عمليات الخزينة ومبدأ الشفافية

Treasury operations and transparency principle

* حوامرية فلة

جامعة الجزائر 1- كلية الحقوق-

Houamria2025@gmail.com

الارسال: 2025/08/23	القبول: 2025/ 11/02	النشر: 2025/12/29

ملخص :

تقوم الدولة بثلاثة أنواع من العمليات المالية؛ عمليات منفذة في إطار الميزانية العامة للدولة وعمليات منفذة في إطار الحسابات الخاصة للخزينة وأخيرا عمليات منفذة في إطار عمليات الخزينة (opérations de trésorerie). هذه الأخيرة، تكمن أهميتها في أنها تهدف إلى البحث الدائم والمستمر لتوفير السيولة النقدية في الزمان والمكان المناسبين من أجل ضمان وفاء الدولة بالتزاماتها المالية ومعاجلة الاختلالات الظرفية والهيكليـة في السيولة النقديـة وكذا التدخل في بعض جوانب النشاط الاقتصادي.

تتصف هذه العمليات بأنها أكثر غموضا مقارنة بنظيراتها لكونها تقع في مجال مشترك ما بين الدراسات القانونية والاقتصادية من جهة، وطريقة المعالجة القانونية لها من جهة أخرى.

من هذا المنطلق، فإن عمليات الخزينـة تطرح إشكاليات متعلقـة بغمـوض مفهومهـا ومضمونهـا ومسار تسييرها والمعلومة المتعلقة بتنفيذها؛ مما يجعلها لا تخضع بالشكل الكافي لمبدأ الشفافية الذي أصبح قاعدة أساسية في تكريس نظام الحكم الراشد (الحوكمة).

الكلمات المفتاحية : عمليات مالية؛عمليات الخزينة ؛ سيولة نقدية ؛ مبدأ الشفافية

Abstract:

The state carries out three types of financial operations: operations conducted within the framework of the state's general budget, operations carried out within the framework of the treasury's special accounts and finally,operations conducted within the framework of treasury' operations. The latter is particularly significant as it aims at the continuous provision of cash liquidity at the right time and place in order to ensure that the state meets its financial obligations, addresses both temporary and structural imbalances in cash liquidity, and intervenes when necessary in certain aspects of economic activity.

These operations are characterized by a greater degree of ambiguity comprared to the others, as they fall within the intersection of legal and economic studies on the one hand, and the legal framework governing them on the other.

From this perspective , treasury operations raise issues related to the ambiguity of their concept and content, the process of their management, and the information concerning their implementation. As a result , they are not sufficiently subject to the principle of transparency, which has become a fundamental pillar in establishing good governance.

***Keywords**: Financial operations ; Treasury operations; cash liquidity; transparency principle.*

*** المؤلف المرسل :** حوامرية فلـة

البريد الإلكتروني: houamria2025@gmail.com

مقدمــة

منذ أن تبلور مفهوم الدولة الحديثة باعتبارها ضامنا " **للمنفعة العامة ومصدرا للرفاهية**[1] ؛ كان من الضروري لها أن تستحوذ، دون غيرها، على الأدوات الكفيلـــة بتحقيق ذلك. تتجلى هذه الأدوات في مظاهر متنوعة، قد تأخذ تارة شكل الشخص الذي يحتكر صفة السلطة، قد تستعمل تارة أخرى التشريع وما يتبعه من نصوص تنظيمية. كما قد تأخذ شكل التدخل عن طريق السياسة الاقتصادية، إذ يحدد البنك المركزي (بنك الجزائر) السياسة النقدية وينفذها وبمقابل ذلك تشرف الإدارة المكلفة بالمالية على إعداد وتنفيذ السياسة المالية.

في إطار السياسة المالية للدولة، يعتبر قانون المالية الآلية الأساسية في تنفيذها، إذ أنه عمل سيـــاســي كما عبـر عنــه Gaston Jèze[2]. وبهــذا فهــو يعكــس الأهــداف الاقتصاديــة والاجتماعية للدولة. أما من الناحية القانونية، فهو الوثيقة التي من خلالها يتم الترخيص بمجموع موارد الدولة وأعبائها الموجهة لإنجــاز برامج الدولـــة، طبقـــا للأهداف المحـددة، والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم وفق ما جاء في نص المادة 06 من القانون العضوي رقــم 18-15 المؤرخ في 03 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم. من هذا المنطلق، يكون قانون المالية (السنوي و/أو التصحيحي) الأساس القانوني الذي يتم من خلاله تحصيل الإيرادات التي تعتبر ملكا مشتركا للمجموعة الوطنية، وتنفيذ النفقات التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

في مرحلتي إعداد وتنفيذ قانون المالية تقوم الدولة بثلاثة أنواع من العمليات؛ العمليات المنفذة في إطار الميزانية العامة للدولــة (إيرادات واعتمادات نهائية) والعمليات المنفذة في إطار الحسابات الخاصة للخزينة (opérations de trésor) و أخيرا العمليات المنفذة في إطار عمليات الخزينة (opérations de trésorerie).

جاء هذا التقسيم بناءً على الخصائص التي تتميز بها كل مجموعة على حدى، و هو التقسيم الذي تبناه القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي[3] .

تتعلق العمليات المنفذة في إطار الميزانية العامة **للدولــة** بعمليات نهائية[4] من أجل تسيير المرافق العمومية، والاستجابة لالتزامات الدولة الخارجية وكذا تشجيع القطاع الاقتصادي و توفير الحماية الاجتماعية. فهي بذلك تضم الإيرادات النهائية (الجدول أ من الجداول الملحقة بقانون المالية السنوي و/أو التكميلي) والاعتمادات

المفتوحة حسب الوزارة وحسب البرامج والتخصيص (الجدول ب من الجداول الملحقة بقانون المالية السنوي و/أو التكميلي).

أما العمليات المنفذة في إطار الحسابات الخاصة للخزينة (comptes spéciaux du trésor)، فهي الأخرى تستعمل بشكل خاص للتدخل الاقتصادي والاجتماعي و قد تكون نهائية أو غير نهائية (مؤقتة). تضم هذه العمليات الأنواع المذكورة في المادة 42 من القانون العضوي رقم 18-15 سالف الذكر وهي على التوالي: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات القروض والتسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات المساهمة و الالتزام، حسابات العمليات النقدية).

وأما العمليات التي يطلق عليها "**عمليات الخزينة**" **(opérations de trésorerie)** هي في الحقيقة مرادفة لمصطلح "**عمليات تعبئة موارد الخزينة**" أو " **عمليات توفير السيولة النقدية**" [5] ، لأنها تعمل من أجل توفير السيولة النقدية في الزمان و المكان المناسبين دون انقطاع. فهي بذلك تعمل بالتكامل مع العمليتين سالفتي الذكـــر، للمساهمة في تنفيـــذ الميزانيـــة (المرحلة المحاسبية لتحصيل الايرادات وصرف النفقات) و البحث المستمر على توفير السيولة النقدية للوفاء بالالتزامات المالية للدولة.

إلى جانب هذين الدورين الأساسيين، اللذين يمكن اعتبارهما أدوارا تقليدية، أفرزت عمليات الخزينة مهاما جديدة قائمة على معالجة الاختلالات الظرفية والهيكلية في السيولة النقديـــة، و يتم ذلك من خلال آليات قانونية (تسبيقات، سندات الخزينة، ايداعات إجبارية و اختيارية للمكتتبين،....)[6] .

إن كل هذه الأدوار مجتمعة، تعتبر من المهام التي تقوم بها الإدارة المكلفة بالمالية (الإدارة المركزية و هياكلها الجهوية و المحلية و بعض المحاسبين العموميين) بالإضافة لتدخل شركاء يساهمون في تحقيق أهداف عمليات الخزينة، و يتعلق الأمر أساسا ببنك الجزائر (البنك المركزي)، الذي يعتبر شريكا أساسيا للخزينة العمومية في تنفيذ هذه العمليات، و كذلك المؤسسات المالية البنكية (البنوك التجارية العمومية و الخاصة) و غير البنكية (شركات التأمين) و مكتتبي الخزينة الذين يعطيهم القانون هذه الصفة (بريد الجزائر، الموثقون،..).

