وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

إعداد الميزانية العامة في ظل القانون العضوي 18- 15 يتعلق بقوانين المالية

مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: دولة و مؤسسات

من إعداد الطالبتين :

- مزاتي حكيمة
- خوذرية نعيمة

تحت إشراف الأستاذ :

- عبد الصديق شيخ

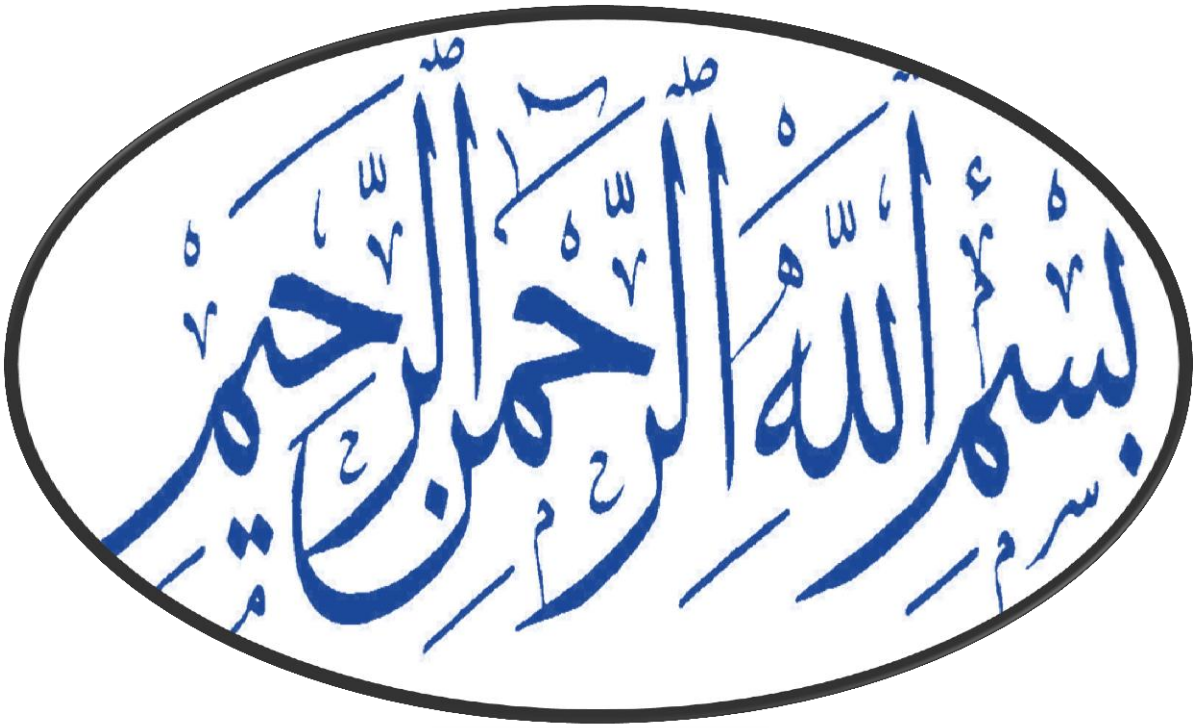
أعضاء لجنة المناقشة:

د/ منصور مجاجي.....رئيسا

د/ عبد الصديق شيخ..... مشرفا ومقررا

د/ رضوان بن صاري ..... مناقشا

الموسم الجامعي 2019 – 2020


بسم الله الرحمن الرحيم

الإهـــــداء

أهدي ثمرة هذا النجاح :

إلى أصل الحب ...منبع الحنان... معنى الكيان ... نبض الصداقة ...من عانقت الليل وصافحت النهار و نذرت عمرها وتجرعت المرار لغرسها الثمارإلى **امي الغالية**

إلى من زاد إشعال اللهيب بعطفه الرهيب **ابي الحبيب**

إلى أجمل كواكب الأرض رمز الألفة و المحبة إخوتي الأعزاء **دليلة** و **احلام** و**محمد** و **نصرالدين** و **فؤاد**

الى بلسم الحياة و رفيق دربي **زوجي مليك**

إلى قرة عيني **ابني إياد** وزهرة بيتي **ابنتي ياسمين**

إلى أستاذي المحترم **شيخ عبد الصديق**

نعيمـــة

الإهـــــداء

أهدي ثمرة هذا النجاح :

إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما و لا يمكن للأرقام أن تحصي فضائلهما ، إلى من أعتز بهما ، أرجو من الله تعالى أن يوفقني في برهما **والدي العزيزين** الذين انتظرا لحظة نجاحي و تشريفي لهما ،أدامهما الله لي ومنحهما الصحة و العافية

إلى سندي في الحياة **إخوتي** يعقوب و ميسوم ،زهرة فضيلة نعيمة

إلى كل **الأصدقاء والزملاء** و إلى كل من مد يد العون ولو بكلمة طيبة

إلى أستاذي الفاضل **شيخ عبد الصديق**

حكيمـــة

شكـــــــــر وعـــرفـــــان

الحمد لله رب العالمين له عظيم الشكر و الإمتنان

خالص شكرنا وأخص تقديرنا لأستاذنا الفاضل المشرف على هدا البحث

الأستاد عبد الصديق شيخ لما افادنا به من نصائح سديدة و توجيهات

حثيثة على حرصه وتفانيه وصبره معنا إلى آخر اللحظات

جزاك الله عنا خير الجزاء وجعل جهوده في ميزان حسناته متمنين له من

أعماق قلبنا مشوارا حافلا وتوفيقا وسدادا في مسيرته العلمية و العملية

شكرنا الجزيل لأستاذة أعضاء لجنة المناقشة الموقرين على قبولهم

مناقشة بحثنا وعلى توجيهاتهم ونصائحهم خدمة للعلم

وشكرنا إلى كل معلمينا و اساتذتنا منذ نعومة أظافرنا إلى

هذه المرحلة خاصة اساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية

بجامعة الدكتور يحي

فارس المدية

و إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد على

اتمام هذا العمل.

مقـــدمـــة

مقدمة:

تعتبر الميزانية العامة للدولة من أهم الأدوات المالية التي تمتلكها هذه الأخيرة، فهي العملية التي من خلالها يرخص لتحديد النفقات العامة والإيرادات العامة التي تمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال مدة زمنية محددة، كما تعد أداة لقياس مدى تطور السياسة الديمقراطية في المجتمع، ومن خلالها تقوم الحكومة بتخصيص الموارد المتاحة لتغطية النفقات اللازمة لإشباع الحاجات العامة، مما يحقق أهداف السياسة والاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع، وبالنظر إلى أهمية الدور الذي تقوم به الميزانية، فقد كانت دوما محل اهتمام كبير من طرف السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالإضافة إلى الباحثين والدارسين وغيرهم من المهتمين.

تقع على عاتق السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة لأفراد المجتمع، مسؤولية التحقق من صحة وسلامة السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومراقبة تنفيذها، ومن هنا كانت للميزانية العامة أهميتها ووظيفتها كحلقة أساسية من حلقات الوصل بين مسؤوليات السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، يطلق عليها الاقتصاديون الماليون عبارة دورة الميزانية العامة على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها الميزانية العامة، تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

تمر عملية الميزانية في دورة مستمرة تتضمن مراحل يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل والحاضر، خلال السنة المالية وتتعاقب وتتكرر عاما بعد عام، لكل مرحلة منها

خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها[1]، وبذلك فإنه من الممكن تقسيم دورة الميزانية إلى مرحلتين تبدأ بمرحلة التحضير الاعداد، ثم الاعتماد (الإقرار) من السلطة التشريعية.

تعتبر مرحلة التحضير والإعداد المرحلة الأولى في دورة الميزانية العامة، فهي عملية إدارية، تأتي لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية، إلا أن هذه المرحلة تثير عدد من المشاكل ذات الجوانب السياسية والاقتصادية والمالية، يرتبط بعضها بتحديد السلطة المختصة بالتحضير والإعداد، ويدور الآخر منها حول الأساليب الفنية المتبعة في تقدير كل من النفقات العامة والإيرادات العامة.

تختص السلطة التنفيذية بتحضير وإعداد الميزانية العامة، باعتبار أنها تعبر عن الخطة التي ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للسنة المقبلة، بحكم ما تتمتع به من إمكانيات ووسائل مادية وبشرية ضخمة تمنحها القدرة والفعالية على القيام بهذه المهمة المعقدة، وباعتبار أن الميزانية العمومية تتكون من جانبين، الإيرادات العامة والنفقات العامة، فلا بد أن يكون هناك اختلاف في الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل منهما، والتي تسعى السلطة في أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع.

يعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية العامة من الحقوق الرئيسية التي تختص بها، وذلك لأن البرلمان يتبوأ مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري للدول بالشكل الذي يجعل منه عصب كل دولة ومستودع الفكر والخبرة، ومصدر قوة الدفع فيها إما إلى الطموح والتقدم، أو إلى الانكماش والتعثر، ويرجع ذلك إلى الإمكانية الرفيعة بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية، ولدى شعبها، الذي يضع أمانة التشريع وإقرار السياسات ومراقبة أعمال

[1]- خالد المهايني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، 2013، ص73.

الحكومة بين يدي نوابه الممثلين فيه، حيث جاء في نص المادة 12 من الدستور ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان متكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

إلا أن السلطة التشريعية تمارس هذا الحق عن طريق آليات ووسائل خولها إياها الدستور، ولا يمكن البدء بتنفيذ الميزانية العامة إلا بعد مناقشة السلطة التشريعية بمشروع الميزانية العامة وإقراره، تطبيقا للقاعدة المالية التي تقول "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" وهذا ما يقوي موقف السلطة التشريعية في الرقابة على الحكومة[1]، لأن مخطط عمل الحكومة يحتاج للتجسيد في الواقع إلى جملة من القوانين وأهمها قانون المالية الذي يعتمد على الموازنة العامة، فقانون المالية هو تلك الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية والمصادق عليها من قبل البرلمان والتي تحدد سنة مالية طبيعية، وكمية المبالغ التي تخص موارد الدولة وأعباءها (نفقاتها) المنتظر تنفيذها.

ومن بين الأسباب التي كانت وراء اختيار البحث في موضوع إعداد الميزانية العمومية هي:

- الاهتمام الشخصي بالجانب المالي.
- قلة الدراسات التي تناولت الموضوع.
- التعريف بالسلطة المكلفة بتحضير الميزانية من جهة والسلطة المكلفة بالاعتماد من جهة أخرى.

[1]- خالد المهايني، المرجع السابق، ص79.

تكمن أهداف الدراسة في:

- محاولة توضيح الجهاز المكلف بإعداد الميزانية العمومية.
- تبيان لدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية العمومية.
- توضيح المراحل العملية التي تمر بها الميزانية العمومية.
- معرفة طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية بالبرلمان والتأثير المتبادل بينهما، أم هناك توازن بينهما أم هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية عند إعداد الميزانية العامة.

عند دراستنا لموضوع إعداد الميزانية العمومية استوجب علينا طرح الإشكالية التالية:

ما هو دور كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في عملية تحضير وإقرار الميزانية العامة للدولة؟

كما تتطلب الدراسة في معظم جوانبها المنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بالموضوع، بالإضافة إلى المنهج المقارن على سبيل الاستئناس، ولدراسة هذا الموضوع تم تقسيمه إلى فصلين تضمن الفصل الأول كيفية إعداد الميزانية العمومية في الدولة من خلاله سنسعى إلى توضيح الجهات المخول لها بإعداد الميزانية العمومية والأجهزة الأخرى المشاركة في هذه العملية في مبحث أول، في حين تناول المبحث الثاني المراحل العملية لإعداد الميزانية العمومية، أما الفصل الثاني فتناول اعتماد مشروع الميزانية العامة من خلال الآليات الرقابية التي يتمتع بها البرلمان في المبحث الأول، والتصويت على مشروع الميزانية العامة في المبحث الثاني.

