

اعداد قوانين المالية في التشريع الجزائري

Preparation of financial laws in Algerian legislation

مباركي محمد الصالح

كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر (الجزائر) ، moubakisaleh58@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2019/05/31 تاريخ القبول: 2019/06/20 تاريخ النشر: 2020/12/31

ملخص:

تحتاج الحكومة الى المال لانفاقه تلبية لحاجيات المواطنين ، وبالتالي القيام بالمهام المنوطة بها ، هذه الحاجيات التي عرفت تطورا كبيرا وبالتالي احتاجت الى اموال كثيرة للاستجابة لها . فبينما كانت هذه الاحتياجات حتى القرن التاسع عشر تقتصر على تحقيق الامن الداخلي ورد العدوان الخارجي و اقامة العدل بين الناس ، اصبحت اليوم مهام الحكومة تشمل عديد المجالات الاقتصادية ، الاجتماعية و الثقافية وكل ماله علاقة بحياة المواطن .

كلمات مفتاحية: قانون المالية ، الميزانية العامة للدولة ، وزارة المالية ، المجلس الشعبي الوطني ، مجلس الامة، قانون تسوية الميزانية

Abstract:

The need for the government to spend money to meet the needs of citizens, and thus to carry out the tasks assigned to them, these needs, which have known a great development and therefore needed a lot of money to respond to them. While these needs until the nineteenth century only to achieve internal security and response to external aggression and the establishment of Justice Among the people, today the functions of the government include many economic, social and cultural fields and all its money is related to the life of the citizen

Keywords: Finance Law, State Budget, Ministry of Finance, National People's Assembly, National Assembly, Budget Adjustment Act.

1. مقدمة:

تحتاج الحكومة الى الانفاق كي تتمكن من القيام بالواجبات الملقة على عاتقها ، فقد حصل تطور كبير في مفهوم الواجبات التي يجب على الحكومة القيام بها ، فبينما كانت مهام الدولة حتى القرن التاسع عشر تقتصر على تحقيق الامن الداخلي ورد الاعتداء الخارجي واقامة القضاء بين الناس اصبحت اليوم مهام الحكومة تشمل اكثر الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية وكل ماله علاقة بحياة المواطن ، وبتعدد حاجات المواطن تتعدد مهام الدولة خاصة المجالات للصيقة بحياة المواطن والتي ينفر منها القطاع الخاص لقلة ربحيتها وطول اجالها .وعليه اخذت حاجة الحكومة الى المال تزداد ازدياد كبيرا كلما اتسعت مهامها .

هناك ثلاثة اسباب رئيسية تشرح لماذا اعداد قوانين المالية يشكل حدثا خاصا في حياة المؤسسات ترخيص البرلمان بانفاق المال العام وتحصيله ، حيث كانت هذه الصلاحية ثمرة الثورات في الدول الغربية المطالبة بمراقبة المال العام تحصيلا وانفاقا التطور المعتبر لمهام الحكومة و ميزانيتها وجوب توفير باستمرار الموارد المالية للحكومة لاستمرارية نشاطها .

ان اعداد قانون المالية يتميز عن غيره من القوانين سواء من الناحية الزمنية التي يستغرقها (سنة كاملة) او من الجهات المتدخلة لاعداده فهي جهات متخصصة وايضا وجوبية اصداره لانه تتعلق به الجانب المالي الذي يجب ان يتوفر باستمرار للحكومة حتى تضطلع بمهامها ، كما ان هذا القانون ينتهي سنويا بالمصادقة برلمانيا على قانون تسويته على خلاف القوانين الاخرى التي تستمر ما استمرت الحاجة لها .

الاشكالية :

فكيف تؤمن الحكومة احتياجاتها من المال ، وكيف تحصل عليه ، ووفقا لاية قواعد ومن يسمح بجبايته و انفاقه وعبر اية وسيلة . ذلك ما سنحاول الاجابة عليه في هذه الورقة البحثية .

1. المبحث الاول : مفهوم الميزانية العامة للدولة وقانون المالية

ندرس في هذا المبحث مفهوم الميزانية العامة للدولة ، تعريفها ، خصائصها ومبادئها ، ثم نعرض لتعريف قانون المالية ، انواعه ، اهميته واخيرا محتواه ونرجى مرحلة تحضيره ، والاطراف المتدخلة في تحضيره ، والبرنامج الزمنية لتحضيره ، والمصادقة عليه الى المبحث الثاني لانه صلب الموضوع .

✓ المطلب الاول : مفهوم الميزانية العامة للدولة

وفي هذا المطلب سوف نعرض لتعريف الميزانية العامة للدولة ، خصائصها و المبادئ الاساسية لها .

- الفرع الاول : تعريف الميزانية العامة للدولة

هي مجموعة من الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الايرادات و النفقات الدائمة للدولة وتعرف ايضا بانها تقدير وترخيص بشكل تشريعي لاعباء و موارد الدولة ، وهي تقرر من قبل السلطة التشريعية بقانون المالية الذي يترجم الاهداف الاقتصادية والمالية للحكومة .