تندرج العمليات المالية هذه في إطار **"الترخيص"** الذي يمنحه البرلمان للحكومة على اعتبار أن البرلمان يمثل الشعب في مسار "الديمقراطية التمثيلية" لكن هذه الأخيرة لم تعد كافية وحدها للتعبير عن النظام الديمقراطي حيث ظهرت في مرحلة متقدمة الديمقراطية التشاركية التي تقوم على إشراك المواطن وفواعل المجتمع الأخرى ليس فقط في انتخاب ممثليه، بل أيضا في اتخاذ القرارات و المساهمة في تسيير شؤونـــه. هذا الأمر سيساهم في إرساء حكم راشد(حوكمة)[7]. ومن أجل أن يتحقق هذا الحكم الراشد، كان لزاما أن تتوفر مجموعة من الشروط، لعل من بينها شفافية المالية العمومية التي أصبحت نظاما قائما بذاته من خلال "**دليل شفافية المالية العمومية**" الصادر عن صندوق النقد الدولي سنة 2007.

تضمن هذا الدليل **ميثاقا** يحتوي على مجموعة من المبادئ التي تعتبر بمثابة الشروط الأساسية الواجب توفرها في أنظمة المالية العمومية من أجل أن تكون قادرة على الوصول إلى الشفافية. حدد الميثاق أربعة مبادئ (وضوح الأدوار و المسؤوليات، علانية عمليات الموازنة، إتاحة المعلومات للإطلاع العام، ضمانات الموضوعية المتعلقة بمعايير جودة البيانات و الرقابة الداخلية الفعالة و الضمانات الوقائية وخضوع المعلومة للرقابة الخارجية)[8] .

و بهذا، فإن شفافية المالية العمومية " تقتضي توفير معلومات شاملة و موثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي و الحاضر و المستقبل ... و أن شفافية المالية العامة تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات..".[9]

على الرغم من أن القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم لم ينص صراحة على الشفافية باعتبارها من مبادئ المالية العمومية، إلا أنه استعمل مفاهيم تقترب كثيرا منها، إذ نصت المادة 65 على أنه" **يجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة و صادقة و تعكس بصفة مخلصة ممتلكاتها ووضعيتها المالية**".

إذا سلمنا بفرضية أن الشفافية هي من أهم محاور اهتمام القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم سالف الذكر، سواء من حيث شفافية الإجراءات أو شفافية المعلومة التي تخص عملياتها المالية، هل تخضع عمليات الخزينة لمبدأ الشفافية عند الترخيص بها و إنتاج المعلومة المتعلقة بتنفيذها؟

من أجل معالجة هذه الإشكالية، سيتم التطرق في المبحث الأول إلى مفهوم عمليات الخزينة من خلال التعرف على المعالجة القانونية و التنظيمية لها في المطلب الأول، و أما المطلب الثاني فنتعرف من خلاله على الفاعلين الذين يساهمون في تنفيذ عمليات الخزينة من خلال الدور الذي تلعبه الإدارة المكلفة بالمالية من جهة و الدور الذي يلعبه البنك المركزي (بنك الجزائر) ثم نتعرف في المطلب الثالث على الآليات و الوسائل القانونية التي يتم من خلالها تنفيذ عمليات الخزينة.

نتطرق في المبحث الثاني إلى مدى خضوع عمليات الخزينة لمبدأ الشفافية من خلال التطرق إلى الترخيص الميزانياتي وعلاقته بها في المطلب الأول، و نتعرف في المطلب الثاني على مكانة المعلومة المتعلقة بعمليات الخزينة في قانون ضبط الميزانية و أخيرا نتعرف في المطلب الثالث على دور الوضعية المختصرة للخزينة (SROT) في تدعيم مبدأ الشفافية.

المبحث الأول: عمليات الخزينة في القانون الجزائري

تكمن خصوصية عمليات الخزينة في أن المعالجة القانونية لها ليست حكرا على القانون الميزانياتي و قانون المحاسبة العمومية فقط بل إن القانون النقدي و المصرفي هو الآخر تطرق إلى العديد من الأحكام المتعلقة بها (المطلب الأول). كما تظهر خصوصيتها من خلال تدخل فاعلين متعددين للمساهمة في تنفيذها (المطلب الثاني)، و يتم تنفيذها من خلال آليات كرستها النصوص القانونية و التنظيمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول:مفهوم عمليات الخزينة

خصص القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، الذي تم إلغاءه، الفصل الثاني لعمليات الخزينة، إذ تطرقت المادة 62 في فقرتها الثانية إلى تعداد العمليات المسماة عمليات الخزينة (opérations de trésorerie) وحصرتها في "**إصدارات و تسديدات الاقتراض المنفذة وفقا للترخيصات الممنوحة بمقتضى قانون المالية و كذا عمليات الايداع بأمر و لحساب الهيئات المكتتبة لدى الخزينة**". أما باقي الأحكام الواردة في الفصل فهي بالدرجة الأولى أحكام تقنية و إجرائية تتعلق بكيفية فتح الحسابات لدى الخزينة العمومية و تنظيم عمليات إيداع و سحب الأموال من طرف مكتتبي الخزينة.

قبل هذا النص،أدرج قانون المالية لسنة 1984[10] في مادته الرابعة أحكاما تتعلق بعمليات الخزينة، إذ رخص لوزير المالية إصدار سندات تجهيز و الاكتتاب في قروض و تحويل الدين العمومي أو إعادة تحويل الدين العائم أو تجميده و دين الخزينة المستحق دفعه إجمالا، هذا من أجل توفير السيولة اللازمة من أجل أن تفي الدولة بالتزاماتها المالية الداخلية و الدولية. تطبيقا لهذه المادة، جاءت المادة 02 من قانون المالية لسنة 1992 [11]تنفيذا لأحكام المادة 04 من قانون المالية لسنة 1984 سالفة الذكر، إذ تضمنت حكما يقضي بتنفيذ عمليات الخزينة المذكورة في قانون المالية لسنة 1984 ابتداء من سنة 1992.

إضافة إلى كل هذه الأحكام، تضمن القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم، و الذي تم إلغاءه أيضا، أحكاما تتعلق بعمليات الخزينة على اعتبار أن هذا القانون يمثل الحلقة الثانية في المالية العمومية، إذ تم إدراج هذه العمليات تحت غطاء العمليات المالية، و اعتبر أن العمليات المالية تشتمل على عمليات الايرادات و النفقات و عمليات الخزينة.

قدمت المادة 12 من هذا القانون تعريفا محاسبيا لعمليات الخزينة، إذ اعتبرتها " **كافة حركات الأموال نقدا والقيم المعبأة وحسابات الإيداع والحسابات الجارية وحسابات الديون و أنه يمكن لهذه العمليات أن تنصب على تسيير القيم والمواد التي تتم حيازتها**".

وفي إطار استكمال النصوص التنظيمية المتعلقة بها؛ صدر القرار المؤرخ في 21 جانفي 1998، يتضمن تأطير سوق قيم الخزينة في الحساب الجاري وسيرها المعدل والمتمم[12]. ويعتبر هذا القرار المرجع الذي نظم كيفية إصدار وتداول قيم الخزينة (سندات الخزينة). على غرار القانون المالي الفرنسي[13]، فإن مفهوم عمليات الخزينة تبلور تدريجيا من خلال أحكام القانون 84-17 والأحكام التكميلية لقانوني المالية لسنتي 1984 و1992 وكذا الأحكام المحاسبية التي تضمنها القانون 91-20. إن هذه الأحكام وفرت للخزينة العمومية الآليات التي تمكنها من توفير وسائل التمويل للاستجابة للاحتياجات الظرفية في السيولة (من خلال تسبيقات البنك المركزي) والاحتياجات الهيكلية للسيولة (إصدار سندات خزينة).

