

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

المدرسة العليا للتجارة

مذكرة تخرج

مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية والمالية

تخصص: إدارة أعمال

الموضوع:

## نحو إطار جديد لأخلفة الممارسة الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية

دراسة حالة المديرية العامة للجمارك

تحت إشراف الأستاذ:

د. عدمان مريزق

من إعداد الطالب:

عثماني فؤاد

السنة الجامعية: 2012 - 2013

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# كلمة شكر

نحمد الله عزّ وجلّ ونثني عليه كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، أن أنعم علينا  
بنعمة العلم، وأن وفقنا إلى عملنا هذا.

والصلاة والسلام على حبيب الحق، وخير الخلق محمد ابن عبد الله  
معلم الخلق أجمعين.

﴿ من لا يشكر الناس لا يشكر الله، ومن أهدى إليكم معروفا فكافنوه، فإن لم تستطيعوا  
فادعوا له ﴾

﴿ الشكر قيد النعمة وسبب دوامها ومفتاح المزيد منها ﴾

واحتكاما إلى قوله – صلى الله عليه وسلم – نتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من  
ساعدنا من قريب أو من بعيد، بقدر كبير أو بسيط، على انجاز هذا البحث، ونخص بالذكر:

﴿ السيد المشرف الأستاذ **عدمان مريزق** على جميل صبره، وسعة باله، ونصائحه  
وتوجيهاته التي لم ييخل علينا بها، تصويبا لهذا البحث وإثراء له.

﴿ كما نتقدم بشكر خاص إلى موظفي المديرية العامة للجمارك.

إليكم جميعا

جزيل الشكر والعرفان

إهداء

إلى كل طالب العلم

إلى كل حامل علم

إلى كل معلم

إلى كل الطلبة الذين يقرؤون هذا البحث

إلى كل من ساعدنا في انجاز هذا العمل

## ملخص الدراسة

يعتبر الفساد الإداري المنتشر في الإدارات العمومية، من الظواهر الخطيرة التي تصيب الدول المتطورة والدول المتخلفة على السواء، وتتعدد المداخل في مواجهة هذا الفساد وذلك حسب التفسيرات التي أعطيت لأسبابه ومنابعه، وبشكل عام، يمكن حصر هذه المداخل في مجموعتين من الأساليب: أساليب علاجية تعمل على معالجة النتائج وأساليب وقائية تعمل على معالجة الأسباب.

وبالنظر إلى أهمية الأساليب الوقائية، عملت الدول سواء بمفردها أو عن طريق التنسيق فيما بينها، على تشكيل الأطر لهذا النوع من الأساليب، وكان من بين الأطر أخلاقيات الإدارة العمومية، حيث شكلت مدونات أخلاقية من أجل توجيه سلوكيات الموظفين العموميين في هذه الإدارات لما ينبغي فعله والابتعاد عما لا ينبغي فعله، وذلك خدمة للمصلحة العامة.

وبالنظر إلى الفساد المستشري في الإدارات العمومية الجزائرية، هدفت هذه الدراسة إلى محاولة استكشاف أولا هل هذا الإطار موجود فعلا أو غير موجود في هذه الإدارات، ثم معرفة جوانب القصور في هذا الإطار، ولكن قبل ذلك استوجب الأمر المرور على المفاهيم النظرية حتى يمكن التعامل مع هذا الإطار، فتم التعرف في الجانب النظري من هذه الدراسة على الأخلاقيات، ومن ثم التعرف على الأخلاقيات في الإدارة العمومية مرورا على أخلاقيات إدارة الأعمال نظرا لتطور هذه الأخيرة من حيث المفاهيم، ثم تم التعرف على الفساد الإداري ومسبباته وآثاره، والجهود المختلفة وكذا أساليب معالجته، والتي من بينها كما ذكرنا أخلاقيات الإدارة العمومية.

وبعد الإلمام بالجوانب النظرية، تم اختيار إدارة الجمارك الجزائرية عن طريق مديريتها العامة كمكان للدراسة، فاكتشفنا بأنه فعلا هناك مدونة أخلاقية، فقمنا بعملية تشخيص أخلاقي لهذه الإدارة العمومية من خلال استخدام عينة عشوائية طبقية مكونة من 50 عامل، محاولين اكتشاف جوانب الضعف والقصور في هذا الإطار الموجود، فاكتشفنا في النهاية بأن هذا الإطار تعوزه المرافقة الجيدة من طرف هذه الإدارة، كما اكتشفنا جوانب أخرى تخص موظف الجمارك، كنقص التحفيز والمغريات الكثيرة على الفساد وعدم التزام البعض من الموظفين بالأخلاقيات المهنية. فقدمنا جملة من الاقتراحات كان فحواها أن المدونة الأخلاقية يجب أن تكون ضمن إطار شامل من الإجراءات في عوض أن تكون هي الإطار.

الكلمات المفتاحية: الأخلاق أو الأخلاقيات، الإدارة العمومية، الفساد الإداري.

## Résumé de l'étude

La corruption administrative qui sévit dans les administrations publiques, représente l'un des phénomènes dangereux qui affectent les pays développés et les pays sous-développés en même temps, et il existe différentes approches face à la corruption selon les explications données concernant ses causes et ses sources, et en général, on peut résumer ces approches en deux groupes de méthodes : les méthodes de traitement qui fonctionnent pour faire face les résultats et les méthodes de prévention qui fonctionnent pour s'attaquer aux causes.

Compte tenu l'importance des méthodes de prévention, les pays ont travaillé, seuls ou en coordination avec l'autre, pour constituer des cadres pour ce type de méthodes, et était parmi les cadres : l'éthique de l'administration publique, ainsi il a été créé des chartes d'éthiques pour guider la conduite des fonctionnaires dans ces administrations, afin qu'ils fassent ce que doit être fait et pour s'éloigner de ce que ne doit pas être fait, et ce pour l'intérêt public.

Compte tenu la corruption qui sévit dans les administrations publiques algériennes, cette étude avait pour but d'essayer d'explorer d'abord l'existence ou non de ce cadre dans ces administrations, et ensuite déterminer les insuffisances à cet égard, mais avant cela il était nécessaire de parcourir les concepts théoriques afin de pouvoir traiter ce cadre, ainsi à travers la partie théorique de cette étude nous avons identifié l'éthique en général, ensuite nous avons identifié l'éthique dans l'administration publique à travers l'éthique de l'entreprise en raison du développement de cette dernière en termes de concepts, en plus il a été identifié la corruption administrative ainsi que ses causes et ses effets, ainsi que les divers efforts et méthodes de lutte contre cette corruption, et parmi ces méthodes, l'éthique dans l'administration publique, comme il a été mentionné.

Ayant connaissance des aspects théoriques, nous avons sélectionné l'administration douanière algérienne à travers sa direction générale comme un lieu d'étude, d'où nous avons découvert que vraiment elle existe une charte d'éthiques, alors nous avons fait un diagnostic éthique à cette administration publique grâce à l'utilisation d'un échantillon aléatoire stratifié composé de 50 travailleurs, en essayant de découvrir les faiblesses et les lacunes du cadre existant, nous avons découvert à la fin, que ce cadre n'a pas un bon accompagnement par cette administration, en plus nous avons découvert d'autres aspects liés à l'agent des douanes, tels que le manque de motivation et les nombreuses facteurs qui incitent à la de corruption et un manque d'observation de l'éthique professionnelle par certains fonctionnaires. Nous avons donné un certain nombre de suggestions était à l'effet que la charte d'éthique devrait être dans un cadre global d'actions au lieu qu'elle soit le cadre.

Concepts clés : Éthique, Administrations publiques, Corruption administrative.

## الفهرس

I-III	.....	الفهرس العام
IV	.....	قائمة الجداول
V	.....	قائمة الأشكال
V	.....	قائمة الملاحق
أ - ح	.....	مقدمة عامة

### الفصل الأول: أخلاقيات الإدارة العمومية

02	.....	المبحث الأول: أخلاقيات الإدارة
02	.....	المطلب الأول: ماهية أخلاقيات الإدارة
06	.....	المطلب الثاني: المشكلات الأساسية التي تواجهها أخلاقيات الإدارة
10	.....	المطلب الثالث: أخلاقيات الإدارة في بعض التجارب
18	.....	المبحث الثاني: أخلاقيات الإدارة العمومية
18	.....	المطلب الأول: ماهية أخلاقيات الإدارة العمومية
22	.....	المطلب الثاني: مصادر أخلاقيات الإدارة العمومية
23	.....	المطلب الثالث: واجبات الموظف العمومي كالتزام أخلاقي
28	.....	المبحث الثالث: المفاهيم المرتبطة بأخلاقيات الإدارة العمومية
28	.....	المطلب الأول: أخلاقيات الإدارة العمومية و المسؤولية الاجتماعية
31	.....	المطلب الثاني: أخلاقيات الإدارة العمومية و الثقافة التنظيمية
36	.....	المطلب الثالث: أخلاقيات الإدارة العمومية و الحكم الراشد

### الفصل الثاني: الحد من الفساد الإداري بين التجارب الدولية والمدخل الأخلاقي

44	.....	المبحث الأول: الفساد الإداري
----	-------	------------------------------

44	المطلب الأول: ماهية الفساد الإداري.....
48	المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري.....
51	المطلب الثالث: آثار الفساد الإداري.....
<b>55</b>	<b>المبحث الثاني: الجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري والتجارب الدولية المسجلة</b>
55	المطلب الأول: الجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري.....
60	المطلب الثاني: تجارب دول آسيوية في مكافحة الفساد الإداري.....
64	المطلب الثالث: تجارب دول أمريكية في مكافحة الفساد الإداري.....
<b>69</b>	<b>المبحث الثالث: أخلاقيات الإدارة العمومية كآلية للحد من الفساد الإداري والمنظمة الأخلاقية.....</b>
69	المطلب الأول: أساليب مواجهة الفساد الإداري.....
73	المطلب الثاني: أخلاقيات الإدارة العمومية كآلية للحد من الفساد الإداري.....
78	المطلب الثالث: المنظمة الأخلاقية.....
	<b>الفصل الثالث: تشخيص أخلاقي لإدارة الجمارك الجزائرية</b>
<b>85</b>	<b>المبحث الأول: ماهية إدارة الجمارك و هيكلها التنظيمي.....</b>
85	المطلب الأول: التعريف بالجمارك الجزائرية.....
87	المطلب الثاني: المهام الرئيسية لإدارة الجمارك.....
90	المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للجمارك.....
<b>96</b>	<b>المبحث الثاني: المصادر القانونية لأخلاقيات المهنة الجمركية ومدونة السلوك.....</b>
96	المطلب الأول: المصادر القانونية الداخلية لأخلاقيات المهنة الجمركية.....
103	المطلب الثاني: المصادر القانونية الخارجية لأخلاقيات المهنة الجمركية.....
	المطلب الثالث: مدونة أخلاقيات المهنة والسلوك الخاصة بموظفي إدارة الجمارك: التدابير المرافقة والمؤثرات.....
107	
<b>112</b>	<b>المبحث الثالث: الدراسة الميدانية.....</b>



112	.....المطلب الأول: الإجراءات المنهجية للدراسة
116	.....المطلب الثاني: تفرغ البيانات وتحليلها
130	.....المطلب الثالث: نتائج الدراسة
<b>133</b>	..... <b>خاتمة عامة</b>

قائمة المراجع

الملاحق

## قائمة الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
59	يمثل نتائج الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد في العامين 2010 و2011.....	01
112	يمثل توزيع أفراد المجتمع الأصلي للدراسة حسب الرتب.....	02
114	يوضح البيانات الشخصية لأفراد العينة.....	03
115	يوضح توزيع أفراد العينة حسب الرتب.....	04
115	يوضح توزيع أفراد العينة حسب الأقدمية في الوظيفة.....	05
116	يوضح مدى تناسب الوظيفة المشغولة مع الرتبة.....	06
117	يتعلق بامتلاك موظفي الجمارك لفكرة حول مدونة أخلاقيات المهنة الجمركية و اطلاعهم على محتواها.....	07
117	يتعلق بموضوع امتلاك الموظفين لفكرة عن مدونة الأخلاقيات والسلوك الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك و اطلاعهم على محتواها.....	08
118	يتعلق برأي الموظفين حول مدى تماشي مبادئ مدونة أخلاقيات المهنة الجمركية مع مبادئ مدونة الأخلاق الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك.....	09
119	يتعلق بامتلاك الموظفين لفكرة عن وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة في الوظيفة الجمركية.....	10
120	يتعلق بامتلاك الموظفين حسب الرتب لفكرة عن وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة في الوظيفة الجمركية.....	1-10
121	يتعلق بمدى تمتع موظفي الجمارك بالنزاهة أثناء تأدية مهامهم.....	11
121	يتعلق بتبليغ السلطة السلمية عن أعمال الغش انتهت إلى علم الموظفين.....	12
122	يوضح مدى سعي الموظفين إلى المحافظة على سمعة و مكانة المؤسسة الجمركية....	13
123	يتعلق باحترام الموظفين لواجب السر المهني.....	14
124	يتعلق بالعروض التي يتلقاها الموظفون أثناء تأدية مهامهم.....	15
124	يتعلق باستعمال الممتلكات التابعة للإدارة من طرف الموظفين لأغراضهم الشخصية..	16
125	يتعلق بمراعاة الموظفين للقيم الأخلاقية عند ممارسة وظائفهم.....	17
125	يتعلق بالقيم التي يراها الموظفون أنها تتحكم في نشاطهم المهني.....	18
126	يتعلق بمدى تأثير المدونة الأخلاقية في سلوك الموظفين المهني مقارنة بالنظام الداخلي.....	19
127	يتعلق بمقدار المحفزات الموجودة في سلك الجمارك و التي تشجع على احترام أخلاقيات المهنة حسب رأي الموظفين.....	20
127	يبين مدى حرص المسؤولين على تشكيل القدوة في تجسيد القيم الأخلاقية.....	21
128	يتعلق بوجود الرقابة على الموظفين من أجل التأكد من احترامهم للقيم الأخلاقية عند ممارسة مهامهم.....	22
128	يتعلق بمدى تفضيل الموظفين لوجود رقابة تدعمهم على احترام القيم الأخلاقية عند ممارسة مهامهم.....	23
129	يتعلق بالوسائل التي تستعملها الإدارة لتذكير الموظفين بالمدونة وبالقيم الأخلاقية أثناء تأدية مهامهم.....	24

## قائمة الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
04	أنواع الأخلاقيات.....	01
30	مستويات المسؤولية الاجتماعية الكلية للإدارة العمومية.....	02
34	جبل الجليد الأخلاقي.....	03
39	معايير التطبيق السليم للإدارة الرشيدة.....	04
79	الأعمدة الثلاثة لإقامة المنظمة الأخلاقية.....	05
95	الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للجمارك.....	06

## قائمة الملاحق

عنوان الملحق	رقم الملحق
الاستبانة المستعملة في الدراسة الميدانية	01
مدونة أخلاقيات المهنة والسلوك الخاصة بموظفي الجمارك الجزائرية	02

# مقدمة عامة

## مقدمة

تعتبر الإدارات العمومية الركيزة الأساسية في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتلعب دورا هاما في خدمة الحاجات العامة وإدارة الشؤون العامة للبلاد، وبالتالي خدمة الاقتصاد الوطني و تعزيز العلاقة بين الدولة والمواطن. ويتداخل ويتشابك دور هذه الإدارات ليمتد إلى عدة أبعاد: سياسية، اقتصادية، اجتماعية وصحية، ثقافية ورياضية، تربوية وتعليمية وأمنية.

وبالرغم من التنظيم الذي حاول الإنسان وضعه عبر مر الزمن، والذي يخضع للتحسين والتطوير، تنفشى الأمراض في هذا التنظيم، فتفتك بمختلف أجهزته، وبالتالي تعمل على تقويض تلك الجهود المبذولة. فقد فتكت بالإدارات العمومية عدة آفات: كالرشوة والمحسوبية والاختلاس وتبديد المال العام والوساطة غير المشروعة واللامبالاة بخدمة المواطنين وغيرها من أشكال الفساد. لذا عمدت الحكومات عبر مر الزمن إلى وضع قوانين ومبادئ توجه العاملين في مختلف الإدارات العمومية، بغية احترامها من أجل السير الحسن لهذه الإدارات.

وسعي الحكومات في هذا الإطار، دليل على مدى إدراكها لأهمية هذا الجانب في توجيه سلوك الأفراد العاملين في هذه الإدارات العمومية، وذلك من أجل السير الحسن لها وزيادة نجاعتها وحصانتها، وتحقيق الغاية الأسمى من وجودها هذا من جهة؛ وكذا إدراكها لمدى الخطر الذي تشكله الآثار السلبية لمرض هذه الإدارات، خصوصا وكما أسلفنا، أن دورها له عدة أبعاد: اجتماعية، اقتصادية، ثقافية وغيرها، من جهة أخرى.

فمرض هذه الإدارات و انتشار الفساد فيها تكون له عواقب وخيمة، خاصة من الناحية الاجتماعية، كانتشار الإحباط بين أفراد المجتمع و اللامبالاة وتفكك النسيج المجتمعي وانتشار البغضاء وحالات الانتحار والسرقة والجريمة بشتى أنواعها، وبالتالي تهديد الاستقرار والأمن المجتمعيين، والذي ينعكس بصورة سلبية على الناحية الاقتصادية للمجتمع وتقدمه وحتى وجوده. هذا ما أدى بالبعض إلى محاولة إدخال مبادئ التسيير في القطاع الخاص إلى القطاع العام ووصل الأمر بآخرين إلى القول بضرورة التخلص من هذه الإدارات بخصوصيتها كلية.

ولا شك أن التركيز على سلوك الأفراد العاملين في هذه الإدارات من طرف الدول والمنظمات العالمية أمر بديهي، لأن الفساد يقوم به الأفراد و تصطبغ به الإدارات.

ومن الملاحظ أن الفساد في الإدارات العمومية، يطال كل المجتمعات والدول، سواء المتطورة أو المتخلفة ولو أن درجته في هذه الأخيرة أكبر.

ولعل من بين الدول التي يمسه الفساد، بلدنا الجزائر والذي لا يشكل الاستثناء، فحسب تقييم منظمة الشفافية الدولية احتلت الجزائر المرتبة 105 دوليا سنة 2010 من بين 178 دولة و112 دوليا سنة 2011 من بين 182 دولة، واحتلت عربيا المرتبة 12 سنة 2010 والمرتبة 11 سنة 2011 وراء كل من تونس، المغرب وجيبوتي، وذلك من بين 20 دولة عربية تم ترتيبها في هذا الشأن حسب درجة مؤشر مدركات الفساد.

ويشير هذا التقييم، إلى مؤشر الفساد في القطاع العام، وتتراوح قيمته بين 10 (نظيف جدا) و0 (فاسد جدا)، حيث حصلت الجزائر على تقييم: 2.9 من عشرة، ولا شك بأن النقطة التي حصلت عليها الجزائر واحتلالها لذيل القائمة يشير بشكل واضح إلى حجم الفساد المستشري في القطاع العام والإدارات العمومية بشكل خاص.

ولا شك أن الجزائر كغيرها من الدول عمدت إلى وضع قوانين ومبادئ من أجل توجيه سلوك الأفراد والحد من الفساد خصوصا ذلك الفساد المستشري في إدارتها العمومية، بعد أن بلغت الأمور حدودا لا تطاق. فنجد مثلا القانون رقم 06-01، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي صدر بتاريخ 20 فيفري 2006. حيث يجد المتطلع لهذا القانون أن المادة السابعة منه تنص على ما يلي: "من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لا سيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية".

### 1- أهمية الدراسة وأسباب اختيار الموضوع

انطلاقا مما سبق ذكره، وبالنظر إلى مشكل الفساد الإداري المنتشر في الإدارات العمومية في مختلف الدول على العموم والإدارات العمومية الجزائرية على الخصوص؛ هذا النوع من الفساد الذي أصبح مشكلا مطروحا بشدة في الوقت الراهن نظرا لخطورته واعتباره عائقا ومحطما لجهود التنمية بمختلف أشكالها، حيث أصبحت تعقد من أجله مؤتمرات من أجل مناقشته ومحاولة اقتراح حلول وآليات لمكافحته، وتعتمد الدول حاليا سواء عبر منظمة الأمم المتحدة أو عبر مختلف المنظمات الدولية والإقليمية، إلى عقد اتفاقيات تتطافر فيها الجهود من أجل مواجهة هذا الخطر الزاحف، وهذا الأخطبوط الذي مد أطرافه لكي يجفف كل منابع الثروات الوطنية والدولية.

وعادت في هذه الأثناء مسألة الأخلاق أو الأخلاقيات كفاعل حقيقي في مواجهة هذا الفساد الإداري باعتبار أن القانون وحده لا يمكن أن يشمل كل النواحي المختلفة لتدخل التصرف الإنساني. وبما أن هذه الأخلاق أو الأخلاقيات يمكن ربطها بالمهن المختلفة فواضح أن ربط هذه الأخلاقيات بالإدارات العمومية سيصطلح على تسميتها بأخلاقيات الإدارة العمومية، و بما أن لكل مهنة مجموعة من المبادئ التي تسطر لها ما ينبغي فعله وما لا ينبغي فعله من السلوكيات، فقد عمدت الدول والحكومات على العمل على استصدار مدونات للسلوك عرفت بمدونة الأخلاقيات في الإدارة العمومية لعلها تحد من هذا السرطان المتفشي في إدارتها ذات الطابع الإداري وتشكل إطارا للتصرفات الأخلاقية.

وينص المشرع الجزائري على غرار الدول الأخرى من خلال المادة السابعة من القانون رقم: 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أن المدونات الأخلاقية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية.

ومن خلال الحديث عن هذا الإطار وبناء على ما سبق تظهر أهمية بحثنا في معالجة إحدى مدونات السلوك الخاصة بإحدى الإدارات العمومية الجزائرية وأخذها كمرجع لباقي الإدارات العمومية

الجزائرية في كونها تحدد الإطار الذي يحكم سلوكيات الموظفين العموميين. وبالنظر إلى عامل الشك في فعالية الإطار الحالي من خلال دلائل مختلفة جاء موضوع بحثنا بعنوان:

"نحو إطار جديد لأخلاق الممارسة الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية."

أما فيما يخص دوافع اختيار الموضوع، فتكمن الدوافع الموضوعية: في كون الفساد الإداري والأخلاقيات من المواضيع التي تحظى بالاهتمام في الوقت الحالي، مع ما يقابل ذلك من قلة البحوث التي تركز على أخلاقيات الإدارة العمومية بالتحديد.

أما فيما يخص الدافع الشخصي: فإن التخصص يعتبر من الأسباب الرئيسية لاختيار الموضوع، كما أن كون الدين الإسلامي يحرص على الأخلاق دفعنا إلى الشعور بالقرب النفسي من هذا الموضوع وهذا ما جعلنا نحاول التغلغل في ثناياه.

## 2- هدف الدراسة

يكمن هدف الدراسة في محاولة إبراز نقائص المدونة الأخلاقية وما يحيط بها من إجراءات لإحدى الإدارات العمومية الجزائرية ومن ثم محاولة تصور إطار جديد يحكم هذه المدونة الأخلاقية حيث يعتبر هذا الإطار الجديد كمقاربة إصلاحية للإطار الحالي.

## 3- الإشكالية

بالنظر إلى إلحاح الفساد واستمرار وجوده في الإدارات العمومية الجزائرية وانتشاره على نحو خطير في الآونة الأخيرة، جعل المدونات الأخلاقية الحالية باعتبارها تحدد الإطار الذي يحكم السلوك والممارسات الإدارية في هذه الإدارات موضع التهمة والشك في مدى فعاليتها وفعالية الإجراءات المرافقة لها إن كانت هناك إجراءات.

وبالتالي تتجسد إشكالية بحثنا في العنوان التالي: "كيف يمكن تصور إطار جديد لأخلاق الممارسة الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية؟".

عن طريق اعتماد المديرية العامة للجمارك كمثل لباقي الإدارات العمومية الجزائرية، تم اعتماد الأسئلة الفرعية التالية:

- هل يمتلك موظفو الجمارك لفكرة واضحة عن أخلاقيات المهنة الجمركية؟
- ما مدى التزام موظفي الجمارك بالأخلاقيات المهنية عند ممارسة وظائفهم؟
- ما هي القيم التي يفترض أن يستمد منها موظفو الجمارك أخلاقهم المهنية؟
- أين يتوقف دور الإدارة الجمركية في مرافقة المدونة الأخلاقية الخاصة بالمهنة الجمركية؟

## 4- الفرضيات

كإجابة مسبقة للأسئلة الفرعية تم اعتماد الفرضيات التالية:

- نظرا لتقدم إدارة الجمارك في مجال مدونة السلوك، فإن موظفي الجمارك يمتلكون فكرة واضحة عن أخلاقيات المهنة الجمركية.
- يلتزم أغلب موظفي الجمارك بالأخلاقيات المهنية للوظيفة الجمركية.
- يعتبر الدين المنبع الرئيسي الذي يستمد منه موظفو الجمارك قيمهم الأخلاقية.
- يتجاوز دور إدارة الجمارك الجزائرية من مجرد إصدار المدونة الأخلاقية إلى المرافقة الجيدة لهذه المدونة.

## 5- المنهج المتبع

من أجل القيام بالدراسة، اعتمدنا على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي في الجانب النظري، وذلك من أجل إبراز معالم أخلاقيات الإدارة على العموم وأخلاقيات الإدارة العمومية على الخصوص وعلاقة هذه الأخيرة بالمفاهيم المختلفة كمفهوم المسؤولية الاجتماعية وثقافة المنظمة والحكم الراشد، بالإضافة إلى وصف ظاهرة الفساد وتحليل أسبابها وأثارها بالإضافة إلى جوانب أخرى نظرية.

كما اعتمدنا في الجانب التطبيقي على منهج دراسة الحالة وكانت المديرية العامة للجمارك موضوعا لذلك، فاستخدمنا الاستبيان من أجل جمع المعلومات الضرورية للدراسة، كما تمت الاستعانة بالمقابلات الشخصية مع مسؤول المستخدمين في إدارة الجمارك، وكذا مع العديد من الموظفين في هذه الإدارة، كما استعنا في بحثنا هذا على الملاحظة البسيطة كملاحظة بعض الجمهور المتعامل مع الإدارة الجمركية.

## 6- الدراسات السابقة

توجد البعض من الدراسات السابقة والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

- دراسة نجم عبود نجم وباسم المبيضين: أجريت الدراسة سنة 2008 ونشرت في مجلة : دراسات، العلوم الإدارية، المجلد: 37، العدد: 01 سنة: 2010، حيث حملت عنوان: أخلاقيات الإدارة، دراسة ميدانية في عينة من المنظمات الأردنية. هدفت الدراسة إلى تقديم رؤية حول أخلاقيات الإدارة ومدخلها، بالإضافة إلى تقديم نموذج مقترح لهذه المدخل، ويتكون هذا النموذج من أربعة مداخل لأخلاقيات الإدارة، وهي: الأخلاقيات المثالية، أخلاقيات الامتثال، الأخلاقيات النسبية والأخلاقيات التطورية. وفي الدراسة الميدانية قام الباحثان بدراسة وتقييم هذه المداخل الأربعة بالعلاقة مع معايير الأداء المختارة في عينة من 20 منظمة أردنية من القطاع العام والخاص. وقد توصل الباحثان إلى استنتاجات منها: الاهتمام الضعيف بالجوانب الأخلاقية في هذه المنظمات، كما أن ترتيب المداخل الأخلاقية الأربعة حسب إجابات المبحوثين كان: الأخلاقيات المثالية، الامتثال، النسبية ثم التطورية.

- دراسة جبار عبيد كاظم الدراجي: دراسة بعنوان: أخلاقيات العمل الإداري في الوزارات العراقية من وجهة نظر الموظفين، مقدمة من أجل نيل درجة دكتوراه فلسفة في تخصص الإدارة العامة من جامعة "سانت كليمنتس" العالمية، بغداد، 2011 (أجريت الدراسة سنة 2009)، هدفت الدراسة إلى



التعرف على أخلاقيات العمل الإداري الوزاري للمدراء في الوزارات العراقية من وجهة نظر الموظفين على أساس مجموعة من القيم الأخلاقية: (النزاهة، تحمل المسؤولية، الصدق، الصبر والحكمة، المودة والرحمة، الشجاعة، التضحية، العدالة والنصيحة). ، حيث اعتمد الباحث في بحثه على توزيع استبانة على عينة من 500 موظف من 5 وزارات من الوزارات العراقية هي النفط، الصحة، التربية، الدفاع والمالية حيث مثلت عينة عشوائية طبقية متساوية، أظهرت الدراسة أن مدراء الأقسام الإدارية في الوزارات المعنية يتمتعون بمستوى عال من الأخلاقيات في العمل الإداري من وجهة نظر الموظفين.

- دراسة خالد محمود طبش: دراسة بعنوان سبل تعزيز أخلاقيات العمل في القطاع العام الفلسطيني، قدمت الدراسة كورقة في مؤتمر الإصلاح والتطوير الإداري الأول، ديوان الموظفين العام، أفريل 2009، (أجريت الدراسة سنة 2006)، هدفت الدراسة إلى التعرف على سبل تعزيز أخلاقيات العمل في القطاع العام الفلسطيني وخاصة وزارة الصحة، وكذلك التعرف على مدى التزام الموظفين بأخلاقيات العمل الرئيسية: تحمل المسؤولية، المصلحة العامة، الرقابة الذاتية، القدوة الإدارية، التعاون، الأداء والولاء)، استخدم الباحث عينة عشوائية بسيطة طبقية تكونت من 382 موظف من مرافق وزارة الصحة بقطاع غزة، و قد أظهرت نتائج الدراسة تدني مستوى التزام الموظفين بأخلاقيات العمل من وجهة نظر المبحوثين في وزارة الصحة الفلسطينية بقطاع غزة.

#### • مساهمة البحث

في حين أن الدراسة الأولى ركزت على معرفة درجة اهتمام المنظمات الأردنية في إدراج أخلاقيات الموظفين ضمن معايير تقييم الأداء و ترتيب القيم الأخلاقية حسب المداخل المختلفة. و ركزت الدراسة الثانية على معرفة مدى تمتع مدراء الأقسام الإدارية في الوزارات المعنية بالقيم الأخلاقية من وجهة نظر الموظفين، و ركزت الثالثة على مدى التزام الموظفين على العموم بأخلاقيات العمل من وجهة نظر المبحوثين في وزارة الصحة الفلسطينية بقطاع غزة.

يمكن لبحثنا أن يجد موقعا له بين هذه الدراسات السابقة في كونه يهدف إلى محاولة معرفة النقائص المرتبطة بالإطار الذي يحكم السلوك، أي مدونة الأخلاقيات وما يحيط بها من إجراءات، ومن ثم تصور إطار أفضل يعتبر كمقاربة إصلاحية من أجل الارتقاء بهذه المدونة. ودراستنا تركز على دور الإدارة أكثر من دور الموظف. كما حاولت هذه الدراسة من خلال الجانب النظري الربط بين أخلاقيات الإدارة العمومية وثقافة المنظمة، بالإضافة إلى محاولة ربطها بمفهوم المسؤولية الاجتماعية.

#### 7- تحديد إطار الدراسة

تتمثل حدود الدراسة المكانية في المديرية العامة للجمارك بالجزائر العاصمة، حيث اعتمدت كإطار مكاني للدراسة. كما أن الحدود الزمانية للدراسة تتمثل في الفترة ما بين: 11 مارس 2013 إلى 09 ماي 2013. وقد ذكر إطار الدراسة بالتفصيل في الجانب التطبيقي.

**8- هيكلية البحث**

تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول، فصلان نظريان وفصل تطبيقي، تم التعرض في الفصل الأول إلى أخلاقيات الإدارة العمومية، حيث تم التعرض ضمنيا لأخلاقيات الإدارة كونها تشكل الإطار العام لأخلاقيات الإدارة العمومية، وحاولنا ربط أخلاقيات الإدارة العمومية ببعض المفاهيم المرتبطة بها.

تم التعرض في الفصل الثاني إلى ظاهرة الفساد الإداري والجهود المبذولة في مكافحته، كما تم التعرض إلى أخلاقيات الإدارة العمومية كآلية للحد من هذا الفساد، كما تم التعرض أيضا إلى ما يعرف بالمنظمة الأخلاقية وخصائصها.

أما الفصل التطبيقي فقد تم تقسيمه إلى ثلاثة أقسام: القسم الأول خاص بالتعريف بالهيئة المستقبلية، القسم الثاني تناول المصادر القانونية لأخلاقيات المهنة الجمركية ومدونة السلوك، أما القسم الثالث فخصص للدراسة الميدانية.

# الفصل الأول

## أخلاقيات الإدارة العمومية

## مقدمة

تعتبر أخلاقيات الإدارة العمومية من المفاهيم التي عادت بقوة في السنوات الأخيرة نظرا لأهميتها، ويتداخل مفهوم أخلاقيات الإدارة العمومية مع مفهوم أخلاقيات إدارة الأعمال، هذه الأخيرة التي تسمى أيضا بأخلاقيات الإدارة، ويساهم المرور على المفهوم الأخير في فهم وإدراك واستيعاب الكثير من المفاهيم المتعلقة بأخلاقيات الإدارة العمومية.

كما أن لأخلاقيات الإدارة العمومية علاقة وطيدة بواجبات والتزامات الموظف العمومي، كما أنها ترتبط بعدة مفاهيم أخرى كثقافة المنظمة، المسؤولية الاجتماعية والحكم الرشيد.

سنحاول الإحاطة بكل هذا بالإضافة إلى أشياء أخرى وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: أخلاقيات الإدارة.

المبحث الثاني: أخلاقيات الإدارة العمومية.

المبحث الثالث: المفاهيم المرتبطة بأخلاقيات الإدارة العمومية.

## المبحث الأول: أخلاقيات الإدارة

يؤدي المزج بين مفهوم الأخلاقيات من جهة و مفهوم الإدارة من جهة أخرى، إلى الحصول على مفهوم جدير بالبحث والاهتمام، وهو أخلاقيات الإدارة، ولا شك أن الإدارة تلعب دورا أساسيا في الحياة البشرية، كما أن الأخلاقيات تلعب دورا هاما في تقويم أفعال هذه الإدارة.

### المطلب الأول: ماهية أخلاقيات الإدارة

يلزم قبل الحديث عن ماهية أخلاقيات الإدارة، الحديث والتعرف على مفهوم الأخلاقيات وعلى أنواع هذه الأخلاقيات حتى تتسنى عملية الربط بين الأخلاقيات و الإدارة.

#### 1- الأخلاقيات

##### 1-1- تعريف الأخلاقيات (Ethics)

تمثل الأخلاق أو الأخلاقيات<sup>1</sup> (كما سنستخدمها في هذا البحث) "مجموع القيم والمعايير التي يعتمدها أفراد المجتمع في التمييز بين ما هو جيد وما هو سيء، بين ما هو صواب وما هو خاطئ. فهو إذا مفهوم الصواب والخطأ في السلوك".<sup>2</sup>

"إن الأخلاقيات تقدم دليلا من خلال معاييرها وقيمها على الأنشطة الأخلاقية وغير الأخلاقية، على ما هو مقبول أو غير مقبول اجتماعيا".<sup>3</sup>

ويعرف البعض الأخلاقيات على أنها: "مجموعة من القيم والعادات والتقاليد المتفق عليها في مجتمع ما".<sup>4</sup>

كما عرف أحد الكتاب الأخلاق بأنها: "تلك المتعلقة بالأعمال، القرارات، الحركات والألفاظ التي لها أثر على الآخرين".<sup>5</sup>

وكلمة أخلاق ETHICS مستخلصة من اللفظ اليوناني Ethos، والتي تعني خلق. والأخلاق ETHICS مجموعة من المعتقدات، أو المثاليات الموجهة، والتي تتخلل الفرد أو مجموعة من الناس في المجتمع.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> بالرغم من تشابه المفهومين واستعمال أحدهما مكان الآخر إلا أن مفهوم الأخلاق أشمل من مفهوم الأخلاقيات، حيث أن الأخلاقيات تميل لأن تكون مكتوبة وذات طابع اتقافي بين مجموعة من الأفراد فنجدتها تتجه إلى الارتباط أكثر بالمهن: أخلاقيات المهنة الطبية، أخلاقيات البحث العلمي...، كما أن عدم احترام الأخلاقيات يستلزم عادة العقوبة، في حين أن الأخلاق ترتبط بالضمير، ولعل هذا الأمر الأخير ما دفعنا لعدم التفريق بينهما في بحثنا هذا، وذلك من أجل التركيز على الضمير في عوض العقوبة عند الحديث عن الأخلاق أو الأخلاقيات.

<sup>2</sup> Anne Sachet-Millia, **Les dérives éthiques des stratégies politiques des firmes**, revue management et avenir, n°33, France, 2011, P : 328

<sup>3</sup> محمد بن بوزيان ونحيب بن سليمان، **قياس جودة أداء مرفق عمومي: دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية**، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، المحور الخامس: الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات، معهد الإدارة العامة، الرياض، 4-1 نوفمبر 2009، ص:12.

<sup>4</sup> فايز حسين، **سيكولوجيا الإدارة العامة**، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2008، ص: 25.

<sup>5</sup> Florence Piron, **Éthique, gestion et hiérarchie dans l'administration publique québécoise**, laboratoire d'éthique publique, École nationale d'administration, Canada, 30 septembre 2003, P : 5.

<sup>6</sup> كمال زيتوني وجايز كريم، **أخلاقيات رأس المال الفكري كمدخل لتعزيز إدارة المعرفة في منظمة الأعمال العربية**، ملتقى دولي حول: رأس المال الفكري في منظمات الأعمال العربية في الاقتصاديات الحديثة، 13-14 ديسمبر 2011، جامعة المسيلة، ص:7.

رغم الاختلاف بين المفكرين في موضوع الأخلاق إلى أن هذا المفهوم يتراوح بين المطلق والنسبي، ويمكننا القول أن الأخلاق هي تلك المعايير التي توجه السلوك البشري في الاتجاه الذي فيه الخير له، وتبعده عن الاتجاه الذي فيه الشر له.

## 1-2- أنواع الأخلاقيات<sup>1</sup>

من الأخلاق ما مصدرها الفلاسفة والتي تعتمد على العقل البشري ومن الأخلاق ما مصدرها الأديان السماوية، يمكن أن يتفرع ما يلي:

### - الأخلاق الوصفية (Descriptive Ethics)

يهتم هذا النوع من الأخلاق بتحليل ودراسة الوقائع والحالات التي يتم الحصول عليها من المجالات المختلفة، بما فيها الدراسات الأنثروبولوجية والاجتماعية والنفسية والثقافية وإجراء المقارنات بين الخصائص ولكن بدون أية أحكام أو تقييمات نسبية إزاءها.

### - الأخلاق المعيارية (Normative Ethics)

لا تهتم هذه الأخلاق بتحليل ودراسة الوقائع والحالات التي يتم الحصول عليها من المجالات المختلفة فقط، وإنما أيضا بقيمتها الأخلاقية ودلالاتها وأهميتها النسبية، وهذا النوع من الأخلاق يقسم إلى نوعين:

- **الأخلاق المعيارية العامة:** ويهتم هذا النوع من الأخلاق بالمبادئ العامة التي تقيم وتوجه السلوك الإنساني، كما في اعتماد الأحكام الأخلاقية العامة في تقييم القرارات والمواقف على أساس أخلاقي صرف حيث أن ما هو أخلاقي أو مطلوب ليس لأنه جيد أو نافع وإنما لأنه أخلاقي فحسب، أو في تقييم القرارات أو المواقف على أساس النتائج كما في مذهب الغائية (teleology) التي تحدد ما هو صائب وجيد بالنتائج المتحققة أو المتوقعة.
- **الأخلاق المعيارية التطبيقية:** وتهتم بالأحكام المتعلقة بالمشكلات الأخلاقية الخاصة والمعينة في أي مجال من المجالات، وضمن هذا تدخل أخلاقيات المهنة فتدخل فيها أخلاقيات الإدارة (أو الأعمال): الأخلاقيات القانونية، الأخلاقيات المحاسبية، أخلاقيات السياحة، الأخلاقيات الطبية وغيرها. كما يمكن إضافة:

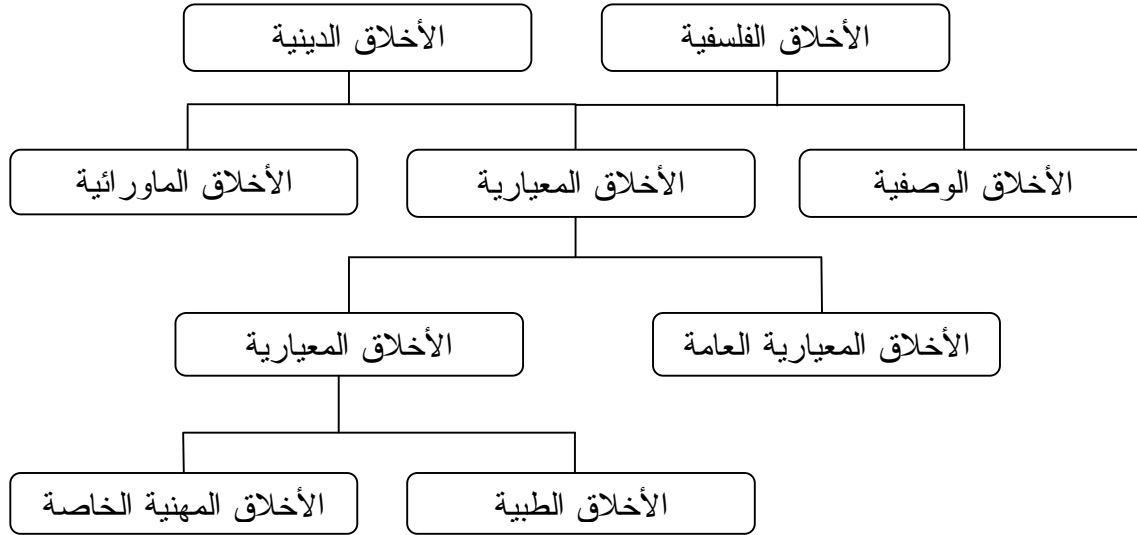
### - الأخلاق الماورائية (Meta-ethics)

وتهتم بدراسة الدلالات والتبريرات التي تكمن وراء المواقف الأخلاقية، إضافة إلى طبيعة المفاهيم الأخلاقية. فهي تهتم بأسئلة مثل: لماذا يجب أن يكون الفرد طبييا؟ وأكثر من ذلك: التساؤل حول ما هو الطبيب؟ ويمكن أن نميز نوعين من هاته الأخلاقيات:

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006، ص ص: 47-48.

- **أخلاقيات المبدأ:** تقوم هذه الأخلاق على القيم المطلقة والنهائية التي لا توسط فيها ولا مبادلة، سواء بين الصواب والخطأ، أو بين صواب أفضل من صواب، أو بين خطأ أهون من خطأ.
- **أخلاقيات الواجب:** وتقوم على القيم النسبية، والأساس فيها ما هو محدد في بيئتها المحدودة، فهي مفهوم قانوني تنظيمي بالنسبة للعاملين، يتعلق بما تحدده لوائحها وأنظمتها.<sup>1</sup> ويمكن إيجاز ما ذكرنا بالشكل التالي:

**الشكل رقم (1): أنواع الأخلاقيات**



**Source:** Brett J.Cassens, Preventive Medicine and Public Health, Harwal publishing company, Philadelphia, 1993, pp: 349-350.

**2- أخلاقيات الإدارة**

**2-1- تعريف أخلاقيات الإدارة**

رغم أنه ليس هناك تعريف محدد ودقيق لأخلاقيات الإدارة، فإن العديد من المختصين والدارسين لهذا الموضوع حاولوا تقديم التعريفات التي تساعد على فهم هذا المصطلح ومدلولاته الأساسية:

**تعريف 1:** "إن أخلاقيات الإدارة هي مجموع المعايير والمبادئ التي تهيمن على السلوك الإداري، والمتعلقة بما هو صحيح أو خطأ".<sup>2</sup>

**تعريف 2:** "إن أخلاقيات الإدارة تمثل خطوطا توجيهية للمديرين في صنع القرار، وإن أهميتها تزداد بالتناسب مع آثار ونتائج القرار، فكلما كان نشاط المدير أكثر تأثيرا في الآخرين، كلما ازدادت أهمية أخلاقيات ذلك المدير".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> جبار عبيد كاظم الدراجي، أخلاقيات العمل الإداري للمدراء في الوزارات العراقية من وجهة نظر الموظفين، أطروحة دكتوراه فلسفة، تخصص إدارة عامة، جامعة سانت كليمنتس العالمية، بغداد، ماي 2011، ص: 80.

<sup>2</sup> محمد بن بوزيان ونجيب بن سليمان، مرجع سبق ذكره، ص: 13.

<sup>3</sup> J.M.Ivancevich et al. , Management : Principles Functions, Richard D.Irwin, Inc, New york, 1989, P : 650.

**تعريف 3:** "إن أخلاقيات الإدارة هي الدراسة المنهجية للخيار الأخلاقي، التي يتم من خلالها اختيار ما هو جيد".<sup>1</sup>

**تعريف 4:** "إن الأخلاق في الإدارة هي العلم الذي يعالج الاختيارات العقلانية، على أساس التقييم بين الوسائل المؤدية إلى الأهداف".<sup>2</sup>

يمكننا القول بأن أخلاقيات الإدارة هي تلك المعايير التي توجه التصرفات والقرارات في الإدارة لما فيه الخير للمنظمة وللمجتمع.

## 2-2- العوامل التي أدت إلى زيادة الاهتمام بأخلاقيات الإدارة<sup>3</sup>

### - المنافسة الشديدة

لقد أصبحت المنافسة في قطاع الأعمال بحق أكبر حرب بدون سلاح نعرفها، فالمنافسة بين الشركات اليوم بقدر ما تتم في مجال الإستراتيجية والأنظمة والهيكل (العوامل الصلبة)، فإنها تتم في مجال الثقافة والقيم والمعايير (العوامل الناعمة)، كما أنها تجري في مجال المعلومات والاتصالات عن بعد والمعرفة. وأهم من هذا كله أن هذه المنافسة يمكن أن تتم بطريقة تتجاوز كل القواعد في ظل قاعدة واحدة هي: إن الأعمال هي الأعمال.

### - تزايد الاتجاه نحو العولمة

أتاح هذا التزايد للشركات، أن تنتقل منتجاتها وممارساتها عبر الحدود بطريقة يمكن ببساطة أن تحقق مصالح شركات الأعمال العالمية، على حساب مسؤولياتها الاجتماعية والأخلاقية إزاء البيئات والمجتمعات التي تعمل فيها.

### - الفساد الإداري وتطوره

أصبح الفساد الإداري في القطاع الحكومي ظاهرة معقدة وواسعة ومتنوعة إلى الحد الذي جعل كثيرا من الباحثين يعتقدون بأنه لا مناعة كاملة من الفساد الإداري، خاصة وأنه يأتي بأشكال جديدة كما هو الحال في غسيل الأموال، ولا يتردد البعض الآخر بالدعوة إلى التخلص من المؤسسات الحكومية الفاسدة عن طريق الخصخصة.<sup>4</sup>

### - الممارسات المهنية

نظرا لتزايد الأنشطة والأعمال القائمة على المعرفة، أدى هذا ويؤدي إلى مزيد من التخصص المهني الاحترافي والحاجة إلى المهنيين المحترفين. ومع هذا التطور، ظهرت ممارسات مهنية كثيرة ومتنوعة، تضر بالمهنة ولا ترتقي بها، لأنها لا تتوخى المنفعة وتتعمد الضرر لعملائها. مما أوجد الحاجة إلى أخلاقيات المهنة لمواجهة هذه الممارسات كما هو الحال في أخلاقيات التسويق، أخلاقيات السياحة، أخلاقيات المحاسبة (قانون شرف المهنة)، أخلاقيات الإدارة العمومية... الخ.

<sup>1</sup> P.W.Van Valock, " **Ethics of management, in H.B.Maynard (editor) Handbook of business administration**", Part: 1, McGraw-Hill Book Company, New York, 2007, P: 471.

<sup>2</sup> بيتر دراكر، ترجمة صليب بطرس، **التكنولوجيا والإدارة والمجتمع**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة (مصر)، 1996، ص: 207.

<sup>3</sup> ديبالا جميل محمد الرزي وبن منصور عبد الله، **ميادى وقواعد السلوك الأخلاقي كرابط فاعل بين حوكمة المؤسسات ومكافحة الفساد**، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد: 20، العدد: 2، غزة، فلسطين، جوان 2012، ص: 250.

<sup>4</sup> Mohamed Charih et Réjean Landry, **la gestion publique sous le microscope**, presses de l'université de Quebec, 1997, P : 76.



## المطلب الثاني: المشكلات الأساسية التي تواجهها أخلاقيات الإدارة

لا ينبغي أن يعني التطور في مفهوم أخلاقيات الإدارة، أن الشركات قد عالجت المشكلة الأخلاقية في قراراتها وتصرفاتها الإدارية، حيث أن التزايد في المآزق والانتهاكات الأخلاقية يثير الكثير من التساؤلات حول طبيعة هذا التطور وأبعاده، كما يشير إلى الصعوبات والمشكلات الأساسية التي لا تزال تواجه أخلاقيات الإدارة على صعيد المفاهيم والممارسات العملية.<sup>1</sup>

ويمكن أن نشير إلى هذه المشكلات والصعوبات فيما يأتي:

### 1- اختلاط المفاهيم

يختلط مفهوم أخلاقيات الإدارة بمفاهيم ومصطلحات أخرى كما هو الحال في مفهوم أخلاقيات الأعمال. والبعض قد اعترض على استخدام مصطلح أخلاقيات الأعمال بالقول: "إنها لا تعني شيئاً، لأن أخلاقيات شركات الأعمال تعتمد في الأساس على تصرفات أعضاء الهيئة الإدارية في الشركة". وفي هذا يقول "روبرت أوستن" (R.W. Austin): إن الأعمال الصحيحة والخاطئة يقوم بها الأفراد، وليس الشخصيات الاعتبارية التي يخلقها القانون، فالشركة لا يمكن أن تكون فاسدة، وإنما توظف أفراداً فاسدين، وهم الذين يقومون بإدارة الشركة ضد قواعد المجتمع.<sup>2</sup>

وقد شاع في الماضي استخدام مصطلح أخلاقيات الأعمال، بشكل أوسع من مصطلح أخلاقيات الإدارة، وذلك انطلاقاً من حقيقة مفادها أن البيئة ذات تأثير شديد على الأفراد، وبالتالي فإن بيئة الشركة الداخلية والتي بدورها تتأثر ببيئة الأعمال السائدة في السوق، تكون قوية التأثير على الإدارة وعلى قراراتها وعملياتها الإدارية. فعندما تكون البيئة فاسدة أو على الأرجح محفزة على التصرف اللاأخلاقي، فإن الأفراد — حتى حسني النية منهم — يمكن أن يرتكبوا تصرفات لا أخلاقية، وفي بعض الأحيان من دون أن يدركوا ذلك، فكما يقول أحد حكماء الهند: "إن السمكة الموجودة في الماء الفاسد، لا يمكن السؤال حول ما إن كانت تشرب منه أم لا"، فعندما تكون المنافسة الشديدة القائمة على تعظيم الربح هي السائدة في البيئة، فإن التصرفات الأخلاقية تصبح ذات تكلفة عالية وتحد من الميزة التنافسية في السوق، ومثل هذه التكلفة لا يمكن قبولها في مثل هذه البيئة إلا إذا كانت الأخلاقيات نفسها يمكن أن يكون لها عائد مادي (أي أن التصرفات الأخلاقية تكون ذات عوائد أكبر من تكاليفها).<sup>3</sup>

وتختلط أخلاقيات الإدارة من جهة أخرى، مع قواعد وآداب المهنة: وتمثل هذه القواعد والآداب في المهن التقليدية كالطب والقانون والهندسة أحد مقومات تلك المهن التي يجب الالتزام بها من قبل الممارسين المرخصين، وعدم الالتزام بها، يمكن أن يؤدي إلى حرمانهم من ممارسة المهنة. ولكن قد لا يكون لقواعد وآداب الإدارة أي معنى على الأقل في الوقت الحاضر، لأن الإدارة لا تزال وظيفة أكثر منها مهنة بالمعنى الأخلاقي، وبشكل خاص في أقطارنا العربية، حيث أن الإدارة لا تزال تمثل

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سبق ذكره، ص: 24.

<sup>2</sup> أبو شيخة نادر والأسعد عبد اللطيف، مرجع سبق ذكره، ص: 79-81.

<sup>3</sup> خالد محمود طيش، سبل تعزيز أخلاقيات العمل في القطاع العام الفلسطيني، دراسة على وزارة الصحة، مؤتمر الإصلاح والتطوير الإداري الأول، ديوان الموظفين العام، فلسطين، أبريل 2009، ص: 16.

اختصاص من لا اختصاص له، ولا يزال أمام الإدارة إنجاز ما هو ضروري، لكي تتحول من اختصاص وتأهيل في التعليم والتدريب إلى مهنة احترافية في الممارسة.<sup>1</sup>

## 2 - الصعوبات المرتبطة بالتفاوت بين أخلاقيات الإدارة كما هي معلنة وبين السلوك الإداري

عادة ما تشير أخلاقيات الإدارة إلى تطلعاتنا، أي إلى ما ينبغي أن يكون عليه المديرون من الناحية الأخلاقية، لهذا فهي تبدو وكأنها تتجه نحو سمات المدير الأكثر مثالية. في حين أن العبرة الحقيقية في هذا المجال مجسدة بسلوك المديرين كما هو قائم فعلا، فبما أن العبرة ليست في القرارات وإنما فيما ينفذ منها فعلا، فبالتالي العبرة ليست بما تصدره الشركات من لوائح جميلة ووردية من القيم الأخلاقية وليست بما يصرح به المديرون من إلتزام أخلاقي كبير تجاه مصالح الأطراف الأخرى التي تتعامل معها الشركة، وإنما العبرة فيما يتجسد من ذلك كله في السلوك الفعلي والممارسة العملية، فالكثير من الشركات لديها مدونات أخلاقية معلنة، وتلتزم العاملين بقراءتها والتأكيد الكتابي على الاطلاع عليها والعمل بها، ومع ذلك يظل المديرون فيها يقومون بالتصرفات اللاأخلاقية المنافية لهذه المدونات. ولعل في بيئة الشركة وثقافتها السائدة (غير المكتوبة) وفي بيئة الأعمال السائدة في السوق، وعلاقة الشركات فيما بينها ما هو أكثر تأثيرا وأهمية في سلوك المديرين من هذه المدونات. فلا عجب أن نجد تزايدا في أعداد الشركات التي ترتكب المخالفات والانتهاكات الأخلاقية على الرغم من تزايد أعداد الشركات التي لديها مدونات أخلاقية معلنة.<sup>2</sup> والأمثلة كثيرة، وهذه النماذج منها:

- إن شركات مثل "أكسون"، "جنرال موتورز"، و"إي بي أم"، وغيرها كثير، عملت في جنوب إفريقيا وبعضها كان يعمل منذ عشرينيات القرن الماضي. بالرغم من كل مآسي سياسة الفصل العنصري (السياسة العنصرية للأقلية البيضاء)، كان عمل هذه الشركات يوفر للحكومة العنصرية الدعم المالي والفني والعسكري للاستمرار في ذلك، مع أن غالبيتها كان لديها مدونات أخلاقية ملزمة لمديريها. وكانت حجة "جنرال موتورز" مثلا، تقوم على أن إنهاء عملها في جنوب إفريقيا سيؤدي إلى الحد من دور الولايات المتحدة الأمريكية في تلك المنطقة.<sup>3</sup>

- إن شركة "سنثله" السويسرية التي غشت عصير التفاح للأطفال بين 1981 و1983 استمرت في ذلك حتى اكتشفت الفضيحة بعد سنين، وكان لإحدى الشركات الأمريكية المتعاملة معها مخزون قيمته 3,5 مليون دولار من هذا العصير، إلا أن هذه الأخيرة ظلت محتفظة بالسر لتصريف مخزونها حتى تدخلت سلطات الولاية ضد ذلك.

- إن كارثة "فالديز إكسون" مثال معروف، فقد أقنعت الشركة مع بقية الشركات النفطية السبع مدينة "فالديز" أن تقبل بمحطة ناقلة، بحجة أن التسرب غير محتمل بدرجة كبيرة، وأن هناك خطة طوارئ تضم 1800 صفحة أعدت لهذا الغرض لضمان عدم حدوث مثل هذا التصرف. وعندما سربت الناقلات العملاقة التابعة لشركة "إكسون" أكثر من 240 ألف برميل من النفط ظهر جليا أن المعدات الضرورية

<sup>1</sup> خالد محمود طيش، مرجع سبق ذكره، ص: 17.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سبق ذكره، ص ص: 27-28.

<sup>3</sup> و. جاك دانكان، ترجمة محمد الحديدي، أفكار عظيمة في الإدارة، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1991، ص: 191.

الواردة في خطة التنظيف كانت غير موجودة والتكلفة كانت كارثة بيئية، مع 2 بليون دولار تحملتها إكسون إضافة إلى قيود على عملياتها في "الاسكا".<sup>1</sup>

### 3- الصعوبة المرتبطة بعلاقة أخلاقيات الإدارة بالكفاءة الإدارية

حيث تبدو أخلاقيات الإدارة في أكثر الأحيان وكأنها قيد على الكفاءة. فإذا كانت الكفاءة تمثل مؤشرا جيدا على تعظيم الربح، فإن أخلاقيات الإدارة تبدو في أكثر الأحيان عملا غير مربح، وتكلفة إضافية تحد من الميزة التنافسية. ولا بد من التأكيد على أن ثمة تاريخا طويلا من الاهتمام بالكفاءة دون أن يقابل ذلك اهتمام جدي وذو أهمية بأخلاقيات الإدارة. فالرؤية التي أكد عليها تايلور فيما يخص الطريقة الوحيدة الفضلى في العمل كانت تعمل على إقصاء تدخل الإنسان وقيمه ومعاييره الخاصة في العمل لكي يكون أكثر كفاءة.<sup>2</sup> وقد عبر "ميلتون فريدمان" في كتابه: الرأسمالية والحرية، الذي أصدره عام 1963، أن الدوافع الاقتصادية هي أساس العمل في المشروع الخاص، وأن وظيفته الأساسية هي تعظيم الربح لصالح حملة الأسهم، أما المسؤولية الأخلاقية والاجتماعية فإنها ترتبط بدوافع غير اقتصادية وأنها ليست من طبيعة المشروع الخاص.<sup>3</sup> والواقع أن هذا النموذج ليس جيدا، وإنما يمكن إرجاعه إلى "آدم سميث"، الذي أكد في كتابه ثروة الأمم على أن خلق الثروة هو مسؤولية الأفراد والدولة، وأن الشركة لها هدف رئيسي هو أن تبقى كمنشئ للثروة لتنتج السلع المادية وتجلبها للسوق وتحمي رأس المال وتعظم الربح.<sup>4</sup>

كما يجب أن لا نخفل الإشارة إلى حقيقة مفادها أن الشركات في سعيها التجاري المحموم من أجل الربح، يمكن أن تتحول بسهولة إلى مصدر لتصرفات لا أخلاقية أو مضررة إضرارا اجتماعيا بليغا.

ورغم هذه التصرفات اللاأخلاقية العديدة، لا يزال التطور محدودا في تجربة أخلاقيات الإدارة في الشركات، بالرغم مما يمكن لهذه التجربة من أن تمثله من مواقف أخلاقية تعزز الثقة من جهة، وما ينجم عن التصرفات اللاأخلاقية من نتائج سلبية ومكلفة تدهور سمعة الشركات، بالإضافة إلى الخسائر الكبيرة التي تتحملها بسبب الدعاوى القضائية والغرامات المالية من جهة ثانية. إضافة إلى التلويح بالقواعد والوسائل المقيدة والمفروضة بالقانون من قبل السلطات الحكومية عند عدم الالتزام الطوعي بها من جانب الشركات، وذلك من جهة ثالثة.<sup>5</sup>

ولعل هذا كله أخذ يأخذ منظورا جديدا لا يزال يتطور ويرتبط بالوعي بأسس مهمة تتعمق باستمرار في مقدمتها:<sup>6</sup>

<sup>1</sup> A. Bhide and H.H. Stevenson, **Why be honest if honesty does not pay**, Harvard Business Review, Vol.68, No : 5, sept-oct. 1990, p : 122.

<sup>2</sup> ليفيت تيودور، ترجمة نيفين عزاب، **الإدارة الحديثة**، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1994، ص: 131.

<sup>3</sup> نجم عبود نجم، **مرجع سبق ذكره**، ص: 36.

<sup>4</sup> B. Avishahi, **What is business social compact ?**, Harvard Business Review, Vol.72, No.1, Jan-Feb.1994, P : 38-48.

<sup>5</sup> نجم عبود نجم، **أخلاقيات الإدارة في عالم متغير**، مرجع سبق ذكره، ص: 35-32.

