الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية
مخبر تخطيط الموارد البشرية وتحسين الأداء

يشهد مدير مخبر تخطيط الموارد البشرية وتحسين الأداء بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة ورئيس الملتقى الوطني بأن :

الأستاذ(ة)/ طالب الدكتور (ة): بوداود خليفة

قد شارك (ت) بمداخلة بعنوان: " جديد اجراءات وتدابير قانون المالية 2021 مقاربة شاملة ومحاولة للعودة التدريجية للنشاط الاقتصادي"

في الملتقى الوطني حول :" قراءة سوسيو اقتصادية لقانون المالية 2021 في ظل برنامج الانعاش الاقتصادي"
المنعقد يوم 11 جانفي 2021
بكلية العلوم الإنسانية والاجتماعية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة .

مدير المخبر

مدير المخبر
أ.د/ بن يمينة سعيد

رئيس الملتقى الوطني
د. عبد الصمد سعودي

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

مداخلة بعنوان:

جديد اجراءات وتدابير قانون المالية 2021 مقاربة شاملة ومحاولة للعودة التدريجية للنشاط الاقتصادي

من إعداد:

د: بوبكر رزيقات
الوظيفة: أستاذ محاضر أ
الجامعة: محمد بوضياف المسيلة
boubaker.rezigat@univ-msila.dz

د: سعيداني محمد السعيد
الوظيفة: أستاذ محاضر أ
الجامعة: عمار ثليجي الأغواط
saidanimouha@gmail.com

ط. د. بوداود خليفة
الوظيفة: أستاذ مؤقت
الجامعة: محمد بوضياف المسيلة
Khelifa.boudaoud@univ-msila.dz

الملخص

تعتبر الأموال العمومية الدعامة الأساسية للتنمية الاقتصادية لأي دولة تسعى للوصول إلى الرقي وتحقيق الأهداف، من خلال مزاولة الدولة لوظائفها المختلفة ومواجهة المتطلبات العمومية.

لذلك تتولى الحكومة تطبيق هذه الميزانية كوثيقة مرخصة بموجب قانون المالية التي يصادق عليها البرلمان، وفقا لخطة تظهر لنا العديد من الأهداف المسطرة، والتي تعكس توجهات الدولة في جميع المجالات بأبعادها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

الكلمات المفتاحية: قانون المالية، متطلبات عمومية، تنمية اقتصادية.

Abstract

Public funds are the main pillar of the economic development of any country that seeks to reach progress and achieve goals, through the state's practice of its various functions and facing public requirements.

Therefore, the government undertakes to implement this budget as a document licensed under the Finance Law that is approved by Parliament, according to a plan that shows us many established goals, and that reflects the state's orientations in all fields with its political, social and economic dimensions.

Key words: finance law, general requirements, economic development.

.

مقدمـــة

يحظى قانون المالية بقيمة اقتصادية وسياسية في كل الدول دون تمييز، كونه يشكل السبيل الوحيد الذي لا تستطيع الدولة التصرف في الأموال الحكومية إلا من خلاله.

حيث تعتبر الوضعية الاقتصادية للدولة بمثابة المؤشر الحقيقي على قوانين المالية، بحيث يتجلى ذلك من خلال اهتمام الدول ذات النشاط الاقتصادي والمالي الضعيف بالسياسات الجبائية على المنتوجات المستوردة، كما يتجلى تأثير الوضعية الاقتصادية أيضا من خلال الأموال العامة –المقتطعة من ضرائب ورسوم– وتدفقاتها التي تكون كبيرة متى كانت التدفقات المالية كبيرة، الأمر الذي يستلزم إيجاد قوانين مالية تراقب وتضبط تدفقات وسيرورة هذه الأموال.

كما يلعب العامل السياسي دورا كبيرا في إثراء الدولة المالية، أو إفقارها، لذلك يعد قانون المالية ذو تأثير بالغ الأهمية على الحياة السياسية كون عبارة عن أحكام ومواد لتسيير التدفقات المالية الدولية.

وتعتبر السلطة التنفيذية الجهة المختصة والمخولة قانونا بعملية تحضير مشروع قانون المالية، كما يتدخل بدوره البرلمان من خلال آليات قانونية، تتجسد في لجنة المالية والميزانية التي تقوم بدور هام في العملية، بدراستها للمشروع وإدخال تعديلات عليه ثم التصويت والمصادقة عليه.

