وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة يحيى **فارس** بالمدية
كلية الحقوق و العلوم السياسية

الخصوصية التشريعية في القوانين المالية في النظام الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص دولة و مؤسسات

من إعداد الطالبتين:

- بن عيسى سالمة
- موفق بشرى

تحت إشراف الأستاذة:

- بوزيدي عيشة

السنة الدراسية 2020/ 2021

شكر و تقدير

أولا الشكر و الحمد لله وحده لا شريك له، الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل المتواضع و إتمام مشوارنا الدراسي.

نتوجه بخالص الشكر و عظيم الامتنان للأستاذة الفاضلة بوزيدي عيشة لقبولها الإشراف على هذه المذكرة و تصويبها أكثر من مرة في جميع مراحل انجازها .

كما نتقدم بالشكر لكل من ساعدنا من قريب أو بعيد على انجاز هذا العمل.

إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى زوجي العزيز الذي كان لي السند طيلة مشواري الدراسي، محبة و وفاء،حفظه الله وأطال في عمره.

إلى أروع أم في الوجود،أمي العزيزة نبع الحب و العطف و الحنان،نسأل الله أن يقدرني على رد بعض فضلها.

إلى من تعجز الكلمات عن تقديره و تغيب كل عبارات الحب عن وصفه أبي الغالي رحمه الله و أسكنه فسيح جنانه .

. إلى حماتي العزيزة أطال الله في عمرها .

إلى إخوتي عزوتي في هذه الحياة و زوجاتهم و أولادهم و إلى أختي الغالية و زوجها وأولادها

إلى جميع أفراد العائلة أخص بالذكر: نسرين، ريماس، دعاء،عبد الصمد، يونس، يانيس، رهام، إسلام، سيدعلي، سيدرا .

إلى كل من جمعتني بهم الأقدار خلال المراحل الدراسية أساتذة و طلبة.

سالمة

إهداء

الحمد لله الذي هدانا لهذا و ماكنا لنهتدي لولا أن هدانا الله .

إلى من خصه الله بالهيبة و الوقار ..... إلى من علمني العطاء بدون انتظار .... إلى كل من أحمل اسمه بكل افتخار .... أرجو من الله أن يمد في عمرك لنرى ثمار قد حان قطافها بعد طول انتظار، و ستبقى كلمات نجوم اهتدي بها اليوم و في الغد و إلى الأبد، إلى والدي العزيز .

إلى التي عندما حملتني فرحت صبرت، و عندما أنجبتني تأملت و عندما ربتني تعبت و عانت إلى التي عندما مرضت سهرت و إلى من تعجز الكلمات عن وصف حنانها و تخجل الألفاظ عن وصف عطائها

إلى أمي العزيزة

إلى إخوتي و عائلتي و أقاربي جميعا.

إلى جميع أصدقائي لا أستثني منهم أحدا.

بشرى

مقدمة :

تقتضي الديمقراطية وجود تعاون متبادل بين السلطات، خصوصا بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فالمصلحة العامة تقتضي التعاون بينهما، من أجل صيرورة الدولة و مؤسساتها، وكذلك تحقيق الرغبات و الحاجات العامة، حفاظا على التوازن بينهما كي لا تطغى سلطة على أخرى، من بين المجالات التي تتبادل فيها السلطة التشريعية و التنفيذية التعاون المالي، حيث تمارس السلطة التشريعية الرقابة على مشروع قانون المالية المعد من طرف السلطة التنفيذية وفقا لما نص عليه الدستور.

تبرز أهمية قانون المالية في تطور المجالات التنموية للمواطن سواء إقتصاديا، إجتماعيا، ثقافيا...إلخ، كونه أساس بناء المشاريع التنموية من جهة و تحقيق الرفاهية الإقتصادية للفرد من جهة أخرى.

تعتبر قوانين المالية في الأنظمة الدستورية المختلفة من بين أهم القوانين في الدولة، حيث أن النظام السياسي و الاقتصادي يقوم في الأساس على الميزانية العمومية التي تقرر بموجب قوانين المالية السنوية، و تتميز قوانين المالية بمختلف أنواعها بالكثير من الخصوصية عن غيرها من القوانين الأخرى نظرا لطبيعتها المختلفة.

عرفت قوانين المالية مراحل تاريخية خاصة لم تعرفها القوانين الأخرى، و كذا خصوصيتها التشريعية التي تتمثل في إجراءات إعداد مشروع قانون المالية و مناقشته و تعديله و المصادقة عليه، كما تعتبر الوظيفة المالية للبرلمان من أهم الإختصاصات التي يمارسها البرلمان بإعتبار أنها تستمد وجودها من قاعدة " لا ضريبة بدون تمثيل " والدال على ارتباط البرلمان بها، إضافة إلى ما يترتب عليه من أثر مباشر بحياة المواطن اليومية، ولا ننسى كذلك بأن الإختصاص المالي هو السبب أصلا في نشأة النظام النيابي. وفي مقدمة الإختصاصات المالية التي يتمتع بها البرلمان الإختصاص بالمصادقة على قانون المالية، الذي يعتبر عصب الحياة في الدولة، ويعطي الحق للبرلمان في مراقبة المؤسسات التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها.

أسند الدستور الجزائري لسنة 1996 للبرلمان صلاحية المصادقة على قانون المالية في مدة محددة وفقا لإجراءات وشروط معينة، وقد أكدت عليها المادة 138 منه و التي تعتبر المصدر الأساسي فيما يتعلق بإختصاص البرلمان بمناقشته قوانين المالية و المصادقة عليها، و يمر مشروع قانون المالية في كل غرفة من البرلمان بمجموعة من المراحل أهمها مرحلة المناقشة المختصة بها اللجنة المختصة في غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة)، ثم مرحلة المناقشة العامة التي تكون

مفتوحة لجميع أعضاء البرلمان، و في الأخير يتم التصويت على المشروع للمصادقة عليه ووضعه حيز التنفيذ.

تظهر لنا **أهمية** " الخصوصية التشريعية لقوانين المالية في النظام الجزائري " في الدور الذي يقوم به قانون المالية لدراسة المالية العامة للدولة، كما تتعلق بتوجيه الموارد و تخصيصها لسد الحاجيات العامة، كما يهدف النشاط المالي إلى الحصول على الموارد المالية لإشباع الحاجات العامة، و قيام الدولة بوظائفها و بالتالي تزداد مهام الدولة في اتساع نشاطها، كما أن علم المالية يدرس العلاقات الإقتصادية التي ينشأ عنها تقدم الدولة بخلق و استخدام المورد النقدي في سبيل تحقيق الخدمات العامة، كما أن قانون المالية محل إهتمام كبير من طرف كل من السلطتين التنفيذية المتمثلة في الحكومة ووزير المالية تحديدا، و السلطة التشريعية متمثلة في المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة.

تهدف الدراسة التاريخية للمالية العامة إلى معرفة المراحل التي تمر بها، و إلى التغيرات العديدة التي طرأت على القواعد و المبادئ و المصادر التي يتم استنباطها من قانون المالية و الميزانية العامة التي تقدرها الدولة كل عام، وهذا ما جعل الدول و الحكومات تولي إهتماما بالأموال العمومية، فالنظرة التاريخية تعتبر ممرا رئيسيا لدراسة مادة الأموال العامة، وقانون المالية يعتبر من أهم القوانين في الدولة كما هو معروف و هو مرحلة تدخل الدولة من بين المراحل التي ساهمت بقوة بالتأثير على المبادئ العامة و مصادر قانون المالية المختلفة.

تكمن دواعي إختيار الموضوع في **الأسباب الموضوعية** التي تتلخص في كون أن قانون المالية هو السبيل الوحيد الذي تستطيع الدولة من خلاله التصرف في أموال الحكومة لتؤدي الدور المنوط بها في أي برنامج تنموي يطبق من خلالها. فكل مؤسسة تستعد لتنفيذ برنامج حكومي معين يحدد النفقات العامة. كما نستخلص أن هذا الإختيار جاء بناء على أن قانون المالية هو من القوانين المتغيرة و السنوية، و بالتالي يجب الإلمام به لمعرفة ماهية هذا القانون، و كذلك استخلاص التعاون بين البرلمان و الحكومة في هذا المجال، و الإطلاع على دور السلطة التشريعية بالخصوص و مكانتها في المجال الرقابي في مختلف التعديلات الدستورية .

تتلخص **الأسباب الذاتية** في كون دراسة قوانين المالية العامة تتميز بالدقة و التشويق، بالإضافة إلى رغبتنا في زيادة معرفتنا و إطلاعنا غلى هذا العلم، و معرفة التفاصيل الدقيقة للعلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، و ذلك بمراقبة الأرقام الفعلية التي حصلت الإيرادات و النفقات.

هدفنا من هذه الدارسة هو تحديد الخصوصية التشريعية لقانون المالية في النظام الجزائري، بعد أكثر من نصف قرن من الإستقلال عن الإستعمار الفرنسي، وكيف أن الجزائر استطاعت خلال هذه

المدة الإنسلاخ عن القوانين الفرنسية باعتبارها مصدرا لقوانين المالية في الجزائر، و الوصول إلى الإستقلال.

استوجب علينا من خلال دراستنا لموضوع الخصوصية التشريعية لقوانين المالية في النظام الجزائري، طرح **الإشكالية** التالية :

ما هي الخصوصية التشريعية التي تميز بها قانون المالية في التشريع الجزائري عن باقي القوانين؟

اقتضت طبيعة البحث و خصوصية الموضوع الإعتماد على بعض **المناهج** حيث تم استخدام كل من المنهج الوصفي باستعراض الخصوصية الموضوعية لقانون المالية في التشريع الجزائري في الفصل الأول، و المنهج التحليلي الهدف منه تحليل النصوص القانونية و دراسة مضمونها بالتفصيل و بشكل يبرز إيجابياتها و سلبياتها من حيث الصياغة، و الذي انصب على محاولة فهم مراحل إعداد قانون المالية مع الإعتماد على مختلف القوانين و الأوامر المنظمة لقانون المالية العامة.

إعتمدنا في الإجابة على الإشكالية المطروحة على **خطة** منهجية، حاولنا فيها الإلمام بجميع محتويات الموضوع، حيث قسمنا الدراسة إلى فصلين، وكل فصل يحتوي على مبحثين، فكان الفصل الأول بعنوان:الخصوصية الموضوعية لقانون المالية في التشريع الجزائري، تعرضنا فيه إلى الإطار النظري لقانون المالية في المبحث الأول، وتم التطرق إلى مصادر قانون المالية في المبحث الثاني.

الفصل الثاني تناولنا فيه الخصوصية الشكلية لقانون المالية في التشريع الجزائري محاولين معرفة إجراءات سن قانون المالية في التشريع الجزائري في المبحث الأول، و خصصنا المبحث الثاني لدراسة مكونات قانون المالية و أنواعه.

أنهينا الدراسة بخاتمة و هي عرض للنتائج التي توصلنا إليها، و عرض مجموعة من التوصيات التي رأينا أنها ضرورية.

الفصل الأول: الخصوصية الموضوعية لقانون المالية في التشريع الجزائري

فرض إتساع و تشعب نشاط الدولة في المجالات الإقتصادية، الإجتماعية، السياسية، و كذا التطور الهائل في الموارد المالية لها، بالإضافة إلى زيادة حاجات مجتمعها تسخير أموال كبيرة لسد الحاجات مما يتطلب وجود نصوص قانونية تسير هذه الأموال من حيث المصدر و الإستعمال، كذلك تحديد ضوابطها بدقة كاملة، تسمى هذه النصوص بالقوانين المالية أو قانون المالية.

توضيحا لهذا استوجب علينا تقسيم هذا الفصل لمبحثين: تطرقنا في المبحث الأول للإطار النظري لقانون المالية، والمبحث الثاني تطرقنا فيه لمصادر قانون المالية.

المبحث الأول: الإطار النظري لقانون المالية

يعتبر قانون المالية أحد فروع القانون العام، بحيث تعتبر عملية توضيح مفهوم قوانين المالية من المسائل الهامة، التي تتوقف على فترة معينة أو مرحلة معينة من نشاط الدولة و طبيعة الإجراءات التي اتخذت لإخراج القانون إلى حيز التنفيذ، و يستهدف من وراء قانون المالية ضمان و تطبيق مبدأ المشروعية، و عليه ارتأينا دراسة مفهوم قانون المالية (المطلب الأول))أما (المطلب الثاني) خصص لأهمية قانون المالية، و في المطلب الثالث فقد تناولنا فيه تأثيرات قانون المالية.

المطلب الأول: مفهوم قانون المالية:

يدعونا بيان مفهوم قانون المالية إلى التطرق لنشأته، تعريفه، وإيضاح أهم الخصائص و المبادئ التي يقوم عليها قانون المالية.

الفرع الأول: نشأة قانون المالية في الجزائر:

نظام المالية العمومية المطبق في الجزائر عند دخول المستعمر الفرنسي كان مستمدا من النظام الإسلامي، فالدولة عن طريق مؤسسات السلطنة التركية لم تكن بحاجة لوضع قانون المالية للسنة، فإيراداتها ونفقاتها كانت منظمة آنذاك مثل باقي الأقطار الإسلامية الأخرى بأحكام الشريعة الإسلامية، والتي تعتبر أحكاما دائمة، كما تأخذ بالتنظيمات العثمانية بما يتماشى مع ظروف البلاد ووضعيتها.[1]

كانت الزكاة أهم مصادر المالية العامة ويتم تحصيلها عن طريق شيوخ القبائل والمرابطين باستخدام نفوذهم الروحي في استمالة الشعب، بالإضافة إلى إختصاص

1- ناصر الدين سعيدوني، النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية 1800-1830، الشركة الجزائرية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1979، ص 116.

كل منطقة بضريبة تتلاءم و طبيعة تضاريسها و مناخها، وبالتالي فإن إيرادات بيت المال(الخزينة العمومية) تحصل وتدفع وفق قواعد جاهزة لا يمكن تغييرها، لهذا كانت الدولة تستغني عن الموافقة السنوية للميزانية. وفيما يتعلق باعتمادات الميزانية ومبلغ هذه الإعتمادات التي يحتوي عليها كل فصل من الميزانية فهو يدخل في الصلاحيات التي خولتها الشريعة لخليفة المسلمين(رئيس الدولة[1])، وقد تغير الوضع بعد دخول المستعمر الفرنسي إلى الجزائر، حيث عمل على تغيير النظام المالي كلية.

أولا- قوانين المالية قبل ظهور أول برلمان سنة 1977:

المستعمر الفرنسي كان يصر على تبديل مؤسسات السلطة التركية بالمؤسسات الفرنسية، و ذلك لأهداف إستعمارية و تحقيق أغراض مالية تخدم مصالح السلطة الفرنسية لذلك أعيدت هيكلة النظام المالي المعمول به آنذاك[2].

1- قوانين المالية في الجزائر خلال المرحلة الإستعمارية:

عرفت قوانين المالية في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية تطورات عديدة بداية من المرحلة الإستكشافية مرورا بمرحلة إستقلال الميزانية و نهاية بالمرحلة التي تسق إستقلال الجزائر.

أ- تنظيم الميزانية من سنة 1834 إلى سنة 1845:

كانت الفترة الممتدة من سنة 1834 إلى 1845 فترة إستكشافية، لأن المستعمر الفرنسي لم يكن متأكدا من بقائه في الجزائر، ويتضح ذلك من خلال النظام الذي وضعه المستعمر للميزانية عند إحتلاله للجزائر العاصمة، حيث أن إعادة هيكلة الميزانية لم تكنعلى أسس فعلية فيما يتعلق بشكل ومحتوى الميزانية بل لم يكن هناك أي تناسق، ولم يكن "الداي" يخضع لأي قواعد في تحصيل الإيرادات وتغطية النفقات الإدارية، ولإصلاح هذه الوضعية قامت السلطات الجديدة بوضع ميزانية خاصة بالجزائر لتغطية النفقات العسكرية والنفقات المدنية، و بعد إنشاء لجنة تحقيق فيما يتعلق بإعادة هيكلة الميزانية في الجزائر، صدر قرار يسمح للنفقات المتعلقة بالجزائر أن تدرج في ميزانية مزدوجة، تخضع الأولى لوزارة الحرب و تحتوي على النفقات العسكرية، و الثانية سميت **بميزانية البلدية** وتتضمن النفقات المدنية، وقد كان لازدواج الميزانية أثر كبير في تعزيز سلطة وزير الحرب، أما من جانب التنظيم الإداري و المالي فالأمر الملكي لجويلية سنة 1834 أسس محافظ عام للممتلكات الفرنسية في الشمال الإفريقي للقيام بتحضير سنوي للميزانيتين اللتين تتطلبان الدراسة و الموافقة من طرف وزير الحرب، ويقوم المحافظ العام بتنفيذ هاتين الميزانيتين و يحضر الحسابات

[1] - دنيدني يحي، المالية العامة، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر،2012 ، ص10.

[2] - نفس المرجع، ص31

العامة للإيرادات والنفقات التي أمر بصرفها على أموال الدولة و الحسابات السنوية للبلديات ويرسلها إلى الوزير الوصي.

تأسس في سبتمبر1834 بجانب المحافظ العام مجلس إدارة يقوم أساسا بالمداولة في مشاريع الميزانية أو الأشغال التي يجب أن تخضع للمحافظ العام أو الوزير للموافقة عليها .

يعتبرأمر31 ماي 1838 أول تقني شامل لمادة المحاسبة العمومية، فمن حيث التنظيم احتوى النص 695 مادة مقسمة على 26 فصلا مبوبة في أربعة أبواب، و في 21 أوت 1839 صدر نظام مالي للجزائر المستعمرة يفرق بين أمرين: نفقات الميزانية العامة للمصالح الإستعمارية والإيرادات التي تعود للمستعمرة و نفقات الخزينة و الأموال التي تدرج في ميزانية الدولة الفرنسية[1].

