قراءة في المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية.

Lecture In The Article 9 Of Organic Law No. 18-15 Of September 2, 2018 Related To Financial Laws.

أكرور ميريام[1]

[1]كلية الحقوق جامعة الجزائر1 (الجزائر) ، m.akrour@univ-alger.dz

تاريخ الإرسال: 2019/11/04 تاريخ القبول:2019/11/04 تاريخ النشر: ديسمبر 2021

الملخص:

يتناول المقال التعليق على المادة 9 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية، والتي نصت على أنه "لا يمكن ادراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين"، والتي تبين رغبة المشرع المالي في تحديد محل قوانين المالية في الأحكام المتعلقة بالمجال المالي فقط، لوضع حد لممارسة انتشرت كثيرا و هي تضمين قوانين المالية أحكاما غير مالية تحت مسمى فرسان الميزانية والذي يشير إلى كل حكم ليس له ذو طابع مالي مدرج ضمن قانون المالية.

يتأتى الحفاظ على المجال المالي لقوانين المالية، من خلال تقوية سلطة البرلمان في الرقابة على قوانين المالية أثناء عملية المناقشة والتصويت على قانون المالية السنوي.

الكلمات المفتاحية: قانون المالية، فرسان الميزانية، الرقابة البرلمانية.

Abstract:

The article deals with commenting on Article 9 of Organic Law No. 18-15 of September 2, 2018 related to financial laws, which states that "No provision can be included in financial laws unless it relates to the subject of these laws," which clarifies the desire of the financial legislator to Determining the place of financial laws in provisions related to the financial field only, to put an end to a practice that has spread widely and is to include financial laws as non-financial provisions. Under the name of budget riders, which refers to every judgment that is not of a financial nature included in the Finance Law?

Maintaining the financial field of financial laws comes through strengthening the parliament's power to control financial laws, during the discussion and vote process on the annual finance law.

Key Words: Financial law, control, objects of financial laws.

لمؤلف المرسل: أكرور ميريام ، الإيميل المهني m.akrour@univ-alger.dz

مقدمة:

صدر القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية[1]، والذي جاء ليحدد الإطار القانوني لقوانين المالية، حيث صدر في شكل **قانون عضوي** تطبيقا للمادة 141 من التعديل الدستوري لعام 2016 الصادر بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016[2]، وعرض على المجلس الدستوري والذي أبدى فيه الرأي رقم 02/ر.ق.ع/م د/18 المؤرخ في 2 غشت سنة 2018 المتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور[3].

فالقانون العضوي هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصاتها المبينة في الدستور،أي ضمن المجالات المنصوص عليها صراحة في مواد الدستور ويتميز بكونه اجراء تشريعي لتكملة قواعد الدستور وإدخالها حيز التطبيق[4]، واختير هذا المعيار لمجال قوانين المالية نظرا للتحديات المقترنة بموضوع وتطبيق هذا القانون الذي يحدد الإطار القانوني لقوانين المالية التي توضع بموجب قوانين عادية.

جاء هذا القانون ليعوض القانون الشهير رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية[5]، المعدل والمتمم[6]، والذي عمر لأربعة وثلاثين عاما[7]، ولم يعد يستوعب التطورات العميقة التي عرفتها الإدارة العمومية، وتحديات عصرنة النظام المالي والميزاني للدولة. وسيدخل حيز التطبيق بمناسبة تحضير وتنفيذ قانون المالية لسنة 2023[8].

وتتناول هذه الدراسة التعليق على المادة 9 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية، على أنه "**لا يمكن ادراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين**"، فالقراءة الأولية لها تجعلنا نلمس رغبة المشرع المالي في تحديد محل قوانين المالية في الأحكام المتعلقة بالمجال المالي فقط، لوضع حد لممارسة انتشرت كثيرا في قوانين المالية و هي تضمينها أحكاما غير مالية، وهو ما يقودنا إلى البحث فيما إذا تجاوزت قوانين المالية الحالية لموضوعها ما يتطلب وضع حد لهذه الممارسة وضبط مضمونها، فما هو موضوع قوانين المالية في ظل القوانين الحالية للمالية وما هو المضمون الذي أقره المشرع لقوانين المالية ابتداء من دخول القانون العضوي رقم 18-15 حيز التنفيذ؟

الإجابة على هذه الإشكالية نتناولها من خلال ثلاثة محاور: نخصص المحور الأول لتبيان أن قوانين المالية تتضمن الأحكام المتعلقة بالمجال المالي، ثم نبين في المحور الثاني التوسعات التي عرفها مجال القوانين في الممارسة في السنوات الماضية، ونخصص المحور الثالث لآليات الحفاظ على المحل المالي لقوانين المالية.