بعد إلغاء القانون 84-17 سالف الذكر بموجب القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018 المذكور سابقا، احتفظ هذا الأخير بعمليات الخزينة وأدرجها في الباب الثاني (**موارد الدولة وأعباؤها وحساباتها**) في الفصل الثالث منه المتكون من ستة (06) مواد والمعنون "**موارد الخزينة وأعبائها**". وبهذا، يتبين جليا أن القانون العضوي لم يستعمل عبارة عمليات الخزينة بل استعمل عبارة "**موارد الخزينة وأعبائها**". هذه الموارد و الأعباء ورد ذكرها في المادة 59 من القانون العضوي رقم 18-15 سالف الذكر، على سبيل الحصر في أربعة (04) أنواع:

- **أ-** توظيف المتوفرات المالية للدولة؛
- **ب-** إصدار و تحويل و تسديد الاقتراضات؛
- **ت-** تسيير الأموال المودعة من قبل المكتتبين لدى الخزينة؛
- **ث-** خصم و قبض السندات، مهما كانت طبيعتها، الصادرة لصالح الدولة.

على الرغم من أن القانون العضوي رقم 15-18 لم يستعمل عبارة عمليات الخزينة، إذ اكتفى باستعمال عبارة "**موارد الخزينة و أعبائها**"؛ فإن القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالـــي عاد إلى استعمال عبارة "**عمليات الخزينة**" وهي نفس العبارة التي استعملها القانون رقم 84-17 و القانون رقم 90-21، إذ من الأولى أن يكون انسجام ما بين القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية و القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية و التسيير المالي باعتبار أن قانون المحاسبة العمومية هو الحلقة الثانية في القانون المالي العمومي.

يعتبر القانون رقم 23-07 مكملا للقانون العضوي رقم 18-15 فيما يتعلق بالأحكام المتعلقة بعمليات الخزينة، إذ أدرج قانون المحاسبة نوعا جديدا من عمليات الخزينة ورد ذكرها في المادة 66 منه، وقد تم تعريفها من خلال المهمة التي يقوم بها المحاسب العمومي عند تقييده لعمليات الخزينة، إذ يدون المحاسب العمومي، حسب نص المادة، عمليات "**ودائع الأمانات**" و "**الضمانات المنفذة على مستوى الخزينة العمومية**".

تعتبر ودائع الأمانات (les consignations) الوجه المحاسبي لتسيير الأموال المودعة من قبل المكتتبين لدى الخزينة التي ورد ذكرها في المادة 59 من القانون 18-15 و التي تم التفصيل في أحكامها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 24-93 المؤرخ في 22 فيفري 2024، يحدد فئات متعاملي الخزينة و كيفيات تسيير حسابات إيداع الأموال.

أما **الضمانات**[14] التي ورد ذكرها، فإنها تعتبر نوعا جديدا من عمليات الخزينة وتكمل بالتالي المادة 59 من القانون العضوي رقم 18-15 سالف الذكر. ومع ذلك، لم يقدم النص تعريفا واضحا لها.

من خلال هذه المادة يتضح توسع مفهوم هذه العمليات مقارنة بالأحكام الواردة في ظل القانون 84-17، إذ أضافت عنصرا يتعلق بتوظيف المتوفرات المالية للدولة و خصم و قبض السندات الصادرة لصالح الدولة و كذا إدراج مفهوم الضمانات التي تمنحها الخزينة العمومية لبعض الهيئات العمومية.

جاءت بعد ذلك المادة 60 من القانون العضوي رقم 18-15 المذكور سابقا لتحدد الضوابط المتعلقة بتنفيذ هذه العمليات (الموارد و الأعباء). يتعلق الضابط الأول بشرط الترخيص الذي يمنحه قانون المالية لتوظيف المتوفرات المالية للدولة و كذا إصدار و تحويل و تسيير القروض، و أما الضابط الثاني فيتعلق بالمكشوف الذي لا يمكن منحه للمكتتبين الذين يودعون أموالهم في الخزينة العمومية.

إلى جانب هذه الضوابط، حددت الفقرة الثانية من المادة 60 أحكاما أخرى متعلقة بهذه العمليات من خلال أن عمليات اقتراض الدولة (قروض و تسبيقات و سندات ذات المدى القصير و المتوسط) كلها تستخدم لتغطية كل أعباء الخزينة. ويمكن القيام بعمليات تحويل الدين العمومي أو إعادة التحويل أو توحيد دين الخزينة المستحق دفعه كاملا. كما أضافت المادة 64 ضوابط متعلقة بسندات الاقتراض التي يجب أن تدون بالدينار و لا يمكن لها أن تحمل إعفاءات جبائية أو تستعمل كوسيلة لدفع نفقة عمومية.

إلى جانب هذه الضوابط الجوهرية، تطرقت المواد من 61 إلى 64 إلى الأحكام الإجرائية المتعلقة ببعض عمليات الخزينة (تحديد المكتتبين لدى الخزينة العمومية و شروط دفع فوائد الايداعات، كيفية فتح و سير الحسابات الجارية لدى الخزينة العمومية)، كما حدد القانون بعض المبادىء المتعلقة بالجوانب التقنية المتعلقة بتسيير

هذه العمليات إذ أنها تدون حسب طبيعتها بمجملها دون تقليص فيما بينها. علاوة على ذلك، تطرقت المادة 62 إلى الهيئات و الخواص الذين يودعون بصورة إلزامية أو اختيارية الأموال في الخزينة أو الذين يرخص لهم بالقيام بعمليات الايداع و السحب، إما تطبيقا للقوانين و الأنظمة و إما بموجب اتفاقيات.

وتكملة للجوانب التقنية المتعلقة بفئات متعاملي الخزينة، جاء المرسوم التنفيذي رقم 24-93 المؤرخ في 22 فيفري سنة 2024، ليحدد فئات متعاملي الخزينة و كيفيات فتح و غلق وتسيير حسابات إيداع الأموال.

من خلال ما سبق، يتبين أن النصوص كلها لم تقدم تعريفا دقيقا لعمليات الخزينة، إذ أن تعريفها يُستنتج من خلال الأدوار التي تقوم بها. لهذا، فعمليات الخزينة هي كل العمليات التي تقوم بها الإدارة المكلفة بالمالية من أجل البحث عن موارد مالية (سيولة نقدية) حتى تتمكن الدولة من الوفاء بالالتزامات المالية الواقعة على عاتقها.

من خلال تتبع مسار النصوص القانونية و التنظيمية، يظهر جليا أن نظامها القانوني تبلور تدريجيا من خلال أحكام القانون 84-17، قانوني الماليـــة لسنتي 1984 و 1992 ، القانون 90-21 و القرار المؤرخ في 21 جانفي 1998، يتضمن تأطير سوق قيم الخزينة في الحساب الجاري و سيرها المعدل و المتمم المتضمن التعريف بالآليات التي تعمل من خلالها الخزينة العمومية (سندات الخزينة،....). و احتفظ القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المذكور سابقا بالأحكام التي وردت في النظام القانوني السابق مع إضافة عناصر جديدة تتعلق بتوظيف المتوفرات المالية للدولة و قبض وخصم الأوراق التجارية المحررة لفائدة الدولة و كذا إدراج عنصر "الضمانات".

إذا كان الأمر كذلك بالنسبة لمفهومها،فإن النظام القانوني المتعلق بتنفيذها احتفظ أيضا بالدور المحوري الذي تقوم به الإدارة المكلفة بالمالية و البنك المركزي (بنك الجزائر) باعتبارهما فاعلين مهمين.

المطلب الثاني: الفاعلون في عمليات الخزينة

تتميز عمليات الخزينة، عن باقي العمليات المالية التي تقوم بها الدولة، بتدخل فاعلين أساسيين في تصورها و تنفيذها، حيث يعود دور الإشراف و التنفيذ في الجزء الكبير منه إلى الإدارة المكلفة بالمالية و أعوانها و مصالحها الجهوية و المحلية (النقطة أ)، و أما البنك المركزي (بنك الجزائر) هو الآخر يتدخل في تنفيذ بعض عملياتها عن طريق آليات يحددها القانون (النقطة ب).

أ- الخزينة العمومية: فاعل رئيسي في تصور و تنفيـذ عمليات الخزينة

تلعب وزارة المالية، لاسيما هياكلها المركزية، الدور الرئيسي في مرحلة إعداد و تنفيذ و تسيير و تقييم مالية الدولة. من بين هذه الهياكل نجد ما يعرف بـ«**الخزينة العمومية**"، إذ يتجلى دور هذه الأخيرة في اتخـــاذ القرارات المالية التي تخص عمليات الخزينة من جهة و متابعــة تنفيـذها و تقييمها من جهة أخرى.