وبالتالي فلم يدم العمل به طويلا،حيث ربطت فرنسا ميزانية مستعمراتها بميزانتها العامة عن طريق أمر 17 جانفي 1845 الذي وحد الميزانين و ألحق كل إيرادات و نفقات الجزائر بميزانية فرنسا.

ب- إصلاحات الميزانية العمومية لسنة 1845:

قامت لجنة خاصة سنة 1845 بدراسة سجل الإعتمادات الإضافية في الجزائر بعد إقتراح من البرلمان بمزج الميزانيتين في ميزانية واحدة تخضع لرقابة البرلمان، باستثناء تلك التي لها طبيعة محلية و بلدية حيث عرف تحضير هذه الميزاينة و تقديرها في الميزانية الفرنسية الكثير من التغيرات إلى غاية سنة 1900.

- الفترة المركزية:

تمتد هذه الفترة من سنة 1845 إلى غاية 1860، حيث كانت ميزانية الجزائر تحضر و تدمج في مصالح وزارة الحرب، بإستثناء الفترة ما بين 1858 إلى 1860 التي أدرجت فيها ميزانية الجزائر في مصالح وزارة الجزائر.

حدث بذلك تحول تام في النظام المالي في الجزائر، مقارنة بما كان عليه الوضع قبل سنة 1945.

- فترة الإستقلال الضيق:

يقوم المحافظ العام في الفترة ما بين سنة 1860 إلى 1881 بمساعدة مجلس أعلى مكون من 22 عضو، بتحضير مشروع الميزانية و يرسله إلى وزير الحرب الذي يدمجه في ميزانيته، و في سنة 1871 و بعد تغيير المحافظ العسكري بالمحافظ المدني، أصبحت ميزانية الجزائر تدمج في وزارة الداخلية.

[1]- ناصر الدين سعيدوني، المرجع السابق، ص 118

- فترة الإنظمام:

الجزائر في هذه الفترة الممتدة من سنة 1881 إلى سنة 1900 لم تعد كيانا مستقلا فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بذمة مالية مستقلة ولا ميزانية مستقلة، بل أصبحت تجمع ثلاث محافظات فرنسية تابعة مباشرة إلى الوزارة المعنية[1].

ج- الميزانية العمومية من مرحلة الإستقلالية المالية إلى إستقلال الجزائر:

عرفت المرحلة الممتدة من الإستقلالية المالية في الميزانية العمومية وإلى غاية إستقلال الجزائر نوعين من الميزانية،عرفت الأولى بميزانية الجزائر الكاملة، بينما عرفت الثانية بميزانية الجزائر المحدودة.

- ميزانية الجزائر الكاملة:

بعد صدور المراسيم الرئاسية الثلاث من طرف رئيس الجمهورية الفرنسية سنة 1898، توسعت سلطة المحافظ العام في الجزائر، و نشأت المندوبيات المالية الجزائرية كمؤسسات جديدة لإبداء الرأي في إنشاء ميزانية جزائرية، و التي من خلالها تكتسب الجزائر شخصية معنوية، ويصبح لها إستقلال مالي. وبعد النقاشات والمفاضلة بين الإقتراحات المختلفة إستقر الرأي على منح الجزائر ميزانية كاملة تحتوي على كل الإيرادات المحصل عليها في الإقليم الجزائري، والنفقات المتمثلة في كل مصاريف المصالح المدنية، وصوت البرلمان بشكل نهائي في 19ديسمبر 1900 على قانون يضمن للجزائر ميزانيتها الخاصة و بالتالي الإستقلال المالي.

تميز نظام الميزانية الكاملة في الجزائر بخاصيتين مهمتين، فهو لم يمنح الجزائر الإستقلالية السياسية من جهة، و لم يتجسد هذا الإستقلال المالي في شكل ميزانية حقيقية للدولة حيث بقيت دائما مميزة بالطابع الإستعماري [2].

- ميزانية الجزائر المحدودة و الإصلاحات الواردة في قانون 2 جويلية 1959:

بداية من السنة المالية 1956-1957 و إلى غاية السنة المالية 1958-1959 حدثت مجموعة من التغيرات أدت إلى الحد من ميزانية شمال الجزائر وميزانية الصحراء، ثم المشاركة التدريجية لميزانية فرنسا في ميزانية الجزائر، وبعدها تسيير إعتمادات الميزانية الإستثنائية من طرف مؤسسات خاصة .

د- قوانين المالية في فترة ما بعد الاستقلال إلى غاية ظهور برلمان سنة 1977:

تبنت الجزائرفي هذه الفترة مبدأ إستمرارية العمل بالتشريع الإستعماري كضرورة تقنية، وذلك تفاديا للوقوع في فراغ قانوني وهي دولة حديثة العهد بالإستقلال.

[1] - دنيدني يحي، المرجع السابق، ص15.

[2] - نفس المرجع، ص39.

صدر في هذا الإطار قانون رقم 57-62[1] الذي مدد سريان التشريع الساري المفعول به إلى تاريخ لاحق وجاء في معرض أسبابه: " الدورة الأولى للمجلس الوطني التأسيسي إنتهت والظروف لا تسمح بعد بإعطاء البلد تشريع مطابق لحاجياته وتطلعاته لكن لايمكن ترك البلد بدون قانون، من أجل ذلك يسمح سريان التشريع المطبق في31 ديسمبر1962 باستثناء أحكامه المخالفة للسيادة الوطنية الجزائرية إلى أن يستطيع المجلس الوطني إعطاء البلد تشريعا جديدا ".

يطرح الحل الذي أخذ به المجلس التأسيسي إشكالية مثيرة بالنسبة لميدان المالية العمومية، باعتبارها ميدان سيادة، وقد ألقى هذا الطرح بضلاله على فقهاء المالية العمومية.

تأسس على هرم الدولة من سنة 1965 إلى 1976، مجلس الثورة الذي أصبح هو المؤتمن على السلطة السيادية (الأمر المؤرخ في 10جويلية 1965) وبتاريخ 22 نوفمبر 1976 شهدت الساحة الوطنية في إطار إستكمال مؤسسات الدولة الجزائرية صدور دستور جديد تأسست بموجبه (المادة26) غرفة واحدة تحت تسمية المجلس الشعبي الوطني أحيطت به السلطة التشريعية. وقد انتخب هذا المجلس بتاريخ 25 فيفري 1977 لعهدة مدتها خمس سنوات، و تجدد بانتظام سنتي 1982 و 1987.

- قوانين المالية في الجزائر بعد الاستقلال إلى سنة 1965:

جرت أول انتخابات تشريعية في الجزائر غداة استقلال البلاد بأشهر قلائل بتاريخ 20 سبتمبر 1962، فظهر أول مجلس تشريعي عرفته الجزائر المستقلة تمثل في الجمعية الوطنية التأسيسية، وممارسة الاختصاص، ومن مهامها إعداد دستور وبعد ذلك مددت عهدة هذا المجلس بسنة واحدة وفقا للمادة 77 من ذات الدستور، في انتظار انتخاب المجلس التشريعي المنبثق عن الدستور الجديد وقد أدى لجوء رئيس الجمهورية بتاريخ 10 أكتوبر1963، لممارسة كامل سلطاته طبقا للمادة 59 من الدستور، إلى تجميد نشاطات هذا المجلس الوطني .

صادقت الجمعية الوطنية التأسيسية على قانون المالية لسنة 1963، وقانون المالية التصحيحي لنفس السنة[2]. أما الجمعية المنتخبة بعد الإستقلال فقد صادقت على قانون المالية لسنة 1964[3]،ثم على قوانين المالية الثلاثة لسنة 1965، القانون الأول يتضمن فتح إعتمادات مؤقتة بالنسبة لسنة

1 - القانون رقم 57-62، المؤرخ في 13 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية،العدد 2 ، الصادرة في 1جانفي1963، ص18.

2- القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، القاضي باستمرار العمل بالقوانين ما عاد ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 11، سنة 1962.

3- القانون رقم 63-496، المؤرخ في 31 ديسمبر 1963، المتعلق بقوانين المالية لسنة 1964، الجريدة الرسمية، العدد 99، الصادرة في 31 ديسمبر 1963، ص 1320.

1965 في انتظار إعداد ميزانية لسنة 1965، والثاني الصادر بنفس التاريخ والذي اكتفى بتحديد النصوص الجبائية الواجب تطبيقها خلال دورة 1965، والثالث يتضمن قانون المالية.

جاءت بعد ذلك فترة مجلس الثورة حيث تمت بتاريخ 19جوان 1965 الإطاحة برئيس الجمهورية المنتخب السيد أحمد بن بلة وتم استخلاف الجمعية الوطنية (البرلمان) بمجلس الثورة الذي أسندت إليه الوظيفة التشريعية جزئيا و إلى غاية سنة 1977 كانت تصدر جميع النصوص التشريعية في شكل أوامر بعد مصادقة مجلس الثورة عليها. وكان يتم إعداد قانون المالية خلال هذه الفترة من طرف الحكومة ويصادق عليه مجلس الثورة، ويصدر عن رئيس الجمهورية في شكل أمر[1].

- قوانين المالية بعد التعديل الدستوري لسنة 1976، و ظهور أول برلمان سنة 1977:

نص صدور الدستور الجزائري لسنة 1977 على وجود هيئة تشريعية متمثلة في المجلس الشعبي الوطني، وجعل من بين اختصاصاته التصويت على الميزانية العامة للدولة المادة (151/16).وقد انتخب أول برلمان في ظل دستور 1976 في 25 فيفري 1977، وكان أول قانون مالية عرض عليه لدراسته و المصادقة عليه قانون المالية لسنة 1978 ، وقد استمر هذا المجلس التشريعي لغاية سنة 1991 .

غير أن عملية نقل الصلاحيات المالية من الهيئة التنفيذية إلى الهيئة التشريعية بحكم دستور1976 لم يتم دون نشوء خلافات ببين الهيئتين حول نطاق اختصاص كل منهما في المجال المالي، حيث أن المقارنة بين قوانين المالية الصادرة قبل سنة 1978 وتلك الصادرة بعد هذا التاريخ تظهر في أن بعض الصلاحيات التي كانت تدخل ضمن مجال التشريع عن طريق قوانين المالية نقلت إلى التنظيم.

ثانيا:قوانين المالية إلى غاية مرحلة صدور القانون العضوي رقم 18-15:

انقضت العهدة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني عند نهاية سنة 1991، ولتجديد أعضائه نظمت الإنتخابات التشريعية في إطار التعددية الحزبية لأول مرة في الجزائر والتي جرت في دورتين، إلا أن المسار الانتخابي توقف عند الدور الأول بسبب فوز التيار الديني. وقد تصادف ذلك مع انحلال البرلمان السابق وعدم انتخاب برلمان جديد، واستقالة رئيس الجمهورية الأمر الذي أدى إلى فراغ كامل على المستوى المؤسساتي، ولمعالجة الوضع صدر عن المجلس الأعلى للأمن إعلان 14 جانفي سنة 1992، الذي تأسس بموجبه المجلس الأعلى للدولة يساعده في مهامه المجلس الاستشاري [2]الوطني .

1- يلس شاوش البشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر،2008 ، ص 130.

2- الجريدة الرسمية العدد 3،الصادرة في 20 جويلية 1962، ص64.

1-قوانين المالية بعد صدور القانون رقم 84-17 :

يعتبر أول قانون يتعلق بقوانين بعد ما يقارب 22 سنة من الإستقلال، حيث حاول المشرع تحديد بعض معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة، ومن خلال التعديلات المختلفة التي طرأت عليه سنة 1988 [1] وفي سنة 1989 ساير القانون رقم 84- 17النظام الإقتصادي الجديد للدولة الجزائرية من الإشتراكية إلى نظام اقتصاد السوق. صدر القانون رقم 84-17 بعد رفض الإعتراف بالأمر الصادر في 2 جانفي 1959 باعتباره من مخلفات الإستعمار من جهة، ووثيقة مكرسة للتوجه الليبرالي من جهة أخرى، احتوى القانون رقم 84-17 على سبعة أبواب.

2- قوانين المالية في ظل القانون العضوي رقم 18-15:

إنتهج القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية [2] التسيير القائم وفق النتائج بدل الوسائل بحيث يتجه هذا الأسلوب الحديث إلى ربط الإنفاق العام بنتائج وأهداف محددة مسبقا فيكون الهدف الأساسي هو تسيير المال العام وفق الأهداف المرجوة منه تحقيقها.

فمن خلال الإنتقادات التي وجهت إلى الأسلوب الميزانياتي التقليدي القائم على ميزانية البنود وقصوره، جاء قانون العضوي رقم 18-15 الذي أدخل تعديلات عميقة على الإجراءات المالية الموروثة عن القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية مقدما بذلك الإطار الحديث و المرن الذي يقوم على ميزانية الأداء و البرامج في المجال المالي وأعطى كذلك للسلطة التشريعية مجال الرقابة المالية على الحكومة وبالتالي تعزيز قوة البرلمان، بحيث جاء هذا التغيير مواكبة للتجربة الفرنسية و قد تضمن القانون رقم 18-15 خمسة أبواب .

الفرع الثاني: تعريف قانون المالية

يمكن تعريف قوانين المالية على أساس المعايير القانونية التالية:المعيار المادي و المعيار الشكلي أو العضوي.

1- القانون رقم 88-05، المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق ل 12 يناير 1988، المعدل و المتمم للقانون رقم 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية ،الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة في 23 جمادى الأولى 1408 الموافق ل 13 يناير 1988.

2- القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد53، الصادرة في 2 سبتمبر 2018.

أولا: المعيار الشكلي أو العضوي:

قوانين المالية هي قوانين يصوت عليها البرلمان و هي تحدد نوع و مبلغ الموارد و تكاليف الدولة و تخصيصها، و تقسم هذه القوانين كباقي القوانين الأخرى إلى عدة مواد مع خاصية تنفرد بها قوانين المالية هي تضمنها بجداول و أرقام عديدة[1].

ثانيا: المعيار المادي

يرتكز المعيار المادي على مضمون قوانين المالية، و لا تتضمن هذه الأخيرة سوى المقتضيات التي ترتبط بالمالية العمومية، فمضمون قوانين المالية محددة و محصورة في المواضيع المالية، و بالتالي يمنع القانون الممارسة التي تعرف تحت إسم مصطحبي أو مراقبي الميزانية و هي مقتضيات تدرج في قوانين المالية مما يجعل صدور القانون المالي فرصة لتفويت أي نص أو تعديل أو إضافات لا علاقة لها بالجانب المالي مادام مرورها يتم نوعا ما بصفة مستمرة و لا يثير الانتباه.

المشرع الجزائري لم يعرف قانون المالية، تاركا المجال للفقه الذي عرفه بأنه توقيع إجازة للنفقات العامة و الإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة[2].

القانون رقم 17/84[3]حدد مضمون قانون المالية، حيث أن قانون المالية يحتوي على جزأين، و ذلك حسب نص المادة 67 من نفس القانون والتي تنص على ما يلي:"يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين:

نص القسم الأول منه على الإقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية و كذا على السبل و الوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي.

يقترح في القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير و الإستثمارات العمومية المخططة.

يقترح في القسم الثاني كذلك:

- الترخيصات الإجمالية للإيرادات و النفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة.
- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية.
- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة."

1- دنيدني يحي، المرجع السابق، ص59.

2- يعلى محمد الصغيرو يسري أبو العلا، المالية العامة، دار النشر للعلوم، الجزائر،2003 ، ص87.

3- المادة 67، القانون رقم 84-17، المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 7يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد48، الصادرة في 11شوال 1404 الموافق ل 10 يوليو 1984، ص 1047.

يشترط حسب المادة 68 [1]منه أن يرفق بجملة من الوثائق الضرورية لدراسته و مناقشته، حيث نصت المادة على ما يلي: " يرفق قانون المالية للسنة بما يلي:

1- تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و أفاق المستقبل.

2- ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي:

أ- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة، و بصفة عامة، تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.

ب- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفوقة عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

ج- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي، حسب كل قطاع.

د- توزيع رخص تمويل الإستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع.

ه- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات و النفقات والكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

و- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية."

الميزانية عبارة عن خطة مالية توضح سياسة الحكومة، فهي تتميز بعدة خصائص حيث تكتسي عملية توضيح و تحديد مضمون قانون المالية أهمية بالغة في عدة جوانب، فمن جهة تسهل عملية ممارسة الرقابة البرلمانية بشكل يضمن فعاليته، إلى جانب كونه يساعد على وضع الحدود و الإطار القانوني لإدخال التعديلات من قبل الحكومة من جهة أخرى.

تجدر الإشارة إلى أنه يوجد فرق بين قانون المالية المنشور في الجريدة الرسمية و بين مشروع القانون المعروض على المجلس الشعبي الوطني، الذي يشترط فيه أن يقدم مرفقا بجملة من الوثائق، و هذا تطبيقا لنص المادة 02 من القانون رقم 24/89[2] التي تنص على مايلي: " يرفق مشروع قانون المالية بمايلي: تقرير مفصل عن التوازن الإقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و التوقعات المستقبلية و ملحقات تفسيرية " ولضمان الدراسة الدقيقة و المفصلة لمشروع قانون المالية و تسهيل مهمة البرلمان يتطلب الأمر أن يرفق المشروع بوثائق تفسيرية و تفصيلية لمبالغ الإعتمادات المطلوبة، حتى يتسنى لمختلف الدوائر الوزارية إتخاذ الإجراءات المناسبة وأن يصدر مع الملاحق و وفق الشكل المحدد في القانون رقم 17/84.