خطة البحث

مقدمة

الفصل الاول : كيفية إعداد مشروع الميزانية العامة في الدولة

المبحث الأول: السلطة المكلفة بإعداد مشروع الميزانية العامة

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية

الفرع الأول: أحكام إعداد مشروع الميزانية العامة

الفرع الثاني: دور الوزارات

الفرع الثالث: دور وزير المالية

المطلب الثاني: الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد الميزانية العامة

الفرع الأول: المديرية العامة للميزانية

الفرع الثاني: المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك

الفرع الثالث: المديرية المركزية للخزينة العامة

المبحث الثاني: المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية العامة

المطلب الأول: المرحلة الإدارية لإعداد مشروع الميزانية العامة

الفرع الأول: مرحلة وضع الطموحات والأبعاد

الفرع الثاني: الموافقة على طلبات الاعتماد

المطلب الثاني: المرحلة التقنية لإعداد مشروع الميزانية العامة

الفرع الأول: تقدير النفقات العامة

الفرع الثاني: تقدير الايرادات العامة

الفصل الثاني: إعتماد مشروع الميزانية العامة

المبحث الأول: طرق مناقشة وتعديل مشروع الميزانية العامة

المطلب الأول: مناقشة مشروع الميزانية العامة

الفرع الأول: مناقشة مشروع الميزانية العامة على مستوى المجلس الشعبي الوطني

الفرع الثاني: مناقشة مشروع الميزانية العامة على مستوى مجلس الأمة

الفرع الثالث: مناقشة اللجنة المتساوية الأعضاء

المطلب الثاني: تعديل مشروع الميزانية العامة

الفرع الأول: أساس التعديل

الفرع الثاني: شروط تقديم التعديل

المبحث الثاني: التصويت على مشروع الميزانية العامة

المطلب الأول: التصويت على مشروع الميزانية العامة في المواعيد المحددة

الفرع الأول: شروط عملية التصويت

الفرع الثاني: طرق عملية التصويت

المطلب الثاني: حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية العامة في المواعيد المحددة

الفرع الأول: الحل الدستوري

الفرع الثاني: الحل التشريعي

الخاتمة

الفصل الأول:

كيفية إعداد مشروع الميزانية العامة في الدولة

الفصل الاول : كيفية إعداد مشروع الميزانية العامة في الدولة

تمهيد

ميزانية الدولة عبارة عن تلخيص للإيرادات والنفقات العامة، فهي أداة سياسية ومهمة تستعملها السلطة التنفيذية في تطبيق برامجها وتوجيه مختلف سياساتها، فميزانية الدولة تبين مختلف الموارد التي تعتمد عليها الدولة ومجالات إنفاق هذه الموارد في سبيل تحقيق الحاجة العامة، حيث أصبحت مهمة تحضير الميزانية العامة في أغلب دول العالم من اختصاص الجهاز التنفيذي حصريا بحكم ما يتمتع به من إمكانيات ووسائل مادية وبشرية ضخمة، تمنحه القدرة والفاعلية على القيام أساسا بهذه المهمة المعقدة، إذ نجد مجال تحضير الميزانية العامة في الجزائر يعود إلى وزير المالية تحت سلطة وإشراف الوزير الأول، بالإضافة إلى أجهزة أخرى تساهم في ذلك، يتضمن هذا الفصل إلى السلطة المكلفة بإعداد الميزانية العامة في مبحث أول ثم المراحل العملية لإعداد الميزانية العامة في مبحث ثان.

المبحث الأول: السلطة المكلفة بإعداد مشروع الميزانية العامة

عادة ما تتولى السلطة التنفيذية إعداد وتحضير الميزانية العامة، بحيث تعد أقدر من السلطة التشريعية في تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، بفضل مختلف الأجهزة والإطارات والموارد البشرية المؤهلة التي تتوفر عليها وتستطيع أن تمدها بالإحصاءات والمعطيات والبيانات الدقيقة لإعداد الميزانية العامة حسب المقدرة المالية للاقتصاد الوطني والأولويات الاجتماعية، على نحو ملائم للظروف الاقتصادية والمالية لكل دولة.[1]

تبدأ عملية التحضير بإرسال وزارة المالية تعليمات لمختلف الأجهزة والمصالح الإدارية تتضمن توضيح الخطوط العريضة للسياسية العامة والمتعلقة بمدة سنة مالية كاملة، إذ تتولى كل وزارة تقديم اقتراحاتها حول احتياجاتها المالية الحقيقية للسنة المقبلة، لتجنب الآثار التي قد تنتج في حالة عدم صدق وصحة المعلومات التي تقدمها، لتتولى بعد ذلك وزارة عملية الصياغة التقنية وضبط التوازنات المالية لمشروع الميزانية العامة.[2]

بناء على ما تقدم، سيتم التطرق إلى دور السلطة التنفيذية في إعداد الميزانية العامة في مطلب أول وكذا الأجهزة المساهمة في ذلك في مطلب ثان.

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية

تعد السلطة التنفيذية الجهة المسؤولة الوحيدة عن إعداد مشروع الميزانية العامة التي تقترح النفقات العامة والإيرادات العامة لتنفيذ برامجها، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات يتمثل الاعتبار الأول منها في أن الميزانية عبارة عن تعبير عن البرامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة، والاعتبار الثاني أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، ومن ثم فهي

[1]- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، 2005، ص350.

[2]- عبد الصديق شيخ، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري، دار هومة، 2020، ص117.

وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات، أما الاعتبار الثالث أن هذه السلطة أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد،[1] والاعتبار الرابع والأخير أن تحميل البرلمان السلطة لإعداد الميزانية العامة قد يؤدي إلى إرضاء الناخبين بإصدار ميزانية لا يراعي فيها الاعتبارات الاقتصادية والفنية، ومن خلال هذا المطلب سنتطرق إلى أحكام إعداد مشروع الميزانية العامة في فرع أول ودور الوزارات في فرع ثان أما الفرع الثالث دور وزير المالية.

الفرع الأول: أحكام إعداد مشروع الميزانية العامة

تسند عملية إعداد الميزانية العامة إلى السلطة التنفيذية، حيث يكون ممثل هذه السلطة مصحوبا أثناء تقديمه للبرلمان بالوثائق الملحقة، والتي تهدف إلى تحديد روح ومضمون مشروع الميزانية الذي يقدم في شكل مشروع قانون المالية وتعطي الرؤية الواضحة عن التوازنات الاقتصادية والمالية للدولة، كما يجب أخذ رأي مجلس الدولة قبل تقديم المشروع إلى مجلس الوزراء، وللتعرف على هذا نتناول كيفية إعداد مشروع الميزانية أولا وأخذ رأي مجلس الدولة ثانيا.

أولا: كيفية إعداد مشروع الميزانية العامة

عند إعداد السلطة التنفيذية للميزانية العامة، عليها مراعاة عدة إجراءات قبل إيداع المشروع إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، بحيث يجب عليها أن تحدد مضمون المشروع والوثائق الواجب إرفاقها حتى يتسنى للبرلمان دراسته وفهمه.

[1]- محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص350.

أ- من حيث محتوى المشروع: لقد حدد القانون العضوي 18/ 15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية مضمون قانون المالية الذي يجب أن يحتوي على أربعة أجزاء وهي:

ب- الأول يحتوي على الأحكام المتعلقة بالترخيص السنوي لتحصيل الموارد العامة وتخصيصها، وكذا مبلغ الموارد المتوقعة من طرف الدولة التي من شأنها أن تسمح بتغطية العمليات الميزانياتية والمالية للدولة.

ويحدد الجزء الثاني:

1- بالنسبة للميزانية العامة، حسب كل وزارة ومؤسسة عمومية، مبلغ رخص الالتزام، واعتمادات الدفع.

2- مبلغ اعتمادات الدفع، وعند الاقتضاء رخص الالتزام لكل حساب من حسابات التخصيص الخاص.

3- سقف المكشوف المطبق على الحسابات التجارية. [1]

4- ويتضمن الجزء الثالث:

5- رخصة منح ضمانات الدولة وتحديد نظامها.

6- رخصة التكفل بديون الغير وتحديد نظامها.

7- الأحكام المتعلقة بوعاء ونسبة وكيفيات تحصيل الاخضاعات مهما كانت طبيعتها، ويجب ألا تؤثر هذه الأحكام على التوازن الميزانياتي المعرف في المادة 03 من هذا القانون.

[1]- المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 53، 2018.

8- كل حكم يتعلق بالمحاسبة العامة وتنفيذ ورقابة الإيرادات والنفقات العامة.

9- يتضمن الجزء الرابع الجداول التالية:

10- الجدول"أ" ويتعلق بالإيرادات مقسمة إلى ايراد بإيراد.

11- الجدول "ب" ويتعلق بالاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص، ويبين رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة.

12- الجدول "ج" ويبين قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ومحتواها حسب كل صنف.

13- الجدول "د" ويبين التوازنات الميزانياتية والمالية والاقتصادية.

14- الجدول "ه" ويبين قائمة الضرائب والاخضاعات الأخرى وحواصلها، المخصصة للدولة والجماعات الاقليمية وكذلك المخصصة بطريقة غير مباشرة لهذه الأخيرة عن طريق الهيئات المشار إليها في المادة 13 من القانون العضوي 18-15.

15- الجدول "و" ويتعلق بالرسوم شبه الجبائية. [1]

16- الجدول "ز" ويتعلق بالاقتطاعات الاجبارية غير الجبائية الموجهة لتمويل هيئات الضمان الاجتماعي.

17- الجدول "ح" ويبين تقديرات النفقات الجبائية.

أما إذا رعنا إلى القانون 17/84 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية نجده يحتوي على قسمين منفصلين:

[1]- المادة 73 من القانون العضوي رقم 18-15.

ينص القسم الأول على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العامة وكذا على السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الانمائي السنوي.

ويقترح في القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي الاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العامة، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخططة.

وتقترح كذلك في القسم الثاني:

- الترخيصات الإجمالية للايرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة.
- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية.
- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.[1]

ب: من حيث الوثائق الواجب إرفاقها:

فهي تتمثل فيما يلي:

1- تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط ويبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية.

2- ملاحق تفسيرية يبين فيها، لاسيما التطور حسب صنف الضرائب بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن الموارد الأخرى.

3- وثائق مجمعة في ثلاثة أحجام تتعلق بما يلي:

الحجم 1: مشروع ميزانية الدولة.

[1]- المادة 67 من القانون رقم 17/84، المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية.

الحجم 2: تقرير عن الأولويات والتخطيط يمده كل وزير وكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج الموزعة حسب الإدارة المركزية، حسب المصالح غير الممركزة وكذا حسب الهيئات العامة تحت الوصاية والهيئات الإقليمية.

الحجم 3: التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة.

1- جدول استحقاق الاعتمادات المتعلقة برخص الالتزام.

2- قائمة كاملة للحسابات الخاصة للخزينة تبرر على الخصوص مبلغ الايرادات والنفقات المتوقعة لحسابات التخصيص الخاص.

3- جدول التعداد يبين فيه تطوراته ويبرر التغيرات السنوية، ويعد حسب كيفيات محددة عن طريق التنظيم.[1]

ثانيا: رأي مجلس الدولة:

يعتبر مجلس الدولة جهاز قضائي، يمثل أعلى سلطة في نظام القضاء الإداري، حيث يجد الأساس القانوني لصلاحيته الاستشارية في المادة138 من التعديل الدستوري سنة 2016 والتي تنص على أنه تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ويعد القانون العضوي رقم 15/18 المتعلق بقوانين المالية الأول من نوعه الذي نص على أخذ رأي مجلس الدولة عند إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة، على خلاف القانون 17/84 الذي لم ينص على هذا الإجراء.

[1]- المادة 75 من القانون العضوي رقم 15/18.

الفرع الثاني: دور الوزارات

يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية دائرته الوزارية ثم يرفعه إلى وزارة المالية التي تعمل على تنسيق وتكييف جميع المشاريع الوزارية مع توجيهات الحكومة وأهداف المخطط.[1]

تقوم كل وزارة على حدة بتحضير مشروع الميزانية خاص بدائرتها القطاعية، تعده مديريتها الخاصة بالتخطيط والمالية، حيث يتم إعداد مشروع تقديري لكل النفقات والاعتمادات المتوقعة بالتنسيق مع وزارة المالية أي وفقا للتوجيهات والتعليمات التي تحددها وزارة المالية سلفا في المذكرة المنهجية التي تسلمها لكافة الوزارات.[2]

الفرع الثالث: دور وزير المالية

تؤدي وزارة المالية الدور الأساسي في عملية الإعداد والصياغة التقنية لمشروع الميزانية العامة، فبعد أن يقوم كل وزير بتحضير مشروع ميزانية دائرته الوزارية، يتم رفعه إلى وزارة المالية التي تعمل على تنسيق وتكييف جميع المشاريع الوزارية المقدمة إليها مع التوجهات العامة لبرنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة.[3]

كما لابد من الإشارة إلى أن وزير المالية كان يتمتع بصلاحيات واسعة في هذا المجال وفقا لنص المادة 14 من المرسوم رقم 82-237، التي جاء فيها بأنه: "يسند إلى وزير المالية في مجال الميزانية وفي إطار الصلاحيات الموكلة إليه بدراسة وإعداد المشاريع التمهيدية للميزانية العامة وميزانية التسيير وميزانية التجهيز وقوانين التسوية للميزانية"، غير أن المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، لا نجد فيه هذه

[1]- نسرين سليملن، إصلاح الميزانية وتحديث قطاع الخدمات (دراسة حالة تسيير الخدمات الجامعية بتلمسان)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012، ص34.

[2]- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان بجاية، 2015، ص34.

[3]- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص119.