1- المحور الأول: الأصل: تضمن قانون المالية للأحكام المتعلقة بالمجال المالي

لقد نصت المادة الأولى من القانون العضوي رقم 18-15، على أنه:"يهدف هذا القانون العضوي

إلى تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان..." وهذا يعني أن هذا القانون العضوي سيتضمن تحديد مضمون قوانين المالية.

يعرف قانون المالية على أنه الوثيقة المحددة بالنسبة لسنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد و أعباء الدولة و كذا التوازن الميزاني والمالي الناتج عنه، مع مراعاة توازن اقتصادي محدد، وتمتد السنة المالية لسنة مدنية.

ويأخذ قانون المالية ثلاث أشكال وهي:

1-قانون المالية للسنة،

2-قوانين المالية التصحيحية،

3-القانون المتضمن تسوية الميزانية[9].

وتتضمن الأحكام المتعلقة بقانون المالية نوعين من الأحكام هما: الأحكام الأصيلة في قانون المالية (المطلب الأول) والأحكام التي تكون على علاقة بموضوع قوانين المالية (المطلب الثاني).

1.1- المطلب الأول: الأحكام الأصيلة في قانون المالية

نصت المادة الأولى من القانون رقم 84-17 على أن قوانين المالية تحدد في اطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها و تخصيصها، وهذا يعني أن قانون المالية يتضمن العمليات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة والمتمثلة في الايرادات والنفقات العمومية.

تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها الوثيقة المتضمنة موارد الدولة و النفقات، فقانون المالية هو الرخصة التي تعطى من البرلمان للحكومة لاستعمال الأموال العمومية، إذ تتضمن الميزانية هذه الرخصة إذ يمكن القول أن الميزانية هي ما يتضمنه قانون المالية من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة[10].

الفرع الأول: موارد ميزانية الدولة

وتنقسم إلى الموارد العادية والتي تتضمن الجباية العادية والموارد العادية غير الجبائية والإيرادات الأخرى وموارد الجباية البترولية.

ولقد نصت المادة 11 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم على : "تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة مايلي:

1- الايرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات،

2- مداخيل الأملاك الوطنية،

3- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة و الاتاوى،

4- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات،

5- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها،

6- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها،

7- مختلف المساهمات المالية للدولة المرخص بها قانونا،

8- المدفوعات التي تقوم صناديق المساهمة بصدد تسيير حافظة الأسهم التي تسند لها الدولة"

الفرع الثاني: نفقات الميزانية العامة للدولة

النفقات العمومية هي تلك المبالغ التي تصرفها الأشخاص المعنوية العمومية من أجل إشباع الحاجات العمومية[11]، وتنقسم إلى عدة تقسيمات أبرزها التصنيف الإداري والاقتصادي[12]، ونصت المادة الثامنة من القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم على أنه : "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة. تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية العامة الدولة بلا تمييز".

قسمتها المادة 23 من القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم إلى نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القروض والتسبيقات. والتي فصلت فيها أحكام المواد من 24 الى 42.

الفرع الثالث: العمليات المالية الأخرى في قانون المالية

لقد نصت المادة الثامنة/2 من القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم على أنه: "غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:

-الميزانيات الملحقة،

-الحسابات الخاصة للخزينة،

-أو الإجراءات الحسابية الخاصة ضمن الميزانية العامة، التي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

وفصلت في الميزانيات الملحقة المادتين 44-45 القانون رقم 84-17 المعدل و المتمم، وتناولت الحسابات الخاصة للخزينة المواد 48-60 منه.