1- المادة 68، نفس المرجع، ص 1048

2- القانون رقم 89-24 ، مؤرخ في 3جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتمم القانون رقم 84-،17مؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية ، العدد الأول، الصادرة في 06 جمادى الثانية 1410ا لموافق ل 3يناير 1990، ص 3.

الفرع الثالث: خصائص قانون المالية

يهدف قانون المالية إلى تحقيق و ضمان تطبيق مبدأ المشروعية [1]، و يتميز بخصائص عديدة يمكن إجمالها في مايلي:

أولا: قانون المالية إجراء سياسي

يعتبر قانون المالية في أغلب الدول وثيقة سياسية تبرر فلسفة الدول في إنتهاج سياسة معينة في مختلف الميادين، كتغليب قطاع معين على آخر مما يوضح سياستها، إلى جانب كونه أداة هامة تمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق مراقبة الحركات المستقبلية في المجتمع، بالتالي فهو مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة[2].

ثانيا: قانون المالية إجراء قانوني

يعتبر قانون المالية إجراء قانوني ويبرز ذلك من خلال مناقشته و التصويت عليه و إعتماده من طرف البرلمان بغرفتيه.

ثالثا: قانون المالية إجراء ذو طابع اقتصادي و اجتماعي

يعتبر قانون المالية برنامج مالي و وسيلة في يد الدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي، عن طريق توزيع الدخل كتخفيض نسبة الضرائب أو إحداث نوع جديد من الضرائب، مما يؤثر على دخل الفرد بصفة خاصة و على الدخل العام بصفة عامة، لأن الضريبة تعتبر المحور الأساسي و المحرك الفعال في إقتصاديات الدول الحديثة إذا أحسن استعمالها [3].

رابعا: قانون المالية إجراء إداري و محاسبي

إضافة إلى الميزة السياسية و الإقتصادية لقانون المالية، يوضح قانون المالية السياسية العامة للحكومة من خلال تقرير العديد من المبادئ الأساسية، كما تدرج ملاحق في آخره، حيث أن الجدول (أ) يتعلق بالإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة...، في حين يخص الجدول (ب) بتوزيع الإعتمادات المفتوحة بعنوان ميزانية التسيير لسنة حسب كل دائرة وزارية، بينما الجدول (ج) يتعلق بتوزيع النفقات ذات الطابع النهائي لسنة حسب كل القطاعات[4]. و تلتزم محتلف الدوائر

1- M.T.Bouara, la loi de finance an Algérie, these pour le doctorat d'Etat en droit Algérien, page bleues, alger **,** Novembre 2007, P3

2- زبوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،011 2، ص 25.

3- المرجع نفسه، ص25 .

4- يلس شاوش البشير، المرجع السابق، ص 373.

الوزارية بإحترام هذا التقسيم المحدد و المنشور في الجريدة الرسمية، إلى جانب قانون المالية للسنة يوجد قانون المالية التكميلي أو المعدل و قانون ضبط الميزانية

خامسا: قانون المالية وثيقة ترخيص و إجازة

يعتبر قانون المالية وثيقة ترخيص و إجازة، حيث تصبح الحكومة بعد التصويت عليه و إصداره مجبرة على تنفيذه أي تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

سادسا: قانون المالية عملية تقدير

يتميز قانون المالية بأنه وثيقة تقديرات لمجموع الإيرادات و النفقات العامة للدولة و يتجسد فيما يلي:

1-تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و أفاق المستقبل.

2- ملحقات تفسيرية تبين خاصة مايلي:

أ- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لاسيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة و بصفة عامة تقديرات الحوا صل الناتجة عن موارد أخرى.

ب- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفوقة عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

ج- القائمة الكاملة للرسوم شبه جبائية .

سابعا: قانون المالية عملية سنوية و ضرورية

يوضع قانون المالية لسنة واحدة حسب المادة 03 من القانون رقم 17/84[1] التي تنص على ما يلي: " يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي، لكن يمكن أن تطرأ على هذا المبدأ استثناءات قد تحدث كأن يجعل قانون المالية يمتد لأكثر من سنة و عندها قانون المالية القادم يكون أقل من سنة ".

المطلب الثاني: أهمية قانون المالية

يعتبر السبيل الوحيد الذي تستطيع الدولة من خلاله التصرف في الأموال الحكومية، فأي برنامج لا يطبق إلا من خلال هذا القانون المالي ، فكل مؤسسة تستعد لتنفيذ برنامج حكومي معين و محدد فهي تحدد الحاجات العامة التي يجب تلبيتها لتؤدي الدور المخول لها في هذا البرنامج السياسي المتكامل، فبدونه لا يمكن للإيرادات أن تحصل أو النفقات أن تصرف، فهو يقوم بوضع التقييم و تحديد التوقعات وكذا التراخيص لكل العمليات المالية المرتبطة بمداخيل و نفقات الدولة لكل سنة

1- المادة 03، القانون رقم 84-17، المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق، ص 1040.

مالية، بالإضافة إلى أنه وسيلة رقابة حيث تقوم السلطة التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية، و ذلك بتسجيل الأرقام الفعلية التي حصلت في السنة للنفقات و الإيرادات.

الفرع الأول: مميزات قانون المالية

يهدف قانون المالية لتحقيق ما يلي:

أولا: القيام بالعمليات المالية المقررة لكل سنة مالية، كالتحصيل و الإنفاق العام بعد الانتهاء من التحضير الإداري و التشريعي لقانون المالية.

ثانيا: يعتبر قاعدة لمراقبة الإنفاق العام، أي مراقبة التنفيذ،أي بمقتضاها يمكن الوقوف على طريق الإنفاق، و مدى تحقيق التوازن المالي و ذلك بإجراء مقارنة بين الإيرادات و النفقات العمومية.

ثالثا: هو وسيلة تدقيق و تحليل الإيرادات العمومية و النفقات العمومية التي يجب أن تتم في ظل احترام مبدأ التخصيص.

رابعا: يرخص للحكومة القيام بكل العمليات المالية، المرتبطة بالتحصيل و الإنفاق. [1]

خامسا: يعتبر قانون المالية ذو طبيعة خاصة، من جهة تعد الحكومة السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية تحت إشراف وزير المالية [2] الذي يتمتع بسلطات واسعة و دور فعال للمحافظة على الإقتصاد ثم يعرض المشروع على البرلمان للمناقشة في دورة الخريف وفق إجراءات معينة ضمن آجال محددة.

الفرع الثاني: مبادئ اعتماد قانون المالية

تخضع عملية تحضير مشروع الميزانية في أغلب الدول إلى أربعة مبادئ أساسية أقرها الفقه و تضمنها الأمر الصادر في 2 يناير 1959 و القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، و التي تعبرعن الطبيعة الإدارية السياسية للميزانية و تتمثل في كل من مبدأ السنوي و مبدأ التوازن و مبدأ الشمولية و مبدأ الوحدة.

الهدف من إحترام تلك المبادئ هو تمكين السلطات المختصة من القيام بعملية الفحص و التدقيق للبيانات المالية المتعلقة بالميزانية، و تسهيل مهمة ممارسة الرقابة، إلى جانب كونها تهدف إلى وضع حد للتجاوزات التي كانت تحدث من قبل الحكام في ظل أوضاع ساد فيها الطغيان من قبل السلطة مما أدى إلى انتشار الفوضى،و الفساد، الأمر الذي أثر على مفهوم الميزانية، لذلك كان من الطبيعي محاولة إيجاد حل للمشكلة من خلال تأكيد المبادئ تستوجب الإحترام و لا يمكن الإستغناء عنها.

1- -أعمر يحياوي، نظرية المال العام، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2002، ص 31 و ما يليها .

2 - محرزي محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 352 .

تغير الأمر في الفكر المالي الحديث، و أصبح من الضروري الخروج عنها، لمسايرة التطور الذي لحق مالية الدولة العامة نتيجة للتغيير الذي حصل في وظائف الدولة و اتساع نشاطها و مجالات تدخلها، مما أدى إلى التفكير في كيفية إعادة النظر في مدى إلزاميتها خاصة بعد كثرة الإستثناءات الواردة عليها بشكل يصعب العمل بها كقواعد عامة في كل مرة. أما في الجزائر تقرر ذلك في كل من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1 -07-1984 المتعلق بقوانين المالية و القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

أولا: المبدأ السنوي

يقصد به أن كل تقدير الإيرادات و النفقات العمومية تتسم بالدورية (تخص مدة سنة)، و أن الرخصة الممنوحة من قبل السلطة التشريعية تكون سنوية[1]، حيث تنص المادة 6 من القانون رقم 84-17على مايلي: " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية و الموزعة وفق الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها." و لا يمكن للحكومة الشروع في التنفيذ ما لم تحصل على هذا الترخيص، فهي ملزمة سنويا بالرجوع إلى البرلمان، لطلب الترخيص على مشروع قانون المالية، بذلك فهو ذو طابع ثلاثي، و لا يشترط أن تتطابق المالية مع السنة المدنية[2]، حيث تنص المادة 3 على مايلي: " يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة و أعبائها و كذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي. "و إنما العبرة بإختيار الفترة المناسبة التي تتناسب مع الظروف الإقتصادية و السياسية لإعداد مشروع قانون المالية[3].

يعود سبب اختيار مدة سنة إلى عدة اعتبارات قانونية، مالية و سياسية و تقنية، حيث تلتزم لإدارة دوريا بإعداد الوضعيات المالية التي تعبر و توضح طبيعة العمليات المالية لتقديمها للجهات المختصة في الآجال المحددة [4].

1-الإعتبارات المالية:

تعتبر مدة سنة حدا طبيعيا لتكرار العمليات المالية لإحتوائها على دورة كاملة للفصول، فلو أعدت الميزانية لفترة أقل لأدى ذلك إلى إختلال في موارد الدولة، ونفقاتها وإغفال ظاهرة موسمية بعض الإيرادات و النفقات العمومية، مما يؤدي إلى ضرورة إعداد ميزانيات جديدة لا تعبر عن حقيقة الوضع الإقتصادي، علما أن الميزانية هي مرآة تعكس النشاط الإقتصادي و الإجتماعي في الدولة،

1- المادة 06 ، القانون رقم 84 -17، المرجع السابق، ص 1040 .

2- المادة 03، نفس المرجع.

3- دنيدني يحي، المرجع السابق، ص 149.

4- حشيش عادل أحمد، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 282.

فلو كانت النفقات تتركز في فصل محدد لكونه أنسب مرحلة للنشاط، و أن الإيرادات تتركز في فترة معينة يزداد فيها النشاط، مما يؤدي إلى زيادة عملية التحصيل للضرائب الأساسية فإن الميزانية التي تعد لمدة أقل من سنة لا يمكن أن تكون متوازنة، بحيث تبين تارة أنها حققت فائضا في الإيرادات، و تارة أخرى في حالة عجز نظرا لتزايد النفقات على الإيرادات.

تعد مدة السنة معقولة، لأنها تضمن دقة تقدير الإيرادات و النفقات العمومية، و التنسيق بينهما، بينما لو طالت المدة لصعب التنبؤ و تقدير الإيرادات العمومية نظرا لإحتمال التقلبات المستمرة في الظروف الإقتصادية، و ما ينجر عن ذلك. بما أن الميزانية عبارة عن حسابات تقديرية لما سيكون عليه الإيراد العام المتوقع و الإنفاق المحتمل، و نظرا لوجود عامل التنبؤ، و الإحتمالات، فكلما كانت المدة قصيرة كلما كان التنبؤ قريبا من الواقع، و كلما كانت المدة طويلة كان التنبؤ بعيدا عن الواقع بسبب المتغيرات الإقتصادية[1].

2-الإعتبارات السياسية:

يعتبر إعداد مشروع قانون المالية من بين الأعمال الدقيقة و الصعبة، التي تتطلب خبرة، و كفاءات علمية، و جهدا كبيرا مشتركا بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، بالتالي فمن غير المرغوب تكرار العملية أكثر من مرة في السنة، لذلك مدة السنة تعد مناسبة و ملائمة للسلطة التشريعية للقيام بمراقبة إعداد و متابعة تنفيذ قانون المالية.

تلتزم الحكومة بإنفاق المبالغ المستحقة في الميزانية و المرخص بها، و القيام بعمليات التحصيل في مدة محددة بسنة، أي إبتداءا من 1 يناير إلى 31 ديسمبر في كل من فرنسا و الجزائر، و لكن حسب وجهة نظر بعض الأساتذة أن هذا المبدأ يعد نظريا بسبب التجدد السنوي لأغلبية نفقات التسيير عكس نفقات الإستثمار التي تتجاوز مدتها السنة، ففي حالة الدفع الفعلي للمبالغ المرخص بها، و التحصيل الفعلي فيتم تسجيل ذلك في حساب السنة المالية.

إذا كان تطبيق المبدأ لا يثير أي إشكال فيما يخص الإيرادات فإن الأمر يختلف بشأن النفقات حيث يحضر إجراء فيها أي تحويل بعد نهاية السنة المالية[2]، حيث نصت المادة 25 من القانون رقم 84-17 على مايلي: " ينبغي أن تبرر الإعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير، في كل سنة و في مجموعها و لا تخول الإعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة، الحق في تجديدها للسنة المالية التالية."

ثانيا: مبدأ الوحدة

يقضي هذا المبدأ بأن تدرج كل الموارد و الأعباء العامة في وثيقة واحدة لتقديمها للسلطة التشريعية قصد الموافقة عليها، فهنا يتعلق الأمر بقانون المالية الذي يشترط فيه الترخيص ، ذلك ما

1- زبوش رحمة، المرجع السابق ، ص60.

2- المادة 25، القانون رقم 84-17، المرجع السابق، ص 1042.

تقرر في القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية، و نظرا للحجم الهائل يمكن تقديم مشروع قانون المالية في ملاحق و وثائق متعددة. ولا يعد خروجا عن مبدأ الوحدة، لأن الدراسة و المناقشة تكون شاملة مما يسمح بالإطلاع على مجمل الوثائق الضرورية[1].

يؤسس مبدأ الوحدة بناء على العديد من الاعتبارات، منها الاعتبارات الرقابية و الاعتبارات الاقتصادية.

1- الإعتبارات الرقابية:

تساعد قاعدة الوحدة على تسهيل عملية الرقابة، حيث تسمح وحدة وثائق الميزانية من مناقشها و فحصها من طرف البرلمان بطريقة أفضل، كما تضفي نوعا من الشفافية و الوضوح حول عمليات و حسابات الدولة و كافة أوجه الإنفاق و مصادر التمويل، كما أن إدراج كل النفقات العامة و الإيرادات العامة في وثيقة واحدة يؤدي إلى عدم وجود أي نفقات أو إيرادات خارج الميزانية، و بالتالي نضمن عدم خروجها عن رقابة البرلمان.

1-الإعتبارات الإقتصادية:

تتمثل في وضع و تضمين كافة النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة، يساعد من دون شك على تحقيق أفضل للأهداف الإقتصادية و المالية المخطط لها و التي يجري تنفيذها بواسطة ميزانية الدولة.

ثالثا : مبدأ التوازن

يعني تساوي النفقات العمومية و الإيرادات العمومية، بالتالي يعد قرينة ثابتة و قاطعة على القدرة المالية و التمويل السليم و الإدارة المالية الرشيدة، كما يعتبر هذا المبدأ إمتدادا طبيعيا لمبدأ السنوية.

بالرجوع إلى القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية خاصة المادة 67 منه توضح الإشارة إلى الوسائل التي من شأنها أن تحقق التوازنات الداخلية و الخارجية[2].

رابعا: مبدأ الشمولية

يقصد به إدراج كافة الإيرادات و النفقات العامة في الميزانية العامة من دون إجراء أي مقاصة بينهما، أي إظهارها في وثيقة الميزانية بشكل يبين بوضوح كل من الرصيد الإجمالي للإيرادات العامة و الرصيد الإجمالي للنفقات العامة، مما يسهل من عملية الرقابة.

يقوم مبدأ الشمولية على العديد من الإعتبارات منها بشكل أساسي الإعتبارات الرقابية و الإعتبارات المالية.و لقيد العمليات المالية يتم اللجوء إلى أحد الأسلوبين، و هما أسلوب الصوافي الذي

1- زبوش رحمة، المرجع السابق، ص 62 .

2- المادة 67، القانون رقم 84-17، المرجع السابق.

يعتمد على تقييد مجمل الإيرادات العامة و النفقات العامة صافية في الميزانية العامة أو أسلوب الحاصل الذي يقتضي أن تندرج في الميزانية العامة كل النفقات العامة و كل الإيرادات العامة مهما كان مقدارها.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري و بصدد إعداد مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية قد أكد إلى جانب كل المبادئ على مبدأ صدق المعلومات المتعلقة بالميزانية، ذلك ما هو معمول به في أرض الواقع في إطار إغفالها في أي مرحلة من المراحل الإدارية من قبل مختلف السلطات الأساسية و الضرورية يتم الموافقة عليه من قبل البرلمان[1].

المطلب الثالث: تأثيرات قانون المالية

سنتطرق في هذا المطلب إلى تأثيرات قانون المالية و المتمثلة في التأثيرات السياسية (فرع أول) و التأثيرات الإقتصادية (فرع ثاني).

الفرع الأول: التأثيرات السياسية لقانون المالية

تتمثل التأثيرات السياسية في ما يلي:

أولا: يؤدي عدم الإستقرار السياسي إلى نفقات إضافية غير ضرورية كنفقات الحروب مثلا، و بالتالي تطبق القوانين على جميع الإيرادات فرض الضرائب و الرسوم و لا تطبق على قوانين النفقات العمومية.

