



جامعة 8 ماي 1945 قالمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام

قسم العلوم القانونية والإدارية

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون

دور أخلاقيات الوظيفة العامة في ضمان فعالية العمل الإداري

تحت إشراف:

الدكتور حميد شاوش

إعداد الطلبة:

❖ سمية عليوي

❖ سليمان حملوي

تشكيل لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
01	أ.د. محمد علي حسون	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ التعليم العالي	رئيساً
02	د. حميد شاوش	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر "أ"	مشرفاً
03	د. لزهرة خشايمية	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر "أ"	عضواً مناقشاً

السنة الجامعية: 2020_2019

شكر وتقدير

بعد رحلة بحث واجتهاد تكلفت بإنجاز هذا البحث، نحمد الله عز وجل على نعمه التي من

بها علينا فهو العلي القدير، كما لا يسعنا إلا أن نخص بأسمى عبارات الشكر والتقدير

للدكتور " حميد شاوش " لما قدمه لنا من نصح وتوجيه وإرشاد.

كما نتوجه بالشكر الجزيل لكل من أسهم في تقديم يد العون، ونخص بالذكر أساتذتنا الكرام

بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قلمة.

كما لا ننسى أن نتقدم بعبارات الشكر والعرفان إلى كل من أسهم بشكل وفير في تشجيعنا

أثناء إنجاز هذا البحث العلمي.

كما نتقدم بالشكر للأساتذة الذين تفضلوا لأجل فحص

ومناقشة هذه المذكرة.

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم
﴿ وَقُلْ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ صدق الله العظيم.

أهدي ثمرة عملي هذا:

إلى صاحب السيرة العطرة، والفكر المستنير، إلى من علمني الصبر والاجتهاد والتفاني في العمل، إلى موسوعة العائلة "أبي الغالي" أطال الله في عمره.

إلى من وضع المولى - سبحانه وتعالى - الجنة تحته قدميها، ووقرها في كتابه العزيز...

إلى من لم تدخر نفسا في تربيته ومساندته "أمي الغالية" حفظها الله ورعاها.

إلى رفيق الدرب والكفاح، إلى الرجل الشهم، المتخلق والصبور، إلى من ساندني ولم يقف عائقا في تحقيقي لأحلامي، إلى زوجي العزيز "الياس" أدام الله محشرتنا بالخير والسعادة.

إلى فلذات كبدي ونور عيوني، إلى من ينسوني هموم الدنيا وتعجبه الدراسة، إلى من يمنحونني القوة لمواصلة الدرب، أحبابي وكل حياتي أبنائي "لين قطر الندى" و"اسحاق".

إلى من وقفوا دوما بجانبني ولم يبخلوا عليا بتقديم يد العون إخوتي كل باسمه: زين العابدين، سيف الإسلام، خولة، سلمى والرائعة رحمة، وإلى من أمانتني بكل جهدها "يسرى".

إلى زميلي الذي تقاسم معي انجاز هذا العمل المتواضع "سليمان حملاوي" وإلى كل زملاء وزميلات الدفعة وكل من ساهم في انجاز هذا البحث من قريب أو بعيد.

سمية

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم
﴿ وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ صدق الله العظيم

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

روح والديّ رحمة الله عليهما و طيّب ثراهما.

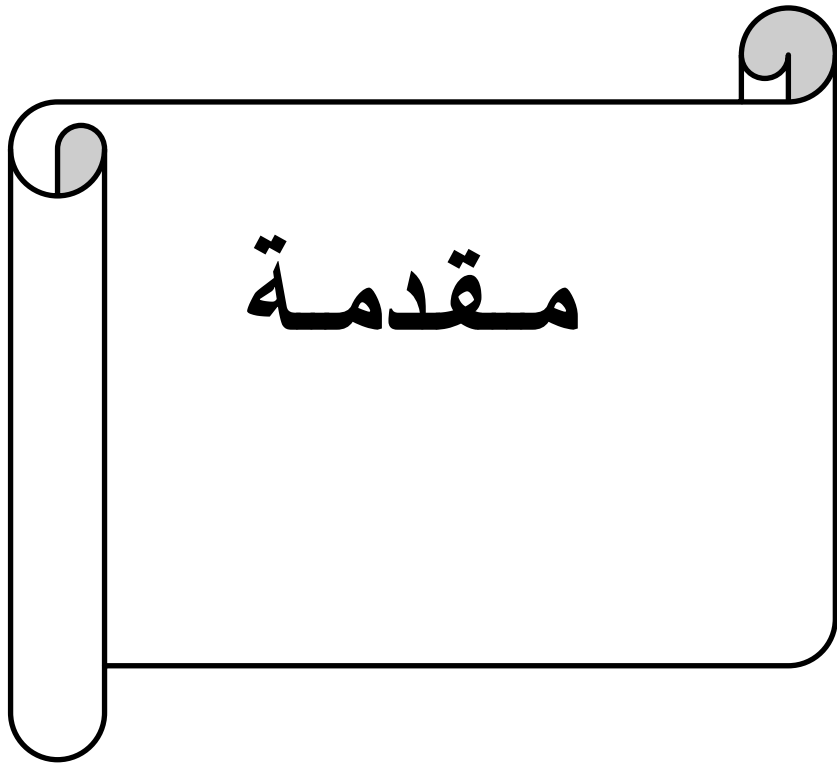
كما أهديه إلى زوجتي الغالية و أبنائي، حامد، أمينة، وجدان
و الصغير محمد.

إلى زملاء الدراسة خاصة شريكة هذا العمل " سميرة عليوي ".

إلى الأستاذ الفاضل حميد شاوش المشرف على هذا العمل

إلى كل العائلة والأصدقاء و الأسرة العلمية.

حكيم



مقدمة:

أولاً: التعريف بالموضوع

تعد الأخلاق عنوان المسلم، ولها دور عظيم في حياته، فهي طريق الفلاح والنجاح في الدنيا والآخر، وتخلق المسلم وتأدبه بالآداب الإسلامية الحميدة يُعد شرفاً وامتثالاً و اقتداءً بالنبى محمد صلى الله عليه وسلم، حيث أوصى رسولنا بالخلق الحسن، فعن أبي هريرة رضي الله عنه قال-قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "انما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق"

و هذا يدل على أهمية الأخلاق بالنسبة للإنسان بصفة عامة ولل فرد المسلم بصفة خاصة، ويعتبر حسن الخلق ضرورة في المعاملات بين الأشخاص في المجتمعات، فإن غابت الأخلاق أصبح المجتمع يسير وفق قانون الغاب.

تعتبر الأخلاق جزءاً متيناً كذلك في المهن كافة، ولا يتوقف أمر أخلاقيات المهنة عند حدود معينة بل يشمل كل نواحي الحياة، وتلقى أخلاقيات المهنة اهتماماً كبيراً لأنها تعتمد على التعاملات بين جميع أفراد وفئات المجتمع، حيث يعد موضوع أخلاقيات المهنة موضوعاً شائعاً في العالم، وهو مهم وأساسي في حياة الأفراد، وهو أساس حياة الأفراد منذ القدم، بحكم أنه لا يتعلق بالجوانب الفنية في العمل وإنما بالأساس الأخلاقي له، لأنه لا يقتصر على مخاطبة العقل فحسب بل يتعداه إلى الضمير والوجدان، فهو حوار النفس قبل حوار الآخرين.

يعتبر موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة من الموضوعات المعاصرة التي تكتسب أهميتها باعتبارها تمثل الأداة المناسبة للحيلولة دون حدوث الظواهر المختلفة للفساد الإداري، وقد اتسع موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة وتجاوز المدارس والجامعات وأخذ بعداً أكبر في حياة الإنسان إلى درجة كبيرة حتى استقلت كعلم يدرس في معظم الجامعات، وسعت المنظمات والمؤسسات إلى تحقيق جودة الأداء من خلال تعزيز المنظومة الأخلاقية للعمل، والذي بدوره ينعكس إيجاباً على نمو المجتمع، فنظراً للدور الذي تلعبه القيم الأخلاقية في تحسين أداء الموظف تسعى المنظمات والمؤسسات العمومية لإصدار مدونات أخلاقيات المهنة، التي تسعى إلى تقريب الإدارة من المواطنين وتحسين صورة الموظف في نظرهم، وذلك بالإصغاء إلى اهتماماتهم، وكذا العمل على تحسين نوعية الخدمات المقدمة، كون الموظف العمومي هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر عن

إرادتها وليس فقط الشاغل للمركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ السياسة العامة، لذا يتحتم على الهيئات العامة إعداد قواعد يسير وفقها الموظف حتى لا تحيد هذه الأخيرة عن هدفها، قواعد تدفع الموظف إلى أداء فعال، دافعا بذلك ركب التنمية الإدارية نحو التقدم أكثر.

لهذا أصبحت قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية في الوقت الحالي محل اهتمام السلطات العمومية، حيث تعتبر أخلاقيات الوظيفة العمومية مجموعة القواعد الواجبة الاتباع من قبل الموظف العمومي سواء تجاه عمله، زملائه أو المتعامل معهم من مواطنين، وثبت في ذهنه فكرة تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة كما أن تطبيق أخلاقيات الوظيفة العمومية داخل الإدارة يعطي الطابع الموضوعي للإدارة، وهو عامل مهم في تحقيق الرشادة الإدارية.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع

لم يأت اختيار موضوع دور أخلاقيات الوظيفة العامة في ضمان فعالية العمل الإداري بمحض الصدفة والارتجال، لكن يعود إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

1- الأسباب الذاتية

أ- الرغبة الجامحة والتفكير العميق والتأمل الواعي بضرورة معالجة موضوع يرتبط ارتباطا وثيقا بالأخلاق العامة في ظل تزايد الفسائح الأخلاقية، لم يعد بالإمكان الصمت إزاء ذلك، ومن أجل إضفاء قدر من الاعتبارات الإنسانية على أعمال الإدارة.

ب- المساهمة في دراسة قانونية وعلمية تبقى في خدمة الطلبة وإفادتهم، وكذا إثراء المكتبة الجامعية.

2- الأسباب الموضوعية

تتماشى دراسة هذا الموضوع والوضع المتدهور في الإدارة العمومية في الجزائر؛ ففي ظل الفساد الإداري الواسع الانتشار كان لا بد أن تتعالى الأصوات من أجل الضمان الفعال للعمل الإداري.

أ- معظم البحوث العلمية والقانونية تنصب على المسار المهني للموظف العمومي ومركزه القانوني، دون تسليط الضوء على الجانب الأخلاقي للموظف العام، حيث أن موضوع الأخلاقيات

لم يكن محط اهتمام بالقدر الكافي وبقدر أهميته في الحد من الممارسات المهنية الكثيرة والمتنوعة التي تضر بالمهنة ولا ترتقي بها.

ب- يمكن اعتبار هذا الموضوع من المواضيع المعاصرة مما جعلها موضوع اهتمامنا لدراسة حقيقية من الناحية العلمية.

ثالثا: أهمية الموضوع

يكتسي موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة أهمية متميزة، كونه يدرس القاعدة الأخلاقية التي تساهم في رفع مستوى أداء الموظف، إذ أنه لا يمكن لأي مؤسسة أن تستغني عن أخلاقيات الوظيفة، وعليه فإن هذا الموضوع يحتل أهمية بالغة بالنسبة للإدارة وبالأخص للموظف والمواطن والمجتمع بشكل عام لتحسين الخدمات العامة.

وبالنظر لتفشي بعض مظاهر الفساد داخل الإدارة وانتشار السلوكيات السلبية التي تؤثر على نوعية الخدمة العمومية المقدمة للجمهور، اقتضى الأمر البحث في كيفية تفعيل الأخلاقيات الوظيفية لتنمية وتطوير سلوكيات الموظفين والارتقاء بالوظيفة العمومية.

كما أن أخلاقيات الوظيفة العمومية تشكل أهم الضوابط التي تحول دون إساءة استعمال السلطة وانتشار الانحرافات، وبالتالي فإن لها دور كبير في تحسين البيئة الوظيفية.

إضافة إلى أن الاهتمام بتكريس الأخلاقيات يشكل عنصرا مهما في تغيير واقع المؤسسات والإدارات التي تعاني الانحرافات.

وفضلا عما سبق فإن لموضوع أخلاقيات الوظيفة العامة أهمية كبرى في تفعيل عنصر الرقابة وتنمية حس المسؤولية لدى الموظفين ونيل ثقة ورضا الجمهور.

رابعا: أهداف الدراسة

تتمثل الأهداف التي تسعى الدراسة إلى الوصول إليها فيما يلي:

- 1- معرفة كيفية مساهمة الأخلاقيات الوظيفية في تفعيل العمل الإداري،
- 2- توجيه سلوكيات الموظفين نحو توظيف قدراتهم في جانبها الايجابي،

3- إيجاد إطار أخلاقي منظم قانونا من أجل الارتقاء بالوظيفة العمومية وتحسين الخدمة العمومية،

4- البحث في كيفية وضع حد للممارسات اللأخلاقية المنتشرة بين الموظفين، وكذا الحد من ظاهرة الفساد الإداري المتفشي التي تؤثر سلبا على نزاهة الوظيفة العامة من خلال استغلال الموظف لسلطته، وكل ما يترتب عن ذلك من إخلال بمبدأ المساواة.

5- الحد من ظاهرة التنصل من الالتزامات الموكلة للموظف العام من خلال عدم آداة لوظيفته على الوجه الأكمل، واستباحة الواجبات الوظيفية التي يسيء ارتكابها للعمل الوظيفي سواء داخل الهيئة المستخدمة أو خارجها.

6- توجيه للموظفين إلى كيفية القيام بالواجبات في إطارها الأخلاقي والقانوني، وما ينتظر من حقوق إزاء ذلك، ومعرفة أهم التحديات التي تواجههم في العمل والتي تدفعهم إلى ممارسة سلوكيات لا أخلاقية.

خامسا: إشكالية البحث

للتقليل من الممارسات التي تخل بأخلاق العمل الإداري عموما، والتي لا تكاد تخلو منها مؤسسات وهيئات الإدارة العمومية، فإنه يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تؤثر الأخلاقيات الوظيفية على نجاعة العمل الإداري وفعاليتها؟

سادسا: المنهج المتبع

للإجابة على الإشكالية المطروحة والوصول إلى الأهداف المتوخاة، تم الاعتماد على مزيج بين المنهج التحليلي من أجل تحليل بعض النصوص القانونية التي ترتبط بالواجبات الوظيفية التي تقع على عاتق الموظف العمومي، والتي جاء بها الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، و المنهج الوصفي وذلك من خلال رصد مظاهر الخروج عن الأخلاقيات الوظيفية وآليات تكريسها لوضع البديل عنها.

سابعا: الدراسات السابقة

أدى الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العامة إلى إجراء دراسات عديدة من قبل الباحثين نذكر

منها:

الدراسة الأولى، مذكرة ماجستير "لويزة دحيمان"، كلية العلوم السياسية و الاعلام، قسم الماجستير، جامعة الجزائر 3، 2011-2012، هدفت الدراسة إلى إبراز تأثير أخلاقيات الإدارة في عملية توظيف الموارد البشرية و دورها في تحقيق فعالية الأداء الوظيفي، تمحورت إشكالية الموضوع على مدى تأثير أخلاقيات الإدارة على عملية توظيف الموارد البشرية، ليتفرع عنها تساؤل حول مدى قدرة أخلاقيات الإدارة على مواجهة الفساد في المنظمات الإدارية. من النتائج المتوصل إليها، وجوب الاهتمام بالسلوكيات الأخلاقية لدى المورد البشري كمعيار أساسي إلى جانب معيار الكفاءة، وأن عدم احترام أخلاقيات الإدارة في الجزائر أدى إلى تعطيل التنمية الإدارية.

الدراسة الثانية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه "سميحة لعقابي"، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة باتنة 1، 2016-2017، تناولت الدراسة مسألة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، و ذلك من خلال التركيز على ضرورة تطوير نظام التسيير و أخلقة العمل الإداري، و تمحورت إشكالياتها حول إبراز الآليات و الميكانيزمات الواجب اعتمادها لترشيد القطاع الوظيفي، كما طرحت تساءلا عن الآليات الواجب اتباعها لأخلقة الوظيفة العمومية، و من أهم ما توصلت إليه الدراسة، إعداد مدونة لأخلاقيات الوظيفة العمومية توسع من مفهوم هذه الأخلاقيات و تجعل من قواعدها أكثر تماشيا مع مقتضيات الوظيفة العمومية. كما أشارت أيضا إلى ضرورة تفعيل آليتي التنظيم و الرقابة في مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية بغية الحد من هذه الانتهاكات.

الدراسة الثالثة، مداخلة طالبة الدكتوراه "سهام رابحي"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 13، 2018، جامعة باتنة، يهدف موضوعها إلى التعرف على طبيعة أخلاقيات الوظيفة العمومية داخل النظام الإداري و واقعها و سبل تفعيلها و أيضا تأثيرها في تحسين الأداء و انعكاس ذلك على مستوى تقديم الخدمة العامة. و من نتائج هذه الدراسة، أن تكريس الاخلاقيات الوظيفية يشكل عنصرا مهما في تغيير واقع المؤسسات و الإدارات و يساهم في رفع مستوى أداءها.

ما يجدر التأكيد عليه، أن هذه الدراسات السابقة تتقاطع بشكل واضح في العديد من جوانبها مع موضوع دراستنا و ذلك بتناولها لمسألة أخلاقيات الوظيفة العمومية و بيان دورها على الأداء الوظيفي داخل الإدارة العمومية.

ثامنا: صعوبات البحث

ككل بحث علمي واجهت الدراسة بعض الصعوبات التي لم تنقص من مواصلة البحث عن حل لها من أجل إثراء للموضوع و إعطائه القدر المستحق من الأهمية، منها:

- 1- حداثة الموضوع نسبيا وعدم تخصيصه بدراسات وافرة.
- 2- اتساع موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة، فهو موضوع فضفاض ويحتاج إلى الخوض والدراسة والتدقيق من جوانب متعددة.
- 3- قلة المراجع وصعوبة الوصول إليها بسبب الوضع الصحي الراهن للبلاد، في ظل غلق الجامعات والمكتبات العامة وتوقف وسائل النقل، مما اضطر إلى الاستعانة بالمراجع الالكترونية التي تميزت بصعوبة وأحيانا استحالة تحميلها.

تاسعا: تقسيمات الدراسة

سيتم اعتماد التقسيم الثنائي للدراسة سواء من حيث الفصول أو المباحث أو المطالب، يتضمن الفصل الأول الإطار النظري لأخلاقيات الوظيفة العمومية، والذي يتناول في مبحثين على التوالي: ماهية أخلاقيات الوظيفة العامة، ثم أسس أخلاقيات الوظيفة العامة وأسباب ضعف القيم الأخلاقية في العمل الإداري.

وسيدرس الفصل الثاني المتعلق بأخلاقيات الوظيفة العمومية كآلية لتفعيل العمل الإداري في مبحثين على التوالي: الأبعاد القانونية لسلوكيات الوظيفة العمومية ثم الخروج على أخلاقيات الوظيفة العمومية وأساليب مكافحته.

الفصل الأول

الإطار النظري لأخلاقيات

الوظيفة العمومية

الفصل الأول

الإطار النظري لأخلاقيات الوظيفة العمومية

كثيرا ما تتردد في مجال الوظيفة العامة عبارات تشير إلى ضرورة أن ينتهج الموظف نهجا معينا من السلوك الوظيفي ينطوي على أبعاد و معاني أخلاقية تظهر في تصرفاته المدعمة بالاتجاهات الأخلاقية، مما يتوجب الامتثال لها والانصياع لما تقرره من أحكام ومبادئ، لذا فإن البحث عن أخلاقيات الوظيفة العامة يتطلب بادئ ذي بدء تحديد الإطار المفاهيمي لها.

على ضوء ما تقدم تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين لدراسة مختلف المفاهيم والمبادئ والأسس التي تقوم عليها أخلاقيات الوظيفة العمومية التي تخدم الدراسة:

المبحث الأول: ماهية أخلاقيات الوظيفة العامة

المبحث الثاني: أسس أخلاقيات الوظيفة العامة وأسباب ضعف القيم الأخلاقية في العمل الإداري.

المبحث الأول

ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية

تعد الأخلاقيات من أساسيات النجاح كونها تعكس ثقة الإدارة العمومية بموظفيها وأجهزتها وثقة المجتمع الذي تعمل فيه، كما أن تطور الإدارة العمومية مرهون بمدى تمسك أعوانها بالأخلاقيات والسلوكات الوظيفية، إلا أن حصر وتعداد هذه الأخلاقيات عملية صعبة بالنظر إلى اتساع مفهومها؛ لهذا وجب تحديد مفهومها في المطلب الأول من خلال التطرق إلى تعريفها ونشأتها، بالإضافة إلى الاستناد إلى جملة من المصادر في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية

تعتبر الأخلاقيات الوظيفية من أساسيات شغل الوظائف، والتي يتم التأكيد عليها بصفة مستمرة من منطلق أن الموظف العام تقع على عاتقه مسؤوليات إدارية تتضمن مفاهيم أخلاقية ينبغي التقيد بها من أجل أداء أحسن داخل الإدارة.

الفرع الأول: تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية

يشمل تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية مصطلحين أساسيين " أخلاقيات " و "الوظيفة العمومية"، وسيتم بيان المقصود بالوظيفة العمومية أولاً ثم المقصود من الأخلاقيات ثانياً.

أولاً: المقصود بالوظيفة العمومية

لغة: اشتق مصطلح الوظيفة في معناه اللغوي من فعل (وظف): أي عين له وظيفة، وتستعمل بمعنى المنصب والخدمة.¹

¹ - عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة و سلوكياتها، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص 33.

اصطلاحاً: يراد بها وحدة من وحدات العمل، تتكون من عدة أنشطة مجتمعة مع بعضها في المضمون والشكل، و يمكن أن يقوم بها موظف واحد أو أكثر، أو كيان نظامي يتضمن مجموعة من الواجبات و المسؤوليات توجب على شاغلها التزامات معينة مقابل تمتعه بالحقوق و المزايا الوظيفية.¹

يقصد بالوظيفة العامة من زاوية عضوية أو هيكلية مجموعة من الموظفين يشغلون مهاماً داخل الإدارة العمومية، و لها أهمية بالغة بالنظر أنها توفر خدمة عامة، و توثق العلاقة بين الدولة و الجمهور.²

ثانياً: المقصود بالأخلاق

لغة: هو جمع خلق، أي السجية والأدب والطبع والدين، والخلق هو الطبع والعادة،³ قال تعالى: " وإنك لعلى خلق عظيم".

اصطلاحاً: المعلوم أن الأخلاق لها تعاريف اصطلاحية مختلفة ومتعددة بحسب الميدان العلمي المراد دراسته، وما سنقدمه من تعاريف هو من ناحية علم الإدارة.

التعريف الأول: يقصد بالأخلاق ممارسة المهام وفق قوانين الشرف والاستقامة والنزاهة، علاوة على الالتزام والتفرغ لممارسة الوظيفة، أي عدم الجمع بين أكثر من وظيفة، والكتمان المهني، كما يشترط في الموظفين من جهة أخرى الإنصاف والسلوكيات الحميدة.⁴

¹ عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 33.

² عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، ط 1، دار جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015، ص 8.

³ ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، دار صادر، الجزء 1، بيروت، 1965، ص 86.

⁴ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 295.

التعريف الثاني: الأخلاق هي مجموعة القيم و المعايير التي يعتمد عليها أفراد المجتمع في التمييز بين ما هو جيد و سيء، و بين ما هو صواب و ما هو خطأ، و هي منطلقات للتمييز بين ما يمثل الفضيلة و ما يمثل الرذيلة.¹

التعريف الثالث: تعتبر الأخلاق وسيلة لتدريب الأفراد على فن التعامل مع السلوك المنظم، و منه يفهم أن الأخلاق وليدة ثقافة المجتمع التي تعتبر بدورها ناتج البناء الاجتماعي، و من ثم نجد ربطا وثيقا بين أخلاقيات الوظيفة و المكون الاجتماعي.²

ثالثا: أخلاقيات الوظيفة العمومية

التعريف الأول: استقر الفقه على تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية بأنها الواجبات التي تفرض على الشخص بحكم ممارسته لمهنة معينة، بمعنى آخر، هي مجموعة القواعد التي تحكم سلوك الأشخاص الذين ينتمون إلى مهنة معينة وتحدد واجباتها والسلوك الذي يجب الالتزام به عند ممارسة أعمال معينة.³

التعريف الثاني: تعرف أيضا على أنها مجموعة من القواعد والالتزامات و الأنظمة الداخلية المتبعة من طرف الأعضاء أو الأفراد المشتركين في نفس المهنة، ولا يهم إن كانت مفروضة من طرف القانون أو مجرد نتيجة لمسار اجتماعي غير رسمي، و بالتالي فهي تكون أخلاقيات مهنة معينة.⁴

التعريف الثالث: هي مجموعة من المبادئ والقواعد النابعة من القرآن والسنة النبوية الشريفة، والتي تشكل معيارا للسلوك الفردي سواء في التنظيم الإداري أو الاجتماعي كما

¹ - دحيان لويزة، تأثير أخلاقيات الإدارة على عملية توظيف الموارد البشرية في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية و الإعلام، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الموارد البشرية، جامعة الجزائر 3، 2011-2012، ص 10.

