



جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

التخصص: قانون إداري

الشعبة: الحقوق

الضوابط القانونية لمناقشة وإصدار قانون المالية السنوي في الجزائر

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ

2020-06-21

إعداد الطالبين

* بن رمضان صلاح الدين

* بن عبد الرحمان تامر

أمام لجنة المكونة من السادة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
زرباني عبد الله	دكتور	جامعة غرداية	رئيسا
البرج محمد	دكتور	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
لغلام عزوز	دكتور	جامعة غرداية	مناقشا وممتحنا

السنة الجامعية: 2019-2020م / 1441 - 1442هـ



جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم سياسية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

التخصص: قانون إداري

الشعبة: الحقوق

الضوابط القانونية لمناقشة وإصدار قانون المالية السنوي في الجزائر

تحت إشراف الدكتور

* البرج محمد

إعداد الطالبين

* بن رمضان صلاح الدين

* بن عبد الرحمان تامر

السنة الجامعية: 2019-2020م / 1441 - 1442هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿وَيَرَى الَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ الَّذِي أُنزِلَ إِلَيْكَ مِنْ رَبِّكَ هُوَ الْحَقَّ وَيَهْدِي إِلَى

صِرَاطِ الْعَزِيزِ الْحَمِيدِ﴾

سورة سبأ [06]

﴿يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا

تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ﴾

سورة المجادلة [11]

عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم

يقول (ألا إن الدنيا ملعونة، ملعون ما فيها، إلا ذكرُ الله، وما والاه،

وعالمٌ أو متعلمٌ)

رواه الترمذي (2322)

شكر و عرفان

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "من لم يشكر الناس لم يشكر الله" صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم،

الحمد لله على إحسانه والشكر له على توفيقه وإمتنانه ونشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له تعظيماً لشأنه ونشهد أن سيدنا ونبينا محمد عبده ورسوله الداعي إلى رضوانه صلى الله عليه وعلى آله وأصحابه وأتباعه وسلم، بعد شكر الله سبحانه وتعالى على توفيقه لنا لإتمام هذا البحث المتواضع نتقدم بجزيل الشكر إلى الوالدين العزيزين الذين أعانونا وشجعونا على الإستمرار في مسيرة العلم والنجاح، وإكمال الدراسة الجامعية والبحث؛ كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى من شرفنا بإشرافه على مذكرة بحثنا الأستاذ الدكتور البرج محمد الذي لن تكفي حروف هذه المذكرة لإيفائه حقه بصبره الكبير علينا، ولتوجيهاته العلمية التي لا تقدر بثمن؛ والتي ساهمت بشكل كبير في إتمام وإستكمال هذا العمل؛ إلى كل أساتذة قسم الحقوق والعلوم السياسية ونخص بالذكر **بوحادة محمد**؛ كما نتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد على إنجاز وإتمام هذا العمل خاصة أعظم أصدقائنا قباني عبد الجليل وقريدة إبراهيم.

"رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل صالحاً ترضه

وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين"

الإهداء

بسم الله والحمد والشكر لله رب العالمين الذي بنعمة تتم الصالحات الحمد لله الذي بتوفيقه وتسهيل

منه جل في علاه اكملت مسيرتي العلمية "الماستر" لتفتح معي ان شاء الله افاق حياة أخرى باذن

الله، وأهدي تخرجي ونجاحي للوالد والوالدة الذين لا يجزيهم مني كلام فلهم أهدي ما حصدته، والى

إخوتي وأخواتي أنار الله درهم، والى كل أساتذتي من أول يوم طرقت فيه باب الدراسة والى جميع أفراد

عائلي ولا أنسى من بأيديهم تكلفت مساعي الابداع والتفوق كما أتفضل بجزيل الشكر إلى أصدقاء

الدراسة عبد القادر طراش وموسى لعور ولا أنسى من بعث فيا روح التفاءل والتحفيز على إتمام

المذكرة قريدة إبراهيم وقباني عبد الجليل وإلى جميع أصدقائي كل باسمه والذين وقفو معي وفقكم الله

وأنا دروبكم.

صلاح الدين

الإهداء

مصداقا لقوله تعالى بعد بسم الله الرحمن الرحيم:

«وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا» [الإسراء: 17]

أولا أهدي ثمرة جهدي إلى أعز ما أملك في هذا الكون ،

والدتي ووالدي الكريمين -أطال الله في عمرهما وحفظهم من كل سوء ووفقي

لأكون في مستوى تضحياتهما

إلى كل من شجعني لإنجاز هذه المذكرة الي كل طالب علم الي كل الاساتذة

الذين اشرفو على تعليمي عبر مختلف الاطوار التعليمية.

وإلى إخواني وأخوتي وكل افراد عائلتي

من قريب والبعيد

وإلى كل الأصدقاء والأحباب وزملاء العمل

كل من يحملهم قلبي و لا تنذكرهم كلماتي

قائمة المختصرات

ج.ر : الجريدة الرسمية

د.س.ط : دون سنة الطبعة

ص : صفحة

الغرفة الاولى: المجلس الشعبي الوطني

الغرفة الثانية: مجلس الامة

المجلس الأول: المجلس الشعبي الوطني

المجلس الثاني: مجلس الامة

الملخص

يعتبر مشروع قانون المالية السنوي مشروع بالغ الأهمية إذ لا يمكن للدولة الاستغناء عنه لتحقيق أهدافها المالية المستقبلية وذلك عن طريق دراسة إيرادات وتكاليف وظروف مشروع ما خلال فترة معينة، وتحديد الأولويات للأموال المراد الإنفاق عليها، وتقوم على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تحكم عملية التحضير، كما تتولى الحكومة المتمثلة في السلطة التنفيذية عملية التحضير والإعداد من قبل وزير المالية على أساس الميزانية التقديرية للمؤسسات العمومية وميزانية مختلف القطاعات والوزارات تحت إشراف رئيس الحكومة وفي القابل يشترط حصولها بترخيص من السلطة التشريعية باعتماده مباشرة تنفيذه والمناقش من طرف البرلمان والمصوت عليه من طرف رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني ونوابه، وفي الأخير وبعد المصادقة عليه يوقع عليه رئيس الجمهورية ويصدر بأي طريقة كانت بعدها يصدر على شكل جريدة رسمية والمعمول به في جميع القطاعات والوزارات كونه لا يمكن للنفقات بدونه أن تصرف أو للإيرادات أن تحصل، في حين قد تطرأ بعض التغيرات التي تنصب على تغيير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية خلال السنة المعنية، فتلجأ الحكومة لإدخال التعديلات الضرورية وإدراج القواعد اللازمة من خلال قوانين تكميلية أو معدلة تتماشى مع المتغيرات الجديدة على تلك الأوضاع.

الكلمات الدالة: قانون المالية السنوي، الميزانية، الإيرادات، النفقات، البرلمان.

Summary:

The finance bill is a very important project, as the state cannot do without it to achieve its future financial objectives by examining the revenues, costs and circumstances of a project during a given period, and setting priorities for the things to be spent on, and based on a set of basic principles governing the preparation process, as the government represented by the executive branch undertakes the process of preparation and preparation by the Minister of Finance on the basis of the estimated budget of public institutions and the budget of various sectors and ministries under the supervision of the Prime Minister and in the possible to obtain a license from the Prime Minister and in the possible. The legislative authority adopts it to begin its implementation and is discussed by parliament and voted on by the Prime Minister and members of the National People's Assembly and its deputies, and in the end and after the honesty of it is signed by the President of the Republic and issued in any way after it is issued in any way, which is issued in the form of an official newspaper and applicable in all sectors and ministries, as it is not possible for expenses without it to be spent or revenues to occur, while there may be some changes that focus on changing the economic and social situation during the year in question, so resort to resort to The government to make the necessary amendments and to include the necessary rules through complementary or amended laws in line with the new changes in these situations.

Keywords: Annual Finance Act, Budget, Revenue, Expenditure, Parliament.

مقدمة

تعتبر المالية العامة الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، من خلال دراسة كيفية تنظيم النفقات والإيرادات العامة، والتكفل بتوفير المتطلبات والخدمات العامة لمواطني الدولة في كل الظروف والأحوال، وبصورة منظمة ومخططة وفعالة، ويأتي ذلك من خلال تكليف فريق عمل حكومي بالقيام بدور الجباية والتحصيل والمتابعة لغايات التحقق من إتمام الخطة المرسومة في تحصيل النفقات، ويستحيل إجراء أي تعديل على الموازنات العامة إلا بقرارٍ حكوميٍّ رسمي جديد لتنفيذ وانجاز أهداف ومصادر المشاريع والبرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية اللازمة لرفاهية المجتمع ولقوة الدولة وتطورها نحو آفاق واعدة.

ولترشيد وضبط العمليات والأعمال المالية بصورة عقلانية وبوسائل فعالة ألزمت الدولة لإيجاد نظام قانوني عام وشامل يصدر في نطاق قوانين المالية للدولة، التي تعتبر في حقيقتها ترجمة شاملة ومرآة عاكسة لمختلف نشاطات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية داخليا وخارجيا، فقانون المالية السنوي أو ما يسمى بالميزانية العامة للدولة يعتبر وثيقة تعدها الحكومة سنويا، وتعرض فيها كامل توقعاتها لإيرادات الدولة خلال السنة المالية القادمة فضلا عن برجة نفقاتها، وتعد وفقا لقواعد وضوابط يحددها نص منظم لقوانين المالية بهدف تحسين مقروئيتها وتعزيز شفافيتها ومصداقيتها في أعين المواطنين، وهي أهم وسيلة يتم من خلالها رسم السياسة العامة للدولة في شتى المجالات، وهي تعبير جلي عن موارد ونفقات تستعملها الدولة من أجل تجسيد برنامجها على أرض الواقع وفق نظام قانوني مالي يستوحى من مصادر النظام القانوني العام للدولة كالدستور والقانون العضوي والقانون العادي بما فيها النصوص التنظيمية والمبادئ العامة للقانون، ويحتوي هذا النظام القانوني على كافة القواعد والمبادئ المالية الدستورية والقانونية التي تحكم ضوابط إعداد وإعتماد الميزانية العامة للدولة.

وباعتبار موارد ميزانية الدولة هي ملك للشعب، كان لزاما إشراك الشعب في وضع ميزانية الدولة عن طريق ممثليه في السلطة التشريعية التي تتولى مهام التشريع والتمثيل والرقابة ووضع

القواعد العامة التي تضبط قوانين المالية أما السلطة التنفيذية يتمثل دورها في تنفيذ وتطبيق هذه القواعد من خلال تطبيق القوانين بالمراسيم والقرارات التي تظهر في شكل نصوص قانونية التي تتحكم في إعداد وتحضير مشروع قانون المالية بإعتبارها الهيئة المتخصصة والمنسقة والمسؤولة عن إعداد الميزانية، حيث تبدأ من الوحدات العمومية الصغيرة، لتتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عمومية إعداد تقديراتها بخصوص إعداد ميزانيتها بإرسال تقاريرها إلى الوزارة التابعة لها، وتقوم كل وزارة بأجرائها من خلال محورهما في مشروع متكامل لميزانية الدولة، لترفع للسلطة التشريعية للإطلاع عليه واعتماده.

ولعل أهمية قانون المالية هو السبيل الوحيد الذي تستطيع الدولة من خلاله التصرف في الأموال الحكومية ، فأى برنامج لا يطبق إلا من خلال هذا القانون المالي السياسي، فكل مؤسسة تستعد لتنفيذ برنامج حكومي معين ومحدد فهي تحدد الحاجات العامة التي يجب تلبيتها لتؤدي الدورة المعمول بها في هذا البرنامج السياسي المتكامل، وبدون هذا القانون المالي لا يمكن للإيرادات أن تحصل أو النفقات أن تصرف ، ويحدد الناتج عن الفرق بين الإيرادات أو النفقات المسجلة في الميزانية إذا حققت عجز أو فائض وأيضا يقوم بوضع التقييم وتحديد التوقعات وكذا الترخيص لكل العمليات المالية المرتبطة بمداخيل ونفقات الدولة لكل سنة مالية.

بالإضافة إلى ما تم ذكره عن أهمية هذا الموضوع فهناك أسباب دفعنا لاختيار الموضوع منها ما هو ذاتي وموضوعي فكنا مجبرين وفي نفس الوقت مخيرين في اختيار الموضوع فيتمثل الاول بإجبارنا على إختيار المواضيع المقترحة من طرف الإدارة ومخيرين في إختيار أحد المواضيع، فقمنا باختيار هذا الموضوع في تخصص المالية العامة باعتبار موارد ميزانية الدولة هي ملك للشعب، كيف يتم دراسة كيفية صرف النفقات وتحصيل الإيرادات العامة والتكفل بتوفير المتطلبات والخدمات العامة للشعب في كل الظروف والأحوال وبصورة منظمة بالإضافة إلى قلة الدراسات في مجال المالية العامة، ونقص المعرفة لدى أصحاب الاختصاص من أعضاء ونواب البرلمان لواقع قانون المالية والميزانية العامة حتى انه يلاحظ في البعض منهم يجهل القواعد والمبادئ المالية

الدستورية القانونية التي تحكم إعداد واعتماد مشروع قانون المالية باعتبارهم ممثلين للشعب نظرا لدور السياسة المالية للدولة في تحريك نشاط الدولة الاقتصادي وضمان حسن سير مرافقها العمومية وتجسيد مخططاتها لتلبية احتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع، أما الأسباب الموضوعية باستخلاص علاقة الشعب مع الحكومة جراء وضع المشروع قانون المالية ومدى فعالية البرلمان في دراسة مشروع قانون المالية، واستخلاص ما يوجد من تعاون وتنسيق بين السلطتين في وضع المشروع، بالإضافة إلى التعرف على القواعد والعمليات القانونية التي تحكم ضبط مشروع قانون المالية

كما تهدف الدراسة إلى تحديد الضوابط القانونية لمناقشة وإصدار مشروع قانون المالية وإلى اختصاص كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية في المشاركة في وضع المشروع، والإجراءات التي يمر بها قانون المالية ما بين السلطة التنفيذية والتشريعية مع التركيز إلى الجانب القانوني لهما من كيفية الإعداد والتحضير إلى الاعتماد بالمناقشة وإدخال التعديلات الضرورية اللازمة على المشروع وتحديد طرق التصويت والإصدار، وإلى تقييم وتقدير النتائج المتوصل إليها في معالجة الموضوع.

وباعتبار الميزانية العامة الوثيقة المرخصة من قبل السلطة التشريعية بموجب القانون فهي من بين وثائق المالية العامة التي تكشف السياسة المالية للدولة في مدة زمنية معينة، فما يهمنا في بحثنا هذا هو الميزانية العامة للدولة كمنطق للدراسة باعتبارها الاداة السياسية والمهمة التي تستعملها السلطة التنفيذية في تطبيق برامجها وتوجيه مختلف سياساتها، وهو الموضوع الذي تطرقت له جملة من الدراسات الاكاديمية كل وفق زاوية بحثه، بداية من خلال دراسة للباحثة نادية بوبكر بعنوان "مركز وزير المالية في الجزائر"، وهي مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر سنة 2016/2015، ومذكرة زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2011/2010، فالمذكرة الاولى

ركزت على مجموعة الصلاحيات الممنوحة لوزير المالية في الميزانية العامة للدولة، والثانية على كيفية المصادقة على مشروع الميزانية العامة، لذلك تم الاعتماد على أهم النقاط في المذكرتين، إضافة الى المراجع الأخرى التي تناولت بعض المعلومات كالمبادئ التي تحكم عملية الإعداد والتحضير والمراحل التي تمر بها الميزانية في عملية التحضير وكذا الوسائل القانونية للاعتماد وإيضاح طريقتي إصدار مشروع قانون المالية والإشارة لقانون المالية التكميلي الذي يكمل ويعدل قانون المالية السنوي في الحالات الخاصة.

وخلال دراستنا لهذا الموضوع صادفنا مجموعة من الصعوبات أهمها نقص المراجع المتخصصة في هذا المجال خاصة باللغة العربية، بالإضافة الى نقص التقارير والمعلومات الخاصة بموضوعنا، وكذا ازمة الجائحة العالمية التي حلت ببلدنا خاصة، وسائر البلدان عامة، والتي أدت الى غلق المكتبات، مما صعب اقتناء الكتب، وتعذر الاتصال بأصحاب الخبرات والطبقة المهنية المتخصصة في هذا المجال.

ومن أجل تحقيق أهداف هذه الدراسة طرحنا الإشكال التالي:

ماهي مختلف المراحل والضوابط التي يخضع لها اعداد وإصدار قانون المالية السنوي في الجزائر؟

وتندرج تحت الإشكالية الرئيسية جملة من الأسئلة الفرعية كالتالي:

- كيف يتم التحضير لمشروع قانون المالية السنوي؟

- ما هي الهيئات المساهمة في وضع مشروع القانون؟

- ماهي إجراءات مناقشة مشروع القانون في غرفتي البرلمان؟ وكيف تتم المصادقة عليه؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ومختلف الأسئلة الفرعية، إرتمينا إتباع المنهج الوصفي والتحليلي من خلال البحث في الإطار القانوني لمختلف العمليات والمراحل المتبعة في إعداد واعتماد مشروع قانون المالية وتحليل مختلف الإجراءات التي يخضع لها هذا القانون، من خلال ما تتمتع به كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية من صلاحيات في وضع المشروع ومناقشته واصداره، ولذلك قمنا بتقسيم موضوع البحث إلى فصلين، بحيث يتناول الفصل الاول الضوابط

القانونية لإعداد وتحضير مشروع قانون المالية، وتطرقنا فيه الى مبحثين يتعلق الاول بالإطار القانوني لإعداد وتحضير مشروع قانون المالية والمبحث الثاني يتعلق بالمراحل التي تمر بها الميزانية في عملية التحضير، أما الفصل الثاني خصصناه للضوابط القانونية لاعتماد مشروع قانون المالية، والذي تناول مبحثين اثنين فيتعلق الأول بالإطار القانوني لإعتماد مشروع قانون المالية، أما الثاني تناولنا المرحلة النهائية لإعتماد مشروع قانون المالية.

الفصل الأول

الضوابط القانونية لإعداد

وتحضير مشروع قانون المالية

تفرد السلطة التنفيذية بوظيفة تنفيذ السياسات والقواعد التي يضعها المجلس التشريعي وهكذا فإنها تضم في عضويتها رئيس الحكومة (رئيس الوزراء أو المستشار أو رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية). وزملاء ذلك الرئيس من الوزراء والإدارة السياسية الدائمة أو المعينة سياسيا والدوائر من مثل الشرطة والقوات المسلحة، وبإصدار لوائح التنظيمية المستقلة في المجال الغير مخصص للبرلمان حيث تلعب دورا اساسيا في اعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية لأنها تعتبر الاكثر اتصالا بمتطلبات الحياة اليومية للمواطنين وتعتبر الاكثر كفاءة وتأهيلا لاعداد القوانين المالية في اطار القانون (المبحث الاول) وذلك من خلال تحديد السياسة العامة للمجتمع ، تماشيا مع خطط واهداف الدولة نظرا لاعتبارها الركن الاساسي للميزانية العامة في المجتمع عن طريق تمويل وجهة الانفاق الرئيسية في المجتمع الا ان عملية تحضير الميزانية العامة يتاسس على تركيبة كيفية وليست كمية وترتكز على تراكم وتحصيل معطيات سابقة باعتبار ان الميزانية العامة مشروع يجمع بين جانبين هامين يتعلق الاول بتحصيل الدولة للايرادات والثاني بجانب النفقات العامة التي يجب تغطيتها بما يقابلها من ايرادات عامة حفاظا على السير الحسن للدولة في مدة سنة كاملة والتي تمر عبر مراحل (المبحث الثاني) تحكم عملية الاعداد والتحضير التي تشرف عليها الحكومة من خلال تقدير النفقات اللازمة من مصالح عمومية وتقدير الحصيلة المنتظرة للايرادات العامة لما لديها من معلومات فنية وبيانات حول الايرادات لان الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية وتحقيق برنامج الحكم الذي ترسمه فتعتبر الاجدر من السلطة التشريعية في اعداد وتحضير الميزانية العامة

المبحث الأول: الإطار القانوني لإعداد وتحضير مشروع قانون المالية

تتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هيمنتها على سلطة المبادرة بالتشريع سواء كان عاديا أو عضويا، بجدية الأفكار المتضمنة في المبادرات المتقدمة من الحكومة، وعمق دراستها وحسن صياغتها، وتماشيا مع السياسة العامة للدولة، وانسجامها مع الحدود المرسومة للإمكانيات المالية المتاحة لها، وذلك بفضل الأجهزة الإدارية التي تعمل لصالحها، والتي توفر لها كامل المعلومات والمعطيات التي تجعلها بذلك على دراية أكبر بمواضيع ومستلزمات المعالجة التشريعية أكثر من غيرها.¹ حيث ترجع هذه الهيمنة إلى أسباب فنية تعيق السلطة التشريعية (النواب) عن أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة، وكذا الدور الأساسي التي تلعبه عادة الحكومة في إعداد القوانين، الذي يندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد إندمجت فيه، بمجرد مصادقته على برنامج عمل الحكومة.²

ففي معظم دول العالم يكمن اختصاص تحضير الميزانية للسنة المقبلة للسلطة التنفيذية كون هذا الاختصاص يستند على اعتبارات شتى اهمها القدرة على وضع تقدير النفقات المختلفة لكل وزارة وبفروعها المختلفة والمبلغ اللازم انفاقه في كل وجهة، وما يترتب من إيرادات مختلفة والمبلغ المنتظر تحصيله من كل وجهة وبصورة مفصلة، تراعي فيها الدقة الى أبعد الحدود، وتستعمل فيها كافة المهارات البشرية والوسائل المادية والتقنية الممكنة لتفادي أكبر قدر ممكن من الفروقات،³ مما إستوجب وجود ما يعرف بمبادئ وقواعد إعداد الميزانية العامة والتي تمثل أهم جزء في قانون المالية السنوي والتي يتعين مراعاتها عند عملية إعداد الميزانية العامة، فموجب المادة 32 من القانون التنظيمي للمالية 98-07 اذ تنص على ما يلي: "يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير

¹ - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع، السنة الثانية، 2004، ص 23.

² - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، السنة الأولى، 2003، ص 11.

³ - محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1998-1999، ص 117.

مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول...؛" أي أنه يمكننا أن نخلص إلى أن تحضير مشروع قانون المالية أو قانون الميزانية العامة حصر حق المبادرة به على السلطة التنفيذية دون سواها ووزارة المالية هي المهيمن على إعداد وتحضير قانون المالية فهي صاحبة الاختصاص.

ومن خلال هذا المبحث نتطرق الى تقسيم الدراسة الى مطلبين، نخصص المطلب الأول للمبادئ العامة التي تحكم إعداد وتحضير الميزانية العامة والمطلب الثاني في الأجهزة المتدخلة في إعداد وتحضير الميزانية العامة.

المطلب الأول: المبادئ العامة التي تحكم إعداد وتحضير الميزانية العامة

يتعين على السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير الميزانية أن تضع في اعتبارها عدد من المبادئ والقواعد العامة التي تحكم الميزانية والتي صارت من البديهيات في علم المالية¹؛ إذ تمر الميزانية في عملية التحضير بمراحل وإجراءات معينة تلتزم السلطة التنفيذية نفسها بها، والتي حددها القانون وفصل فيها الفقه، حدثت عليها تطورات عديدة تضمنت استثناءات كثيرة تتمثل في كل من مبدأ السنوية؛ مبدأ العمومية؛ مبدأ الوحدة ومبدأ التوازن.

الفرع الأول: مبدأ السنوية

يُقصد بـسنوية الميزانية العامة إعداد تقدير الإيرادات والنفقات العامة لمدة سنة مقبلة، ولقد نشأت فكرة سنوية الميزانية على إلحاح البرلمان على ضرورة الإشراف على أعمال الحكومة عن طريق ميزانية صورية ولفترة محددة، واستقرت الفترة على أن تكون سنة من تحقق الرقابة الفعالة على الهيئات التنفيذية، لأن إطالة المدة عن سنة لا يحقق الفعالية في الرقابة، وكذلك إذا انخفضت المدة عن السنة تترك الأجهزة القائمة على الحكومة بتحضير الميزانية².

¹ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2010م، ص323.

² - علي زغدود، الميزانية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، ص75.

يرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية ومالية، أما الاعتبارات السياسية تتمثل في أن مبدأ الميزانية يضمن دوام رقابة السلطة التشريعية على أنشطة السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة على الرجوع إليها والحصول على موافقتها بصفة دورية كل عام، أما الاعتبارات المالية فتتمثل في أن فترة السنة التي تمارس خلالها أغلب الأنشطة الاقتصادية، كما أنها تضمن دقة تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها بصفة خاصة على أساس اتجاهاتها في الماضي القريب (السنة المالية المنتهية)، وذلك لصعوبة تقدير هذه الإيرادات والنفقات في فترة أطول وما قد يقترن بذلك من أخطاء، فتقدير النفقات عندما تكون الميزانية أطول من سنة يكون صعباً نظراً لاحتمال تغير الأسعار والأجور بشكل محسوس من خلال هذه الفترة اللازمة لتنفيذ الميزانية، كما أن تقدير الإيرادات لن يكون بدوره أقل صعوبة نظراً لاحتمال تغير الأحوال الاقتصادية التي تؤثر في الدخل الوطني (مثلاً الضرائب والإيرادات العامة بصورة عامة)¹.

ومن تم فالجزائر تأخذ بنظام السنة المالية المدنية؛ أي من تاريخ 01 جانفي إلى 31 ديسمبر²، وتتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة والمحددة سنوياً بموجب قانون المالية الموزعة وفقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها³.

الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ: العمل بمبدأ السنوية بصرامة قد يؤدي إلى نتائج غير مرغوب فيها كعرقلة النشاط الاقتصادي وتطور وظائف الدولة جعل التقيد بمبدأ السنوية على إطلاقه أمراً صعباً، وأصبحت الدولة تولى استثمارات ضخمة يتعارض تنفيذها الذي يستغرق عدة سنوات مع هذا المبدأ. أدخلت لهذا الغرض عدة استثناءات مثل الميزانية الاثني عشرية في

¹ - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 324.

² - المادة 69 من القانون رقم 84-17، المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج، العدد 28، الصادرة في 10 جويلية 1984.

³ - المادة 69 من نفس القانون.

حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية؛ إذ تترخص الإدارة العامة بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة¹.

كما يعتبر استثناء من مبدأ السنوية الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعي التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات².

الفرع الثاني: مبدأ وحدة الميزانية

يقوم هذا المبدأ على فكرة مفادها أن نفقات وموارد جميع المصالح التابعة لنفس الجماعة العمومية (الدولة) تجمع وتفيد في وثيقة واحدة، ويقصد من هذا المبدأ أن تدرج كافة نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة التي تنظم في جدولين الأول يتضمن كافة الإيرادات مهما كان مصدرها والثاني كافة النفقات مهما كانت الجهة التي تقوم بها³.

وحتى تتمكن أجهزة الرقابة التنفيذية من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية كما وقعت عليها السلطة التشريعية⁴.

ويستند مبدأ وحدة الميزانية على اعتبارين أساسيين: أولهما مالي؛ وثانيهما سياسي، أما الاعتبار المالي فيتمثل في أن وحدة الميزانية من شأنه تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين والماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته⁵.

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003م، ص92.

² - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص92.

³ - بشير يلس شاوش، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص80.

⁴ - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص329.

⁵ - المرجع نفسه، ص330.

أما الاعتبار السياسي فيتجسد في أن وحدة الميزانية تساعد السلطة التشريعية في مباشرة رقابتها على النفقات والإيرادات العامة، وهذا مالا يتجه عرض الميزانية في شكل حسابات متعددة، فحتى تمكن السلطة التشريعية من ممارسة رقابتها من المفاضلة بين أوجه الإنفاق العامة المختلفة يتعين أن تعرض عليها كافة هذه الأوجه في وقت واحد، وإلا فإن السلطة التنفيذية إذا ما عرضت الميزانية بصورة مجزئة في حسابات متعددة يكون بمقدورها الحصول بسهولة على موافقة السلطة التشريعية على أوجه الإنفاق غير الضرورية أولاً، ثم تعرض عليها بعد ذلك الأوجه الضرورية والتي تضطر السلطة التشريعية إلى الموافقة عليها لضرورتها، وقد لا تكون هناك إيرادات كافية متبقية لمواجهةها، مما قد يحمل هذه السلطة على فرض أعباء مالية جديدة لمواجهة هذه النفقات الضرورية¹.

الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ: رغم ما تضمنه هذا المبدأ من فوائد ومميزات إلا أن هناك بعض الاستثناءات ترد عليه بأسباب تتعلق بالكم الهائل للاحتياجات المالية للدولة نذكر منها:
أولاً: الميزانيات الملحقة:

تجاء المادة 44 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية أن تكون موضوع ميزانية ملحقة العمليات المالية لمصالح الدولة لم يضيف عليها القانون الشخصية الاعتبارية، والتي يهدف نشاطها أساساً إلى إنتاج بعض المواد أو تقديم بعض الخدمات المدفوعة الثمن²، فتعرض على المجلس الشعبي الوطني ضمن قانون المالية، كما هو الحال بالنسبة للميزانية الملحقة الخاصة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية وميزانية ملحقة خاصة بالري وغيرها، وتتضمن الميزانية الملحقة مجموع الإيرادات والنفقات بما فيها الاعتمادات المخصصة للاستثمار وتخضع لنفس القواعد التي تحكم نفقات تسيير ونفقات الاستثمار، والميزانية الملحقة تنشأ وتلغى بموجب قوانين المالية³.

¹ - محمد عباس محززي، المرجع السابق، ص 331.

² - يحيى دنيدي، المالية العامة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، 2014م، ص 65.

³ - للاطلاع راجع: علي زغدود، المرجع السابق، ص 91 وما يليها.

ثانيًا: الحسابات الخاصة للخزينة:

قد تدخل الأموال إلى الخزينة بسبب الإيرادات وتخرج نفقات ولا تضم الأصناف التالية: الحسابات المقيدة على وجه التحديد؛ حسابات التجارة؛ حسابات القروض؛ حسابات التسبيقات.

وكانت الحسابات الخاصة للخزينة عددها كبير قبل 1984، وقد انخفض هذا العدد وتقرر عرض هذه الحسابات على المجلس الشعبي الوطني لاعتمادها طبقا للإجراءات المقررة للميزانية سواءً من حيث الإيرادات أو النفقات أو من حيث أقسامها¹.

ثالثًا: الميزانيات المستقلة:

هي الميزانيات الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، حيث من المعروف أن الاستقلال في الشخصية عليه منطقيا الاستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون نص صريح على ذلك².

الفرع الثالث: مبدأ العمومية

تشمل قاعدة عمومية الميزانية كافة تقديرات النفقات العامة وأيضًا كل الإيرادات العامة وذلك بلا مقاصة بين النفقات والإيرادات، وتتبع الجزائر هذه القاعدة من حيث عدم تخصيص الإيرادات ونفقات الميزانية، وإيراداتها مرتبطة ببعضها البعض ارتباطًا وثيقًا، فقاعدة العمومية توجب أن تقيّد في باب الإيرادات من الميزانية كل الأموال التي تجبى وتقبض لحساب الخزينة العمومية مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها، وأن تقيّد في باب النفقات كل الأموال التي تصرف من حساب الخزينة العمومية مهما كانت الغاية من إنفاقها³.

¹ - علي زغدود، المرجع السابق، ص 92.

² - محمد عباس محززي، المرجع السابق، ص 338.

³ - علي زغدود، المرجع السابق، ص 93.

فهذا المبدأ يهدف إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة بترخيصها لتفاصيل إيرادات ونفقات العامة، فهناك قاعدتان تستهدفان تحقيق نفس الغرض وهما قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص الاعتمادات.

القاعدة الأولى: عدم تخصيص الإيرادات: وتعني هذه القاعدة ألا يخصص إيراد معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات فلا يجوز مثلا أن تخصص حصيلة الضريبة الإضافية على وقود السيارات لإصلاح وصيانة الطرق، وإنما ينبغي تحصيل جميع الإيرادات أيا كان نوعها وأيا كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها لحساب الخزنة العامة دون تخصيص حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي الإيرادات وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقييد بتوزيع محدد¹.

القاعدة الثانية: قاعدة تخصيص الاعتمادات: وتعني أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليًا؛ بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، فلا يجوز أن يكون إعداد وإعتماد النفقات كمبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة وفق مشيئتها وإلا ضاعت الحكمة من رسوم البرامج والسياسات لتوجيه الموارد الإقتصادية للمجتمع نحو استخدامها المثلي، ولتعذر السلطة التشريعية مراقبة الإنفاق الحكومي في تحصيلاته وتقييم الأداء².

بعض الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ:

- استعمال المبالغ التي يهبها أو يوصي بها الأفراد لغاية معينة تخصص للغابة التي قدمت من أجلها لفتح طريق؛

¹ - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص342.

² - محمد عباس محرز، المرجع نفسه، ص343.

- استعمال المبالغ التي تدفعها البلديات أو الولايات إلى الدولة مساهمة منها في نفقات معينة تصرف إلى ما خصصت له مساعدات جهات منكوبة؛
- تخصيص حاصلات بعض الرسوم لتسديد دين عام لغابات إقتصادية واجتماعية ثقافية؛
- تخصيص رسوم تسجيل طلاب الجامعة لنفقات الجامعة والأموال الناتجة عن بيع أملاك الدولة لبناء دور للحكومة ومدارس وملاعب¹.

الفرع الرابع: مبدأ التوازن

يُقصد بتوازن الموازنة العامة لا تزيد الإيرادات عن النفقات والعكس؛ وهذا يعني أن الموازنة تعتبر موازنة إذا تعادلت الإيرادات مع النفقات².

كما جاء في المادة الأولى من القانون 84-17 تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الإقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة وتخصيصها.

وكما جاء في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها" وهو ما تؤكد المادة 139 من قانون الولاية³.

وتأسيسا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة، فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية⁴. مما يضطر الدولة إلى تمويل ذلك

¹ - علي زغدود، المرجع السابق، ص 96.

² - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 164.

³ - المادة 139 من قانون الولاية "يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصون على ميزانية الولاية على أساس التوازن".

⁴ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 97.

العجز إما عن طريق الاقتراض العام الداخلي أو الخارجي، أو استخدام الاحتياطات أو أي أساليب أخرى لتمويل العجز في الموازنة¹.

لكن العلماء والفقهاء المحدثون في المالية العامة يرون عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية ويرون أن تكيف الدولة الحاله الإقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها وفق ما يعرف بالعجز المنظم². والواقع أن الدولة قد تستحدث العجز للقضاء على الأزمات والبطالة ولتحقيق معدلات نمو عالية³.

المطلب الثاني الأجهزة المتدخلة في إعداد وتحضير الميزانية العامة

تعتبر السلطة التنفيذية من خلال الإدارات الحكومية هي الجهة المختصة بتحضير الميزانية العامة إذ يغلب على مرحلة تحضير مشروع قانون المالية الطابع الإداري، والتي تم وصفها بالمرحلة الإدارية⁴، فالسلطة التنفيذية لها من الطاقات المادية والبشرية اللازمة والمعلومات والبيانات الكافية لإعداد قانون المالية للسنة في الوقت المضبوط دستوريا، وتوليها مهمة تسيير المرافق العامة، يجعلها أقدر من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات، وعلى دراية بالإيرادات المتوقعة تحصيلها⁵، فمنح مهمة إعداد قانون المالية للسلطة التنفيذية يعود إلى عدة اعتبارات أهمها ان قانون المالية يمثل برنامج عمل الحكومة وإعداد هذا البرنامج هو إعداد لسياسة الدولة التي هي من إختصاص الحكومة⁶، فمن يتولى تنفيذ البرامج المسطرة في مشروع قانون المالية يجب ان يتولى إعدادها لأن المنفذ هو من يمتلك المعلومات الضرورية لإعداد وتحضير الميزانية العامة حتى يكون مسؤولا عنها، في حين اذا تم منح اعداد وتحضير قانون المالية للسنة الى هيئة أخرى إلى جانب

¹ - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المرجع السابق، ص 164.

² - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المرجع السابق، ص 98.

³ - محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المرجع السابق، ص 165.

⁴ - محمد عبدالمؤمن، المرجع السابق، ص 117 .

⁵ - المرجع نفسه، ص 119

⁶ - المرجع نفسه، ص 118.

الحكومة، سيؤدي لا محالة إلى تداخل الاختصاصات و تضارب المصالح بين الهيئتين، مما قد ينعكس سلبا على ضرورة الانتهاء من عملية الإعداد خلال فترك محددة¹ ومن خلال هذا المطلب نتطرق لصلاحيات وزير المالية في تحضير والأجهزة المختصة المساعدة له في إعداد وتحضير الميزانية العامة.

الفرع الأول: صلاحيات وزير المالية في تحضير الميزانية العامة

يتمتع وزير المالية بصلاحيات فعليه في عملية تحضير الميزانية العامة لدولة، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 40-98 المؤرخ في 01 فيفري 1998 المتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين لتسيير ميزانية التجهيز ومن خلال هذا المطلب نتطرق لصلاحيات وزير المالية في تحضير الميزانية العامة، إذ تظهر وتتجلى هذه الصلاحية بوضع المبادئ الأساسية التي يبنى عليها إعداد مشروع قانون الميزانية والمالية وهي مرحلة إدارية تبدأ من 01 جانفي إلى غاية 30 سبتمبر تاريخ إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، حيث تظهر صلاحيات وزير المالية تطبيقا لنص المادة 1/06 من المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 فيفري 1995 بوضع التوجيهات الميزانية الكبرى (أولا)، ومتابعة عملية الاقتراحات الميزانية (ثانياً)، وانتقالا إلى مرحلة أخيرة تتمثل في صلاحية وزير المالية التفاوضية والتحكيمية في إطار المناقشة المشتركة بين الوزراء (ثالثا).

أولاً: وزير المالية وتحقيق التوجيهات الميزانية

كون الميزانية أداة تعكس تسيير الاقتصاد وموارد الدولة أي احتياجاتها ومواردها ومن اجل عقلنة النفقة العمومية خصوصا فيما يتعلق باعتمادات التسيير والتي توصف بأنها غير منتجة مقارنة مع تلك الخاصة بالتجهيز، يتوجب على وزير المالية من اجل تحقيق التوجيهات الميزانية العمل على وضع إطار قانوني تستند عليه كل الوزارات في تحضيرها للاعتماد سواءا بالتسيير

¹- المرجع نفسه، ص119.

والتجهيز الى مجموعة من الإجراءات و القواعد إذ يستند وزير المالية في تحديد هذه التوجيهات والتوقعات الى¹:

1- إعداد وزير المالية تقرير توجيه إلى مجلس الحكومة

يعتبر هذا التقرير أول مراحل تحضير مشروع قانون المالية، والمعد من قبل هياكل الإدارة المركزية لوزارة المالية² المديرية العامة للميزانية خلال الأشهر الأولى من كل سنة، والموجه إلى مجلس الحكومة، حيث يتناول مختلف الإقتراحات الممكنة، والمتعلقة بالتوجهات التي يقدمها وزير المالية بوضع مجموعة من التدابير والأعمال تفصيلية للوضع الاقتصادي العام والمشاريع التي تهدف الدولة القيام بها³، مع مراعاة السياسة الإقتصادية والبرامج المالية المسطرة من قبل الحكومة ومدى إمكانية زيادة الاعتمادات بالنسبة لقطاعات معينة، أو تقليصها معتمدا في ذلك على المديرية العامة للميزانية والمديريات الأخرى التابعة له و رأي بعض الهيئات الاستشارية مثل البنك المركزي الذي يعد تقررا حول حركة رؤوس الأموال والتدفقات النقدية خلال فترة محددة، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي تولى تحرير ملخص مفصل حول الظروف الإقتصادية والاجتماعية والمالية اللذان يعتبران القاعدة الأساسية لتأطير مشروع قانون الميزانية والمالية⁴.

فبعد ذلك يقوم وزير المالية من خلال الإدارة التقنية المتمثلة في المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للدراسات والتقدير بتحضير تقرير موجه إلى مجلس الحكومة يتضمن تقرير حول الإيرادات العمومية وتقدير الخاص بتوقعات الاقتصاد الكلي التي يعتمده وزير المالية لإعلام الحكومة حول التقديرات والإيرادات وإمكانية الإنفاق على مستوى القصير أو المتوسط أو

¹ - نادية بوبكر، مركز وزير المالية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق - سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1- يوسف بن خدة، 2016/2015م، ص54.

² - المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 فبراير 1995، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية: المعدل والمتمم، ج ر، رقم 15، السنة الثانية والثلاثون، المؤرخ في 19 مارس 1995

³ - زكريا برزق، كيفية وضع الاعتمادات التسيير في قانون المالية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2005/2004م، ص66.

⁴ - نادية بوبكر، المرجع السابق، ص55.

الطويل الأجل، بحيث يهدف وزير المالية من تشكيل هذا التقرير إلى محاولة إعطاء نظرة مستقبلية بتوفير معطيات والاقتراحات الممكنة والمتعلقة بالتوجيهات التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة لتكون متلائمة مع الحقائق الاقتصادية والمالية للدولة، كذلك تقديم النصائح للحكومة في مجال استخدامات الموارد¹، ليقوم مجلس الحكومة بدراسة هذه التوجيهات والاقتراحات مع وزير المالية بصفته المعد لهذا التقرير ليخلص المجلس في الأخير بتوجيهات وتعليمات التي توجه أشغال وقت إعداد مشروع الميزانية في المراحل اللاحقة كما يحدد المجلس الحكومة القطاعات ذات الأولوية في الميزانية المستقبلية.

2- إعداد وزير المالية مذكرة توجيهية

بعد قيام وزير المالية بتحديد الميزانياتية بموجب التعليمات المنبثقة عن هذا تقرير السابق من طرف مجلس الحكومة تحت رئاسية الوزير الأول، يعد وزير المالية مذكرة منهجية من خلال المديرية العامة للميزانية وبالخصوص المديرية الفرعية لميزانيتي التسيير والتجهيز بعد تحويل اختصاصات وهياكل المندوب لتخطيط إلى وزير المالية بموجب المرسوم رقم 40/98 وبمساعدة قسم التلخيص والدراسات وهذا تجسيدا وتطبيقا لصلاحيات وزير المالية في هذا المجال وفقا للمرسومين التنفيذي رقم 54-95 المؤرخ في فيفري 1995 والمرسوم رقم 98-224 المؤرخ في جويلية 1998، حيث تنص المادة 28 منه على أن وزير المالية يبلغ الوزراء المختصون ومسؤولو المؤسسات والإدارات المتخصصة المذكورة في المادة الرابعة بجميع المعلومات المرتبطة بإعداد التجهيزات العمومية الممولة من ميزانية التجهيز للدولة وتنفيذها وتقويتها ويحدد مضمون ذلك ودوريتها عند الحاجة بتعليمات من وزير المالية، بالإضافة إلى ذلك ووفقا لنص المادة السادسة من المرسوم رقم 54-95 التي تنص "أن وزير المالية يبادر بالاتصال مع الوزراء والسلطات المعنية بأي نص يتعلق

¹ - صادق الأسود، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة "حالة الجزائر"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 03، 2010/2011م، ص196.

بميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة¹.

ووفقا للمرسوم التنفيذي رقم 96-257² المؤرخ في 29 جويلية 1996 والمحولة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-40³ المؤرخ في 01 فيفري 1998 إلى وزير المالية فيما يخص إعداد ميزانية واعتمادات التجهيز والتي تنص "أن وزير المالية مراعاة لمبادئ الوحدة وعالمية وسنوية الميزانية يُعد مشروع ميزانية الدولة للتجهيز بالاتصال مع الوزراء المعنيين"، لترسل فيما بعد إلى كافة الوزارات والهيئات المتخصصة، والهيئات المتخصصة، حيث تدعوهم الوزارة للإدلاء باقتراحاتهم فيما يخص تحضير مشاريع ميزانياتهم لسنة المقبلة بإرسالها (05) نسخ لمصالح وزارة المالية⁴ لتقديراتهم ونفقاتهم عن السنة المالية المقبلة وفي موعد يحدده وزير المالية⁵، وبالتالي فإن هذه المذكرة المنهجية تقدم في الغالب في قسمين متميزين:

- **القسم الأول:** يكون في شكل منشور وزاري يصدره وزير المالية يحدد التوجيهات والتعليمات الواجب احترامها من طرف الوزارات المنفقة وفق تقدير وإعداد الميزانية وهذه التعليمات غالبا ما تخص وتنصب على اعتمادات التسيير الميزاني، حيث تذكر بالتقيد

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 95-54، المؤرخ في 18 شوال عام 1415 هـ الموافق 15 فيفري 1995، المتعلق بصلاحيات وزير المالية، ج ر ج ج، العدد 15، الصادرة بتاريخ 15 فيفري 1995م، ص 09.

² - المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1417 الموافق 29 جويلية 1996، يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، ج ر ج ج، العدد 46، الصادرة في 31 جويلية 1996.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 98-40، المؤرخ في 4 شوال عام 1418 الموافق 01 فيفري 1998، يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج ر ج ج، العدد 05، الصادرة في 4 فيفري 1998.

- راجع المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة لسنة 2006 التي حدد فيها تاريخ بالنسبة للجهات المرسل إليها بيوم 20 جوان 2005 كأبعد تقدير.

⁵ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات والإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، د س ط، بن عكنون، الجزائر، ص 252.

وبالصرامة وترشيد الإنفاق وبالخصوص الاستعمال الأمثل للعنصر البشري¹، فتنج بعض الشروط الخاصة للاعتمادات التسيير والتي قد ترجع لها نسبة معينة لتقليصها مقارنة مع لنسبة الماضية، ومن جانب آخر قد يمنه كل إجراء من شأنه خلق مناصب شغل جديدة².

- **القسم الثاني:** يحتوي على معلومات أساسية حول كيفية إعداد ميزانية الدولة والشكل الذي تقدم فيه هذه المعلومات حتى تكون متجانسة لتسهيل عملية تجميع البيانات، حيث ترفق بجدول محددة سلفا والتي يجب أن تملئ من قبل الوزارات المنفقة وهذا عملا على تجانس الوثائق وطريقة تبويبها لتسهيل تجميعها، كما ان هذه المذكرة تشعر المعنيين بأهم النصوص والتعليمات الجديدة الواجب مراعاتها وقت الإعداد كتذكيرهم مثلا بالمادة 25 من القانون رقم 84-17³ التي بمقتضاها ألغيت فكرة التجديد التلقائي للاعتمادات، حيث يجب أن تبرر كل الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير كل سنة وفي مجموعها لأن الاعتمادات المفتوحة لسنة المالية لا تخول للمصلحة الحق في تجديدها لسنة موالية إلا بعد تبريرها.

ونجد أن وزير المالية من خلال هذه المذكرة يعلم المشاركون في عملية إعداد الميزانية العامة للدولة وقدرتها المالية وضرورة تقسيم الاختيار الميزانياتي، وكذا تحديد سقف النفقات بمعنى أن الإدارات المنفقة يجب عليها أن تعتمد على قواعد ونسب الارتفاع خلال المقترحات مع احترام المعطيات الملحقة بالمذكرة المنهجية⁴.

¹ - محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة لدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1998/1999م، ص123.

² - زكريا برزق، المرجع السابق، ص66.

³ - القانون رقم 84-17، المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج، العدد 28، الصادرة في 10 جويلية 1984.

⁴ - نادية بوبكر، المرجع السابق، ص57.

ثانياً: تحقيق وزير المالية الاقتراحات الميزانية

يقوم وزير المالية بإرسال المذكرة المنهجية إلى كل الوزارات ومختلف الهيئات والمؤسسات المعنية، لحظة انتهائه من عملية تحديد التوجيهات الميزانية، فتسارع كل الوزارات والمؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإدارات المتخصصة وكذلك الجماعات الإقليمية بإعداد اقتراحاتهم وتقديراتهم معتمدة على بيانات المصالح والإدارات مضافاً إليها تقديرات الإدارة المركزية، والتي غالباً ما تنشأ لها لجنة خاصة تتكون من مدير الإدارة والوسائل ومديرياتها الفرعية (الموظفين، الوسائل العامة والميزانية والمراقبة إلى جانب مديريةية التجهيز والتخطيط وينشأ هذه اللجنة ممثل عن وزارة المالية يتمتع بالاطلاع الواسع والمعرفة¹. ليتم تجميع المشاريع التمهيديّة لميزانية القطاعات الوزارية و الهيئات المتخصصة لدى وزارة المالية خلال الفترة الممتدة من نهاية الثلاثي الثاني وبداية الثلاثي الثالث² ليتم دراسة مشروع الميزانية الخاص بكل قطاع وزاري أو هيئة متخصصة على مستوى وزارة المالية للتأكد من مطابقتها للتعليمات والتوجيهات الواردة في المذكرة التوجيهية وإمكانية إدخال تعديلات أو إضافات عليها.

ثالثاً: صلاحية وزير المالية التفاوضية والتحكيمية في إطار المناقشة المشتركة بين الوزراء

يعاد المشروع الى الهيئة المعنية للاطلاع على التعديلات أو الاضافات التي تم إدخالها، لتعقد اجتماعات تنسيقية بمقر وزارة المالية بداية من منتصف افريل إلى غاية جوان من كل سنة، لتجتمع مختلف الوزارات المعنية بالمكلفين بتقدير الميزانية، وهذا من أجل إعداد مشروع أولي للميزانية، وكذا تبرير ما جاء في تقديراتهم³ وذلك بواسطة مناقشة تحكيمية موجهة للوزراء، والتي تعتبر وسيلة بيد وزير المالية لتدخل في شؤون باقي الوزراء، التي تكسبه صفة المراقب والناقد لزملائه، بحيث تكون هذا المرحلة بمثابة امتحان حقيقي لكل وزير بسبب حرصهم وتوجيه إرادتهم

¹ - نادية بوبكر، المرجع نفسه، ص58.

² - راجع المادة 18 من قانون 77-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1977 المتضمن قانون المالية لسنة 1978.

³ - محمد عبد المؤمن، المرجع السابق، ص 129.

نحو الحصول على أكبر مبلغ من الاعتمادات تحسباً لمواجهة نفقات غير مقررة مما يؤدي إلى تضخم الاعتمادات وذلك عكس المبادئ المسطرة في المذكرة المنهجية، كما يتم خلال هذه الاجتماعات تحليل ومناقشة كل النفقات المقترحة بهدف تثبيتها أو تخفيضها أو رفضها، وبالتالي لا ينتظر من المناقشات الميزانية لكي تنجر عنها محاضر إتفاق أو عدم إتفاق عن الاعتمادات التي اقترحها كل وزير، فهذه النتيجة يتم الوصول إليها بعد أن يبرر ممثل كل وزير الاعتمادات المقترحة وذلك بصفة تقنية هذا من جهة إذ أنه جرت العادة أن وزير المالية وفي إطار مناقشة الاعتمادات مع باقي الوزراء يقوم دائماً في تخفيض الاعتمادات التي يلجأ إليها باقي الوزراء إلى تضخيمها محاولة منهم الاستفادة من بعض الحرية في التصرف، إلا أنها تقابل بالرفض من قبل وزير المالية¹، وفي هذه الحالة يمكن نشوب خلاف يتم فضه على حسب درجة أهميته، إما على مستوى نائب المدير المكلف بالقطاع أو على مستوى مدير الميزانية أو المدير العام للميزانية، ويمكن ان يصل إلى مستوى الوزير² الذي يقوم بإجراء المقارنة في تقدير الاعتمادات السنة الماضية المسجلة في قانون المالية والاعتمادات التي استهلكت فعلاً من جهة معتمداً في ذلك على المراقبين الماليين وذلك بالتعرف على احتياجات الوزراء التي ضحمت على غير حقيقة وذلك بتقديم تأشيرته القبول للأمرين بالصرف³.

الفرع الثاني: الأجهزة المختصة لمساعدة وزير المالية في تحضير الميزانية العامة

من بين الصلاحيات الواسعة والمتعددة التي يتمتع بها وزير المالية في المجال المالي بصفة عامة وتحضير الميزانية العامة للدولة بصفة خاصة، إذ وبالإستناد إلى المرسوم التنفيذي رقم 4364/07، فإن الوزير يضطلع بتطبيق الإجراءات القانونية والجداول التي لها صلة بموضوع الدراسات

1 - نادية بوبكر، المرجع السابق، ص 59.

2 - محمد عبد المؤمن، المرجع السابق، ص 129.

3 - نادية بوبكر، المرجع نفسه، ص 59.

4 - المرسوم التنفيذي رقم 364-07، المؤرخ في 18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر ج ح، العدد 75، الصادرة في 2 ديسمبر 2007.

والأشغال الداخلة في مجال الميزانية العامة للدولة، كما أنه المسؤول على إعداد المشروع التمهيدي لقانون المالية السنوي ومشروع الميزانية بالإضافة إلى تنظيم الدراسات المتعلقة بتقويم موارد الدولة ونفقاتها على المدى القصير والمتوسط والبعيد، ووفقا للتوجيهات والاختيارات التي رسمتها المخططات السنوية والمتعددة السنوات، إلى جانب تنظيم هياكل التنسيق والدراسة الرامية إلى فحص أعمال وتدابير الميزانية سواء فيما يخص الإيرادات أو النفقات التي تتطلب مساعدة ومشاركة الوزارات الأخرى.

حيث أنه مطالب بتنظيم وتوفير جميع المعطيات والمعلومات المتعلقة بالميزانية، وبالاحتياجات والوسائل الخاصة بجميع القطاعات مع تقدير مدى تناسب هذه الاحتياجات ووسائل الميزانية مع الإمكانيات الاقتصادية والمالية من جهة، ومع الشروط الخاصة بتنفيذ المخططات من جهة ثانية مما يقتضي توفير الوثائق التحليلية والتقارير واعدادها قصد جمع كل المعلومات التي لها علاقة بالميزانية إذ أنه المسؤول الأول على إعداد الميزانية، سواء بصفة مباشرة أو بمشاركة الهياكل التابعة لوزارته والتي تتولى إعداد التقارير والعروض والتحصيلات التي تتعلق أساسا بالوزارات الأخرى مع دراسة الموارد واستغلالها في تمويل ميزانية الدولة والجماعات المحلية وذلك طبقا لإحكام القانون المتعلق بقوانين المالية والنصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى، زيادة على إعداد فهارس الميزانية والمحاسبية التي نصت عليها الأحكام التشريعية والتنظيمية في إطار الحسابات والميزانيات ومختلف المخططات، إلى جانب تحليل العواقب المباشرة وغير المباشرة المنحزة عن أي مشروع تمهيدي لنص قانوني أو تنظيمي أو اتفاقية أو عقد أو إنفاق دولي وتبيان مدى تأثيره على الميزانية المذكورة.

أولاً: المديرية العامة للميزانية

تشتمل وزارة المالية على مجموعة من الإدارات التقنية التي تلعب دوراً هاماً في إعداد الميزانية العامة للدولة، وذلك لما لها من اختصاصات تميزها عن باقي الهياكل الأخرى، ومن أهمها المديرية العامة للميزانية، وهي أهم إدارة مسؤولة عن تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة، ولهذا حدد

الهيكلية الخاصة للغدارة لوزارة المالية بمجموعة ضخمة من الهياكل تجعل القارئ يشعر لأول وهلة أنه أمام جهاز بيروقراطي بالغ التعقيد ومتسم بفلسفة التركيز الإداري المطلق، ذلك أن هذه الهيكلية وتحت سلطة الوزير تتضمن الأمانة العامة وديوان الوزير وأربعة عشر مديريات عامة بالإضافة إلى المديريات الفرعية والأقسام¹.

إن المديرية العامة للميزانية تأتي في التنظيم الإداري مكانة متميزة، تعطىها صلاحيات واسعة لها تأثير خاصة في القرارات المالية للدولة، وتمثل المديرية العامة للميزانية هيكل للسلطة في تسلسل إجراءات الميزانية القائمة بالصرف، وتتضمن دور التحكيم في مجال النفقات، فإن الدور الأساسي للمديرية العامة للميزانية يكون عند قيام المناقشات مع مختلف الوزارات من أجل إعداد الوثائق المتعلقة بالميزانية².

وتكلف المديرية العامة للميزانية برسم الآفاق المتعلقة بالميزانية العامة في بداية كل سنة، عبر المنشور الدوري بناءً عليه تقدم كل الطلبات الاعتمادات السنوية للسنة المقبلة مدعومة بمبررات مفصل تقدرها المديرية العامة للميزانية بكل عناية، عندما تقوم بمراقبة منح الاعتمادات التي من أجلها كل وزارة ينبغي أن تحصل على موافقة صريحة وبذلك تخضع الوزارات إجباراً للمديرية العامة للميزانية بالإضافة إلى ذلك هي تراقب تنفيذ الميزانية، وتدرس انعكاسات كل المشاريع والاقتراحات والقوانين والقرارات الحكومية على الميزانية العامة، وتسهر على انتظام عمليات النفقات بواسطة المراقبين الماليين المتواجدين في كل وزارة وفي كل ولاية.

وفضلاً عن الدور الذي يقوم به الوزير المالية في مجال الميزانية ولاسيما ما نصت عليه المادة

306³، يمكن أن نستخلص مهام المديرية العامة للميزانية في النقاط التالية:

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المرجع السابق.

² - جمال لعامرة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 159.

³ - انظر المرسوم التنفيذي رقم 54/95، المؤرخ في 15 رمضان عام 1415 الموافق 15 فيفري 1995، المرجع السابق.

- تصور وضع سياسة الميزانية وإعداد توقعات الميزانية المتوسطة والطويلة المدى.
- إعداد البرامج السنوية أو المتعددة السنوات لتنمية الإقليمية.
- مباشرة أي عمل من شأنه أن يساهم من خلال تدابير الميزانية في تحقيق الأهداف المحددة في برامج الحكومة.
- تبادل الاتصال مع السلطات المعنية بأي نص يتعلق بميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة.
- الاتصال بالوزراء المعنيين لأجل تحضير إجراءات وقواعد تسيير ميزانية الدولة والخصوص آليات وقواعد تحديد وتوزيع اختصاص الاعتمادات وخص البرامج.
- إبداء الرأي في أي تدابير له أثر مالي في ميزانية الدولة واقتراح الاختبارات والمبادرة بأي دراسة مستقبلية تتعلق بالميزانية.
- المبادرة بوضع مناهج تسيير الميزانية مع ضمان متابعة التنفيذ ومراقبة ميزانية الدولة واقتراح طبقا للقوانين والتنظيمات السائدة وهذا بالاتصال مع الوزراء المعنيين والتعديلات وتوزيع الميزانية حسب الإجراءات المناسبة وفي حدود الاعتمادات المنصوص عليها.
- المبادرة واقتراح أي نص تشريعي أو تنظيمي يطبق في مجال مراقبة النفقات الملتزم بها وتسيير ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات طابع إداري والهيئات المماثلة وللسهر على إعداد حصائل تقييم نتائج البرامج الموضوعية في إطار ميزانية الدولة بالإضافة إلى تحضير المشروع الأولي لقانون الميزانية حسب الأحكام الموضوعية لهذه الغاية وفقا لدستور والقوانين السائدة.

تضم المديرية العامة خمسة أقسام منها أربعة تمارس مهام مشتركة (قسم التنمية البشرية، قسم تطوير النشاط الإقتصادي والاجتماعي، قسم التطوير الإداري والضبط، قسم تطوير المنشآت القاعدية الأساسية)، يكلف كل واحد فيما يخصه بما يأتي¹:

- إعداد مشاريع الميزانيات السنوية والمتعددة السنوات،
- اقتراح أي تدابير لترشيد النفقات العمومية،
- وضع ومتابعة تنفيذ الميزانيات،
- تقييم تنفيذ الميزانية.

وتشتمل هذه الأقسام على مديريات تمارس مهام مشتركة، وتكلف كل واحدة فيما يخصها بما يأتي:

- اقتراح مشاريع الميزانية بعد التحكيم،
- المساهمة في تحديد السياسات الميزانية للقطاعات وتنفيذها ومتابعتها،
- تمثيل وزير المالية في الهيئات التي تتوفر على موارد ناتجة عن تنفيذ ميزانية الدولة

ثانياً: أجهزة أخرى تساعد الوزير في تحضير الميزانية العامة للدولة:

فضلا عن المديرية العامة للميزانية، فإن هناك أجهزة تساهم في تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة مثل: المديرية العامة للضرائب والمديرية العامة للأموال الوطنية والمديرية العامة للجمارك، حيث تساهم هاته المديريات في مشروع الميزانية، وخاصة فيما يتعلق بالإيرادات بالنظر إلى الإجراءات الجبائية والجمركية وكذا الإجراءات الخاصة بالأموال الوطنية، وتعتبر هذه الهيئات هي الهياكل الأساسية التي تتولى عمليات تحصيل الإيرادات في خزينة الدولة، بالإضافة إلى هاته

¹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المؤرخ في 18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر ج ج، العدد 75، الصادرة في 2 ديسمبر 2007، ص 06، 07.

المديريات هناك المديرية المركزية للخزينة لها دور في إعداد مشروع الميزانية من خلال جرد مختلف وسائل التمويل التهيئة كذلك تقوم بتسوية العمليات المالية للميزانية العامة للدولة¹.

وبالرغم من الدور الرائد لوزير المالية فإن نشاطاته تقع تحت سلطة الوزير الأول ورئيس الجمهورية من جهة، ومن جهة أخرى فإن المظاهر التقنية والإقتصادية تطالب تدخل ومشاركة هيئات متخصصة كبنك الجزائر ومندوب التخطيط وتأدية مهامه فإن وزير المالية مدعم بهيكلية إدارية كثيرة تتكون من عدة مديريات وهي: (المديرية العامة للتقدير والسياسات، المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للعلاقات الإقتصادية والمالية الخارجية، المديرية العامة للأموال الوطنية، المديرية العامة للجمارك ويحكمها نص خاص، قسم الصفقات العمومية، مديرية عمليات الميزانية والمنشآت القاعدية، مديرية الصيانة والوسائل، مديرية الموارد البشرية، مديرية نظام الإعلام، مديرية الوكالة القضائية للخزينة، مديرية الاتصال، المفتشية العامة للمالية ويحكمها نص خاص².

بحيث تكلف هذه المديرية حسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، بمهام وهي:

1- المديرية العامة للتقدير والسياسات: وتكلف بـ:

- إعداد تقديرات الإقتصاد الكلي،
- تحدد أنظمة الإعلام في وزارة المالية،
- إعداد العناصر الضرورية لصياغة السياسات الميزانية والجبائية،
- تقييم السياسات الميزانية والجبائية،
- متابعة توازنات الأنظمة الاجتماعية وتقييمها،

¹ - جمال لعامرة، المرجع السابق، ص 161.

² - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المؤرخ في 28 نوفمبر 2007، المرجع السابق، ص 05.

- إعداد تأطير الإقتصاد الكلي والمالي لقوانين المالية،
 - تحضير تقارير تقديم قوانين المالية،
 - تصور آثار التدابير ذات الطابع الإقتصادي والمالي.
- وتتكون من أربع (4) مديريات.

2- المديرية العامة للخزينة: وتكلف ب¹:

- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي تابع لمجال اختصاصها،
- المساهمة في تحديد سياسات تسيير تدخل الخزينة في القطاع الإقتصادي وضمان متابعتها وتقييمها،
- ضمان متابعة وتقييم مساهمات الدولة في القطاع العمومي الإقتصادي غير المالي،
- اقتراح العناصر التي تساهم في تحديد سياسة المساهمات الخارجية للدولة وضمان تسييرها ومتابعتها وتقييمها،
- المساهمة مع الإدارات المعنية في تحديد تدابير ذات طابع مالي تتصل بإعادة هيكلية القطاع العمومي الإقتصادي وضمان تسييرها ومتابعتها،
- تحضير عناصرها تحديد سياسة المديونية العمومية والالتزامات المالية الداخلية والخارجية للدولة،
- اتخاذ كل التدابير المرتبطة بتعهدات الخزينة وتسيير موارد واستعمالات خزينة الدولة،
- تطوير نشاطات تطوير المؤسسات ووسائل الأسواق المالية،
- المساهمة في إعداد وتنفيذ مشاريع عصرنه النظام المصرفي والمالي،
- السهر على متابعة وتقييم شركات التأمين العمومية،
- وضع التخصيصات الأساسية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومركز البحث والتنمية،

¹ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المرجع نفسه، ص 11، 12.

