دور المجتمع المدني في حماية الأموال العام

مزهود حنان [1]

[1] أستاذة محاضرة قسم "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، 18000 جيجل، الجزائر.

البريد الإلكتروني: mezhoudhanane1983@gmail.com

الملخص:

عانت الإدارة العامة في مختلف بلدان العالم خلال العقدين الماضيين من تخلف إداري وقصور في الآداء وإهدار للمال العام، ما أدى إلى انعزالية الجهاز الإداري عن المواطنين وفقدان الثقة به وبخدماته.

لأجل ذلك كان على المواطنين النضال من أجل تأسيس مجتمع مدني مؤثر في الحياة الإدارية والمطالبة بتكريس وإضفاء الشفافية على تصرفات الإدارة بمناسبة تسييرها للشؤون العامة والأموال العامة.

الكلمات المفتاحية:

المجتمع المدني، الأموال العامة، الديمقراطية التشاركية، الفساد.

تاريخ إرسال المقال:2018/01/26، **تاريخ قبول المقال:** 2020/07/31، **تاريخ نشر المقال:** 2020/08/31

لتهميش المقال: مزهود حنان، "دور المجتمع المدني في حماية الأموال العام"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص) 2020، ص ص.84-111.

المقال متوفر على الرابط التالي: https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: مزهود حنان، mezhoudhanane1983@gmail.com

The role of civil society in protecting public funds

Abstract:

The public administration in the undeveloped countries faces a big administrative failure, lack of performance and dissipation of public funds, resulting in the isolation of administrative system for citizens and loss of confidence in this system and its services.

For this, the citizens, must struggle to establish a strong civil society capable of influencing the administrative environment, and claim to devote transparency in the public administrative management.

Keywords:

The civil society, public funds, participatory democracy, corruption.

Le rôle de la société civile dans la protection des biens publics

Résumé :

Dans différents Pays du monde, l'administration a longtemps souffert de défaillances et de lacunes dans la gestion, mais aussi et surtout, du gaspillage des biens publics. Ceci a engendré l'isolement du citoyen de l'administration, sa perte de confiance en celle-ci et son incrédulité envers les services qu'elle fournit.

Par conséquent, le citoyen ne cesse de lutter pour fonder une société civile efficace qui puisse influencer positivement la vie administrative en consacrant la transparence des actions de l'administration à travers la participation à la gestion des affaires publiques.

Mots clés :

Société civile, biens publics, démocratie participative, corruption.

مقدمة

من أهم المظاهر التي شهدها القرن الحالي تلك الزيادة الواضحة في الالتزامات التي تقوم بها الدولة والتي لم يعد نشاطها مقصورا على الوظائف التقليدية، وقد ترتب عن هذا التطور الشامل لدور الدولة تحولها إلى جهاز ضخم يمتد إلى جميع جوانب الحياة، ويحتاج لتسييره فضلا عن الوسائل البشرية، وسائل مالية تتمثل في أموالها العامة[1]، هذه الأخيرة يقصد بها تلك الأموال المنقولة والثابتة التي تمتلكها الدولة وتخصص لتحقيق المنفعة العامة على اختلاف أوجهها وتخضع لنظام استثنائي[2].

تعتبر جرائم الاعتداء على الأموال العامة من الممارسات التي مافتئت تنخر مؤسسات الدولة، وهي في تزايد مستمر بالموازاة مع التطورات التي يعرفها الاقتصاد الوطني، ما استدعى بالجزائر وعلى غرار باقي دول العالم أن تجعل الوقاية من الاعتداء على الأموال العامة ومكافحته من أولوياتها، وفي سبيل تحقيق هذا المقصد سعت إلى إصدار ترسانة قانونية تكرس مجموعة آليات للحد من استنزافها المتزايد يوما بعد يوم وعلى رأسها القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته[3]، هذا الأخير لم يركز على الآليات القمعية للتصدي لجرائم المال العام فقط، بل أورد بابا كاملا للتدابير الوقائية في القطاع العام ومن هذه التدابير مشاركة المجتمع المدني.

لقد ورد المجتمع المدني كفكرة منذ القدم إلا أنه كمصطلح لم يجد تعبيره السياسي والقانوني إلا في إعلان حقوق الإنسان والمواطن في أعقاب الثورة الفرنسية[4]، بعد ذلك عرف مفهومه رواجا واسعا على المستوى السياسي والاجتماعي والأكاديمي خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي[5]، وقد قدمت له عدة تعريفات منها تعريفه بأنه" مجموعة المنظمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، وتعمل لتحقيق المصالح المادية

---

[1]- GUSTAVE Peiser, *Droit administratif des biens*, 19e édition, éditions Dalloz, Paris, 2007, pp. 01-03.

[2]- نوفل علي عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2006، ص 90.

[3]- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20-02-2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج د ش عدد 14، صادر في 08-03-2006، متمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26-08-2010، ج ر ج ج د ش عدد 50، صادر في 01-09-2010، معدل ومتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02-08-2011، ج ر ج ج د ش عدد 44، صادر في 10-08-2011.

[4]- Déclaration des droits et du citoyen, tirée du site web : books.google.dz

[5]- بلعيور الطاهر، " المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 10، 2006، ص ص 122، 123.

والمعنوية لأفرادها وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والقبول بالتعددية والإدارة السليمة للخلافات والنزاعات"[6].

كما عرف بأنه "ذلك الجزء من المجتمع ككل الذي يندرج في شكل تنظيمات خاصة خارج القنوات والأجهزة والهياكل الرسمية سواء كان ذلك في إطار قانوني أو خارجه"[7].

ما يميز المجتمع المدني كشريك أساسي في العملية الإدارية أنه آلية وقائية من جرائم المال العام تبرز في علاقة الإدارة بمواطنيها، حيث أنه وبتزايد الوعي الشعبي وانتشار موجة الديمقراطية على المستوى العالمي تزايدت المطالب بتحسين كفاءة الإدارة وتحقيق عدالة التوزيع واستغلال أفضل للموارد المتوفرة، والذي لن يتأتى إلا بتكريس منظومة قانونية متكاملة للحد من مظاهر المساس بالمال العام والحيلولة دون استحواذ الفساد على جميع مفاصل الحياة العامة والخاصة.

على الرغم من تبني المشرع لهذه الإجراءات الوقائية– إضافة إلى التدابير القمعية– ظلت الجرائم التي تتخذ من الأموال العامة محلا لها في تزايد مستمر وبشكل تصاعدي، ما دفعنا للبحث عن **المساهمة التي يمكن أن يقدمها المجتمع المدني بمكوناته المختلفة في الحفاظ على الأموال العامة وحمايتها من العابثين بها** من خلال عديد الآليات التي يمكنه الاعتماد عليها بصورة منفردة أو بالتنسيق مع هيئات مختلفة (المبحث الأول) في ظل واقع يتسم بمظاهر مقلقة من المساس بالأموال العامة ما يجعل تفعيل دوره الحمائي أمرا ضروريا (المبحث الثاني).

المبحث الأول: آليات مشاركة المجتمع المدني في حماية الأموال العامة

تعتبر الأموال العامة الوسيلة الفعالة في يد الدولة ومختلف إداراتها لأجل تحقيق التنمية في شتى المجالات وذلك خدمة لأفراد المجتمع، لذلك يكون أولى بهذا الأخير أن يتدخل جنبا إلى جنب مع مختلف الهيئات الرقابية لمراقبة تسيير وصرف هذه الأموال في الأوجه المحددة، لأن مراقبة استعمال الأموال العامة ومحاربة تبديدها تعتبر قضية مجتمع تتجاوز الهيئات المختصة بالرقابة لتكون عملية جماعية شاملة يجب أن يتولاها الجميع بصفة تكاملية.

قبل الخوض في الآليات التي يعتمدها المجتمع المدني للمساهمة في حماية الأموال العامة يبدو من الأهمية تحديد أهم مكوناته في الجزائر وهي:

---

[6]– حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية: الاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص159.

[7] - BOUCHAIBI Mohamed, ZEROUATI Rachid," Généalogie de la société civile algérienne : étude historique critique de la construction du concept de société civile en Algérie ", *Revue des sciences sociales et humaines*, vol. 08, n ° 15, 2018, p. 479, cité par, VATIN.Jean-claud, *Sur l'étendue d'un concept dans la société civile dans le monde Musulman*, édition Hibre , Alger.

1- الجمعيات: تشغل الجمعيات الجزء الأكبر والأكثر ثقلا ضمن منظمات المجتمع المدني وقد عرفها المشرع ضمن القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات بأنها تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدي لمدة محددة أو غير محددة، حيث يشترك هؤلاء في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها لاسيما في المجالات المهنية والاجتماعية والعلمية والدينية والتربوية والثقافية والرياضية والبيئية والخيرية والإنسانية[8].

تتخذ الجمعيات صورا متعددة بالنظر إلى المجالات التي تنشط فيها والنطاق الجغرافي لنشاطها كالجمعيات ذات الطابع العام والجمعيات ذات الطابع الخاص، إضافة إلى الجمعيات الأجنبية التي يكون مقرها في الخارج وتم اعتمادها والترخيص لها بالنشاط على التراب الوطني، هذا وتوجد العديد من الجمعيات التي تنشط في مجال مكافحة الفساد منها الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد(AACC) والجمعية الوطنية لمكافحة الفساد(ANCC) والأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد(ANCC).

2- التنظيمات النقابية والمهنية: تشكل التنظيمات النقابية الإطار المنظم للطبقة العاملة حيث تسعى للدفاع عن مصالح أعضائها وحل مشكلاتهم والدفع بالمهنة إلى أرقى المستويات، ورفع مستوى الإدراك والوعي لدى المنخرطين فيها بتوعيتهم بحقوقهم وواجباتهم إضافة إلى المشاركة في الشأن الوطني العام[9].

في الجزائر لم ترتق بعد التنظيمات النقابية إلى المستوى المطلوب نتيجة سيطرة الإتحاد العام للعمال الجزائريين على الحياة النقابية منذ تأسيسه سنة 1956 وحتى سنة 1989، أين تم إقرار التعددية النقابية كنتيجة حتمية للتعددية السياسية حيث ظهرت للوجود تنظيمات نقابية أخرى، إلا أنها لم تستطع أن توازي الإتحاد العام للعمال الجزائريين الذي ظل محافظا على ميزته الأساسية وهي احتواؤه لباقي التنظيمات كونه يحظى بمعاملة خاصة من طرف السلطات العامة بسبب نشأته في أحضان الدولة[10]، إلا أن ذلك لا ينفي وجود تنظيمات نقابية خاصة ببعض المهن كالإتحاد الوطني لمفتشي العمل، المجلس الوطني المستقل لمعلمي التعليم الثانوي والتقني، الإتحاد الوطني لممارسي الصحة العامة، الإتحاد الوطني للقضاة...