الصلاحيات بنفس ذاك الوضوح، حيث جاء في الفترة الأولى من المادة الأولى منه بأن "يقترح وزير المالية بمساعدة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية والوزير المنتدب للخزينة، في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليها طبقا لأحكام الدستور، عناصر السياسة الوطنية في مجال المالية ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها"، وبذلك فهو لم ينص على هذه المهام بشكل واضح وصريح.[1]

يتضح من خلال ما تقدم بأن لوزير المالية الدور الأساسي والأهم في إعداد مشروع قانون المالية، معتمدا في ذلك على مختلف الهياكل والأجهزة التقنية التابعة لوزارته وعلى رأسها مديرية الميزانية، حيث أسندت لوزارة المالية المهام التالية:

- تحضير الميزانية العامة للدولة ومراقبة تنفيذها.
- تأمين التوازن بين الإيرادات الميزانية ونفقاتها واللجوء إلى الاقتراض في حالة الضرورة.
- تحديد مبلغ الضرائب المقتطعة وتأمين تحصيلها.
- دفع بعض ديون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة.
- مراقبة مشروعية النفقات من الناحية القانونية والمحاسبية.
- تحضير الاتفاقيات المالية مع الدول الأجنبية.

كما يقدم وزير المالية باعتباره عضو في الحكومة وممثلا للسلطة التنفيذية، بمطالعة كافة الوزارات بإرسال تقديراتهم لإيراداتها ونفقاتها للسنة المالية المقبلة، حتى يتسنى لدائرته الوزارية تحير مشروع الميزانية العامة في الوقت المناسب كما سبق توضيحه.[2]

[1]- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص120.
[2]- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص120.

بالرجوع إلى القانون 17/84 السالف الذكر، وفي الباب الخامس المتعلق بتحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها، وفي الفصل الأول: التحضير، لا نجده يشير إلى الهيئة الموكل إليها إعداد مشروع قانون المالية، في حين حاول المشرع أن يتجاوز هذا الالتباس بموجب القانون العضوي رقم 15/18 السالف الذكر، حيث نصت المادة 69 منه بأن "يقوم الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها في مجلس الوزراء"، وبذلك فقد تم النص صراحة على أن وزير المالية لم يتولى إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية.

للوزير الأول الحق في تعديل مشروع ميزانية الدولة وفقا للأهداف المراد تحقيقها، وفي حالة موافقة الحكومة بوضع مشروع ميزانية الدولة ضمن مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهذا يعني أن الحكومة تحتكر إعداده ونجد له إشارة في المادة 138 في فقرتها الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016 في مصطلح "..يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر...".

المطلب الثاني: الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد الميزانية العامة

نظرا لأهمية الميزانية العامة للدولة في تتدخل جهات عديدة لتحضيرها وفق إجراءات معينة، فتتمتع الإدارات التقنية المساهمة في ذلك بدور مهم في مجال إعداد مشروع الميزانية نظرا لما لها من صلاحيات تمنحها حق المبادرة بإعداد الميزانية العامة، سنتطرق لهذا من خلال دور المديرية العامة للميزانية في فرع أول والمديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك في فرع ثان أما الفرع الثالث دور المديرية المركزية للخزينة العامة.

الفرع الأول: المديرية العامة للميزانية

تعد أهم جهاز مسؤول عن مشروع إعداد الميزانية حيث تكلف بتجميع طلبات الاعتمادات التي تقدمها الدوائر والقطاعات الوزارية وتكييفها مع التوجيهات الحكومية، ثم تقوم بتقدير الاعتمادات الضرورية لها وتحضيرها في وثيقة تعرف بالمذكرة المنهجية،[1] ومن مهامها كذلك:

- إعداد مشروع ميزانية الدولة.
- اقتراح إجراءات تسيير الميزانية العامة للدولة.
- توزيع وتخصيص الاعتمادات.
- ضمانات تنفيذ ومتابعة تنفيذ الميزانية ومراقبتها وتنفيذها.
- المساهمة في إعداد السياسة الميزانية بالاتصال مع الهياكل والمؤسسات المعنية.
- القيام بكل دراسة أو اقتراح من شأنه تنظيم نفقات الدولة وتحسين مردودية إنفاقها.
- متابعة عملية اصلاح المنظومة المتعلقة بميزانية الدولة والعمل على تنفيذها.[2]

تشرع المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية ما بين شهر أفريل وشهر جويلية في دراسة اقتراحات مشاريع مختلف الدوائر الوزارية بالإضافة إلى مشروع وزارة المالية، مع الوزراء الذين يحاولون دائما التمسك بمطالبهم، مقدمين التفسيرات حول استعمال المبالغ المطلوبة، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق على مستوى المديرية العامة للميزانية، ويمكن اللجوء إلى التحكيم بين وزير المالية والوزراء المعنيين في إطار مجلس الوزراء، قبل أن يأخذ مشروع الميزانية العامة النهائي.

[1]- محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص35.
[2]- أبو بكر نسيم أو معمر، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص39، 40.

بعد المناقشات تعد المديرية العامة للميزانية تقرير لكل وزارة وتقرير عام بمثابة مشروع يسلم لمجلس الحكومة.[1]

الفرع الثاني: المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك

تقوم كل من المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك بعملية رصد الايرادات العامة المتوقعة بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية التي تقوم بها، وكذا تلك المتعلقة بأملاك الدولة حيث تعتبر هذه المديريات الجهاز الرئيسي الذي يتولى إدخال الأموال إلى الخزينة العامة.[2]

الفرع الثالث: المديرية المركزية للخزينة العامة

تقوم الخزينة العامة بوظائف كثيرة أهمها تسيير الأموال العامة، حيث تساهم الخزينة في جرد الأموال العامة النهائية التي تشكل مصدر تمويل النفقات العامة المدرجة في الميزانية العامة للدولة[3]، وتصنف المديرية العامة للخزينة من طرف المختصين كمديرية أساسية في تعداد المديريات التابعة لوزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، والمديرية العامة للميزانية، وأنها تعتبر من بين أهم المديريات المركزية بوزارة المالية، يديرها المدير العام للخزينة بمساعدة مديريتين للدراسات، تتكون هذه المديرية من خمسة مديريات التي بدورها انقسمت إلى عدة مديريات فرعية وتتمثل هذه فيما يلي:

- مديرية المديونية العامة.

[1]- فتيحة الجوزي، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر3، 2014، ص197.

[2]- محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص35.

[3]- نوال روام، الميزانية العمومية ودورها في التنمية المحلية(دراسة حالة تمويل التنمية في بلدية وادي البردي)، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أكلي محمد أو لحاج البويرة، 2014، ص15.

- مديرية خزينة الدولة.
- مديرية المساهمات.
- مديرية البنوك العامة والسوق المالية.
- مديرية التأمينات.[1]

[1]- كميلية بركان، نورية شميسي، المركز القانوني للخزينة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان نصيرة بجاية، 2017، ص28.

المبحث الثاني: المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية العامة

يتطلب إعداد الميزانية العامة اتباع أسس ومعايير إجرائية دقيقة تمر عبر مراحل مختلفة، حيث تتولى كل هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها فيما تحتاج إليه من اعتمادات وترسلها إلى الوزارة المكلفة بتحضير الميزانية التي تقوم بمراجعتها، كما تتمثل هذه المرحلة كذلك في طرق تقدير النفقات والإيرادات العامة، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث حيث يتضمن المطلب الأول منه المرحلة الإدارية فيما يتناول المطلب الثاني المرحلة التقنية لتحضير الميزانية العامة.

المطلب الأول: المرحلة الإدارية لإعداد مشروع الميزانية العامة

عملية تحضير الميزانية العامة عبارة عن ترتيبات على مستوى الوزارات، لسنة مالية قادمة خلال سنة مالية حالية، تكون في مدة زمنية معينة يحددها وزير المالية ومن خلالها تقوم كل وزارة على حدة بتحديد الاعتمادات المتعلقة بقطاعها وترسلها إلى وزير المالية، وهذا ما نتناوله في مرحلة وضع الأبعاد والطموحات في فرع أول والموافقة على طلبات الاعتماد في فرع ثان.

الفرع الأول: مرحلة وضع الطموحات والأبعاد

تتم هذه المرحلة خلال الفترة الممتدة بين شهر جانفي وفيفري، حيث تجري هذه المرحلة في وزارة المالية ويشارك فيها مكتب الوزير، المديرية العامة للميزانية بالإضافة إلى مديرية التقديرات والتوقعات.

ويؤخذ في وضع التقديرات بعين الاعتبار، كافة المعايير التالية:

- طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات.
- تطور مستوى أداء الاقتصاد على المدى المتوسط.
- نتائج تنفيذ الميزانية العامة السابقة بناء على مستوى إقفال الحساب الختامي.
- الضرورات السياسية.

على ضوء هذه المعطيات تحضر مديرية الميزانية العامة مسودة الميزانية في أقل من سنة مالية وترسلها إلى وزير المالية، الذي يقوم بدوره بترتيب أولويات الميزانية وفق التعليمات الحكومية ويتأكد من موافقتها للأهداف المدرجة في البرنامج الاقتصادي.[1]

الفرع الثاني: الموافقة على طلبات الاعتماد

تتم هذه المرحلة أثناء شهر مارس حيث يشرع في دراسة مشروع قانون المالية وفيه تتم الموافقة على طلبات الاعتماد المقدمة من طرف مختلف الوزارات، وذلك بناء على جدية مبررات الإنفاق بالإضافة إلى التوصية التي تقدمها المديرية العامة للميزانية في ذلك، وعقب التأكد من تحقق هذين الشرطين يرسل مجلس الحكومة رسائل الموافقة بشأن طلبات الاعتماد إلى الوزارات المعنية.[2]

المطلب الثاني: المرحلة التقنية لإعداد مشروع الميزانية العامة

أصبح من المعلوم أن الميزانية العامة تتكون من جانبين، النفقات العامة والإيرادات العامة، لذلك تختلف الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل من النفقات والإيرادات العامة الموجودة في الميزانية، والتي تسعى السلطة التنفيذية في أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع دون حدوث أي اضطرابات في زيادة النفقات أو نقص الإيرادات كما هو متوقع، وسندرس هذا في طرق تقدير النفقات العامة في فرع أول وتقدير الإيرادات العامة في فرع ثان.

الفرع الأول: تقدير النفقات العامة

تسعى الحكومة حين إعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة في أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان، حتى تتمكن من تنفيذ السياسة المالية للدولة دون حدوث أي اضطرابات

[1]- محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص36.
[2]- محمد أمين أوكيل، المرجع نفسه، ص37.

متعلقة بزيادة النفقات ونقص الإيرادات كما هو متوقع، ولأجل ذلك لا بد من التمييز في تقدير النفقات العامة بين النفقات الثابتة والنفقات المتغيرة.

أولا: النفقات العامة الثابتة

تعرف بأنها مجموعة النفقات العامة التي يغلب عليها طابع الثبات والاستمرارية، وهي تخص في الغالب النفقات الدائمة والإجبارية، ويمكن تقديرها بكل سهولة على وجه التحديد حيث تتميز بالثبات وعدم التغير خلال السنة المالية، كرواتب وأجور الموظفين ومعاشات التقاعد وأقساط الدين العام، وتعتبر من النفقات ذات الصفة الإلزامية التي تتكرر كل عام.[1]

ثانيا: النفقات العامة المتغيرة

تتمثل في النفقات العامة التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب بالصعوبة تحديدها بدقة، خلافا للنفقات الثابتة، لأن تكاليفها لم تستقر بعد بشكل دقيق، وهي تتعلق غالبا بالمشاريع الكبرى التي يتم إنجازها خلال عدة سنوات، وقد تتأثر بالتقلبات المالية في الأسواق الدولية والأزمات الاقتصادية التي لا يمكن التنبؤ أو التحكم فيها.

تكون الاعتمادات المالية وفقا للمادة 31 من القانون العضوي 18-15 السالف الذكر، إما اعتمادات تقييمية أو حصرية، كما أن هناك طريقة أخرى لتقدير النفقات العامة تعرف باعتمادات المشاريع التي يتطلب إنجازها مدة طويلة.[2]

1- الاعتمادات التقيمية:

تسمى كذلك بالاعتمادات التقديرية، ويقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وتلك المخصصة للمرافق والمشروعات التي لم تستقر تكاليفها بعد، حيث تنصب موافقة

[1]- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص123.
[2]- عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص124.

