أسلوب الموازنة الصفرية بين مقومات النجاح ومشكلات التطبيق على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر

Zero Based Budgeting Among the Success' Elements And the Implementation's Problems at the Level of Local Communities in Algeria

صالح بوجلاب*
المركز الجامعي عبد الله مرسلي تيبازة
boudjellab.salah@cu-tipaza.dz

مرير إيمان
المركز الجامعي عبد الله مرسلي تيبازة
marir.imane@cu-tipaza.dz

تاريخ الاستلام: 2020/12/10 تاريخ القبول: 2020/12/21 تاريخ النشر: 2020/12/30

ملخص:

يعتبر توفير القدر الكافي من الحيوية المالية أحد المتطلبات الأساسية لتدعيم دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، ومحددا أساسيا للإستجابة لحاجيات المجتمع المحلي، ومع بروز إشكالية العجز المالي على عاتق ميزانية البلديات وتراكم المديونية، نتيجة لأسباب عدة منها تضخيم النفقات العمومية نتيجة العمل بموازنة البنود في الاعداد والتنفيذ، والذي أصبح عبء على الميزانية العامة للدولة خاصة في ظل المتغيرات الإقتصادية والمالية الراهنة؛

أمام هذه الوضعية برزت حتمية إعتماد الجماعات المحلية على أساليب حديثة في تسيير المالية المحلية العمومية، لتفادى تأزم الوضع أكثر، منها الإنضباط في النفقات بتطبيق الأساس الصفري عند إعداد الميزانية، لكن بالرغم من وجود مشاكل عند مباشرة تطبيق أسلوب الميزانية الصفرية، لكن قد تكون هذه المشاكل أقل من المتوقع عند التطبيق الفعلي للأساس.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية؛ المالية المحلية؛ الميزانية المحلية، الأساس الصفري.

تصنيفات جال: JEL : H0 ;H6;H7.

Abstract:

Providing the sufficient amount of financial vitality, is considered one of the necessary amendments, to support the role of local groups in achieving the economic prosperity and a crucial to gather the fortune, with the emergence of problematic of financial disability recorded on the items budgets and of accumulation indebtedness volume, as a result of

---

* المؤلف المراسل

many reasons from which: the inflate of public spending resulted by work balancing items In preparation and execution; which became a burden on the state budget especially at the middle of current economic and financial changes, in front of this case emerged the certainty of local groups depending on modern ways in managing public finance, by adopting good governance.

Principles in administrating financial benefits to avoid worsening the situation more, among them: disciplinein spending by applying zero basis& when initiating budget preparation, In spite of the existence of issues preparing this basis; by virtual initiation, only the problems might be less than expected when really applying the basis .

Key words: local groups, local groups finance. Local budget, zero basis.

JEL Classification Codes : H0; H6; H7**.**

مقدمة:

يعتبر توفر المقدرة المالية أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية، في تحقيق الأهداف الإجتماعية والاقتصادية والمالية، ومحددا أساسيا لدفع عجلة التنمية المحلية، وعليه إعتمدت الجزائر في استراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية، حيث يتجلى ذلك من خلال تخلي السلطات المركزية عن العديد من الاختصاصات لصالح الجماعات المحلية؛

سنحاول في هذه الدراسة تسليط الضوء على أسلوب الأساس الصفري في إعداد الميزانية، باعتبارها من الآليات المستعملة في إدارة الموارد، فضلا عن اعتبارها من بين مؤشرات التسيير الجيد للنفقات المبنية على التسيير بالأهداف.

من خلال ما سبق ذكره يمكن صياغة إشكالية البحث في السؤال الرئيسي التالي:

إلى أي مدى يمكن تكريس مبدأ الأساس الصفري في إعداد ميزانية الجماعات المحلية كآلية لتحديث تسيير نظامها المالي ؟

وتتفرع الإشكالية إلى الأسئلة الفرعية التالية:

-فيما يتمثل الإطار المفاهيمي والقانوني لمالية الجماعات المحلية في الجزائر؟

-ما هي إمكانية تبني مبدأ الأساس الصفري من أجل تحديث تسيير ميزانية الجماعات المحلية؟

وللإجابة على هذه الأسئلة المطروحة تم وضع الفرضيات التالية:

- تعتبر القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية في الجزائر أحد مصادر المهمة في التسيير المالي لها.