ولمعالجة هذا الموضوع قمنا بتقسيمه إلى المحورين الآتيين:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لقانون المالية

المحور الثاني: أهم الاجراءات والتدابير المتخذة لقانون المالية 2021

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لقانون المالية.

يرتبط هذا الموضوع بعدد من العناصر ذات الصلة بقانون المالية والتي لابد من تحديدها كمدخل لهذه الدراسة كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم قانون المالية

إن قانون المالية، أو قانون الموازنة العامة، هو القانون الذي تتم صياغته وفرضه لوضع توقعات وتنبؤات حول الإيرادات التي من الممكن أن تحصل عليها الحكومة في السنة المالية، وحجم النفقات التي تود انفاقها على مختلف القطاعات في نفس السنة، بحيث يتم صياغة ذلك في شكل موازنة عامة تتمثل في وثيقة مالية تشمل المدخولات المالية والمصروفات الخاصة بالحكومة خلال سنة معينة[1].

اتسمت أول ميزانية للجزائر المستقلة بالمحافظة على سير جهاز الدولة وتجسيد وجودها، خاصة على الصعيد المالي والتنظيمي، في ظل غياب التخطيط وضعف الإمكانيات المالية، وصدور أول قانون بتضمن التوجيه والتخطيط(رقم 88-02 المؤرخ في 1988/01/12[2])، حيث أصبح بإمكان الدولة إصدار قانون للمالية يوجه ويؤطر السياسات المالية والمالية العامة للجزائر من أجل ضمان توجيه موحد للتنمية، ومن ثم الوصول إلى الهدف المنشود، والمتمثل في النهوض بالاقتصاد المحلي.

أولا: تعريف قانون المالية

لم يعطي القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية[3]، في مادته الأولى[4] تعريفا لقانون المالية، واكتفى بتحديد دوره، حيث يتم بموجبه تقدير الايرادات والنفقات الواردة في الميزانية، والترخيص بصرف النفقات ومواصلة تحصيل الإيرادات.

لذلك يعرف قانون المالية فقها بأنه القانون الذي يقر ويرخص مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، وذلك لكل سنة

مدنية، كما يقر ويرخص أيضا المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات برأس المال.

ويعرف أيضا بأنه الوثيقة المحضرة من قبل السلطة التنفيذية، والمصادق عليها من قبل البرلمان، تحدد خلال سنة مالية طبيعية قيمة المبالغ التي تحتاجها موارد الدولة وأعبائها المنتظر تنفيذها، وذلك في إطار احترام التوازنات العامة.

كما يعبر عن قانون المالية، بأنه النظام المالي المتبع في دولة ما، والذي يشمل مجموعة العناصر والعلاقات التي تعبر عن النظام الاقتصادي والاجتماعي السائدين[5].

ثانيا: خصائص قانون المالية

يتميز قانون المالية بمجموعة من الخصائص نجملها في الآتي:

1- قانون المالية عملية سنوية وضرورية

طبقا للمادة 03[6] من القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية سالف الذكر، فإن قانون المالية الذي تحضره الحكومة، يوضع لسنة واحدة، وكاستثناء إذا كان قانون المالية يمتد لأكثر من سنة، فإن قانون المالية القادم يكون أقل من سنة.

2- قانون المالية عملية تقديرية

ويقصد بهذه الخاصية أن قانون المالية يتضمن تقديرات فيما يتعلق بالنفقات ومن ثم تقدير الموارد لتغطية هذه النفقات، حيث يتجسد ذلك فيما يلي:

أ- تقرير سنوي للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل.

ب- ملحقات تفسيرية تبين خاصة ما يلي[7]:

- التقسيمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، لا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات الجديدة، وبصفة عامة تقديرات الحواصل الناتجة عن موارد أخرى.
- توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل، المرفوقة عند الاقتضاء بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات.
- توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي، حسب كل قطاع.

- توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع.
- قائمة الحسابات للخزينة تبين مبلغ الايرادات والنفقات والكشوفات المقررة لهذه الحسابات.
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

3- خاصية الاجازة

ومعنى ذلك أن مشروع قانون المالية الذي تعكف على تحضيره الحكومة تحت إشراف وزارة المالية، لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا طالب بذلك البرلمان، وأصدره رئيس الجمهورية.