<sup>6</sup> **المرجع نفسه**، ص ص: 37-36.

- أصبح المنظور الحديث - خلافا للتفكير التقليدي والمنظور القديم - أكثر تقبلا لمبدأ أن الأخلاق يمكن أن تعود بالمال - أي يمكن أن يكون لها عائد مكافئ أو يفوق ما ينفق عليها في التصرفات الأخلاقية - إن لم يكن ذلك في المدى القصير، فإن ذلك سيكون على الأرجح في المدى الطويل.

- أخذ المنظور الحديث يقرن تجاهل أخلاقيات الإدارة بالمصلحة الذاتية الضيقة، في حين أن مراعاتها تقتزن بالمصلحة الذاتية المستتيرة. والواقع أن هذا المفهوم بحاجة إلى الاهتمام والتطوير لأن البعض يرى أن الخيار إما أن يكون إثارا أو مصلحة ذاتية وليس كلاهما. في حين أن المصلحة الذاتية المستتيرة تسعى للجمع بين الاثنين.

- قد تكون بعض الممارسات للأخلاقية جريمة، والجريمة بكل المقاييس لا يمكن أن تنتمي إلى القيم الأخلاقية والاجتماعية ولا إلى مبادئ الاقتصاد.

- يمكن لسمة الرشد كما توجد في الكفاءة والنموذج الاقتصادي، أن توجد أيضا في النموذج الاقتصادي - الاجتماعي - الأخلاقي. فكما تكون الكفاءة معيارا، فإن الأخلاق تكون معيارا. وإن المعيار المزدوج هو الأكثر جدوى لتحقيق الأهداف المتعددة للإدارة الحديثة، التي تتسم بمراعاة مصالح الأطراف المتعددة وليس فقط مصلحة الطرف الواحد (حملة الأسهم). وكما يقول أحد الكتاب: "لا يمكن للمؤسسة أن تحسن صورتها بالاعتماد على الأداء الاقتصادي والتكنولوجي فحسب، بل إن الأداء الاجتماعي له وزنه الثقيل على صورة المؤسسة في الخارج".<sup>1</sup>

- يواجه التصرف للأخلاقي على الأرجح، بالتأثر والانتقام من قبل الشركات الأخرى. وإن السمعة المتضررة نتيجة انتهاك الثقة، تجعل الآخرين يتوقفون عن التعامل مع الطرف غير موثوق به، لهذا يقول "بايد" وزميله: إن الاقتصاديين ومنظمي اللعبة يخبروننا أن الثقة تعزز في السوق من خلال الانتقام والسمعة.<sup>2</sup>

- يمكن التصرف للأخلاقي أن يكون مكلفا بشكل لا يمكن تبريره - حتى من الناحية الاقتصادية الصرفة - في دعاوى قضائية وتعويضات كبيرة لا آخر لها.<sup>3</sup>

#### 4- الصعوبة المرتبطة بالطبيعة الشائكة للقسم الأكبر من الخيارات الأخلاقية

فمن التبسيط أن توضع المسائل الأخلاقية كلها بتصنيف أبيض (أخلاقي) وأسود (لا أخلاقي)، إلا أن الخيارات الأخلاقية للإدارة أعقد من ذلك بكثير في ظل التنوع الكبير لهذه الخيارات من جهة، وتصارع مصالح وقيم الأفراد في المنظمة، وتصارع مصالح الأطراف المختلفة من جهة أخرى. فإذا كانت الأمانة والامتثال للقانون والصدق مع الجمهور، كلها مبادئ أخلاقية وفضائل واضحة وجلية، فإن الرشوة والاختلاس والكذب على الجمهور رذائل لا أخلاقية لا شك في ذلك، وبين الإثنين منطقة

<sup>1</sup> J.P.Charles, **la performance sociale interne de la firme**, revue française de gestion, N° 38, novembre, décembre, 1982, P: 73.

<sup>2</sup> A. Bhide and H.H. Stevenson, **Op. Cit.**, P.122.

<sup>3</sup> Guillaume SIMOES et Romain BALUTEAUD, **Éthique et développement durable : L'éthique dans l'entreprise**, Centre d'étude et de recherche sur le développement international, France, Février 2011, P: 8.

رمادية واسعة ومليئة بالحالات الغامضة التي لا يمكن الحكم عليها بسهولة، ويمكن للمديرين للأخلاقيين المناورة فيها دون أن تكون هناك فرصة كافية للحكم عليهم بأن موقفهم لا أخلاقي.<sup>1</sup>

##### 5- الصعوبة الخاصة بضعف الحس الأخلاقي للمديرين تضعف من استجابتهم في قراراتهم المختلفة للقيم والمعايير الأخلاقية

فالمديرون في عالم الأعمال لا يضعون على أجندة أعمالهم القيم الأخلاقية.<sup>2</sup> وفي دراسة حول أخلاقيات الإدارة من إعداد "آرشي كارول" ظهر أن المديرين الذين يكونون مسئولين عن فلسفة وأخلاقيات الأعمال ينقصهم الوعي الأخلاقي. وتشير الدراسة في تصنيف المديرين إلى أن المديرين لا يصنفون إلى أخلاقيين ولا أخلاقيين فقط؛ بل هناك فئة مهمة ثالثة، هي المديرين فاقدي الحس الأخلاقي، وهي فئة خاملة أخلاقيا وتتسم بأن الخيارات الأخلاقية والأخلاقية لديها سواء. ولعل الأهم هو أن هذه الفئة تتفوق عدديا على الفئتين السابقتين.<sup>3</sup>

##### 6- الصعوبة المرتبطة باختلاف الأخلاقيات نتيجة اختلاف الثقافات والبيئات<sup>4</sup>

فالمديرون من ثقافات مختلفة عادة ما يكونون ذوي خلفيات متباينة وسلم قيم متباين يؤثر على منظورهم الإداري للمشكلات وقراراتهم فيها. ولا شك في أن تزايد اتجاه الشركات نحو الأعمال عبر الحدود والعولمة، أخذ يزيد من تعرض المديرين لمثل هذه الصعوبة. وفي ضوء التأثيرات الناجمة عن العولمة، يمكن أن نميز ثلاثة أنماط من المديرين: المدير المحلي الذي يعمل في الشركة العالمية ويكون موجها نحو قيم ومعايير البلد المضيف، والمدير العالمي وهو الذي يعمل وفق معايير عالمية تتخطى القيم والمعايير الأخلاقية والخصائص المميزة للبيئة المحلية المضيضة، والمدير المحلي – العالمي: وهو المدير الذي يحقق التوازن بين الأهداف والمعايير المحلية والعالمية، فهو ينتج المنتجات والخدمات العالمية المستوى على أساس كل بيئة أو مجتمع (يوصفه قطاعا سوقيا محددًا)، من خلال تكنولوجيا متقدمة بالمعايير العالمية مع استجابة فعالة وعميقة لحاجات العملاء ومعاييرهم وقيمهم في مجتمعاتهم وبيئاتهم الخاصة.

#### المطلب الثالث: أخلاقيات الإدارة في بعض التجارب

نعرض فيما يلي التجربة الأمريكية واليابانية فيما يخص أخلاقيات الإدارة في مقابل عدم وضوح التجربة العربية:

##### 1- أخلاقيات الإدارة في التجربة الأمريكية

تعد التجربة الأمريكية في أخلاقيات الإدارة الأكثر إثارة للجدل والخلاف، فإلى جانب أنها أكثر ثراء وتنوعا وإسهاما بما هو جديد في التحليل والاستنتاج وكذلك في الممارسة والتطبيق، فإنها تعد الأكثر حديثا عن الفضائح والانتهاكات الأخلاقية التي ترتكبها شركات الأعمال لديها، وأن المثير للتساؤل حقا

<sup>1</sup> ماتلار أرماني، ترجمة أبو النصر عزت، إمبراطورية الإعلان، دار المستقبل، القاهرة، 1991، ص: 39.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سبق ذكره، ص: 39.

<sup>3</sup> R. Kreinter, Management, Houghton Mifflin Company, Boston, 1993, P.741.

<sup>4</sup> مها محمود علي البرادعي، مدى انتشار الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية، دراسة ميدانية على بعض الأجهزة الحكومية بمدينة جدة، رسالة ماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والتجارة، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، 2008، ص: 40.

في هذه التجربة هو أن الشركات الأكثر تفوقا ونجاحا والتي تقف في الطليعة، هي الأكثر تبنيا للقرارات والتصرفات السيئة من وجهة النظر الأخلاقية.<sup>1</sup> ولعل هذا يوضح مغزى العنوان الصارخ الذي وضعه "جيلرمان" (S. W. ermanGell) لدراسته في مجلة هارفرد للأعمال (HBR) وهو: لماذا يقوم المديرون الجيدون باختيارات أخلاقية سيئة؟ مشيرا إلى أن ثلثي كبريات الشركات الأمريكية الخمسمائة التي تظهر في مجلة (Fortune) كانت لها أعمال لا أخلاقية غير مشروعة.<sup>2</sup>

ويوصلنا تحليلنا للتجربة الأمريكية في مجال أخلاقيات الإدارة، إلى استنتاج أساسي: هو أن أخلاقيات الإدارة لم تكن تحتل منذ البدء أهمية كبيرة، فتحت تأثير الاهتمام بالكفاءة تم إبعاد المسائل الأخلاقية عن مجال الأعمال، وتحت تأثير تقديس الكفاءة فقدت الأخلاقيات أية قدسية في الإدارة، وبهذا المعنى يمكن القول: إنه تحت تأثير هالة الآلة والأساليب – الجانب الصلب في الإدارة – تم إهمال الإنسان وقيمه الأخلاقية – الجانب اللين في الإدارة –، وحتى عندما ازداد الاهتمام بالإنسان وحاجاته النفسية والاجتماعية، فإن هذا كان داخل هالة الكفاءة وتقديسها وليس تجاوزا لها، وكذلك تحت تأثير هذه الهالة نفسها تم الاهتمام بالمنافسة بأشكالها الحادة المؤدية إلى الصراع وإهمال التعاون، وحتى عندما ازداد الحديث عن التعاون والمنافسة البناءة بتأثير التجربة، تم ذلك وفق الأسلوب الأمريكي الذي يقوم على وجود المنافسة في كل ركن في الشركة، كمنافسة العامل مع العامل، والقسم مع القسم، والفرع مع الفرع، والفرع مع المركز، وفي مثل هذه الثقافة، فإن المديرين والأفراد الأقل قدرة على المنافسة بشكل عام لا فرصة لهم في البقاء بالشركات، ولا بد أن يخرجوا منها.<sup>3</sup>

ونتعرض فيما يلي لملاحظات أساسية يمكن أن تساهم في الكشف عن أبعاد التجربة الأمريكية في مجال أخلاقيات الإدارة إلى جانب ما ذكرناه:

- **البراجماتية:** إن الفلسفة الأكثر تأثيرا في الأمريكيين هي الفلسفة البراجماتية، التي تدعو إلى إتباع المسلك الأكثر عقلانية. فالأخلاق تشبه العلم ويجب أن تخضع لقواعده، وإن التقدم ناتج عن الخيار العلمي المستقل في إطار رأسمالية المشروع الحر.<sup>4</sup> فالأخلاق هي مجال من المجالات التي تخضع للحسابات الاقتصادية ببرود وبدون تحيز! فإذا كان الخيار ناجحا اقتصاديا فإنه جيد وصحيح أخلاقيا وإذا كان فاشلا اقتصاديا فإنه سيئ وخاطئ أخلاقيا.<sup>5</sup>

- **إدارة الكفاءة:** رغم الإرث الإداري الأمريكي، ورغم كل التطور الذي حدث فيه، والمساهمات الفكرية العظيمة في المدارس الإدارية المختلفة، فقد ظلت إدارة الكفاءة بأبعادها المادية الصلبة هي قلب الإدارة الأمريكية.<sup>6</sup>

- **الفردية المطلقة:** إن الثقافة الأمريكية تمجد الفرد أكثر من الجماعة، وتهتم بحقوق الفرد أكثر من المصلحة المشتركة، وبالنجاح الشخصي أكثر من النجاحات الجماعية. ونجد أن "إدوارد ليتواك" يقول:

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، **المسؤولية الاجتماعية للإدارة**، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية (مصر)، 2007، ص: 185.

<sup>2</sup> S.W. Gellerman, **Why Good Managers Make Bad Ethical Choices**, Harvard Business Review, Vol.64, No.4, July-August, 1986, PP.85-90.

<sup>3</sup> محمد الصيرفي، **المرجع نفسه**، ص: 188

<sup>4</sup> R. Kreinter, **op-cit**, PP.742-743.

<sup>5</sup> Jean Yves, CALVEZ, **éthique, morale, déontologie : proches et différentes**, Revue française du marketing, N° 226, Mars 2010, P P: 10-11.

<sup>6</sup> نجم عبود نجم، **أخلاقيات الإدارة في عالم متغير**، مرجع سبق ذكره، ص: 164.

"إن الثقافة الأمريكية بقوانينها ومعاييرها انقلبت بصورة جذرية نحو فردية منفلثة وأضحت بدون كبح" ويقول عن القوانين الأمريكية مقارنة بنظيرتها الأوروبية واليابانية: "إنها أقل قسوة من أجل المصلحة الفردية، ولكن تظل تكلفتها الاقتصادية أعلى منها في الدول الأوروبية واليابان".<sup>1</sup>

- **التركيز:** إن الإدارة الأمريكية تركز على الإنجازات المادية كالابتكارات مثلا، أكثر مما تركز على الإدراك لهذه الإنجازات ودلالاتها. والشركات تركز على مواردها المادية وعوائد استثماراتها، أكثر مما تركز على فلسفتها وأهدافها الأساسية وأخلاقياتها الإدارية.<sup>2</sup>

- **المصالح إزاء الأخلاقيات:** إن التجربة الأمريكية تقوم على أن المصالح تتعارض مع الأخلاقيات، فالمديرون الأمريكيون لا يتفقون على أن السلوك الأخلاقي دائما هو المصلحة الأفضل للشركة حتى ولو كانت مستتيرة وأن الأخلاق والمصالح يمكن أن تؤدي إلى الصراع.<sup>3</sup>

## 2- أخلاقيات الإدارة في التجربة اليابانية

تزامن التفوق الياباني في الأسواق الاقتصادية الدولية، مع تفوق آخر في النتائج الأخلاقية والاجتماعية، بالمقارنة مع غيره في الدول المتقدمة الأخرى. فالتجربة اليابانية تبدو اليوم أقل تعرضا للمشكلات الأخلاقية والمجتمع الياباني أقل تسجيلا لمعدلات الجريمة ولحالات الانتحار وتعاطي المخدرات والتفكك الأسري. حيث لا يوجد باليابان إلا 1% من الأطفال الذين يتربون برعاية النساء دون آباء، مقابل 25% من أطفال الولايات المتحدة الأمريكية، وحوالي 51% من أطفال السويد،<sup>4</sup> واليابانيون أقل قبولا للعنف وأكثر تأدبا ورقة في الحياة والعمل، وهم أيضا أقل بطالة. والعلاقة حميمة بين الإدارة والعاملين، وتتسم بالمسؤولية الأخلاقية، من خلال جو الألفة في المصنع والاستخدام مدى الحياة، كما أن الشركات اليابانية أكثر اهتماما بالعميل وحاجاته داخل اليابان، وذلك بالبحث كل يوم عن معيار جديد، وبالتالي على خاصية جديدة في المنتجات والخدمات.<sup>5</sup>

ولعل أهم درس قدمته اليابان لعالمنا المعاصر، هو تعدد النماذج في التطور الاقتصادي، فلم يعد النموذج الغربي والأمريكي بشكل خاص هو النموذج الوحيد المنتصر في الحرب والمتفوق في الاقتصاد، وبالتالي في كل العناصر الناعمة ومن ضمنها الأخلاقيات. ولعل درس اليابان هذا لم يثر الاهتمام بالتفوق المادي الياباني بقدر ما أثار الاهتمام بالتفوق في العوامل المعنوية، وهذه العوامل بالتأكيد يمكن الاستفادة منها، ولكن لا يمكن نقلها أو استنساخها، والاستفادة منها تكون بإذكائها وتوجيهها في ظروف البلد وليس بالخضوع لها. إن نظرة متعمقة للتجربة اليابانية تكشف عن حقيقة أن الثقافة اليابانية بارثها التاريخي وتجربتها المعاصرة، كان لها الدور الكبير فيما تحقق فيها. ولا شك في

<sup>1</sup> إدوارد ليتواك، **انهيار الحلم الأمريكي**، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، سرت، 1995، ص: 312 و 317.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، **أخلاقيات الإدارة في عالم متغير**، مرجع سبق ذكره، ص: 167.

<sup>3</sup> A. Strak, **What is the matter with Business Ethics ?** Harvard Business Review. Vol. 71, No.3, May-June, 1993, P.40.

<sup>4</sup> إدوارد ليتواك، **المرجع نفسه**، ص: 161 و 217.

<sup>5</sup> محمد الصيرفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، **مرجع سبق ذكره**، ص ص : 194 - 195.

أن تاريخ أمة يمثل البنية التحتية العميقة للشعور الجماعي، الذي يرسم تطلعاتها والسلوك المشترك لأبنائها.<sup>1</sup>

ويقول "بيتر دراكر": إن مصلي اليابان أقاموا منذ مائة عام مضت - عن وعي بالثقافة الجديدة المصطبغة بالسلوك الغربي الجديد - على قيم يابانية تقليدية وثقافة يابانية تقليدية. فالشركة والجماعة اليابانية الحديثة غربية تماما من حيث شكلها، ولكنها استخدمت كحاويات - إن جاز التعبير - للثقافة اليابانية التقليدية غير الغربية.<sup>2</sup>

ونعرض فيما يأتي الملاحظات الأساسية التي توضح الأبعاد المهمة لأخلاقيات الإدارة في هذه التجربة:

- **المدونة الأخلاقية للساموراي:** حيث أن هذه المدونة تلهم المديرين اليابانيين، وتنقسم إلى مجموعة من الفضائل الأخلاقية، مثل الاستقامة، الصدق، الشجاعة، واجب الولاء، الانضباط الذاتي، روح الجرأة والاقتصاد في الإنفاق... الخ. وفي ظروف اليابان الجغرافية، حيث أن اليابانيين يصفون بلادهم للغير بأنها عبارة عن جزيرة ضيقة وفقيرة إلى الموارد، ومعرضة بسهولة للأعداء والزلازل والحرائق والعيش في حالة الندرة، وفي الظروف الصعبة كالحروب تصبح ممارسة هذه القيم ذات أبعاد وطنية كطريق مشرف لخدمة الوطن.<sup>3</sup>

- **العقائد الإدارية اليابانية:** إن شركات الأعمال اليابانية تعمل من أجل الربح على أساس قوي من المسؤولية الجماعية (حيال العاملين) والاجتماعية (حيال المجتمع)، حيث نجد مثلا أن جمعية إدارة الأعمال في اليابان والتي تضم حوالي 70 ألف من مديري كبريات الشركات اليابانية، قدمت اقتراحا باسم: العقيدة الإدارية في البيئة الجديدة والتي اشتملت على خمس نقاط: اعتراف الإدارة بدور الربح في نظام المشروع الخاص، تحسين العلاقة الصناعية بشكل يدفع الأفراد إلى ممارسة قدراتهم الخلاقة في العمل، شجب المنافسة الهدامة وخلق جو تنافسي طابعه الإنصاف والعدالة، تحمل القيادات لمسئوليتها حيال المجتمع المحلي عن طريق حل المشاكل الاجتماعية للعلاقات الصناعية، اهتمام الإدارة بالمسؤوليات المباشرة وغير المباشرة تجاه المجتمع ككل.<sup>4</sup>

- **الدور الموجه للحكومة:** إن الأجهزة الحكومية كانت ولا تزال تمارس دورا أساسيا في دعم الشركات اليابانية، واليوم يتزايد الحديث بإعجاب عن الدور الكبير الذي قامت به وزارة التجارة الدولية والصناعة، والتي يعتبرها البعض المرشد والمخطط الفعلي للتطور الياباني، والتي تصل قوة باعها إلى خارج اليابان. فهذه الوزارة استطاعت أن تساهم بشكل فعال فيما أصبح يعرف بالجغرافيا الاقتصادية. فإذا كانت الجغرافيا السياسية تستخدم القوة الدبلوماسية وفيما بعد القوة العسكرية لتحقيق أهدافها، فإن الجغرافيا الاقتصادية تتجنب ذلك كله وتستخدم أدوات الدعم الاقتصادي ليس للشركات التي تواجه صعوبات مالية أو أزمات اقتصادية، وإنما للشركات المتطورة وتوجهها لتكون أداة فعالة في تحقيق أهداف السياسة العامة.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> تقيّة محمد المهدي حسان، من أسرار نجاح التجربة اليابانية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد: 5، جامعة حسبية بن بوعلی، الشلف، 2011، ص: 140-141.

<sup>2</sup> بيتر ف. دراكر، ترجمة صليب بطرس، الإدارة للمستقبل، التسهيلات وما بعدها، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1995، ص: 294.

<sup>3</sup> ميري هوايت، عرض وتعليق سعد مرسي أحمد وكوثر حسين، التربية والتحدى: التجربة اليابانية، عالم الكتب، القاهرة، 1991، ص: 30.

<sup>4</sup> تقيّة محمد المهدي حسان، المرجع نفسه، ص: 147.

<sup>5</sup> إدوارد ليتواك، مرجع سبق ذكره، ص: 43 و 46.



- **ثقافة الشركة:** لقد طورت الشركات اليابانية ثقافتها الخاصة التي لجأ إليها العديد من الباحثين الغربيين لتفسير التفوق الياباني. ويمكن أن نشير إلى أبرز خصائص الشركة في اليابان، والتي تعبر عن أبعاد مهمة ذات علاقة بأخلاقيات الإدارة كالاتي:<sup>1</sup>

- **أولوية التركيز على الإنسان:** مع أن الشركات اليابانية تميل إلى استثمار أموالها في تجديد الآلات والتكنولوجيا الأحدث، إلا أنها تقوم أيضا بتطبيق الاستخدام مدى الحياة على أكثر من 35% من العاملين فيها.
- **ثقافة الربح/الربح:** الأطراف المختلفة في اليابان ذات الصلة بالشركة، يتعاملون مع بعضهم على أساس التعاون وشراكة المصالح، خلافا للمدخل التقليدي الذي يقوم على تضاد المصالح للأطراف المختلفة وعلى ثقافة: ربح/خسارة.
- **التأكيد على الجماعة:** إن الكلمة اليابانية (Wa) تعني التناغم، والثقافة اليابانية في الشركات تدعم روح التناغم فهي تركز على الجماعة. ويشير "باسكال" وزميله إلى أن الغربيين يجاهدون لتطوير ذاتيتهم وهويتهم المتميزة والاحتفاظ بها مستقلة في مواجهة ما يغزوها من مؤثرات، أما اليابانيون فيميلون إلى تطوير هوية ذاتية شاملة تظم الفرد والمقربين منه.<sup>2</sup>

### 3- أخلاقيات الإدارة في التجربة العربية

إن الكتابة في موضوع الإدارة العربية بشكل عام وأخلاقيات الإدارة بشكل خاص لا تزال بحاجة إلى مزيد من الدراسة والتحليل، ومع أن البعض قد يعترض منهجيا على استخدام المصطلحات والمفاهيم على المستوى العربي كالإدارة العربية، على أساس أنه في الممارسة لا يوجد إلا الإدارة على مستوى الأقطار العربية التي تتسم بالاختلاف والتباين، والتي قد تبدو للبعض أكبر وأوسع من التشابه والتماثل فيما بينها، كما أن هذا الاعتراض له أهمية في عدم التسرع في المعالجة، وضرورة عدم القفز على الظروف الخاصة بكل قطر من أقطارنا العربية، إلا أن هذا الاعتراض لا يمكن أن يكون سببا مانعا للدراسة والبحث أولا، وللعمل من أجل تطوير المفاهيم والأسس المشتركة للإدارة العربية ثانيا، كما أننا نستخدم مصطلحات مثل الإدارة الأمريكية وأخلاقيات الإدارة الأمريكية، مع علمنا أن الولايات المتحدة تمتد على مساحة أكبر بكثير من مساحة الوطن العربي، وفيها من التنوع في القوميات والأقليات والثقافات ما يفوق نظائرها في الوطن العربي، كما يوجد فيها من المدارس والاتجاهات الإدارية ما يتجاوز بكثير الاختلافات والتنوعات في مفاهيم وأساليب الإدارة في أقطارنا العربية، مع ملاحظة أن عصرنا أخذ في التحول إلى مجموعات الأقاليم الاقتصادية حتى بين القوميات والكيانات ذات الجذور والأصول المتباينة، مع إرث تاريخي من حروب طويلة وقاسية كالمجموعة الأوروبية.<sup>3</sup>

كما أن أخلاقيات الإدارة العربية تجد في التراث والتاريخ العربي – وفي المقدمة منه الإسلام دين العرب المشترك – من جهة؛ وظروفهم الحالية التي تتسم بالمستويات المتماثلة والمتقاربة من التطور الاقتصادي والاجتماعي والإداري من جهة أخرى، عوامل مشتركة شديدة التأثير في معتقدات وقيم المديرين وتصرفاتهم الإدارية، وأن المديرين العرب قد يكونون نفسيا أكثر ميلا إلى تبادل خبراتهم

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سبق ذكره، ص ص: 179-181.

<sup>2</sup> ريتشارد ب. باسكال وأتوس، ترجمة محمد حسن يس، فن الإدارة اليابانية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1986، ص: 172.

<sup>3</sup> محمد الصيرفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، مرجع سبق ذكره، 2007، ص: 209.

وتجاربهم مع بعضهم، خاصة فيما يتعلق بأخلاقيات الإدارة، أكثر من تبادل هذه الخبرات مع التجارب الأخرى. وفي هذا المجال بشكل خاص تقوم المنظمة العربية للتنمية الإدارية بدور هام ضمن اهتماماتها ببلورة وتطوير التجربة العربية في الإدارة.<sup>1</sup>

ويمكن أن نبرز ملامح وخصائص الإدارة العربية في تجربتنا المعاصرة والتي لا تزال في مرحلة التشكيل والبلورة للنظم والمفاهيم والأساليب في إطار بعدين هما:<sup>2</sup>

- **البعد الأول:** ويتمثل في التقليد والنزوع إلى الماضي نحو تجربتنا العربية الإسلامية، حيث كان العرب لعدة قرون منذ فجر الإسلام هم الذين يقودون ويطورون وبيتكرون، ويقصدهم الآخرون من أجل التعلم والاستزادة.

- **البعد الثاني:** ويتمثل في التحديث الذي يقترب لدى الكثيرين من صيغة صعبة وهي التغريب، حيث أن الإدارة العربية في جانبها الأساسي تبدو في مرحلة تمثل استغراقا في مفاهيم وأساليب ونمط الإدارة الغربية.

وفي إطار هذين البعدين تتجاذب الإدارة العربية عدة عوامل:<sup>3</sup>

- الفترة الاستعمارية التي قامت على المركزية الشديدة ومخلفاتها.

- الموراث الاجتماعي السلبية: كالعشائرية والقبلية والولاءات الضيقة والوساطات والمحسوبية والمحاباة واستغلال النفوذ السياسي والاقتصادي والاجتماعي... الخ.<sup>4</sup>

- عدم الاستقرار التشريعي والإداري: مما يوجد مناخا قلقا وغير مستقر لا يسمح بتراكم الخبرات.

- مشكلة الكفاءة: والتي تعتبر مشكلة تعاني منها معظم الشركات العربية، حيث لا تظهر أي شركة عربية ضمن ترتيب كبريات الشركات المتفوقة في العالم.

وبعد التطرق لكل هذا يمكن الحديث عن ملامح وخصائص أخلاقيات الإدارة ومجالات تطورها في التجربة العربية بإيجاز من خلال:

- إن الإسلام هو مصدر أساسي لأخلاقيات الإدارة في التجربة العربية، وهو يقدم أساسا أخلاقيا قويا في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بكل أشكالهما وصورهما التي تعني مصلحة المجتمع وأطراف المصلحة الأخرى. إن تجربة الإدارة الإسلامية - ومنذ البدء - كانت تقوم على أسس أخلاقية في نظام الحسبة الذي هو نظام الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر في مجالات العمل والنشاطات المختلفة وواجباتها، مثل: الموازين والمكاييل، المزروعات، المعدودات، المفاصد في الصناعة، الآثار، السياحة، الأسعار.<sup>5</sup> ومع ذلك فإن الفترات التاريخية التي مر بها العرب منذ قرون عديدة وصولا إلى المرحلة الاستعمارية وما أعقبها، عملت بشكل متراكم على خلق هوة واضحة بين الإسلام كقيم والمسلمين

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سبق ذكره، ص: 186.

<sup>2</sup> محمد الصيرفي، مرجع سبق ذكره، ص: 210

<sup>3</sup> نجم عبود نجم، المرجع نفسه، ص: 188-189.

<sup>4</sup> نواف كنعان، القيادة الإدارية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1995، ص: 456-459.

<sup>5</sup> خالد وحسن مصطفى طبرة، نظام الحسبة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص: 85.

كسلوك. وفي العمل اليومي للمديرين فإن الالتزام الأخلاقي – وكذلك الانتهاكات الأخلاقية – في القرارات والممارسات الإدارية بقدر علاقته بالإسلام، يمكن النظر إليه من جانبيين أساسيين هما:

- الإيمان بالقواعد الأخلاقية التي جاء بها الإسلام، حيث الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، المدير قوة أخلاقية وراع مسئول، والتقوى والصلاح إلى آخر ما يوصي به الإسلام. وهذا الجانب وثيق الصلة بالنوايا داخل الإنسان وبالتكوين الذهني للفرد – المدير –.
- مدى الانسجام بين ما يؤمن به المديرون من القواعد الأخلاقية التي مصدرها الإسلام وسلوكه الإداري: فعندما يقوم المدير بالعمل في شركته لابد أن يكون هذا العمل وفقا لما يؤمن به، وهذا هو الأصعب، لأنه في هذه الحالة سيواجه بيئة الأعمال ومعايير الربح والمنافسين وضغوطهم والسوق ومتغيراته والحركة السريعة في الإدارة والعمل إضافة إلى المنافسين الإقليميين والدوليين الذين قد لا يعملون وفق نفس المبادئ وما تتطلبه من التزامات أخلاقية مكلفة في أكثر الأحيان.<sup>1</sup>
- إن الإدارة العربية من الناحية العملية في الشركات العربية لا تزال تمر بمرحلة أولوية الكفاءة على أخلاقيات الإدارة، بالإضافة إلى أن أخلاقيات الإدارة في التجربة العربية تواجه مشكلة أخرى، تتمثل في التخلف أو الضعف الإداري وشيوع القيم السلبية والمعوقة والفاصلة التي تعكس هذا التخلف، مع الإشارة إلى أن التأكيد على الكفاءة، يمكن أن يدعم الجهود للقضاء على هذه القيم السلبية.<sup>2</sup>
- إن القانون – بوصفه الحد الأدنى الأخلاقي – كان ولا يزال يمثل المنحنى الأخلاقي البارز الذي يوجه القرارات والممارسات الإدارية في شركائنا العربية.<sup>3</sup>

- لا تزال أخلاقيات الإدارة في التجربة العربية غير حاصلة على الاهتمام الكافي، ومما يكشف ضعف الاهتمام بهذه الأخلاقيات أن هذا الموضوع لا تمتلك أدبياته ومؤلفاته العربية الكثير، وليس هناك كليات أو معاهد متخصصة فيه، كما لا توجد دوريات خاصة بأخلاقيات الإدارة.<sup>4</sup>

- قيم وقواعد العمل في الإدارة العربية: إن هذه القيم والقواعد تختلف بقدر أو بأخر من مجتمع لآخر، وهي بهذا المعنى تحمل شيئا من الخصوصية في كل بلد حسب ظروفه وتكوينه التاريخي. وفي هذا السياق تشير إلى المحاور التي ذكرها أحد المصريين مع مستشرق ياباني مختص بشؤون العالم العربي في جامعة طوكيو حيث قال له: "لقد بدأنا – نحن في مصر وأنتم في اليابان – عملية التحديث في الوقت نفسه تقريبا، وربما بدأنا نحن في عهد محمد علي قبلكم، أي قبل عهد "ميجي" في اليابان ببضعة عقود، ومع ذلك أنجزتم ما أنجزتم وأصبحتم في مقدمة دول العالم، ونحن لا نزال نعاني صعوبة التوصل إلى مرحلة الإقلاع... لماذا؟" فأجاب المستشرق الياباني (لو أخذت خمسة مصريين وخمسة يابانيين، وقيمت عمل كل واحد منهم على حدة، فسوف تجد أن المصري الفرد يتفوق على الياباني الفرد بشكل ملحوظ. ولكن إذا أخذت فريقا من خمسة يابانيين وفريقا من خمسة مصريين، فسوف تجد أن الفريق الياباني قادر على أن يتفوق على الفريق المصري تقوفا هائلا، ذلك أن اليابانيين

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، مرجع سبق ذكره، ص ص: 218-219.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سبق ذكره، ص ص: 196.

<sup>3</sup> محمد الصيرفي، المرجع نفسه، ص ص: 222.

<sup>4</sup> نجم عبود نجم، المرجع نفسه، ص ص: 198.

عندما يعملون معا يتقنون العمل الجماعي. أما المصريون فإن كل واحد منهم سوف يجنح إلى إعاقة الآخر وإبطال مفعول عمله، وتكون المحصلة النهائية مخيبة للآمال).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> محمد سيد أحمد، الثقة: فضيلة اجتماعية منشئة لليسر، مجلة المستقبل العربي، العدد 208، حزيران، 1996، ص 169

### المبحث الثاني: أخلاقيات الإدارة العمومية (Ethics In public administration)

يمكن أن تلعب أخلاقيات الإدارة العمومية دورا فاعلا عن طريق توجيه سلوك الموظف العمومي بما يضمن المصلحة العامة، و بالتالي تعزيز الثقة في هذا الموظف وفي الإدارة التي ينتمي إليها.

و يتم التركيز في مختلف البلدان على إعادة إحياء علاقة الثقة تلك والتي تجمع كل من المجتمع والإدارة عن طريق تجديد علاقات العمل، تطوير المسؤوليات، تقييم السياسات العمومية والاستجابة لتطلعات المواطن، ولا شك بأن أخلاقيات الإدارة العمومية تساهم في إعادة إحياء تلك الثقة.<sup>1</sup>

#### المطلب الأول: ماهية أخلاقيات الإدارة العمومية

على العاملين في الإدارات العمومية أن يكونوا قادرين على القيام بالمهام الأساسية المرتبطة بالمنفعة العامة و المال العام بفعالية و فاعلية، وعلى نحو أخلاقي.<sup>2</sup>

ويعتبر من الضروري معرفة الواجبات والأمر التي يحضر على الموظف ممارستها، لذلك لا بد من التعرف على موضوع أخلاقيات الإدارة العمومية، كما أن تحقيق أهداف منتظرة من منظمات عمومية مرهون بأخلاقيات العاملين فيها، لذلك لا بد من التعرف الفعلي على أخلاقيات الإدارة العمومية والتركيز عليها.<sup>3</sup>

#### 1- تعريف أخلاقيات الإدارة العمومية

"تتمثل أخلاقيات الإدارة العمومية في مجموعة المعايير التي يمكن في ضوءها الحكم على السلوك باعتباره صحيحا أو خاطئا من الوجهة الإنسانية، وأن الفساد الإداري يحدث بسبب الانحراف عن القواعد والمعايير الأخلاقية لتحقيق مآرب شخصية، غالبا ما تكون على حساب المصلحة العامة.

كما عرف آخرون أخلاقيات الإدارة العمومية بأنها: "السلوك المثالي الواجب على الموظف الحكومي أن يسلكه بسهولة".<sup>4</sup>

وتعرف أخلاقيات الوظيفة العمومية أيضا بأنها: "مجموعة القواعد والضوابط والمعتقدات والقيم التي تحدد السلوك الذي يجب على الموظف الالتزام به عند ممارسته لعمله في أي وقت وأي مكان".<sup>5</sup>

كما يعرفها آخرون بأنها: "مجموع القيم والمعايير المشتركة للإدارة العمومية".<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Nada Abdelkader Benmansour, **Qualité et services publics "à la française": où en est-on de la qualité publique en France?**, revue Recherches en Sciences de Gestion, n°85, France, 2011, PP : 116-117.

<sup>2</sup> Pierre Bernier, **La modernisation des pratiques de gestion de l'éthique dans l'administration publique**, Télescope : L'observatoire de l'administration publique, vol. 9, n° 1, Québec, novembre 2002, P :17

<sup>3</sup> فايز حسين، مرجع سبق ذكره، ص:25.

<sup>4</sup> صفوت النحاس، أخلاق الموظف العام وكيف نلتزم بها، ملتقى بعنوان: أخلاقيات الإدارة والأعمال من أجل مستقبل أفضل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2006، ص:56.

<sup>5</sup> محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الفتح للتجنيد الفني، الإسكندرية، 2007، ص:13.

<sup>6</sup> Pierre CHALVIDAN, **Éthique et service public**, Centre des ressources documentaires, Paris, 3 Mars 2009, P : 6.

## 2- أخلاقيات الإدارة العمومية وأخلاقيات إدارة الأعمال

إن الإدارة العمومية هي إدارة المؤسسات الحكومية العمومية، ومع أن مدخل النظم يؤكد على وجود اختلافات جوهرية بين الإدارة العمومية وإدارة الأعمال، فإن المدخل الوظيفي يرى أن الاثنتين تتشابهان في الوظائف والمبادئ وتتكاملان ضمن علم الإدارة.<sup>1</sup> وإذا كان التخصص في البحث والتعليم الأكاديمي يتجه بكلا الفرعين نحو المزيد من التكوين والتميز في البنية العلمية، فإن الممارسة لوظائف وأنشطة كل منهما تتجه نحو التماثل والتشابه.<sup>2</sup>

ويتفق "توم بيترز" (T.Peters) مع الرأي القائل: "إن نفس مبادئ النجاح تسود على حد سواء في القطاعين العمومي والخاص"، ويقول: "نعم إنها نفس المبادئ، بل إن اللغة التي يتحدثها الممتازون في القطاع العمومي والقطاع الخاص هي نفس اللغة"، بمعنى أن الزبون يتحدد ويتخذ مركزاً تدور حوله جميع الشؤون سواء كان في خيرة المدارس، أو كان في المدن أو في الهيئات الحكومية.<sup>3</sup> وإذا كان هذا الاتجاه يساوي بين الاثنتين في معايير الكفاءة وأساليب التفوق، فإنهما في مجال أخلاقيات الإدارة العمومية وأخلاقيات إدارة الأعمال يتماثلان بشكل يمكن أن نقر معه أن الاختلاف بين الاثنتين هو فقط اختلاف تسميات ناجم عن اختلاف مجال التطبيق، حيث تطبق أخلاقيات الإدارة على شركات الأعمال بينما أخلاقيات الإدارة العمومية تطبق على المؤسسات العمومية. وبفهم المعنى نقول أن المبادئ الأخلاقية التي تتكون منها المدونة الأخلاقية للإدارة في شركات الأعمال تتكون منها المدونة الأخلاقية للإدارة العمومية في المؤسسات الحكومية وشركات القطاع العمومي.<sup>4</sup>

وإذا كانت شركات الأعمال تعاني من فضائح آخذة بالتزايد، مما أدى إلى ظهور الحاجة إلى الاهتمام باختيار المديرين والعاملين وإحاقهم ببرامج التدريب الخاصة بأخلاقيات الإدارة، والعمل على إصدار مدونات أخلاقية توجيهية للسلوك الإداري، فإن المؤسسات العمومية هي الأخرى عانت من الفضائح الأخلاقية ومن الفساد الإداري بشكل متصاعد، مما أوجد الحاجة ذاتها إلى الاهتمام باختيار من يتولى الوظائف العمومية وتدريبهم وإصدار مدونات أخلاقية خاصة بهذه الوظائف.<sup>5</sup>

## 3- أسباب وجود أخلاقيات الإدارة العمومية

لقد توسعت خلال العقود الماضية المؤسسات العمومية وتنوعت مجالاتها، وخاصة في الدول النامية التي أصبحت الحكومة فيها تضطلع إلى جانب أدوارها التقليدية، بأدوار رئيسية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بوصفها المنظم والموجه والمشارك الرئيسي في مشروعات هذه التنمية من أجل مواجهة التخلف في هذه الدول. وبفعل هذا التوسع والتنوع في المؤسسات العمومية، بدأت تواجه هذه المؤسسات مشكلات كثيرة، منها ما يرتبط بالكفاءة في استخدام الموارد النادرة المتاحة، ومنها ما يتعلق

<sup>1</sup> مصطفى عبد الله أبو قاسم خشم، مبادئ علم الإدارة العامة، منشورات مركز بحوث العلوم الاقتصادية، بنغازي (ليبيا)، 1990، ص: 47.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، التحول إلى المؤسسات العامة القائمة على إدارة المعرفة، المطالب الأساسية وتوقعات الأداء، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية:

نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، الرياض، 4-1 نوفمبر 2009، ص: 05.

<sup>3</sup> توم بيترز، ترجمة محمد الحديدي، ثورة في عالم الإدارة، الجزء 1، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 1995، ص: 68.

<sup>4</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، ط1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2006،

ص: 344.

<sup>5</sup> ك. كيرنغهان وزميله، ترجمة محمد القبروتي، أخلاقيات الخدمة العامة، الشركة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1996، ص: 17-120.

بمدى الالتزام الأخلاقي بالأهداف العامة وبتحديد الوظيفة واستخدام السلطة فيها أو ما يعرف بالفساد الإداري.<sup>1</sup>

ولأن الحكومة في كل بلد يفترض أن تكون بمثابة صاحب عمل نموذجي من حيث الامتثال للقانون والحرص على المصلحة العامة، وكونها قدوة ومثالا لمواطنيها من الناحية الأخلاقية والاجتماعية، لهذا فإن ظهور الفساد الإداري وتدني المستوى الأخلاقي للمسؤولين الإداريين والموظفين العموميين في كثير من هذه الدول، كانت له آثار وخيمة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، آخذين في الاعتبار أن الفساد الإداري بأشكاله المختلفة لم يعد مقتصرًا على الدول النامية وإنما هو ظاهرة موجودة أيضا في الدول المتقدمة، حيث يتفشى بهذا القدر أو ذاك: فساد البيروقراطية (الفساد الروتيني) والفساد المرتبط بالممارسات المخالفة للقانون. ولهذا فإن أخلاقيات الإدارة العمومية لا بد أن تتجه نحو السلوك الوظيفي القويم للموظف والمبادئ التي تحصنه في مواجهة الفساد الإداري.<sup>2</sup> وقد ظهرت مبادرات عديدة في السنوات الأخيرة من أجل إقامة أو المحافظة على إدارة عمومية شفافة ومسئولة أخلاقيا.<sup>3</sup>

وتعتبر عملية تنمية الالتزام بالمثل والقيم الأخلاقية والاعتبارات القانونية والسلوكيات الإيجابية، من الفلسفات الرئيسية التي ينبغي وضعها في المقام الأول، حيث تسير في فلكها جميع الفلسفات الأخرى المنشودة، والتي توصل جميعا نحو تحسين الإنتاجية، وبالتالي تحسين الرفاهية البشرية. ولا شك أن فاعلية الإنسان وكفاءته ترتبط وتتأثر بإيمانه العميق واقتناعه بالقيم الأصيلة والمثل الأخلاقية العالية، التي تدفعه إلى تنمية معارفه العلمية ومهاراته السلوكية والعلمية ومن ثم تحسين الإنتاجية. وبالتالي فإن القيم والمثل والأخلاقيات تؤثر في السلوك تماما كما تؤثر المفاهيم العلمية والنظريات. ولا شك أن التحدي الكبير لمنظماتنا يكمن في القدرة على صياغة قيم أخلاقية وحضارية ومؤسسية جديدة في إطار تراثنا وثقافة المجتمع وشرائعه السماوية. ولا يتأتى ذلك إلا بدراسة الواقع وما يرتبط به من ظواهر إيجابية وسلبية في وحدتنا الإدارية. ومن ثم فإن التعرف على وتبني القيم والمثل الأخلاقية الإيجابية، التي تمكن من دعم الظواهر الإيجابية ودحر الظواهر السلبية وإعداد الإستراتيجية الفعالة لتنمية الالتزام بها ودعمها، أو إجراء التعديلات عليها كلما تطلبت الضرورة ذلك، يضعنا على الطريق الصحيح نحو التقدم ومواكبة حركة التطور.<sup>4</sup>

#### 4- أهمية أخلاقيات الإدارة العمومية

لا شك بأن لأخلاقيات الإدارة العمومية أهمية كبيرة كون الإدارات العمومية تتدخل في جوانب كثيرة من حياة المواطنين، ولكون الإخلال بواجب هذه الإدارات له عدة انعكاسات سلبية.<sup>5</sup>

ويمكن إبراز أهمية أخلاقيات الإدارة العمومية من خلال ما يلي:

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص: 344.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 344-345.

<sup>3</sup> Caron Daniel J., Giauque David, Éthique, agents publics et nouvelle gestion publique : de nouveaux outils pour de nouveaux défis ? Une comparaison Canada-Suisse, revue politiques et management public, vol. 23, n° 4, France, 2005, P : 84.

<sup>4</sup> صفوت النحاس، مرجع سبق ذكره، ص: 55-56.

<sup>5</sup> فايز حسين، مرجع سبق ذكره، ص: 26.

- "يساهم الالتزام بأخلاقيات الإدارة العمومية بتحسين أوضاع المجتمع بصفة عامة، حيث تقل الممارسات غير العادلة، ويتمتع الناس بتكافؤ الفرص، ويجني كل امرء ثمرة جهده أو يلقي جزاء تقصيره، وتسد الأعمال للأكثر كفاءة وعلماء، وتوجه الموارد لما هو أنفع، ويضيق الخناق على المحتالين والانتهازيين والطفيليين، وتتسع الفرص أمام المجتهدين. كل هذا وغيره يتحقق إذا التزم الجميع بالأخلاق.
- الالتزام بأخلاقيات الإدارة العمومية يدعم الرضا والاستقرار الاجتماعيين بين غالبية الناس، حيث يحصل كل ذي حق على حقه ويسود العدل في التعاملات والعقود والمعاملات... إلخ، وكل ذلك يجعل غالبية الناس في حالة رضا واستقرار.
- الالتزام بأخلاقيات الإدارة العمومية يدعم البيئة المواتية لروح الفريق وزيادة الكفاءة وهو ما يعود بالفائدة على الجميع.
- الالتزام بأخلاقيات الإدارة العمومية يدعم ثقة الفرد بنفسه وثقته بالمنظمة والمجتمع، ويقل الفلق والتوتر بين الأفراد.
- الالتزام الأخلاقي يقلل تعريض الإدارات العمومية للخطر لأن المخالفات تقل، والجرائم تقل، والمنازعات تقل، حيث يتمسك الجميع بالقانون الذي هو أولاً وأخيراً قيمة أخلاقية.
- يشجع الالتزام بمواثيق أخلاقية مناسبة إلى اللجوء في التعامل مع الجهات الملتزمة أخلاقياً، وبالتالي تتجح الممارسات الجيدة في طرد الممارسات السيئة.
- إقرار مبدأ الشفافية، والتي أصبحت من المطالب الأساسية للقضاء على الفساد الإداري والمالي، وبالتالي تقدم المجتمع ورفيقه، خاصة أنه في ظل التقدم التكنولوجي في مجال الاتصالات وسهولة إتاحة المعلومات والبيانات ووصولها إلى المعنيين بالأمر، لم يعد عرض البيانات والمعلومات قاصراً على الطلب من الجهات المعنية، بل امتد إلى فرض وضع البيانات والمعلومات على شبكة الأنترنت وبالتالي يمكن لكل مواطن أن يتعرف على كل ما يريده من معلومات وبيانات".<sup>1</sup>
- إن وجود مواثيق أخلاقية معلنة، يوفر المرجع الذي يحتكم إليه الناس ليقرروا السلوك الواجب أو ليحكموا على السلوك الذي وقع فعلاً.<sup>2</sup>
- يمكن لأخلاقيات الإدارة العمومية أن تلعب دور القاسم المشترك والمرجعية والموجه لتصرفات الإدارات العمومية، ومنه يمكن أن تكون أداة للتماسك الاجتماعي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أحمد جابر حسنين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة (مصر)، 2011، ص: 27. (بتصرف)  
<sup>2</sup> عفيفي، صديق محمد، دليل المعلم في أخلاق المهنة مفاهيم نظرية وحالات عملية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة (مصر)، 2006، ص: 9.

<sup>3</sup> Yves Boisvert , Éthique et politique :un nouvel enjeu pour la gouvernance contemporaine, revue Télescope : l'observatoire de l'administration publique, vol. 9, n° 1, Canada, novembre 2002 P : 07.



### المطلب الثاني: مصادر أخلاقيات الإدارة العمومية

تتعدد مصادر أخلاقيات الإدارة العمومية فمنها ما يرتبط بالفرد ومنها ما يرتبط بالمنظمة إلى جانب ما يمكن أن يستمد من القانون، بالإضافة إلى مصادر أخرى.

وتتمثل مصادر الأخلاقيات بصفة عامة، فيما يلي:<sup>1</sup>

- القرآن الكريم والكتب السماوية الأخرى، والتي تعتبر بمثابة المنبع الأول للقيم الأخلاقية التي يحملها الفرد.

- الضمير الإنساني الحسن، والذي يعتبر بمثابة الهبة التي وهبها الله سبحانه وتعالى للبشر.

- النصائح المقدمة من الآخرين والسلوك الجيد المحتذى به.

- القواعد الأخلاقية، والتي تعتبر بمثابة مرشد للسلوك البشري، سواء كانت محددة من قبل المنظمة أو متفق عليها من قبل المجتمع وأصبحت بمثابة أعراف.

- القوانين والتشريعات التي تسنها الدولة للحفاظ على ما هو صحيح وتطويره نحو الأفضل.

وبصفة عامة فإن معايير التصرف الأخلاقي تكون مجسدة ضمن المستخدمين وكذلك ضمن المنظمة نفسها، ومضاف إلى ذلك أصحاب المصالح الخارجيين، حيث يمكن أن يؤثر في هذه المعايير، وبالتالي توجد مجموعة قوى تشكل الأخلاقيات الإدارية.

ويحدد "Daft" مجموعة من العناصر التي تعمل على تشكيل الأخلاقيات الإدارية، وتتمثل في:<sup>2</sup>

- **الأخلاق الشخصية:** كل شخص يجلب مجموعة من المعتقدات الشخصية والقيم إلى العمل، فالقيم الشخصية والاستنتاجات الأخلاقية تحول هذه القيم إلى سلوك في المناطق المهمة لصنع القرار في المنظمة، فالخلفية العائلية والقيم الروحية للمدراء مثلا، توفر المبادئ التي من خلالها يقومون بتنفيذ العمل.

- **ثقافة المنظمة:** نادرا ما يمكن إرجاع ممارسات الأعمال الأخلاقية أو غير الأخلاقية بشكل كامل إلى الأخلاق الشخصية للفرد الواحد فقط، بسبب أن ممارسات الأعمال تعكس القيم، الاتجاهات، ونماذج السلوك لثقافة المنظمة. وللترويج للسلوك الأخلاقي في أماكن العمل، على المنظمة أن تجعل من الأخلاق جزءا مكملا لثقافة المنظمة. وتبدأ ثقافة المنظمة بصورة عامة بمؤسس أو قائد يوضح وينجز أفكار وقيم معينة، حيث أن القائد أو مدير القمة يكون مسئول عن خلق ودعم الثقافة التي تؤكد على أهمية السلوك الأخلاقي والمسؤولية الاجتماعية في المنظمة.

- **نظم المنظمة:** وهي النظم الرسمية للمنظمة، وتتضمن البنية الأساسية للمنظمة مثل: هل أن القيم الأخلاقية مندمجة في السياسات والقوانين؟ هل قانون الأخلاق الضمنية متاح وموجه للعاملين؟

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، مرجع سبق ذكره، ص: 143.

<sup>2</sup> الدوري زكريا مطلق وصالح أحمد علي، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، دار البيزوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص: 257-259.

- أصحاب المصالح الخارجيين: إن الأخلاقيات الإدارية تتأثر كذلك بعدد من أصحاب المصالح الخارجيين، وهم مجموعات خارج المنظمة تؤثر في أدائها، وعند صنع القرار الأخلاقي تترك المنظمة بأنها جزء من مجتمع كبير وتأخذ بعين الاعتبار أثر قراراتها وأعمالها على كل أصحاب المصالح.

ويمكن إضافة ما يلي:

- التشريعات والقوانين: يعد القانون وسيلة لتنظيم الحياة في أي مجتمع، وهو يحدد الإطار الأخلاقي للعمل، فضلا عن الإجراءات القانونية لمعالجة المخالفات وتحديد واجبات الموظف والإطار العام لمسؤوليته ضمن حدود وظيفته. وإذا نظرنا للوظيفة بأنها مركز قانوني بما يترتب من حقوق وواجبات للأفراد، نرى أن الموظف كذلك يقع ضمن دائرة القانون، بحيث لا يوجد أي فرد لا يطبق عليه القانون، وهذا يعني إلزامية القانون وشرعيته في الفصل في المنازعات ومعاقبة المفسدين، أي يعتبر وسيلة ردع للفساد وتقويم السلوك البشري داخل المجتمع والمؤسسات والإدارات، وينبغي التنويه هنا إلى ضرورة وجود قوانين قوية خالية من وجود ثغرات تسمح بحدوث مخالفات قانونية، لأنه عند غياب القانون يعتمد الموظفون على اجتهادهم، والاجتهاد محكوم بما يعتقد المقرر بأنه صحيح بقيمه ودرجة التزامه بالمعايير الأخلاقية.<sup>1</sup>

- قوانين السلوك الأخلاقي (المدونات الأخلاقية): التي تعتبر أدلة إرشادية لعمل المديرين والعاملين. حيث تهدف هذه القوانين إلى: توجيه وإرشاد المديرين والعاملين في المجالات غير الواضحة للسلوك المهني، تذكير العاملين والمديرين بالمتطلبات القانونية والأخلاقية، الإعلان عن المرتكزات الأخلاقية للمنظمة وتقوية الانضباط الذاتي لدى أفراد المؤسسة بقواعد السلوك الأخلاقي.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: واجبات الموظف العمومي كالتزام أخلاقي

لا تعتبر الوظيفة العمومية مكانة للنزهة أو الترفيه، وإنما هي تكليف للنهوض بمهام، حيث أنها وظيفة يؤتمن عليها الشخص ويطلب منه أداء ما فيها من مهام بكل صدق وأمانة وإخلاص. ولا شك أن الهدف من الوظائف المختلفة هو حسن سير مرافق الدولة وانتظامها، إشباعا لحاجات الأفراد والمجتمع على حد سواء، فالوظيفة العمومية خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة بأداء وظائفهم المصلحة العامة. وتضع النظم الوظيفية العديد من الواجبات التي لا بد من أن يلتزم الموظف بها، بعضها يأخذ صورة العمل الإيجابي بضرورة القيام بعمل معين، والبعض الآخر يكون بصورة الامتناع عن القيام بعمل معين (سلبى).<sup>3</sup>

ويمكن ذكر واجبات الموظف العمومي كالتزام أخلاقي قبل كل شيء فيما يلي:

#### 1- واجب أداء العمل

يعتبر هذا الواجب بلا جدال أهم واجبات الموظف العمومي، وهو يعني أن يتولى هذا الموظف القيام بأعباء وظيفته وفقا لما هو مقرر باللوائح في شأن الوظيفة المناطة به، أو بناء على ما يعهد به إليه

<sup>1</sup> تحسين أحمد الطراونة، أخلاقيات القرارات الإدارية، مجلة مودة للبحوث والدراسات، المجلد: 5، العدد: 2، الأردن، 1990، ص: 141-144.

<sup>2</sup> الطاهر محسن منصور الغالي، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2005، ص 145.

<sup>3</sup> عمر بن الخطاب، حقوق وواجبات الموظف العام والتشريعات التي تحكمها وتنظمها، ندوة حول: التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المغرب، أوت 2006، ص: 143-144.

رؤسائه من مهام أخرى. ومن هنا كان لا بد من أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح للمهام التي تسند إلى كل وظيفة، بل ولكل موظف، حتى يتمكن من أداء وظيفته من جهة، وتتم محاسبته على التصيير فيها من جهة أخرى، ولذلك فإن علم الموظف بمهام وظيفته أمر في غاية الأهمية. وعلى الموظف أن يؤدي العمل الذي يناط به لائحيا أو من خلال تعليمات رؤسائه له، دون أن يتعمد إلى عرقلة ذلك من خلال إثارة مدى ملاءمة العمل المطلوب منه أو مدى مناسبته، ومرد ذلك، أن عملية توزيع العمل الوظيفي أمر متروك لتقدير الرئيس الإداري، وإن كان ذلك لا يمنع الموظف من التماس تغيير نوع عمله أو إعادة توزيع العبء الوظيفي، غير أن هذه المسألة كذلك تخضع لتقدير الرئيس الإداري، ولذلك، فالموظف ملزم بأداء العمل إلى أن يستجاب لطلبه، وسواء تحقق ذلك أم لم يتحقق.<sup>1</sup>

ويمكن تفصيل معنى أن يؤدي الموظف واجب أداء العمل على النحو التالي:<sup>2</sup>

- **الإمام الجيد بالاختصاصات المنوطة به:** أي الإمامه بالاختصاصات التي قد تستمد من الدستور، أو من القوانين خاصة قوانين الوظيفة، أو قوانين العقوبات، أو من اللوائح والأوامر الداخلية، كما قد تستمد من أحكام القضاء وكتابات الفقه... إلخ، وذلك وفقا لنوعية ودرجة الوظيفة التي يشغلها صاحب الشأن، فواجب أداء العمل حتم على الموظف إذا، ضرورة اطلاعه وإمامه بكافة اختصاصاته الوظيفية، خاصة أنه لا يقبل منه العذر - بأي حجة كانت - بعدم الإمام بأي من هذه الاختصاصات، وعليه أن يسعى دائما إلى الإحاطة بها قبل البدء في العمل، وإلا حقت مساءلته في حالة خطئه، إذ الخطأ لا يبرر الخطأ.

- **أداء العمل بنفسه:** لا يكفي أن يكون الموظف ملما باختصاصات الوظيفة المناطة به، وإنما يجب عليه كذلك أن يؤدي هذه الاختصاصات بذاته، فالاختصاص كما هو معروف شخصي، ومن ثم لا يجوز له التفويض فيه، إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون.

- **الدقة والأمانة في مباشرة الاختصاصات الوظيفية:** إذا كان لزاما على الموظف أن يؤدي اختصاصات وظيفته بذاته، فإنه يجب عليه أن يؤديها بدقة وأمانة. فهذا واجب يتصل في الواقع بالضمير والأخلاق والإحساس بالمسؤولية قبل اتصاله بالالتزام قانوني مفروض عليه.

- **تخصيص كل الوقت للوظيفة:** على الموظف أن يخصص وقت العمل الرسمي كاملا لأداء واجبات وظيفته، مع ملاحظة أن ذلك لا يعني فقط مجرد تواجد الموظف في مقر عمله، وإنما يعني كذلك أن يباشر الموظف أعماله في هذه الأثناء.

- **عدم التغيب عن العمل بدون عذر:** ويدخل في هذا، الانصراف من مقر العمل من دون إذن، والتخلف عن الحضور في أوقات العمل الرسمية.

- **عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر:** سواء خاص أو حكومي إلا بترخيص من الإدارة.

- **أداء العمل في المكان الذي تحدده السلطات المختصة:** حيث لا يجوز له أن يختار مكانا آخر خلاف المكان التي تحدده له السلطات لمباشرة مهامه. وهذا الأمر له دور كبير في منع حدوث الفوضى.

<sup>1</sup> عمر بن الخطاب، مرجع سبق ذكره، ص: 144-145.

<sup>2</sup> رمضان محمد بطيخ، حقوق وواجبات الموظفين العموميين، ندوة حول: التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المغرب، أوت 2006، ص: 109-114.

ويمكن إضافة أنه على الموظف أن يتحرى المصلحة العامة في أدائه لوظيفته، ويتضمن ذلك سرعة البت في القضايا، وعدم المحاباة أو التحيز في تقديم الخدمات، والبعد عن الهوى أو تقديم مصالح الأشخاص والهيئات على المصلحة العامة.<sup>1</sup>

## 2- طاعة الرؤساء

يرجع السبب في التزام الموظف بطاعة رؤسائه، إلى ضرورة خضوعه لما يقرره الرؤساء لكي ينتظم العمل ويسود النظام في المرفق العام، بما يكفل تحقيق المصلحة العامة. ويجوز للموظف التعبير عن رأيه بحرية وعرض وجهة نظره بخصوص الأعمال والمهام المناطة إليه.<sup>2</sup>

"يلتزم الموظف بطاعة السلطة الرئاسية وتنفيذ أوامرها بكل دقة، ولكن إذا حدث وأن خالفت هذه الأوامر القوانين والأنظمة، فعندها لا يكون أمام الموظف إلا خيارا من ثلاثة خيارات تمثل ثلاثة آراء حول هذه القضية:

- يرى الرأي الأول: أنه على الموظف الطاعة المطلقة دون اعتراض، ما دامت الأوامر صادرة إليه من السلطة الرئاسية، وغير ذلك سيفقد القدرة على إدارة الأمور ويحطم مبدءا إداريا معروفا وهو وحدة الأمر.

