني: أخلاقيات الوظيفة العمومية في النص القانوني

المبحث الثاني: أهم العوامل التي تؤدي إلى خرق أخلاقيات الوظيفة العمومية وسبيل مجابتهما

المطلب الأول: أهم العوامل التي تؤدي إلى خرق أخلاقيات الوظيفة العمومية

المطلب الثاني: نحو ترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية

المبحث الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية على ضوء الأمر -06 03 المتضمن القانون الأساسي العام

للوظيفة العمومية

من الواضح تماما اليوم حين نتكلم عن الوظيفة العمومية فإننا أمام مهنة وفئة متميزة لها خصائص ومقومات خاصة بها، ولعل هذه الخصوصية مستندة أو تجد أصلها في نص الدستور الجزائري ذاته وفي النص القانوني المنظم لها، وإنطلاقا من هذا التميز لهذه الفئة أو الطائفة التي لها مهام خاصة وأهداف متميزة كان لزاما أن يكون لها واجبات وإلتزامات خاصة بها دون غيرها ترقى لتكون على ذلك المستوى الذي تلعبه ضمن الرهانات العامة، مما يتطلب جملة من المفاهيم والمبادئ والقواعد الأساسية التي تحكم السلوك الوظيفي داخل الإدارة العامة لخلق بيئة عمل تساعد على الإرتقاء بالوظيفة العمومية وجعلها ذات جودة عالية طبقا لمعايير الخدمة العمومية والمرفق العام.

فالترويج لهذه المبادئ وإلى ضرورة العمل بها وتطبيقها من طرف الموظفين والإدارة العامة على حد سواء من أجل إرساء دعائم الثقة بين الأطراف وبعث روح العمل الجماعي المنسق لتحقيق المصداقية المفقودة للإدارة وللموظف فكل قصور مهما كان نوعه أو مصدره سينعكس بالضرورة على نزاهة الموظف ومصداقية الإدارة التي ينتمي إليها، فالموظف مؤتمن على سمعة الإدارة ومصداقيتها بإعتباره فرد ضمن تنظيم يجمعه رابط شرف الإلتزام إلى الإدارة العمومية وواجب العمل من أجل تحقيق أهدافها والحفاظ على مكانتها ومصداقيتها.

فالموظف يمارس مهامه بإسم الدولة ولحسابها ويتحمل المسؤوليات الجسام بإعتباره ينتمي إلى السلطة التنفيذية التي هي عماد الدولة وقوامها لذلك فهو مطالب بأن يعطي الوجه المشرف واللائق الذي يتناسب مع ما يمثله من خلال مجموعة من السلوكيات التي تبني على قيم ومبادئ جوهرية نص عليها الدستور والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكل سلوك من شأنه أن يخل بكرامة الوظيفة العمومية وهو ملزم في كل الظروف بإحترام سلطة الدولة وفرض إحترامها، وهذا يتطلب أخلاقيات محددة معروضة وفق معايير خاصة وإلتزامات مناسبة.

فما هي إذن تلك الأخلاقيات التي يجب أن يتحلى بها الموظف العام أثناء أداء مهامه وبمناسبتها والتي تضمن نزاهته ومصداقية الإدارة العامة؟ وللإجابة على هذا التساؤل من الضروري أن نقف على المعنى الحقيقي

لمصطلح أخلاقيات الوظيفة العامة ضمن المعنى اللغوي والإصطلاحي.

المطلب الأول: تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية كما هو ظاهر في عنوان المطلب أنه يحمل مصطلحين أساسيين «أخلاقيات» و «الوظيفة العمومية» فماذا نقصد بالأخلاقيات ثم ماذا نقصد بالوظيفة العمومية وهو في النهاية ما نريد تبياننا أي حقل الدراسة وهي الأخلاقيات ضمن الوظيفة العمومية أو الأخلاقيات الخاصة بممارسة مهنة الموظف العام.

أولاً- الأخلاقيات لغة: وهو جمع خلق أي السجية والأدب والطبع والدين¹ والخلق هو الطبع والعادة، قال تعالى: «وإنك لعلی خلق عظیم»

وفي الحديث الشريف: «إن من أحبكم إلي وأقربكم مني منزلاً يوم القيامة أحاسنكم أخلاقاً»² ثانياً- الأخلاق إصطلاحاً: وقفنا عند تعاريف إصطلاحية مختلفة للأخلاق بحسب الميدان العلمي المراد دراسته من ناحية علم النفس، علم الاجتماع، العلم الشرعي... الخ.

فكل علم يقدم لنا تعريف إصطلاحى خاص بأخلاق والذي يهمننا تعريف الأخلاق من ناحية علم الإدارة العامة، وإن كانت مختلف التعاريف لها رابط مشترك تدور حوله، إلا أننا نورد بعض التعاريف فقد عرفت الأخلاقيات في علم الإدارة العامة على أنها «مجموعة المبادئ والمعايير التي تحكم سلوك الفرد أو الجماعة وترتبط هذه المبادئ بتحديد ما هو خطأ أو ما هو صواب في موقف معين»³

«هي نمط من السلوك الوظيفي الذي تتطلبه بل تفرضه طبيعة النشاطات الحكومية»⁴ «تطبيق للقيم على التصرفات الفردية وتوفير أساس قانوني وأخلاقي للسلوك الفردي في مختلف الموافق والظروف وتنعكس في القوانين والتعليمات وقواعد السلوك والمعايير المهنية»⁵

بناء على هذه التعاريف المختارة يمكن القول أن الأخلاقيات هي عبارة عن مبادئ ومعايير بالمنظور المادي أو الموضوعي وهي طريقة أو نمط بالمنظور الشكلي وهي تطبيق لتلك القيم والمبادئ بالمفهوم الإجرائي.

وبالتالي تصبح هذه الأخلاقيات عبارة عن قاعدة قابلة للتطبيق فيعبر عنها أنها قواعد أخلاقية، ومن ثم هل يمكن أن ترتب القواعد الأخلاقية آثار قانونية؟

إننا أمام موضوع الأخلاقيات في مجال الوظيفة العمومية والتي تعني ضمن النظام المغلق «مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تتم صياغتها في إطار القوانين والمبادئ الأخلاقية والمسؤولية الخلقية، وتهدف إلى خدمة المصلحة العامة مقابل تمتع شاغليها بحقوق وإمميزات الوظيفة التي يشغلها دون أن يكون أويترتب على ذلك أي أحقية لشاغليها إذا أخل بأي من واجباتها»⁶

أما ما يخص تحديد مفهوم الوظيفة العمومية فهي عبارة عن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات تصاغ في شكل قوانين أي قواعد قانونية بناء على القيم الأخلاقية والمسؤولية الخلقية لتحقيق المصلحة العامة.

فالوظيفة العمومية إذن هي المهام والمسؤوليات التي يتم صياغتها في ضوء القيم والمبادئ الأخلاقية بهدف

خدمة المصلحة العامة مقابل تمتع شاغلها بحقوق وإمميزات دون أن يترتب عن ذلك أية أحقية لشاغلها إذا أخل بأي من واجباتها⁷

وعليه فإن القاعدة القانونية غير القاعدة الأخلاقية فالقاعدة الأخلاقية مصدر للقاعدة القانونية والتي هي خطاب لتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع والتي يلتزم الأفراد بإتباعها خشية توقيع الجزاء الذي تفرضه الدولة على من يخالفها.