يعتبر مصطلح " الخزينة العمومية"، بهذا الشكل، مفهوما عاما، فهي ليست شخصا معنويا مستقلا عن وزارة الماليــة، بل هي مجموعــة من المصالـح و الهياكل و الموظفيــن العموميين (محاسبين عموميين) يعملون في إطـــار مهـــام محددة لكـــل منهـــم، و بالتنسيق فيما بينهم من أجل اتخاذ القرارات وتنفيذ عمليات الخزينة و تقييمهـا[15].

من هنا يتبين أن مصطلح "**الخزينة العمومية**"، الذي عادة ما يتم استعماله، هو مفهوم عام ، و هي في الحقيقة هياكل قائمة بذاتها (وسائل مادية و بشرية) و موظفون عموميون يكتسبون صفة المحاسب العمومي.

تتجسد الخزينة العمومية في شخص وزير المالية و الهياكل المركزية الموضوعة تحت وصايته بصفة مباشرة (المديرية العامة للخزينة و التسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة) أو بصفة غير مباشرة (المديريات الجهوية للخزينة و خزائن الولايات و مختلف المحاسبين العموميين)، إذ تتدخل الهياكل المركزية في اتخاذ القرارات التي تخص عمليات الخزينة و تساهم الهياكل الجهوية و المحلية و المحاسبين العموميين في تنفيذها.

أظهر المرسوم التنفيذي رقم 21-252 المؤرخ في 06 يونيو 2021 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية المعدل و المتمم[16] جملـــة من المهام التي تكلف بهـــا "المديرية العامـــة للخزينـــة و التسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة"[17] و التي تتعلق بعمليات الخزينة. في هذا السياق، فإنها تكلف بما يلي:

- المساهمة في تحديد سياسات تسيير تدخل الخزينة العمومية في القطاع الاقتصـادي و ضمان متابعتها و تقييمها؛
- اتخاذ كل التدابير المرتبطة بتعهدات الخزينة و تسيير موارد و استعمالات خزينة الدولة؛
- تحديد شروط مكافآت القيم التي تصدرها الخزينة و الأموال المودعة لديها؛
- إعداد وضعية ملخصة لعمليات الخزينة، و ضمان تحليلها و متابعتها؛
- ضمان المركزية و التعزيز و إنتاج المعلومات المالية و المحاسبية و الميزانياتية.

يتضح جليا من هذه المهام، أن الإدارة المركزية لها دور رئيسي في الإشـتراف و تركيـــز المعلومـة و إعداد القوائم المالية التي تتعلق بعمليات الخزينة.

إضافة إلى هذا الدور، يتدخل المحاسبون العموميون، كل حسب مهامه، في تنفيذ عمليات الخزينة. إذ يتدخل قابض الجمارك في قبض السندات المحررة لفائدة الدولة و يودعها لدى أمين الخزينة الولائية للقيام بإجراءات تحصيلها (الأوراق التجارية قصيرة الأجل – السفتجة مثلا-)، كما يتكفل أمين خزينة الولاية ببيع قسائم سندات الخزينة التي تصدرها الدولة لفائدة الأشخاص المعنوية و/ أو الأفراد من أجل الاكتتاب في دين داخلي و يقيد العون المحاسب المركزي للخزينة بشكل نهائي (التركيز المحاسبي) عمليات الخزينة و يتكفل كذلك بالتسجيل المحاسبي للتسبيقات التي تتحصل عليها الخزينة العمومية من البنك المركزي (بنك الجزائر) و كذا التقييد المحاسبي لتوظيف المتوفرات المالية و إصدار و تحويل و تسديد الاقتراضات باعتباره محاسبا مختصا في هذا الشأن.

يلعب هذا المحاسب الأخير دورا حاسما، إلى جانب المديرية العامة للخزينة و التسيير المالي، إذ أن كل المعلومات المتعلقة بكل عمليات الخزينة تكون متاحة على مستوى مصالحه و يزود المديرية العامة المديرية العامة للخزينة و التسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة بالمعلومات المتعلقة بعمليات الخزينة.

بالتوازي مع ذلك، لا يمكن في أي حال من الأحوال تجاهل الدور المهم للبنك المركزي (بنك الجزائر) الذي يعتبر شريكا مهما لوزارة المالية في هذا الشأن.

ب- بنك الجزائر: شريك الخزينة العمومية في تنفيذ عمليات الخزينة

إلى جانب الدور الذي يلعبه البنك المركزي، الذي يسمى بنك الجزائر، في استقرار الأسعار باعتبارها هدفا من أهداف السياسة النقدية و كذا توفير أفضل الشروط في ميادين النقد و القرض و الصرف و الحفاظ عليها من أجل نمو قوي للاقتصاد مع السهر على الاستقرار النقدي و المالي (المادة 35 من القانون 23-09 المؤرخ في 21 يونيو 2023 يتضمن القانون النقدي و المصرفي)، يضطلع بدور مهم في الدائرة العمومية من خلال كونه بنكا للدولة (المادة 51 من القانون 23-09 سالف الذكر) و يساعد على توفير السيولة النقدية و المشاركة في معالجة الاختلالات الظرفية و الهيكلية في نقص السيولة النقدية.

في هذا السياق، خصص القانون رقم 23-09 سالف الذكر القسم الرابع (عمليات مع الدولة و الهيئات العمومية و البنوك المركزية) من الباب الثالث (صلاحيات بنك الجزائر و عملياته) للتفصيل في الدور الذي يلعبه بنك الجزائر مع الخزينة العمومية من أجل تنفيذ عمليات الخزينة المذكورة في المادة 59 من القانون العضوي رقم 18-15 المعدل و المتمم يتعلق بقوانين المالية و الضمانات المذكورة في المادة 66 من القانون رقم 23-07 يتعلق بالمحاسبة العمومية.

يتكفل بنك الجزائر بفتح حساب جار للخزينة العمومية و يقوم بتسييره في جانبيه الدائن و المدين، و يعتبر الحساب الجاري الآلية التي يتم من خلالها توفير السيولة النقدية في المكان و الزمان المناسبين.

كما يظهر دور بنك الجزائر في منح **مكشوف** للدولة مقابل عمولة و لمدة لا تتجاوز 240 يوما و بنسبة لا تتجاوز 10 % من إجمالي الإيرادات العادية للدولة المثبتة خلال السنة المالية السابقة (المادة 48 فقرة 1 من القانون 23-09 سالف الذكر).

ويمنح أيضا **تسبيقات** لفائدة الخزينة العمومية في حالة أزمة استثنائية غير متوقعة و معلن عنها (المادة 48 فقرة 3 من القانون 23-09 سالف الذكر).

بالإضافة إلى ذلك، يخصم أو يقبل تحت نظام الأمانة السندات المكفولة المكتتبة لصالح محاسبي الخزينة و المستحقة خلال 3 أشهر (المادة 49 من القانون 23-09).

من خلال هذه الأحكام، يتبين أن دور بنك الجزائر هو استعمال الآليات القانونية المتاحة وفقا للقانون النقدي و المصرفي (المكشوف، التسبيق، تسيير الحساب الجاري، خصم الأوراق التجارية.....) من أجل مساعدة الخزينة العمومية في توفير السيولة النقدية في المكان و الزمان المناسبين من جهة و المساعدة على مواجهة الاختلالات الظرفية و الهيكلية في نقص السيولة النقدية من جهة أخرى. هذه الآليات تعمل إلى جانب آليات أخرى لتتمكن الخزينة العمومية من تحقيق أهدافها.

المطلب الثالث: آليات تنفيذ عمليات الخزينة

على اعتبار أن قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية هي اختبار حقيقي لمصداقيتها[18] ، فإن هذا الأمر يقضي بأن تتوفر السيولة النقدية بشكل دائم لتسديد نفقات تسيير المصالح و تسيير المرافق العمومية و كذا التدخل لضبط حجم الكتلة النقدية المتداولة و التدخل في بعض جوانب النشاط الاقتصادي.