3- مؤسسات الإعلام: عرف القانون العضوي المتعلق بالإعلام هذا الأخير بأنه كل نشر أو بث لوقائع أحداث أو رسائل أو آراء أو أفكار أو معارف عبر أية وسيلة مكتوبة أو مسموعة أو متلفزة أو إلكترونية، موجهة

---

[8]- المادة 02 من القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12-01-2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر ج ج د ش عدد 02، صادر في 15-01-2012.

[9]- بن علي خليل، "سبل تمكين المجتمع المدني لتعزيز المساءلة والشفافية في الإدارة المحلية"، مجلة أبحاث، العدد 05، 2018، ص 82.

[10]- قاسمي ابراهيم، بن طرمول عبد العزيز، "واقع المجتمع المدني ومدى فعاليته في الدولة الجزائرية"، مجلة آفاق فكرية، المجلد 04، العدد 08، 2018، ص 224.

للجمهور أو لفئة منه[11]، أما المؤسسات الإعلامية فهي مجموعة من النشاطات المتميزة التي يقوم بها أشخاص يؤدون أدوارا معينة وفق قواعد محددة، وهي تتميز بإنتاج وتوزيع المعرفة كما تعتبر همزة وصل بين أفراد المجتمع حيث توفر قنوات تربط بين الناس وتربط كل فرد بمجتمعه[12].

من هذا المنطلق تعتبر المؤسسات الإعلامية من بين أهم مكونات المجتمع المدني تأثيرا نظرا لما تتركه من صورة ذهنية لدى المتلقي للمواد التي تقدمها، وقد تعرضت لعدة تحولات في الجزائر لتصبح بعد فتح المجال للإعلام الخاص وسيلة هامة من وسائل توجيه الرأي العام بالموازاة مع اتساع نطاق وسائل الإعلام والاتصال الإلكترونية.

بالنسبة للأحزاب السياسية فإن هناك اختلافا حول اعتبارها من بين منظمات المجتمع المدني أم لا لأن الأحزاب السياسية تقوم أساسا على تحقيق أهدافها في الوصول إلى السلطة لتصبح جزءا منها[13]، أما منظمات المجتمع المدني فإنها تتوسط المجال بين الأسرة والدولة و تهدف إلى تحقيق الصالح العام أو مصالح محددة من خلال الضغط والتأثير على السلطة وليس بالضرورة المشاركة فيها، وعلى الرغم من أن العديد من محاولات تحديد مكونات المجتمع المدني في الوطن العربي تعتبر الأحزاب السياسية جزءا من المجتمع المدني فإن الوضع مختلف بالنسبة للجزائر، إذ تم اختزال المجتمع المدني في الجمعيات وبدرجة أقل النقابات المهنية ووسائل الإعلام دون الأحزاب السياسية[14].

إذن ومهما كانت مكونات المجتمع المدني فإن مفهومه انتقل من مستوى الوساطة بين المصالح الخاصة لمكونات المجتمع ومتطلبات الصالح العام، إلى اعتباره فاعلا وطرفا أساسيا في تنفيذ السياسات والخطط المتعلقة

---

[11]– المادة 03 من القانون العضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12-01-2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج د ش عدد 02، صادر في 15-01-2012.

[12]– علي عبد الفتاح كنعان، إدارة المؤسسات الإعلامية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 51.

[13]– بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: الجزء الثاني، ط 11، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 127.

[14]– هذا الطرح أكدته عدد من النصوص القانونية منها التمييز الصريح الذي تضمنته المادتين 52 و54 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بين الجمعيات وبين الأحزاب السياسية، وكذلك القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات في المادة 13 منه، إلا أن النص القانوني الذي أبان حقيقة الإرادة التشريعية في إخراج الأحزاب السياسية من دائرة منظمات المجتمع المدني هو القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14-09-2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر ج ج د ش عدد 55، صادر في 15-09-2019 والذي حدد في المادة 26 منه تشكيلة مجلس السلطة المستقلة والذي تضم 20 عضوا من كفاءات المجتمع المدني، في المقابل اشترط في المادة 19 منه ألا يكون عضو السلطة الوطنية منخرطا في أي حزب سياسي منذ 05 سنوات على الأقل.

بإدارة قضايا الصالح العام المشترك[15]، لذلك أولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[16] أهمية بالغة لمشاركة المجتمع المدني في الوقاية ومكافحة الفساد، حيث حثت في المادة الثالثة عشر منها الدول الأطراف على اتخاذ تدابير مناسبة لتشجيع منظمات المجتمع المدني على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته.

من جانبه وتطبيقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أورد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 مشاركة المجتمع المدني ضمن "التدابير الوقائية في القطاع العام" وذلك في المادة 15 رغبة من المشرع في إشراك القطاع الخاص في الجهود الرامية إلى التصدي للفساد.

يمكن الحديث عن دور المجتمع المدني في حماية الأموال العامة أو بالأحرى دوره في المساهمة في التقليل من مظاهر تبديدها من خلال نشاطاته التوعوية التي تسعى إلى تكريس ثقافة المحافظة على الأموال العامة، واتباعه لآليات تسهم في تفادي المساس بالمال العام بشكل انفرادي(المطلب الأول)، إضافة إلى تنسيقه وتعاونه مع منظمات وهيئات أخرى رسمية وغير رسمية من أجل تعزيز وتفعيل مسعاه الرامي إلى حماية الأموال العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تدخل المجتمع المدني منفردا للمساهمة في حماية الأموال العامة

حظي مفهوم المجتمع المدني باهتمام خاص من قبل الباحثين على اختلاف توجهاتهم وكانت لكل نظرته الخاصة، إلا أنها تصب أساسا في فكرة واحدة وهي أن المجتمع المدني يتوسط المجال الممتد بين الأسرة كمؤسسة اجتماعية والدولة كمؤسسة سياسية سلطوية[17]، وهو بذلك يضطلع بدور أساسي في المحافظة على الأموال العامة من خلال:

أولا: التوعية والتثقيف: يعتبر هذا الدور من أهم الأدوار التي يفترض بالمجتمع المدني القيام بها والذي يكون إما بالعمل على ترسيخ أفكار معينة أو بالسعي إلى توعية الأفراد بالتخلي عن أفكار خاطئة وغير صحيحة، فتعمل منظمات المجتمع المدني في هذا الإطار بالقيام بالدراسات والبحوث وإعداد البرامج التوعوية بأهمية الحفاظ على المال العام، وإجراء دورات تثقيفية للموظفين العموميين المكلفين بالرقابة على الأموال العامة، كما تعمل على إرساء ثقافة أخلاقية لتعزيز قيم النزاهة وتنظيم ندوات وحلقات نقاش حول هذه المواضيع[18].

---

[15]– بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص 09.

[16]– اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31-10- 2003، للإطلاع على النص الكامل للإتفاقية بالة العربية: hrlibrary.umn.edu<arabic<UNCAC

[17]– محمد أحمد نايف العكش، مؤسسات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي، دار الحامد، عمان، 2012، ص 29.

[18]– في هذا السياق وبغرض توسيع نطاق الحملات التحسيسية وزيادة فعاليتها، تم إبرام اتفاقية إطار بين وزارة التربية الوطنية ممثلة في وزيرة التربية الوطنية نورية بن غبريط– رمعون، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ممثلة في رئيسها السيد

من جانب آخر أدى الانتشار الكبير لمظاهر المساس بالمال العام بأشكاله المختلفة إلى تفشي مفاهيم خاطئة في أوساط المجتمع حيث أصبح ينظر إلى هؤلاء الأشخاص بأنهم أناس فوق القانون، لذلك يقع على عاتق منظمات المجتمع المدني العمل على إزالة وتصحيح هذه المفاهيم من خلال خلق ثقافة مناهضة للفساد والمفسدين، والمساهمة في خلق الوعي الاجتماعي بضرورة حماية الفئات الهشة في المجتمع والدفاع عن مصالحها وإدماج الشباب في ممارسات التنمية وتنظيم المهن المختلفة[19]، والهدف من ذلك هو تقوية الروح الوطنية لدى هذه الفئات ما يترتب عنه إحساسهم بالمسؤولية تجاه حماية الأموال العامة.

ثانيا: تعميق فكرة المساءلة: تعتبر المساءلة وسيلة فعالة لمقاومة الفساد المالي والإداري وسوء التسيير وإهدار المال العام لأنها تعني محاسبة الشخص عن الواجبات الملقاة على عاتقه، كما تعتبر وسيلة ناجعة للرقابة لأن هذه الأخيرة تكون سابقة لعملية المساءلة والتي ترتكز بالدرجة الأولى على النتائج الرقابية[20].

يبرز دور المجتمع المدني في حماية الأموال العامة من خلال سعيه إلى أن تكون أعمال السلطات العامة محل مساءلة كون هذه الأخيرة ليست سوى هيئات ومؤسسات منحها القانون سلطة تسيير وإنفاق المال العام في الأوجه المحددة له تحقيقا للمنفعة العامة.

ثالثا: المشاركة في الكشف عن سبل إنفاق المال العام: من خلال آلية الرصد والذي يعني في جوهره العمل الفعلي لمنظمات المجتمع المدني في جمع المعلومات والتحقق منها واستعمالها فورا، فهو إجراء تقني عملي ميداني بقصد ممارسة نوع من الرقابة[21].

فمنظمات المجتمع المدني وبحكم اتصالها بالواقع الاجتماعي ترصد حقيقة الوضع داخل المجتمع من خلال ما تقوم به من دراسات وأبحاث والتي تسمح لها بفضح الممارسات الماسة بالمال العام وتعبئة الرأي العام من جهة، ومراقبة كيفيات صرف الأموال العامة وإبرام الصفقات العمومية ومراقبة الأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية[22].

براهيم بوزبوجن حول "آليات العمل المشترك في مجال توعية التلاميذ وتحسيسهم بمخاطر الفساد وآثاره السلبية على المجتمع" بتاريخ 04 فيفري 2015.

[19]– غربي محمد،" الديمقراطية والحكم الراشد: رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، 2011، ص 375.