البرلمان على هدف النفقة وليس على حجمها، وهذا يعني أن باستطاعة الحكومة تجاوز الاعتماد المقدر بشرط الحصول على موافقة البرلمان بعدئذ.[1]

2- الاعتمادات الحصرية:

تعرف كذلك بالاعتمادات المحددة، وتتمثل في الاعتمادات التي يشكل الرقم الوارد بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى البرلمان.[2]

وتطبق في تقدير نفقات التسيير الخاصة بالمرافق القائمة التي اكتسب خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، مثل دفع أجور بحيث لا تتجاوز الاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.[3]

3- اعتمادات المشاريع والتي يتطلب إنجازها مدة طويلة:

تتعلق هذه الطريقة ببعض المشاريع التي تتطلب مدة طويلة لتجسيدها، ويستغرق تنفيذها عدة سنوات، إذ لا يمكن متابعتها وإنجازها إلا من خلال توزيعها على عدة سنوات، حيث يستدعي الأمر اتباع أسلوبين اثنين وهما اعتمادات الالتزام واعتمادات البرامج[4] وهذا على النحو التالي:

3-1 اعتمادات الالتزام:

تعرف كذلك باعتمادات الربط، وتتلخص في أن يدرج المبلغ كله في ميزانية السنة الأولى ولكن في شكل اعتمادات تقديرية، وهو ما يسمح بتقدير النفقات في الوجهة القانونية والارتباط

[1]- طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، ص118.
[2]- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص319.
[3]- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص124.
[4]- عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص125.

في الوجهة الفنية، دون دفعها فعلا، ويدرج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات.[1]

2-3 اعتمادات البرامج:

يقتضي أسلوب اعتمادات البرامج في إعداد قانون خاص مستقل في الميزانية يسمى بقانون لبرنامج توافق عليه السلطة التشريعية، بموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها.[2]

الفرع الثاني: تقدير الايرادات العامة

يثير تقدير الايرادات العامة صعوبات تقنية يرتبط أساسا بالتوقع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية، التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الايرادات المختلفة في السنة المالية المقبلة وخاصة الضرائب.

أولا- طرق تقدير الإيرادات العامة: وهناك ثلاث طرق وهي:

1- **طريقة التقدير الآلي:** تتمثل هذه الطريقة في تقدير الايرادات المقبلة على أساس آلي، لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية بتقدير الإيرادات المتوقع الحصول عليها.

تستند هذه الطريقة أساسا على قاعدة السنة قبل الأخيرة إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة.[3]

[1]- محمد بصديق، النفقات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2003، ص25.
[2]- سوزي عدلي ناشد، المرجع سابق، ص319.
[3]- محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص361.

2- طريقة الزيادات:

وفقا لهذه الطريقة التي يتم بموجبها إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت، تحدد على أساس الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة، وتتميز هذه الطريقة بأن تحديد حجم الإيرادات والنفقات يتم بصورة تحفظية.[1]

إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه ثابت، فغالبا ما تتأرجح بين الكساد والانتعاش من فترة إلى أخرى.

كما أن انتشار التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض القدرة الشرائية في الكثير من البلدان في العصر الحديث يجعل من الصعب استخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات العامة.[2]

3- طريقة التقدير المباشر:

تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة وتقدير حصيلة المتوقعة بناء على هذه الدراسة مباشرة.

تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام بتوقعاتها لحجم مبيعاتها وإيراداتها العامة للسنة المالية المقبلة، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من ايرادات في شكل رسوم أو ضرائب على نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة.

وإذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فإن اللجان المتخصصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي يصل إلى تقديرات قريبة جدا من الواقع، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والتغيرات

[1]- سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق، ص320.
[2]- محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص361.

المنتظرة في التشريع الضريبي (باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق)، مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب ما يكون إلى الواقع.[1]

تعتمد الجزائر في تقديرها للإيرادات العامة على التقدير المباشر، الذي يسمح بتقدير الإيراد المحتمل لكل ضريبة انطلاقا من أحدث المعلومات الاقتصادية، وبالاعتماد على حصيلة الإيرادات للسنوات السابقة مع إدخال أثر التقلبات الاقتصادية المتوقعة، وتواجه الجزائر صعوبة في تقديرها للإيرادات العامة، إذ أنها تعتمد بشكل كبير على الجباية البترولية، والتي تتأثر بالمتغيرات السياسية و الاقتصادية الخارجية التي لا يمكن التنبؤ بها.[2]

ثانيا: كيفية تقدير الإيرادات

تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة من الناحية العملية يكون ابتداء من شهر أوت من السنة الجارية وذلك على النحو التالي:

1- يتم حساب نتائج التحصيل ابتداء من شهر جانفي إلى غاية شهر جويلية للسنة المعتبرة (7 أشهر الأولى) التي تكون نتائجها معروفة.

2- ثم يتم تقدير نتائج التحصيل المتوقعة للأشهر الخمسة المتبقية من شهر أوت إلى شهر ديسمبر من السنة المعتبرة.

3- إضافة الفارق الحاصل بين نتائج تحصيل السبعة أشهر الأولى(جانفي ، جويلية) للسنة المعتبرة، وتقديرات تحصيل نفس الفترة من السنة الماضية، أي سبعة أشهر الأولى (جانفي إلى جويلية) من السنة الماضية.

[1]- محمد عباس محرزي، المرجع نفسه، ص362.
[2]- فتيحة الجوزي، المرجع السابق، ص199.

ولذلك فإن عملية تقدير الإيرادات تتم بناءا على نتائج 7 أشهر الأولى من السنة الجارية مصححة بواسطة الفارق بينها وبين تقديرات ونتائج الأشهر السبعة الأولى من السنة الماضية، وتوقعات 5 أشهر المتبقية من السنة الجارية.[1]

[1]- محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص39.

خلاصة الفصل:

الميزانية العامة للدولة هي الوثيقة التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ مشاريعها وبرامجها، وهي التقدير المتضمن والمعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة لمدة سنة مالية، كما تتطلب الميزانية العامة للدولة عدة مراحل لإنجازها من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية، إضافة إلى أجهزة أخرى مساهمة في ذلك متمثلة في المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للضرائب والجمارك والأملاك الوطنية وإضافة لذلك المديرية المركزية للخزينة العامة، وتمر فترة إعدادها بمراحل عملية إدارية وتقنية تكمن في مرحلة وضع الطموحات والأبعاد والموافقة على طلبات الاعتماد، وطرق تقدير النفقات والإيرادات العامة.

بعد الانتهاء من عملية تحضير وإعداد الميزانية العامة من الناحية التقنية ينبغي إفراغ المشروع في شكل رسمي أي في شكل مشروع قانون بغية تسليمه للبرلمان من أجل الموافقة عليه وهذا ما سنتناوله في الفصل الثاني.

الفصل الثاني:

إعتماد مشروع الميزانية العامة

الفصل الثاني: إعتماد مشروع الميزانية العامة

تمهيد

تختص السلطة التنفيذية بتحضير وإعداد الميزانية العامة، باعتبار أنها تعبر عن الخطة التي ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للسنة المقبلة، وتنفرد السلطة التشريعية بحق الاعتماد الميزانية، فبعد الانتهاء من إعداد وعرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء، تقوم الحكومة بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وبعد المصادقة عليه يتم إرساله إلى مجلس الأمة، على أن يتم التصويت عليه في أجل أقصاه 75 يوما، وبعد ذلك يصبح قانون المالية قابلا للتنفيذ بعد إصداره من رئيس الجمهورية، وتعتبر الوظيفة الرقابية التي يمارسها البرلمان على النشاط المالي للحكومة من بين أهم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التشريعية، وتتمثل هذ الرقابة بدءا من عرض مشروع الميزانية لمناقشته إلى غاية المصادقة عليه وفق إجراءات معينة، والتي نحاول رصدها في هذه الدراسة حيث تتطلب معرفة اعتماد الميزانية العامة، التطرق إلى مناقشة وتعديل مشروع الميزانية العامة في مبحث أول، ثم التصويت على المشروع في مبحث ثان.

المبحث الأول: طرق مناقشة وتعديل مشروع الميزانية العامة

تتولى السلطة التشريعية التصديق على الميزانية العامة، فبعد أن يتم إعداد مشروع الميزانية، يقوم مجلس الوزراء بعرضه على السلطة التشريعية، التي بإسناد مسألة مناقشة الميزانية إلى لجنة مالية مؤلفة من بعض أعضاء السلطة التشريعية، وقد يتطلب الأمر خلال المناقشة العامة استدعاء بعض الوزراء أو المختصين في الوزارة لمناقشة الميزانية مع اللجنة المالية[1]، حيث نص القانون رقم 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية على أن يتم إيداع المشروع في أجل أقصاه 30 سبتمبر من السنة المالية التي تسبق السنة المالية المعينة[2]، في حين جاء القانون العضوي رقم 15/18 السالف الذكر على أن يتم إيداعه في أجل أقصاه 07 أكتوبر، وأثناء عملية المناقشة قد تتعرض بعض اعتمادات الميزانية إلى التعديل من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما نتناوله في مناقشة قانون المالية في مطلب أول والتعديل في مطلب ثان.

المطلب الأول: مناقشة مشروع الميزانية العامة

تعد الفقرة الأولى من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 الحجر الأساسي لقيام العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الميدان التشريعي، إذ تتضمن القاعدة العامة التي مقتضاها أن كل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، بمعنى يجب أن يمر مشروع أو اقتراح قانون أولا على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته ودراسته ثم على مجلس الأمة، وفي حالة الخلاف بينهما يتم استدعاء اللجنة

[1]- علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013، ص327.

[2]- المادة 67 من القانون 24/89، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون 17/84، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 1، سنة 1990.

المتساوية الأعضاء للنظر في الحكم محل الخلاف، وسنتطرق لهذا في فرع أول إلى مناقشة المجلس الشعبي الوطني ثم مناقشة مجلس الأمة في فرع ثان ودور اللجنة المتساوية الأعضاء في فرع ثالث.

الفرع الأول: مناقشة مشروع الميزانية العامة على مستوى المجلس الشعبي الوطني

بعد إيداع مشروع الميزانية العامة مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير طبقا للقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس، بإحالته إلى اللجنة البرلمانية الخاصة بالمالية والميزانية، والتي بدورها تقوم بدراسة مشروع قانون المالية مع وزير المالية، وتنهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي يتضمن ملاحظتها واقتراحاتها ورفعه إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يتولى توزيعه على النواب، بهدف إعلام نواب المجلس الشعبي الوطني بالإجراءات التنظيمية التي ستقوم وفقها مناقشة المشروع على مستوى جلسة عامة، وهذا ما سنتوصل إليه من خلال دور لجنة المالية والميزانية أولا والمناقشة العامة للمشروع ثانيا.

أولا– دراسة مشروع الميزانية العامة من قبل لجنة المالية والميزانية:

يتضمن كل مجلس نيابي لجنة مهمتها دراسة مشروع الميزانية أو كل المشاريع المالية قبل عرضها على هيئة المجلس العامة،[1] بعد إيداع مشروع قانون المالية على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتم تقديم نص المشروع إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس، والتي تقوم بدراسته ومناقشته مع أعضاء الحكومة،[2] على اعتبار أنها هي التي تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية، حسب المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي تظهر مهمتها في إعلام وتقديم التوضيحات للمجلس[3]، إذ تتكون لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني من (30) ثلاثين إلى (50) خمسين عضوا على

[1]- جمال لعمارة: أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004، ص134.
[2]- خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان/ 2018، ص190.
[3]- محمد صدراتي، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، 2014، ص93.

الأكثر، لكن عدد أعضاء لجنة المالية والميزانية حاليا بعد الزيادة في عدد أعضاء المجلس وصل إلى 61 عضوا، وتجدر الملاحظة إلى أعضاء لجنة المالية والميزانية هم الأكثر عددا بين جميع اللجان الاثنا عشر (12) الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني التي تتكون من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا كحد أقصى، بينما الحد الأدنى الذي تتكون منه لجنة المالية والميزانية هو ثلاثين (30) عضوا.[1]

حيث تنص المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على اعتبار أن المجلس يحول مشروع قانون المالية إلى هذه اللجنة وفي نفس اليوم يقوم رئيس لجنة المالية والميزانية باستدعاء أعضائها للاجتماع في أقرب الآجال حيث تعقد اجتماعا يعتبر تمهيدا هدفه تخصيص جدول زمني يحدد فيه طريقة العمل التي سيتم اتباعها لدراسة مقترحات مشروع قانون المالية، وتعين الوزراء الذين سيتم الاستماع إليهم إضافة إلى وزير المالية ومسؤول بعض القطاعات وكل خبير يمكن أن تستدعيه اللجنة كل هذا لأجل أن تقوم بإعداد تقريرها التمهيدي.[2]

يرتكز الدور الرقابي للبرلمان على قانون المالية في عمل هذه اللجنة، من خلال مساهمتها في تعديل مشروع قانون المالية[3] ، بالموازاة مع هذا، قامت اللجنة بإجراء 235 تعديلا خلال نفس الفترة، وعلى الرغم من هذا يبقى العمل الرقابي لهذه اللجنة جد محدود بالنظر للأسباب التالية:[4]

- تدني نسبة حضور أعضاء اللجنة للاجتماعات الخاصة بمناقشة مشروع قانون المالية، إذ لم تتعدى نسبة الحضور الخاصة بمناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2004 نسبة 23٪، وتعد أعلى نسبة حضور لهذه الاجتماعات 61٪ أثناء مناقشة قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

[1]- مراد بقالم، دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 05، سنة 2019، ص80.