من أجل ذلك، تضمنت النصوص القانونية (القانون الميزانياتي و قانون المحاسبة العمومية و القانون النقدي و المصرف) مجموعة من الآليات التي تمكن الخزينة من تحقيق أهدافها. بقراءة شاملة لكل هذه النصوص، فإنها تتضمن ما يلي:

- **توظيف المتاحات (المتوفرات) المالية للدولة:** تتعلق هذه المتوفرات بالفوائض المالية التي ترغب الدولة في استثمارها في باقي العالم (بنوك دولية أو اقتناء سندات في شركات كبرى أو لدى دول تتمتع بمصداقية مالية....). و هذا الأمر يقتضي الترخيص المسبق الذي يمنحه قانون المالية السنوي (ترخيص عام أو خاص)[19].

- **إصدار و تحويل وتسديد الاقتراضات:** الاقتراضات هي المبالغ التي تحصل عليها الدولة على سبيل القرض من أجل استعمالها في مجال محدد. هذه الاقتراضات قد تكون داخلية[20] أو خارجية مقابل آجال تسديد متفق عليها و بمعدل فائدة ثابت و معلن عليه.

أما تحويل الاقتراضات، فهي العملية التي يتم من خلال تحويل قرض معين إلى استثمار ، و بهذا تتخلص الدولة من الدين الواقع على عاتقها[21].

و أما تسديد الاقتراضات،فإنها تشتمل على التسجيل المحاسبي لتسديد الديون الواقعة على عاتق الدولة (مبلغ القرض و الفوائد المترتبة عنه).

- **الإيداع الإجباري لمكتتبي الخزينة:** يطلق على هذا النوع من عمليات الخزينة " **حسابات ودائع الأمانات les comptes de consignations**". يعتبر الإيداع الإجباري آلية أساسية في توفير السيولة النقدية في المكان و الزمان المناسبين. من أجل ذلك ألزم القانون العديد من الهيئات (أشخاص معنوية) و بعض الأشخاص الطبيعية (موثقون،...) بإيداع أموالها في حسابات جارية تفتح لهم على مستوى خزينة الولاية.إن اختيار هذه الهيئات و الأشخاص الطبيعية نابع من أن نشاطاتهم تستدعي الحركية في الأموال.

هذه الهيئات تتضمن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري "بريد الجزائر"، هيئات الضمان الاجتماعي، الموثقون و المحضرون القضائيون، إذ تلزمهم النصوص القانونية التي تنظم المهنة بفتح حساب جار لدى الخزينة .

حددت المادة 60 من القانون العضوي رقم 18-15 سالف الذكر ضوابط تسيير هذه الحسابات، إذ لا يمكن للمكتتبين أن يستفيدوا لا من المكشوف و لا من الفوائد.

و بعده، فصل المرسوم التنفيذي رقم 24- 93 المؤرخ في 22 فيفري 2024 يحدد فئات متعاملي الخزينة و كيفيات تسيير حسابات إيداع الأموال سالف الذكر؛ في المسائل التقنية المتعلقة بتسيير حسابات الايداع و أكد على الضوابط المتعلقة بها.

إذا كانت حسابات ودائع الأمانات هذه (les comptes de consignations) تساعد على إتاحة السيولة النقدية، فإنها تكون غير قادرة على حل المشاكل المتعلقة بالاختلالات الظرفية في السيولة في بعض الأحيان، و هو الأمر الذي استدعى توفير آليات أخرى منها تسبيقات و مكشوف البنك المركزي.

- **مكشوف الحساب الجاري:** على الرغم من أن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية أشار إلى المكشوف في المادة 60، إلا أنه لم يتطرق إلى مفهومه و شروطه. هذه المعالجة وردت في القانون رقم 23-09

يتضمن القانون النقدي و المصرفي في المادة 48 منه. حسب ما ورد في هذه المادة، فإن الخزينة العمومية تستفيد من مكشوف لمدة لا تتجاوز 240 يوما و بمبلغ لا يتجاوز 10 % من إجمالي الإيرادات العادية للدولة؛ المثبتة خلال السنة الميزانية السابقة.

من الضوابط المتعلقة بالمكشوف أن يتم تسديده قبل نهاية السنة المالية المعنية وأنه يفضي إلى تقاضي عمولة (عمولة إدارة) تحدد نسبتها وكيفاتها بالاتفاق مع وزير المالية. ومع ذلك، فإن النص لم يحدد أسباب منح المكشوفات على الحساب الجاري على عكس التسبيقات.

- **تسبيقات البنك المركزي:** يعتبر التسبيق أيضا وسيلة من وسائل معالجة الاختلالات الظرفية في السيولة، إذ برر القانون النقدي و المصرفي منح هذه التسبيقات لفائدة الخزينة العمومية بالأزمات الاستثنائية غير المتوقعة و يتم الإعلان عنها (المادة 48 فقرة 3). لكن النصص لم يحدد الأحكام المتعلقة بهذه التسبيقات و كيفيات منحها و ضوابطها و تسديدها.

- **قبض وخصم السندات:** يقصد بالسندات الأوراق التجارية التي تستعمل باعتبارها وسائل دفع في العلاقات التجارية، نذكر منها السند لأمر و السفتجة (الكمبيالة) و الشيك.

يستعملها مدينو الدولة لتسديد الضرائب و الحقوق الجمركية، و يتكفل المحاسبون العموميون (قابضو الضرائب، قابضو الجمارك....) بقبضها لفائدة الخزينة العمومية. وبحلول تاريخ استحقاقها تُحصل أو يتم خصمها قبل حلول تاريخ الاستحقاق.

عالجت المادة 59 من القانون العضوي 18-15 قبض و خصم الأوراق التجارية (خصم و قبض السندات، مهما كانت طبيعتها، الصادرة لصالح الدولة). واعتبرتها المادة 40 من القانون النقدي و المصرفي من مقابلات العملة النقدية التي يصدرها بنك الجزائر. أما المادة 49 منه فقد نصت على أنه " يمكن لبنك الجزائر أن يخصم أو يأخذ تحت نظام الأمانة، السندات المكفولة المكتتبة لصالح محاسبي الخزينة و المستحقة خلال أجل ثلاثة أشهر."هذا يعني أنه يمكن للخزينة العمومية أن تطلب من بنك الجزائر، باعتباره المؤسسة المالية للدولة، خصم هذه السندات في حالة نقص السيولة النقدية.

- **سندات الخزينة:** اعتبرتها المادة 40 من القانون النقدي و المصرفي من مقابلات العملة النقدية التي يصدرها بنك الجزائر. بهذا المعنى تكون السندات مقابلا للإصدار النقدي (الوسيلة غير التقليدية لتمويل عجز الميزانية) نظرا للعجز الهيكلي في مالية الدولة.

يكتتب البنك المركزي في سندات الخزينـــة لفائدته، حيث يبقى مدانا للخزينـــة العموميـــة، و يبقى على هذه الأخيرة أن تسدد مبالغ هذه السندات التي تم إصدارها وكذا فوائدها . نص القرار المؤرخ في 21 جانفي 1998 المعدل و المتمم أن هذه السندات (قيم الخزينة)،أن الخزينة العمومية تصدرها في السوق الأولية على أن يتم تداولها في السوق الثانوية حسب نفس القرار. و قد تم تنظيمها من خلال أحكام هذا القرار المعدل و المتمم[22].

عرف مفهوم "عمليات الخزينة" تحسنا في معالجتها القانونية من خلال تعداد أنواعها ووضع الضوابط المتعلقة بها في القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، إضافة إلى القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية الذي أدرج مفهوم "الضمانات". و أما القانون رقم 23-09 يتضمن القانون النقدي و المصرفي هو الآخر

حدد بوجه خاص آليات عمليات الخزينة. ومع ذلك، تبقى هذه العمليات تتصف بنوع من الغموض بسبب طريقة المعالجة القانونية لها و عدم وضوح آليات تنفيذها. و إذا كان الأمر كذلك، فإن إنتاج المعلومة المتعلقة بتنفيذها يطرح هو الآخر إشكاليات تتمحور أساسا حول نقص المعلومة و صعوبة قراءتها أيضا.