[20]– مزهود حنان ،" دور الشفافية الإدارية في الوقاية من إهدار المال العام"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، 2018، ص 353.

[21]– عباسة الطاهر، "دور المنظمات غير الحكومية في رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان خلال المرحلة الانتقالية"، مجلة القانون المجتمع والسلطة، المجلد 01، العدد 01، 2013، ص ص 103، 104.

[22]– هميسي رضا، " دور المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 01، 2009، ص 266.

رابعا: مساهمة وسائل الإعلام في الكشف عن الفساد: أناطت المادة الثانية من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام بالمؤسسات الإعلامية المساهمة في ترقية روح المواطنة والثقافة الوطنية وهو الأمر الذي يحملها مسؤولية توضيح كل ما يهم الرأي العام وكشف بؤر الفساد أمامه، كما نوهت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى ضرورة محاربة الفساد من خلال القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد وتعزيز التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها[23]، وعموما يبرز دور المؤسسات الإعلامية في الكشف عن الفساد من زاويتين:

- **الأولى: مساهمة وسائل الإعلام في التأثير على سلوك المجتمع لمجابهة الفساد:** يعتبر الإعلام الوسيلة الأكثر تأثيرا في سلوك المجتمع لذلك يمكن له أن يساهم في دفع المجتمع إلى نبذ الفساد والمفسدين وتعميم ازدرائهم اجتماعيا، وإشاعة ثقافة مجابهة هذه الظاهرة وأن المجتمع يملك قوة الردع لها إذا استخدم الوسائل المناسبة التي يمتلكها[24]، ويكون ذلك من خلال المساهمة في توعية المواطنين بمفهوم الفساد ونتائجه وسبل مكافحته، والدعوة إلى إصدار قوانين أكثر فاعلية للحد من الفساد والتأثير على الرأي العام لجعله أكثر عداء للفساد....

- **الثانية: مساهمتها في الكشف عن مكامن الفساد وتبديد المال العام:** وذلك من خلال تسليط الضوء على مشكلات الجهاز الحكومي ومتابعة الندوات والمؤتمرات التي تختص بموضوعات الفساد ونشر التقارير عنها وإعطائها أهمية خاصة، الترويج للصحافة الإستقصائية باعتبارها الأهم في كشف قضايا الفساد، ومتابعة الجهود الحكومية الخاصة بموضوع الفساد، والمتابعة الجدية لقضايا الفساد المثارة وإعطائها الأولوية في معالجتها[25].

من جانب آخر يمكن لوسائل الإعلام والاتصال الإلكترونية أن تشكل ملاذا آمنا يمكن المواطنين من التواصل وتبادل الخبرات، حيث يقع على عاتق منظمات المجتمع المدني الفاعلة في محاربة الفساد تشجيع الإعلاميين واتخاذ الإنترنت وسيلة أساسية في مجابهة الفساد، وحث الجمهور على التفاعل معها لأنها شبكة يتاح الوصول إليها دون تراخيص مسبقة وبتكلفة مالية بسيطة[26].

كما يمكن للجمعيات وحتى المواطنين المساهمة في كشف قضايا الفساد ومحاربة أصحابها وتقديم المعلومات الضرورية إلى الجهات المختصة والسماح بتداولها على نطاق واسع، إعداد تقارير وإحصاءات متعلقة

---

[23]- المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31-10-2003، للإطلاع على النص الكامل للإتفاقية: hrlibrary.umn.edu<arabic<UNCAC

[24]- نجار الويزة، "دور الإعلام والمجتمع المدني في مكافحة الفساد"، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، عدد 51، 2017، ص 97.

[25]- مديحة بن زكري بن علو، حميدة نادية، " الإعلام سلطة رقابية لتعزيز منظومة الكفاح ضد الفساد في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 11، العدد 03، 2019، ص472.

[26]- المرجع نفسه، ص 98.

بحجم وحقيقة الأفعال الماسة بالأموال العامة ثم نشرها للرأي العام من أجل تعرية الحقائق وتمكين الناس من الحصول على المعلومة الصحيحة، والضغط على الهيئات المكلفة بالرقابة على المال العام من أجل القيام بدورها بشكل فعال[27].

خامسا: المطالبة بتكريس مبادئ الشفافية في تسيير المال العام: تساهم الشفافية الإدارية في تقليل الغموض والضبابية حول آليات تسيير الأموال العامة وأوجه صرفها، وهو ما يساعد في القضاء على الفساد من جهة، ويضمن حقوق المواطن في الفهم والمعرفة وتوعيته وإطلاعه على الخيارات المتوفرة من جهة أخرى[28].

تبعا لذلك يقع على عاتق المجتمع المدني المطالبة بداية بتجسيد الآليات الكفيلة بتطبيق الشفافية بعناصرها المتعددة كالعلانية والشرعية والديمقراطية والمساءلة، والعمل على الحصول على المعلومة الصحيحة واستغلالها في مساءلة الهيئات المكلفة بتسيير الأموال العامة، وهذا أمر لا يتحقق فعليا إلا إذا قدمت منظمات المجتمع المدني نموذجا في تطبيق مفاهيم الحكم الراشد من خلال التعامل بشفافية ونشر تقاريرها والتداول على مركز اتخاذ القرار، وأن يتميز عملها بالمصداقية وعدم الانسياق وراء المبالغات وأن تحافظ على علاقات جيدة مع الهيئات المكلفة بالرقابة على الأموال العامة[29].

سادسا: مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي من خلال الديمقراطية التشاركية: تسعى الديمقراطية التشاركية إلى تفعيل مشاركة المواطن وباقي منظمات المجتمع المدني في عملية صنع القرار فهي تجعل المواطن على بينة بطرق تسيير الشأن العمومي عموما وتسيير الأموال العامة خصوصا، ما يعطيه شعورا بأهمية دوره كشريك أساسي في عملية التنمية لاسيما على المستوى المحلي، كما يكون لتطبيق الديمقراطية التشاركية من جانب آخر دورا أساسيا في حماية الأموال العامة بالنظر إلى آليات ممارستها، لتعتبر من أهم ممارسات الحوكمة التشاركية بالنظر إلى أثرها الملموس على واقع المواطنين على المستوى المحلي وتحفيز مشاركتهم في الشأن العام بشكل مباشر[30].

بالنسبة لآليات الديمقراطية التشاركية المكرسة في قانوني البلدية والولاية ورغم تواضعها فإنها- إذا تم تفعيلها بإصدار النصوص التنظيمية المفصلة والموضحة لآليات ممارستها وتدعيمها بآليات أكثر تأثيرا- قد تسمح للمواطنين العاديين ومنظمات المجتمع المدني بإدراك أوجه صرف الأموال العامة، من خلال حضورهم

---

[27]- محمد حسن السراء، عبد الناصر عباس عبد الهادي،" الاتفاقية العربية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تحليل نقدي مقارن"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد 31، العدد 64، 2016، ص 76.

[28]- مزهود حنان، مرجع سابق، ص 351.

[29]- محي الدين طوق،" المشاركة المجتمعية في مكافحة الفساد وآفاق تطوير آلياتها في البلدان العربية"، المؤتمر الثالث للشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، ص 11.

[30]- بن حدة باديس، " آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 10، 2017، ص 291.

اجتماعات المجالس المحلية المنتخبة والاطلاع على مستخرج المداولات، وتقديم الاقتراحات والاستشارات البناءة التي قد تسهم في ترشيد النفقات العمومية وتوجيهها الوجهة الصحيحة[31].

سابعا: اللجوء إلى القضاء: أجاز القانون المتعلق بالجمعيات 12 -06 للجمعيات باعتبارها شكل من أشكال منظمات المجتمع المدني حق اللجوء إلى القضاء والقيام بكل الإجراءات أمام الجهات القضائية، إذا تعلقت هذه القضايا بوقائع لها علاقة بهدف الجمعية وألحقت ضررا بمصالح الجمعية أو بالمصالح الفردية أو الجماعية لأعضائها[32].

في مجال حماية الأموال العامة أجاز القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي[33] للجمعيات التي تسعى إلى حماية الممتلكات الثقافية والتي تعتبر جزءا من الأملاك والأموال العامة، أن تتأسس كطرف مدني فيما يتعلق بالمخالفات والجرائم الماسة بهذا العنصر الهام من عناصر الأموال العامة[34].

المطلب الثاني: تدخل المجتمع المدني بشكل تكاملي للمساهمة في حماية الأموال العامة

يقوم المجتمع المدني في إطار هذا الدور بالسعي إلى تحقيق التكامل بين مختلف الهيئات الرقابية المكلفة بالرقابة على الأموال العامة وتنسيق الجهود، حرصا على عدم إهدار الإمكانيات والوقت بالعمل على نفس القضايا أو المجالات، إضافة إلى الاستفادة من تجارب المنظمات النظيرة في التشريعات المقارنة سواء العربية أو الغربية.

أولا: تنسيق جهود المجتمع المدني مع السلطة التنفيذية: يقع على عاتق المجتمع المدني إعداد الدراسات والبحوث ووضع مقترحات وتقديمها للحكومة من أجل العمل على تطوير الآليات المكرسة والمتبعة لحماية المال العام، والمشاركة في صياغة التنظيمات والسياسات العامة الرامية إلى ترشيد النفقات ومراقبة كيفيات صرف الأموال العامة[35]، كما يكون من حقه التساؤل عن آليات اعتماد الضرائب ومصادر الميزانيات وأوجه

---

[31]- المواد 11، 13، 14، 26 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج د ش عدد 37، صادر في 03-07-2011.

- المواد 26، 32، 36 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج د ش عدد 12، صادر في 29-02-2012.

[32]- المادة 17 من القانون رقم 12-06، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

[33]- قانون رقم 98-04 مؤرخ في 15-06-1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر ج ج د ش عدد 44، صادر في 17-06-1998.

[34]- المادة 91 من القانون رقم 98-04، مرجع نفسه.

[35]- رداوي عبد المالك، " دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد"، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني الثاني حول آليات حماية المال العام ومكافحة الفساد، جامعة المدية، يومي 05 و06 ماي 2009، ص 07.

صرفها، وكيفية التعامل مع الموارد الطبيعية وآليات تنفيذ المشاريع العامة، وعمليات التعيين في الوظائف العامة...[36].