2.1-المطلب الثاني: الأحكام التي تكون على علاقة بموضوع قوانين المالية

تتمثل الأحكام التي لها علاقة بقانون المالية في الأحكام الجبائية والتي تكون أصلا تشريعات مستقلة بحد ذاتها، ولكنها أيضا هي جرد لمختلف الإيرادات، ولقد نصت المادة 13 الثامنة من القانون رقم 84-17 المعدل والمتمم على أنه: " فضلا على القوانين الصادرة في المجال الجبائي أو مجال الأملاك الوطنية، والمجال البترولي وكذا ما يتعلق منها بمالية الاستثمارات يمكن أن تنص قوانين المالية دون سواها، على الأحكام المتعلقة بأساس الضريبة ونسبها وكيفيات تحصيل مختلف أنواعها وبالإعفاء الجبائي".

فالأصل أن هذه المجالات تنظم بقوانين مستقلة عن قوانين المالية، ولكن يمكن أن تنظم الأحكام المالية المتعلقة بها ضمن قانون المالية.

وكان المجلس الدستوري الفرنسي قد اعتبر أن النصوص الضريبية هي نصوص ذات طبيعة مالية، فيمكن أن يتناولها قانون المالية[13].

المحور الثاني: توسع موضوع قوانين المالية بتضمنه أحكام غير مالية

إن الأصل في سن القوانين أن يكون لها محلا خاصا، ولكن يحدث أن تتضمن القوانين أحكاما خارجة عنها اصطلح على تسميتها "فارس" " cavalier" وتنقسم الفرسان إلى ثلاثة أنواع وهي :الفارس التشريعي، الفارس الاجتماعي، فارس الميزانية الذي سنحاول تعريفه (المطلب الأول)، وتبيان انتشار ظاهرة فرسان الميزانية (المطلب الثاني).

1.2-المطلب الأول: تطور إدماج الأحكام غير المالية في قوانين المالية

لقد دأب الفقه على استعمال مصطلح فارس الميزانية، لوصف كل حكم غير مالي يتم ادماجه في قوانين المالية، ولقد مر هذا الإدماج بعدة مراحل قبل صدور القانون العضوي رقم 18-15، تقسمها الدراسات المالية إلى مرحلتين: مرحلة قبل صدور القانون 84-17 (الفرع الأول) وفي ظل القانون رقم 84-17 وتعديلاته المختلفة.

الفرع الأول: حظر استعمال فرسان الميزانية قبل 1984

من المسلم به، أنه أثناء التواجد الفرنسي، هناك مجالات نظمت بنصوص خاصة بالجزائر، من ضمنها المجال المالي، إذ أنشأ قانون 19 ديسمبر 1900 ميزانية خاصة بالجزائر، كما طبقت فيها أحكام أمر 2 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وهي القوانين التي تم تمديد العمل بها تطبيقا لأحكام القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد العمل بالتشريعات الفرنسية إلا ما ينافي السيادة الوطنية[14].

لم تترك النصوص الفرنسية أي غموض فيما يتعلق بحضر فرسان الميزانية من خلال الحضر القطعي والمنصوص عليه ضمن المبادئ الدستورية المكرسة في دستور الجمهورية الرابعة، دستور 27 أكتوبر 1946، وأكدت المنع المادة 42 من القانون العضوي لجانفي 1959[15].

انتقل الحظر الموروث من القانون الفرنسي إلى القانون الجزائري إلى غاية صدور الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966[16]، والذي لم يكن نصا عاديا لقانون المالية السنوي، وإنما وضعت بعض أحكامه مبادئ عامة يمكن الاعتماد عليها لإعداد قوانين المالية اللاحقة، وهو ما يطرح التساؤل إن لم يكن قانون المالية لسنة 1966، أول النصوص المتضمنة لفرسان الميزانية[17].

الفرع الثاني: تباين تقبل فرسان الميزانية بعد صدور القانون رقم 84-17

لقد جاء القانون رقم 84-17 بالتأكيد في المادة الأولى منه على محل قوانين المالية، والتي تؤكد أن الأحكام التي تدرج في قانون المالية هي تلك الأحكام التي تتناول طبيعة الموارد و الأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها فقط.