ثانيا: إذا كان العامل السياسي يلعب دور كبير في إثراء الأمة المالية أو إفقارها فهنا قانون المالية هو الآخر له تأثيرات بالغة الأهمية على الحياة السياسية كونها عبارة عن أحكام و مواد تسير التدفقات المالية الدولية .

الفرع الثاني: التأثيرات الاقتصادية لقانون المالية

تعتبر الوضعية الإقتصادية هي المؤشر الحقيقي على قوانين المالية حيث يظهر ذلك في الدول النامية التي تتميز بضعف النشاط الإقتصادي و المالي، و هذا مما يدفعها للإهتمام بالسياسات الجبائية على المنتوجات المستوردة، كما تؤثر الوضعية الإقتصادية على الأموال العامة التي هي الثروة الوطنية من ضرائب و رسوم و تدفقاتها حيث كلما كان الإقتصاد مزدهر كانت التدفقات المالية كبيرة، و عليه يستلزم إيجاد قوانين مالية تراقب تدفقات و صيرورة هذه الأموال.

المبحث الثاني: مصادر قانون المالية

تبلورت القواعد المنظمة للمالية العامة في مرحلتين مختلفتين فهي تشمل المرحلة الكلاسيكية التي قامت في فرنسا حيث أنه أثناء التطرق لمصادر قانون المالية خلال فترة الإستعمارية بالنسبة

1- زبوش رحمة، المرجع السابق، ص 92 .

للجزائر كانت النتيجة فهم النظام المالي للأموال العمومية و تبيان مصدر هام من مصادر قوانين المالية خلال الفترة الإستعمارية من تاريخ الجزائر، و التي لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاهلها رغم المآسي التي عاشتها الجزائر بسبب الإستعمار في ميادين أخرى اقتصادية اجتماعية ، ثقافية ....الخ. و الأهم من ذلك هو أثر نظام المالية الفرنسية على النظام المالي الجزائري و الذي سيبقى ساري المفعول لعدة سنوات بعد الإستقلال.

بالنسبة للمرحلة الثانية فكان للجزائر إحتكاك مبكر بمبادئ المالية العامة بإعتبارها إمتداد للأقاليم الفرنسية و إعتبارها كيان ذو طبيعة خاصة .

و عليه سنتطرق لمصادر قانون المالية في الفترة ما بعد الإستقلال، (المطلب الأول) المصادر الدستورية (المطلب الثاني) المصادر التشريعية، أما (المطلب الثالث) التشريع الضريبي كمصدر لقانون المالية .

المطلب الأول: المصادر الدستورية

يعتبر دستور 1976 أول مناسبة لتعزيز دور الجزائر في تحديد صلاحيات السلطة الدستورية في الدولة بعدما تبنت القطيعة مع النصوص الإستعمارية بصفة عامة عن طريق الأمر رقم 73-29 الذي ألغى أحكام القانون رقم 62-157.

الفرع الأول: التشريع المالي في ظل دستور 1976

جاء دستور 1976 في فترة شبه هيمنة للحزب الواحد والنظام الإشتراكي كمنهج، حيث صادقت الندوة الوطنية لإطارات الحزب و الدولة على مشروع الدستور في 06 نوفمبر 1976 ليصدر بموجب الأمر 76-97 [1]، حيث أن المادة 184 منه تهدف إلى ضمان السير الحسن لأجهزة الدولة في نطاق إحترام الميثاق الوطني و الدستور و قوانين البلاد، أما بالنسبة للرقابة على مالية الدولة فتفرض المادة 187 منه على الحكومة تقديم عرض حول إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرها المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للسنة المالية المعنية.

أما المادة 190 أسست ميلاد هيئة رقابية على إستخدام المال العام و هي مجلس المحاسبة.

الفرع الثاني : صدور قانون رقم 17/84 :

يعتبر القانون رقم 84-17 الصادر بتاريخ 7 جويلية 1984، أول قانون يتعلق بقوانين بعدما يقارب 22 سنة من الإستقلال، حيث حاول المشرع تحديد بعض معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة حيث صدر هذا القانون بعد رفض الإعتراف بالأمر الصادر في 02 جويلية 1959 بإعتباره من مخلفات الإستعمار من جهة، و وثيقة مكرسة للتوجه الليبرالي من جهة أخرى.

1- الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 30 ذي القعدة،العدد 136،الموافق ل 22 نوفمبر 1976م .

القانون رقم 84-17 هو بمثابة النص الشامل الذي وضع حد للممارسات التشريعية و التنظيمية المتفرقة، حيث عمل على تحديد كيفية التحضير الإداري و التشريعي لمشروع قانون المالية (المواد من67 إلى 70)، ووضع مبادئ عامة حول مسألة تنفيذ القوانين و مضمونها حيث كيف على أساس أنه قانون إطار" هو النص الذي يتضمن القواعد و الأحكام التي تضبط شكل و محتوى قوانين المالية".

فقانون 7 جويلية 1984 يستمد من الدستور أولا ثم النصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى و تتمثل مصادره فيما يلي:

1- الدستور: المواد 144 و 151 من دستور 1976 .

المواد 144 و 115 من دستور 1989.

المواد 121 و 122 من المواجهة للقانون العضوي لقوانين المالية الفرنسية.

2- الأمر رقم 2 جانفي 1959 المتضمن للقانون العضوي لقوانين المالية الفرنسية.

3- قوانين المالية منذ إستقلال الجزائر إلى غاية صدوره.

4- مرسوم 1950/11/13.

المطلب الثاني: المصادر التشريعية

أول ما تعلق بالوثيقة السياسية الأولى للجزائر المستقلة هو دستور 10 سبتمبر فقد تم إقتراح نصه من طرف جبهة التحرير الوطني، و قد إعترف المجلس الوطني بإختصاصه في مجال الموازنة، و في هذا الإطار تمت المصادقة على أول قوانين المالية لسنوات 1963 -1964 - 1965، و قد جاءت هذه القوانين بعناصر قانونية لها تأثير في نظام الميزانية العامة في الجزائر وهذا ما سنتطرق إليه من خلال مايلي:

الفرع الأول: النصوص القانونية المتعلقة بقانون المالية

النصوص القانونية المتعلقة بقانون المالية لها تأثير في نظام الميزانية العامة و هي على التوالي:

أولا: قانون المالية لسنة 1963

تعتبر الميزانية العامة لسنة 1963 ميزانية انتقالية، تميزت بمدونة معرفته بثمانية عناوين، و قام هذا القانون بتقديم الميزانيات الملحقة لكل من: البريد و المواصلات و الري، و لخص الملحق الثاني لهذا القانون الميزانية العامة للدولة حسب الوزارات و العناوين.

أما قانون المالية التكميلي لهذه السنة فبعد أن حدد مبلغ الموارد قسمت ميزانية التسيير حسب العناوين و حسب الوزارات.

ثانيا: قانون المالية لسنة 1964

يمكن اعتبار الميزانية العامة لسنة 1964 كأول ميزانية حقيقية للجزائر المستقلة و تضم جزأين و تم التصويت عليهما بشكل منفصل[1]. احتوى الجزء الأول من قانون المالية لسنة 1964[2] على الإجراءات السنوية للتحصيل و كثير من الأحكام ذات الطابع الجبائي، بعض المواد التي ترتبط بالجزء الثاني الخاص بالميزانية و العمليات المالية للدولة.

ثالثا: قانون المالية لسنة 1965

يعتبر قانون المالية لسنة 1965 بتجسيده عنصرا هاما من عناصر السيادة الوطنية هو العملة الوطنية، حيث قدرت الميزانية العامة للدولة الجزائرية لأول مدة بالدينار الجزائري بدل الفرنك الفرنسي، و قد تمت تغطية السنة المالية لسنة 1965 بثلاث قوانين هي:

الميزانية الأثني عشرية[3]، قوانين للمالية لسنة 1965، قانون المالية التكميلي لسنة 1965.

رابعا: قانون المالية لسنة 1966:

يتميز قانون المالية لسنة 1966 بتجسيده عنصر بارزا مكملا لعناصر السيادة الوطنية و هو اللغة الوطنية، حيث ظهرت لأول مرة النسخة العربية لقانون المالية، إلى جانب النسخة الفرنسية و التي تزال إلى غاية اليوم النسخة العربية الفعلية.

يعتبر قانون المالية لهذه السنة كنموذج مرجعي لقوانين المالية الجزائرية[4] و ذلك لحين صدور القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تقديم القوانين المتعلقة بمالية الدولة.

إضافة إلى القوانين السابقة الذكر هناك قانون المالية لسنة 1970 جاء صادق على نهاية المخطط التمهيدي و انطلاق المخططات التنموية الثلاثية، لذلك فهو منسجما مع البيئة الاقتصادية، حيث تكفل بوضع الإجراءات التي تسمح بتسهيل التسيير و إنجاز برامج التجهيز و ضبط العلاقات الوظيفية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و هي السمة المشتركة التي تميز قوانين المالية إلى غاية صدور نص تشريعي يحدد كيفية تقديم قوانين المالية.

1- دنيدني يحي، المرجع السابق، ص 18 .

2 - القانون رقم 63- 496، المرجع السابق، ص 1358

3 **-** دنيدني يحي، المرجع السابق، ص 18.

4- الأمر رقم 65-320، المؤرخ في 8 رمضان1375 الموافق ل31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 17، الصادرة في 1 مارس 1966، ص 206.

الفرع الثاني: المراسيم التنظيمية المتعلقة بقانون المالية

نظرا لأهمية المجال التشريعي تكفل بإصدار مجموعة من المراسيم المنظمة لمجال المالية العامة أو قانون المالية و المحاسبة العمومية و التعديلات الواردة عليها لأن حاجة الإقتصاد الوطني إلى التطور و مسايرة التحولات الإقتصادية العالمية ألزمت على الدولة إصدار مجموعة من المراسيم لتنظيم مجال المالية العامة.

أولا: المرسوم تنفيذي رقم 91-311

ورد أول نص تنظيمي في الجريدة الرسمية العدد 43[1] يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، تطبيقا لأحكام المادة 34 من قانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 91-311 تتيح للوزير أو الممثل القانوني منح الإعتماد للعون المحاسب و يخوله صفة مستقلة عن رتبهم الوظيفية، أما المواد 3،4،5 فعددت المحاسبين الذي يعينهم وزير المالية، و يصنفهم .

استثنت المادة الرابعة المحاسبين العاملين في مؤسسات التربية و التكوين الذين يعتمدون من طرف أمين خزينة الولاية المختص إقليميا، بناء على تفويض من وزير المالية [2].

عددت المادة السابعة حالات سحب الإعتماد من طرف وزير المالية باعتباره السلطة صاحبة التعيين و الإعتماد، أو ممثله في حالتين:

- بناء على اقتراح السلطة السلمية للمحاسب .
- في حالة إرتكاب خطأ جسيم

ثانيا:المرسوم تنفيذي 91-321

يترتب على المحاسب العمومي بعد التنصيب الرسمي التوقيع الحضوري على محضر تسليم المهام، و من هنا يبدأ سريان مسؤولية المحاسب العمومي و كغيرهم من الموظفين العموميين يمكن أن يتعرض المحاسبون العموميين إلى المسؤولية التأديبية أو المدنية أو الجزائية إضافة إلى ذلك يمكن أن يتعرضوا إلى مسؤولية أخرى خاصة بهم، وهي المسؤولية الشخصية و المالية التي تقوم عند عدم مراعاتهم لقواعد قانون المحاسبة العمومية.

و ما يثير مسؤولية المحاسب العمومي هو كل إخلال بالالتزامات التي تقع على عاتقه .

---

[1]- الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 9 ربيع الأول 1412 الموافق ل 18 سبتمبر 1991.

[2]- المادة 6، المرسوم التنفيذي رقم 91-311، المؤرخ في7 سبتمبر1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، الجريدة الرسمية، العدد 52، المؤرخة في 21 سبتمبر2011.

المطلب الثالث:التشريع الضريبي كمصدر لقانون المالية

سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى تعريف التشريع الضريبي كمصدر من مصادر قانون المالية (فرع أول)، كذلك الأركان التي يقوم عليها (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف التشريع الضريبي

يعتبرعلماء المالية أن التشريع الضريبي هو فرع من فروع القانون المالي، يتكفل بتنظيم الأسس و القواعد المتعلقة بتقرير الإيرادات العامة السيادية و جبايتها، والعلاقات القانونية التي تنشأ فيما بين السلطات الضريبية و المكلفين بالضريبة.[1]

التشريع الضريبي هو جزء من كل، إنه تشريع أكثر تخصصا، يتناول الضرائب و الرسوم، و هما موردان عاديان من موارد المالية العامة.

الفرع الثاني: أركان التشريع الضريبي

يقوم التشريع الضريبي على عدة أركان يمكن حصرها فيما يلي:

أولا: تحديد أهداف الدولة التي تحددها فلسفتها السياسية و الاقتصادية، و ترجمة ما قد يطرأ على هذه الأهداف من تغيرات (و بذلك تتفاوت الأهداف ما بين الدول الرأسمالية المتقدمة، و الرأسمالية المتخلفة و الدول الاشتراكية).

ثانيا: إيجاد الوسيلة اللازمة أو مجموع الوسائل ، لتحقيق أهداف الدولة الإقتصادية و السياسية، و هذه الوسائل تقوم على عنصرين: الأول فني و الثاني تنظيمي .

1- العنصر الفني: يراعي ظروف البيئة الضريبية التي ستسري عليها أحكام التشريع الضريبي العام، و لاسيما أن كل نظام ضريبي ليس إلا تعبيرا عن مجتمع معين في زمن معين.

1-العنصر التنظيمي: يتعلق بالأجهزة الإدارية المتعددة و المتشعبة التي تنهض بمهمات الجباية من جهة و بتحقيق التنسيق بين الضرائب المختلفة من جهة أخرى، و ذلك بمراعاة تجنب إحداث أي تصدع في كيان النظام الضريبي .

[1] - دنيدني يحي، المرجع السابق، ص 23.

الفصل الثاني: الخصوصية الشكلية لقانون المالية في التشريع الجزائري

يحتاج مخطط عمل الحكومة لتجسيده في الواقع إلى جملة من القوانين أهمها قوانين المالية و التي تختلف في جوانب متعددة عن غيرها من القوانين الأخرى و تكتسب هذه الخصوصية من طبيعتها، حيث يرى الكثير من الفقهاء أن قوانين المالية ليست كغيرها من القوانين.

أفرد المشرع الجزائري القوانين المالية ببعض القواعد الخاصة التي لا تنطبق على غيرها، سواء فيما يتعلق بطريقة إعدادها و الجهة المكلفة بذلك، أو طريقة مناقشتها و التصويت عليها، و توضيحا لهذا يستوجب علينا تقسيم هذا الفصل وفقا للخطة التالية:

المبحث الأول: إجراءات سن قوانين المالية في التشريع الجزائري .

المبحث الثاني: مكونات قانون المالية و أنواعه.

المبحث الأول: إجراءات سن قوانين المالية في التشريع الجزائري

تعتبر دراسة مشروع قانون المالية قبل بداية السنة المالية من حيث تحضيره و إثراؤه، موضوعا هاما بحيث يمكننا من معرفة المراحل التي يمر عليها و الكيفية التي يدرس بها و الرزنامة التي يضبط بها، إن البحث في هذه الإجراءات السابقة بعملية تقييم أداء الحكومة المالي (مطلب أول)، ثم دراسة قانون المالية و التصويت عليه من طرف البرلمان (مطلب ثاني) و المصادقة عليه (مطلب ثالث) .

المطلب الأول:إعداد الحكومة لقانون المالية

إعداد و تحضير مشروع قانون المالية مرتبط بمراحل متعددة [1]، أي باعتباره يصدر في قالب مشروع لأن مشروع إعداده بذاته من طرف الحكومة و ليس البرلمان، يتم ذلك وفقا لأحكام (الفرع الأول)، و رغم إعطاء الدستور للبرلمان صلاحية التشريع بقانون عضوي في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية إلا انه لم يمارس هذه الصلاحية لحد الآن لوضع إطار عام للحكومة في عملية إعداد هذا القانون و هذا يتطلب إجراءات محددة قانونا على العديد من المستويات (الفرع الثاني) .

يخضع قانون المالية للأحكام ذاتها التي تسري على مشاريع القوانين بإعتباره يعد في قالب مشروع، فبعد إعداده بالكيفية التي يتطلبها القانون يتعين على الحكومة احترام عدة إجراءات قبل إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الأول: كيفية إعداد مشروع قانون المالية

تستند عملية إعداد مشروع قانون المالية إلى الحكومة على غرار ما هو معمول به في العديد من الدول، على أساس أن السلطة التنفيذية هي الأدرى بهذا المجال و باعتبارها الجهة التي تملك تقنيات متخصصة فيه، وكذلك لكونها الجهة التي تتولى بتنفيذ هذا المشروع أيضا وهذا ما جاءت به

1- زبوش رحمة، المرجع السابق، ص 93 .

المادة الأولى من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية فإن قوانين المالية " تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المتعددة السنوات و السنوية، و طبيعة الموارد و الأعباء المالية لدولة و مبلغها و تخصيصها " وحسب المادة الثالثة منه فإن قانون المالية " يقر و يرخص للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة و أعباءها و كذلك الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية و تنفيذ المخطط الإنمائي السنوي" جاء تحت عنوان التحضير" لتقنية تحضير مشروع قانون المالية من حيث محتواه و المرفقات التابعة له في الفصل الأول من الباب الخامس من القانون السالف الذكر[1] .