فالقاعدة القانونية قاعدة إجتماعية عامة ومجردة ملزمة بخلاف القاعدة الأخلاقية التي تعني بالمقاصد والنوايا والتي لا يمكن متابعة أي أحد على نواياه.

وبالتحصيل فإن أخلاقيات الوظيفة العمومية نعني بها القواعد الأخلاقية التي هي عبارة عن مصدر القواعد القانونية المشكلة لمجموع الواجبات والإلتزامات الخاصة بالموظف في إطار الوظيفة العمومية، فتصبح علم للواجبات يبين القواعد السلوكية والأخلاقية للموظفين كطائفة أو فئة خاصة في علاقتها مع أعضائها (الموظفين) فيما بينهم أو في علاقاتهم إتجاه الغير.

فالحاجة إلى هذه القواعد الأخلاقية والسلوكية تصبح مطلبا أساسيا خاصة عندما تكون القوانين الأساسية الخاصة والأنظمة الداخلية ناقصة وعاجزة على تحديد مجموع الإلتزامات التي تقتضيها تلك الوظيفة العامة أو ذلك السلك الوظيفي وذلك لسد العجز أو الغموض الذي يكتنف الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول⁸

فالتمسك بأخلاقيات الوظيفة العمومية من شأنه ربط الموظف بالإلتزامات والقواعد السلوكية التي تفرضها عليه ممارسته الوظيفية والتي بطبيعتها لا يمكن النص عليها في أحكام قانونية.

لهذا فإن تحديد المفاهيم الأخلاقية وصياغتها بلغة واضحة محددة ومركزة تأخذ بعين الإعتبار الواقع العملي لتجنب الإعتماد على قائمة من المصطلحات العائمة التي يصعب تحديد معناها أمر في غاية الأهمية مع الأخذ في عين الإعتبار أن ممارسة الموظفين لنشاطهم تعتمد على درجة تفهمهم للمهام والواجبات الموكلة لهم في الأطر الأخلاقية للخدمة العامة، فغياب الصياغة المحددة الواضحة لأخلاقيات الوظيفة العمومية سوف توقع الموظف في تخبط وإرتباك أثناء ممارسته لنشاطه الإداري وتنفيذ البرامج الحكومية مما يزيد من حدة المشاكل الأخلاقية التي تدخل الموظف في دوامة يصعب الخروج منها والتي تؤثر سلبا على مستوى أدائه.

المطلب الثاني: أخلاقيات الوظيفة العمومية في النص القانوني

يعتبر تحديد مرجعيات ومنطلقات أخلاقيات الوظيفة العمومية على المستوى القانوني من أهم المسائل التي تعطى لها قوة قانونية ومعنوية خاصة إذا سلمنا أن أخلاقيات الوظيفة العمومية هي عبارة عن المبادئ والقيم التي تحكم سلوك الموظف أثناء أداء وظيفته، فإعتماد وتبني هذه المبادئ والقيم من قبل الدستور أو القانون الأساسي العام أو الخاص يعطي لها حجية نابعة من ذات القاعدة الدستورية أو القانونية وهذا ما سوف نفضله

في فرعين أساسيين وهما أخلاقيات الوظيفة العمومية في نص الدستور كفرع أول، ثم نتطرق إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية في نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الفرع الأول: أخلاقيات الوظيفة العمومية في نص الدستور

غني عن الذكر أن القاعدة الدستورية هي أسس القواعد القانونية ضمن مبدأ تدرج القاعدة القانونية، وبالتالي فإن إيجاد مبادئ أخلاقية للوظيفة العمومية ضمن نص الدستور يعني سمو هذه المبادئ لسمو القاعدة الدستورية وإعتبارها مرجعية دستورية تبنى عليها القواعد القانونية الأدنى منها درجة.

ولعل الدستور الجزائري قد تضمن مجموعة من المبادئ الدستورية التي تعتبر مبادئ أساسية لأخلاقيات الوظيفة العمومية.

فالوظيفة العمومية هي اللبنة الأساسية التي تتكون منها الإدارة العمومية والعامل الحاسم المحدد لفاعلية جهود الإنماء تتمثل في الموظف العام فهو القدرة القادرة على تحريك الإدارة بشكل صحيح وفي الإتجاه السليم، فالوظيفة العمومية هي خدمة عامة يؤديها الموظفون للأفراد والدولة في نطاق نظام قانوني معين وبيتغون في ذلك تحقيق المصلحة العامة بما يملكون من سلطة عامة وإمكانياتها، وبالتالي فإن أي إنحراف في استخدام السلطة العامة بإمكانياتها قصد تحقيق مصلحة غير المصلحة العامة (أي تحقيق المصلحة الخاصة لفرد أو جماعة ما) يعد عمل لا أخلاقي.

وتفاديا لذلك فإن النظام القانوني بشكله العام جاء لتحقيق ذلك إبتداء من النص الدستوري ذاته في مبادئه العامة التي تأخذ بمبدأ المشروعية والتي تعني إحترام القاعد القانونية وتطبيقها ضمن إطارها النسقي، وفي ذلك بعد أخلاقي لا غبار عليه.

وقد جاء في ديباجة الدستور الجزائري لسنة 2016 بأن «الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية إختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات.....»⁹

هذا وإن مبدأ الفصل بين السلطات في حد ذاته يعتبر مبدأ ذو بعد أخلاقي لما يحتوى عليه من قيم الرقابة الذاتية وإحترام الإختصاص وممارسته ضمن مبدأ المشروعية المشار إليه آنفا، وقد أكدت على هذه القيم الأخلاقية نص المادة 15 من الدستور «تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية»

وعليه فإن إعتبار هاذين المبدأين الدستوريين أساسيين يحملان بعدين أخلاقيين كبيرين بمنظور أفقي وعمودي عميق مؤثر على النظم والعلاقات القانونية في مستوياتها الإجمالية.

ينبغي أن نشير إلى أن كل قاعدة دستورية هي أداة قانونية بشكل عام في هذا الإطار تحمل بعدا أخلاقيا معيناً قبل أن تكون قاعدة تنظيمية من نمط معين.

وفي نفس سياق القاعدة التي إنطلقنا منها والتي مفادها أن المشكلة الأخلاقية تظهر وتطفو عندما يجد الموظف نفسه محصورا بين مصالحه الشخصية وواجباته الوظيفية فيقدم المصلحة الشخصية على المصالح العامة أو يستغل الموظف وظيفته لتحقيق مصالح شخصية، فأخلاقيات الوظيفة العمومية تهدف إلى تحديد ما هو صواب وما هو خطأ وما يجب أن يكون عليه سلوك الموظف العام في إطار هذه المعايير.

كما تهدف إلى ضمان تعرف الموظف في الشؤون العامة بشكل موضوعي ونزيه وغير متحيز وذلك عن طريق التوفيق بين مفهومي السلطة والمسؤولية في الإدارة، حيث أن الأخلاقيات¹⁰ هي جزء من المفهوم الواسع للمسؤولية، وأحد الضوابط التي تحول دون التعسف أو الإساءة في استخدام السلطة، كما أن أخلاقيات الوظيفة العمومية تهدف إلى مساعدة الجمهور في توضيح ما هو حق للموظف وما هو واجب عليه في أدائه لوظيفته أثناء تقديم الخدمات لهم، مما يسهل عليهم محاسبته عند الإنحراف عن هذه الحدود الأخلاقية.