المبحث الثاني: عمليات الخزينة و مبدأ الشفافية

تتجلى العلاقة ما بين عمليات الخزينة و قانون المالية السنوي في أن هذا الأخير يرخص لبعض عمليات الخزينة (توظيف المتوفرات المالية و إصدار الاقتراضات و تسديدها وتحويلها)، كما يحدد موارد الخزينة و أعبائها وفق "جدول تمويل الخزينة"، لكن هذا الترخيص يغيب عن قانون المالية (المطلب الأول). و بغض النظر عن هذا الغياب، فإن القانون المتضمن تسوية الميزانية يتضمن معلومات حول تنفيذ عمليات الميزانية و مع ذلك تبدي الكثير من الغموض نظرا لصعوبة قراءتها (المطلب الثاني). أما الوضعية الملخصة لعمليات الخزينة (SROT) فإنها تعتبر محاولة لإضفاء الشفافية عن تسيير هذا العمليات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: قانون المالية السنوي: تغييب الترخيص

المصادقة على قانون المالية، هو العملية التي بموجبها يرخص البرلمان للحكومة لتحصيل الإيرادات و تنفيذ النفقات، وهذا ما أكدت عليه المادة 06 من القانون العضوي رقم 18-15 (يقر قانون المالية و يرخص.....، مجموع موارد الدولة و أعبائها.....). و بهذا، فإنه لا يمكن تنفيذ قانون المالية دون مصادقة البرلمان.

في سياق عمليات الخزينة، حدد القانون العضوي رقم 18-15 سالف الذكر في المادة 60 منه، الترخيص على سبيل الحصر لنوعين من عمليات الخزينة، يتعلق النوع الأول **بتوظيف المتوفرات المالية للدولة** بموجب رخص عامة أو خاصة يمنحها قانون المالية للسنة. و بهذا، يكون النص قد استثنى قانون المالية التصحيحي من منح الترخيص لهذا النوع من العمليات.

و أما النوع الثاني من الترخيص فيتعلق بعملية **إصدار و تحويل و تسيير القروض** التي يجب أن تخضع هو الأخرى للرخص السنوية العامة أو الخاصة التي يمنحها قانون المالية السنوي فقط.

.في إطار قوانين المالية الصادرة بعد دخول القانون العضوي رقم 18-15 حيز التنفيذ (قانون المالية لسنة 2023 و ما بعده)، فإنها لم تتضمن أي ترخيص لمثل هذه العمليات.

أما النظام القانوني الذي كان ساري المفعول، فقد أسست المادة 04 من قانون المالية لسنة 1984 و المادة 02 من قانون المالية لسنة 1992 لمنطق قائم على أن الترخيص السنوي العام أو الخاص يمنحه وزير المالية[23] و لا يظهر في مشروع قانون المالية السنوي الذي يقدم للبرلمان.

و بهذا، يبقى الترخيص من اختصاص وزير المالية و الهياكل التابعة له (المديرية العامة للخزينة و التسيير المالي ممثلة في قسم تسيير العمليات المالية و الخزينة (مديرية المديونية العمومية و مديرية خزينة الدولة).

انطلاقا من هنا، فإن الإشكالية ليست إشكالية شفافية أو عدم شفافية أو نقصها فقط، بل إن الإشكالية الأعمق تظهر من خلال انتزاع صلاحية الترخيص من البرلمان، باعتباره اختصاصا أصيلا له، و تحويله إلى وزير المالية تحت غطاء المادة 04 من قانون المالية لسنة 1984.

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للترخيص الوارد في قانون المالية، فهل يوفر قانون تسوية الميزانية المعلومة الكافية عن تنفيذ عمليات الميزانية بما يسمح بتدارك الوضع الهش في الشفافية الذي أظهره قانون المالية السنوي، أم أن قانون تسوية الميزانية يطرح الإشكالية نفسها؟

المطلب الثاني: القانون المتضمن تسوية الميزانية: غموض المعلومـــة

عرفت المادة 08 من القانون العضوي رقم 18-15 سالف الذكر القانون المتضمن تسوية الميزانية على أنه الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة و قوانين المالية التصحيحية المتعلقة بنفس السنة. و بهذا، يكون هذا القانون الوثيقة التي تبين تنفيذ مجمل موارد الدولة و أعبائها و التي من بينها عمليات الخزينة.

وضحت المادة 86 من القانون العضوي سالف الذكر أن القانون المتضمن تسوية الميزانية يقدم حساب السنة المالية الذي يتكون من: الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الصافي بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة، الأرباح و الخسائر المسجلة في تنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة و أخيرا الأرباح و الخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة. كما أحصت المادة 87 الوثائق المرفقة بقانون تسوية الميزانية والتي من بينها الملاحق التفسيرية حول عمليات الخزينة، إذ يرفق القانون بوضعية عن " **الأرباح و الخسائر التي قد تترتب على تسيير عمليات الخزينة** "و كذلك " **المبلغ النهائي لموارد و أعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة المو افقة، المقدم في جدول التمويل".**

يعتبر هذا التفصيل في الأحكام المتعلقة بعمليات الخزينة مكسب نوعي و اندراجها ضمن سياق تدعيم مبدأ الشفافية في توفير المعلومة الكافية، هذا في انتظار ما ستسفر عنه الممارسة الفعلية لأنه إلى تاريخ إعداد هذا المقال لم يصدر بعد القانون المتضمن تسوية الميزانية للسنة المالية 2023 و الذي من المفروض أن يصدر طبقا لأحكام القانون العضوي رقم 18-15 المعدل و المتمم.

أما قانون ضبط الميزانية [24] الذي كان يصدر في إطار أحكام القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية سالف الذكر، فإن المشروع المتضمن قانون ضبط الميزانية يرفق بتقارير من بينها " **نتائج تسيير عمليات الخزينة** " وفقا لما ورد في أحكام المادة 77 منه.

يتبين جليا من خلال قوانين ضبط الميزانية إلى غاية 2023، أن المعلومات المتعلقة بها هي معلومات تقنية بحتة لا يمكن فهمها. و بهذا، فإن إشكالية الشفافية لم تعد تطرح من حيث كمية المعلومة فقط، بل يظهر مستوى ثان من إشكالية الشفافية هو فهم هذه المعلومات.

فإذا أخذنا مثالا عن قانون ضبط الميزانية لسنة 2020، نجده يتضمن خمسة (05) مواد فقط تحدد المبلغ الإجمالي لكل من:

- الإيرادات و الحواصل و المداخيل؛
- نفقات الميزانية العامة للدولة؛
- العجز أو الفائض النهائي (حسب الحالة) الخاص بعمليات الميزانية؛
- أرباح أو خسائر (حسب الحالة) الحسابات الخاصة للخزينة المصفاة أو المقفلة الموقوفة إلى 31 ديسمبر 2020؛

- التغيرات الصافية المخصصة لمتاح و مكشوف الخزينة للسنة المالية 2020؛
- المكشوف الإجمالي لحساب متاح و مكشوف الخزينة للسنة المالية 2020؛

على الرغم من أن الوثائق المرفقة بالمشروع تتطرق إلى هذه العناصر إلا أنها تبقى معلومات مبعثرة لا يقدم بشأنها توضيح و تحليل عن العلاقة بينها و عن معناها و سياقها العام. و لعل ما يساهم في فهم هذه الوضعيات ما يعرف بـ: " **التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية"** يعتبر هذا التقرير أداة فعالة في فهم الشروط العامة لتنفيذ قانون المالية السنـــوي و التصحيحي، يتم ذلك من خـــلال تحليل المعطيـــات و البيانات الواردة في مشروع القانون. فإذا أخذنا التقرير التقييمي المتعلق بقانون ضبط الميزانية لسنة 2020[25]، نجده خصص الفصل الخامس لشرح موارد الخزينـــة و أعبائها مع تقديم تعاريف موجزة عن ماهية هذه العمليات وتفسير أسباب ارتفاعها أو انخفاضها مع إعطاء وضعية شاملة عن هذه العمليات. و بهذا يكون هذا التقرير قد تدارك إلى حد معين ما لم يتم التفصيل فيه في قانون ضبط الميزانيـة.