- إعداد وضعية مختصرة لعمليات الخزينة.
- وتتكون من خمس (5) مديريات¹.
- 3- المديرية العامة للضرائب: وتكلف بما يأتي²:
 - السهر على دراسة واقتراح وإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية وكذا تنفيذ التدابير الضرورية لإعداد وعاء الضرائب وتصفياتها وتحصيلها والحقوق والرسوم الجبائية وشبه الجبائية،
 - السهر على تحضير ومناقشة الاتفاقيات الجبائية الدولية والاتفاقيات الدولية التي تحتوي على أحكام جبائية أو شبه جبائية،
 - تنفيذ التدابير الضرورية لمكافحة الغش والتهرب الجبائي،
 - السهر على التكفل بالمنازعات الإدارية والقضائية المتعلقة بالضرائب والحقوق والرسوم أيا كانت طبيعتها.
 - توفير أدوات تحليل ومراقبة تسيير ومردودية مصالح الإدارة الجبائية، لاسيما مؤشرات نجاعة المصالح الجبائية،
 - السهر على تحسين علاقات المصالح الجبائية مع المكلفين بالضريبة.
- وتتكون من ثماني (8) مديريات .
- 4- المديرية العامة للمحاسبة: وتكلف بما يأتي³:
 - إعداد القواعد والإجراءات المتعلقة بالمحاسبة،
 - القيام بأي عمل أو دراسة أو بحث يهدف إلى تطوير وعصرنة مصالح الخزينة وتوحيد الأنظمة المحاسبية،

¹ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المرجع السابق، ص 12.

² - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المرجع نفسه، ص 15، 16.

³ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المرجع السابق، ص 21.

- مركز وتوحيد وتقديم المعلومات المالية والمحاسبة والميزانية،
- تصميم نظام الإعلام للخزينة وتسييره،
- ضمان تنشيط وتقييم نشاط مصالحها الخارجية،
- المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي تابع لميدان اختصاصها واقتراحه.
- وتتكون مكن خمس (5) مديريات.
- 5- المديرية العامة للأموال الوطنية: وتكلف بما يأتي¹:
- إعداد واقتراح مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالأموال الوطنية ومسح الأراضي والإشهار العقاري والسهر على حسن تطبيقها،
- اتخاذ أي إجراء يهدف إلى تامين الملكيات العمومية والمحافظة عليها ومراقبة ظروف استعمالها،
- القيام بأعمال إعداد مسح الأراضي العام وإنشاء السجل العقاري وحفظه،
- توجيه نشاطات المصالح غير الممركز وتنشيطها وتنسيقها.
- وتتكون من أربع (4) مديريات.

¹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المرجع نفسه، ص 26.

المبحث الثاني: المراحل التي تمر بها الميزانية في عملية التحضير

يتناول هذا المبحث المراحل التي تمر بها الميزانية في عملية التحضير، حيث نتناول في المطلب الأول لإجراءات تقدير الميزانية، أما المطلب الثاني فتتطرق فيه لإجراءات وضع الميزانية العامة.

المطلب الأول: إجراءات تقدير الميزانية

يقصد بتقدير الميزانية تقدير النفقات والموارد المراد إنجازها خلال السنة المالية اللاحقة، ولكي تكون عملية التقدير سليمة ودقيقة لا بد من مراعاة عدة اعتبارات، كالاسترشاد بأحدث الوقائع ومنها أرقام النفقات والموارد المحققة فعلا في الحسابات الختامية لميزانيات السنوات السابقة، خاصة آخر حساب ختامي، كما يجب أن يكون تحضير الميزانية أقرب ما يكون إلى بداية السنة المالية، لأنه كلما كانت الفترة قصيرة بين التحضير والتنفيذ كلما كان التقدير أقرب إلى الدقة، كما يجب عدم المبالغة في التقدير، ومهما يكن من أمر تبقى عملية التقدير عسبة ومعقدة لعدم إمكانية التعرف مسبقا على جميع العوامل التي تؤثر مستقبلا في النفقات والإيرادات أو التنبؤ بها قبل وقوعها¹.

ومن خلال هذه هذه المطلب نتطرق لإجراءات تقدير الإيرادات في الفرع الأول، وإجراءات تقدير النفقات في الفرع الثاني.

¹ - بشير بلس شاوش، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص75.

الفرع الأول: إجراءات تقدير الإيرادات

تقدير الإيرادات من اختصاص وزارة المالية وحدها، وهي عملية جد صعبة نظراً للعوامل

المتقبلة التي تتحكم فيها، وتستعمل لتقدير أساليب متعددة نذكر منها ثلاثة¹:

- التقدير القياسي،

- التقدير الوسطي،

- التقدير المباشر.

1- التقدير القياسي:

يقضي هذا الأسلوب بتقدير أرقام إيرادات السنة القادمة بالاستناد إلى أرقام الإيرادات الفعلية المحصل عليها في الدورة المالية الأخيرة التي تعرف نتائج التحصيل بالنسبة إليها، فمثلاً لإعداد ميزانية سنة 2013 يجب الاعتماد على أرقام الجباية بالنسبة لسنة 2011. ومن مزاياها هذا الأسلوب أنه سهل الاستعمال، إذ يكفي الرجوع إلى أرقام الجباية في السنة السابقة أو التي قبلها والاعتماد عليها قياساً ما لم تكن إحدى الضرائب المفروضة قد زادت أو نقصت نسبتها أو فرضت ضرائب جديدة أو ألغيت ضرائب مفروضة. ويعاب على الأسلوب القياسي كوني آلي حسابي يفترض اقتصاداً مستقراً ولا يراعي التقلبات الاقتصادية وانعكاساتها على القدرة الجبائية للمكلفين بالضريبة، كما أنه لا يأخذ بعين الاعتبار الدورات الاقتصادية وما يرافقها من ازدهار وركود خلال فترة زمنية معينة، وينتج عن تطبيق هذا الأسلوب إما الفائض إذا حصلت التقديرات على أساس أرقام سنة ازدهار، وإما العجز إذا استندت التقديرات على أرقام سنة ركود في الوقت الذي كانت فيه السنة محل التقدير سنة ازدهار، لهذه الأسباب تم تصحيح هذا الأسلوب بأسلوب التقدير الوسطي².

¹ - بشير يلس شاوش، المرجع نفسه ص76.

² - بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص76.

2- التقدير الوسطي:

يقضي هذا الأسلوب بأن لا نعتد على أرقام الموارد المحصل عليها فعلا خلال سنة واحدة وإنما نعتد على عدد من السنوات السابقة فنأخذ المعدل الوسطي لها ويعتبر رقما تقديريا للجباية بالنسبة للسنة المالية القادمة وعلا سبيل المثال: إذا كان المطلوب تحضير مبلغ إيرادات سنة 2013 نفترض أن الإيرادات الفعلية للسنوات الأخير كانت كالتالي:

السنة	مبلغ الإيرادات (مليار دج)	معدل الزيادة
2006	1.683	-
2007	1.831	148+
2008	1.924	93+
2009	3.178	1254+
2010	2.923	255-
2011	3.198	265+
2012	لا تعرف بعد نتائج التحصيل	
2013	؟	؟

وبذلك يكون متوسط الزيادة للسنوات الخمس الأخيرة كالتالي:

$$301 = \frac{265 + 255 - 1254 + 93 + 148}{5}$$

وتقدير سنة 2013 يتم بإضافة المعدل السنوي للزيادة وهو 301 إلى مبلغ الإيرادات الفعلية المحصل عليها خلال آخر سنة مالية يعرف حسابها الختامي، أي سنة 2001:

$$3.198 \text{ مليار دج} + 301 = 3.499 \text{ مليار دج}^1.$$

¹ - بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 77.

من عيوب هذا الأسلوب أنه لم يؤدي بدوره إلى نتائج مطابقة للوقائع، إذ أنه لا يراعي بدوره الدورات الاقتصادية وبالتالي احتفظ بنفس العيوب التي وجهت للأسلوب القياسي، في فترة الازدهار أو التضخم تصيح الإيرادات المقدره وفقا لهذه الطريقة بأقل بكثير من الإيرادات المحصل عليها فعلا، وفي فترة الكساد تصبح الإيرادات المتوقعة أكثر حجما من مبلغ الإيرادات التي حصلت عليها الدولة الأمر الذي ينتج عنه عجز في الميزانية¹.

3- التقدير المباشر:

من مميزات هذا الأسلوب أنه يترك الحرية للمسؤولين عند عملية تقدير الموارد في اختيار الطرق والأساليب التي يرونها مناسبة على أن تكون الحكومة التي يعدون لها الميزانية مسؤولة عن نتائج هذا التقدير أمام البرلمان، ومهما يكن من أمر فإن تحضير الميزانية لم يعد مهمة حسابية، بل أصبح تحليلية يأخذ بعين الاعتبار جميع العوامل الاقتصادية والاجتماعية والقانونية المؤثرة في الإيرادات، لتقدير الموارد تنطلق الجهة المختصة في التحضير من النتائج المحققة والمعروفة خلال مدة 12 شهراً الأخيرة وليست السنة المدنية، ثم تصحح هذه النتائج طبقا لمعدل النمو الاقتصادي والتعديلات التشريعية والتغييرات التي تطرأ على مستوى النفقات العمومية².

وعلى سبيل المثال: تم عمليا تحضير قانون المالية لسنة 2012 على أساس المؤشرات

التالية:

- سعر برمبل النفط الخام بـ 37 دولار أمريكي.
- المعادلة النقدية دينار/ دولار محددة بـ 74 دينار للدولار الواحد.
- نسبة التضخم قدرها 4%.

¹ - فوزي عطوي، المالية العاملة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 379.

² - فوزي عطوي، المرجع السابق، ص 379 وما بعدها.

الفرع الثاني: تقدير النفقات العامة:

تقدير النفقات العامة مباشرة تبعا للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات اعتمادات، وبصفة عامة فإن الأساليب الفنية التي سوف يتم استخدامها في تقدير النفقات العامة لمختلف الوحدات الحكومية سوف تعتمد بصورة رئيسية على المؤشرات الواردة بمنشور وزير المالية عن الأحوال الاقتصادية السائدة والمتوقعة والاتجاهات العامة للسياسة المالية التي تسعى الدولة لتنفيذها.

وفيما يتعلق بأساليب تقدير النفقات العامة فليس هناك أساليب متنوعة من الناحية العلمية، حيث أن الطريقة المعتمدة في غالبية الدول هي طريقة التقدير المباشر والذي يتم من قبل المسؤولين المعنيين بعملية التقدير داخل الوحدات الحكومية المختلفة، إستناداً إلى الأرقام الفعلية للنفقات التي يتم تنفيذها في سنوات سابقة بعد تعديلها لتتماشى مع التغيرات في الأسعار والأجور والمؤشرات الواردة في منشور وزير المالية¹.

أولاً: الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقييمية

يقصد بالاعتمادات التحديدية تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها بالحد الأقصى لها وللحكومة حق إنفاقه دون الرجوع للسلطة التشريعية، وتعتبر هذه الطريقة هي الأساس في اعتمادات النفقات وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل والتي تكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، مما ينبغي عدم تجاوز الاعتماد المخصصة لتغطية النفقات².

حيث نص المادة 31 من قانون 17/84 وتكون جميع الاعتمادات التي لا تندرج ضمن الأصناف المشار إليها في المادتين 29 و30 اعتمادات حصرية³.

¹ - سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العالية، دار المنشورات الجامعية، بيروت، لبنان، 2008م، ص 626.

² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009م، ص 368.

³ - المادة 29 من قانون 17/84 المرجع السابق، (تقسم النفقات التي لا تطبق عليها الاعتمادات التقييمية عند الاقتضاء من حساب يفوق مبلغ تخصيص المسجل في الفصول الأربعة المتعلقة بهذه النفقات).

أما الاعتمادات التقييمية هي اعتمادات مالية يمكن تقويمها وتقديرها بدقة ولكنها قابلة للزيادة، بحيث يمكن للسنة المالية أن تتجاوز المبلغ المنفذ المخصص والمسجل في الميزانية، أو التبيين أن الاعتمادات غير كافية ويمكن اتمامها من المبلغ الإجمالي المناسب، ويتم تحويل ذلك بواسطة نقل؛ أي تحويل الاعتمادات المالية بموجب مرسوم يقتضي تحويل الاعتمادات ونقلها¹.

كما أنها تشكل من جهة مجموع النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يُعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد الحصول على موافقتها؛ أي موافقة السلطة التشريعية بعد موافقة شكلية².

ثانياً: اعتمادات البرامج

تتعلق هذه الطريقة بالمشروعات التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة، ويتم بطريقتين: إما عن طريق تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية، ويتم إدماجه في ميزانية السنة الأولى على أن يتم الأدرج في الميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات، وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات الارتباط، أما الطريقة الثانية تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج المالي توافق عليه السلطة التشريعية، وبموجب 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 وتسمى هذه الطريقة بطريقة اعتمادات البرامج³.

¹ - جمال لعمارة: منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص165.

² - خالد سكوئي: الدور التمهيدي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة تنفيذ الميزانية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر1، يوسف بن خدة، 2013/2012م، ص100.

³ - محمد عباس محرز: اقتصاديات المالية العامة، المرجع السابق، ص360.

ثالثاً: الاعتمادات الوقتية

الاعتمادات الوقتية هي اعتمادات مالية لا يمكن تقديرها بدقة أثناء إعداد الميزانية العامة ولذلك توضع في شكل مبالغ إجمالية، ولا يمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة في فصول الميزانية، وفي حالة عدم كفايتها خلال السنة المالية فإنه يمكن إتمامها بالاعتطاع من اعتماد إجمالي آخر¹.

ووفقاً لنص المادة 30 من القانون 84-17 المتعلقة بقوانين المالية تطبق الاعتمادات الوقتية على النفقات المخصصة طبقاً لمرسوم والتي لا يمكن أن يتناسب بدقة مبلغها مع مبلغ التخصيص في الميزانية المنصوص عليها في قانون المالية تحدد قائمة الفصول التي تكتسي تخصيصاتها طابعاً وقتياً في كل سنة وبموجب قانون المالية.

لا يمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة، وإذا تبين في غضون السنة أن هذه الاعتمادات غير كافية يمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب وذلك ضمن الشروط المحددة في المادة 21 أعلاه.

وتحدد الاعتمادات الوقتية سنوياً بموجب أحكام قانون المالية وتتكون من نفقات التسيير التالية: الأجور الرئيسية؛ التعويضات والمنح المختلفة؛ الأجور وملحقاتها المستخدمين العاملين المؤقتين؛ مرتبات الموظفين في عطلة طويلة الأمد؛ الأداءات ذات الطابع العائلي؛ الضمان الاجتماعي؛ الدفع الجزائي؛ المنح والتعويضات والتدريب والرواتب المسبقة ورواتب التكوين؛ النفقات الأخرى الضرورية لتسيير المصالح الناتجة عن ارتفاع الأسعار ووضع هياكل جديدة؛ إعانات التسيير المخصصة للمؤسسات العمومية الإدارية المنشأة حديثاً أو التي تبدأ نشاطاتها خلال السنة المالية؛ النفقات المرتبطة بالتزامات الدولة تجاه الهيئات الدولية (المساهمات والاشتراكات).

¹ - جمال لعمارة: المرجع السابق، ص 166.

المطلب الثاني: إجراءات وضع الميزانية العامة

تمر أشغال تحضير الميزانية بعدة مراحل¹:

1- **الأشغال التمهيديّة:** تنطلق أشغال تحضير الميزانية بوزارة المالية وبالأخص في مديرية الميزانية، إذ تبادر هذه الأخيرة بمساعدة المصالح الأخرى لوزارة المالية (مديرية الضرائب، الخزينة، التأمين، المراقبة المالية...) بإجراء تقدير أولى لمجمل موارد ونفقات الدولة ووضع تقدير عام تعرض فيه الخطوط العامة للوضع المالي والاقتصادي للدولة، وتقتراح مديرية الميزانية في هذا التقرير الموجه للحكومة التوجيهات التي يجب إعطاؤها للميزانية، كما تطالب من الحكومة التعليمات التي يجب أن تقود أشغال تحضير الميزانية.

2- **مناقشات مجلس الحكومة:** يرفع تقرير وزارة المالية (مديرية الميزانية) إلى الحكومة، وعلى أساس هذا التقرير وبناءً على السياسة الاقتصادية للبلاد يحدد مجلس الحكومة التوجيهات العامة والمبادئ التي يجب أن تقود أشغال تحضير ميزانية الدولة، كما تحدد في هذا التقرير القطاعات التي تحظى بالأولوية، إضافة إلى ذلك يطالب مجلس الحكومة مختلف المصالح بتخفيض نفقاتها أو على الأقل أن لا تطلب نفقات إضافية، ويمكن أن تنطلق هذه الأشغال بناءً على توجيهات رئيس الجمهورية، وتنتهي مداولات الحكومة بمد وزير المالية التوجيهات الواجب احترامها عند وضع الميزانية.

3- **منشورات مديرية الميزانية:** بناءً على تعليمات الحكومة وتوجيهات رئيس الجمهورية تقوم مديرية الميزانية بإعداد منشور يوجه لكافة الوزارات تحدد لهم فيه المبادئ الواجب احترامها عند وضع مشروع الميزانية، ويهدف هذا المنشور إلى تحديد القواعد الشكلية والموضوعية لإعداد الميزانية المالية، وأول هدف يرمي إليه هذا المنشور وهو إعلام كافة الوزارات بالإمكانيات المالية المحدودة للدولة، وغالبا ما تطرح هذه المعلومات بصفة تشاؤمية، كما تذكر

¹ - بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 71، 72.

بمبدأ الكشف وضرورة الاستخدام المحكم للأموال العامة وإعطاء الأولوية للقطاعات المنتجة وتقليص النفقات غير المنتجة، كما تذكر بضرورة عدم رفع النفقات المقترحة عن مبلغ الاعتمادات المرخص بها في السنة المالية السابقة، وإذا اقتضى الحال تحدد نسبة الزيادة المسموح بها.

كما تؤكد مديرية الميزانية من خلال هذا المنشور على ضرورة تقديم الاقتراحات المتعلقة بالميزانية في جدول معين وحسب منهجية محددة، يكون الغرض منها تخصيص الاعتمادات بحسب الفصول، كما تذكر جميع الوزارات بأن ترفق طلباتها المالية بتقرير عام لتبريرها.

4- تحضيرات الميزانية على مستوى الدوائر الوزارية: تتمثل هذه المرحلة في أشغال تحضير مشروع ميزانية النفقات التي تجري داخل كل دائرة وزارية، وتقوم المديرية العامة للمالية داخل كل وزارة بتحضير مشروع ميزانيتها وجمع كافة الوثائق المتعلقة بهذه العملية، وبمجرد تلقيها منشور مديرية الميزانية تقوم المديرية العامة بتبليغه للمديرية التقنية والمصالح التابعة لها وكذا المؤسسات الخاضعة لوصايتها، وتطالبها في نفس الوقت بتقديم اقتراحاتها المالية، وبعد إنجازها ترفع هذه الاقتراحات إلى المديرية العامة التي تتكلف بدراستها وتكييفها مع توجيهات كل من الحكومة ومديرية الميزانية، وفي حالة عدم تمكن المديرية العامة من إرضاء جميع الطلبات الصادرة إليها من مختلف مصالح الوزارة فغنها تلجأ إلى التحكيم الداخلي، وعندما تضبط جميع الاقتراحات وتتم المصادقة عليها من طرف الوزير المعني تقوم المديرية بتحديد مشروع ميزانية الوزارة الذي يعرض على وزير المالية.

5- الفحص التقديري للاقتراحات الوزارية: تقوم بهذه العملية مديرية المالية لدى وزارة المالية: ففي الوقت الذي تكون فيه مختلف الوزارات منهمكة في تحضير مشاريع ميزانياتها، تشرع هذه المديرية في جمع المعلومات والوثائق التي تمكنها من تقدير طلبات الاعتماد المقدمة من مختلف الوزارات (الوضعية الحسابية للسنة المالية، آراء وتقارير المراقب المالي، وضعية الالتزامات بالنفقة لغاية أول أوت من السنة الجارية...) وبمجرد حصولها على جميع المشاريع تقوم مديرية المالية

بفحصها وتقييمها من عدة نواحي، فهي تفحص المبلغ الإجمالي للاعتمادات الإضافية، كما تسعى في نفس الوقت للكشف عن التقديرات المبالغ فيها أو المنتجة لنفقات ضخمة مستقبلاً، كما أنها تبحث في جزئيات وتفصيل المشاريع المقترحة وتحلل الوثائق المقدمة من طرف الوزارات والمبررة لطلباتها وتقارنها بالمعلومات التي هي بجوزتها (الوضعية الحسابية للسنة المالية المنصرمة مثلاً)¹.

وفيما يخص نفقات المستخدمين، تقوم المصالح المتخصصة لمديرية الميزانية بدراسة معمقة لها لمعرفة ما إذا كانت مناصب العمل المرجحة انشائها نصوص قانونية، كما تراجع في نفس الوقت كفاءات احتساب المرتبات والتعويضات ومدى مطابقتها للتنظيم المعمول بها. وتقوم المديرية من جهة أخرى بفحص الطلبات المتعلقة بإعانات التسيير البموجهة للمؤسسات العمومية.