في هذا الإطار يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تقوم بعدة أنشطة تساهم في تدعيم الشفافية والنزاهة في الحياة الإدارية ومن هذه الآليات نذكر على سبيل المثال:

– السعي إلى تطوير آليات الشفافية وتعميمها في جميع مجالات النشاط العام،

– تعزيز المشاركة وتضافر الجهود بين جميع شرائح المجتمع لاسيما الموظفين والعاملين في القطاعات العمومية، وتأطير الجهود المخلصة والنزيهة وتوجيهها الوجهة الصحيحة للنضال من أجل الحفاظ على الموارد المالية العامة،

– تقديم توصيات من خلال البحوث التي تجريها إلى السلطة التنفيذية لتقرير أجور ورواتب كافية للمعيشة مقارنة بأسعار السوق، وتلبية احتياجات الموظف العمومي حتى لا تمتد يده إلى المال العام.

ثانيا: تدعيم علاقة المجتمع المدني بالبرلمان: تواجه الديمقراطية التمثيلية أزمة مشتركة تتمثل في وجود فجوة بين المواطن وبين ممثليه أي بين الناخبين والمنتخبين، ما حتم البحث عن قنوات تواصل بين البرلمان والمواطن خارج العلاقة الدورية خلال فترة الانتخابات والذي ترجم بإمكانية مساهمة هيئات ومنظمات المجتمع المدني في العمل البرلماني.

من المعروف أن العمل البرلماني يتعدد بين التشريع والرقابة وتقييم السياسات العمومية حيث يمكن للمجتمع المدني أن يساهم في حماية الأموال العامة من خلال عدة صيغ أهمها المشاركة في التشريع، كاقتراح آليات مستحدثة للوقاية من المساس بالمال العام أو اقتراح آليات يتم وفقها استرداد الأموال المنهوبة...وقد تبنت عدد من التجارب العالمية فعليا هذه المشاركة كـ "جلسات الاستماع" المكرسة في البرلمان التشيكي أو "المجلس الشعبي لروسيا الاتحادية" المكرس في روسيا[37].

في الجزائر لم يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[38] أي آلية لمشاركة المجتمع المدني في العمل التشريعي إلا إذا استثنينا إجازته في المادة 43 منه للجان المجلس الشعبي الوطني الدائمة الاستعانة بأشخاص مختصين ذوو خبرة في آدائها لأشغالها، وهو نفس التوجه الذي تبناه النظام الداخلي لمجلس الأمة في

---

[36]– عبد الرحمن التميمي، " منظمات المجتمع المدني ودورها في مكافحة الفساد"، ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، هيئة مكافحة الفساد، رام الله، فلسطين، 2013، ص 03.

[37]– تعتبر **جلسات الاستماع** من أهم أشكال المشاركة المدنية، حيث تخصص جلسات للبرلمان من أجل الاستماع لممثلين عن القطاعات المدنية والمهنية المعنية بمشاريع القوانين المدروسة، كما تم إقرار قانون في روسيا ينظم **المجلس الشعبي لروسيا الاتحادية** والذي يعتبر وسيطا بين المجتمع والسلطة التشريعية ويتألف من منظمات المجتمع المدني، يتولى مهمة تقييم المبادرات التشريعية من منطلق ما تحققه من مصلحة عامة، أنظر في هذا: حاروش نور الدين، "تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني...البرلمان المدني؟؟"، مجلة المفكر، المجلد 09، العدد 10، 2014، ص ص 153، 154

[38]– النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج د ش عدد 46، صادر في 30-07-2000.

المادة 40 منه[39]، وهو ما جعل الممارسات البرلمانية تفرز سلوكيات تسمح بالاستماع لرؤساء بعض الجمعيات الوطنية باعتبارهم خبراء وليسوا كممثلين عن الجمعية التي يرأسونها، لنكون أمام نوع من الاختزال يتم بموجبه حصر الجمعية في رئيسها وتحويل هذا الأخير إلى خبير لتتمكن اللجان من الاستماع إليه[40].

من جانب آخر تبرز علاقة المجتمع المدني ممثلا في المؤسسات الإعلامية بالبرلمان والعمل التشريعي عموما من خلال ما تمارسه هذه المؤسسات من توضيح للرأي العام بشأن مشاريع القوانين المطروحة للمصادقة، فحتى وإن كان هذا الدور لا يتعدى الإعلام وإجراء بعض النقاشات بشأنه إلا أنه كفيل بتوعية المواطن ووضعه في الصورة بشأن أهم القوانين التي سيتم إصدارها، ولعل المناقشات الجارية بشأن مسودة مشروع التعديل الدستوري أحسن مثال على ذلك.

ثالثا: تدعيم علاقة المجتمع المدني بالسلطة القضائية: حيث يقع على عاتق المجتمع المدني ممارسة دوره في التأكيد الدائم على استقلالية وتمكين الجهاز القضائي، ومراقبة آدائه ومتابعة حالات الفساد التي تطرح أمامه لبحثها بما ينسجم مع احترام الحريات العامة وأحكام الدستور ومبادئ العدالة، وتوفير البيئة الحقوقية التي تحدد الوضع القانوني لمؤسسات المجتمع المدني في المجتمع وتكسبها الشرعية والاعتراف بها[41].

من جانب آخر يمكن أن يساهم المجتمع المدني في دعم جهود استرداد الأموال المنهوبة من خلال حشد التأييد وتقديم الدعم وتزويد السلطات المعنية بالمعلومات، إضافة إلى متابعة الدعاوى القضائية لمباشرة استرداد الأموال[42].

رابعا: التنسيق مع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: تسهر الهيئة من خلال هياكلها المتعددة على تجسيد السياسة الوطنية للوقاية من كل الأفعال الموصوفة بالفساد ومكافحتها، وقد منحها القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته حق طلب الوثائق أو المعلومات التي تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد من الهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، والتي قد تكون منظمات المجتمع المدني الناشطة في هذا المجال[43].

---

[39]- النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر ج ج د ش عدد 49، صادر في 22-08-2017.

[40]- حاروش نور الدين، مرجع سابق، ص 159.

[41]- نجار الويزة، مرجع سابق، ص 102.

[42]- شوقي سمير، " دور المجتمع المدني في حماية المال العام من جرائم الفساد والرشوة"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد03، العدد 04، 2019، ص 141.

[43]- المادة 21 من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدل ومتمم، مرجع سابق.

- المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 06- 413 مؤرخ في 22- 11- 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر ج ج د ش عدد 74 صادر في 22-11-2006، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 مؤرخ في 07-02-2012، ج ر ج ج د ش عدد 08، صادر في 15-02-2012.

من جانب آخر يضطلع قسم التنسيق والتعاون الدولي التابع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته من أجل ضمان تبادل منتظم ومفيد للمعلومات، وذلك لغاية أساسية وهي توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان[44]، هذا التنسيق يأتي في الإطار العام الذي كرسه القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات والذي أجاز لمنظمات المجتمع المدني القيام بكل نشاط شراكة مع السلطات العمومية يكون له علاقة مع الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها[45].

خامسا: التنسيق والتعاون مع باقي منظمات المجتمع المدني: من المعروف أن منظمات المجتمع المدني توجد لتحقيق أهداف مشتركة بين أعضائها بشكل تطوعي ولغرض غير مربح وذلك في المجالات الاجتماعية والعلمية والتربوية...وهو ما يجعلها تتقاطع مع منظمات أخرى وطنية ودولية تسعى لتحقيق أهداف مشابهة لتلك.

إن نجاعة عمل المجتمع المدني تقتضي التنسيق والتعاون في إطار الشراكة مع جمعيات أجنبية ومنظمات دولية غير حكومية تنشد نفس الأهداف في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية والأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها[46]، وهو ما ينطبق على مجال حماية الأموال العامة والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث توجد منظمات دولية تنشط في هذا المجال لعل أهمها منظمة الشفافية الدولية التي تعتبر منظمة مجتمع مدني عالمية تقود الحرب ضد الفساد ولها فروع في مختلف أنحاء العالم وتسعى إلى تطوير وسائل مكافحة الفساد وتنسق لأجل ذلك مع منظمات المدني الأخرى والشركات والحكومات من أجل تنفيذها[47].

كذلك تجيز المنظمة العربية لمكافحة الفساد (AACO) أن ينضم إليها أعضاء مشاركين سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين ناشطين في حقول مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية، والمنظمة العربية لمكافحة الفساد هي مؤسسة أهلية مستقلة لا تسعى إلى تحقيق الربح تأسست سنة 2005 وتتخذ من بيروت مقرا لها، حيث تسعى المنظمة إلى تحقيق جملة من الأهداف منها إحداث الوعي وتوسيع الإدراك بأهمية مناهضة الفساد وحماية المال العام، كشف التأثير السيئ للفساد على التماسك الاجتماعي والتنمية، تشجيع ممارسات الشفافية والتداول الحر للرأي...[48].

44- المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، مرجع نفسه.

45- المادة 17 من القانون رقم 12-06، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

46- المادة 23 من القانون رقم 12-06، مرجع نفسه.

47- الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية: www.transparency.org

48- الموقع الرسمي للمنظمة العربية لمكافحة الفساد: www.arabanticorruption.org

المبحث الثاني: المجتمع المدني الجزائري وحماية الأموال العامة: بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون

ارتبط مفهوم المجتمع المدني في الجزائر بتبني التعددية بعد إقرار فتح المجال لإنشاء الجمعيات بموجب دستور 1989[49] وتم الاحتفاظ بهذا المكسب في ظل التعديلات الدستورية المتعاقبة[50]، على الرغم من أن البعض يرى في الحركات المناضلة من أجل التحرر في الفترة الاستعمارية نموذجا للمجتمع المدني بما أنها كانت تحمل بالإضافة إلى مشروع الثورة، مشروع مجتمع انطلاقا من الثوابت الوطنية وهي اللغة والإسلام وحقوق الإنسان[51].

من الناحية التشريعية فإنه ورغم صدور القانون رقم 90 -31 المتعلق بالجمعيات[52] فإن المشرع لم ينص صراحة على دور المجتمع المدني كطرف رئيسي إلى جانب الدولة ومؤسساتها في بعض القضايا الهامة، واستمر هذا الجمود إلى غاية مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[53] والتي أكدت على ضرورة تعزيز مشاركة المجتمع المدني في محاربة الفساد جنبا إلى جنب مع المؤسسات الرسمية، ثم توج هذا المسعى بإصدار القانون رقم 06-01 والذي نص صراحة على فتح المجال أمام منظمات المجتمع المدني لتساهم في الوقاية من الفساد وتضطلع بأدوار أكثر جرأة للمساهمة في حماية الأموال العامة.