- الفرع الثاني : خصائص الميزانية العامة للدولة

* الصفة التقديرية للميزانية فهي صك تقدر فيه ايرادات الدولة ونفقاتها لسنة واحدة .
* اجازة الجباية و الانفاق فالبرلمان هو الذي يعطي الاذن للحكومة بصرف النفقات وجباية الايرادات المذكورة في الميزانية .

* الصفة التشريعية للميزانية تصدر الميزانية ضمن قانون المالية الذي يتضمن تقدير لمجموع النفقات والايرادات و ترخيص من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بالانفاق و الجباية وفقا للقانون ، وينتهي هذا الاذن بانتهاء السنة المالية .

- الفرع الثالث : المبادئ الاساسية للميزانية

* مبدأ شمول الميزانية : اي ان تكون ميزانية الدولة شاملة لجميع نفقاتها و ايراداتها ، اي ان لا تجرى اية مقاصة بين الايرادات و النفقات .

* عدم تخصيص الايرادات : اي مجموع الايرادات يغطي مجموع النفقات على وجه العموم .

* مبدأ وحدة الميزانية : اي ان تكون في وثيقة واحدة حتى تعطي فكرة واضحة لممثلي الشعب حتى يتسنى لهم مراقبة الحكومة في استعمالها للمال العام وجبايته ، و ايضا تسهل المقارنة بين مجموع الايرادات و النفقات.

* مبدأ سنوية الميزانية : لقد وردت الإشارة الى مبدأ السنوية في المادتين 3 و 6 من قانون المالية الاطار لقوانين المالية 84-17 ، حيث تعتبر مدة السنة المالية رخصة لتنفيذ الميزانية العامة نظرا لكونها أكثر ملاءمة مع توقعات الهيئات و الاجهزة المكلفة باعداد وتحضير الميزانية ، وليضا لاشتمالها على فصول السنة كلها ، ذلك ان مدة السنة المالية تسمح بتجسيد جيد للنفقات و الايرادات وكذا المصادقة عليها من جهة و اعطاء فعالية للرقابة عليها من جهة اخرى .

* مبدأ التوازن : يقصد به ان تتساوى جملة الايرادات التي تتوقع الحكومة تحصيلها مع جملة النفقات العامة التي تتوقع الحكومة صرفها خلال سنة معتبرة (يوسف، 2004)

✓ المطلب الثاني : مفهوم قانون المالية

ونعالج في هذا المطلب تعريف قانون المالية ،انواعه ،اهميته و محتواه .

- الفرع الاول : تعريف قانون المالية

هو وثيقة مالية سنوية تتضمن الميزانية العامة للدولة ، كما انه عملية تقديرية لانه يتضمن جداول حسابية تخمينية (evaluatif) للايرادات العامة المتوقعة و النفقات العامة التي ستنفذ.

- الفرع الثاني : انواع قانون المالية

* قانون المالية السنوي او الاساسي ،وحسب المادة الثالثة من القانون 84-17 هو يقر ويرخص مجمل موارد الدولة و اعبائها وكذا الوسائل المالية الاخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية ، كذلك يقر ويرخص المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات الخاصة براسمال .

* قانون المالية التكميلي هو قانون يصدر بغرض تغيير تقديرات الايرادات او التأسيس لايرادات جديدة او الترخيص بنفقات جديدة.

* قانون ضبط الميزانية هو قانون يضبط النتائج المالية لكل سنة مالية ،وهو وسيلة مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية ، فيسجل الارقام الفعلية التي حصلت بالنسبة للنفقات و الايرادات ، و يعتمد عليه في

تحضير قوانين المالية او قانون المالية للسنة القادمة ،وكذا استخراج الفوارق بين الارقام التقديرية و الارقام الحقيقية .

- الفرع الثالث : اهمية قانون المالية

*هو السبيل الوحيد الذي تستطيع الحكومة من خلاله التصرف في الاموال العمومية ، فاي برنامج لا يطبق الا من خلال هذا القانون المالي السياسي.

*بدون هذا القانون المالي لا يمكن للايرادات ان تحصل و لا للنفقات ان تصرف ، المادة الاولى فيه ترخيص بتحصيل الايرادات .

*هو وسيلة مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن طريق اعتماده وعن طريق المصادقة على قانون ضبط الميزانية ، لان هذا الاخير يسجل الارقام الحقيقية التي حصلت بالنسبة للنفقات و الايرادات .

*يقوم بوضع التقييم وتحديد التوقعات و كذا التراخيص لكل العمليات المالية المرتبطة بمداخل و نفقات الدولة لكل سنة مالية.

- الفرع الرابع : محتوى قانون المالية

*يحتوي قانون المالية على احكام خاصة متعلقة بالايرادات العامة كاحداث ضرائب ورسوم جديدة او الغاء ضرائب ورسوم سابقة او تغيير معدلاتها و احكامها...الخ

*كما يحتوي على الاعتمادات المالية المرصودة لسد نفقات تسيير مختلف مصالح الدولة ،ويحتوي كذلك على اعتمادات لنفقات التجهيز.