[2]- محمد صدراتي، المرجع السابق، ص93.

[3] - بالرغم من تقديم نواب المجلس الشعبي الوطني 752 تعديلا خلال الفترة التشريعية الممتدة من 2002 إلى 2010 لم يتم قبول سوى 62 تعديلا، خالد سكوتي.، ص190.

[4]- خالد سكوتي، المرجع نفسه، ص190.

- طبيعة التمثيل داخل لجنتي المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، محكوم بنسبة تمثيل المجموعات البرلمانية داخل المجلس[1] (المادة 4 من ن د م ش و)، وهذا النص القانوني يحول دون وجود تمثيل قوي للمعارضة السياسية داخل اللجان البرلمانية، خصوصا لجنة المالية.

- اقتصار طلبات الاستماع التي تجريها اللجنة على أعضاء الحكومة ومساعديهم والإطارات العليا الخاصة بوزارة المالية والتجارة، دون اللجوء إلى الخبرات والهيئات غير الحكومية، وهو ما يحد من أهمية وقيمة هذه الاستشارة.

- عدم نشر محاضر أعمال اللجنة الخاصة بجلسات الاستماع والنقاش، بموجب المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يعد تعديا واضحا على الحق الرقابي للبرلمان.

- تجاهل التقرير التمهيدي المعد من قبل اللجنة أثناء إحالة مشروع قانون المالية على النقاش في الجلسات العامة.[2]

يعتبر العمل الذي تقوم به اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية قبل المناقشة العامة هو الأطول من حيث الفترة الزمنية التي تمتد إلى ما يقارب خمسة عشر يوم عمل فعلية، منذ إحالة مشروع قانون المالية على اللجنة إلى غاية بداية الجلسات العامة، وتقوم هذه اللجنة في هذه المرحلة بالعديد من الأعمال تتوجها بتقرير تمهيدي يتضمن النتائج التي توصلت إليها اللجنة من خلال دراستها ومناقشتها لمشروع قانون المالية مع أعضاء الحكومة والأطراف الذين لهم علاقة بمشروع القانون والمتخصصين في المجال.[3]

[1] - المادة 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 46 بتاريخ 30 يوليو سنة 2000.

[2] - خالد سكوتي، المرجع السابق، ص191.

[3] - مراد بقالم، المرجع السابق، ص187.

يحتوي التقرير التمهيدي الذي تعده اللجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني حول مشروع قانون المالية على مجموعة من النقاط أهمها:

- تقديم بعض الملاحظات الهامة حول مشروع قانون المالية، مثل السمات العامة لهذا المشروع، الظروف الدولية والداخلية التي جاء في ظلها هذا المشروع.

- إبراز أهم النقاط التي تمت إثارتها خلال لقاء اللجنة المكلفة بدراسة مشروع قانون المالية بالسيد وزير المالية ممثل الحكومة، مثل الانشغالات والأسئلة التي تم طرحها من طرف أعضاء اللجنة وإجابات السيد وزير المالية عليها.

- المناقشات التي تمت مع الوزراء الذين قامت اللجنة بالاستماع إليهم، والإجابات التي قدموها عن الأسئلة المثارة من طرف أعضاء اللجنة، بالإضافة إلى أهم الملاحظات المسجلة في مختلف القطاعات.

- تقديم ملاحظات عامة حول التقديرات التي تضمنتها الميزانية، وإبراز رأي اللجنة حول الأحكام التشريعية التي تضمنها مشروع قانون المالية.

- اقتراح بعض التعديلات حول مشروع قانون المالية، مع عرض الأسباب الداعية إلى التعديل ومضمون التعديل.[1]

- تقديم اللجنة لبعض التوصيات التي استقطبها في المسائل العامة، من أجل تنبيه الحكومة لبعض المسائل التي يجب عليها مراعاتها في المستقبل عند إعدادها لمشاريع القوانين.[2]

كما يتلخص دور لجنة المالية والميزانية في مرحلة ما بعد المناقشة العامة، في ثلاث مسائل وهي دراسة التعديلات المقترحة من طرف النواب، وإعداد التقرير التكميلي حول مشروع قانون المالية، ثم المراجعة النهائية لنص قانون المالية المصوت عليه.

[1] - مراد بقالم، المرجع السابق، ص92.
[2] - المرجع نفسه، ص 92.

ثانيا– المناقشة العامة لمشروع الميزانية العامة في الجلسات العامة:

تنهي لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني عملها بتقرير تمهيدي، بعد ذلك يحال مشروع قانون المالية المعد من قبل الحكومة على النواب في الجلسات العامة لمناقشته وتعديله.[1]

يقدم مقرر لجنة المالية والميزانية مقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية في جلسة علنية بعد تقديم ممثل الحكومة (وزير المالية) الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية، حيث تفتح مناقشة عامة حول مشروع قانون المالية والميزانية القطاعية أين يسمح لكل نائب باستثناء أعضاء اللجنة المختصة بالتدخل في الموضوع، وتتبع تدخلات النواب بردود الوزراء أو برد ممثل الحكومة.

تقدم التعديلات على مشروع قانون المالية من الحكومة ولجنة المالية والميزانية أو من عشرة (10) نواب من بينهم مندوب أصحاب التعديل، حيث يودع النواب تعديلاتهم في أجل 24 ساعة اعتبارا من انطلاق المناقشة العامة لمشروع القانون، كما يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مدى قبول التعديل أو رفضه شكلا.[2]

يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني تعديلات النواب المقبولة على لجنة المالية والميزانية وتبلغ إلى الحكومة وتوزع على مجموع النواب، حيث تستمع اللجنة إلى مندوبي أصحاب التعديلات المقبولة من حيث الشكل والمحالة عليها بحضور وزير المالية، وتقرر على إثر ذلك الموافقة على التعديل أو التعديلات أو رفضها أو الاتفاق مع مندوبي أصحاب التعديل أو التعديلات حول صياغة مشتركة.

يمكن للحكومة ولجنة المالية والميزانية تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على مشروع قانون المالية، وتدون اللجنة استنتاجاتها وموافقتها مع التعديلات المحالة عليها في تقرير تكميلي.[3]

---

[1]- خالد سكوتي، المرجع السابق، ص192.

[2]- عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017، ص212.

[3]- عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص213.

كقاعدة عامة في التشريع الجزائري فإن المناقشة على مستوى الجلسات العامة، تكون علنية وفق الخطوات التالية:

- تبدأ عملية المناقشة بعرض يقدمه وزير المالية تضمن تقديم مشروع قانون المالية ويتم ذلك من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع،[1] حيث يظهر فيه العناصر التالية:

- تأثير الجباية البترولية على الميزانية العامة مع الإشارة إلى السعر المرجعي للمحروقات المعتمد في إعدادها.

- نسب تغير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة بالارتفاع أو الانخفاض.

- حجم المديونية العامة وخاصة الخارجية منها وتأثيرها في السنوات القادمة.

- العلاقة بين معدلات التضخم ومؤشرات النمو الاقتصادي.

- تقديم الإجراءات الجبائية خارج مجال المحروقات.[2]

- تتمثل الخطوة الثانية في تقديم مقرر اللجنة ، المقدمة التقرير التمهيدي عن مشروع قانون المالية فيسلم نواب المجلس الشعبي الوطني، كل الوثائق المرفقة [3] بقانون المالية، والدراسة التي تعدها لجنة المالية والميزانية، والمتمثلة في التقرير التمهيدي، وعندما تبدأ التدخلات الشفوية والكتابية [4]، حيث يدلي النواب بآرائهم فيما يخص أحكام المشروع، ويطرحون استفساراتهم وتساؤلاتهم، حول ما يرغبون استضاحه، كما يقدمون اقتراحهم في شكل تعديلات.[5]

[1]- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص102.
[2]- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص132.
[3]- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المرجع السابق، ص102.
[4]- يحي دينذي، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص105.
[5]- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص105.

بعدما تنتهي تدخلات النواب يتولى وزير المالية الرد على الملاحظات بصفة إجمالية، ثم يقوم كل وزير معني بتقديم الشروحات للرد على الملاحظات الشفوية والكتابية المتعلقة بقطاعه الوزاري.[1]

رغم الدور الرقابي للنواب على الميزانية العامة للدولة، إلا أن هذا الحق الرقابي يبقى مقيد إلى حد كبير، بالنظر إلى العوامل الآتية:

- محدودية التوقيت الزمني لتخل النواب، حيث لا يحق لنائب أن يتعدى 07 دقائق أثناء تدخله، غير أن أعضاء الحكومة من جهة ومقرر لجنة المالية يحق لهم التدخل دون أي تحديد زمني.
- ضعف المستوى العلمي والتكوين المالي للنواب، الأمر الذي من شأنه التقليل من قيمة المناقشة العامة، وجعلها مناقشة غير معمقة.
- قلة المعلومات الاقتصادية والإحصائية والجبائية التي يملكها النواب، وعدم تقديم الحكومة للوثائق المساعدة على فهم مشروع قانون المالية المقدم، يحول دون الإدراك الجيد لنص المشروع ذو الطبيعة التقنية.
- قصر المدة القانونية المتعلقة بالمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية، المقدرة ب47 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الحكومة لنص المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- قلة تدخلات النواب بالمجلس في الجلسات العامة أثناء مناقشة قانون المالية، حصريا خصوصا فيما يتعلق بمشاريع القوانين التكميلية، تكون منعدمة (أثناء النقاش العام على مشروع قانون المالية لسنة 2003، لم يتدخل سوى 110 نائبا من أصل 389 نائبا، وفي مشروع قانون المالية 2007 لم يتدخل سوى 140 نائبا.[2]

[1]- عبد الشيخ صديق، المرجع السابق، ص133.
[2]- خالد سكوتي، المرجع السابق، ص193.

الفرع الثاني: مناقشة مشروع الميزانية العامة على مستوى مجلس الأمة

بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية، يباشر مجلس الأمة دراسة ومناقشة النص المصوت عليه بموجب المادة 44 من القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها والعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة في أجل لا يتعدى 20 يوما،[1] إذ تتسلم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية نص القانون المتضمن قانون المالية من طرف السيد رئيس المجلس الأمة، بعد إرساله من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني،[2] إذ تتكون لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشر (15) عضو إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر.[3]

تعقد اللجنة اجتماعا أوليا مباشرة بعد إحالة القانون إليها مرفقا بملحقاته من طرف السيد رئيس المجلس، وتقوم خلال هذا الاجتماع بوضع جدول أعمالها وتوزيع الوثائق على أعضاء اللجنة، وبعد ذلك تقوم اللجنة بالاستماع إلى عرض يقدمه وزير المالية ممثل الحكومة بحضور وزير العلاقات مع البرلمان، ثم يستمع ممثل الحكومة إلى أسئلة وانشغالات وملاحظات أعضاء اللجنة حول مجمل الأحكام والتدابير التي تضمنها النص، ويقوم بالإجابة عليها وتقديم الشروحات والتوضيحات بشأنها، عقب ذلك تقوم اللجنة بعقد جلسة عمل تدرس فيها مجمل ردود السيد ممثل الحكومة على تدخلات السادة أعضاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، ثم تقوم بإعداد التقرير التمهيدي،[4] والذي يتضمن تقديم نص القانون المتضمن قانون المالية، وحوصلة النقاط الأساسية التي تضمنها هذا الأخير وإعداد تقرير تكميلي.

[1]- المادة 44 من القانون العضوي 12/16.
[2]- مراد بلقالم، المرجع السابق، ص94.
[3]- المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 20/7، الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 49 بتاريخ 22 أوت سنة 2017.
[4]- مراد بلقالم، المرجع السابق، ص94.

يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في أجل ثلاثة (03) أيام من توزيع اللجنة المختصة تقريرها[1]، وخلال المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة، إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة بمادة، وبما أن الحكومة مقيدة بمدة زمنية قصيرة، حسب نص الدستور لإبداء رأيها في هذه الحالة لا يملك أية مصلحة في إطالة الخلاف، ومن جهة أخرى يمكن للحكومة أن تتدخل من أجل إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء.[2]

إن ما يمكن تسجيله من خلال الممارسة العملية أنه لم يحدث أن امتنع مجلس الأمة عن التصويت على قانون المالية أو أبدى تحفظا على مادة واحدة منه، ويرجع السبب في ذلك إلى ضرورة احترام ميعاد 75 يوما للموافقة على قانون المالية، وأن أي تحفظ يؤدي إلى عدم المصداقة عليه، مما يسمح الرئيس الجمهورية بإصدار مشروع الحكومة بأمر ومن ثم تصبح جل التعديلات التي أدخلت على المشروع من قبل المجلس الشعبي الوطني لا أثر لها.[3]

الفرع الثالث: مناقشة اللجنة المتساوية الأعضاء

قد يحدث خلاف بين الغرفتين يحول دون المصادقة على قانون المالية، وبمناسبة ذلك تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء، بطلب من رئيس الحكومة.

تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من أعضاء كلتا الغرفتين، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف[4]، فباستقراء نص المادة 138 من الدستور في فقرتها السادسة نجد أنه حدد مدة 15 يوما كأقصى أجل لتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، بعدما كان أمر تحديدها قبل التعديل متروك للقانون العضوي،

[1]- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتورا، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص249.

[2]- عفاف خرازي، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلو السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016، ص32.

[3]- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص137.

[4]- المادة 5/138 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، سنة 2016.

الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة والذي يحددها بعشرة (10) أيام[1]، تتشكل هذه اللجنة من عشرة (10) أعضاء من ممثلي كل غرفة من البرلمان، وتجتمع بطلب من الوزير الأول خلال 15 يوما الموالية لتاريخ تبليغ الطلب حسب المادة 88 من القانون العضوي 12/16، ويتوج عمل اللجنة بتقرير يتضمن اقتراح نص جديد حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف في أجل 15 يوما، ليبلغ هذا التقرير إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها لتعرض بعد ذلك المصادقة عليها طبقا للمادة 138 من الدستور وعملا بالمادتين 95 و96 من القانون العضوي سالف الذكر،[2] إلا أنه ونظرا لأهمية قانون المالية نجد أن المؤسس الدستوري ألزم البرلمان بضرورة المصادقة على مشروع قانون المالية خلال مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، ولذلك يتعين على اللجنة متساوية الأعضاء البَتْ في الخلاف الذي قد يحدث بين غرفتي البرلمان في خلال مدة ثمانية أيام فقط،[3] غير أنه قد يحدث أن لا يحوز النص المعد من طرف اللجنة نسبة التصويت المطلوبة للمصادقة عليه في إحدى الغرفتين، وفي هذه الحالة عالج الدستور هذه المسألة من خلال المادة 138 على أنه في حالة ما استمر الخلاف بين الغرفتين يصبح المجلس الشعبي الوطني المخول بالفصل النهائي في الموضوع بموجب طلب من الحكومة ويكون في هذه الحالة للمجلس الشعبي الوطني الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي حال تعذر ذلك فإنه بالنص الأخير الذي صوت عليه، غير أن النص مآله السحب في حالة ما لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني.[4]

[1]- المادة 138 من نفس الدستور.

[2]- بلال بن براش، شرف الدين سباع، وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، سنة 2017، ص60.

[3]- المادة 8/7/138 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 97 من القانون العضوي 12/16.

[4]- المادة 44 من القانون العضوي 12/16.

وهذا تغيير كبير بالمقارنة مع القانون العضوي 02/99 حيث تنص المادة 96 منه مباشرة على سحب الحكومة للنص في حالة تواصل الخلاف بين الغرفتين وهذا تماشيا مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي نص على لجنة برلمانية متساوية الأعضاء مشكلة مع سبع (07) نواب من الجمعية الوطنية وسبع (07) شيوخ من مجلس الأمة، وتقوم الحكومة بعرض نص الصلح على المجلسين لأجل التصويت وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة بعد قراءة جديدة من طرف غرفتي البرلمان أن تطلب من الجمعية الوطنية (الغرفة الأول) الفصل فيها نهائيا.[1]

المطلب الثاني: تعديل مشروع الميزانية العامة

بعد إعداد مشروع قانون المالية من طرف الحكومة، وأثناء عملية مناقشته داخل البرلمان قد تتعرض بعض اعتمادات الميزانية العامة إلى التعديل، وبما أن البرلمان هي التي تصادق فمن حقها أن تبدي ملاحظاتها، وأن تطلب إجراء التعديلات التي تراها ضرورية على تقديرات الموازنة العامة،[2] ولمعرفة هذا أكثر لابد من التطرق إلى أساس التعديل في فرع أول ثم شروط تقديم التعديل في فرع ثان.

الفرع الأول: أساس التعديل

يكرس الدستور سلطة البرلمان في مشاريع القوانين المقدمة إليه وذلك في المادة 140، كما أنه أقر البرلمان بحق التشريع في المجالات المتعلقة بقانون المالية وميزانية الدولة وذلك وفقا للمادة 141 من التعديل الدستوري 2016.

ولكن نشير بأن حق التعديل في مجال قانون المالية لم يميزه المشرع بقواعد شكلية خاصة، وذلك أننا بالرجوع إلى القانون العضوي 15/18 السالف الذكر لم يشر إلى نظام التعديلات، وبالتالي نرجع إلى

[1]- نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، عدد25، ديسمبر 2017، ص128.

[2]- جمال لعمارة، المرجع السابق، ص140.

القانون المشترك الذي ينظم حق التعديل وهو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان وهذا ما نحاول أن نعرفه من خلال شروط التعديل في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: شروط تقديم التعديل

نص القانون العضوي 16-12 على ضرورة توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية في اقتراحات التعديل المقدمة من طرف أعضاء البرلمان، وتتمثل فيما يلي:

أولا- الشروط الشكلية لتقديم التعديل:

نص القانون على ضرورة توافر شرط شكلي في التعديلات المقدمة من طرف السلطة التشريعية المتمثل في:

الكتابة: يشترط في التعديل أن يكون مكتوبا، وذلك حتى يتسنى للمصالح الإدارية في البرلمان طبع التعديلات وتوزيعها على أجهزة البرلمان وأعضائه، من أجل تمكينهم من دراسة التعديلات ومناقشتها وإبداء الرأي فيه،[1] وقد نص النظام الداخلي لمجلس الأمة على هذا الشرط، "يجب أن يكون التعديل محررا باللغة العربية"[2]، أي يكون التعديل المقترح وعرض أسبابه معروفين باللغة العربية فقط، ويفترض أن اللغة الأمازيغية مقبولة لأنها هي لغة رسمية طبقا للدستور.[3]

[1]- رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص138.

[2]- انظر المادة 3/71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[3]- مراد بقالم، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 21، جانفي 2019، ص127.

ثانيا: الشروط الموضوعية لتقديم التعديل

يشترط لقبول التعديل أن يكون موافقا للشروط الموضوعية التي حددها الدستور والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وقد قسمت هذه الشروط إلى نوعين، الشروط المنصوص عليها في الدستور لقبول التعديل، والشروط المنصوص عليها في النصوص التنظيمية لقبول التعديل.[1]

1- الشروط الدستورية:

نص الدستور على نوعين من الشروط الموضوعية لقبول التعديل المقدم حول مشروع قانون المالية، يتمثل الأول في الشرط المالي والمتعلق بعدم قبول التعديل إذا كان يزيد في النفقات ويقلل من الإيرادات، ويتمثل الثاني في شرط الاختصاص التشريعي أي أن يكون التعديل ضمن المجالات التي حددها الدستور للبرلمان.

1-1- الشرط المالي:

لقد أدرج المؤسس الدستوري بموجب المادة 139 قيدا إضافيا بموجب الدستور يترتب عنه رفض أي تخفيض للموارد العامة أو زيادة في الأعباء والنفقات العامة، ما لم يكن مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العامة، تساوي على الأقل المبالغ المقترح انقاصها،[2] على ضوء هذه المادة تتضح لنا حالات القبول وحالات الرفض أو الحظر.

1-1-1حالات الرفض أو الحظر:

- إذا ترتب عن التعديل تخفيضا في الموارد العامة.
- زيادة في الأعباء العامة.

[1] - مراد بلقالم، المرجع نفسه، ص127.
[2]- انظر المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

1-1-2- حالات القبول:

- إذا تضمن التعديل البرلماني زيادة الموارد العامة.

- إذا تضمن التعديل البرلماني تخفيضا في الأعباء (النفقات).

- إذا تضمن التعديل زيادة في النفقات مرفقا بتدبير يتضمن الزيادة في الموارد.

- التعديل المتضمن تخفيضا في الموارد متبوعا بتخفيض النفقات (توفير مبالغ مساوية لنسبة التخفيض المقترحة للموارد).[1]

1- شرط الاختصاص التشريعي:

حدد المؤسس الدستوري المجالات التي يشرع فيها بقانون ومن ضمنها مشروع قانون المالية في المادة 140 و141 من الدستور، بينما تعود المجالات الأخرى غير المخصصة للقانون إلى السلطة التنظيمية، وبالتالي فإن اقتراحات القوانين والتعديلات المقدمة، لا تكون مقبولة إلا إذا كانت ضمن الاختصاص التشريعي الذي حدده الدستور، فإذا كانت ضمن الاختصاصات التنظيمية المخصصة للسلطة التنفيذية، فإنها تكون مرفوضة.

2- **الشروط التنظيمية:** يجب أن يستوفي التعديل المقدم من النواب مجموعة من الشروط التنظيمية طبقا لقانون العضوي الذي يحدد تنظيم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والمادة 71 و 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ويمكن تقسيمها إلى:

2-1 يجب أن يكون اقتراح التعديل مقدما وموقعا عليه من عشرة (10) نواب من المجلس:

نصت المادة 71 في الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة على اشتراط أن يكون التعديل مقدما من عشرة (10) أعضاء.

[1]- خالد سكوتي، المرجع السابق، ص194.

كما يجب أن يكون التعديل موقعا من كل أصحابه بما في ذلك مندوبهم، حتى ولو تجاوز عددهم العدد المطلوب قانونا، ولا يمكن لأي موقع سحب توقيعه بعد إيداع اقتراح التعديل، كما يجب أن يوقع مندوب أصحاب التعديل عند إيداع التعديل على سجل التعديلات الموجودة في المكتب المخصص لإيداع استمارة التعديل.[1]

2-2 يجب أن يتم إيداع اقتراح التعديل خلال أجل 24 ساعة من بدء المناقشة العامة:

يشترط كذلك أن يتم إيداع التعديل في الأجل المحدد طبقا للقانون والتعليمات الداخلية والإعلانات الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني، وغالبا ما تحدد نهاية الأجل ب24 ساعة من بدء المناقشة العامة لمشروع القانون محل التعديل.[2]

3.2. أن يكون التعديل محررا في شكل مادة قانونية ومرفقا بعرض الأسباب:

طبقا للمادة 3/71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وكذلك التعليمة رقم 09 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بتقديم تعديلات عن اقتراحات ومشاريع القوانين الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني يجب أن يكون التعديل محررا في شكل مادة قانونية مثل ما هي عليه في مواد مشروع القانون الأخرى كما يشترط أن يكون التعديل مرفقا بعرض أسباب خاص به، بحيث يكون معلل بإيجاز.[3]

4-2 أن يكون اقتراح التعديل ذا علاقة مباشرة بأحكام مشروع القانون وأن ينصب على مادة واحدة:

يجب أن ينصب التعديل على مادة واحدة من مواد اقتراح أو مشروع القانون الذي أعدته اللجنة المختصة تقريرا بشأنه، ويمكن لأصحاب التعديل أن يقدموا تعديلا آخرا في استمارة جديدة، بحيث لا تحتوي الاستمارة إلا على تعديل واحد، ويمكن أن تعدد التعديلات إذا تعددت الاستمارات.

[1]- انظر المادة 71 و72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
[2]- انظر المادة 2/72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
[3]- مراد بقالم، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص127.

كما يجب أن يكون التعديل الذي تضمن اقتراح مادة جديدة ذا علاقة مباشرة بأحكام اقتراح أو مشروع القانون موضوع الدراسة، ويجب أن يكون للمادة الجديدة المقترحة في التعديل رقم خاص بها يتماشى وتسلسل أرقام مواد اقتراح أو مشروع القانون محل التعديل، وفي حالة وجود مادة في الاقتراح أو مشروع القانون تتم وتعدل عدة مواد من القانون الساري المفعول، يجب أن ينصب التعديل على المادة فرعية واحدة.[1]

نشير في الأخير أن نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لا تنطبق على الحكومة، ولكن فقط على التعديلات المقترحة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وأنه يمكن للحكومة أن تثير من تلقاء نفسها حالة عدم القبول، ما دام أنها هي المسؤولة عن حماية التوازن المالي الذي أعده وزير المالية، ولذلك ننتهي إلى أن الحكومة التي تنفرد بإعداد واحتكار مشروع قانون المالية، تتحكم كذلك بتقيد حق التعديل، بعدم الخروج عن الإطار العام للميزانية الذي سطرته، وعليه فإن المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 وبترقيمها القديم (المادة 121)، تعتبر حماية لمشروع قانون المالية الحكومي من أي عائق برلماني.