² - المرجع نفسه، ص 10.

³ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 35.

⁴ - محمد عابد، أخلاقيات الوظيفة العمومية و مكافحة الفساد، المساهمة و التحديات، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت الجزائر، 2015، العدد 06، 2017، ص 334-335.

هو حلال مندوب واجب الاتباع، أو حرام مكروه واجب الابتعاد عنه، فضلا عن ما تمليه متطلبات كل وظيفة من شروط أخلاقية لا تتعارض مع هذه القواعد و المعايير.¹

التعريف الرابع: مجموعة القيم و المعايير التي يعتمدها أفراد المجتمع في التمييز بين ما هو جيد أو ما هو سيئ، بين ما هو صواب و ما هو خاطئ، فهي إذن مفهوم الصواب و الخطأ في السلوك، و الأخلاقيات تقدم دليلا من خلال معاييرها و قيمها على الأنشطة الأخلاقية و غير الأخلاقية، على ما هو مقبول أو غير مقبول اجتماعيا.²

وسنورد بعض من التعريفات المجمعة في هذه الفقرة، حيث هناك من يرى بأن أخلاقيات الوظيفة العامة مجموعة المبادئ والمعايير التي تحكم سلوك الفرد أو الجماعة، وترتبط هذه المبادئ بتحديد ما هو خطأ أو ما هو صواب في وقت معين، و من يرى أن أخلاقيات الوظيفة العامة التصرف بمسؤولية تجاه المواطنين سواء أكان فرد أو مجتمع، و من يؤكد أن أخلاقيات الوظيفة العامة هي مجموعة من السمات التي تقبل بدائلها في التغيير وتمتد على الصعيد العالمي وتعتبر الثقافة جزء لا يتجزأ منها، وتشكل نظاما اجتماعيا دائما من الصفات التكميلية.³

الفرع الثاني: نشأة أخلاقيات الوظيفة العمومية

كانت الوظيفة العمومية فيما مضى لا تعدد بفكرة الأخلاقيات والتي هي جزء لا يتجزأ منها، وظلت غائبة زمنا طويلا في الحياة الوظيفية الخاصة بالموظفين، واعتبارا للتاريخ والتحويلات الهيكلية للدولة عبر السنين التي خلت، فقد تعرضت فكرة الأخلاقيات في قطاع الوظيفة العامة

¹ - محمد عبد الفتاح، ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2012، ص 15.

² - نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة و مسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، الوراق للنشر و التوزيع، عمان، 2005، ص 16.

³ - عبد الرزاق الشبخلي، علياء سعيد الجوفي، أخلاقيات الوظيفة العامة و اثرها على الأداء الاستراتيجي، مجلة دنانير، جامعة بغداد، كلية الإدارة و الاقتصاد، العدد 8، بدون صفحة.

لتطورات واعتبارات عديدة لضرورة وجودها والعمل بها وهذا كان نتاجا لتطور الكيفيات الجديدة للعمل الإداري.¹

ففكرة أخلاقيات المهنة اللصيقة بممارسة الوظائف العمومية ظلت غائبة لوقت طويل في الحياة المهنية والخاصة للموظفين، ففي فرنسا مثلا يرجع تاريخ انتشاره إلى عام 1870 وهي الفترة التي تم فيها تأكيد القيم والمبادئ الجمهورية وتحديد قواعد أخلاقية المهنة للاستعمال الإداري المعلن عنها منذ نهاية الحرب العالمية الثانية عام 1945 والتي ما انفكت تتطور بتطور الدولة.²

حيث اقتصرت قوانين الوظيفة العمومية الصادرة في فرنسا على تحديد الفئات التي تنطبق عليها هذه القوانين.³

وكان لإلغاء ممارسة الانتقاء الأساسي للمساعدين الأولين للحكام في إدارة الشؤون العمومية القائم على أسس ذاتية كالمحسوبية والتوصية والإخلاص واستبداله بمعايير موضوعية كالكفاءة والمهارة، الأثر الواضح في تجسيد مبدأ الانتقاء على أساس المسابقة والمساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية وبالتالي إضفاء الطابع الأخلاقي والموضوعي على عمليات التوظيف.⁴

فالإدارة كانت تتمتع بنوع من الحماية خاصة بعد قيام الثورة الفرنسية أين كان الثوار يخافون من عدالة البرلمان، وبالتالي لجأوا إلى حماية الإدارة، وهو ما جعل الموظفين في منأى من المتابعة عن الأفعال المرتبطة بوظائفهم.

¹ - سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2016-2017، ص 284 .

² - Me Marcel Pinet, président du conseil d'état français, en préface à une histoire de la fonction publique, 3 tome, GV, Labat Editeur, 1993.

³ - سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن 1997، ص 40.

⁴ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة نظرية من زاوية التأصيل، الحقوق و الالتزامات المهنية، النظام التأديبي للموظفين، الطبعة الأولى، دار الأمة، الجزائر، 1997، ص 7.

وخلافا لهذا المسعى فإن القواعد الأولى لأخلاقيات المهنة تؤكد وتعمل بمبدأ المسؤولية الإدارية للإدارة و أعوانها.¹

لقد حرص التشريع والقضاء الفرنسيان في مطلع عام 1870 على تداول النطق في أعمالهما بقواعد أخلاقية المهنة تجاه الأعوان العموميين، صاحبه في بريطانيا صدور كتاب الانجليزي "بنشا" الذي أقامه على أساس المنفعة، وتضمن جملة من القواعد شكلت في مجملها قواعد الأخلاقيات ومن بين هذه القواعد نجد كلا من واجب أداء الخدمة والالتزام بالنزاهة والترفع والتحفظ و المسؤولية.²

وقد اعتبرت هذه القواعد وغيرها بمثابة النواة الأساسية لإعداد أخلاقية المهنة فأصبح الموظفون مطالبين تحت تأثير الأفكار والقيم الجمهورية وتصويت الشعوب بالالتزام أكثر بالولاء والإخلاص المهنية والعامه.

فالإدارة كانت مطالبة مع مرور الوقت بوضع أولى المرافق العمومية الكبرى مما جعل ميلاد أخلاقية المهنة الإدارية مرتبطا كثيرا بالعلاقة القائمة بين الايدولوجية الجمهورية وفكرة المرفق العام.³

والجدير بالذكر أن القضاء لعب دورا فعالا في بلورة بعض الواجبات التي تعتبر من أساسيات أخلاقيات الوظيفة العامة؛ من ذلك ما ذهبت إليه محكمة "السين" الفرنسية التي أصدرت في عام 1986 حكما يقضى بواجب كتمان السر المهني، كما قامت محكمة المنازعات الفرنسية بتاريخ 30 جويلية 1873 بالتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المهني، وتولى مجلس الدولة الفرنسي النظر في دعاوي المنازعات للموظفين السامين بموجب مرسوم.⁴

¹ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص8.

² - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص285.

³ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص9.

⁴ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1955، ص86.

كما أن مقتضيات الحريين العالميتين أفرزت بعض الواجبات الجديدة التي فرضت على الموظفين تحت تأثير الانتقادات الموجهة ضد الحكومات والبرلمانات دون إقصاء الإدارة منها، وهي الالتزامات والواجبات الجديدة التي نعثر على بعضها اليوم في مختلف نصوصنا التشريعية والتنظيمية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 6 من قانون 1919/10/06 الفرنسي التي منعت الموظفين ولمدة 5 سنوات من تاريخ انتهاء مهامهم من المساهمة في المؤسسات التي كانوا مكلفين برقابتها، كما أن القانون الصادر بتاريخ 1934/04/04 منع الموظفين أيضا من المشاركة أو المساهمة في الهيئات المديرة للشركات التجارية.¹

وشكل بالمقابل إعداد قانون أساسي للوظيفة العامة مرحلة مكملة لإعداد قواعد أخلاقيات الوظيفة الإدارية باعتباره الإطار القانوني المطبق على الموظفين العموميين، لأن من بين ما يتضمنه التزامات الموظفين، مما يضيف طابع الإلزام على هذه القواعد، وقامت معظم التشريعات الحديثة بتقنين هذه الالتزامات، ومنها المشرع الجزائري الذي أقر في النصوص التي تحكم الإطار القانوني المطبق على الموظفين العموميين، بدءا من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على هذه القواعد إلى غاية الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.²

و ظهرت بوادر الاهتمام بتقنين هذه الأخلاقيات في الجزائر أيضا من خلال مختلف المهن الحرة، من ذلك مدونة أخلاقيات الطب الجزائرية.³

والجدير بالذكر أنه بالرغم من وجود قواعد في قانون الوظيفة العمومية بخصوص أخلاقيات الوظيفة العمومية، إلا أنه لا توجد قواعد ثابتة تطبق على كل

¹ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 9.

² - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 286.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 92-276، المؤرخ في 1992/07/6، المتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج ر، العدد 52، 1992.

قطاعات الوظيفة العمومية، حيث أن خصوصيات بعض المرافق تحتم على الإدارة أن تؤسس الأخلاقيات التي تتماشى مع طبيعة عملها.¹

الفرع الثالث: أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية

يعد تواجد السلوك الأخلاقي أمراً هاماً في المجتمع حتى يعمل على نحو منظم ومحافظ، ويمكن النظر إلى أخلاقيات العمل على أنها المادة التي تعمل على تماسك المجتمع بعبءه ببعض، فإذا لم يتم التعامل مع أفراد يتسمون بالأمانة فمن المستحيل أن يتوصل أفراد المجتمع إلى أهدافه في التقدم والنمو، ومن جانب آخر تكمن أهمية أخلاقيات الوظيفة العامة سواء بالنسبة للمؤسسة أو الأفراد المنتمون إليها أو الأطراف ذات المصلحة في تقوية الالتزام بمبادئ العمل الصحيح والذي يهدف إلى تحسين حياة الموظفين في الإدارة أو المؤسسة وتحسين علاقة هذه الأخيرة مع المؤسسات و الإدارات الأخرى.²

يمكن إبراز أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية في عدة جوانب أهمها:

العلاقات القائمة بين الموظفين و الإدارة، والتي تكتسي أهمية بالغة، كونها تسهم في تعزيز الالتزام بمبادئ العمل الإداري السليم، وتبعد الإدارة من أن ترى مصالحها بمنظور ضيق قائم على اعتبارات مالية وإنتاجية ذات فوائد آنية على المدى القصير، غير مبالية بالآثار السلبية التي يمكن أن تنشأ في المدى الطويل.³

فغالبا ما تسعى الإدارة لتوظيف وتنظيم العلاقة بينها وبين موظفيها بأساليب أخلاقية، وكذلك من خلال الرواتب والأجور وغيرها من المحفزات المادية والمعنوية.

¹ - بoudine رشيد، مداخلة حول أخلاقيات الوظيف العمومي متعلقة حول الوظيفة العمومية، منعقد يومي 29 و 30 ماي 2000، ص7.

² - عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق، بدون صفحة.

³ . عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 42.

كما لها أيضا أن تنتهج سبل التدريب والتوعية بأهمية العمل الوظيفي وغاياته بما يسهم في تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية، هذا حتى يتمكن الموظف بالإلمام بها على نحو متمم للجوانب التطبيقية التي يمكن أن يكتسبها من خلال الممارسة العملية لمهام و واجبات وظيفته.¹

وتظهر كذلك أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية في النقاط التالية:

- إن مسألة أخلقة سلوك الموظفين والأعوان العموميين للدولة تشكل في حد ذاتها مطلباً يقع في لب الوظيفة العمومية، وهذا يرجع إلى الخصوصية المعترف بها للنشاط العمومي، من حيث ارتباطه بمفهوم المصلحة العامة التي تعني تجاوز المصلحة الخاصة، والتعبير عن الإرادة العامة، حيث يتوجب أن تعطي هذه الخصوصية للنشاط العمومي الحق للمواطن في أن ينتظر من أعوان الإدارة الذين يفترض فيهم التصرف باسمه نوعاً من المثالية الواقعية، تترجم في امتثالهم للمقتضيات الأخلاقية التي تفرضها هذه الخصوصية.²

- تشكل أخلاقيات الوظيفة العمومية أهم الضوابط التي تحول دون إساءة استعمال السلطة و انتشار الانحرافات، وبالتالي تعمل على تحسين البناء التنظيمي للإدارة مما يؤدي إلى التطوير الوظيفي و تنظيم الصلاحيات و توازن السلطة والمسؤولية.³

- تشكل أخلاقيات الوظيفة العمومية وسيلة للرقابة القبلية على سلوك الموظفين والأعوان العموميين للدولة، يكون غرضها تعزيز الممارسات المهنية الجيدة وجعلها كإحدى مقتضيات مبدأ حسن الإدارة الذي أصبح اليوم حقاً للمواطن في مواجهة الإدارة العامة من جهة، ومنع كل أنواع الممارسات التي تسيء لكرامة الوظيفة العمومية من جهة ثانية، بمعنى آخر أن أخلاقيات الوظيفة العمومية تشكل آلية للوقاية من الأعمال أو التصرفات التي يمنع على الموظف القيام بها.⁴

¹ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 42.

² - شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة القانون الدستوري و العلوم الادارية، العدد الثاني، فيفري 2019، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، ص 17.

³ - سهام راجحي، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع و آليات التنغيع لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 13، 2018، ص 801.

⁴ - شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 17.

- تجسد أخلاقيات الوظيفة العمومية مقارنة مرنة في التعامل مع سلوكيات الموظفين العموميين، تقوم على مبدأ الترغيب في إتيان الممارسات اللائقة أكثر من مبدأ الردع.¹
- أما فيما يتعلق بأهمية الأخلاق في مجال علاقة الموظفين فيما بينهم، فيمكن اعتبار نشر المفاهيم الأخلاقية في العمل الإداري أنه يؤكد التزام الموظفين بقواعد العمل الوظيفي مما يحكم السلوكيات والتصرفات التي تنشأ بمناسبة أداء المهام ويوجهها، كما له أن يحول دون صدور السلوكيات غير السليمة و غير السوية.²
- الحصول على شهادات عليا وامتيازات خاصة، ويقترن بالتزام المنظمة بالعديد من المعايير الأخلاقية في إطار الإنتاج والتوزيع والاستخدام إلى غير ذلك.³
- تعزز لدى العاملين الشعور بالثقة والفخر بالانتماء للمؤسسة و هذا يعطي مردودا إيجابيا عليها و يعزز مكانتها على الصعيد المحلي و الإقليمي و الدولي.⁴
- المحافظة على نزاهة المؤسسة و أفرادها.⁵
- تساعد القيم الأخلاقية على تقليل التكاليف التي تتكبدها المؤسسة عند اتخاذ القرارات المناسبة، فالقواعد الأخلاقية تقلل من الجهد والوقت المبذول في قياس الشيء الصحيح للقيام به أو اتخاذ القرار بشأنه.⁶

1- شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 17.

2- عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 43.

3- أسامة محمد خليل الزيناتي، دور أخلاقيات المهنة في تعزيز المسؤولية الاجتماعية في المستشفيات الحكومية الفلسطينية، رسالة ماجستير، تخصص قيادة و إدارة، أكاديمية الإدارة و السياسة للدراسات العليا فلسطين، 2014، ص 17.

4- المرجع نفسه، ص 17.

5- خيرة عيشوش، عبد الله كرزاني، المسؤولية الاجتماعية تجاه العاملين في اطار أخلاقيات الاعمال، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الدولي الثالث حول منظمات الأعمال و المسؤولية الاجتماعية، جامعة بشار، الجزائر، يومي 14-15 فيفري 2012، ص 5.

6- المرجع نفسه، ص 5.

- تساعد مختلف الشرائح المكونة للموارد البشرية للمؤسسة بالالتزام بالأهداف المرسومة لهم بالاستناد إلى قيم المؤسسة التي تؤثر فيهم، مما يقود إلى الاهتمام بالعمل و تحمل الموظف للمسؤوليات.¹

تعتبر كذلك أخلاقيات الإدارة كأحد المتغيرات الأساسية لتحقيق الأداء الاقتصادي الناجح.²

المطلب الثاني

مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية

مما لا شك فيه أن الأخلاق تتكون من مجموعة من القواعد والمبادئ المثلى التي تنظم العلاقات الإنسانية التي تنشأ في ربوع الوظيفة العامة تسهم في تفعيل عمل الإدارة والموظف حيث تقوى بقوتها وتخبو بضعفها.

وأن تلك القواعد الأخلاقية تستمد أساسها من مصادر عدة أساسها القانون تارة، والقيم والعادات الاجتماعية تارة أخرى.³

وهذا ما سنحاول عرضه في الفروع الآتي بيانها:

الفرع الأول: المصدر الديني

يشكل الدين المصدر الأساسي من مصادر القيم الأخلاقية التي لابد من الالتزام بها من الكافة، فالدين يحض على الاستقامة والطاعة كما يحض على النزاهة في العمل مع الآخرين، فهذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه هو المصدر الحقيقي للمسؤولية الشخصية والتي تتبع الرقابة الذاتية، ومصدر هذه الرقابة هو القرآن الكريم من قوله تعالى: "وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون إلى عالم الغيب

¹ - سهام راجحي، مرجع سابق، ص 801.

² - نسيمة خدير، أخلاقيات الأعمال و تأثيرها على رضا الزبون، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة بومرداس، الجزائر، 2010-2011، ص 17.

³ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 52.

والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون" سورة التوبة (105)، وقوله صل الله عليه و سلم: "إنما الأعمال بالنيات..."¹.

فما جاءت به الدين من أخلاق وفضائل تنعكس على المرء في تعامله مع الله، وحسن المعاملة والاستقامة في التعامل مع الجميع لأنهم متساوون أمام القانون.²

كما يعد الدين من أهم العوامل التي تؤثر في تكوين السلوك الأخلاقي للموظف لما يتضمنه من الحث على القيم الفاضلة والمبادئ والقواعد التي تنطوي على خدمة الفرد والمجتمع وتحقق سعادته في الدنيا والآخرة وتفرض نوعا من الرقابة الذاتية وتهذيب السلوك وتطهير النفس كما يخلق نوعا من السلوك الذي يجب ألا يحيد عنه الموظف، تتمثل تلك القيم في القوة، الأمانة، الكفاءة، الموضوعية، طيب الخلق، و المسؤولية.³

وقد حظيت أخلاقيات العمل بأهمية كبيرة في ظل الحضارة الإسلامية وتكلم علماء الإسلام بكثير من الإسهاب في هذا الموضوع منذ بزوغ فجر الإسلام، فإضافة إلى التعاليم الإسلامية في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة والتي دعت إلى إتقان العمل والجدية والتحلي بالأخلاق السامية كالصدق والصبر والاحترام والتعاون وغيرها.⁴

لقد كرم الإسلام العمل وحث على الأخلاق الرفيعة، ووضع الأسس والقوانين لتحكم بين العامل ورب العمل و ذلك ببذل الجهد بالأداء، على المسلم الصدق والإخلاص في

¹ - لطفي بن سعيدي، الأخلاقيات الوظيفية كآلية لتحقيق التنمية في المنظمات المعاصرة، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص حكامه و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016، ص 28.

² - وردة لشهب، الأخلاقيات الوظيفية و علاقتها بتحسين الأداء الوظيفي في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص حكامه و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016-2017، ص 13.

³ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 81-82.

⁴ - مساهل عبد الرحمان، التسبيب الإداري و أخلاقيات الموظف في الوظيفة العمومية من منظور إسلامي، مجلة دراسات الوظيفة العامة، عدد 1، ديسمبر 2013، ص 72.

عمله، الالتزام بمواصفات العمل وشروطه من حيث الجودة، السرعة، التوقيت، الكم، والتكلفة.

إن الأداء الصحيح من الأمور الأساسية في حياة المسلم حتى يقبل من الله سبحانه وتعالى، فعليه إتقانه حتى يستحق عليه الجزاء الحسن، لقوله تعالى: "إنا لا نضيع أجر من أحسن عملاً" سورة الكهف آية (30)، وقوله: "ويجزى الذين أحسنوا بالحسنى" سورة النجم آية (31).¹

و عليه فإن الدين يشكل المصدر الأساسي من مصادر القيم الأخلاقية التي لابد من الالتزام بها من الكافة.

الفرع الثاني: القوانين والأنظمة

يراد بالقانون مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة التي تصدرها سلطة مختصة، تطبق على الكافة تقترن بجزء مادي ومنظم توقعه سلطة مختصة، والقانون يعنى بالأفعال والتصرفات الصادرة عن الإنسان، ومن ثم فإنه يفهم بمعناه الواسع ليشمل (الدستور، القانون، الأنظمة، التعليمات، والقرارات الإدارية التنظيمية).²

حيث إن مجموعة التشريعات والقوانين الصادرة استناداً إلى المصادر التشريعية المعمول بها في الدول تعتبر من المصادر المهمة للأخلاقيات، وذلك لأنها تضبط وتتحكم في تسيير الإدارة في الاتجاه الذي تراه يخدم سياسة الدولة ويحقق أهدافها، ومن زاوية أخرى لأنها بناء على ذلك تعمل على تحديد واجبات ومسؤوليات الوظيفة التي هي الركيزة الأساسية في التنظيم الإداري فتبين ما هي الواجبات التي تفرضها الوظيفة وما

¹ - ريم ياسر الرواشدة، أثر الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة في مستوى الولاء التنظيمي، رسالة مقدمة لنيل درجة ماجستير في الإدارة العامة، قسم الإدارة العامة، جامعة مؤتة، الأردن، 2007، ص 39.

² - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 52.

هي المحظورات التي يتوجب عدم الاقتراب منها في هذه الوظيفة و تتمثل أهم أسسها في ما يلي:¹

- عدم التحيز - النجاعة
- الشرعية - المساواة
- النزاهة - المسؤولية
- الشفافية - العدالة

حيث تقرر الوظيفة العامة مجموعة من المهام والواجبات تتاط بمن يشغلها بغية تحقيق الأهداف المنشودة منها، لذا تأتي تلك المهام والواجبات بصياغات ذات بعد أخلاقي تقصح عنها ثناياها القانونية، فالأخلاق التي ترسخت في نطاق الوظيفة العامة ونصت عليها تشريعات الخدمة المدنية لها أسلوب من الصياغة يشير إلى مدلولها الأخلاقي وفقا لما اصطلح عليه ب (لغة الأخلاق).²

إن اللوائح والأنظمة التي تصدرها إدارة الخدمة المدنية ومكاتب العمل في دول العالم تشكل مصدرا من مصادر الأخلاق في العمل الوظيفي وذلك من خلال الضوابط الأخلاقية والقوانين التي تحدد عمل الموظف وسلوكه وحثه على التمسك بالأخلاق الفاضلة والعمل على الارتقاء بالعمل الوظيفي وتقديم خدمة جليلة للمواطنين.³

وتعتبر التشريعات من أهم المصادر التي تتحكم في تسيير الإدارة في الوظيفة العامة وتصريف المعاملات وتنفيذ الأوامر، والمقصود بالتشريعات دستور الدولة وكافة القوانين المنبثقة منه ونظام الخدمة المدنية، والأنظمة واللوائح الأخرى على مختلف أنواعها، التي تبحث في أخلاقيات العمل من حيث الانتظام بالدوام مثلا، والتقييد بقواعد

¹ - احمد بن داود المزاحي، أخلاقيات المدير المسلم في الإدارة العامة، مجلة الشريعة و الدراسات الإسلامية، الكويت، العدد 24، 1994، ص 215.

² - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 54.

³ - فهد العثيمين، أخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة، مكتبة التوبة للنشر و التوزيع، ط 1، 2008، ص 60.

الجدارة والاستحقاق، وتقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة وعدم قبول الرشوة ونحوها.¹

ولعل هذه القوانين تتمثل في:

- الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بخصوص أخلاقيات الوظيفة العامة، وتعد الجزائر شريك فعلي في الانضمام للمسعى الدولي لمحاربة الفساد الإداري باعتباره أحد مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة.²
- الدستور باعتباره القانون الأساسي لتنظيم الدولة ويتضمن مجموعة من المبادئ أهمها المبادئ الأخلاقية الواجب احترامها من طرف أعوان الدولة، ومن بين ما تضمنته مواد الدستور من قواعد الأخلاقيات نذكر:

- الالتزام بالقواعد الأخلاقية ونبذ السلوك المخالف للخلق الإسلامي.³

- السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر.⁴

• النصوص المنظمة للوظيفة العمومية:

حيث صدر أول نص منظم لها بموجب الأمر رقم 1332/66 المؤرخ في 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، وتناول عدة نصوص حملت في

¹- ناصر سعيد، أخلاقيات الإدارة والفساد الإداري، ملتقى طلاب الدراسات العليا بقسم الإدارة، أخلاقيات القيادة، جامعة صنعاء، الأحد 9 يناير 2011 2:04 سا.

²- سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 290.

³- المادة 9 من التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر، عدد، 97، المؤرخة في 07 ديسمبر 1996.

⁴- المادة 03/10 من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

مضمونها حظرا على الموظف تجاه ممارسات و سلوكات تخرج عن إطار الأخلاقيات الوظيفية يحضر على كل موظف ممارسة نشاط خاص يدر ربحا.¹

- المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المؤرخ في 23 مارس 1985، الذي حدد جملة الأخلاقيات في الوظيفة العمومية من خلال بعض الالتزامات التي يتعين على الموظف الالتزام بها في تأدية وظيفته، سواء داخل الإدارة أو خارجها ومن بينها:

- الالتزام بالقيام بما يضمن حسن سير المرفق العمومي

- احترام سلطة الدولة وفرض احترامها.²

- الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وقد حاول هذا الأمر أن يجمع أخلاقيات الوظيفة العامة تحت عنوان الواجبات الوظيفية منها:

- يجب على الموظف الالتزام بسلوك لائق و محترم.³

- بالإضافة إلى بعض النظم الداخلية حيث نظرا لخصوصيات كل سلك من أسلاك الدولة المختلفة واختلاف طبيعة المسؤوليات المرتبطة بها فإن المشرع خص كل سلك بقانون خاص يحدد الأخلاقيات المهنية الخاصة به والتي تتماشى مع طبيعة عمله.

على الرغم من وجود جملة من النصوص المحددة لها، إلا أن منها من تعرض إلى الأخلاقيات بشكل عام، ومنها من تعرض إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية؛ وهنا تظهر

¹- المادة 14 من الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر، عدد 46.

²- المادة 21 من المرسوم رقم 59-85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، عدد 13.

³- المادة 42 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أهمية إعداد مدونة لأخلاقيات الوظيفة العمومية، هذه الأخيرة تصبح قواعدا أكثر أهمية خاصة عندما تكون مجموعة القوانين الأساسية الخاصة والأنظمة الداخلية التي تحكم وظيفة ما، عاجزة عن تحديد مجموعة الأخلاقيات التي تفضيها تلك الوظيفة.¹

الفرع الثالث: القيم الاجتماعية

يقصد بها اهتمام الفرد بالآخرين وسعيه إلى مساعدتهم وإبداء المعونة متى تطلب الأمر ذلك،² بمعنى أنها تتمثل في القيم والعادات والتقاليد والأعراف التي تعد من أهم مصادر الأخلاقيات المؤثرة في سلوك الفرد وتمنحه الاستقامة وعدم التسبب في إضرار الآخرين والمجتمع ككل.³

من هنا نسلط الضوء على عناصر أساسية هي تأثيرات الأسرة، تأثيرات البيئة الاجتماعية، وتأثيرات المؤسسة التعليمية على أخلاقيات الموظف العام.

❖ تأثيرات الأسرة:

تعد الأسرة وما يسودها من قيم وعادات العامل الأول في تحديد الأخلاق لما تفرضه على الإنسان في نشأته الأولى من مناهج للتعليم واكتساب العادات والقيم و بناء شخصيته و تحديد أهدافه و سلوكياته في مرحلة النضج و البلوغ، و من ثم فإن ما يتلقفه منها من صفات حميدة أو رذيلة تكون ذات اثر مهم في تحديد أخلاقيات الموظف العام.⁴

تعد الأسرة المؤسسة الأولى في بلورة الميول و الاتجاهات الايجابية التي تميز سلوك الفرد وأداءه داخل المجتمع و الموظف في عمله، عن طريق التلقين المستمر للمبادئ التربوية التي تدعو للابتعاد عن الشر لأنه يجلب العقاب و مسبب للحشمة،

¹ - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 296.

² - انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الإسلام، مجلة كلية الآداب، العدد 101، مركز الدراسات التربوية و الأبحاث النفسية، جامعة بغداد، دون سنة نشر، ص 652.

³ - دجلة مهدي محمود، تأثير أخلاقيات الوظيفة في الإبداع الإداري، بحث ميداني في عينة من المصارف العراقية، مجلة التقني، المجلد السادس والعشرون، العدد الرابع، 2013.

⁴ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 79.

كالكذب، السرقة، التزوير، الخيانة، وعدم أداء الأمانة، فهي سلوكيات ذميمة و غير مستحبة.¹

❖ تأثيرات البيئة الاجتماعية:

يتأثر الإنسان بثقافة محيطه الذي يعيش فيه حيث أن لقيم المجتمع تأثيرا كبيرا في ظهور سلوكيات وأخلاقيات معينة، وبذلك فإن التنظيم أو الإدارة تتأثر بمكونات البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي هي جزء منها، وبالتالي تترسخ لدى الموظف قيم ومبادئ معينة مرتبطة ببيئته الاجتماعية فيلتزم بأخلاقيات معينة سواء استمدها من العائلة باعتبارها الوحدة الأساسية في بناء المجتمع وهي المؤسسة الأولى التي تبني للموظف أخلاقياته وسلوكياته، أو يستمدها من المدرسة بالنظر لكونها مسؤولة عن التربية والتنشئة التعليمية وتنمية القيم الأخلاقية.

تلعب المدارس و المعاهد و الجامعات دورا مهما في تكوين الأطارات الوظيفية، دون إهمال تأثير المجتمع بحيث أن هذا التكوين يمكن المؤسسات و الأجهزة الإدارية من التطور و تحسين مستوى خدماتها لتحقيق المصلحة العامة.²

كما يتأثر الموظف بشكل كبير بزملائه ممن يختلط معهم في بيئة العمل الوظيفي، أو الدراسة، أو أوقات الفراغ اكبر من تأثير الأسرة لذا يؤكد علماء النفس بان تأثير زملاء العمل يكون كبيرا في الفرد مما يخلق لديه سلوكا أخلاقيا معيناً، ايجابيا أو سلبيا.³

¹ - دحيمان لويزة، مرجع سابق، ص 76.

² - سهام رابحي، مرجع سابق، ص 196.

³ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 79.

❖ تأثيرات المؤسسة التعليمية:

المدرسة هي كذلك مؤسسة اجتماعية مسؤولة عن عملية التنشئة السليمة، فالكفاية التعليمية مفهوم أساسي للقضاء على الأمية و للنهوض الحضاري من جهة، و التربية التي تنمي القيم الأخلاقية من جهة أخرى.

إن المدرسة تنقل القيم وتوجيهات المجتمع و ترسخ القيم العامة، عن الواجب العام، الاستقامة و الجدية، الإخلاص في العمل، و تنمية الشعور بحب الوطن و الثقة فيه، و تلعب المدارس والمعاهد و الجامعات دورا مهما في تكوين إطارات المستقبل و لتمكين الإدارات من التكيف مع التغيرات الحاصلة في المحيط الداخلي و الخارجي والاستجابة للمتطلبات الجديدة التي تفرضها الحياة العصرية لكن في إطار مادة الأخلاقيات المهنية.¹

حيث تستطيع هذه المؤسسات كذلك أن تلعب دورا مهما في إعداد الطلبة لدخول المجال الوظيفي، وتستطيع توجيههم وتوعيتهم وتدريبهم بعض المساقات في الدين و الأخلاق والعلاقات العامة حتى تنجح في تنمية سلوكياتهم الايجابية تجاه المؤسسة و الانتماء والإخلاص. ويتطلب ذلك تطوير المناهج التربوية بما يتفق مع الأخلاق و الانضباط و إطاعة النظام و تنشئة الطلبة و تدريبهم على أعمال الفضيلة قولا و عملا، وتنمية وعيهم الاجتماعي.²

الفرع الرابع: القيم الذاتية

حيث تسهم القيم الشخصية في تكوين أخلاق الموظف العام كونها القاعدة التي يتكون منها سلوكه، لذا فان العلاقة بين القيم و الأخلاق علاقة وثيقة في تحديد السلوك الأخلاقي وتمييزه عن السلوك غير الأخلاقي بحسبانها النظام المعرفي للموظف الذي

¹ - حياة عبد العزيز، الأخلاقيات الإدارية في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر، 2004، ص 20، 21.

² - محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 20.

يوجه سلوكه الإداري ومسارات عمله وتصرفاته مع الغير، هذا وأن القيم تعد تركيبة معقدة من عدة عناصر أهمها (الحياء، الصبر، الحكمة، الصدق، الرحمة، الانضباط).¹

وباعتبار أن الخلق في أساسه هو فطرة وسجية يتميز بها الفرد و تظهر في شكل سلوكيات وبالتالي فان ذات الموظف لها تأثير في أخلاقياته و سلوكياته على مستوى الإدارة.²

يدخل في تكوين أخلاق الأفراد جملة من المصادر لتحديد ما هو صحيح و ما هو خطأ، كالقرآن الكريم والسنة النبوية والكتب المقدسة الأخرى والضمير و كذا القوانين.... الخ أين تمنح هذه المصادر القدرة على الحكم على ما هو صحيح و ما هو خاطئ إزاء المواقف و الحالات التي تواجه الفرد.³

فلما كانت القيم احد مكونات الشخصية إذ أنها تسهم في تشكيل الكيان النفسي للموظف من خلال قيامها بتزويده بالإحساس بالغاية بما يقوم به و توجيهه نحو تحقيقها، وتهيئ الأساس للعمل الفردي و الجماعي الموحد، و تتخذ كأساس للحكم على سلوك الآخرين و تمكن الموظف من معرفة ما يتوقعه من الآخرين و ماهية ردود أفعالهم، و توحيد الإحساس لدى الموظف بالصواب أو الخطأ.⁴

فإن الفرد كموظف و مدير هو أساس السلوك الأخلاقي للعمل داخل المنظمة، و إن سلوك الفرد يتأثر بمجموعة من العوامل بعضها يرتبط بتكوينه العائلي و الشخصي أو بنظامه العلمي، و هذا ما يدفع الفرد إلى سلوك أخلاقي أو غير أخلاقي، فالمدير الذي

¹ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 81.

² - سهام رابحي، مرجع سابق، ص 795.

³ - دجلة مهدي محمود، مرجع سابق، ص 117، 118.

⁴ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 115.

يعزز قيم النزاهة، الاستقامة، والعدالة، تكون قراراته مستندة لقاعدة أخلاقية سليمة ليصبح قدوة لموظفيه.¹

إضافة إلى أن الخبرات السابقة للموظف تلعب دورا مهما في أخلاقياته فالحوادث السابقة (الإيجابية و السلبية) التي مر بها قد تضيف على أخلاقه شكلا معيناً لاسيما تلك التي صادفها في مقتبل عمره أو المراحل الأولى من انخراطه في العمل الوظيفي.²

كما يجب كذلك أن نغير أهمية أو اهتماما بالضمير، حيث يلاحظ أن في أعماق الإنسان قوة تجذبه نحو فعل الخير وتأمره بفعل الواجب وتحذره من فعل الشر، و إن أقدم عليه أحس بانقباض في نفسه لعصيانه تلك القوة فإن آتاه وبخته عن ذلك الفعل و إن امتنع عنه أحس بالارتياح و السرور، و هذه القوة تسمى بالضمير، فهي تسبق العمل أو تعاصره أو تلحق به كصوت ينبعث من أعماق الصدور يأمر بما هو خير و ينهى عن الشر.³

¹ - سامية بن رمضان، قراءة سوسولوجية في مصادر أخلاقيات العمل الوظيفي داخل المنظمات، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح، خنشلة الجزائر، 2018، ص 20.

² - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 81.

³ - المرجع نفسه، ص 84.

المبحث الثاني

أسس أخلاقيات الوظيفة العامة وأسباب ضعف القيم الأخلاقية في العمل الإداري

حرصا على محافظة الوظيفة العامة على صورتها المثلى في المجتمع نجد أن العديد من الدول ذات التقاليد الإدارية الراسخة تعمد إلى وضع مدونات لأخلاقيات المهنة تحدد فيها القواعد السلوكية و الأخلاقية لمهنة ما و لمحيطها الداخلي و الخارجي،¹ و ذلك بسنها جملة من المبادئ و الأسس و كذلك الالتزامات و الحقوق، تحكم المسار المهني للموظفين.

لذا سنتناول في هذا المبحث بعض أسس أخلاقيات الوظيفة العامة و أسباب انحراف بعض الموظفين عنها أو الأسباب التي تؤدي إلى ضعف هذه القيم الأخلاقية، مدعمين ذلك بأمثلة عن بعض المدونات الأخلاقية و الأسس التي تناولتها و أدرجت ضمنها.

المطلب الأول

أسس أخلاقيات الوظيفة العامة

سنتناول في هذا المطلب ثلاث (03) أسس تتمثل في المنفعة العامة كأساس لأخلاقيات المهنة الإدارية، ثم المرفق العام كأساس لأخلاقيات المهنة وأخيرا مبدأ السلطة كأساس لتحديد هذه الأخلاقيات مع إعطاء نموذج لمدونة أخلاقيات مهنة.

الفرع الأول: المنفعة العامة كأساس لأخلاقيات المهنة الإدارية

إذا كان الهدف من أخلاقيات المهنة في القطاع الخاص (شركات و مؤسسات و مهن حرة) يكمن في تحديد قواعد يومية سلوكية في علاقات التعامل المهني مع (الزبائن،

¹ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 06.

الزملاء، وفي العلاقات الخاصة) فان الهدف من أخلاقيات المهنة في قطاع الوظيفة العامة يجد تبريره في المنفعة العامة.¹

إن للمصلحة العامة على المستوى العام مفهوما واسعا يدركه كل شخص حسب طبيعة نشاطه و توجهاته وما يوحي به ضميره، إلا أن هذا المفهوم قد يتصف بالغموض وعدم التحديد بالنسبة للآخرين البعيدين عنه، أما تحديد مفهوم المصلحة العامة على المستوى الوظيفي أو الإداري فانه أيسر و أسهل و ذلك لكون العمل الإداري مرتبط بالدولة و الدولة مسؤولة عن الوطن الذي تعتبر خدمته و المحافظة عليه هي لب المصلحة العامة، والمصلحة العامة هي الغاية و الهدف من العمل الإداري كون هدف العمل الإداري هو تقديم الخدمة للناس والوطن، فالإدارة عندما تمارس نشاطها يجب أن تضع في اعتبارها تحقيق الأهداف التي من اجلها أنشأت بالأمانة و الدقة و الإخلاص.²

فالموظف هو في خدمة الدولة التي تكون مجموع المصالح التي تتمتع بالسلطة و بالقوة العمومية تجاه الكافة بغرض فرض المصلحة العامة، و لما كان الموظف في خدمة الدولة والمؤتمن على مصالحها فكان من الطبيعي أن يتمتع بقدر من القوة العمومية لكونه يجسد المصلحة العامة، و هذه المكانة التي يتبوأها الموظف في المجتمع تفرض عليه التحلي في صفاته بسلوك الحياد و النزاهة.³

حيث يعتبر من قبيل الإخلال بمبدأ الالتزام بالنزاهة و الاستقامة، التفريط اللامشروع في المصلحة العامة.⁴

فعلى الموظف التصرف بأمانة وفق ما تقتضيه الوظيفة التي يمارسها تحقيقا للمصلحة العامة والابتعاد عن الأعمال المحظورة قانونا التي تمس أو تؤثر في أمانته و

¹ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 19.

² - عبد الله السندي، حماية المصلحة العامة، مجلة الرياض، 04 يونيو 2020، 20 سا: 00، alriyadh.com.

³ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 20.

⁴ - سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور والتحول...، مرجع سابق، ص 303.

أخلاقه كالرشوة و قبول الهدايا مقابل أداء الخدمة، و استغلال النفوذ أو الوظيفة لتحقيق المصالح الشخصية.¹

و كأساس يرجع إلى مراعاة المصلحة العامة فرض كذلك الحفاظ على ممتلكات الإدارة ومنع استغلالها لغير الأغراض المخصصة لها و هذا يدخل في إطار الحرص على ترشيد استعمال الأموال العمومية بما يحقق المصلحة العامة، كما أن إيجاب السهر على أمن وحماية الوثائق الإدارية و منع إختفائها أو تحويلها أو إتلافها يحقق المصلحة العامة من خلال السير الحسن و المنتظم للمرفق العام و مصالح المواطنين.²

ومن ضمن القواعد الأخلاقية المرتبطة بالمصالح العام نجد الالتزام بطاعة الأوامر الصادرة له من رئيسه المباشر، ولا ينبغي للموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة وبطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة.³

الفرع الثاني: المرفق العام كأساس لأخلاقيات الوظيفة العامة

تستمد السلطة التي يتمتع بها الموظفون شرعيتها من كونها تمارس لصالح المواطنين المستفيدين من خدمات المرفق العام.

فصفة الموظف العام كعون للدولة و مؤتمن على مصالحها تفرض عليه سلوكا و سيرة خاصة و منها: "واجب تحلي الموظفين بالقوة الحسنة".⁴

¹ - مراد بوظبة، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2018، ص 420.

² - المرجع نفسه، ص 426.

³ - سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور و التحول...، مرجع سابق، ص 301، 302.

⁴ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 20.

بالنظر للمهام الموكلة للإدارة و الواجبات المهنية الملقاة على عاتقها في حسن تسيير المرفق العام نجد مظاهر انحراف الموظفين أنفسهم كعدم المساءلة و استغلال السلطة التقديرية بشكل تعسفي، وسوء استعمال السلطة و النفوذ.¹

إن الالتزام بالمعايير الأخلاقية للوظيفة العامة سوف يؤدي إلى تنمية قدرات العاملين وتحفيزهم على تحسين الأداء و هذا ما ينعكس إيجاباً على المرفق العام، إضافة إلى أن احترام حقوق و مصالح الآخرين سوف يؤدي إلى زيادة الثقة بالمرفق و يعزز من مكانته لدى الزبائن، لذا فإن هدف التخليق هو التصدي لجميع أشكال الانحراف و مظاهر الفساد الإداري، و كل السلوكيات المرتبطة بهذه الظاهرة تستند على مساءلة جميع المتدخلين و مكونات المجتمع.²

إن أخلاقيات الوظيفة العامة تتشابه إلى حد كبير مع المعايير والقيم التي تركز عليها أخلاقيات الإدارة في شركات الأعمال، فالنزاهة و الأمانة و الامتثال للقانون و غيرها هي مبادئ أخلاقية ضرورية في المؤسسات الحكومية كما هي ضرورية في شركات الأعمال.³

يؤكد النموذج الياباني على العوامل الناعمة. القيم و المبادئ و الاتجاهات، أي نقل مركز التأثير في مواجهة الفساد من الجوانب الخارجية الفعلية إلى الجوانب الداخلية الذاتية الناعمة، النوعية و المعيارية؛ إذن لا مناص من البعد الإنساني و أن المؤسسة بدون التزام نفساني حي شبيه بالفرد الخالي من الروح.⁴

¹ عبد الإله المحيا، تركي العتيبي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مدونة القوانين الوضعية، معهد الإدارة العامة، برنامج الرقابة المالية، المملكة العربية السعودية، 1433، 2019/19، 1433، <http://quawaneen.blogspot.com>

² الأخلاقيات بالمرفق العام، المعين في تهيئة امتحانات الكفاءة للمحاماة، <https://m.facebook.com/guideexam>،

³ عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 82.

⁴ عبد الإله المحيا، مرجع سابق.

بالنسبة للنموذج المغربي، ومن أجل تطويق ظاهرة الفساد و الإفساد الإداريين و من ثمة تشكيل تصور شمولي تشاركي لتكريس الأخلاقيات بالإدارة المغربية على وجه التحديد و إرساء لثقافة جديدة داخل المرفق العام قامت بتقديم العديد من الاقتراحات العملية و للأدوات والوسائل كتعليل القرارات الإدارية و تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة و كذا تفعيل دور الإدارة في تخليق المرفق العام و اعتماد مبدأ الرقابة في التخليق.¹

و لذلك فلا غرابة أن تتدخل قوانين العقوبات عادة في مختلف الدول لتجريم بعض الأفعال التي يرتكبها الموظفون بمناسبة أو أثناء ممارستهم لوظائفهم، كجريمة استغلال النفوذ مثلا.²

الفرع الثالث: مبدأ السلطة كأساس لتحديد أخلاقيات الوظيفة العامة

إن التنظيم الإداري القائم على مبدأ السلطة الرئاسية أو الهرمية يفرض على الموظفين واجب طاعة رؤسائهم، و إن الهدف من واجب الطاعة هو السير الفعال للمجموعة.³

كون السلم الإداري يشمل الموظفين، و مقتضاه أن يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة و هو ما يعرف بالسلطة الرئاسية، والتي بناء عليها يملك الرئيس أن يواجه المرؤوس في أداء واجباته و أن يلغي أو يعدل أعماله إذا رأى أنها مخالفة للقانون، أو غير ملائمة و على المرؤوس أن يطيع أمر رئيسه.⁴

ونظرا للأهمية والآثار البالغة لطاعة المرؤوس في العمل الوظيفي، و ما تضيفه على المؤسسة الوظيفية من قوة تمكنها من أداء مهامها على أحسن وجه و أكمل صورة، فلقد شغلت طاعة المرؤوس لرؤسائه في مجال الوظيفة العامة رجال الإدارة و فقهاء

¹ - الأخلاقيات بالمرفق العام، مرجع سابق.

² - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 20.

³ - المرجع نفسه، ص 20.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1992، ص 537.

القانون ولقد اقتصرت الدراسات على الجانب القانوني في الالتزام بها، أو على وجود العقوبة حين يحدث الإخلال بأدائها و لهذا على الموظف أن يمتثل لأحكام قواعد القانون السارية المفعول على اختلاف درجاتها.¹

وتجدر الإشارة إلى أن فكرة الخضوع أو التبعية الرئاسية تتبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها، التي تفرض الخضوع لأحكام القانون و احترام أوامر و قرارات الرؤساء من قبل المرؤوسين، و هو احترام ينتج عن علاقة التدرج التي تنشأ بين الموظفين داخل كل جهاز إداري.²

فطاعة الرؤساء تعتبر العمود الفقري في كل نظام إداري فإذا تسرب إلى هذا المبدأ أي خلل فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج ما.³

كما أن طاعة الموظف لرئيسه من أهم واجبات وظيفته، إذ أن الرئيس بحسب التدرج الرئاسي هو المسؤول عن حسن سير العمل، وترك للموظف يختار ما يشاء من الأعمال و يرفض ما لا تهواه نفسه يؤدي إلى الإخلال بالنظام الوظيفي.⁴

ولما كانت الطاعة واجبا وظيفيا يقع على عاتق المرؤوس الذي عليه تنفيذ الأوامر والتعليمات الرئاسية، و إطاعتها و الامتثال بها، فان عدم الالتزام بذلك الواجب يشكل و يكون خطأ إداريا تأديبيا يرتب و يعقد مسؤولية المرؤوس التأديبية، و سيتبع ذلك توقيع العقوبة التأديبية المقررة في القوانين و اللوائح العامة عليه.⁵

¹ - مروة حباطة، هاجر قوادري، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، مذكرة ماستر، علوم قانونية و إدارية، قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة قالم، 2019/2018، ص 30.

² - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير قانون عام، معهد العلوم القانونية و الإدارية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2008، ص 98.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري و قضاء التأديب، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 163.

⁴ - علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي و الانجليزي، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004، ص 439.

⁵ - عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 439.

يرى جانب من الفقه أن الطاعة الرئاسية هي واجب ينجم من تنظيم الوظيفة العامة، كما يقول: "و نحن نعتقد أن مبدأ الطاعة الرئاسية لا يستند إلى سلطة لائحية و لكنه يعتبر جزء من السلطة الداخلية (التنظيم الداخلي للوظيفة العامة) كمثال على ذلك مدونة أخلاقيات الوظيفة العامة.¹ لذلك وجب على الموظف الالتزام بما جاء فيها من تعليمات و مبادئ.

المطلب الثاني

أسباب ضعف القيم الأخلاقية للموظف العام

تعد الأخلاقيات في إطار الوظيفة العامة مزيجا متداخلا بين الأخلاقيات المرتبطة بالالتزامات الموظف الملقاة على عاتقه في إطار وظيفته و بين سلوكياته كفرد داخل الإدارة، و من ذلك فإنها تخضع للعديد من الموازنات و تعاني من عدة عوائق و مشاكل تتسبب في عدة ظواهر سلبية و تعود لأسباب مختلفة لعل أبرزها ما سنتناوله في هذا المطلب على النحو التالي.²

الفرع الأول: مساوئ التأطير وغياب تدريس أخلاقيات الوظيفة العامة

إن غياب الاهتمام بموضوع الأخلاقيات ضمن برامج التكوين و عدم توعية الموظفين بأهمية تنميتها سواء على المستوى الشخصي أو داخل الوظيفة يقود إلى الإساءة لسمعة الإدارة و الدولة عامة.³

كما يمكن الإشارة إلى النقص الذي تعاني منه مدونة أخلاقية المهنة الخاصة بالموظفين في قبول بعض الممارسات التي ترتقي أحيانا إلى درجة أدوات التسيير، و منها على سبيل الذكر:

- عدم إحترام مواقيت العمل و التغيب عن العمل.