وتظهر الايرادات العامة والنفقات العامة بشكل مفصل في الميزانية العامة التي تقسم الى قسمين :

○ قسم الايرادات ويتضمن الايرادات العامة المتوقعة .

○ قسم النفقات ويتضمن الاعتمادات المفتوحة لتغطية النفقات العامة .

ويرافق قانون المالية على الاقل ثلاثة جداول هي :

اولا الجدول (أ) جدول الايرادات : ويشتمل على ثلاثة انواع من الموارد

○ الموارد الجبائية وتتمثل في الايرادات الجبائية من ضرائب مباشرة وغير مباشرة ورسوم .

- الإيرادات العادية وهي حاصل دخل املاك الدولة مثل الاجارات وبيع ممتلكات الدولة.
- الجباية البترولية وهي صافي عائدات بيع المحروقات .

ثانيا الجدول (ب) جدول نفقات التسيير : و يحتوي على الاعتمادات المخصصة لتغطية نفقات الجهاز الاداري للدولة ،وهي توزع حسب الوزارات.

ثالثا-الجدول (ج) جدول نفقات التجهيز : ويحتوي على الاعتمادات الموجهة لتغطية المشاريع الاستثمارية للدولة حسب المخطط الانمائي السنوي ،وهي توزع حسب القطاعات .

2. المبحث الثاني : الجهات المتدخلة في اعداد مشروع قانون المالية و مناقشة

البرلمان والتصويت عليه والرزنامة الزمنية لذلك

سوف نعرض في هذا المبحث للجهات المتدخلة في اعداد قانون المالية (المطلب الاول)، ثم في (المطلب الثاني) نعرض لمناقشة البرلمان بغرفتيه والتصويت على مشروع قانون المالية ثم نستعرض الرزنامة الزمنية المحددة لكل مرحلة من مراحل تحضير مشروع قانون المالية (المطلب الثالث).

✓ المطلب الاول : الجهات المتدخلة في اعداد مشروع قانون المالية

تعتبر وزارة المالية من الوزارات المهمة على مستوى السلطة التنفيذية ،ذلك ان دورها يتعاظم باستمرار خاصة فيما يتعلق باة عداد الدراسات و التقارير الخاصة بتحضير مشروع قانون المالية،ومنه الميزانية العامة للدولة و الميزانيات الاخرى ،بالاضافة الى اقتراح النصوص التشريعية و التنظيمية ذات الصلة بموضوع الميزانية و غيرها من الموضوعات المالية و المحاسبية بصفة عامة .

- الفرع الاول : مهام وزير المالية في عملية تحضير مشروع قانون المالية

ان مشروع قانون المالية يعود للحكومة ممثلة بوزير المالية ،وذلك لعدة اعتبارات

كون السلطة التنفيذية هي الجهة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية و تحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي (رحمة، 2011)، وايضا بما تملكه من وسائل مادية وكفاءات بشرية متخصصة موزعة على مديرياتها التقنية المتعددة . فهي تقوم بتحضير مشروع قانون المالية بما

يلائم الظروف الاقتصادية و المالية للدولة .وفي الجزائر وزارة المالية ممثلة بوزير المالية (المرسوم التنفيذي رقم 54-95 ، 15/02/1995)هي المسؤولة عن تحضير مشروع قانون المالية ومنه الميزانية العامة للدولة .فمن صلاحياته

يبادر بالاتصال مع السلطات المعنية بميزانيات الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات ذات الطابع الاداري و الهيئات العمومية المماثلة ويطبق التدابير و الاعمال المتعلقة بتحضير الميزانية العامة للدولة و تقديمها و التصويت عليها ،بالاضافة انه يقوم باي عمل من شأنه ان يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيق الاهداف المحددة في برنامج الحكومة.

يبادر باي نص تشريعي او تنظيمي يطبق في مجال النفقات الملتمزم بها وتسيير ميزانيات الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري و الهيئات العمومية المماثلة و يقترحه وييدي رايه في اي تدبير له اثر مالي في ميزانية الدولة ،وغيرها من الصلاحيات.

ان وزير المالية يعتبر هو الممرز و المبرمج و الحكم لكل احتياجات مختلف الدوائر الوزارية وكذا الجماعات المحلية في اطار برامج التجهيز العمومي ،وله حق التوقيع بالعطف على كل المراسيم التي لها اثر مالي و امتياز منح موافقته على كل مشاريع القوانين والانظمة التي يهيئها باقي الوزراء في تدبير شؤون وزاراتهم ان كان لها انعكاس مالي مباشر او غير مباشر ،حيث يجب ان تذييل سلفا هذه المشاريع بتاشيرة وزير المالية (صلاحيات وزير المالية ، 15/02/1995).