لم ينص القانون رقم 84-17 على الحظر القطعي لفرسان الميزانية، ولكن تم استنتاج الحضر من خلال التحديد الدقيق للأحكام التي يجب إدراجها بصفة حصرية في قانون المالية، وهو ما يعني استبعاد أية أحكام أخرى منافية لهذه الأحكام.

إلا أن القانون رقم 84-17 تضمن ضمن المادة 67 منه فكرة، اعتبرت خطوة نحو تكريس شرعية فرسان الميزانية والتي نصت على:"... ويميز في مشروع قانون المالية بين الأحكام التشريعية الدائمة والأحكام التي لها طابع وقتي، ويكتسي كل حكم مقترح لم تحدد فترة تطبيقه صراحة طابعا دائما".

لقد فسرت هذه المادة أن المشرع يقصد بالأحكام المؤقتة فرسان الميزانية، وألغيت هذه الفقرة بموجب القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1984 المعدل والمتمم للقانون رقم 84 -17، وفسر حينها هذا الإلغاء على أن المشرع أراد غلق الباب أمام كل محاولة لإدماج أحكام غير مالية في قوانين المالية، لكن هذه الفقرة أعيد إدراجها ضمن القانون 84-17 من خلال القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل و المتمم للقانون 84-17.

لقد عرف القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، أيضا تعديلات من خلال تقنية فرسان الميزانية، فعلى الرغم من كونه أساس كل حظر لها، فقد عدل المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 بعض أحكامه، إذ عدلت المادة 133 أحكام المادة 48 من القانون رقم 84-17، وعدلت المادة 163 منه المادة الثانية من القانون رقم 84-17[18].

2.2-المطلب الثاني: انتشار تقنية فرسان الميزانية في القانون الجزائري

يسمح تتبع ودراسة قوانين المالية السنوية والتكميلية في الجزائر من الوقوف على حقيقة استعمال فرسان الميزانية في عدة ميادين ومجالات، إذ تبدو هذه التقنية وكأنها المرافق للتحولات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر، خاصة بعد 1989، حيث استعملت هذه التقنية لإدماج مفاهيم جديدة (الفرع الاول) ولتوجيه الاستثمارات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استعمال تقنية فرسان الميزانية لمرافقة التحولات الاقتصادية

بعد تبني خيار التفتح الاقتصادي والشروع في انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي كدولة متدخلة لصالح مفهوم الدولة الضابطة، بعد 1988 و الذي استهل بقوانين جانفي 1988 المنظمة للمؤسسة العمومية الاقتصادية، كان لزاما على الدولة التحول نحو الآليات التي يتيحها نظام ضبط السوق المأخوذة من القانون المقارن، وهنا سيعتمد المشرع على فرسان الميزانية.

حيث سيستحدث المشرع بموجب أحكام متضمنة في قوانين المالية، عدة سلطات ضبط للسوق، من بينها سلطة ضبط النقل التي أنشأها بموجب المادة 102 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003[19]، وكذلك السلطات المنظمة للنقل الحضري والتي أنشأت بموجب المادة 68 من القانون رقم 10-13 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011[20].

الفرع الثاني: استعمال تقنية فرسان الميزانية لتوجيه الاستثمارات

يعتبر استعمال تقنية فرسان الميزانية في مجال الاستثمارات قديم، إذ يرجع إلى أحكام القانون رقم 82-11 المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني[21]، والذي عدلت بعض أحكامه بموجب قانون المالية لسنة 1985.

لقد وضع المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار[22] قاعدة حرية الاستثمار في المادة الثالثة، التي نصت على أنه : "تنجز الاستثمارات بكل حرية" و احتفظ به في المادة الرابعة من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار[23]، إلا أن المشرع سيلجأ إلى تقييد الاستثمارات عن طريق الأنشطة المقننة[24] والمنظمة، والتي يخضعها إلى شروط خاصة للدخول والممارسة والرقابة.

من الأنشطة الاقتصادية التي تم تقنينها عبر تقنية فرسان الميزانية نجد:

تقنين نشاطات استيراد التبغ المصنع و صنع التبغ: والذي قنن بموجب أحكام المادة 33 من القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001[25]، والذي قام المشرع بموجبه بإتمام قانون الضرائب غير المباشرة من خلال استحداث جزء يحمل عنوان صنع التبغ.والذي تضمن الشروط الموضوعة لممارسة نشاط صنع التبغ، والتي اتخذت في ظلها النصوص التطبيقية المنظمة لنشاط صنع التبغ واستيراده[26].