إن لجوء الحكومة إلى تفعيل أحكام المادة 139 هو لجوء سياسي، يجعلها تتأثر بالوظيفة التشريعية في المجال المالي وتعطل دور البرلمان كسلطة تشريعية، ذلك أن الحكومة تمثل مبدئيا الأغلبية داخل البرلمان، مما يفترض دعم الاختيارات الموضوعة من قبلها كما أن الحكومة عندما ترفض التعديلات بناء على الدستور، فإنها لا تعلل رفضها، بمعنى أنها لا تبين مكامن الاختلال في التوازنات المالية والذي يمكن أن يحدث بسبب التعديل المقترح على أحد بنود المشروع.[2]

[1]- انظر المادة 3/71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[2] - وهيبة حبوش، خصوصية سلطة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة2018، ص 142.

المبحث الثاني: التصويت على مشروع الميزانية العامة

التصويت إجراء أساسي وجوهري في إنجاز العمل التشريعي، فهو التأشيرة التي يمنحها البرلمان المبادرة التشريعية التي أودعت لديه، وعليه يتحدد مصير النص إما ينال الموافقة فيصدر وينشر، وبما أننا نتحدث في إطار التصويت على مشروع قانون المالية، فلابد أن يكون خلال مدة أقصاها (75) يوما، وفي حالة تجاوز هذه المدة ولم يتم التصويت عليه أورد المشرع حلولا تشريعية بموجب القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية، كما أورد المؤسس الدستوري حلا متمثلا في إصدار رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر.

تتطلب معرفة عملية التصويت على مشروع الميزانية العامة ، التطرق إلى عملية التصويت في المواعيد المحددة في مطلب أول، ثم حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية العامة في المواعيد المحددة في مطلب ثان.

المطلب الأول: التصويت على مشروع الميزانية العامة في المواعيد المحددة

يعتبر التصويت حقا دستوريا للسلطة التشريعية، الذي بموجبه يعبر لمجلس عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد إصدار النص إذا نال الموافقة، لذلك سنتطرق إلى شروط عملية التصويت في الفرع الأول وطرق عملية التصويت في الفرع الثاني.

الفرع الأول: شروط عملية التصويت

عملا بالقانون لعضوي 12/16 والقانون العضوي 15/18 والأنظمة الداخلية لكلا الغرفتين نجد أنها تحدد شروط لعملية التصويت والتي تتناولها كالآتي:

- يكون التصويت على ميزانية الدولة، آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية للسنة وتبدأ الجلسة بتقديم مقدمة التقرير التكميلي ومحتواه، الذي يتضمن استنتاجات اللجنة المختصة التعديلات المحالة عليها، وبعدها يشرع في عملية التصويت.

- أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية، في مدة 47 يوما من تاريخ إيداعه، ويصوت مجلس الأمة على النص المصوت عليه في مدة عشرون (20) يوما.

- أما فيما يخص النصاب القانوني لم يشترط القانون نصاب تصويت خاص على الميزانية العامة لذلك نعود للقانون المشترك الذي يحدد نصاب التصويت وهي المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا القانون العضوي 12/16، وهي الأغلبية البسيطة أي أكثر من نصف عدد الأعضاء بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، أما بالنسبة لمجلس الأمة فقد كانت المادة 3/120 تشترط نصاب (3/4) أعضائه على الأقل لذلك فأغلبية (3/4) هي الأغلبية المطلقة، في حين أن المادة 138 تشترط نصاب أغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.[1]

- أن نص مواد القانون العضوي جاءت واضحة، حيث نصت على أنه مجلس الأمة يصوت على النص الذي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، حيث يشترط إجراءات معينة خاصة، أنه ألزم ضرورة تصويت المجلس الشعبي الوطني، على النص قبل أن يعرض على مجلس الأمة فإن لم يوافق عليه المجلس الأول فلا يعرض أصلا على المجلس الثاني.[2]

- يشترط لضمان صحة المداولات والتصويت، حضور أغلبية نواب المجلس وفي حالة عدم بلوغ النصاب القانوني، تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل،واثني عشر (12) ساعة على الأكثر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني[3]، أما بالنسبة لمجلس الأمة في حالة عدم توفر النصاب القانوني

[1]- وهيبة حبوش، المرجع السابق، ص145.
[2]- انظر المادة 44 من القانون العضوي 12/16.
[3]- المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

يحدد مكتب مجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية، على أن تتم مراقبة النصاب قبل البث في عملية التصويت.[1]

- يجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالمناداة الاسمية، ويملك مكتب المجلس إقرار نمط التصويت المناسب، طبقا لشروط المنصوص عليهما في القانون العضوي 12/16.[2]

- التصويت المستعمل في نظام الميزانية العامة الذي يعتبر أهم شرط وهو نظام التصويت الإجمالي، حيث يجب أن تكون إيرادات الميزانية ونفقاتها مهما كانت طبيعتها بما فيها المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة موضوع تصويت إجمالي.[3]

الفرع الثاني: طرق عملية التصويت

عملا بالمادتين 30 و31 من القانون العضوي 12/16 إضافة إلى أن التصويت يكون برفع اليد في الاقتراح العام أو بالاقتراع السري، يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، كما أن مسألة تحديد نمط التصويت متروك لمكتب كل مجلس وهذا بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، كما أن التصويت قد يكون من دون مناقشة، وقد يكون التصويت مسبوقا بمناقشة.

تعتبر مناقشة نص هي الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وتجري في مرحلتين متتاليتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة، كما يمكن أن تكون هذه المناقشة محدودة إذا قرر مكتب المجلس ذلك بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح.

[1]- المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
[2]- انظر المادة 30 و31 من القانون العضوي 12/16.
[3]- انظر المادة 77 من القانون العضوي 15/18.

أولا- التصويت مع المناقشة العامة:

إذا تعلق الأمر بمناقشة مشروع قانون مقدم من طرف الحكومة فإنه يشرع في الاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، أما إذا تعلق الأمر باقتراح القانون فإنه يتم أولا الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، مع الملاحظة بأن تدخلات أعضاء البرلمان أثناء المناقشة العامة تنصب على كامل النص، بناء على هذه المناقشات يقرر المجلس بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع إما التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة أو تأجيله[1]، وإذا تقرر مناقشة النص مادة فإنه بإمكان ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفويا، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل الشفهي المقدم يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من التداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، كما يجب توقيف الجلسة إذا طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ذلك[2]، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها عند مناقشة النص مادة يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد ذلك هذه التدخلات يعرض للتصويت[3]، وفق الحالات التالية:

- تعديل الحكومة

-تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.

[1]- انظر المادة 33 من القانون العضوي 12/16.
[2]- انظر المادة 3/2/1/34 من نفس القانون.
[3]- انظر المادة 2/35 من نفس القانون.

– تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضها، تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة في حالة انعدام تعديل اللجنة، أو في حالة رفض مادة أو مواد مشروع أو اقتراح لقانون.

في حالة انعدام تعديلات النواب، أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضهما المتتالي، وبعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله على التصويت.[1]

ثانيا– التصويت مع المناقشة المحدودة:

يقتصر حق المناقشة على أصناف محدودة هي ممثلي الحكومة، اللجنة المختصة، أو أصحاب الاقتراح، منعا للاختلافات التي من شأنها تعرقل العملية التشريعية ذات الأهمية الحساسة[2]، يمكن القول أن هذه الآلية في صالح الحكومة التي تستحوذ على المبادرات التشريعية، إلى جانب تدخلها عن طريق حضور أشغال اللجان المختصة،[3] مع تقديم آرائها حول الاقتراحات المقدمة مع الاستفسارات والتوضيحات المقنعة والمواتية لمشاريعها، كما أن هذه الطريقة تضيق على النواب وتجعلهم يصادقون على المشروع دون أي اعتراض ويوافقون على تعديلات الحكومة تحسبا للآثار التي تترتب في حالة المعارضة من تأخير وتعطيل.[4]

ثالثا– التصويت من دون مناقشة:

يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة الموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم التعديل، كما يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع

[1]- انظر المادة 3/35 من القانون العضوي 12/16.
[2]- عبد العزير عزة، المرجع السابق، ص224.
[3]- انظر المادة 3/36 من القانون العضوي 12/16.
[4]- رحمة زيوش، المرجع السابق، ص146.

إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة،[1] يشكل هذا الإجراء القيد الحقيقي للنواب، ولا يطبق إلا في حالة الأوامر، وهو آلية التدخل رئيس الجمهورية خاصة في المجال المالي، إلى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة تمتعها بالأغلبية.[2]

إن أسلوب التصويت بدون مناقشة يشكل في نهاية الأمر مظهر آخر لتفوق الحكومة، وآلية للحد من التدخل البرلماني بحرمانه من سلطة التعديل على مستوى الجمعية العامة أو حتى على مستوى العمل داخل اللجان المختصة التي تكتفي في هذه الحالة بإبداء ملاحظات دون أن ترقى إلى درجة اقتراح القانون.

المطلب الثاني: حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية العامة في المواعيد المحددة

الأصل أن تتم المصادقة على الميزانية وقانون المالية في المواعيد المحددة لها، والتي حددها المؤسس الدستوري (75) يوما، فإذا لم تتحقق المصادقة على الميزانية العامة قبل الفاتح يناير من السنة المالية المعينة، وضع المشرع حلولا ورد النص عليها في المادة 78 من القانون العضوي 15/18، ثم أضاف المؤسس الدستوري حلا جديدا والمتمثل في إصدار رئيس الجمهورية هذا القانون بأمر، وقد يعود سبب عدم المصادقة على قوانين المالية في الآجال المحددة إلى الحالات التالية:

- عدم المصادقة ناتجة عن رفض مشروع قانون المالية السنوي، قد يتصور عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني، وهي حالة متصورة مادام أن من يملك سلطة المنح يملك سلطة الرفض، غير أنها مستحيلة الحدوث في ظل التركيبة البرلمانية الحالية.

- عدم المصادقة الناتجة عن عدم مصادقة مجلس الأمة، فيمكن تصور تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية السنوي وعدم مصادقة مجلس الأمة.

[1]- انظر المادة 3/2/1/37 من القانون العضوي 12/16.
[2]- عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص226.

- عدم المصادقة الناتج عن حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان.

- ففي كل هذه الحالات نتيجة التي نتوصل إليها عدم المصادقة وبالتالي عدم منح البرلمان لرخصة الميزانية ولمعرفة هذا نتطرق إلى الحل الدستوري في فرع أول وإلى الحل التشريعي في فرع ثان.

الفرع الأول: 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[1]، وفي حدود هذه الآجال منح القانون العضوي 12/16 للمجلس الشعبي 47 يوما، ومجلس الأمة مدة 20 يوما للتصويت على قانون المالية، وفي حالة خلاف بين الغرفتين يمنح اللجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبث في شأنه، وإذا انقضت مدة 75 يوما دون حصول المصادقة على قانون المالية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة القانون المالية،[2] غير أن هذه الحالة لم تحصل بعد لغاية اليوم.

أولا– أساس السلطة الدستورية لرئيس الجمهورية:

إن السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية السنوي بموجب أمر رغم عدم المصادقة عليه من طرف السلطة التشريعية، لا تجد أساسها في كون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، وبذلك النتيجة هناك هيمنة السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية.

وإنما تجد أساسها في تغليب المصلحة العامة، ما دام أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة، وهو حامي الدستور[3]، وعليه فإن متطلبات ضمان استمرارية الدولة وتصريف شؤونها في ظل الوضعيات التي يتعطل

[1]- المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
[2]- المادة 44 من القانون العضوي 12/16.
[3]- طبقا للمادة 84 من التعديل الدستوري 2016، يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور".

فيها، لسبب أو تأخر الأداء البرلماني أو تقتضي المصلحة العليا للبلاد حول سلطة رئيس محل المؤسسات الدستورية الأخرى، ومن بينها البرلمان، على أننا لابد أن نفرق بين حالة عدم المصادقة السالف ذكرها، والتي يترتب عنها إصدار قانون المالية السنوي بموجب أحكام المادة 10/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وحالة عدم الاعتماد الناتج عن تأخر الحكومة أو تأخر البرلمان،[1] ذلك أن هذه الحالة الأخيرة يترتب عنها تفعيل أحكام المادة 78 من القانون العضوي 15/18.

ثانيا- الطبيعة القانونية للأمر الصادر بموجب المادة 10/138 من الدستور:

يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بموجب أحكام المادة 142 من الدستور المعدل والمتمم والتي تنص: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة".

في الحقيقة أن إصدار قانون المالية السنوي بموجب أمر تطبيق المادة 10/138 من الدستور، يختلف من حيث الطبيعة القانونية عن الأوامر التي تصدر بموجب أحكام المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لذلك تتحول صلاحية رئيس الجمهورية من حق بموجب المادة 142 إلى الالتزام بموجب المادة 10/138، ويتضح ذلك جليا من خلال المصطلحات المستعملة، ففي حين استعملت المادة 142 لرئيس الجمهورية بمعنى "يحق له" في حين أن المادة 10/138 أدرجت عبارة "يصدر رئيس الجمهورية" التي تفيد معنى الأمر والإلزام، وبالتالي إن الأمر الصادر بموجب المادة 10/138 له قوة قانونية ذاتية، في حين أن الأمر الصادر بموجب المادة 142 من الدستور يكتسب قوة قانونية متوقفة على الموافقة اللاحقة عليه من طرف البرلمان.[2]

[1]- وهيبة حبوش، المرجع السابق، ص156.
[2]- وهيبة حبوش، المرجع السابق، ص157.