فهذه الصلاحيات تمكن وزير المالية من الاطلاع على جل المشاريع و القرارات التي يتخذها باقي الوزراء و يتمتع ايضا بحق مراقبة مقترحات باقي الوزراء من اجل الالتزام بالنفقات و ذلك بواسطة جهاز مراقبة الالتزام بالنفقات ،حيث يمثلته مراقب داخل كل وزارة يعهد له بدراسة مقترحات الالتزام بالنفقات داخل هذه الوزارة ،ويقوم بمسك محاسبة التزاماتها بالانفاق و يراقب مدى شرعية عملياتها الانفاقية قبل ان يقع الالتزام بها ،و يبعث بنتيجة هذه المراقبة في اطار بيان شهري الى المراقب العام يبين فيها الاعتمادات المفتوحة للامر بالصرف و النفقات المؤداة خلال هذا الشهر من تلك الاعتمادات ،ليتولى المراقب العام من جانبه احاطة الوزير علما بذلك ،فيكون بإمكان هذا الاخير نتيجة ذلك تتبع تطور عمليات انفاق باقي الوزراء وبالتالي تحديد احتياجاتهم الحقيقية قبل ان يتوصل بمشروع طلباتهم النهائية .

- الفرع الثاني : المصالح المتخصصة التابعة لوزارة المالية

تساعد وزير المالية من اجل القيام بالمهام المنوطة به العديد من المديريات العامة التقنية المتخصصة التابعة لوزارته وفي مقدمتها :

اولا : المديرية العامة للميزانية

تقوم بدور محوري في اعداد مشاريع قوانين المالية توازرها في ذلك باقي الميريات العامة الاخرى ،فلمرسوم التنفيذي 07-364 (المرسوم التنفيذي 364-07 المتعلق تنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية ، 2007) حدد الهيكل الخاصة بالادارة المركزية لوزارة المالية التي تتضمن الامانة العامة و ديوان الوزير و اربعة عشر مديرية عامة .وقد حدد المرسوم التنفيذي 95-54 في مادته الرابعة هيكل المديرية العامة للميزانية .فمن مهامها :

- ضرورة الموافقة على كل قرار له اثر مالي ،بل هي مرتبطة بجميع القطاعات و الوزارات القائمة بالصرف ،
- تضمن دور التحكيم في جميع النفقات لذلك فان الدور الاساسي لهذه المديرية يكون عند قيام المناقشات مع مختلف الوزارات من اجل اعداد الوثائق المتعلقة بالميزانية (جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، 2004، صفحة 159).
- وتكلف المديرية العامة للميزانية برسم الافاق المتعلقة بالميزانية العامة في بداية كل سنة ،وعبر المنشور الدوري ،وبناء عليه تقدم كل طلبات الاعتمادات السنوية المقبلة مدعمة بمبررات مفصلة تقدرها المديرية بكل عناية ،عندما تقوم بمنح الاعتمادات التي من اجلها كل وزارة ينبغي ان تحصل على موافقة صريحة ،وبذلك تخضع الوزارات اجباريا للمديرية العامة للميزانية ،فضلا عن مراقبة تنفيذ الميزانية وتدرس انعكاسات كل المشاريع و اقتراحات القوانين و القرارات الحكومية على الميزانية العامة ،وتسهر على انتظام عمليات النفقات بواسطة المراقبين الماليين المتواجدين في كل وزارة وفي كل ولاية
- كما تقوم المديرية بدراسة و اقتراح كل تدبير ضروري لترشيد نفقات الدولة لتحسين من فعاليتها بالاضافة الى تطبيق التدابير والاعمال المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة وتقديمها و التصويت عليها

،وتعتبر مركز المعلومات المتعلقة بتحضير ،اعداد وتنفيذ ميزانية الدولة ،و المبادرة بوضع مناهج لتسيير الموازنة مع ضمان متابعة التنفيذ ،مراقبة وتقييم ميزانية الدولة

- تحضير المشروع الاولي لقانون الميزانية حسب الاحكام الموضوعة لهذه الغاية .

ثانيا : الاجهزة الاخرى المساعدة لوزير المالية في تحضير قوانين المالية

- المديرية العامة للضرائب

- المديرية العامة للاملاك الوطنية

- المديرية العامة للجمارك

حيث تساهم هاته المديريات في اعداد مشروع الميزانية وخاصة فيما يتعلق بالايادات المتوقعة بالنظر الى الاجراءات الجبائية و الجمركية و المتعلقة بالاملاك الوطنية .فهى هياكل اساسية مهمتها تحصيل الايرادات لفائدة خزينة الدولة .

وهناك المديرية المركزية للخزينة حيث تقوم بوظائف كثيرة اهمها تسيير الاموال العمومية ،كذلك تساهم في اعداد مشروع الميزانية العامة من خلال جرد مختلف وسائل التمويل النهائية ، كذلك تقوم بتسوية العمليات المالية للميزانية العامة للدولة (جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، 2004، صفحة 161)

ان هذا الكم الهائل من الصلاحيات و المديريات الممنوحة لوزير المالية ،انما لتمكينه من القيام بالدور الخطير و الدقيق الا وهو تحضير قوانين المالية وبالتالي الميزانية العامة للدولة بشكل صحيح .ولكن كل هذا يقع تحت سلطة رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية .

- الفرع الثالث : الوزير الاول

يتمتع الوزير الاول بسلطتين على هذا المستوى فضلا عن اشرافه على عمل وزير المالية في اعدادة لقوانين المالية هما

هما سلطة التوجيه وسلطة التحكيم وذلك لتوفره على نظرة شمولية وليس فقط قطاعية ،تؤهله لتحديد الاختيارات و الاولويات الاقتصادية و الاجتماعية وما تستلزمه من تكييفات لادوات المالية العامة (ضرائب،رسوم،قروض ،نفقات ...)تحقيقا للتوازنات الاقتصادية و الاجتماعية والمالية المرجو بلوغها ،من هذا المنطلق فان الوزير الاول يعد بمناسبة الشروع في اعداد قانون المالية منشورا دوريا (مذكرات منهجية)بحيث

تبين بصفة عامة طرق اعداد نفقات مختلف القطاعات و المبادئ الواجب تطبيقها لتقدير الاعتمادات ،باعتباره المسؤول الاول عن تحقيق التوازن المالي (محمد، 1992) وترفق هذه المذكرة ب(رسالة التاطير) (lettre de cadrage) التي تحدد الاغلفة المالية التي يتعين على مختلف القطاعات الحكومية الالتزام بها عند اعداد مقدرات ميزانياته القطاعية برسم السنة المقبلة .

كما يتولى الوزير الاول خلال مختلف مراحل اعداد مشروع قانون المالية التحكيم بين وزير المالية وباقي الوزراء بشأن الخلافات التي قد تنشأ حول الاغلفة المالية المرصودة لكل وزارة ،او حول عدم مطابقة مقترحات احدى الوزارات للتوجيهات الحكومية المتضمنة في الرسالة التوجيهية للوزير الاول.

واخيرا فان الوزير الاول يرأس المجلس الحكومي الذي ينعقد لبحث مشروع قانون المالية، وغالبا ما تفضي هذه المناقشات للوصول الى حلول توافقية والى اثناء المشروع واعادة صياغته بشكل يحظى بالاجماع و لكن دون المساس بتوجيهاته العامة وتوازناته الاساسية. ثم يحال مشروع قانون المالية على مجلس الدولة لابداء رايه و ملاحظاته حوله قبل عرضه على مجلس الوزراء .

- الفرع الرابع : مجلس الوزراء

ينعقد مجلس الوزراء من اجل المصادقة على مشروع قانون المالية مبدئيا قبل 20 اكتوبر من كل سنة برئاسة رئيس الجمهورية ،حيث يستفسر الحكومة حول بعض جوانب المشروع و يبدي ملاحظاته و تعليماته بهذا الصدد .فرئيس الجمهورية له الكلمة الفصل و النهائية في تحديد او توجيه مشروع قانون المالية. واثار مصادقة مجلس الوزراء على المشروع يطبع في المطبعة الرسمية ويرسل للوزير الاول قصد ايداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

✓ المطلب الثاني : مناقشة البرلمان لمشروع قانون المالية و المصادقة عليه

نعرض في هذا المطلب لدراسة مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية و الميزانية والتعديلات على المشروع و التصويت عليه.

- الفرع الاول : دراسة مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية و الميزانية للمجلس الشعبي الوطني.

بمجرد ايداع مشروع قانون المالية في مكتب المجلس يتم تحويله للجنة المالية و الموازنة التي تقوم باعلام النواب باهم محاور المشروع ،حتى يتسنى لهم اخذ صورة واضحة عن اهم ابعاده و طموحاته (جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، 2004، صفحة 181) لان المشروع تقني ،محاسبي فيجب تبسيطه قدر الامكان وهذا ما تقوم به اللجنة من خلال اعدادها ملاحق و تقارير خاصة حتى تسهل عملية المناقشة و الاثراء (جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، 2004، الصفحات 179-178)

- الفرع الثاني : اجراءات المناقشة

عند الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية و الميزانية ،تقوم هذه الاخيرة بتوزيع التقرير التمهيدي بشأن مضمون قانون المالية على النواب الذي على اساسه تتمحور النقاشات (BENIDNI, 2002) وذلك باتباع المراحل التالية :

اولا : يقوم مكتب المجلس باصدار مذكرة خاصة لمناقشة مشروع قانون المالية يهدف الى اعلام النواب بالاجراءات التنظيمية التي تم تحديدها لمناقشة المشروع كعدد الجلسات في اليوم ،تخصص الجلسات ،التسجيل للمداخلة ،عدد التدخلات ،مدة المداخلة واجال التعديل.

ثانيا : تبدأ اجراءات المناقشة بعرض يقدمه وزير المالية بشأن اهم محاور المشروع (جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، 2004، صفحة 187) حيث يظهر فيه

- تأثير الجباية البترولية على الميزانية العامة مع الاشارة الى السعر المرجعي للمحروقات المعتمد في اعدادها .
- نسب تغير حجم النفقات و الايرادات بالارتفاع او الانخفاض.
- حجم المديونية العمومية خاصة الخرجية وتأثيرها في السنوات القادمة .
- العلاقة بين معدلات التضخم و مؤشرات النمو الاقتصادي .
- تقديم الاجراءات الجابئية خارج مجال المحروقات .