يعتبر الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، أكثر النصوص المتعلقة بالاستثمار والتي عرفت تعديلات عن طريق تقنية فرسان الميزانية، ولعل أبرزها وأكثرها اثارة للجدل هو الأمر رقم 09-01، المؤرخ في 12 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009[27]، والذي فرض شراكة وطنية بمقدار 51% على الأقل من رأس المال الاجتماعي للمؤسسة الوطنية، مقابل 49% للشريك الأجنبي، وفي حين كان من المنتظر، تعديل أحكام هذه المادة، تم الاحتفاظ بها مع صدور الأمر رقم 10-01 المؤرخ في 26 غشت 2010، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 [28]، مع إصدار مادة جديدة تمنح للدولة و المؤسسات العمومية حق الشفعة على حصص المساهمين الأجانب، أو لفائدة المساهمين الأجانب[29].

لقد بين الباحث آيت سالم يوسف، في مذكرته الاستعمال الواسع لتقنية فرسان الميزانية، فمن

خلاله أدمج المشرع بالإضافة إلى ما سبق ذكره، العديد من الأحكام المتعلقة بقانون الإجراءات الجبائية، حيث خلص إلى أنها التقنية الوحيدة لتعديله، وأنها التقنية المفضلة لإتمام قانون الجمارك، وأنها مصدر للقانون البنكي، والقانون التجاري، وهو ما يسمح لنا باستخلاص أن هذه التقنية عرفت انتشارا واسعا على مدار العقود الماضية، بل تحولت أحيانا إلى آلية مفضلة لتعديل بعض القوانين مثل قانون الاستثمار[30].

3-المحور الثالث: آليات الحفاظ على تضمين الأحكام المالية فقط في قوانين المالية

أمام كل هذا التوسع في استعمال تقنية فرسان الميزانية، جاء القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية ليؤكد في المادة التاسعة على أنه "**لا يمكن إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين**".

وضع المشرع العضوي قاعدة تفرض نفسها على الحكومة معدة مشروع قانون المالية، باعتبارها المستأثرة بالمبادرة بوضع قانون المالية (المطلب الأول) وخاضعة لرقابة البرلمان (المطلب الثاني).

3-1- المطلب الأول: احترام محل قانون المالية عند إعداده من طرف الحكومة

يعتبر إعداد قانون المالية من صلاحيات السلطة التنفيذية حيث يقوم وزير المالية بالتحضير التقني لمشروع قانون المالية (الفرع الأول) بينما يبادر الوزير الأول و/أو رئيس الحكومة بعرض مشروع قانون المالية على البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول : وزير المالية المحضر التقني لمشروع قانون المالية.

إن تحضير مشاريع قوانين المالية هو من اختصاص الوزارة الأولى و/أو الحكومة[31]، ومصالحها الإدارية وفي مقدمتها وزارة المالية، التي تلعب دورا تقنيا هاما، غير أنه ليس بالدور المقرر نظرا لكون معظم أحكام قانون المالية متعلقة بتوجهات سياسية وبرامج عمل الحكومة[32].

يقوم وزير المالية بدور أساسي في إعداد الميزانية العامة للدولة، على الصعيدين العملي والقانوني، فهو يقوم بمجموعة من المهام يجمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة من جميع الوزارات ويضيف عليها مشروع نفقات وزارته، ينفرد بإعداد ميزانية الإيرادات، بأشكالها و مصادرها المختلفة باعتبار أن بقية الوزراء هم وزراء إنفاق، يتحمل مسؤولية التوازن بين إيرادات الميزانية و نفقاتها[33].