ولقد كان المؤسس الدستوري واضحا في الأخذ بهذه الأبعاد والقيم الأخلاقية ضمن نصوص المادة 23 و 24 و 25 من دستور 2016¹¹

هذا وإن المؤسس الدستوري عمل على ترسيخ قيم أخلاقية لها إنعكاس قوي على العلاقة بين الموظف وإدارته أو المؤسسة التي ينتهي إليها أو بين الإدارة والمواطن ألا وهي «مبدأ المساواة» والتي تعتبر عماد ومحور العلاقة بين الإدارة والمواطن (نعني بالإدارة في هذا المقام مؤسسات الدولة بكل أصنافها) حيث إعتبر كل المواطنين سواسية أمام القانون المادة 32 من الدستور وأنه «تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات...» المادة 33 من الدستور هذه الصياغات جاءت كما هو ملاحظ بخطاب أفقي عام يغطي كل المواطنين دون إستثناء ودون تخصيص فالكل سواسية.

إنها قاعدة دستورية ترسخ قيمة أخلاقية (مبدأ المساواة) لدى المواطن ولدى الإدارة العمومية لتجعلها مكسب عام للمواطن والإدارة

وهذا ما أكدته المادة 63 من الدستور حيث جاء فيها «يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شرط آخر غير الشروط التي يحددها القانون»

هذا إضافة إلى قيم ومبادئ دستورية أخرى حملت أو شكلت إطاراً أخلاقياً وقيمي للمواطن الجزائري وللموظف تمثلت في حماية السيادة الوطنية وإستقلال الوطن وحماية الملكية العامة ومصالح المجموعة الوطنية وإحترام ملكية الغير وهذا ما تضمنته المواد 75 و 80 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

إن ما تم ذكره من القواعد الدستورية يشكل إطاراً عاماً لمجموعة من القيم والمبادئ والقواعد الوظيفية التي يعمل بها الموظف والتي تتحكم بإرتباطه بمن حوله من زملائه داخل الإدارة أو المؤسسة التي ينتهي إليها أو مع المرتفقين ذوي العلاقة بالمرفق العام، فكلما كان الموظف صادقاً مع نفسه غيورا على مجتمعه كان إستعداده

لتلقي وتقبل وتبني هذه القيم كبيرا في تقويم سلوكه وقيامه بواجباته، لتشكل هذه المبادئ الدستورية ثقافة أخلاقية وظيفية للخدمة العامة تمزج بين مفهومي السلطة والمسؤولية في سير المرفق العام لتكون أحد أهم الضوابط التي تحول دون التعسف أو الإساءة في إستعمال السلطة، فنوعية الخدمة العامة مرهون بمدى تمسك الموظف العام بمجموعة من الأخلاقيات والسلوكات الوظيفية لهذا حرص المشرع على تحديد مجموعة من الواجبات والمحضورات ضمن نصوص قانونية بما يتناسب مع ظروف وبيئة الموظف والإدارة معا حيث تهدف هذه النصوص إلى تنبيه الموظف بضرورة التمسك بهذه الواجبات السلوكية من خلال التمسك والمحافظة على أخلاقيات الواجب ذات القيم النسبية مرتبطة بالموازنة بين الواجبات والمسؤولية وذلك ضمن مفهوم قانوني وتنظيمي بالنسبة للإدارة والموظف، في محاولة للوصول إلى أخلاقيات المبدأ التي تقوم على القيم المطلقة والنهائية التي لا توسط ولا مساومة بين الصواب والخطأ¹²

إن محاولة تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية ضمن إطار قانوني متناسق يأخذ بعين الإعتبار أخلاقيات الواجب كمرحلة أساسية ضرورية من حيث ترسيخها في ذات الموظف كقيم سلوكية ثابتة لنصل به فيما بعد إلى المرحلة المنشودة وهي تجلي أخلاقيات المبدأ عند الموظف كنتيجة حتمية وثمرات الإلتزام الأخلاقي الممنهج.

الفرع الثاني: أخلاقيات الوظيفة العمومية ضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية -06 03

إن القانون الأساسي للوظيفة العمومية يعتبر المرجعية الأساسية المباشرة للموظف العام والذي ينبغي أن يحمل القيم الأخلاقية اللازمة للعمل الإداري والخدمة العمومية بشكل يتناسب مع ما هو كائن كواقع إداري تراكمي ومع ما هو مأمول كتطلع إلى مستقبل الموظف والإدارة والمرفق العام ضمن إدارة عمومية منصهرة في بوتقة إحترام المبادئ الكبرى للوظيفة العمومية وأدبيات المرفق العام في إطار التفتح في الرؤية والتوجه نحو تطور ممارسة الموظف لوظيفته وإلتزامه بتطبيق الإجراءات والتدابير التي إحتوتها مختلف القوانين والأنظمة سيما أن الموظف يتمتع بحكم وظيفته بسلطة تقديرية معتبرة.

يبدو أن المشرع الجزائري من خلال الأمر -06 03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، قد أدرك ضرورة إرساء أخلاقيات الوظيفة العمومية كمبدأ أو حكم عام ضمن نص المادة الأولى منه في الفقرة الثانية «يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة»¹³

إن هذا المبدأ الأخلاقي الكبير يعتبر في حقيقة الأمر هدف ووسيلة للقيام بالوظائف أي كان نوعها وأي كان مستواها، فتأدية المهام بإخلاص وتفاني في خدمة الدولة يعبر عن تكريس لمبدأ عام من مبادئ الوظيفة العمومية والقانون الإداري بشكل عام ألا وهو مبدأ الولاء للدولة والذي يعني ذلك الرابط الشعوري القوي الذي يربط الموظف كمواطن بالدرجة الأولى بدولته فهو رابط تحقيق وتكريس الإلتزام الروحي والشعوري بين الموظف والدولة وهذا هو المراد من إستخدام مصطلح الدولة في هذه المادة رغم أن المصطلح له دلالة دستورية أكثر منها

إدارية خاصة ونحن أمام قانون الوظيفة العمومية الذي هو فرع من فروع القانون الإداري، فكان من الأجدر إستعمال مصطلح أكثر دلالة في هذا المقام وأكثر إنسجام مع الهدف العام وهو تحقيق المصلحة العامة والمرفق العام ألا وهو مصطلح الإدارة العامة والمؤسسات العمومية، فالهدف هو البحث عن إطار أخلاقي للموظف ينصهر داخل التنظيم الذي ينتهي إليه وهو إما الإدارة العامة أو المؤسسات العمومية كما ذهب المشرع إلى تحديده في مجال تطبيق قانون الوظيفة العمومية في نص المادة 2 و 3 منه¹⁴

لقد أصبح اليوم جهاز الإدارة العامة يتكون من عدد هائل ومتزايد من الموظفين يؤديون خدمات عامة هدفها تحقيق المصلحة العامة بحيث أصبحت هدف هذه الخدمة تحقيق الرفاهية الإجتماعية و الإقتصادية وما من شك أن سلوك الموظفين يؤثر تأثيرا كبيرا على أداء الخدمات وتلبية مصالح الجماهير المتعاملين معها، لهذا فإن السبيل والمنهج إلى تناول أخلاقيات الوظيفة العامة كمسؤولية إدارية من مدخل تعداد وحصركل نص بالقانون ينطوي على تكليف معين لرسم الحدود الفاصلة لما يجوز وما لا يجوز في إطار مجموعة من الواجبات الإيجابية والتي تعني مجموع الأفعال والسلوكات التي ينبغي على الموظف القيام بها والإلتزام بمقتضياتها في أداء مهام وظيفته أو الواجبات السلبية وهي مجموعة الواجبات التي يتوجب على الموظف العام عدم إتيانها فهي مجموعة من الأفعال والسلوكات المحظورة.