---

[49]- المادة 39 من دستور الجزائر لسنة 1989، صادر بتاريخ 23-02-1989، ج ر ج ج د ش عدد 09، صادر في 01-03-1989.

[50]- المادة 41 من التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ 04-12-1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج د ش عدد 76، صادر بتاريخ 08-12-1996 معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10-04-2002، ج ر ج ج د ش عدد 25 صادر في 14-04-2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15-11-2008، ج ر ج ج د ش عدد 63، صادر في 16-11-2008

- المادة 48 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06-03-2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج د ش عدد 14، صادر في 07-03-2016.

[51]- محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية بالجزائر(الولاية والبلدية) من 1516 إلى 1962، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006، ص 270.

[52]- قانون رقم 90-31 مؤرخ في 04-12-1990، يتعلق بالجمعيات، ج ر ج ج د ش عدد 53، صادر في 05-12-1990 (ملغى).

[53]- وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19-04-2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر ج ج د ش عدد 26، صادر في 25-04-2004.

بشكل عام يلاحظ أن منظمات المجتمع المدني في عدد من الدول العربية ومنها الجزائر لم تبلغ بعد درجة النضج القانوني والسياسي المطلوب من أجل التأثير على مراكز اتخاذ القرار وذلك لعدة أسباب وعوامل (المطلب الأول) ما يستدعي البحث بجدية عن موضع الخلل والعمل على إتباع استراتيجيات هادفة ومنسقة من أجل تفعيل هذه المنظمات حتى تقوم بالدور المنوط بها فيما يتعلق بالمحافظة على الأموال العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: واقع المجتمع المدني الجزائري في ظل انتشار ظواهر تبديد الأموال العامة

إن جوهر مشكلة المجتمع المدني في الوطن العربي عموما وفي الجزائر خصوصا تتركز في انتشار سلطة الدولة في كل مجالات الحياة المجتمعية، ما يجعل من هذه السلطة أداة مراقبة تقف عائقا أمام إمكانية تحرر الأفراد واستقلال المؤسسات الاجتماعية وهو ما يعرف بسياسة " دولنة المجتمع المدني"[54]، وعموما يمكن إرجاع مظاهر وأسباب ضعف تأثير المجتمع المدني إلى عوامل عدة داخلية وخارجية لعل أهمها:

أولا: العوامل الذاتية المؤثرة على فعالية المجتمع المدني: قد تعتري منظمات المجتمع المدني مظاهر تجعلها بعيدة كل البعد عن تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها، وهذا نتيجة عوامل داخلية مرتبطة بمنظمات المجتمع المدني بذاتها، من هذه العوامل:

1- ضعف منظمات المجتمع المدني: لقد نمت منظمات المجتمع المدني في الجزائر في مناخ انتهازي لجأت فيه السلطة السياسية إلى استعمالها كأداة من أدوات بسط نفوذها في المجتمع، من خلال استعمالها في أحيان كثيرة كبديل عن الأحزاب السياسية في تمرير مشاريعها ودعم مرشحيها، ليقدم لها في المقابل الدعم اللازم ويتم تقريبها من مواضع صنع القرار[55].

يترتب عن هذا الوضع عدم انشغال منظمات المجتمع المدني بما يمكن أن يعتري نشاطات السلطة السياسية من فساد أو إهدار للمال العام، بل أكثر من ذلك في الوقت الذي يفترض في منظمات المجتمع المدني والتي تتخذ من محاربة الفساد شعارا لها أن تكون نموذجا في النزاهة والشفافية والتداول على مركز اتخاذ القرار، يكون عدد منها واقع تحت طائلة الفساد وقناة لاستنزاف المال العام مقابل ولائها[56].

من جانب آخر يلاحظ على منظمات المجتمع المدني في الجزائر عدم تنظيمها وغياب الاحترافية لدى الناشطين ضمنها وهو الأمر الذي جعلها غير قادرة على التأثير من أجل التغيير، لذلك فهي لا تزال بحاجة إلى

---

[54]- بلعيور الطاهر، مرجع سابق، ص 122.

[55]- قاسمي ابراهيم، مرجع سابق، ص 230.

[56]- محمد أحمد نايف العكش، مرجع سابق، ص 40.

دعم بنائها المؤسسي من الجانبين الفني والمادي من خلال التدريب والتأهيل لرفع مستوى آدائها، كالتدريب على أعمال الرصد والمتابعة وإعداد التقارير وطريقة إعداد البرامج[57].

2- عدم استقلالية منظمات المجتمع المدني: تعتبر الاستقلالية عن الجهاز التنفيذي من أهم المشكلات والعوائق التي تواجه منظمات المجتمع المدني، لأن الواقع يؤكد أن هذه المنظمات أصبحت تشكل امتدادا للأنظمة الحاكمة لاسيما في ظل التبعية المادية لمعظم هذه التنظيمات للدولة أو لأحزاب أو حركات، أو كونها واجهات لرجال أعمال أو أصحاب نفوذ[58]، على خلاف ذلك تشهد تنظيمات المجتمع المدني الغربية رقيا لا نظير له إذ أصبحت كل السياسات الحكومية تضع في الحسبان مواقف وآراء المجتمع المدني، هذا الأخير هو الذي يقيم فشل أو نجاح هذه السياسات والسبب في بلوغ هذه الدرجة من التأثير هو استقلالية المجتمع المدني عن الدولة[59].

فمثلا بالنسبة للجمعيات لم يمنع القانون العضوي رقم 12-06 انتماء أعضاء الجمعيات والذين قد يكونون فاعلين فيها كالرؤساء أو الأمناء إلى أحد الأحزاب السياسية- رغم تمييزه صراحة بين الحزب السياسي والجمعية- إلى أحد الأحزاب السياسية وهو ما قد يجعل هذه الجمعيات عرضة للتسييس وأدوات تنظيمية مبطنة لنشر سياسة هذه الأحزاب والدفاع عن أهدافها وبرامجها الحزبية، وتحقيق التعبئة والحشد الشعبي لها[60].

أيضا تعتبر عدم الاستقلالية المالية أو إشكالية التمويل من أهم معوقات استقلالية هيئات المجتمع المدني، فمثلا عدد القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات مصادر تمويل هذه الأخيرة، إلا أنه ربط الحصول على إعانات من الدولة أو الولاية أو البلدية باعتراف السلطة العمومية وفق سلطتها التقديرية للجمعية المعنية بالنشاط ذو الصالح العام أو المنفعة العمومية[61]، ما يؤكد سعي الدولة إلى إضفاء الطبيعة الزبونية على المجتمع المدني حيث تتم مقايضة الولاء بالريع ما ينجم عنه استمالة هذه التنظيمات لتمارس أدوارا مرسومة لها سلفا مقابل الحصول على التمويل الذي يمكنها من الاستمرارية[62].

---

[57]- شوقي سمير، مرجع سابق، ص 136.

[58]- أحمد إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 267.

[59]- غزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 48.

[60]- أوكيل محمد أمين، " عن دور الحركة الجمعوية في تكريس المقاربة التشاركية في الجزائر: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل"، مجلة القانون، العدد 09، 2017، ص ص 104، 105.

[61]- المادة 34 من القانون رقم 12-06، يتعلق بالجمعيات.

[62]- زياني صالح،" تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركتية في الجزائر"، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الشلف، يومي 16و 17 ديسمبر 2008، ص 11.

إذن فالمجتمع المدني العربي عموما والجزائري خصوصا يعاني تبعية للدولة جعلت منه مجرد مؤسسات شكلية ذات أدوار مناسباتية لا تتعدى خدمة السلطة وفق ما تريده السلطة، فهو لا يعدو أن يكون واجهة لإصلاحات شكلية يتم اعتمادها من أجل التعبير عن ديمقراطية الواجهة التي تضمن للنخب الحاكمة الاستمرار والاستقرار[63].

3- محدودية نشاط منظمات المجتمع المدني: حيث أن برامج هذه المنظمات غالبا ما يكون مركزا حول أغراض محددة أكثر من غيرها كالأنشطة المهنية والأعمال الخيرية الأقرب إلى مفهوم الإحسان وجمعيات الأحياء، في حين أن عمل مثل هذه المنظمات في البلدان المتقدمة بات أقرب إلى المفهوم التنموي بحيث يوازي المؤسسات الحكومية[64]، وهو ما يؤكده توزيع الجمعيات المعتمدة رسميا من طرف الوزارة المكلفة بالداخلية حسب مجالات نشاطها:

- الجمعيات المهنية أعلى نسبة بـ 42،66% من مجموع الجمعيات المعتمدة،
- جمعيات الأحياء 21،45% ،
- جمعيات الرياضة والتربية البدنية 16،55%،
- جمعيات أولياء التلاميذ 15،27%،
- جمعيات دينية 14،66%.

في حين تمثل باقي الجمعيات نسبا ضئيلة كجمعيات العلوم والتكنولوجيا وجمعيات الصحة والطب والشبيبة والطفولة والبيئة وجمعيات الإنقاذ[65].

4- عدم التداول على السلطة: رغم أن منظمات المجتمع المدني استطاعت أن تقطع شوطا في اعتماد مبدأ دورية مؤتمراتها والتجديد النسبي لقياداتها، إلا أنها لم تستطع بشكل عام تكريس مبادئ الديمقراطية في التسيير وفتح الباب أمام تجدد القيادات وهو ما ترجم في بقاء القادة في مناصبهم لمدد طويلة، لينتج عنه في نهاية المطاف حلقة مفرغة ترسخ الاعتقاد بعدم توفر الكادر القيادي المناسب بدلا من الاعتراف بأن هذا الوضع ما هو إلا نتيجة لطرق التسيير التي لا تنتج أطرا قيادية متجددة[66].

---

[63]- بن مرزوق عنترة، " إشكالية علاقة الدولة بالمجتمع المدني في المنطقة العربية"، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد 02، العدد 01، 2017، ص 45.

[64]- أحمد ابراهيم ملاوي، " أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد 02، 2008، ص 267.

[65] -www.interieur.gov.dz

[66]- بلكوش الحبيب وآخرون، المجتمع المدني في البلدان العربية ودوره في الإصلاح، الطبعة الأولى، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، الإسكندرية، 2004، ص 158.