ثالثا : بعد تسلم النواب للتوضيحات و الشروحات المتضمنة في التقرير التمهيدي الذي تعده لجنة الموازنة ثم استماعهم للعرض الذي يقدمه وزير المالية ،تبدأ التدخلات الشفوية و الكتابية ،حيث يتم طرح التساؤلات و الاستفسارات بشأن المسائل التي تبدو غير واضحة بالنسبة للنواب او يقترحون تعديلات عليها كما يسجلون ملاحظات بشأنها .

رابعا : بانتهاء تدخلات النواب المسجلين يقوم وزير المالية بالرد على الملاحظات بصفة اجمالية ، ثم يقوم كل وزير معني بتقديم الشروحات للرد على الملاحظات الشفوية و الكتابية المتعلقة بقطاعه الوزاري (جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، 2004، صفحة 191).

- الفرع الثالث : شروط تقديم التعديل

يستند المجلس الشعبي الوطني في صلاحيته للتعديل على نص الدستور (المادة 138) ولكن وفق شروط معينة و الميزانية حددتها المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة قانون عضوي رقم 99-02، 1999).

- ان يتم تقديم التعديل من لجنة المالية و الميزانية او من 10 نواب على الاقل .
- ان يكون معللا وان يكون له علاقة مباشرة بمواد النص .
- يوقع التعديل من جميع النواب المقدمين له ويودع في اجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في مناقشة النص محل التعديل (الراجح في الممارسة البرلمانية الجزائرية ان يكتفي البرلمان بغرفتيه غالبا باقرار مشروع الحكومة من دون اراء اي تعديل الا في حالات محدودة و هادا ما يكرس توغل وتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال قوانين المالية)

وبعد انتهاء المدة المحددة تستدعي لجنة المالية و الميزانية اصحاب التعديل لمناقشة النص او المواد المراد تعديلها ، في حالة الاتفاق يسجل التعديل ، اما في حالة الخلاف (العضوي، 1999) فان النص يعرض على المجلس للفصل فيه عن طريق التصويت .

- الفرع الرابع : التصويت على مشروع قانون المالية

اولا :على مستوى المجلس الشعبي الوطني

تتم عملية التصويت اولا على النصوص محل التعديل وذلك مادة مادة، وبعد التصويت عليها ، يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني المواد التي بقيت في المشروع دون تعديل على التصويت ويتم ذلك بصيغة اجمالية .

ثانيا : على مستوى مجلس الامة

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على المشروع ،يحيل رئيس المجلس النص المصوت عليه الى رئيس مجلس الامة في غضون عشرة ايام حيث يصادق مجلس الامة على النص في مدة عشرون يوما باغلبية ثلاثة ارباع اعضائه .

ثالثا : حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على المشروع

وفي حالة عدم المصادقة على المشروع لاي سبب من الاسباب خلال اجل اقصاه خمسة وسبعون يوما من تاريخ ايداعه (المادة 138)،يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بامر تنفيذا للنص الدستوري (المادة 138)

✓ المطلب الثالث : الرزنامة الزمنية لاعداد مشروع قانون المالية

ونعرض في هذا المطلب للرزنامة الزمنية لاعداد قانون المالية من السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية بالاساس ومصادقة مجلس الحكومة و مجلس الوزراء على مشروع قانون المالية (الفرع الاول) ثم مرحلة مناقشته واعتماده و المصادقة عليه من قبل البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة) (الفرع الثاني)

- الفرع الاول : مرحلة التحضير

تستغرق مرحلة تحضير مشروع قانون المالية من السلطة التنفيذية تسعة اشهر الاولى من السنة ن-1 اي يتبدئ التحضير من بداية جانفي لغاية شهر سبتمبر ،موزعة زمنيا كالتالي :

- **بداية جانفي :** تحضير الاطار و التوقعات والنظر في التقديرات الخاصة بالاقتصاد الكلي من قبل المديرية العامة للميزانية ومراسلة هذه الاخيرة للمصالح المالية للوزارات بهدف تحديد تقديرات هذه المصالح لنفقات السنة المعنية وتقديرات المداخيل
- **شهر فيفري :** تعقد المديرية العامة للميزانية لقاءات مع المصالح المالية للوزارات لمناقشة مفصلة لمشاريع طلبات هذه الاخيرة للاعتمادات وتوقعاتها للايرادات .
- **شهر مارس :** تعد المديرية العامة للمالية مشروع مذكرة توجيه تعرضه على وزير المالية لابداء ملاحظاته عليه وادخال تعديلات عليه ان اقضى الامر ،ثم يصادق عليه الوزير لانه من موقعه يملك نظرة شاملة عن الامور المالية للدولة (مراعاة التوازن المالي،والتوجهات الاقتصادية و

الاجتماعية والمالية لسياسة الحكومة و واقع ومستقبل التوجهات المالية الدولية مثلا توقعات الطلب العالمي على النفط وتوجهات اسعاره، وتوجهات اسعار المواد الاستهلاكية الاساسية المستوردة). ثم ترسل هذه المذكرة الى المصالح المالية للوزارات مرفقة برسالة التاثير (lettre de cadrage) تعلم الوزراء بالاغلفة المالية التي يتعين عليهم الالتزام بها عند اعداد مشاريع ميزانياتهم القطاعية برسم السنة المالية المقبلة .