- يرى الاتجاه الثاني: أنه على الموظف الرفض المطلق، لأن الموظف سواء كان رئيسا أو مرؤوسا ملزم بالنصوص القانونية واحترامها، وليس لأحد الخروج عليها.

- أما الاتجاه الثالث فيرى التوفيق بين الرأيين السابقين، حيث يتوجب على الموظف في هذه الحالة أن يقبل أوامر السلطة الرئاسية، ولكن لا ينفذها إلا إذا جاءت موثقة كتابيا من رؤسائه، حتى لا يتحمل تبعات اختراق القوانين والأنظمة.<sup>3</sup>

## 3- واجب الحرص على اعتبار وكرامة الوظيفة

تعتبر السيرة الحميدة والسمعة الحسنة من شروط التعيين في الوظيفة العمومية والبقاء فيها، وتلك مجموعة من الصفات والخصال يتحلى بها الشخص فتجعله موضع ثقة المجتمع، وتجنبه ما يشيعه عنه قالة السوء مما يمس الأخلاق. ولا يكفي أن يكون الموظف متحليا بذلك عند التحاقه بالخدمة العمومية، بل يجب أن يظل كذلك طول مدتها، وذلك لما للوظيفة العمومية من سلطة ومقتضيات توجب على صاحبها أن يحافظ على كرامتها، ولا يخرج على مقتضياتها أو ينحرف عنها - ما استطاع إلى ذلك سبيلا - وأخذا بهذا النظر في أن سلوكه الشخصي في غير نطاق الوظيفة، ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة من حيث الإخلال بكرامتها ومقتضياتها، وبالتالي فإنه واجب عليه أن يلتزم في سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار، إذ لا يقوم عازل سميك بين الحياة العامة والحياة الخاصة يمنع كل تأثير متبادل بينهما، ولا يسوغ للموظف العمومي، ولو كان خارج نطاق الوظيفة، أن ينسى أو يتناسى

<sup>1</sup> محمد حسن محمد حمادات، قيم العمل والالتزام الوظيفي لدى المديرين وللمعلمين في المدارس، ط1، دار و مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2006، ص 42.

<sup>2</sup> بسري العصار، حقوق الموظف العام وواجباته في ضوء المبادئ الدستورية، ورشة عمل: حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2008، ص 39.

<sup>3</sup> محمد حسن محمد حمادات، المرجع نفسه، ص 42.

بأنه موظف تحوطه سمعة الدولة وترفرف عليه مثلها. والكثير من التصرفات الخاصة للموظف قد تؤثر تأثيرا بالغا في حسن سير المرفق العام وسلامته، ومنها ما قد يؤثر تأثيرا فاضحا في كرامة الوظيفة ورفعتها، فعليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة واعتبار الناس لها، وعليه أن يتفادى الأفعال الشائنة التي تعيبه، فتمس تلقائيا الجهاز الإداري الذي ينتسب إليه.<sup>1</sup>

ويمكن القول — كقاعدة عامة — أنه من المسائل الأساسية للحفاظ على اعتبار وكرامة الوظيفة، أن يتجنب الموظف مواطن الشبهات والريب، لما لذلك من أثر في أن يوفر لديه قدر من الهيبة والوقار اللذان يمكناه من أداء وظائفه بما يحقق المصلحة العامة.<sup>2</sup>

#### 4- واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية

يعتبر الموظف العمومي ممثلا لسلطة الدولة التي تأتمنه على أداء الخدمات العمومية للمواطنين، والتي تأتمنه أيضا في ذات الوقت على أسرارها من معلومات لا يجب إذاعتها ونشرها لعموم الناس. ومن ثم يلتزم الموظف بواجب عدم إفشاء أسرار أعمال وظيفته.<sup>3</sup>

فلا يجوز للموظف أن يفضي بمعلومات عن المسائل التي وصل علمه إليها بحكم وظيفته، والتي يجب أن تبقى سرية، فهو ملزم بالتحفظ عن تلك المعلومات. والسرية حقيقة، قد تفرضها طبيعة المسألة أو الموضوع ذاته، فالموظف يكون في هذه الحالة ملزم بحفظ سريتها دون حاجة لأن يصدر إليه أمر بذلك من رؤسائه. كما أنه قد تفرض — أي السرية — من قبل السلطات الرئاسية في شأن مسائل وموضوعات ربما لا تكون هي سرية بذاتها، ولكن لاعتبارات معينة تقدرها تلك السلطات بمفردها، وفقا لإطلاعها على مجريات الأمور. فضلا عن الحالتين السابقتين فإن السرية ربما تفرض بحكم القانون، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة، كما في حالة الأسرار العسكرية والحربية والعلاقات الخارجية، أو تحقيقا لمصالح خاصة مثل السر الطبي أو السر المصرفي أو غيرها من المصالح التي تدخل في نطاق مكونات الحياة الخاصة للإنسان، مما يعطيها القانون تلك الحماية. ومن المهم أن نشير هنا إلى أن واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية لا ينتهي أو ينحسر بانتهاء العلاقة الوظيفية، بل يظل مستمرا في مواجهة الموظف العمومي حتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية، ويدخل في نطاق واجب التحفظ عدم جواز أن يحتفظ الموظف لنفسه بأي ورقة من الأوراق أو الوثائق الرسمية التي أصبحت تحت يده بحكم عمله، وتزداد أهمية ذلك إذا كانت الوثائق أو المستندات أو الأوراق سرية بطبيعتها، أو بحكم قرار أو قانون يحدد ذلك. وفي جميع الأحوال فإن الموظف لا يكون في موضع المساءلة القانونية إذا كانت السرية المفروضة قد انتهت لأحد الأسباب القانونية التي تؤدي إلى ذلك، أو حين قيامه بالإدلاء بتلك المعلومات للجهات التي تكون مخولة قانونا لتلقي مثل تلك المعلومات، مثل الجهات الإدارية المعنية بالموضوع — الرؤساء، الجهات الرقابية، جهات التحري والقضاء — حينما يستوجب الأمر ذلك.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> رمضان محمد بطيخ، مرجع سبق ذكره، ص ص: 122-123.

<sup>2</sup> عمر بن الخطاب، مرجع سبق ذكره، ص 149.

<sup>3</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، واجبات الموظف العام، ورشة عمل: حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2008، ص 93.

<sup>4</sup> عمر بن الخطاب، المرجع نفسه، ص ص: 149-150.

## 5- المحافظة على الأموال العامة

يعتبر الحفاظ على المال العام أو الخاص بشقيه النقدي والعيني، من أقدس الواجبات المنوطة بالموظف، لأن المال بالنهاية مال الأمة، وهو الوسيلة الأهم في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها المنظمة، والقدرة على تقديم الخدمات للناس على النحو الأمثل. ولذلك فإنه يقتضي على الموظف بأن يحافظ على هذه الأموال عن طريق الترشيد في استهلاكها، وأن يحافظ على صيانتها بصورة منتظمة، وأن يسعى باستمرار لتخفيض مستوى الإنفاق دون الإضرار بمستوى الأداء، وذلك تحقيقاً لمبدأ الكفاءة والفاعلية.<sup>1</sup>

كما أحيطت الأموال العمومية بحماية واسعة، ورتبت عليها عقوبات شديدة على الموظف الذي يصدر عنه اعتداء على المال العام، سواء كان الفعل الصادر عن الموظف ينطوي على قصد جنائي أو على خطأ غير عمدي. وفي حالة ارتكاب الموظف فعلاً ينطوي على عدوان على المال العام أو إضرار به، فإنه يسأل قانوناً عن هذا الفعل بالإضافة إلى مسؤوليته التأديبية عن الفعل ذاته.<sup>2</sup>

## 6- عدم استغلال نفوذ الوظيفة

يتوجب على الموظف عدم استغلال نفوذ الوظيفة لتحقيق أية مكاسب مادية أو معنوية له أو لمعارفه، عن طريق التأثير على الأجهزة الأخرى، أو الدائرة التي يعمل بها، بحكم مركزه الوظيفي الذي يشغله.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد حسن محمد حمادات، مرجع سبق ذكره، ص 43.

<sup>2</sup> يسري العصار، مرجع سبق ذكره، ص 40-41.

<sup>3</sup> محمد حسن محمد حمادات، المرجع نفسه، ص 44.

### المبحث الثالث: بعض المفاهيم المرتبطة بأخلاقيات الإدارة العمومية

يمكن لمفهوم أخلاقيات الإدارة العمومية أن يرتبط بعدة مفاهيم أخرى، حيث نجد أنه وثيق الصلة بعدة مفاهيم مهمة، كثقافة المنظمة، المسؤولية الاجتماعية و الحكم الراشد وسنتناول ذلك بالتفصيل من خلال المطالب الموالية.

#### المطلب الأول: أخلاقيات الإدارة العمومية و المسؤولية الاجتماعية

تجدر الإشارة إلى أن مفهوم المسؤولية الاجتماعية ارتبط أساسا بالمنظمات الهادفة للربح، والمراجع تربطه دائما بهذه الأخيرة، ونفس الشيء بالنسبة للأخلاقيات، فالمراجع تربط مفهوم المسؤولية الاجتماعية بأخلاقيات الإدارة (إدارة الأعمال)، وليس بأخلاقيات الإدارة العمومية، وسنحاول من خلال هذا المطلب ربط المسؤولية الاجتماعية بأخلاقيات الإدارة العمومية كونها منظمة.

إن المنظمة التي تتصف بالطابع الأخلاقي مدعوة لأن تطور وتدعم قيمها المعنوية وتدمج في مهامها واجب معنوي، والذي يتمثل في التصرف بطريقة مسئولة اجتماعيا.<sup>1</sup>

#### 1- تعريف المسؤولية الاجتماعية

لم يكن مفهوم المسؤولية الاجتماعية معروفا بشكل واضح في النصف الأول من القرن العشرين، حيث كانت المنظمات تحاول تعظيم أرباحها بكافة الوسائل. ولكن مع النقد المستمر لمفهوم الأرباح ظهرت دوافع لأن تتبنى هذه المنظمات، دورا أكبر تجاه البيئة التي تعمل فيها.

وبالرغم من صعوبة تحديد تعريف دقيق لمفهوم المسؤولية الاجتماعية، إلا أن هناك عدة اجتهادات هادفة إلى تعريفها فيما يلي:

أشار "Holmes" إلى أن المسؤولية الاجتماعية ما هي إلا: "التزام على منشأة الأعمال تجاه المجتمع الذي تعمل فيه، وذلك عن طريق المساهمة بمجموعة كبيرة من الأنشطة الاجتماعية مثل محاربة الفقر وتحسين الخدمة ومكافحة التلوث وخلق فرص عمل وحل مشكلة الإسكان والمواصلات وغيرها".<sup>2</sup>

ارتباطا بالجانب الأخلاقي يقول أحد الكتاب: "إن مصطلح المسؤولية الاجتماعية يشير في الواقع إلى معنيين يرتبط كل منهما بالآخر، أولهما أن المسؤولية الاجتماعية قضية أخلاقية للأعمال الفردية للشخص، فوجهة نظر الفرد قد تحدد مثلا هل يجب تعظيم أرباح الملاك أم يجب الحد من التلوث، وثانيهما: أنها تشير إلى الدور الذي يجب أن تلعبه المنظمة في حل مشاكل المجتمع، والمساهمة في تحليل القضايا الاجتماعية والاهتمام بتخفيض البطالة وتحسين أحوال العاملين".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dimbi Ramonjy, **Éthique et responsabilité sociale des organisations du Commerce équitable**, Revue management et avenir, N°29, France, 2011, p : 209.

<sup>2</sup> محمد الصيرفي، **المسؤولية الاجتماعية للإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص: 15.

<sup>3</sup> **المرجع نفسه**، ص: 19.

كما عرفت، الغرفة التجارية العالمية على أنها: "جميع المحاولات التي تساهم في تطوع المنظمات لتحقيق التنمية بسبب اعتبارات أخلاقية واجتماعية".<sup>1</sup>

### 3- العلاقة بين المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الإدارة العمومية

"تجدر الإشارة إلى أن هناك علاقة وطيدة بين أخلاقيات الإدارة العمومية والمسؤولية الاجتماعية للإدارة العمومية، إذ أن المسؤولية الاجتماعية للإدارة العمومية ما هي إلا إحدى جوانب منهج شامل من أخلاقيات الإدارة العمومية، حيث أن أخلاقيات الإدارة العمومية هي الإطار الشامل الذي يحكم التصرفات والأفعال تجاه الأمور المرتبطة بها، وتوضح ما هو مقبول أو صحيح وما هو مرفوض أو خاطئ بشكل نسبي في ضوء المعايير السائدة في المجتمع بحكم العرف والقانون، والذي تلعب فيه ثقافة المنظمة والقيم وأنظمة الإدارة العمومية وأصحاب المصالح دوراً أساسياً في تحديده، كما أن المنظمة المسؤولة اجتماعياً، هي بطبيعة الحال منظمة أخلاقية.

والأخلاقيات تتعلق بالقيم الداخلية، والتي هي جزء من البيئة الثقافية للإدارة العمومية، وأيضاً بأشكال القرارات المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية، وذلك بما يتصل بالبيئة الخارجية. إذ أن المسألة الأخلاقية تؤثر على تصرفات الفرد أو المجموعة أو الإدارة ككل بشكل (سلبى أو ايجابى) على الآخرين. وبالتالي يمكن القول أن هناك تداخل كبير بين المفهومين خصوصاً وأن لمفهوم المسؤولية الاجتماعية بعداً أخلاقياً.<sup>2</sup>

كما أن الأخلاقيات في السلوك العام للأفراد في الإدارة العمومية تعمل على دعم المسؤولية الاجتماعية كما تمثل الأساس لتطور مفاهيم جديدة فيما يخص الجانب الأخلاقي للإدارة. والمسؤولية الاجتماعية، التي تتمثل ببعد رسمي ضمن القانون من جانب، يكون لها بعد آخر أخلاقي من جانب آخر يتمثل في الالتزام بالمبادرات الاجتماعية الطوعية التي تعبر عن النزعات الأخلاقية أكثر من الامتثال لقانون مفروض.<sup>3</sup>

### 4- المسؤولية الاجتماعية والمسؤولية الأخلاقية للإدارة العمومية

يمكن القول أن المسؤولية الاجتماعية للإدارات العمومية تشمل الآمال والتوقعات الأدائية والقانونية والأخلاقية والتطوعية التي ينتظرها المجتمع من هذه الإدارات في فترة زمنية معينة<sup>4</sup>، وتأخذ مستويات المسؤولية الاجتماعية الكلية للإدارة العمومية ما يمثله الشكل التالي:

<sup>1</sup> الطاهر خامرة، المسؤولية البيئية والاجتماعية مدخل لمساهمة المؤسسة الاقتصادية في تحقيق التنمية المستدامة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2007، ص: 80.

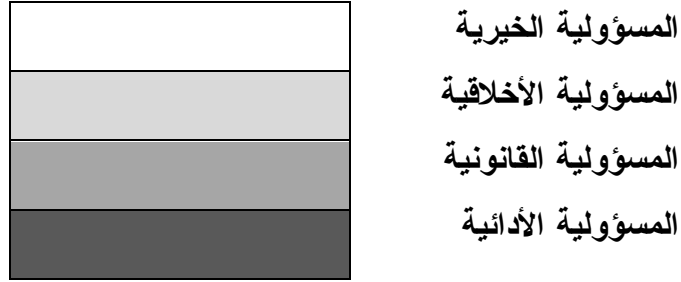
<sup>2</sup> عشوش خيرة وكرزاي عبد اللطيف، المسؤولية الاجتماعية تجاه العاملين في إطار أخلاقيات العمل، الملتقى الدولي الثالث حول: منظمات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية، جامعة بشار، 14-15 فيفري 2012، ص: 10-11. (بتصرف)

<sup>3</sup> الطه وشهاب محمد محمود، المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية للمنظمات الإنتاجية في توفير مبدأ حماية المستخدم بالتطبيق على مجموعة من المنظمات العراقية، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، 2002، ص: 32-36. (بتصرف)

<sup>4</sup> محمد الصيرفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، مرجع سبق ذكره، ص: 21. (بتصرف)



## الشكل رقم (2): مستويات المسؤولية الاجتماعية الكلية للإدارة العمومية



المصدر: محمد الصيرفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، مرجع سبق ذكره، ص: 22. (بتصرف)

وكما يظهر من الشكل: فالمسؤولية الاجتماعية الكلية للإدارة العمومية تشتمل على مستويات أربع أولها يتمثل في **كفاءة الأداء الإداري**، فيجب أن تعمل الإدارة العمومية على أداء الخدمات بفعالية ونجاح، وأن تسعى لتحقيق مستويات الترشيد المطلوب، ويجب أن يتم ذلك في ضوء **الالتزام بالقوانين والتشريعات** التي تعمل الإدارات العمومية في ظلها، هذا وينتظر المجتمع من الإدارة العمومية أن تهتم **بالمسؤوليات الأخلاقية** والتي تعتبر سلوكها – غير المنصوص عليه في القوانين – والذي يتوقعه المجتمع منها، إذ يجب عليها مراعاة العدالة والأمانة في معاملاتها مع العاملين فيها والمتعاملين معها. أما **المسؤوليات الخيرية** للإدارة العمومية فتتمثل فضلا عن واجبها، في مدى شعورها وتقديرها لمتطلبات بيئتها والعمل على المشاركة فيها كإتاحة فرص العمل ودعم النشاطات الخيرية وغيرها.<sup>1</sup> والمسؤولية الخيرية بكل بساطة هي: التصرف كمواطن صالح يسهم في تعزيز الموارد في المجتمع وتحسين نوعية الحياة.<sup>2</sup>

4-1- بعض المعوقات التي تمنع ممارسة المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية<sup>3</sup>

## - المعوقات الإدارية

- عدم وجود اتصال فاعل من قبل الإدارات العمومية مع الجمهور.
- عدم احتواء بعض الإدارات العمومية على إدارة العلاقات العامة.
- نقص الخبرة لدى الذين يشغلون إدارات وأقسام الإدارات العمومية فيما يتعلق بالأمور الاجتماعية والأخلاقية.

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، مرجع سبق ذكره، ص: 22. (بتصرف).

<sup>2</sup> عزوي عمر، مولاي لخضر وعبد الرزاق بوزيد سايح، دوافع تبني منظمات الأعمال أبعاد المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية كمعيار لقياس الأداء الاجتماعي، الملتقى الدولي الثالث حول: منظمات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية، جامعة بشار، 2012، ص: 9.

<sup>3</sup> محمد الصيرفي، المرجع نفسه، ص: 179-180. (بتصرف)

- ضعف الإحساس بالمسؤولية الاجتماعية والأخلاقية، الذي هو في الواقع مرتبط بفلسفة الإدارة العليا تجاه المجتمع والبيئة المحيطة وضعف الاهتمام ببرامج المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية.
- إهمال الإدارات العليا لإشراك المستويات الإدارية الأخرى في عملية اتخاذ القرارات الإستراتيجية المتعلقة بموضوع المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية.

#### - المعوقات القانونية

- عدم وجود صياغة سياسية اجتماعية أخلاقية، التي هي وظيفة من وظائف التخطيط الاستراتيجي.
- الالتزام بنشاطات محددة تنص عليها القوانين والأنظمة.
- عدم احترام التشريعات والقوانين التي تنص على الأمور الأخلاقية.
- كثير من المديرين يتجاهلون القوانين والأنظمة في سبيل تحقيق المكاسب المادية، وعندما يقدمون على مخالفة القانون يضعون في حسابهم أحد الاحتمالات التالية:
- قد لا يكتشف أمر المخالف.
- قد لا يتم إدانة المخالف.

أما إذا اكتشف أمره أو أدين، فقد تغطي المكاسب المالية التي حصل عليها ما تحمله من خسائر.

- إن المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية هي التزاما أدبيا وأخلاقيا من قبل المديرين على الأغلب، لم تفرضه القوانين والأنظمة، بل تحتمه ضرورات المنفعة المجتمعية العامة مما أدى إلى إضعاف الاهتمام بالمسؤولية الاجتماعية والأخلاقية عند المدراء.

### المطلب الثاني: أخلاقيات الإدارة العمومية والثقافة التنظيمية

#### 1- تعريف الثقافة التنظيمية

يوجد داخل كل تنظيم رسمي والذي يتكون من مجموعة الوظائف والعلاقات الهيكلية، تنظيم غير رسمي والمتمثل في مجموعة القواعد والإجراءات والعلاقات غير الرسمية والتي تساعد في تشكيل اتجاهات وسلوكيات العاملين واستجاباتهم للمواقف المختلفة. ومع تبلور هذه الاتجاهات والأنماط السلوكية وسيطرتها على أسلوب أداء العمل، يمكن القول بوجود ملامح الثقافة التنظيمية.

وتعرف الثقافة التنظيمية بأنها: "مجموعة القيم والمعتقدات التي يمتلكها أعضاء التنظيم نحو غاياته الرئيسية وأساليب تحقيق تلك الغايات".<sup>1</sup>

كما تعرف الثقافة التنظيمية بأنها: "مجموعة الإيديولوجيات والفلسفات والقيم والمعتقدات والافتراضات والاتجاهات المشتركة وأنماط التوقعات، التي تميز الأفراد في تنظيم ما".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> جمال الدين المرسي، الثقافة التنظيمية والتغيير، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2006، ص:13.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص:13.

## 2- العلاقة بين أخلاقيات الإدارة العمومية وثقافة المنظمة

مع مرور الزمن تتكون في المنظمة مجموعة من المفاهيم والمعتقدات والقيم الراسخة والطقوس والشعائر ذات الدلالة، مؤلفة ما يمكن تسميته بثقافة المنظمة، وهذه الأخيرة يمكن اعتبارها بأنها طريقة عمل الأشياء المتعلقة بالمنظمة.<sup>1</sup> حيث أن هذه الطريقة تعبر عن أسلوب فهم مشترك لأهداف وسياسة المنظمة والسلوك الملائم وغير الملائم فيها. وبشكل عام فإن ثقافة المنظمة تقوم بعدة وظائف: خلق الإحساس بالهوية لدى العاملين، التزام العاملين بما هو أكثر أهمية وأكثر دواما، دعم استقرار المنظمة كنظام اجتماعي، وأخيرا فهي تعمل كإطار مرجعي للعاملين ومرشد للسلوك الملائم.<sup>2</sup>

ويعترف المختصون في الإدارة بأن ثقافة المنظمة تلعب دورا مهما في معايير اختيار البدائل ومقاييس الأداء في المنظمة، وكما يقول "تريجو" و"زيرمان": "بأن علماء النفس يخبرونا بأنه يقع تحت الحياة الشعورية لكل الكائنات البشرية، عالم بعيد يخفي على الأقل جزئيا عن إدراكنا، وفي ذلك تشابه كل المنظمات والكائنات البشرية. وبينما لا يكون للمنظمات في واقع الأمر لا شعور جمعي، فإنه يوجد وراء نمط اتخاذ القرارات التشغيلية والإستراتيجية باقية من المعتقدات المأخوذ بها ضمنا، والمفهومة عما ينبغي أو لا ينبغي تطبيقه من القيم غير المفضلة والتي يمكن أن تؤثر على الاتجاه الاستراتيجي للمنظمة، وهذا هو المجال الذي تصول وتجول فيه أبقار المنظمة المقدسة".<sup>3</sup>

ولعل هذا ما يفسر الميل إلى تشبيه ثقافة المنظمة بجبل الجليد التنظيمي، حيث أن الجزء الظاهر منه يمثل الجوانب الرسمية العلنية وهي الأهداف، التكنولوجيا، الهيكل، السياسات والإجراءات، المنتجات، والموارد المالية، في حين يمثل الجزء المغطى أو المخفي كل الجوانب غير الرسمية غير العلنية وهي: المعتقدات، التصورات، الاتجاهات، المشاعر، الميول، والقيم والمعايير... إلخ.<sup>4</sup>

وتتكون ثقافة المنظمة التي تحدد للعاملين المفاهيم المشتركة والمعايير والقيم التي تميز منظماتهم عن غيرها، بتأثير عوامل عديدة في مقدمتها فلسفة المؤسسين والقادة المديرين الذين لعبوا دورا مؤثرا في نشأة وتطور المنظمة، وطبيعة الظروف التي مرت بها المنظمة والبيئة التي تعمل فيها.<sup>5</sup>

وحيث أن المنظمات ظلت لفترة طويلة تركز بشكل مستمر على المعايير المادية، فإن المعايير الأخلاقية ظلت محدودة الأثر. فمن حيث تطور اهتمام الإدارة والمديرين والذي انعكس على ثقافة المنظمة خلال عقود طويلة، نجد أن الإدارة كانت في البدء أكثر اهتماما بالجوانب الهندسية والفنية أولا، ومن ثم بالهياكل والوظائف ثانيا، ومن ثم بالحوافز الموجهة للأداء ثالثا، وأخيرا كان الاهتمام بالمسؤولية الاجتماعية والأخلاقيات من أجل أداء أفضل في المدى الطويل. وهذا التطور إنما يكشف عن التحول الكبير بين مفهوم المنظمة كآلة غير معنية بالقيم (وهذا هو التفسير الفني للسلوك) إلى مفهوم المنظمة كمركز للحياة ونظام اجتماعي (التفسير الإنساني للسلوك). وبالمقابل فإن البيئة التي

<sup>1</sup> T.E. Deal and A.A.Kennedy, **Corporate Culture : The Rites and Rituals of Corporate life**, Addison-Wesley Publishing, Massachusetts, 1982, p: 4.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، **أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال**، مرجع سبق ذكره، ص ص: 86-87.

<sup>3</sup> ب.ب. تريجو وج. زيرمان، ترجمة إبراهيم علي البرليسي، **إستراتيجية الإدارة العليا**، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1988، ص: 149.

<sup>4</sup> W.L.French and R.H. Waterman, Jr., **Organization Development**, Prentice-Hall International, Inc. new Jersey, 1990, p.19.

<sup>5</sup> نجم عبود نجم، **المرجع نفسه**، ص 88.

تعمل فيها المنظمة كان لها تأثيرها على ثقافتها سواء من خلال العاملين الذين يحملون قيما شخصية واجتماعية ذات دلالة عن البيئة التي يأتون منها، أو من خلال تفاعل المنظمات إيجابا أو سلبا مع البيئة ومدى ملاءمة أو عدم ملاءمة تصرفاتها مع اعتبارات ومصالح هذه البيئة، ومن ضمن هذه الاعتبارات، نجد الاعتبارات الأخلاقية.<sup>1</sup>

لقد أصبحت ثقافة المنظمة أكثر استجابة للأخلاقيات في إدارتها بوصفها معايير وقيم تحدد ما هو ملائم أو غير ملائم في بيئة المنظمة الداخلية والخارجية، مما يعني أن ثقافة المنظمة أصبحت تحقق توازنا أفضل ما بين أهداف الأفراد وأهداف المنظمة، ما بين أهداف المنظمة وأهداف المجتمع، وما بين اعتبارات الكفاءة والاعتبارات الأخلاقية، خصوصا مع تزايد الاعتقاد بأن ثقافة المنظمة بمضمونها الأخلاقي والقيمي تشكل أساسا متينا لتجانس ووحدة العاملين ومصدرا قويا لولائهم في المنظمات الناجحة. وقد أشار "بيترز" و"وترمان" (Peters et Waterman) في كتابهما الذائع الصيت (بحثا عن التفوق) إلى أن المنظمات الأكثر نجاحا تتسم بثماني سمات أساسية، كانت السمة الخامسة هي: التمسك بالبعد القيمي، هذا البعد الذي يستند إلى فلسفة واضحة للمنظمة وقيم شخصية للأفراد، مع تعزيز نظام القيم في المنظمة بكل ما هو مشترك من القصص والأساطير بطريقة متكررة.<sup>2</sup>

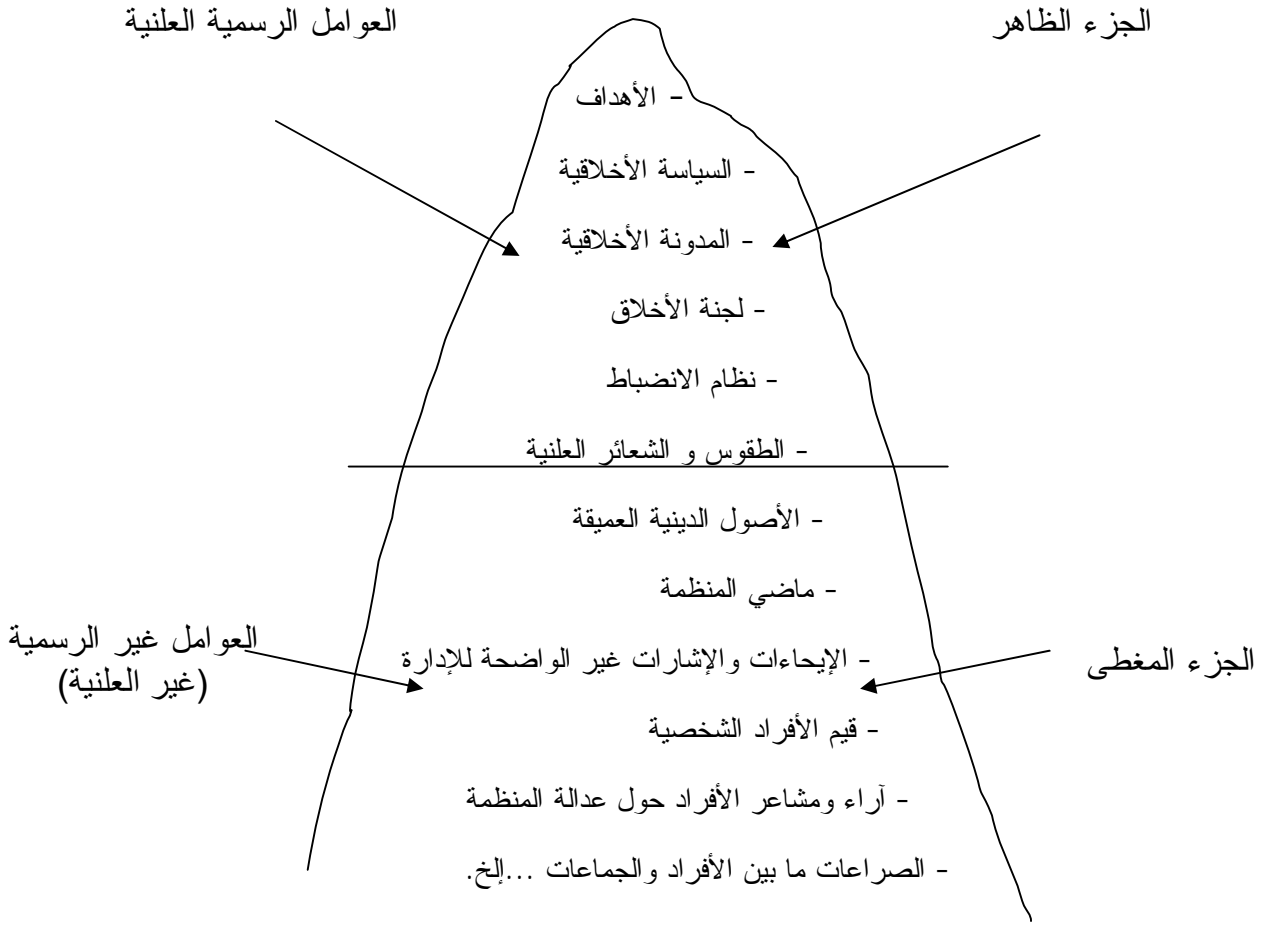
وينبغي التأكيد على أن الأخلاقيات الإدارية، بوصفها المكون الأساسي لثقافة المنظمة، لكي تكون فعالة ومؤثرة يجب أن لا تقتصر على مجموعة العوامل الرسمية العلنية (الأهداف والسياسات المعلنة والمدونة الأخلاقية وغيرها)، لأن هذه تمثل الجزء الظاهر والأصغر من جبل الجليد الأخلاقي للمنظمة، لأن الأهم هو الجزء الأساسي من مجموعة العوامل الغير الرسمية في المنظمة. والشكل أدناه يوضح أن الجزء المغطى (مجموعة العوامل غير الرسمية) هو الأكبر والأهم وهو ما يجب إيجاده في المنظمة من خلال مجموعة من الأساليب والإجراءات بعضها يتعلق بالقصص والشعائر والطقوس، والبعض الآخر يتعلق بالقدوة الأخلاقية الصريحة وغير الغامضة لرجال الإدارة العليا، إضافة إلى الحوافز الإيجابية والسلبية المباشرة وغير المباشرة الموجهة لتعزيز وتكريم التصرف الأخلاقي، ومساءلة التصرف اللاأخلاقي في المنظمة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص: 88.

<sup>2</sup> T.J.Peters and R.H. Waterman, **Search of Excellence : lessons from America's Best-Run Companies**, Harper and Row Publishers , Inc., New York, 1982, P : 5-13

<sup>3</sup> نجم عبود نجم، **المرجع نفسه**، ص: 90-91.

الشكل رقم (3): جبل الجليد الأخلاقي



المصدر: صاولة حياة، امتثال العمال لثقافة المنظمة، رسالة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2009، ص: 41 .

ويجب الإشارة إلى أن الثقافة التنظيمية القومية والواضحة الترتيب، والتي يتقاسمها الجميع تعطي دفعا والتزاما قويا بمبادئ العمل الصحيح، والسلوك الأخلاقي القويم. إن الاحترام والالتزام بمعايير الجودة والخدمة ورفاهية العاملين وعدم خرق القواعد الأخلاقية، تمثل قيما أساسية تدعم السلوك الأخلاقي في المنظمة. وتعتبر ثقافة المنظمة مفهوما مركبا يتكون من أبعاد متعددة، يشير أغلبها إلى ما هو صحيح وما هو خاطئ في التعامل مع مختلف القضايا الأخلاقية والسلوكية، لذلك يمكن القول أن الثقافة تمثل حكما على سلوك الأفراد والجماعات حين يتخذون مواقف مختلفة حيال الفئات الأخرى.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> بلال خلف السكارنه، أخلاقيات العمل، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان (الأردن)، 2009، ص373.

ويؤدي وجود ثقافة إيجابية للمنظمة بشكل تلقائي، إلى دعم السلوك الأخلاقي الإيجابي حيث تقوم هذه الثقافة الإيجابية بدور الصيانة الوقائية ضد الانحرافات الأخلاقية، كما تقوم أيضا بالكشف السريع والعلاج الحاسم لهذه الانحرافات.<sup>1</sup>

كما تجدر الإشارة أيضا، إلى أن الممارسات ومنها الإدارية تبقى الاختيار الحقيقي لطبيعة الثقافة التنظيمية السائدة، إذ يتضح من خلال الممارسات أنواع السلوكيات التي يتم مكافأتها والسلوكيات التي يتم استنكارها ومعاقبتها، ويشكل ذلك مؤشرات واضحة للعاملين. فقد ترفع المنظمة شعارات بأنها تتبنى ثقافة تنظيمية تكافئ الأمانة والإنجاز، وتتبنى قيم المساءلة والشفافية، ولكن ومن خبرة الممارسة اليومية يكتشف العاملون أن الإدارة لا تطبق إلا عكس ما تدفعه من شعارات، حيث تتم الترقيات والحوافز لمن لهم وساطات وعلاقات خاصة مع الرؤساء، وأنه كثيرا ما لا تتم محاسبة الذين يقومون بالممارسات الخاطئة والمخالفة للقانون، بل يحصل العكس، إذ أن الذين يلتزمون بالقوانين والتعليمات ولا يتجاوزونها يصنفون بأنهم تقليديون وموقوفون، وبالتالي يحسب ذلك نقاط قصور عليهم، ويتم تزوير المعلومات غير الصحيحة لوسائل الإعلام، بهدف رسم صورة جيدة، ولكن مغايرة لما هو موجود فعلا. وبالتالي فإن الممارسات الفعلية، هي التي تشكل الثقافة التنظيمية، وليس الشعارات والسياسات التي لا تطبق.<sup>2</sup>

### 3- إشكالية الثقافة التنظيمية والسلوك الأخلاقي في المنظمات العربية

من المؤسف أن نجد الكثير من منظماتنا في الدول العربية تعاني من أزمات قيمية ونكوص في بناء ثقافة المنظمة على أسس سليمة، وبالتأكيد سوف ينعكس هذا الأمر بوجود ممارسات لا تستند إلى سلوك أخلاقي قويم يأخذ بعين الاعتبار مصلحة المنظمة والمجتمع. وإذا ما أردنا أن نعطي تصورا عن مظاهر الأزمة الأخلاقية والسلوكية وانحدار الثقافة في منظماتنا فيمكن أن نشير إلى الآتي:

— تشوش الفكر الاستراتيجي أو غيابه عن المنظمة، الأمر الذي ينعكس على إمكانية صياغة وتحديد رؤية ورسالة وأهداف المنظمة، وبالتالي تشخيص السلوكيات الأخلاقية اللازمة لها.

— شيوع ثقافة إرضاء المسؤولين أولا، بغض النظر عن الجوانب الموضوعية في العمل، وعلى هذا الأساس فإن منظماتنا وخصوصا الحكومية منها، تبذل جهودا لإرضاء المسؤولين وإهمال المتعاملين معها.

— تشبث المسؤولين الكبار بمناصبهم الإدارية في المنظمات لأطول فترة ممكنة، متبعين أساليب ومتخذين قرارات فيها جانب كبير من اللاأخلاقية، حيث أن بقاءهم لا يرتبط بالأداء والنتائج التي يحققونها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد الحميد بهجت فايد، أخلاق إدارة الأعمال، نظرة عامة، ملتنقى بعنوان: أخلاقيات الإدارة والأعمال من أجل مستقبل أفضل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2006، ص: 113.

<sup>2</sup> عيساوي وهيبه، أثر الثقافة التنظيمية على الرضا الوظيفي، مذكرة ماجستير تخصص حوكمة المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، مدرسة الدكتوراه: إدارة الأفراد وحوكمة الشركات، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص: 42.

<sup>3</sup> بلال خلف السكارنه، أخلاقيات العمل، مرجع سبق ذكره، ص: 375.

— التردد والتخوف من حالات التغيير والتجديد والنظر للقضايا والمشاكل الحاصلة بكونها تهديدات، والافتقار للأسلوب العلمي المنهجي للتعامل مع المشكلات المطروحة أو التفكير بحلول إبداعية تطويرية.

وقد يفسر جانب من هذا الأمر باعتبارات ثقافية وسياسية واجتماعية، فتقافة الخوف والتردد والحنين للماضي وعدم المرونة في التفكير والتغيير السياسي البطيء وعدم وجود الديمقراطية والحرية، شكلت معطيات طبعت سلوك الأفراد وبالتالي المنظمات.<sup>1</sup>

— تفضيل الحلول الجاهزة والابتعاد عن تشجيع المبادرات والإبداع، ويتمثل هذا الأمر في أن المنظمة مثقلة بالنصوص والإجراءات واللوائح، ويصل البعض منها إلى اكتساب صفة التقديس. وتظهر في المنظمات لدينا مزاجية غريبة بين النموذج البيروقراطي الغربي الذي يفترض انه يقوم على أساس الرشد التنظيمي، وبين تداعيات تراثية محلية متمثلة بقيم قبلية وعشوائية سالبة، بحيث ينتج سلوك يمكن أن يصطلح عليه: "البدوقراطية" أو "الشيخورية". ونرى كذلك عدم الحرص على الوقت، والاهتمام بالمصالح الشخصية الضيقة، بعيدا عن الحس الأخلاقي والقيمي، وهكذا يبدو على العاملين شعور بالاعتزاز في منظماتهم، ولا يتولد لديهم الاعتزاز والفخر بالانتماء إليها.

— وكما يظهر عامة يلاحظ أن حظوة المنظمة وأهميتها مشتقة من النفوذ والحظوة التي يتمتع بها مديرها الأعلى لدى أصحاب القرار السياسي وكبار موظفي الحكومة، وهذا يعني الابتعاد أو الافتراق بين هذا المدير والعاملين لديه ويولد هذا في المنظمات الشللية والنفاق وحجب الحقائق ومداهنة المدير، خاصة وأن العاملين يعرفون أن وجود هذا المدير في الموقع لا يرتبط بقدرته على الأداء ولا الكفاءة ولا السلوك الأخلاقي القويم ولكن بالعلاقات متعددة الأبعاد.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: أخلاقيات الإدارة العمومية والحكم الراشد

تكتسي الأخلاقيات داخل الحكم الراشد أهمية قصوى وحاجة ملحة فهي تسمح للإدارات العمومية بالتطور والنمو وهي محافظة على تماسكها.<sup>3</sup>

**1- تعريف الإدارة الرشيدة:** "تعرف الإدارة الرشيدة بأنها خلق مؤسسات عمومية فعالة وكفؤة، تستجيب لاحتياجات السكان، وتعزز العدالة الاجتماعية، وتضمن المساواة في الحصول على خدمات عالية المستوى".<sup>4</sup>

وبالتالي يوحي مفهوم ترشيد الإدارة العمومية بتلك الآليات المتعلقة بالعمل على وضع إدارة قادرة على التحكم في نموها، ومصاريفها، والتي تقتصر على تحقيق مهامها الأساسية، وذلك بتسخير المهنية، والقيم

<sup>1</sup> بلال خلف السكارنه، أخلاقيات العمل، مرجع سبق ذكره ، ص376.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 378.

<sup>3</sup> Benoit Pigé, **Éthique, marché et gouvernance : espace discrétionnaire et responsabilité sociale des grandes entreprises**, Revue des sciences de gestion, n° 64, France, 2009, P : 245.

<sup>4</sup> عشور عبد الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2010، ص:55.

الأخلاقية والعمل بشفافية، واحترام القوانين والأخلاقيات، على أساس مواثيق حسن السلوك، تعرف بمسؤوليات وواجبات الإدارة، ورجال الإدارة اتجاه المواطنين.<sup>1</sup>

## 2- البعد الأخلاقي في الحكم الرشيد

تتزايد مطالب الشعوب بمزيد من الشفافية والمساءلة في عمليات القطاع الحكومي، إذ تفرز العولمة مزيدا من الروابط بين الدول، وانتشارا أسرع للمعلومات عبر الحدود التي تفصل بينها، ودعوة لدور شعبي أكبر في الحكم، وهناك حاجة متزايدة للاستجابة إلى المستثمرين الأجانب الذين يتوقعون الوثوق في دقة المعلومات، ليس حول أداء عمليات القطاع الخاص فحسب بل أداء مؤسسات القطاع العمومي الحكومي الرئيسية أيضا. ومن المهم أيضا الحفاظ على الثقة الشعبية المحلية في المؤسسات الحكومية، فذلك أمر ضروري لتحقيق الحكم الصالح والتنمية البشرية المستدامة.<sup>2</sup>

وتتجه الجهود لتحسين أداء المؤسسات الحكومية والعمومية خاصة في مجال تقديم الخدمات العمومية بطرق تتسم بالنزاهة والشفافية، إذ يجب أن تقدر الحكومات قدر تحديات العمل في بيئة عالمية كما تدرك أهمية رفع مستوى الأداء وتحسين جودة الخدمات لتحقيق التنمية المستدامة والتمسك بأهداف التنمية في الأفق الجديدة. وقد أصبحت مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في المؤسسات العمومية، موضع الاهتمام والتركيز في برامج الإصلاح والتحديث الإداري في مختلف الإدارات بما في ذلك القطاعات التشريعية والقضائية والتنفيذية. ويجب أن تبذل الدول جهودا جادة ومتعددة لغرس وتعميق وتطبيق هذه المبادئ في بيئة العمل العمومي.<sup>3</sup>

وهناك اتفاق عام على أن الإدارة الديمقراطية، لا بد وأن تركز على أسس تفويض السلطات والمشاركة وإعطاء متخذي القرار القدر اللازم من الصلاحيات والحرية للعمل الفعال في ظل القوانين السارية وحسب مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة. فلا بد أن تتحلى كل الأعمال والسلوكيات بالنزاهة وتحدي كل الإغراءات التي تواجه أصحاب الدخول المحدودة على الأخص، والتي قد تبرر لهم استخدام وسائل غير مشروعة لتحقيق منافع شخصية.<sup>4</sup>

تعتبر الإدارة الرشيدة أو الحكم الجيد مضمون عالمي، يهدف إلى تحسين الإطار القانوني والمؤسسي والنظام في توجيه الدول نحو تحقيق مستويات الرفاهية المنشودة، ومن بين ما يسعى إليه الحكم الرشيد، ضمان المعاملة المتساوية العادلة بين المواطنين أغلبية كانت أو أقلية، وكذا ضمان تقديم إفصاحات موثوقة وملائمة وفي توقيت مناسب، لكل أمور الدولة المهمة في شفافية تدل على النزاهة والصدق والموضوعية. كما تضمن الحوكمة الرصد الفعال للإدارة الاقتصادية الرشيدة، من خلال مجلس الوزراء ومسؤوليته الكاملة أمام الشعب، فعليه أن يحصل على المعلومات ويتعامل بها بعدالة

<sup>1</sup> عشور عبد الكريم، مرجع سبق ذكره، ص: 55.

<sup>2</sup> عمرو عبد الله، مؤشرات الإدارة الرشيدة: مكافحة الفساد والتمثيل والمساءلة، الملتقى العربي الثاني: الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ماي 2008، ص: 189.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص: 189.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص: 189.



مع جميع المواطنين ويراجع كافة قراراته لتحقيق الصالح العام والإفصاح والشفافية وانتهاج السلوك الأخلاقي.<sup>1</sup>

من خلال ما تقدم يمكننا أن نستشف ذلك البعد الأخلاقي في الحكم الراشد.

### 3- الترابط بين أخلاقيات الإدارة العمومية والحكم الراشد

تشكل الأخلاق والثقافة الأخلاقية في الإدارة العمومية جوهر إطار الحوكمة، إلا أنه يتعين التعامل مع كل منهما على نحو مختلف إلى حد ما، فالحوكمة تعنى بشكل أساسي بإيجاد هياكل لصنع القرارات وتطبيقها، ومن ثم يمكن النظر إليها على أنها الكيان الموجه للإدارة العمومية، وفي الواقع فكلمة "governance" ذاتها بالإنجليزية، مأخوذة من كلمة "توجيه" في اليونانية، بالإضافة إلى ذلك، فإن الحوكمة تعنى بتحقيق القيم الجوهرية المتمثلة في الشفافية، المسؤولية، الإنصاف، والمحاسبة. وحيث أن تلك القيم تمثل أيضا مواضع اهتمام رئيسية بالنسبة لأخلاقيات الإدارة العمومية، يمكننا أن نرى الترابط المباشر بين الحوكمة وأخلاقيات الإدارة العمومية. والحوكمة تتناول بناء الهياكل التي يمكن من خلالها بلوغ تلك القيم، في حين أن الأخلاقيات هي بمثابة مرشد للسلوك ومجموعة من المبادئ (مجموعة من القوانين الأخلاقية)، فنجد النظام الأخلاقي السليم يشتمل على القيم الجوهرية: المسؤولية، الشفافية، الإنصاف والمحاسبة، إلا أنه يمتد في نفس الوقت ليضم أبعادا عديدة أخرى.<sup>2</sup>

— ويؤدي تطبيق الحوكمة إلى تحقيق الشفافية، مما يساعد على جذب استثمارات جديدة سواء كانت محلية أو أجنبية، وتدعيم واستقرار أسواق المال وتحسين الاقتصاد، وهذا ينسحب أيضا على أخلاقيات الإدارة العمومية.<sup>3</sup>

— تهدف قواعد الحوكمة إلى ضبط وتوجيه الممارسات الإدارية والمالية والفنية واحترام الضوابط والسياسات المرسومة، فهي تتناول الممارسة السليمة للقواعد وتساعد على محاربة الفساد بكل صورته سواء كان إداريا أو ماليا أو محاسبيا، وهذا ينسحب أيضا على أخلاقيات الإدارة العمومية.<sup>4</sup>

ويمكننا أن نبرز أيضا ذلك الترابط بين الحكم الراشد وأخلاقيات الإدارة العمومية من خلال معايير التطبيق السليم للإدارة الرشيدة والتي من بين معاييرها، المعايير المرتبطة بالسلوك ومن بين السلوكيات واجبات الموظف العمومي كالتزام أخلاقي:

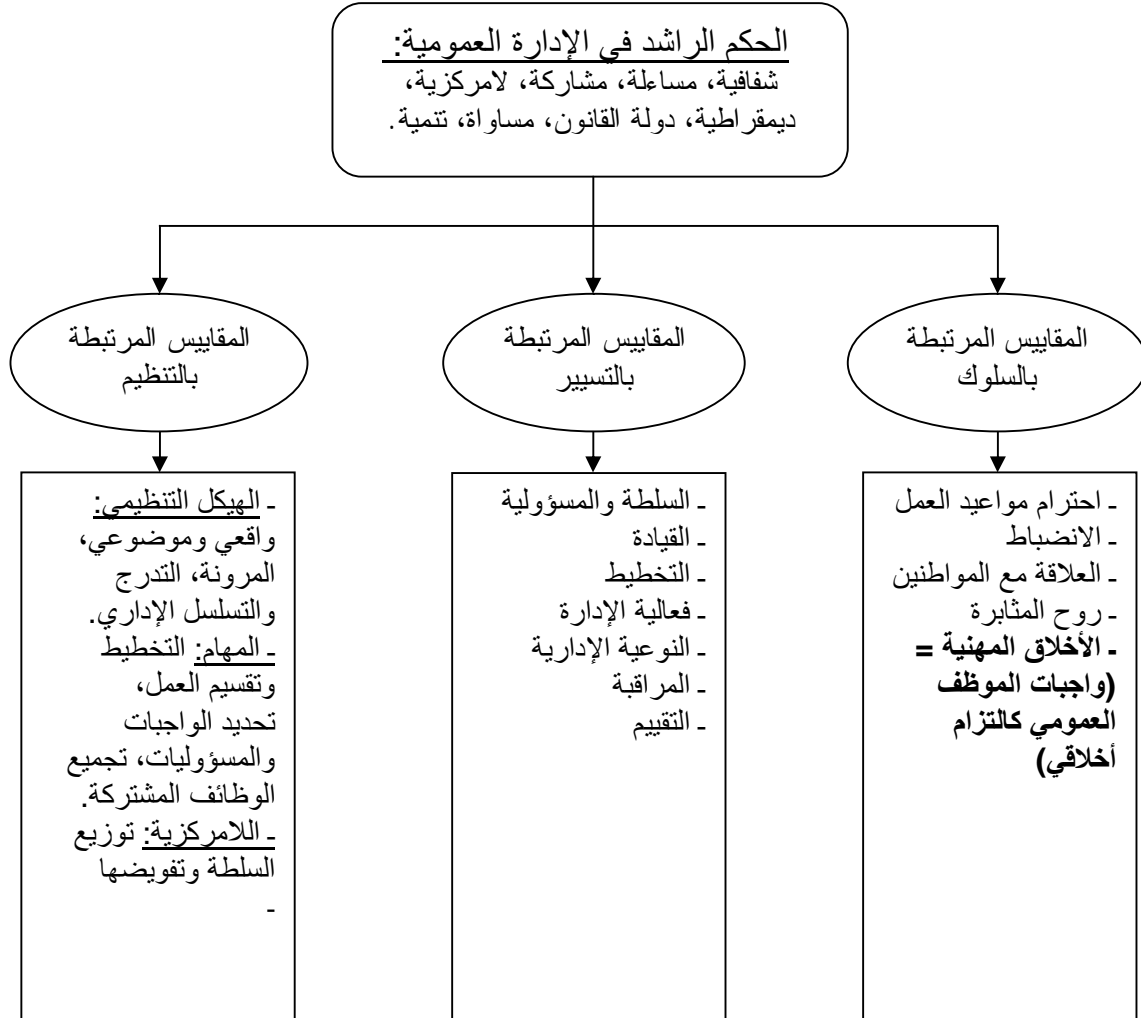
<sup>1</sup> عادل رزق، الإدارة الرشيدة الحكم الجيد أو الحوكمة، الملتقى العربي الثاني حول: الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ماي 2008، ص: 153-155.

<sup>2</sup> بريش عبد القادر وحمو محمد، البعد السلوكي والأخلاقي لحوكمة الشركات ودورها في التقليل من آثار الأزمة المالية العالمية، الملتقى العلمي الدولي حول: الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، جامعة فرحات عباس، سطيف، 20-21 أكتوبر، 2009، ص: 5. (بتصرف)

<sup>3</sup> محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، بنك الاستثمار القومي، مصر، جوان 2007، ص: 12. (بتصرف)

<sup>4</sup> زرزور العياشي، أثر تطبيق حوكمة الشركات على الإفصاح المحاسبي وجودة التقارير المالية للشركات، الملتقى الدولي الثامن حول: الحوكمة المحاسبية للمؤسسة، واقع رهانات وأفاق، جامعة سكيكدة، 07-08 ديسمبر 2010، ص: 04. (بتصرف)

الشكل رقم (4): معايير التطبيق السليم للإدارة الرشيدة



المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مصادر مختلفة

4- العلاقة بين الحكم الرشيد وأخلاقيات الإدارة العمومية ودورها في مكافحة الفساد

إن الحكم الرشيد أو الحوكمة، ليست مجرد أخلاقيات جيدة نقوم بها فقط، فهي مفيدة للإدارات العمومية في حال استخدامها الاستخدام والتطبيق الجيد مما يمنع حدوث المشكلات والأزمات، كما أن اتباع المبادئ السليمة للحوكمة تؤدي إلى خلق الاحتياطات اللازمة ضد الفساد وسوء التسيير في الإدارة العمومية، مع وجود الشفافية في الحياة الاقتصادية.

وترتكز الحوكمة بالمفهوم الحديث على أربعة مبادئ أساسية، هي النزاهة، القابلية للمحاسبة، المسؤولية، والشفافية، لذلك تعمل الحوكمة على تعميق الحس الأخلاقي من خلال مجموعة قواعد ومبادئ، تحدد قيم وأخلاق الممارسات والسلوكيات التي تقوم بها الإدارات العمومية، والتي تتوافق مع

الإطار القانوني والأخلاقي، وتضع حدا لمنع حدوث الفساد، في الوقت التي تحافظ فيه على المصالح العامة وتحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد. كما أن المبادئ والقيم الأخلاقية التي تسود الإدارات العمومية من الداخل والأطر المؤسسية السائدة في البيئة الخارجية المحيط بها هي التي تحكم وضع وتطبيق الحوكمة، ليس فقط لمصلحة الإدارات العمومية وإنما لمصلحة المجتمع ككل، وإن وضع أسس قوية للحوكمة، هو أحد الطرق لمجابهة الفساد حيث يسهم ذلك مثلاً في صعوبة إعطاء الرشاوى، وتعمل هذه الأسس على تعزيز الشفافية والمساءلة، إذ أن الفساد وسوء استخدام الحوكمة يؤديان إلى تقويض ثقة المواطنين في الإدارات العمومية وإلى تقليل القدرة على تحقيق التكامل بينهما وحماية النسيج الاجتماعي للجميع.<sup>1</sup>

وتعتبر الحوكمة أداة ثبتت فاعليتها في مكافحة الفساد، لأنها ليست علاقة بين الإدارات ومنتقلي الخدمة فحسب، ولكنها تعد حافزاً للإصلاح من أجل تطبيق أفضل الممارسات في مجال الأطر القانونية واللوائح المنظمة، كما تقدم معايير وآليات للشفافية والمساءلة والالتزام بالقوانين واللوائح، من شأنها كشف الرشوة والسلوك غير القانوني على المدى الطويل وهذا ما ينسحب أيضاً على أخلاقيات الإدارة العمومية.<sup>2</sup>

لقد أصبحت أخلاقيات الإدارة العمومية والحوكمة عاملين رئيسيين من العوامل التي تؤثر على القرارات الهامة في الدولة. وإن التأكيد على محاربة الفساد وإقرار الحوكمة إنما يقوم على المعايير الأخلاقية إلى جانب اعتبارات اقتصادية عملية.<sup>3</sup>

## 5- تطلعات المواطن، الحوكمة وأخلاقيات الإدارة العمومية

تختلف منشآت القطاع العمومي وغير الهادفة للربح عن المنشآت الربحية في عدة نواحي، وعموماً، يتم تقديم الخدمات - في المقام الأول - من منظور المستفيدين (بدلاً من منظور المساهمين)، وهو أمر لا يسهل دائماً قياسه. ويمكن لهذه الأنواع من المنشآت، الاستجابة لتوقعات المستفيدين، من خلال تطوير البيئة التي تعمل فيها، أو عن طريق الخدمات الاجتماعية.<sup>4</sup>

إن المواطنين وطالبي الخدمة العمومية يتوقعون ويجب أن يكون من حقهم أن تكون لديهم إدارات تجسد أعلى مستويات السلوك الأخلاقي. وإن القرارات والأفعال المستندة إلى قاعدة قوية من السلوك الأخلاقي والقابلية للمحاسبة ستؤدي دون شك إلى استمرار خطى هذه الإدارات على طريق مبادئ القيادة السليمة والقوية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ديبالا جميل محمد الرزي وبن منصور عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص: 253-254. (بتصرف)

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 254. (بتصرف)

<sup>3</sup> جون سوليفان وألكسندر شكولنيكوف، أخلاقيات العمل: المكون الرئيسي لحوكمة الشركات، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، الو.م.أ، 12 جانفي 2006، ص: 2. (بتصرف)

<sup>4</sup> الاتحاد الدولي للمحاسبين، ترجمة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين، تقويم وتحسين الحوكمة في المنشآت، شركة عسير للتوزيع والنشر، المملكة العربية السعودية، 2011، ص: 15.

<sup>5</sup> ميشيل أولسن، القيادة من خلال الحوكمة الرشيدة، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، الو.م.أ، 2005، ص: 3. (بتصرف)

وتساهم الحوكمة الرشيدة للإدارات العمومية في إقامة ديمقراطية قوية ورشيده، لذا ينبغي على هذه الإدارات أن تكون في طليعة الساعين لتحديث الإدارة، وصياغة المعايير النموذجية والمبادئ المثالية، وتوفير فرص العمل والتدريب والتعليم، وتحسين أخلاقيات العمل وتوفير نماذج للقيادة السليمة.<sup>1</sup> كما يجب أن تخضع الصورة العامة لأي إدارة عمومية وسمعتها دائما لفحص مستمر، فكلما عكست ممارسات الإدارة العمومية تطبيقا أفضل لقواعد الحوكمة والالتزام القوي بالقرارات السليمة والمسؤولة، حافظت على دوام سمعتها الطيبة بين المؤسسات. لهذا يجب على الإدارة وموظفيها خلال مشاركتهم في أنشطة تتعدى حدود منظماتهم أن يكونوا يقظين، للحفاظ على اسم منظماتهم وسمعتها في المجتمع، وهذا يعتبر من الالتزامات الأخلاقية لموظفي هذه الإدارات.<sup>2</sup>

بعد كل ما سبق، حيث تناولنا أخلاقيات الإدارة، ثم أتبعناها بأخلاقيات الإدارة العمومية وتحدثنا خصوصا عن واجبات الموظف العمومي والتي اعتبرناها كالتزام أخلاقي من طرف هذا الموظف قبل كل شيء. وبعد أن تحدثنا عن مختلف المفاهيم المرتبطة بأخلاقيات الإدارة العمومية، سنتحدث في الفصل الموالي عن ظاهرة خطيرة تتمثل في الفساد الإداري، حيث تعتبر أخلاقيات الإدارة العمومية أحد المداخل المهمة في مواجهة هذا الفساد والحد منه.

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص:2.

<sup>2</sup> ميشيل أولسن، مرجع سبق ذكره، ص:4. (بتصرف)

## خاتمة

رأينا في هذا الفصل، والذي كان بعنوان أخلاقيات الإدارة العمومية أن الأخلاقيات هي قيم أو مبادئ تستعمل للتفريق بين الخطأ والصواب في السلوك، كما عرفنا بأن أخلاقيات الإدارة العمومية تتشابه إلى حد كبير مع أخلاقيات الإدارة (إدارة الأعمال) لأن المبادئ التي تحكم الأولى تحكم الثانية، فالصدق مطلوب سواء في إدارة الأعمال أو في الإدارة العمومية، كما رأينا أنه في الإدارة العمومية تعتبر واجبات الموظف العمومي التزاما أخلاقيا قبل كل شيء، كما رأينا مفاهيم مهمة تربطها علاقة وطيدة بأخلاقيات الإدارة العمومية، كتقافة المنظمة فكما جسدت المنظمة في سلوكياتها الفعلية القيم الأخلاقية كانت لها ثقافة قوية أخلاقيا، كما أن المسؤولية الاجتماعية تتداخل مع أخلاقيات الإدارة العمومية، والمسؤولية الاجتماعية هي التزام أخلاقي من طرف المنظمة تجاه البيئة التي توجد فيها، كما أن للحكم الراشد علاقة وطيدة أيضا بأخلاقيات الإدارة العمومية حيث تعتبر أخلاقيات الإدارة العمومية بمثابة الروح لهياكل هذا الحكم الراشد.