5- غياب الوعي بجوهر العمل الجمعوي: ما يلاحظ على القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات أنه لم يتضمن شروطا خاصة أو مشددة لتأسيس الجمعيات[67]، وهو الأمر الذي فتح المجال واسعا أمام بعض التجاوزات من طرف من لا يملكون صلة بالعمل الجمعوي ولا الوعي بالمشاركة الاجتماعية، وذلك لأجل الاستفادة من هذه الشروط للحصول على مقرات وأموال بطرق مختلفة وبمجرد نفاذ هذه الإمكانات يشل عمل الجمعيات ويتم حلها، ما يؤكد هشاشة قاعدتها الاجتماعية لارتباطها بالأشخاص وليس المؤسسات حيث تزول بزوال الأشخاص[68].

ثانيا: العوامل الخارجية المؤثرة على فعالية المجتمع المدني: تشغل منظمات المجتمع المدني المساحة الفاصلة بين الدولة والمجتمع لذلك فإنها تكون عرضة بشكل مستمر لتأثير عوامل ومحددات اجتماعية وسياسية وقانونية من خارج محيطها، تساهم بشكل أو بآخر في الحد من فعاليتها والتقليص من نسب تأثيرها على ما حولها:

1- خرق مبدأ سيادة القانون: لقد سبق القول أن هناك ترسانة قانونية تضبط تسيير واستعمال الأموال العامة في مختلف المجالات، إلا أن الواقع يؤكد خرق وعدم احترام هذه القوانين لاسيما من طرف الأشخاص المكلفين بتنفيذها، وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على آداء منظمات المجتمع المدني وقدرتها على الإقناع بضرورة الانضمام إليها أو تأسيس منظمات أخرى.

يترتب عن هذا الوضع انتشار ثقافة مفادها عدم المساواة أمام القانون وأن المفسدين لهم القدرة على النجاة بأفعالهم، وأن الفساد هو الطريق الرئيسي للثراء وتحقيق النفوذ السياسي والاقتصادي والاجتماعي وأنهم فوق العديد من القواعد القانونية[69].

2- عدم احترام مبدأ الفصل بين السلطات: يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على عدم تدخل أي سلطة في عمل سلطة أخرى دون أن يعني هذا عدم قيام أي علاقات تعاون وتكامل فيما بينها[70]، فإن تم خرق هذا المبدأ أمكن للسلطة التنفيذية السيطرة على مهام السلطة التشريعية، والذي يترتب عنه عدم قدرة هذه الأخيرة على ممارسة رقابتها على أوجه تسيير وتصريف الأموال العامة بشكل فعال، لاسيما مع التكريس الدستوري لأفضلية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في مجال الرقابة السياسية[71].

---

[67]- المادة 04 من القانون رقم 12-06

[68]- لدرم أحمد، " منظمات المجتمع المدني في الجزائر ودورها في التنمية"، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، ص 08، مأخوذ من الموقع: www.univ-chlef.dz<eds<article، اطلع عليه بتاريخ 30-05-2020.

[69]- شوقي سمير، مرجع سابق، ص 140.

[70]- PHILIPPE Georges, *Droit public, concours administratifs*, 9e édition, éditions Dalloz, Paris, 1994, p. 61.

[71]- فمثلا يحتاج نواب المجلس الشعبي الوطني من أجل المصادقة على ملتمس الرقابة الذي ينصب على مسؤولية الحكومة – والذي غالبا ما يكون تبديد المال العام سببا لها- إلى مصادقة ثلثي أعضائه، في حين لا تحتاج المصادقة على طلب الثقة الذي يقدمه الوزير الأول إلا إلى أغلبية بسيطة، أنظر المواد: 98، 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

من جانب آخر كرس المؤسس الدستوري عدة منافذ للسلطة التنفيذية- لاسيما رئيس الجمهورية- من شأنها التدخل والتأثير على السلطة القضائية، ما يفقدها دورها الأساسي في بناء دولة القانون ومساءلة كل مخل بأسس المحافظة على موارد الدولة المالية وعدم إهدارها، كسلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف القضائية ورئاسته للمجلس الأعلى للقضاء، إضافة إلى حقه في إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها وعدم مسؤوليته المدنية والجزائية[72].

3- إشكالية استقلالية القضاء: تعتبر استقلالية القضاء من المبادئ المكرسة دستوريا حيث تعتبر السلطة القضائية مستقلة ولا يكون فيها القاضي خاضعا إلا للقانون، كما تشكل مظهرا أساسيا من مظاهر احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

يضطلع القضاء بدور أساسي في تحجيم جرائم الفساد ومراقبة مظاهره فهو يشكل قوة رادعة وضرورية لتعزيز السياسات العامة الرامية إلى حماية الأموال العامة ومكافحة الفساد، إلا أنه وفي المقابل فإن ظاهرة الفساد المالي والإداري وتبديد الأموال العامة يمكن أن تأخذ مساحة واسعة وتبلغ أعلى مستوياتها في ظل غياب قضاء مستقل، لأن ضعف الجهاز القضائي وعدم استقلاليته يعتبر من أهم أسباب تفشي جرائم الفساد لأنه يؤدي إلى تأخير وعدم حسم قضايا الفساد جزائيا[73].

لقد كرس القانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء[74] مبادئ أساسية من شأنها أن تدعم استقلالية القاضي، كحق الاستقرار الممنوح لقضاة الحكم الممارسين لـ10 سنوات خدمة فعلية، وتوفير أجرة تسمح بضمان استقلالية القاضي، إضافة إلى حمايته من التهديدات أو الاعتداءات أو الإهانات...[75]، إلا أن الرجوع إلى أحكام القانون العضوي رقم 04-12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته[76] يبين أن إنشاء هيئة دستورية تسهر على احترام أحكام القانون الأساسي للقضاء وعلى رقابة انضباط القضاة كان من الممكن أن يحقق الاستقلال الحقيقي للقضاء لو كانت تشكيلته قضائية، إلا أن التمعن في تشكيلته يهدم هذا الطرح.

يتشكل المجلس الأعلى للقضاء من 18 عضوا، 10 أعضاء منهم قضاة ينتخبون من قبل زملائهم أما باقي الأعضاء فإن السلطة التنفيذية تستحوذ على انتمائهم وتعيينهم، إذ يترأس رئيس الجمهورية المجلس وينوبه

---

[72]- المواد 91، 92، 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[73]- مسعودي هشام، " استقلالية القضاء كضمانة أولية لتحقيق العدالة ومكافحة الفساد"، مجلة التراث، العدد 31، المجلد 01، 2019، ص 21.

[74]- قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 06-09-2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر ج ج د ش عدد 57، صادر في 08-09-2004.

[75]- المواد 26، 28، 29 من القانون العضوي رقم 04-11، مرجع نفسه.

[76]- قانون عضوي رقم 04-12 مؤرخ في 06-09-2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج ر ج ج د ش عدد 57، صادر في 08-09-2004.

وزير العدل، إضافة إلى 06 شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية- بسلطته التقديرية- بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء، وهذه تشكيلة تنفي تماما فكرة استقلالية المجلس عن السلطة التنفيذية رغم ترأس الرئيس الأول للمحكمة العليا للمجلس في تشكيلته التأديبية كما أكدته المادة 21 من القانون العضوي رقم 04-12، وهو ما يعتبر ولو بشكل محتشم ضمانة لاستقلالية القضاة نظرا لإقصاء ممثلي السلطة التنفيذية من إمكانية توقيع العقوبات عليهم واستغلالها للتحكم فيهم أو الضغط عليهم[77].

4- عزوف الأفراد عن الانخراط في العمل الجمعوي: إن انشغال الأفراد بتعقيدات الحياة اليومية من ارتفاع للأسعار وانخفاض لأسعار البترول وعدم الزيادة في الأجور...أدى إلى عزوفهم عن الانخراط في العمل الجمعوي إلى درجة القطيعة، وعدم الاهتمام بما يجري داخل الهيئات المستحوذة على السلطة من فساد وإهدار للمال العام، ما جعل منظمات المجتمع المدني عرضة لهيمنة وتبعية بعض الأحزاب السياسية والسلطة السياسية التي تستخدمها لتحقيق أهدافها[78].

5- التحفظ بشأن تطبيق الديمقراطية التشاركية: رغم أن المشرع تبنى الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي فإن الآليات التي تم تبنيها في كل من قانوني البلدية والولاية تجعل مشاركة المجتمع المدني ضئيلة إذا ما قورنت بآليات أخرى مكرسة في تشريعات مقارنة كالميزانية التشاركية[79]، كما أن النصوص التنظيمية التي توضح كيفيات تطبيق آليات الديمقراطية التشاركية لم تصدر بعد.

يعود هذا التحفظ بالأساس إلى أن مشاركة المجتمع المدني سواء كان فردا أو جماعة في تدبير الشأن العام المحلي ما زالت تحكمها تلك الخطوط الحمراء القائمة بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، إذ أن هناك تخوفا من التأثير الذي قد تلعبه الثانية على الأولى ويؤدي إلى تراجع دور الأولى[80].

6- غياب المعلومة: تواجه المؤسسات الإعلامية عقبات عدة عند آداء دورها الرقابي على تسيير الأموال العامة ومكافحة الفساد كعدم إكثرات الجمهور المستهدف وعدم التنسيق بين وسائل الإعلام، إضافة إلى إتباع سياسة تكميم الأفواه مع هذه المؤسسات من خلال رهن استقلاليتها في معالجة القضايا الهامة كقضايا الفساد المالي

77- عثامنية كوسر، تافرونت عبد الكريم، "استقلالية القضاء كآلية لمكافحة الفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 07، 2017، ص 90.

78- لدرم أحمد، مرجع سابق، ص 14.

79- تعرف مدينة **بورتو اليغري** البرازيلية نموذجا فريدا في تطبيق الديمقراطية التشاركية وهو نظام الميزانية التشاركية، والذي يقوم على مبدأ المشاركة لكل المواطنين في صنع السياسة العامة التي تتحدد بموجبها النفقات العامة للمدينة، ويقوم هذا النظام على أساس التمييز الإيجابي للمناطق الأكثر فقرا وتهميشا في المدينة من خلال العمل على إعادة توزيع الموارد والخدمات العامة لصالحهم، نقلا عن: حناش يمينة، كيبش عبد الكريم، "دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية: الميزانية التشاركية كآلية"، مجلة دراسات وأبحاث، مجلد 11، عدد 02، 2019، ص 175.

80- بن علي خليل، مرجع سابق، ص 93.