فالأخلاقيات كما أشرنا سابقا هي علم الواجبات فهي إذن مجموعة التكاليف التي تترتب على من شغل الوظيفة العمومية أن يلتزم بها بصفة دائمة وهذه التكاليف تحددها القوانين والأنظمة طالما أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية أساسية وتنظيمية، وتشكل هذه الواجبات إطارا أخلاقيا لسلوكه وأدائه لمهامه الوظيفية ويعتبر الخروج عن هذه الأخلاقيات إنحرافا عن السلوك المرغوب فيه لتأدية أعمال الوظيفة العامة¹⁵ لهذا فإن المشرع الجزائري حرص على تحديد إطار معين لتأدية الوظيفة العمومية بشكل يتناسب مع التوجه العام للإدارة العمومية في الجزائر وأهدافها بل نحو تكريس دورا جديدا لهذه الإدارة العامة في ظل التحولات العميقة التي شهدتها الجزائر خاصة مع إقرار دستور فيفري 1989.

وكان هذا ظاهرا إبتداء من نص المادة الأولى من الأمر -03 06 «يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظف والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة».

فهي إذن معادلة تجمع طرفين أساسيين الإدارة من جهة بقواعدها وأهدافها كجهاز يحقق المصلحة العامة والموظف كحلقة أساسية لتحقيق تلك الأهداف، وبينهما حقوق للموظف إتجاه الإدارة العامة وواجبات عليه نحو الإدارة العامة، وهو ما يشكل الإطار الأخلاقي الذي يربط أطراف هذه المعادلة ذهابا وإيابا.

وحتى يكون هذا الإطار واضح المعالم حدد المشرع الجزائري مجموعة من العناصر الأخلاقية التي تشكل أخلاقيات الوظيفة العمومية بشكل جلي حاول من خلاله تكريس البعد الأخلاقي بشكل واضح ضمن الباب الثاني، ضمانات وحقوق الموظف وواجباته في محاولة توازن بين الحق والواجب في فصلين متتاليين، حيث

تضمن فصل واجبات الموظف¹⁶ مبادئ أخلاقية هامة لخدمة الوظيفة العمومية هذه المبادئ تأدية المهام وإحترام سلطة الدولة، الأمانة وعدم التحيز، إحترام قاعدة عدم التنافي التحلي بالسلوك اللائق، الإلتزام بالسر المهني، حماية ممتلكات الإدارة العامة، عدم قبول الهدايا..

واضح جدا أن المشرع الجزائري من خلال هذه المواد أراد أن يجعل من القواعد الأخلاقية أساسا علميا للأفكار المشتركة للمرفق العام وتحقيق المصلحة العامة لكن مع ذلك يبدو أنه كان أكثر عمومية في استخدام المصطلح بشكل عام وفضفاض والذي لا يخدم تماما القاعدة القانونية في باب الواجب الوظيفي للموظف لأنه خطاب قانوني مباشر للقيام بالعمل أو الإمتناع عنه¹⁷

لكن إذا كانت هذه المبادئ التي حددها المشرع الجزائري تعتبر إطارا عاما لأخلاقيات الوظيفة العمومية والتي يجب على الموظف الإلتزام والتحلي بها لكن التساؤل الذي يفرض نفسه تحديد أهم العوامل التي تؤدي إلى ظهور مخالفات لواجبات الوظيفة العمومية من ثم خرق لأخلاقيات الوظيفة العمومية وكيفية إيجاد أو تطوير الإطار الأخلاقي لمجابهة ذلك.

المبحث الثاني: أهم العوامل التي تؤدي إلى خرق أخلاقيات الوظيفة العمومية وسبل مجابتهما

إن مطالبة الموظف بمجموعة من الواجبات الوظيفية ضمن إطار أخلاقي معين من الناحية النظرية أمر يسهل تحديده بخطاب قانوني محدد يتضمن ضرورة القيام بالفعل أو الإمتناع عن الفعل تحت طائلة المتابعة أو العقاب، لكن في ظل التنوع الكبير للخيارات وتصارع المصالح، تصبح الأمانة والصدق والإمتثال للقانون وغيرها مبادئ أخلاقية، كما أن الرشوة والإختلاس والكذب كلها رذائل لا أخلاقية وبين الإثنين منطقة رمادية واسعة نصل إلى حد يصعب الحكم عليها خاصة مع ضعف الحس الأخلاقي لدى الموظف والذي يضعف من إستجابته في إتخاذ قراراته الوظيفية للقيم والمعايير الأخلاقية¹⁸

فالمنطلق إذن هو الموظف ذاته، نفسه وبيئته، فالموظف كائن إجتماعي يؤثر ويتأثر ولعل تأثره أكثر من تأثيره لأنه محل إستقبال لمجموعة من القيم الصالحة والطالحة من جهات مختلفة ومتنوعة نابعة من بيئته القريبة والبعيدة، فعندما تكون البيئة فاسدة أو محفزة على التصرف الأخلاقي فإن الموظف حتى حسن النية يمكن أن يرتكب تصرفات لا أخلاقية وقد لا يدرك ذلك.

فالعبارة ليست بالتحديد المادي لقواعد قانونية ملزمة وإنما بمدى الإلتزام بها وتنفيذها بل يمكن القول بمدى قبولها والإقتناع بها من طرف الموظفين وفيما يعبر عنها من مواقف إدارية وممارسة عملية داخل الجهاز الإداري نفسه بمختلف طبقاته ومستوياته.

فالقاعدة القانونية في واقع الأمر تعتبر الحد الأدنى المعبر عن الأخلاقيات العامة التي تتضمن أخلاقيات الوظيفة العامة وهي في الحقيقة لا يمكن لها أن تعالج كل الحالات التي تعتبر إنتهاكا لأخلاقيات الوظيفة العامة. لهذا نجد أن العوامل ذات التأثير المباشر على أخلاقيات الوظيفة العمومية وبشكل أساسي على الموظف

والإدارة العامة يكمن في البناءات المختلفة للجهاز الإداري وعلاقاته المختلفة بين مختلف مستوياته صعودا ونزولا بمؤثرات مختلفة أحيانا تكون نفسية وأخرى تنظيمية مادية أو تقنية.

المطلب الأول: أهم العوامل التي تؤدي إلى خرق أخلاقيات الوظيفة العمومية

لقد تعددت العوامل المؤثرة على أخلاقيات الوظيفة العمومية سواء كانت هذه العوامل تنظيمية خاصة بالجهاز الإداري نفسه أو عوامل نفسية خاصة بالموظف ذاته.