## الفصل الثاني

الحد من الفساد الإداري بين التجارب  
الدولية والمدخل الأخلاقي

## مقدمة

يعتبر الفساد الإداري ظاهرة خطيرة تعاني منها كل الدول، سواء كانت متطورة أو متخلفة بدرجات متفاوتة. ونظرا للانعكاسات السلبية لهذه الظاهرة واتخاذها بعدا دوليا، تتكاتف الدول والمنظمات الدولية من أجل الحد منها، فكانت لعدة دول تجارب في مجال مكافحة الفساد وبأساليب مختلفة.

وتعتبر أخلاقيات الإدارة العمومية أحد المداخل الهامة في الحد من هذا الفساد.

وسوف نتطرق في هذا الفصل والذي سميناه: الحد من الفساد الإداري بين التجارب الدولية والمدخل الأخلاقي، إلى:

المبحث الأول خصصناه لظاهرة الفساد الإداري.

المبحث الثاني خصصناه للجهود الدولية والتجارب المسجلة في مكافحة الفساد.

أما المبحث الأخير فخصصناه لأخلاقيات الإدارة العمومية كألية للحد من الفساد الإداري والمنظمة الأخلاقية.

### المبحث الأول: الفساد الإداري

يعتبر الفساد الإداري من الآفات الضارة للمجتمعات، يتميز بعدة خصائص ويظهر بعدة مظاهر وتشارك في تكوينه العديد من الأسباب كالأسباب الاجتماعية والاقتصادية وأسباب أخرى، كما تتجر عنه عدة آثار سلبية ذات أبعاد مختلفة أيضا.

#### المطلب الأول: ماهية الفساد الإداري

يمثل الفساد الإداري كظاهرة أحد التهديدات الأساسية التي تعيق عملية التنمية وتنعكس آثاره الوخيمة على مجتمعات بأسرها، على سير المؤسسات وعلى مصداقيتها.<sup>1</sup>

#### 1- مفهوم الفساد الإداري

ليس هناك تعريف محدد للفساد الإداري بالمفهوم الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العمومية، أو الوظيفة العمومية للكسب الخاص بشكل غير مشروع، أو لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية.<sup>2</sup>

ويعرفه البعض بأنه: "تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية".<sup>3</sup>

ويعرفه "جوزيف ناي" بأنه: "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية، مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة".

كما يعرفه جانب آخر بأنه: "كل تصرف غير قانوني من جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي".<sup>4</sup>

ويعرف أيضا بأنه: "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية، والمكاسب الاجتماعية، وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية".<sup>5</sup>

ومفهوم الفساد الإداري مفهوم واسع يتسع بسعة أساليبه، فقد يكون ذلك من خلال نقشي الرشوة أو المحسوبية أو التزوير أو الاختلاس أو تعيين الأقارب والأصدقاء في مناصب إدارية لا تتناسب مع

<sup>1</sup> BRIGITTE PEREIRA, Éthique, gouvernance et corruption, Revue française de gestion, N° 186, 2008, P: 54.

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنه، مرجع سبق ذكره، ص: 282.

<sup>3</sup> أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، مطبوعات دار الشعب، القاهرة، 2001، ص: 5.

<sup>4</sup> عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص: 21.

<sup>5</sup> عصام الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، منظور تطبيقي، دار النشر والتوزيع، عمان، 1995، ص: 301.



مؤهلاتهم العلمية، أو يكون ذلك بعرقلة الإجراءات أو المعاملات التي يسعى إليها المواطن واستغلال ذلك في الرشوة.

فالفساد الإداري مفهوم واسع لا يمكن أن يحويه تعريف مانع وجامع له، ولذلك ينظر إلى الفساد من خلال المفهوم الواسع، وهو الإخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص.<sup>1</sup>

ويمكن التمييز بين حالتين من الفساد، الأولى عندما يتم تنفيذ وتقديم الخدمة المشروعة، أي عندما يقوم الموظف بقبض الرشوة بهدف القيام بمهامه العادية المكلف بأدائها. أما الحالة الأخرى، فتتمثل بقيام الموظف بتأمين خدمات يمنعها القانون كإفشاء معلومات سرية أو إعطاء تراخيص غير مبررة.<sup>2</sup>

ويمكن التعبير عن الفساد بالمعادلة الآتية:<sup>3</sup>

الفساد = احتكار + حرية التصرف - الخضوع للمساءلة.

فسواء كان النشاط عمومياً أو خاصاً أو لا يهدف للربح، وسواء كان يحدث في "باريس" أو "مانيل"، فالغالب أن الفساد يوجد حيث يكون لمنظمة معينة أو لشخص معين سلطة احتكار سلعة أو خدمة معينة، ويكون له حرية التصرف في تقدير من يتلقاها ومقدار ما يحصله عليه منها دون خضوع للمساءلة. والنقطة الثانية هي أن الفساد جريمة مبنية على التفكير والحساب وليس على العاطفة، وبالتالي فهو من الجرائم المولدة للأموال القذرة.<sup>4</sup>

## 2- خصائص الفساد الإداري

يمكن إجمال عدة خصائص للفساد الإداري والتي منها:<sup>5</sup>

- عادة ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص.
- تتصف أعمال الفساد بالسرية بشكل عام.
- يتضمن الفساد عامل الالتزام المتبادل والمصلحة المتبادلة.
- يقوم مقترفو الفساد بالتمويه على أنشطتهم التي يقومون بها.
- يشمل الفساد أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات محددة وأولئك الذين يستطيعون التأثير في هذه القرارات.
- ينطوي الفساد على الخديعة والتحايل عادة لجهة حكومية.

<sup>1</sup> عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سبق ذكره، ص: 31.

<sup>2</sup> محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، ط1، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2008، ص: 31.

<sup>3</sup> روبرت كنتجارد، التعاون الدولي لمكافحة الفساد، مجلة التمويل والتنمية، المجلد 35، العدد 1، صندوق النقد الدولي، واشنطن، مارس 1998، ص: 4.

<sup>4</sup> أحمد بن محمد العمري، جريمة غسل الأموال، مكتبة العبيكان، الرياض، 2000، ص: 273.

<sup>5</sup> قصي مجبل شنون الساعدي، الفساد الإداري وطرق معالجته، مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية، المجلد: 7، العدد: 4، العراق، 2009، ص: 3.

- يتضمن أي شكل من أشكال الفساد تناقضاً يقع فيه مقترفو الفساد، إنه التناقض بين أدوارهم في الحياة العامة وأدوارهم في الحياة الخاصة.
- أي أعمال ينطوي عليها الفساد تشكل خرقاً وانتهاكاً لأنماط الواجب والمسؤولية.

### 3- أنواع الفساد الإداري

يقسم الفساد الإداري إلى أربع مجموعات، وهي:

#### 3-1- الانحرافات التنظيمية

ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف خلال تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها:<sup>1</sup>

— عدم احترام العمل: ومن صور ذلك (التأخر في الحضور صباحاً- الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي — النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته — قراءة الجرائد واستقبال الزوار — التنقل من مكتب إلى آخر...).

— امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه: ومن صور ذلك (رفض الموظف أداء العمل المكلف به — عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح — التأخير في أداء العمل...).

— التراخي: ومن صور ذلك: (الكسل — الرغبة في الحصول على أكبر أجر، مقابل أقل جهد — تنفيذ الحد الأدنى من العمل...).

— عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء: ومن صور ذلك (العدوانية نحو الرئيس — عدم إطاعة أوامر الرئيس — البحث عن المنافذ والأعداء لعدم تنفيذ أوامر الرئيس...).

— السلبية: ومن صور ذلك (اللامبالاة — عدم إبداء الرأي — عدم الميل إلى التجديد والابتكار — العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات — الانعزالية — عدم الرغبة في التعاون — عدم تشجيع العمل الجماعي — تجنب الاتصال بالأفراد...).

— عدم تحمل المسؤولية: ومن صور ذلك (تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر — التهرب من الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية...).

— إفشاء الأسرار: أو ما يعرف بانتهاك واجب السر المهني.

#### 3-2- الانحرافات السلوكية

ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بسلوكه الشخصي، ومن أهمها:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد خالد المهابني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، الملتقى العربي الثالث حول: آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرباط (المغرب)، ماي 2008، ص: 38-39.

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان (الأردن)، 2011، ص: 30.

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة: ومن صور ذلك: (ارتكاب الموظف لفعل مذل بالحياء في العمل، كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم لا أخلاقية).
- سوء استعمال السلطة: ومن صور ذلك: ( تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية، كتجاوز المسؤولين للأفراد ذوي الاستحقاقات لفائدة ذويهم وأقربائهم ).
- المحسوبية والواسطة.

### 3-3- الانحرافات المالية

- ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي:<sup>1</sup>
- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة.
- فرض المغارم: وتعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص، أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية، عوضاً عن استخدامهم في الأعمال الرسمية المخصصة لهم.
- الإسراف في استخدام المال العام: ومن صورته: (تبيد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث — المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية — إقامة الحفلات والإنفاق ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع...).

### 3-4- الانحرافات الجنائية

ومن أكثرها ما يلي:<sup>2</sup>

- الرشوة، التزوير واختلاس المال العام.

### 4- أشكال الفساد الإداري

وتتمثل فيما يلي:<sup>3</sup>

- الرشوة: وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب، لتمرير أو تنفيذ أعمال خلافاً للتشريع أو خلافاً لأصول المهنة.
- المحسوبية: أي إمرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم، أو العائلات ذات النفوذ) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً.

<sup>1</sup> محمد خالد المهاني، مرجع سبق ذكره، ص: 40.

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، مرجع سبق ذكره، ص: 288.

<sup>3</sup> أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2011، ص ص: 198-199.

- **المحاباة:** أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق، كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار.
- **الوساطة:** أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لا يستحق التعيين أو الحصول على عقد معين، أو الرسو على مناقصة ما... الخ.
- **الابتزاز والتزوير:** لغرض الحصول على المال من الأشخاص عن طريق الموقع الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية، أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة، تزوير الشهادة المدرسية أو تزوير النقود.
- **نهب المال العام:** باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص، أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق، أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء، أو تهريب الثروة النفطية.
- **التباطؤ في إنجاز المعاملات:** وخاصة المهمة والمستعجلة، كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية.
- **فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والإئتمانات وكذلك التمويل الخارجي.**

### المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري

تسمح معرفة أسباب الفساد بمعالجته والقضاء عليه أو على الأقل الحد منه. ويحاول البعض ربط الفساد بالفقر ومستوى الدخل خاصة في البلدان النامية، إلا أن الحقيقة خلاف ذلك، فالفساد موجود أيضا في كل البلدان وعلى كل المستويات، وهو يعكس خلافا في القيم واستغلال النفوذ لقضاء مآرب شخصية، وهو ليس حكرا على القطاع العمومي فقط، بل موجود أيضا في القطاع الخاص، الذي يكون أحيانا الباعث على الفساد في القطاع العمومي.<sup>1</sup>

#### 1- العوامل الإدارية

تتميز معظم دول العالم الثالث بكبير حجم القطاع العمومي وازدياد عدد العاملين فيه، ولهذا تأثير كبير على المجتمع فيما يتعلق بتوزيع السلع وتقديم الخدمات، وكلما كبر حجم القطاع العمومي واتسعت مجالاته، ازداد الميل نحو الفساد، وهذا يؤدي إلى بيروقراطية ذات توجهات تعنى بالتوزيع لا بالإنتاج، فهناك العديد من العوامل الإدارية التي تؤدي إلى خلق مناخ يساعد على الفساد، يكمن بعضها في تخويل المنظمات الإدارية صلاحيات وسلطات واسعة دون إخضاعها للرقابة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> فتحي بن حسن السكري، دراسة حول أسس وأساليب مقاومة الفساد الإداري، ندوة حول: دور المؤسسات المالية والمصرفية في مكافحة غسل الأموال، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تونس، 19-23 أوت 2007، ص: 156.

<sup>2</sup> عطا الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الوطن العربي - تجربة الأردن، ندوة حول: المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تونس، 14-18 ماي 2007، ص: 29.

ويمكن القول بشكل عام، أن طبيعة البناء الحكومي تساعد على انتشار الفساد الإداري، ولقد أوضح "روبرت تلمان" في دراسة عن الفساد الإداري، بأن الدافع وراء الفساد هو وجود بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا. وقد أكد هذا "بريانتني" الذي أوضح أن الفساد الحكومي والانحراف موجودان في جميع الأشكال البيروقراطية، وهذا يؤكد على أن سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادة الإدارية، المتمثلة في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم وتضخم الجهاز الوظيفي ونقص المهارات السلوكية والإنسانية لدى القادة، فضلا عن القيادة المتخلفة والفاصلة وتناثر السلطة، كلها أسباب ودوافع تفسد جو العمل وتعد دافعا وراء ظهور بعض العاملين المنحرفين سلوكيا.<sup>1</sup>

## 2- الأسباب القانونية والقضائية

الأصل أن التشريعات تصدر لتحقيق المصلحة العامة، وأن المهمة الأساسية للقضاة هي تحقيق وإرساء العدالة وفقا لمبدأ سيادة القانون، غير أنه يمكن أن تصبح التشريعات منفذا للفساد، وذلك من خلال بعض الآليات والأدوات التي توفرها الثغرات القانونية، وإساءة بعض العاملين في مجال النفاذ لممارسة صلاحياتهم واستغلال نفوذهم لتحقيق أغراض شخصية غير مشروعة. ومثال ذلك: الثنائية في تطبيق النصوص القانونية وتفسيرها تبعا للأطراف والجهات التي تطبق عليها، حيث يتم محاباة الأقارب والأصدقاء وأصحاب النفوذ، وإهمال حق الضعفاء والفقراء وعامة الناس.<sup>2</sup>

## 3- الأسباب السياسية<sup>3</sup>

تعد من أهم الأسباب وأخطرها، حيث تؤكد التجارب والمحاکمات والتقارير والدراسات، أن فساد القمة سرعان ما ينتقل للمستويات الأدنى التي تحتمي وتتستر بقيادتها المتواطئة معها، حيث تهيمن العناصر الفاسدة على الممتلكات العامة وتتمتع بالسلطات التي تمكنها من استغلالها لمصالحها الخاصة.

ويحدث الفساد السياسي في الدول خلال العملية الانتخابية واستقطاب المؤيدين وجمع التبرعات ومحاولات كسب تأييد الناخبين بالوسائل التي تلائم احتياجات كل شريحة، والتي تبدأ بتقديم الوعود من قبل المرشح للانتخاب، وتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية وعينية، وحينما يفوز المرشح، يجد نفسه ملزما بالبحث عن السبل التي تمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى موقعه، وتدبير المبالغ الإضافية لإعادة انتخابه مرة أخرى.

وهكذا قد يصبح أعضاء السلطة التشريعية المنتخبون والاتحادات والمنظمات منفذا للفساد، ويصبح التصويت على مشروعات القوانين والآليات التي تمر من خلالها، وسائل وأساليب لعقد الصفقات وتبادل المنافع الشخصية.

<sup>1</sup> بلال نظور، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية في الوطن العربي، الملتقى العلمي الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، أيام 9-10 ماي 2012، ص: 8-9.

<sup>2</sup> عاطف وليم أندوراس، الاقتصاد الظلي " المفاهيم - المكونات - الأسباب " الأثر على الموازنة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص: 201.

<sup>3</sup> عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة، ندوة حول: المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تونس، 14-18 ماي 2007، ص: 115.

## 4- الأسباب الاقتصادية

يمكن لنا أن نميز الفساد الإداري وممارسته بشكل واضح من "منطلق اقتصادي"، فحالات الفساد الإداري تتكرر لأن جميع الأطراف المشاركة في الفساد (المواطن، الوسيط، الموظف) تكون لها مصلحة شخصية في التورط في الفساد، ويقوم كل طرف بحساب العوائد التي يحصل عليها من هذه العملية في مقابل الكلفة المترتبة، ويكون الانخراط في الفساد عندما تفوق العوائد (مادية أو معنوية) كلفة هذه العملية.<sup>1</sup>

ويلعب الجانب الاقتصادي (للفرد والمجتمع على حد سواء)، المتمثل في الفقر والعوز وتدني مرتبات الموظفين وارتباطها بالأسعار أو عدم ارتباطها، دورا مهما في انتشار الفساد الإداري.<sup>2</sup> كما تلعب المساعدات الخارجية التي تقدمها الدول الكبرى دورا بارزا في السيطرة على الدول النامية كي تسير في فلكتها، حيث إن غالبية المساعدات والمعونات المقدمة، إن لم تكن جميعها، ترد في النهاية لخدمة الدول المانحة لتلك المساعدات، مما يؤثر سلبا على القرار السيادي للدولة الممنوحة للمساعدة.

كما ويلعب ارتفاع معدل البطالة بنوعها (المقنعة وغير المقنعة) واستمراريتها، والكساد الاقتصادي وما يسببه من اختلال في ميزان القوى الاجتماعية، وقصور دور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية، وتشكيل التعددية الطبقية، دورا مهما في انتشار الفساد، إذ إن تحديد قدرة الدولة على تحقيق الفعالية الاقتصادية من عدالة في توزيع الثروة والدخل القومي وتوفير مستوى متقدم من الرفاه المعيشي لأفرادها، هو المعيار الأول في الحكم على مدى تفاقم أو تقلص أسباب انتشار الفساد الإداري واختلاف آلياته وتعدد آثاره.<sup>3</sup>

كما يدخل ضمن العوامل الاقتصادية باعتبارها أحد أسباب الفساد الإداري في البلدان النامية والفقيرة:<sup>4</sup>

- تحديد المرتبات بطريقة غير علمية.

- عدم وجود نظم للحوافز والمكافآت والمزايا الوظيفية، التي تساعد العاملين على بذل المزيد من العطاء و التمسك بأخلاقيات الوظيفة ومتطلبات العمل، وتخلق الولاء لديهم لمنظمتهم وتغنيهم عن مصادر الدخل الإضافية غير المشروعة لمواجهة متطلبات الحياة المعيشية المرتفعة.

## 5- الأسباب الاجتماعية

تؤدي القيم الثقافية السائدة في بعض المجتمعات، عندما تستخدم في غير محلها، دورا بارزا في ترسيخ ظاهرة الفساد، وذلك بعد الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في النفوس. فالتنشئة الاجتماعية الطويلة قيما أو أعرافا تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، إذ تؤثر على تفكير الجهاز الإداري وسلوكياتهم، ومن ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري. ووفقا للمدخل الاجتماعي، فإن

<sup>1</sup> محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مرجع سبق ذكره، ص: 40.

<sup>2</sup> Royaume du Maroc, Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, **Administration publique: éthique**, colloque national sur la réforme administrative, Rabat, 07-08 mai 2002, p: 4.

<sup>3</sup> محمود محمد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص: 116.

<sup>4</sup> عطا الله خليل، مرجع سبق ذكره، ص: 28-29.

الأسباب والخلفيات التي تقف وراء ظاهرة الفساد، تتمثل بوجود ثنائية من القيم وهي: القيم الاجتماعية التي تشمل رغبات الجماعات والعادات والتقاليد، والقيم التنظيمية الرسمية التي تشمل رغبات وتوقعات المؤسسات حول أداء وسلوك الموظفين. والتعارض الموجود بين هذه القيم هو الذي يؤثر في سلوك الفرد ويؤدي به في النهاية إلى تغليب القيم الاجتماعية (القيم غير الرسمية)، فالشفاعة والواسطة، وإن كانتا مقبولتان في العلاقات الاجتماعية في المجتمع العشائري، بصفته مجتمعا تعاونيا ذا قيم تمتد بجذورها إلى الدين الإسلامي، إلا أن هذا كله لا يتفق مع طبيعة الدولة باعتبارها أم المؤسسات العمومية. فالعشائرية هي واقع اجتماعي، بينما الدولة هي واقع سياسي وقانوني، والعشيرة جزء من الشعب بينما الدولة حاضنة للشعب برمته، لذلك تصبح الوساطة والشفاعة في الدولة عبارة عن تسخير امتيازات السلطة العمومية وخصائص القانون العام لغير أهداف الدولة، وبالتالي إلى ظهور ممارسات الفساد الناتجة عن التقاليد الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية التي تساهم في تحيز الموظف العمومي ومحاباته لمن يخصصه، سواء بالقرابة أو بالولاء، وتوظيف الانتماءات القنوية والعشائرية في العمل الرسمي، لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير مشروعة.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: آثار الفساد الإداري

تتعدد آثار الفساد الإداري كما تتعدد أسبابه، ويمكن ذكر هذه الآثار من خلال ما يلي:

#### 1- الآثار الإدارية للفساد الإداري<sup>2</sup>

هناك العديد من الآثار الإدارية السلبية للفساد الإداري، والتي يمكن أن تشملها النقاط التالية:

- قد يؤدي الفساد الإداري في الكثير من أجهزة الإدارة، إلى خلق علاقة سيئة بين طبقة الموظفين ورؤساءهم في العمل، حيث تقوم هذه العلاقة على استبداد الرؤساء للسلطة وعدم ثقتهم بمؤوسيتهم وعدم تفويض السلطة، مما يترتب عليه تركيز السلطة واتخاذ القرار في أيدي قلة من الأفراد، مما ينتج عن ذلك عدم المرونة في مواجهة المواقف وحل المشكلات، الأمر الذي يؤدي إلى التعطيل والبطء في تقديم الخدمات.

- كما يؤدي الفساد الإداري أيضا، إلى انعدام الكفاءة الإدارية في الأجهزة الإدارية الحكومية وتعرش النشاط الإداري فيها، فنجاح الإدارة وكفاءتها في أي دولة، يتوقف أساسا على مراعاة الموضوعية وتوافر الخصائص والمؤهلات والميزات المطلوبة عند التعيين والموضوعية عند اتخاذ القرار. في حين نجد أن الإدارات الحكومية التي يتغلغل فيها الفساد الإداري يعتمد التعيين فيها على أساس علاقات القرابة أو الصداقة.

- يؤدي الفساد الإداري المتفشى بين أجهزة الإدارة العمومية، إلى هجرة القيادات الإدارية النزيهة وأصحاب الخبرات والكفاءات العلمية والفنية من الدول المنتشر فيها الفساد، وهذا ما ينطبق على الدول النامية إلى الدول المتطورة والتي تقل فيها ممارسات الفساد.

<sup>1</sup> محمود محمد معاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 114-115.

<sup>2</sup> بليغ بشير، إشكالية ظهور أشكال مختلفة من الفساد الإداري والمالي في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات، مجلة العلوم القانونية، العدد: 16، المغرب، فيفري 2013، ص: 32-33.

- يؤدي الفساد الإداري في كثير من الأحيان، إلى افتقاد أسس العدالة والموضوعية في تعامل الأجهزة الإدارية مع المواطنين، وتعتمد الإساءة لشعورهم والسخرية منهم، وإيلاهم بطريقة تزيد من غضب المواطن ونفوره من هذه الأجهزة وعدم الثقة بها، وعدم احترامه للنظام الإداري، وتهربه من أداء التزامه نحوه.

## 2- الآثار القانونية والقضائية للفساد الإداري

يؤدي الفساد الإداري إلى السكوت والتستر عن الخروق القانونية، مثلاً عن طريق دفع الرشاوى للموظفين الحكوميين من طرف طالبي التستر، كما يؤدي إلى تعطيل الأحكام القضائية الصادرة من طرف المحاكم. ويلاحظ أنه كلما كبر الخرق القانوني المتستر عنه كبر مبلغ الرشوة، وبالتالي يظهر أثر الفساد الإداري جلياً في تفويض سلطة القانون. كما يؤدي الفساد الإداري إلى انحراف القانون عن أغراضه وأهدافه الصحيحة، كاستغلال الحاكم لحقه الدستوري في اختيار من يتولون المناصب المهمة في الوزارات وأجهزة الأمن والدفاع والسلك الدبلوماسي والشركات المملوكة للدولة، على أساس ما يعرف بالمحسوبية الدستورية أو المحسوبية المقننة، وليس على أساس الكفاءة والاستحقاق والنزاهة. كما يعتبر الفساد الإداري خطيراً على ثقة المواطنين بالقانون وبالعدالة والمحاكم.<sup>1</sup>

ويمثل الفساد الإداري، حالة عدم الامتثال للقانون والإضعاف لهيبته ولدوره المنظم والتوجيهي للسلوك في الوظيفة العمومية. لهذا فإن استئثار الفساد لأبد أن يكون على حساب القانون وسلطاته الأساسية، المتمثلة في التشريع وأجهزة المقاضاة والعدالة.<sup>2</sup>

## 3- الآثار السياسية للفساد الإداري

يتترك الفساد آثاراً سلبية على النظام السياسي برمته، سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته، فالفساد:<sup>3</sup>

- يؤثر على مدى تمتع النظام بالديمقراطية، وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول إلى المعلومات وحرية الإعلام، كما يحد من شفافية النظام وافتتاحه.

- يؤدي إلى حالة يتم اتخاذ القرارات حتى المصيرية منها، طبقاً لمصالح شخصية ودون مراعاة للمصالح العامة.

- يقود إلى الصراعات الكبيرة، إذا ما تعارضت المصالح بين مجموعات مختلفة.

- يؤدي إلى خلق جو من النفاق السياسي، كنتيجة لشراء الولاءات السياسية.

- يؤدي إلى ضعف المؤسسات العمومية ومؤسسات المجتمع المدني ويعزز دور المؤسسات التقليدية، وهو ما يحول دون وجود حياة ديمقراطية.

<sup>1</sup> ابتهاج محمد رضا داود، الفساد الإداري وآثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة لتجربة العراق في الفساد، مجلة الدراسات الدولية، العدد: 48، بغداد، 2008، ص: 68-70.

<sup>2</sup> محمد بن بوزيان ونجيب بن سليمان، مرجع سبق ذكره، ص: 22.

<sup>3</sup> بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، مرجع سبق ذكره، ص: 291-292.



- يسيء إلى سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية، خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المادي له، وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطا لمنح مساعداتها قد تمس بسيادة الدولة.
- يضعف المشاركة السياسية، نتيجة لغياب الثقة بالمؤسسات العمومية وأجهزة الرقابة والمساءلة.

#### 4- الآثار الاقتصادية للفساد الإداري

يؤدي الفساد إلى الإضرار بعملية التنمية الاقتصادية وإبطائها<sup>1</sup>، فالفساد يؤدي إلى تسرب أموال غير مشروعة إلى جيوب مرتكبي الفساد، وغالبا ما تجد هذه الأموال طريقها إلى الخارج بدلا من توظيفها داخل البلاد. ويسبب انتشار الفساد إلى إحجام رؤوس الأموال الخارجية عن الاستثمار داخل البلد الذي ينتشر فيه الفساد، ويقفل أو قد يحجب المساعدات والمعونات الدولية عن البلد الموبوء بالفساد. كما يسيء الفساد إلى أهمية العمل كقيمة اقتصادية-اجتماعية، نتيجة لتضاؤل مردود العمل على الفرد مقارنة بما يدره النشاط غير القانوني للفرد المنخرط في الفساد وخاصة الرشاوى. ويضيف الفساد أعباء على كاهل المقاولين الصغار، ويتسبب في رفع الأسعار من جهة، وفي سوء توزيع الدخل القومي توزيعا عادلا بين أفراد المجتمع من جهة أخرى، مما يوسع الهوة بين الفقراء والأغنياء.<sup>2</sup>

#### 5- الأضرار الاجتماعية للفساد الإداري

تتسبب الأضرار الاجتماعية للفساد، في القضاء على هيبة وسيادة القانون، وذلك يؤدي بدوره إلى انهيار البيئة الاجتماعية والثقافية وانحراف أساليب التعامل والحياة، بشكل يهدد النسيج الأخلاقي للمجتمع الذي تسود فيه المظالم، وانعدام السلوكيات القويمة والتفاوت الكبير في توزيع الدخل الناتج عن تفاوت طبقي كبير (كما في الوقت الحاضر حيث التفاوت في رواتب موظفي الدولة)، حيث يؤدي الفساد إلى اختلال التركيبة الاجتماعية، ويزيد من الاضطرابات وحالة عدم الاستقرار السياسية، إلى جانب تعرض شرعية النظام الديمقراطي والسياسي للتآكل المستمر. وأخطر ما في الأمر هو تركيز الثروة في أيدي حفنة قليلة، لتستغلها في غير مصالح المجتمع والدولة، وبهذا ستتسع المسافة بين الأغنياء والفقراء، ويتم القضاء على الطبقة الوسطى من المجتمع وتزيد حدة التفاوت في توزيع الدخل وانتشار الرشوة والفساد الإداري.<sup>3</sup>

كما يذكر أحد الكتاب: يؤدي الفساد إلى نشوء فئة طفيلية في المجتمع تعيش على الرشوة ونهب المال العام من خلال مركزها في السلطة، وتثير بتصرفاتها ومستوى معيشتها البادخ نقمة الطبقات الشعبية الفقيرة التي بالكاد تؤمن قوت يومها. ويؤدي الفساد إلى خلخلة في القيم الاجتماعية، وإلى تنامي الشعور بالظلم والاعتراب داخل الوطن لدى فئات الشباب، وقد يؤدي هذا بالبعض منهم إلى الانزلاق إلى مهاوي الجريمة، كانعكاس لتدهور القيم ورد فعل على تهميزهم والتمييز غير المبرر بين المواطنين، كما يدفع بالبعض الآخر منهم إلى الهجرة من الوطن والبحث عن مصدر الرزق في أحد بلدان الاعتراب. ويؤدي الفساد إلى ازدياد الهجرة في صفوف أصحاب الكفاءات العلمية نظرا لغياب تكافؤ الفرص في تشغيلهم، نتيجة أن شغل المناصب لا يجري على أساس الكفاءة والنزاهة، وإنما على

<sup>1</sup> Lahcen Sbai El Idrissi, **Intégrité, éthique et finances publiques au Maroc**, Revue finances et bien commun, n° : 28, Maroc, Mars 2007, P: 76.

<sup>2</sup> أمير فرج يوسف، مرجع سبق ذكره، ص: 106.

<sup>3</sup> عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سبق ذكره، ص: 393.

أساس المحسوبية والمحاباة. ويتسبب الفساد في ارتفاع معدلات الجريمة في أي مجتمع ينتشر فيه نظرا لانعدام الحس الوطني والأخلاقي عند بعض الفاسدين، حيث ينحدرون في فسادهم إلى مستوى الخيانة الوطنية، وهو ما ينطبق على سرقة الكنوز والآثار الوطنية وبيعها في الخارج. ويؤدي الفساد إلى ضعف الشعور بالمواطنة، وسيطرة اللامبالاة والإحباط على تصرفات المواطنين، واهتزاز ثقة الناس بالدولة ومؤسساتها، وعدم احترام القوانين واستسهال خرقها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> أمير فرج يوسف، مرجع سبق ذكره، ص ص: 106-107.

### المبحث الثاني: الجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري والتجارب الدولية المسجلة

نظرا لخطورة وتتنوع آثار الفساد الإداري، ونظرا لأن هذه الآثار تمس الجميع، الدول والأفراد والمنظمات، تتكاتف الجهود من أجل الحد من ظاهرة الفساد الإداري، كما أننا نجد عدة تجارب دولية في مكافحة هذه الظاهرة.

#### المطلب الأول: الجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري

يمكن أن تتكامل جهود المؤسسات الوطنية والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الدولية لمكافحة حالات الفساد الإداري، خاصة بعد أن أصبح هذا الفساد ظاهرة دولية متعددة الأبعاد.<sup>1</sup> حيث يجب أن تكون الجهود الوطنية لمكافحة الفساد، جهود فعالة تتم من خلال أساليب وآليات متعددة، وتشمل أبعادا كثيرة كالجوانب الاقتصادية والمتمثلة في مستويات الأجور الجيدة والقضاء على البطالة وتحسين مستويات المعيشة، بالإضافة إلى الجانب الاجتماعي والثقافي من خلال البناء السليم للنظام القيمي ومحاربة الأعراف والتقاليد الفاسدة، والتي يمكن أن تمثل مدخلا لممارسة الفساد الإداري، ثم يتم استكمال هذه الأبعاد بالبعد المؤسساتي، والمتمثل في تقوية مؤسسة القضاء والمحاكم وتطوير أجهزة الرقابة والمساءلة، وتعزيز دور الإعلام والرقابة الشعبية.

ويمكن للجهود المبذولة في مكافحة الفساد الإداري أن تأخذ عدة أبعاد كما يلي:<sup>2</sup>

#### 1- الجهود المحلية

تتمثل في إنشاء العديد من المنظمات التي تعمل على المستوى المحلي تهتم بمكافحة الفساد بكل أشكاله، ويمكن إيجاز أعمال هذه المنظمات فيما يلي:

- **منظمات منبثقة من السلطة المحلية:** حيث أنه في إطار هذه المنظمات، يمكن تفعيل دور العاملين وكذا المواطنين في عمليات الرقابة، لتنمية الحس بأهمية المحافظة على المال العام ومراقبة إنفاقه على المشاريع المختلفة، ومطالبة المنظمات المسؤولة بأن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات الخاصة بعملها، وأن تقوم بإنجاز ميزانياتها ومشاريعها بكل صدق وأمانة، وأن تحرص على تقديم الإحصائيات اللازمة لهيئات ومنظمات المجتمع المدني، لغرض بناء ثقة بينها وبين هذه الهيئات المدنية والجمهور.

- **منظمات المجتمع المدني:** لهذه المنظمات دور كبير في اكتشاف ومتابعة حالات الفساد الإداري وجمع المعلومات عنه وعرضها بكل صدق وأمانة، لكي يطلع عليها الجمهور والمنظمات المسؤولة ومن ثم معالجتها، ومن أمثلة منظمات المجتمع المدني: وسائل الإعلام المرئي والمسموع، جمعيات الدفاع عن حقوق المستهلكين، جمعيات حماية البيئة وجمعيات محاربة الفساد.

- **منظمات وأفراد القطاع الخاص:** والتي يجب أن تعطي أيضا مثالا حسنا، يمكن أن تجسده من خلال ممارستها الأخلاقية وتبنيها لدور أكبر، في إطار مسؤوليتها الاجتماعية.

<sup>1</sup> Sylvie LEBLANC, France LEVESQUE et Christine PAULIN, L'éthique dans le monde, Forum sur : l'intégration de l'éthique dans les organisations publiques, Université de Moncton, Canada, Mars 2007, P: 13.

<sup>2</sup> طاهر الغالي وصالح العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص: 412.

## 2- الجهود العربية

لمكافحة الفساد الإداري، يمكن ذكر بعض الجهود التي قامت بها الدول العربية تعاوناً فيما بينها من خلال:

- منظمة الوحدة الاقتصادية وجامعة الدول العربية: على المستوى الإقليمي يمكن أن تتعامل الدول والمؤسسات في مجموعة، لمحاربة حالات الفساد الإداري على صعيد الإقليم في إطار معاهدات ثنائية أو جماعية، تجسد رغبة تلك الدول والمؤسسات في الارتقاء بأساليبها لتحقيق مصالح الإقليم وشعبه، وتجدر الإشارة هنا أن هناك مشروع مقترح لإنشاء منظمة عربية لمكافحة الفساد على غرار منظمة الشفافية الدولية.

ويمكن إبراز بعض الجهود العربية فيما يتعلق بمكافحة الفساد الإداري، من خلال المؤتمرات والمواثيق التالية:<sup>1</sup>

- انعقاد مؤتمر وزراء الداخلية العرب في سنة 1987.
- انعقاد مؤتمرات بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية في القاهرة سنة 1999، حيث خصصت حلقة كاملة من هذا المؤتمر لموضوع الفساد، ثم تلاه مؤتمر في بيروت سنة 2002.
- انعقاد بعض المؤتمرات في الجامعة العربية.
- وثيقة الإسكندرية 2004 والتي بلورت رؤية عربية أصيلة حول قضايا الإصلاح وأولوياتها، تضمنت عدة محاور للإصلاح.
- وثيقة مسيرة التطوير والتحديث والإصلاح، التي تبنتها القمة العربية في تونس 2004.

## 3- الجهود الدولية

قطعت الجهود الدولية شوطاً كبيراً في مجال مكافحة الفساد وتطوير الهيئات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد بكافة أشكاله، وكذا تطوير الآليات المختلفة ودعمها لتحقيق نتائج عملية في مجال اجتثاث الفساد، ويمكن أن نشير هنا إلى أن الدول المختلفة يمكن أن تستعين بالمنظمات الدولية مباشرة، أو تستفيد من خبراتها في مكافحة الفساد الإداري.

ومن أهم المنظمات الدولية المعنية بهذا الأمر نذكر:<sup>2</sup>

- الأمم المتحدة: حيث تبنت الجمعية العامة في ديسمبر 1996، قرارين خاصين بالفساد ومكافحته على الصعيد العالمي.
- البنك الدولي: ويجسد البنك في إستراتيجيته المتعلقة بمكافحة الفساد أربع محاور أساسية:
- متابعة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات التي يمولها.
- تقديم العون للدول النامية التي تعتزم مكافحة الفساد، حيث يطرح البنك نماذج متعددة لمكافحة الفساد الإداري وفقاً لظروف وبيانات هذه الدول.
- يعتبر البنك جهود مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدماته وسياسات إقراضه المختلفة.

<sup>1</sup> ناصر خليفة عبد المولى سعيد، تقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي، مج11، عدد: 33، مصر، 2007، ص ص: 444-445.

<sup>2</sup> طاهر الغالي وصالح العامري، مرجع سبق ذكره، ص ص: 413-414.

- يقدم البنك العون للجهود الدولية لمكافحة الفساد الإداري.
- **صندوق النقد الولي:** تبنى صندوق النقد الدولي منذ سنة 1997، شروطاً أكثر تشدداً وموضوعية في منح مساعداته وقروضه وفق ضوابط لمكافحة الفساد. كما أن الصندوق يساهم في مجالين رئيسيين في مكافحة الفساد هما:
- تدريب وتطوير الموارد البشرية العامة والعامة في مجال الضرائب وإعداد الموازنات ونظم المحاسبة والرقابة والتدقيق.
- يساهم الصندوق في خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية، تطور في إطارها القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال والتجارة.
- **المنظمة العالمية للتجارة:** أفرزت المنظمة سنة 1996 عن إنشاء وحدة عمل خاصة لمراقبة الشفافية والمبادلات الحكومية للدول الأعضاء فيها.
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD":** تتابع هذه المنظمة الجهود الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري في مجالات الرشوة في التبادلات والأعمال الدولية، وكذلك الفساد في المشتريات الممولة بمساعدات دولية.
- **منظمة الشفافية الدولية:** تعتبر من أكثر المنظمات الدولية نشاطاً وفعالية في متابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري، وتقوم المنظمة بتطوير مؤشرات لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم، وتطور هذه المؤشرات من خلال استطلاعات الرأي لرجال الأعمال والنخب الاقتصادية والمحليين الاقتصاديين.

#### • مؤشر مدركات الفساد: « CPI » Control Perception Index

يقيم ويرتب مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية الدول طبقاً لدرجة إدراك المسؤولين في الدولة والسياسيين لوجود الفساد، وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد يتم جمعها عن طريق استقصاءات متخصصة، تقوم بها مؤسسات مختلفة حسنة السمعة. ويعكس هذا المؤشر آراء أصحاب الأعمال والمحليين من جميع أنحاء العالم، متضمناً المتخصصين من نفس الدولة الجاري تقييمها. ويقوم البروفيسور "جون قراف لامسدوف" (Johann Graf Lambsdorff)، من جامعة "باساو" (Passau) في ألمانيا، بالعمل على مؤشر مدركات الفساد بطلب من منظمة الشفافية الدولية.

ويركز المؤشر على الفساد في القطاع العمومي ويعرفه على أنه: سوء استغلال الوظيفة العمومية من أجل مصالح خاصة. وتطرح الاستقصاءات المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية، على سبيل المثال، قبول الموظفين الحكوميين الرشواى أثناء المشتريات أو اختلاس الأموال العامة، كما لا تميز في المصادر بين الفساد الإداري والفساد السياسي أو بين الفساد الصغير والكبير.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Christian LANGLOIS et Solange TUYISHIME, **l'action d'organisations non gouvernementales (ONG) dans la promotion d'un comportement éthique au sein des organisations publiques nationales et internationales** Forum sur : l'intégration de l'éthique dans les organisations publiques, Université de Moncton, Canada, Mars 2007, PP: 39-40.

ويعد من الصعب تقييم مستويات الفساد في مختلف الدول بناء على الخبرة العالمية التجريبية، كالمقارنة مثلاً بين عدد الدعاوى أو القضايا المعروضة على المحاكم بين بلد وآخر، حيث أن مثل هذه المعلومات لا تدل على مستويات الفساد الحقيقية، بل على نوعية المدعين العامين وصفاتهم، ونوعية المحاكم و/أو وسائل الإعلام وأساليبها في الكشف عن الفساد. وبالتالي فالأسلوب الوحيد لجمع المعلومات بغرض المقارنة هو البناء على خبرة ورؤية أولئك الأكثر تصادماً بشكل مباشر مع واقع الفساد في دولة ما.<sup>1</sup>

ويجب فهم مؤشر مدركات الفساد كوسيلة لترتيب الدول ويشمل جدول يبدأ من 0 (مستوى فساد كبير، بعبارة أخرى فاسد جداً) إلى 10 (مستوى فساد قليل، بعبارة أخرى نظيف جداً).<sup>2</sup>

والجدول الموالي يمثل الأرقام التي جاءت في تقرير منظمة الشفافية الدولية لترتيب الدول العربية وفق مؤشر مدركات الفساد لسنتي 2010 (من بين 178 دولة) و 2011 (من بين 182 دولة):<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد خالد المهاني، **حماية المال العام والحد من الرشوة والاختلاس**، ورشة عمل: حماية المال العام والحد من ممارسات الرشوة والاختلاس، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، لبنان، ماي 2009، ص: 144.

<sup>2</sup> **المرجع نفسه**، ص: 146.

<sup>3</sup> قايد مريم، **حوكمة الشركات ومعالجة الفساد الإداري والمالي**، الملتقى العلمي الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، أيام 9-10 ماي 2012، ص: 7.

## جدول رقم (1): نتائج الدول العربية في مؤشر مدركات الفساد في العامين 2010 و2011.

2011			2010			السنة
الترتيب عربيا	الترتيب دوليا	الدرجة من 10	الترتيب عربيا	الترتيب دوليا	الدرجة من 10	الدول
1	22	7.2	1	19	7.7	قطر
2	28	6.8	2	29	6.3	الإمارات
3	46	5.6	4	48	4.9	البحرين
4	50	4.8	3	41	5.3	عمان
5	54	4.6	7	54	4.5	الكويت
6	56	4.5	5	50	4.7	الأردن
7	57	4.4	5	50	4.7	السعودية
8	73	3.8	8	59	4.3	تونس
9	80	3.4	9	85	3.4	المغرب
10	100	3.0	10	91	3.2	جيبوتي
11	112	2.9	12	105	2.9	الجزائر
11	112	2.9	11	98	3.1	مصر
13	126	2.6	13	127	2.5	سوريا
13	134	2.5	13	127	2.5	لبنان
15	143	2.4	15	143	2.3	موريتانيا
16	164	2.1	16	146	2.2	اليمن
17	168	2.0	16	146	2.2	ليبيا
18	175	1.8	19	175	1.5	العراق
19	177	1.6	18	172	1.5	السودان
20	182	1.0	20	178	1.1	الصومال

المصدر: قايد مريم، مرجع سبق ذكره، ص: 7.

### المطلب الثاني: تجارب دول آسيوية في مكافحة الفساد الإداري

يوجد العديد من الدول الآسيوية التي خاضت تجربة في مكافحة الفساد الإداري وتعرض لبعضها ونبدأ بسنغافورة والتي خاضت تجربة ناجحة في هذا الشأن:

#### 1- سنغافورة

تعتبر تجربة سنغافورة من أنجح التجارب الدولية في مكافحة الفساد، فهي تحتل المرتبة الرابعة بين دول العالم طبقاً لتقرير منظمة الشفافية العالمية لعام 2005 حيث أن درجتها 9.4 (CPI) مما يعكس نجاحها في مكافحة الفساد. ويرجع هذا النجاح إلى عدة عوامل منها:<sup>1</sup>

- الرغبة السياسية في القضاء على الفساد.
- وضع استراتيجيات وآليات جادة لمحاربة الفساد.
- رفض المجتمع المدني للفساد كوسيلة للعيش.
- ونزولاً عند رغبة السلطة والمجتمع المدني في مكافحة الفساد، فقد قامت سنغافورة بإنشاء "مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد".

#### 1-1- مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد<sup>2</sup>

يعتبر مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد هيئة مستقلة عن الشرطة، تقوم بالتحقيق في وقائع الفساد سواء في القطاع العمومي أو الخاص، وقد تم إنشاؤه عام 1952، حيث يرأس هذا المكتب مدير يتبع رئيس الوزراء مباشرة، ويمكن إيجاز دور مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد فيما يلي:

- اتباع سياسات من شأنها مكافحة الفساد في الجهاز الإداري والقطاع الخاص.
- التحقيق في سوء استخدام السلطة من قبل المسؤولين.
- إرسال التقارير إلى الجهات التي يتبع إليها المتهمون بممارسة الفساد.
- مراجعة منظومات العمل في الهيئات الحكومية المختلفة وإعادة هندستها بما يعمل على التقليل من ممارسات الفساد.
- تقديم مقترحات لمكافحة الفساد في الجهات المختلفة.
- عمل لقاءات مع المسؤولين خاصة الذين يتعاملون مع الجمهور، للتأكيد على مبادئ الشرف والنزاهة ومكافحة وتجنب الفساد.
- التحقيق فيما يرد إلى المكتب من شكاوى تفيد وقوع ممارسات فساد في أي جهة.

<sup>1</sup> عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سبق ذكره، ص: 114.

<sup>2</sup> محمد خالد المهاني، حماية المال العام والحد من الرشوة والاختلاس، مرجع سبق ذكره، ص: 173-174.



- التحقيق في ممارسات الفساد التي قام بها مسئولون في الحكومة.

كل ذلك ساعد على مكافحة الفساد والارتقاء بترتيب سنغافورة في تقرير منظمة الشفافية العالمية وعلى أرض الواقع.

## 2- تجربة هونج كونج:

كان الفساد هو أسلوب الحياة في هونج كونج منذ الستينات وبداية السبعينات، حيث كانت الرشاوى مثلاً منتشرة بين المواطنين للحصول على احتياجاتهم من الخدمات الضرورية وغيرها، مما جعل مهمة محاربة هذه الظاهرة والقضاء عليها أمراً مستحيلاً، لأن الفساد في هونج كونج وجد منذ زمن طويل وينطوي على اتجاهات متشابكة.<sup>1</sup>

لذا أصبح من الضروري أن يكون لدى المفوض الأول للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد في هونج كونج، تنظيم مدني مهمته الأساسية توعية الجمهور بشرور الفساد وكيفية محاربته من خلال أقسامه الثلاث التالية:

- **قسم منع الفساد:** ويهدف إلى محاربة الفساد من خلال آليات متعددة لمكافحته وقد حقق نجاحاً كبيراً في أداء هذه الآليات.

- **قسم العمليات:** ويتولى رصد حالات الفساد في المجالات المختلفة، وقد حقق هذا القسم أيضاً نجاحاً كبيراً في أنشطته المختلفة.

- **قسم العلاقات المجتمعية:** يعتبر النجاح في تحقيق أهداف وأغراض كل من قسم منع الفساد وقسم العمليات، نقطة البداية الناجحة لقسم العلاقات المجتمعية، حيث لا يمكن تحقيق نصر حقيقي في محاربة الفساد ما لم تحدث تغييرات في المواقع والتوجهات في المجتمع ككل وهذا يتم عن طريق توعية المجتمع بشرور الفساد، وحشد التأييد العام على كافة الأصعدة لمحاربته عن طريق الآلية التالية:

### أ- الاتصال وجهاً لوجه

حيث يتم عن طريق:

- ✓ التواصل مع 200000 ألف شاب سنوياً.
- ✓ التواصل مع 50000 ألف موظف بالقطاع الخاص سنوياً.
- ✓ التواصل مع 300000 ألف شخص سنوياً من خلال 8000 فعالية كل عام.

<sup>1</sup> فريد كورتل وخالد راغب الخطيب، الفساد الإداري والمالي: المعضلة والعلاج، تجارب بعض الدول، الملتقى الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، 15-16 ماي 2012، ص: 21.

وبهذه الطريقة أمكن التواصل مع الشباب، وموظفي القطاع الخاص، وعدد كبير من الأشخاص سنويا لمكافحة الفساد".<sup>1</sup>

#### ب - وسائل الإعلان

من أهم هذه الوسائل الإعلانات التجارية التليفزيونية، وكان أول إعلان تجاري للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد عام 1974، وكان مضمون هذا الإعلان: تصوير بائعة تشعر بالتردد بشأن الإبلاغ عن حالة فساد، وقررت في النهاية الدخول إلى مكتب المفوضية المذكور لتقديم البلاغ، وكانت دلالة هذا الإعلان (أعمل ليل نهار لتأمين احتياجاتي الأساسية، وتأتي أنت لتسرق القليل الذي أكسبه).

وهذا يشير إلى أن جودة ووضوح وبساطة الإعلان التليفزيوني، يمكن أن يساهم بشكل كبير في الإبلاغ عن حالات الفساد وبالتالي مكافحته.

#### ج - المسلسلات التليفزيونية

أصبح ميدان المواجهة الحالية لمحاربة الفساد إلى جانب الإعلانات التجارية التليفزيونية، والتي تؤدي ثمارها أيضا إلى محاربة الفساد يتضمن طرقا وأساليب أخرى كالمسلسلات التليفزيونية والأعمال الدرامية التي تتعرض للفساد وكيفية معالجته بالطرق والأساليب الإيجابية.

#### د - الوظائف الصحفية

يظهر دور الوظائف الصحفية والمتمثلة في الصحف اليومية والمجلات في مواجهة الفساد، بعرض حالات الفساد المختلفة والحلول الممكنة اتخاذها لمعالجة مواطن الفساد وكيفية تلافيه. وقد أثمرت جهود الوظائف الصحفية في هذا الشأن.

#### هـ - وسيلة الأنترنت

اتضح دور الأنترنت كوسيلة حديثة في محاربة الفساد نظرا لأثرها الإيجابي في مواجهة ظاهرة الفساد المنتشرة، وذلك بعرضها بوضوح وبيان تأثيرها السلبي على التنمية في البلاد".<sup>2</sup>

#### الوضع الحالي لهونج كونج

لقد أدى نجاح قسم العلاقات المجتمعية في التوعية إلى النتائج الإيجابية والمزيد من النجاح في مواجهة الفساد وإمكانية القضاء على مظاهره إلى ما يلي:

- زيادة البلاغات من الأشخاص ضد الفساد في الفترة ما بين 1974 و 2005 (من 0% إلى 80%) ومستمرة في الزيادة.
- انخفاض مستوى التعايش مع الفساد بين القطاع التجاري والقطاع الحكومي.
- دعم عام وكاسح لمكافحة الفساد حيث بلغ الدعم نحو 98%.

وقد أدى ذلك إلى ظهور ثقافة جديدة تظهر من خلال:

<sup>1</sup> فريد كورتل وخالد راغب الخطيب، مرجع سبق ذكره، ص: 21.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 22.

- ✓ تقديم خدمة مدنية نظيفة وفاعلة.
- ✓ تقديم تقارير عن الفساد ضد موظفين حكوميين.
- ✓ استمرار زيادة الوعي في مواجهة الفساد في القطاع الخاص.
- ✓ خلق بيئة عمل في المجتمع خالية من الفساد.
- ✓ وجود برامج مشتركة في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية بين الإدارات الحكومية ومجتمع الأعمال التجارية من أجل: تنفيذ المشروعات الإنمائية لفائدة المجتمع، رفع مستوى المعيشة وخلق بيئة خالية من الفساد وقائمة على أساس مبدأ الشفافية.
- ✓ تأسيس مركز هونج كونج لتعزيز الأخلاق بدعم من غرف التجارة.
- ✓ استمرار مهمة مكافحة الفساد وعلى كافة الأصعدة.<sup>1</sup>

### 3- التجربة الماليزية<sup>2</sup>

بدأ الفساد يتفشى بماليزيا، فكان هناك تحالف بين المجتمع المدني والحكومة مع توفر نية حقيقية للقضاء عليه، فتم تبني خطة اعتمدت على ما يعرف بجهاز الخدمة المدنية في ماليزيا، والذي يتميز بوجود "دليل الإجراءات" الذي يحدد بدقة "مجموعة من الإجراءات التي يجب اتخاذها لتنفيذ أي عمل، والزمن الذي يستغرقه ذلك، وصلاحيات الموظفين. فإذا لم يقم الموظف بما حدد له بدقة وضمن الزمن المحدد، يُستنتج أنه فاسد، وبالتالي سيحاسب". إضافة إلى ذلك فقد عملت ماليزيا على تقليل الإجراءات الإدارية إلى أدنى حد، وذلك باستخدام نظام "إنهاء المعاملة بإجراء واحد"، سعياً إلى قتل الروتين الإداري، كما اهتمت الدولة بالانضباط الإداري المتمثل في توقيع الموظفين في وقت دخولهم وخروجهم من العمل، ولا يُستثنى من ذلك أحد حتى رئيس الوزراء. وفوق ذلك كله توجد وكالة مخصصة لمكافحة الفساد الإداري. وقد مضت ماليزيا في هذا الاتجاه إلى حدّ افتتاح "أكاديمية مكافحة الفساد" عام 2005، لتأهيل الموظفين في هذه الوكالة وتدريبهم على تقصي الحقائق والمراقبة والتحقيق.

### 4- الصين<sup>3</sup>

تعتبر الصين من الدول التي ينتشر فيها الفساد، وقد بلغ مؤشر إدراك الفساد فيها سنة 2003: (3.4) ، سنة 2005: (3.2) وسنة 2008: (3.6)، ولذلك فهي من الدول التي ترتفع فيها معدلات الفساد. وقد اتخذت الدولة بعض الإجراءات بهدف مكافحة الفساد ومقاومته، وكانت لها تجربة جيدة تتمثل في:

- وضع عقوبة شديدة لمواجهة الفساد لدرجة أنه تم الحكم بالإعدام على بعض المرشحين.

<sup>1</sup> فريد كورتل وخالد راغب الخطيب، مرجع سبق ذكره، ص: 22.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 23.

<sup>3</sup> نجلاء محمد إبراهيم بكر، الفساد الإداري وانعكاساته على الأداء الاقتصادي، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، العدد 3، مصر، 2009، ص: 10.

- إلى جانب العقوبة قامت الدولة بتوفير الحوافز التي تدفع الأفراد للابتعاد عن الرشوة والفساد، من خلال رفع دخول المواطنين وتحسين مستوى المعيشة.

### المطلب الثالث: تجارب دول أمريكية في مكافحة الفساد الإداري

نعرض فيما يلي، تجربتين لدولتين من قارة أمريكا الشمالية، الدولة الأولى متطورة وهي الولايات المتحدة الأمريكية، والثانية أقل تطوراً وهي المكسيك، بالإضافة إلى تجربة دولة من قارة أمريكا الجنوبية وهي التشيلي. ومن هنا يظهر جلياً بأن الفساد يهيم الدول المتطورة كما يهيم الدول الأقل تطوراً.

#### 1- الولايات المتحدة الأمريكية

تعد الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل دول العالم في مكافحة الفساد والرشوة، حيث اتخذت إجراءات فعالة للقضاء على الفساد وأثاره السلبية. وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من دول العالم المتقدمة في مكافحة الفساد، فوفقاً لمؤشر مدركات الفساد "CPI"، فإن درجة الولايات المتحدة الأمريكية هي (7.6) مما يدل على نجاح سياستها في التصدي للفساد الإداري والحد منه. ويرجع نجاح الولايات المتحدة في ذلك، إلى تبنيها لعدة مبادرات شرعت في تنفيذها مطلع منتصف التسعينات.<sup>1</sup>

وتمثلت مبادرات الولايات المتحدة لمكافحة الفساد فيما يلي:<sup>2</sup>

- تبنت الولايات المتحدة مبادرة تطبقها في معاملاتها الاقتصادية مع باقي دول العالم، وبموجب هذه المبادرة يتم محاكمة أي شركة أمريكية تقوم بدفع رشوة لحكومة أية دولة أخرى تتعامل معها، وقد سميت هذه المبادرة باسم: "قانون مكافحة الممارسات الأجنبية الفاسدة" (Foreign Corrupt Practices act).

- في عام 1996، شاركت الولايات المتحدة في مؤتمر ضد الفساد، لتجريم الرشاوى الدولية التي تدفع للمسؤولين الحكوميين خلال تنفيذ المعاملات التجارية الدولية، وتوج ذلك باتفاقية حملت عنوان: "اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد" (Inter-American Convention Against Corruption).

- في ديسمبر 1997 وقعت الولايات المتحدة مع 34 دولة أخرى معاهدة، في أحد مؤتمرات "OECD" حمل إسم: "لمكافحة الرشوة في نطاق التجارة الدولية في الهيئات الحكومية"، وقد جرم المؤتمر كل أشكال الرشاوى المدفوعة للمسؤولين الحكوميين، كما ألزم المؤتمر الدول الأعضاء باتخاذ خطوات جادة نحو محاكمة أي شركة وطنية تقوم بتقديم رشاوى للمسؤولين في حكومات الدول الأخرى.

- تعمل الولايات المتحدة أيضاً مع كل من: البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، لتشجيع المبادرات الهادفة لمكافحة الفساد.

<sup>1</sup> محمد خالد المهدي، حماية المال العام والحد من الرشوة والاختلاس، مرجع سبق ذكره، ص: 174.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 174-175.

- حددت الولايات المتحدة الأمريكية ثمان محاور لمكافحة الفساد وهي:

- ✓ الإصلاح الاقتصادي.
- ✓ تحقيق الشفافية.
- ✓ رفع كفاءة الجهاز الإداري والهيئات الحكومية.
- ✓ الإصلاح المالي بهدف خلق هيئات مراقبة مالية لها سلطات مناسبة.
- ✓ استقلال القضاء.
- ✓ وضع قانون خاص للتعاملات التجارية الدولية بما يضمن حق كل طرف.
- ✓ رفع مستوى وعي وثقافة الشعب.
- ✓ تجديد ومراجعة القوانين القائمة، بما يضمن وجود جهاز فعال لمراقبة ممارسات الفساد داخل حدود الدولة.

## 2- المكسيك

وفقاً لمؤشر مدركات الفساد المستخدم من قبل منظمة الشفافية العالمية، فإن درجة المكسيك هي 3.5 وذلك وفقاً لتقرير 2005. وقد وضعت المكسيك خطة عمل جادة للحد من الفساد وتحقيق الحكم الرشيد، بعد الأزمة الاقتصادية التي أصابها خلال 1995/1994. وإيماناً من السلطة المكسيكية بالارتباط القوي بين القضاء على الفساد وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فقد تبنت العديد من الآليات لدعم الاقتصاد بالعمل على الحد من الفساد. وبالفعل، فمع تفعيل آليات مكافحة الفساد والعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن الناتج القومي الإجمالي قد زاد بنسبة 2.1% بين عامي 1994 و2004.<sup>1</sup>

"وفي سبيل تحقيق الإصلاح تتعاون المكسيك مع الهيئات والمنظمات العالمية ومنها البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD" وغيرها من المنظمات، ففي نطاق مكافحة البنك الدولي للفساد، قدم البنك للحكومة المكسيكية أجندة عمل مكونة من ثلاث محاور أساسية هدفها تحقيق الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي وهي:

- التأكيد على مكاسب الاقتصاد الكلي والتجارة العالمية.
  - الإسراع من عملية التنمية عن طريق دعم التعليم ورفع مستوى المعيشة.
  - تفعيل مبادئ الحكم الرشيد والشفافية والمسئولية.
- تعاونت المكسيك كذلك مع عدة منظمات لتنفيذ مشروع "مكافحة الفساد وتحقيق الشفافية في وسط أمريكا والمكسيك"، على مدار خمس سنوات، وعلى الصعيد القومي اتخذت الحكومة عدد من الخطوات لمكافحة الفساد، ومنها:

- إنشاء وحدة إدارة مشروع "مكافحة الفساد" بوزارة الإدارة العمومية.

<sup>1</sup> محمد خالد المهاني، حماية المال العام والحد من الرشوة والاختلاس، مرجع سبق ذكره، ص: 169.