يُضاف إلى ما سبق، التقرير السنوي الذي يصدر عن بنك الجزائر تنفيذا لأحكام المادة 13 من القانون 23-09 يتضمن القانون النقدي و المصرف سالف الذكر، إذ يفضي الأمر إلى تقديم بيان للبرلمان بغرفتيه. من بين ما تضمنه هذا البيان الجوانب المالية المتعلقة بمالية الدولة تحت مسمى " **المالية العامة**". لكن تصفحه، يؤدي بنا إلى القول أنه تقرير وصفي لا يختلف عما يرد في قانون ضبط الميزانية، إذ يتضمن إحصاء للإيرادات النهائيـــة و هيكلها، النفقـــات و مضمونها إضافة إلى عنصر آخر يتعلق بـ "قدرة التمويل"، إذ يظهر الرصيد النهائي للميزانية و العجز الميزانياتي ومبلغ الادخار العمومي و كذا احتياجات التمويل.

هذا، و تلزم المادة 34 من القانون المذكور آنفا بنك الجزائر بإرسال وضعية حساباته المقفلة في نهاية كل شهر إلى وزير المالية على أن تنشر هذه الوضعية في الجريدة الرسمية. و للإشارة، فإن الإدارة المكلفة بالمالية أخذت على عاتقها، ابتداء من سنة 2006، إعداد الوضعية الملخصة لعمليات الخزينة (SROT) و نشرها، فهل ساهم ذلك في تدعيم مبدأ شفافية هذه العمليات؟

المطلب الثالث: الوضعية الملخصة لعمليات الخزينة (SROT): محاولة لإضفاء الشفافية

تضمن التنظيم الجديد لوزارة المالية، إلى جانب مديريات عامة أخرى، المديرية العامة للخزينة و التسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة. من بين المهام التي تقوم بها هذه المديريـة العامة هو اتخاذ كل التدابير المرتبطة بتعهدات الخزينة و تسيير موارد و استعمالات خزينة الدولـة، تطوير نشاطات تحصيل الموارد الماليـة ووسائل الدفـع الضروريـة لتغطيـة الاحتياجات المالية المتصلة بتنفيذ الميزانيـة و التعهدات الماليـة للدولـة و إعداد وضعيـة ملخصة لعمليـات الخزينـة (Situation Résumée des Opérations de Trésorerie -**SROT**-) و ضمـــان تحليلها و متابعتها.

يقوم بمهمة إعداد هذه الوضعية قسم تسيير العمليات المالية و الخزينة ممثلة في مديرية خزينـة الدولة (المديرية الفرعية لتسيير السيولة). إذ تقوم هذه المديرية الفرعية بإعداد المخطط التوقعي للمـوارد و الاستعمالات و تدفقات الخزينة مع ضمان تنفيذه و متابعته، كما تقوم بالإضافة إلى ذلك تقوم بتحضير هذه

الوضعية و الوثائق الملحقة على أن تنشر الوضعية في الموقع الرسمي للمديرية العامة للخزينة و التسيير المحاسبي للعمليات المالية للدولة.

تتضمن هذه الوضعية المداخيل الفعلية من الايرادات و النفقـات و حسابـات التخصيص و كذا المبلغ الإجمالي لتدخل الخزينة العمومية (التسبيقات و القروض التي تمنحها الدولة)[26].

هذه الصلاحيات تُحسب لصالح الشفافية في مستواها الأول (نشر المعلومة). و بمقابل ذلك، يبق المستوى الثاني من الشفافية (فهم المعلومة) محدودا. لعل ما يبرر ذلك هو اقتصار الوضعية على ذكر التسبيقات و القروض فقط، و أما التدخلات الأخرى (السندات و الضمانات)، فإنه تم ذكرها فقط في وضعيات 2006 و 2007 و 2008. و أما الوضعيات التي جاءت بعدها كانت في شكل أرقام فقط دون أي تفصيل أو شرح أو تحليل.

كل هذا الأمر يجعل من المعلومات المتعلقة بعمليات الخزينة معلومات من الصعب استغلالها سواء من طرف المواطن، الباحث الأكاديمي و حتى ممثلي الشعب في البرلمان.

خاتمـة

تكمن خصوصية عمليات الخزينة في كونها مادة للدراســات القانونيـــة على اعتبار أن المالية العمومية تُدرس في كليات الحقوق، هذا من جهة. و من جهة أخرى هي أيضا موضوع للدراسات الاقتصادية و المالية التي تدرس في كليات العلوم ا اقتصادية و علوم التسيير. هذه الازدواجية تجعل منها مادة يصعب فهمها، إذ من الضروري على الباحث الأكاديمي أن يجمع بينهما حتى يتمكن من فهم ميكانيزمات (آليات) عمليات الخزينة. و لعل هذا هو السبب الذي يقف وراء شح الدراسات القانونية التي تتطرق إلى هذا النوع من العمليات المالية. أما الدراسات الاقتصادية و المالية، فإنها تتطرق لها في سياق عام حول دور الخزينة في تأثيرها على الكتلة النقدية المتداولة في السوق و تدخلها في السوق الأولي و الثانوي.

ثم إن هذه العمليات لم تحض بالمعالجة القانونية و التنظيمية الكافية،على عكس العمليات المالية الأخرى (العمليات المنفذة في إطار الميزانية العامة للدولة و العمليات المنفذة في إطار الحسابات الخاصة للخزينة)، و يفسر ذلك بطبيعة هذه العمليات، إذ تظهر تارة أنها لصيقة بالعمليات المالية الأخرى من خلال بحثها الدائم عن توفير السيولة النقدية في الزمان و المكان المناسبين، و تظهر تارة أخرى منفصلة عن العمليات المالية عندما يتعلق الأمر بمعالجة الاختلالات الظرفية و الهيكلية في السيولة النقدية (إصدار سندات الخزينة و خصم الأوراق المالية المحـررة لفائـــدة الدولة) و كذا عند تدخلهـــا في الاقتصـــاد بوسائل محـــددة (الضمـــانات و المساهمات).

كل هذه الأمور مجتمعة تجعل من عمليات الخزينة مادة يحيـــط بهـــا الكثير من الغمـــوض و بالتالي يصعب فهمها. ولعل ما زاد من تعقيد هذه الوضعية هو السياق العام لتسييرها من طرف الإدارة المكلفة بالمالية، إذ أن الترخيص لها اختصاص حصري للوزير المكلف بالمالية وفقـا للإطار القانوني الذي أسس له قانون المالية لسنة 1984، و أن إنتاج المعلومة المتعلقة بها يحتاج إلى تحليلها و تفسيرها من طرف الإدارة المكلفة بالمالية عند عرضها على البرلمان. وهو الأمر الذي يبق محدودا.

من ناحية كمية المعلومة، فإن الوثائق القانونية المتعلقة بها (الملحق التفسيري المرفق بقانون ضبط الميزانية و التقرير التقييمي الصادر عن مجلس المحاسبة و تقرير بنك الجزائر والوضعية المختصرة عن عمليات الخزينة) توفر إلى حد ما المعلومات إلا أن فهمها يبق مقتصرا على الفئة التي تتكفل بتنفيذ هذه العمليات (الإدارة المكلفة بالمالية و بنك الجزائـــر و المحاسبين العموميين) أو رقابتها و تقييمها (مجلس المحاسبة، اللجان الخاصة لوزارة المالية و المفتشية العامة للمالية).

هذه الوضعية، تؤدي للقول أنها لا تستجيب لمتطلبات مبدأ الشفافية وفقا للتعريف الذي حدده دليل صندوق النقد الدولي حول الشفافية. هذا في انتظار ما سيسفر عنه تنفيذ الأحكام الجديدة التي أدرجها القانوني العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانيـــن المالية المعـــدل و المتمم ، لاسيمـــا ما يتعلـــق بإعـــداد "**جدول التمويل**" و قانون "**تسوية الميزانية**" في شكله الجديد (المادة 86 فقرة 02 التي تنص على أن القانون المتضمن تسوية الميزانية يضبط المبلغ النهائي لموارد و أعباء الخزينة التي ساهمت في تحقيق التوازن المالي للسنة الموافقة، المقدم في جدول التمويل).

[1] Michel Bouvier, prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude, revue française des finances publiques, n°39, année 1992, p17.

[2] Henri-Michel CRUCIS, finances publiques, LGDJ-Montchrestien, édition 2003, P 22.