الفرع الأول: العوامل التنظيمية المؤثرة على أخلاقيات الوظيفة العمومية وهي عوامل راجعة إلى الإدارة العامة كجهاز عام حيث أنه لا يخفى أن الإدارة الجزائرية عانت ولا تزال تعاني من اضطرابات وتشنجات شديدة عبر مختلف مراحل بناء الدولة الجزائرية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا والذي يبدا أن الإدارة العامة في الجزائر كانت ولا تزال تفتقد إلى الرؤيا الواضحة للأهداف والإستراتيجيات الخاصة بها في إطار دورها الفعال في بناء الدولة والمجتمع، فالإدارة العامة كثيرا ما عانت من التقلبات السياسية في الجزائر والتي كانت تتعامل معها كأداة لتحقيق إستراتيجياتها وأهدافها دون أن يكون لها موقع أو مكانة قارة كجهاز مهيكّل له مبادئ وأهدافه وغاياته يعمل عليها بشكل دائم مستمر.

فالإدارة الجزائرية كانت أكثر تسييسا منها إلى إدارة كجهاز تقني تحكمه مبادئ وثقافة المصلحة العامة والمرفق العام، ولهذا فإن التحكم والإلتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة يصبح أكثر صعوبة وأكثر خرقا من قبل السلوكيات المختلفة للموظفين على إختلاف مستوياتهم الوظيفية.

فالإدارة العمومية تحتاج إلى أطر قانونية ذات أبعاد أخلاقية حقيقية يجعلها في منأى عن التأويلات والدخول في المتاهات ووضع حد للتدخلات السياسية في الجانب التنظيمي والإجرائي للإدارة إلا بقدر ما يقتضيه تنفيذ برامج الحكومة، كما أن من شأن هذه الأطر أن تزرع في الموظفين والإطارات روح الثقة والأمان ويضفي على الهيكل الإداري طابع الإستقرار لتعزيز دورها كسلطة عمومية وضمان سلطتها المعنوية وديمومتها وتأهيلها للإضطلاع بمهامها وبمسؤولياتها كأداة قائمة على التخطيط والترشيد والعقلنة بما يتفق والبعد الإنساني للمصلحة العمومية ودون أن تركز لإدارة سلطوية، ونجاحها أمر مرهون بإعداد نظام قادر على تجنيد الكفاءات والتحكم في الأهداف والغايات بشكل صارم يتميز بالجزاءات الإيجابية والسلبية قصد محاربة الظواهر التي غزت إدارتنا العمومية كلامبالاة، والبحث عن أسهل الطرق للترقية دون مراعاة للمعايير التقنية والعلمية، ومنها تكوين الموظف تكوينا مستمرا أو متجددا فنجاح الإدارة العامة مرهون بسياسة محكمة واضحة الأهداف¹⁹

إن إعادة النظر في البناء التنظيمي لإدارتنا العمومية بات ضروريا للحد من الخروقات الأخلاقية وذلك وبالخصوص التأكيد على الإختيار اللامركزي قصد تقريب الخدمات من المتعاملين وتكريس روح المبادرة والتشارك والعمل الجماعي كثقافة راسخة لدى المواطن والموظف تنعكس وبشكل مباشر على روح المرفق العام وثقافة الخدمة العمومية وهذا يتطلب تكييف مختلف التنظيمات والتشريعات مع هذا الواقع وإقرار وسائل

تسيير ومراقبة حديثة تتلائم وحرية ومرونة الإدارة العامة قصد إقرار قنوات إستشارية دائمة وذلك بالتنظيم والتوجيه والإتصال²⁰

هذا وإن إعادة النظر في البناء التنظيمي يقتضي بالضرورة مراجعة الأدوات التنظيمية اللازمة داخل منظومة الوظيفة العمومية من تقسيم للمجموعات ومتطلباتها إلى هيكلية السلم الإداري وإعادة تصنيف الرتب الإدارية بما يتناسب والمؤهل العلمي اللازم، وذلك بمراعاة مقتضيات التكوين وسوق الشغل، نظرا لما ترتب عن ذلك من خلط في تصنيف أصحاب الشهادات والمستويات العلمية ضمن هذا التصنيف داخل السلم، وقد وصل الحد إلى عدم الإعتراف بشهادات معينة للتوظيف بها، ضف إلى ذلك ما تعلق بمعادلة الشهادات في أنظمة تكوينية مختلفة.

كما أن تفادي ما يسمى بالتضخم الوظيفي وتداخل الإختصاصات يتسبب في إهدار الوقت والطاقات البشرية والمادية ويصل إلى ضياع المصالح الفردية والجماعية.

لهذا فإن مراعاة توازن السلطة والمسؤولية أمر في غاية الأهمية لتوازن التنظيم وبعث الثقة داخل الجهاز الإداري نفسه أي بين مستويات التنظيم الإداري والذي ينعكس فيما بعد على علاقة الموظف والإدارة بمرتقمها، وهذا يقتضي تصميم دقيق للوظائف يأخذ بعين الإعتبار كل المقتضيات التي أشرنا إليها فيما سبق، لنصل أو يجب أن نصل إلى قاعدة وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وبعبارة أدق إعمال قاعدة الكفاءة والجدارة داخل الإدارة العمومية والوظيفة العامة.

فعدم صلاحية القيادة الإدارية نتيجة الخلل التنظيمي وعدم توظيف دقيق للوظائف يؤدي إلى ظهور أنماط وأساليب قيادية ضعيفة تؤثر بشكل سلبي في سلوك الموظفين.

الفرع الثاني: العوامل النفسية أو الذاتية لقد أصبحت إدارتنا العمومية اليوم تعاني من فجوة بين قياداتها الإدارية والموظف أدت إلى نتائج سلبية جدا نتيجة عدم صلاحية هذه القيادة الإدارية وهذا إما نتيجة الخلل التنظيمي، وإما لفقد المدير أو القائد الإداري القدوة والذي أدى إلى ظهور أنماط قيادية ضعيفة وغير محترمة تماما، وبالتالي لا تسيطر ولا تقود جماعة الموظفين داخل التنظيم الإداري، وهذا بالضرورة أثر سلبا في سلوك الموظفين في أداء وظيفتهم نتيجة عجز المدير أو القائد الإداري على كسب ثقتهم وإحترامهم وإقناعهم بخبرته وقدرته، فيلجأ إلى إستخدام سلطة رسمية (سلطة العقاب والمساءلة) من أجل حمل الموظفين على طاعتهم له، وهذا الأمر لا يؤدي إلى تنمية القدرة الإبداعية والإبتكارية للموظفين بل يؤدي إلى سلوكيات سلبية مثل التكاثر والتعاس والخمول، وهذا يقود إلى خلق مناخ سلبي داخل التنظيم خاصة فيما يتعلق بنظام الإتصال داخل الإدارة العمومية وذلك بدفعها نحو الإنعزال خاصة وأن الموظفين هم مصدره وغايته.