تنتهي فحوص مديرية الميزانية لمشروع كل وزارة باتخاذ إحدى المواقف التالية:

- منح الموافقة لجميع الاقتراحات المقدمة من طرف الوزارة،
- مطالبة الوزارة المعنية بتوضيحات أو تبريرات إضافية،
- مطالبة تخفيض الاعتمادات المقترحة، وهي الحالة الأكثر رواجاً، ففي هذه الحالة يقوم الوزير المعني بالأمر بمراجعة مشروعه على ضوء الملاحظات التي تقدمت بها مديرية الميزانية، وتنتهي هذه المراجعة إما بتقليص طلباته إذا لم يكن لها تأثير سلبي على سير المرافق التابعة له وإما بتمسكه بطلباته الأولى إذا كانت تتعلق بالاعتمادات الأساسية لوزارته.

6- تحدد مديرية الميزانية موقفها من كل مشروع وزارى: وعلى هذا الأساس تنطلق المناقشات بين وزارة المالية وممثلي الوزارات الأخرى، ويتخذ أثناء هذه المناقشات كل طرف موقفاً يتعرض مع

¹ - بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص73.

موقف الطرف الآخر، يدافع ممثلو الوزارات بكل حزم عن اقتراحاتهم ويغفلون بذلك الضغوط الاقتصادية والمالية التي تعمل مديرية المالية على فرض احترامها، ولهذا تميل الوزارات إلى المبالغة في اقتراحاتها علما منها مسبقا أن وزارة المالية ستطالبها بالتخفيض، أما عن ممثلي وزارة المالية فهم يعلمون مسبقا موقف الوزارات لذا فهم يشككون مبدئيا في جدية الاقتراحات التي تعرض عليهم، الأمر الذي يجعلهم يتحفظون عليها ويطالبون بالتخفيضات الضرورية، ولحل المشكل تجرى لقاءات بين ممثلي الطرفين (وزارة المالية والوزارات المعنية) لتقريب وجهات النظر. وفي حالة الفشل يعرض المشكل على مجلس الحكومة أو مجلس الوزراء ليفصل فيه. وبعد تذليل كل الصعاب يتكلف وزير المالية بوضع المشروع التمهيدي للميزانية الذي يعرض على مجلس الحكومة والوزراء للمصادقة عليه قبل أن يقدم للبرلمان لمناقشته والتصويت عليه¹.

¹ - بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 74، 75.

خلاصة الفصل:

تظهر لنا من خلال هذا الفصل هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في وزير المالية على اعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة لكونها لها الاحقية المبررة والافضلية بالنسبة لمستوى الاعداد والتي يناط عليها التنفيذ وتحمل المسؤولية حيث تبدأ من الوحدات العمومية الصغيرة بتولي كل مصلحة او هيئة او مؤسسة عامة اعداد تقديراتها بشأن اعداد ميزانيتها وارسالها تقارير الى الوزارة التابعة لها لتقوم هذه الاخيرة بدراستها واجراء التعديلات الملائمة عليها لتقوم بتجميعها في مشروع متكامل لميزانية الدولة الذي يرفق مع الوثائق المالية للسلطة التشريعية من اجل الاعتماد .

الفصل الثاني

الضوابط القانونية لاعتماد مشروع

قانون المالية

تنفرد السلطة التشريعية في اعتماد قانون المالية نظرا للدور الذي يلعبه البرلمان في العملية التشريعية ولا يمكن اعتباره مشروع قانون ما لم يحصل على موافقته من قبل البرلمان فهو شرط لاجازته والتصديق عليه ليكتمل من اركانه ومقوماته وفق الاطار القانوني لاعتماده (المبحث الاول) وتعتبر الوظيفة التشريعية من اهم الوظائف التشريعية لاعتبارها الاطار والمحور الاساسي للتعبير عن الارادة الشعبية تعتمد على تمثيل الشعب وتحقيق حرية المشاركة والمساواة بين المواطنين وتتم الموافقة عليه من قبل المجلسين مجتمعين لكل منهما بصفة مستقلة عن المجلس الاخر بالمناقشة على مستوى اللجان وفي جلسة عامة وادخال التعديلات اللازمة و المناسبة على المشروع كمرحلة نهائية لاعتماده (المبحث الثاني) والتصويت عليه قبل ارساله لرئيس الجمهورية من اجل المصادقة عليه والذي يأخذ مسارين اولهما طبيعي يرتبط بدور البرلمان بالمصادقة عليه واصداره من رئيس الجمهورية والمسار الثاني استثنائي يعالج اشكالية اختلاف الغرفتين في المصادقة عليه أو عدم المصادقة عليه في الاجال المحددة فيصدر من خلال أمر يختص به رئيس الجمهورية وفق التشريع .

المبحث الأول: الإطار القانوني لإعتماد مشروع قانون المالية

تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستور لاعتبارها الإطار والمحور الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية والتي تتمثل في سن القوانين عبر مختلف المراحل المقررة، ابتداءً باقتراح مشروع القانون في التصويت عليه من قبل البرلمان، ويستوي الأمر من ذلك سواء كانت الإقتراحات مقدمة من البرلمان أو من الحكومة التي يتطلب الأمر موافقة البرلمان على مشاريع قوانين المقدمة من الحكومة قبل إرسالها لرئيس الجمهورية لتصديق عليها، لذلك أقرت مختلف الدساتير - طرق إعداد التشريع ومراحله- الفرنسي المصري والجزائري على تحويل هذه الاختصاص للبرلمان، الذي يعد بمثابة اختصاص تقليدي لمجمل البرلمانات، حيث لا يمكن للقانون أن يحوز على قوته إلا بعد إجراء وإتمام هذه الوظيفة¹.

إذ بنص التعديل الدستوري لسنة 2016 على ذلك ووفقاً لأحكام المادة 137 من الدستور "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، باستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه تودع كل المشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني"، في حين تنص المادة 139 من التعديل الدستوري المذكورة سابقاً على ذلك.

المطلب الأول: إجراءات مناقشة الميزانية العامة

لا يعتبر مشروع قانون المالية نافذاً تلتزم الحكومة بتنفيذه إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقاً لنظام السياسي لكل دولة، ويتم اعتماده من قبل البرلمان، وفقاً لإجراءات معينة، فهذا الاعتماد شرط أساسي لا يمكن الاستغناء عنه لوضع قانون المالية موضع تنفيذ وذلك وفقاً لقاعدة المشهورة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، وانطلاقاً كون قانون المالية المتضمن الميزانية العامة لدولة إذ تقوم هذه الأخيرة على مبدأ هام مفاده "لا ضريبة ولا رسم ولا إنفاق إلا بنص

¹ - زيوش رحمة: الميزانية العامة لدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2010/2011، ص114.

قانوني"، فإن البرلمان بإعتباره الممثل العام للشعب والأمة، يقوم بدور أساسي وأصيل في تكييف ملائمة قانون المالية مع كافة الانشغالات وتطلعات وحاجات المواطن والمصلحة العامة، كما يجرى البرلمان المعاصر بكل ما يملك من سلطات وصلاحيات دستورية قانونية وآليات رقابية برلمانية على ضمان حسن إطلاع الحكومة وأجهزتها وموافقتها بحسن تطبيق قانون المالية بصورة عامة وقانون ميزانية الدولة بصفة خاصة¹.

وعليه فإن أول ما تخوضه السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة في مناقشة أعضاء البرلمان لبرنامجها، ولا يعتبر مشروع الميزانية العامة، ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طلقا للنظام السياسي للدولة والسبب الرئيسي في ذلك أن الميزانية العامة تمثل تدفقات مالية يترتب عليها إعادة توزيع الدخل القومي الحقيقي بين الطبقات والفئات والأفراد، وبالتالي تحرص الدولة على ضرورة اعتماد السلطة الممثلة للشعب أي السلطة التشريعية لمشروع الميزانية، حيث يصبح قابلا للتنفيذ، فهذا الاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع التقيد وذلك طبقا للقاعدة الشهيرة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"².

الفرع الأول: الكيفيات التي يعرض بها مشروع الميزانية العامة

فور مصادقة مجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء على المشروع التمهيدي لقانون المالية، تقوم الحكومة بإيداع مشروع هذا القانون بواسطة الوزارات المكلفة بالعلاقات مع البرلمان المتضمن لميزانية الدولة على مستوى مكتب الغرفة الأولى (مكتب الأمين العام للمجلس الشعبي الوطني) في أجل أقصاه 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ووفق القانون العضوي رقم 15-18 يوضع مشروع قانون المالية في تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد³، والذي يحيله بدوره

¹ - دور البرلمان في عملية تكييف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24، جانفي 2010.

² - محمد عباس محرز: المرجع السابق، ص 363.

³ - المادة 71 من القانون العضوي 15-18.

على اللجان الدائمة المعنية قبل مناقشته من طرف المجلس في جلسة عامة ولتمكين البرلمان من أداء وظيفته على أحسن وجه كان لابد من منحه متسعا من الوقت لدراسة المشروع ومدته بالمعلومات الضرورية في المجال المالي، ولتحقيق هذا الغرض بادر النواب في سنة 1989 بتعديلين أدخلوا على المادتين 67 و68 من القانون المتعلق بقوانين المالية والتي تنظم مضمون مشروع قانون المالية وكيفيات عرضه على البرلمان¹.

حددت المادة 67 بعد تعديلها تاريخ 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية كحد أقصى للحكومة لإيداع مشروع قانون المالية، كما حددت نفس المادة مضمون قانون المالية الذي يجب أن يحتوي جزأين متباينين؛ يتضمن الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية بالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية المنصوص عليها في المخطط السنوي للتنمية، ويقترح في الجزء الثاني: المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الميزانية العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقات فيما يخص اعتمادات التسيير وحسب كل قطاع بالنسبة لاعتمادات التجهيز؛ المبلغ الإجمالي للنفقات بالرأس المال؛ الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات وبعدها كل ميزانية ملحقة؛ الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة. كما تنص نفس المادة على وجوب التمييز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام ذات الطابع المؤقت، ويعتبر كل حكم يقترح دون تحديد مدة تطبيقه صراحة حكما ذا طابع دائم، وأوجبت المادة 68 من جهتها على الحكومة أن ترفق مشروع قانون المالية بالوثائق التالية²:

¹ - القانون رقم 89-24، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج، العدد 01 لسنة 1989.

² - بشير بليس شاوش: المرجع السابق، ص 138.

1- تقرير تفسيري للتوازن الإقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وأفاق المستقبل مبرزا على الخصوص وضعية تقديرات الإيرادات بالعملة الصعبة المحررة بالدينار ومشروع توزيعها على النفقات.

2- ملحقات تفسيرية تبين خاصة ماييلي:

- التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب وتقديرات حواصل الموارد الأخرى.
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل ويكون مرفقا عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.
- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي للتنمية حسب كل قطاع.
- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة يبين مبلغ الإيرادات والنفقات والكشوفات المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية:

وتجدر الملاحظة من أن الحكومة لم تتقيد بهذا النص بحيث أنها لازالت تتردد في تزويد النواب ببعض الوثائق السالفة الذكر منها على الخصوص مشروع قانون ضبط الميزانية¹.

¹ - بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص 139.

الفرع الثاني: مناقشة الميزانية العامة

بعد إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به إلى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم هذا الأخير طبقا للقانون والقوانين والأنظمة الداخلية للمجلس بإحالته إلى اللجنة البرلمانية المختصة بقطاع المالية والميزانية والتخطيط¹، يشكل ايداع المشروع نقطة بداية عملية صناعته كتشريع عادي بدءا بمناقشته ودراسته على مستوى اللجان وصولا الى التصويت والمصادقة عليه على مستوى الجلسات العامة، وهذا تماشيا مع أهمية كل منهما بحيث يعتبر المستوى الأول ضروري لتنظيم المرافق الدستورية في نظام الدولة كتنظيم السلطة التشريعية، وضبط العلاقة بينها وبين الحكومة تكملة لاحكام الدستور، بينما تظهر كذلك الاهمية الكبرى لقانون المالية في الدولة، إذ تعتمد على نفاذه جميع المصالح العمومية، من خلاله تستطيع الدولة مباشرة أعمال جباية الإيرادات وباجازته تستطيع ان تنفق الاعتمادات، حتى يتسنى للمرافق العامة ان تسير بانتظام وإضطراد،² للسلطة التشريعية صلاحية اقرارها وإعتمادها بمعنى آخر بمناقشتها ودراستها على مستوى لجانه وفي جلساته العامة وكذا حقه في إدخال تعديلات عليهما لمكسب حقيقي يدعم مكانه المعيار التشريعي، وللهيئة التشريعية السلطة في سن قوانين حيوية وذات اهمية وهي بمثابة فرصة مناسبة لاسترجاع ما فقدته عن مرحلة الإعداد والتحضير، حيث تجري مناقشة المشروع بالنسبة للغرفتين أولاً على مستوى اللجان وخاصة منها اللجنة المكلفة بالمالية ثم على مستوى الغرفة في جلسة عامة.

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا: المرجع السابق، ص102.

² - إبراهيم الحمود، رقابة مجلس الامة الكويتي على مشروع قانون المالية العامة، مجلة الحقوق، العدد الاول، مارس 1992، ص193.

أولاً: على مستوى اللجان

تعتبر هذه المرحلة ضرورية وذات أهمية خاصة إذ لا يجوز من دونها مناقشة النص التشريعي على مستوى الجلسة العامة والتصويت عليه، باعتبارها أعلى وثيقة قانونية في الدولة نظراً للدور الذي تلعبه اللجان البرلمانية في عملية دراسة وتحليل النصوص المحالة على البرلمان، حيث تقوم بمهمة فنية أساساً تنحصر في دراسة المشاريع أو إقتراحات النصوص التشريعية بصفة عامة، وتحليلها وتسجيل الملاحظات واستخراج الاستنتاجات وبلورتها في شكل توصيات وتعديلات للمناقشة والمداولة والتصويت والمصادقة عليها في البرلمان¹ ويتمركز العمل البرلماني وفق المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على لجنة واحدة تتمثل في لجنة المالية والميزانية بنصها على ما يلي : " تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية...". كما قد مجال مشروع أو إقتراح القانون العضوية على لجنة المالية والميزانية طبقاً للمادة السابقة² في حين تنص المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة " تختص لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمسائل المتعلقة بالنظام و الإصلاح الاقتصادي ونظام الاسعار..."³

تشكل اللجان المالية حسب النظام الداخلي للبرلمان على مستوى الغرفة الأولى للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، وحسب نظامه الداخلي فإنه يشمل على مجموعة من الأجهزة منها (12) لجنة دائمة من بينها لجنة المالية والموازنة، حيث تتكون هذه الأخيرة من (30) ثلاثين عضواً إلى (50) خمسين عضواً على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من (20) عشرين إلى (30) ثلاثين عضواً على الأكثر، كما تبقى لجنة المالية والميزانية، وعلى غرار اللجان الدائمة الأخرى مكلفة بقوة القانون بالمسائل المتعلقة باختصاصاتها والتي تتعلق بالمسائل

¹ - مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 31.

² - راجع للمادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 جويلية 2000، ج ر ج ج، العدد 46.

³ - راجع للمادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الأمة المؤرخ في 26 أكتوبر 1999، ج ر ج ج، العدد 84.

المتعلقة بالميزانية والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة والقروض والبنوك والتأمينات والتأمين¹.

في حين تشكل على مستوى مجلس الأمة لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تتكون من (15) خمسة عشر إلى (19) تسعة عشر عضواً على الأكثر، فهي تختص بمجموعة من المسائل التي تعني الإقتصاد بوجه عام منها ما يتعلق بالنظام والإصلاح الإقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج والمبادلات التجارية والتنمية والتخطيط والصناعة والهيكلية والطاقة والمناجم والاستثمار².

لغرفتي البرلمان عدة لجان، تختص كل واحدة منها في نشاط معين، وأهم هذه اللجان لجنة التخطيط والمالية التي تدرس مشروع الميزانية وسائر المشاريع المالي قبل عرضها على الغرفة في جلسة عامة، ويتمثل دورها في دراسة مدققة للمشروع تمهيدا للمناقشات التي سيقوم بها النواب في الجلسة العامة، وبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني تحضير التعديلات الواجب إدخالها على المشروع³.

في حين تحدد لجنة المالية الميزانية في أول يوم اجتماع لها جدول أعمالها وكذا منهجية الدراسة والاستماع في إطارها مع وجوب تحصلها على المرفقات المقرر إيداعها برفقة مشروع القانون، وللخصوصية هذا القانون تتم إجراءات السابقة في وقت سريع، بل ويمكن أن تتم في نفس اليوم الذي تسلم فيه مكتب المجلس مشروع القانون تحضيراً للمناقشة، وحتى تتمكن هذه اللجنة من القيام بمهمتها على أحسن وجه يرخص لها القانون من أن تطلب من الوزراء أو مساعديهم كل ما تحتاجه من إيضاحات ومعلومات وأرقام وإحصائيات، كما يمكنها أن تستدعي رئيس الحكومة أو وزير المالية أو أي وزير آخر لحضور جلساتها⁴.

¹ - المادة 19 و 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - المادة 21 و 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ - بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص 140.

⁴ - المرجع نفسه، ص 140.

لتقوم اللجنة بالدراسة الدقيقة لكل جزء من أجزاء الميزانية وذلك لأن قانون المالية يتكون من جزأين منفصلين حسب المادة 67 من القانون 84-17 المعدل والمتمم، حيث يبين الجزء الأول منه الاقتراحات المتعلقة بالإيرادات العمومية، والجزء الثاني يقترح المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة، فهذه الدراسة تقوم بها اللجنة في إطار اختصاصاتها وعلى أساس القانون والوثائق المرفقة له وكذا الاستماع إلى الوزراء المعنيين وعن طريق الأجوبة المقدمة من طرف الإدارة عن تساؤلات المقرررين، والهدف من ذلك إعداد تقرير لكل جزء من أجزاء الميزانية، عند انتهاء اللجنة من مهامها تعد تقريراً بشأن مشروع قانون المالية توضح فيه المعطيات الأساسية الخاصة بتحليل الوضع الإقتصادي والمالي للدولة وتوضح التعديلات المراد إدخالها على المشروع، ويقوم مكتب المجلس الوطني بإصدار مذكرة تتضمن الإجراءات التنظيمية التي تتم من خلالها مناقشة مشروع قانون المالية والجدول الزمني للمناقشة والجلسات العامة التي تكون علنية، ثم يحال النص على مجلس الأمة ليعرض على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمجلس قبل المناقشة والتصويت عليه.

ثانياً: مناقشة المشروع في جلسة عامة

بعد الانتهاء من دراسة المشروع أو إقتراح القانون العضوي، وكذا مشروع قانون المالية على مستوى اللجنة المختصة سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة تبدأ المرحلة الثانية في عملية سن التشريع، والمتمثلة في مرحلة المناقشة على مستوى الجلسات العامة وإستنادا إلى نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لايمكن أن تسجل في جدول أعمال الجلسة مشاريع أو إقتراحات القوانين بصفة عامة، إذا لم يتم توزيع التقرير التمهيدي بشأنها، قبل ثلاث أيام من تاريخ الجلسة وهذا مكسب يحسب لصالح النواب، بحيث يسمح لهم باخذ فكرة عن حصيلة اشغال اللجان التي تمت في جلسات مغلقة من جهة،

ويمكنهم كذلك من تحضير أنفسهم وذلك بالاستعلام في بعض المواضيع التي لا يفقهونها تفاديا للدخول في نقاشات عامة وسطحية¹

تجرى دراسة مشروع قانون المالية على مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة، ويشرع في المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة وهو وزير المالية، وبعد الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية يتم توزيع التقرير التمهيدي على النواب، ليقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني مذكرة خاصة ذات طابع إعلامي وتنظيمي تهدف إلى إعلام المجلس على الإجراءات التنظيمية التي تتسم وفقا لها مناقشة المشروع والتي تتبع وفق جدول زمني للجلسات العامة الذي يتم من خلالها تحديد المدة المخصصة للمناقشة على مستوى الجلسات العامة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة².

1- مناقشة المجلس الشعبي الوطني لقانون المالية:

جاء في دستور 1962 و1976 و1989 وفيما بعد دستور 1996 بأن المجلس الشعبي الوطني يشرع في المجالات العديدة التي يخولها له الدستور منها المجالات الخاصة بالميزانية والضرائب ونظام البنوك وغيرها³.

ومن المعلوم أن الحكومة ملزمة دستوريا على عرض القوانين على المجلس الشعبي الوطني ومن بينهما قانون المالية التي تجدد الحكومة سنويا من خلال وزارة المالية عرضه على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁴، فعندما تنظم اللجنة دراستها ترفع تقاريرها مشروع قانون المالية إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يتضمن ملاحظاتها وإقتراحاتها مع مراعاة أحكام المادة 121

¹ - سليم كسير، البرلمان والقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون 2001، ص 30.

² - المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 اوت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج، العدد 15.

³ - علي زغود: المرجع السابق، ص 147.

⁴ - المرجع نفسه، ص 147.

من الدستور¹، والذي يتولى طبعه وتوزيعه على الأعضاء لكي يتسنى لهم الاطلاع عليه في الوقت المناسب².

تفتح المناقشة العامة في جلسة عامة تكون مناسبة لجميع النواب لطرح القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية ومدة الإلتزام بتنفيذ قانون المالية الساري المفعول من طرف مختلف القطاعات والوزارات³، التي يتزأسها رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يحيل الكلمة إلى ممثل الحكومة وزير المالية لقراءة التقرير المعد حول المشروع من خلال تقديم الخطوط العريضة للمشروع، فيوضح سياسة الحكومة المالية والأسباب السياسية والإقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تبناها مشروع المالية أو الميزانية في الشكل المعروض⁴.