[3] تبنى القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم، و الذي تم إلغاءه،هذا التقسيم و تبعه في ذلك القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل و المتمم، و الذي تم إلغاءه أيضا. أما القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم فإنه لم يتبن هذا التقسيم، ومع ذلك حافظ القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية و التسيير المالي على هذا التقسيم الذي كان سائدا قبل صدور القانون العضوي رقم 18-15 المذكور آنفا (التقسيم القائم على ثلاثة أنواع من العمليات المالية).

[4] يقصد بمصطلح " نهائية " أنها لا تسترد، فعندما تحصل الدولة الإيرادات فإنها تسدد نهائيا لفائدة الدولة و لا يمكن استرجاعها (مثلا عند تسديد الضريبة على الأرباح، لا يمكن للمؤسسة أن تطالب باسترجاعها لاحقا)، و كذا النفقات فهي أيضا نهائية إذ لا يمكن للدولة أن تطالب المستفيد منها من إعادتها للخزينة العمومية (مثلا نفقات تسيير المصالح لمؤسسة عمومية ذات طابع إداري- لوازم مكتبية، أثاث مكتبي، سيارة مصلحية، منحة الطلبة،..-).

[5] هذه التسمية من ترجمة الباحثة أما التسمية القانونية هي "عمليات الخزينة". في هذا السياق، تحمل تسمية "**عمليات الخزينة**" الكثير من الغموض عند ترجمتها من النص الفرنسي إلى النص العربي في أحكام القانون 84-17 و القانون 90-21 و استمر الأمر كذلك بالنسبة للقانون العضوي رقم 18-15 و كذا القانون رقم 23-07 .

يستعمل المصطلح في النسخة الفرنسية، في كل النصوص سالفة الذكر "عمليات الخزينة opérations de trésor "، للدلالة على كل العمليات التي تقوم بها الخزينة العمومية. و بهـذا، فإن عمليـــات الخزينة تتضمن نوعيـــن من العمليـــات هما "الحسابات الخاصـــة بالخزينة comptes spéciaux de trésor" و " opérations de trésorerie".

أما نسخة اللغة العربية، لكل النصوص سالفة الذكر، استعملت مصطلح "**عمليات الخزينة**" للدلالة على opérations de trésor و الدلالة أيضا على opérations de trésorerie" .

هذه الترجمة أحدثت غموضا و خلطا بين الاثنتين، حيث أن opérations de trésor من المفروض أن تترجم إلى اللغة العربية إلى مصطلح "**عمليات الخزينة**" أما opérations de trésorerie من المفروض ترجمتها «**عمليات تعبئة موارد الخزينة" أو "عمليات توفير السيولة النقدية". و بهذا**، فعمليات تعبئة موارد الخزينة هي جزء من عمليات الخزينة. **ويدور موضوع دراستنا حول "عمليات تعبئة موارد الخزينة" فقط.**

[6] Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, finances publiques,8 eme édition, LGDJ, 2006,P 477.

[7] بوعلام العباسي، الأنواع الديمقراطية بين التكامل و التنازع: الديمقراطية التمثيلية و الديمقراطية نموذجا، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 37، العدد 03-2023، ص 183.

[8] صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العمومية 2007، ص ص 4-8.

[9] المرجع نفسه، ص 9

[10] القانون رقم 83-19 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983 يتضمن قانون المالية لسنة 1984 (جريدة رسمية رقم 55 لسنة 1983)؛

[11] القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1992 (جريدة رسمية رقم 65 لسنة 1991)؛

[12] عدل هذا القرار مرتين، التعديل الأول كان بموجب القرار المؤرخ في 02 جويلية 2001 (جريدة رسمية رقم 45 لسنة 2001)، أما التعديل الثاني كان بموجب القرار المؤرخ في 02 نوفمبر سنة 2011؛

[13] القانون المالي العمومي الفرنسي عرف التدرج في تبلور مفهوم هذه العمليات من خلال أحكام الأمر 59-20 (مفهوم ضيق) ثم توسع مفهومها من خلال مرسوم 29 ديسمبر 1962 للتبلور بشكل مكتمل في احكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لسنة 2001؛

[14] يتم الموافقة على هذه الضمانات من طرف وزير المالية ممثلا في المديرية العامة للخزينة و التسيير المحاسبي. نقدم مثالا في هذا الشأن يتعلق بقيام هيئة عمومية باقتناء استثمارات ضخمة من الخارج، وترفض البنوك منح هذه القروض بسبب تجاوز الهيئة العمومية للقواعد الحذرية المعمول بها في البنوك. تقوم الدولة في هذه الحالة بالضمان من أجل حصول الهيئة على القرض، بموجب هذا الضمان، تضمن الدولة التسديد في حالة عجز الهيئة العمومية عن التسديد؛

[15] Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, OP.CIT ,p 472.

[16] تم تعديل هذا المرسوم بموجب بالمرسوم التنفيذي رقم 24-150 المؤرخ في 30 أفريل 2024 (جريدة رسمية رقم 32)؛

[17] تتكون هذه المديرية العامة من قسم تسيير العمليات المالية و الخزينة (مديرية المديونية العمومية، مديرية خزينة الدولة) و قسم الأنشطة المالية (مديرية البنوك العمومية و السوق المالية، مديرية المساهمات، مديرية التأمينات) وقسم التسيير المحاسبي للعمليات المالية للخزينة العمومية (مديرية التنظيم و التنفيذ المحاسبي للميزانيات، مديرية عصرنة و توحيد المقاييس المحاسبية، مديرية التوحيد المحاسبي و المالي)؛

[18] Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, OP.CIT ,p 469.

[19] لم تقدم النصوص القانونية و التنظيمية مفهوما للترخيص العام والخاص.

[20] الاكتتاب في هذه القروض يكون من طرف الأشخاص الطبيعية (أفراد) و المعنوية (مؤسسات اقتصادية ....)، يتم ذلك عادة عن طريق سندات الخزينة متوسطة أو طويلة الأجل مقابل معدل فائدة ثابت. مثال ذلك القرض الداخلي الذي تم الاكتتاب فيه سنة 1015 و الذي كان هدفه البحث عن موارد مالية إضافية بسبب تراجع أسعار البترول أنذاك. أصدرت الدولة سندات خزينة بقيمة 50000 دج للسند .

[21] نعطي مثالا توضيحيا مفترضا. وقعت الجزائر مع دولة ما اتفاقية للاستفادة من قرض بقمية 100 مليار دولار. بعد مرور 5 سنوات، و لاعتبارات اقتصادية، اتقفت الجزائر مع هذه الدولة على تحويل هذا القرض إلى استثمار في الجزائر تتحصل بموجبه الدولة الأخرى على امتيازات ضريبية و بالمقابل يؤدي هذا الاستثمار إلى توفير مناصب شغل و توفير احتياجات السوق الوطنية في مجال محدد.

[22] صدر هذا القرار في إطار أحكام قانون المالية لسنتي 1983 و 1984. يطرح السؤال حول مدى صلاحية هذا النص بعد دخول القانون العضوي رقم 18-15 حيز التنفيذ.

[23] تنص المادة 04 من قانون المالية لسنة 1984 على أنه " يرخص لوزير المالية القيام بما يأتي: إصدارات دائمة....، إصدار سندات التجهيز.....، عمليات اقتراض الدولة.....، عمليات تحويل الدين العمومي و إعادة تحويل الدين العام أو تجميدة....."؛

[24] المصطلح المستعمل في القانون 84- 17 المتعلق بقوانين المالية المعدل و المتمم الملغى هو "قانون ضبط الميزانية". و أما القانون العضوي رقم 18-15 فقد استعمل مصطلح " القانون المتضمن تسوية الميزانية".

[25] مجلس المحاسبة، التقرير التقييمي حول مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2020، التقرير منشور في الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة (https://www.ccomptes.dz) الذي تم الاطلاع عليه بتاريخ 13 جويلية 2025.

[26] وزارة المالية، الوضعية الملخصة لعمليات الخزينة المنشورة في الموقع الرسمي لوزارة المالية (https://www.mf.gov.dz)الذي تم الاطلاع عليه بتاريخ 13 جويلية 2025.