¹-Délaubadère André, Manuel de droit administratif, 12éd, LGDG, Paris, 1982, P310.

²- سهام رابحي، مرجع سابق، ص796.

³- المرجع نفسه، ص798.

-تغاضي السلطة الرئاسية عن بعض التجاوزات التي تعترف من قبل أعوان الدولة في بعض الإدارات والمصالح، كتلك التسهيلات التي تقدم للأعوان مقابل قيامهم بعمل ما.

-التغاضي عن بعض الممارسات الخفية التي تتم تغطيتها غالباً من قبل التأطير وذلك في ظل عدم تكييف الإجراءات التقليدية للمراقبة و التفتيش، فالتأطير يظل في حاجة أكثر إلى توعية من الأخطار المتعلقة بهذه أو بتلك الوظيفة.¹

فالإدارة العمومية بحاجة إلى الاهتمام بالتكوين و التأطير في مجال أخلاقيات الوظيفة العامة لرؤسائها و مرؤوسيهها، ذلك أن العمل الإداري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة أخلاقيات الوظيفة العامة، ومن هنا فإن الاهتمام بها يجعل الموظف العام يحترم الهدف الأساسي الذي وجدت من أجله الإدارة العمومية، لذلك يجب العمل على تأكيدها و ذلك عن طريق وضع برامج متنوعة و متخصصة لتكوينهم.²

كما أن كثرة و تنوع مصادر و دعائم أخلاقيات المهنة تفرض على أعوان الدولة الإلمام بها المأماً جيداً، و لن يتأثر ذلك إلا إذا تكفلت بذلك مؤسسات التكوين و التعليم المتخصصة.

فالتكوين أو التدريس الأولي و المتخصص يبدو غائباً في برامج مؤسساتنا التي تظل مختلفة بالمقارنة ببعض المدارس الحديثة في الدول ذات التقاليد المهنية لا سيما معاهد التجارة القضاء والإدارة . و بهذا الصدد يجدر التنويه بمبادرة المدرسة الوطنية للإدارة التي قامت ابتداء من عام 1955 ببرمجة تدريس "أخلاقيات المهنة و النظام التأديبي للموظفين" لحساب المستفيدين من فترة التحضير للمشاركة في الامتحانات

¹- سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص25.

²- سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص348.

المهنية للالتحاق بسلك المتصرفين الرئيسيين الذي ينظم سنويا لفائدة بعض موظفي الإدارات كالصحة والتعليم العالي.¹

الفرع الثاني: ضغوط العمل وعدم ملائمة بيئة الوظيفة ذاتها

عندما يتعرض الموظف لمواقف ضاغطة في العمل تنعكس سلبا على أداءه الوظيفي وحتى على سلوكياته، فالموظف الذي يواجه صعوبات في عمله سواء بسبب طبيعة العمل أو تنوع الواجبات المطلوبة وعدم التوافق أحيانا بين قدراته وحاجات العمل من شأنه تعقيد العمل بالنسبة للموظف فيضطر للتغيب أو التباطؤ أو يقلل من أدائه.²

فضغوط العمل باعتباره ظاهرة اجتماعية ناتجة عن الظروف التنظيمية داخل مقر العمل و التي تتمثل في الصعوبات وعبء العمل، وكذلك الظروف المادية و البيئية، كالضوضاء و رداءة المحيط البيئي، و نقص في استخدام التكنولوجيا الحديثة، و قلة الحوافز و المكافآت، كل تلك الظروف تعيقه في تحقيق أدنى متطلبات الوظيفة و بالتالي بتولد له ضغط في العمل ينعكس على أخلاقه المهنية، وخصوصا و أن ممارسة أخلاقيات خاصة بالوظيفة يجب توفر معايير سلوكية و قواعد أخلاقية و آداب خاصة تتبع من الوظيفة ذاتها، حيث يلتزم الممارسون بالأمانة و الاتزان، و الأخلاق، و الموضوعية في الأداء و الإتقان، و المحافظة على أسرار المهنة و الاعتزاز بها، و الانتماء لها، و التعاون و مراعاة مشاعر الآخرين.³

¹ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 25.

² عبلة ناقوص، ضغوط العمل و تأثيرها على أخلاقيات المهنة لدى الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، علم الاجتماع تنظيم و عمل، كلية العلوم الاجتماعية و الانسانية، قسم علم الاجتماع و الديمغرافيا، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، 2014، ص 22.

³ ناقوص عبلة، مرجع سابق، ص 35.

وقد يحدث نتيجة الإجهاد النفسي والبدني أثناء العمل ضغط يشعر الموظف بعدم القدرة على التحكم بالأحداث و مجريات العمل و أنها غير متوقعة و لا يمكن التنبؤ بها مما يخلق شعورا بالانزعاج و الألم و الحسرة.¹

كما ينتج عن صعوبات العمل الوظيفي خلق حالة من عدم التطابق بين متطلبات العمل و القدرات الذاتية للموظف مما ينتج عنه الشعور بالقصور من الاضطلاع بالمهام و الواجبات و تدهور في العمل المناط بالموظف، و قد تنتج صعوبات العمل من المهام التي تلقى على عاتق الموظف، بما يفوق قدرته، أو إلزامه بمعايير و مواقيت من العمل على درجة من الصرامة مالا يستطيع الموظف معها صبرا، إمّا الإيفاء بتلك المعايير و تحمل الضغوط الملقاة عليه إزاء الخوف من عدم إرضاء الرؤساء مما يؤدي إلى تشتت ذهنه و وقوعه بالخطأ، أو التسليم بعدم القيام المهام الملقاة عليه و عدم الاكتراث لها مما يصنعه أمام سلوك عدم المبالاة و الإهمال.²

أما فيما يخص ملائمة بيئة الوظيفة ذاتها، فتشمل عدم ملائمة أماكن العمل، فبالرغم من الأموال الطائلة التي تصرف على الإدارات العمومية ومعداتنا، ما تزال العديد من الإدارات غير ملائمة بسبب التعداد الزائد للموظفين ونقص التهوية ووجود مكاتب في قبو الإدارات العمومية، مما يشكل مكانا غير ملائم لصحة الموظفين، وهو ما يؤثر على الروح المعنوية لهم.³

وتشمل بيئة الموظف من جهة أخرى تعقد الإجراءات المكتبية و عدم تحديد سير الإجراءات داخل الإدارات، و ذلك نتيجة التمسك بحرفية الإجراءات و طولها و المعاملة السيئة التي تتبعها بعض الأجهزة و عدم وجود مواعيد محددة لإنجاز الموظفين لأعمالهم و عدم التزام بعض الموظفين بتأدية وظائفهم بإخلاص خلال ساعات العمل الرسمية و

¹ - سهيلة محمد عباس، علي الزاملي، الاثراء الوظيفي و ساعات العمل المرنة و دورها في تنمية الدوافع المرتبطة بالأداء، بحث منشور في مجلة علوم انسانية، جامعة بغداد، عدد 31، بدون سنة.

² - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص236.

³ - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص327.

عدم تحمل المسؤولية و عدم تحديد عملية سير الإجراءات داخل وحدات العمل و هو ما يؤدي إلى بعض المظاهر السلبية.¹

- التماطل في أداء الخدمة و إصدار القرارات يؤدي بالمواطن طالب الخدمة للجوء الى الوسائط أو الرشوة لإنهاء الإجراءات المتعلقة بخدمته في أسرع وقت ممكن.

-التمسك بحرفية الإجراءات تجعل لطبقة الموظفين وزنا و أهمية في المجتمع، و مع كل تشدد في الإجراءات يتزايد دورهم، ما يؤدي بالمواطن اللجوء إلى الوساطة و تقديم الهدايا من أجل قضاء مصالحه.²

الفرع الثالث: شخصية الموظف العمومي

هي مجموعة عوامل فردية تتعلق بتفكير و دوافع الفرد و عواطفه، فتدفعه إلى الخروج عن السلوك الإداري التنظيمي المألوف داخل الإدارة العمومية، و منه يعزي السلوك الإنحرافي كنتيجة جزئية لتلك العوامل الفردية، التي تتبلور في شخصية الفرد و أنماط سلوكه و تتمثل أساسا في:

- ضعف الوازع الديني:

يعتبر الدين المصدر الرئيسي والأساسي لطمأنينة القلب و الدافع الحقيقي لأي عمل فهو المحدد والرادع والمحفز، والبعد عنه تعتبر من المسببات الحقيقية لتضيق الأمانة، سواء في العمل أو في غيره من أمور الحياة، ذلك أن الدين له دور كبير في التحفيز والترغيب على إتقان وأداء العمل بكل إخلاص وتفاني لقوله تعالى: " وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله ".³

ولقوله صل الله عليه و سلم: " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه ".

وبما أن الدين مصدر من مصادر أخلاقيات الوظيفة العامة، فإن البعد عنه يعتبر من أكثر الأمور تسببا للإخلال بهذه الأخلاقيات.⁴

¹ - محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الأردن د.س، ص 86.

² - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 328.

³ - الآية 105 من سورة التوبة.

⁴ - سميحة العقابي، مرجع سابق، ص 317.

- دوافع الموظف:

يراد بالدافع؛ الرغبة لدى الإنسان على الإقدام على تصرف معين لوجود أجهزة تستقبل المؤثرات والمنبهات في جسمه، أو لبواعث خارجية و على ذلك فان دوافع الإنسان تظهر نتيجة ظهور حاجاته التي يسعى إلى إشباعها.¹

ولا شك أن الموظف الذي يسعى إلى إشباع رغبته في الظهور بمظهر متميز وسوف يسلك أنواعا من السلوك تختلف عن تلك التي يلجأ إليها شخص لا يشعر بنفس الحاجة و إذا لم تتحقق الحاجة للفرد فان ذلك يخلق نوعا من التوتر و القلق و يحس الموظف بالحسرة والحرمان، مما يؤدي إلى إضعاف روح التعاون بين الجماعة، الذي يترتب عليه التأخر في العمل أو العجز عن الفهم أو نقص عمل أو أي شيء أكثر مما هو مطلوب.²

كما أن سلوك الموظفين يتأثر بمجموعة من القيم و الاتجاهات و نظرة الفرد إلى الأشياء و الخبرات السابقة و درجة المرونة و التفتح الذهني و مدى أهمية العلم و المنطق العقلاني؛ ومن أهم أنماط القيم التي تحدد سلوك الفرد قيمة الوقت مثلا لارتباطه بنوعية الانجاز أو الأداء الذي يحققه، و كمثل آخر يمكن أن نأخذ درجة تعمق الموظف ونظرتة للأشياء، فنجد أن الموظفين في إدارتنا العمومية يشتركون في سمة اهتمامهم بالمظاهر أكثر من المضامين.³

وعلى ذلك فان الدوافع و المكونات الفكرية هي التي تحدد الرغبات والحاجات التي يريد الموظف إشباعها بحكم أنه عضو في جماعة، فنجده يريد القوة و النفوذ و المركز الاجتماعي الكبير وغير ذلك من الامتيازات الإدارية كفرص الترقى و غيرها من العوائد المادية والمعنوية، وعند حصوله على هذه الحاجات يتولد لديه الرضا الوظيفي، و على

¹ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص222.

² - أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الاداري في الدول النامية، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، 1977، ص 80.

³ - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص77.

النقيض من ذلك فان عدم إشباعها يؤدي إلى أمور عكسية و ما يترتب عليها من إخلال في تأدية العمل الإداري والواجبات المهنية بما تتطلبه من نزاهة و حيادية.¹

- اتجاهات الموظف:

الاتجاه هو رؤية الأفراد و قناعتهم حول ظاهرة ما أو سلوك معين أو موقف محدد يتحدد من خلاله ما هو صحيح و ما هو مرفوض، للتمييز بين ما هو مرغوب فيه و ينبغي تحفيزه وبين ما هو مرفوض و ينبغي حظره، و الموظف ينصرف في تعاملاته و تأدية مهامه الوظيفية داخل الإدارة بما لديه من آراء واتجاهات محددة نحو الإدارة و الوظيفة التي يشغلها، فمن الموظفين من يرى أن الوظيفة هي مصدر للرزق فقط و منهم من يعتبرها وسيلة خدمة عمومية، و آخرون يرون فيها وسيلة لتنمية الذات و تطويرها، لذلك فان اتجاهات الموظف هي من تؤثر على إخلاله بالعمل الوظيفي أو العكس.²

¹ - سميحة لعقابي، المرجع السابق، ص 319.

² - المرجع نفسه، ص 319.

خاتمة الفصل الأول

يتضح لنا أن فكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية، فكرة حديثة النشأة، حيث أصبحت تحظى باهتمام كبير ومنتزاد في الآونة الأخيرة، وذلك لكونها من أهم دعائم النجاح في وضع المؤسسات، فهي تعكس ثقة المؤسسة في موظفيها وأجهزتها. حيث تستمد مصادرها من الدين والقوانين والأنظمة تارة، ومن القيم الاجتماعية و الذاتية تارة أخرى. تقوم على أساس المنفعة العامة و المرفق العام، بالإضافة إلى مبدأ السلطة، غير أن هناك عوامل أدت إلى ضعف هذه القيم بسبب الإخلال بها و انتهاكها سواء من طرف الموظف العام أو من طرف الإدارة نفسها باعتبار أنها مزيج بين التزامات الموظف و سلوكياته كفرد داخل الإدارة، فهي بذلك تنتج عدة ظواهر سلبية تعود لأسباب مختلفة، منها ما يتعلق بالبيئة الوظيفية، وأخرى تتعلق بشخصية و أفكار الموظف في حد ذاته.

الفصل الثاني

أخلاقيات الوظيفة

العمومية كآلية لتفعيل العمل الإداري

الفصل الثاني

أخلاقيات الوظيفة العمومية كآلية لتفعيل العمل الإداري

تعتبر أخلاقيات الوظيفة العمومية من أهم المعايير التي يمكن أن تقاس عليها درجة ومستوى تطور وتقدم الوظيفة العمومية في الدولة، و ذلك من خلال التزام الموظف بالأخلاقيات الوظيفية المستمدة من الدستور و من النصوص القانونية، و التي تعكس في طياتها مدى تقيده بالسلوكات المفروضة و الواجب إتباعها و الإبتعاد قدر المستطاع عن المظاهر التي تؤدي إلى الإخلال بها.

و لبيان أهمية الأخلاقيات الوظيفية و دورها في تفعيل العمل الإداري، يمكن تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نخصص الأول لدراسة الأبعاد القانونية لسلوكيات الوظيفة العمومية موضحين بذلك جملة الواجبات التي تقع على الموظف العمومي، و الإنحراف على أخلاقيات الوظيفة العمومية و أساليب مكافحته في مبحث ثاني.

المبحث الأول

الأبعاد القانونية لسلوكيات الوظيفة العمومية

من خلال بيان مفهوم أخلاقيات الوظيفة العامة واستقراء التعاريف السابقة لها، يبرز بوضوح اقتصارها على جانب واحد من الأخلاقيات وهو سلوك الموظف استنادا إلى الواجبات الوظيفية، باعتبار أخلاقيات الوظيفة العامة مجموعة من القواعد الواجبة الإلتباع من قبل الموظف العمومي في إطار ما نص عليه الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث يمكن تصنيفها إلى واجبات ايجابية تتمثل في حسن السلوك و الآداب (مطلب أول) وواجبات سلبية تتمثل في المحظورات والممنوعات (مطلب ثاني).

المطلب الأول

واجبات مرتبطة بأداء عمل

تتمثل عناصر أخلاقيات الوظيفة العمومية أساسا في الواجبات أو الالتزامات المترتبة على الموظف العام و التي يحددها القانون والأنظمة واللوائح والتي تشكل إطارا أخلاقيا لسلوكه و أدائه لمهامه الوظيفية، باعتبار أن مستوى سلوكه الأخلاقي مرتبط كل الارتباط بمستوى التزام الموظف بواجباته الوظيفية.

و الجدير بالذكر أن الحقوق التي يتمتع بها المنتسب إلى الوظيف العمومي توجب عليه أن يؤدي مهامها معينة و محددة ضمانا لحسن سير الوظيفة العامة، بحيث قد تعرض المشرع لهذه الواجبات الملقاة على الموظفين، وهي التي لم تحدد على سبيل الحصر، وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة في حد ذاتها.

وعادة ما يكون الموظف العام مرتبطا بوظيفته من خلال واجبات تظهر على العموم في صورة التزامات إيجابية، التي يقصد بها الواجبات والالتزامات التي تقع على عاتق الموظف العام، والتي لها علاقة بالوظيفة العمومية البحتة، كالتزام بالقيام بالخدمة، الالتزام بالنزاهة والاستقامة، الالتزام بالسر المهني، الالتزام بالطاعة، الالتزام بالتحفظ.

الفرع الأول: الالتزام بالقيام بالخدمة

بصدور قرار تعيين الموظف العام في وظيفة معينة والتحاقه بالعمل، يجب على هذا الأخير أن يؤدي مهامه الوظيفية بدقة وأمانة، وأن يخصص كل وقته و جهده في سبيل القيام بذلك، لأن هذا الواجب هو واجب شخصي، فالموظف يعتبر مسؤولاً مسؤولية شخصية عن تنفيذ المهام الموكلة إليه ولا يحق له التنازل عن ممارسة هذه المهام، على اعتبار أنه واجبا قانونيا يلزم الموظف بأدائه، ولا يمكنه أن يفوضه لغيره إلا إذا أجاز له المشرع ذلك صراحة.

ويتمثل هذا الالتزام في اضطلاع الموظف العام بالمهام المتعلقة بالمنصب الوظيفي المعين فيه بصفة شخصية والتقيّد بقواعد المصلحة، ولا يمكن أن يتصل من التزامه ومسؤوليته إلا عن طريق التفويض المرخص به قانوناً، ذلك أن الأداء الفعلي والشخصي للخدمة التزام أخلاقي بالنظر إلى أن الموظف ارتضى ممارسة الوظيفة دون إكراه أو ضغط، ومن ثم فهو مطالب بالوفاء بالتزامه و ما تمليه عليه مقتضيات الممارسة المهنية و ضميره المهني.¹

في هذا الشأن نص المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن: " القيام بالخدمة هي وضعية الموظف الذي يمارس فعليا بالمؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، المهام المطابقة لرتبته أو مهام منصب شغل من المناصب المنصوص عليها في المادتين 10 و 15 من هذا الأمر".²

ومنه يتضح أن الالتزام بالقيام بالخدمة هو التزام قانوني، يتمثل أساساً في ضرورة الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل المعين فيه، بصفة شخصية والتقيّد بقواعد المصلحة، كما يعد أيضاً التزام أخلاقي باعتبار أن الموظف ارتضى ممارسة الوظيفة دون إكراه أو ضغط، و من ثم فهو مطالب بالوفاء لهذا الالتزام بما تمليه عليه مقتضيات الممارسة المهنية و ضميره المهني بما يضمن عدم الإضرار بمبدأ سير المرفق العام بانتظام و اطراد.³

¹ - سهام راجحي، مرجع سابق، ص 792.

² - المادة 128 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول ...، مرجع سابق، ص 300، 301.

الأمر الذي يلزمه بالتفرغ للقيام بأعمال وظيفته بنفسه، باعتباره قد ارتضاها مهنة دائمة له في سبيل خدمة الدولة والمواطنين، هذا حسب ما نصت عليه المادة 47 من الأمر رقم 03-06 على أن " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".¹

و يلاحظ أيضا من خلال المواد المذكورة أن هذا الواجب يغلب على مضمونه الطابع الإيجابي، فالموظف ملزم بتنفيذ عدة أعمال أثناء تأديته لمهامه، فأداء العمل لا يعني التواجد فقط في مكان العمل، بل يعني القيام بالعمل فعلا و في الوقت المخصص له.²

فضلا عما تقدم فإنه يجوز للرئيس الإداري أن يكلف مرؤوسيه بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية، طالما اقتضت مصلحة العمل ذلك، و عليه يعد الموظف العام مرتكبا إثما تأديبيا إذا امتنع عن تنفيذ التكليف الصادر له بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية لأمر استدعته حاجة الإدارة.³

¹ - المادة 47 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - مراد بوطبة، مرجع سابق، ص 383.

³ - محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي: الموظف العام- شروط الوظيفة العامة و واجباتها- الجريمة التأديبية- العقوبة التأديبية و ضوابطها- السلطات التأديبية- النيابة الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 25.

الفرع الثاني: الالتزام بالنزاهة و الاستقامة

يقع على عاتق الموظف العام واجب تحري المصلحة العامة في أدائه لمهامه الوظيفية و اجتناب التحيز و المحاباة و المساس بالمصلحة العامة.¹

يعتبر من قبيل الإخلال بمبدأ الالتزام بالنزاهة و الاستقامة، التفريط اللامشروع في المصلحة العامة، الابتزاز، الرشوة، المساس بمبدأ حرية الالتحاق بالوظائف العمومية، و بمساواة المترشحين في الصفقات العمومية، الاختلاس، و تحويل الأملاك العمومية.²

هذا ما أكدته المادة 41 من الأمر 03-06 بنصها على أنه " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بأمانة و بدون أي تحيز".³

فيجب على الموظف بموجب هذا النص أن يؤدي مهامه بكل أمانة؛ أي بكل إخلاص و إتقان، و أن يبذل في ذلك عناية الرجل الحريص، فيتصرف وفق ما تقتضيه النصوص القانونية، و ما يمليه عليه ضميره المهني، و يتعامل مع مستعملي المرفق العام بكل موضوعية و نزاهة، فلا يتحيز للبعض على حساب البعض الآخر لأي سبب كان.⁴

وعليه فإنه يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.⁵

¹ - سهام رابحي، مرجع سابق، ص 793.

² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول...، مرجع سابق، ص 303.

³ - المادة 41 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁴ - مراد بوطبة، مرجع سابق، ص 385.

⁵ - المادة 54 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الفرع الثالث: الالتزام بالسر المهني

إن واجب الالتزام بالسر المهني المفروض على الموظف العام هو في الأصل مقرر من أجل ضمان المصلحة العامة و المصالح الخاصة للأفراد، كما أنه كذلك مقرر لإضفاء الفاعلية على العمل الإداري.

وبالتالي فإن الموظف العام ملزم بعدم إفشاء أسرار العمل التي بإمكانه الاطلاع عليها بحكم وظيفته.¹

ويتوسع مفهوم عدم إفشاء الأسرار المهنية إلى عدم احتفاظ الموظف بأية وثائق أصلية للمعلومات أو نسخ منها أو صور عنها بصفة شخصية لدى الموظف.²

وقد نص المشرع الجزائري على واجب الالتزام بالسر المهني بموجب المادتين 48 و 49 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 48 على أنه " يجب على الموظف العام 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، و لا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".³

أما المادة 49 فتتضمن على أنه "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها.

¹ - خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، مصر 2014، ص 64.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 136.

³ - المادة 48 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية و يتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية.¹

ومن الطبيعي حظر إفشاء أسرار الوظيفة العامة على الموظف العام لأن مثل ذلك الأمر قد يؤدي إلى الاخلال بسير العمل و عدم انتظامه فضلا عما قد يمثله ذلك من خرق لأمن وسلامة الوطن، خاصة إذا ما تعلق الأمر بأمور وجوانب ذات أهمية وفي قطاعات حساسة.²

هذا ما تضمنه قانون العقوبات بإدراجه عدة أحكام تشدد العقوبة على كل من لا يمثل لواجب السر المهني خاصة فيما تعلق بالاقتصاد الوطني و الدفاع الوطني.

وعليه يمكن أن نستنتج بأن مفهوم السر المهني يعني هدفين أساسيين:

يتمثل الهدف الأول في إرساء أسس الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الاجتماعي وراحة المواطنين، بينما يتعلق الهدف الثاني بضرورة حماية الإدارة ضد ظاهرة تسرب المعلومات التي بالإمكان أن تمس بمصداقيتها أو تهدد أمن الدولة واقتصادها.³

الفرع الرابع: الالتزام بالطاعة

يلتزم الموظف في إطار تأدية مهامه بطاعة السلطة الرئاسية وتنفيذ الأوامر باستثناء تلك التي تكون غير مشروعة،⁴ حيث نص القانون الأساسي للوظيفة العمومية أنه على الموظف العام واجب احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، كون الموظف العام يعتبر قائما على خدمة المصلحة من

1- المادة 49 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

2- محمد أبو ضيف، مرجع سابق، ص 34.

3- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 289.

4- سهام رابحي، مرجع سابق، ص 793.