- إنشاء "الهيئة الفدرالية للحصول على المعلومات"، وهي هيئة مستقلة تعمل على حصول المواطن على المعلومات والبيانات الحكومية".<sup>1</sup>

"يعتبر المكسيك عضو في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD"، وتقوم هذه المنظمة في إطار عملها بمحاربة الفساد عن طريق محاربة الرشاوى في المعاملات الاقتصادية الدولية، حيث وقعت المكسيك على اتفاقية محاربة الرشاوى في المعاملات الاقتصادية الدولية عام 1999. ووفقا لهذه الاتفاقية تم إنشاء الهيئة المختصة بمراقبة المعاملات الاقتصادية الدولية ومعاينة الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الضالعين في جرائم الفساد في المعاملات الدولية.

قامت المكسيك عام 2003، بالموافقة على مبادرة "الحصول على المعلومات"، وقامت بالمساهمة بوضع الأسس اللازمة لقوانين المبادرة وكيفية تفعيلها.

وفي عام 2002، وافقت المكسيك على إحداث تعديلات في مبادرة "المسئوليات الإدارية لموظف

الخدمة العمومية"، وتهدف هذه المبادرة إلى التأكد من تنفيذ القانون بدقة والتأكد من قيام الموظف

الحكومي بدوره على أكمل وجه دون استغلال لمنصبه".<sup>2</sup>

وقامت المكسيك بتبني مشروعين قوميين لمكافحة الفساد وهما:

### - مشروع تقييم مدى تطبيق الشفافية في المحليات<sup>3</sup>

قامت المكسيك إيماناً منها بدور الدولة في توفير نظام إداري كفؤ وفعال، يطبق الشفافية ويعمل على مشاركة المواطنين ويضمن حصولهم على المعلومات بسهولة ويسر، بتطبيق "مشروع تقييم مدى تطبيق الشفافية في المحليات"، حيث يهدف هذا المشروع إلى تحديد المحليات التي يوجد بها قدر من الفساد بالإضافة إلى محاولة ترتيب المحليات وفقاً لمدى تطبيق الشفافية بها وخلق نظام إداري كفؤ ونزيه.

يهتم المشروع بقياس مدى توافر الشفافية أكثر من مدى توافر الفساد على نطاق المحليات، بهدف تحديد الجهات المطبقة للشفافية وتشجيعها على الاستمرار على الطريق السليم. ويتم قياس مدى الشفافية المطبقة عن طريق أربعة مؤشرات هي:

• توافر المعلومات والمحاسبة.

• مجالات مشاركة المواطنين.

• تقييم المواطنين لمواقف الحكومة.

• الاهتمام بمطالب المواطنين وشكواهم.

والهدف النهائي من هذا المشروع هو قياس حجم المعلومات التي تتيحها الدولة للمواطنين وطرق مشاركتهم في الإدارة والقرارات الحكومية.

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص ص: 170-169.

<sup>2</sup> محمد خالد المهاني، حماية المال العام والحد من الرشوة والاختلاس، مرجع سبق ذكره، ص: 170.

<sup>3</sup> عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سبق ذكره، ص ص: 111-112.

ومن خلال تطبيق هذا المشروع، توصلت الحكومة المكسيكية إلى ثلاث مهام أساسية للمحليات وهي:

- ✓ توفير المعلومات والبيانات للمواطنين.
- ✓ الاتصال الدائم والمباشر مع المواطنين.
- ✓ الاهتمام ومتابعة مطالب المواطنين.

#### - مشروع إدارة القيم والأخلاق للموظفين في الخدمة العمومية<sup>1</sup>

في إطار تطبيق مشروع إدارة الأخلاق والقيم الخاصة بالخدمة العمومية، حددت وزارة "متابعة التطهير الإداري" في المكسيك عدد من الواجبات تفرضها على الخدمة العمومية وهي:

- ضرورة اتباع الموظف العمومي لمبادئ النزاهة والشرف في تطبيق عمله.

- تفادي تضارب المصالح واتباع الأهواء الشخصية.

- ضرورة اتباع إجراءات القانون.

وقد حددت الوزارة عدد من العقوبات الواضحة والمعلنة لمخالفة ما سبق وهي:

- تحذير فردي أو جماعي، معاتبة فردية أو جماعية، فصل مؤقت، النقل، غرامات مالية وكذا الحرمان من التدرج في السلم الوظيفي أو تولي مناصب قيادية.

وقد اعتمدت آليتين لتفعيل المشروعات السابقة:

#### - المركز الأعلى للمراجعة الفدرالية<sup>2</sup>

في إطار برنامج مكافحة الفساد، قامت الحكومة المكسيكية بإنشاء المركز الأعلى للمراجعة الفدرالية ليكون تابع للكونجرس المكسيكي، ويعتبر هذا المركز جهة ذات إدارات فنية، إدارية ومالية مستقلة، بالإضافة إلى امتلاكه صلاحيات قانونية تسمح له بمراقبة ومتابعة حالات الفساد التي تقوم على استغلال المال العام، وبالتالي يقوم بتقديم توصياته في هذا المجال.

يتميز هذا المركز بقدر كبير من الاستقلالية عن مختلف الجهات الحكومية وذلك لضمان تفعيل دوره دون تحيز أو إكراه، بالإضافة إلى ضمان حماية هذا المركز من أي تدخل سياسي يعيقه عن تأدية عمله بنزاهة.

ولضمان قدر كاف من النزاهة والشفافية يعين في المركز موظفين غير متحيزين، بالإضافة إلى تعيين مسئولو المركز باستخدام أساليب شفافة، وهذا يؤدي بدوره إلى تفادي أي تعارض للمصالح بين العاملين بالمركز والجهات التي تتابع العمل.

#### - المركز القومي لبرنامج التحديث<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سبق ذكره، ص: 112.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 113.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص: 113-114.

أيقنت الحكومة المكسيكية بضرورة عمل إصلاحات هيكلية في أجهزتها الإدارية، لتحقيق قدر أعلى من الكفاءة والفاعلية في الإدارة الحكومية، وقد قامت بتبني خطة إصلاح شاملة تهدف لتحقيق النقاط التالية:

- وضع إجراءات جديدة تضمن للموظف الحكومي نظام معاش مناسب، حوافز ومكافآت مناسبة، وبالتالي تحقيق ضمانات وحوافز للموظف الحكومي بما يبعد عنه اللجوء للفساد والرشاوى.
- مراجعة الإجراءات القانونية والإدارية في الجهات المختلفة، مع توضيح مهام وواجبات كل موظف بدقة.
- تعديل دورات العمل الحكومي بما يحقق أفضل استخدام للموارد الحكومية.

### 3- تشيلي<sup>1</sup>

اعتبرت الدولة رقم 20 في الترتيب الدولي من بين 133 دولة من حيث مستوى الفساد فيها، ومؤشر مدركات الفساد فيها بلغ: (7.4)، (7.3) خلال عامي: 2003، 2005، ليراجع إلى: (6.9) سنة 2008.

وقد خطت الدولة خطوات هامة في محاربة الفساد وتعتبر من أنظف دول أمريكا اللاتينية بحيث:

- قامت بتبسيط الإجراءات واللوائح والقوانين.
- أعلنت مبدأ الشفافية بالنسبة لكافة الهيئات الحكومية.
- تتميز القيادة السياسية لديها بالنزاهة، وبالتالي تعطي قدوة حسنة للجميع، فمثلا عندما حاول محافظ البنك المركزي لديها تسريب بعض المعلومات، قام سكرتيره بالإبلاغ عنه، وتمت استقالة الحكومة بأكملها من جراء ذلك.

<sup>1</sup> نجلاء محمد إبراهيم بكر، مفهوم الفساد، أسبابه، سبل المعالجة، ملتقى بعنوان: أخلاقيات الإدارة والأعمال من أجل مستقبل أفضل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2006، ص: 75.



### المبحث الثالث: أخلاقيات الإدارة العمومية كآلية للحد من الفساد الإداري والمنظمة الأخلاقية

تعتبر أخلاقيات الإدارة العمومية من الأساليب المهمة والجديرة بالتبني من أجل مكافحة الفساد الإداري والحد منه، كما أن الحديث عن الأخلاقيات، يدفعنا للحديث عن المنظمة الأخلاقية، والتي تتسم بالعديد من الخصائص التي تجعلها تتصف بهاته الصفة.

#### المطلب الأول: أساليب مواجهة الفساد الإداري

قد تتباين الاجتهادات والمنطلقات المطروحة، حول مواجهة الفساد وأساليب التصدي له ومكافحته بتباين التفسيرات المسببة له والفلسفات المحللة لمصادره ومنابعه.<sup>1</sup> ولا شك في أن مواجهة الفساد عملية صعبة وتتطلب جهودا عظيمة وخططا وإجراءات مضادة للفساد طويلة الأمد، وهذا يعود إلى أسباب عديدة منها: كون الفساد ظاهرة موجودة منذ القدم، بالإضافة إلى أنه كان يتجدد في مجالاته وأشكاله وآثاره من فترة لأخرى.

وتعكس الوظيفة العمومية إلى حد كبير المجتمع الذي تعمل فيه، فكما أن المجتمع فيه أفراد صالحين فإن فيه أفراد طالحين فاسدين، خاصة وأن المجتمع يتلقى الأفراد منذ ولادتهم في حين أن الوظيفة العمومية لا تتلقى الأفراد إلا بعد استكمالهم لتكوينهم الأساسي من الناحية المهنية والأخلاقية. ومما يزيد من صعوبة مكافحة الفساد هو أن ممارسته في أغلب الأحيان تعتبر صعبة الافتضاح والكشف والإثبات.<sup>2</sup> وكما يقول أحد حكماء الهنود في الفساد والرشوة: "حيث أن الإنسان لا يستطيع أن يقول بكل تأكيد عندما يرى سمكة موجودة في الماء، هل كانت تلك السمكة تشرب من الماء الموجودة فيه أم لا؟ كذلك فإنه من الصعوبة معرفة ما إذا كان موظف ما يأخذ رشوة أثناء قيامه بعمله."<sup>3</sup> وهذا ما ينطبق على ممارسات فاسدة أخرى، فلا زال التواطؤ والتآمر صعب الإثبات، إلا إذا اعترف أحد المواطنين أو المتأمرين بذلك، عندما يعطى الحصانة والحماية مقابل تعاونه وشهادته.<sup>4</sup>

ولعل هذا ما يفسر حقيقة أن مواجهة الفساد الإداري تتضمن أساليب متنوعة وغير محددة، بعضها يمثل أساليب مباشرة وبعضها الآخر غير مباشرة. كما أن بعضها يدخل ضمن الأساليب والوسائل الوقائية القبلية (معالجة الأسباب قبل وقوع الفساد الإداري)، والتي تعتبر الأكثر فعالية ويجب أن تكون مفضلة لأنها أقل تكلفة وهدرا للموارد، سواء في الفساد المرتكب أو في إجراءات مواجهته بعد وقوعه. بينما البعض الآخر يدخل ضمن الأساليب والوسائل العلاجية (معالجة النتائج بعد وقوع الفساد الإداري). لتبقى ملاحظة مهمة، وهي أنه إذا كان الفساد الإداري يستمر في إفراز ممارساته الفاسدة الجديدة فإن أساليب مواجهة الفساد تستمر بالتجدد والتطور أيضا.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، 2005، ص: 100.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص: 362.

<sup>3</sup> محمد شاكر عصفور، فساد البيروقراطية: أسبابه وطرق علاجه، مجلة مكتبة الإدارة، المجلد: 7، العدد: 1، معهد الإدارة العامة، الرياض، شوال 1399 هـ، ص: 88.

<sup>4</sup> S. Sibary and James F. Morgan , Coping With a New Type of Law, Be a Manager, Go to Gail, Advanced Management Journal, Vol.58, No.4, Autumn 1993, P : 39 .

<sup>5</sup> نجم عبود نجم، المرجع نفسه، ص: 363.

ويمكن التطرق للمجموعتين من الأساليب الخاصة بمكافحة الفساد الإداري كما يلي:

### 1- الأساليب العلاجية

رغم أن الأساليب العلاجية تعمل بعد وقوع الفساد إلا أنها ضرورية، لأن هذه الأساليب هي التي تستطيع أن تجعل الفساد ذا تكلفة عالية جداً، مما يدعم ويعزز المبدأ القائل بأن الأخلاقيات مربحة ولها عائد والفساد غير مربح. ونعرض فيما يأتي لأهم الأساليب العلاجية:

أ- اعتماد التشريعات والقوانين الصارمة في مواجهة الفساد، حيث أن مثل هذه القوانين وتطبيقها الحازم هو الذي يجعل الفساد محفوفاً بالمخاطر سواء على الأفراد أو الجماعات، وهو الذي يجعل المنافع المتأتية من الفساد غير متوازنة مع الأعباء الناجمة عنه. والواقع أن مضاعفة العقوبات والمردودات السلبية لممارسات الفساد الإداري له مردود إيجابي كبير خاصة إذا اقترن بالتطبيق الأمين على جميع الفاسدين في الوظيفة العمومية.<sup>1</sup>

ب- قيام الأجهزة الرقابية المسؤولة عن مواجهة الفساد، بإيجاد تدرج للمؤسسات الحكومية، حيث تدرج في قائمة الشهرة المؤسسات النظيفة والنزيهة، وتدرج في قائمة الفضائح المؤسسات الفاسدة أو ذات الفضائح الأخلاقية.<sup>2</sup>

ج- تعزيز دور وسائل الإعلام في الكشف والتشهير بالفساد وبالمؤسسات الفاسدة والمفسدين، مما له دور كبير في ردع المفسدين الذين ستسلط الأضواء عليهم ليدفعوا ثمننا آخر على المستوى الاجتماعي.<sup>3</sup>

د- توجيه الإنذارات بالإلغاء إلى المؤسسات ذات الممارسات الفاسدة: وذلك بإعطاء مهلة زمنية من أجل إصلاح أوضاعها وتنظيف مكاتبها وممارساتها، وإذا لم تحقق تقدماً في هذا المجال يتم إلغاؤها واستحداث مؤسسات بديلة، أو حتى إلحاق أنشطتها ووظائفها بمؤسسات أخرى، أو إخضاعها لبرامج الخصخصة وتحويلها للقطاع الخاص.<sup>4</sup>

### 2- الأساليب الوقائية

تعتبر الأساليب الوقائية من الأدوات الفعالة القبلية التي تسبق وقوع الفساد وأضراره، فهي بطبيعتها تسعى إلى إيجاد حصانة ورقابة ذاتية لدى الأفراد والجماعة وحوافز تساعد على الأمانة والنزاهة، وموانع تحد من ميل الأفراد إلى الفساد الإداري، سواء داخل الوظيفة العمومية أو في بيئتها الاجتماعية ونظامها الأخلاقي. ونعرض فيما يأتي لهذه الأساليب:

- **الالتزام والولاء الوطنيين:** إن الوظيفة العمومية تمثل ضرباً من الخدمة الوطنية، لهذا فإنها أقرب إلى تجسيد الولاء الوطني والالتزام به، فهي بقدر ما تجسد الأهداف الوطنية العريضة للحكومة، فإنها

<sup>1</sup> دبابش ربيعة وحوحو حسينة، الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد المالي والإداري في برنامج الدعم الفلاحي، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي: 06-07 ماي 2012، ص: 13-14.

<sup>2</sup> الأمم المتحدة، ترجمة نادر أبو شيحة، الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان (الأردن)، 1994، ص: 23.

<sup>3</sup> نواف سالم كنعان، الفساد الإداري، أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، عدد: 33، الإمارات، جانفي 2008، ص: 141.

<sup>4</sup> نجم عيود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص: 369.

تتجه نحو تقديم الخدمات لأعداد كبيرة من المواطنين في الغالب، مما يجعل لإثارة الولاء الوطني تأثيراً كبيراً في الارتقاء بأداء الوظيفة العمومية وأخلاقياتها.<sup>1</sup>

- **التصريح بالامتلاكات:** أي الكشف عن الثروة الحقيقية للقادة قبل وبعد توليهم الوظيفة، بما يوفر الشفافية والثقة العالية في أكثر المجالات إثارة للتأويل والأقويل.<sup>2</sup>

- **تدعيم الطابع المهني في الوظيفة العمومية:** إن الوظيفة العمومية هي مهنة للموظفين وهذا يعود على الأقل إلى أن الموظف يميل إلى البقاء في الوظيفة العمومية لمدة أطول (قد تمتد طول عمره الإنتاجي أي مدى حياته العملية)، فهو يعتبر الوظيفة مهنته الدائمة التي هي مصدر رزقه ومساره المهني ووسيلته في الحياة العملية.<sup>3</sup>

- **تحسين ظروف ومزايا الوظيفة العمومية:** إن الموظفين في الكثير من الدول النامية يعانون من ضعف مستويات الأجور وشظف المعيشة، في حين أنهم يتعاملون مع ذمم مالية ومخزنية ضخمة ويمتلكون صلاحيات اتخاذ قرارات مهمة والموافقة على مناقصات وعطاءات بمبالغ كبيرة جداً. وفي مثل هذه الظروف لا تكون المغريات والمزايا عوامل شديدة التأثير على الموظفين من أجل الانحراف فقط، بل والأهم هو أن الحاجة والظروف الصعبة وإحساسهم بعدم العدالة والموازنة بين الجهد والأجر يدفعهم بقوة نحو ممارسات فاسدة.<sup>4</sup>

لهذا يكون من القرارات والتصرفات الرشيدة حقا الاهتمام بتحسين ظروف ومزايا الوظيفة العمومية.

ومن العوامل المؤدية إلى ذلك نذكر ما يأتي:<sup>5</sup>

• العمل على تضيق الفوارق في المزايا بين الوظائف والمستويات الإدارية المختلفة، لضمان الإحساس بالعدالة.

• تحسين علاقات العمل وتعزيز المشاركة في الإدارة وسياسة الباب المفتوح والشفافية الوظيفية، حيث أن من شأن ذلك أن يحسن المناخ الوظيفي ويرفع الروح المعنوية والولاء للوظيفة والجهاز الإداري.

- **تحسين إجراءات اتخاذ القرارات و إنجاز الأعمال:** حيث أن الفساد الإداري في جانب من أسبابه يعود إلى كثرة الإجراءات وتعقدها وتداخلها بطريقة تؤدي إلى بطء الإنجاز وإطالة فترته، وإن مما يحد من هذا الفساد الروتيني هو العمل على تحسين هذه الإجراءات من خلال ما يأتي:<sup>6</sup>

• تكوين حلقات أو دوائر تحسين الإجراءات وإنجاز الأعمال، التي تكون مهمتها تقديم المقترحات لتحسين الإجراءات وتبسيط بعضها وإزالة البعض الآخر من أجل سرعة الإنجاز.

<sup>1</sup> سامية بعبسي وبرني ميلود، **دور ثقافة التطوير الذاتي في تطويق الفساد الإداري**، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي: 06-07 ماي 2012، ص: 6.

<sup>2</sup> W.Paati et al., **Combating Corruption**, The International Bank For Reconstruction, Washington, 1999, PP :8-9.

<sup>3</sup> زكي راتب غوشه، **ترقية وتأسيس قيم وأخلاقيات الخدمة المدنية**، المجلة العربية للإدارة، المجلد الثامن، العددان 43 صيف - خريف، 1984، ص: 166.

<sup>4</sup> مرقع آمال وبوغازي فريدة، **الإدارة غير الفعالة للوقت كمظهر من مظاهر الفساد الإداري**، الملتقى الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، 15-16 ماي 2012، ص: 13.

<sup>5</sup> نجم عبود نجم، **أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال**، مرجع سبق ذكره، ص: 366-367.

<sup>6</sup> قصي مجبل شنون الساعدي، **مرجع سبق ذكره**، ص: 6.

- تحديد سقف زمنية واضحة لكل إجراء أو معاملة رسمية.
- المراجعة الدورية لإجراءات وقواعد العمل، بما يضمن إدخال التحسينات المستمرة عليها.
- إيجاد الحوافز المادية والمعنوية لكل مقترح أو مبادرة للتخلص من الإجراءات الزائدة أو تحسين أدائها.
- اعتماد سياسة التدوير في العمل، بما يضمن تكوين موظفين متعددي المهارات والخبرة والحد من فرص استغلال الوظيفة من قبل بعض الموظفين الذين يظلون فترة طويلة في نفس الوظيفة.
- تطوير نظم المساءلة بهدف الحد من الممارسات الفاسدة وتحسين الخدمات الحكومية.<sup>1</sup>
- توفير قنوات فعالة للموظفين والمواطنين من أجل عرض الشكاوى والمظالم وتقديم المقترحات من أجل تحسين إجراءات العمل.<sup>2</sup>
- تبني حملات التخلص من الروتين.<sup>3</sup>
- تعزيز حملات التوعية الإعلامية والثقافية: من خلال تفعيل دور المؤسسات التربوية والمجتمع المدني وكافة أجهزة الإعلام، لتوعية المواطنين بمخاطر وأضرار الفساد الإداري على المصلحة العامة.<sup>4</sup>

- اتخاذ الإجراءات المضادة لانتقال الفساد عبر الدول: حيث أن الفساد في حالات كثيرة أصبح ذا أبعاد دولية وقابل للانتقال بسهولة من بلد لآخر سواء من خلال الشركات المتعددة الجنسيات وفروعها التي يمكن أن تتحول إلى قنوات ناقلة لخبرات الفساد وممارساته، أو من خلال الصفقات التجارية عن بعد وعبر الإنترنت.<sup>5</sup>

ولقد أصبح لزاما اتخاذ الإجراءات الوقائية المضادة لانتقال الفساد عبر الدول كما هو الحال فيما يأتي:

- حق التعامل مع الشركات الدولية ذات السمعة الطيبة والمعروفة بمعاملاتها النزيهة وأساليبها الأخلاقية.
- إيقاف أعمال أي شركة ترتكب أية جريمة أو ممارسات الفساد في البلد.
- إيجاد صيغ تبادل الخبرات مع الدول الأخرى في مجال الوقاية من الفساد الإداري ومحاربتة.
- التعاون الدولي من أجل إصدار مدونة دولية لأخلاقيات الشركات الدولية والمتعددة الجنسيات، تكون أساسا في مواجهة الفساد عبر الدول عن طريق هذه الشركات.

<sup>1</sup> صفوت النحاس، مرجع سبق ذكره، ص: 53.

<sup>2</sup> نواف سالم كنعان، مرجع سبق ذكره، ص: 139.

<sup>3</sup> الأمم المتحدة، ترجمة نادر أبو شبحه، مرجع سبق ذكره، ص: 23.

<sup>4</sup> مرقع أمال وبوغازي فريدة، مرجع سبق ذكره، ص: 13.

<sup>5</sup> بن لحسن الهوارى، أثر آليات العولمة على الفساد الإداري والمالي في الدول العربية، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 06-07 ماي 2012، ص: 16.

- أخلاقيات الإدارة العمومية: والتي تعتبر من الأساليب الوقائية المهمة جدا في مكافحة الفساد الإداري.

وبعد، فإن الفساد الإداري كما رأينا، يوجد في القطاع العمومي كما يوجد في القطاع الخاص، ويوجد في الدول النامية كما يوجد في الدول المتقدمة، ويوجد داخل الدولة وينقل إليها عبر حدودها، لهذا فإن الجهود تتزايد وتتسع من أجل مواجهته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، في ظل خبرة عالية متقدمة في أساليب الوقاية منه ومعالجته.<sup>1</sup>

ولعل من بين الجهود المبذولة، تلك الجهود المعتمدة على أسلوب أخلاقيات الإدارة العمومية كآلية للحد من الفساد الإداري، والذي سننتظر إليه في المطلب الموالي.

### المطلب الثاني: أخلاقيات الإدارة العمومية كآلية للحد من الفساد الإداري

قبل كل شيء، إن الإدارة العمومية ليست مجرد قوانين ونظم، بل هي صيرورة مرتبطة بمجموعة من المبادئ والأسس العلمية والسلوكيات والمفاهيم الأخلاقية والتي ينبغي تعميقها.<sup>2</sup> وتعتبر أخلاقيات الإدارة العمومية من الأساليب الوقائية ويجب أن تفهم كذلك.<sup>3</sup>

إن الفساد الإداري الذي يمثل انحراف غير مشروع للقانون، يمثل أيضا انتهاكا للمعايير والقيم الأخلاقية، لهذا فإن الأخلاقيات تمثل عاملا أساسيا وقويا في الحد من هذا الفساد وهي تشكل في الحقيقة خط وقاية أول منه، وتعتبر الأخلاقيات نوع من آليات مكافحة الفساد عند المنبع. ووفقا للمنظور الأخلاقي فإن الفساد هو الانحراف عن النظام القيمي المقبول في الوظيفة، والواقع أن هذا النظام القيمي بعضه تحدده اللوائح والقواعد الرسمية المتعلقة بالوظيفة، وبعضه الآخر تحدده أخلاقيات الوظيفة العمومية القائمة على توكي المنفعة العامة وعدم تعمد الضرر.<sup>4</sup>

"ويحظى مفهوم أخلاقيات العمل باهتمام متزايد في جميع دول العالم، سواء المتقدمة منها اقتصاديا وتقنيا ومعرفيا، أو حتى تلك الدول النامية التي تسعى للحاق بركب نظيراتها المتقدمة في محاولتها لتحقيق التنمية الفكرية والاقتصادية والاجتماعية.

ولابد من تعظيم مفهوم أخلاقيات العمل وترسيخه، حيث نجد مثلا أن الإسلام كمنهج يبين ضرورة تمسك الموظف والتزامه بجملة من الأخلاقيات الوظيفية، ويوضح مدى ارتباطها بتأدية الواجبات المهنية والإجادة في العمل والإخلاص فيه، وهي من الأمور التي حثت عليها كافة الأديان لضمان أن يصبح الموظف منتجا وينعكس بذلك أداءه الأخلاقي على نفسه وعلى مجتمعه.

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص: 369.

<sup>2</sup> رفاعة شريفة، نظرية الإدارة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، العدد: 6، جامعة ورقلة، 2008، ص: 109.

3 Vincent Bibeau , L'éthique et la déontologie dans la fonction publique québécoise :complémentarité ou confusion 2, revue de l'Éthique publique, vol. 13, n° 01, France, 2011, P : 30.

<sup>4</sup> بوغليطة إلهام ويوب أمال، الشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري، الملتقى الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج ، جامعة سكيكدة، 15-16 ماي 2012، ص: 4.

ومن أهم ما يساهم في إعداد وتنمية الموارد البشرية لنتج أعمالها بفعالية، هو التمسك بعدد من السلوكيات والمبادئ والقيم الأخلاقية الإيجابية التي تشكل المرجعية الدينية لأخلاقيات العمل، والتي يخضع لها الموظف المسلم في سلوكه العام وأثناء عمله.

فيعتبر غياب مفهوم أخلاقيات العمل الإيجابية عنصرا مؤثرا بشكل سلبي على التنمية البشرية، مما ينعكس سلبا على القدرة على تنفيذ برامج التنمية في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية<sup>1</sup>.

وبما أن أخلاقيات الإدارة العمومية تتشابه إلى حد كبير في المعايير والقيم التي تركز عليها، مع أخلاقيات الإدارة في شركات الأعمال، فالنزاهة والأمانة والامتثال للقانون وغيرها هي مبادئ أخلاقية ضرورية في المؤسسات الحكومية كما هي ضرورية في شركات الأعمال، وكما أن مدونة أخلاقيات الإدارة ضرورية في شركات الأعمال فهي أيضا ضرورية في المؤسسات الحكومية. فبنفس المستوى من الاهتمام والتأثير تكون أخلاقيات الإدارة العمومية ضرورية في المؤسسات الحكومية، ليس فقط في جعل الوظيفة العمومية أكثر استقامة واستجابة للتطور المهني في حقل الإدارة العمومية وأداء الواجبات بطريقة فعالة، بل وفي الاعتراف بأن الخدمة العمومية مقدمة على الخدمة الذاتية وتقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وهذا هو جوهر المواجهة الحقيقية للفساد التي لا تكون في القواعد والنظم والإجراءات وإنما وبأرجحية خاصة، في النفوس والاتجاهات والضمائر<sup>2</sup>.

ولعل ما ينبغي التأكيد عليه في مواجهة الفساد، هو ذلك البعد الراسخ والأصيل في الحصانة والاستقامة والرقابة الذاتية قبل الحصانة والرقابة الخارجية، وهذا ما يميز الأخلاقيات كوسيلة للضبط الذاتي بخلاف وسائل الضبط الخارجي كالقانون مثلا<sup>3</sup>. وهذا هو البعد المعياري في القيم والمعتقدات قبل أن يكون في الحسابات وأرقام الربح والخسارة. وهذا الطرح يؤكد أولا على العوامل الناعمة قبل التأكيد على العوامل الصلبة في النظم والهياكل والعقوبات، وقد يكون في هذا نقل لمركز التأثير في مواجهة الفساد من الجوانب الخارجية (الصلبة - الكمية) إلى العوامل الذاتية (الناعمة - النوعية والمعيارية)، وهذا ينسجم مع ما طرحه "هنري مينتزربرج" في نماذجه الخمسة عن الحكومة: نموذج الحكومة كالألة، النموذج الشبكي، نموذج رقابة الأداء، نموذج الحكومة الافتراضية وأخيرا نموذج الرقابة المعيارية، فهو يرى أننا رغم التعايش مع كل هذه النماذج، فإننا نحتاج إلى التحول الكبير في التأكيد على النموذج المعياري، فلا مناص من البعد الإنساني، خاصة مع الأهواء والفوارق الدقيقة والمقايضات الصعبة بين المصالح المتضاربة، كما أن المؤسسة بدون التزام إنساني هي أشبه بالفرد الخالي من الروح (هيكل عظمي ولحم ودم)، قد يكون قادرا على أن يتلقى وينفذ الأوامر ولكن من دون قوة الحياة، والحكومة ومؤسساتها بحاجة إلى قوة الحياة<sup>4</sup>.

وفي هذا السياق يمكن لأخلاقيات الإدارة العمومية أن تلعب دورا فعالا في إثارة هذا البعد الإنساني وعوامل الروح بالالتزام بالقيم والمبادئ والاتجاهات الأخلاقية من أجل مواجهة الفساد، آخذين في

<sup>1</sup> صبحي منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ملتقى بعنوان: الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشؤون الموظفين، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرباط، المغرب 2016-2017 جويلية، ص: 193-194.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص: 369.

<sup>3</sup> Michel Boisclair et Louis Dallaire, Les défis du partenariat dans les administrations publiques, presses de l'université de Québec, 2008, P : 60.

<sup>4</sup> H. Mintzberg : Managing Government , Governing Management , Harvard Business Review, Vol.74, No.3, May-June 1996, PP :75-83

الاعتبار النظرة الإيجابية المتزايدة إلى الأخلاقيات في مواجهة الفساد حيث الأخلاقيات لا تحمي فقط من الفساد وحسب، بل إنها توجد ذلك الإحساس العميق والنثر في نفوس الأفراد (موظفين كانوا أم مواطنين) بالفخر والرضا، وما يعنيه هذا من التزام أكبر بالأداء من قبل الموظفين ورضا وتعاون أكبر من قبل المواطنين في دعم برامج وأنشطة المؤسسات العمومية. ولعل هذا البعد الإنساني في الالتزام بالقيم والمبادئ الأخلاقية لأبد من أن يأتي بمشاركة فعالة من قبل الأطراف الفاعلة، كالجمعيات المهنية الخاصة بالإدارة العمومية كحقل تخصصي - مهني - وظيفي واسع، أو كالجمعيات المهنية القطاعية للموظفين العاملين والذين يعملون في القطاعات المختلفة.<sup>1</sup>

ولعل هذا البعد الإنساني في الالتزام بالقيم والمبادئ الأخلاقية يمكن أن تدعمه عدة عوامل ونذكر منها:

### 1- إصدار مدونة أخلاقيات الإدارة

يعتبر إصدار مدونة أخلاقيات الوظيفة العمومية من بين المدعمات للطابع المهني في الوظيفة العمومية، وهذه المدونة تتضمن مجموعة المبادئ والتوجيهات الأخلاقية ذات العلاقة بما يجب وما لا يجب عمله في الوظيفة العمومية، لتكون مرشدا لسلوك الموظف ومساعدة جيدا في مواجهة قضايا المنطقة الرمادية (الحالات الغامضة فيما يجب أو ما لا يجب فعله)، وما يمكن أن يعتد به في مواجهة أي قرار يخالف القيم الأخلاقية يصدر له من المسؤول المباشر أو الأعلى.<sup>2</sup>

ويمكن أن تكون هناك مدونة أخلاقيات واحدة لكل الموظفين الذين يعملون في الوظائف العمومية، إلا أن هذا لا يمنع أن تكون هناك مدونات أخلاقية للعاملين في قطاعات معينة، بما يخدم خصوصيات هذه القطاعات والتوجيه الأخلاقي للموظفين فيما يتعلق بما يجب عمله وما لا يجب عمله والمناطق الرمادية الخاصة بكل قطاع.<sup>3</sup>

### 2 - القيادة النزاهة<sup>4</sup>

لعل ما يرتبط بالفقرة السابقة هو وجود واختيار القيادات النزاهة، التي بقدر ما تمثل القدوة في أخلاقياتها وسلوكها في الجهاز الإداري، فإنها تكون أكثر حرصا على المناخ الأخلاقي السليم في الوظيفة العمومية، ولعل ما يدعم هذا الدور الإيجابي لهذه القيادات، قيامها ببعض الإجراءات الدالة على استهدافها الاستقامة والنزاهة في الوظيفة مثل:

أ- إصدار مدونة القيادة (Leadership Code): التي تلتزم فيها بالمبادئ الأخلاقية التي ترنقي بالوظيفة العمومية وسلوكها اليومي، سواء في الامتثال العالي للقانون أو أفضلية الواجبات الوظيفية على المصالح الشخصية، ودعم القيم والمعايير الأخلاقية في الوظيفة ومحاربة الفساد.

ب- اختيار المساعدين: حيث يتم السعي إلى اختيار المساعدين والمعاونين من الأفراد المشهود لهم بالاستقامة والنزاهة ومن ذوي الخصائص الأخلاقية.

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص: 370-371.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 364.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص: 365.

<sup>4</sup> نواف سالم كنعان، مرجع سبق ذكره، ص: 138.

كما تجدر الإشارة إلى أنه يمكن أن يتجاوز الموظف العمومي إطار النزاهة بحيث لا يكون نزيها فحسب، بل يعمل على تقديم مقترحات حلول للمشاكل التي يتخبط فيها المرفق العمومي.<sup>1</sup>

### 3 - التكوين والتدريب الأخلاقي

لعل إصدار مدونات أخلاقية ونشرها، لا يضمن بأن كل العمال يدركون أن هذه المدونات موجهة للسلوك، وبالتالي يكون من اللائق ومن الضروري القيام بدورات تكوينية وتدريبية في مجال الأخلاقيات للمساعدة على حل هذا المشكل.<sup>2</sup>

فإذا كانت الأجهزة الإدارية تمتلك برامج التدريب والتطوير الواسعة في المجالات المختلفة، فإنها بحاجة إلى الاهتمام أيضا بالتدريب والتطوير في مجال أخلاقيات الوظيفة العمومية لمديريها وموظفيها. وقد يكون من الضروري في إطار توفير أساليب الوقاية من الفساد الإداري، أن يكون مثل هذا التدريب شرطا ضروريا من شروط الترقية لكل وظيفة إدارية أعلى.<sup>3</sup>

### 4 - الشروط الأخلاقية في الاختيار والتعيين والترقية

قد يتم في الوظيفة العمومية الاختيار والتعيين على أساس مدى الملاءمة بين المؤهلات (المهارة والاختصاص) ومتطلبات الوظيفة، كما أن الترقية قد تتم على أساس الأقدمية أو الجدارة، وفي كلتا الحالتين يكون الأمر جيدا بالمقارنة مع عوامل أخرى في الاختيار والتعيين والترقية، مثل المحاباة والمحسوبية والتحيز والعشوائية. ولكن ومن أجل تدعيم روح وقيم الوظيفة العمومية، لا بد من الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العمومية في عملية الاختيار والتعيين والترقية وجعل مدى توفر خصائصها في الأفراد شرطا من شروط التوظيف والترقية إلى جانب الشروط الأخرى.<sup>4</sup>

### 5- حصر أنواع ومجالات الفساد

حيث تتم عملية التقييم لمجالات الفساد في عمل المؤسسات العمومية وإمكاناته واحتمالاته، بما في ذلك تحديد المناطق الرمادية في عمل هذه المؤسسات، من أجل توجيه الجهود اللازمة لتوعية الموظفين به والحد منه.<sup>5</sup>

### 6- الجوائز والتحفيزات

وذلك بدعم التحفيزات وإيجاد جوائز خاصة بأخلاقيات الإدارة العمومية على مستوى المؤسسات في القطاع العمومي كله، وعلى مستوى الأفراد في كل مؤسسة حكومية، وإعلان ذلك على صعيد الجمهور من أجل خفر الجهود لمكافحة الفساد. وهذا ما أوجد الحاجة إلى تعاون دولي فعال في مواجهة الفساد

<sup>1</sup> رفاع شريفة، أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية، مجلة الباحث، العدد: 8، جامعة ورقلة، 2010، ص: 76.

<sup>2</sup> Kenneth Kernaghan, *L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne*, centre canadien de gestion, Canada, juin 1996, P: 16.

<sup>3</sup> مرقع آمال وبوغازي فريدة، مرجع سبق ذكره، ص: 13.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص: 13.

<sup>5</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص: 373.



الدولي ومحاربة انتقاله عبر الدول، وضرورة إصدار مدونة دولية لأخلاقيات الإدارة العمومية لتكون أساساً في مواجهة الفساد عبر الدول.<sup>1</sup>

## 7 - دعم الأخلاقيات بالرقابة

تحسين النظام الرقابي لا يكون فقط بزيادة الرقابة الداخلية والخارجية، ولكن يكون أيضاً من خلال توفير المعلومات للجمهور وتسهيل رقابة المواطنين على الموظفين الحكوميين.<sup>2</sup>

### • الرقابة الذاتية

رغم الجهود التي بذلت ولا زالت تبذل لمكافحة الفساد الإداري بمختلف أنواعه والحد من انتشاره، إلا أنه في ازدياد على مر الأيام، ولعل السبب الرئيسي في ذلك يعود إلى غياب الرقابة الذاتية عند الأفراد، الناتجة عن ضعف الرقابة الإلهية في نفوسهم، ويقصد بالرقابة الذاتية: رقابة الموظف على نفسه المبنية على معرفة حقيقية لأسرار دينه وما يدعو إليه من وجوب التقوى، ومراقبة الله في السر والعلن.<sup>3</sup>

## 8-الاتصال والتشاور

على الإدارة العمومية أن تنتشر ثقافة التشاور والاتصال فيما يخص الأخلاقيات، وهذا يسمح بتعزيز هذه الأخيرة ويسمح أيضاً بالتعرف على قيم أفراد المنظمة وما ينتظرونه من منظماتهم.<sup>4</sup>

ولعل نشر ثقافة أخلاقية في الإدارة العمومية ووضع مدونات أخلاقية وتدعيمها بالتكوين في هذا المجال، يمكن أن يكون له أثر عميق في أن يسود جو أخلاقي في هذه الإدارات.<sup>5</sup>

وأخيراً يمكن القول أن أخلاقيات الإدارة العمومية التي أصبحت حاجة ملحة في مواجهة الفساد الإداري، تعبر عن المسؤولية متعددة المستويات بدءاً بالمسؤولية الذاتية على مستوى الفرد، وصولاً إلى المسؤولية الوطنية، القومية والمسؤولية الدولية.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، مرجع سبق ذكره، ص:373.

<sup>2</sup> صفوت النحاس، مرجع سبق ذكره، ص:59.

<sup>3</sup> محمود محمد معاصرة، مرجع سبق ذكره، ص 267.

<sup>4</sup> Allison Marchildon, Vers une culture de l'éthique en organisation, mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître ès sciences, École des hautes études commerciales, Canada, Mars 2002, P : 140.

<sup>5</sup> Laure Lavorata, Proposition d'une échelle de mesure du climat éthique dans l'entreprise, revue Recherche et Applications en Marketing, vol. 22, n° 1, France, 2007, P : 2.

<sup>6</sup> نجم عبود نجم، المرجع نفسه، ص:373.

## المطلب الثالث: المنظمة الأخلاقية

توجهت جهود الباحثين نحو تحديد ما يميز المنظمة الأخلاقية عن نقيضها من المنظمات، فقد أشار البعض إلى أن المنظمات الأخلاقية، هي المنظمات ذات الاستقامة الأخلاقية العالية والتي تمتلك خصائص متميزة تتمثل في الآتي:<sup>1</sup>

1. احتفاظها برؤية واضحة عن الاستقامة نحو الجهات الخارجية .
2. يتم إقرار وتنفيذ تلك الرؤية من قبل الإدارة العليا بمرور الوقت .
3. يتم تحديد أنظمة المكافأة في المنظمة طبقاً لرؤية الاستقامة في المنظمة.
4. يتم تحديد السياسات والممارسات في المنظمة طبقاً للرؤية الإستراتيجية فيها.
5. تسود المنظمة حالة من الفهم، وهي أن القرارات الإدارية المهمة تتضمن أبعاداً أخلاقية.
6. الكل في المنظمة يتوقع أن يمارس عمله في إطار الصراع فيما بين الأفراد الناشئ عن اختلاف القيم التي يحملها المشاركون بوجود المنظمة.

وفي الاتجاه ذاته أشار "Pastin" إلى المبادئ الأربعة الأساسية كمواصفات للمنظمة الأخلاقية، وهي:<sup>2</sup>

1. أنها هادئة في تفاعلها داخلياً ومع المشاركين، وأن القاعدة الأساسية لهذا النوع من المنظمات، هي القيام بتنفيذ كل ما هو جيد لتلك الأطراف، كجزء من الجودة الخاصة التي تمتلكها.
2. تركز على مسألة جوهرية، تتمثل في أن الآخرين ينتفعون منها مثلما تنتفع هي من الآخرين.
3. المسؤولية فيها فردية وليست جماعية، وتنشأ بتفويض الأفراد للمسؤولية الفردية عن الأعمال التي يقومون بها، وتكمن القاعدة الأساسية لهذا النوع من المنظمات في هذا المجال، في شرعية أن الأفراد مسؤولون عن أنفسهم.
4. أنها ترى أن أنشطتها تتم في إطار الأغراض المحددة سلفاً، وأن هذه الأغراض هي الطريق السليم للعمليات التي يمارسها الأعضاء الذين يمتلكون القيم العالية، كما أن هذه الأغراض تستخدم لتحديد موقع المنظمة في بيئتها.

يتضح مما سبق أن المنظمات الأخلاقية لها من السمات والخصائص ما يميزها عن غيرها من المنظمات، فالمنظمات ذات الخصائص المحددة أعلاه، يمكن أن توصف بأنها أخلاقية، في حين نجد أن المنظمات التي تفتقر إلى تلك الخصائص أو بعضها منها، لا بد وأن تسعى إلى أن تتحول إلى منظمة أخلاقية من خلال إيجاد الوسائل الملائمة لعمليات التحول.

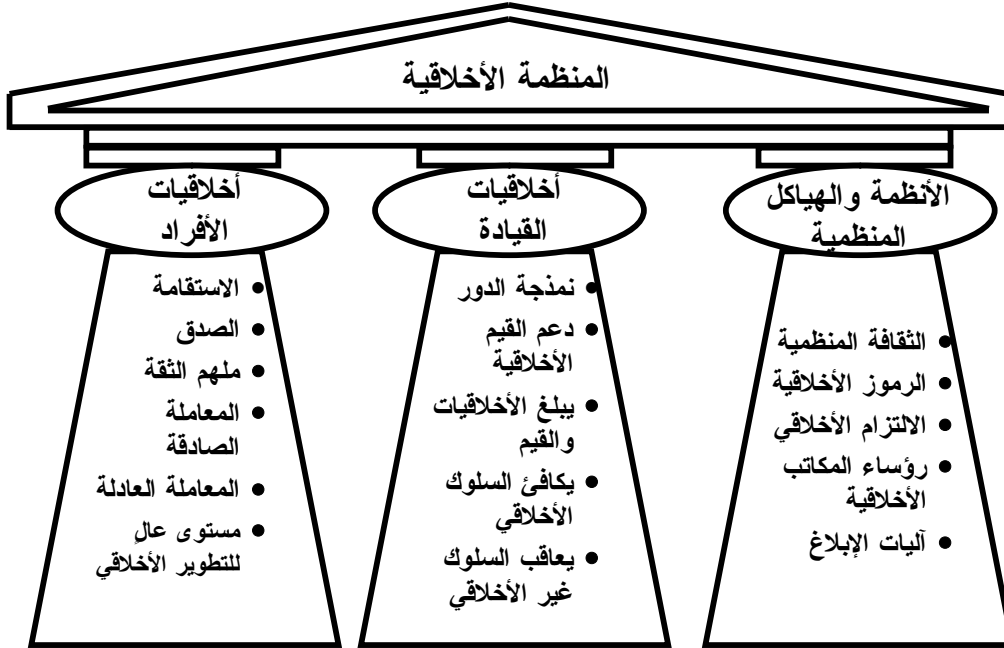
ويشير أحد الباحثين أن الوصف الذي طرحه "Daft" في كتابه (Management) يمكن أن يعد وسيلة فاعلة لإحداث عملية التحول تلك، لتصبح المنظمة بعدها في مصاف المنظمات الأخلاقية، لأنها تركز في ذلك على ضمان الأبعاد والمبادئ الأخلاقية في مختلف جوانب بنائها، وكما يتضح ذلك في الشكل الآتي:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> معن وعد الله المعاصيدي، أخلاقيات منظمات الأعمال والمزايا التنافسية نموذج مقترح للمنظمات العربية، مجلة الاقتصاد والإدارة، العدد: 12، جامعة الموصل، 2008، ص:5.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص:5.

<sup>3</sup> معن وعد الله المعاصيدي، مرجع سبق ذكره، ص:6.

## الشكل (5) الأعمدة الثلاثة لإقامة المنظمة الأخلاقية



Source: Linda Klebe Terino, Laura Pincus & Michael Brown, Moral Person and Moral Management, California Management Review, Vol. 42 No.4, Summer, USA, 2000, P: 128.

يتضح من الشكل أعلاه أن هنالك ثلاثة مقومات أساسية لبناء المنظمات الأخلاقية:

1- الأخلاقيات الفردية<sup>1</sup>

يمثل المدراء الفئة الرئيسة من الأفراد المكونين للأساس الأول من أسس المنظمة الأخلاقية، وهنا تجب الإشارة إلى أهمية أن يتسم هؤلاء الأفراد بالصدق والاستقامة وأن تنعكس تلك السمات في قراراتهم وسلوكياتهم، وذلك لثقة بقية الأفراد من داخل وخارج المنظمة بالمدراء كونهم أداة لتنفيذ المعايير الأخلاقية، والمعاملة الصادقة، ويكونون أخلاقيون في تعاملاتهم العادلة مع الآخرين، وهم الذين يبذلون الجهود للوصول إلى مديات أخلاقية متطورة، ويترتب عليهم تحديد طرق تركيز الانتباه على القيم الأخلاقية داخل المنظمة، وإيجاد البيئة المنظمة التي تشجع وترشد وتدعم السلوك الأخلاقي لكل العاملين، ولأجل ذلك يتوجب على المدراء أن يعملوا على إيجاد مناخ العمل الأخلاقي الملائم ليمارس فيه الآخرون أعمالهم، والذي يتضمن خمسة جوانب أساسية هي:<sup>2</sup>

أ- الأفراد: من خلال تحديد ما هو أفضل للأفراد داخل المنظمة وخارجها.

ب- الجوانب القانونية: ويتضمن التأكيد على إطاعة القوانين والمعايير المهنية وعدم انتهاكها، ويعد اعتباراً أخلاقياً مهماً في المنظمة.

ج- الالتصاق بالقواعد: ويشير إلى تعقب تلك القواعد والإجراءات والسياسات المنظمة.

<sup>1</sup> معن وعد الله المعاصيدي، مرجع سبق ذكره، ص ص: 7-6.

<sup>2</sup> Daft L. Richard, Management, 6th. Ed., Thompson South-Western Publishing Company, USA, 2003, p: 62.

#### د- التركيز على الجوانب المالية والأداء المنظمي.

هـ - استقلالية الأفراد: وتتضمن استرشاد الأفراد بأخلاقياتهم الشخصية في المنظمة ليقرروا لأنفسهم ما هو الصحيح لاتباعه وما هو الخاطئ وتجنبه.

### 2- أخلاقيات القيادة

إن الطريق الأولي الذي يختاره القائد ليحدد النغمة الأخلاقية للمنظمة يتم من خلال الأفعال والتصرفات التي يقوم بها، أي يعكس تلك القيم في الواقع العملي. وإذا لم يصغي الأفراد إلى القيم الأخلاقية التي يحددها لهم قادتهم، فإن ذلك مؤشر على أن الأفكار التي يحملونها تدور حول عدم أهمية القيم الأخلاقية في المنظمة.<sup>1</sup>

ويرى البعض بأن عملية صياغة أو نسج القيم الأخلاقية في المنظمة، يتم في إطار الثقافة التنظيمية وفي استمرارية أعمالها لإعادة تجديد أو تحديث القيم الأخلاقية غير الثابتة، وأن الأفراد العاملين هم الذين يدعمون تلك القيم الجوهرية في إطار الأفعال والتصرفات التي يمارسونها. كما أن أنظمة التقييم والمكافأة المعتمدة في المنظمة يمكن أن تقود إلى اكتشاف الارتباط في الكيفية التي يقوم بها كل من المدراء والعاملين بملامسة القيم في أعمالهم وتصرفاتهم اليومية.<sup>2</sup>

### 3- الأنظمة والهياكل المنظمية

تشكل هذه المجموعة من المقومات، الركن الثالث ضمن مجموعة الأدوات التي يستخدمها المدراء في المنظمات، لتشكيل القيم وتعزيز السلوكيات الأخلاقية والتحول بالمنظمة لتصبح منظمة أخلاقية، وتتضمن هذه المجموعة ما يأتي:

#### 3-1- الثقافة المنظمية<sup>3</sup>

توصف الثقافة المنظمية بأنها من القوى الأساسية المساهمة في تكوين أو بناء المنظمة الأخلاقية، وفي هذا الصدد يشار إليها من خلال ثلاثة اتجاهات هي: جوهر الثقافة، مظاهر الثقافة والنسيج الثقافي.

#### 3-2- الرموز الأخلاقية<sup>4</sup>

وهي عبارات أساسية تعكس قيم المنظمة المتعلقة بالجوانب الأخلاقية والاجتماعية، ومن شأن هذه العبارات أن تبلغ العاملين في المنظمة السبب الرئيس لنشوء المنظمة، وتميل تلك الرموز الأخلاقية إلى أن تكون بشكلين:

<sup>1</sup> باسم المبيضين ونجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة دراسة ميدانية في عينة من المنظمات الأردنية، مجلة: دراسات، العلوم الإدارية، المجلد: 37، العدد: 9، جامعة الأردن، 2010، ص: 176.

<sup>2</sup> عبد الله منصور، غالم جلطي، أخلاق الفكر الاقتصادي كآلية لتجسيد الحوكمة العالمية، الملتقى العلمي الدولي حول: الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، بجامعة سطيف، 20-21 أكتوبر 2009، ص: 16.

<sup>3</sup> العنزي سعد والساعدي مؤيد، أخلاقيات الإدارة مداخل التكوين في منشآت الأعمال، المجلة العراقية للعلوم الإدارية، المجلد: 2، العدد: 13، 2002، ص: 111.

<sup>4</sup> معن وعد الله المعاضيدي، مرجع سيق ذكره، ص: 9.

### 3-2-1- الرموز الأخلاقية المستندة إلى المبادئ

يُصمم هذا النوع ليتم اختيار الثقافة الكلية للمنظمة، ومن شأن ذلك أن يعرّف بالقيم الأساسية ومتضمنات اللغة العامة والخاصة بمسؤوليات المنظمة وجودة منتجاتها، والتعامل مع عاملها، والعبارة العامة للمبدأ في هذا الإطار يطلق عليها العقيدة الكلية للمنظمة.

### 3-2-2- الرموز الأخلاقية المستندة إلى السياسات

وهي التي تحدد الإجراءات المعتمدة في المواقف الأخلاقية المحددة، وتتضمن تلك المواقف الممارسات التسويقية، وصراعات الرغبة داخل المنظمة، والتقيّد بالقوانين، وامتلاك المعلومات، والمواهب السياسية، والفرص المتساوية.

ويمكن للرموز الأخلاقية كذلك، المساهمة في تحديد القيم والسلوكيات المتوقعة وغير المتوقعة التي تنشأ بفعل التصرفات والأفعال التي تقوم بها الإدارات في المنظمات.

ونتيجة لأهمية الرموز الأخلاقية في المنظمات، نجد أن الإدارات في المنظمات التي توصف بأنها أخلاقية تلجأ إلى تقوية ودعم تلك الرموز الأخلاقية من خلال، مكافأة الأفراد الطائعين ومعاينة الأفراد المنتهكين، عند ذلك يمكن استخدام الرموز الأخلاقية في ترقية المناخ الأخلاقي في المنظمة.

### 3-3- الهياكل الأخلاقية

تتمثل بالأنظمة المختلفة، والمواقف أو الافتراضات، والبرامج التي تتعهد المنظمة بتطبيق السلوك الأخلاقي من خلالها. وتتضمن هذه الهياكل مجموعة من الفقرات التنظيمية المتمثلة بالآتي:

#### 3-3-1- اللجان الأخلاقية<sup>1</sup>

هي عبارة عن مجموعة من مدراء الأقسام المعيّنين بتفحص الأخلاقيات في المنظمة، ومن المهام الرئيسية لهذه اللجان أنها تقوم بتحديد الأحكام الملائمة للتساؤلات التي تثار حول الموضوعات الأخلاقية في المنظمة، كما تقوم هذه اللجان بتقدير مسؤولية المخالفات المرتكبة ومسؤولية الجهة المحاسبة عنها، ويعد وجود هذه اللجان ضرورياً لاسيما للمنظمات التي ترغب بإجراء التعديل الفوري لسلوكيات الأفراد فيها.<sup>2</sup>

وفي هذا المجال يشير البعض إلى أن تحديد الرموز الأخلاقية لا يعدّ مسألة كافية، لذلك يلجأ إلى تشكيل اللجان الأخلاقية في المنظمات والتي تتضمن في عضويتها موجهين داخليين وخارجيين، وتهدف هذه اللجان إلى ما يعرف بمأسسة السلوك الأخلاقي في المنظمة، وتشمل الوظائف الأساسية لهذه اللجان ما يأتي:

1. تنظيم اللقاءات لأغراض مناقشة الموضوعات الأخلاقية.
2. التعامل مع المساحات الرمادية اللون التي تشهد تجاوزاً على المعايير الأخلاقية.
3. إبلاغ الرموز الأخلاقية لكل فرد من أفراد المنظمة.

<sup>1</sup> عبد الله منصور، غالم جلطي، مرجع سبق ذكره، ص: 17.

<sup>2</sup> Yves Boisvert, L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale, presses de l'université du Québec, Canada, 2011, P : 5.

4. تأشير الانتهاكات المحتملة للرموز الأخلاقية في المنظمة.
  5. تقوية الرموز الأخلاقية أو وضعها موضع التنفيذ.
  6. مكافأة السلوك الأخلاقي ومعاقبة الانتهاكات الأخلاقية الحاصلة.
  7. مراجعة وتحديث الرموز الأخلاقية.
  8. كتابة التقرير عن توصيات اللجنة وتقديمه إلى الإدارة العليا.
- 3-3-2- المكاتب الأخلاقية:**<sup>1</sup>

وهو إجراء تقوم به بعض المنظمات، ويتمثل بتخصيص مكاتب أخلاقية في إطار الهيكل التنظيمي ومستوياته، وتخصيص كوادرات تعمل بوقت كامل في هذه المكاتب، وتتخصص مهمة هذه المكاتب في التأكد من مدى تكامل المعايير الأخلاقية مع عمليات المنظمة المختلفة. ويرأس المكتب رئيس مكتب الأخلاق، ليتابع عمليات الفحص والإشراف على الأبعاد الأخلاقية وحالات الإذعان للقوانين والتعليمات، والتي تتضمن إقامة معايير الاتصالات الشفافة، وإجراء التدريبات الأخلاقية التي تتعامل مع التوقعات أو المشكلات، ومن ثم تقديم النصح للإدارة العليا في آلية التعامل مع المشكلات الأخلاقية عند اتخاذ القرارات.

### 3-3-3- التدريب الأخلاقي<sup>2</sup>

تساعد برامج التدريب الأخلاقي القوية والمتماسكة العاملين، في التعامل مع التساؤلات الأخلاقية وترجمة القيم المعلنة في الرموز الأخلاقية في سلوكياتهم اليومية. وفي هذا المجال، تؤكد المنظمات على ضرورة مرور أفرادها العاملين في ساعة من ساعات التدريب الأخلاقي في السنة على الأقل، ويتأتى ذلك في الأصل، من الدور التثقيفي الذي تحققه تلك الساعات التدريبية في تعريف العاملين بالرموز الأخلاقية بصيغة مكتوبة، فضلاً عن دورها في صياغة الحلول للمشكلات الأخلاقية التي تطرح أثناء المناقشات المستفيضة لها، ومن شأن ساعات التدريب الأخلاقي كذلك أن ترشد الأفراد العاملين إلى الكيفية التي يتمكنون من خلالها من وضع الحلول الممكنة لحالات الصراع الناشئة بين القيم.

### 3-3-4- آليات الإبلاغ<sup>3</sup>

هي الوسيلة التي يمكن من خلالها، حمل الأفراد للإفصاح عن كل الممارسات غير القانونية وغير الأخلاقية وغير المنطقية في تصرفاتهم وسلوكياتهم. وفي إطار اعتماد آليات الإبلاغ، يتوجب على المنظمة تحديد الأفراد الذين يكشفون الجوانب غير القانونية الخطرة والأنشطة غير الأخلاقية، وتقوم بإخضاعهم لآليات الإبلاغ التي ينتج عنها تقارير الإبلاغ لتحديد الأعمال والتصرفات الخاطئة وعرضها أمام الجهات الخارجية، ومنها الوكالات المهمة، ومجالس النواب والمحرفين الصحفيين. وبموجب ذلك لجأت العديد من المنظمات إلى إنشاء برامج مبتكرة وافتتاح خطوط ساخنة موثوق بها، لتشجع وتدعم عمليات الإبلاغ داخل المنظمة، لتكون المنظمة بذلك قد سعت إلى تحديد العوامل الوقائية، ضد التصرفات غير الأخلاقية.

<sup>1</sup> معن وعد الله المعاضيدي، مرجع سبق ذكره، ص: 11.

<sup>2</sup> عبد الله منصور وغالم جلطي، مرجع سبق ذكره، ص: 17-18.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص: 18..

## خاتمة

رأينا من خلال هذا الفصل، تعريف الفساد الإداري وعرفنا بأنه انحراف يتجه بالوظيفة من خدمة المصالح العامة إلى خدمة المصلحة الشخصية، ورأينا بأن لهذا الفساد عدة أنواع وعدة مظاهر ومن بين المظاهر نجد الرشوة والاختلاس، كما رأينا النتائج الوخيمة التي يخلفها الفساد على مختلف الأصعدة، وتناولنا أيضا الجهود المختلفة التي تبذل من طرف الدول والمنظمات من أجل كبح جماح الفساد الإداري، كما تناولنا أيضا بعض التجارب الدولية المسجلة في مكافحة الفساد الإداري، والتي بينت أكثر بأن هذا الفساد هو ظاهرة عالمية، كما رأينا الوسيلة الوقائية الهامة المتمثلة في أخلاقيات الإدارة العمومية وأهمية هذه الأخلاق أو الأخلاقيات في مخاطبة الضمير الإنساني والحد من الفساد عن طريق رقابة الشخص الذاتية على نفسه، كما رأينا في الأخير طبيعة المنظمة الأخلاقية وما تنتسم به من آليات وإجراءات.

وبعد أن انتهينا من الجانب النظري بإتمام هذا الفصل، يمكننا الآن التوجه إلى الجانب التطبيقي.

## الفصل الثالث

# تشخيص أخلاقي لإدارة الجمارك الجزائرية



## مقدمة

"كشفت الإحصاءات الرسمية الصادرة عن أعلى مسؤول في القطاع، وهو المدير العام للجمارك السابق، أنه قد تم منذ سنة 2001، اتخاذ إجراءات ردية ضد 100 جمركي، وطردهم بعد إحالتهم على المجلس التأديبي بسبب قضايا الرشوة وسوء التسيير، وهذا من بين 530 ملف تم طرحها على اللجنة المتساوية الأعضاء على مستوى المديرية العامة، مؤكدا أن من بين هؤلاء الأعوان المطرودين نهائيا من سلك الجمارك، يوجد سبعة مدراء مركزيين".<sup>1</sup>

لطالما كانت إدارة الجمارك نظرا لأسباب معينة، خصوصا طبيعة عملها ومجالات تدخلها، موضع الشبهة والاتهام بأنها من الإدارات التي ينتشر فيها الفساد بشكل كبير.