الفرع الثاني: الحل التشريعي

يختلف الحل التشريعي باختلاف نوع العمليات المالية، حيث نص القانون العضوي 15/18 المتعلق بقوانين المالية في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أول جانفي من السنة المعنية:

1. يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:

- بالنسبة للإيرادات: وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية تطبيقا لقانون المالية السابق.

- بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل في حدود جزء من اثني عشر شهريا، وخلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة.

- بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل آمر بالصرف كما تم توزيعهما في السنة المالية السابقة.

2. يستمر تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي يحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة.[1]

إن إمكانية إصدار قانون المالية بموجب أمر، يعكس ضعف مركز ومكانة البرلمان في المسائل ذات العلاقة بالشأن المالي على الرغم من الأهمية الكبرى لهذه المسائل (الجوانب المالية)، والتي تعد النواة الأساسية لنشأة حق الرقابة البرلمانية، إن انحصار دور البرلمان في العدد المحدود من وسائل الرقابة الكلاسيكية (الأسئلة الشفوية والكتابية).[2]

[1]- المادة 78 من القانون العضوي 15/18.
[2]- خالد سكوتي، المرجع السابق، ص197.

خلاصة الفصل:

توصلنا من خلال هذا الفصل إلى أن آليات مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية، تقتصر على وجود رقابة سابقة تعد بمثابة الترخيص المالي للحكومة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وتتم هذه الإجراءات وفق مرحلتين مرحلة المناقشة ومرحلة التصويت، حيث نجد أن الحكومة قد قيدت البرلمان بمدة زمنية مقدرة ب75 يوما، وهذا ما يبين احتكار وتفوق الحكومة في مجال قوانين المالية في مرحلتي الإعداد المصادقة، وكذلك نظرا للدور البارز لرئيس الجمهورية في مجال قوانين المالية في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية العامة في المواعيد المحددة، وهذا ما أظهر لنا أن سلطة البرلمان غير كافية في ممارسة رقابة مالية ناجعة وفعالة.

الخـــاتمـــة

الخاتمة:

تعتبر الميزانية العمومية من أهم أدوات التخطيط المالي في الدولة، كونها الأداة التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها من خلال كيفية استغلال الموارد المتاحة وعملية توزيعها، فهي عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية.

إن المجال المالي في النظام الدستوري الجزائري يعتبر حكرا للسلطة التنفيذية وذلك من أول دستور إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، وباستقراء المادة 139 منه، نجدها ظاهريا تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالمجال المالي، لكن في حقيقة الأمر البرلمان –وفي هذا المجال– أحيط بمجموعة من الحواجز التي تؤدي إلى عدم وجود اقتراح القوانين المالية، بحيث أن النائب مجبر على البحث عن تدابير إضافية ترفع من مداخيل الدولة أو ترفع مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها، وعليه فإن أي مبادرة برلمانية في المجال المالي على نقيض أحكام المادة الدستورية تعد قانونا لاغية، كما نجد أن البرلمان يصطدم بعائق آخر وهو آجال التصويت، بحيث أن المؤسس الدستوري قيد البرلمان بمهلة زمنية للمصادقة على مشروع قانون المالية، حيث ضبطها بمدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما تسري من تاريخ إيداعه، فقد تولى القانون العضوي رقم 16–12 تفصيل هذه المهلة الزمنية طبقا للمادة 44 منه، مانحا مدة 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و20 يوما لمجلس الأمة، و08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء، بحيث يلاحظ بأن الغرفة الأولى تأخذ حصة الأسد، إذ لها قرابة ثلثي المهلة المحددة لمناقشة قانون المالية والتصويت عليه، وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد، فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة القانون المالية، ووفقا للنصوص الدستورية والقانونية، فإنه وعلى الرغم من سيطرة

البرلمان باعتباره السلطة المختصة في المصادقة على مشروع قانون المالية، إلا أنه يبقى دوره محدودا جدا في المجال المالي، لكون أن الأغلبية البرلمانية تعتبر حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية من التصويت عليه.

من خلال ما تقدم فقد توصلنا إلى النتائج التالية:

- أن للميزانية العمومية أهمية كبيرة لأنها ترسم السياسة العامة للدولة وتعكس توجهاتها الاقتصادية والاجتماعية.

- الميزانية العمومية في الجزائر تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية الذي يمثل المصدر أو الأساس القانوني لها.

- انفراد السلطة التنفيذية في إعداد وتحضير الميزانية العمومية للدولة.

- نجد أن القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية لم يأت بجديد في مجال تحضير الميزانية العمومية واعتمادها، كون أن الحكومة بقيت هي من يتحكم في جميع المراحل والآليات، بل وحتى في الرزنامة الزمنية المتعلقة بميزانية الدولة، ما يعني أن السلطة التنفيذية هي التي تعد الميزانية وتسهر على تنفيذها دون أي تدخل باستثناء المناقشة العامة التي تتخللها الأسئلة الكتابية والشفوية بصورة غير مركزة ودقيقة.

- أن سلطة البرلمان الجزائري غير كافية في ممارسة رقابة مالية.

- أثبتت هذه الدراسة المستوى الهزيل الذي يقدمه البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهو يمارس دوره ومهامه الرقابية على ميزانية الدولة بسبب قلة كفاءة العنصر البرلماني وقلة جودة العمل المقدم في هذا الشأن.

بناء على ما توصلنا إليه من استنتاجات ونتائج ارتأينا أن نقدم بعض الاقتراحات استطعنا أن نصل إليها من خلال دراستنا هذه وهي كالتالي:

- اختيار النواب الأكثر كفاءة من أجل العضوية في لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة.

- تمكين النواب من تكوين في مجال ميزانية الدولة من أجل ممارسة دور رقابي فعال من خلال دورات تكوينية.

- إبعاد الحكومة عن تسيير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء.

- اعتبار أجل خمسة وسبعون (75) يوما لدراسة ومناقشة قانون الميزانية العمومية المقسمة بين غرفتي البرلمان ليست كافية، لذلك نقترح إمكانية مناقشة قانون الميزانية العمومية من طرف غرفتي البرلمان مجتمعيين معا.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

1. قائمة الكتب:

- جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2004.
- سوزي عبدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر.
- عبد الصديق شيخ، الوجيز في المالية العامة وفقا للتشريع الجزائري، دار هومة 2020.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- علي محمد خليل، سليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013.
- محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2015.
- يحي دنيدني، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014.

2-الرسائل والمذكرات الجامعية:

-رسائل الدكتوراه:

- خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018.

- رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.

- فتيحة الجوزي، الاستفادة من الاتجاهات العالمية في مجال الميزانية العامة للدولة في إصلاح النظام الموازي بالجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 3، 2014.

- وهيبة حبوش، خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018.

-الماجستير:

- أبو بكر نسيم أومعمر، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015.

- محمد بصديق، النفقات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009.

- محمد صدراتي، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2014.

- نسرين سليمان، إصلاح الميزانية وتحديث قطاع الخدمات (دراسة حالة تسيير الخدمات الجامعية بتلمسان)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012.

-مذكرات الماستر:

- بلال بن بداش، شرف الدين سباع، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2017.

- عفاف خرازي، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016.

- كميلية بركان، نورية شميسي، المركز القانوني للخزينة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

- نوال روام، الميزانية العمومية ودورها في التنمية المحلية (دراسة حالة تمويل التنمية في بلدية وادي البردي)، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أكلي محند أو لحاج، البويرة، 2014.

3-المقالات:

- عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24 جوان 2017.

- مراد بقالم، دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 05، سنة 2019.

- مراد بقالم، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 21، جانفي 2019.

- نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، عدد 25، ديسمبر 2017.

4-المطبوعات الجامعية:

- محمد أمين أوكيل، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

- خالد المهايني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013.

-

5-النصوص القانونية والتنظيمية:

-الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، في الجريدة الرسمية العدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10- أبريل 2002 صادر في الجريدة الرسمية العدد 25 بتاريخ 14 أبريل 2002 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 صادر في الجريدة الرسمية العدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008، والمعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 صادر في الجريدة الرسمية العدد 14 بتاريخ 7 سبتمبر 2016.

-الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 46 بتاريخ 30 يوليو 2000.

- النظام الداخلي للمجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 49 بتاريخ 22 غشت سنة 2017.

-النصوص التشريعية:

- القانون 17/84 المؤرخ في 7 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 28 بتاريخ 10 يوليو 1984.

- القانون رقم 24/89 مؤرخ في 31 ديسمبر، يعدل ويتمم القانون رقم 17/84، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية، العدد 1، بتاريخ 3 يناير 1990.

- القانون العضوي رقم 12/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 05 بتاريخ 28 أوت 2016.

- القانون العضوي رقم 15/18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 53 بتاريخ 2 سبتمبر 2018.

الفهـــرس

الفهرس

شكر وتقدير

الإهداء

مقدمة 1

الفصل الاول : كيفية إعداد مشروع الميزانية العامة في الدولة 8

تمهيد..... 8

المبحث الأول: السلطة المكلفة بإعداد مشروع الميزانية العامة..... 9

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية 9

الفرع الأول: أحكام إعداد مشروع الميزانية العامة..... 10

أولا: كيفية إعداد مشروع الميزانية العامة 10

ثانيا: رأي مجلس الدولة: 14

الفرع الثاني: دور الوزارات..... 15

الفرع الثالث: دور وزير المالية 15

المطلب الثاني: الأجهزة والإدارات التقنية المساهمة في إعداد الميزانية العامة..... 17

الفرع الأول: المديرية العامة للميزانية..... 18

الفرع الثاني: المديرية العامة للضرائب والأملاك الوطنية والجمارك 19

الفرع الثالث: المديرية المركزية للخزينة العامة..... 19

المبحث الثاني: المراحل العملية لإعداد مشروع الميزانية العامة 21

المطلب الأول: المرحلة الإدارية لإعداد مشروع الميزانية العامة 21

الفرع الأول: مرحلة وضع الطموحات والأبعاد 21

الفرع الثاني: الموافقة على طلبات الاعتماد..... 22

المطلب الثاني: المرحلة التقنية لإعداد مشروع الميزانية العامة 22

الفرع الأول: تقدير النفقات العامة..... 22

أولا: النفقات العامة الثابتة..... 23

ثانيا: النفقات العامة المتغيرة 23

الفرع الثاني: تقدير الايرادات العامة 25

أولا– طرق تقدير الإيرادات العامة 25

ثانيا: كيفية تقدير الإيرادات..... 27

خلاصة الفصل:..... 29

الفصل الثاني: إعتماد مشروع الميزانية العامة 31

تمهيد..... 31

المبحث الأول: طرق مناقشة وتعديل مشروع الميزانية العامة 32

المطلب الأول: مناقشة مشروع الميزانية العامة 32

الفرع الأول: مناقشة مشروع الميزانية العامة على مستوى المجلس الشعبي الوطني 33

أولا– دراسة مشروع الميزانية العامة من قبل لجنة المالية والميزانية: 33

ثانيا– المناقشة العامة لمشروع الميزانية العامة في الجلسات العامة: 37

الفرع الثاني: مناقشة مشروع الميزانية العامة على مستوى مجلس الأمة 40

الفرع الثالث: مناقشة اللجنة المتساوية الأعضاء 41

المطلب الثاني: تعديل مشروع الميزانية العامة 43

الفرع الأول: أساس التعديل 43

الفرع الثاني: شروط تقديم التعديل 44

أولا– الشروط الشكلية لتقديم التعديل: 44

ثانيا: الشروط الموضوعية لتقديم التعديل 45

المبحث الثاني: التصويت على مشروع الميزانية العامة 49

المطلب الأول: التصويت على مشروع الميزانية العامة في المواعيد المحددة 49

الفرع الأول: شروط عملية التصويت 49

الفرع الثاني: طرق عملية التصويت 51

أولا– التصويت مع المناقشة العامة: 52

ثانيا– التصويت مع المناقشة المحدودة: 53

ثالثا– التصويت من دون مناقشة: 53

المطلب الثاني: حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية العامة في المواعيد المحددة 54

الفرع الأول: الحل الدستوري 55

أولا– أساس السلطة الدستورية لرئيس الجمهورية:..... 55

ثانيا– الطبيعة القانونية للأمر الصادر بموجب المادة 10/138 من الدستور: 56

الفرع الثاني: الحل التشريعي 57

خلاصة الفصل:..... 58

الخاتمة:..... 60

قائمة المراجع..... 64

الفهرس..... 71