أولا:ا لتحضير من حيث محتوى المشروع

حددت المادة 67 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، مضمون قانون المالية الذي يجب أن يحتوي جزأيين متباينين :

الأول يتناول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية و بالطرق و الوسائل التي تضمن تسيير المصالح العمومية، و تسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية و الخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية [2]، و يقترح في الجزء الثاني:

المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة، و المبلغ الإجمالي للنفقات برأس مال الترخيصات الإجمالية للإيرادات و النفقات لكل ميزانية ملحقة، الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية، الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة[3] .

ثانيا: التحضيرمن حيث الوثائق الواجب إرفاقها:

حسب نص المادة 68 من القانون رقم 84-17 فهي تتمثل فيما يلي:

" يرفق قانون المالية بما يلي:

1-تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و أفاق المستقبل.

2- ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي:

1- التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة، و بصفة عامة، تقديرات التحصيلات الناتجة عن موارد أخرى.

2- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل المرفوقة عند الإقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.

3- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي، حسب كل قطاع.

1- المادتين 67 -68، القانون رقم 84-17، المرجع السابق.

2- يلس شاوش البشير، المرجع السابق، ص 138.

3- محرزي محمد عباس، المرجع السابق، ص358.

4- توزيع رخص تمويل الإستثمارت المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع.

5- قائمة الحسابات الخاصة بالخزينة تبين مبلغ الإيرادات و النفقات الكشوفات المقررة لهذه الحسابات.

6- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية. .

7 - مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية."

الفرع الثاني: السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية

يدخل إجراء تحضير مشروع قانون المالية ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية لكونه من بين الاعمال الادارية المتعلقة بمختلف البيانات و المعلومات الخاصة بالإيراد العام ، من حيث مصادره و من حيث عبء تحصيله من مختلف الطبقات الاجتماعية.

نصت المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16[1] على ما يلي: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور".

يستنتج من هذه المادة أن المشرع قد حصر قوانين المالية في المشاريع المقدمة من الحكومة دون الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان، و بالتالي فلا يكون مشروع قانون المالية إلا مشروعا معدا من طرف الحكومة .

يعتبر مشروع قانون المالية الاستثناء الوحيد على القاعدة العامة المتعلقة بحق أعضاء البرلمان في اقتراح القوانين، حيث تتولى الحكومة بما تملكه من أجهزة و إمكانيات بشرية مهمة إعداد مشروع قانون المالية على أن يقوم البرلمان بالتصويت عليه فيما بعد كشرط أساسي و لازم لوضع الميزانية موضع التنفيذ.

يعود مشروع قانون المالية إلى الحكومة لاعتبارات عديدة لتمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، بالتالي منحت لها الإمكانيات اللازمة لتسيير مختلف المرافق العمومية [2]، و وضعت تحت تصرفها كل الوسائل المادية و الكفاءات البشرية لتمكينها من تطبيق برامجها وفقا للأهداف المسطرة، إلى جانب كونها السلطة الوحيدة التي

1- القانون العضوي رقم 16 -12، المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 أوت 2016 ،الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة ،الجريدة الرسمية ،العدد 50، الصادر في 28 أوت 2016 ، ص 60 .

2-- المادة 85 الفقرة 6، الدستور الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 61، الصادرة في 29 نوفمبر 1996.

2

تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية و تحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي، بالإضافة إلى السلطة التنفيذية هي أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، و ذلك بفضل الأجهزة الإحصائية التي تشرف عليها و التي توفر لها التقديرات الضرورية .

العامل الأهم في هيمنة السلطة التنفيذية يكون في مستوى الدعم السياسي الذي تتمتع به السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، فالحكومات ذات الأغلبية الكبيرة غالبا ما تكون قادرة على تحقيق الموافقة التشريعية بالنسبة للمقترحات الخاصة بها و المتعلقة بالميزانية، و على العكس عندما تكون الأغلبية الصغيرة أو تكون الحكومة هي الأقلية فإن دور السلطة التشريعية يمكن أن يعزز .

الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة لإعداد مشروع قانون المالية

تتمثل هذه الإجراءات في ضرورة إطلاع مجلس الدولة بخصوص المشروع لإبداء الرأي القانوني حول الصياغة القانونية، ليتم فيما بعد عرض هذا المشروع على مجلس الوزراء لدراسته دراسة نهائية و المصادقة عليه تحت سلطة رئيس الجمهورية، إذ لا يمكن تجاهل المركز الممتاز الذي يبين هيمنة السلطة التنفيذية على مرحلة إعداد هذا المشروع في مقابل تقاعس البرلمان في وضع الإطار العام لها، رغم تخويل المؤسس الدستوري له ذلك و مباشرة بعد انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية يتم إيداعه من طرف الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني [1] في تاريخ أقصاه الثلاثين سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية [2] .

نصت المادة 71 من القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية على ضرورة إيداع مشروع قانون المالية قبل سبعة أكتوبر كحد أقصى من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، و قد حدد المشرع هذا التاريخ كي تعطى المهلة الكافية لدراسة المشروع على مستوى البرلمان، و حتى لايترك الأمر مفتوحا للحكومة التي تتأخر كثيرا في إيداع المشروع، و بالتالي فإن هذه هي أول محطة تشريعية يمر بها مشروع قانون المالية .

المطلب الثاني: مناقشة و تعديل مشروع قانون المالية

بعد دارسة و مناقشة مشروع قانون المالية، و الوثائق المرفقة به، و بعد الإستماع للوزارء و مسؤولي الهيئات الوطنية، تقوم لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني[3]، بإجراء التعديلات التي تراها مناسبة، ثم يتولى إعداد تقاريره عن مشروع قانون المالية، و تهدف من خلال هذه التقارير، إلى إعلام النواب بمحتويات المشروع المعروض عليهم لمناقشته، بعد أن تتولى التفاوض

1- المادة ، 136 الدستور الجزائري من سنة 2016 ، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المادة 20 ، القانون العضوي رقم 2/16 ، المرجع السابق.

2- المادة 67 من القانون رقم 84- 17 ،المرجع السابق .

3- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008، ص 312.

نيابة عنهم مع الحكومة، و إدخال التعديلات التي تراها ضرورية، و ذلك قبل مناقشة النواب في الجلسات العامة أي أخذ ملاحظاتهم قبل تكييف برنامج حكوماتهم على أساسها.

الفرع الأول: مناقشة مشروع قانون المالية

تكون المناقشة من خلال التقرير التمهيدي ومحتواه والتقرير التكميلي حسب مايلي:

أولا: التقرير التمهيدي عن مناقشة قانون المالية

يقوم مقرر لجنة المالية و الميزانية بتقديم التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية، و الذي يتكون من مقدمة التقرير التمهيدي ومحتواه.

1- مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية يتضمن ما يلي:

أ- الإحالة من رئيس المجلس الشعبي[1].

ب- تاريخ شروع لجنة المالية و الميزانية في دارسة المشروع المحال عليها.

ج- عرض وزير المالية أمام أعضاء البرلمان، مسؤلوا القطاعات الوزارية الذين استمعت لهم اللجنة.

د- الظروف الاقتصادية و الاجتماعية.

ه- التوازنات المالية لمشروع القانون(تحليل النفقات، رصيد الميزانية، رصيد الخزينة العمومية و العجز المسجل) .

و- مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون ، و خاصة ما يتعلق بالحسابات الخاصة للخزينة، و العمليات المالية للدولة.

2- المميزات الأساسية لمشروع القانون، و تحليل مناقشات لأعضاء اللجنة و التكفل بتوصياتهم.

2- إعادة النظر في الجانب الشكلي للمشروع، و عموما تمثل هذه المعطيات نموذج للهيكل، الذي تم على أساسه صياغة مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية.

ثانيا: محتوى التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية

يتضمن التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية كل اقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية في المشروع، و يتضمن كل إقتراح تعديل، تقوم به اللجنة عرض لأسبابه، وصياغة جديدة للمواد المعدلة، و لعل أكثر التعديلات [2] هي تلك المتعلقة بالنواحي الشكلية و الناتجة عن ترجمة غير موفقة، للنسخة الفرنسية لمشروع قانون المالية.

- يعلى محمد الصغير ويسري أبو العلا ، المرجع السابق، ص 102.[1]

2- جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية،رسالة ماجستيرر، كلية ا الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بو مرداس، 2011-2012، ص 16

ثالثا: تقرير مشروعي ميزانية التسيير و التجهيز

تتكون ميزانية الدولة من ميزانيتي التسيير و التجهيز،بمختلف القطاعات الوازرية، و تبدأ المناقشة بعرض مقدمة لجنة المالية عن مشروعي ميزانية التسيير و التجهيز، ثم مناقشة النواب، وتتضمن مقدمة تقرير اللجنة لميزانية التسيير و التجهيز، تمهيد يتضمن بيان التوازنات المالية للسنة، و كذا توقعات النفقات و تحميل ميزانية التسيير و التجهيز، و تفسير النمو الحاصل في بعض القطاعات إلى جانب توصيات اللجنة، و تتمثل هذه المحاور الأساسية لمقدمة تقرير ميزانية التسيير و التجهيز، كما تتضمن التقرير بالإضافة إلى مقدمة ميزانيات مختلف الدوائر الوازرية.

رابعا: التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية

يهدف إلى إبراز مختلف الجلسات التي تعقدها لجنة المالية، لدارسة مقترحات التعديلات التي تحال عليها، من طرف مكتب المجلس، و لذلك يتضمن التقرير التكميلي، عن مشروع قانون المالية الإشارة إلى كل التعديلات المقترحة أو تعديلات أخرى[1]، من طرف النواب مبوبة حسب ما وردت في مشروع القانون.كما يتضمن رأي اللجنة حول تعديل معين، حيث تبدي رأيها بالرفض أو القبول و تعلل ذلك، وعادة ما تقترح التصويت على المادة، كما وردت في المشروع الأصلي، أو في تقريرها التمهيدي، أو في صياغتها الجديدة.

الفرع الثاني: المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية

لا شك أن أول امتحان تخوضه السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة في مناقشة أعضاء البرلمان لبرنامجها، حيث مصير بقاء الحكومة متوقف مبدئيا على موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني و كذلك على البرنامج، و هذا ما يفتح للحكومة مجال واسع للتحكم و التحرك، ومن أجل أن يكون في مرتبة قانون تكميلي للدستور، و بالتالي يستمد قوته القانونية من قوة الدستور ذاته هذا ما يجعله ينظم المناقشات العلنية لمشاريع قوانين المالية و بعد الانتهاء من هذا يمر للتصويت.

الفرع الثالث: إجراءات إعتماد مشروع قانون المالية

تتولى لجنة الميزانية و المالية عند إيداع مشروع قانون المالية على مكتب المجلس الشعبي الوطني، دارسة هذا المشروع، وما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه اللجنة هي من بين اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني وهي مختصة في المسائل المتعلقة بالميزانية [2] النظام الجبائي، الجمركي،

[1] - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، طبعة 2009.

[2] - دنيدي يحي ،المرجع السابق،ص 67.

المصرفية [1] و القروض، حيث نصت المادة 23 من النظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني على مايلي: " تختص لجنة المالية و الميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية و النظامين الجبائي و الجمركي و العملة و القروض و البنوك و التأمينات و التأمين "وهذا من خلال دارستها المعمقة لهذا النص و فور انتهائها من مهامها تحول النص إلى الجلسة العلنية من أجل المناقشة العامة و التصويت على المشروع، يحال النص المصوت عليه بمجلس الأمة ليعرض على لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بالمجلس قبل المناقشة و التصويت عليه.

مناقشة مشاريع قوانين المالية على مستوى الغرفتين تتم بالتتابع بحيث تتم المناقشة على مستوى الغرفة الأولى، ثم الغرفة الثانية، وفي حالة الخلاف تتم بين غرفتي البرلمان و ذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

أولا: مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمشروع قانون المالية

عند الانتهاء من الدارسة التقنية لمشروع قانون المالية، من قبل لجنة المالية و الميزانية، و إتمام الشروط الإعلامية، بتوزيع التقرير التمهيدي على النواب، يصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة ذات الطابع الإعلامي و التنظيمي، بغرض إعلام نواب المجلس على الإجراءات التنظيمية، التي تتسم وفقا لها مناقشة قانون المالية، و تتبع هذه المذكرة بجدول زمني للجلسات العامة [2]، يتم من خلالها تحديد المدة المخصصة للمناقشة، و كقاعدة عامة في التشريع الجزائري فإن المناقشة على مستوى الجلسات العامة تكون علنية[3] وفقا لنص المادة 29 من القانون العضوي رقم 99 -02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة التي نصت على ما يلي " تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء، التصويت مع المناقشة المحدودة أو دون مناقشة "، وفق الخطوات التالية:

1- تبدأ عملية المناقشة بعرض يقدمه ممثل الحكومة وزير المالية، تتضمن تقديم مشروع قانون المالية و يتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع.

1- المادة 23 ،النظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 10 ربيع الثاني 1418 هجري الموافق ل 13 أوت 1997، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة في 10 ربيع الثاني 1418 الموافق ل13 أوت 1997، ص 7.

2 - يلس شاوش البشير، المرجع السابق، ص140 .

3- المادة 29، القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ 20 ذي القعدة 1419 الموافق ل 8 مارس 1999،المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة.

2- تتمثل الخطوة الثانية في تقديم مقرر اللجنة و الميزانية، مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية فيسلم نواب المجلس الشعبي الوطني، كل الوثائق المرفقة[1] بقانون المالية ، و الدارسة التي تعدها لجنة المالية و الميزانية،و المتمثلة في التقريرالتمهيدي[2] ويشاركون في أيام دارسيه تنظمها مجموعاتهم البرلمانية حول مشروع القانون، و عندها تبدأ التدخلات الشفوية و الكتابية[3]، حيث يدلي النواب بآرائهم فيما يخص أحكام المشروع ويطرحون استفساراتهم وتساؤلاتهم، حول ما يرغبون استيضاحه، كما يقدمون اقتراحاتهم في شكل تعديلات لبعض المشروع.

ثانيا: مناقشة مجلس الأمة لمشروع قانون المالية

حاول الدستور الجزائري توسيع نطاق الرقابة عمى الحكومة من قبل البرلمان بخلق غرفة ثانية هي مجلس الأمة، يرمي إلى تحقيق أهداف منها تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية من خلال تمثيل المجموعات المحلية عن طريق المنتخبين، و كذا تجنب تهميش بعض الكفاءات من خلال المعنيين كما أن مجلس الأمة أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات، فعاليته للتوازن الداخلي داخل المؤسسة التشريعية فإن مجلس الأمة يرمي إلى نزع احتكار العمل التشريعي، من المجلس الشعبي الوطني، وكذا إتمام العملية التشريعية على أحسن وجه، إن الصلاحيات المخولة لمجلس الأمة، خاصة في ميدان التشريع، سوف تخول دون احتكار صياغة القانون من جهة، و دون التعسف في صياغته من جهة أخرى، و إذا كان مجلس الأمة يملك حق المبادرة بالقوانين، فإنه يملك حق النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الأول، سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية، لذا فإن مجلس الأمة بدوره يدرس و يناقش و يصوت على النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية، و ذلك بعد إتمام المجلس الشعبي الوطني لعملية التصويت عليه، و ذلك من خلال إجراءات قانونية محددة، بحيث يرسل رئيس المجلس الشعبي النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام، و يشعر الحكومة بهذا الإرسال[4] و ذلك حسب نص المادة 43 من القانون العضوي رقم 99_02 التي تنص على ما يلي: " يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيسا المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول ".

تباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه، من قبل المجلس الشعبي الوطني، من خلال الإستماع إلى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب

1- يعلى محمد الصغير و يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص 102

2- المرجع نفسه، ص 102

3- دنيدني يحي، المرجع السابق، ص105

4- المادة 43، القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

ترتيب تسجيلهم المسبق [1]،حيث نصت المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02 على ما يلي :" تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى بالاستماع إلى ممثل الحكومة فإلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.تنصبّ التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص.

تأخذ اللجنة المختصة وممثل الحكومة الكلمة بناء على طلب كل منهما. يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات وإما الشروع في مناقشته مادة مادة،.يتخذ المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى".

تحدد المدة الزمنية التي يجب على مجلس الأمة التصويت خلالها، على نص مشروع المالية و تتمثل في مدة عشرون يوما[2] حسب نص المادة 44 من نفس القانون التي نصت على ما يلي: " يصادق البرمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور. يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47)يوما ابتداء من تاريخ إيداعه ويرسل فورا إلى مجلس الأمة. يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

بخصوص الإجراءات المتبعة، في مناقشة مجلس الأمة للمشروع، فهي ذات الإجراءات المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني، فيقتضي الإجراء التشريعي في مجلس الأمة، الاستماع إلى ممثل الحكومة، الذي يقدم عرضا مفصلا لمحتوى النص، و على المحاور الرئيسية لعرض وزير المالية، تتمثل في بيان ظروف تطبيق قانون المالية للسنة الجارية، و فرضيات ومرتكزات نص قانون المالية

1- المادة 39، نفس المرجع.

2- المادة 44، نفس المرجع.