ثالثا: أهمية قانون المالية

تظهر أهمية قانون المالية، كأداة لتوجيه الاقتصاد الوطني في نواحي عدة، فهو الطريق الوحيد الذي تستطيع الدولة من خلاله التصرف في الأموال الحكومية، فبدونه لا يمكن تطبيق أي برنامج، ولا يمكن تحصيل الإيرادات، أو صرف النفقات.

كما تتجلى أهمية هذا القانون أيضا في كونه أداة لتقييم وتحديد التوقعات، وكذا التراخيص لكل العمليات المالية المتعلقة بمداخيل ونفقات الدولة، كل سنة مالية وتحديد الناتج عن الفرق بين الإيرادات والنفقات لتحديد العجز، أو الفائض، فضلا عن أنه يعد وسيلة في يد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تسجيل الأرقام الفعلية بالنسبة للنفقات والإيرادات[8].

الفرع الثاني: أنواع قانون المالية

يعتبر قانون المالية ذو مفهوم أوسع مقارنة بميزانية الدولة، بحيث يتضمن قانون مالية السنة ميزانية الدولة، بالإضافة إلى عناصر أخرى، في حين لا تتضمن الميزانية سوى مجموعة حسابات تهم موارد الدولة ونفقاتها، وعلى هذا الأساس فإن قانون المالية ينقسم إلى ما يلي:

أولا: قانون مالية سنوي

ويعرف كذلك بالقانون الأساسي، وهو البرنامج المالي للدولة الذي تتوقع وتجيز فيه السلطات العمومية صاحبة الاختصاص، موارد الدولة وتكاليفها لمدة لا تتعدى السنة، كما يعتبر عملية تشريعية وسياسية اشتقت أهميتها من تطور العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، كون قانون المالية عملية تقديرية تتضمن جداول حسابية وتخمينية، ومقارنة بين الإيرادات والأعباء المتوقعة.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن قانون المالية السنوي يشكل الرداء القانوني للميزانية العامة، كون هذه الأخيرة يتم تحضيرها من طرف السلطة التنفيذية، ليتم عرضها بعد ذلك على السلطة التشريعية من أجل اعتمادها، وبمجرد المصادقة تصدر في شكل قانون يسمى القانون المالي، لذلك إذا كانت الميزانية بمثابة بيان حسابي لتقدير المداخيل والنفقات الذي تسهر الحكومة على اعداده، فإن القانون المالي يتضمن الإذن، أو الترخيص للحكومة بتنفيذ مقتضيات هذه الميزانية.

ثانيا: قانون مالية تعديلي

تعد قوانين المالية التعديلية، قوانين تتدخل خلال السنة لتغيير التكاليف والموارد التي تم وضعها مسبقا من قبل قانون المالية الأساسية، ويتم اللجوء إلى القانون المالي التعديلي أثناء تنفيذ القانون المالي السنوي، وذلك بتصحيح التقديرات المرخص بها إما عن طريق تعديلها، أو تغييرها كليا، أو جزئيا[9].

وقد أخضع المشرع قوانين المالية المعدلة لنفس قواعد قوانين المالية السنوية من تقديم وتصويت، بالنظر لما لهذا النوع من القوانين من أثر على التوازن المالي.

ويتضمن القانون التعديلي تحويل الاعتمادات ما بين الوزارات، وذلك بمراجعة توزيع الاعتمادات بكيفية شاملة، وتخفيض الاعتمادات المبالغ فيها، أو إلغائها، وقد يقتصر الأمر على تحويل الاعتمادات من باب إلى آخر في نفس الوزارة، كما قد يتضمن فتح اعتمادات إضافية إذا تطلب الأمر اعتمادات جديدة تسمح بها الظروف الاقتصادية والمالية للدولة.

وعليه فإن القانون المالي التعديلي يسمح بملائمة تقديرات الميزانية مع التقلبات الاقتصادية والمالية التي قد تطرأ أثناء عملية تنفيذ هذه التقديرات، ومن ثم تقويم مسار الميزانية.