ولهذا فإن سوء نظام الإتصال في الإدارة يلعب دورا مهما في مدى سلبية أو إيجابية المناخ التنظيمي، إذا كانت المعلومات المتداولة بين الموظفين غير كافية أو غير مناسبة ويقل أو ينعهد تدفق المعلومات أفقيا وتعمل كل

وحدة إدارية بمعزل عن غيرها وبذلك يغيب التنسيق والتكامل فيما بينهم والأمر نفسه إذا كان نظام الإتصال يعتمد على الأوامر من القمة إلى القاعدة دون تدفق المعلومات الكافية داخل الهرم الإداري مما يخلق نوع من الإستياء النفسي لدى الموظفين نتيجة إعتقادهم بوجود هوة بين القمة والقاعدة أو نتيجة إنعزال القمة في برج عاجي عن القاعدة التي تشعر في وقت ما بالضيق والعزلة وحتى بنوع من الإنفصام والإنفصال عن المنظومة الإدارية وهذا يؤدي إلى إضعاف عنصر الولاء للإدارة العامة، وبالتالي إخلاص الموظف وحرصه على نجاح إدارته في تحقيق الأهداف وربما إلى درجة إحداث قطيعة تامة بين الموظف والإدارة العمومية التي ينتهي إليها بتفاقم الشعور بالملل وعدم الرغبة في العمل وإنتشار الفوضى والتهرب من المسؤولية بسبب تداخل الإختصاصات وضعف المسؤوليات مما يؤدي إلى سهولة الإنحراف بالسلطة وإحداث خوارق لا أخلاقية كبيرة.

هذا إلى جانب إفراد الرؤساء بعملية إتخاذ القرارات الإدارية دون مشاركة أو إستشارة الموظفين الأمر الذي يؤدي إلى فقدان الإحساس بالتقدير والقيمة لدى الموظفين لعدم توافر إمكانية التعبير عن آرائهم في مشكلات العمل والبحث عن الحلول المناسبة لها كما يفقد الموظف روح المبادرة والإرادة الخلاقة ومن ثم فقدان الشعور بالمسؤولية المشتركة والإرتباط الوظيفي، وبالتالي تقل درجة إنتماؤهم للإدارة ويضعف عنصر الولاء لديهم وهذا يذهب ويفتر الرغبة لدى الموظف في التعامل من أجل تحقيق الأهداف أو التمسك بأخلاقيات الوظيفة العامة²¹ كما لا ننسى نظام الترقية وأساليبه وطرقه والذي يلعب دورا هاما في بعث الثقة لدى الموظف وروح المثابرة والعمل الدائم والمثابر من أجل إعتلاء والحصول على درجة أو رتبة جديدة ضمن السلم الإداري، ضف إلى ذلك نظام الحوافز المادية والمعنوية.

هذه أهم وأبرز العوامل التي تؤدي إلى ظهور سلوكيات غير أخلاقية لدى الموظفين العموميين فكيف يمكن أن نضع إطار فعال بمجموعة من الخطوات الإيجابية لدعم أخلاقيات الوظيفة العمومية.

المطلب الثاني: نحو ترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية إن ترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية ودعمها وإرسائها في قانون الوظيفة العمومية يستند بالضرورة إلى بناء ثقافة إدارية تبنى على أساس مجموعة من القيم والمبادئ والتقاليد التي تحكم سلوك الموظف وتنظيم علاقاته ومعاملاته كثروة حقيقية ينبغي الإستثمار فيها، وذلك عن طريق الإختيار الأمثل للموظف الأجدد والتدريب المستمر، بل إن الأمر يحتاج إلى علاقة إستصحابية في مختلف مراحل التكوين بإعداد برامج تعليمية وتكوينية لتعليم أخلاقيات الوظيفة العمومية وذلك بعرض القواعد والمبادئ الأساسية لها، فعمليات التكوين والتعليم يمكن القيام بها بدءا من المدرسة المبنية على التربية والتعليم، ومن خلال ترسيخ القيم والأخلاق السامية للموروث الثقافي والتاريخي لنا مع تبيان كيفية معالجة الردود والإنعكاسات للأخلاقية للحالات الواقعية كإفرازات تلك السلوكيات.

ولما كان التوظيف هو أول الخطوات الإجرائية للولوج إلى الوظيفة العمومية فإنه من اللازم إبراز البعد الأخلاقي في شروط إختيار وتعيين وترقية الموظفين العموميين، وهذا الأمر من الضروري بمكان إدراكه في القانون

الأساسي للوظيفة العمومية -06 03 حيث لا نجد أي شرط على ذلك²² رغم أن البعد الحقيقي للتوظيف يستند إلى قيم أخلاقية أساسية، فكيف نحقق مبدأ الولاء ونرفع من نسبته وكيف نبحث عن نوعية الأداء والكفاءة فيه وكل ما يتعلق بالواجبات المهنية الوظيفية من حيث الإلتزام بها إذا كان البعد الأخلاقي غائبا، فمن المنطقي أن نقول بكل تأكيد أن الإلتزام القانوني لا يمكن أن يتحقق ما لم يكن هناك إلتزام أخلاقي قبلي وبعدي، بل إننا نعتقد أن هذه العلاقة هي محور وعمق الفهم الحقيقي لتطبيق القاعدة القانونية في حد ذاتها.

فلا يمكن أن ننطلق في قانون الوظيفة العمومية من أنه قواعد قانونية أساسية مطبقة على الموظفين من جهة والضمانات الممنوحة لهم في أداء مهامهم في خدمة الدولة من جهة أخرى دون تفعيل أو محاولة العمل على ترسيخ البعد الأخلاقي.

ضرورة إعطاء مرجعيات أخلاقية للموظفين والعمل المستمر لتكييف النصوص التشريعية والتنظيمية بوضع منظومة متوازنة من حيث التوظيف والتكوين والإعلام وكذا مسالة المعادلات العلمية والإدارية بالتنسيق مع الجهات المعنية (التربية، التعليم العالي، التكوين المهني).

فالإيمان بالطاقات البشرية الخلاقة في بناء وظيفة عمومية قوية أمر لا مناص منه وذلك عبر مد جسور الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن وبين الإدارة والموظف هي الكفيلة وحدها بتهيئة البيئة الملائمة للتعبير والنمو والإستفادة من الفروق الفردية بين الموظفين بدلا من إزالتها، الأمر الذي يؤدي إلى إظهار المبدعين والكفاءات العالية وذلك بالنظر إلى الموظف نظرة كلية وليست جزئية تملك بداخلها قدرات ودوافع للتطور والنمو وتحسين الأداء الوظيفي داخل جو من المساهمة الجماعية والتعبير الحر والمتبادل عن الآراء والأحاسيس في مواجهة المشاكل والمتغيرات الداخلية والخارجية بإستخدام سلطة وظيفية قادرة على إتخاذ القرار المناسب لحل كل النزاعات الوظيفية بدلا من إستخدامها كوسيلة للقوة أو كسلطة شخصية²³

وهذا ما يسمى بمرونة الإدارة كمبدأ أساسي تبني عليه الإدارة العامة المعاصرة والوظيفة العمومية كجهاز الإدارة العامة، فهي إذن إمكانية التفتح على البيئة الداخلية والخارجية والتأقلم معها بشكل يتناسب مع المبادئ والقيم التي يبني عليها العمل الإداري وتقديم الخدمات العمومية بالشكل المطلوب، وهذا يستدعي وضع معايير دقيقة وموضوعية عملية واضحة من شأنها الترويج بين مختلف الإختيارات التقنية الواجب إتباعها والغاية من ذلك تجسيدها مبدأ الفعالية الذي يتطلب تركيز الجهود لتحسين علاقة الموظف بالمال وعلاقته بالسياسة وضمن أولوية النزاهة والمصداقية والكفاءة على باقي المعايير الأخرى²⁴

إن تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية داخل الإدارة العامة ينبغي أن يكون ضمن نظرة شاملة إذ ينبغي أن تدرج في إطار عصرنة الدولة بمؤسساتها، يساهم الموظفون في تحديدها والعمل على تطبيقها حتى تكون ذات مصداقية وفعالية، وأن تضمن التدابير المقترحة نوعا من التوازن بين الرقابة والعقاب وبين الأحكام التنظيمية التي تمس الحقوق والواجبات والأحكام التي تهدف إلى تحسين تسيير المستخدمين والإجراءات الإدارية.