للسنة المالية المقبلة، و كذا الإجراءات المرفقة للميزانية، و بالمناسبة فإن عرض وزير المالية يكون بنفس المحتوى و المنهجية، التي قدم بها القانون في المجلس الشعبي الوطني و خلال المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة، إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، و إما الشروع في المناقشة مادة مادة، و بما أن الحكومة مقيدة بمدة زمنية قصيرة، حسب نص الدستور لإبداء رأيها في هذه الحالة لا يملك أية مصلحة في إطالة الخلاف، و من جهة أخرى يمكن للحكومة أن تتدخل، من أجل إخطار الجنة المتساوية الأعضاء.

ثالثا: اللجنة المالية و الميزانية

طبقا لنص المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تتكون اللجنة من ثلاثين إلى خمسين عضوا على الأكثر،أما حاليا وصل العدد إلى واحد و ستون عضوا .

بينما تضم اللجان الأخرى من عشرين إلى ثلاثين عضو على الأكثر،هذا إلى جانب المجال الحيوي و الخصائص التي تتدخل فيه و المتمثل في المجال المالي و الضريبي، مما يمكنها من التحكم بسهولة في المعطيات المالية والضريبية من حيث أن عدد أعضاء مجلس الأمة يتراوح ما بين عشرة و خمسة عشر عضوا، بينما لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية تضم من خمسة عشرة إلى تسعة عشر عضوا [1].

وفقا لنص المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " تبقى اللّجان الدّائمة مكلّفة بقوّة القانون، بالمسائل المتعلّقة باختصاصاتها في حالة تنازعّ الاختصاص بين لجنتين أو أكثر يقوم مكتب المجلس بتسوية المسألة محلّ النّزاع "

يتجلى بوضوح تمتع الحكومة بحق حضور أشغال مختلف اللجان بما فيها لجنة المالية و الميزانية، التي يمكن لها الاستماع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة إذا اقتضى الأمر ذلك[2]

الهدف الأساسي الذي يمكن تسجيله من وراء هذا الإجراء هو تخوف الحكومة من التعديلات التي قد تمس مشاريعها بشكل يتنافى و لا يتناسب مع السياسة التي رسمتها لذلك تم تعزيز مركزها (حضور ضروري) و خول لها القانون و للنواب اللذين يقدمون اقتراحات القوانين حتى تشجيعها قبل التصويت عليها من قبل المجلس [3].

1- المادة 36 ،النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المؤرخ يوم الثلاثاء 30 ذو القعدة 1438ه الموافق ل 22 أوت 2017 ، الجريدة الرسمية ، العدد 49، سنة 1954 .

2- المادة 46، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق

3- المادة 120، الفقرة 06، الدستور الصادر في 28 /11 /1996 .

من خلال هذه الممارسة تستطيع الحكومة المحافظة على النص الذي قدمته و محاولة إيجاد وسيلة أخرى خاصة إذا كان لا يمكن لها تنفيذ سياستها إلا من خلال تلك النصوص القانونية، بطبيعة الحال هذا يؤدي إلى إصدار المشروع عن طريق الأوامر.

تتوج أعماله بإعداد تقرير يعرض على المجلس الشعبي الوطني لإقراره أو لرفضه أو لإحالته بهدف الدراسة مرة أخرى من قبل اللجنة المختصة خاصة في حالة وجود خلافات[1].

رابعا: مناقشة مشروع قانون المالية من طرف اللجنة المتساوي الأعضاء

يحدث خلاف بين الغرفتين، يحول دون المصادقة على مشروع قانون المالية، بمناسبة ذلك تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء، بطلب من رئيس الحكومة تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف[2] حسب المادة 138من التعديل الدستوري لسنة 2016 " و في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع من لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين ، في أجل أقصاها 15يوما " وهذا ما أكدته المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02 عشرة أعضاء لكل غرفة " يبلّغ طلب الوزير الأول المتعلق باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة 5 من المادة 138 من الدستور إلى رئيس كل غرفة، تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف تنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما "، و في هذه الحالة يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبت في الخلاف ، و اقتراح نص مشترك. وما يمكن ملاحظته في عمل اللجنة، أنها لا تتدخل للنظر في الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين، إلا بطلب من رئيس الحكومة، و هنا نلاحظ التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، حيث أن اللجنة تتدخل فقط في حالة ما تم إخطارها من رئيس الحكومة، (الوزير الأول حاليا)، فلا للجنة من تلقاء نفسها، ولا حتى أحد غرفتي البرلمان، سلطة تحريك عمل اللجنة، و التساؤل يطرح في حالة عدم قيام الوزير الأول بإخطار اللجنة بالتدخل في مجال قوانين المالية، خاصة إذا علمنا أن التصويت على قوانين المالية محدد بمدة زمنية مقدرة 75 يوما، لا يمكن تجاوزها[3]، حسب نص المادة 44 من القانون العضوي99-02 : " في حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية، لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يؤدي إلى إصداره في شكل أمر له قوة قانون

1- المادة 34 ، القانون العضوي رقم 02/99، المرجع السابق.

2- المادة 138 ، التعديل الدستوري سنة 2016، المؤرخ في 6 مارس 2016 الجريدة الرسمية،العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016 .

3- المادة 44 ،القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

المالية"، وتنتهي أشغال اللجنة باقتراح نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، كما أن استنتاجات اللجنة، لا تتناول إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ولم تحصل على ثلاثة أرباع الأمة، بعدها تقوم الحكومة بعرض النص الذي أعدته اللجنة، على الغرفتين للمصادقة عليه و تبت كل غرفة أولا، في التعديلات المقترحة، قبل المصادقة على النص بكامله[1] حسب نص المادة 95 من القانون السابق ذكره ، وفي حالة استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص ، مع الإشارة أنه لم يحصل في تاريخ السلطة التشريعية في الجزائر أن تم رفض اعتماد الميزانية من طرف النواب، لأن ذلك يؤدي إلى عرقلة نشاط الحكومة، من حياة تسيير مرافقها، و تجهيز قطاعاتها.

المطلب الثالث: تعديل مشروع قانون المالية

يمكن أن تطرأ ظروف معينة تستوجب إدخال تعديلات على مشاريع القوانين، وفقا للأحكام المقررة دستوريا، و بتوفر شروط شكلية و موضوعية لقد سادت فكرة التعديل القديم، يختلف الأمر بشأن قوانين المالية كفرع أول بعد إتمام كل المراحل و الإجراءات القانونية يتم التصويت تطبيقا لنصوص الدستور كفرع ثاني.

الفرع الأول: فكرة التعديلات المالي في المجال

يعتبر حق تعديل مشاريع القوانين من الصلاحيات المخولة للبرلمان [2] و نظرا لكون التعديل إجراء جديدا يتضمن تدابير إضافية لمشروع قانون المالية و ليعبر عن الواقع ، يتطلب الأمر أن يكون لدى النواب المعلومات الضرورية و الكافية قصد إستغلالها إلى جانب توفر الشروط الشكلية والموضوعية.

يرجع حق التعديل إلى سنة 1900 وتم تكريسه ، في العديد من النصوص كالدستور الصادر 1946/10/27 خاصة المادة 17 منه، حيث تضمنت تقييد سلطة البرلمان في المجال المالي، ثم صدر قانون الحد الأقصى في 1948/12/31 الذي يشترط موافقة البرلمان على حد أعلى للنفقات، التي لا يمكن تجاوزها من قبل الحكومة، و أن تمول النفقات من القروض و الضرائب كما صدر في 1956/06/19، مراسم شراعية كما يسميها البعض من الأساتذة، و بمقتضاها ها تمنع كل التدابير و الإجراءات التي من شأنها أن تهدف إلى زيادة النفقات أو تخفيض الإيرادات العمومية، ما لم تكن مرفقة بتدابير تكفل تحقيق التوازن، و تبني الدستور الفرنسي لسنة 1958 نفس الأحكام لكن

1- المادة 95، نفس المرجع .

2- المادة 28 الفقرة 01 نفس المرجع.

و المادة 78، النظام الداخلي للمجلس الوطني، المرجع السابق .

بشروط مشددة إلا أن ذلك لم يمنع البرلمان من تجاوزه إلى جانب لجوء أعضاء الجمعية العامة إلى إتباع طرق التخفيض الرمزي أو الامتناع عن التصويت أو الفصل بين نفقات متلازمة .

كانت هذه الممارسات غير دستورية من بين العوامل التي ساعدت على حدوث الأزمات و تفاقمها، في حالة عدم استجابة الحكومة للمطالب. ثم جاء دستور 1958 ليكمل الإجراءات السابقة التي تضمنها المرسوم السابق و التأكيد على منع كل اقتراح أو تعديل يهدف إلى خلق أو زيادة عبء التكاليف العامة سواء تعلق الأمر بقوانين عادية أو قوانين المالية، مع الإبقاء على حق المجلس بتخفيض النفقات. من ثم أصبح مجلس الشيوخ يتمتع بصلاحيات مماثلة لصلاحيات الجمعية العامة حيث لا، يمكن المصادقة على مشروع قانون و منها قانون المالية إلا باجتماع المجلسين، ذلك ما تقرر في نص المادة 40 من الدستور و المادة 42 من القانون العضوي لسنة 2001 ، المتعلق بقوانين المالية الذي كرس بدوره عدم جواز إدخال تعديلات في المجال المالي .

أكدت أغلب دساتيرالدول و منها الجزائري على ممارسة حق التعديل لكن بشروط ويعتبر ، هذا التقييد من بين الشروط التعسفية، أو بمثابة حق الفيتو لصالح السلطة التنفيذية و أصبح في فرنسا و بمقتضى القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001 حق التعديل ممكنا إما بزيادة النفقات داخل البرامج و حتى إلغاء برنامج معين، أو زيادة اعتمادات برنامج ما و لكن دون المساس بسقف المهمة إلى جانب تخفيض الإعتمـادات المالية لنفس المهمـة، لكون المهمة تضم عددا من البرامج، و من ثم يمكن إدخال التعديل على مستوى البرامج، و ذلك تطبيقا لنص المادة 47 من القانون العضوي لسنة 2001 المتضمن قوانين المالية [1] ذلك ما حدث في فرنسا بصدد ميزانية سنة 2006.

أجمعت أغلب دساتيرالدول على منع التعديل في المجال المالي و ذلك لإعتبار الميزانية برنامجا يهدف إلى تحقيق الأهداف السياسيـــة، الإقتصادية و الإجتماعية، و من ثم كل محاولة لإدخال أي تعديل يؤدى إلى الإخلال بالتوازن و تحقيق الأهداف العامة، إلى جانب التخوف من استغلال النواب الفرصة لو منح لهم حق التعديل لتغليب المصالح الحزبية عن المصلحة العامـة إلا أن الأمر يختلف بشأن المجال المالي، بالرجوع إلى أحكام الدستور حيث نصت المادة 121 على عدم قبول اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العموميـة أو زيادة النفقات العمومية إلا إذ كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ في فصل أخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها و من ثم يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني رفض أي قانون إذا كان مخالفا لذلك.

1- زبوش رحمة، المرجع السابق، ص 134.

يتضح جليا أن حق الاقتراح في المجال المالي مقصور على السلطة التنفيذية، لكونها المسئولة على تنفيذ القوانين و التنظيمات، و من ثم هي أدرى بما تحتاجه من تشريعات و يمنع على السلطة التشريعية اقتراح نفقات جديدة أو زيادة نفقات إضافية على تلك المعروضة عليها أثناء دراسة مشروع قانون المالية ذلك ما تقرر في نص المادة 122 الفقرة 12 بأن يصوت المجلس الشعبي الوطني على ميزانية الدولة ، نظرا لأن السلطة التنفيذية تنظر إلى مشروع قانون المالية في شكل وحدة منسجمة و مترابطة، و كل تعديل في المشروع يفقد قيمته و يخل بالانسجام القائم بين مختلف أجزائه، مما أدى إلى عدم إطلاق حرية السلطة التشريعية و تقييد سلطاتها.

على الرغم من الإعتراف بأن حق اقتراح القوانين و تعديلها بشكل عام يعد من الحقوق الأصلية للبرلمان، إلا أن تحضير مشروع قانون المالية يخرج عن ذلك، و يكون من صلاحيات الحكومة، لكن بشرط أن يتم إقراره من طرف السلطة التشريعية، لأن قانون المالية يعد قانونا من حيث الشكل نظرا لصدوره من السلطة المختصة بوضع القانون، أما من حيث الموضوع فهو عمل إداري كما سبق توضيحه فالميزانية العامة تحدد إيرادات ونفقات الدولة، و تطبيقا لمبدأ سائد وهو عدم جواز تحصيل أي إيراد للخزينة العامة بدون ترخيص من السلطة التشريعية و لا يجوز، إنفاق أي مبلغ مهما صغر حجمه دون وجود اعتماد مالي مرخص به من قبل السلطة التشريعية، و يسمح للحكومة الشروع في الإنفاق حسب الاتجاه المخصص له.

تتجلى أيضا تقييد سلطة البرلمان من خلال احترامه لمدة خمسة و سبعين (75)[1] يوما للمصادقة على مشروع قانون المالية و في حالة عدم احترام المدة لأي سبب يصدر مشروع قانون الحكومة بأمر و لم يبق للنواب سوى إدخال التعديلات التي يمكن رفضها من خلال إثارة مسألة الجانب المالي. تعتمد الحكومة في وضع الميزانية على القياس و التقدير، فهي تأخذ بالنسبة للنفقات مقياسا هو ما تم إنفاقه في السنة المنتهية، و مبالغ الاعتمادات المسجلة، و تضيف إليها ما تقدره قصد تغطية و مواجهة الظروف الجديدة للميزانية الجديدة.

الميزانية عبارة عن حساب تقديري احتمالي، مما يؤدي إلى عدم تساوي الأرقام الواردة مع الاحتياجات الحقيقية، إلى جانب كون الظروف الإقتصادية و الاجتماعية في تطور مستمر و قد يصعب دورها مثل الزلازل و الفيضانات تتطلب نفقات إضافية، و هذه الحاجات الجديدة تستوجب إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية و فتح إعتمادات مالية، مما يستدعي تدخل السلطة التشريعية.

يكون التعديل بسبب زيادة الإيرادات أو اقتصاد في النفقات لعدم استعمالها كلها، فيكون التعديل في النتائج لا في الأرقام و هو تعديل تقتضيه ظروف التنفيذ العملي لتقديرات و تخمينات غير ثابتة. أما

[1] - المادة 44، القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

إذا لم يتم تحصيل الإيرادات بشكل يضمن المبالغ النفقات وفق الشكل و المسجلة في ميزانية المصادق عليها أو تعذر التحصيل لأسباب غير طبيعية، و عدم كفاية الإعتمادات المخصصة للنفقات أو ظهور حاجات جديدة تستوجب نفقات إضافية، بالتالي تكون الضرورة ملحة لتعديل مشروع قانون المالية بزيادة الإيرادات أو بفتح إعتمادات إضافية، فتضطر الحكومة للرجوع إلى البرلمان تطلب منه الموافقة، و من ثم يمارس من جديد الرقابة لاستعمال الأموال العامة بالنسبة للإيرادات، كل زيادة في التقديرات يتطلب تدخل البرلمان، فلا يجوز إحداث رسوم أو ضرائب، أو تعديلها أو إلغاؤها بقانون[1]، حسب نص المادة 12 من القانون رقم 84-17 " يكون الترخيص بتحصيل مختلف أنواع الضرائب و الرسوم سنويا، و يقيم الحاصل و كذا الحصة المخصصة للميزانية العامة للدولة بموجب قوانين المالية للسنة ". بالنسبة للنفقات العمومية يمنع فتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص إذا حدثت ظروف استدعت ذلك.

تطبيقا لمبدأ عدم جواز تعديل النفقات إلا بموافقة البرلمان تطبيقا لنص المادة 120 من الدستور، فإن حق التعديل مخول للغرفتين على حد سواء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و يشترط توفر الشروط الشكلية المحددة في الأنظمة الداخلية للغرف، و شروط القبولية الموجودة و المحددة في الدستور و في الأنظمة الداخلية للغرف.

الفرع الثاني: الشـروط الشكليـة و الموضوعيــة للتعديــلات

لقبول التعديلات يجب توفر شروط شكلية (أولا) و شروط موضوعية (ثانيا)

أولا: الشــروط الشكليــة

اشترط القانون لقبول التعديلات توفر جملة من الشروط من الناحية الشكلية، و تتمثل فيما يلي:

الكتابة: أي أن يكون التعديل مكتوبا، و ذلك من أجل تمكين مصالح الغرف من القيام بطبع و توزيع التعديلات على مختلف الأجهزة و الأعضاء، قصد المناقشة و تقديم آرائهم إما بالتأييد أو الرفض نظرا لأهمية الكتابة، فقد عملت أغلب الأنظمة على النص و التأكيد عليها.

التوقيع من قبل10 نواب على الأقل، و خلال 3 أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة.و أن ينصب التعديل على مادة معينة، و له علاقة مباشرة بالنص محور الدراسة، و أن تكون معللة و موجزة، بعد ذلك تودع التعديلات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقدر مدى قبول التعديلات المقدمة من طرف النواب، أما الحكومة فهي غير مقيدة بمدة زمنية محددة، بحيث يمكن لها تقديم التعديلات في

[1]- المادة ،12 القانون رقم 84-17 ،المرجع السابق .

أي وقت قبل التصويت على المادة محل الدراسة[1].حسب نص المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الفقرة 9 منه، وفي حالة الرفض، يجب أن يكون معللا، و يبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل، أما في حالة قبول التعديلات، فان مكتب المجلس يحيلها إلى اللجنة المختصة و تبلغ الحكومة بذلك[2] حسب نص المادة 70 فقرة 7 من نفس القانون.