والإداري بالإشهار، والذي يعتبر موردا أساسيا للكثير من المؤسسات، وعدم دعم الصحافة الاستقصائية التي تبحث في قضايا الفساد وعدم توفير الحماية اللازمة للصحفيين العاملين في مثل هذه الملفات الحساسة[81].

إضافة إلى ذلك يعتبر غياب المعلومة من أهم العوائق التي تعتري عمل المؤسسات الإعلامية لأن الحصول على المعلومة هو شرط أساسي للقيام بالنشاط الإعلامي بفعالية أكبر، لذلك أوجب القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام الهيئات والإدارات والمؤسسات أن تزود الصحفي بالأخبار والمعلومات التي يطلبها بما يكفل حق المواطن في الإعلام وحق الصحفي في الوصول إلى مصدر الخبر، إلا أنه أورد استثناءات عديدة أفرغت هذا الحق من محتواه[82]، لأن إعمالها يؤدي إلى حجب الكثير من المعلومات التي لا ترتقي إلى إضفاء السرية عليها ما يعزز سياسة التعتيم لاسيما فيما يتعلق بقضايا الفساد.

المطلب الثاني: ضرورة تفعيل دور المجتمع المدني للمساهمة في حماية الأموال العامة

بناء على ما سبق يبدو جليا أنه من الضروري البحث عن وسائل وآليات لتفعيل دور المجتمع المدني نظرا للتأثير الذي يمكن أن يحدثه لو قام بالدور المنوط به، لأنه يشكل الحلقة التي تصل بين المجتمع والدولة، فإن قويت هذه الحلقة، قويت العلاقة بين الشعب ودولته وسادت مبادئ الشفافية والعدالة، من هذه الوسائل نذكر:

أولا: تكريس منظومة قانونية داعمة للمجتمع المدني: يمكن تطوير آداء المجتمع المدني عموما وآدائه في الرقابة على المال العام خصوصا من خلال تطوير القوانين والتنظيمات المؤطرة لمنظمات المجتمع المدني بما يضمن على الخصوص مشاركتها في المؤسسات الدستورية، وقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا التوجه حيث أكدت المادة 205 منه على أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يشكل إطارا لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما ترجم من خلال تشكيلة المجلس التي تضم 50 عضوا يمثلون المجتمع المدني من أصل 200 عضوا يشكلون المجلس ككل، كما سمح القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات لمنظمات المجتمع المدني الإشراف على العملية الانتخابية التي من شأنها ضمان اختيار المواطنين بكل شفافية ونزاهة، والسماح بوصول أشخاص محل ثقة من أجل تسيير والرقابة على الأموال العامة[83].

---

[81]- صولي ابتسام، " الإعلام كآلية لمكافحة الفساد"، مجلة الحقوق والحريات، العدد 02، 2016، ص 84.

[82]- المادتين 83، 84 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

[83]- حيث تنص المادة 26 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على" يتشكل مجلس السلطة الوطنية من 50 عضوا منهم 20 عضوا من كفاءات المجتمع المدني"

إن إيجاد منظومة قانونية صارمة فوق الجميع لا تكتمل إلا بضمان استقلالية القضاء ما يجسد فعلا دولة القانون، حيث يكون القضاء المستقل صمام أمان يحمي موارد الدولة وبه تصان القيم ويتضاعف شعور الفرد بالانتماء إلى وطنه[84].

ثانيا: تعزيز الديمقراطية التشاركية: يمكن تفعيل دور منظمات المجتمع المدني سياسيا من خلال ترسيخ الممارسة الديمقراطية الفعلية التي شعارها للشعب وبالشعب[85]، والتي لا تبنى على التصويت على قوانين تؤكد التعددية السياسية وتسمح للمواطنين بالمشاركة في الحياة السياسية مرة كل خمس سنوات، بل تبنى على فكرة المشاركة والمحاسبة التي يمارس فيها المواطن يوميا الرقابة على مؤسسات الدولة[86]من خلال الديمقراطية التشاركية، هذا الطرح أصبح متداولا في السنوات الأخيرة بشكل كبير في الخطاب السياسي الرسمي[87].

إن تعزيز الديمقراطية التشاركية يتطلب بداية وجود مجتمع مدني واع بأهمية الأدوار التي يمكن أن يلعبها في الحفاظ على الأموال العامة، كما يتطلب تكريسا حقيقيا لآليات الديمقراطية التشاركية المعروفة في بعض التشريعات المقارنة.

ثالثا: احترام مبدأ الشفافية داخل منظمات المجتمع المدني: في هذا السياق يجب على منظمات المجتمع المدني أن تقدم نموذجا في تطبيق مفاهيم الحكم الراشد من خلال التعامل بشفافية ونشر تقاريرها والتداول على مركز اتخاذ القرار، وأن تحافظ على علاقات جيدة مع الهيئات الرقابية على المال العام[88]، إضافة إلى التصريح عن مصادر تمويلها بكل شفافية والإعلان عن خططها المستقبلية ووضع الآليات الواضحة لتنفيذ هذه الخطط، وتقييم أعمالها ومحاسبة ذاتها عبر تحسين آدائها التوجيهي والإصلاحي[89].

---

[84]– حمدي باشا عمر، مجمع النصوص التي تحكم جهاز القضاء، الطبعة الثانية، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 213.

[85]- PHILIPPE Georges, op.cit, p. 60.

[86]– زياني صالح، "واقع وآفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 09، 2003، ص 77، 80.

[87]– لقد سبق وتبنى هذا الطرح وزير الداخلية عند عرضه لمشروع قانون البلدية رقم 11-10 أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشته حيث صرح بـ" ...كما يكرس مشروع القانون حق المواطنين في الاطلاع على شؤون بلديتهم واستشارتهم حول المسائل ذات الاهتمام المشترك في إطار التسيير الجواري. هذه المتطلبات تقتضي بطبيعة الحال إدراج ضمن مشروع القانون الأحكام التي تمكن المجلس الشعبي البلدي من التكفل وترجمته بالأفعال الديمقراطية في شكلها التشاركي...". أنظر: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 13-03-2011، ص 11، الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني: www.apn.dz

[88]– محي الدين طوق، مرجع سابق، ص 11.

[89]– بن علي خليل، مرجع سابق، ص 95.

رابعا: نشر وتعميم ثقافة العمل الجماعي المنظم: تضطلع الثقافة العلمية الوطنية بدور هام في بناء المواطنة الفعالة والواعية بممارسة العمل الجماعي في إطار منظمات المجتمع المدني، ونشر القيم الحضارية الموجهة لبناء القيم التي تستند على قبول الآخر وإدارة الخلافات سلميا، وثقافة التطوع المشجعة على المشاركة السياسية والاجتماعية والتعامل مع المشاكل المطروحة بعقلانية ورشادة[90].

إن تحقيق هذا المطلب لا يكون إلا بتنشئة الفرد على السلوك الديمقراطي والعمل الجمعوي حيث يبرز دور الأسرة والمدرسة في تنمية قيم الاحترام والنقد والحوار السلمي بدل العنف، ومنح الطفل فرصة المشاركة في تقديم الحلول والاقتراحات من أجل تنمية مهاراته الجماعية والتشاركية.

خامسا: تفعيل الإبلاغ عن الفساد: يعيش المواطن في احتكاك دائم بمظاهر الفساد وهذا ما يجعل إيجاد آليات فعالة للإبلاغ عن الفساد من طرف المواطنين سواء كانوا منفردين أو في شكل منظم أمرا بالغ الأهمية، حيث تتشكل قنوات اتصال مباشرة مع الجمهور لتلقي بلاغاتهم المتعلقة بتصرفات منطوية على فساد والتحقق من صحتها، والذي قد يكون بإنشاء خط أخضر للتبليغ عن الفساد للجهات الرسمية المكلفة بمكافحة الفساد، لتتولى هذه الهيئات التأكد من صحة التبليغ، أو بمنح مكافآت للمبلغين كما هو معمول به في بعض التشريعات المقارنة كالتشريع السعودي حيث ترصد الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد السعودية مكافآت تشجيعية للأشخاص الذين قاموا بالتبليغ عن حالات فساد بعد أن تتأكد الهيئة بعد إجراء تحقيقاتها من صحة بلاغاتهم[91].

يعتبر الإبلاغ عن الفساد أداة فعالة في يد المجتمع المدني من أجل حماية الأموال العامة ومكافحة الفساد إلا أنه يثير مسألة جد هامة وهي حماية المبلغين من الضالعين في الفساد الذين غالبا ما يكونون ذوو نفوذ وسلطة، وقد كان البرلمان الأوروبي السباق إلى المصادقة على تعليمة أوروبية متعلقة بحماية المبلغين لاسيما المبلغين عن الفساد سنة 2019، حيث يتم بموجب هذه التعليمة منح الحماية القانونية الكاملة للمبلغين من طرف 10 دول أوروبية منها فرنسا، في حين تمنح باقي الدول حماية جزئية أو تنطبق على قطاعات أو فئات معينة من الموظفين[92]، وهذا توجه يشكل تقدما هاما في مسار مكافحة الفساد عموما واعتراف بدور المبلغين بعد

---

[90]– بن بريكة عبد الوهاب، " دور المجتمع المدني في التنمية المحلية على ضوء الحكم الراشد"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي، 36(01)، ص 288.

[91] - محمد مسفر مجدل القحطاني، علاقة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بجهات التحقيق، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2013، ص ص 33، 34.

[92]- Protection des lanceurs d'alerte : nouvelles règles adoptées à l'échelle de l'UE , parlement européen, https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20190410IPR37529/protection-des-lanceurs-d-alerte-nouvelles-regles-adoptees-a-l-echelle-de-l-ue , consulté le 27-05-2020.

أن كان لهم الفضل في فضح العديد من قضايا الفساد في ظل غياب شبه كلي لتشريعات أوروبية وطنية تتناول آلية الإبلاغ[93].

في الجزائر تضمن مشروع تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 24-02-2019، رغم ما أثاره من تحفظ من طرف بعض الجمعيات الناشطة في مجال مكافحة الفساد[94]، صلاحية جديدة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي تلقي الإبلاغات عن الفساد من طرف شخص طبيعي أو معنوي مباشرة أو عن طريق البريد المضمون أو عبر المنظومات الإلكترونية الرسمية المخصصة لذلك، كما تضمن المشروع اقتراحا بإدراج مادة جديدة هي المادة 45 مكرر 01 تجيز للشخص المبلغ عن قضايا فساد تنظر فيها السلطة القضائية أن يدلي بشهادته أمام هذه الأخيرة من وراء ستار أو عبر شبكات كاميرات رقمية مغلقة ضمانا لحمايته وعدم التعرف على هويته[95].