جهة، ومؤتمنا على مصالح الدولة من جهة أخرى،¹ وذلك بالنظر إلى وضعية التبعية التي تفرض عليه تنفيذ كل المهام الموكلة إليه مهما كانت رتبته في السلم الإداري.²

المقصود بواجب الطاعة أن الموظف العام ملزم باحترام وتنفيذ الأوامر الرئاسية التي تلقاها من رؤسائه الإداريين، فلا ينبغي له الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة، وبطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة، يترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام، أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية أو إلى تعسف.³

بحيث من المقرر في العمل الإداري التزام الموظف باحترام رؤسائه الإداريين و ما يصدر عنهم من أوامر و توجيهات و قرارات مع التزام الأدب و اللباقة في مخاطبتهم، و يعد هذا الالتزام من الالتزامات الوظيفية الأساسية التي يجب على الموظفين الامتثال لها كونها تكفل فاعلية العمل الإداري وتضمن حسن سير المرافق العامة بانتظام و اطراد.⁴

بالمقابل نجد أن المادة 129 من القانون المدني الجزائري أقرت أن الأفعال التي يقوم بها الموظفون و الأعوان العموميون و التي أضرت بالغير، لا ترتب المسؤولية الشخصية إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم.⁵

فواجب طاعة الرؤساء الإداريين هو الذي يمثل الجزء الذي يضمن للسلطة الرئاسية فعاليتها، سواء ظهرت هذه الأخيرة في صورة رقابة رئاسية أو في صورة إصدار

1- المادة 40 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

2- المادة 97 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

3- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول.....مرجع سابق، ص 31- 32.

4- عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 269.

5- المادة 129 من الأمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر، عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، معدّل و متمم.

أوامر تنظيمية لازمة لحسن سير العمل، والسلطة الرئاسية هي تلك لسلطة التي يمارسها رؤساء لهم باع من الخبرة و الأقدمية في الخدمة مما يجعل منهم أكثر إدراكا للعمل و حاجاته، بالإضافة إلى أن الرئيس هو المسؤول أولا و أخيرا عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها.¹

و لأهمية واجب الطاعة وفعاليتها في مجال الإدارة نص المشرع الجزائري في المادة 40 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه " يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها."²

معنى ذلك أن الموظف العام ملزم باحترام دستور الدولة وقوانينها لأنه في خدمة المجتمع وليس في خدمة حزب سياسي معين، كما أن احترام سلطة الدولة يكون باحترام من يمثلها من الرؤساء الإداريين وكل من يتولى المسؤولية فيها، ما يستوجب على الموظف العام الانقياد لتعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته،³ وإن رفض هذه التعليمات يعتبر خطأ من الدرجة الثالثة يرتب المتابعة التأديبية، فطاعة الموظف لرئيسه تعتبر من الالتزامات الملقاة على عاتقه وهو التزام مستمد من فكرة التبعية التسلسلية *la hierarchie*، أي ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية، فالطاعة من المرؤوس لا تكون واجبة إلا للرئيس السلمي الذي يتمتع بسلطة رئاسية و أن تتعلق التعليمات الصادرة من الرئيس بنشاط عمل المرؤوس.⁴

¹ - محمد باكرية، ضوابط الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق، تخصص: إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016-2017، ص 48.

² - المادة 40 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - مراد بوطبة، مرجع سابق، ص 387.

⁴ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 57، 58.

تنص المادة 52 من نفس الأمر على واجب الطاعة للرئيس: " يجب على الموظف التعامل بأدب و احترام في علاقته مع رؤسائه و زملائه المرؤوسين".¹

ما يفهم أن الطاعة تعد واجبا لا بد منه على الموظف أن يتسم به، و أنه يعكس فيه مدى قدرته على تحمل مسؤولياته في المنصب الذي يشغله، كما يجب أن يعكس واجب الولاء الذي يدخل ضمن واجبات الموظف لاحترام سلطة الدولة، وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.²

الفرع الرابع: الالتزام بواجب التحفظ

الأصل أن الموظف العام هو فرد من المجتمع، له حقوق كما له واجبات، و قد كفل الدستور له حرية التعبير وإبداء الرأي، فقد نصت المادة 42 من دستور الجزائر لسنة 2016 على: " لا مساس بحرمة حرية المعتقد، و حرمة حرية الرأي".³

كما كفل كذلك الدستور الجزائري للمواطن حرية التعبير، حيث نصت المادة 48 منه على: " حريات التعبير وإنشاء الجمعيات، و الاجتماع، مضمونة للمواطن".⁴

فالموظف بكونه مواطن له الحق في المشاركة في الحركات السياسية كالانخراط في الأحزاب السياسية والترشح وممارسة النشاطات النقابية، و منه فإن ممارسة النشاط النقابي من قبل الموظف العام تعد من الحريات الأساسية المكفولة دستوريا، حيث يستوجب هذا النشاط إبداء الرأي وذلك بعدة وسائل كالخطابات أو الدعاية عن طريق الكتابات إلى غير ذلك من الوسائل، وهذا ما

¹ - المادة 52 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 305.

³ - المادة 42 من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

⁴ - المادة 48 من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

أشارت إليه المادة 53 من الدستور حيث كفلت للأحزاب السياسية حق الاستفادة من عدة حقوق منها "حرية الرأي و التعبير والاجتماع".¹

وبالمقابل تظل الحرية التي يتمتع بها المواطن مقيدة بكونه موظف عمومي، و يسمى هذا القيد بواجب التحفظ، ويعني هذا الواجب إبداء الرأي والتعبير من قبل الموظف العام بما يسمح به القانون، أي لا يجوز المساس بالمنصب الذي يشغله، ولا أن يمارس أفعالا تشكل ضغوطات على المؤسسة أو الإدارة التابع لها، كإفشاء أسرار وظيفته، بمعنى عدم الإدلاء بالمعلومات والآراء من قبل الموظف العام، تهدف إلى تجريح أو تشهير، أو تمرد يمس بالمرفق العام الذي يشتغل فيه، أو أن يصرح بما أؤتمن عليه من أسرار، كما أنه التزام مفروض على شاغلي الوظائف العامة، بعدم الإدلاء بآراء تثير الشعور العام و تؤثر على الاحترام اللازم في الوظيفة العامة، حيث أنه على الموظف العام الاتصاف بالتهذيب والمجاملة والاحترام مع رؤسائه، فلا يمكنه التمتع بحريته في التعبير.²

ولقد أشار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03 إلى واجب التحفظ و ذلك من خلال المادة 26 منه والتي تنص على: " حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه".³

وتقر المادة 28 من نفس القانون بأنه " لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به، لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية".⁴

ولقد توارثت الإدارة الجزائرية هذا الواجب عن النظام الإداري الفرنسي منذ سنة 1935، و الذي يتميز بالاستمرار والتغير والتجديد، و يرجع هذا إلى ارتباطه بخصائص الوظيفة العامة، و

¹- المادة 53 من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

²- خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، مصر، 2014، ص 192.

³- المادة 26 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁴- المادة 28 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

لكونه له أهمية في الإدارة العامة فهو يتسم بالمرونة والتغير بحسب التعديلات التي تطرأ على النصوص القانونية للوظيفة العامة، وتعتبر هذه الخاصية على منع الموظف أثناء العمل أو بعده، الإفصاح عن آراء ذات طبيعة غير ملائمة لوظيفة الإدارة.¹

المطلب الثاني

الواجبات المرتبطة بالامتناع عن القيام بعمل

لم تكف القوانين على إلزام الموظف بالقيام بعمل معين باعتبارها واجبات ايجابية ينبغي على الموظف القيام بها لينعت سلوكه بكونه موافق لأخلاقيات الوظيفة العامة، بل اتجهت إلى حظر مجموعة من الأعمال باعتبارها مخالفة لواجبات الوظيفة العامة ومهامها، وهذا ما سنتناوله بإيجاز في أربعة فروع كالتالي :

الفرع الأول: واجب الامتناع عن ممارسة نشاط مواز للنشاط العمومي

نصت على هذا الواجب المادة (6/181) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03-06، وكذا العديد من القوانين المقارنة نذكر منها: المادة 72 من قانون التوظيف العام الفرنسي. 16-84 صادر سنة 1983. المادة 11/77 من ق العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 سنة 1978... الخ.²

أولاً : معنى التزام الموظف بالامتناع عن الجمع بين وظيفتين :

من خصائص نظام الوظيفة العامة المغلق الذي أخذ به الأمر 03-06 اعتبار الوظيفة مهمة يتفرغ لها الموظفون، حيث يجب عليهم تخصيص كل نشاطهم المهني لممارسة مهام الوظيفة التي عينوا فيها، و يحظر عليهم ممارسة نشاط مريح.³

¹ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 235.

² عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 314.

³ مراد بوطبة، مرجع سابق، ص 400.

حيث ورد في المادة 43 من الأمر 03-06 "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه".¹

فبغية المحافظة على استقلالية الموظف العام وهيبته وعدم إرباكه في العمل المنوط به وإهماله لأداء مهامه الوظيفية لزيادة الأعباء الملقاة عليه لقيامه بالعمل الوظيفي وعمله الخاص في الوقت ذاته، ولكي لا تكون الوظيفة العامة نشاطاً ثانوياً للموظف وبغية مكافحة البطالة ولضمان النزاهة والحيادة في العمل الوظيفي، فقد منعت قوانين الخدمة الوظيفية الموظف من الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية، أو بين الوظيفة و أي عمل آخر مهما كان شكله ومقدار العائد المتأتي منه.²

عبارة (كل نشاطهم المهني) عامة تشمل النشاط المهني، أي النشاط الذي يتخذ شكل المهنة، وهذا قد يخرج باقي النشاطات التي يمارسها الموظف كالنشاط في إطار جمعية أو حزب سياسي، ويدخل في هذا العموم الجمع بين الوظائف في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية أو القطاع الاقتصادي العام، و هذا ما يؤكد المنشور رقم 10 المؤرخ في 2009/03/17 الذي جعل الجمع بين الوظائف يدخل ضمن الحظر المنصوص عليه في المادة المذكورة.

عبارة (نشاط مريح) يقصد بها نشاط يدر ربحاً بطبيعته و لو قام به الموظف مجاناً. (في إطار خاص) الأقرب أن المقصود بالنشاط الخاص الفردي الذي يدر ربحاً على الموظف كفتح محل تجاري.³

ثانياً: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الجمع:

وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 43 السالفة الذكر يرخص للمواطنين بممارسة:

¹ المادة 43 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 317.

³ مراد بوطبة، مرجع سابق، ص 401.

- مهام التكوين أو التعليم أو البحث كمنشآت ثانوي ضمن شروط و وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم .

- انتاج الأعمال الأدبية أو الفنية شريطة عدم ذكر الموظف لصفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

- الترخيص لبعض الفئات من الموظفين ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم كما هو الشأن بالنسبة للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين. المادة 01/44، فالعبرة من هذه القيود هو ضمان استقلالية الموظف و ضمان القيام بمهمته بصفة عادية.¹

ثالثاً: جزاء مخالفة الالتزام بواجب التفرغ للوظيفة العمومية :

رتب الأمر 03-06 جزءاً تأديبياً على مخالفة واجب التفرغ للوظيفة العمومية حسب طبيعة الفعل المرتكب المنافي للواجب.

أ- جزاء ممارسة النشاط المريح:

كيفت المادة 181 من الأمر رقم 03-06 الجمع بين الوظيفة والنشاط المريح على انه خطأ مهني من الدرجة الرابعة يتعرض مرتكبه لجزاء تأديبي من الدرجة الرابعة، فيعاقب أما بالتنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو التسريح وفق ما جاء في المادة 163 من الأمر المذكور.²

ب- جزاء امتلاك مصالح في مؤسسة تؤثر في استقلالية وأداء الموظف لمهامه :

وفق المادة 179 من الأمر 03-06 بعد امتلاك الموظف لمصالح في مؤسسة تؤثر على استقلاليته أو في ممارسته لمهامه خطأ مهني من الدرجة الثانية يتعرض مرتكبه استناداً إلى المادة 163 من هذا الأمر إلى جزاء تأديبي يتمثل في الشطب من قائمة التأهيل أو التوقيف من يوم (1) إلى (3) أيام.

¹- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول...، مرجع سابق، ص 282، 283.

²- مراد بوطبة، مرجع سابق، ص 404.

ج- الجمع بين الوظائف العمومية :

اعتبرها المنشور رقم 10 المؤرخ في 17/03/2009 من قبيل ممارسة النشاط المريح و عليه يعد خطأ مهنيا من الدرجة الرابعة يخضع لأحكام المادتين 163، 181 من الأمر رقم 06-03 فيعرض مرتكبه لجزاء تأديبي يتمثل في التنزيل في الرتبة أو التسريح.¹

الفرع الثاني: عدم إساءة استغلال أوقات العمل وتعطيل مصالح الغير

يعد عامل الوقت أمرا أساسيا في العمل الإداري يضفي على أعمال الإدارة الفاعلية والحزم في اتخاذ القرارات الناجعة و السريعة لمواجهة متطلبات العمل و تنفيذ مهام الإدارة و واجباتها.²

إن الالتزام المذكور يشمل الوقت الذي يقضيه الموظف في العمل الوظيفي والمحدد بساعات العمل الرسمية، و لا علاقة له بالأوقات التي تقع خارجه لأن الموظف فيها قد يخلع ثوب الوظيفة العامة ليرتدي ثوبا آخر لراحته وقضاء حياته الخاصة باعتباره إنسانا ومواطننا لينعم بما أنجزه من عمل في الوظيفة خدمة له و لأبنائه و بلده.³

لذا يجب على الموظف الالتزام بأوقات العمل الرسمية وتجنب تضييع الوقت في غير خدمة الوظيفة، فمثل هذه السلوكيات ستؤدي إلى تراكم الأعمال و تعطيل المصالح من ذلك فقدان ثقة الجمهور في مستوى الخدمات المقدمة من طرف الأجهزة الإدارية و لجوئهم إلى طرق أخرى للحصول على الخدمة حتى وساطة و محاباة و غيرها.⁴

وحسب مدونة قواعد السلوك الوظيفي للعاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في

مجال الحفاظ على أوقات العمل:

¹ - مراد بوظيفة، مرجع سابق، ص 405.

² - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 340.

³ - المرجع نفسه، ص 341.

⁴ - محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 39.

على الموظف العام الالتزام بما يلي:

- المحافظة على مواعيد وأوقات العمل وإتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد
- تكريس أوقات العمل الرسمي للقيام بمهام و واجبات وظيفته وعدم القيام بأي نشاط لا يتعلق بواجباته الرسمية.¹
وحسب دليل المؤطرة والمؤطر في الوظيف العمومي الفرنسي فإنه يمكن أن تعكس صعوبات أو إساءة إدارة الوقت ثلاثة أنواع من المصاعب : التحسين، قلة الترقب أو رفض المندوب.²

أما عن امتناع الموظف عن التأخر في انجاز أعمال وظيفته الذي شأنه التسبب في تعطيل عمل الآخرين لا سيما عندما يكون عمل الموظف ذا صلة بعمل الآخرين، كأن يكون مكتملا له، أو متعلقا، أو متصلا به بأن يترتب عن تأخر أحدهما تأخر الآخر، ومن أجل تجنب هذه الحالة يجب على الرئيس الإداري تنبيه موظفيه إلى حالات التأخير ووضع حلول لأزمة تلك من أجل تلافي حالة التعطيل في العمل الإداري.³

كما أن التزام الموظف بالامتناع عن التأخر في انجاز العمل ليس التزاما مطلقا بل هو أمر يتعلق بالعمل الوظيفي المسند له فحسب ولا يتعداه إلى غير مهامه الوظيفية، أو مهام موظفين آخرين يشاركونه العمل، فكما هو مسلم به فإن الوصف الوظيفي لدوائر الدولة يحدد مهام الموظفين و واجباتهم بشكل دقيق وموصوف بذاته، ومن ثم إن حدث تأخير في أحد الأعمال يرجع إلى الموظف المسؤول عنه ويحاسب من أجله إداريا، كما أن الالتزام المذكور يتطلب الامتناع عن التأخير المسبب لتعطيل العمل كما هو الحال

¹ - مدونة السلوك الوظيفي، مركز تقنية الاتصالات و المعلومات المدن الجامعية وجامعة المنصورة، نشر بتاريخ:

19 فبراير 2019, 18/08/2020, Sh_mans,educ,eg, 23 h:00

² - Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique, gafp direction générale de l'administration et de la fonction publique DRH de l'Etat, éd 2017, p40.

³ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 353.

في الإضراب، أما مجرد التأخير فلا يعد مشمولاً بهذا النص بل يخضع لمبدأ التقيد بوقت العمل.¹

ويمكن حصر أسباب إساءة الموظف العام لاستغلال وقت العمل فيما يلي:

1- أسباب إدارية:

كعدم وجود قواعد إدارية تكفل حسن سير العمل بانتظام واطراد، وانعدام الرقابة والمتابعة، وكذا انعدام المكافآت التشجيعية، أو عدم توافر بعض الإمكانيات المادية الضرورية.

2- مشاكل تنظيمية:

تتعلق بتحديد الاختصاص وتوزيع المسؤوليات والمهام تنفيذاً للأهداف المرسومة، أو عدم وجود خطة منظمة يمكن من خلالها تنفيذ العديد من البرامج الهادفة للإدارة .

3- مشاكل فنية:

تتمثل في ضعف تدريب و تأهيل الكادر الوظيفي و قلة الآلات و غياب الرقابة الذاتية و عدم مراعاة التخصص في التعيين بمراعاة القدرة و الكفاءة و الالتزام.² و يترتب على عدم استغلال وقت العمل بالشكل الصحيح و الإخفاق في إدارته العديد من النتائج السلبية تتمثل في الآتي:

1- انخفاض مستوى الأداء و ضعفه و ارتفاع تكاليف الإنتاج.

2- خلق العديد من الخلافات الإدارية بين الرؤساء الإداريين و مرؤوسيهـم بسبب الاختناقات التي تحدث نتيجة التأخر في تنفيذ العمل ضمن الوقت المحدد له، فضلاً عن الاضطرابات النفسية بسبب الإحباط، أو الإجهاد الناجم عن عدم توفر الوقت الكافي لأداء العمل الوظيفي.³

الفرع الثالث: الامتناع عن استعمال وسائل الإدارة لأغراض شخصية

نص على هذا الالتزام القانون الجزائري و العديد من القوانين المقارنة نذكر منها:

¹ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 354.

² - المرجع نفسه، ص 342، 343.

³ - المرجع نفسه، ص 266.

المادة 5/180 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري رقم 06-03 " استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة."¹

المادة 5 من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل المتضمن على الموظف الامتناع عن استعمال المواد و الآلات و وسائل النقل و غيرها العائدة إلى دوائر الدولة و القطاع العام لأغراض خاصة.

من المسلّم به أن للأموال العامة حرمة لا تجوز المساس بها كونها مخصصة للنفع العام فلا يأتي للغير الانتفاع منها خلافاً للأغراض التي خصصت من أجلها.²

فرغم أن بعض الموظفين والعاملين في مختلف المؤسسات العمومية والإدارات و الشركات الخاصة حصلوا على الكثير من التجهيزات بغية تسهيل العمل إلا أنهم لا يوظفونها في عملهم المهني فقط بل أنهم لا يجدون حرجاً في استعمالها أيضاً لتسهيل أمورهم الخاصة.

يمكننا إعطاء بعض الأمثلة عن هذه الوسائل كاستخدام سيارات الدولة والعمل لنقل الأبناء إلى المدارس أو السفر بها خارج نطاقها الجغرافي في نهاية الأسبوع، الأقلام و الأوراق والأدوات المكتبية التي توزع على الموظفين من أجل العمل بها يتم نقلها إلى المنازل وإعطائها للأبناء ليستعينوا في دراستهم ، آلة الطباعة لا تتوقف عن طبع أوراق ووثائق شخصية لا علاقة لها بالعمل، هاتف المصالح لا يتوقف و الخطوط مشغولة من أجل الاطمئنان على الأصدقاء، و الاتصال بالأقارب ، موظفون يقضون ساعات طوال على شبكة الانترنت يتجولون بين المواقع الالكترونية أو يشاهدون جديد الأفلام.³

¹ المادة 180 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 337.

³ سناء القويطي، استخدام ممتلكات المؤسسات لقضاء أغراض شخصية، التجديد، 2010 maghress.com

حيث نصت المادة 51 من الأمر 03-06 على أنه: "يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال، لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات و التجهيزات و وسائل الإدارة".¹

يمنع الموظف من خلال هذه المادة من استخدام بأي شكل من الأشكال و لأغراض شخصية أي محل أو تجهيز أو وسيلة من وسائل الإدارة بهذه الصفة، كاستغلال سيارة الإدارة مثلا في نزهة، أو استغلال مؤسسة تعليمية في حفل زفاف، أو استغلالها في نشاط حزبي يشرف عليه الموظف لتحقيق مصالح خاصة.²

كما يمكن الإشارة إلى عدم جواز استعمال أي جهاز أو آلة إنتاج من طرف الموظف العام و لم يكلفه رئيسه المباشر باستعمالها.

لهذا وجب امتناع الموظف عن استعمال إي ماكينة أو جهاز أو أي آلة من آلات الإنتاج لم يكلفه رئيسه المباشر باستعمالها بغية تجنب إضاعة الوقت و الجهد، أو العبث بالمال العام من الأشخاص غير المختصين تجنباً لأي محذور كالضرر بالمال العام.³

كما اعتبر المشرع في نص الأمر 03-06 أن استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة يترتب عليه جزاء من الدرجة ذاتها، وهو إما التوقيف عن العمل من أربعة (4) أيام إلى ثمانية (8) أيام، أو التنزيل مندرجة إلى درجتين، أو النقل الإجباري.⁴

الفرع الرابع: الامتناع عن إتلاف الوثائق والتجهيزات الإدارية

نص الأمر رقم 03-06 على واجب المحافظة على ممتلكات و وثائق الإدارة دون أن يضع له تعريفاً أو أن يحدد مضمونه بشكل واضح، إلا أن القراءة القانونية للمواد التي عالجت هذا الواجب، قد تمكن من تحديد مضمونه.

¹ المادة 51، من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² عاشور ادمان ذبيح، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص88.

³ عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص339.

⁴ مراد بوطبة، مرجع سابق، ص428.

حيث جاء في المادة 49 من الأمر المذكور: "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية و على أمنها".

يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو الوثائق الإدارية، يتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعة الجزائية.¹

كما وضع المشرع نص المادة 117 مكرر فقرة 2 من قانون العقوبات الجزائي و التي تنص على: "كل موظف عام خرب أو تلف أو وضع النار عمدا في أموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها، للجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله، أو للغير من كان معهودا بها إلى تلك الجهة ، يعاقب بالسجن المؤبد أو المشدد".²

لذا يمتنع الموظف عن كل عمل من شأنه الأضرار بممتلكات الإدارة كإتلافها أو تعريضها للسرقة، أو استعمالها لأغراض شخصية أو لأغراض غير مخصصة لها و إن كان هذا الاستعمال يحقق المصلحة العامة، فيمنع مثلا إيواء الأشخاص المتشردين ليلا في المدارس و إن كان هذا العمل فيه مصلحة عامة، لأن المدرسة مخصصة للتعليم و التربية لا لأغراض أخرى.

كما يجب عليه الامتناع عن القيام بالأفعال التي تضر بالوثائق الإدارية، فلا يجوز له إن يخفيها أو يحولها خارج المصلحة التي يجب أن تحفظ أو إتلافها عن قصد أو غير قصد.³

¹ - المادة 49 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 117 مكرر من الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات الجزائي، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49، لسنة 1966، معدل و متمم بالقانون رقم 16-02، المؤرخ في 19 يونيو سنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 22 يونيو 2016.

³ - مراد بوطبة، مرجع سابق، ص 427.

كما جعل التسبب عمدا في أضرار جسيمة بتجهيزات و أملاك الإدارة التي من نشأتها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة خطأ مهنيا من الدرجة الرابعة يعرض صاحبها إلى جزء من الدرجة ذاتها و هو التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو التسريح.

أما بخصوص الوثائق الإدارية، فاعتبر التحويل غير القانوني لها، و كذا إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني، خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة، يتعرض مرتكبه لجزء من جزاءات الدرجة الثالثة و جعل إتلاف الوثائق الإدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة خطأ مهنيا من الدرجة الرابعة، يترتب عليه جزء من جزاءات الدرجة الرابعة.¹

جاء في مذكرة لمديرية الوظيف العمومي مؤرخة في 16 جانفي 2019 بيان الحالات التي يستوجب فيها التوقيف التحفظي، من بينها عند المتابعة الجزائية، ومن ذلك إذا كان الموظف رهن الحبس أو تحت الرقابة القضائية، إذا كانت الأفعال المنسوبة إليه على درجة عالية من الخطورة، أو تمس الهيئة المستخدمة وممتلكاتها، إذا ثبت تزوير الموظف للوثائق التي على أساسها تم توظيفه، إتلاف الموظف أو تزويره وثائق إدارية تخص الهيئة المستخدمة، ووفق ما سبق يتم توقيف راتبه الشهري.²

كما تجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز للموظف العام الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة ثبوتية رسمية وينصب هذا الالتزام على منع الموظف من الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة ثبوتية رسمية مهما كان موضوعها، أو قيمتها المادية، أو المعنوية، سواء كانت أوراق، أو شرائط تسجيل، أو أفلام، أو غيرها مما يتعلق بالجهة التي يعمل بها ولو كانت تتعلق بملف كلف به شخصيا، وذلك من أجل المحافظة على أسرار الوظيفة العامة، كما أن الخطر الوارد على الموظف يشمل مجرد الاحتفاظ لنفسه بالوثائق و المستندات الخاصة بالعمل و إن لم يترتب على ذلك إفشاء لأسرار ومعلومات وظيفته.³

¹ - مراد بوطبة، مرجع سابق، ص 428.