ثانيا:الشروط الموضوعية

يقصد بالشروط الموضوعية أن اقتراح قانون أو تعد يل لا يكون قابلا للمناقشة إذا كان مخالفا لمبادئ الدستور أو النظام الداخلي للغرف البرلمانية.فحسب الفقه هناك نوعان من الشروط: الشروط الدستورية، و الشروط التنظيمية.

1-الشروط الدستورية :

ذكرت في الدستور منها الشرط المالي، و شرط الاختصاص التشريعي.

أ-الشرط المالي: تضمن كل من الدستور الفرنسي و الجزائري هذا الشرط و مفاده عدم قبول اقتراحات القوانين و التعديلات إذا كانت المصادقة عليها تؤدي إلى تقليص الإيرادات و زيادة النفقات وتم تكريس المبدأ في القانون العضوي خاصة لسنة 2001 ـ المادة 47 منه.

ب-الاختصاص التشريعي:

حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر، و ما عدا ذلك يعود الأمر إلى التنظيم.يختلف من دولة لأخرى .

يتم في فرنسا عرض النزاع أولا على رئيس الغرفة للنظر و الفصل فيه،و في حالة استمرار الخلاف تستطيع الحكومة أو رئيس الغرفة عرض النزاع على المجلس الدستوري خلال 8 أيام قبل التصويت على التعديل محل الطعن . بينما في الجزائر، و بالرجوع إلى أحكام الدستور فالمجالات التي يشرع فيها البرلمان حددت على سبيل الحصر، و ما عداه يعود و يدخل في المجال التنظيمي، مما يستنتج أن الاقتراحات، و التعديلات يكون قبولها مقيدا ومشروطا ضمن الاختصاص التشريعي، ذلك ما لم يتضمنه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

2-الشروط التنظيمية:

تتمثل في تلك الشروط التي تقررها الأنظمة الداخلية للغرف، مثل شرط المدة، و شرط العلاقة الذي كان محل خلاف في العديد من الدول التي عملت على إيجاد حل للإشكالية، أما فيما

1- المادة 78 الفقرة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ،المرجع السابق.

2- المادة 78 فقرة 07،نفس المرجع .

يخص النظم التي تعتمد على الذهاب والإياب [1] يحسم الخلاف،كما يلي: إذا صادقت الغرفة التي سبق أن عرض عليها النص لأول مرة، ثم أحيل إلى الغرفة الثانية و صادقت على بعض الأحكام، و أدخلت تعديلات على الأخرى، ثم أعادته إلى الغرفة الأولى، فلا يمكن لها إدخال تعديلات، لأن دورها يقتصر و ينصب على مناقشة و تعديل ما أدخلته الغرفة الثانية، و من ثم فالتعديل لا يكون مقبولا إذا مس أحكاما تمت المصادقة عليها من قبل الغرفتين.

المطلب الرابع:التصويت على مشروع قانون المالية

بعد الانتهاء من المناقشة يتم التصويت على مشروع قانون المالية الإجمالي، و ذلك حسب ما جاء في المادة 70من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، حيث يجري التصويت عليه طبقا لأحكامه، و تختلف هذه القوانين بحسب نوعية العمليات المالية [2] يتم هذا وفقا لشروط (الفرع الأول)، و كذلك وفق أساليب و كيفيات أخرى (الفرع الثاني) بالإضافة إلى الحل في حالة عدم التصويت في الآجال المحددة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: شروط عملية التصويت

يمكن إجمال شروط عملية التصويت على مشروع قانون المالية فيما يلي:

أولا: أن يكون التصويت على ميزانية الدولة آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية للسنة و تبدأ الجلسة بتقديم مقدمة التقرير التكميلي و محتواه، الذي يحتوي استنتاجات اللجنة المختصة التعديلات المحالة عليها،بعدها يشرع في عملية التصويت و يدرس مشاريع قوانين المالية بسبب إجراءات المناقشة العامة أو المناقشة مادة مادة [3].

وذلك حسب نص المادة 34 من القانون العضوي رقم 99-22 : " يمكن ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة ".

ثانيا: أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية، في النص المصوت عليه في مدة 20 يوما[4]، و قبل البدء في إجراءات التصويت يتأكد رئيس الجلسة من توفر النصاب القانوني المتمثل في حضور ثلاثة أرباع الأعضاء و تتم عملية التصويت على أربعة مراحل، يعرض أولا للتصويت على الأحكام التمهيدية، ثم مواد الجزء الأول المتمثلة طرق التوازن المالي و ووسائله، ثم

1-- زبوش رحمة،المرجع السابق،ص 141.

2- يلس شاوش،المرجع السابق،ص 141 .

3- المادة 34 ، القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

4- يلس شاوش، المرجع السابق، ص 143 .

مواد الجزء الثاني المتمثلة في الميزانية و العمليات المالية للدولة، ثم يعرض للتصويت نص قانون المالية بكامله.

ثالثا: جاءت المادة 44 من القانون العضوي 99-02 واضحة، حيث نصت على أن مجلس الأمة يصوت على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، حيث يشترط إجراءات معينة خاصة أنه ألزم ضرورة تصويت المجلس الشعبي الوطني عل النص قبل أن يعرض على مجلس الأمة، فإن لم يوافق عليه المجلس الأول فلا يعرض أصلا على المجلس الثاني[1].

رابعا: يشترط لضمان صحة المداولات و التصويت، حضور أغلبية نواب المجلس و في حالة عدم بلوغ النصاب القانوني، ترفع الجلسة و يؤجل الاقتراع إلى إنعقاد الجلسة التالية و عندئذ يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[2].

خامسا: يجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يكون التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية و يملك مكتب المجلس إقرار نمط التصويت المناسب، طبقا للشروط المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 99-02 أو حسب نظامه الداخلي.

الفرع الثاني: التصويت الإجمالي

التصويت المستعمل في نظام الميزانية الجزائرية هو نظام التصويت الإجمالي فهذا مطبق على نفقات التسيير حسب كل دائرة وزارية، الإيرادات و النفقات و كذلك الميزانيات الملحقة و الحسابات الخاصة بالخزينة و هذا حسب الشروط المحددة بموجب القانون 17/84 المتعلق بقانون المالية، فلقبول المداولات و التصويت فان حضور أغلبية النواب ضروري و هذا ما أكدته المادة 70 من القانون السالف الذكر[3] و التي تنص على مايلي: " تكون إيرادات الميزانية العامة للدولة موضع تصويت إجمالي فضلا عن ذلك يصوت بصفة إجمالية على مايلي:

1- نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية

2- نفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع

3- رخص تمويل الإستثمارات المخططة الموزعة حسب كل قطاع.

4- إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة.

5- الحد الأقصى للنفقات المرخص بها، حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون، بالنسبة لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة."

1- المادة 44 من القانون العضوي رقم 99 – 02.،المرجع السابق.

2- المادة 55 ، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،المرجع السابق.

و كذلك المادة 138 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016،.المرجع السابق

3- يلس شاوش، المرجع السابق، ص 105 .

الفرع الثالث: حالة عدم التصويت على قانون المالية في المواعيد

وضع المشرع الجزائري حلولا إذا لم تتحقق المصادقة على الميزانية و قانون المالية قبل الفاتح يناير من السنة المالية المعتبرة، و رد النص عليها في المادة 69 من قانون7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية،و هذا يتمثل فيما يلي:

أولا : الحل التشريعي :

يختلف هذا الحل باختلاف العمليات المالية[1]، حيث نصت المادة 69 من القانون رقم 84/17 على أنه في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة :

1- يواصل تنفيذ إيرادات و نفقات الميزانية العامة لدولة حسب الشروط التالية :

أ- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط و النسب و كيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الإعتمادات المقترحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة و ذلك شهريا و لمدة 3 أشهر .

ج- بالنسبة لإعتمادات التجهيز في حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع .

2- يواصل تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة و الأحكام ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة[2].

ثانيا:الحل الدستوري:

رغم الحلول التشريعية لتسوية المشاكل المترتبة عن التأخير في التصويت على الميزانية ، أوجب التعديل الدستوري لسنة 2016 على البرلمان أن يصادق على قانون المالية خلال مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه [3]، في حدود هذه الأجال منح القانون العضوي رقم 99-08 للمجلس الشعبي الوطني 47 يوما، و مجلس الأمة مدة 20 يوما للتصويت على قانون المالية، و في حالة خلاف بين الغرفتين يمنح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في شأنه [4] و إذ انقضت مدة 75 يوما دون حصول المصادقة يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، غير أن هذه الحالة لم تحصل بعد لغاية اليوم [5] .

1- المرجع نفسه، ص 142 .

2- ديدني يحي، المرجع السابق، ص 106 .

3- المادة 44، التعديل الدستوري لسنة 2016 ، المرجع السابق.

4- المادة 44، المادة رقم 99-02، المرجع السابق .

5- يلس شاوش، المرجع السابق، ص 143 .

المبحث الثاني: مكونات قانون المالية و أنواعه

يعتبر قانون المالية عملية تقديرية تقدر فيه إيرادات الدولة و نفقاتها لسنة واحدة ، يتضمن جداول حسابية و تخمينية للإيرادات العامة المتوقعة و النفقات العامة التي ستنفذ (المطلب الأول) و يتخذ عدة أشكال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأحكام المنظمة للعمليات المالية

سنتطرق في هذا المطلب إلى الأحكام المنظمة لقانون المالية (فرع أول) و الجداول المتعلقة بالميزانية (فرع ثاني)

الفرع الأول: الأحكام المنظمة للعمليات المالية

يتمثل الجزء الأول من قانون المالية في النصوص التشريعية، و التي توضع في حالة حدوث تغييرات متعلقة بالنفقات و الإيرادات .كما يحتوي قانون المالية على أحكام خاصة متعلقة بالإيرادات العامة كإحداث ضرائب و رسوم جديدة أو إلغاء ضرائب و رسوم سابقة أو تغيير معدلاتها و أحكامها... إلخ .

يتشكل الهيكل العام لقانون المالية من جزأين هم :

أولا: يتمثل في العمليات ذات الطابع النهائي

تتضمن العمليات المتعلقة بالميزانية العامة و الميزانيات الملحقة، إلى جانب العمليات ذات الطابع المؤقت التي تتضمن عمليات باقي الحسابات الخاصة بالخزينة.

ثانيا: يتمثل في الإجراءات الخاصة بتحصيل الإيرادات و دفع النفقات مع التفرقة بين العمليات النهائية و المؤقتة .

الفرع الثاني: الجداول المتعلقة بالميزانية

إضافة إلى الميزانية الملحقة نجد في الجزائر ثلاث جداول و هي كالتالي:

أولا:الجدول أ :

عبارة عن جدول يظهر مجموع الإيرادات النهائية و هي مجموع الحصيلة الضريبية، تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة ما يلي[1]:

1- ايرادات مادية:

إيرادات جبائية: الرسوم الجمركية، حقوق التسجيل، الدومين، الهبات، الغرامات، الأتاوى.

2- ايرادات غير عادية:

المتمثلة في الجباية البترولية و التي هي مجموع الضرائب و الرسوم التي تحصلها الدولة من ا من عملية تصدير المحروقات .

[1] - نفس المرجع، ص 145.

ثانيا: الجدول ب:

عبارة عن ميزانية التسيير فيه مجموع النفقات الإدارية و هي مجموع الأموال التي تنفقها الدولة لضمان السير الحسن للإيرادات، و تجمع نفقات التسيير في أربعة أبواب و هي:

1- أعباء الدين العمومي و النفقات المحسومة من الإيرادات .

2- تخصيصات السلطات العمومية .

3 - النفقات الخاصة بوسائل المصالح .

4- التدخلات العمومية .

ثالثا: الجدول ج:

يتعلق بنفقات التجهيز المصروفة من قبل الدولة، و تسجل نفقات التجهيزات العمومية و نفقات الاستثمار و نفقات رأس المال على شكل رخص برامج و تنفذ بإعتمادات الدفع .

1- رخص البرامج: الحد الأعلى لنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة و تبقى صالحة دون أي تجديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها .

2- إعتمادات الدفع: تمثل التخصيصات السنوية التي يمكن الأمر بصرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الإلتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطبقة، بالإضافة إلى هذه الجداول لدينا الميزانية الملحقة الممنوحة من طرف الدولة للهيئات التجارية و الإقتصادية التي لا تتمتع بالشخصية المالية.

المطلب الثاني:أنواع قانون المالية

قانون المالية هو الإطار القانوني التي تصدر فيه الميزانية العامة للدولة و هو يتخذ عدة أشكال و هذا ما سنتطرق له في الفروع التالية :

الفرع الأول: قانون المالية السنوي أو الابتدائي

عبارة عن وثيقة تقدر و ترخص لكل سنة مدنية، مجموع إيرادات و نفقات ميزانية الدولة، فالسنة المدنية المقصودة هنا هي السنة التي تبدأ في 01/01 و تنتهي في 12/31 و التي أثناءها تتم عملية التحضير الإداري و التشريعي لميزانية الدولة التي تنفذ عند دخول السنة المدنية المقبلة، و لقد حل مصطلح قانون المالية مصطلح الميزانية و له بعد قانوني و بعد سياسي.[1]

أولا: البعد القانوني

نستخلص الخصائص التالية: هو أن لقانون المالية صبغة تشريعية صادرة عن البرلمان، فهو صاحب الحق في الإذن أو الترخيص للسلطة التنفيذية بتحصيل الموارد و صرف النفقات.

1- ديدني يحي، المرجع السابق، ص 59 .

ثانيا: البعد السياسي

يعتبر القانون المالي ترجمة و تأكيدا عمليا و علنيا لبرنامج الحكومة، أما بالنسبة للبرلمان فهو موعد سياسي سنوي له دلالة خاصة تتجذر في التاريخ، لأن المؤسسة البرلمانية تأسست في مهدها الأصلي على أساس المراقبة و التصويت في الإيرادات و النفقات العمومية.[1]

الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي أو التعديلي

هناك ظروف أو عوامل قد تتدخل شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير و عدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي، لذلك تلجأ الحكومة إلى قوانين المالية التكميلية أو المعدلة لحل المشكلة و إدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة[2].

يصدر هذا القانون في الجزائر ما بين دورتي الربيع و دورة الخريف، و يكون على شكل أمر يتعلق بقانون المالية التكميلي .

فكرة القوانين التكميلية ليست حديثة حيث تميزت، الفترة ما بين 1814 -1851بضرورة حصول الحكومة على ترخيص من البرلمان لتنفيذ الميزانية وإمكانية الخروج عن ذلك في حالات إستثنائية، لكن تغير الأمر ما بين 1852-1870 وأصبحت القوانين التكميلية تتخذ كآلية للمصادقة على إعتمادات الحكومة، واسترجع البرلمان صلاحياته بصدور الأمر المؤرخ في 2 يناير 1959 المتضمن قوانين المالية المالي خاصة منها المجال المالي، (إلزامية الحصول على ترخيص) .

ما يمكن تسجيله هو عدم تضمن النصوص القانونية لأية دولة على عدد هذا النوع من القوانين، إلا أن الواقع و التجارب أثبتت أنه يمكن أن يكون واحد أو اثنين مثل ما هو معمول في المغرب، أو ثلاثة أو أربعة مثل فرنسا ويوجد في الجزائر قانون تكميلي واحد معدل لقانون المالية للسنة أو الابتدائي.

تعتبر هذه القوانين التي تتخذ لمواجهة ظروف سياسية أو إقتصادية خرقا لمبدأ السنوية، فإذا التعديل كان يهدف لتصحيح أوضاع و اتخاذ تدابير و إتباع السبل المناسبة و الصحيحة، و الترخيص يسمح و يضمن تنفيذ و ضبط الميزانية، إذا ما جدوى القوانين التي تأتى في نهاية السنة المالية، و تتضمن تدابير مالية و تشريعية جديدة، و تنصب على المطالبة باعتمادات إضافية، قد لا تنفق في نهاية السنة و في الحقيقة عن نية وسياسة الحكومة.

حسب لجنة المالية الفرنسية يرجع سبب الإعتماد على هذه القوانين إلى سوء التقدير لكل من النفقات و الإيرادات العمومية من ثم أصبحت عملية المصادقة على قانون المالية التكميلي قصد

1- نفس المرجع، ص 60.

2- زبوش رحمة، المرجع السابق، ص 29 .

الحصول على إضافية، يعنى أن هذا النوع من القوانين يعد من الأعمال التشريعية للمصادقة على برنامج الحكومة .

تختم كل سنة مالية بتسجيل كل العمليات المالية بصفة واضحة و تفصيلية لكل جوانب الإنفاق و التحصيل في وثيقة واحدة ليتم عرضها على البرلمان للتصويت.

الفرع الثالث: قانون ضبط الميزانية

عرفت المادة 5 من القانون رقم 84/17 المتعلق بقوانين المالية قانون ضبط الميزانية على أنه: " الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية و عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة " و أن مهام هذا القانون حددتها المادة 77 من نفس القانون " يقر قانون ضبط الميزانية حساب نتائج السنة المشتمل على مايلي :

أ- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة .

ب- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.[1]

ج - نتائج تسيير عمليات الخزينة."

يقصد بقانون ضبط الميزانية تلك الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، التكميلية، وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية و المعدلة لكل سنة مالية.

إختلف الفقهاء حول تحديد تاريخ ظهور قانون ضبط الميزانية، منهم من أرجعه إلى النصوص القانونية خاصة منها قانون المالية الفرنسي الصادر في 1817/03/25، حيث نصت **المادة 151** منه على إلزامية توضيح أوجه الإنفاق و التحصيل من خلال تقديم الحسابات للمراقبة، في حين أرجعه البعض الأخر إلى الأمر الصادر في 1822/09/14 خاصة المادة 22 منه التي نصت على اختصاص مجلس المحاسبة .

