المحاضرة رقم 01: مدخل للخزينة العمومية

تمهيد

لكل دولة من دول العالم خزينة، تسمح لها بتمويل عملياتها التي تضمن لها حفظ في الميزانية، بذلك تعتبر المنفذ الأول والأخير لتغطية النفقات العمومية المتمثلة في مجموعة كبيرة من الخدمات والمنافع العامة المقدمة لخدمة المرفق العام من خلال توفير احتياجات المواطنين، كل هذه الخدمات تمثل مصاريف بالنسبة للدولة ولتحقيقها يستلزم توفير الموارد المالية التي من شأنها تغطية النفقات المتزايدة خصوصا في ظل شحية الإيرادات واعتمادها بدرجة كبيرة على العائدات النفطية التي تشهد بدورها تقلبات كبيرة خلال السنوات الأخيرة.

أولا: مفهوم الخزينة العمومية

يختلف تعريف الخزينة العمومية باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها، لذلك نجد كل من:

- **التعريف القانوني:** من الناحية القانونية فإن الخزينة العمومية هي مرفق عمومي وطني لا يتمتع بالشخصية المعنوية، مكلفة بتحقيق الفعل المالي والحركة المالية للدولة والهيئات العمومية الأخرى وذلك عن طريق تحصيل الإيرادات ودفع النفقات بالإضافة إلى عمليات الخزينة.
- **التعريف الاقتصادي:** من الناحية الاقتصادية فإن الخزينة العمومية هي العون الرئيسي للحفاظ على التوازن المالي للدولة ومن ثم التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السنوية والمتعددة السنوات، وهذا من خلال تحصيل الإيرادات وتنفيذ المدفوعات ذات الطابع العمومي حسب مبالغها وتخصيصها.
- **التعريف الإداري:** من وجهة نظر إدارية الخزينة العمومية هي مجموع المصالح المالية التابعة للدولة والخاضعة لسلطة وزير المالية، هذه المصالح موزعة على إقليم الدولة وفق نمط هرمي (تسلسل سلمي) تربطها من الناحية المالية وحدة الصندوق ومن الناحية الإدارية سلطة وزير المالية بحث أن المشرع منح لكل مصلحة اختصاصها النوعي والمحلي.

الخزينة العمومية الجزائرية هي مرفق عام يؤدي خدمة لا هي تجارية ولا هي صناعية، انفصلت عن الخزينة الفرنسية بعد الاستقلال وبالضبط في 29-08-1962 وهي تقوم بكل العمليات المالية المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أما اصطلاحا يقصد بها

الحسابات التي تسجل إيرادات الدولة كالضرائب ومصروفاتها كالرواتب وغيرها وبالتالي هي مكلفة بتسيير مالية الدولة ويطلق الاسم أيضا على الجهة المكلفة بمسك تلك الحسابات الخزينة إذا هي الهوية المالية للدولة.

ومنه يمكن أن نستنتج عدة خصائص للخزينة وهي:

- هي منشأة عامة مكلفة بتسيير ميزانية الدولة؛
- هي مصلحة تابعة للدولة ليس لها شخصية معنوية؛
- تقوم بالتشخيص المالي للدولة؛
- تنفيذ المالية المصادق عليها من طرف الدولة وليس لها استقلال مالي؛
- هي شخص اداري؛
- تعتبر بمثابة بنك صغير من حيث احتفاظها بأموال سائلة لدى خزائنها ويجب سلك حسابات خاصة بالعمليات التي تقوم بها.

ومن هذا المنظور توجد خزينة مركزية وخزائن فرعية أو ولائية، حيث تنفرد الخزينة المركزية بميزة "وحدة" التي تعني اجبار كل الوحدات الحكومية التي تخضع لنظام "Unité de Caisse" الصندوق المحاسبة العمومية بإيداع أموالها لدى الخزينة العمومية للدولة، وتسمح "وحدة الصندوق للخزينة" في مختلف الوحدات الحكومية بضمان الرقابة على كل الأموال العمومية وإدارتها على المستوى الوطني، فكما هو معلوم فإنه لا يوجد أي توافق بين دخول إيرادات الدولة، ففي بداية السنة تكون الضرائب غير محصلة بعد والصناديق تكون تقريبا فارغة وبالمقابل فإن النفقات يستوجب الدفع ودون تأخير، يضاف إلى ذلك أن بعض صناديق المحاسبين العموميين في بعض الولايات قد تكون في حالة فائض وبالبعض الآخر قد يعاني عجزا وعليه يسمح مبدأ "وحدة الصندوق" بإمكانية قيام الخزينة بعمليات مقاصة بينها، بغرض ضمان أنه في كل لحظة يمكن للمحاسبين العموميين على امتداد التراب الوطني القيام بالتسديدات الواجبة اتجاه الأطراف الدائنة للدولة.