فنجاح سياسة تتمين أخلاقية الوظيفة مرهون بقبولها من قبل الموظفين أنفسهم وبالقضاء على التخوفات التي ترتبهم في الحياة العملية من مثل هذه التدابير، فتصور الأخلاقي للعمل الإداري لا يمكن أن يحل من قبل الموظفين على أنه عبارة عن التزامات وواجبات ترمي إلى إضفاء طابع الصرامة والصلابة على النظام التأديبي في الوظيفة العمومية فقط وإنما ينبغي أن يندرج مفهوم هذه الأحكام التي ستخذ كوسيلة من شأنها القضاء على هذا الإنشغال وبسرعة ولاشك أن المجالس الإستشارية ومنها المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الذي ينبغي تنصيبه، بإمكانها القيام بدور رائد في نشر ثقافة الخدمة العمومية وزرع الثقة في المحيط الإداري داخله وخارجه²⁵

كما أن وجود مستشار أخلاقي في كل إدارة عمومية أو مؤسسة عامة سيساعد لا محالة في عملية إتخاذ القرارات الإدارية السليمة المطابقة للقاعدة القانونية والأخلاقية، فهو أداة وقائية للمخالفات الأخلاقية لدى الموظفين الذين تواجههم بعض الحالات الغامضة عند إتخاذ القرار ومن ثم حصر تلك الحالات الغامضة والعمل على إعداد دليل أخلاقي وظيفي يتضمن إرشادات عامة، وتعريفات عملية دقيقة وقابلة للقياس على الحالات المطروحة بصفة متجددة وتحديد طرق المعالجة وإجراءاتها.

وفي الوقت نفسه فإنه بالإمكان أن يكون هذا المستشار الأخلاقي كغيره من المستشارين داخل الإدارة بصفة عامة (المستشارون الماليون والقانونيون...) أن يعمل كجهاز إنذار في الحالات التي يكون فيها الحالات الواقعية للأخلاقية قد تهدد نشاط المرفق وأداء الخدمة العامة.

كما يمكن أن تسند له مهمة التحقيق في الشكاوى المرفوعة أمامه من طرف الموظفين في الحالات التي تعتبر تعدي على القواعد القانونية والأخلاقية فهذا من شأنه تدعيم المساواة داخل المرفق العام وفي إتجاه المستفيدين من خدمات ذلك المرفق.

إن الحاجة إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية يبدو أكثر من ضرورة عندما تكون النصوص القانونية والتنظيمية غير واضحة وغير دقيقة وغير متحركة وغير قادرة على تحديد واجبات و التزامات الموظف بما يتناسب وأبعاد الوظيفة العمومية وأهدافها بشكل تام ولهذا تظهر الحاجة إلى مدونة لأخلاقيات الوظيفة العمومية لسد ذلك النقص أو لتوضيح البعد الأخلاقي في عملية التوازن والموازنة بين الإلتزام والحق أي تحديد الإلتزامات والواجبات ضمن إستراتيجيات البعد الوظيفي لأهداف الإدارة العامة وأدبيات العمل الإداري.

وغالبا ما تهدف إلى ضبط مجموع القيم والأعراف التي تحكم العمل الإداري بما في ذلك مختلف إجراءات تحسين الأداء والكفاءة والمستوى وخلق أطر للتواصل والتشاور في إطار منظم تحكمه علاقات الثقة والتعاون على خلق بيئة إدارية متفتحة.

فالمدونة الأخلاقية تساعد على التعامل مع المشكلات الأخلاقية بأكثر واقعية لتحقيق التوازن في الإهتمام بين الجوانب الأخلاقية والجوانب المادية التي هي جوهر الإنحراف الأخلاقي وجوهر الإنحراف السلوكي نحو تغليب

المصلحة الذاتية، ومن ثم فإن إعداد المدونة الأخلاقية تعد خطوة أساسية نحو إعادة النظر في تنظيم العلاقات الوظيفية من حيث الجوانب المادية والمعنوية للموظف وكل ما يتعلق بهما من تكوين وترقية وعلاوات ومرتبوات ولجان تأديب وما إلى ذلك الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى تقوية رابط الولاء الوظيفي لدى الموظف.

فالمدونة الأخلاقية بهذا المنطق سوف تخلق أو تعمل على خلق نوع من التجانس والتوافق الأخلاقي في العمل الإداري في جميع المستويات التنظيمية وتجنب الإدارة والموظفين سوء التصرف الأخلاقي وتمنحهم قدرة أكبر على مواجهة المآزق الأخلاقية، وذلك بخلق قواعد واضحة للعمل الإداري وتطويره وفق المبادئ الكبرى للمرفق العام لتكون بذلك إطاراً لتخصص مهني قائم بذاته له قواعده، وبذلك فإنها تؤدي إلى تقليل الأعباء التنظيمية الملقاة على عاتق الإدارة العامة وذلك لحصول الوعي والتلائم وتفاعل الموظفين مع مقتضيات مدونة الأخلاق الوظيفية، فالمدونة التي لا تجد طريقها إلى التنفيذ والإلتزام لا تعدوا أن تكون عبارة عن وثيقة لا قيمة لها، ولهذا فإن توقيع وثيقة مدونة الأخلاق من طرف الموظف عند تعيينه وتثبيته في وظيفته مع مقرر التعيين يعد إجراء لا بد منه.

هذا وإنه من الضروري التأكيد على الموضوعية العلمية في الإدارة التي تعتمد على ضرورة فصل الأخلاق والقيم الأخلاقية كعوامل ذاتية عن الإدارة التي هي علم وقواعد موضوعية تضعفها العوامل الذاتية التي تمثلها الأخلاق، لهذا فإن احتمال إحلال الأحكام الشخصية محل الأحكام الموضوعية يكون أكبر عند المبالغة في أخلاقيات الإدارة ومعاييرها لهذا ينبغي التوفيق بين البعدين الأخلاقي الذاتي والبعده الموضوعي العلمي مع المراجعة المستمرة لقواعد ومعايير المدونة الأخلاقية لتكون أكثر مواكبة وملائمة للتطورات الحاصلة على الصعيدين الداخلي والخارجي للإدارة العامة²⁶

فتقوية واثمين الأخلاقيات في الوظيفة العمومية ذاتها وفي العمل الإداري بشكل عام يشكل رهانا أساسيا نحو تطوير العمل الإداري ونوعية الخدمة العامة كهدف أساسي ومحوري لعصرنة الإدارة في ظل التغيرات السريعة والطموحات المتزايدة نحو تحقيق مرفق عام ذونوعية وكفاءة.