بعد ذلك يقدم مقرر اللجنة المالية ليتلو تقريره الذي يحلل فيه مشروع الميزانية ويشرح فيه أسباب التعديلات التي تقترحها اللجنة عندما يتعلق الأمر بالغرفة الأولى، ثم يتدخل النواب الذين يريدون مناقشة المشروع بصفة عامة ليبدوا بأرائهم في المشروع من خلال مناقشة سياسة الحكومة الإقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية من خلال الاعتمادات⁵، بواسطة تدخلاتهم الشفوية والكتابية وهذا ما أكدته المادة 134⁶ من دستور 1996⁷، التي يلجأ إليها البرلمان عادة وهي من بين أهم وسائل الإعلام التي تسمح للبرلمان في اكتشاف حقائق محددة بالذات أو الحصول على توضيحات حول مسائل تتعلق حول نشاط وزاري معين أو لفت نظر

1- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا: المرجع السابق، ص102.

2- علي زغدود: المرجع السابق، ص147.

3- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا: المرجع السابق، ص102.

4- علي زغدود: المرجع السابق، ص148.

5- بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص141.

6- تنص المادة 137 من دستور 1996 على مايلي "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه (30) ثلاثون يوما، وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس، كما تضيف المادة في نفس الصياغ إذ رأت أي من غرفتي البرلمان على أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

7- يحي دنيدي: المرجع السابق، ص105.

الوزير المختص إلى أمر قبل أن يحدث ضرر بالصالح العام¹، فيلتمس عضو البرلمان السؤال المكتوب عن طريق الكتابة للحصول على تفسير معين أو معلومة حول موضوع معين، كما تكون وسيلة للحصول على بعض الاستشارات القانونية خاصة في المجالات الضريبية فهي وسيلة تهدف إلى الاستعلام فقط نظرًا لتأخر الوزراء في الإجابة عنها².

أما الأسئلة الشفوية فهي تعتبر ذو بعد سياسي وله أثر يمتد حتى إلى الرأي العام مما يجعل المسؤولية السياسية للحكومة على المحك، إذ تقتصر على المحاورة بين عضو البرلمان السائل والوزير المجيب، فالنصوص الدستورية الجزائرية من بين النصوص التي لا تفرق بين الأسئلة الكتابية والشفوية من حيث مضمونها والهدف منها³، ويطرحون استفساراتهم وتدخلاتهم حول ما يرغبون استضاحه، كما يقدمون اقتراحاتهم حول ذلك⁴.

بعد أن ينتهي النواب من ذلك تعطى الكلمة لوزير المالية للرد على تساؤلات النواب بصفة عامة ثم تعطى الكلمة للوزراء ليردون عن الأسئلة حول ميزانيات وزرائهم، وعلى الوزير أن يجب عن الأسئلة الكتابية الذي يتمثل في أجل 30 يوما كأقصى حد وذلك من خلال نص المادة 134 من دستور 1996، أما السؤال الشفوي يكون في جلسات المجلس دون تحديد أجل للإجابة.

¹ - عبد الله بوقفة: الدستور الجزائري، دار الهدى، الجزائر، د ت، ص 149.

² - عمار عباس: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلود للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006م، ص 31.

³ - عقيلة خرياشي: رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23، 2009م، ص 20.

⁴ - عقيلة خرياشي: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلود للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007م، ص 161.

2- مناقشة مجلس الأمة لقانون المالية:

كان للدستور الجزائري محاولة في توسيع نطاق الرقابة على الحكومة من قبل البرلمان وذلك من خلال خلق غرفة ثانية هي مجلس الأمة¹، وذلك لتحقيق أهداف معينة كتحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية من خلال تمثيل المجموعات المحلية عن طريق المنتخبين، وكذا تجنب تهميش بعض الخبرات والكفاءات من خلال المعنيين².

ويمثل مجلس الأمة أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات، تكمن فعاليته بالتوازن الداخلي داخل المؤسسة التشريعية وبالتالي يرمي إلى نزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وإتمام العملية التشريعية على أحسن وجه³.

ومن صلاحيات مجلس الأمة تحول دون احتكار في صياغة القانون من جهة ودون التعسف في صياغته من جهة أخرى فإنه يملك حق المبادرة بالقوانين وبالتالي له الحق في النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني سواءً تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية⁴.

وعليه فإن مجلس الأمة يناقش ويدرس ويصوت على النفقات العمومية الواردة في مشروع قانون المالية بعد إتمام المجلس الوطني ذلك، وفق إجراءات قانونية محددة تلي بعد تصويت المجلس الأول على المشروع لتباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة وبعدها لمقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين.

¹ - عاشور نصر الدين، فيصل نسيغه: علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص310.

² - مولود ديدان: مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2007م، ص404.

³ - عباس عمار: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلود للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006م، ص257.

⁴ - مولود ديدان: المرجع السابق، ص404.

وفق إجراءات معينة تبدأ بالاستماع إلى ممثل الحكومة الذي يقدم عرضاً مفصلاً لمحتوى النص وعلى المحاور الرئيسية التي عرضها وزير المالية في المجلس الشعبي الوطني المتمثلة في بيان ظروف تطبيق قانون المالية للسنة الجارية، وكذا فرضيات ومرتكزات نص قانون المالية للسنة المقبلة والإجراءات المرفقة للميزانية.

المطلب الثاني: تعديل مشروع الميزانية العامة

قبل وضع مشروع المالية العامة حيز التصويت يمكن للقانون أن يخضع لبعض التعديلات الضرورية وذلك وفق الإطار القانوني لسلطة التعديل وفق شروط معينة، فإذا لم يكن للبرلمان الحق في البادرة بقوانين المالية فحق التعديل البرلماني يضمن للنفقات العمومية من الناحية العملية مشاركة أعضاء البرلمان في الإنتاج التشريعي، كما تعتبر التعديلات البرلمانية واحدة من أهم الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التشريعية، بحيث أن التعديل هو إجراء جديد يضاف إلى مشروع قانون المالية، ذلك أن التعديل هو غاية في الأهمية لأنه يسمح بتطوير أحكام القوانين بصفة عامة والمشاركة في تحديد جهة النفقات العمومية من خلال التعديلات التي يقدمها نواب البرلمان¹.

الفرع الأول: سلطة تعديل المشروع

للسلطة التشريعية الحق في تعديل مشاريع القوانين وهي الصلاحيات المخولة للبرلمان، ومن بين هذه القوانين قانون المالية، ونظراً لكون التعديل إجراءً جديداً يتضمن تدابير إضافية لمشروع قانون المالية، كرس الدستور سلطة البرلمان في تعديل مشاريع المقدمة إليه وكرس للبرلمان حق التشريع في الميادين التي يخصصها له منها ما يتعلق بقانون المالية أو ميزانية الدولة، فالواقع عندما نص الدستور في المادة 121 منه (مادة سالفة الذكر) فنحن أمام سلطة تعديل لا يمكن

¹ - محمد خلاصي: عملية تحضير الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون، 1996، ص 154.

ممارستها إلا في ظل شروط معينة، كما يمكننا القول أن البرلمان لا يمكنه أن يمارس سلطته في التعديل إلا إذا أدت إما إلى زيادة الموارد العمومية أو إلى تخفيض النفقات العمومية¹.

تم تجريد مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري من حق المبادرة باقتراح القوانين، فيترتب عنه حرمانه أيضا من حق التعديل²، إذ يقتصر هذا الحق من حيث معالجة الممارسة والمحدودية على مستوى الغرفة الأولى فهي الجهة المتمتعة بحق التعديل الذي منح لها طبقا لنص المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12³ ووفقا للمادة 1/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁴، إلى ثلاثة جهات تمثلت في اللجنة المختصة، وعشرة (10) نواب المجلس الشعبي الوطني، وكذا الحكومة.

إذ يمكن لكل من الحكومة واللجنة الدائمة المختصة إبداء أي تعديلات على مشاريع أو اقتراحات القوانين العضوية ومشروع قانون المالية في أي وقت⁵ مع الزامية الحرص على عدم إبداء أي تعديل مشروع أو اقتراح أي قانون يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي⁶، ويحق أيضا لنواب المجلس الشعبي الوطني الحق في تقديم التعديلات من مشاريع أو اقتراحات القوانين العضوية وكذا مشروع قانون المالية وهي الصلاحية التي لا يتمتع بها أعضاء مجلس الأمة⁷

¹ - جمال لعامرة: منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004م، ص193.

² - راجع المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

³ - المادة 1/28 " يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراح التعديلات عن مشروع او اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسة...."

⁴ - المادة 1/61 " وفقا للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، او اللجنة المختصة، أو عشرة (10) نواب...".

⁵ - المادة 61 من الفقرة الاخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يمكن للحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها "

⁶ - المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على : " لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانوني يكتسي طابعا عضويا".

⁷ - بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص140.

فعلى النواب والحكومة وأعضاء اللجنة المتخصصة للمجلس الشعبي الوطني التقديم باقتراح تعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة ومناقشتها مع الوزير المعني شريطة التقيد بأحكام المادة 121 من الدستور¹، و يملك مكتب المجلس الشعبي الوطني سلطة قبول أو رفض هذه التعديلات²

وفي حالة رفضها تعديلات النواب فإنها تشكل موقفا سياسيا مؤثرا نظرا لكون التعديلات المرفوضة ترفق بالمشروع المبحوث عليها داخل لجنة المالية والميزانية من خلال التقرير الذي يعده مقرر اللجنة³. وبإنتهاء المدة تحال التعديلات المقبولة على اللجنة المختصة وتبلغ إلى الحكومة وتوزعه على نواب المجلس الشعبي الوطني⁴.

الفرع الثاني: شروط التعديل

يحق للجنة المتخصصة للمجلس الشعبي الوطني ولنوابه والحكومة تقديم اقتراحات التعديل عن مشروع المالية والميزانية حسب المرسوم الرئاسي رقم 438-96⁵، وفق شروط معينة في التعديل كالتالي⁶:

- أن يقدم التعديل من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة أو 10 نواب.
- أن يكون التعديل معللاً وبإنجاز وأن يخص مادة من مواد النص المدوع، أو علاقة مباشرة به أو يتضمن إدراج مادة جديدة.

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا: المرجع السابق، ص103.

² - تنص المادة 6-5-4/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على : "... يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب احكام هذه المادة

- يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل او رفضه شكله.

- في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللا ويبلغ الى مندوب اصحابه..."

³ - ياسين بن رايح: الاختصاصات الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون دستوري، جامعة علي لونيبي، البلدة 02، 2018/2017م، ص100.

⁴ - جمال لعامرة: المرجع السابق، ص195.

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 438-96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتضمن الدستور الجزائري، ج ر ج ج، العدد 61 لسنة 1996.

⁶ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي، المؤرخ في 28 يبيع الثاني عام 1421 الموافق ل13 ماي 2000.

- يوقع تعديل النواب من جميع أصحابه ويوضع في الأجل الأربع والعشرون ساعة ابتداءً من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، وهي مدة جد قصيرة لا تسمح للنائب من تقديم تعديلات مدروسة قابلة للانسجام مع التشريع الساري.
- يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني ويقرر التعديل أو رفضه شكلاً.
- لا يمكن لأعضاء اللجنة المختصة إدراج تعديلات كتابية أو التوقيع مع أصحابها.

المبحث الثاني: المرحلة النهائية لإعتماد مشروع قانون المالية

تعتبر السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) السلطة المختصة في عملية سن القوانين والمصادقة والتصويت عليها في إطار القانون، ولكي يكتمل قانون المالية من أركانه ومقوماته فإنه من اللازم أن توافق عليه السلطة التشريعية، ومن هنا يكون شرطاً أساسياً لإجازته من البرلمان وتصديقه عليه، إذ تخول الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور للمجلس الشعبي الوطني التصويت على ميزانية الدولة¹.

كما يقوم مجلس الأمة بالمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب نص المادة 120 من الدستور، وخلافاً لبعض الأنظمة التي تخول للبرلمان التصويت على الميزانية باباً باباً فإن المادة 70 من القانون 84-17 تشير إلى التصويت على الميزانية بصورة إجمالية²، والقاعدة هي أن يصوت ويصادق البرلمان على المشروع قبل بداية السنة المدنية الجديدة احتراماً لمبدأ السنوية³، ومؤدى ما تقدم أن البرلمان ينحصر حقه في الموافقة على مشروع الميزانية في جملته، مما يسمى بالمسار العادي للإصدار، وينحصر أيضاً حقه في رفضه برمته في عدم التصويت عليه في الآجال المحددة مما يسلك به إلى المسار الغير عادي للإصدار⁴.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 438-96 سالف الذكر.

² - القانون رقم 84-17، المؤرخ في 08 شوال عام 1404 الموافق لـ 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية.

³ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا: المرجع السابق، ص 104.

⁴ - محمد عباس محززي: المرجع السابق، ص 365.

وبالتالي يأخذ مصير قانون المالية منحيين، إما أن يتم الموافقة عليه وذلك بالإصدار والنشر، أو يتم رفضه وبالتالي إلغاءه كأن لم يكن فيأخذ منحى آخر، ولا يمكن اعتماد مشروع قانون المالية إلا بعد أن يصادق عليه البرلمان بغرفتيه على شكل قانون المالية، كما أن الدستور قد قيد البرلمان من حيث الاختصاص الزمني في المصادقة على قانون المالية حينما نص في الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 120¹.

المطلب الأول: الطريق العادي لإصدار قانون المالية

تبدأ جلسات مناقشة مشروع قانون المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم على مستوى مجلس الأمة، وفي هذه المرحلة تسجل ضرورة السرعة فيها والمصادقة عليها بآجال محددة، كما يسجل أيضا التقييد الوارد في المادة 139 من الدستور القاضية بإرفاق أي زيادة نفقات مالية لتدابير ترمي إلى زيادة الإيرادات الكفيلة بتغطية تلك النفقات، حيث يتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة.

الفرع الأول: إجراءات التصويت والمصادقة على قانون المالية

إن مرحلة الاعتماد بالمصادقة والتصويت على مشاريع أو اقتراحات القوانين العضوية وكذا مشاريع قوانين المالية هي بمثابة التأشيرة أو الرخصة التي يمنح من خلالها البرلمان للحكومة تنفيذ بنودها وأحكامها²، فكلا القانونين يخضعان من حيث اختيار كيفية التصويت وطرقه لنفس الأحكام التي تسري على التشريعات العادية³، ويرجع الحق في اختيار نمط التصويت إلى مكتب كل غرفة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون العضوي وذلك طبقا لنص المادتين 31 و 36 من القانون العضوي 16-12⁴

¹ - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا: المرجع السابق، ص 104.

² - نصرالدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع، السنة الثانية، 2004، ص 29.

³ - سليم كسير، المرجع السابق، ص 48.

⁴ 31 و 36 من القانون العضوي 16-12. - راجع المادتين

ولقد استقر المؤسس الدستوري الجزائري في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 على الأمر الذي كان منصوص عليه في تعديل 2008 من خلال نص المادة 112 منه على "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السلطة في إعداد القوانين والتصويت عبيه"، فالملاحظ أن المؤسس الدستوري أخذ بنظام الغرفتين والمجسد في هذا الدستور السالف الذكر، ومن ذلك مشاركة أعضاء البرلمان سواء في مرحلة مناقشة القوانين أو مرحلة التصويت عليها لكي تتم المصادقة عليها من قبل البرلمان، وبالتالي فقانون المالية من بين القوانين التي تتم المصادقة عليه من قبل البرلمان وفق إجراءات التصويت التي تتم في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وقد ألزم التشريع الجزائري على ضرورة تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص قبل أن يعرض على مجلس الأمة، فإذا لم يوافق عليه المجلس الأول فليس من الممكن أن يعرض أصلاً للمجلس الثاني حسب نص المادة 120 من الدستور (الفقرة 3) على أن مجلس الأمة يصوت على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

أولاً: تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع الميزانية العامة

إن آخر مرحلة يمر بها قانون المالية هو التصويت في جلسة عامة في المجلس الشعبي الوطني من خلال نص الفقرة 12 من المادة 122 من الدستور التي تخول للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة، حيث تبدأ الجلسة بتقديم التقرير التكميلي الذي يحتوي بالإضافة إلى المقدمة على استنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المشار إليها وفق المرسوم الرئاسي 96-438 سالف الذكر، ويتم تصويت المجلس للقانون وفقاً أشكال التصويت التي حددها والتي تحدد إما برفع الأيدي في الاقتراع العام أو الاقتراع السري¹، كما

¹ - راجع المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بمناداة الإسمية وذلك طبقا للمادة 30 من القانون العضوي 16-12¹. وهي نفسها الطرق المتبعة على مستوى مجلس الأمة.²

ويتم تحديد نمط الاقتراع بقرار مكتب كل غرفة أو مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية نمط التصويت طبقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وطبقا للمادة 31 "يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي نظامها الداخلي".

ويكون تصويت النواب شخصي باستثناء حالة غياب أحد النواب، فيمكنه أن يوكل أحد زملائه ليصوت نيابة عنه في حدود توكيل واحد طبقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ويدرس مشروع قانون المالية حسب إجراءات التصويت مع المناقشة العامة³.

وعليه طبقا لنص المادة 29 من القانون العضوي 16-12 تخضع مشاريع أوافترحات القوانين العضوية، ومشاريع قوانين المالية لطريقة من الطرق التالية:

1- التصويت مع المناقشة العامة: وهي الطريقة العادية المفترضة لدراسة جميع القوانين العضوية والعادية التي تعرض على البرلمان وتعتبر الطريقة المعتمدة ميدانيا من طرف البرلمان الجزائري كونها تنطوي على مبدأ دستوري يتلخص في المشاركة الواسعة لنواب البرلمان في سن التشريعات والتصويت عليها بصفة عامة، فضلا عن كونها أداة تمكن البرلمان من تعديل النص التشريعي المعروض عليه للإثراء والموافقة⁴.

¹ - المادة 30 من قانون 16-12 "يجري التصويت برفع الأيدي في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الإسمية".

² - راجع المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ - جمال لعمارة: منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 196.

⁴ - عبد الله بوقففة، المرجع السابق، ص 316.

حسب نص المادة 32 من الأمر 16-12 السالف الذكر إن التصويت مع المناقشة إجراء عادي لدراسة المشاريع واقتراح القوانين، ويجري على مرحلتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة وفق نظام تصويت إجمالي على قانون المالية، وهذا ما أكدته المادة 70 من القانون 84-17 سالف الذكر¹.

2- التصويت مع المناقشة المحدودة : يقرّر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلاّ ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقرّرها ومندوبي أصحاب التعديلات².

3- التصويت بدون المناقشة: يطبّق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة³.

فيكون التصويت الإجمالي حسب نص المادة كالتالي:

- الفقرة الأولى: التصويت على العمليات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة: ويتم التصويت على موارد الميزانية العامة للدولة بصفة إجمالية، وفيما يخص النفقات يصوت على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية، كما يصوت على نفقات التجهيز الموزعة حسب كل قطاع.

- الفقرة الثانية: التصويت على العمليات المالية الأخرى: ويصوت في شكل إجمالي على: رخص تمويل الاستثمارات، إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة، الحد الأقصى للنفقات المرخص بها كل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

¹ - زيوش رحمة: المرجع السابق، ص 143.

² - راجع المادة 36 من القانون العضوي 16-12.

³ - راجع المادة 37 من القانون العضوي 16-12.

- الفقرة الثالثة: يجري التصويت على قانون المالية مادة مادة ثم التصويت على النص كاملاً ويكون التصويت بالأغلبية العادية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني¹.
ولصحة المداولات والتصويت يشترط توافر أغلب النواب²، إلا ان المشروع الدستوري الجزائري لم يَقم بتحديد النصاب الواجب توفره للتصويت على التشريعات العادية او اقتراحات القوانين العضوية من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وانما حدد النصاب الذي يجب توفره للتصويت بالأغلبية المطلقة وتطبيقاً لنص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تصح مناقشات المجلس مهما يكون عدد النواب الحاضرين، ولا يصح التصويت بالمجلس إلا بحضور أغلبية النواب، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد الجلسة الثانية بعد (06) ساعات على الأقل في حدود (12) ساعة على الأكثر وعندها يكون التصويت صحيحاً مهما بلغ عدد بلغ عدد النواب الحاضرين، ويصوت المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس³. وهذا ما أكدته المادة 44 من القانون العضوي 16-12 في تفصيل المدة الزمنية بين غرفتي البرلمان.

ثانياً: تصويت مجلس الأمة على مشروع الميزانية العامة

بعد استكمال المجلس الشعبي الوطني لدراسة مشروع قانون المالية ومناقشته وتعديله والتصويت عليه وذلك قبل إحالته على مجلس الأمة للمصادقة عليه⁴، يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في مدة لا تتجاوز 10 أيام ويخطر رئيس الحكومة بهذا الإرسال، ليقوم مجلس الأمة هو الآخر بدراسة ومناقشة والتصويت

¹ - بشير يلس شاوش: المالية العامة، المرجع السابق، ص142.

² - زيوش رحمة: المرجع السابق، ص143.

³ - جمال لعمارة: منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص181.

⁴ - جمال لعمارة: المرجع نفسه، ص199.

على النفقات العمومية الواردة في مشروع المالية العامة عقب إتمام المجلس الأول لعملية التصويت عليه¹.