² - سفيان ع، في مذكرة لمديرية الوظيف العمومي، حالات توقيف موظفي الإدارات وزير أجورهم، جريدة الشروق،

Echoro_online.com 22/08/2020 17h :00 2019/01/25

³ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 372.

المبحث الثاني

الانحراف عن أخلاقيات الوظيفة العمومية وأساليب مكافحته

تشكل أخلاقيات الوظيفة العمومية إحدى أهم الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العمومية، إلا أنه يكمن للموظف وفي إطار ممارسته لمهامه أن يحيد عنها سواء كان ذلك بقصد منه أو بغير قصد.

لذا كان لزاما على المشرع وضع جملة من التدابير و الآليات في مقابل هذه الانحرافات بغية مواجهتها والحد منها، ولبيان مدلول هذه الدراسة سنوضح مظاهر الخروج عن أخلاقيات الوظيفة العمومية و الآثار المترتبة عن مخالفتها في مطلب أول، وآليات تكريس هذه الأخلاقيات في مطلب ثاني.

المطلب الأول

مظاهر الخروج عن أخلاقيات الوظيفة العمومية والآثار المترتبة عنها

يمثل انتهاكا لأخلاقيات الوظيفة العمومية، سلوك الموظف العمومي الذي يخرج عن إطار القواعد المتفق عليها، وذلك بالابتعاد عن السلوك الإداري المألوف والمتعارف عليه والواجب اتباعه داخل مجتمع الإدارة، و ذلك بهدف تحقيق أغراض خاصة بعيدة عن المصلحة العامة.

تتعدد صور الانتهاكات والانحرافات، فمنها التنظيمية والسلوكية ومنها المالية و الإدارية بالإضافة إلى الانحرافات الجزائية، وسنبين الانحرافات التنظيمية والسلوكية في الفرع الأول، ونخصص الفرع الثاني للانحرافات المالية و الإدارية والجزائية.

الفرع الأول: الانحرافات التنظيمية والسلوكية

من بين مظاهر الانحرافات التي تمثل انتهاكا لأخلاقيات الوظيفة العمومية نجد هناك انحرافات تنظيمية و أخرى سلوكية، و التي تنمّ غالبا عن سلوك غير سويّ للموظف العام، سنحاول بيان المقصود من هاته الانحرافات و إظهار جملة من صورها.

أولاً: الانحرافات التنظيمية:

المقصود بالانحرافات التنظيمية تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العمومي أثناء تأديته لمهامه والتي تتعلق أساساً بالعمل وانتظامه،¹ ومن أهم صورها:

أ: عدم احترام أوقات العمل:

يتخذ عدم احترام أوقات العمل الرسمية في الإدارات والمؤسسات العمومية صوراً عديدة ومختلفة والتي تتمثل خاصة في التأخر في الالتحاق بمقر العمل أو مغادرة العمل قبل انتهاء الوقت الرسمي دون إذن مسبق أو إضاعة الوقت في غير المهام المسندة إلى الموظف العام،² بمعنى أن الموظف قد يتأخر في الحضور للعمل و يعجل إلى مغادرته، وهذا مما يؤدي إلى عدم الالتزام بتأدية الأعمال أثناء ساعات العمل الزمنية،³ ومن ثم عدم الالتزام بتأدية الخدمة ما يترتب عنه انخفاض كفاءة العمل وتدهور مستوى الخدمات.⁴

ب: التراخي والسلبية:

يعني التراخي التباطؤ والتكاسل من قبل الموظف العمومي وعدم بذل المجهود اللازم لإنجاز المهام المسندة إليه في الوقت المحدد⁵، أي ميل معظم الموظفين إلى التراخي والتكاسل ولا يحضّهم على العمل إلا الحافز المادي أو الصالح الشخصي من جهة،⁶ و من جانب آخر فيمكن ترجمته في التغافل الممارس من قبل الرؤساء تجاه

1- عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 140.

2- شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 18.

3- انتصار زين العابدين شهباز، مرجع سابق، ص 661.

4- شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 18.

5- المرجع نفسه، ص 18.

6- انتصار زين العابدين شهباز، مرجع سابق، ص 661.

المظاهر السلوكية السالفة الذكر من جانب مرؤوسيه¹، وبذلك فهم يستهدفون في عملهم بذل أقل جهد مقابل أكبر أجر.²

أما السلبية كمظهر من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية فله أبعاد عديدة حيث يمكن أن تشير إلى عدم ميل الموظف العام إلى التطور و التجديد و الحركية، وركونه إلى أساليب العمل التقليدية دون سعيه إلى إبداء الرأي أو اتخاذ القرارات،³ الأمر الذي يصل به إلى القناعة بتلقي التعليمات دون مناقشة، و من جهة أخرى تعني السلبية كذلك وجهاً آخر من أوجه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية التي تتطلب من الموظف العام أن يكون شخصاً إيجابياً و فعالاً و مشاركاً.⁴

ج: الامتناع عن أداء العمل المطلوب منه:

تثبت هذه الظاهرة عند إجماع الموظف بشكل جسيم عن القيام بالأعمال الوظيفية الملقاة عليه، وتبرز خاصة عند رفض هذا الأخير أداء العمل المكلف به من قبل رؤسائه، أو الامتناع عن القيام بأعمال وظيفته أو مباشرتها على نحو سليم أو التأخر في أدائها،⁵ بسبب انخفاض الأجور التي يحصل عليها والتي لا تتناسب مع المجهود اللازم لإنجاز الأعمال المطلوبة منهم.⁶

كما يمكن أن تظهر عدة صور أخرى عن الانحرافات التنظيمية منها، عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء، عدم تحمل المسؤولية، إفشاء أسرار العمل.⁷

¹ - انتصار زين العابدين شهباز، المرجع السابق، ص 18.

² - المرجع نفسه، ص 661.

³ - أحمد بن عبد الرحمن الشميمري، أخلاقيات الموظف، الطبعة 6، السعودية، 2011، ص 39.

⁴ - شمس الدين بشير الشريف، مرجع سابق، ص 19.

⁵ - المرجع نفسه، ص 19.

⁶ - انتصار زين العابدين شهباز، مرجع سابق، ص 662.

⁷ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 140.

ثانيا: الانحرافات السلوكية:

المقصود بالانحرافات السلوكية هي تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف العمومي والتي تتعلق أساسا بمسلكه الشخصي و تصرفاته،¹ من أهمها ما يلي:

أ: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة:

و من صور ذلك ارتكاب الموظف العام لأفعال مخرجة بالحياء في مكان العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية.²

ب: سوء استعمال السلطة:

يمارس الموظف في بعض الأحيان سلطته وفق ما يراه محققا للمصلحة العامة و يسمى ذلك بالسلطة التقديرية، فإذا انحرف في ممارسة هذه السلطة وقام بالعمل تحقيقا لباعث آخر يبتغي منه تحقيق مصلحة شخصية كان تصرفه مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة ومن صور ذلك تجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية عن طريق تقديم خدمات شخصية غير مستحقة وتسهيل أمور غير قانونية لأقارب المسؤولين.³

ج: الوساطة والمحسوبية:

و تتمثل في تسريع إنجاز المعاملات بسبب الروتين والتعقيدات الإدارية، ولعل أهم أسباب اللجوء إلى الوساطة والمحسوبية هو ضعف الثقة بالنسبة للمواطنين تجاه الإدارة من جهة، وغياب الديمقراطية والتخلف الإداري من جهة أخرى.⁴

¹ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 141.

² - انتصار زين العابدين شهباز، مرجع سابق، ص 662.

³ - أحمد عبد الرحمن الشميمري، مصطفى محمود أبو بكر، الفساد الإداري ظواهره و سبل علاجه، عمادة البحث العلمي، جامعة الملك سعود، 2013، ص 14.

⁴ - زروقي يحيى، أخلاقيات الأعمال و الفساد الإداري للموظف العام، دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2016-2017.

و يترتب عن انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة من طرف أشخاص غير مؤهلين و يفتقدون الكفاءة اللازمة لممارسة وظائفهم مما يؤثر سلبا على مستوى الخدمات التي تقدمها الإدارة، أما الوساطة فيستعملها بعض الموظفين شكلا من أشكال تبادل المصالح.¹

الفرع الثاني: الانحرافات المالية والإدارية و الجزائية

تعد من قبيل الخروج عن أخلاقيات الوظيفة العمومية بعض الممارسات أو السلوكات التي تخالف قواعد العمل الإداري و التي تصدر عن الموظف العام أثناء أو بمناسبة ممارسته لمهامه، و استنادا إلى تحديد صورها يمكن وصفها على أنها انحرافات مالية و إدارية أو انحرافات جزائية.

أولا: الانحرافات المالية و الادارية:

يقصد بالمخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف العام و تتمثل بخرق القواعد والأحكام المالية والإدارية المنصوص عليها قانونا، و بإتباع الموظف سلوكا خارجا عن هذه القواعد و الأحكام فإنه بذلك يكون قد ارتكب انحرافا يسأل عنها انضباطيا.²

يعرف الفساد المالي و الإداري بأنه إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة، و منه إصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية، كالربح، كما أنه السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية و بدون وجه حق.³

¹- نور طاهر الأقرع، إستراتيجية مواجهة الفساد المالي و الإداري، الموقع الإلكتروني-www.aman-palestine.org

19-08-2020، 15:00.

²- عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 141.

³- نور طاهر الأقرع، مرجع سابق.

ويقصد بالفساد المالي و الإداري أيضا وجود الخلل في الأداء نتيجة الخطأ و النسيان وإتباع الشهوات والزلل و الانحراف على الطريق المستقيم.¹

فالفساد المالي و الإداري يحتوي على قدر من الانحراف المتعمد في تنفيذ العمل المالي والإداري المناط بالشخص، غير أن ثم انحرافا ماليا و إداريا يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة دون قصد سيء بسبب الإهمال و اللامبالاة، و هذا الانحراف لا يرقى إلى المستوى المالي و الإداري، لكنه انحراف يعاقب عليه القانون و قد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى فساد مالي و إداري.²

و على ضوء ما تقدم يتضح أنه هناك صور و أشكال مختلفة للمخالفات المالية والإدارية، والتمثلة فيما يلي:

أ: مخالفة القواعد و الأحكام المنصوص عليها داخل الإدارة:

تخضع المؤسسات و الإدارات العمومية إلى مجموعة من القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بموجب قوانين و أنظمة، وفي حالة إخلال الموظف وانحرافه عن تطبيق هذه الأحكام و القواعد المالية فإنه يخضع للمحاسبة الإدارية، ومن أمثلة هذه القواعد و الأحكام ما ينظم المزايدات و المناقصات و ترسية العقود و كذلك النصوص التي تنظم عمليات المخازن والمشتريات.³

ب: مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية:

يحدث هذا عند عدم موافاة أجهزة الرقابة المالية بالحسابات و المستندات الخاصة بالإدارة، أو عدم التقيد بتصحيح التحفظات و الرد على ملاحظاته أو مراسلاته أو ما

¹ - يحي زروقي، مرجع سابق، ص 112.

² - المرجع نفسه، ص 113.

³ - أحمد عبد الرحمن الشميمري، مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص 16.

يطلب من بيانات بدون مبرر أو عذر مقبول مما يعوق عمل هذا الجهاز أو يؤثر على فاعليته، فإن هذا يعتبر انحرافا إداريا يرتكبه الموظف المسؤول عن ذلك.¹

د: الإسراف في استخدام المال العام:

و يأخذ أشكالا و صورا عديدة و مختلفة أكثرها انتشارا اتجاه أغلب القائمين على الأجهزة إلى تبديد الأموال العامة على الأبنية والأثاث والرواتب المدفوعة بلا عمل و الإنفاق ببذخ على الدعاية و النشر و الإعلان في الصحف و المجلات في مناسبات التهاني و التعازي إلى غير ذلك من المناسبات ذات الطابع التملّقي،² فضلا عن المبالغة في استخدام السيارات في الأغراض الشخصية.³

ج: فرض المغارم:

المقصود بها قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته و استخدامها للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوات على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية من الموظفين و العمال في الأمور الشخصية في غير الأعمال المخصصة لهم.⁴

ثانيا: الانحرافات الجزائية:

تعد الانحرافات السلوكية من أكثر الانحرافات شيوعا، والتي نجدها تنتعش في إطار الوظيفة العامة بعد أن يصبح لدى الموظف العام تقبل نفسي للتفريط تدريجيا في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني وحتى الرقابي، ما

¹ - أحمد عبد الرحمن الشميمري، مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص 16-17.

² - المرجع نفسه، ص 16-17.

³ - شمس الدين بشير شريف، سميجة لعقابي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة القانون الدستوري و العلوم الإدارية، العدد 2، 2019، المركز العربي الديمقراطي، ألمانيا، ص 19.

⁴ - أحمد عبد الرحمن الشميمري، مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص 17.

يترتب عنه انحلال الأخلاقيات وحلول قيم الانحراف مكانها، ومنه تنمو آليات الفساد و تزدهر،¹ ومن صور الانحرافات الجزائية ما يلي:

أ: الرشوة: هي حالة موجودة في جميع المجتمعات حيث ترتبط بممارسات إدارية عديدة ومتنوعة، ويمكن اعتبارها تجارة غير مشروعة بالمنصب أو الوظيفة، لذلك تعد جريمة يعاقب عليها القانون و ترفضها الأديان السماوية، فالهدف من الرشوة من الرشوة هو الحصول على امتيازات و عوائد دون وجه حق، أو تسريع معاملات خارج إطارها القانوني.²

ب: التزوير: الهدف منه الحصول على مزايا و منافع من خلال تغيير الحقائق و تبديلها أو حتى التلاعب بالبيانات الموجودة في المستندات سواء بالحذف أو الإضافة، ما ينتج عنه نيل حقوق و امتيازات غير مشروعة لا يمكن الحصول عليها بدون هذه الوثائق أو المستندات أو الشهادات.³

ج: السرقة و الاختلاس: هي أفعال تمارس من قبل الموظفين في مختلف الإدارات و المؤسسات العمومية و بمختلف مستوياتهم الوظيفية، و تمارس بطرق عديدة و مختلفة كالتزوير أو الحرق أو الإتلاف، وذلك بغرض الاعتداء على المال العام،⁴ كما أنها تأخذ أشكالاً أخرى كقيام بعض موظفي الضرائب بتحصيل أموال غير مستحقة ممثلة في الغرامات و الرسوم و الضرائب.⁵

د: الغش و التدليس: تهدف ممارسة هذا السلوك المنحرف إلى تحقيق أغراض خاصة و فوائد بدون وجه حق أو كسب معاملات غير مشروعة، كما تهدف إلى التنصل

¹ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 141.

² - يحي زروقي، مرجع سابق، ص 112.

³ - المرجع نفسه، ص 112.

⁴ - المرجع نفسه، ص 113.

⁵ - أحمد عبد الرحمن الشميمري، مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص 18.

من التزامات تفرضها القوانين والتنظيمات، وتشمل عملية الغش و التدليس مختلف المعاملات الإدارية و الاقتصادية والمدنية والثقافية و غيرها.¹

الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن مخالفة أخلاقيات الوظيفة العامة

إن الخروج عن مقتضى أخلاقيات العمل الوظيفي بسلوكيات و أفعال الموظفين يترتب عنه أثره الواضح على أنشطة الدولة من عدة نواحي، سواء الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ يؤدي حتما إلى ظهور آثار سلبية في مجالات متعددة، نذكر منها:

أولاً: انخفاض الإنتاجية و فساد البيئة الوظيفية:

إنه من أجل تقديم أحسن الخدمات للجمهور و تلبية حاجياتهم و تحسين مستوى معيشتهم، هو من الأمور الحتمية للنهوض و الرقي بالدولة، الأمر الذي يترتب عنه انخفاض الإنتاجية و فساد البيئة.

و عليه سننتقل إلى بيان الآثار التي يسببها انخفاض إنتاجية الموظف العام (أولاً)، مع بيان أثر فساد المجال الوظيفي من خلال إبراز تعدد وضع معايير تشجع فساد البيئة الوظيفية (ثانياً).

أ: انخفاض إنتاجية الموظف:

يسبب انخفاض مستوى إنتاجية الموظف و عدم قدرته على أداء عمله بالشكل الأمثل، بالغ الأثر على التنمية و يخلق مشاكل حقيقية لعدم قدرة الدولة و استطاعتها تقديم الخدمات العامة و إشباع الحاجات العامة للجمهور و تحسين مستوى معيشة المواطنين، إذ أن عملية التنمية من بين الأمور الحتمية للنهوض والرقي للدول النامية، حيث لا يتوقف هذا الأمر على وفرة، أو قلة الموارد المالية لديها، بل بمدى توافر الظروف السياسية، الاجتماعية والاقتصادية الملائمة وطبيعتها وطبيعية العلاقات

¹ - أحمد عبد الرحمن الشميمري، مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص 114.

الدولية والدعم الدولي وصدق السلطة السياسية وجدديتها في تنفيذها، وبخلافه تعد الإجراءات المتخذة مجرد سراب تلهث وراءه أبصار المواطنين.¹

ب: خلق معايير وأخلاقيات فاسدة في البيئة الوظيفية:

يكون ذلك من خلال ترسيخ مبادئ وقيم فاسدة تنمو تدريجيا في النظام الوظيفي وتخلق فئات مدافعة عنها كونها هي التي أسهمت من خلال هاته الأفعال والتصرفات في ولادتها لتخدمها في استبدال وتغيير المبادئ والقيم الأصلية بقيم تبرر حالات الانحراف تلك لإيجاد حجج و ذرائع لاستثمارها وإخراجها للغير على أنها قيم صحيحة و نبيلة.²

ثانيا: انعدام مبدأ الكفاية والإخلال بالبناء القيمي في النظام الوظيفي:

من المبادئ المعروفة في الوظيفة العامة، مبدأ الكفاية، أي العمل الجيد والسريع الخالي من النقائص، كما أن للنظام الوظيفي متغيرات لها صلة بالفساد.

بالتالي سنتطرق إلى انعدام مبدأ الكفاية في العمل الوظيفي أولاً، مع تبيان الإخلال بالبناء القيمي في النظام الوظيفي ثانياً.

أ: انعدام مبدأ الكفاية في العمل الوظيفي:

إن انتشار الآليات الفاسدة تجعل العمل الكفاء و المخلص عبئاً على من يقوم به، ليصبح بذلك العمل الفاسد ميزة للبراعة التي يتمتع بها الفاسدين من بين الموظفين لا سيما مع رقيهم إلى المناصب العليا و القيادية، من خلال معايير غير موضوعية، الأمر الذي سيجعلهم يمنعون الموظفين الأكفاء من الوصول إلى سلطة اتخاذ القرار، أو إبداء الرأي و المشورة لصنعه، كما أنه و زيادة على ذلك يقود من ناحية أخرى إلى أن يصبح

¹ عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 142.

² المرجع نفسه، ص 143.

المجال الوظيفي مشغولا بإطارات غير كفئة مما يفضي إلى شلل دواليب الدولة وعدم أدائها لدورها بشكل صحيح.¹

ب: الإخلال بالبناء القيمي في النظام الوظيفي:

من الثابت وجود علاقة بين الفساد وبعض المتغيرات التي تتعلق بالنظام الوظيفي كالتوافق النفسي والرضا عن الذات والرضا عن العمل والمكانة الوظيفية،² وذلك لا يكون إلا بإيلاء بعض العناصر المهمة والمستجدة عناية خاصة في ظل الوظيفة العمومية مزودة بمنظومة قيمية محينه ومتناسقة، والتي لا يعدو أن يكون النظام المعتمد فيها إلا أداة تنظيمية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الأخلاق العامة تنتشر في المحيط المساعد مثلها مثل اللوبيات من أجل إحلال التوازن المنشود في هذا الفضاء المكشوف رغم طابعه غير الرسمي، بمعنى دراسة تأثير الاعتبارات الأخلاقية على سلوكيات الموظف أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامه.³

المطلب الثاني

آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية

يخضع الموظف العمومي لمجموعة من الآليات المكرسة بموجب قوانين و أنظمة تهدف إلى إلزامه باحترام أخلاقيات الوظيفة العمومية والتقيدها بها من أجل الابتعاد عن مختلف الإنحرافات التي يمكن أن تسيء إلى صورة الوظيفة العمومية، وذلك عن طريق مدونة أخلاقيات الوظيفة العمومية، رقابة مصالح الوظيفة العمومية، التصريح بالامتلاكات وإخضاع الموظف للنظام التأديبي.

الفرع الأول: مدونة أخلاقيات الوظيفة العامة

تظهر الحاجة إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية وتصبح أكثر من ضرورة، عندما تكون النصوص القانونية والتنظيمية مبهمه غير واضحة وغير دقيقة وغير متحكمه وغير

¹ - عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص 143، 144.

² - المرجع نفسه، ص 144.

³ - محمد عابد، مرجع سابق، ص 333.

قادرة على تحديد واجبات و التزامات الموظف بما يتناسب وأبعاد الوظيفة العامة وأهدافها بشكل تام، حينها تزداد الحاجة إلى مدونة أخلاقيات الوظيفة العمومية لسد ذلك الفراغ، أو لتوضيح البعد الأخلاقي في عملية الموازنة بين الالتزام والحق، بمعنى تحديد الالتزامات والواجبات ضمن إستراتيجيات البعد الوظيفي لأهداف الإدارة العامة و أدبيات العمل الإداري.¹

إن مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العمومية هي وثيقة تصدرها الدولة، وتتضمن مجموعة من القيم التي تتبناها المنظمات على اختلاف أنواعها في توجيه وممارسة العاملين في أدائهم لأعمالهم والتي تساعدهم في مواجهة القضايا والمشكلات التي تعترضهم أثناء أدائهم الأعمال الموكلة إليهم.²

تعرف المدونة أيضا بأنها عبارة عن مجموع المبادئ والقواعد والأعراف التي يتعين على كل طبيب أو جراح أسنان أو صيدلي أن يراعيها وأن يستلهمها في ممارسة مهنته، يهدف تدوين أخلاقيات المهنة أو الوظيفة إلى ضبط العادات والاتفاقيات ومجموع القيم والأعراف والتقاليد المتفق عليها في محيط ما، كما يهدف أيضا إلى تحسين المردودية وتحسين الكفاءات وتحفيزها، وخلق جسور الثقة والانضمام إلى المبادئ التي يفرضها تنظيم الوظيفة العمومية.³

فالثقافة الإدارية أصبحت من العلوم الحديثة التي ينبغي تلقينها واكتسابها وممارستها في الحياة العملية والخاصة لكافة أعوان الدولة عموما والموظفين خصوصا، فمن الضروري تدوينها كقواعد لأخلاقيات المهنة تأخذ بعين الاعتبار طبيعة ونشاط كل مؤسسة أو إدارة عمومية.⁴

1- جبري محمد، مرجع سابق، ص 101.

2- نجم عبود نجم، مرجع سابق، ص 71.

3- سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 11.

4- المرجع نفسه، ص 14.

تضمن أهمية المدونة الأخلاقية من خلال الوظائف الإيجابية التي تضطلع بها في خدمة المؤسسة أو الإدارة من خلال الآتي:

- إن المدونة الأخلاقية في مجال الوظيفة العامة تنمي الإهتمام بالجوانب والمشكلات الأخلاقية لتحقيق الموازنة في الإهتمام بين الجوانب المادية والأخلاقية، وتساهم في تطوير مهنة العاملين في الوظائف العامة، حيث أن القواعد و المبادئ الأخلاقية هي بمثابة القسم الأخلاقي.¹

- إن المدونة الأخلاقية التي يسترشد بها جميع الموظفين تؤدي إلى التجانس والوحدة والتوافق الأخلاقي لجميع الموظفين والعاملين وتجنبهم سوء التصرف الأخلاقي وتمنحهم قدرة أكبر على مواجهة المآزق الأخلاقية.²

- إن المدونة الأخلاقية تحمي الموظفين من ضغوط الجهات الأعلى لارتكاب ما يخالف قيم و مبادئ المدونة.

- تساهم المدونة الأخلاقية في تقليل الأعباء التنظيمية المتعلقة بجعل القيم الشخصية تتلاءم مع أهداف الإدارة أو المؤسسة.³

الفرع الثاني: رقابة مصالح الوظيفة العمومية

تعتبر المديرية العامة للوظيفة العمومية ومفتشيات الوظيفة العمومية الجهة المخولة بالرقابة على نظم وإجراءات شؤون الوظيفة العمومية، فهي بمثابة الجهاز الفني المعاون للحكومة في تحديد وبلورة السياسة التي تضعها للتنمية الإدارية والمنفذ لها.