نص على أن تحضير الميزانية من اختصاص وزير المالية، المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية[34]، والذي أوكله السهر على تطبيق التدابير الخاصة بتحضير مشروع قانون المالية والتنسيق بين مختلف المصالح بعدما كان يتمتع بصلاحيات أوسع في ظل المرسوم رقم 90-189 المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدد لاختصاصات وزير المالية[35]

يناقش وزير المالية المبالغ المطلوبة من طرف الوزراء، ويدخل عليها تعديلات تتطابق مع توجيهات الحكومة، لتقدم إلى البرلمان مرفقة بتقدير مفصل عن المبالغ المطلوبة إلى جانب تحليل الحالة الاقتصادية والمالية للبلاد، ويستفيد وزير المالية من التسهيلات على مستوى الإدارات العمومية حتى

يتمكن من أداء مهامه، إذ تستوجب عملية تحضير مشروع الميزانية تدخل العديد من المصالح المختصة ذات الكفاءة العالية و التخصص[36].

الفرع الثاني: الوزير الأول و/أو رئيس الحكومة المبادر بعرض مشروع قانون المالية على البرلمان

يختص الوزير الأول و/أو رئيس الحكومة طبقا لأحكام الدستور والقوانين، بالتنسيق بين الاعتمادات وإيرادات الميزانية لتكريس الوحدة في تسيير المالية لعمومية للدولة، بعرض مشروع قانون المالية على البرلمان، فقانون المالية هو العاكس للحالة الاقتصادية والمبين لطبيعة النمو، والموضح للمصادر و الايرادات، والمحدد لكيفيات صرف النفقات و معايير توزيعها على مختلف القطاعات، فهو ترجمة عملية لبرنامج الحكومة، وتوجهاتها[37].

بعد تحضير مشروع قانون المالية يعرض على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية ليودع بعد الموافقة عليه في البرلمان.

إن الحكومة باعتبارها المبادرة بقانون المالية السنوي أو التصحيحي هي التي يناط بها الحرص على احترام محل قانون المالية الذي يكون متماشيا مع ما قررته المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية.

3-2- المطلب الثاني: رقابة البرلمان على احترام محل قوانين المالية

يتكون البرلمان في الجزائر من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويتمتع بوسائل تمكنه من الرقابة على احترام محل قانون المالية.

يودع مشروع قانون المالية في أجل أقصاه 30 سبتمبر من كل سنة التي تسبق السنة المالية المعنية في مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم يودع لاحقا مجلس الأمة طبقا للأحكام الدستورية وللقوانين المنظمة للهيئتين التشريعيتين.

تظهر الرقابة على احترام محل قانون المالية من خلال تمتع اللجان المالية على مستوى البرلمان بسلطة الرقابة (الفرع الأول) و كذلك أثناء مناقشة والتصويت على قانون المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: منح سلطة حقيقية للجان المالية على مستوى البرلمان

فيما يتعلق بمناقشة قانون المالية، تسبق مناقشة ودراسة المشروع من قبل لجنة متخصصة هي لجنة المالية والميزانية، وهي لجنة دائمة في البرلمان، تلعب لجنة المالية والميزانية في المجلس الشعبي الوطني دورا فعالا في العملية التشريعية لقوانين المالية حيث لا يعتبر المشروع قانونا ما لم يحصل على موافقتها، وهي تلعب دورا تحضيريا توجيهيا للعمل البرلماني في الجلسة العلنية وذلك بإعداد التقارير والتنسيق بين البرلمان والحكومة وهي النواة لإخراج القانون وهو نفس العمل الذي تقوم به لجنة الاقتصاد والمالية على مستوى مجلس الأمة [38].

إن اللجان المالية هي التعبير الحقيقي لسلطة البرلمان في المجال المالي[39]، وهذا يعني أن هذه

اللجان هي النواة الرقابية الأولى للحفاظ على محل قانون المالية و منع إدراج أية أحكام أخرى فيه.

الفرع الثاني : أثناء مناقشة والتصويت على قانون المالية

بعد أن تنهي اللجنتين عملهما بإعداد تقارير مرفقة بقوانين المالية، تتم مناقشة مشروع قانون المالية تبعا للإجراءات التشريعية العادية المنصوص عليها قانونا، بحيث يكون مسار المناقشة عبر مرحلتين هما:

-مرحلة المناقشة العامة،

-مرحلة المناقشة مادة بمادة.