وتباشر عملية المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من خلال المجلس الشعبي الوطني من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق²، كما تحدد المدة القانونية التي يجب على مجلس الأمة التصويت عليها عشرون (20) يوما³، وهذا ما أكدته المادة 44 من القانون العضوي 16-12 في تفصيل المدة الزمنية بين غرفتي البرلمان، وقبل البدء في إجراءات التصويت يتأكد رئيس الجلسة من توفر النصاب القانوني المتمثل في حضور ثلاث أرباع الأعضاء⁴.

الفرع الثاني: إصدار مشروع الميزانية العامة

بعد إتمام عملية التصويت على مشروع قانون المالية من قبل البرلمان، لا يمكن إدخال أي تعديلات أو القيام بعمليات الإنفاق إلا في دور المبالغ المرخص بها والمسجلة في الميزانية، ومراعاة التقسيم الوارد في الميزانية، وذلك عن طريق الإجازة البرلمانية للحكومة، إذ يتم إجازة تحصيل الإيرادات والالتزام بها وفقا للقوانين والأنظمة الجاري العمل بها، ولا يقتصر الإلزام بتقييد الأرقام الواردة في الميزانية بل يمكن تجاوزها، في حين أن النفقات تعني الالتزام وعدم الخروج عن الأرقام المسجلة في الميزانية دون تخصيص وجهة الاعتمادات المالية كما هي محددة في الميزانية وعدم تجاوز تغيير تخصيصها⁵.

إن جل القوانين تمر بمراحل مختلفة محددة في الدستور والقوانين والتنظيمات من بينها قانون المالية السنوي فهو أيضا يخضع لهذه المراحل، ولن يكون نافذا إلا بعد إمضاء رئيس

¹ - المادة 42 من القانون العضوي 16-12. المرجع السابق

² - المادة 39 من القانون العضوي 16-12، مرجع نفسه.

³ - المادة 44 من القانون العضوي 16-12، المرجع نفسه.

⁴ - بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص142.

⁵ - بن ربيح ياسين، مرجع سابق، ص106.

الجمهورية على الوثيقة المقدمة إليه ليكتسي قوة قانونية مع ترتيب آثاره، وبذلك يصدر قانون يسمى قانون المالية وينشر وفقا للأصول المعمول بها في نشر القوانين وبالتالي يصبح قابلا للتنفيذ الفعلي ابتداء من أول جانفي تطبيقا لقواعد السنة، باعتبار أن إصدار القانون عبارة عن تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعا ملزما من تشريعات الدولة.¹

وعليه فإن الوظيفة التشريعية تعد من أهم وظائف البرلمان بصفتها السلطة التشريعية التي تسهر على سن القوانين وحتى تصبح هذه القوانين سارية المفعول لابد أن يشارك رئيس الجمهورية في هذه الوظيفة وفي صناعة القوانين، وذلك عن طريق الموافقة التي يمنحها للنص القانوني حتى يصبح ساري المفعول وإلا كان مجرد حبر على ورق بالرغم من اكتماله، وعليه فإرادة الرئيس لازمة تكمله إدارة البرلمان في سن القوانين، إذ بمجرد التصويت على القانون بواسطة البرلمان يتحول مباشرة إلى الرئيس ليقرر مثير القانون الذي صادق عليه البرلمان.²

وهذا ما يسمى بحق الإصدار الذي لا يتمتع به أحد سواه ولا يشاطره فيه أحد، ويعتبر عملاً قانونياً يقوم به، ولقد منح المشرع الجزائري حق إصدار وتنفيذ القوانين لرئيس الجمهورية وهو حق دستوري من خلال نص المادة 49 من دستور 1963 "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها أما بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016 فقد جعل سلطة إصدار القوانين محولة لرئيس الجمهورية دون سواه في نص المادة 144، حيث نصت أن رئيس الجمهورية يصدر قانون المالية في أجل ثلاثين يوماً (30) ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه³، فالعمل الذي يتولاه رئيس الجمهورية يثبت الوجود المادي للقانون الذي صادقت عليه السلطة

¹ - أيمن محمد الشريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 208.

² - أمين شريط، عن حقيقة ووقائع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003، ص 445.

³ - المادة 144 من دستور 2016.

التشريعية وبذلك يتحول المشروع إلى قانون واجب النفاذ، مما يكلف أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ القانون.¹

المطلب الثاني: الطريق الغير عادي لإصدار مشروع قانون المالية

لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد أي نفقة أو صرفها ما لم يقع تقريرها في الميزانية، بمعنى أنه لا يمكن استخلاص المقايض؛ أي الإيرادات ولا تأدية النفقات دون ترخيص مسبق بمقتضى قانون، وهو قانون المالية²، مما يبلغ هذا القانون من الأهمية التي تجعل تطبيقه إلزاميا بحلول السنة الجديدة وبأي طريقة كانت، وأي سبب في تأخره قد يسبب إختلال لتنفيذ إيرادات الدولة المقررة لتغطية نفقاتها، مما أدى بالمؤسس الدستوري وكذا المشرع العضوي لوضع الإطار القانوني الكفيل لتجاوز حيدته عن الطريق العادي لإصداره إذا لم تتحقق المصادقة على الميزانية وقانون المالية قبل الفاتح يناير من السنة المالية المتغيرة بوضع حلا تشريعيا ورد النص عليه في المادة 69 من قانون 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية وذلك بالمضي نحو مواصلة تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة مؤقتا، وأضاف المؤسس الدستوري حلاً جديداً من خلال إصداره بأمر رئاسي³.

الفرع الأول: الحل التشريعي والدستوري

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن ثمة التشريع في المجالات التي تختص بها أصلاً السلطة التشريعية⁴. إذ يمكن الحكم مبدئياً على أحقية رئيس الجمهورية في التشريع بأمر بموجب أوامر وهذا ما أكدته المادة 124 من التعديل الدستوري سنة 1996 والتي تنص " لرئيس الجمهورية

¹ - زيوش رحمة، مرجع سابق، ص154.

² - الميزوني السعدي: ميزانية الدولة من التشريع إلى التنفيذ والمحاسبة والمراقبة، مركز النشر الجامعي، 2001م، ص47.

³ - بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص142.

⁴ - بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008، ص 15.

ان يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ..."

ولخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب القائم على منح سلطة التشريع لممثلي الشعب دون سواهم، عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى تقييده¹ بوضع الاجراءات المتبعة للوصول إلى الحل بإمكانية اصدار مشروع قانون المالية والقوانين العضوية بجلين هما دستوري وآخر تشريعي مما يستدعي وجوب احترامهما والتقييد بهما.

أولاً: الحل التشريعي

يختلف الحل التشريعي باختلاف نوعية العمليات المالية.

1- الميزانية العامة للدولة: يواصل تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية حسب الشروط التالية:

أ- بالنسبة للإيرادات: طبقاً للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقاً لقانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير: في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة للسنة المالية لميزانية السابقة وذلك شهرياً لمدة ثلاثة أشهر².

ت- بالنسبة لإعتمادات الاستثمار: وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما نتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة³.

¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014، ص 19.

² - بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص 143.

³ - محمد صغير بلعي: المرجع السابق، ص 105.

2- مشاريع الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة للخرينة: يواصل تنفيذها طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي كانت تسيروها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية¹.

ثانياً: الحل الدستوري

برغم هذه الحلول التشريعية لتسوية المشاكل المترتبة عن التأخير في التصويت على الميزانية، أوجب دستور 1996 على البرلمان من أن يصادق على قانون المالية مدة 75 يوماً كحد أقصى من تاريخ إيداعه².

مما جعل المشرع الجزائري يختصر المدد المرتبطة به في المجلس الشعبي الوطني بـ 47 يوماً ومجلس الأمة بـ 20 يوماً للتصويت عليه، في حين يمكن أن يحدث خلاف بين الغرفتين بعد مصادقة المجلس الأول على النص وتقديمه للمجلس الثاني يتعلق بنص مشروع قانون المالية، إذ منحها القانون العضوي 16-12 في المادة 44 منه مدة حل الخلاف بين غرفتي البرلمان بخصوص هذا القانون إلى 8 ثمانية أيام على الأكثر.

ويمكن أن يظهر احتمالين لعدم تحقق المصادقة على الميزانية العامة أو قانون المالية، وذلك من خلال احتمال اختلاف غرفتي البرلمان أولاً أو من خلال انقضاء الآجال المقررة للمصادقة عليه في البرلمان لأي سبب من الأسباب، وفي كلتا الحالتين يصدر بأمر كتابي من رئيس الجمهورية.

1- في حالة اختلاف الغرفتين:

في هذه الحالة يظهر الاختلاف بين غرفتي البرلمان بسبب التصويت عليه في إحدى الغرف وعدم المصادقة عليه في الغرفة الأخرى يكون حول مسألة أو حكم في مشروع قانون المالية، مما يستوجب على الغرفتين إيجاد حل، خاصة وأن البرلمان مقيد بمدة زمنية محددة وقصيرة

¹ - بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص 143.

² - بشير يلس شاوش: المرجع السابق، ص 143.

حسب نص الدستور، ولا يمكن لأي مصلحة في إطالة الخلاف وينظم في هذه الحالة في إطارها العام الحكم الدستوري المقرر في المادة 138 من الدستور والمواد من 88 إلى 98 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق الذكر، فيمكن للحكومة أن تتدخل لحل الخلاف بإخطار اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف¹، فاللجنة المتساوية الأعضاء لا تتدخل في الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين لوحدها، وإنما تتدخل في حالة طلب الوزير الأول، والملاحظ أن التدخل يتم عن طريق السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، وتعد جلساتها الأولى بطلب من أكبر أعضائها سنًا، وتنتخب مكتبها الذي يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين. حيث تنص المادة 91²: "يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنا وتنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتبها من بين أعضائها يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين (2)، ينتخب الرئيس من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، وينتخب نائب الرئيس من طرف أعضاء الغرفة الأخرى وينتخب مقرر عن كل غرفة. تقوم اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها، وفي إطار ممارسة مهام الموكلة لها يمكنها أن تستمع لأي عضو في البرلمان أو لأي عضو تراه مناسباً لها ومفيداً لأشغالها. حيث تنص المادة 94 من نفس القانون "يمكن للجنة المناوبة المتساوية الأعضاء أن تستمع لأي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيداً لأشغالها يرسل رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء طلب استماع إلى عضو البرلمان حسب الحالة إلى رئيس المجلس الأمة أو رئيس مجلس الشعبي الوطني"³.

¹ - المادة 120 من دستور 1996، المؤرخ في 8 ديسمبر 1996 / ج ر ج ج، رقم 76، المعدل بموجب قانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج ر ج ج، العدد 63.

² - المادة 91 من القانون 16-12 السالف الذكر.

³ - المادة 94 من القانون 16-12 السالف الذكر.

ويمكن أن يحضر أشغالها وزير المالية المادة 93 من نفس القانون يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال لجنة متساوية الأعضاء)، وتنتهي اللجنة المتساوية الأعضاء باقتراح تقريراً حول الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين، كما تتناول الاستنتاجات من الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة ويقدم إلى الحكومة تقوم هي الأخيرة بعرض التقرير على الغرفتين للمصادقة عليه في المجلس الشعبي الوطني أولاً، ثم مجلس الأمة بثلاثة أرباع أعضائه وتبث كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة عليه كاملاً¹. إذا تمت المصادقة على الأحكام محل الخلاف فإن مشروع قانون المالي يستكمل مساره للتنفيذ، أما في حالة استمرار الخلاف تسحب الحكومة النص لقصر المدة الممنوحة لدراسة المشروع لأن ذلك يؤدي إلى عرقلة نشاط الحكومة من حيث تجهيز قطاعاتها وتسيير مرافقها وعليه سيؤدي برئيس الجمهورية إلى إصدار المشروع بأمر بحسب المادة 120 من دستور 1996 السالف الذكر.

2- في حالة انقضاء الآجال المقررة للمصادقة على المشروع في البرلمان:

في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية لأي سبب كان خلال الأجل المحدد أو بسبب تجاوز عملية المصادقة على مشروع قانون المالية السنوي مدة 75 يوماً من تاريخ إيداعه يفقد البرلمان بغرفتيه حق الاصدار ليتحول لسلطة رئيس الجمهورية الذي يصدر مشروع قانون المالية بأمر رئاسي له قوة القانون²، حتى وإن تم رفض اعتماد الميزانية من طرف النواب لأن ذلك يؤدي إلى عرقلة نشاط الحكومة الإقتصادي³. وبإعطاء السلطة لرئيس الجمهورية اصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر يعتبر جزءاً أقره الدستور و ذلك لمواجهة العجز الذي يخلفه البرلمان على اثر عدم المصادقة على القانون في الاجال المحددة، وهذا يرجع للاهمية الكبيرة التي تكسبها الميزانية العامة للدولة فلا بد للميزانية العامة ان تتحقق قبيل بداية العام الجديد،

¹ - المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

² - المادة 138 الفقرة التاسعة من قانون 01/16 والمادة 44 الفقرة الأولى من القانون 12/16، المرجع السابق.

³ - جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 206.

فخلاف ذلك تصبح الدولة في ازمة كما تشكل الميزانية العامة للدولة لدى السلطة التنفيذية اهمية بالغة باعتباره المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والادارات العمومية فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التسيير و التجهيز ولن ياتي ذلك بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الاجل الملائم لذلك¹

الفرع الثاني: الإصدار النهائي لمشروع الميزانية العامة

في حالة عدم تصويت البرلمان على قانون المالية السنوي في الموعد المحدد يترتب عنه جزاء يتمثل في فقد سلطة الإذن، لتتحول السلطة لرئيس الجمهورية بواسطة آلية الأوامر الرئاسية وذلك طبقا لنص المادة 138 من التعديل الدستوري وهذا في حالة عدم المصادقة عليه لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، مما يعني الاعتراف للحكومة بصلاحيه الشروع تنفيذ مشروع قانون المالية الصادر بموجب أمر رئاسي بالرغم من عدم البث فيه من طرف البرلمان، مما يشكل هذا الإجراء وسيلة للضغط على نواب البرلمان قصد الإسراع بدراسة ومناقشة أبواب وفصول مشروع قانون المالية السنوي، باعتبارهم على علم ويقين سواء صوتوا عليه أم لم يصوتوا قبل إنقضاء المدة المحددة دستوريا، فإن الحكومة ستقوم بتنفيذه مع بداية السنة الجديدة دون مراعاة مصدر التأخير، حتى في الحالات التي يرجع فيها مصدر التأخير للحكومة، إما لسبب عدم إحالته لمشروع قانون المالية على البرلمان في الأجل القانوني، أو لسبب تعطيلها لأشغال اللجان عن طريق تأجيل إجتماعاتها أو عدم موافقتها بالمعلومات والوثائق الضرورية في وقت محدد، وهكذا فانه أمام تأخر الحكومة في عرض المشروع على البرلمان في الآجال المحددة وأمام إعتراف الدستور للحكومة باللجوء إلى إصدار المشروع بأمر رئاسي له قوة القانون إذا لم تتم المصادقة عليه في نهاية السنة المالية، يجبر البرلمان تحت ضغط العامل الزمني على الإسراع بمناقشة المشروع والمصادقة عليه قبل نهاية السنة.²

¹ - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 10 .

² - بن ربيح ياسين، مرجع سابق، ص 198.

ويعتبر قانون المالية من بين القوانين التي يصادق عليها البرلمان ويصدرها رئيس الجمهورية في آجال مختصرة عن تلك المقررة لباقي القوانين، وعادة ما يتضمن العدد الأخير من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية قانون المالية السنوي، إذ تقوم الأمانة العامة للحكومة بنشره فيها، وذلك بعد أن يوقع عليه رئيس الجمهورية ليصير ملزم التطبيق ولا يقابل أي جزاء الإخلال بعملية إصدار القوانين المنعقدة لرئيس الجمهورية¹.

وبالتالي يصبح قانون المالية قد اكتمل وفقا لإجراءات التي نص عليها الدستور وتلتزم السلطة التنفيذية بتنفيذه لكونه أصبح قانونا من قوانين الدولة الواجبة التطبيق.

أولاً: إصدار مشروع الميزانية العامة في حالة الشغور الرئاسي

تجدر الإشارة ان مكانة رئيس الجمهورية تعد بالغة الأهمية ومركز قوي في النظام السياسي الجزائري ذلك أنه يحوز سلطات واسعة من بينها سلطة التعيين والتنظيم وقيادة الدفاع ورئاسة مجلس الوزراء وتوجيه السياسة الخارجية و أيضا من خلال عدة عوامل مثل طريقة انتخابه بالاقتراع العام المباشر والسري وأيضا ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 من إعادة تنظيم وضبط إجراءات الترشح والأحكام المتعلقة بالحملة الانتخابية والعهد الرئاسية باعتبارها أحد مبادئ التداول على السلطة في الأنظمة الديمقراطية، وأصبحت في التعديل الأخير مغلقة قابلة للتجديد مرة واحدة بعد أن كانت مفتوحة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008، وجعلها من قائمة المحظورات التي لا يجوز لأي تعديل المساس بها، ونجد أيضا أن المشرع الجزائري قد عالج حالة إنتهاء مهام رئيس الجمهورية المتمثلة في حالات الشغور، ذلك لانه يترتب على حالة الشغور آثار وانعكاسات على استقرار الدولة ومؤسسات الدستورية .

¹ - محمد البرج، آليات الترشح في الانتخابات وأثرها في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص تحولات الدولة، جامعة ورقلة، 2018م، ص292.

ونظرا للأهمية التي تكتسيها صلاحيات رئيس الجمهورية، أسست الدساتير أحكام تضبط حالات الشغور كالمانع النهائي والاستقالة والوفاة، وحددت الإجراءات الواجب إتباعها من أجل إعلان حالة الشغور وكيفية معالجتها، وهي وجوب اجتماع المؤسس الدستوري لإثبات الشغور واقتراح ذلك على البرلمان لإعلانه بصفة نهائية.

وقد كرسّت الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال (دستور 1963) المادة 57 (دستور 1976) المادة 117 (دستور 1989) المادة 84 (دستور 1996) المادة 88 أحكاما تنظم حالات الشغور، والمتمثلة في المرض والاستقالة والوفاة، دون تحديد حالة الغزل المترتبة عن انعقاد المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية¹ رغم إقرار مسؤوليته طبقا لنص المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 1996. إذ عالج دستور 1989 اشكالات الشغور الرئاسي وبعده دستور 1996 مما جعل منصب رئيس الدولة قائما في الحالات العادية والاستثنائية سواء من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة وذلك من خلال رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري. ووفقا للمادة 84 من دستور 1989 " في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبلغ فورا شهادة الشغور النهائي للمجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا، يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

وتنص المادة 88 من الدستور الجزائري على أنه : إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2)

¹ - (J).Gicquel. droits constitutionnels et institution politique, 19eme édition, Montchrestien, Paris, 2003, P. 540

أعضائه، ويكلف بتولى رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها خمسة وأربعون يوما رئيس مجلس الأمة الذى يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور الخاصة بتعديل أو إقالة الحكومة فى حال غياب رئيس الجمهورية.

فى حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستورى وجوبا ويُثبِت الفراغ النهائى لرئاسة الجمهورية وتُبلّغ فوراً شهادة التصريح بالفراغ النهائى إلى البرلمان الذى يجتمع وجوبا.

يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية، ولا يحق لرئيس الدولة المعين يتلك الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية، وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بفراغ رئاسة مجلس الأمة لأى سبب كان، يجتمع المجلس الدستورى وجوبا، ويثبت بالإجماع الفراغ النهائى لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وفى هذه الحالة يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة.¹

اذ تجدر الإشارة أخيراً أن تطبيق حالة الشغور يجعل منصب رئيس الدولة قائماً لتغطية أى فراغ قد يصيب مؤسسة الدولة والتي تتولى فى الحقيقة اصدار قانون المالية السنوي بواسطة امر رئاسي متى اعترض اعتماده بمناقشته أو المصادقة عليه أي طارئى كان، لىتم التنفيذ المؤقت لايادات ونفقات الميزانية العامة للدولة وفق احكام ميزانية السنة المنتهية الواردة فى القانون العضوي 15-18 المتضمن قوانين المالية.

ثانياً: قانون المالية التكميلي:

تجدر الإشارة أخيراً إلى أنه قد تتسبب عدة ظروف وعوامل فى تغيير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية السنوي، من شأنها تلجأ الحكومة إلى قوانين تكميلية أو معدلة لحل هذا المشكل وإدخال

¹ www.youm7.com.22/05/2020

التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة،¹ فتضطر الحكومة لوضع قانون مالية تكميلي يتماشى مع المتغيرات الجديدة على الأوضاع المختلفة.

يمكن لقانون المالية المعدل دون سواه، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية، لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق إيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة.² فيعطي الأمر 01-82 معنى واسع لإكمال قانون المالية للسنة يصل إلى تجاوز موضوعه، بغياب إطار قانوني لقوانين المالية، يمكن تبرير التجاوز بعدم ضبط موضوع قانون المالية للسنة، بالنتيجة عدم تحديد مجال الأحكام المعدلة أو المكملة لهذا القانون.

