بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة باجي مختار - عنابة –
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم المالية

مقياس: التشريعات المالية والبنكية في الجزائر

عنوان المحاضرة: تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر

موجه لطلبة السنة أولى ماستر تخصص: مالية المؤسسة

من تقديم: د. حاج علي عدنان

السنة الجامعية: 2025/2024

المحور الثالث: تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر

أهداف التعلم

عند الانتهاء من مضمون هذا المحور، يجب أن يكون الطالب قد تمكن من بلوغ الأهداف التالية:

- التعرف على أهم المفاهيم المتعلقة بالخزينة العمومية
- التطرق إلى أهم مراحل التطور التي مرت بها الخزينة العمومية
- تبيان أبرز تشريعات إدارة الخزينة العمومية الجزائرية

محتوى الدرس

المحور الثالث: تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر

- مفاهيم عامة حول الخزينة العمومية
- مراحل تطور الخزينة العمومية في الجزائر
- تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر

أولا- مفاهيم عامة حول الخزينة العمومية:

1- تعريف الخزينة العمومية:

تمهيد:

يختلف تعريف الخزينة العمومية باختلاف الزاوية التي ينظر 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.

أولا- مفاهيم عامة حول الخزينة العمومية:

1- تعريف الخزينة العمومية:

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 مي ا زنية 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.

2- مصادر تمويل الخزينة العمومية :

هناك مصادر عديدة لتمويل الخزينة العمومية منها:

أ. المصادر (الإيرادات) العادية:

وهي الإيرادات العادية السنوية المنصوص عليها في قانون المالية، وتشمل:

- **الضرائب والرسوم:** وهي إيرادات التي تحصل عليها الدولة من الضرائب المفروضة على الأفراد بالإضافة إلى الرسوم وهي مبالغ المفروضة على الأفراد والشركات مقابل خدمات معينة أومنفعة معينة.
- **الدومين العمومي:** هي عبارة عن الأموال المنقولة والعقارية التي تشكل ممتلكات الدولة والهيئات العمومية، تخصص للصالح العام.
- **ب. المصادر (الإيرادات) الغير العادية:**

هي المبالغ المالية التي تظهر في موازنة الدولة بشكل غير منتظم وتتمثل في:

- **القروض العامة:** وهي مبالغ مالية تحصل عليها الدولة عن طريق الأفراد والبنوك الداخلية والخارجية.
- **الإعانات:** المساعدات التي تقدمها الدول الغنية للدول الفقيرة بسبب الكوارث الطبيعية والأزمات.
- **الغرمات الجزافية:** التي تفرضها السلطات العامة على المخالفين وتحصل نقدا.

1- مراحل تطور الخزينة العمومية:

ثانيا- مراحل تطور الخزينة العمومية:

عرفت الخزينة العمومية أربع مراحل تمثلت فيما يلي:

- **الخزينة صندوق ودائع (1962 - 1966):**

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 وتحفيف 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 كانت تعتبر بمثابة بنكا وطنيا، وجب عليها توفير التمويل لعدة قطاعات مختلفة، منها الزراعي والصناعي والتجاري، التي كانت تعتمد قبل ظهور هذا البنك على قروض الخزينة العمومية وبشكل كبير.

مرحلة سيطرة الخزينة العمومية على الدائرتين البنكية والمالية(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).

ثانيا- مراحل تطور الخزينة العمومية:

1- مراحل تطور الخزينة العمومية:

❑ **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 الليبرالي الذي مهد للجزائر للدخول إلى اقتصاد السوق والتخلي عن النظام الاشتراكي دون الحياد عن دور الدولة المتدخلة.

ثالثا- تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر:

يمكن اعتبار أهم التشريعات التي نظمت الخزينة العمومية في الجزائر من خلال:

1- القانون الأساسي 84 – 17 المتعلق بالقوانين المالية:

يعتبر القانون 84-17 الصادر في 7 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية أول نص قانوني جمع بين الأحكام المتعلقة بقوانين الميزانية العامة وإدارة الخزينة العمومية في الجزائر.

أ- ظروف صدور هذا القانون:

جاء هذا القانون لعدة أسباب أهمها حالة الفراغ القانوني التي عاشتها الجزائر خلال أكثر من 20 سنة بعد الاستقلال في تنظيم الميزانية العامة وإدارة المالية العامة للدولة وقد تم تمديد العمل بالقانون الفرنسي 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1992 الذي كان يحكم الميزانية وفق النصوص الفرنسية الموروثة من فترة الاستقلال حيث كانت الدولة بحاجة إلى تنظيم الأمور المالية بشكل يتماشى مع استقلالها وسيادتها.