خاتمة:

إن تطوير العمل الإداري والوظيفة العمومية كجهاز للإدارة العامة لا يكون عبر تسهيل الإجراءات وتبسيطها وبناء الهياكل التنظيمية في محاولة لإقرار مبدأ تقرب الإدارة من المواطن، وإنشاء أجهزة مركزية للرقابة القبلية أو البعدية وفي بعض الأحيان إنشاء لجان أو هيئات للتطوير الإداري، هذا كله ضروري ولكنه غير كافي لإعتماد بسيط أن محور العملية الإدارية أي كان نوعها ومستواها هو الموظف، فالموظف كائن بشري خاضع للتأثر والتأثير وجعله في عزلة عن بيئته أمر مستحيل.

لهذا فإن جعل الموظف محور الإصلاح هو أساس عملية التنمية والتطوير الإداريين، لهذا فإن تكريس البعد الأخلاقي ضمن التكوين المستمر للموظف بل الإعتماد على البعد الأخلاقي في تكوين المواطن منذ الصغر لإعداده

لتحمل أعباء الوظيفة أمر لا مناص منه لتحقيق مرفق عام ذو جودة عالية بخدمات عامة نوعية، فنوعية الخدمة العامة مرتبط بتمسك الموظف العام بالقيم والمبادئ والسلوكيات الوظيفية المرتبطة بالمبادئ الكبرى للوظيفة العمومية وأدبيات المرفق العام.

لهذا فإنه من الضروري بناء منظومة قانونية للوظيفة العمومية توفق وتوازن بين البعد العلمي للعمل الإداري والبعد الأخلاقي لها وفق إستراتيجية عامة شاملة ومنسجمة يحدد فيه وبوضوح دور الدولة ومؤسساتها ومن ثم مكانة الإدارة العامة ضمن هذا الإتجاه، فتدعيم وتثمين أخلاقيات الوظيفة العامة لا يمكن أن يتم بمعزل عن الإطار العام لتوجه الدولة والمجتمع.

فالإدارة العامة ينبغي أن تختزل بداخلها كل المقومات الأخلاقية النابعة من تراثها وثقافتها وأعرافها لبناء مستقبلها وتحقيق تطلعاتها وإلا ستكون بمعزل عن واقعها ومنكرة بإرادتها من قبل غيرها.

الهوامش:

- 1- الصحاح، أبي نصر إسماعيل بن حماد الجوهري، دار الحديث، القاهرة، ص 341.
 - 2- القاموس الجديد، علي بن هادية وأخرين، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ص 319.
 - 3- تحسين الطروانة، أخلاقيات القرارات الإدارية، مؤتمة للبحوث والدراسات، عدد 2 سنة 1990، ص 137-155.
 - 4- محمد ماهر الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفتها في التطبيق على المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة، العدد 82، 1994، ص 15.
 - 5- كينيث كير نغمان وداويفيدي، أخلاقيات الخدمة العامة بأطر مقارنة، ترجمة محمد القريوتي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان 1984.
 - 6- محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار وائل، طبعة 1، 2011، عمان، ص 34.
 - 7- إنمار أمين حاجي، محفوظ حمد بن صواف، أخلاقيات الوظيفة العامة وأثارها على أداء منظمات الأعمال، جامعة الموصل، كلية الإدارة والإقتصاد.
 - 8- سعد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة، عدد 1، 1997، ص 305.
 - 9- قانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية رقم 14.
 - 10- محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار وائل، 2012، عمان، ص 18.
 - 11- المادة 23: «لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدر للشراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة»
- يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة أو ينتخب... أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته وفي نهايتها.

- المادة 24: «يعاقب القانون على التعسف في إستعمال السلطة»
- المادة 25: «عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون»
- 12- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات 2014، ص 52.
- 13- الأمر رقم 03 06 المؤرخ في 15 يوليو 2016 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.
- راجع نص المادة 2 و 3 من الأمر 03 06 السالف الذكر. 14-
- فوزي حبش، الموظف العام حقوقه وواجباته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان الأردن، 1982. 15-
- 16- فوزي حبش، واجبات الموظف العام، مجلة الإداري، عدد 5، بيروت 1993، ص 18- 24.
- 17- أنظر ما ورد في نص:
- المادة 42 «أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم»
- المادة 52 «...التعامل بأدب وإحترام...»
- المادة 53 «...التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة...»
- 18- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، 2014، ص 81.
- 19- السعد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة إدارة، عدد 2، 1993، ص 5.
- 20- السعيد مقدم، هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم، مهامها وتطويرها، مجلة إدارة، العدد 2، 1991، ص 85- 94.
- 21- محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، داروائل، ط 1، 2012 عمان، ص 209- 210.
- 22- أنظر المادة 75 من الأمر سابق الذكر
- 23- علي محمد عبد الوهاب، التدريب الإداري، منشورات محمد، الإدارة العامة، الرياض، ص 180- 187.
- 24- سعد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 5- 30.
- 25- سعد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 5- 30.
- 26- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة العامة في عالم متغير، مرجع سابق، ص 80.
- المصادر والمراجع:
- القواميس:
- الصحاح، أبي نصر إسماعيل بن حماد الجوهري، دار الحديث، القاهرة.
- القاموس الجديد، علي بن هادية وآخرين، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر.

الكتب:

- كينيث كيرنغمان وداويفيدي، أخلاقيات الخدمة العامة بأطر مقارنة، ترجمة محمد القريوتي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، سنة 1984.
- محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، داروائل، طبعة 1، عمان، سنة 2011.
- إنمار أمين حاجي، محفوظ حمد بن صواف، أخلاقيات الوظيفة العامة وأثارها على أداء منظمات الأعمال، جامعة الموصل، كلية الإدارة والإقتصاد.
- محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، داروائل، 2012، عمان 18.
- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، سنة 2014.
- فوزي حبش، الموظف العام حقوقه وواجباته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان الأردن، سنة 1982.
- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، سنة 2014.
- محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، داروائل، الطبعة 1، 2012، عمان.

المقالات العلمية:

- محمد ماهر الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفتها في التطبيق على المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة، العدد 82، سنة 1994.
- تحسين الطروانة، أخلاقيات القرارات الإدارية، مؤتة للبحوث والدراسات، العدد 2، سنة 1990
- علي محمد عبد الوهاب، التدريب الإداري، منشورات محمد، الإدارة العامة.
- سعد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة إدارة، العدد 1.
- فوزي حبش، واجبات الموظف العام، مجلة الإداري، العدد 5، بيروت، سنة 1993.
- السعد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة إدارة، العدد 2.
- السعيد مقدم، هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم، مهامها وتطويرها، مجلة إدارة، العدد 2.

النصوص القانونية:

- قانون رقم 01 16 يتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية رقم 14.
- الأمر رقم 03 06 المؤرخ في 15 يوليو 2016 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46.