-تعد الميزانية الصفرية أسلوب جيد لتسيير المالية المحلية قصد تحقيق أهداف التنمية ضمن إطار ترشيد النفقات .

تبحث هذه الدراسة في إمكانية تكريس مبدأ الأساس الصفري في إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية؛ من خلال تسليط الضوء على الإطار المفاهيمي للميزانية المحلية، ومجالات تطبيق الميزانية الصفرية، وسنختم في الأخير بنتائج وتوصيات عن عوامل نجاح تطبيقها، وذلك تحت الحدود المكانية المتمثلة في الجزائر، بالاعتماد على المنهج الوصفي.

الدراسات السابقة:

يوجد العديد من الدراسات التي تناولت موضوع الجماعات المحلية نذكر منها:

*دراسة "بسمى عولمي نجيب" بعنوان "تشخيص نظام الإدارة والمالية المحلية في الجزائر"، كان الهدف من هذه الدراسة هو تحديد الآليات التي يقوم عليها نظام الإدارية والمالية في الجزائر، ومدى نجاعتها في تحقيق التنمية المحلية، في الأخير توصل أن أسلوب اللامركزية الإدارية مقيد بنظام الوصاية الإدارية، أما الإستقلالية المالية فهي مرتبطة بالتمويل المركزي.

*دراسة "ملياني صليحة" بعنوان "الجماعة المحلية بين الإستقلالية والرقابة "، هدفت الدراسة إلى الإجابة على إشكالية ما إذا أوجد المشرع توازنا بين الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية بما يحقق لها الإستقلالية في ظل الرقابة المطبقة عليها، توصلت إلى نتيجة مفادها أنه ورغم أن الرقابة بكل أنواعها تؤثر على سيرورة المرفق العام إلا أنها تقلل من الفساد وتحد منه.

*دراسة " بلعسل حنان، لعماري سعاد "بعنوان مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة"، هدفت هذه الدراسة إلى الإجابة على مدى تجسيد النصوص القانونية المتعلقة بمالية الجماعات المحلية على أرض الواقع، وإستخلص عدة توصيات مهمة جدا.

أولا: الإطار المفاهيمي لمالية الجماعات المحلية في الجزائر

تعد المالية المحلية أحد فروع المالية العامة للدولة و إمتداد لها على مستوى الهيئات اللامركزية و الوحدات المحلية التابعة لها و التي يقع على عاتقها عملية التنمية المحلية و تلبية حاجات المواطن و سنتطرق إلى أهم الأسس و المفاهيم المرتبطة بالتسيير المالي للهيئات المحلية

1.الأطر النظرية للجماعات المحلية والمركز القانوني لها :

تعتبر الجماعة المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، وتعبير عن نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر وتتمثل في الولاية والبلدية وتعمل في ظل نظام الوصاية الإدارية.

1.1.التعريف بالجماعات المحلية: تعددت التسميات التي تم إطلاقها على الجماعات المحلية، الإقليمية وتتجلى في كل من الولاية والبلدية.

أ) تعريف البلدية: هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتنشأ بموجب القانون (المادة 01 قانون البلدية، 2010)، كما أشار لذلك دستور 1996 في مادته 15.

ب) تعريف الولاية: هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي الدائرة الإدارية غير ممركزة للدولة (المادة 01 قانون الولاية، 2012)، هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشئ بموجب القانون، وللولاية إقليم و إسم (أبو منصف، بدون سنة، ص40.).