لممارسة عملية الرقابة قصد التحقق من مدى صحة و سلامة الحسابات العامة، أصبحت الأموال تخضع لمبادئ هامة منها : الصرامة و الشفافية والرقابة.

تتضح أهمية هذا القانون لاحتوائه على كل جوانب الإنفاق والتحصيل مما يسمح من معرفة نشاط الدولة خلال فترة معينة، إلى جانب الأهداف التي يسعى لتحقيقها و يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا- قانون ضبط الميزانية وثيقة أساسية و هامة:

تمكن هذه الوثيقة أعضاء البرلمان من الإطلاع و معرفة جوانب الإنفاق والتحصيل استنادا للبيانات و المعلومات المالية و مختلف المستندات و الوثائق المالية المحاسبية.

ثانيا- قانون ضبط الميزانية وسيلة و أداة رقابية :

1- يلس شاوش، المرجع السابق، ص 326.

يستعمله البرلمان لمراقبة طرق الإنفاق من خلال القيام بالعمليات التحليلية والتقييمية للنتائج التي تم تحقيقها، كما يسمح و يسهل عملية مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة.

ثالث- قانون ضبط الميزانية أداة محاسبية لمراقبة لتنفيذ :

إضافة إلى كونه وثيقة مكتوبة وسيلة فعالة يملكها البرلمان لمعرفة طرق الإنفاق و التحصيل، فهي تعد آلية محاسبية لمراقبة الأداء عن طريق القيام بدراسة و فحص البيانات المالية بهدف التحقق من مدى صحة و سلامة الحسابات و مطابقة عملية تنفيذ الإعتمادات المرخص بها مما يكشف عن الثغرات و النقائص، و يعطى رؤية صادقة عن التنفيذ إلى جانب تحقيق التوازن المالي.

يعتبر قانون ضبط الميزانية من بين العناصر الأساسية في التشريع المالي و قاعدة هامة لإعداد قوانين المالية اللاحقة بحيث يسمح للبرلمان بتقييم نتائج التنفيذ الفعلي، عن طريق إجراء المقارنة، بذلك فهو وسيلة رقابية فعالة تمنح للبرلمان حتى أنه سمي بقوانين الحسابات و ترجع جذوره إلى تطور العنصرين المرتبطين و هما قانون المالية والميزانية، فالميزانية بالمعنى الحقيقي ظهرت في فرنسا، ابتداء من 1814حيث أصبح البرلمان الجهاز الذي يملك حق الترخيص للإيرادات و النفقات العمومية، حتى قيل عنه بأنه سيد الميزانية [1]. لكن التطورات التي حدثت في المالية العامة أدت إلى توزيع الإختصاصات بين كل من الحكومة التي تلتزم بالقيام بعملية التقدير، و التحضير و التنفيذ، و البرلمان الذي له سلطة اتخاذ قرار الترخيص،الأمر الذي يؤكد على الطابع الإجرائى و التشريعي للترخيص، بمعنى الترخيص يعد إجراء تشريعيا في حين أن التنفيذ يعد إدارى، و من بين العناصر الهامة المكونة للوظيفة الإدارية.

حرصت فرنسا على إحترام هذا النوع من القوانين على الرغم من الظروف السياسية والإقتصادية و التاريخية الصعبة التي مرت بها، و أدت بها إلى التأخير لتقديم قوانين المالية المتعلقة بسنوات عديدة نظر لأهمية قانون ضبط الميزانية لكونه الأداة و الوسيلة التي يمكن من خلالها معرفة مدى فعلية و فعالية الرقابة البرلمانية، لذلك كان من المطالب التي ألح عليها النواب مرارا وتم تجسيدها بصدور القانون العضوي في 2001/08/01 المتعلق بقوانين المالية الذي كان نتيجة كفاح طويل حول مراقبة الأموال العامة. شفافيتها من خلال منح صلاحيات واسعة للنواب لتمكينهم من ممارسة مهامهم الرقابية بشكل فعال بالنظر للنتائج التي تم تحقيقها من وراء تنفيذ الميزانية إستنادا للمعلومات الدقيقة والبيانات المالية و مختلف التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة مما يسمح للجهات المختصة القيام بالعمليات الرقابية من خلال الإعتماد على تلك التقارير و الإستعانة بها.

[1] -T.BOUAR , p8

تطبيقا لنص المادة 2 من القانون[1] رقم 89-24 يرفق قانون المالية الإبتدائي بمشروع قانون الميزانية، فالحكومة ملزمة بتقديم قانون ضبط الميزانية فعلى الرغم من أهميته نظرا لكونه وثيقة هامة و أساسية التي تثبت تنفيذ قانون المالية لكل سنة، فلم يتعرض لذلك سوى قانونين يتعلقان بكل من ميزانية سنة 1980- 1981.

ما يمكن ملاحظته أنه على الرغم من أهمية و ضرورية هذا القانون الذي يعتبر آلية رقابية فعالة في يد البرلمان تسمح بمعرفة طرق و آليات الإنفاق، و المركز المالي للدولة، إلا أنه لم يتعرض لذلك لا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و لا مجلس الأمة.

تعتبر مناقشة قانون ضبط الميزانية و التصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني تجسيدا و تكريسا للرقابة البرلمانية خاصة ما يتعلق بطرق إستعمال واستغلال الموارد المالية بشكل يضمن تحقيق الشفافية في عملية التسيير.إذا كان قانون ضبط الميزانية عبارة عن تقييم نتائج الميزانيات السابقة و إرساء قواعد لمعرفة طرق و آليات تسيير الأموال العمومية، و كيفية تنفيذ الميزانية من خلال تسجيل كل البيانات و الأرقام الحسابية المتعلقة بمجمل عمليات الإنفاق و التحصيل .

1- القانون رقم 89-24 ، المتعلق بقوانين المالية، المرجع السابق

الخاتمة :

يلعب قانون المالية دورا هاما في توازن الاقتصاد الوطني، باعتباره القناة القانونية الوحيدة التي تستطيع من خلالها أجهزة الدولة أن تتصرف في الأموال العامة، فأي برنامج سياسي لا يمكن تجسيد الدور المنوط به إلا من خلال هذا القانون، و الذي يوفر لكل مؤسسة عمومية الإمكانية اللازمة لتؤدي الدور المعمول به في هذا البرنامج المتكامل، لأن قانون المالية يحتل مكانة متميزة في المنظومة التشريعية و الاستمرارية في أداء مهامها، ذلك أنه يوفر لها الأموال اللازمة لتصرف فيها تنفيذا للمهام المنوطة بها، وتنفيذا لترخيص البرلمان، و تكمن أهمية القوانين المالية في كونها من بين أهم القوانين في الدول المعاصرة بدون استثناء، حيث أن إستمرارية الحياة السياسية، الإقتصادية و الإجتماعية في الدولة تبقى مرهونة بصدور قانون المالية من خلال هذا يتميز قانون المالية عن القوانين الأخرى.

عرفت قوانين المالية من الناحية التاريخية مراحل تطور خاصة منذ فترة ما قبل الاستعمار الفرنسي و إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 18-15، أما من الناحية التشريعية لقوانين المالية إجراءات خاصة، تتعلق بالجهة المكلفة باقتراح مشروعها و هي السلطة التنفيذية باستثناء القاعدة العامة، إضافة إلى الإستثناءات المتعلقة بالمدة المحددة قانونا لمناقشة قوانين المالية و تعديلها و المصادقة عليها.

توصلنا في الأخير بعد دراستنا المتواضعة لهذا الموضوع إلى مجموعة من النتائج و التوصيات أهمها:

أولا-النتائج:

1-عدم وجود توازن بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية فيما يتعلق بقوانين المالية، حيث تهمين السلطة التنفيذية على كل مراحل تشريع قوانين المالية، بداية من تحضير مشروع القانون مرورا بدراسة مشروع القانون من طرف لجان البرلمان الدائمة المختصة، إنتهاء بطرح مشروع قانون المالية على مستوى الجلسة العامة لمناقشته و التصويت عليه، في حين يكاد يكون دور السلطة التشريعية هامشي.

2-عدم منح غرفتي البرلمان مهلة كافية لحل الخلاف إن وجد، حيث منح المشرع مهلة ثمانية أيام لحل الخلاف عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، و مع هيمنة كبيرة للحكومة، و في حالة عدم حل الخلاف يصدر رئيس الجمهورية النص المتضمن قانون المالية بأمر، و بالتالي وجب منح الفرصة لغرفتي البرلمان لحل الخلاف دون تدخل الحكومة و عدم إصدار قانون المالية دون موافقة البرلمان.

ثانيا-التوصيات: هي كاالتالي:

1-ضرورة إختيار نواب و أعضاء أكثر كفاءة و خبرة في المجال المالي للدولة، في كل من اللجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، و لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بمجلس الأمة .

2- لابد من وجود تعاون بين السلطات العامة للحفاظ على الأموال العمومية للدولة، من أجل حماية حقوق المواطن الجزائري وهذا وفقا لحوار دستوري يهدف إلى عقلنة الخيارات المالية، فالتشريع المالي هو عبارة عن خلاصة لقيم الأمة، و هذا ما يجب أن يعكس الدور الذي تلعبه القاعدة القانونية في الدولة.

3-يجب إعتماد الدولة على الطرق الحديثة في التسيير المالي.

خلاصة القول لما سبق ذكره، يمكن أن نستخلص أن قانون المالية جوهره هام في حياة الدولة و أن السياسة المالية هي حتما ذات تطور مهني و عقلاني مبني على منطلقات واضحة، إن أحسنت الأنظمة السياسية التصرف في ماليتها العامة من خلال تعديل نفقاتها و إيراداتها، و هذا حتما سيؤدي بها إلى تجنب الوقوع في أزمة مالية، و التصعيد في حدتها و تعريض القدرات التمويلية إلى عدم الإستقرار مما يؤدي بها إلى أضرار متتالية، فإذا توفر الإستقرار في قانون المالية و سار وفقا لسياسة واضحة و حكيمة، تكون القاعدة السليمة لرسم تشريع مالي للبلاد يستجيب لخصوصيات البلاد الاقتصادية، الاجتماعية و السياسية.

القسم الأول:المراجع العربية

أولا-الكتب:

1- أعمر يحياوي، نظرية المال العام ، دارهومة للنشروالتوزيع، الجزائر،2002.

2- بعلى محمد الصغيروأبو العلاو يسري،المالية العامة ،دارالعلوم،عنابة2003.

3- حشيش عادل أحمد، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.

4-- دنيدني يحي،المالية العامة،الطبعة الثانية،دارالخلدونية للنشرو التوزيع،الجزائر، 2012.

5- سوزي ناشد عدلي،الوجيزفي المالية العامة ،دارالجامعة الجديدة للنشر،الإسكندرية،2008.

6- محرزي محمد عباس، إقتصاديات المالية العامة،طبعة رابعة، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2010.

7- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، طبعة 2009.

8- ناصر الدين سعيدوني، النظام المالي للجزائر في الفترة العثمانية 1800-1830، الشركة الجزائرية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1979.

9- يلس شاوش البشير، المالية العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزئر، 2013

ثانيا-الرسائل الجامعية:

1- رسائل دكتوراه:

- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

2- رسائل ماجستير:

- جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية، رسالة ما جستير، كلية الحقوق ، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2011-2012.

ثالثا- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96/348 المؤرخ في 28نوفمبر1996الجريدة الرسمية،عدد76 ،المؤرخة في 8 يسمبر1996المعدل بالقانون العضوي رقم02/03المؤرخ في 10 أفريل2002 الجريدة الرسمية،رقم 25 المؤرخة في 14 أفريل2002 ، و المعدل بالقانون19 / 08 المؤرخ في15 نوفمبر2008، الجريدة الرسمية رقم63 المؤرخة في16، نوفمبر2008المعدل بالقانون رقم 16/01، المؤرخ في 26 جمادى الأول عام 1437 الموافق ل6 مارس2016 ، الجريدة الرسمية رقم14، 2016المؤرخة في7 مارس2016.

ب- -القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ 20 ذي القعدة 1419 الموافق ل 8 مارس 1999،المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة.
2- القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهم و بين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
3- القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق ل 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد53، الصادرة في 2 سبتمبر 2018.

ج- القوانين:

1- القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، القاضي باستمرار العمل بالقوانين ما عاد ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 11، سنة 1962.
2- القانون رقم 63-496، المؤرخ في 31 ديسمبر 1963، المتعلق بقوانين المالية لسنة 1964، الجريدة الرسمية، العدد 99، الصادرة في 31 ديسمبر 1963، ص 1320.
3- القانون رقم 84-17، المؤرخ في 8 شوال 1404 الموافق ل 7يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد48، الصادرة في 11شوال 1404 الموافق ل 10 يوليو 1984.
4-- القانون رقم 88-05، المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1408 الموافق ل 12 يناير 1988 ،المعدل و المتمم لقانون 84-17، المؤرخ في 7 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية ،الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة في 23 جمادى الأولى 1408 الموافق ل 13 يناير 1988.

5- القانون رقم 89-24 مؤرخ في 3جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17مؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية ، العدد الأول، الصادرة في 06جمادى الثانية 1410ا لموافق ل 3يناير 1990.

د-الأوامر:

1- الأمر رقم 65-320، المؤرخ في 8 رمضان1375 الموافق ل31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 17، الصادرة في 1 مارس 1966.

2- الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة، العدد 136، الموافق ل 22 نوفمبر 1976.

ه-المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 91-311، المؤرخ في7 سبتمبر1991، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم، الجريدة الرسمية، العدد 52، المؤرخة في 21 سبتمبر2011.

و- الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 10 ربيع الثاني 1418 هجري، الموافق ل 13 أوت 1997، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة في 10 ربيع الثاني 1418 الموافق ل13 أوت 1997.

2-النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 10 جمادى الأولى 1438 الموافق ل 7 فيفيري 2017، الجريدة الرسمية، العدد 49، الصادرة في 30 ذو القعدة 1438هجري،الموافق ل 22 أوت 2017.

القسم الثاني:المراجع الأجنبية

1- M.T.Bouara, la loi de finance an Algérie, these pour le doctorat d'Etat en droit Algérien, page bleues, alger , Novembre 2007

الفهرس

الموضوع	الصفحة
شكر و تقدير	
إهداء	
مقدمة	05
الفصل الأول: الخصوصية الموضوعية لقانون المالية في التشريع الجزائري	09
المبحث الأول: الإطار النظري لقانون المالية	09
المطلب الأول: مفهوم قانون المالية	09
الفرع الأول: نشأة قانون المالية في الجزائر	09
الفرع الثاني: تعريف قانون المالية	15
الفرع الثالث: خصائص قانون المالية	18
المطلب الثاني: أهمية قانون المالية	19
الفرع الأول: مميزات قانون المالية	20
الفرع الثاني: مبادئ اعتماد قانون المالية	20
المطلب الثالث: تأثيرات قانون المالية	24
الفرع الأول: التأثيرات السياسية لقانون المالية	24
الفرع الثاني: التأثيرات الاقتصادية لقانون المالية	24
المبحث الثاني: مصادر قانون المالية	24
المطلب الأول: المصادر الدستورية	25
الفرع الأول: التشريع المالي في ظل دستور 1976	25
الفرع الثاني : صدور قانون رقم 17/84	25
المطلب الثاني: المصادر التشريعية	26
الفرع الأول: النصوص القانونية المتعلقة بقانون المالية	26
الفرع الثاني: المراسيم التنظيمية المتعلقة بقانون المالية	28
المطلب الثالث:التشريع الضريبي كمصدر لقانون المالية	29
الفرع الأول: تعريف التشريع الضريبي	29
الفرع الثاني: أركان التشريع الضريبي	29

الفهرس

الفصل الثاني: الخصوصية الشكلية لقانون المالية في التشريع الجزائري	31
المبحث الأول: إجراءات سن قوانين المالية في التشريع الجزائري	31
المطلب الأول:إعداد الحكومة لقانون المالية	31
الفرع الأول: كيفية إعداد مشروع قانون المالية	31
الفرع الثاني: السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون المالية	33
الفرع الثالث: لإجراءات المتبعة لإعداد مشروع قانون المالية	34
المطلب الثاني: مناقشة و تعديل مشروع قانون المالية	34
الفرع الأول: مناقشة مشروع قانون المالية	35
الفرع الثاني: المناقشة العلنية لمشروع قانون المالية	36
الفرع الثالث: إجراءات إعتماد مشروع قانون المالية	36
المطلب الثالث: تعديل مشروع قانون المالية	42
الفرع الأول: فكرة التعديلات المالي في المجال	42
الفرع الثاني: الشروط الشكلية و الموضوعية للتعديلات	45
المطلب الرابع:التصويت على مشروع قانون المالية	47
لفرع الأول: شروط عملية التصويت	47
الفرع الثاني: التصويت الإجمالي	48
الفرع الثالث: حالة عدم التصويت على قانون المالية في المواعيد	48
المبحث الثاني: مكونات قانون المالية و أنواعه	49
المطلب الأول: الأحكام المنظمة للعمليات المالية	50
الفرع الأول: الأحكام المنظمة للعمليات المالية	50
الفرع الثاني: الجداول المتعلقة بالميزانية	50
المطلب الثاني:أنواع قانون المالية	51
الفرع الأول: قانون المالية السنوي أو الابتدائي	51
الفرع الثاني: قانون المالية التكميلي أو التعديلي	52
الفرع الثالث: قانون ضبط الميزانية	53
خاتمة	55
قائمة المراجع	57
الفهرس	59