سنحاول من خلال هذا الفصل، الوقوف على فعالية الإطار الأخلاقي لهذه الإدارة، والذي من المفترض أن يؤدي دوره من أجل الحد من الفساد المستشري في هذه الهيئة.

وقد قسمنا فصلنا هذا إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول، يتم فيه التعريف بالهيئة المعنية بالدراسة وهي المديرية العامة للجمارك.

المبحث الثاني، خصصناه للوقوف على المصادر القانونية لأخلاقيات المهنة الجمركية، التعريف بالمدونة الأخلاقية للجمارك والإجراءات المرافقة لها، وكذا السلطة التقديرية لموظفي الجمارك.

أما المبحث الثالث، فقط خصصناه للدراسة الميدانية.

<sup>1</sup> الخبر: 22 جانفي 2006 (العدد 4607)، نقلا عن حصة منتدى التلفزيون الجزائري ليوم السبت: 2006/01/21.

**المبحث الأول: ماهية إدارة الجمارك وهيكلها التنظيمي**

تعتبر إدارة الجمارك أداة فعالة لضبط الاقتصاد بصفة عامة، وضبط التجارة الخارجية بصفة خاصة، كما تسهر بكامل أعضائها، على تطبيق القوانين واحترام التشريعات التي تنظم المبادلات الاقتصادية وتحركات الأشخاص ووسائل النقل البرية والبحرية وكذا الجوية، من وإلى الخارج.

**المطلب الأول: التعريف بالجمارك الجزائرية**

تعد إدارة الجمارك الجزائرية، مؤسسة عمومية في خدمة الدولة وسياسة الحكومة، وبغض النظر عن مهامها الأساسية المتمثلة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية، فهي مكلفة بمهام أخرى، مثل المهام الاقتصادية، المالية، حفظ النظام العام وحتى حماية البيئة والآثار.<sup>1</sup>

المديرية العامة للجمارك إدارة ذات طابع جبائي تابعة لوزارة المالية، مهامها متنوعة، إستراتيجية ودائمة التحولات.

**1 - مجال نشاط إدارة الجمارك<sup>2</sup>**

تمارس إدارة الجمارك عملها في سائر الإقليم الجمركي وفق الشروط المحددة في القانون، وتقوم بتحديد منطقة خاصة للمراقبة على طول الحدود البحرية والبرية، وتشكل هذه المنطقة النطاق الجمركي. وحسب المادة 29 من قانون الجمارك فإن ما يعرف بالنطاق الجمركي يشمل:

**أ- المنطقة البحرية**

تتكون من المياه الإقليمية والمنطقة المتاخمة لها والمياه الداخلية، كما هي محددة في التشريع المعمول به.

**ب- المنطقة البرية**

تمتد على الحدود البحرية من الساحل إلى خط مرسوم على بعد 30 كلم<sup>2</sup> منه.

كما تمتد على الحدود البرية من حد الإقليم الجمركي إلى خط مرسوم على بعد 30 كلم<sup>2</sup> منه.

وتسهيلا لقمع الغش، يمكن عند الضرورة تمديد عمق المنطقة البرية من 30 كلم<sup>2</sup> إلى غاية 60 كلم<sup>2</sup>، غير أنه يمكن تمديد هذه المسافة إلى غاية 400 كلم<sup>2</sup> في ولايات تندوف، أدرار، تمنراست.

وتحدد كفاءات تطبيق هذه المادة بقرار وزاري مشترك بين الوزراء المكلفين بالمالية والدفاع الوطني وسلطات عدة منها: الحراسة، المراقبة والتفتيش.

**2 - التطور التاريخي لإدارة الجمارك الجزائرية:**

إن التطور التاريخي لتنظيم نشاط الجمارك الجزائرية، ممتد عبر عدة سلاسل من الأحداث التاريخية المرتبطة بتطور وسير السياسة الاقتصادية العامة والتجارة الخارجية خاصة، ويمكن سرد هذا التطور كالتالي:

**- المرحلة الأولى: 1962-1969**

<sup>1</sup> طويل آسيا، دور الجمارك في حماية الاقتصاد الوطني في ظل التغيرات الدولية الراهنة، رسالة ماجستير، فرع تخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص: 24.

<sup>2</sup> المادة 29 من القانون رقم: 10/98 المؤرخ في 22 أوت 1998 والمتعلق بقانون الجمارك.

بعد الاستقلال مباشرة عرفت الجزائر تحولات اقتصادية، ففي أبريل 1963، أنشأت مصلحة بوزارة المالية تسمى مصلحة الجمارك بموجب مرسوم رئاسي.

تم تطبيق أول تعريف جمركية جزائرية في أكتوبر 1963، والتي شجعت على استيراد الثروة الصناعية التي خضعت لتعريفة مقدرة بـ 10%، بينما المنتجات الموجهة للاستهلاك النهائي فكانت تتراوح بين 15 و 20%.

**15 ماي 1963:** المحاولة الأولى لمراقبة التجارة الخارجية.

**أفريل 1964:** وضع نظام مراقبة الصرف.

**فيفري 1968:** تعديل التعريف الجمركية بوضع أخرى جديدة.

وتميزت هذه المرحلة بتطبيق التشريعات التي كانت سائدة في الفترة الاستعمارية، وكان تدخل الجمارك يتمثل في مراقبة المبادلات التجارية نظرا لانعدام الصناعة كلية في القطاع الاقتصادي، ولم تعرف هذه الفترة تطورا محسوسا من خلال الوسائل المستخدمة أو من جانب التشريعات والقوانين.

#### - المرحلة الثانية: 1970-1978

تميزت هذه الفترة بعدة أحداث عرفتها البلاد منها، تأميم تدريجي للتجارة الخارجية، وخلق أنشطة مسيرة من طرف شركات وطنية لإنجاز صناعة وطنية تسير احتكار حركة الاستيراد والتصدير وتوزيع المواد الضرورية للسوق الجزائرية، ولقد ظهرت في هذه الفترة ثلاثة أنظمة استيراد:

- نظام الحصص بالتحديد الكمي للواردات.

- نظام الترخيص الشامل للاستيراد والذي انتظر تعميمه حتى سنة 1973.

- نظام المنتجات الحرة، حيث أن قائمتها محدودة ومسجلة في البرنامج العام للاستيراد من 25% سنة 1969 إلى 31.5 % سنة 1977.

كل هذا مع بقاء الجمارك كهيئة تابعة لوزارة المالية، تساعدنا أربع مفتشيات فرعية وهي الجزائر، وهران، عنابة، الأغواط، وهي مورثة من العهد الاستعماري .

#### - المرحلة الثالثة: 1979-1987

تميزت هذه الفترة بالدخول في تحرير التجارة الخارجية، وطبقا لهذه التحولات سطرت إدارة الجمارك لنفسها جملة من الإصلاحات منها :

- التأكيد على تطبيق قواعد الاحتكار من طرف المؤسسات الوطنية.

- أصبحت إدارة الجمارك تعي الاهتمام بعناصر فرض الحقوق والرسوم الجمركية (النوع، القيمة، المنشأ).

- وفي سنة 1986 تم إدخال الآلات في عملية الجمركة، وهذا بالتحديد في ميناء الجزائر ومطار هواري بومدين .

- استقلالية إدارة الجمارك عن وزارة المالية، حيث أنشئت مديرية عامة للجمارك مستقلة من ناحية التسيير والميزانية المالية عن وزارة المالية .

### المرحلة الرابعة: 1988 - إلى يومنا هذا

عرفت هذه الفترة تحرير التجارة الخارجية، وهذا ما يعني رفع الدولة اليد عن هذه التجارة، وبالتالي أوكلت للجمارك مسؤوليات جديدة في ظل الإصلاحات الجديدة. وتميزت هذه الفترة بما يلي:

- تحرير الجباية وظهور الرسم على القيمة المضافة طبقا لقانون المالية لعام 1990، ومنه شرع في تطبيق الرسم على القيمة المضافة على البضائع المستوردة والمخصصة للاستهلاك ابتداء من ذلك التاريخ، تلاها ظهور العديد من الرسوم والقيود التعريفية.

- تعديلات جديدة على قانون الجمارك، بهدف مسايرة الأحكام والقوانين الجمركية مع التغيرات الاقتصادية، وبالضبط مع النظام الاقتصادي الجديد وهذا بتوحيد إجراءات التعامل مع القطاع العام والخاص.

- ارتفاع مستوى التبادل التجاري مع الخارج، نتيجة فتح السوق الوطنية أمام المنتجات الأجنبية .

### المطلب الثاني: المهام الرئيسية لإدارة الجمارك

تختلف أوجه النظر تجاه مهمة إدارة الجمارك، فهناك من يعتبرها إدارة ضريبية بحكم أنها تابعة لوزارة المالية، والسبب أنها تعتبر محصلة لمختلف الرسوم والحقوق، أما البعض الآخر فيعطيها صفة اقتصادية كونها تلعب دورا اقتصاديا أكثر منه جبائي، لكن الرأيين يتفقان على أن إدارة الجمارك تعد من أهم أجهزة الإنعاش وتطوير الاقتصاد الوطني.

ويمكن تلخيص مهام إدارة الجمارك فيما يلي:

#### 1 - المهام الجبائية

وتتمثل فيما يلي:<sup>1</sup>

- تحقيق موارد للخرينة العمومية، وهذا عن طريق فرض الحقوق والرسوم الجمركية على السلع عند التصدير والاستيراد.

- تطبيق التعريفات الجمركية وتحصيل الحقوق والرسوم الجمركية والإتاوات المتحصل عليها من حركة السلع عند خروجها أو دخولها.

- تحصيل الإيرادات غير الجبائية الناتجة عن تطبيق العقوبات على مرتكبي المخالفات الجمركية.

- تطبيق الرسم الجزافي على كل الواردات المجردة من كل صفة تجارية.

- تطبيق الرقابة الجبائية، والتي تشمل المواد والمعادن النفيسة المستوردة، وكذا مراقبة التصريحات الخاصة بعمليات التصدير وتسليم الوثائق المبررة لخروج البضائع المصدرة من الإقليم.

<sup>1</sup> القانون رقم: 10/98 المؤرخ في 22 أوت 1998 والمتعلق بقانون الجمارك.

## 2 - المهام الاقتصادية<sup>1</sup>

تهدف للاستجابة إلى قواعد ومتطلبات اقتصاد السوق، الذي يهدف إلى الانفتاح أمام المبادلات الخارجية، حيث تعمل إدارة الجمارك في الآفاق الاقتصادية بالدرجة الأولى، وذلك عن طريق توفير الامتيازات الإضافية للاقتصاد وتقليل تكاليف فرض القيود على المبادلات وكذا تكاليف الأدوات.

### أولاً: مراقبة المبادلات التجارية

تأتي هذه الرقابة بهدف احترام الأنظمة و القوانين الخاصة بالمبادلات الخارجية والسهر على تحقيق هذه المبادلات تحت الرقابة الصارمة لأعوان الجمارك، والتي تسمح بحركة البضائع بشكل شبه مطلق من الحرية، وتطبق عن طريق الملاحظة الدائمة لعملية التصدير والاستيراد، الشيء الذي يسهل من سير العملية. ويمكننا تلخيص دور الجمارك في مراقبة التجارة الخارجية في نقطتين أساسيتين وهما:

- تطبيق قواعد ونظم المبادلات في التجارة الخارجية.

- ملاحظتها استنادا على المعلومات الإحصائية، والتي تساعد أيضا في إحصاء التجارة الخارجية.

### ثانياً: ترقية المبادلات الخارجية

يدعو النظام الاقتصادي العالمي الجديد إلى تحرير التجارة الخارجية، ونتيجة لهذا التغيير فإن جهاز الجمارك يحاول التماشي مع المعطيات الجديدة لمبادئ "OMC"، وتقوم إدارة الجمارك حسب المادة "9" من قانون الجمارك بحماية الإنتاج الوطني، حيث تم في هذه المادة الإشارة إلى مكافحة عملية الإغراق من أجل تحقيق هذه الترقية وعليه، فعلى إدارة الجمارك تغيير كل الوسائل المادية والتقنية وكذا تحديث تلك المخصصة لخدمة الاقتصاد الوطني عن طريق:

- توحيد الآليات الجمركية التي تعمل بها في كافة نقاط الرقابة الإقليمية مهما كان نوعها (برية، بحرية، جوية) مثل إنشاء مكاتب جمركية داخلية و ذلك لتسهيل وتوحيد حركة البضائع.

- إعطاء أهمية أكبر وتسهيلات للمتعاملين الاقتصاديين، عن طريق تعريفهم بالنظم الجمركية المختلفة و التي تسهل من عملية التجارة.

- مكافحة الغش والتهريب الضريبي ومتابعة المرتكبين قضائياً، وكل هذه الآليات تساهم بدورها في ترقية الاقتصاد الوطني إن روعيت فيها الشروط العصرية وتطور التكنولوجيا.

### ثالثاً: حماية الاقتصاد الوطني

ثالث دور اقتصادي تلعبه الجمارك الجزائرية، هو حماية المنتج الوطني من المنافسة غير الشرعية، لأن مكافحة الإغراق أصبحت من أهم الأسلحة التي تعتمد عليها البلدان الصناعية لحماية منتجاتها المحلية، وفيما يخص الجزائر فإنها تطبق قانون جمركة الإغراق، والمحدد حالياً في حدود معدل أقصى 9%، وتتم العملية عن طريق الحماية الإسمية والحماية الفعلية، وهي تقوم بهذه الإجراءات لتطبيق مبادئ المنظمة العالمية للتجارة (OMC).

### رابعاً: إحصاء التجارة الخارجية

<sup>1</sup> طويل آسيا، مرجع سبق ذكره، ص ص: 31-32.

رابع مهمة تقوم بها إدارة الجمارك هي إعداد وجمع إحصائيات التجارة الخارجية، والتي تساعد بشكل كبير في إعطاء النتائج في الميدان التجاري وتقييم حركته، وهذا عن طريق إبراز المعلومات الحقيقية والمفصلة حول التجارة الخارجية وتتبع كل هذه المعلومات، انطلاقاً من التصريحات الجمركية التي تراقب يوميا والتي هي في حوزة إدارة الجمارك. وتخدم هذه الإحصائيات العديد من المتعاملين الاقتصاديين.

### 3 - مهام أخرى<sup>1</sup>

بالإضافة إلى المهام الاقتصادية والجبائية، فإن إدارة الجمارك مهام أخرى تتمثل في:

أ- **المجال المالي:** وتعمل على مراقبة القوانين التي تنظم العلاقات المالية مع الخارج وهذا من خلال:

- السهر على تطبيق ومراقبة تحركات رؤوس الأموال والقيم النقدية مع مراقبة القيمة لدى الجمارك.
- مراقبة الصرف.

ب- **مجال النظام العام:** وتظهر من خلال:

- المساهمة في المحافظة على النظام الاقتصادي العام والأمني للدولة.
- مكافحة كل ما من شأنه المساس بالقيم الأخلاقية وأمن المواطنين، كإدخال الأسلحة والذخيرة دون تصريح مسبق من مديرية الأمن الوطني.
- محاربة إدخال الكتب والمحفوظات المنافية للأخلاق والسياسة الوطنية.

ج- **المجال الصحي:** وتتمثل فيما يلي:

- حماية الصحة العمومية للمواطنين عن طريق مراقبة واردات المواد الحيوانية والنباتية.
- مكافحة تهريب المخدرات ومنع استيراد المواد السامة.

د- **المجال الفني:** وتتمثل فيما يلي:

- حماية التراث الوطني الفني والثقافي، عن طريق مراقبة عملية تصدير التحف الفنية والآثار الفنية القديمة.

هـ- **حماية الملكية الصناعية والتجارية:** وذلك بقمع كل محاولات التزوير والغش وحماية حقوق التأليف والملكيات الأدبية، المعاقب عليها بالمادة 390 من القانون الجبائي.

و- حماية العلامات وبيانات المنشأ والمنظمة بالأمر رقم 48/66 والمادة 22 من قانون الجمارك.

### المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للجمارك

حسب المرسوم التنفيذي رقم 08-63 المؤرخ في 17 صفر عام 1429، والموافق لتاريخ 24 فبراير 2008، والذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للجمارك.

حيث يرسم ما يأتي :

<sup>1</sup> القانون رقم: 10/98 المؤرخ في 22 أوت 1998 والمتعلق بقانون الجمارك.

حسب المادة الثالثة: تشتمل المديرية العامة للجمارك على ما يأتي:

**1- خمسة (5) مديري دراسات: يكلفون بما يأتي:**

- الاتصال، التعاون والعلاقات الدولية، الوقاية والأمن، تنظيم المصالح وعصرنتها، الملفات الخاصة.

**2- سبعة (7) رؤساء دراسات.**

**3- المفتشية العامة:** ويسيرها نص خاص.

**4- المديريات الآتية:**

- مديرية التشريع والتنظيم والمبادلات التجارية.

- مديرية الجباية والتحصيل.

- مديرية الأنظمة الجمركية.

- مديرية الرقابة اللاحقة.

- مديرية الاستعلام الجمركي.

- مديرية المنازعات.

- مديرية العلاقات العامة والإعلام.

- مديرية الإدارة العامة.

- مديرية التكوين.

- مديرية الوسائل المالية.

- مديرية الهياكل القاعدية والتجهيزات.<sup>1</sup>

**1- مديرية التشريع والتنظيم والمبادلات التجارية:** وتكلف بما يأتي:

- اقتراح أحكام تشريعية وتنظيمية في المجال الجمركي.

- إعداد الإجراءات المتعلقة بالتقنيات الجمركية والمبادلات التجارية الجمركية للصرف.

- ترقية التسهيلات الجمركية.

- نقل أحكام المعاهدات الدولية على مستوى التشريع الوطني.

وتتضمن هذه المديرية ثلاث مديريات فرعية:

أ- المديرية الفرعية للتشريع والتنظيم.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم: 63-08، المؤرخ في 17 صفر عام 1429 الموافق 24 فبراير سنة 2008، والمتعلق بتنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للجمارك.

ب- المديرية الفرعية للتسهيلات.

ج- المديرية الفرعية للمعاهدات الدولية.

2- مديرية الجباية والتحصيل: وتكلف بما يأتي:

- المشاركة في إعداد التشريع والتنظيم فيما يخص التعريف الجمركية، القيمة لدى الجمارك، الامتيازات الجبائية ومنشأ البضائع المستوردة، أو تلك الموجهة للتصدير، وتحصيل الحقوق والرسوم.

- المتابعة والمشاركة في أعمال المنظمات الدولية فيما يخص التصنيف التعريفي والقيمة لدى الجمارك ومنشأ البضائع.

- ضمان متابعة ملفات الطعن المتعلقة بعناصر فرض الضريبة على البضاعة لدى اللجنة الوطنية للطعن.

وتشتمل هذه المديرية على ثلاث (3) مديريات فرعية:

أ- المديرية الفرعية للتعريف الجمركية و منشأ البضائع.

ب- المديرية الفرعية للقيمة لدى الجمارك.

ج- المديرية الفرعية للتحصيل.

3- مديرية الأنظمة الجمركية: وتكلف بما يأتي:

- السهر على التنفيذ الموحد من المصالح غير الممركزة للجمارك، للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالأنظمة الجمركية.

- توجيه نشاط المصالح غير الممركزة للجمارك، فيما يخص تطبيق النصوص التشريعية أو التنظيمية المنظمة للنشاطات في ميدان المناجم والمحروقات.

- تنشيط وتنسيق وتحليل نشاط المصالح غير الممركزة للجمارك وتقييمه.

- تصميم وتحيين الإجراءات المطبقة على المبادلات الدولية.

وتتضمن هذه المديرية ثلاث (3) مديريات فرعية:

أ- المديرية الفرعية للإجراءات الجمركية.

ب- المديرية الفرعية للأنظمة الجمركية الاقتصادية.

ج- المديرية الفرعية للمحروقات.

4- مديرية الرقابة اللاحقة: و تكلف بما يأتي:

- العمل على ضمان الرقابة اللاحقة على أساس نظام معلوماتي لتسيير المخاطر، وانتقاء الرقابة لعمليات جمركة البضائع المستوردة أو تلك الموجهة للتصدير.

- توجيه نشاط مصالح الجمارك فيما يخص المناهج العملية لمرتكبي الغش وتقنيات مكافحة الغش بكل أنواعه.



- إشعار المفتشية العامة للجمارك بالنقائص المهنية والاختلال في المصالح المحتمل معاينتها خلال التحريات والرقابة اللاحقة المنجزة.
- وتشتمل هذه المديرية على ثلاث (3) مديريات فرعية:
  - أ- المديرية الفرعية لتسيير المخاطر.
  - ب- المديرية الفرعية للتحقيقات.
  - ج- المديرية الفرعية لمتابعة الرقابة.
- 5- مديرية الاستعلام الجمركي: وتكلف بما يأتي:
  - السهر على البحث وجمع واستغلال الاستعلام والمعلومة، فيما يخص الغش الجمركي والجريمة المنظمة وتبييض الأموال.
  - إعداد قواعد وإجراءات مكافحة الغش.
  - إرساء المساعدة المتبادلة والتعاون مع مختلف المصالح الوطنية أو الأجنبية والتي تمارس مهامها تمس النشاط الجمركي بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
  - توجيه المصالح الخارجية غير الممركزة المكلفة بمكافحة الغش والتهرب وتبييض الأموال والتقليد.
  - ضمان تنسيق المصالح غير الممركزة لإدارة الجمارك بالحراسة في الحدود.
- وتتضمن هذه المديرية ثلاث (03) مديريات فرعية:
  - أ- المديرية الفرعية للاستعلام والمساعدة المتبادلة.
  - ب- المديرية الفرعية لمكافحة التقليد.
  - ج- المديرية الفرعية لمكافحة التهريب والمخدرات.
- 6- مديرية المنازعات: وتكلف بما يأتي:
  - ضمان تسيير قضايا المنازعات والصفقات التابعة لاختصاص الإدارة المركزية، ومتابعة القضايا التابعة لاختصاص المصالح غير الممركزة للجمارك.
  - السهر على تنفيذ قرارات القضاء النهائية.
  - المشاركة في إعداد مشاريع النصوص التطبيقية والإجراءات والمعايير، فيما يخص تسيير المنازعات الجمركية والتسوية الخاصة بالصفقات.
- وتشتمل هذه المديرية ثلاث (03) مديريات فرعية:
  - أ- المديرية الفرعية لقضايا المنازعات.
  - ب- المديرية الفرعية لمنازعات التحصيل والصفقات.
  - ج- المديرية الفرعية لدراسة الاجتهاد القضائي في المادة الجمركية.

**7- مديرية العلاقات العامة والإعلام: وتكلف بما يأتي:**

- إعلام مستعملي إدارة الجمارك بالنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع الجمركي، أو التي لها علاقة بإدارة الجمارك.
- تزويد موقع الأنترنت ونظام المعلومات لإدارة الجمارك، بكل المعلومات التي من شأنها أن تهم المستعملين.
- تصميم وإعداد و نشر كل وثيقة، ذات طابع عام تخص النشاط الجمركي.
- توجيه ومساعدة المصالح الخارجية، فيما يخص استعمال المرفق العام الجمركي ومعالجة شكاويهم

وتشمل هذه المديرية ثلاث (03) مديريات فرعية:

- أ- المديرية الفرعية للعلاقات العامة.
- ب- المديرية الفرعية للإعلام.
- ج- المديرية الفرعية للتوثيق والأرشفة.

**8- مديرية الإدارة العامة: وتكلف بما يأتي:**

- اقتراح سياسة المديرية العامة للجمارك، فيما يخص تسيير الموارد البشرية بالتنسيق مع المديريات الأخرى ووضعها حيز التنفيذ والسهر على تقييمها الدوري.
- السهر على وضع حيز التنفيذ الأحكام القانونية الأساسية المطبقة على موظفي إدارة الجمارك.
- السهر على عصرنه تسيير الموارد البشرية بإعداد معايير التسيير وإدخال الإعلام الآلي.
- السهر على تطوير وتثمين الموارد البشرية.

و تتضمن مديرية الإدارة العامة ثلاث (03) مديريات فرعية:

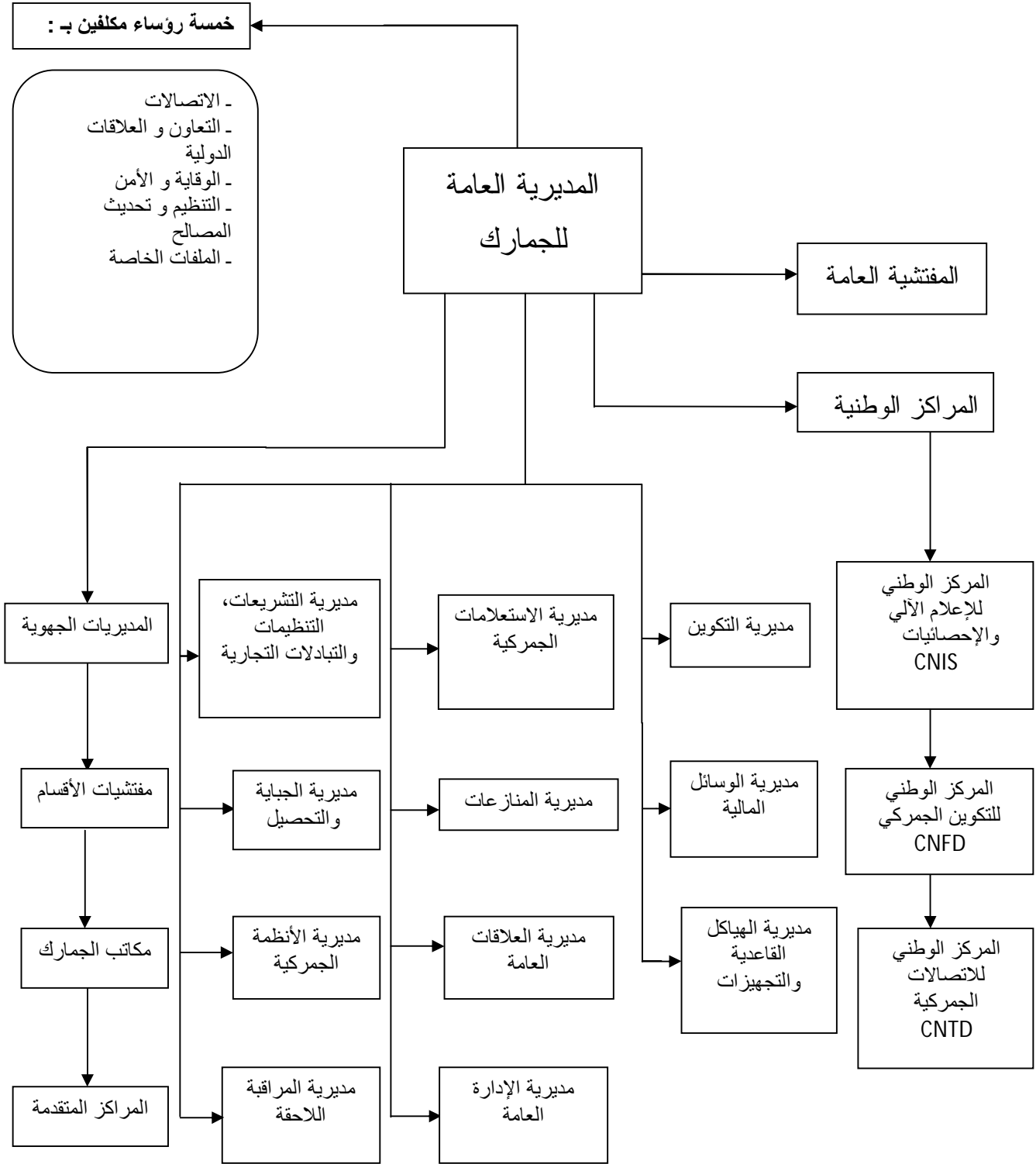
- أ- المديرية الفرعية لتسيير المستخدمين.
- ب- المديرية الفرعية لتنظيم وتسيير الكفاءات.
- ج- المديرية الفرعية للفرق.

**9- مديرية التكوين: و تكلف بما يأتي:**

- اقتراح سياسة التكوين لإدارة الجمارك والسهر على تنفيذ مخططات التكوين بالتعاون مع المديريات الأخرى.
- إعداد المخططات السنوية والمتعددة السنوات للتكوين.

- إعداد وتحيين برامج التكوين الأولي المتخصص ومحتواها وكذا وحدات تجديد المعلومات وتحسين مستوى موظفي الجمارك، بالتعاون مع مدارس الجمارك والمؤسسات المتخصصة في التكوين الجمركي وفي البيداغوجية.
  - التقييم السنوي لنتائج التكوين الأولي وتحسين مستوى موظفي الجمارك وتجديد معلوماتهم. وتشمل هذه المديرية مديريتين (02) فرعيتين:
    - أ- المديرية الفرعية للتكوين الأولي.
    - ب- المديرية الفرعية لتجديد المعلومات وتحسين المستوى.
  - 10- **مديرية الوسائل المالية:** وتكلف بما يأتي:
    - السهر على تطبيق القواعد التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتسيير الوسائل المالية المخصصة لإدارة الجمارك.
    - الإعداد والسهر على تنفيذ الإجراءات المتعلقة بتنفيذ نفقات التسيير والتجهيز لإدارة الجمارك. وتشمل هذه المديرية ثلاث (03) مديريات فرعية:
      - أ- المديرية الفرعية للمحاسبة.
      - ب- المديرية الفرعية للصفقات.
      - ج- المديرية الفرعية لمتابعة البرامج وتوقع الميزانية.
  - 11- **مديرية الهياكل القاعدية والتجهيزات:** وتكلف بما يأتي:
    - السهر على تطبيق القواعد التشريعية والتنظيمية، المتعلقة بتسيير الأملاك المنقولة والعقارية المخصصة لإدارة الجمارك.
    - القيام بالتعاون مع جميع مصالح إدارة الجمارك، بالدراسة والبرمجة السنوية والمتعددة السنوات لاحتياجاتها فيما يخص إنجاز و/أو اقتناء الهياكل القاعدية، الإدارية والسكنات الإلزامية والوظيفية والتجهيزات الاجتماعية المهنية وتزويدها بالتجهيزات ووسائل العمل بكل أنواعها.
    - تسيير برامج إنجاز الهياكل القاعدية واقتناء التجهيزات.
    - ضمان تزويد مصالح إدارة الجمارك بالوسائل المادية، والتحقق من استخدامها الجيد و صيانتها.
    - متابعة تسيير الوسائل من طرف المصالح الخارجية غير الممركزة لإدارة الجمارك.
- و تشمل هذه المديرية ثلاث (03) مديريات فرعية:
- أ- المديرية الفرعية للتسيير و صيانة الهياكل القاعدية.
  - ب- المديرية الفرعية للتجهيزات الخاصة.
  - ج- المديرية الفرعية للوسائل المادية.

## الشكل رقم (06): الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للجمارك



المصدر: وثائق المديرية العامة للجمارك.

**المبحث الثاني: المصادر (الأسس) القانونية لأخلاقيات المهنة الجمركية ومدونة السلوك**

تكتسي الأخلاقيات الجمركية أهمية خاصة في توجيه سلوك موظفي الجمارك، وتوجد العديد من النصوص القانونية التي تعمل على تحديد وتأطير قواعد أخلاقيات المهنة، وكذا مراقبة مدى تطبيقها وتجسيدها على أرض الواقع، وبما أن إدارة الجمارك لها طابع خاص فإنها تتبنى نصوصا خاصة، إضافة إلى المصادر القانونية المتعلقة بقطاع الوظيفة العمومية ككل. وتنقسم المصادر القانونية التي تستمد منها أخلاقيات المهنة الجمركية نصوصها، إلى مصادر وطنية (داخلية) ومصادر دولية (خارجية).

**المطلب الأول: المصادر القانونية الداخلية لأخلاقيات المهنة الجمركية**

تستلهم الوظيفة الجمركية بعض أخلاقياتها من القوانين الداخلية للدولة الجزائرية، والمتمثلة أساسا فيما يلي:

1- **الدستور:** إن الدستور باعتباره أعلى وثيقة في النظام القانوني للدولة، يعد بمثابة المرجع الأساسي الذي يتضمن المبادئ الأساسية لأداء الخدمة العمومية، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات.

وعليه فإن المبادئ الدستورية بما تتضمنه من نصوص، تعد أول مصدر لتنظيم أخلاقيات المهنة، وأهم هذه المبادئ: عدم التعسف في استعمال السلطة، مبدأ عدم التحيز في أداء الخدمة، والنهي عن استغلال الوظائف العمومية لتحقيق الثراء والمصالح الخاصة، بالإضافة إلى قواعد الحماية التي يكرسها الدستور حتى أثناء تأدية الوظيفة العمومية.

كما يكرس الدستور الجزائري الصادر سنة 1996، مجموعة من المبادئ الأخلاقية الواجب احترامها، والتي لها علاقة مباشرة بالوظيفة الجمركية، نذكر منها:

- حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب أو الاختلاس، الاستحواذ والمصادرة غير المشروعة. (المادة 08 من دستور 1996)

- نبذ كل الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية، ومحاربة كل علاقات الاستغلال والتبعية، وكذا الالتزام بالقواعد ونبذ السلوك المخالف للخلق الإسلامي. (المادة 09 من دستور 1996)

- مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات. (المادة 31 من دستور 1996)

- عدم انتهاك حرمة الإنسان بحظر كل ممارسات العنف التي من شأنها أن تمس بممتلكات وكرامة الفرد. (المادة 34 من دستور 1996)

- تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة في إطار القانون.<sup>1</sup>

- المحافظة على سرية المواصلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 35، الدستور الجزائري، 1996.

<sup>2</sup> المادة 39، من الدستور نفسه.

- عدم انتهاك حرمة المسكن، فلا تفتيش إلا بمقتضى ترخيص مكتوب من الهيئات المختصة. (المادة 41 من دستور 1996)

وهذه القواعد المكرسة دستوريا، تسمو على كل القوانين باعتبار أن الدستور هو القانون الأساسي للدولة، وبالإضافة إلى الدستور تستلهم الأخلاقيات الجمركية قواعدها من قوانين أخرى، كقانون العقوبات، قانون الوظيفة العمومية وقانون الجمارك.

## 2- قانون العقوبات

إن قانون العقوبات ينصرف إلى مجموع القواعد الجنائية الموضوعية، فيستوعب النظرية العامة للمسؤولية الجنائية بمصادرها وموضوعها ونتائجها.<sup>1</sup> وبالتالي فهو القانون الذي يجرم الفعل، أي يقرر أركانه ليصل إلى مرتبة الجريمة، ثم يقرر العقوبة القانونية الواجبة التطبيق.

وبما أن خرق بعض القواعد الأخلاقية يصل إلى درجة وصفه بالجريمة، فإن قانون العقوبات الذي يتضمنها يعتبر مصدرا من مصادر أخلاقيات المهنة الجمركية. ومن أهم الجرائم التي يتضمنها قانون العقوبات الجزائري، الصادر بموجب الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386هـ الموافق لـ 08 يونيو سنة 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 23/06 المؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق لـ 20 ديسمبر 2006، نذكر ما يلي:

- **جريمة تزوير المحررات العمومية أو الرسمية:** والتي تنقسم إلى تزوير من طرف من له صفة قاض أو موظف أو قائم بوظيفة عمومية، وإلى تزوير من ليست له هذه الصفة. وما يهمنا هنا هو التزوير الحاصل من طرف من له صفة الموظف، والتزوير نوعان مادي ومعنوي.

أ- **التزوير المادي:** نكون بصدد التزوير المادي، متى أحدث المزور في محرر ما، تغييرا ماديا يدركه الحس وتقع عليه العين، سواء كان ذلك بزيادة أو حذف أو تعديل في محرر موجود مسبقا، أو بإنشاء محرر جديد<sup>2</sup>، وقد نصت المادة 214 من قانون العقوبات على أربع طرق للتزوير المادي وهي:

- وضع توقيعات مزورة.
- إحداث تغيير في المحررات أو الخطوط أو التوقيعات.
- انتحال شخصية الغير والحلول محلها.
- الكتابة في السجلات أو غيرها من المحررات العمومية، أو التحشيرات (أي إضافة بين السطور أو حتى بين الصفحات) فيها بعد إتمامها أو قفلها.

ب- **التزوير المعنوي:** نكون بصدد التزوير المعنوي، متى أدخل المزور على محرر تغييرا ليس في شكله ومادته، بل في معناه ومضمونه وظروفه. ويرتكب التزوير المعنوي وقت تحرير المحرر وليس

<sup>1</sup> عبد المجيد زعلاني، قانون العقوبات الخاص، مطبعة الكاهنة، الجزائر، 2000، ص: 5.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص: 125.

له أية علامة ظاهرة تدل عليه، إذ يحزر المحرر الصحيح في ظاهره في صورة تتضمن بيانات غير صحيحة فلا يدرك الحس أثر التزوير.<sup>1</sup>

كما يقرر قانون العقوبات العقاب الواجب تطبيقه بالنسبة لهذه الجريمة، وتشمل العقوبات الأصلية بالإضافة إلى العقوبات التبعية والتكميلية.

حيث اعتبر قانون العقوبات هذه الجريمة جنائية، وعقابها طبقا للمادة 215 السجن المؤبد في حال صدورها من طرف قاض أو موظف أو قائم بوظيفة عمومية.<sup>2</sup>

إضافة إلى العقوبات التبعية من حجز قانوني وحرمان من الحقوق الوطنية، والصادرة كعقوبة تكميلية اختيارية طبقا للمادة 15 من قانون العقوبات.

وتجدر الإشارة إلى أنه من صلاحيات موظفي الجمارك، إصدار العديد من المحررات كالمحاضر الجمركية التي لها قوة ثبوتية أمام القضاء، ناهيك عن التصريحات الجمركية التي يؤشر عليها وتوقع من طرف الأعوان المؤهلين، إضافة إلى مقررات المصالحة الجمركية، وسندات العبور لدى الجمارك، والتصاريح بالعملة الأجنبية، وغيرها من المحررات الإدارية الرسمية. وبالتالي فهم عرضة لعملية التزوير.

#### - جرائم الرشوة واستغلال النفوذ

أ- **جريمة الرشوة:** تعتبر الرشوة من أقدم الجرائم التي ظهرت مع ظهور الدولة، كما تعد من أكثر الجرائم التي تمس هيبتها، فالرشوة دليل واضح على تفشي الفساد والظلم في إدارة مصالح الدولة والأفراد معا. وقد تجاوزت هذه الجريمة حدود الدولة لتأخذ طابعا دوليا خاصة بعد أن ازداد التعامل التجاري بين الدول.

وقد عالج المشرع الجزائري الرشوة بكل صورها، في المواد من 126 إلى 134 من قانون العقوبات.

وتعرف الرشوة بأنها: "مساهمة شخصين، أحدهما يطلب أو يقبل هبات ووعودا ويتاجر بوظيفته، والثاني يهدف بهباته ووعوده إلى تحويل الأول عن واجباته".<sup>3</sup>

ب- **جريمة استغلال النفوذ:** هو الفعل المجرم بنص المادة 128 من قانون العقوبات، ويختلف عن الرشوة السلبية في الهدف، إذ يهدف المرتشي إلى الحصول على سمة أو ميزات أو مكافآت أو مراكز أو وظائف أو خدمات أو صفقات أو مقاولات، أو الإعفاء من الخدمة الوطنية أو الحصول على جواز سفر أو حتى المصالحة في الجرائم الاقتصادية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> عبد المجيد زعلاني، مرجع سبق ذكره، ص: 126.

<sup>2</sup> الأمر رقم: 156/66، المؤرخ في 18 صفر عام 1386هـ، الموافق لـ 8 يونيو سنة 1966، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 23/06، المؤرخ في 29 ذي القعدة 1427، الموافق لـ 20 ديسمبر سنة 2006، والمتضمن لقانون العقوبات الجزائري، المادة 215.

<sup>3</sup> عبد المجيد زعلاني، المرجع نفسه، ص 139.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 148.

### 3- القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

يعتبر قانون مستقل، هدفه الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تتضمن نصوصه عقوبات ردعية لكل من يرتكب إحدى الجرائم المصنفة ضمن جرائم الفساد طبقاً لهذا النص التشريعي، وهو القانون رقم: 01/06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

حيث يهدف هذا القانون إلى ما يأتي:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.

- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.

- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته.<sup>1</sup>

وقد تضمن هذا القانون قبل تعرضه لجرائم الفساد وعقوباتها، بعض التدابير الوقائية في القطاع العام وذلك في الباب الثاني منه، وتتعلق هذه التدابير بالتوظيف، التصريح بالامتلاكات، مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، إبرام الصفقات العمومية، الشفافية في التعامل مع الجمهور، التدابير المتعلقة بسلك القضاة...، تدابير منع تبييض الأموال.

ويمكن ذكر بعض ما نص عليه هذا القانون من خلال ما يلي:

- **مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين:** تنص المادة السابعة من قانون الفساد على أنه:

"من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية، والمؤسسات والهيئات العمومية، وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لا سيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية".

- **إساءة استغلال الوظيفة:** تنص المادة 33 من قانون مكافحة الفساد بهذا الصدد على ما يلي:

"يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشرة سنوات، وبغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمداً، من أجل أداء عمل أو الامتناع عن عمل في إطار ممارسة وظائفه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر".

- **الإثراء غير المشروع:** يعاقب طبقاً لنص المادة 37 من قانون الفساد بـ:

"الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعنوية التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمدخله المشروعة".

<sup>1</sup> المادة الأولى من القانون رقم: 01 /06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.



- تلقي الهدايا: تنص بهذا الخصوص المادة 38 من القانون المتعلق بمكافحة الفساد على أنه:

"يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة مالية من 50.000 دج إلى 200.000 دج، كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة، من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه.

ويعاقب الشخص مقدم الهدية بنفس العقوبة المذكورة أعلاه".<sup>1</sup>

نلاحظ من خلال المادة أعلاه، صرامة القانون بخصوص الهدايا مهما كانت قيمتها بسيطة، ما دامت تؤثر على المعاملات والإجراءات التي لها صلة بمهام الموظف.

#### 4- قانون الجمارك

باعتباره القانون المطبق على إدارة الجمارك، ينص القانون رقم 07/79 المؤرخ في 26 شعبان 1399 هـ الموافق لـ 21 يوليو 1979، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/98 المؤرخ في 29 ربيع الثاني 1419 هـ الموافق لـ 22 أوت 1998 والمتضمن قانون الجمارك الجزائري، على مجموعة من المبادئ الأخلاقية التي يجب على موظفي الجمارك احترامها عند تأديتهم لمهامهم، ومن أهم هذه المبادئ نذكر ما جاء في المواد التالية:

- المادة 40 التي تنص على أنه: "يجب على أعوان الجمارك أثناء ممارسة وظائفهم أو أداء مهامهم، أن يسهروا لزوما على احترام كرامة الأشخاص". وذلك عند مراقبة الأشخاص وتفتيش المنازل.

- المادة 49 التي تنص على أنه: "لا يجوز بأي حال من الأحوال المساس بسرية المراسلات". ونص هذه المادة يتعلق بالسرية الخاصة بمراقبة الطرود البريدية.

هذا بالإضافة إلى المبادئ التي يمكن أن نستشفها من خلال قراءتنا لقانون الجمارك، والتي تتحدث عن النزاهة والعدالة والشفافية في تطبيق القانون الجمركي على الأشخاص، وهذا بغرض حماية الاقتصاد الوطني وضمان السير الحسن لمصالح الجمارك.

#### 5- القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

يطبق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006م، على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية: المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة: 38 من القانون رقم: 01 /06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>2</sup> المادة الثانية من الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ويذكر أعوان إدارة الجمارك صراحة في المادة الثانية من هذا القانون، بالتالي فهم يخضعون لهذا القانون فيما يخص الحقوق والواجبات، وتسيير الحياة المهنية.

وقد تضمن قانون الوظيفة العمومية ضمن واجبات الموظف، ما من شأنه أن يحفظ له كرامته ويرقى بأخلاقه المهنية ويحسن صورة إدارته أمام جمهور المرتفقين المتعاملين معها، حيث تعرض لواجبات الموظف في الفصل الثاني تحت نفس العنوان (واجبات الموظف) من خلال 14 مادة، من المادة: 41 إلى المادة: 54، ونذكر أهمها:

- المادة 41: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

- المادة 42: "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه، ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم".

- المادة 43: "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح مهما كان نوعه، غير أنه يرخص للموظفين بممارسة التكوين أو التعليم أو البحث كتنشيط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم".

- المادة 45: "يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته، أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة، وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".

- المادة 47: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري، مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".

- المادة 48: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

- المادة 49: "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها:

- يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية، ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية".

- المادة 50: "يتعين على الموظف المحافظة على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه".

- المادة 51: "يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المجالات والتجهيزات ووسائل الإدارة".

- المادة 52: "يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه".

- المادة 53: "يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة ودون مبالغة".

- المادة 54: "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".

وهي واجبات واضحة، لا تحتاج إلى تفصيل، يلزم كل موظفي القطاع العمومي بتطبيقها، بما فيهم أعوان الجمارك.

## 6- القانون الأساسي والنظام الداخلي المطبق على موظفي الجمارك

حدد كل من القانون الأساسي المطبق على موظفي إدارة الجمارك وهو المرسوم التنفيذي رقم 239/89<sup>1</sup>، والنظام الداخلي المتمثل في مقرر المدير العام للجمارك رقم: 123/م ع ج / د / م / 500 المؤرخ في 27 نوفمبر 2000، أهم المبادئ الأخلاقية للوظيفة الجمركية، ومن أهمها نذكر:

- احترام سر المهنة: طبقا للمادة 11 من النظام الداخلي "يلتزم موظف الجمارك بالمحافظة على السر المهني، حيث يمنع عليه منعا باتا القيام بتبليغ الأخبار لأشخاص طبيعيين أو معنويين باستثناء المؤهلين قانونا". وهو نفس المبدأ الذي تضمنته المادة 16 من القانون الأساسي.

- منع ممارسة أي نشاط سياسي داخل مقرات الجمارك، كتوزيع أو تحرير أو طبع منشور ذات طابع سياسي<sup>2</sup>.

- الالتزام بطاعة الرؤساء: وهو ما تنص عليه المادة 09 من القانون الأساسي، والمادة 06 من النظام الداخلي.

- احترام أوقات العمل: بموجب المادة 15 من القانون الأساسي، "لا يسمح بأي حال من الأحوال تأخر أو تغيب الموظف عن عمله، وكل تغيب لا بد أن يخضع لإذن كتابي مسبق من السلطة السلمية المختصة". وهذا ما نصت عليه أيضا المادة 13 من النظام الداخلي.

- عدم قبول الهبات والهدايا: طبقا للمادة 17 من القانون الأساسي، "يمنع بشكل قاطع على موظفي الجمارك، قبول بصفة مباشرة أو غير مباشرة هدايا نقدية أو عينية أو أية منفعة من شخص طبيعي أو معنوي له علاقات مهنية مع إدارة الجمارك". وهو نفس فحوى المادة 14 من النظام الداخلي.

- عدم ممارسة نشاط آخر مدر للأرباح: طبقا للمادة 18 من القانون الأساسي.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم: 239/89 المؤرخ في 19 ديسمبر 1989 والمتضمن القانون الأساسي المطبق على موظفي الجمارك، المعدل والمتمم بالمرسومين التنفيذيين: 220/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، و 145/00 المؤرخ في 28 جوان 2000.

<sup>2</sup> المادة 04 من النظام الداخلي المطبق على موظفي الجمارك.

- "يمنع على موظف الجمارك مهما كان منصبه، امتلاك داخل الوطن أو خارجه فوائد أو ممتلكات في أية شركة، أو أية مستثمرة فلاحية، صناعية أو تجارية". (المادة 19 من القانون الأساسي). "وعليه التصريح بعمل الزوج وممتلكاته وإلا تعرض لعقوبات". (المادة 20 من القانون الأساسي).
- عدم المساس بالأخلاق والآداب العامة: طبقا للمادة 40 من النظام الداخلي لموظفي الجمارك، "كل موظف يقوم عليه الدليل بخرق القواعد الأخلاقية السائدة في المجتمع، كالحفاظ على أعراض الأشخاص، يوقف مباشرة عن ممارسة مهامه ويسرح دون تعويض ولا إشعار مسبق".
- عدم السرقة واختلاس الأموال: "يوقف مباشرة عن تأدية مهامه ويسرح كل عون مرتكب للسرقة واختلاس الأموال العمومية".
- الابتعاد عن الرشوة واستغلال النفوذ: تنص المادة 32 من النظام الداخلي على أن كل متهم بالإخلال بالوظيفة بالرشوة واستغلال النفوذ يوقف فورا عن تأدية مهامه.
- التحلي بالسلوك المثالي أثناء تأدية الوظيفة: "على الموظف الجمركي أن يتحلى بسلوك مهذب في تعامله مع المتعاملين (المرتفقين)، لذا يجب عليه التزام السرعة والموضوعية عند معالجة الملفات". وهو مضمون المادة 19 من النظام الداخلي.
- وهذه المبادئ المذكورة تعتبر أهم المبادئ التي تضمنها كل من القانون الأساسي والنظام الداخلي المتعلقين بموظفي إدارة الجمارك.

### المطلب الثاني: المصادر القانونية الدولية (الخارجية) لأخلاقيات المهنة الجمركية

تحضى أخلاقيات المهنة بصفة عامة بالاهتمام على المستوى الدولي، فبالإضافة إلى المصادر القانونية الداخلية لهذه الأخلاقيات فإن أخلاقيات المهنة الجمركية تستمد بعض قواعدها من الاتفاقيات والتوصيات الدولية في هذا المجال، ومن أهم هذه النصوص نذكر:

#### 1- تصريح أروشا

منذ وقت بعيد كانت الدول مقتنعة بالضرورة القصوى لمكافحة الرشوة في إدارات الجمارك، ولهذا تم وضع ترسانة قانونية دولية موجهة أساسا لتأمين التسيير الجيد لمصالح الجمارك، وهذا ما نسجله من خلال جهود المنظمة العالمية للجمارك لتوحيد الإجراءات الوطنية للدول، لحماية أخلاقيات المهنة الجمركية.

وفي هذا الصدد جاء تبني تصريح أروشا، كنتيجة لقمة أروشا بتنزانيا التي عقدها مجلس التعاون الجمركي (الذي تحول سنة 1994 إلى المنظمة العالمية للجمارك OMD) في 07 جويلية 1993، والذي تبني تصريحا حول أخلاقيات المهنة الجمركية، عرف بتصريح أروشا.

وقد تضمن هذا التصريح 12 بندا، تتضمن مبادئ تسعى الإدارات الجمركية العضوة في المنظمة العالمية للجمارك إلى تطبيقها، وتهدف هذه المبادئ أساسا إلى محاربة الرشوة، وقمع الغش بهدف السمو بالممارسات الجمركية إلى الشفافية والنزاهة، ومن أهم هذه المبادئ الـ 12 نذكر:

- ضرورة إعداد تشريع جمركي واضح ومحدد وتسهيل إجراءات الجمركة.
- العمل على تعميم استعمال الإعلام الآلي في معالجة التصريحات الجمركية لتقليل من فرص الاحتكاك بين المتعاملين الاقتصاديين وأعوان الجمارك، وبالتالي الحد من ظاهرة الرشوة.
- العمل على أن تكون طرق التكوين والترقية موضوعية ومستقلة عن كل الضغوط الخارجية.
- العمل على إعداد مدونة أخلاقيات المهنة والسلوك وتوزيعها على جميع الأعوان.
- إدماج مادة الأخلاقيات ضمن برامج التكوين الخاصة بأعوان الجمارك.

- الأجر الممنوح لأعوان الجمارك يجب أن يكون كافيا ليضمن لهم مستوى معيشي جيد، بالإضافة إلى ضمان الخدمات الصحية والسكن لهؤلاء الأعوان، للحد من لجوئهم إلى طرق الكسب غير المشروعة.<sup>1</sup>

ومن 01 إلى 03 أبريل 1998، نظم ملتقى بمقر المنظمة العالمية للجمارك ببيروكسل لدراسة رهانات أخلاقيات المهنة في الإدارات الجمركية وبحث سبل تطبيق وتجسيد تصريح أروشا، هذا اللقاء الذي حضرته الجزائر، سمح للمنظمة العالمية للجمارك بوضع إستراتيجية تجسيد تصريح أروشا حول مكافحة الرشوة.

وفي جوان 1999، أعد برنامج عمل حول أخلاقيات المهنة، متضمنا ما يجب على الإدارات الجمركية القيام به وبمهل محددة، وتضمن هذا البرنامج: التعاون الدولي، القيمة لدى الجمارك وترقية قواعد أخلاقيات المهنة. ويقوم بمتابعة تنفيذ هذا البرنامج فريق عمل من الخبراء الدوليين التابعين للمنظمة العالمية للجمارك، حيث قاموا بإرسال مجموعة أسئلة لكل الدول الأعضاء والتي من بينها الجزائر.<sup>2</sup>

وبناء على الأجابة تم إعداد مدونة لأخلاقيات المهنة والسلوك لأعوان الجمارك، أرسلت منها نسخة إلى جميع الإدارات الجمركية للدول الأعضاء.

## 2- تصريح كولومبيس (Colombus)

اعتبر هذا التصريح الصادر سنة 1994 عن هيئة الأمم المتحدة، أن النقص في النزاهة الملاحظ على الخدمات الجمركية أمر جد مقلق، حيث تضمن هذا التصريح مجموعة من التوصيات الموجهة إلى المجموعة الدولية من أجل العمل على مكافحة الرشوة في الميدان الجمركي، والعمل على ترسيخ مبادئ أخلاقيات المهنة في هذا القطاع الحساس.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المنظمة العالمية للجمارك، تصريح أروشا حول: الحكم الراشد وأخلاقيات المهنة الجمركية، أروشا، تنزانيا، 07.07.1993.  
<sup>2</sup> عمرو شوقي جبارة، الجمارك وأخلاقيات المهنة، المجلة المالية، العدد 13، المدرسة الوطنية للضرائب، الجزائر، أكتوبر، 2001، ص: 39.  
<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص: 40.

وتبنى المشاركون في الاجتماع برنامج عمل يتكون من 12 اقتراحا، متابعتة من شأنها أن تضمن النزاهة في عمل مصالح الجمارك.

إذ تنص التوصية العاشرة من هذا التصريح، على أن ظاهرة الرشوة ليست حكرا على قطاع الجمارك، وبالتالي يجب على الحكومات اتخاذ الإجراءات اللازمة ضد المتعاملين غير المتخلفين، والذين يقترحون تحفيزات غير شرعية على أعوان الجمارك.

كما نصت التوصية 11 من هذا التصريح، على أنه يجب على الحكومات السهر على زرع النزاهة والأخلاقيات المهنية في إطار الخدمات المؤداة من طرف الجمارك، كما أنه يجب إدخال حيز التنفيذ العناصر المدرجة ضمن تصريح أروشا.

كما أنه، "يتعين على الحكومات السهر على ضمان مستوى أكبر من النزاهة وأخلاقيات المهنة داخل إدارة الجمارك".<sup>1</sup>

ويجب على الحكومات، طبقا للتوصية رقم 12 من هذا التصريح، وضع برنامج لإصلاح إدارة الجمارك بهدف زيادة فعالية وإنتاجية مصالح الجمارك، وهذا ما سيسمح أكثر بالنهوض بأخلاقيات المهنة في هذا القطاع.

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر باشرت برنامجا لإصلاح إدارة الجمارك منذ سنة 1994، تضمنته جانبا يهتم بإصلاح مواردها البشرية وأخلاقهم المهنية.

### 3- تصريح ليما (Lima)

وهو البيان الختامي لاجتماع ليما (البيرو)، الذي انعقد من السابع إلى الحادي عشر سبتمبر 1997 بمشاركة ممثلي 93 دولة من كل القارات، وقد تضمن توصيات تخص سبل مكافحة الرشوة، وهي توصيات موجهة إلى المستويين الداخلي (الوطني) والخارجي (الدولي). فعلى الصعيد الدولي تضمن التصريح دعوة صريحة إلى كل الدول والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، العالمية أو الجهوية، من أجل الانضمام إلى الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الرشوة وكذا اتخاذ كل الإجراءات الكفيلة بمحاربة هذه الظاهرة، وأما على الصعيد الوطني لكل دولة، فقد تضمن التصريح توصيات موجهة إلى الدول والحكومات من أجل:

- العمل على ضمان إدراج مدونات السلوك الجيد في مختلف القطاعات، بما فيها الوزارات والبرلمانات والمحاكم.

- العمل على القضاء على ثقافة الرشوة من خلال برامج الحكومات والمدارس والمؤسسات الدينية، التي بإمكانها لعب الدور الأهم في هذا المجال من خلال قيامها بمبادرات تربوية للتوعية بالضرر الذي لا يمكن تقديره والناجم عن ظاهرة الرشوة.

<sup>1</sup> هيئة الأمم المتحدة، تصريح كولومبيس، 1994، التوصية رقم 11.

- العمل على خلق دور جديد للجمعيات المهنية الوطنية، وخاصة التي تضم رجال القانون والمحاسبة، المهندسين والأطباء، وذلك من خلال إعادة النظر في مدى ملائمة وفعالية مدوناتها المتعلقة بالسلوك والأخلاقيات المهنية.<sup>1</sup>

- العمل على خلق محيط محفز لمكافحة الرشوة، ونشر مبادئ أخلاقيات المهنة في مختلف الأوساط المهنية من خلال عمليات الإصلاح.<sup>2</sup>

كل هذه الإجراءات والمقترحات تكون في إطار عام وشامل، أي في كل مستويات الهرم الإداري، السياسي والاجتماعي للدول، بحيث يندرج هذا التصريح (ليما) في إطار توعية الرأي العام الدولي بضرورة تبني سياسة موحدة ومنسقة، من أجل ضمان فعالية عملية مكافحة الظواهر غير الأخلاقية والتي أصبحت تتخر كل أنواع التنظيمات.

#### 4- نصوص دولية أخرى

بالإضافة إلى النصوص الدولية السابقة نجد:

##### - تصريح ياوندي

الصادر بتاريخ 12 ماي 1999 عن مدراء الجمارك لدول إفريقيا الوسطى والغربية، والذي يهدف أساسا إلى محاربة الرشوة من خلال التعاون الدولي المتبادل.

##### - التزام ديربان (L'engagement de Durbain)

الصادر في أكتوبر 1999 عن 1600 ممثل لـ: 135 دولة اجتمعوا في ديربان بجنوب إفريقيا من العاشر إلى الخامس عشر من شهر أكتوبر 1999، للمشاركة في المؤتمر الدولي الثاني لمكافحة الرشوة، قصد تعزيز التعاون بين هذه الدول ووضع آليات أكثر نجاعة لمحاربة هذه الظاهرة.<sup>3</sup>

##### - تصريح مابوتو (Maputo)

الذي جاء نتيجة للمؤتمر الدولي المنعقد من 20 إلى 22 مارس 2002 في مابوتو (الموزمبيق) حول سبل ترقية الأخلاقيات الجمركية في الدول الإفريقية، حيث تبنت الدول المشاركة مخطط عمل تتعهد بموجبه بإدخال حيز التنفيذ كل عناصر تصريح أروشا لسنة 1993، والمتعلق بأخلاقيات المهنة الجمركية.<sup>4</sup>

تلك إذن أهم المصادر التي تستقي منها أخلاقيات المهنة الجمركية قواعدها، بحيث يخضع أعوان الجمارك مهما كانت رتبهم لأحكام هذه القواعد سواء كانت دولية أو وطنية، بهدف الرقي بأخلاقهم المهنية لتحسين صورة إدارتهم من جهة، وتحسين الخدمات المقدمة للمرتفقين من جهة أخرى.

<sup>1</sup> منظمة الأمم المتحدة، تصريح ليما حول محاربة الرشوة، ليما، البيرو، 1997/09/11.

<sup>2</sup> Direction général des douanes, Éthique douanière, recueil de textes, Alger, 2005, p: 23.

<sup>3</sup> Ibid, pp: 26-27.

<sup>4</sup> Idem.

### المطلب الثالث: مدونة أخلاقيات المهنة والسلوك الخاصة بموظفي إدارة الجمارك: التدابير المرافقة والمؤثرات

تعمل مدونة أخلاقيات المهنة والسلوك الخاصة بموظفي الجمارك على توجيه سلوك هؤلاء الموظفين أثناء القيام بمهامهم، وقد رافقت هذه المدونة عملية استحداث مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية، كما تجدر الإشارة إلى أن أخلاقيات المهنة الجمركية تتأثر بالسلطة التقديرية الممنوحة لموظفي الجمارك.