ثالثا: قانون ضبط الميزانية

وهو الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين مالية تكميلية، أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، بحيث يصادق على الفروقات والنتائج والتقريرات المعدة في إطار قانون المالية السنوي، وبهذا فهو يجسد رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، من خلال تسجيل الأرقام الفعلية التي حصلت والمتعلقة بالنفقات والإيرادات، كما يعتمد عليه في تحضير قانون المالية للسنة القادمة واستخراج الفروقات بين الأرقام التقديرية والحقيقية.

المحور الثاني: أهم الاجراءات والتدابير المتخذة لقانون المالية 2021

تضمن قانون المالية لسنة 2021 محاولة العودة التدريجية إلى النشاط الاقتصادي، بمستوى يسمح بتعويض الخسائر التي تميزت بها سنة 2020، من خلال العمل على التخفيف من الاختلالات الداخلية والخارجية، والاستخدام الفعال للموارد المالية المتاحة، وذلك من خلال اقرار اجراءات وتدابير جديدة خاصة فيما يتعلق بالجمركة، الضرائب والاستثمار، وسوف نفصل ذلك كما يلي:

الفرع الأول: في مجال الجمارك

تضمن قانون المالية لسنة 2021 تدابير جمركية جديدة، تهدف إلى وضع حد لعدد من الاختلالات التي تشهدها التجارة الخارجية وتعزيز وسائل ضبطها، إلى جانب تحفيزات جبائية لفائدة المقاولين الشباب والمصدرين في ظل الصعوبات التي تميز الوضع المالي للبلاد في ظل انتشار جائحة كورونا.

وستكون بموجب هذا القانون العمليات المتعلقة بنماذج التجميع" اس كا دي" و"سي كا دي" معفاة من الرسم على القيمة المضافة، ومن الحقوق الجمركية، متى كانت موجهة لأنشطة

إنتاج، أو تركيب المركبات التي تقوم بها الشركات التي تشترك فيها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التابعة للقطاع الاقتصادي للجيش الوطني الشعبي.

وقد تضمن ذات القانون عدة تحفيزات جبائية لفائدة المقاولين الشباب والمصدرين منها إعفاء المؤسسات التي تحوز على وسم "شركة ناشئة" من الرسم على النشاط المهني وكذا الضريبة على فوائد الشركات، لمدة سنتين، ابتداء من تاريخ حصولها على الوسم.

كما سيتم اعفاء العتاد الذي تقتنيه هذه المؤسسات، والذي يدخل مباشرة في انجاز مشاريعها الاستثمارية من الرسم على القيمة المضافة، وتخضع لحقوق جمركية في حدود 05٪ [10].

الفرع الثاني: في مجال الضريبة

يعفي قانون المالية لسنة 2021 المؤسسات التي تحوز على وسم "حاضنة" من الرسم على النشاط المهني، والضريبة على فوائد الشركات، أو الضريبة على الدخل الإجمالي لمدة سنتين، ابتداء من تاريخ حصولها على الوسم الخاص بها، كما سيتم اعفاء تجهيزاتها التي تدخل مباشرة في إطار انجاز مشاريعها الاستثمارية من الرسم على القيمة المضافة خلال اقتنائها.

وقد جاء في قانون المالية الجديد أيضا تخفيض للضريبة على فوائد الشركات لمدة خمس سنوات لصالح الشركات التي تسجل اسهمها العادية على مستوى البورصة، وذلك ابتداء من جانفي 2021، ومن جانب آخر ستستفيد عمليات تصدير السلع والخدمات "المولدة للعملة الصعبة" من طرف الأشخاص الطبيعيين من اعفاء دائم في مجال الضريبة على الدخل الإجمالي، إضافة إلى اعفاء الحلي التقليدية المصنوعة من الفضة من الرسم على القيمة المضافة عند التصدير، الأمر الذي سيسمح برسم آفاق مناسبة للحفاظ على هذا التراث الثقافي وترقية تصديرها.

الفرع الثالث: في مجال تشجيع الاستثمار

تشجيعا للاستثمارات الاجنبية خارج قطاع المحروقات، تم تعديل الماد 49[11] من قانون المالية التكميلي لسنة 2020[12]، وذلك بإدراج اجراء يعفي المستثمرين الأجانب العاملين في القطاعات خارج استيراد المواد الأولية والبضائع الموجهة لإعادة البيع على حالها، وكذا ذات الطابع الاستراتيجي التابعة للقطاعات المحددة في القانون 20-70 المتعلق بالاستثمار وبالضبط في المادة 50 منه، من الزامية الشراكة مع طرف محلي.