- **تطور الدولة وبناء المؤسسات:** فمع مرور الوقت بدأت الجزائر في بناء مؤسساتها المستقلة وإعداد تشريعاتها الخاصة في جميع المجالات بما في ذلك مجال المالية العامة، هذا الأمر أصبح ضرورة ملحة نظرا لتطور الاقتصاد الجزائري واعتماد سياسات اقتصادية وطنية جديدة مثل: التأمينات وخطط التنمية.
- **التحديات الاقتصادية والسياسية:** خلال السبعينات تبنت الجزائر سياسة اقتصادية اشتراكية تعتمد على التخطيط المركزي والقطاع العام، ولكن في بداية الثمانينات ظهرت تحديات اقتصادية جديدة مثل: تراجع أسعار النفط وارتفاع الديون، هذه التحديات فرضت الحاجة إلى تنظيم مالي أكثر دقة.
- **الحاجة إلى إطار قانوني واضح:** تطلبت المرحلة الانتقالية وضع إطار قانوني حديث لتنظيم الخزينة العمومية وضمان الانسجام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية حيث صدر في هذا السياق القانون 84-17 ليكون المرجع الأساسي لقوانين المالية محدداً قواعد إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانية العامة للدولة، حيث شملت أحكامه مجمل الجوانب المتعلقة بقوانين المالية، القوانين المالية التكميلية، قانون ضبط الميزانية، الميزانيات الملحقة، عمليات الخزينة.....إلخ.

ثالثا- تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر:

ب- مضمون القانون 84-17:

صدر هذا القانون في 81 مادة موزعة على 07 أبواب تناولت بشكل مفصل على الترتيب: قوانين المالية وأنواعها وهياكلها، الميزانية العامة وأنواعه وهياكلها، الميزانيات الأخرى وعلاقتها بالميزانية العامة، الميزانيات الخاصة بالخزينة وكيفية تنظيمها، تحضير قوانين المالية والتصويت عليها، خصائص ضبط الميزانية العامة، أحكام ختامية.

وتضمن القانون عدة نقاط أهمها:

- ✓ **نطاق الميزانية العامة:** حدد القانون مفهوم الميزانية، الإطار القانوني لها، ووضح كيفية ومراحل إعدادها وتنفيذها ومراقبتها.
- ✓ **محتوى الميزانية:** وتشمل حسب القانون الإيرادات والنفقات، كما حدد مصادر تمويل الإيرادات ومجال صرف النفقات.
- ✓ **الرقابة المالية:** حدد القانون آليات الرقابة على تنفيذ الميزانية ودور المؤسسات الرقابية مثل: المجلس الدستوري والبرلمان فيها.
- ✓ **مبادئ الميزانية:** حدد القانون المبادئ الأساسية للميزانية وهي: مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ عدم تخصيص الإيرادات (الشمولية أو العمومية) ومبدأ التوازن.
- ✓ **قوانين المالية التكميلية:** حدد القانون إمكانية تعديل الميزانية خلال السنة المالية وآليات التعديل والتسوية.

ثالثا- تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر:

ج- نقائص القانون 84-17:

من أهم النقائص المسجلة في هذا القانون نذكر:

- ✓ **الفصل بين ميزانيتي التسيير والتجهيز:** مما ولد تداخلات كبيرة في النفقات وكذلك صعوبة مراقبتها ومتابعة هذه النفقات، حيث لوحظ أنه في بعض الحالات تقيد بعض النفقات ضمن موازنة التسيير وتقيد في نفس الوقت ضمن موازنة التجهيز في شكل برامج (والمعيار هو ضخامة المبلغ).
- ✓ **ضعف الشفافية:** خاصة عدم وضوح بعض بنود الميزانية وكذا عدم تقديم الوثائق المتعلقة بالميزانية، مما أدى إلى تأزم النقاشات البرلمانية حول مشروع ميزانية الدولة في العديد من الأحيان.
- ✓ **عدم المرونة في التسيير:** بسبب صعوبة التكيف السريع مع المتغيرات الاقتصادية من جهة والبيروقراطية الزائدة في صرف الميزانية من جهة أخرى.
- ✓ **قصور التخطيط المالي:** مما أدى إلى صعوبة التنبؤ بالموارد المالية في المدى الطويل وأيضا بسبب الهدر الكبير في الاعتمادات المالية، بالإضافة إلى غياب الآليات الكفيلة بالتقييم المستمر للميزانية، وعدم العدالة في توزيع الموارد بين القطاعات وكذلك ضعف الاستهداف الدقيق للمشاريع ذات الأولوية.
- ✓ **ضعف الرقابة البرلمانية:** بسبب محدودية دور البرلمان في مراقبة تنفيذ الميزانية، وعدم كفاية صلاحيات الرقابية للنواب بالإضافة إلى التأخر في تقديم التقارير المالية للبرلمان.