#### 1- التعريف بمدونة أخلاقيات المهنة والسلوك الخاصة بموظفي الجمارك الجزائرية<sup>1</sup>

تمخض عن اجتماع مجموعة العمل الثالثة حول أخلاقيات المهنة الجمركية، بمقر المنظمة العالمية للجمارك أيام 09 و10 مارس 2000، تحت رئاسة الأمانة العامة لفرع المناجمنت بمصلحة تنمية الموارد البشرية (السيدة مورين كيد)، إقرار ضرورة إعداد مدونة خاصة بأخلاقيات وسلوك موظفي الجمارك، تتضمن المحاور التالية:

- المسؤولية الشخصية.
- احترام القانون.
- العلاقة مع الجمهور.
- تقبل الهدايا أو الهبات والدعوات.
- ازدواجية الوظيفة.
- النشاطات السياسية.
- السر المهني.
- استعمال وسائل الإدارة.
- شراء ممتلكات تابعة للدولة لأغراض شخصية.
- محيط العمل.

وفي هذا الإطار أصدرت المديرية العامة للجمارك الجزائرية مدونة تحت عنوان: "مدونة أخلاقيات المهنة والسلوك الخاصة بموظفي الجمارك"، الصادرة بموجب مقرر المدير العام للجمارك الجزائرية رقم: 03/م ع ج / د / م. د. 400، المؤرخ في 28 محرم 1422 هـ الموافق لـ 22 أبريل 2001، حيث ينص هذا المقرر في مادته الثانية على أنه: "يلزم موظفو إدارة الجمارك، باختلاف رتبهم، باحترام القواعد والمبادئ المنصوص عليها في مدونة أخلاقيات المهنة والسلوك".

<sup>1</sup> من أجل الإطلاع على مضمون هذه المدونة يمكن الرجوع إلى ملاحق بحثنا (الملحق رقم: 02).



## 2- التدابير المرافقة لمدونة أخلاقيات المهنة والسلوك<sup>2</sup>

لقد رافق مدونة أخلاقيات المهنة والسلوك الخاصة بموظفي الجمارك الجزائرية، استحداث مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية، الذي تم إنشاؤه بموجب مقرر المدير العام للجمارك رقم: 04 / ع م ج / م. د. 400 المؤرخ في 11 صفر عام 1422 الموافق 05 مايو سنة 2001.

— **تعريف مجلس أخلاقيات المهنة:** هو هيئة محدثة لدى المدير العام للجمارك، لإبداء رأيها في مجمل القضايا المرتبطة بأخلاقيات المهنة في المؤسسة الجمركية.<sup>1</sup>

— **مهامه ( صلاحياته):** طبقا للمادة 03 من المقرر المتضمن إحداثه، يكلف المجلس لا سيما بـ:

— إبداء رأي حول حالة التكفل بتوصيات المنظمة العالمية للجمارك والسلطات العمومية في مجال الأخلاقيات المهنية في إدارة الجمارك.

— تقديم اقتراحات حول اتخاذ التدابير باختلاف طبيعتها، والهادفة إلى تحسين الأخلاقيات الجمركية وتقييم فعاليتها.

— تقييم حالة تنفيذ التدابير المتخذة من طرف المديرية العامة للجمارك، تطبيقا لأحكام مدونة أخلاقيات المهنة والسيرة لموظفي الجمارك.

— إبداء رأي حول كافة مشاريع الدراسات والنصوص التنظيمية وإجراءات أو مقاييس التسيير، الهادفة بصفة مباشرة إلى تدعيم الأخلاقيات الجمركية.

— إبداء رأي حول مواد التكوين الأولى أو تجديد المعلومات المتعلقة بالأخلاقيات المهنية.

— إبداء رأي حول عمل اللجان متساوية الأعضاء للمستخدمين في مجال تطبيق القواعد المنصوص عليها في المدونة والنظام الداخلي.

— القيام بطلب من المدير العام للجمارك، بكافة الدراسات والتدقيقات المرتبطة بالأخلاقيات المهنية وتقديم اقتراحات لتحسينها.

— **تكوينه:** يعين المجلس لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويتكون من:<sup>2</sup>

- ثلاثة إطارات من إدارة الجمارك لا تزال تمارس وظائفها، يختارها المدير العام للجمارك.
- ثلاثة إطارات جمركية في حالة تقاعد، والتي لها على الأقل رتبة مفتش رئيسي والمقترحة من طرف جمعية متقاعدي الجمارك.
- ثلاثة إطارات منتخبة تمثل شركاء إدارة الجمارك التالية:
- الإتحاد الوطني للناقلين والوكلاء المعتمدين لدى الجمارك.
- الغرفة الجزائرية للتجارة والصناعة.

<sup>1</sup> المادة 02 من المقرر رقم 04 / ع م ج / د / م. د. 400، المؤرخ في 5 ماي 2001 والمتضمن إنشاء مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية.  
<sup>2</sup> المادة 05 من المقرر نفسه.

– المجلس الأعلى لأرباب العمل.

حيث يختار أعضاء المجلس مراعاة للاعتبار الشخصي على أساس المعايير التالية:

– التمتع بصفات أخلاقية ومهنية لا عيب فيها ومثالية.

– التمتع بسلطان أخلاقي على نظرائهم.

– التمتع بمصداقية في المؤسسة الجمركية و/ أو الهيئة الممثلة.<sup>1</sup>

وطبقا للمادة 08 من نفس المقرر يرأس المدير العام للجمارك المجلس بصفة شرفية.

ويجتمع هذا المجلس على الأقل مرتين في السنة، و يمكنه أن يجتمع في دورة استثنائية بطلب من المدير العام للجمارك أو من رئيسه أو من ثلثي (2/3) أعضائه.<sup>2</sup>

يرسل رئيس المجلس إلى المدير العام للجمارك، تقريرا سنويا حول نشاطاته واقتراحاته لتدعيم الأخلاقيات المهنية في إدارة الجمارك.<sup>3</sup>

ورغم أن إنشاء هذا المجلس يعتبر خطوة جد مهمة ينبغي تشجيعها وتميئها، إلا أن انعقاده في دورتين (جوان وديسمبر) في السنة يعتبر غير كاف للأعضاء، لمساييرة مختلف التطورات الحاصلة في مجال الأخلاقيات الجمركية ودراستها بصفة آنية ومستمرة. كما أننا نلاحظ من خلال مهامه انتقاد أعضائه لصلاحيات من صنف القيام بتحقيقات دورية، زيارات ميدانية وفجائية لمصالح الجمارك أو شركائها.

كما أنه هيئة مركزية ليس لها تمثيل على المستوى المحلي، وبالتالي يبقى هيئة بعيدة عن انشغالات موظف الجمارك الذي يمارس نشاطه على مستوى الحدود، في المناطق الداخلية، أو في عمق الصحراء، ولم يشر مقرر إنشائه أو نظامه الداخلي إلى وجود نشرة تصدر عنه، أو وسيلة أخرى لإعلام كافة موظفي الجمارك عن أعماله.

### 3- تأثير السلطة التقديرية لأعوان الجمارك على الأخلاقيات المهنية

بداية، فإن السلطة التقديرية هي حرية التقدير التي يمنحها المشرع لأعوان الدولة في اتخاذ قرار أو عدم اتخاذه بالنسبة لمسائل يصعب التكهّن بالتغيرات التي تطرأ عليها، نظرا لمرونتها واختلافها باختلاف المكان والزمان والأشخاص، مما يجعل من المستحيل حصر جميع الحالات الممكنة في نص تشريعي أو تنظيمي، وعليه تترك الحرية للوعن الإداري في القرار وفق تقديره الخاص الموضوعي بعدم تعارضه مع المصلحة العامة والنظام العام وعدم إحداث أضرار للغير.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 07 من المقرر رقم 04 / م ج / د / م. د. 400، المؤرخ في 5 ماي 2001 والمتضمن إنشاء مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية

<sup>2</sup> المادة 12 من المقرر نفسه.

<sup>3</sup> المادة 13 من المقرر نفسه.

<sup>4</sup> سعيد مقدم، الأخلاقيات في الوظيفة العمومية، مجلة الإدارة، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998، ص: 26.

حيث أن الموظفين يمارسون عند تأدية مهامهم سلطات تقديرية كبيرة، وهو ما يمس الحقوق الفردية والجماعية للمواطنين.<sup>1</sup>

لذلك سنحاول فيما يلي تقديم عرض للصلاحيات الواسعة التي يتمتع فيها أعوان الجمارك بالسلطة التقديرية، ثم نوضح الكيفية التي تمس بها الأخلاقيات المهنية.

#### أ- مجالات السلطة التقديرية في المسائل الجمركية

تتمثل المجالات التي يتمتع فيها أعوان الجمارك بسلطة تقديرية فيما يلي:

1- فيما يتعلق بالوثائق: يتعلق الأمر هنا خاصة بالتصريحات الجمركية المفصلة، والوثائق المرفقة بها<sup>2</sup>، أو فيما يخص إيداع التصريحات المسبقة، إضافة إلى حق الإطلاع على الوثائق والسجلات الرسمية خلال عملية التفتيش والتحري<sup>3</sup>، وهي صلاحيات تمنح لأعوان الجمارك حرية كبيرة في اتخاذ القرار المناسب وفق ما تقتضيه مصلحة الخزينة العمومية.

2- فيما يتعلق بالبضائع: خلال مختلف الأطوار التي تتواجد فيها البضائع تحت الرقابة الجمركية وحتى استكمال إجراءات الجمركة النهائية، هناك سلطات تقديرية للأعوان تختلف باختلاف طبيعة البضائع، والغرض باختلاف العمليات التجارية أو الصناعية، فيقوم الأعوان بفحص البضائع إن بدا لهم ذلك مفيدا.<sup>4</sup>

3- فيما يتعلق بالأشخاص: إن تتبع البضائع المستوردة أو المصدرة، يستلزم بالضرورة التعامل مع الأشخاص، فيطلب الأمر مراقبة هوية الأشخاص، استجوابهم في حال اكتشاف عملية الغش، تفتيش المنازل بحضور رجال الضبطية القضائية.<sup>5</sup>

إضافة إلى حق تفتيش الأشخاص الذين يعبرون الحدود طبقا للمواد 41 و42 من قانون الجمارك.

4- فيما يتعلق بالمنازعات: في إطار القضايا التي يثور حولها نزاع بين إدارة الجمارك والمتعاملين معها، يتمتع أعوان الجمارك بسلطات تقديرية واسعة تنصب على جانب معاينة المخالفات الجمركية، ومتابعة المخالفين أمام الجهات القضائية المختصة، وتطبيق الإكراه البدني، وكذلك المصالحة الجمركية التي يستفيد منها المخالفون، والتي يعود فيها القرار للمسؤول المختص بإبرامها طبقا للمادة 265 من قانون الجمارك.

#### ب- تأثير السلطة التقديرية على الأخلاقيات المهنية

إن مسألة منح سلطة تقديرية واسعة لأعوان الجمارك أمر مفروغ منه، لكون المجال الاقتصادي والتجاري جد مرن، يعرف تغيرات في كل لحظة، بحيث يستحيل حصر جميع الاحتمالات في نص

<sup>1</sup> كينيث كيرنفهان، ترجمة محمد قاسم القريوتي، أخلاقيات الخدمة العامة، الشركة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1996.

<sup>2</sup> القانون رقم 10-98، المؤرخ في 29 ربيع الثاني عام 1419، الموافق لـ 22 أوت 1998، والمتضمن لقانون الجمارك، المادة: 75.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، المادة: 48.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، المادة: 92.

<sup>5</sup> المرجع نفسه، المادة: 47.

واحد، لكن سوء استخدام هذه السلطات التقديرية سيحدث خلا لا محالة في أداء وتسيير إدارة الجمارك.

يتجسد الجنوح في السلطة التقديرية خاصة في تسلط الموظفين وتعسفهم في استعمال صلاحياتهم التي خولها القانون لهم، وبالتالي يصبح المتعامل ضحية لتصرفات موظفين انحرفوا عن خط الأخلاق.

**المبحث الثالث: الدراسة الميدانية: إجراءاتها المنهجية و معالجة بياناتها**

استلزمت عملية إجراء تشخيص أخلاقي لإدارة الجمارك القيام بدراسة ميدانية، وتظهر أبعاد هذه الدراسة الميدانية من خلال المطالب الموائية.

**المطلب الأول: الإجراءات المنهجية للدراسة**

سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى الإجراءات المنهجية للدراسة، من خلال تناول مجال الدراسة وعينة الدراسة.

**1- مجال الدراسة**

يمكن التطرق لمجال الدراسة من خلال:

**- المجال المكاني**

يتمثل المجال المكاني في الدراسة في المديرية العامة للجمارك الجزائرية، والتي تم تقديمها في المبحث الأول كهيئة مستقبلية من أجل إجراء الدراسة.

**- المجال البشري**

ضمت المديرية العامة للجمارك الجزائرية لحظة بداية إجراء الدراسة 615 موظفا، يتوزعون حسب الجدول الموائي والذين يعتبرون المجتمع الأصلي للدراسة:

**جدول رقم (2): يمثل توزيع أفراد المجتمع الأصلي للدراسة حسب الرتب**

الرتب	التكرار	النسبة المئوية
عون رقابة	33	05,37
ضابط فرق	97	15,77
ضابط رقابة	63	10,24
مفتش رئيسي	149	24,23
مفتش عميد	95	15,45
أسلاك مشتركة	178	28,94
<b>المجموع</b>	<b>615</b>	<b>100</b>

المصدر: وثائق المؤسسة.

نلاحظ من خلال الجدول أن المجتمع الأصلي للدراسة يتكون من 5 رتب، انطلاقا من أعوان الرقابة وصولا إلى المفتشين العمداء بالإضافة إلى موظفي الأسلاك المشتركة.

**- المجال الزماني**

انطلاقا من 11 مارس 2013، شرعنا في الاتصال بالمديرية العامة للجمارك، وعن طريق مقابلة مسؤول مصلحة المستخدمين والعديد من موظفي المصالح، وبعد الاستشارة والملاحظة الميدانية

والاطلاع على عدة وثائق بالمديرية واعتمادا على الأسس النظرية، حضرنا استبيان تم عرضه على الأستاذ المشرف ومن ثم تصحيحه. بعد ذلك، وخلال الفترة الممتدة من 22 إلى 24 أبريل، تم توزيع الاستبيان على الموظفين، لنتمكن من جمعه خلال الفترة الممتدة من 29 إلى 30 من نفس الشهر، لتنتهي عملية الاتصال مع المديرية المذكورة بتاريخ 09 ماي 2013.

## 2- عينة الدراسة

يمكن التطرق إليها من خلال:

### - اختيار العينة

للحصول على المجتمع المناسب للدراسة وأخذ العينة، استبعدنا موظفي الأسلاك المشتركة من المجتمع الأصلي، لأنهم لا يشكلون في الحقيقة رتبة من رتب موظفي الجمارك وليس لهم الصفة الحقيقية للجمركي وبالتالي فالعدد المأخوذ لمجتمع الدراسة هو 437 موظف أي: (615-178).

اعتمدنا بعد ذلك في عملية اختيارنا للعينة على ما يعرف بالعينة العشوائية الطبقيّة نظرا لعدم تجانس المجتمع الكلي للدراسة في إجماله وتجانسه على مستوى كل فئة مكونة له، حيث شكلت كل رتبة من الرتب بالنسبة لنا طبقة من الطبقات، تتضمن أفرادا لهم وظائف واهتمامات متشابهة تختلف عن اهتمامات الطبقات الأخرى، حيث تم تقسيم مجتمع الدراسة إلى 5 طبقات: عون رقابة، ضابط رقابة، ضابط فرق، مفتش رئيسي ومفتش عميد.

ومن أجل التمثيل الجيد على مستوى كل طبقة، تم اعتماد الأعداد التالية:

- فئة أعوان الرقابة: 7 أفراد من مجموع 33 موظف، أي ما نسبته 21,21%.

- فئة ضباط الفرق: 10 أفراد من مجموع 97 موظف، أي ما نسبته 10,31%.

- فئة ضباط الرقابة: 8 أفراد من مجموع 63 موظف، أي ما نسبته 12,70%.

- فئة المفتشين الرئيسيين: 15 فرد من مجموع 149 موظف، أي ما نسبته 10,07%.

- فئة المفتشين العمداء: 10 أفراد من مجموع 95 موظف، أي ما نسبته 10,53%.

وبالتالي فالعدد الكلي للعينة المأخوذة هو 50 موظفا (7+10+8+15+10)، وهو يشكل بالنسبة للعدد الإجمالي لمجتمع الدراسة (437 موظف) ما نسبته 11,44%، وهذا يعكس التمثيل الجيد على المستوى الكلي، بعد التمثيل الجيد على المستوى الفرعي (على مستوى كل طبقة).

- خصائص العينة<sup>1</sup>

و يتم التطرق إليها من خلال:

أ- متغيرات السن، الجنس والمستوى الدراسي

فيما يخص متغيرات السن، الجنس والمستوى الدراسي، يمكن التطرق إليها من خلال الجدول الموالي:

جدول رقم (3): يوضح البيانات الشخصية لأفراد العينة

النسبة المئوية	التكرار	ترميز الإجابات المحتملة	البيانات الشخصية
58,00	29	- ذكر	الجنس
42,00	21	- أنثى	
04,00	02	- أقل من 25 سنة	السن
44,00	22	- من 26 إلى 30 سنة	
22,00	11	- من 31 إلى 35 سنة	
16,00	08	- من 36 إلى 40 سنة	
12,00	06	- من 41 إلى 45 سنة	
02,00	01	- من 46 إلى 50 سنة	
34,00	17	- ثانوي	المستوى الدراسي
66,00	33	- جامعي	
<b>100,00</b>		<b>50</b>	<b>المجموع</b>

من خلال الجدول، نلاحظ أن نسبة الذكور تفوق نسبة الإناث (58% مقابل 42%)، وهذا في الحقيقة يعكس تركيبة مجتمع الدراسة الأصلي نظرا للطبيعة الشبه عسكرية لإدارة الجمارك. إلا أننا نلاحظ مؤخرا اقتحام العنصر النسوي لهذا الميدان.

أما فيما يخص السن، فنلاحظ أن الفئة من 26 إلى 30 سنة تشكل أكبر نسبة: 44%، تليها الفئة من 31 إلى 35 سنة بنسبة 22%، ثم الفئة من 36 إلى 40 سنة بنسبة 16%، وتشكل هذه الفئات الثلاث مع فئة الأقل من 25 سنة والتي تمثل 4% ما مجموعه 86%. وهذا ما يعكس تركيبة المجتمع الأصلي والذي ترتفع فيه نسبة الشباب نظرا لاهتمام إدارة الجمارك بعملية التكوين واشتراط سن أقصى للالتحاق بصفوفها. أما الفئتان الباقيتان: من 41 إلى 45 سنة ومن 46 إلى 50 سنة، فلا تشكلان في مجموعهما سوى: 14%: (12%+02%).

أما فيما يخص المستوى الدراسي، فنلاحظ أن الجامعيين يشكلون أكبر نسبة من الثانويين (66% مقابل 34%). وهذا يعكس أيضا تركيبة المجتمع الأصلي والذي يشكل فيه المفتشون الرئيسيون والمفتشون العمداء وضباط الرقابة، مع بعض أكبر نسبة، والتي تشترط إدارة الجمارك للالتحاق بكل رتبة منها المستوى الجامعي: بكالوريا زائد سنتين جامعتين للالتحاق برتبة ضابط رقابة، ليسانس للدخول إلى معهد الاقتصاد الجبائي والجمركي للتخرج برتبة مفتش عميد بعد سنتين من الدراسة ومن ثم الالتحاق بإدارة الجمارك، وأخيرا المفتشون الرئيسيون المتخرجون من المدرسة الوطنية للإدارة.

<sup>1</sup> بالنسبة للاستبيان ومحاور الأسئلة، يمكن الرجوع إلى ملاحق بحثنا (الملحق رقم: 01)

ب- توزيع أفراد العينة حسب الرتب

يتم التطرق إلى التوزيع من خلال الجدول الموالي:

جدول رقم (4): يوضح توزيع أفراد العينة حسب الرتب

الرتب	التكرار	النسبة المئوية
عون رقابة	07	14,00
ضابط فرق	10	20,00
ضابط رقابة	08	16,00
مفتش رئيسي	15	30,00
مفتش عميد	10	20,00
المجموع	50	100,00

نلاحظ من خلال الجدول أن رتبة المفتشين الرئيسيين تشكل أكبر نسبة (30%)، تليها رتبة المفتشين العمداء ورتبة ضباط الفرق بنسبة 20% لكل منهما، ثم ضباط الرقابة بنسبة 16%، وأخيرا أعوان الرقابة بنسبة 14%. وهذا كله يعكس توزيع المجتمع الأصلي: فعلى العموم يكثر الإطار من مفتشين رئيسيين وعمداء لأن مجتمع الدراسة هو المديرية العامة، ويقل الأعوان، وتتم الاستعانة بالرتب المتوسطة مثل ضباط الرقابة وضباط الفرق في الأعمال المكتبية وغيرها.

وقد يعتقد البعض أن المديرية العامة قد تبتعد عن التعامل اليومي مع الجمهور، حيث يكثر التعامل مع هذا الأخير في مراكز المراقبة عبر المطارات والموانئ. ولكن الحقيقة أننا عبر الملاحظة اليومية، شاهدنا عددا لا بأس به من المواطنين يأتون للمديرية العامة خصوصا مديرية المنازعات. كما تجدر الإشارة إلى أن مركز القرار هو المديرية العامة، ومن المعروف أن الوساطات وأساليب الضغط يشتد مداها كلما اتجهنا نحو الأعلى في المستويات الإدارية، وبالتالي فحجم الفساد ومقدار ما يجنى منه يرشحان أيضا بأن يتجها في نفس الاتجاه.

ج- توزيع أفراد العينة حسب الأقدمية

جدول رقم (5): يوضح توزيع أفراد العينة حسب الأقدمية في الوظيفة

الأقدمية	التكرار	النسبة المئوية
[سنة-5] سنوات	17	34,00
[10-6] سنوات	20	40,00
[15-11] سنة	06	12,00
[20-16] سنة	05	10,00
[25-21] سنة	02	04,00
[30-26] سنة	00	00,00
المجموع	50	100,00



نلاحظ من خلال الجدول أعلاه، أن أكبر نسبة من حيث متغير الأقدمية تشكلها فئة من 6 إلى 10 سنوات (40%)، ثم فئة 5 سنوات فأقل بنسبة: 34%، ثم الفئة من 11 إلى 15 سنة بنسبة: 12%، وهذه الفئات الثلاث تشكل في مجموعها نسبة 86%، وهذا يعكس تركيبة مجتمع الدراسة في كون أغلب عناصره شباب، ثم تأتي الفئة من 16 إلى 20 سنة ثم الفئة من 21 إلى 25 سنة بنسبتي: 10 و4% على التوالي، أما الفئة من 26 إلى 30 سنة فلم تؤخذ أي مفردة، فقلة هذه الفئات على مستوى المجتمع الأصلي للدراسة يعكس كل هذا.

### المطلب الثاني: تفرغ البيانات وتحليلها

بعدما تم جمع وترتيب وتصنيف البيانات، نحاول من خلال هذا المطلب أن نقوم بعملية التحليل، وذلك من خلال ما يلي:

#### 1- عرض وتحليل البيانات المتعلقة بالوظيفة

سنكتفي هنا بعملية التحليل فقط لنتائج السؤال الخاص بمدى تناسب الوظيفة مع الرتبة، نظرا لأن البيانات الأخرى المتعلقة بالوظيفة قد أدرجت في خصائص العينة ضمن توزيع أفراد العينة حسب الرتبة وحسب الأقدمية.

#### جدول رقم (6) : يوضح مدى تناسب الوظيفة المشغولة مع الرتبة (السؤال:03)

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
مناسبة جدا	02	04,00	0,1600	0,1130
مناسبة	11	22,00	0,6600	0,1941
غير مناسبة	37	74,00	1,4800	0,1637
غير مناسبة إطلاقا	00	00,00	0,0000	0,0000
لا أدري	00	00,00	0,0000	0,0000
المجموع	50	100,00	/	/

نلاحظ من خلال البيانات في الجدول أعلاه، أن 37 مفردة وهو ما يعادل 74% صرحت بأن الوظيفة غير متناسبة مع الرتبة، في حين أن 11 مفردة أي بنسبة 22% ترى أن الوظيفة مناسبة، مفردتين ما يعادل 4% رأت بأن الوظيفة مناسبة جدا، في حين أنه ولا مفردة قالت بأنها لا تدري.

وحسب معاييرتنا للواقع نرى أنه من بين الأسباب الرئيسية لهذا الاستياء الوظيفي هو قيام الإطارات خاصة بوظائف لا تعكس السنوات الطويلة التي قضاها في مسارهم الدراسي، فنجد أن أصحاب الرتب الأعلى درجة يقومون بوظائف من طبيعة الرتب الأدنى درجة في السلك. بالإضافة إلى إمكانية تأثير الراتب والذي يعتبر متدن بالنظر إلى قطاعات أخرى قد تكون أقل أهمية.

وتجدر الإشارة إلى إمكانية التأثير السلبي لهذا الاستياء الوظيفي على تحلي موظفي الجمارك بأخلاقيات المهنة.

2- عرض وتحليل البيانات المتعلقة بامتلاك موظفي الجمارك لفكرة حول مدونة أخلاقيات المهنة الجمركية

الجدول رقم (7): يتعلق بامتلاك موظفي الجمارك لفكرة حول مدونة أخلاقيات المهنة الجمركية واطلاعهم على محتواها (السؤال: 04)

الاتحراف المعياري	المتوسط الحسابي	النسبة المئوية	التكرار		فئات الإجابة
0,1477	1,7714	62,00	31	نعم	نعم
0,0568	0,1143	08,00	04	لا	
0,1690	1,4000	70,00	35	المجموع	
0,0739	0,3000	30,00	15		لا
/	/	100,00	50		المجموع

يظهر من خلال الجدول، أن 15 مفردة وهو ما يعادل 30% صرحت بأنه ليس لديها فكرة عن مدونة أخلاقيات المهنة الجمركية، فيما صرحت 35 مفردة أي ما يعادل 70% أن لديها فكرة حول هذه المدونة، وأنه من بين 35 مفردة يوجد 31 مفردة أي ما يعادل 62% من مجموع 70% قد اطلعوا على محتواها، فيما ينفي الباقون: 4 مفردات ما يعادل 8% أنهم اطلعوا على محتوى هذه المدونة.

بالرغم من أن أغلبية الموظفين (62%) لديهم فكرة حول المدونة وقد اطلعوا على محتواها، إلا أننا نلاحظ أن نسبة 30% والذين ليس لديهم فكرة حول المدونة تعتبر نسبة معتبرة، خصوصا وأن مجتمع الدراسة هو المديرية العامة والتي تعتبر كقدوة لباقي المديريات والمراكز، فمن خلال ملاحظتنا الميدانية، لاحظنا أن هناك تقصير من طرف المديرية العامة في توزيع ونشر هذه المدونة على مختلف موظفيها، ويزداد حجم التقصير أكثر إذا أخذنا بعين الاعتبار إمكانيات المديرية كونها مديرية عامة، وبالتالي قد يكون عدم امتلاك الموظفين لفكرة حول المدونة مرده هذا التقصير.

كما أن عدم اطلاع ما نسبته 8% الباقية على محتوى المدونة بالرغم من أنها لديها فكرة حولها، قد يكون مرده لنفس السبب السابق، أو قد يكون تقصير من طرف البعض من الموظفين.

الجدول رقم (8) : يتعلق بموضوع امتلاك الموظفين لفكرة عن مدونة الأخلاقيات والسلوك الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك واطلاعهم على محتواها (السؤال: 05)

الاتحراف المعياري	المتوسط الحسابي	النسبة المئوية	التكرار		فئات الإجابة
0,2165	1,5000	42,00	21	نعم	نعم
0,0915	0,2500	14,00	07	لا	
0,1754	1,1200	56,00	28	المجموع	
0,0842	0,4400	44,00	22		لا
/	/	/	50		المجموع

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه، أن أغلبية الموظفين على العموم، أي 28 مفردة بما يعادل نسبة 56% يمتلكون فكرة حول مدونة الأخلاقيات والسلوك الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك، وقد اطلع على محتواها من بين هؤلاء 21 مفردة بما يعادل 42%، فيما صرح الباقي منهم أي 7 مفردات بنسبة 14% بعدم اطلاعهم على المدونة المذكورة. فيما عبرت 22 مفردة ما نسبته 44%، بأنه ليس لديها أي فكرة عن المدونة المذكورة.

والمتأمل للأرقام، نجد بأن عدد الذين ليس لديهم فكرة حول مدونة الأخلاق الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك أكثر من الذين لا يملكون فكرة حول مدونة الأخلاق الخاصة بالجمارك الجزائرية: (15 بنسبة 30% مقابل 22 بنسبة 44%). وهذا منطقي لأن الأولى أقرب إلى الجمركي من الثانية، ولكن يمكن للإدارة أن تلعب دورا كبيرا للتعريف بهذا الجانب.

**الجدول رقم (9): يتعلق برأي الموظفين حول مدى تماشي مبادئ مدونة أخلاقيات المهنة الجمركية مع مبادئ مدونة الأخلاق الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك (السؤال: 05-2)**

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
كثيرا	04	19,05	0,7619	0,3740
نوعا ما	12	57,14	1,7143	0,4061
قليلا	02	09,52	0,1905	0,1341
إطلاقا	00	00,00	0,0000	0,0000
لا أدري	03	14,29	/	/
<b>المجموع</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

بعد تبقي 21 مفردة فقط والذين صرحوا بأن لديهم فكرة حول المدونتين السابقتين، أجابت 4 مفردات أي ما يعادل نسبة 19,05%، بأن المدونة الجزائرية تتماشى كثيرا مع المدونة العالمية، فيما صرحت مفردتين بنسبة 9,52% بأن نسبة التماشي قليلة، وصرحت 3 مفردات أي ما نسبته 14,29% بأنها لا تعلم. أما الغالبية أي 12 مفردة وهو ما يعادل 57,14%، صرحت بأنه نوعا ما هناك تماش بين المدونتين.

ولكن من يطلع على المدونتين المذكورتين، يجد بأن هناك تطابق شبه تام بينهما، خصوصا وأن المنظمة العالمية للجمارك قدمت مدونتها ضمن المساعدات الأخرى التي تقدم إلى الإدارات العضوة فيها، والتي من بينها الإدارة الجزائرية.

وبالتالي يمكن أن يكون السبب في تضارب التصريح مع الحقيقة، في عدم الاطلاع الكافي من طرف الموظفين، أو لتقصير الإدارة في هذا المجال. وبشكل عام، فإن 4 مفردات فقط من مجموع العينة: 50 مفردة أي ما يعادل 8% من مجموع العينة، قد أثبتت بأنها لها اطلاع ونوع من التحكم في مجال الأخلاقيات المهنية وهي التي تظهر في الجدول أعلاه بفئة الإجابة: كثيرا.

الجدول رقم (10): يتعلق بامتلاك الموظفين لفكرة عن وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة في الوظيفة الجمركية (السؤال: 06)

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
نعم	28	56,00	1,1200	0,1754
لا	22	44,00	0,4400	0,0842
المجموع	50	50,00	/	/

صرح 22 موظف أي ما نسبته 56%، بأن لديهم فكرة حول وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة الجمركية، بينما الباقي أي 22 موظف ما يعادل 44% صرحوا بعدم علمهم بوجوده.

ونحن بدورنا ومن خلال الملاحظة الميدانية، لم نلاحظ وجود فعلي لهذا المجلس من خلال عمله، بل قد صرح لنا بعض الموظفين بأن مهام هذا المجلس ملحقة بأشخاص يعملون في مصلحة المستخدمين؛ وبالتالي فهم يكونون أشد حرصا على مهامهم الأصلية، إن لم نقل يهتمون بها فقط. حتى أن أحد الموظفين قال لنا: "عندما أقول لكم بأنه لدي فكرة فمعناه أنني درست عنه فقط". كما تجدر الإشارة أيضا أن عملية التكوين تخص فقط المفتشين الرئيسيين والمفتشين العمداء فقط، فحتى لو علمت الرتبتان المذكورتان عن طريق التكوين بالمجلس المذكور، فإن الأعوان وضباط الرقابة وضباط الفرق يكونون بعيدين كل البعد عن تكوين فكرة عن هذا المجلس، إن لم نقل بعيدين عن المعلومات الخاصة بالأخلاقيات المهنية. وهذا الأمر قد يساهم بشكل كبير في المزيد من التفسير في البيانات المذكورة سابقا، خصوصا تلك المتعلقة بعدم امتلاك قسم من الموظفين لفكرة حول مدونات السلوك المهني.

كما تجدر الإشارة، إلى أنه إن كان المكان المفترض لهذا المجلس هو المديرية العامة والتي فيها نسبة كبيرة من الموظفين لا يملكون أدنى فكرة عنه، فكيف سيكون الحال في المديريات والمراكز البعيدة عن المديرية العامة والمراكز الحدودية وغيرها؟

كما أن قانون إنشاء هذا المجلس لا يتضمن أي إشارة إلى إمكانية استشارة الموظفين، خصوصا الرتب الدنيا (والتي تتعامل يوميا مع الجمهور) في مجال الأخلاقيات الجمركية.

كما أن طريقة إنشاء هذا المجلس وتكوينه تطرح الكثير من التساؤلات، حيث أن التلث يختاره المدير العام والتلث الآخر يختار من بين أشخاص قد تقاعدوا من المهنة الجمركية، والتلث الأخير يمثل أشخاص خارجيين عن الإدارة الجمركية<sup>1</sup>؟

ومن أجل التحليل أكثر نعرض فيما يلي جدولا مفصلا يعرض مدى امتلاك كل رتبة لمسألة وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة الجمركية:

<sup>1</sup> بالنسبة لهذا المجلس، شاهد: التدابير المرافقة لمدونة أخلاقيات المهنة والسلوك، في بحثنا ص ص: 108-109.

**الجدول رقم (10-1): يتعلق بامتلاك الموظفين حسب الرتب لفكرة عن وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة في الوظيفة الجمركية**

المجموع		لا		نعم		الرتبة
النسبة المئوية	التكرار	النسبة المئوية	التكرار	النسبة المئوية	التكرار	
100,00	07	100,00	07	00,00	00	عون رقابة
100,00	10	90,00	09	10,00	01	ضابط فرق
100,00	08	62,50	05	37,50	03	ضابط رقابة
100,00	15	06,67	01	93,33	14	مفتش رئيسي
100,00	10	00,00	00	100,00	10	مفتش عميد
<b>100,00</b>	<b>50</b>	<b>44,00</b>	<b>22</b>	<b>56,00</b>	<b>28</b>	<b>المجموع</b>

نلاحظ من خلال الجدول، أن كل المفردات التابعة لرتبة المفتشين العمداء تمتلك فكرة حول وجود مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية (نسبة 100%)، نفس الشيء تقريبا بالنسبة لرتبة المفتشين الرئيسيين (نسبة 93,33%). أما باقي الرتب والتي لا تنتمي لصنف الإطارات: فنجد أن أغلب المفردات الخاصة برتبة ضباط الرقابة، لا تمتلك أي فكرة عن وجود هذا المجلس: (نسبة 62,50%)، أما رتبة أعوان الرقابة فكل مفرداتها لا يمتلكون أدنى فكرة عنه، أي ما نسبته 100%، نفس الشيء تقريبا بالنسبة لضباط الفرق حيث نجد نسبة 90%. ولعل هذا يؤكد ما قلناه سابقا فيما يخص استفادة الإطارات فقط من عملية التكوين عن طريق مادة تتعلق بالأخلاقيات المهنية مدرجة في هاته العملية. مع العلم أن عملية التكوين تنحصر تقريبا في الفترة ما قبل التحاق الموظف بعمله أي: التكوين القبلي. ولعل هذا كله يدعم ما قلناه سابقا بأن مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية له وجود صوري فقط. ولعله يلاحظ من خلال الجدول نفسه، أن بعض مفردات ضباط الرقابة لهم علم حول وجود هذا المجلس (نسبة: 37,50%)، ولعل هذا يعود إلى امتلاك أفراد هذه الرتبة للمستوى الجامعي، و هذا ما يدل أيضا ربما عن المجهود الذي أحيانا يبذله بعض الأفراد، من أجل الإطلاع على المعلومات المختلفة في غياب واجب الإدارة المكلفة بتكوين هؤلاء الأفراد أو الموظفين.

كما تجدر الإشارة إلى أن امتلاك الإطارات لفكرة حول وجود مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية، ليس معناه وجوده فعلا، فلو كان مجسدا في الواقع لعلمت به الرتب المنخفضة.

3- عرض وتحليل البيانات المتعلقة باحترام الموظفين لالتزاماتهم تجاه الإدارة

الجدول رقم (11): يتعلق بمدى تمتع موظفي الجمارك بالنزاهة أثناء تأدية مهامهم (السؤال: 07)

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
كلهم	07	14,00	0,5600	0,2096
أغلبهم	24	48,00	1,4400	0,2579
بعضهم	19	38,00	0,7600	0,1613
لا أحد	00	00,00	0,0000	0,0000
المجموع	50	100,00	/	/

يظهر من خلال الجدول أن 24 مفردة أي نسبة 48%، قد صرحوا بأن أغلب الموظفين يتمتعون بالنزاهة أثناء تأدية مهامهم، فيما عبرت 19 مفردة أي ما نسبته 38% بأن البعض من الموظفين فقط هم من يتمتعون بتلك النزاهة، في حين عبرت 7 مفردات بأن كل الموظفين يتمتعون بالنزاهة أثناء تأدية مهامهم وهو ما يشكل نسبة 14%. أما فئة الإجابة لا أحد: لا نجد أي مفردة.

ومن خلال التحليل، نجد أنه على العموم البعض من الموظفين فقط من لا يتمتعون بالنزاهة أثناء تأدية مهامهم (38%)، وبالرغم من أن هذه النسبة تعتبر معتبرة، إلا أنه قد تتداخل إجابة الموظفين حول موضوع النزاهة مع مسألة الحفاظ على سمعة ومكانة الإدارة الجمركية، خصوصا وأنها على مستوى المديرية العامة، وبالتالي قد تكون النسبة الحقيقية أكبر من ذلك. أو بالعكس قد تكون النسبة تعبر حقيقة في كون بعض الموظفين فقط هم من لا يراعون النزاهة أثناء تأدية مهامهم وفي هذه الحالة يمكن أن يكون عامل المستوى الدراسي وعامل الشبانية يساهمان بدور كبير في هذه النزاهة، علما أنه إذا كانت إدارة معينة مريضة بالفساد، فهذا الأخير قد يستشري في الفئات الأكثر قدما كونها قد مكثت مدة أطول في هذه الإدارة.

جدول رقم (12): يتعلق بتبليغ السلطة السلمية عن أعمال الغش انتهت إلى علم الموظفين (السؤال رقم: 08)

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
نعم	00	00,00	0,0000	0,0000
لا	06	12,00	1,1200	0,0486
لا أدري	44	88,00	/	/
المجموع	50	100,00	/	/

نلاحظ من خلال الجدول، أن القسم الساحق من أفراد العينة (44 مفردة بنسبة 88%) قد عبروا بأنهم لا يدرون إن كانت هناك تبليغات قد تمت بخصوص أعمال غش انتهت إلى علم الموظفين، فيما عبر 6 منهم فقط أي ما نسبته 12% بعدم وجود تبليغات، فيما لا توجد أي مفردة أجابت بنعم.

وتجدر الإشارة، إلى أن تعبير الأغلبية الساحقة بلفظة "لا أدري" يثير الكثير من التساؤلات، فلو كانت هناك آلية معروفة ومجسدة للإبلاغ عن أعمال الغش يتمتع المبلغون فيها بالحماية، لكان من الراجح أن يجيب الأغلبية إما بلا إذا لم تكن هناك حالات غش، لأنهم متأكدون من ذلك ما دامت هناك آلية للإبلاغ مجسدة ومعروفة؛ وإما أن يجيب هؤلاء الأغلبية بالإيجاب إذا كانت هناك فعلا أعمال غش، لأن لا شيء يمنعهم من قول الحقيقة ما دامت هناك حماية. وبالتالي قد تشير لفظة "لا أدري" إلى الشعور الذي يميز الموظفين في الإدارات العمومية الجزائرية، والتي تشكل فيها سطوة المسؤولين الكبار وزنا لا بأس به. و حتى من خلال ملاحظتنا الميدانية لم نلاحظ أن هناك أشياء تدل أن هناك آليات للإبلاغ خصوصا في المقابلات التي أجريناها مع بعض الموظفين.

**الجدول رقم (13): يوضح مدى سعي الموظفين إلى المحافظة على سمعة ومكانة المؤسسة الجمركية (السؤال: 09)**

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
دائما	09	18,00	0,9000	0,2951
غالبا	21	42,00	1,6800	0,3327
أحيانا	17	34,00	1,0200	0,2326
نادرا	02	04,00	0,0800	0,0565
أبدا	01	02,00	0,0200	0,0200
المجموع	50	100,00	/	/

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه، بأن 21 مفردة أي ما نسبته 42%، صرحت بأن الموظفين في الغالب يحرصون على سمعة ومكانة المؤسسة الجمركية، ثم تليها 17 مفردة أي ما نسبته 34% قد عبروا بأن الموظفين أحيانا فقط يحرصون على سمعة و مكانة هذه المؤسسة، فيما عبر 9 أفراد أي ما نسبته 18% بأن الموظفين دائما يحرصون على هذه السمعة والمكانة، وفي الأخير نجد الأفراد الذين عبروا بأنه نادرا ما تتم المحافظة على هذه السمعة والمكانة بنسبة 4% أي مفردتان فقط، فيما نفت مفردة واحدة نفيًا قاطعا مسألة المحافظة على سمعة ومكانة المؤسسة الجمركية من طرف الموظفين.

ومن خلال تحليل البيانات، نلاحظ أن ما مجموعه 60% (18%+42%) من أفراد العينة قد عبروا بالإيجاب (دائما+غالبا)، أي أن أغلب أفراد العينة يرون بأن هناك حرص من طرف الموظفين على سمعة ومكانة المؤسسة الجمركية. وفي الحقيقة لا يمكن الجزم بهذه النتائج، لأن الإجابة بالنفي قد تمس في نظر الموظفين بسمعة ومكانة المؤسسة الجمركية. ولكن ما يلاحظ على جمهور المواطنين المتعاملين مع هذه المؤسسة سخطهم الواضح تجاهها.

كما تجدر الإشارة أيضا بأنه في حالة ما إذا كانت هناك ممارسات فاسدة في أي مؤسسة معينة فهذا يمس بشكل كبير سمعتها ومكانتها.

## جدول رقم (14): يتعلق باحترام الموظفين لواجب السر المهني (السؤال: 10)

الاتحراف المعياري	المتوسط الحسابي	النسبة المئوية	التكرار	فئات الإجابة
0,3592	1,1400	28,00	14	دائما
0,3438	1,9200	48,00	24	غالبا
0,1771	0,5400	18,00	09	أحيانا
0,0692	0,1200	06,00	03	نادرا
0,0000	0,0000	00,00	00	أبدا
		<b>100,00</b>	<b>50</b>	<b>المجموع</b>

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه، أن 24 فرد من العينة أي ما نسبته 48% قد صرحوا بأنه غالبا يحترم الموظفون واجب السر المهني، يليهم أفراد العينة الذي عبروا بنسبة 28% أي 14 مفردة بأن الموظفين دائما ما يحترمون السر المهني، فيما عبر 09 أفراد أي ما نسبته 18% في أنه أحيانا فقط ما يكون هناك احترام لهذا الواجب، في حين عبر 3 أفراد (6%) بأنه نادرا ما يحترم واجب السر المهني من طرف الموظفين، وفي الأخير نجد أنه ولا مفردة نفت نفيًا قاطعا مسألة احترام الواجب المذكور.

وبتحليل البيانات، نجد أن الغالبية العظمى قد أفادت بالإيجاب (دائما+غالبا) حول مسألة احترام الموظفين لواجب السر المهني، وهو ما شكل نسبة تساوي 76% (28%+48%)، وهي نسبة معتبرة. وبالرجوع إلى الأجوبة التي حصلنا عليها من طرف أفراد العينة من خلال الاستمارة، حول الأسباب التي من الممكن أن تكون وراء احترام واجب السر المهني، نجد أن هذه الأسباب كانت تتمحور حول: مسألة الحيطة والحذر، الخشية من فقدان المنصب، الواجب المهني، احترام الوظيفة، الحرص على سمعة المؤسسة الجمركية. ولعل أهم سبب أو مؤشر صادفناه والذي ألح عليه الكثير من الموظفين، هو مسألة القسم، حيث يؤديه جميع الموظفين مهما كانت رتبهم أمام المحكمة الإقليمية، وهذا ما نصت عليه المادة 36 من قانون الجمارك، ونص المادة في مضمونه يشير صراحة إلى عبارة المحافظة على السر المهني. وقد يكون القسم والذي يتبعه إلزام داخلي ينبع من ضمير الفرد، عاملا مهما في احترام الموظفين لهذا الجانب.

وتجدر الإشارة إلى أن مسألة انتهاك السر المهني، قد لا تكون من وراءها فرص إغراء كثيرة، بتعبير آخر، قد لا ترتبط بتسريب معلومات مهمة يجني من ورائها الموظفون مزايا، ماعدا المستويات العليا من القيادة، والتي تتعامل مع ملفات تحتوي على بيانات ومعلومات مهمة، خصوصا التجارية منها. إلا أنه توجد بيانات خاصة بالمواطنين الذين تتعامل معهم إدارة الجمارك، والتي تطلع عليها أغلب الرتب ونجدها حتى في نشاطات الرتب السفلى، والتي بالرغم من بساطتها إلا أنها تشكل قيمة معنوية كبيرة بالنسبة إلا هؤلاء المواطنين ولا يوجد عامل أهم من عامل الضمير في كتمان تلك المعلومات من طرف موظفي الجمارك خصوصا في بلدان ينتشر فيها القيل والقال.



## 4- عرض وتحليل البيانات المتعلقة بالعلاقات مع الجمهور

الجدول رقم (15): يتعلق بالعروض التي يتلقاها الموظفون أثناء تأدية مهامهم  
(السؤال: 11)

الاتحراف المعياري	المتوسط الحسابي	النسبة المئوية	التكرار	فئات الإجابة
0,2050	1,1538	23,08	30	هدايا
0,1732	1,0462	26,15	34	دعوات
0,1132	0,5769	19,23	25	إكراميات
0,0755	0,3846	19,23	25	مكافآت
0,0133	0,0231	02,31	03	أخرى
/	/	10,00	13	لا شيء
/	/	<b>100,00</b>	<b>130</b>	<b>المجموع</b>

من خلال جدول أعلاه، نلاحظ أن محيط العمل لموظفي الجمارك يعج بالمغريات المتنوعة (هدايا: 23,08%، دعوات: 26,15%، إكراميات ومكافآت 19,23% لكل منهما، أخرى بنسبة 2,31%) والتي تساهم بشكل كبير في عملية انتشار الفساد، خصوصا عند ذوي الضمائر والقلوب الضعيفة. كما عبرت 13 مفردة أي ما نسبته 10% عن عدم وجود أي نوع من العروض، وقد يعود هذا لطبيعة عمل هؤلاء الموظفين، فليس جميع الأعمال تكون في اتصال مع العروض. كما تجدر الإشارة أيضا، أنه من بين الدعوات توجد حتى عروض النزاهات إلى الخارج.

## 5- عرض و تحليل البيانات المتعلقة باحترام الالتزامات تجاه المال العام

الجدول رقم (16): يتعلق باستعمال الممتلكات التابعة للإدارة من طرف الموظفين لأغراضهم الشخصية (السؤال: 12)

الاتحراف المعياري	المتوسط الحسابي	النسبة المئوية	التكرار	فئات الإجابة
0,1130	0,1600	04,00	02	الكل
0,2535	2,1000	70,00	35	الأغلبية
0,1393	0,5200	26,00	13	البعض
0,0000	0,0000	00,00	00	لا أحد
/	/	<b>100,00</b>	<b>50</b>	<b>المجموع</b>

من خلال الجدول أعلاه، نلاحظ أن 35 مفردة أي ما نسبته 70% وهي نسبة معتبرة ترى بأن أغلب الموظفين يستعملون ممتلكات المؤسسة لأغراضهم الشخصية، فيما عبرت مفردتين أي ما نسبته 4% بأن الكل يقومون بذلك (وبالتالي المجموع 74%)، فيما نجد أن 13 مفردة (نسبة 26%) ترى بأن البعض فقط يقوم بذلك، كما أنه ولا مفردة صرحت بأنه لا أحد يقوم باستغلال ممتلكات المؤسسة لأغراضه الشخصية.

ومن خلال النظر إلى شيوع هذه الظاهرة في أغلب الإدارات الجزائرية إن لم نقل كلها، نجد بأن النتائج عادية جدا، فلقد أصبحت هذه القضية عادية في نظر أغلب الموظفين كالعرف المتعارف عليه، حيث لا يوجد فصل بين ممتلكات المؤسسة والممتلكات الشخصية، وقد يفسر البعض ذلك بنقص الراتب، وبالتالي لا يوجد ما يمنع الموظفين في إدارة الجمارك من الإدلاء بهذه الأرقام.

#### 6- عرض وتحليل البيانات المتعلقة بالقيم الأخلاقية

الجدول رقم (17): يتعلق بمراعاة الموظفين للقيم الأخلاقية عند ممارسة وظائفهم (السؤال:13)

الاتحراف المعياري	المتوسط الحسابي	النسبة المئوية	التكرار	فئات الإجابة
0,2234	0,6400	16,00	08	كلهم
0,2527	1,3200	44,00	22	أغلبهم
0,1640	0,8000	40,00	20	بعضهم
0,0000	0,0000	00,00	00	لا أحد
/	/	100,00	50	المجموع

من خلال الجدول، نلاحظ بأن 22 مفردة (نسبة: 44%)، عبرت بأن أغلب الموظفين يراعون القيم الأخلاقية أثناء ممارستهم لوظائفهم، 8 مفردات قالت بأن الكل يراعي ذلك أي ما نسبته 16%، في حين أن 20 مفردة ما نسبته 40% عبرت بأن البعض فقط من يراعي تلك القيم، أما عبارة لا أحد فلم تساند أي مفردة ذلك الحكم.

نلاحظ أن القيم تحوم حول الإيجاب: (كلهم+أغلبهم) وهو ما شكل نسبة 60% (44%+16%)، ولكن هذا الأمر شأنه شأن النزاهة كما أسلفنا قد يتداخل مع مسألة الحفاظ على سمعة المؤسسة، أما إذا كانت التصريحات حقيقية فيمكن لعامل الشبانية والمستوى الدراسي أن يلعبا دورا كبيرا كعاملين يدفعان لاحترام القيم الأخلاقية من طرف الموظفين.

الجدول رقم (18): يتعلق بالقيم التي يراها الموظفون أنها تتحكم في نشاطهم المهني (السؤال:14)

الاتحراف المعياري	المتوسط الحسابي	النسبة المئوية	التكرار	فئات الإجابة
0,1433	1,0870	36,23	50	القيم المستمدة من الدين
0,0877	0,5797	28,99	40	القيم المستمدة من العادات و التقاليد
0,0471	0,3478	34,78	48	القيم المستمدة من القانون
/	/	100,00	138	المجموع

تجدر الإشارة أن عدد التكرارات هي 138 وليس 50، لأن التكرارات هنا تعبر عن الإجابات المقدمة لفئات الإجابات المقترحة.

وبالنظر إلى الأرقام، نجد أن القيم المستمدة من الدين تشكل النسبة الأولى (36,23%)، تليها بشكل طفيف القيم المستمدة من القانون بنسبة 34,78%، ثم نجد العادات و التقاليد بنسبة: 28,99%.

ولعل السبب في التساوي النسبي بين الدين والقانون وتصدرهما للقائمة كمصدرين للسلوك المهني للموظف، هو انغراس الكثير من القيم الإسلامية في نفوس الجزائريين من جهة؛ و سطوة القانون المتمثل أساسا في عامل العقوبة والذي يتجسد أساسا في النظام الداخلي وقانون الجمارك من جهة أخرى. أما التقاليد فلعلها أصبحت أكثر تغييبا، خصوصا مع التطور البشري وتغير نمط المعيشة.

**الجدول رقم (19): يتعلق بمدى تأثير المدونة الأخلاقية في سلوك الموظفين المهني مقارنة بالنظام الداخلي (السؤال:15)**

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
أكبر من النظام الداخلي	00	00,00	0,0000	0,0000
متساوية مع النظام الداخلي	00	00,00	0,0000	0,0000
أقل من النظام الداخلي	34	68,00	0,6800	0,0855
لا أدري	16	32,00	/	/
المجموع	50	100,00	/	/

في الحقيقة كانت النتائج مميزة إلى حد بعيد، فأغلب الموظفين (68%) قد صرحوا بأن النظام الداخلي يؤثر في سلوكهم المهني أكثر من المدونة الأخلاقية، فيما صرح الباقي كله بأنه لا يدري، ومن المحتمل أن السبب يعود، إلى أن هذا القسم الأخير لم يطلع على المدونة (حيث رأينا من قبل أن 70% من أفراد العينة فقط من لديهم فكرة حول مدونة الأخلاق الخاصة بالجمارك الجزائرية)، وبالتالي استحالة عملية المقارنة.

ولعل هذا يدل بشكل كبير على سطوة القانون في سلوك موظفي إدارة الجمارك، والتي تشكل العقوبة القابعة في الأذهان عامل مهم. و لا شك أن الخطر الأكبر في هذا: هو أن موظفي الجمارك يتمتعون بالسلطة التقديرية، فلو كنا أمام وضعية معينة، وكان موظف الجمارك يستعمل أثناءها في سلطته التقديرية، فهذا معناه أنه في مأمن من العقوبة لأنه يمارس في صلاحياته، وبالتالي لو افترضنا أن هذا الموظف من ضعيفي الحس الأخلاقي والضمير، فهذا قد يؤدي به إلى القيام بتصرفات لا أخلاقية كالابتزاز وإطالة مدة المعاملات. و سطوة القانون معناها أيضا، أن الموظف ضعيف الحس الأخلاقي، سينتهك القانون بمجرد حلول لحظة يمكن له فيها أن يتملص من العقوبة أو يزيلها من فوق رأسه.

الجدول رقم (20): يتعلق بمقدار المحفزات الموجودة في سلوك الجمارك والتي تشجع على احترام أخلاقيات المهنة حسب رأي الموظفين (السؤال:16)

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
كثيرة	00	00,00	0,0000	0,0000
متوسطة	00	00,00	0,0000	0,0000
قليلة	18	36,00	0,7200	0,1583
لا توجد	32	64,00	0,6400	0,0869
المجموع	50	100,00	/	/

نلاحظ من خلال الجدول، أن 32 مفردة أي ما نسبته 64% ترى بأن المحفزات على السلوك الأخلاقي لا توجد، فيما رأت 18 مفردة أي ما نسبته 36% بأن المحفزات قليلة.

إن كانت هذه الأرقام تدل على شيء بالإضافة إلى حقيقة ما دلت عليه، فإنها تدل على عامل الإحباط الذي ينتشر بين أوساط الإدارة العمومية الجزائرية عامة وإدارة الجمارك خاصة، فالتعبير بعبارة "لا توجد" فيه الكثير من الدلالات. ولا شك أن عدم الشعور بالعدل يزيد من هذا الإحباط، ولا شك أن هذا يؤثر بشكل سلبي على الأخلاقيات.

الجدول رقم (21): يبين مدى حرص المسؤولين على تشكيل القدوة في تجسيد القيم الأخلاقية (السؤال:17)

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
كلهم	00	00,00	0,0000	0,0000
أغلبهم	02	04,00	0,1200	0,0848
بعضهم	48	96,00	1,9200	0,0776
لا أحد	00	00,00	0,0000	0,0000
المجموع	50,00	100,00	/	/

من خلال الجدول، نلاحظ بأن الفئة الكاسحة من أفراد العينة "48 مفردة" قد عبروا بأن بعض المسؤولين فقط من يعتبر قدوة في تجسيد القيم الأخلاقية، فيما ترى المفردتين المتبقيتين (4% المتبقية) — و لعلهما بعيدتان عن الواقع — أن أغلب المسؤولين يعتبرون قدوة في تجسيد هذه القيم. ولعل هذا يعتبر ضربة قاصمة الظهر للقيم الأخلاقية للمستويات الدنيا.

**الجدول رقم (22): يتعلق بوجود الرقابة على الموظفين من أجل التأكد من احترامهم للقيم الأخلاقية عند ممارسة مهامهم (السؤال: 18)**

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
نعم	18	36,00	0,7200	0,1583
لا	27	54,00	0,5400	0,0875
لا أدري	05	10,00	/	/
<b>المجموع</b>	<b>50</b>	<b>100,00</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

من خلال الجدول، نلاحظ أن 27 مفردة أي ما نسبته 54%، صرحوا بأنه ليس هناك رقابة على الموظفين من أجل التأكد من احترامهم للقيم الأخلاقية، فيما عبرت 18 مفردة (نسبة 36%) في أنه حقيقة هناك رقابة على الموظفين من هذا الجانب، في حين عبرت 5 مفردات بنسبة تساوي 10% عن عدم درايتها بالموضوع.

بالرغم من أن نسبة: 36% قد صرحوا بوجود رقابة على الموظفين من هذا الجانب، إلا أنه قد يختلط على الموظفين هذا النوع من الرقابة (الرقابة الأخلاقية) مع أنواع الرقابة الأخرى، مثل رقابة المسؤول المباشر على إنجاز العمل من طرف الموظفين التابعين له. وما يؤكد طرحنا هذا هو أنه إن كان أغلب المسؤولين لا يمثلون القدوة في تجسيد القيم الأخلاقية، فكيف يكون للرقابة الأخلاقية وجود، وبالتالي نسبة 54% التي تدل على عدم وجود رقابة أخلاقية، مرشحة للارتفاع.

**الجدول رقم (23): يتعلق بمدى تفضيل الموظفين لوجود رقابة تدعمهم على احترام القيم الأخلاقية عند ممارسة مهامهم (السؤال: 19)**

فئات الإجابة	التكرار	النسبة المئوية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
أفضل كثيرا	03	06,00	0,2400	0,1383
نوعا ما	23	46,00	1,3800	0,2555
يتساوى وجود الرقابة من عدمه	24	48,00	0,9600	0,1719
لا أبدا	00	00,00	0,0000	0,0000
<b>المجموع</b>	<b>50</b>	<b>100,00</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

نرى من خلال الجدول، أن 24 مفردة أي ما نسبته 48% قد صرحوا بأن وجود رقابة تدعمهم على القيم الأخلاقية يتساوى مع عدم وجودها أصلا، فيما عبرت 23 مفردة أخرى بأنها نوعا ما تفضل هذا النوع من الرقابة (نسبة 46%)، فيما عبرت 3 مفردات فقط بأنها تفضل كثيرا هذا النوع من الرقابة (نسبة 6%) وهي نسبة ضئيلة.

من خلال التحليل يمكننا استنتاج النتائج، حيث نسبة: 48% الذين عبروا بأن وجود هذا النوع من الرقابة يتساوى مع عدم وجودها أصلا، يمكن تفسيرها بأن هؤلاء، وكأنهم يعبرون بطريقة أخرى عن

أمر مفاده، أن الضمير هو الذي يلعب الدور الكبير في احترام القيم الأخلاقية. وبالتالي إذا كان الأمر كذلك، فعلى الإدارة أن توفر لهؤلاء الموظفين شروط العمل المناسبة والتحفيزات الملائمة والعدل، حتى يتفرغ ضميرهم المهني لاحترام القيم الأخلاقية.

أما فيما يخص نسبة 46% ونسبة 10% واللذان تمثلان الذين يفضلون نوعا ما هذا النوع من الرقابة والذين يفضلونها كثيرا على التوالي، قد تشير إلى أن الحقيقة ليس بأنهم يفضلون الرقابة على أنفسهم بالتحديد، بل يفضلونها لتردد أشخاص آخرين ممن يقومون بالانتهاكات، وبالتالي تكون مساعدة حتى لهم في احترام القيم الأخلاقية، خصوصا إذا شعروا بوجود العدل في تطبيق آثار هذه الرقابة على هؤلاء المنتهكين للقيم الأخلاقية وما يمثل ذلك من إعلاء للقيم الصحيحة.

**الجدول رقم (24): يتعلق بالوسائل التي تستعملها الإدارة لتذكير الموظفين بالمدونة وبالقيم الأخلاقية أثناء تأدية مهامهم (السؤال: 20)**

الاتحراف المعياري	المتوسط الحسابي	النسبة المئوية	التكرار		فئات الإجابة
0,5543	3,2000	24,00	12	دورات تكوينية	نعم
0,2263	0,0000	00,00	0	ملصقات	
0,0000	0,4000	06,00	3	تذكير من الرؤساء	
0,0000	0,0000	00,00	0	أخرى	
0,1478	0,6000	30,00	15	المجموع	
0,0845	0,7000	70,00	35		لا
/	/	100,00	50		المجموع

من خلال الجدول، نلاحظ أن 35 مفردة أي نسبة 70%، قد عبرت بأنه ليس هناك من وسائل تستعملها الإدارة لتذكير الموظفين بالمدونة وبالقيم الأخلاقية، بينما رأت 15 مفردة (نسبة 30%) بأن هناك وسائل تستعملها الإدارة من أجل التذكير: وقد تراوحت هاته الوسائل بين الدورات التكوينية والتذكير من الرؤساء (12% و 13% على التوالي).