- **افريل** : دراسة وزير المالية والمديريات ذات الصلة للاقتراحات المقدمة من مختلف الوزارات .
- **شهر ماي و جوان** : تبدا مرحلة التحكيم (arbitrage) التي يقودها الوزير الاول مرفوقا بوزير المالية و اطارات وزارته لمناقشة الوزراء في طلباتهم للاعتمادات المدرجة في مشاريع ميزانياتهم القطاعية ، تنتهي هذه المرحلة بالتوافق وبالتالي اقرار مشروع قانون المالية .
- **من 15 جويلية الى 15 اوت** : اجتماع مجلس الحكومة لدراسة مشروع قانون المالية و المصادقة عليه .
- **من 15 اوت الى 15 سبتمبر** : اجتماع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية لمناقشة المشروع حيث يبدي هذا الاخير ملاحظاته ويطلب ان اقتضى الامر ادخال تعديلات عليه تنتهي بالمصادقة على المشروع .
- **من 15 سبتمبر الى 30 منه** : يطبع المشروع لدى المطبعة الرسمية ثم يودعه الوزير الاول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .
- **الفرع الثاني : مرحلة مناقشة البرلمان وتصويته على مشروع قانون المالية .**

تستغرق هذه المرحلة خمسة و سبعين يوما موزعة كالآتي

- 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني
- 20 يوما لمجلس الامة
- 08 ايام للجنة المشتركة للبرلمان .

اولا : مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمشروع قانون المالية و التصويت عليه

يحال المشروع على لجنة المالية و الميزانية للمجلس لدراسته وتحضير تقرير تمهيدي مختصر ومبسط ليسهل على النواب فهمه وبالتالي مناقشته. يقوم بعدها مكتب المجلس باصدار مذكرة خاصة بمناقشة المشروع محددة

عدد الجلسات في اليوم، تخصص الجلسات ،التسجيل للمداخلة ،عدد التدخلات ،مدة المداخلة و اجل التعديل .

تبدأ اجراءات المناقشة بعرض يقدمه وزير المالية .تعقبها التدخلات الشفوية و الكتابية للنواب .

بعد انتهاء تدخلات النواب المسجلين يتولى وزير المالية الرد على ملاحظات و استفسارات النواب بصفة اجمالية ،ثم يقوم كل وزير معني بتقديم الشروحات المتعلقة بقطاعه الوزاري .

ثانيا : شروط التعديل

حددت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الشروط الواجب توفرها لقبول التعديل

- ان يتم تقديم التعديل من قبل اللجنة المختصة للميزانية او من 10 نواب على الاقل .
- ان يكون معللا وان يكون له علاقة مباشرة بمواد النص .
- يوقع التعديل من جميع النواب المقدمين له ويودع في اجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في مناقشة النص محل التعديل .

ثالثا : التصويت

تتم اولا عملية التصويت على النصوص محل التعديل وذلك مادة مادة ،بعدها يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني المواد التي بقيت كما وردت في المشروع دون تعديل على التصويت ويتم ذلك بصيغة اجمالية.

- الفرع الثالث : مناقشة ومصادقة مجلس الامة على مشروع قانون المالية .

يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني المشروع المصادق عليه الى رئيس مجلس الامة ليحوله هذا الاخير الى لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية للمجلس لدراسته وتحضير تقرير تمهيدي عن المشروع لتقديمه لاعضاء مجلس الامة للاطلاع عليه ،ثم تمضي الاجراءات نفسها كما مرت في المجلس الشعبي الوطني ،

- الفرع الرابع : اللجنة المشتركة للبرلمان

مهمتها ان تجتمع للبت في الخلاف الذي يمكن ان ينشا بين الغرفتين حول نص مشروع قانون المالية ،وفي حالة عدم الوصول الى حل فان رئيس الجمهورية بمقتضى صلاحياته الدستورية يصدر قانون المالية بامر .

- الفرع الخامس : قانون ضبط الميزانية

الزمت المادة 179 (الدستور) الجريدة الرسمية من التعديل الدستوري الحكومة ان تقدم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقرتها لكل سنة مالية .
تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان ، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان .

الخاتمة

ان قانون المالية يحتل مكانة متميزة في المنظومة التشريعية لاي دولة ، فبواسطته تستطيع الحكومة الاستمرار في اداء مهامها ، ذلك انه يوفر لها الاموال اللازمة للتصرف فيها تنفيذا للمهام المنوطة بها وتنفيذا لترخيص البرلمان .