ثالثا- تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر:

2- القانون العضوي 18-15:

جاء هذا القانون نتيجة لمسار الإصلاح الذي تبنته الحكومة الجزائرية في مجال تسيير المالية العامة للدولة من جهة، وكذلك حتمية قانونية تبرز في ضرورة احترام نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تم التأكيد عليها في المادة 123 من دستور 2020، والتي تفرض اعتماد قانون عضوي لتنظيم القوانين المتعلقة بقوانين المالية.

أ- أسباب صدور القانون العضوي 18-15:

من أهم الأسباب التي أدت إلى صدور هذا القانون نذكر:

- ✓ **ضرورة التطابق مع أحكام الدستور:** ولضمان تطبيق أحكام الدستور والمحافظة على الأمن القانوني تحدد قواعد الاختصاص في الميدان المالي والميزانياتي لمراعاة حسن تسيير المالية العامة.
- ✓ **ارتفاع مستويات الإنفاق العام وغياب الرشد الاقتصادي:** وخاصة ما شاهدته بداية الألفية الثالثة بسبب ارتفاع أسعار النفط والإيرادات النفطية مما أدى إلى توسع في الإنفاق.
- ✓ **عصرنة الإدارة والمالية العامة:** من أجل تحسين أداء المؤسسات العمومية وإصلاح نمط التسيير فيها والقضاء على البيروقراطية.
- ✓ **توصيات الهيئات الدولية:** وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي، والتي جاءت في إطار التعاون الجزائري الأوروبي (opération UE Co-ALG)كما حصلت الجزائر على قرض من البنك الدولي بقيمة 50 مليون دولار وافقت الجزائر من خلاله على إصلاح ميزانياتي يهدف إلى تحديث وعصرنة هياكل الدولة من أجل الانفتاح.
- ✓ **أزمة إنخفاض أسعار النفط لسنة 2014:** مما أدى إلى تراجع إيرادات الدولة وتفاقم العجز المالي.

- ✓

ثالثا- تشريعات إدارة الخزينة العمومية في الجزائر:

ب- أهداف القانون العضوي 18-15: يمكن إيجازها في:

إصلاح هيكلة قوانين المالية والتسيير المالي للمؤسسات: بما يتماشى مع المنفعة العمومية وتحديد الأهداف بدقة ووضوح لتحقيق المصلحة العامة.

تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص: حيث جاء في المادة 37 من القانون العضوي 18-15 أنه يمكن للدولة اللجوء إلى التمويل كلي أو جزء لعملية الاستثمار العمومي وهذا من أجل حل مشاكل التمويل.

تعزيز الدور الرقابي للبرلمان: من خلال تمكينه من ممارسة دوره الرقابي بشكل أكبر على الميزانية العامة للدولة.

تحقيق الشفافية والمسائلة: من خلال وضع نظام معلوماتي واضح يضمن نشر المعلومات بدقة وبشكل منتظم لتعزيز ثقة المواطنين والهيئات الدولية وعمل وزارة المالية.

ج- محاور الإصلاح الموازناتي ضمن القانون العضوي 18-15:

تضمن هذا الإصلاح من خلال مواده المحاور الرئيسية التالية:

دمج ميزانية التسيير والتجهيز ضمن ميزانية واحدة مخصصة لكل حقيبة وزارية من خلال البرامج.

ضبط مشروع الميزانية العمومية والوثائق الواجب إرفاقها بها.

الانتقال من ميزانية الوسائل إلى ميزانية البرامج من (الأهداف والنتائج).

الإعداد العملي لميزانية البرامج من خلال مطابقة برامج النفقات مع أهداف الاقتصاد الكلي، وتخصيص أفضل للموارد بين مختلف القطاعات.

تكريس ميزانية المواطن من خلال إظهار طريقة استعمال الأموال العمومية وكيفية نفقتها بطريقة مبسطة المفهوم والمحتوى وبكل شفافية ووضوح.

شكرا على حسن
المتابعة والإصغاء