وفيما يتعلق بحماية الاقتصاد الوطني، فقد مثل تعزيز أدوات الاستعلام الجمركي وتسيير المستودعات المؤقتة انشغال حقيقي للعديد من مصالح الدولة، حيث تم إدراج تدابير في مشروع قانون المالية لسنة 2021، تتمحور حول صلاحيات مصالح الجمارك من حيث جمع ومعالجة البيانات المتعلقة بالمسافرين جوا وبحرا، بالإضافة على نظام يتعلق بتسيير وخلق ومراقبة المستودعات المؤقتة للحد من انشاء هذا النوع من المستودعات على مستوى مرافق الموانئ والمطارات بالنسبة للشركات الوطنية، واخضاع المستودعات المؤقتة لإلزامية دفتر الشروط[13].

خاتمـــة

ختاما نخلص إلى أن قانون المالية يلعب دورا هاما في توازن الاقتصاد الوطني باعتباره القناة القانونية الوحيدة التي تستطيع من خلالها أجهزة الدولة التصرف في الأموال الحكومية، كونه الطريق الوحيد لتجسيد أي برنامج، من خلال منح كل مؤسسة عمومية من الامكانيات ما يسمح لها بتأدية الدور المنوط بها في ظل هذا البرنامج السياسي المتكامل.

ولأهمية هذا القانون تتدخل جهات عديدة لتحضيره وفق اجراءات معينة، بدء من تحضيره في شكل ميزانية عامة للدولة من قبل وزير المالية على أساس الميزانية التقديرية للمؤسسات العمومية وميزانية مختلف القطاعات والوزارات، مرورا بمناقشته من طرف البرلمان والتصويت عليه من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليه، وصولا إلى توقيعه من قبل رئيس الجمهورية وصدوره في شكل جريدة رسمية، لذلك فهو من الالزامية بما كان كونه السبيل الوحيد لصرف النفقات وتحصيل الايرادات، الأمر الذي يعكس توجهات الدولة في جميع المجالات بأبعادها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

قائمة المصادر والمراجع

[1] صلاح رزان، مفهوم قانون المالية، مقال منشور على الموقع www.mawdooa.com ، تاريخ آخر تحديث 2017/01/10، تاريخ الاطلاع 2021/011/02.

[2] القانون 88-02، المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بالتخطيط الاقتصادي، ج ر، العدد 2، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.

[3] القانون رقم 84-17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر، عدد ، المؤرخة في 10 يوليو 1984.

[4] تنص المادة 01 من القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية على مايلي:"

[5] العيداني سهام، تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها في القانون الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد العاشر، العدد الأول، 2017، ص 267.

[6] تنص المادة 03 من القانون 84-17، المتعلق بقوانين المالية على ما يلي:" يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الانمائي السنوي".

[7] أنظر المادة

[8] فرحات شهيناز، الجديد في قانون المالية ، مذكرة التخرج لنيل شهادة ليسانس ، جامعة الجزائر ، دفعة 2004، ص45.

[9] أنظر المادة 4 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

[10] صدور قانون المالية 2021 في الجريدة الرسمية، مقال منشور في وكالة الأنباء الجزائرية، تاريخ النشر 2021/01/02، www.aps.dz، تاريخ الاطلاع 2021/01/03.

[11] تنص المادة 49 من قانون المالية التكميلي 2020 على ما يلي:" باستثناء انشطة شراء وبيع المنتجات وتلك التي تكتسي طابعا استراتيجيا التابعة للقطاعات المحددة في المادة 51 أدناه، التي تظل خاضعة لمشاركة المساهمين الوطنيين المقيمين بنسبة تبلغ 51٪، فإن أي نشاط آخر لإنتاج السلع والخدمات مفتوح للاستثمار الأجنبي دون الالتزام بالشراكة مع طرف محلي".

[12] القانون 20-07، المؤرخ في 4 يونيو2020، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج ر، العدد 33، الصادرة بتاريخ 4 يونيو 2020.

[13] نسرين مخفوف، هذا ما جاء به مشروع قانون المالية 2021 عن المستثمرين الأجانب، مقال منشور على موقع النهار أونلاين، تاريخ النشر 2020/10/19، www.ennaharonline.com، تاريخ الاطلاع 2021/01/03.