لاحظنا من خلال الدراسة التالي

○ غياب النص المرجعي لمرحلة اعداد قانون المالية ، حيث ان قانون 84-17 هو قانون عادي اي ليس له قوة الزامية لقوانين المالية التي تساويه في القوة ، وهذا بدليل ما نصت عليه المادة 133 من قانون المالية لسنة 1994 التي عدلت بعض الاحكام المتعلقة بقوانين المالية . وهذه الاشكالية استدرکها التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 141 التي نصت ان البرلمان يشرع بقوانين عضوية في المجالات التالية منها القانون المتعلقة بقوانين المالية .

○ ان القانون 84-17 لم يشر الى الجهة المختصة بتحضير الميزانية وبالتالي قانون المالية و المراحل الواجب اتباعها ، مما استوجب البحث في نصوص اخرى مثل المرسوم التنفيذي 95-54 المحدد لصلاحيات وزير المالية والذي نص على ان تحضير الميزانية يكون خلال تسعة اشهر وتكون من اختصاص وزير المالية

○ رغم الاهمية التي يحظى بها قانون تسوية الميزانية والزام الحكومة بتقديمه الا ان الواقع العملي غير ذلك ، اذ ان الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1978 لم تقدم سوى اربعة قوانين لتسوية الميزانية بين 1981-1987 المتعلقة بسنوات 1978-1979-1980-1981 وعادت بعد ذلك سنوات

- 2014، 2013، 2012، 2011 و 2015 لتقديم قانون تسوية الميزانية لسنوات 2011، 2010، 2009، 2008 و 2012 على الترتيب ان. ان عدم التزام الحكومة بتقديم قوانين ضبط الميزانية هو خرق لصلاحيات دستورية ممنوحة للبرلمان لمراقبة صرف المال العام .
- ان القانون 84-17 لم يعد صالحا من الناحية القانونية ولا الاجرائية، فيجب على السلطات المعنية ان ترتقي به الى مرتبة القانون العضوي وان تحينه بالاستفادة من تجارب الدول في هذا المجال حيث تجاوزت مثل هكذا قوانين عتيقة .
- ان مرحلة مجلس الامة هي التصويت على المصوت عليه و لهذا فانه ينبغي الارتقاء بدوره الى مرحلة اهم و ارقى من هذا الدور الهزيل .

المراجع:

BENIDNI, Y. (2002). *LA PRATIQUE DU SYSTEME BUDGETAIRE EN ALEGRIE*. ALGER: OPU.

- الدستور (s.d.). المادة 179-2. الجزائر: تعديل دستوري المتعلق بقوانين المالية.
- الراجح في الممارسة البرلمانية الجزائرية ان يكتفي البرلمان بغرفتيه غالبا باقرار مشروع الحكومة من دون اراء اي تعديل الا في حالات محدودة و هادا ما يكرس توغل وتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال قوانين المالية (s.d.).
- العضوي، ا. (1999). *تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة . الجزائر*.
- (s.d.). المادة 138. تعديل دستوري لسنة 2016. الجزائر.
- المرسوم التنفيذي 364-07 المتعلق بتنظيم الادارة المركزية لوزارة المالية. (2007). *الجريدة الرسمية*، العدد 75.
- المرسوم التنفيذي رقم 54-95. (1995/02/15). *الجريدة الرسمية*، 15 .
- (s.d.). *لميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية*. المغرب.
- (s.d.). *ليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب (مجلس المستشارين)*. المغرب: مركز الدراسات و البحوث في الشؤون البرلمانية.
- تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة قانون عضوي رقم 99-02. (1999). *الجريدة الرسمية*، عدد 15.

- جمال, ل . (2004). منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر . الجزائر: دار الفجر للنشر و التوزيع.
- حسن, ط . (2016). دستورية ما بعد انفجارات 2011 قراءات في تجارب المغرب و تونس و مصر . بيروت: المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات.
- خلاصي محمد. (1992). عملية تحضير الميزانية العامة في الجزائر. الجزائر، جامعة الجزائر ، الجزائر.
- زيوش رحمة. (2011). الميزانية العامة للدولة في الجزائر. تيزي وزو، جامعة تيزي وزو، تيزي وزو.
- صلاحيات وزير المالية . (1995/02/15). الجريدة الرسمية ، الفقرة الخامسة من المادة السادسة.
- عبد المجيد, ر . (2017). جانفي . (الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية (حالة الجزائر) . دفاتر السياسة و القانون . p. 76 ,
- عصام , ب . (2019-02-20). ادماء مقارنة اديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر و المغرب .-
- لعمارة جمال. (2004). منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر . الجزائر: دار الفجر للنشر و التوزيع .
- لعمارة جمال. (2004). منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر . الجزائر: 161.
- منصور يوسف. (2004). مبادئ المالية العامة. طرابلس: دار النشر غير مذكورة.
- يحيى , ب . (2009, 09 03). جدوى الديمقراطية في المغرب اليوم ... في ظل غياب الأحزاب .العرب الأسبوعي. p. 07 ,