¹- نجم عبود نجم، مرجع سابق، ص 71.

²- خالد عبد الرحمان الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي و الإداري، الطبعة الثانية، الرياض، 2012، ص 59.

³- نجم عبود نجم، مرجع سابق، ص 71.

أولاً: المديرية العامة للوظيفة العمومية:

تقوم المديرية العامة للوظيفة العمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-190 المؤرخ في 28 أفريل 2003 في إطار السياسة العامة للحكومة وبرامج عملها باقتراح الإجراءات التي من شأنها ضمان تسيير متناسق للموارد البشرية في الإدارة العمومية.¹

كما تقوم بأعمال التنظيم لشؤون التوظيف في جوانبها التطبيقية ووضع الإجراءات التفصيلية اللازمة للتنفيذ ومراقبة الإدارة في مجال تطبيق نظم ولوائح وقرارات شؤون الموظفين في مجالاتها المتخصصة.²

وذلك لاسيما عبر تحديد للقواعد القانونية الأساسية الخاصة ونظام دفع الرواتب والتسيير التوقعي لمناصب الشغل والتعدادات والكفاءات وكذا عمليات التكوين والأنظمة المعلوماتية.³

إن التنظيم الجديد للمديرية العامة للوظيفة العمومية المصمم في إطار المرسوم التنفيذي رقم 14-194 قد تطور مقارنة بالمرسوم السابق، حيث أصبح يتشكل مما يلي:

- 1- **المفتشية العامة:** هو جهاز موضوع تحت تصرف المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وهو بمثابة جهاز دائم للتفتيش والرقابة و التقييم.
- 2- **المديريات:** تشمل مديرية التنظيم والقوانين الأساسية للوظائف العامة، مديرية التطبيق والتدقيق، مديرية ضبط تعدادات المستخدمين وتثمين الموارد البشرية،

¹- مولاي لحسن بن فرحات، إدارة الكفاءات و دورها في عصنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012، ص 30.

²- سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 357.

³- بن فرحات مولاي لحسن، مرجع سابق، ص 30.

مديرية العصرية والتطوير الإداري، مديرية تنظيم الهياكل الإدارية، مديرية إدارة الوسائل، مديرية الإعلام الآلي.¹

تحتل المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري مكانة خاصة في جهاز الرقابة الجزائرية، وهذا نظرا لخصوصية المهام المنوطة بها، لذا فإن المديرية العامة للوظيفة العمومية وهيكلها غير المركزية والمتمثلة في مفتشيات الوظيفة العمومية الموزعة عبر الولايات مدعوة لممارسة صلاحيات جد حساسة وذات أثر حاسم على تنظيم وسير الإدارة العامة في بعدها المزوج كسلطة إدارية عمومية و كمرقق عمومي.²

ثانيا: مفتشيات الوظيفة العمومية:

تعتبر مفتشيات الوظيفة العمومية من الهياكل اللامركزية المحلية والتي قام المشرع الجزائري باستحداثها قصد مساعدة الهياكل المركزية للوظيفة العمومية في تسيير قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06 أبريل سنة 1998 يتعلق بمفتشيات الوظيف العمومي، حيث نصت المادة الأولى منه " تشكل مفتشية الوظيف العمومي المحدثة في كل ولاية، هيكل غير مركزي تابعا للسلطة المكلفة بالوظيف العمومي، وتتاط بها الاختصاصات والصلاحيات كما يحددها المرسوم" في كل ولاية مفتشية للوظيفة العمومية تكلف بتنفيذ بعض اختصاصات وزارة الداخلية في ميدان الوظيفة العمومية".³

تتوفر المديرية العامة للوظيفة العمومية على 48 مفتشية للوظيفة العمومية على مستوى كافة الولايات.

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 98-112 السالف ذكره، فإن مفتشيات الوظيفة العمومية تسهر على تطبيق التشريع و التنظيم المتعلقين بتسيير مسارات الحياة المهنية

¹ - سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في شعبة علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية و علوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2014-2015، ص 229.

² - سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 230.

³ - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06 أبريل سنة 1998، يتعلق بمفتشيات الوظيف العمومي، ج ر، العدد 21، 12 أبريل 1998.

للموظفين والأعوان العموميين للدولة المنتمين للمؤسسات والإدارات العمومية المتواجدة على مستوى الولاية¹، تقوم المفتشيات باقتراحات معينة، ويمكن إجمال بعض الاختصاصات الرقابية فيما يلي:

- يسهر على الإحترام الصارم لقواعد الإلتحاق بالوظيف العمومي،
- يمارس الرقابة البعدية لقانونية قرارات تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والإدارات العمومية ويتابع تنفيذها،
- مراقبة تطبيق أحكام نظام الوظيفة العمومية والتحقق من تطبيق الأجهزة والإدارات المؤسسات العمومية لأحكامه بصورة سليمة.
- وضع السياسة العامة لقياس الكفاءة لدى الموظفين العموميين، وكذا المعايير والأسس والنماذج التي تستخدم لقياس الكفاءة.
- وضع القواعد العامة وأسس عملية التوظيف واختيار الموظفين ومتابعة عملية التنفيذ للتأكد من موضوعية الاختيار.

- دراسة وسائل وأساليب العمل الإداري وإجراءاته و البحث على تطويرها.²

وتمارس مصالح الوظيفة العمومية اختصاصاتها الرقابية من خلال عدة صور أبرزها:

1- الرقابة من خلال التدقيق على مستندات وقرارات الموظفين:

حيث ترد القرارات المتعلقة بتسيير شؤون الموظفين من تعيين ونقل وترقية وانتداب وعزل وتسريح وإحالة على التقاعد وغير ذلك إلى مصالح مفتشيات الوظيفة العمومية، التي تقوم بالتدقيق في هذه التصرفات القانونية لمعرفة مدى مشروعيتها و مطابقتها للأنظمة المعمول بها، ومن ثم طلب إعادة النظر فيها أو تعديلها من طرف الجهة المصدرة لها في حالة ثبوت مخالفتها للتنظيم، هذا ما يضمن حماية حقوق الموظفين

¹- بن فرحات مولاي لحسن، مرجع سابق، ص 30.

²- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06 أفريل سنة 1998، يتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومي، ج ر، 12 أفريل 1998، العدد 21.

وبالتالي حماية الوظيفة العمومية من أي إخلال وانتهاك يمس بأخلاقيات الوظيفة العمومية.¹

2_ الرقابة الميدانية:

تقوم مصالح مفتشيات الوظيفة العمومية من خلال مفتشياتها بزيارات تفتيشية لأماكن العمل للتأكد من صحة وسلامة التصرفات المتعلقة بشؤون الوظيفة العمومية وتماشيها مع النظام القانوني، وتمارس مفتشيات الوظيفة العمومية الرقابة الإدارية بصورتها السابقة واللاحقة.

أ: الرقابة السابقة: هي تلك الرقابة التي تمارسها مصالح الوظيفة العمومية حيال كل مقررات تسيير الحياة المهنية للموظف العام قبل أن يستكمل القرار أو المقرر لمكونات إصداره النهائي.²

فهي تمارس الرقابة السابقة عندما يتناول نظامية التوظيف وذلك عن طريق إختيار أفضل المترشحين ووضع شروط الترقية للوظائف العليا.³

ب: الرقابة اللاحقة: يقصد بها اعتماد تقنيات التسيير الحديثة التي تعتبر المورد البشري الرأسمال الحقيقي لأية دولة، وانتهاج سياسة التسيير التقديري للمورد البشري التي تعمل على توفير احتياجات المؤسسة من الموارد البشرية كما وكيفا و اللازمة لتحقيق أهدافها.⁴

كما تمارس الرقابة اللاحقة في الإشراف على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بشؤون الموظفين والتثبت من صحة تصرفات الجهات الخاضعة لإشرافه ومدى مطابقتها لأنظمة الموظفين.

¹ -سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 358.

² - زواوي برحمون، النظام القانوني لمفتشيات الوظيفة العمومية في الجزائر، شهادة ماستر في ميدان الحقوق، تخصص قانون الوظيفة العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، 2017-2018، ص 49.

³ - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 358.

⁴ - زواوي برحمون، مرجع سابق، ص 55.

3_ رقابة الفعالية:

يترتب عن رقابة الفعالية عمليات تدقيق وتفتيش تقوم بها مصالح الوظيفة العمومية مما يمكنها التعرف على النقائص في تسيير الموظفين العموميين وتحديد العقوبات والصعوبات التي حالت دون التنفيذ، كما يسمح التدقيق بأخذ التدابير الضرورية و اقتراح ما يمكن من التصدي لهذه الصعوبات.¹

فالغاية من التدقيق في عمليات تسيير الموظفين العموميين تعد بمثابة تقييم مدى فعالية إجراءات التسيير المتخذة، وذلك بالإطلاع على النقائص و اقتراح الإجراءات الممكنة والكفيلة بمعالجتها، والتدقيق في حقيقة الأمر هو مراقبة ثانية، لذا فموضوع التدقيق هو:

_ تقييم مدى فعالية الرقابة الداخلية والخارجية.

_ التحقق من مطابقة تسيير الموظفين العموميين للسياسة المتبعة و اقتراح كل ما يؤدي إلى تحيينه العلمي.

فأمام بعض الممارسات والسلوكيات اللاأخلاقية التي تتجاوز القانون والأعراف التي تحكم تصرفات و سلوكيات المتعاملين مع الإدارات العمومية مثل الرشاوى، المحاباة في العقود ومناصب الشغل وغيرها، نجد أنه من المهم جدا أن يكون التدقيق مركزا على وسائل وطرق ومعايير تقييم دقيقة وذات فعالية ما يدفع بالإلزام بالاهتمام بالرقابة والعمل على تطوير أساليبها وأدواتها، لتكون في مستوى التحدي الذي تفرضه الظروف المستجدة وتسمح للمسؤولين باتخاذ القرار بصورة تعزز الشفافية وتحقق المساواة وتستجيب لمتطلبات قواعد الحكومة الرشيدة.²

¹ - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 358.

² - المرجع نفسه، ص 359.

الفرع الثالث: التصريح بالامتلاكات

يعد التصريح بالامتلاكات من الآليات التي تبنتها بعض الدول في إطار سياستها لمكافحة الفساد الإداري من خلال متابعة الذمة المالية للموظفين العموميين ومعرفة مختلف التغييرات التي تطرأ عليها، من أجل الكشف عن حالة الثراء السريع التي قد يكون سببه التورط في بعض جرائم الفساد الإداري، وهذا عن طريق إلزام كل شخص قائم بأعباء السلطة العامة بأن يفصح للسلطات عن كافة امتلاكاته المنقولة والعقارية،¹ وهو إجراء ليس فقط لحماية الإدارة العمومية من أية محاولة من محاولات السرقة للأموال أو الاستخدام غير القانوني لامتلاكات الدولة، ولكن يعد أيضا تهديدا ضد آفة الفساد،² فهو بالتالي إقرار عن ذمته المالية الغرض منها الوقوف على أي كسب غير مشروع يضاف إلى ثرواته، ومن ثم مسألته عن كل زيادة معتبرة وغير مبررة مقارنة بثروته المشروعة.³

يعتبر التصريح بالامتلاكات من متطلبات حماية الامتلاكات العمومية وضمان نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العامة، وهذا ما دعا إليه المشرع الجزائري بقصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العامة.⁴

تنص المادة 4 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على ما يلي: " قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الامتلاكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته.

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 226.

² - فاطمة عثمانى، التصريح بالامتلاكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، مدرسة الدكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010-2011، ص 61.

³ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 226.

⁴ - سعيد مقدم، الوظيفة العامة بين التطور و التحول ...، مرجع سابق، ص 281.

يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية.

يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول.

كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة".¹

وباعتبار أن التصريح بالامتلاكات هو آلية ومنهج تتخذه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تهدف إلى تعزيز الشفافية في الحياة السياسية والإدارية، بالإضافة إلى حماية الامتلاكات العامة، نجد أن المشرع الجزائري حدد في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الأشخاص المعنيين بالتصريح بالامتلاكات وذلك بموجب المادة 6 منه حيث نصت أنه يخضع للتصريح بالامتلاكات كل من:

رئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل، والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم.

رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة أمام الهيئة، ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

يصرح القضاة بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا.

¹ - المادة 4 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر، العدد 14، سنة 2006.

أما باقي الموظفين العموميين فتحدد كيفيات التصريح عن طريق التنظيم.¹

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الجهة المخولة من قبل المشرع لتلقي التصريحات بالامتلاكات وذلك بموجب المادة 17 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي نصت على إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي،² وتتشكل من رئيس وستة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من الشخصيات العامة المشهود لهم بالكفاءة العلمية والنزاهة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

ولقد تضمنت المواد 20، 21 و 22 من نفس القانون مختلف مهام الهيئة والتي تشمل مجال البحث والتحري في وقائع ذات صلة بالفساد والمراقبة المستمرة للكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه، ومن الإجراءات المحددة في هذا القانون والتي تلجأ إليها في للكشف عن الفساد، حق الهيئة في أن تطلب من الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات سواء التابعة للقطاع العام أو الخاص، أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.³

فقصد إعطاء أكبر قدر من الأهمية لموضوع الفساد ومكافحته والوقاية منه تمّ إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ظل القانون رقم 06-01 الذي جاء به المشرع بعد عامين من مصادقته على اتفاقية الأمم المتحدة، إلا أن تنصيب هذه الهيئة والإعلان عن ميلادها الحقيقي كان في سنة 2011، أي بعد أربع سنوات من تاريخ نشأتها.⁴

¹ - المادة 6 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 14، سنة 2006.

² - المادة 18، من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 14، سنة 2006.

³ - المادة 21 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 14، سنة 2006.

⁴ - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 354، 353.

بناء على ما خول القانون للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يمكن لها أن تطلب من موظف عمومي يشتبه فيه ثراء غير مشروع، أو من الإدارة أو المؤسسة التي يشتغل فيها تقديم معلومات أو وثائق حتى وإن كانت سرية، شريطة أن تكون هذه الوثائق أو المعلومات مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد وليس لأغراض أخرى، وإذا تبين لها من خلال ممارستها لسلطة الرقابة والتحري وقائع ذات وصف جزائي، لها أن تحيل الملف إلى القضاء،¹ كما أوضحت الفقرة الثانية من المادة 21 من القانون رقم 06-01 أن الرفض المتعمد وغير المبرر من طرف الموظف لتزويد الهيئة بالمستندات أو المعلومات يشكل في حد ذاته جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة،² ويعاقب مرتكبها بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات، وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج.³

الفرع الرابع: إخضاع الموظف للنظام التأديبي

تهتم الإدارة بسلوك الموظفين أثناء ممارستهم لوظائفهم، فهم مطالبون بالعديد من الواجبات القانونية والأخلاقية، ولكي تضمن الإدارة استمرار صلاحية موظف ما لوظيفة ما، تقوم بوضع مجموعة من الأحكام والضوابط التي تحدد الحقوق والواجبات للموظفين عند ممارستهم الوظيفة، وكذلك الجزاءات التأديبية من أجل تحقيق الانضباط و السير بانتظام واطراد في الإدارة العامة.⁴

ويعتبر التأديب الضمانة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية في حالة تقصيره أو تهاونه في العمل أو إساءة تصرفاته، وتعتبر رسالة في ظل الاتجاه الحديث لأساليب الإدارة، لأنها تقوم على الإصلاح والتقويم، وسياسة التأديب المثلى هي التي تهدف إلى

¹ - عثمانى فاطمة، مرجع سابق، ص 31.

² - المادة 21 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر ، العدد 14، سنة 2006.

³ - المادة 44 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر ، العدد 14، سنة 2006.

⁴ - دحيمان لويزة، مرجع سابق، ص 115.

تحديد الإطار الذي يمكن في نطاقه تنمية سلوك الموظف من جهة، ومن جهة أخرى يكون وسيلة ردع لمن ينحرف عن السلوك القويم و يخرج عن هذا الالتزام.¹

يقوم النظام التأديبي في الجزائر على مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة للوظيفة العمومية، وقد خص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أحكاماً تتعلق بالنظام التأديبي المطبق على الموظف العام.

تنص المادة 160 من الأمر 06-03 على أنه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهني و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية."²

فالنظام التأديبي في الوظيفة العامة لأنه يساعد على المحافظة على مقتضيات النظام العام وشرف واستقامة الموظفين³، كما أن الغرض من وجوده يكمن في العمل على تقادي بعض السلوكيات التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للإدارة وتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين تثبت إدانتهم المهنية⁴، والسيطرة على سلوكهم، كما أن التطبيق الأمثل للجزاء التأديبي يجعل منه أداة لإصلاح الموظف المخالف وليس سياسة ترهيب وضغط على الموظفين.⁵

صنف المشرع العقوبات التأديبية التي قد يتعرض لها الموظف حين ارتكابه لخطأ مهني سواء بفعل إيجابي أو سلبي تدريجيا من الأخف إلى الأشد وتحدد حسب درجة جسامة الخطأ المهني المرتكب والظروف المحيطة به، والنتائج المترتبة على سير

¹- دحيمان لويزة، مرجع سابق، ص 115.

²- المادة 160 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³- دحيمان لويزة، مرجع سابق، ص 119.

⁴- سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 21.

⁵- دحيمان لويزة، مرجع سابق، ص 119.

المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المنتفعين من خدمات المرفق العام، وقد تم تقسيمها إلى أربع درجات:

1: الدرجة الأولى:

- التنبيه.

- الإنذار الكتابي.

- التوبيخ.

2- الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

- الشطب من قائمة التأهيل.

3- الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- النقل الإجباري.

4- الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح.¹

وتشير المادة 164 من الأمر 03-06 على أنه " يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه".²

وتختلف المسؤولية الناشئة عن الأخطاء المهنية المرتكبة من طرف الموظف باختلاف نوع الخطأ، فرغم أن الخطأ يكون مهنيا ويؤدي إلى إقامة المسؤولية التأديبية إلا

¹ - المادة 163 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 164 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أن المسؤولية الجنائية قد تظهر إلى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من المخالفات كالاختلاس و الرشوة، فيتابع الموظف المخطئ إداريا و جزائيا، ويرتب الخطأ التأديبي كذلك المسؤولية المدنية إذا نتج عنه ضرر للغير أو للإدارة، فيتحمل الموظف مسؤولية التعويض إذا ثبت أن الخطأ شخصي.¹

يشكل النظام التأديبي آلية رقابية بالغة الأهمية في ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية، إذ يعد نظام التأديب وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية، ويعتبر الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لوظيفته.

ومنه يتضح أن الجزاء التأديبي ضرورة حتمية يفرضها العمل الإداري، فهو يؤدي وظيفتين، الأولى عقابية أما الثانية فهي ردعية.²

باعتبار أن السلطة الرئاسية صاحبة الاختصاص في توقيع العقوبات التأديبية على الموظف المخطئ، فإنه يتعين عليها تفعيل هذه السلطة واقعيًا وذلك من خلال الابتعاد عن الإفراط في تجسيد ظاهرة اللأعقاب الإداري والتغافل عنه، هذا الأمر غالبا ما يقوم على محاباة الموظفين المقربين من الرئيس الإداري، مما ينتج عنه زعزعة ثقة الموظفين العموميين في منظومتهم الإدارية بصفة عامة و نظامهم التأديبي بصفة خاصة.

ففي إطار تنفيذ الإجراءات التأديبية ينبغي أن تكون العقوبات التأديبية المتخذة متناسبة مع درجة الأخطاء المرتكبة، ومن ثم فإن توقيع العقاب الرادع من طرف الإدارة على الموظف المخطئ يعد عاملا مهما وضروريا لحث الموظفين على الإقلاع على ارتكاب المخالفات الوظيفية و الابتعاد عنها.³

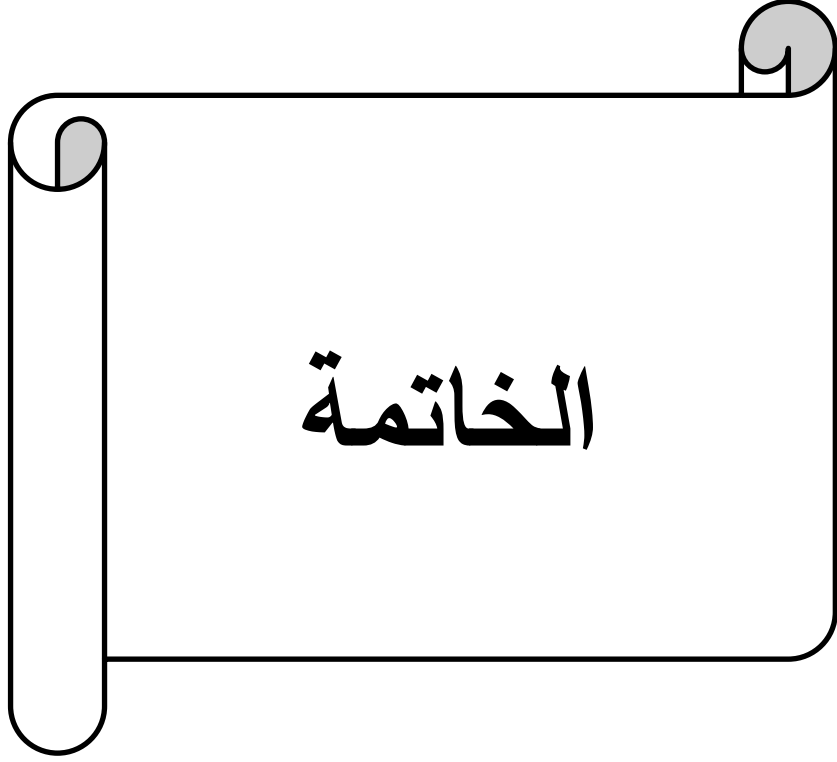
¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 449.

² - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 360.

³ - سميحة لعقابي، مرجع سابق، ص 362.

خلاصة الفصل الثاني

يتجلى بوضوح اقتضار أخلاقيات الوظيفة العامة علي سلوك الموظف استنادا إلى واجباته الوظيفية، سواء كانت إيجابية أو سلبية، بالقيام أو الامتناع عن القيام بعمل أو سلوك معين، إلا أن هناك مظاهر نلمس فيها خروج بعض الموظفين عن هذه الأخلاقيات، مما يرتب آثار سيئة على العمل الإداري، سواء تنظيمية كانت أو سلوكية، و أخرى مالية إدارية، زيادة على الانحرافات الجزئية التي تمس بزمة الموظف الشخصية، الأمر الذي يآثر تأثيرا ملحوظا على إنتاجية الموظف و يزيد من ظاهرة فساد البيئة الوظيفية، لذلك كان لزاما وضع آليات و ميكانيزمات تضبط وتكرّس هذه الأخيرة.



الخاتمة

تعتبر أخلاقيات الوظيفة العمومية إحدى أهم ركائز النظام الوظيفي في الدولة، حيث أنها تقوم على مجموعة من المبادئ والأسس التي تهدف بالخصوص إلى ترقية العمل الإداري وضمان فعاليته، وذلك بالحرص على تقديم صورة أفضل للعمل المنوط بالموظف العام من خلال العمل من أجل الوصول إلى أرقى مستويات التعامل مع المواطنين خدمة لهم عن طريق انتفاعهم بما تقدمه لهم المرافق العامة وتحقيقا للمصلحة العامة.

غير أنه كثيرا ما تصطدم هذه الأخلاقيات الوظيفية بجملة من العوامل التي تسبب ضعف القيم التي تبنى عليها وتؤثر سلبا في مستوى العمل الإداري، من بين هذه الأسباب تبرز على الخصوص، مساوئ التأطير وغياب مستوى تكوين وتدريب مقنع وفعال، العمل في بيئة وظيفية غير ملائمة ينتج عنها ضغوط العمل، كما أن هناك أسباب مرتبطة بشخصية الموظف في حد ذاته متمثلة في اتجاهات الموظف وآرائه واعتقاداته بوظيفته، وضعف الوازع الديني لديه.

تناولت الكثير من الدراسات ذات البعد الإداري والمتعلقة خصوصا بالجانب الوظيفي على مستوى الإدارة العمومية، وحددت الأبعاد القانونية لسلوكيات الوظيفة العمومية، حيث أدرجت جانبا من الالتزامات ضمن الواجبات المرتبطة بأداء العمل كالالتزام بالقيام بالخدمة، النزاهة، الاستقامة، الطاعة وغيرها من الواجبات.

كما أدرجت التزامات أخرى ضمن الواجبات المرتبطة بالامتناع عن أداء عمل، مثل الامتناع عن ممارسة نشاط مواز للنشاط العمومي، الامتناع عن استعمال وسائل الإدارة لأغراض شخصية، عدم إتلاف الوثائق والتجهيزات الإدارية وغيرها.

يمكن أن تصدر من الموظف العام بعض التصرفات المخالفة للسلوكيات والالتزامات الواجب التحلي بها والتقيد بمضمونها، والتي تمثل انتهاكا لأخلاقيات الوظيفة العمومية.