يستهل النقاش حول قانون المالية بعرض تفسيري يقدمه وزير المالية، ويتبع بتقديم تقرير اللجنة، ويمكن لأعضاء البرلمان مناقشة أحكام مشروع قانون المالية، وتقديم الاقتراحات والتفسيرات والتعديلات[40]، وتسمح المناقشة مادة بمادة بالتوقف عند مضمون كل مادة، وهو ما يسمح بالمناقشة حول المواد التي لا تتضمن أحكاما مالية.

يتمتع البرلمان بسلطة رقابية واسعة، تمكنه من حماية محل قانون المالية، ولكن الممارسة تظهر دعم النواب للمشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية، وهو ما يعقد من عملية الحفاظ على محل قوانين المالية.

الخاتمة:

يعد قانون المالية من أهم القوانين في الدولة، فهو التعبير المالي عن الأفكار والبرامج السياسية والخطط الاقتصادية، ويتضمن وسائل التوازن المالي في الدولة، ولأجل هذا، نظم القانون رقم 84-17 محل قوانين المالية، ورغم هذا فقد عرفت الممارسة توجها نحو تضمين قوانين المالية أحكاما غير مالية، وهو ما استدعى بالمشرع الى وضع حد لهذه الممارسة عن طريق النص في المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية، على منع إدراج أي حكم ضمن قوانين المالية ما لم يتعلق بموضوع هذه القوانين.

إن ملاحظة تطبيق المادة التاسعة ستتأتى ابتداء من صدور أول قانون للمالية في ظله كما نصت أحكامه، ومع هذا يمكن القول أن المادة تحتاج الى تدعيمها بآليات قانونية حقيقة، مثل دسترتها الذي الذي سيفتح الباب لرقابة المجلس الدستوري على محل قانون المالية والذي سيسمح بتحقيق الحماية الدستورية لمحل قانون المالية.

الهوامش:

1- الجريدة الرسمية العدد 53 المؤرخة في 2 سبتمبر 2018، ص ص 9-20.

2-الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

3-الجريدة الرسمية العدد 53 المؤرخة في 2 سبتمبر 2018، ص ص 9-20.

4-محمد سعيد جعفور، مدخل إلى العلوم القانونية، الجزء الأول: الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثامنة عشر، دار هومة الجزائر، 2010.

5-الجريدة الرسمية العدد 28 المؤرخة في 10 جويلية 1984.

6-بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل و يتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 2 المؤرخة في 13 جانفي 1988، ص ص54-55. وبالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل و يتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد الأول المؤرخة في 3 يناير 1990، ص2-3. و بالمرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، الجريدة الرسمية العدد 4 المؤرخة في 20 جانفي 1993، ص ص 2-90، و بالمرسوم التشريعي 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية العدد الأول المؤرخة في 30 ديسمبر 1993، ص ص 2-71.

7- طبقا للمادة 90 من القانون العضوي رقم 18-15 تبقى بعض الاحكام خاضعة للقانون 84-17 المعدل والمتمم والمتمثلة في :" تبقى النصوص التي تحكم التسيير والإجراءات الميزانياتية للمؤسسات والهيئات العمومية سارية المفعول الى غاية نشر النصوص التي نعوضها.

تبقى سارية المفعول، الأحكام الواردة في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984، والمذكور أعلاه، والمتعلقة بالتقادم الرباعي وكذا إنشاء بيانات تنفيذية لتحصيل المستحقات غير تلك المتعلقة بالضريبة والأملاك المحدثة لفائدة مصالح الدولة وغير المدرجة في هذا القانون ، وذلك حتى صدور حكم قانون المالية الذي يؤطرها وعند الاقتضاء حكم من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية"

8- حسب ما نصت عليه المادة 59 من القانون العضوي رقم 18-15: "يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي. ويحضر كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي".

9-ستحل هذه المصطلحات محل المصطلحات المستعملة حاليا والمتضمنة في المادة الثانية من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم والمتمثلة في:

1- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية و المعدلة،

2- قانون ضبط الميزانية.

10- دنيدني يحي، **المالية العمومية**، دار الخلدونية، الجزائر، ص 53.