وتجدر الإشارة إلى أنه وإن كان هناك تكوين في هذا المجال، فإنه يخص رتب المفتشين الرئيسيين والعمداء فقط، وهذا التكوين كان في أغلبه إن لم نقل كله قبل الالتحاق بمناصب العمل، وحتى قضية التذكير من الرؤساء قد تختلط على الموظفين مع عمليات التذكير حول ما ينجز يوميا من أعمال. وعلى العموم فإن نسبة 70% تعتبر جد معتبرة، وبالتالي فهناك تقصير واضح من طرف الإدارة في هذا المجال.

**- بالنسبة للسؤال 21: المقترحات من طرف الموظفين لترقية المدونة الأخلاقية الحالية للجمارك**

تراوحت اقتراحات الموظفين من أجل ترقية المدونة الأخلاقية، من الاهتمام بالعنصر البشري كالقيام بعمليات التكوين، إلى عملية التشجيع المادي والمعنوي. وهذا ما يأخذنا نحو الخروج من المدونة كونها وثيقة، إلى إطار شامل تعتبر فيه المدونة أحد مكوناته، وبالتالي لا تكون مجرد حبرا على ورق.

## المطلب الثالث: نتائج الدراسة

من خلال عملية تحليل البيانات ومحاولة تفسيرها وتحليلها، يمكننا إجمال النتائج التي وصلنا إليها فيما يلي:

## 1- على مستوى الفرد (الموظف)

- بالرغم من أن القسم الأكبر من موظفي الجمارك لهم فكرة حول مدونة الأخلاقيات الخاصة بمهنتهم (نسبة: 70%)، وبنسبة أقل عن مدونة الأخلاق الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك (56%)، ولكن مع ذلك فالسواد الأعظم ليس لديهم إطلاع كافي حول مضمونها، حيث لم تتعدى نسبة من برهنوا بأنهم على دراية بمدى تطابق المدونتين 8%. وبالتالي يمكننا القول أن أغلب موظفي الجمارك ليس لديهم فكرة واضحة حول مضمون الأخلاقيات في المهنة الجمركية.

- البعض من موظفي الجمارك فقط من لا يتمتعون بالنزاهة ولا يحترمون القيم الأخلاقية أثناء تأدية مهامهم، حيث بلغت النسبة 38% بالنسبة للنزاهة و 40% بالنسبة لعموم القيم الأخلاقية. لكن بالرغم من ذلك، فالنسبتان وإن كانتا أقل من النصف فهما تشكلان خطورة كبيرة نظرا لخطورة الفساد.

- أظهرت النتائج بأنه غالبا ما يحرص موظفو الجمارك على سمعة ومكانة المؤسسة الجمركية (نسبة 60%)، ولكن نسبة 40% الباقية كقيلة بأن تجر سخط الجمهور المتعامل مع إدارة الجمارك.

- أظهرت الدراسة بأنه في غالب الأحيان موظف الجمارك يحافظ ويحترم واجب السر المهني (نسبة 76%)، وظهر أنه من بين الأسباب المهمة في ذلك هو القسم الذي يؤديه موظفو الجمارك أمام المحاكم الإقليمية، وبالتالي تظهر أهمية التركيز على الدين ومن ثم الضمير في توجيه السلوك المهني للموظفين.

- نظرا للثقافة الشائعة في عدم الفصل بين ممتلكات المؤسسة والممتلكات الشخصية للموظف، فإن أغلب موظفي الجمارك يستعملون ممتلكات المؤسسة لأغراض شخصية (الدراسة أظهرت نسبة 70%).

- بالرغم من أن أغلب الموظفين المستجوبين قد حددوا للدين المرتبة الأولى من حيث إمدادهم بالقيم التي تتحكم في نشاطهم المهني، إلا أن القانون يعتبر فاعلا أساسيا أمام تراجع الوازع الديني وحضور العقوبة. فإن أمكن تفادي العقوبة عن طريق سلطة الموظف التقديرية أو عن طريق التستر، أمكن للفساد أن يجري مجراه عن طريق الموظفين ضعيفي الحس الأخلاقي.

- يفضل كثير من موظفي الجمارك (48%) الرقابة الضميرية (الذاتية) عوضا عن الرقابة الخارجية، كما أن الرقابة الخارجية تشكل دعما للكثير من الأفراد من أجل التزام الجميع بالقيم الأخلاقية.

- يرى الكثير من الموظفين أن الاهتمام بالعنصر البشري من خلال التحفيز والتكوين، يعتبر عنصرا أساسيا للارتقاء بالمدونة الأخلاقية والأخلاقيات المهنية في الجمارك.

**2- على مستوى الإدارة**

- يعاني موظفو الجمارك وخاصة الإطارات بعدم تناسب الوظيفة المشغولة مع الرتبة، حيث عبر 74% بأن الوظيفة المشغولة غير متناسبة مع الرتبة، وهذا ما خلق حالة من الاستياء.

- تبين من خلال الدراسة أن معظم موظفي الجمارك لا يمتلكون فكرة عن وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة الجمركية. فالتكوين قد سمح للبعض (الإطارات) بمعرفة قضية وجود هذا المجلس، ولكن الباقي من الموظفين من (الرتب الأقل درجة) ليس لهم فكرة حول وجود هذا المجلس، والذي تبين أن وجوده عبارة عن وجود صوري وشكلي فقط.

- لا يصرح موظفو الجمارك بمسألة وجود الانتهاكات وأعمال الغش التي تنتهي لعلمهم، حيث بلغت نسبة مفردات العينة التي عبرت بلفظة "لا أدري" 88% والبقية نفوا وجود انتهاكات تم التبليغ عنها. وبالتالي إن دل هذا على شيء إنما يدل على عدم وجود آليات إبلاغ محترمة تعتمد عليها الإدارة، وإن دل على أمر آخر فإنما يدل على شيوع ثقافة الخوف وعدم إمكانية وجود عدل يقتص من المنتهك ويحمي المثالية.

- لا يشكل أغلب المسؤولين على مستوى إدارة الجمارك قدوة لمرؤوسيه في السلوك الأخلاقي، وبالتالي فغياب القدوة الحسنة و أضرار القدوة السيئة لهما دورهما الكبير في انتشار الفساد.

- تبين من خلال الدراسة أن هناك عدم عناية من طرف إدارة الجمارك بوسائل تذكير الموظفين بالقيم الأخلاقية، كما أن عملية التكوين في الميدان الأخلاقي بالإضافة إلى شبه عدمها، لا توجه لجميع الموظفين.

**3- على مستوى محيط العمل**

- تبين من خلال الدراسة أن محيط عمل الموظف الجمركي يعج بالمغريات وأسباب الفساد من هدايا وإكراميات ودعوات وأمور أخرى والتي يمكن تسميتها: "محفزات الفساد".

- يتميز العمل في إدارة الجمارك بقلة المحفزات، وكثرة المغريات على الفساد، وبالتالي لو تفاعلت العوامل: قلة المحفزات مع عنصر الإحباط وعدم الرضا الوظيفي وضعف الحس الأخلاقي، كانت الأبواب مفتوحة على مصراعها للتصرفات اللاأخلاقية.



**خاتمة**

لقد قمنا في هذا الفصل، بعملية تشخيص أخلاقي لإدارة الجمارك الجزائرية عن طريق مديريتها العامة، حيث قمنا في المبحث الأول بتقديم الهيئة المستقبلية، فعرفنا بأن إدارة الجمارك لديها عدة مهام وتساهم مساهمة كبيرة في حماية الاقتصاد الوطني، ثم تطرقنا للأسس القانونية للأخلاقيات الجمركية، حيث وجدنا أن هذه الأسس أو المصادر تنقسم إلى قسمين: مصادر داخلية ومصادر خارجية، كما رأينا تأثير السلطة التقديرية لموظفي إدارة الجمارك على الأخلاق المهنية.

وفي النهاية أجرينا دراسة ميدانية من أجل الوقوف على فعالية الإطار الأخلاقي لإدارة الجمارك، فكان أهم ما استنتجناه هو:

- أن موظفي الجمارك ليس لهم فكرة واضحة حول الأخلاقيات الخاصة بمهنتهم.
- أن البعض فقط من موظفي الجمارك من لا يحترموا القيم الأخلاقية.
- أنه لا توجد إجراءات فعالة لمرافقة المدونة الأخلاقية.

خاتمة عامة

## خاتمة عامة

تشكل الأخلاقيات عاملا مهما في مواجهة الفساد الإداري المنتشر في الإدارات العمومية تقريبا في مختلف دول المعمورة، وقد عادت بقوة أكبر في العقود الأخيرة نظرا لأن القانون لا يمكنه أن يمتد لينظم جميع نواحي التدخل والتصرف الإنساني، لذا أدركت العديد من هذه الدول والمنظمات الإقليمية والدولية أهمية هذه الأخلاقيات في توجيه السلوك المهني للعاملين في هذه الإدارات، فعملت على استصدار مدونات أخلاقية تشكل إطارا لتوجيه هذه السلوكيات في الاتجاه الصحيح بما يخدم المصلحة العامة.

وبالرغم من وجود هذا الإطار في الإدارات العمومية الجزائرية، يلاحظ أن الفساد الإداري لا يزال منتشر فيها، بل لا أحد يبالي إذا ما قال أن الفساد الإداري يزداد استفحالا يوما بعد يوم، حتى أصبحت الكثير من التصرفات الإدارية الفاسدة ترى على أنها تصرفات صحيحة ومقبولة، فأصبح بالتالي هذا الإطار المفترض بأنه يوجه سلوكيات الموظفين في هذه الإدارات موضع شبهة وموضع اتهام في مدى فاعليته في ضبط هذه السلوكيات وبالتالي الحد من الفساد الإداري.

وبالتالي فقد هدفت دراستنا إلى محاولة معرفة أوجه النقص والقصور في هذا الإطار الحالي، ومن ثم محاولة تصور إطار جديد يكون بمثابة مقاربة إصلاحية له، ومنه جاء عنوان الدراسة: نحو إطار جديد لأخلاق الممارسات الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية. وجاءت الإشكالية: "كيف يمكن تصور إطار جديد لأخلاق الممارسة الإدارية في الإدارة العمومية الجزائرية؟".

تساءلنا كثيرا عن فحوى هذا الإطار الجديد فلزم علينا التطرق أولا في دراستنا، لجانب نظري لفهم الموضوع وتشكيل الأسس النظرية والتحكم في المفاهيم، قبل التوجه للدراسة الميدانية والتطرق للجانب التطبيقي، فكانت الخطة أن تقسم الدراسة إلى ثلاثة فصول: فصلان نظريان وفصل تطبيقي.

أفادنا الفصل الأول بأن الأخلاق أو الأخلاقيات هي قيم ومبادئ تستعمل للتفريق بين ما هو صائب وخاطئ في السلوك، وبالتالي ازداد وضوحا في نظرنا ما يمكن أن تلعبه هذه الأخلاق في توجيه السلوك بشكل عام، والسلوك المهني بشكل خاص، كما أفادنا الفصل الأول بأن أخلاقيات الإدارة أو إدارة الأعمال تتشابه إلى حد كبير مع أخلاقيات الإدارة العمومية، وأن كلا منهما تقريبا تحكمه نفس المبادئ، فالاختلاف فقط في التسمية الناجمة عن المكان الذي تطبقان فيه، فاللغة التي يتحدثها الممتازون في القطاع الخاص يتحدث بها الممتازون في الإدارات العمومية والمبادئ التي تتكون منها المدونة الأخلاقية في القطاع الخاص تتكون منها المدونات في القطاع العمومي، وبالتالي يمكن الاستفادة من التطورات في المفاهيم المرتبطة بأخلاقيات الإدارة وتوجيهها لخدمة أخلاقيات الإدارة العمومية.

كما تعرفنا من خلال الفصل الأول على واجبات الموظف العمومي، حيث تم اعتبار هذه الواجبات كالترام أخلاقي قبل كل شيء من طرف هذا الموظف، كما تعرفنا على المصادر التي تستمد منها أخلاق هذا الموظف، فتكون في نظرنا الأساس الذي نميز به بين التصرف الصحيح والخاطئ والمنبع الذي يستمد منه موجبات سلوكه. أما من حيث المفاهيم التي يمكن ربطها بأخلاقيات الإدارة العمومية، فوجدنا أن لثقافة المنظمة علاقة وطيدة بأخلاقيات الإدارة العمومية، وأن لها دور كبير في بناء أو

تحطيم هذه الأخلاقيات. فإذا كان مثلا التصرف الذي تتم مكافأته هو التصرف اللاأخلاقي، فقد حكمت المنظمة على نفسها بالفناء، كما استخلصنا أن لهذه الأخلاقيات علاقة وطيدة بمفهوم المسؤولية الاجتماعية وأن هناك تداخل بينهما، فالمسؤولية الأخلاقية تعتبر من مكونات المسؤولية الاجتماعية، كما تعرفنا على علاقة أخلاقيات الإدارة العمومية بالحكم الراشد من حيث كونها من بين المكونات الأساسية لهذا الحكم الراشد، فحكم راشد من دون أخلاقيات الإدارة العمومية هياكل بلا روح.

كما أن الفصل الثاني عرفنا على الفساد الإداري، من حيث أنه مفهوم واسع يتسع باتساع أساليبه، كما عرفنا بأنه ينحرف بسلوك الموظف العمومي عن خدمة المصلحة العامة إلى خدمة المصلحة الخاصة، كما تعرفنا على الصفات القبيحة للفساد من خلال خصائصه، وتعرفنا على مظاهر هذا الفساد فعرفنا الرشوة والمحسوبية والاختلاس والواسطة وغيرها. فتشكلت لنا من كل هذا صورة واضحة عن هذا الفساد، كما عرفنا هذا الفصل على أسباب الفساد فاكتشفنا، بأنها ذات طابع اجتماعي، اقتصادي، سياسي، إداري وحتى قانوني وقضائي، وبالتالي أدركنا الأسباب التي قد تدفع بالموظف العمومي إلى الوقوع في هذا الفساد، ثم ازداد لنا هذا الفساد وضوحا عند التعرف على آثاره المدمرة فعرفنا أنها تتعدد بتعدد أسبابه فهي أيضا اجتماعية اقتصادية، سياسية، إدارية و قانونية، فشعرنا بخطورة الفساد وهالتنا آثاره خصوصا الاجتماعية.

كما تعرفنا على الجهود والتجارب المسجلة في مجابهة هذا الفساد فوجدنا أن هناك من الجهود المحلية والإقليمية، وحتى الدولية عبر المنظمات المختلفة، فوجدنا أن هناك العديد من المنظمات، ووجود منظمة الأمم المتحدة من بين المنظمات الدولية قدم لنا دليلا واضحا عن درجة خطورة واتساع الفساد، وعرفنا أيضا بأن هناك منظمة دولية تعرف بمنظمة الشفافية الدولية ترتب الدول من حيث درجة فسادهما، حسب مؤشر يسمى بمؤشر مدركات الفساد الذي يركز على درجات انتشار الفساد في القطاع العمومي في مختلف الدول، فبالإضافة إلى ذلك يمكن اعتبار هذا المؤشر كمرجع لمعرفة درجة انتشار الفساد في الجزائر والذي أفادنا بأنها في ذيل الترتيب.

وعن طريق التجارب الدولية عرفنا بأن هناك دولا قطعت أشواطا متقدمة في مكافحة الفساد خاصة التجربة السنغافورية، ورأينا ما تعتمده الصين من عقوبة شديدة لمجابهة الرشوة، كما تعرفنا على المجهودات الجبارة للمكسيك، وجعلنا هذا نتحسر على الدول العربية وخصوصا الجزائر في ضل وجود أمثلة يحتدى بها. كما استخلصنا أساليب مواجهة الفساد الإداري فوجدناها، تنقسم إلى قسمين: أساليب وقائية وأساليب علاجية، فوجدنا بالتالي أن هناك موطأ قدم لأخلاقيات الإدارة العمومية كأحد الأساليب الوقائية الهامة في مكافحة الفساد الإداري، وعرفنا بأن التركيز على الضمير الذي يرتبط بالأخلاق، قد يكون المخرج المنشود للتخلص من هذا الفساد، كما تعرفنا أكثر على مدونة الأخلاق، وعرفنا أهمية القيادة النزيفة وأهمية الشروط الأخلاقية في الاختيار والتعيين والترقية وشعرنا بأهمية التحفيز في دعم الأخلاقيات، كما أدركنا دور الرقابة الأخلاقية عموما والرقابة الذاتية التي تتبع من الفرد خصوصا في الحد من الفساد الإداري.

في الأخير تعرفنا على المنظمة الأخلاقية، فوجدناها مرجعا يمكن الاستناد إليه في المساعدة على تشكيل تصور حول الإطار الجديد المستهدف في بحثنا، باعتبار المنظمة الأخلاقية تعبر عن مجموعة من الإجراءات والآليات التي تجعلها تتصف بالأخلاقية في سيرها، خصوصا الأخلاقيات الفردية

وأخلاقيات القيادة، بالإضافة إلى الثقافة المنظمة والرموز الأخلاقية، والهيكل الأخلاقية والتي من بينها المكاتب الأخلاقية واللجان الأخلاقية وآليات الإبلاغ.

أما فيما يخص الجانب التطبيقي والذي شكلت فيه المديرية العامة للجمارك إطار مكاني للدراسة، كممثل لباقي الإدارات العمومية الجزائرية، حيث تم أولاً التعريف بهذه الهيئة، ثم تناولنا الأسس القانونية لأخلاقيات المهنة الجمركية، فوجدنا أنها تستلهم مبادئها من نصوص قانونية داخلية في مقدمتها الدستور واتفاقيات دولية كتصريح "أروشا" في إطار المنظمة العالمية للجمارك.

تم الاعتماد في دراستنا التي عرضنا بياناتها وحللناها في القسم الأخير من الفصل الثالث، أساساً على الاستبيان الذي دعمناه بالمقابلات الشخصية والملاحظة. حيث بعد تحليل البيانات وصلنا إلى مجموعة من النتائج تم عرضها في نهاية ذلك الفصل. ويتم الآن عرضها بشيء من الإيضاح وذلك من أجل الإجابة على الأسئلة الفرعية، والتي قدمت بشأنها فرضيات كإجابة أولية عنها في مقدمة بحثنا:

#### انطلاقاً من الجانب التطبيقي تم الوصول إلى ما يلي:

- بالرغم من أن القسم الأكبر من موظفي الجمارك لهم فكرة حول مدونة الأخلاقيات الخاصة بمهنتهم، وأغلب موظفي الجمارك أيضاً لديهم فكرة حول مدونة الأخلاق الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك، إلا أن هؤلاء الموظفين لا يمكنهم إدراك حجم التطابق بين المدونتين باعتبار أن مدونة السلوك الخاصة بمهنتهم مستوحاة، إن لم نقل منسوخة عن مدونة الأخلاق الخاصة بالمنظمة العالمية للجمارك.

- تبين من خلال الدراسة أن معظم موظفي الجمارك لا يمتلكون فكرة عن وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة الجمركية، بالرغم من وجود قانون ينص على استحداثه.

من النتيجة أعلاه، نستدل بأن موظفي الجمارك لا يمتلكون فكرة واضحة عن أخلاقيات المهنة الجمركية، وبالتالي عدم صحة الفرضية الأولى القائلة: " نظراً لتقدم إدارة الجمارك في مجال مدونة السلوك فإن موظفي الجمارك يمتلكون فكرة واضحة عن أخلاقيات المهنة الجمركية".

- أظهرت الدراسة أن البعض من موظفي الجمارك فقط من لا يتمتعون بالنزاهة ولا يحترمون القيم الأخلاقية أثناء تأدية مهامهم.

- أظهرت النتائج بأنه غالباً ما يحرص موظفو الجمارك على سمعة ومكانة المؤسسة الجمركية.

- أظهرت الدراسة بأنه في غالب الأحيان يحترم موظفو الجمارك واجب السر المهني.

- أظهرت الدراسة بأن أغلب موظفي الجمارك يستعملون ممتلكات المؤسسة لأغراضهم الشخصية.

من خلال تضارب النتائج الأربعة أعلاه، حيث أن النتائج الثلاثة الأولى تتضارب مع النتيجة الرابعة، نستنتج الصحة النسبية للفرضية الثانية القائلة: "يلتزم أغلب موظفي الجمارك بالأخلاقيات المهنية للوظيفة الجمركية".

- أظهرت الدراسة بأنه في غالب الأحيان موظف الجمارك يحافظ ويحترم واجب السر المهني، وظهر أنه من بين الأسباب المهمة في ذلك هو القسم الذي يؤديه موظفو الجمارك أمام المحاكم الإقليمية وبالتالي، تظهر أهمية التركيز على الدين ومن ثم الضمير في توجيه السلوك المهني للموظفين.

- بالرغم من أن أغلب الموظفين المستجوبين قد حددوا للدين المرتبة الأولى من حيث إمدادهم بالقيم التي تتحكم في نشاطهم المهني، إلا أن القانون يعتبر فاعلا أساسيا أمام تراجع الوازع الديني وحضور العقوبة.

انطلاقا من النتيجتين أعلاه نلاحظ بعض التضارب بينهما وبالتالي يمكننا القول بالصحة النسبية للفرضية الثالثة القائلة: "يعتبر الدين المنبع الرئيسي الذي يستمد منه موظفو الجمارك قيمهم الأخلاقية".

- يعاني موظفو الجمارك وخاصة الإطارات بعدم تناسب الوظيفة المشغولة مع الرتبة وهذا ما خلق حالة من الاستياء.

- تبين من خلال الدراسة أن معظم موظفي الجمارك لا يمتلكون فكرة عن وجود مجلس مكلف بأخلاقيات المهنة الجمركية، فالتكوين قد سمح للبعض (الإطارات) بمعرفة قضية وجود هذا المجلس، ولكن الباقي من الموظفين من (الرتب الأقل درجة) ليس لهم فكرة حول وجود هذا المجلس والذي تبين أن وجوده عبارة عن وجود صوري وشكلي فقط.

- لا يصرح موظفو الجمارك بمسألة وجود الانتهاكات وأعمال الغش التي تنتهي لعلمهم، فهم لا يدرون إن كانت هناك أعمال غش أم لا! وبالتالي إن دل هذا على شيء إنما يدل على عدم وجود آليات إبلاغ محترمة تعتمد الإدارة. وإن دل على أمر آخر فإنما يدل على شيوع ثقافة الخوف وعدم إمكانية وجود عدل يقتص من المنتهك ويحمي المثالية.

- لا يشكل أغلب المسؤولين على مستوى إدارة الجمارك قدوة لمرؤوسيه في السلوك وبالتالي فغياب القدوة الحسنة وأضرار القدوة السيئة لهما دورهما الكبير في انتشار الفساد.

- تبين من خلال الدراسة أن هناك عدم عناية من طرف إدارة الجمارك بوسائل تذكير الموظفين بالقيم الأخلاقية، كما أن عملية التكوين في الميدان الأخلاقي لا توجه لجميع الموظفين وهي قليلة جدا.

يتبين من خلال النتيجة الأولى أن إدارة الجمارك لا تهتم بعنصر التحفيز، ومن خلال النتيجة الثانية يتبين بأنه ليس هناك آليات إبلاغ محترمة تعتمد إدارة الجمارك، ويتبين من خلال النتيجة الثالثة أن إدارة الجمارك لا تهتم بالدور الذي يمكن أن يلعبه مجلسها المكلف بأخلاقيات المهنة، والنتيجة الرابعة تثبت عدم اهتمام إدارة الجمارك بعنصر القدوة في تجسيد القيم الأخلاقية، كما أن النتيجة الأخيرة تؤكد أنه لا توجد عناية واضحة من طرف إدارة الجمارك بوسائل التذكير التي يتم اعتمادها من أجل تذكير موظفي هذه الإدارة بالقيم الأخلاقية، كما أن عملية التكوين على قلتها لا تخص الجميع.

وعليه، لا توجد عملية مرافقة جدية من طرف إدارة الجمارك لمدونتها الأخلاقية وبالتالي النتائج الخمسة أعلاه تثبت عدم صحة الفرضية الأخيرة القائلة: "يتجاوز دور إدارة الجمارك الجزائية من مجرد إصدار المدونة الأخلاقية إلى المرافقة الجيدة لهذه المدونة".

لعل الحديث عن إطار يحكم السلوكيات المهنية للموظفين في الإدارات العمومية، ليس معناه أن يتم إصدار مدونة بعدد من النسخ لا يوازي عدد الموظفين، وليس معناه أن يتم اكتناز تلك المدونة في أراج مكاتب المسؤولين ويتم إخراجها لإشهارها في وجه الموظف المثالي عندما يبلغ عن الانتهاكات، ليقال له إنك لم تحتفظ بالسر المهني لتتم من بعدها معاقبته، وليس معناه أنه عندما يسأل باحث ما عن المدونة عند موظف ما، يحمل هذا الموظف الهاتف الداخلي ليسأل عن المدونة عند زملائه وبعد جهد جهيد يتم اكتشاف أن المدونة الأخلاقية مرفقة مع النظام الداخلي في وثيقة واحدة تم العثور عليها بصعوبة.

وبالتالي فالإطار الجديد لأخلاق الممارسة الإدارية في الإدارات العمومية الجزائرية يمكن تصوره: من خلال منظومة متكاملة ومنسجمة من الإجراءات المنسجمة تكون فيه المدونة إحدى عناصر هذه المنظومة، فوثيقة من دون إجراءات مرافقة لها تعتبر كالجسد بلا روح.

### وبناء على ما سبق يمكن تقديم المقترحات التالية:

- نظرا لأهمية وجود الرؤساء الذين يتمتعون بالقُدوة الأخلاقية، ينبغي على الإدارات العمومية الجزائرية إدخال درجة تمتع الموظفين بالقيم الأخلاقية ضمن معايير التعيين، الترقية ومعايير الأداء والعمل على سد كل المنافذ لتوغل القيادات العديمة الأخلاق إلى هذه الإدارات.

- ينبغي على الإدارات العمومية الجزائرية عند إنشاء المجالس الأخلاقية، إشراك الموظفين في عملية الإنشاء، خصوصا الموظفين من المراتب الإدارية السفلى الذين يتعاملون مباشرة مع الجمهور، نظرا لتأثير هذا الأمر على سلوكهم وعلى درجة تحليهم بالقيم الأخلاقية نتيجة شعورهم بتقدير الإدارة لأرائهم.

- ينبغي على الإدارات العمومية الجزائرية قبل تبني أي مدونة أخلاقية معينة، أن تقوم بإجراء دراسة عن خصائص المجتمع الجزائري الذي تنشط فيه لكي تتوافق المدونة مع خصائص المجتمع، خصوصا وأن هذا المجتمع هو مزود الإدارات العمومية بالكفاءات البشرية. ينتج عن هذا كله أن تكف الإدارات العمومية عن عملية الذهاب فارغة اليدين للمؤتمرات الدولية وتعود بعدها إلى الوطن مستوردة معها مدونات أخلاقية من دون دراسة ولا تبصر.

- ينبغي على الإدارات العمومية الجزائرية أن تدرج ضمن آلياتها مبادئ إدارة الأعمال والتي أثبتت فعاليتها ويؤمل أن تنجح في هذه الإدارات: كرسالة المؤسسة والقيم المعبر عنها من خلالها مثلما نجده في مؤسسات القطاع الخاص، حيث يتم نشرها وتداولها على أوسع نطاق.

- يجب على الإدارات العمومية الجزائرية أن تعرف موظفيها عن حقيقة وجودهم في هذه الإدارات وعن طبيعة أهدافهم، نظرا لأن غياب الهدف مدعاة للتصرفات اللاأخلاقية. وإن أمكن إشراك الموظفين في تحديد الأهداف مع المرؤوسين (بما يتلاءم وطبيعة القطاع العمومي) مثلما يحصل في إدارة الأعمال فيما يخص الإدارة بالأهداف.

- ينبغي إخراج مدونة الأخلاق من طابعها القانوني والتوجه بها نحو مخاطبة الضمير (إذ لا مبرر لتفريق الأخلاقيات عن الأخلاق). ويجب الاعتماد على مميزات الثقافة التنظيمية من أجل نشر الثقافة

الإيجابية. كما تجدر الإشارة إلى أنه إن كان النظام الداخلي يتحكم في سلوك الموظفين أكثر من المدونة الأخلاقية فلا تظهر أي أهمية للإكثار وتكديس القوانين بعضها فوق بعض.

- ينبغي على الإدارات العمومية الجزائرية أن تهتم بتكوين كل موظفيها أخلاقيا والتعريف بمدخل الفساد عن طريق التكوين القبلي وكذا البعدي، مع المداومة على هذه العملية وذلك من أجل إعادة شحن القيم الأخلاقية تجنباً لأي ضمور. وتجدر الإشارة إلى ضرورة التوقف عن اعتبار أن التكوين لا يهم الموظفين ذوي المراتب الدنيا كونهم لم يبلغوا مستوى كاف من الدراسة، خصوصاً وأن هؤلاء الأفراد هم أحوج الناس لعملية التكوين لأنهم يتعاملون مع الجمهور. كما ينبغي تحديد الاحتياجات التكوينية.

- ينبغي على الإدارات العمومية الجزائرية تفعيل الرقابة الأخلاقية مع إعطاء الحرية للموظفين، حيث تفهم الرقابة الأخلاقية على أنها وجدت لدعم الأفراد ذوي الحس الأخلاقي عن طريق معاقبة عديمي الحس الأخلاقي.

- ينبغي على الإدارات العمومية الجزائرية الاهتمام بعنصر التحفيز، والاحتجاج بأن الدولة لا يمكن أن تتوسع في الإنفاق ليس مبرراً، فالأموال التي يستنزفها الفساد لا تعد ولا تحصى، وحتى لو لم تستطع الدولة التوسع في الإنفاق خلال الأزمات، فالتحفيزات لا تختصر في الجانب المادي فقط.

- ينبغي على الإدارات العمومية خلق آليات إبلاغ محترمة للتبليغ عن الانتهاكات وأعمال الغش وتوفير الحماية للمبلغين عنها وكذا إشراك الجمهور في عملية الإبلاغ.

- ينبغي على الإدارات العمومية أن تساهم في إلغاء القوانين المتضاربة وتوضيح الأخرى، حتى لا يتم استعمال القانون في غير استعمالاته الطبيعية.

- ينبغي أن لا يكون المدير في الإدارات العمومية هو من يحدد ما هو التصرف السيء وما هو التصرف الصحيح، بل يجب أن يكون هناك تشاور وتحديد جهة تتكفل بهذا الأمر لها طابع شمولي.

وفي الختام نقول بأن الدين الإسلامي وما فيه من تفعيل الرقابة الذاتية على الفرد، يمكنه أن يحل المشكلة من جذورها.

#### - النقد الذاتي:

كانت النتائج المتوصل إليها محصورة في إطار إدارة عمومية واحدة، ولو توسعت الدراسة لتشمل إدارات أخرى لكان أفضل.

#### - آفاق البحث:

يمكن اقتراح بعض المواضيع كأفاق للبحث:

- دور المنهج الإسلامي في أخلة الممارسات الإدارية.

- الالتزام الأخلاقي من منظور المستفيد من الإدارات العمومية.

- دور الثقافة التنظيمية في دعم الأخلاقيات في الإدارة العمومية.



# قائمة المراجع

## قائمة المراجع

### أولاً: باللغة العربية

#### I- الكتب:

- أبو شيخة نادر والأسعد عبد اللطيف، توصيف وتصنيف الوظائف، ط1، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان (الأردن)، 1990.
- الاتحاد الدولي للمحاسبين، ترجمة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين، تقويم وتحسين الحوكمة في المنشآت، شركة عسير للتوزيع والنشر، المملكة العربية السعودية، 2011.
- أحمد جابر حسنين علي، أخلاقيات العمل بين الدين والمجتمع، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة (مصر)، 2011.
- أحمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، مطبوعات دار الشعب، القاهرة، 2001.
- أرمان ماتلار، ترجمة أبو النصر عزت، إمبراطورية الإعلان، دار المستقبل، القاهرة، 1991.
- الأعرجي عاصم، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، منظور تطبيقي، دار النشر والتوزيع، عمان، 1995.
- الأمم المتحدة، ترجمة أبو شيخة نادر، الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان (الأردن)، 1994.
- أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2011.
- أندوراس وليم عاطف، الاقتصاد الظلي " المفاهيم - المكونات - الأسباب " الأثر على الموازنة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005.
- بن محمد العمري أحمد، جريمة غسل الأموال، مكتبة العبيكان، الرياض، 2000.
- بيترز توم، ترجمة الحديدي محمد، ثورة في عالم الإدارة، الجزء 1، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة (مصر)، 1995.
- تريجو ب.ب. وزيمرمان ج، ترجمة البرليسي علي إبراهيم، إستراتيجية الإدارة العليا، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1988.
- تيودور ليفيت، ترجمة عزاب نيفين، الإدارة الحديثة، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1994.
- حمادات محمد حسن محمد، قيم العمل والالتزام الوظيفي لدى المديرين والمعلمين في المدارس، ط1، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، مصر، 2006.
- خالد وحسن مصطفى طبرة، نظام الحسية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997.

- دانكان و. جاك، ترجمة الحديدي محمد، أفكار عظيمة في الإدارة، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1991.
- دراكر بيتر ف، ترجمة صليب بطرس، الإدارة للمستقبل، التسعينيات وما بعدها، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1995.
- دراكر بيتر ف، ترجمة صليب بطرس، التكنولوجيا والإدارة والمجتمع، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة (مصر)، 1996.
- الدوري زكريا مطلق وصالح أحمد علي، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- ريتشارد ب. باسكال وأثوس، ترجمة يس حسن محمد، فن الإدارة اليابانية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1986.
- زعلاني عبد المجيد، قانون العقوبات الخاص، مطبعة الكاهنة، الجزائر، 2000.
- سالم عمر، الجمارك بين النظرية والتطبيق، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 2002.
- السكارنه خلف بلال، أخلاقيات العمل، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان (الأردن)، 2009.
- السكارنه خلف بلال، الفساد الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان (الأردن)، 2011.
- الصيرفي محمد، أخلاقيات الموظف العام، دار الفتح للتجديد الفني، الإسكندرية، 2007.
- الصيرفي محمد، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، ط1، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2008.
- الصيرفي محمد، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية (مصر)، 2007.
- عفيفي صديق محمد، دليل المعلم في أخلاق المهنة مفاهيم نظرية وحالات عملية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة (مصر)، 2006.
- الغالبي منصور محسن الطاهر، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2005.
- الغالبي طاهر والعامري صالح، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال، دار وائل للنشر، عمان، 2010.
- فايز حسين، سيكولوجيا الإدارة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2008.
- الكبيسي عامر، الفساد والعمولة تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، 2005.
- كنعان نواف، القيادة الإدارية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1995.
- كيرنغهان. ك وزميله، ترجمة القبروتي محمد، أخلاقيات الخدمة العامة، الشركة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1996.

- ليتواك إدوارد، انهيار الحلم الأمريكي، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، سرت، 1995.
- المرسي جمال الدين، الثقافة التنظيمية والتغيير، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2006.
- مطر عبد الفتاح عصام، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- معابرة محمد محمود، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، ط.1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006.
- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة ومسؤولية الأعمال في شركات الأعمال، ط.1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2006.
- هوايت ميري، عرض وتعليق سعد مرسي أحمد وحسين كوثر، التربية والتحدي: التجربة اليابانية، عالم الكتب، القاهرة، 1991.

## II- المقالات

- أحمد سيد محمد، الثقة: فضيلة اجتماعية منشئة لليسر، مجلة المستقبل العربي، العدد: 208، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، حزيران، 1996.
- أولسن ميشيل، القيادة من خلال الحكمة الرشيدة، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، الو.م.أ، 2005.
- بكر إبراهيم محمد نجلاء، الفساد الإداري وانعكاساته على الأداء الاقتصادي، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، العدد: 3، مصر، 2009.
- بليغ بشير، إشكالية ظهور أشكال مختلفة من الفساد الإداري والمالي في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات، مجلة العلوم القانونية، العدد: 16، المغرب، فيفري 2013.
- جبارة شوقي عمرو، الجمارك وأخلاقيات المهنة، المجلة المالية، العدد: 13، المدرسة الوطنية للضرائب، الجزائر، أكتوبر 2001.
- حسان المهدي محمد نقيه، من أسرار نجاح التجربة اليابانية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد: 5، جامعة حسبية بن بو علي، الشلف، 2011.
- خشيم أبو قاسم عبد الله مصطفى، مبادئ علم الإدارة العامة، منشورات مركز بحوث العلوم الاقتصادية، بنغازي (ليبيا)، 1990.
- داود رضا محمد ابتهاج، الفساد الإداري وأثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة لتجربة العراق في الفساد، مجلة الدراسات الدولية، العدد: 48، بغداد، 2008.

- الرزي محمد جميل ديالا وبن منصور عبد الله، مبادئ وقواعد السلوك الأخلاقي كرابط فاعل بين حوكمة المؤسسات ومكافحة الفساد، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد: 20، العدد: 2، غزة، فلسطين، جوان 2012.
- رفاع شريفة، أساسيات فعالية قياس الأداء وفق منهج التسيير بالنتائج في المنظمات الحكومية، مجلة الباحث، العدد: 8، جامعة ورقلة، 2010.
- رفاع شريفة، نظرية الإدارة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، العدد: 6، جامعة ورقلة، 2008.
- الساعدي شنون مجبل قصي، الفساد الإداري وطرق معالجته، مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية، المجلد: 7، العدد: 4، العراق، 2009.
- سوليفان جون وشكوننيكوف ألكسندر، أخلاقيات العمل: المكون الرئيسي لحوكمة الشركات، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، الو.م.أ، 12 جانفي 2006.
- الطراونة أحمد تحسين، أخلاقيات القرارات الإدارية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد: 5، العدد: 2، الأردن، 1990.
- عصفور محمد شاكر، فساد البيروقراطية: أسبابه وطرق علاجه، مجلة مكتبة الإدارة، المجلد: 7، العدد: 1، معهد الإدارة العامة، الرياض، شوال 1399 هـ.
- العنزي سعد والساعدي مؤيد، أخلاقيات الإدارة مداخل التكوين في منشآت الأعمال، المجلة العراقية للعلوم الإدارية، المجلد: 1، العدد: 3، 2002.
- غوشه راتب زكي، ترقية وتأسيس قيم وأخلاقيات الخدمة المدنية، المجلة العربية للإدارة، المجلد الثامن، العددان: 3-4، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، صيف- خريف 1984.
- كلتجارد روبرت، التعاون الدولي لمكافحة الفساد، مجلة التمويل والتنمية، المجلد: 35، العدد: 1، صندوق النقد الدولي، واشنطن، مارس 1998.
- كنعان سالم نواف، الفساد الإداري، أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، عدد: 33، الإمارات، جانفي 2008.
- المبيضين باسم ونجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة دراسة ميدانية في عينة من المنظمات الأردنية، مجلة: دراسات، العلوم الإدارية، المجلد: 37، العدد: 9، جامعة الأردن، 2010.
- محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، بنك الاستثمار القومي، مصر، جوان 2007.
- المعاضيدي معن وعد الله، أخلاقيات منظمات الأعمال والمزايا التنافسية أنموذج مقترح للمنظمات العربية، مجلة الاقتصاد والإدارة، العدد: 12، جامعة الموصل، 2008.
- مقدم سعيد، الأخلاقيات في الوظيفة العمومية، مجلة الإدارة، العدد: 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998.

- ناصر خليفة عبد المولى سعيد، تقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية، مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي، مج:11، عدد: 33، مصر، 2007.

### III- المذكرات والرسائل الجامعية

- البرادعي علي محمود مها، مدى انتشار الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية، دراسة ميدانية على بعض الأجهزة الحكومية بمدينة جدة، رسالة ماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والتجارة، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، 2008.
- خامرة الطاهر، المسؤولية البيئية والاجتماعية مدخل لمساهمة المؤسسة الاقتصادية في تحقيق التنمية المستدامة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2007.
- الدراجي جبار عبيد كاظم، أخلاقيات العمل الإداري للمدراء في الوزارات العراقية من وجهة نظر الموظفين، أطروحة دكتوراه فلسفة، تخصص إدارة عامة، جامعة سانت كليمنتس العالمية، بغداد، ماي 2011.
- صاولة حياة، امتثال العمال لثقافة المنظمة، رسالة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2009.
- الطه وشهاب محمد محمود، المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية للمنظمات الإنتاجية في توفير مبدأ حماية المستخدم بالتطبيق على مجموعة من المنظمات العراقية، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، 2002.
- طويل آسيا، دور الجمارك في حماي الاقتصاد الوطني في ضل التغيرات الدولية الراهنة، رسالة ماجستير، فرع تخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2011.
- عشور عبد الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري بقسنطينة، 2010.
- عيساوي وهيبية، أثر الثقافة التنظيمية على الرضا الوظيفي، مذكرة ماجستير تخصص حوكمة المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، مدرسة الدكتوراه: إدارة الأفراد وحوكمة الشركات، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

#### IV- الملتقيات والمؤتمرات

- بريش عبد القادر وحمو محمد، البعد السلوكي والأخلاقي لحوكمة الشركات ودورها في التقليل من آثار الأزمة المالية العالمية، الملتقى العلمي الدولي حول: الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، جامعة فرحات عباس، سطيف، 20-21 أكتوبر 2009.
- بطيخ محمد رمضان، حقوق وواجبات الموظفين العموميين، ندوة حول: التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المغرب، أوت 2006.
- بعيسي سامية وبرني ميلود، دور ثقافة التطوير الذاتي في تطويق الفساد الإداري، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 06-07 ماي 2012.
- بكر إبراهيم محمد نجلاء، مفهوم الفساد، أسبابه، سبل المعالجة، ملتقى بعنوان: أخلاقيات الإدارة والأعمال من أجل مستقبل أفضل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2006.
- بن الخطاب عمر، حقوق وواجبات الموظف العام والتشريعات التي تحكمها وتنظمها، ندوة حول: التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المغرب، أوت 2006.
- بن لحسن الهوارى، أثر آليات العولمة على الفساد الإداري والمالي في الدول العربية، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 06-07 ماي 2012.
- بوغليطة إلهام ويوب أمال، الشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري، الملتقى الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، 15-16 ماي 2012.
- دبابش رفيعة وحوحو حسينة، الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد المالي والإداري في برنامج الدعم الفلاحي، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 06-07 ماي 2012.
- رزق عادل، الإدارة الرشيدة الحكم الجيد أو الحوكمة، الملتقى العربي الثاني حول: الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ماي 2008.
- زرزار العياشي، أثر تطبيق حوكمة الشركات على الإفصاح المحاسبي وجودة التقارير المالية للشركات، الملتقى الدولي الثامن حول: الحوكمة المحاسبية للمؤسسة، واقع رهانات وآفاق، جامعة سكيكدة، 07-08 ديسمبر 2010.

- زيتوني كمال وجايز كريم، أخلاقيات رأس المال الفكري كمدخل لتعزيز إدارة المعرفة في منظمة الأعمال العربية، ملتقى دولي حول: رأس المال الفكري في منظمات الأعمال العربية في الاقتصاديات الحديثة، 13-14 ديسمبر 2011، جامعة المسيلة.
- السن عبد العزيز عادل، مكافحة أعمال الرشوة، ندوة حول: المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تونس، 14-18 ماي 2007.
- طبش محمود خالد، سبل تعزيز أخلاقيات العمل في القطاع العام الفلسطيني، دراسة على وزارة الصحة، مؤتمر الإصلاح والتطوير الإداري الأول، ديوان الموظفين العام، فلسطين، أبريل 2009.
- عزاوي عمر، مولاي لخضر وعبد الرزاق بوزيد سايح، دوافع تبني منظمات الأعمال أبعاد المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية كمعيار لقياس الأداء الاجتماعي، الملتقى الدولي الثالث حول: منظمات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية، جامعة بشار، 2012.
- عشوش خيرة وكرزاي عبد اللطيف، المسؤولية الاجتماعية تجاه العاملين في إطار أخلاقيات العمل، الملتقى الدولي الثالث حول: منظمات الأعمال والمسؤولية الاجتماعية، جامعة بشار، 14-15 فيفري 2012.
- العصار يسري، حقوق الموظف العام وواجباته في ضوء المبادئ الدستورية، ورشة عمل: حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2008.
- عطا الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الوطن العربي - تجربة الأردن، ندوة حول: المال العام ومكافحة الفساد الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تونس، 14-18 ماي 2007.
- عمرو عبد الله، مؤشرات الإدارة الرشيدة: مكافحة الفساد والتمثيل والمساءلة، الملتقى العربي الثاني: الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري والمالي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ماي 2008.
- فايد بهجت عبد الحميد، أخلاق إدارة الأعمال، نظرة عامة، ملتقى بعنوان: أخلاقيات الإدارة والأعمال من أجل مستقبل أفضل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2006.
- فتحي بن حسن السكري، دراسة حول أسس وأساليب مقاومة الفساد الإداري، ندوة حول: دور المؤسسات المالية والمصرفية في مكافحة غسل الأموال، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تونس، 19-23 أوت 2007.
- قايد مريم، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد الإداري والمالي، الملتقى العلمي الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، أيام 9-10 ماي 2012.
- كورتل فريد والخطيب راغب خالد، الفساد الإداري والمالي: المعضلة والعلاج، تجارب بعض الدول، الملتقى الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، 15-16 ماي 2012.



- محمد بن بوزيان ونجيب بن سليمان، قياس جودة أداء مرفق عمومي: دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، المحور الخامس: الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص ودورها في تحقيق التميز في تقديم الخدمات، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1-4 نوفمبر 2009.
- محمد رفعت عبد الوهاب، واجبات الموظف العام، ورشة عمل: حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2008.
- مرقع آمال وبوغازي فريدة، الإدارة غير الفعالة للوقت كمظهر من مظاهر الفساد الإداري، الملتقى الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، 15-16 ماي 2012.
- منصور صبحي، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ملتقى بعنوان: الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشؤون الموظفين، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرباط، المغرب، 16-20 جويلية 2007.
- منصور عبد الله وغالم جطي، أخلقة الفكر الاقتصادي كآلية لتجسيد الحوكمة العالمية، الملتقى العلمي الدولي حول: الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، جامعة سطيف، 20-21 أكتوبر 2009.
- المهاني خالد محمد، حماية المال العام و الحد من الرشوة والاختلاس، ورشة عمل: حماية المال العام والحد من ممارسات الرشوة والاختلاس، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، لبنان، ماي 2009.
- المهاني خالد محمد، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، الملتقى العربي الثالث حول: آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرباط، المغرب، ماي 2008.
- نجم عبود نجم، التحول إلى المؤسسات العامة القائمة على إدارة المعرفة، المطالب الأساسية وتوقعات الأداء، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1-4 نوفمبر 2009.
- النحاس صفوت، أخلاق الموظف العام وكيف نلتزم بها، ملتقى بعنوان: أخلاقيات الإدارة والأعمال من أجل مستقبل أفضل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ديسمبر 2006.
- نظور بلال، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية في الوطن العربي، الملتقى العلمي الدولي السابع حول: الفساد الإداري والمالي المشكلة وسبل العلاج، جامعة سكيكدة، 9-10 ماي 2012.

## V- النصوص التشريعية والتنظيمية والاتفاقيات الدولية

### 1- النصوص التشريعية والتنظيمية

- الدستور الجزائري الصادر سنة 1996.
- المقرر رقم: 04/م ع ج/د/م. د. 400 المؤرخ في 5 ماي 2001 والمتضمن إنشاء مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية.
- القانون رقم: 07/79 المؤرخ في 26 شعبان 1399 هـ الموافق لـ 21 يوليو 1979، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/98 المؤرخ في 29 ربيع الثاني 1419 هـ الموافق لـ 22 أوت 1998 والمتضمن قانون الجمارك الجزائري.
- المرسوم التنفيذي رقم: 239/89، المؤرخ في 19 ديسمبر 1989 والمتضمن القانون الأساسي المطبق على موظفي الجمارك، المعدل والمتمم بالمرسومين التنفيذيين: 220/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، و 145/00 المؤرخ في 28 جوان 2000.
- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- القانون رقم: 01/06، المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- الأمر رقم: 156/66، المؤرخ في 18 صفر عام 1386، الموافق لـ 8 يونيو سنة 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 23/06، المؤرخ في 29 ذي القعدة 1427، الموافق لـ 20 ديسمبر سنة 2006، والمتضمن لقانون العقوبات الجزائري.
- النظام الداخلي رقم: 123/م ع ج / د / م 500 المؤرخ في 27 نوفمبر 2000.

### 2- الاتفاقيات الدولية

- منظمة الأمم المتحدة، تصريح ليما حول محاربة الرشوة، ليما، البيرو، 11/09/1997.
- المنظمة العالمية للجمارك، تصريح أروشا حول الحكم الراشد وأخلاقيات المهنة الجمركية، أروشا، تنزانيا، 07.07.1993.
- هيئة الأمم المتحدة، تصريح كولومبيس، 1994.

## I- Les ouvrages

- Boisvert Yves, **l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale**, presses de l'université du Québec, Canada, 2011.
- Brett J.Cassens: **Preventive Medicine and Public Health**, Harwal publishing company, Philadelphia, 1993.
- Charih Mohamed et Réjean Landry, **la gestion publique sous le microscope**, presses de l'université de Quebec, 1997
- Daft L. Richard, **Management**, 6th. Ed., Thompson South-Western Publishing Company, USA, 2003.
- J.M. Ivancevich et al., **Management : Principles Functions**, Richard D. Irwin, Inc, New York, 1989.
- Michel Boisclair et Dallaire Louis, **Les défis du partenariat dans les administrations publiques**, presses de l'université de Québec, 2008.
- P.W. Van Valock, " **Ethics of management, in H.B.Maynard (editor) Handbook of business administration**", Part: 1, McGraw-Hill Book Company, NewYork, 2007.
- R. Kreinter, **Management**, Houghton Mifflin Company, Boston, 1993.
- T.E. Deal and A.A. Kennedy, **Corporate Culture :The Rites and Rituals of Corporate life**, Addison-Wesley Publishing, Massachusetts, 1982.
- T.J.Peters and R.H. Waterman. Jr., **Search of Excellence : lessons from America's Best-Run Companies**, Harper and Row Publishers , Inc. New York, 1982.
- W.L. French and R.H. Waterman. Jr, **Organization Development**, Prentice-Hall International, Inc. new Jersey, 1990.

## II- Les Articles

- Anne Sachet-Millia, **Les dérives éthiques des stratégies politiques des firmes**, revue management et avenir, France, 2011.
- B. Avishahi, **What is business social compact ?**, Harvard Business Review, Vol.72, No.1, Jan-Feb.1994 .
- Benmansour Abdelkader Nada, **Qualité et services publics "à la française": où en est-on de la qualité publique en France?**, revue Recherches en Sciences de Gestion, n°85, France, 2011.
- Benoit Pigé, **Éthique, marché et gouvernance: espace discrétionnaire et responsabilité sociale des grandes entreprises**, Revue des sciences de gestion, n° 64, France, 2009.

- Bernier Pierre, **La modernisation des pratiques de gestion de l'éthique dans l'administration publique**, Télescope : L'observatoire de l'administration publique, vol. 9, n° 1, Québec, novembre, 2002.
- Bhide and H.H. Stevenson, **Why be honest if honesty does not pay**, Harvard Business Review, Vol.68, No: 5, sept-oct, 1990.
- Boisvert Yves, **Éthique et politique :un nouvel enjeu pour la gouvernance contemporaine**, revue Télescope: l'observatoire de l'administration publique, vol. 9, n° 1, Canada, novembre 2002.
- BRIGITTE PEREIRA, **Éthique, gouvernance et corruption**, Revue française de gestion, n° 186, 2008.
- CALVEZ Jean Yves, **éthique, morale, déontologie : proches et différentes**, Revue française du marketing, n° 226, Mars 2010.
- Caron Daniel J. et Giaucque David, **Éthique, agents publics et nouvelle gestion publique : de nouveaux outils pour de nouveaux défis ? Une comparaison Canada-Suisse**, revue politiques et management public, vol 23, n° 4, France, 2005.
- CHALVIDAN Pierre, **Éthique et service public**, Centre des ressources documentaires, Paris, 3 Mars 2009.
- Dimbi Ramonjy, **Éthique et responsabilité sociale des organisations du Commerce équitable**, Revue management et avenir, N°29, France, 2011.
- El Idrissi Sbai Lahcen, **Intégrité, éthique et finances publiques au Maroc**, Revue finances et bien commun, n°28, Maroc, Mars 2007.
- Guillaume SIMOES et Romain BALUTEAUD, **Éthique et développement durable : L'éthique dans l'entreprise**, Centre d'étude et de recherche sur le développement international, France, Février 2011.
- H. Mintzberg, **Managing Government, Governing Management**, Harvard Business Review, Vol.74, No.3, May-June 1996.
- J.P.Charles, **la performance sociale interne de la firme**, revue française de gestion, N° 38, novembre-décembre, 1982
- Kenneth Kernaghan, **L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne**, centre canadien de gestion, Canada, juin 1996.
- Laure Lavorata, **Proposition d'une échelle de mesure du climat éthique dans l'entreprise**, revue Recherche et Applications en Marketing, vol. 22, n° 1, France, 2007.
- Linda Klebe Terino, Pincus Laura et Brown Michael, **Moral Person and Moral Management**, California Management Review, Vol. 42 No.4, Summer, USA, 2000.
- S.Sibary and James F.Morgan , **Coping With a New Type of Law, Be a Manager, Go to Gail**, Advanced Management Journal, Vol.58, No.4, USA, Autumn 1993.
- S.W. Gellerman, **Why Good Managers Make Bad Ethical Choices**, Harvard Business Review, Vol.64, No.4, July-August, 1986.
- Strak, **What is the matter with Business Ethics?**, Harvard Business Review, Vol.71, No.3, May-June, 1993.

- Vincent Bibeau , **L'éthique et la déontologie dans la fonction publique québécoise :complémentarité ou confusion ?**, revue de l'Éthique publique, vol. 13, n° 1, France, 2011.
- W.Paati et al., **Combating Corruption**, The International Bank For Reconstruction, Washington, 1999 .

### III- Les mémoires

- Allison Marchildon, **Vers une culture de l'éthique en organisation**, mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maitre ès sciences, École des hautes études commerciales, Canada, Mars 2002.

### IV- Les séminaires

- Florence Piron, **Éthique, gestion et hiérarchie dans l'administration publique québécoise**, laboratoire d'éthique publique, École nationale d'administration, Canada, 30 septembre 2003.
- LANGLOIS Christian et TUYISHIME Solange, **l'action d'organisations non gouvernementales (ONG) dans la promotion d'un comportement éthique au sein des organisations publiques nationales et internationales**, Forum sur : l'intégration de l'éthique dans les organisations publiques, Université de Moncton, Canada, Mars 2007.
- LEBLANC Sylvie, LEVESQUE France et PAULIN Christine, **L'éthique dans le monde**, Forum sur : l'intégration de l'éthique dans les organisations publiques, Université de Moncton, Canada, Mars 2007 .
- Royaume du Maroc, Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, **Administration publique: éthique**, colloque national sur la réforme administrative, Rabat, 07-08 mai 2002

### V- Textes législatifs et réglementaires

- Direction générale des douanes, **Ethique douanière, Recueil de textes**, Alger, 2005.

الملاحق

في إطار التحضير لمذكرة تخرج ماجستير علوم تجارية ومالية، تخصص إدارة الأعمال للطالب فؤاد عثمانى، يشرفنا أن نطلب منكم التكرم بملاً هذه الاستمارة، ونعدكم بأن المعلومات الواردة فيها ستبقى سرية ولا تستخدم إلا لأغراض علمية. نشكركم مسبقاً.

**أولاً: بيانات متعلقة بالوظيفة:**

- 1° السلك:  - عون رقابة  
 - ضابط فرق  
 - ضابط رقابة  
 - مفتش رئيسي  
 - مفتش عميد

2° الأقدمية في الوظيفة:  سنة

3° مدى تناسب الوظيفة مع الرتبة:

مناسبة جدا  مناسبة  غير مناسبة  غير مناسبة إطلاقاً  لا أدري

**ثانياً: بيانات متعلقة بامتلاك موظفي الجمارك لفكرة حول مدونة أخلاقيات المهنة الجمركية:**

4° هل لديك فكرة عن "مدونة أخلاقيات المهنة و السلوك" الخاصة بموظفي إدارة الجمارك، الصادرة عن المديرية العامة بتاريخ 22 أفريل 2001؟

نعم  لا

1.4- في حالة الإجابة بنعم، هل اطلعت على محتواها؟

نعم  لا

5° هل لديك فكرة عن المبادئ التي تتبناها المنظمة العالمية للجمارك في هذا المجال؟ نعم  لا

1.5- في حالة الإجابة بنعم، هل اطلعت على محتواها؟

2.5- في حالة الاطلاع على الوثيقتين، في رأيك هل تتماشى مبادئ المدونة الجزائرية مع مبادئ المنظمة العالمية؟

كثيراً  نوعاً ما  قليلاً  لا أدري

6° هل لديك فكرة عن وجود مجلس أخلاقيات المهنة الجمركية؟

نعم  لا

**ثالثاً: بيانات متعلقة باحترام الموظفين لالتزاماتهم تجاه الإدارة:**

(أ) المسؤولية الشخصية:

7° هل يتمتع زملاؤك بالنزاهة أثناء أداء مهامهم؟

كلهم  أغلبهم  بعضهم  لا أحد

8° هل سبق وأن تم تبليغ السلطة السلمية عن أي أفعال غش انتهت إلى علم الموظفين؟

نعم  لا  لا أدري

9° هل تعتقد أن الموظفين يسعون للمحافظة على سمعة ومكانة المؤسسة الجمركية؟

دائماً  غالباً  أحياناً  نادراً  أبداً

(ب) السر المهني:

10° هل تعتقد أن زملاءك ينكتمون عن المعلومات والوثائق المتعلقة بالأشخاص الذين تتعامل معهم إدار الجمارك؟

دائماً  غالباً  أحياناً  نادراً  أبداً

لماذا في نظرك؟.....

**رابعاً: بيانات متعلقة بالعلاقات مع الجمهور:**

11° هل تتعرضون أثناء ممارستكم للوظيفة لعروض؟ :

هدايا  دعوات  إكراميات  مكافآت  - أخرى تذكر:.....

**خامساً: بيانات متعلقة باحترام الالتزامات تجاه المال العام:**

12° هل هناك من الزملاء من يستعمل الممتلكات التابعة للإدارة لأغراض شخصية؟

الكل  الأغلبية  البعض  لا أحد

**سادساً: بيانات متعلقة بالقيم الأخلاقية:**

13° هل تعتقد أن الموظفين يراعون القيم الأخلاقية عند ممارسة الوظيفة؟

كلهم  أغلبهم  بعضهم  لا أحد

14° ما هي القيم التي تتحكم في نشاطك المهني؟

القيم المستمدة من الدين  المستمدة من العادات والتقاليد  المستمدة من القانون

15° ما هو مدى تأثير المدونة الأخلاقية في سلوكك المهني مقارنة بالنظام الداخلي؟

أقل من النظام الداخلي  متساوية مع النظام الداخلي  أكبر من النظام الداخلي  لا أدري



16°) في نظرك ما هو مقدار المحفزات الموجودة في سلك الجمارك التي تشجعك على احترام أخلاقيات المهنة؟

كثيرة  متوسطة  قليلة  لا توجد

17°) هل هناك من المسؤولين من يمثل في نظرك قدوة في تجسيد القيم الأخلاقية؟

كلهم  أغلبهم  بعضهم  لا أحد

18°) هل هناك رقابة على الموظفين من أجل التأكد من احترامهم للقيم الأخلاقية عند ممارسة مهامهم؟

نعم  لا  لا أدري

19°) هل تفضل أن تكون هناك رقابة عليك لكي تدعمك على احترام أخلاقيات المهنة أثناء ممارستك لمهامك؟

أفضل كثيرا  نوعا ما  لا أبدا  يتساوى وجود الرقابة من عدمه

20°) هل هناك من الوسائل التي تستعملها الإدارة لتذكيرك بالمدونة والقيم الأخلاقية أثناء تأدية مهامك؟

نعم  لا

1.20- في حالة الإجابة بنعم، ما هي هذه الوسائل؟

دورات تكوينية  ملصقات  تذكير من الرؤساء  - أخرى تذكر.....

21°) ما هي مقترحاتك لترقية المدونة

الحالية.....

.....  
.....  
.....

### سابعاً: البيانات الشخصية:

22°) الجنس:

ذكر  أنثى

23°) السن:

سنة

24°) المستوى الدراسي:

ابتدائي  متوسط  ثانوي  جامعي

شكرا على تعاونكم معنا