الخاتمة

يظهر هذا الإخلال من خلال عدم احترام أوقات العمل أو الامتناع عن أدائه، سوء استعمال السلطة، عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، الوساطة والمحسوبية، وهي صور تمثل الانحرافات التنظيمية والسلوكية التي يقع فيها الموظف العام.

كما تظهر انحرافات مالية وإدارية وأخرى جزائية في عدة صور، منها مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها داخل الإدارة، الإسراف في استخدام المال العام، الرشوة، الاختلاس، إلى غير ذلك من المخالفات.

وبحكم أن أخلاقيات الوظيفة العمومية تعد المسلك الأساسي الذي يهدف إلى ترقية الوظيفة العمومية خدمةً للصالح العام، فإن انتهاج السلوك المخالف لها والخروج عن مقتضياتها وما يترتب من آثار سلبية على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو حتى السياسي، فإنها تفرض تحدياً حقيقياً أمام السلطات العليا في الدولة من أجل مجابهة هذا السلوك والتصدي له، وذلك بوضع الاستراتيجيات المناسبة، وهو الأمر الذي سعى إليه المشرع الجزائري وحرص على تجسيده بإيجاد آليات وأطر قانونية وتنظيمية تركز أخلاقيات الوظيفة العمومية، فكان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أهمها من خلال فرضه لمجموعة من الالتزامات الواجب أدائها، وإقراره الكثير من السلوكيات المطلوب التحلي بها، كما أدرج هذا القانون ضمن نصوصه نظاماً تأديبياً يخضع له الموظف العام في حالة ثبوت إخلاله بالتزاماته الوظيفية.

تعد مدونة أخلاقيات الوظيفة العمومية إحدى أهم الأطر التنظيمية التي تهدف إلى توجيه الموظفين وضبط سلوكهم وتمكينهم من ممارسة وظائفهم على نحو يضمن تحقيق أهداف الإدارة.

من جهة أخرى فإن رقابة مصالح الوظيفة العمومية كآلية لتكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية، تحقق نوعاً من التوازن في التنظيم الإداري، وذلك بالسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بتسيير الحياة المهنية للموظفين وحماية حقوقهم.

ويُعدُّ التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين إحدى أهم الآليات الرقابية في مواجهة الفساد الأخلاقي الذي يرتبط بالفساد الإداري باعتباره أهم متطلبات حماية الامتلاكات العمومية وضمان نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية.

في ختام هذه الدراسة نستعرض جملة من النتائج والاقتراحات.

النتائج:

• يتضح أن دور أخلاقيات الوظيفة العمومية في ضمان فعالية العمل الإداري ينطوي على تفعيل ما كرسه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وذلك من خلال ما يلي:

- تقيّد الموظفين بالالتزامات والواجبات المفروضة عليهم والحرص على عدم مخالفتها.

- تطبيق النظام التأديبي في مواجهة الموظف المخطئ بتوقيع الجزاء المناسب والرّدع، ضمانا لحسن سير المرفق العام.

• إن آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية هي إحدى أهم الوسائل والأساليب التي تعمل على توجيهه وتقويم السلوك المخالف والمنحرف عن الأخلاقيات الواجب التمسك بها.

الاقتراحات:

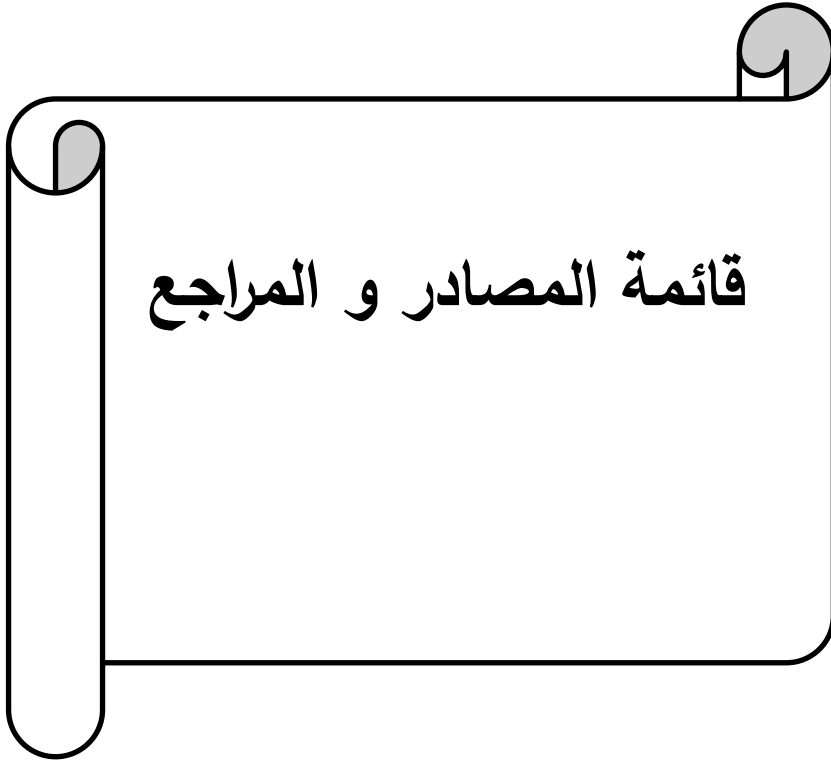
- إعداد ميثاق عام لأخلاقيات الوظيفة العمومية يوسع من مفهومها ليشمل كافة الاعتبارات الأخلاقية التي تقوم بتحديد وتوضيح القيم الأخلاقية والقواعد السلوكية الواجب الالتزام بها، وتعميمه على كافة القطاعات الوزارية في الدولة، دون الإخلال بخصوصية كل قطاع.

- إدراج أخلاقيات الوظيفة العمومية ضمن مناهج التعليم والتكوين العالين، ما يضمن توجيهها سليما مسبقا لدى الطلبة المقبلين على الحياة المهنية ويعزز فيهم الشعور بالقيم والفضائل الأخلاقية ويعمد إلى ترسيخها في النظام الاجتماعي.

- تفعيل دور الأجهزة الرقابية وتوسيع صلاحياتها، بما يضمن التضييق على الممارسات اللاأخلاقية على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية ويحقق الردع الكافي للموظفين.

الخاتمة

- تكثيف دورات التكوين وتحسين المستوى والتركيز على أفضل ما يقدم من معلومات تخدم تخصص الموظفين وتساهم في رفع مستوى كفاءاتهم ومؤهلاتهم العلمية وتحقيق أهداف الإدارة ومنه المصلحة العامة.



قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

- I. القرآن الكريم
- II. الحديث النبوي الشريف
- III. الدستور:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية ، عدد، 97، المؤرخة في 07 ديسمبر 1996.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية ، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- IV. النصوص القانونية:
 1. الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46، 1966.
 2. الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات الجزائري، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 49، لسنة 1966، معدل و متمم بالقانون رقم 16-02، المؤرخ في 19 يونيو سنة 2016، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 22 يونيو 2016.
 3. الأمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، معدل و متمم.
 4. القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20-02-2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية ، العدد 14، سنة 2006.
 5. الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية ، عدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006.

V. النصوص التنظيمية:

1- المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 13، 1985.

2- مرسوم تنفيذي رقم 92-276، المؤرخ في 6/07/1992، المتضمن مدونة أخلاقيات الطب، الجريدة الرسمية، العدد 52، 1992.

3- المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06 أبريل سنة 1998، يتعلق بمفتشيات الوظيف العمومي، الجريدة الرسمية ، العدد 21، الصادرة في 12 أبريل 1998.

ثانيا: المراجع:

I: المؤلفات:

أ: باللغة العربية:

1. أحمد بن عبد الرحمن الشميمري، أخلاقيات الموظف، الطبعة السادسة، بدون دار النشر، السعودية، 2011.

2. أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الاداري في الدول النامية، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، 1977.

3. خالد عبد الرحمان الجريسي، أخلاقيات الادارة من المنظور الاسلامي و الاداري، الطبعة الثانية، الرياض، 2012.

4. خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، مصر 2014.

5. سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة نظرية من زاوية التأصيل، الحقوق و الالتزامات المهنية، النظام التأديبي للموظفين، الطبعة الأولى، دار الأمة، الجزائر، 1997.

قائمة المصادر والمراجع

6. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
7. سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، بدون دار النشر، الأردن، 1997.
8. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
9. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
10. عاشور ادمان ذبيح، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، دار الهدى، الجزائر، 2010.
11. عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة و سلوكياتها، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.
12. علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي و الانجليزي، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2004.
13. عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015.
14. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1955.
15. عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
16. فهد العثيمين، أخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مكتبة التوبة للنشر و التوزيع، السعودية، 2008.

قائمة المصادر والمراجع

17. محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي: الموظف العام- شروط الوظيفة العامة وواجباتها- الجريمة التأديبية- العقوبة التأديبية و ضوابطها- السلطات التأديبية- النيابة الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
18. محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الاردن، دون سنة نشر.
19. محمد عبد الفتاح، ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2012.
20. مراد بوطبة، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2018.
21. نجم عبود نجم، أخلاقيات الادارة و مسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، الوراق للنشر و التوزيع، عمان، 2006.
22. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012.

ب: باللغة الأجنبية:

- 1- Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique، dgafp، Direction générale de l'administration et de la fonction publique، DRH de l'Etat ،éd 2017.
- 2- Me Marcel (Pinet), président du conseil d'état Français، en préface à une histoire de la fonction publique: 3 tome، 1993. GV labat Editeur.
- 3- Dé Laubadère (André)، Manuel de droit administratif(1)، 12éd ،LGDR ، Paris، 1982.

II- المقالات:

- 1- احمد بن داود المزاحي، أخلاقيات المدير المسلم في الإدارة العامة، مجلة الشريعة و الدراسات الإسلامية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 24، 1994.
- 2- أحمد عبد الرحمن الشميمري، مصطفى محمود أبو بكر، الفساد الإداري ظواهره و سبل علاجه، عمادة البحث العلمي، جامعة الملك سعود، 2013.
- 3- انتصار زين العابدين شهباز، أخلاقيات الوظيفة العامة في الإسلام، مجلة كلية الآداب، العدد 101، مركز الدراسات التربوية و الأبحاث النفسية، جامعة بغداد، دون سنة نشر.
- 4- جبري محمد، أخلاقيات الوظيفة العامة، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، جامعة البليدة، ماي 2019.
- 5- دجلة مهدي محمود، تأثير أخلاقيات الوظيفة في الإبداع الإداري، بحث ميداني في عينة من المصارف العراقية، مجلة التقني، هيئة التعليم التقني، بغداد، المجلد السادس و العشرون، العدد الرابع، 2013.
- 6- سامية بن رمضان، قراءة سوسولوجية في مصادر أخلاقيات العمل الوظيفي داخل المنظمات، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2018.
- 7- سهيلة محمد عباس، علي الزالمي، الاثراء الوظيفي و ساعات العمل المرنة و دورها في تنمية الدوافع المرتبطة بالاداء، بحث منشور في مجلة علوم انسانية، جامعة بغداد، عدد 31، دون سنة النشر.
- 8- سهام رابحي، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع و آليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، جامعة باتنة، العدد 13، 2018.
- 9- شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مجلة القانون الدستوري و العلوم الادارية، المركز الديمقراطي العربي، المانيا، العدد الثاني، فيفري 2019.

- 10- عبد الرحمان مساهل، التسبب الإداري و أخلاقيات الموظف في الوظيفة العمومية من منظور إسلامي، مجلة دراسات الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير، البيض، عدد الأول، ديسمبر 2013.
- 11- عبد الرزاق الشخلي، علياء سعيد الجوفي، أخلاقيات الوظيفة العامة و اثرها على الأداء الاستراتيجي، مجلة دنانير ، كلية الإدارة و الاقتصاد، جامعة بغداد، العدد الثامن، 2016.
- 12- محمد عابد، أخلاقيات الوظيفة العمومية و مكافحة الفساد، المساهمة و التحديات، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد 06، 2017.

III- الأطروحات والمذكرات

أ- باللغة العربية

• الأطروحات

1. سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في شعبة علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2014-2015.
2. سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2016-2017.
3. عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012-2013.
4. يحي زروقي، أخلاقيات الأعمال و الفساد الإداري للموظف العام، دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2016-2017.

*المذكرات:

الماجستير:

1. أسامة محمد خليل الزيناتي، دور أخلاقيات المهنة في تعزيز المسؤولية الاجتماعية في المستشفيات الحكومية الفلسطينية، رسالة ماجستير، تخصص قيادة وإدارة، أكاديمية الإدارة و السياسة للدراسات العليا، فلسطين، 2014.
2. بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير قانون عام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2008.
3. ريم ياسر الرواشدة، أثر الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة في مستوى الولاء التنظيمي، رسالة مقدمة لنيل درجة ماجستير في الإدارة العامة، قسم الإدارة العامة، جامعة مؤتة، الأردن، 2007.
4. حياة عبد العزيز، الأخلاقيات الإدارية في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2004.
5. فاطمة عثمانى، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، مدرسة الدكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010-2011.
6. لحسن بن فرحات مولاي، إدارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012.
7. لويزة دحيمان، تأثير أخلاقيات الإدارة على عملية توظيف الموارد البشرية في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الموارد البشرية، جامعة الجزائر 3، 2011-2012.

8. نسيمة خدير، أخلاقيات الأعمال و تأثيرها على رضا الزبون، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية غير منشورة، جامعة بومرداس، الجزائر، 2010-2011.

الماستر:

1. زواوي برحمون، النظام القانوني لمفتشيات الوظيفة العمومية في الجزائر، شهادة ماستر في ميدان الحقوق، تخصص قانون الوظيفة العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، 2017-2018.

2. عبلة ناقوص، ضغوط العمل و تأثيرها على أخلاقيات المهنة لدى الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، علم الاجتماع، تنظيم و عمل، قسم علم الاجتماع و الديمغرافيا، كلية العلوم الاجتماعية و الانسانية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2014.

3. لطفي بن سعدي، الأخلاقيات الوظيفية كآلية لتحقيق التنمية في المنظمات المعاصرة، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص حكامه و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016.

4. محمد باكرية، ضوابط الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق، تخصص: إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016-2017.

5. مروى حباطة، هاجر قوادري، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، مذكرة ماستر، علوم قانونية و ادارية، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة قالمة، 2018-2019.

6. وردة لشهب، الأخلاقيات الوظيفية و علاقتها بتحسين الأداء الوظيفي في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص حكامه و إدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016-2017.

IV- المحاضرات:

المدخلات:

1. خيرة عيشوش، عبد الله كرزاني، المسؤولية الاجتماعية تجاه العاملين في اطار أخلاقيات الاعمال، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الدولي الثالث حول منظمات الأعمال و المسؤولية الاجتماعية، جامعة بشار، الجزائر، يومي 14-15 فيفري 2012.
2. رشيد بoudينة، مداخلة حول أخلاقيات الوظيفة العمومي متعلقة حول الوظيفة العمومية، منعقد يومي 29 و 30 ماي 2000.
3. ناصر سعيد، أخلاقيات الإدارة و الفساد الإداري، ملتقى طلاب الدراسات العليا بقسم الإدارة، أخلاقيات القيادة، جامعة صنعاء، الأحد 9 يناير 2011 2:04 سا.

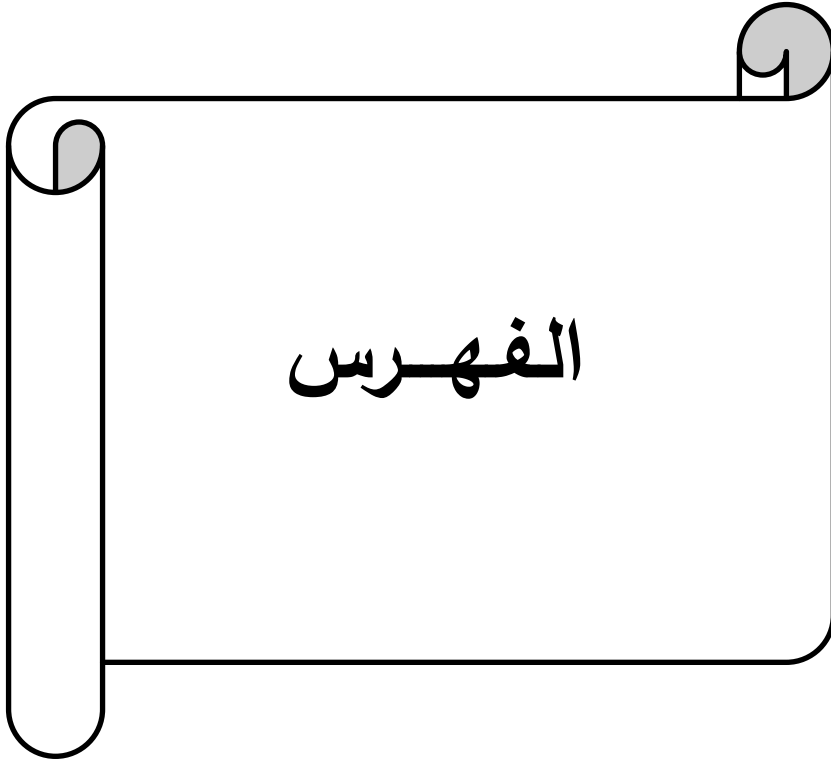
مواقع إلكترونية:

- 1- نور طاهر الأقرع، إستراتيجية مواجهة الفساد المالي و الإداري، الموقع الالكتروني www.aman-palestine.org، 19-08-2020.
- 2- عبد الله السنيدي، حماية المصلحة العامة، مجلة الرياض، 04 يونيو 2020. alriyadh.com.
- 3 - عبد الاله المحيا، تركي العتيبي، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مدونة القوانين الوضعية، معهد الادارة العامة، برنامج الرقابة المالية، المملكة العربية السعودية، 1433، [http :quawaneen.blog spot.com](http://quawaneen.blog.spot.com)، 2019/19
- 4- الأخلاقيات بالمرفق العام، المعين في تهيئة امتحانات الكفاءة محامة، <https://m.facebook.com/guideexam>.
- 5- سفيان ع، في مذكرة لمديرية الوظيفة العمومي، حالات توقيف موظفي الإدارات وزير أجورهم، جريدة الشروق، 2019/01/25 Echoro_online.com 22/08/2020

قائمة المصادر والمراجع

6- مدونة السلوك الوظيفي، مركز تقنية الاتصالات و المعلومات المدن الجامعية
وجامعة المنصورة، نشر بتاريخ: 19 فبراير 2019 .Sh_mans,educ,eg,
18/08/2020,

7- سناء القويطي، استخدام ممتلكات المؤسسات لقضاء أغراض شخصية، التجديد،
2010 22/08/2020 .maghress.com



فهرس

الصفحة	العنوان
01	مقدمة
08	الفصل الأول: الاطار النظري لأخلاقيات الوظيفة العمومية
09	المبحث الأول: ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية
09	المطلب الأول: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية
09	الفرع الأول: تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية
12	الفرع الثاني : نشأة أخلاقيات الوظيفة العمومية
16	الفرع الثالث: أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية
19	المطلب الثاني : مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية
19	الفرع الأول : المصدر الديني
21	الفرع الثاني: القوانين و الأنظمة
25	الفرع الثالث: القيم الاجتماعية
27	الفرع الرابع: القيم الذاتية
30	المبحث الثاني: أسس أخلاقيات الوظيفة العمومية و أسباب ضعف القيم الأخلاقية في العمل الإداري
30	المطلب الأول: أسس أخلاقيات الوظيفة العمومية
30	الفرع الأول: المنفعة العامة كأساس لأخلاقيات المهنة الإدارية
32	الفرع الثاني: المرفق العام كأساس لأخلاقيات المهنة الإدارية
34	الفرع الثالث : مبدأ السلطة كأساس لتحديد أخلاقيات الوظيفة العمومية
36	المطلب الثاني: أسباب ضعف القيم الأخلاقية للموظف العام
36	الفرع الأول: مساوئ التأطير و غياب تدريس أخلاقيات الوظيفة العمومية
38	الفرع الثاني: ضغوط العمل و عدم ملائمة بيئة الوظيفة ذاتها
40	الفرع الثالث: شخصية الموظف العمومي
43	خاتمة الفصل الأول
45	الفصل الثاني : أخلاقيات الوظيفة العمومية كآلية لتنفيذ العمل الإداري

46	المبحث الأول: الأبعاد القانونية لسلوكيات الوظيفة العمومية
46	المطلب الأول: واجبات مرتبطة بأداء عمل
47	الفرع الأول: الالتزام بالقيام بالخدمة
49	الفرع الثاني: الالتزام بالنزاهة والاستقامة
50	الفرع الثالث: الالتزام بالسري المهني
51	الفرع الرابع: الالتزام بالطاعة
54	الفرع الخامس: الالتزام بواجب التحفظ
56	المطلب الثاني: واجبات مرتبطة بالامتناع عن أداء عمل
56	الفرع الأول: واجب الامتناع عن ممارسة نشاط مواز للنشاط العمومي
59	الفرع الثاني: عدم إساءة استغلال أوقات العمل و تعطيل مصالح الغير
61	الفرع الثالث: الامتناع عن استعمال وسائل الإدارة لأغراض شخصية
63	الفرع الرابع: الامتناع عن إتلاف الوثائق و التجهيزات الإدارية
66	المبحث الثاني: الانحراف على أخلاقيات الوظيفة العمومية و أساليب مكافحته
66	المطلب الأول: مظاهر الخروج على أخلاقيات الوظيفة العمومية و الآثار المترتبة على مخالفتها
66	الفرع الأول: الانحرافات التنظيمية و السلوكية
70	الفرع الثاني: الانحرافات المالية و الإدارية و الجزائية
74	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على مخالفة أخلاقيات الوظيفة العامة
76	المطلب الثاني: آليات تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية
76	الفرع الأول: مدونة أخلاقيات الوظيفة العمومية
78	الفرع الثاني: رقابة مصالح الوظيفة العمومية
84	الفرع الثالث: التصريح بالممتلكات
87	الفرع الرابع: إخضاع الموظف للنظام التأديبي
91	خاتمة الفصل الثاني
93	خاتمة
98	قائمة المصادر و المراجع
108	الفهرس

ملخص المذكرة

يعتبر موضوع أخلاقيات الوظيفة العمومية الذي كان محل دراستنا موضوعا معاصرا، ففضاضا ومهما، كون هذه الأخلاقيات تمثل أهم مقومات الوظيفة والتي يجب الالتزام بها من أجل الرقي بالوظيفة العامة وبالإدارة العمومية.

وتبين لنا من الواقع الذي تعيشه مختلف الإدارات العمومية من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية بمختلف أنواعها و ما أسفر عنه من أضرار سواء بالنسبة للعلاقة بين الإدارة و موظفيها أو بالنسبة للمواطن أو المرتفق، كان نتاجا لأسباب و عوامل ذاتية ترتبط بشخص الموظف العام و أسباب موضوعية تتعلق بالإدارة نفسها أو بالبيئة الوظيفية. لذلك كان لزاما وضع آليات لمكافحة هذه الانتهاكات الصادرة من الإدارة أو الموظف و ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية من أجل تخليق الإدارة العمومية و ضمان فعالية العمل الإداري، حيث باتت الفعالية الإدارية مطلبا محوريا لأية إدارة عمومية، ذلك أن نجاح هذه الأخيرة في أداء مهامها و بلوغ أهدافها و تحقيق النتائج المناط بها أمر مهم و لا يحتاج إلى تأكيد، لأن الإدارات الحديثة أصبحت سمة العصر و علامة مميزة من علامات الحداثة و التطور، و يقع على عاتقها تقديم الخدمات العامة للمواطن بقدر كبير من الجودة و الإتقان و بكل نزاهة و شفافية من أجل الحد من كل مظاهر و أشكال الفساد الإداري.

Résumé de l'étude

Le thème que nous avons abordé « la déontologie (l'éthique) de la fonction publique » est un thème moderne, très vaste et intéressant car cette éthique est le constituant major de la fonction publique dont l'engagement est une obligation et non pas un choix qui a un objectif de développer l'administration publique.

La réalité vécue dans nos administrations publiques montre un préjudice de toutes sortes d'éthique de la fonction publique ce qui a engendré des répercussions négatives que ce soit dans la relation administration/fonctionnaire ou bien de la relation administration/citoyen.

Cette complication des raisons et des dimensions personnelles liées à la personnalité du fonctionnaire et d'autres objectives qui ont un lien avec l'administration elle-même. Grâce à ces raisons on est obligé de mettre ou de proposer des mécanismes pour lutter contre ces infractions ou ces comportements négatifs de l'administration ou du fonctionnaire public.

Donc, obtenir un travail administratif efficace reflète l'image d'une administration publique qui applique les principes d'éthique de la fonction publique, une administration contemporaine, développée, réussie qui offre aux citoyens des services en respectant les principes de dignité, d'intégrité et de transparence pour mettre fin à toutes sortes de corruption administrative.