سادسا: نشر ثقافة داعمة للمجتمع المدني: من المعروف أن الخطاب الإعلامي يلعب دورا هاما في تشكيل وعي المجتمع، لذلك لابد من نشر وتعميم ثقافة تؤكد على أهمية الدور الذي يلعبه المجتمع المدني كشريك أساسي في التنمية، ويقع على عاتق المجتمع المدني نشر هذه الثقافة وخلق وعي لدى أفراد المجتمع بأهمية الأموال العامة وتعزيز ثقافة النزاهة والشفافية في تسييرها، وهذا لا يكون إلا بامتلاك وسائل إعلام تساعده في إيصال هذه الأفكار إلى كل شرائح المجتمع، لأن الإعلام هو عملية نشر وتقديم للمعلومات والحقائق والأفكار المنطقية والآراء الراجحة للجماهير مع ذكر مصادرها خدمة للمصلحة العامة[96].

في هذا السياق تضطلع وسائل الإعلام أكثر من أي جهة أخرى بدور أساسي في تحسيس الفرد بأهمية العمل الجمعوي والاندماج فيه لتحقيق الحاجيات التي تعجز الدولة عن تلبيتها، من خلال اختيار البرامج التي تثير الاهتمام بالمشاركة الاجتماعية الواسعة، والتركيز على الأنشطة التي تقدمها الجمعيات وأهدافها الجادة بعيدا عن المساومات السياسية والشخصية[97].

93- موري سفيان، "الإبلاغ عن الفساد: آلية تستوجب تفعيل على المستوى الدولي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 03، 2019، 486.

94- حيث عبرت الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد (A.A.C.C) في بيان لها عن رفضها لمشروع تعديل قانون الفساد حيث أدان رئيس الجمعية السيد جيلالي حجاج تمرير مشروع القانون بطريقة سرية في خضم الانتخابات الرئاسية، كما أشارت الجمعية أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات قامت بعقد جلسات استماع ومشاورات محدودة حول المشروع خلال 48 ساعة فقط ودون دعوة ممثلي المجتمع المدني ما يؤكد رأي الجمعية بشأن عدم وجود إرادة حقيقية لوقف هذه الآفة، مأخوذ من الموقع: https://www.aljazairalyoum.com/ ، تاريخ الإطلاع: 27-05-2020.

95- الجريدة الرسمية للمناقشات الصادرة بتاريخ 24-03-2019، الفترة التشريعية 2018-2019، دورة البرلمان العادية 2018، 2019، ص 04، الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني: www.apn.dz

96- مجد الهاشمي، الإعلام الدبلوماسي والسياسي، دار أسامة للنشر، عمان، 2009، ص 52، 53.

97- لدرم أحمد، "مرجع سابق، ص 11.

سابعا: ضرورة تدعيم المسار الديمقراطي: يبدو أن خيار تطبيق الديمقراطية الحقيقية لا بديل عنه كون هذه الأخيرة من خصوصيات المجتمع المدني، ذلك المجتمع الذي يعيش فيه الإنسان مواطنا وعضوا في جماعة بشرية تنظم حياتها مؤسسات ديمقراطية، ليكون الانشغال قائما من الجميع لتقوية مؤسسات المجتمع المدني حتى يكون بمقدورها أن تحول دون العبث بقيم الديمقراطية.

إن ازدهار وفعالية المجتمع المدني مرتبطة أشد الارتباط بوجود مناخ ديمقراطي حقيقي، لأنه في ظل الديمقراطية يصبح الخوض في أدق القضايا كقضايا الفساد وإهدار المال العام ممكنا بدون أي حساسيات أو حسابات، كما يصبح الحصول على المعلومات والوثائق- طبقا للضوابط المحددة- حقا من حقوق منظمات المجتمع المدني، والذي لا يكتمل في حقيقة الأمر إلا بوجود بنية قانونية تكفل حق الإطلاع على البرامج التنموية وحق المشاركة وحرية التعبير[98].

ثامنا: رفع مصداقية هيئات مكافحة الفساد لدى منظمات المجتمع المدني: إن أهم إشكال يواجه الهيئات الرسمية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته هي قدرتها وفعالية الآليات المخولة لها قانونا في الحد من مظاهر الفساد وتبديد المال العام، وهذا يعود بالأساس إلى عدة أسباب منها ما يعود إلى النصوص القانونية التي تؤطرها أو إلى الممارسات العملية لأعوانها وموظفيها لا مجال لذكرها أو حصرها.

لذلك يكون على عاتق هذه الهيئات أن تسعى إلى رفع مصداقيتها لدى منظمات المجتمع المدني الراغبة في الكشف عن مظاهر الفساد، بأن المعلومات التي يمكن أن تقدمها هذه المنظمات من شأنها أن تفضي بالضرورة إلى محاسبة الضالعين في تبديد الأموال العامة عند التيقن من صحتها، وهو أمر يحقق غاية أساسية وهي هدم ثقافة عدم المساواة أمام القانون وأن المفسدين فوق القانون[99].

تاسعا: تعزيز مساهمة النقابات المهنية في مكافحة الفساد: إن السعي الجاد إلى مكافحة الفساد لا يكتمل إلا بتفعيل المنظمات النقابية والمهنية وتعزيز دورها بحيث يتجاوز نشاطاتها المطلبية المتعلقة بحقوق العمال، إلى تقييم الآداء المهني لأعضائها وترسيخ قيم العمل التي تشمل احترام شروط العمل واحترام أوقاته، والحرص على المال العام والحيلولة دون إهدار الثروة.

كذلك يمكن إشراك النقابات المهنية في موضوعات التوظيف والترقيات والذي من شأنه أن يحد من مظاهر الفساد في التعيين في الوظائف العامة، والحيلولة دون وصول الفاسدين إلى مواقع صنع القرار والنفوذ في مجالات الصفقات العمومية وصرف المكافآت بشتى أشكالها المشروعة وغير المشروعة.

---

[98]- بن بريكة عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص 286، 287.

[99]- شوقي سمير، مرجع سابق، ص 140.

خاتمة

إن النظر بسطحية إلى مسألة حماية الأموال العامة في القانون الجزائري يؤدي إلى نتيجة أولية ظاهرية وهي سعي الدولة إلى التصدي لجميع أنواع الاعتداءات عليها، من خلال ما أصدرته وتصدره من نصوص تشريعية وتنظيمية تشجع ترشيد إنفاقها وتعاقب على أي مساس غير مشروع بها، وسعيها لمواكبة الاتفاقيات التي صادقت عليها من خلال الاستعانة بمتدخلين من القطاع الخاص خارج الهيئات الرسمية المكلفة بالرقابة على المال العام وعلى رأسهم المجتمع المدني، إلا أن تتبع واقع الحال يوصلنا إلى حقائق مؤسفة تتمثل في ازدياد مظاهر الاعتداء على الأموال العامة باختلاف صوره ومجالاته والقائمين به، وعدم قدرة المجتمع المدني على احتواء الدور الذي أريد له القيام به في مجال مكافحة الفساد وحماية الأموال العامة وهذا يعود بالأساس إلى:

– السماح من الناحية القانونية لمنظمات المجتمع المدني بالمشاركة في الوقاية من جرائم الأموال العامة ومكافحتها وفتح المجال أمامها للرقابة على أوجه صرفها بقي في إطاره القانوني النظري فقط، وذلك لعدة أسباب لعل أهمها ضعف هذه المنظمات وعدم احترافيتها وانشغالها بالمجالات الضيقة التي تنشط فيها.

– عدم استقلالية هيئات المجتمع المدني لاسيما الاستقلالية المالية أدت إلى تبعيتها وعدم قدرتها على اتخاذ قرارات ومواقف ذات تأثير واضح.

– انشغال المواطن بالتعقيدات المعيشية اليومية أدى إلى عدم اهتمامه وعزوفه عن الانضمام إلى هيئة من هيئات المجتمع المدني من أجل المشاركة في الرقابة على أعمال الإدارة في مجال تسيير المال العام.

– على الرغم من أهمية بعض آليات الديمقراطية التشاركية المكرسة في تشريعات مقارنة كالميزانية التشاركية ودورها في تحقيق الحماية اللازمة للأموال العامة من خلال التخصيص الأمثل للنفقات، فإن المشرع لم يتبن أيا من هذه الآليات لأن تكريس مثل هذه الآليات يتطلب وجود مجتمع يتمتع بالنضج السياسي والإداري والقانوني اللازم لتفعيل مثل هذه الآليات، ووجود ثقة من السلطات المركزية في الدولة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية بقدرة المجتمع ومنظماته المدنية على تقديم الإضافة وإحداث الفارق.

– عدم قدرة وسائل الإعلام على الوصول إلى مصدر المعلومات بشكل سلس ورهن خوضها في القضايا الهامة كالفساد بالإشهار الذي بات يشكل أفضل الوسائل للضغط عليها.

بناء على النتائج المتوصل إليها من هذه الدراسة ارتأينا تقديم اقتراحات قد تساهم في ترقية دور المجتمع المدني في حماية الأموال العامة:

– إن التغيير الحقيقي ينبع من الذات لذلك يكون لزاما على المواطنين أن يكونوا واعين بحقوقهم تجاه إدارتهم وأن يدركوا أن كل إهدار لدينار واحد من المال العام ينقص حقا من حقوقهم في العيش برفاهية.

– الاعتماد على معايير الكفاءة والتكوين والخبرة لاسيما في المجال الإداري من أجل الانضمام إلى إحدى منظمات المجتمع المدني، الأمر الذي يسهم في ترقية دورها الرقابي.

– تكريس استقلالية منظمات المجتمع المدني عن الدولة من خلال تنويع مصادر تمويلها واعتمادها على الطاقات البشرية والكفاءات الإبداعية التي تتولى تسييرها وتطويرها، ومحاولة ترجمة أهدافها إلى أعمال فعلية تكسبها تأييد القوى الشعبية.

– ضمان وصول منظمات المجتمع المدني لاسيما الإعلامية منها إلى المعلومات المتعلقة بالفساد والمفسدين وضمان نشرها على نطاق واسع.

– تنسيق منظمات المجتمع المدني مع مختلف الهيئات الرسمية وغير الرسمية المهتمة بالمسائل المتعلقة بحماية الأموال العامة ومكافحة الفساد من أجل تحسين آدائها وتركيز العمل على نفس القضايا لضمان النجاعة.