ثانيا: مراحل تطور الخزينة العمومية

لقد عرفت الخزينة العمومية أربع مراحل تمثلت فيما يلي:

- **الخزينة صندوق ودائع (1962-1966)**

تمثل الخزينة العمومية صندوق ودائع لحساب مراسلين ذوي صيغة بنكية مع ميزة أن تسيير الخزينة لحساب هؤلاء الزبائن تعتبر واجبا وليس اختياريا، وبالتالي يلعبون دورا هاما في مشاكل الخزينة، حيث عرفت هذه المرحلة نظاما موسعا وشاملا، فقد شملت معظم الوكلاء الاقتصاديين الماليين وغير الماليين، باستثناء البنوك الخاصة الأجنبية وكل التعاونيات العامة.

- **مرحلة تكوين النظام المصرفي الجزائري وتحقيق الضغط المالي عليها (1966-1970)**

تزامنت هذه المرحلة مع ظهور أول بنك وطني، وهو البنك الوطني الجزائري (BNA) وذلك في 8 جوان 1966، حيث قامت هذه المؤسسة المالية الجديدة بالعديد من العمليات المالية، مما أدى إلى تقليص عمل الخزينة العمومية لأنها تعتبر بنكا، ويجب عليها توفير التمويل في أجل قصير لعدة قطاعات مختلفة، منها الزراعي والصناعي والتجاري، التي كانت تعتمد قبل ظهور هذا البنك على قروض الخزينة العمومية وبشكل كبير، وهكذا فإن نظام الخزينة العمومية يرجع إلى شكله الأصلي لسنة 1963، مع حدود مراسليه (ميزانية ملحقة، مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، جماعات محلية).

- **مرحلة سيطرة الخزينة العمومية على الدائرتين البنكية ودائرتها العامة (1971-1987)**

تميزت هذه المرحلة بتزامنها مع المخطط الرباعي الأول، الذي تضمن إصلاحات في تمويل الاستثمارات لسنة 1971، مع تكوين خاص لرأس مال بحوالي 25 مليار دينار جزائري، وأمام ضرورة تحدي التمويل النقدي أنشأت الخزينة العمومية نظام تداول الادخار، هذا النظام يسمح لها بتجميع مصادر مالية ضرورية لمراحل التراكم ومن جهة أخرى اعتمدت على نظام تداول الادخار للمؤسسات، مما سمح لها بتطبيق المبدأ الخاص بتحويل الاستثمارات المنتجة بمصادر طويلة الأجل، والهدف من ذلك تجنب الضغوطات التضخمية.

هذه التحولات العميقة التي عرفتها الخزينة العمومية من نظام بسيط (جمع الودائع)، إلى نظام أكثر فعالية (تجميع وتداول الادخار)، وذلك بعد اصدار القانون رقم 70-93 المؤرخ في 31 ديسمبر

1970، المتضمن لقانون المالية لسنة 1971، والذي يبين لنا أن تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية يجب تحقيقها بقروض طويلة الأجل، ممنوحة على أساس مصادر الادخار المجمعة من طرف الخزينة.

وبهذا فالخزينة العمومية ستوفر تداول الادخار الوطني بشكل وذلك بتوسيع نشاطها، عن طريق ادماج متعاملين جدد وتجديد العلاقات مع المتعاملين التقليديين.

- **مرحلة انفصال دائرة الخزينة العمومية عن الدائرة البنكية (1987-إلى يومنا هذا)**

في هذه المرحلة أصبحت الخزينة العمومية نظاما قائما بذاته، تحكمها قوانين ومراسيم خاصة بها، وتعتبر كهيئة مالية لتحصيل الإيرادات وتغطية النفقات، وجاء هذا الانفصال جراء ما شهدته الجزائر من تدني في قيمة المحروقات في ثمانينات القرن الماضي، وكذلك تدني القدرة الشرائية للمواطن، بالإضافة إلى تدني قيمة الدينار الجزائري كل هذه الأحداث وغيرها سارعت بالدولة الجزائرية إلى إحداث إصلاحات اقتصادية وسياسية بدأتها بإصدار قانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية مرورا بأحداث 05 أكتوبر 1988 إلى صدور دستور 1989، ذو التوجه الليبيرالي الذي مهد للجزائر للدخول إلى اقتصاد السوق والتخلي عن النظام الاشتراكي دون الحياد عن دور الدولة المتدخلة.