11-بن نوار بومدين، **النفقات العامة للتعليم**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2010-2011، ص 10.

http://dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/433/1/BENNOUAR-Boumediene.mag.pdf

12- بن موسى أم كلثوم، عيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية،مجلة ادارة الاعمال والدراسات الاقتصادية، مجلة دورية علمية محكمة تصدر عن جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 2 العدد 2 ص 178.
https://www.asjp.cerist.dz/en/article/20943

13-تشانسان منال، **المجال المالي للبرلمان**، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق، السنة الجامعية 2018-2019، ص ص 164-165.

14-الجريدة الرسمية العدد 2 المؤرخة في 11 جانفي 1963، ص 18، النص باللغة الفرنسية، و الذي تم إلغاءه بالأمر رقم 73-29 المؤرخ في 5 يوليو 1973 يتضمن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 والرامي إلى التمديد حتى إشعار أخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية العدد 62 المؤرخة في 3 أوت 1973، ص 878.

15- نصت المادة 42 على مايلي:

« Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit ».

ويستمر التأكيد على الحظر القطعي لفرسان الميزانية في القانون الفرنسي بمقتضى المادتين 34 و 47 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، دستور 04 أكتوبر 1958، و أكدت عليه أحكام القانون العضوي رقم 2001-692 المؤرخ في الاول من أوت 2001، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية رقم 117، المؤرخة في 2 أوت 2001، ص 12480.

« Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables ».

16 -الجريدة الرسمية العدد 108 المؤرخة في 31 ديسمبر 1965.

17- آيت يوسف سالم، **فرسان الميزانية كمصدر لقانون الأعمال في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة الجزائر كلية الحقوق، السنة الجامعية 2013-2014، ص ص 14-15.

18- تشانشان منال ، المرجع السابق، ص 166.

آيت يوسف سالم، المرجع السابق، ص ص 21-23.

19-الجريدة الرسمية العدد رقم 86 المؤرخة في 25 ديسمبر 2002.

20-الجريدة الرسمية العدد رقم 80 المؤرخة في 30 ديسمبر 2010.

21- الجريدة الرسمية العدد رقم 34 المؤرخة في 24 غشت 1982.
22- الجريدة الرسمية العدد رقم 64.
23- الجريدة الرسمية العدد رقم 47 المؤرخة في 22 أوت 2001.
24- BENNADJI Cherif, ***la notion d'activité réglementée,*** revue IDARA, revue de l'école nationale d'administration, volume10, numéro 2,2000, pp 25-42.
25-الجريدة الرسمية العدد رقم 80 المؤرخة في 24 ديسمبر 2000.
26 -آيت يوسف سالم، المرجع السابق، ص ص 32-33.
27-الجريدة الرسمية العدد رقم 44 المؤرخة في 26 يوليو 2009.
28-الجريدة الرسمية العدد رقم 49 المؤرخة في 29 أوت 2010.
29- أكرور ميريام، الالتزام بالاستثمار في قانون الصفقات العمومية، الملتقي الوطني السادس "دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام"جامعة المدية يحي فارس كلية الحقوق، 2013.
30 -آيت يوسف سالم، المرجع السابق، عدة صفحات من المذكرة.
31-المرسوم الرئاسي المؤرخ رقم 20-442 المؤرخ لـ 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.
32- رداد نور الدين، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16 جوان 2017، ص 205.
https://www.asjp.cerist.dz/en/article/46682
33 -أبو بكر الصديق بن يحي، قزوح نصيرة، دور وزارة المالية في اعداد الميزانية العامة للدولة، مجلة آفاق للعلوم، المجلد الاول، العدد الثاني ص 113.
https://www.asjp.cerist.dz/en/article/12835
34 -الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 19 مارس سنة 1995.
35- الجريدة الرسمية العدد 26.
36- تشانشان منال،المرجع السابق، ص ص 11-182.
37- لعروسي رابح، قراءة نقدية حول الاجراءات المتعلقة بالتشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد الأول العدد الثاني، ص 96.
https://www.asjp.cerist.dz/en/article/16440
38- تشانشان منال،المرجع السابق، ص 184 ومايليها.
39- بوبكر نادية، خصوصية لجنتي المالية في فحص قانون المالية، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المجلد 6 العدد 2، ص 147. https://www.asjp.cerist.dz/en/article/113105
40 - تشانشان منال، المرجع السابق، ص ص 197-198.