ليبين القانون 05-81 و الأمر 01-82 استعمال نفعي للأحكام المعدلة و المكملة لقانون المالية للسنة، بمعنى، بدل اللجوء لنصوص مستقلة تنظم مجالات تشريعية محددة، يتم إدماج أحكامها بمناسبة تعديل أو إكمال قانون المالية للسنة ، حيث صدر في سنة 1984 أول قانون ينظم قانون المالية في النظام الجزائري، وشكل أول إطار لقانون المالية التكميلي يهدف لتصحيح الأوضاع واتخاذ تدابير مناسبة تنصب على المطالبة باعتمادات إضافية، إذ تنص المادة 04 من القانون 17-84 : "وحدها قوانين المالية التكميلية أو المعدلة تستطيع خلال السنة تكملة أو تعديل أحكام قانون المالية للسنة" حيث كرست السلطة التشريعية قانون المالية التكميلي كصنف ثاني لقوانين المالية، ألحقت الجزء الثاني من المادة 04 ولم تعترف بقوانين المالية المعدل وكأن نص المادة " وحدها قوانين المالية التكميلية تستطيع خلال السنة تكملة أو تعديل قانون المالية للسنة " .

¹ - زيوش رحمة، المرجع السابق، ص29.

² - بجاوي أحمد، إصلاح الميزانية العامة للدولة واثاره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري في الجزائر 1995-2009، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، 2011-2012، ص45.

وعدل قانون المالية التكميلي من خلال (7) فصول، موضوعين: الأحكام المتعلقة بالخزينة (خصص لها فصل) وأحكام جبائية (في 6 فصول)، رغم تحديد علاقة قانون مالية السنة وقانون المالية التكميلي إلا أن مواد القانون أدت إلى وظيفتين:

- وظيفة أولى تتمثل في "التعديل" بإمكانية تغيير أي حكم تضمنه قانون المالية للسنة الجارية.
- وظيفة ثانية تتمثل في الإكمال، أي إمكانية إضافة أي حكم ينتمي لموضوع قانون المالية للسنة حسب القانون المتعلق بقوانين المالية، إلى أحكام قانون المالية للسنة الجارية ليتحول قانون المالية التكميلي إلى قانون مالية ثاني للسنة.¹

إن قانون المالية التكميلي هو الوحيد الذي يعدل قانون المالية السنوي وعلى هذا الأساس فهو مرتبط به، فقانون المالية السنوي يكون معرض للخلل لتغير بعض المعطيات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية مما يستدعي التعديل عن طريق القوانين التكميلية ويتم المصادقة على القوانين التكميلية من طرف البرلمان وفي غضون ثلاثة أشهر وبطريقتان:

- إما أن تعد الحكومة هذه القوانين وتقرها على البرلمان للمصادقة عليها.
- إما أن تقوم الحكومات بإدخال هذه التعديلات على القانون الأساسي بصفة مباشرة وذلك بإستعمال سلطتها التنظيمية المتمثلة في المراسيم التنظيمية المتمثلة في المراسيم التنفيذية لتعرضها فيما بعد على البرلمان للمصادقة عليها.

¹ - برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2009، ص84.

بالنسبة للنفقات إذا كانت غير كافية أو جديدة تظهر على شكل نفقات تكميلية أو جديدة، أما بالنسبة للإيرادات إذا كانت غير كافية تطلب السلطة التنفيذية إيرادات جديدة كالضرائب والرسوم.¹

وعليه فإن قوانين المالية التكميلية هي التي تتم أحكام قانون المالية السنوي، بينما قوانين المالية المعدلة تدخل التعديلات على القانون الابتدائي للسنة المالية.

¹-www.mohamah.net

خلاصة الفصل

تجلى ويظهر لنا من خلال هذا الفصل ان عملية اعتماد مشروع قانون المالية تعود للسلطة التشريعية بإعتباره رخصة تشريعية يمنح بها البرلمان للحكومة الحق في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات, فهو صنف قانوني يختلف عن التشريع العادي حيث يعرض مشروع قانون المالية على البرلمان بغرفتيه ليتم مناقشته وتقدم اقتراحات لتعديله ومن تم التصويت عليه والمصادقة عليه ليسلك طريقين احدهما عادي يصدر من طرف رئيس الجمهورية والاخر استثنائي غير عادي يصدر بأمر من طرف رئيس الجمهورية ليصدر قانون المالية بموجب قانون من طرف رئيس الجمهورية الذي يأمر بنشره في الجريدة الرسمية ويكون ذلك في يوم 29 ديسمبر من السنة ما قبل السنة موضوع قانون المالية لبدأ سريانه بدءاً من أول جانفي من السنة المعنية، ويمكن خلال هذه السنة أن تدخل الحكومة بعض التعديلات الضرورية على هذا المشروع في حالة تغيير معطيات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وعدم إمكانية مواجهة الأمر خلال تنفيذ قانون المالية السنوي، وذلك من خلال قوانين تكميلية أو معدلة لحل هذا المشكل وتتماشى مع المتغيرات الجديدة على الأوضاع المختلفة.

خاتمة

من خلال بحثنا هذا و تطرقنا لموضوع الضوابط القانونية لمناقشة واصدار قانون المالية السنوي في الجزائر استنتجنا وتبين لنا أن الميزانية العامة للدولة تقتصر على تبيان الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، فهي بمثابة جزء من قانون المالية ، وقانون المالية ليس كالقوانين الأخرى لأنه لا يتضمن عقوبات أو جزاءات مترتبة وإنما إجراءات تنظيمية موضوعة من طرف الدولة من حيث تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات، وهو مجموعة من العناصر والعلاقات التي تعبر عن النظام الاجتماعي والإقتصادي السائدين في الدولة والمحضر على شكل الميزانية العامة للدولة من قبل السلطة التنفيذية وتبدأ من وزير المالية على أساس الميزانية التقديرية للمؤسسات العمومية وميزانية مختلف القطاعات والوزارات تحت إشراف رئيس الحكومة أو الوزير الأول والمناقش من طرف السلطة التشريعية البرلمان بغرفتيه والمصوت عليه من طرف رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني ونوابه ، وفي الاخير وبعد المصادقة عليه من قبل مجلس الأمة يوقع من طرف رئيس الجمهورية ويصدر على شكل جريدة رسمية لصبح ساري المفعول ابتداء من 01 جانفي للسنة المعنية، والمعمول به في جميع القطاعات والوزارات، فهو واقع عملي لا بد منه وقد أكد المشرع على لزميته كونه لا يمكن للنفقات بدونه أن تصرف أو الإيرادات أن تحصل، ويستحيل إجراء أي تعديل على الموازنات العامة إلا بقرار حكومي رسمي من خلال تدخل الحكومة عن طريق إدراج تدابير ذات طابع مالي من خلال قوانين المالية التكميلية والمعدلة في حالة سوء التقدير لكل من النفقات والايادات العمومية.

فقانون المالية يلعب دورا هاما في توازن الإقتصاد الوطني باعتباره الأداة القانونية الوحيدة التي تستطيع من خلالها أجهزة الدولة أن تتصرف في الأموال الحكومية، فأى برنامج سياسي لا يمكن تجسيده من خلال هذا القانون المالي السياسي والذي يوفر من كل مؤسسة عمومية الإمكانيات اللازمة لتؤدي الدورة المعمول بها في هذا البرنامج السياسي المتكامل للدولة.

وخلصت الدراسة في نهايتها لطرح مجموع النتائج والاقتراحات كما يلي:

- تشكل الميزانية العامة في قانون المالية الجانب المحاسبي للأهداف الاقتصادية والمالية وهو التعبير عن السياسة المنتهجة من قبل الحكومة،
- تعتبر الميزانية العامة حساب يعرض فيه كامل التوقعات المتعلقة بإيرادات الدولة خلال السنة المالية القادمة فضلا عن برجة نفقاتها،
- تتدخل مجموع القطاعات والوزارات في التحضير لمشروع قانون المالية السنوي، باعتبار ان مختلف عملياتها المالية من نفقات وايرادات قائمة أساسا عليه،
- تقتصر الميزانية العامة للدولة على تبيان الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، فهي بمثابة جزء من قانون المالية، وقانون المالية ليس كالقوانين الأخرى لأنه لا يتضمن عقوبات أو جزاءات مترتبة وإنما إجراءات تنظيمية موضوعة من طرف الدولة من حيث تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات، فهو مجموعة من العناصر والعلاقات التي تعبر عن النظام الاجتماعي والاقتصادي السائدين في الدولة والمحضر على شكل الميزانية العامة للدولة من قبل السلطة التنفيذية.
- تبدأ اجراءات تحضير هذا القانون من وزير المالية على أساس الميزانية التقديرية للمؤسسات العمومية وميزانية مختلف القطاعات والوزارات تحت إشراف رئيس الحكومة أو الوزير الأول، لتتم مناقشته والمصادقة عليه من طرف السلطة التشريعية، اي البرلمان بغرفتيه، وفي الاخير وبعد المصادقة عليه من قبل مجلس الأمة يوقع من طرف رئيس الجمهورية ويصدر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، لصبح ساري المفعول ابتداء من اول جانفي للسنة المعنية،
- قد يعترض الطريق العادي لاصدار قانون المالية السنوي من خلال البرلمان عوائق تلزم رئيس الجمهورية لاصداره عن طريق امر رئاسي في حال تجاوزت مدة مناقشته والمصادقة عليه 75 يوما وفق ما تقرره المادة 138 من الدستور.

● يستحيل اجراء أي تعديل على الموازنات العامة إلا بقرار حكومي رسمي من خلال تدخل الحكومة عن طريق إدراج تدابير ذات طابع مالي من خلال قوانين المالية التكميلية والمعدلة في حالة سوء التقدير لكل من النفقات والإيرادات العمومية.

أما بالنسبة للمقترحات، فيمكن ان تلخص فيما يلي:

● يجب تقليص سلطة رئيس الجمهورية في اصدار المشروع بالتخلي عن الإصدار بأمر رئاسي والاتجاه نحو الإصدار العادي لمشروع قانون المالية.

● إذا كان للبرلمان حرية مطلقة في مجالات اختصاصاته بالتشريع في مجالات عديدة سواءا بالمصادقة او بالرفض، فلا بد ان يتماشى ذلك مع حقه في المصادقة على مشروع قانون المالية، فلا يقيد حقه في هذا المجال بتحديد آجال المصادقة أو في حالة عدم المصادقة عليه يصدره رئيس الجمهورية بأمر، فهذا قد يصادر حق البرلمان في ممارسة اختصاصه بممارسة التشريع والرقابة على الحكومة من خلال المصادقة على الميزانية العامة للدولة.

● يبدو أنه لا جدوى من قوانين المالية التكميلية والمعدلة، فليس من الضرورة تعديل قانون المالية السنوي لأنه يرخص لمدة سنة واحدة فقط، فتعديلها قد يفرغ قانون المالية السنوي من محتواه، ويفقده المصدقية، بدليل أنه يتميز بالنقص وعدم التحكم في تنظيم المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مما يستوجب اصدار قانون مالية تكميلي ليعدله ويكمله.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

1- القرآن الكريم

2- المصادر القانونية:

أ) الدستور:

- دستور 1663

- دستور 1676

- دستور 1989

- دستور 1996

ب) القوانين

- القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 اوت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، العدد 15.

- القانون العضوي 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2008 المتعلق بقوانين المالية.

- المذكرة التوجيهية المتعلقة بتحضير ميزانية الدولة لسنة 2006 التي حدد فيها تاريخ بالنسبة للجهات المرسل إليها بيوم 20 جوان 2005 كأبعد تقدير.

- القانون رقم 84-17، المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج، العدد 28، الصادرة في 10 جويلية 1984.

- القانون رقم 89-24، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يعدل ويتمم القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج، العدد 01 لسنة 1989.

- القانون رقم 77-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1977 المتضمن قانون المالية لسنة 1978.

ت) المراسيم

- المرسوم الرئاسي رقم 438-96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996.

- المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المؤرخ في 18 ذي القعدة عام 1428 الموافق 28 نوفمبر 2007، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر ج ج، العدد 75، الصادرة في 2 ديسمبر 2007.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-54، المؤرخ في 18 شوال عام 1415 هـ الموافق 15 فيفري 1995، المتعلق بصلاحيات وزير المالية، ج ر ج ج، العدد 15، الصادرة بتاريخ 15 فيفري 1995 م.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-55 المؤرخ في 15 فبراير 1995، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، المعدل والمتمم، ج ر، رقم 15، السنة الثانية والثلاثون، المؤرخ في 19 مارس 1995.

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 جويلية 2000، ج ر ج ج، العدد 46.

- النظام الداخلي للمجلس الامة المؤرخ في 26 أكتوبر 1999، ج ر ج ج، العدد 84.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 13 ربيع الأول عام 1417 الموافق 29 جويلية 1996، يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، ج ر ج ج، العدد 46، الصادرة في 31 جويلية 1996.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-40، المؤرخ في 4 شوال عام 1418 الموافق 01 فيفري 1998، يتعلق بتحويل الاختصاصات والمهام وتسيير الهياكل والوسائل والمستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز، ج ر ج ج، العدد 05، الصادرة في 4 فيفري 1998.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-224، المؤرخ في جويلية 1998.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 29 جويلية 1996.

ثانياً: المراجع

أ) الكتب:

01- بشير يلس شاوش، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري،

ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

02- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر

والتوزيع، الجزائر، 2004.

03- سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العالية، دار المنشورات الجامعية، بيروت، لبنان،

2008م.

04- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

2009م.

05- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري

الجزائري، دار الخلود للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006م.

06- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، دار الهدى، الجزائر.

07- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر

والتوزيع، الجزائر، 2007م.

08- علي زغدود، الميزانية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر.

- 09- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلود للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006م.
- 10- فوزي عطوري، المالية العاملة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003
- 11- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003م.
- 12- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات والإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، بن عكنون، الجزائر، 2010.
- 13- محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
- 14- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري الجزائري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2007م.
- 15- الميزوني السعدي، ميزانية الدولة من التشريع إلى التنفيذ والمحاسبة والمراقبة، مركز النشر الجامعي، 2001م.
- 16- هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014.
- 17- يحي دنيدي، المالية العامة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، 2014م.
- 18- أيمن محمد الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005م.

ب) الأطروحات والرسائل والمذكرات العلمية:

1) الأطروحات

- زيوش رحمة، الميزانية العامة لدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2010/2011.
- صادق الأسود، مساهمة المحاسبة العمومية في ترشيد النفقات العامة "حالة الجزائر"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر03، 2010، 2011م.
- محمد البرج، آليات الترشح في الانتخابات وأثرها في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص تحولات الدولة، جامعة ورقلة، 2018م.
- ياسين بن رابح، الاختصاصات الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون دستوري، جامعة علي لونيسسي، البلدة02، 2017/2018م.

2) الرسائل:

- برطال حمزة، قانون المالية التكميلي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2009.
- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2007/2008 .
- البرلمان والقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون 2001.

- خالد سكوتي، الدور التمهيدي بين أعوان الخزينة وأعوان التنفيذ في مراقبة تنفيذ الميزانية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر1، يوسف بن خدة، 2013/2012م.
- زكريا برزيق، كيفية وضع الاعتمادات التسيير في قانون المالية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2005/2004م.
- سليم كسير، البرلمان والقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون 2001.
- محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة لدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1999/1998م .
- محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعك الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1999-1998.
- نادية بوبكر، مركز وزير المالية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق - سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1- يوسف بن خدة، 2016/2015م.
- يجياوي أحمد، اصلاح الميزانية العامة للدولة واثاره على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري في الجزائر1995-2009، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، 2012-2011.

3) المذكرات

- محمد خلاصي، عملية تحضير الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون، 1996.

ت) المقالات العلمية:

- إبراهيم الحمود، رقابة مجلس الأمة الكويتي على مشروع قانون المالية العامة، مجلة الحقوق، العدد الاول، مارس 1992.
- أمين شريط، عن حقيقية ووقائع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003،
- دور البرلمان في عملية تكييف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24، جانفي 2010.
- عاشور نصر الدين، فيصل نسيغه، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- عقيلة خرباشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23، 2009م.
- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، السنة الأولى، 2003.
- مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الامة، عدد خاص، ديسمبر 2003.
- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع، السنة الثانية، 2004.
- أمين شريط، عن حقيقية ووقائع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003.

ث) المواقع الإلكترونية:

- www.youm7.com.22/05/2020
- www.mohamah.net

ج) المراجع باللغة الأجنبية:

- (J).Gicquel. droits constitutionnels et institution politique, 19eme édition, Montchrestien, Paris, 2003.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

شكر وعرهان

الإهداء

قائمة المختصرات

الملخص

أ.....مقدمة

الفصل الأول: الضوابط القانونية لإعداد وتحضير مشروع قانون المالية

08.....المبحث الأول: الإطار القانوني لإعداد وتحضير مشروع قانون المالية

09.....المطلب الأول: المبادئ العامة التي تحكم إعداد وتحضير الميزانية العامة

09.....الفرع الأول: مبدأ السنوية

11.....الفرع الثاني: مبدأ وحدة الميزانية

12.....أولاً: الميزانيات الملحقة:

13.....ثانياً: الحسابات الخاصة للخزينة:

13.....ثالثاً: الميزانيات المستقلة:

13.....	الفرع الثالث: مبدأ العمومية
15.....	الفرع الرابع: مبدأ التوازن
16.....	المطلب الثاني الأجهزة المتدخلة في إعداد وتحضير الميزانية العامة
17.....	الفرع الأول: صلاحيات وزير المالية في تحضير الميزانية العامة
17.....	أولاً: وزير المالية وتحقيق التوجيهات الميزانية
18.....	3- إعداد وزير المالية تقرير توجيهه إلى مجلس الحكومة
19.....	4- إعداد وزير المالية مذكرة توجيهية
22.....	ثانياً: تحقيق وزير المالية الاقتراحات الميزانية
	ثالثاً: صلاحية وزير المالية التفاوضية والتحكيمية في إطار المناقشة المشتركة بين
22.....	الوزراء
23.....	الفرع الثاني: الأجهزة المختصة لمساعدة وزير المالية في تحضير الميزانية العامة
24.....	أولاً: المديرية العامة للميزانية
27.....	ثانياً: أجهزة أخرى تساعد الوزير في تحضير الميزانية العامة للدولة:
28.....	1- المديرية العامة للتقدير والسياسات
29.....	2- المديرية العامة للخزينة
30.....	3- المديرية العامة للضرائب
30.....	4- المديرية العامة للمحاسبة
31.....	5- المديرية العامة للأموال الوطنية
32.....	المبحث الثاني: المراحل التي تمر بها الميزانية في عملية التحضير
32.....	المطلب الأول: إجراءات تقدير الميزانية
33.....	الفرع الأول: إجراءات تقدير الإيرادات
33.....	1- التقدير القياسي:

34	2-التقدير الواسطي
35	3-التقدير المباشر:
36	الفرع الثاني: تقدير النفقات العامة:
36	أولاً: الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقييمية
37	ثانياً: اعتمادات البرامج:
38	ثالثاً: الاعتمادات الوقتية
39	المطلب الثاني: إجراءات وضع الميزانية العامة
39	1-الأشغال التمهيدية:
39	2-مناقشات مجلس الحكومة:
39	3-منشورات مديرية الميزانية:
40	4-تحضيرات الميزانية على مستوى الدوائر الوزارية
40	5-الفحص التقديري للاقتراحات الوزارية:
41	تحدد مديرية الميزانية موقفها من كل مشروع وزاري
43	خلاصة الفصل

الفصل الثاني: الضوابط القانونية لاعتماد مشروع قانون المالية

45	المبحث الأول: الإطار القانوني لإعتماد مشروع قانون المالية
45	المطلب الأول: إجراءات مناقشة الميزانية العامة
46	الفرع الأول: الكيفيات التي يعرض بها مشروع الميزانية العامة
49	الفرع الثاني: مناقشة الميزانية العامة
50	أولاً: على مستوى اللجان عامة

52	.....	ثانياً: مناقشة المشروع في جلسة عامة
53	.....	1-مناقشة المجلس الشعبي الوطني لقانون المالية:
56	.....	2-مناقشة مجلس الأمة لقانون المالية:
57	.....	المطلب الثاني: تعديل مشروع الميزانية العامة
57	.....	الفرع الأول: سلطة تعديل المشروع
59	.....	الفرع الثاني: شروط التعديل
60	.....	المبحث الثاني: المرحلة النهائية لإعتماد مشروع قانون المالية
61	.....	المطلب الأول: الطريق العادي لإصدار قانون المالية
61	.....	الفرع الأول: إجراءات التصويت والمصادقة على قانون المالية
62	.....	أولاً: تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع الميزانية العامة
63	.....	1-التصويت مع المناقشة العامة
64	.....	2-التصويت مع المناقشة المحدودة
64	.....	3-التصويت بدون المناقشة
65	.....	ثانياً: تصويت مجلس الأمة على مشروع الميزانية العامة
66	.....	الفرع الثاني: إصدار مشروع الميزانية العامة
68	.....	المطلب الثاني: الطريق الغير عادي لإصدار مشروع قانون المالية
68	.....	الفرع الأول: الحل التشريعي والدستوري
69	.....	أولاً: الحل التشريعي
69	.....	1-الميزانية العامة للدولة
70	.....	2-مشاريع الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة:
70	.....	ثانياً: الحل الدستوري

70	1- في حالة اختلاف الغرفتين
72	2- في حالة انقضاء الآجال المقررة للمصادقة على المشروع في البرلمان:
73	الفرع الثاني: الإصدار النهائي لمشروع الميزانية العامة
74	أولاً: إصدار مشروع الميزانية العامة في حالة الشغور الرئاسي
76	ثانياً: قانون المالية التكميلي:
80	خلاصة الفصل
87	خاتمة
80	قائمة المصادر والمراجع
80	فهرس المحتويات