2.1.المركز القانوني للجماعات المحلية: يمثل كل من القانون رقم 10 المؤرخ في 22 جوان 2010 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية الأساس الذي يقوم عليه نظام الجماعات المحلية و نظام لامركزية التسيير، لكن من الضروري الإشارة إلى وجود منظومة قانونية يجب الإلمام بها و معرفتها معرفة جيدة للتمكن من التحكم الجيد في التسيير الإداري و المالي للجماعات الإقليمية، والمتمثلة في بعض النصوص التي تربط علاقة الجماعات المحلية فيما بينها بالدرجة الأولى، ومع مختلف الدوائر التابعة للإدارة المركزية للدولة، و إضافة إلى ما سبق ذكره فإن النصوص القانونية السابقة الذكر تعتبر أهم مصادر مالية الجماعات المحلية.

2.مالية الجماعات المحلية في الجزائر

تعتبر المالية المحلية أحد فروع المالية العامة، ذلك لإستقائها نفس القواعد والمبادئ المنظمة لتحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات فهي مجموع الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات الخاصة بالجماعات المحلية بما فيها مجالات تدخل المالية العامة على المستوى المحلي.

1.2.الوثائق المحاسبية والميزانياتية للجماعات المحلية:تعتبر النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية أهم المصادر المعتمدة في مجال مالية الجماعات المحلية، لكن ما يغفل عنه الكثير هو النصوص المشار إليها في مختلف موادها "بعبارة و يحدد عن طريق التنظيم " كمدونة ميزانية البلدية، الحساب الإداري، والنصوص المتعلقة بصندوق الضمان والتضامن ، القواعد والمراسيم المنظمة لكيفية تسيير مخططات التنمية للبلدية والتعليمات الوزارية المشتركة المتعلقة بالعمليات المالية للبلدية و الولاية ، و كذا النصوص والتنظيمات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالجماعة المحلية فهي تبقى دائما إدارة عمومية تخضع للقواعد المطبقة على باقي الإدارات العمومية، وفيما يلي سنتطرق إلى أهم الوثائق الميزانياتية للجماعات المحلية.

نص قانون البلدية في القسم الرابع منه المعنون مالية البلدية وكذا الباب الخامس من قانون الولاية على الأحكام و الضوابط التي تتعلق بإعداد والتصويت والمصادقة على ميزانية البلدية والولاية (المادة 169، قانون البلدية).

أ)ميزانية الجماعات المحلية: هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للولاية أو البلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار (المادة 151، من قانون الولاية).

من خلال التعريف القانوني السابق يمكن القول أن ميزانية الجماعات المحلية هي عبارة عن وثيقة تقر وترخص لمجموع الإيرادات والنفقات النهائية للجماعة المحلية لفترة زمنية معينة عادة ما تكون سنة، كما تعتبر أداة لتسيير مصالح الجماعة المحلية بما يحقق المخططات والسياسات والأهداف الإنمائية الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية المسطرة ضمن البرنامج المسطر من طرف أعضاء المجلس الشعبي المحلي (البلدي أو الولائي) والتي يجب أن يندرج ضمن الإطار العام للمخطط الوطني.

فرض ا المشرع الجزائري الصبغة التشريعية والتمثيلية على الميزانية، في حين لم يراعي بالشكل الكافي الإنضباط في النفقات الحقيقية والتحصيل، بإعتبار أنه لم يفرض شروط وقيود على المنتخبين تحملهم على سماع و تبليغ دائم و مستمر للوضعية الدورية لعمليات تنفيذ المخططات والسياسات التنموية للجماعة المحلية والمترجمة في الميزانية.

نميز خلال السنة بين الميزانية الأولية التي يتم التصويت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، والميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تنفذ فيها (المادة 181 من قانون البلدية).

في هذا الإطار يجب الإشارة إلى وجود آلية قانونية لتعديل الإعتمادات (المادة 177 و178 من قانون البلدية، 2010) خلال السنة لسد العجز الممكن حدوثه

(المادة 184 من قانون البلدية، 2010)، ويمتد تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة للتصفية ودفع النفقات و 31 مارس بالنسبة لعمليات تحصيل المداخيل، وتتفرع ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين (المادة 178 من قانون البلدية، 2010) قسم التسيير الذي يتفرع إلى أبواب، ومواد وقسم التجهيز والإستثمار المتفرع إلى برامج تنمية محلية.

ب)الحساب الإداري: هو عبارة عن حوصلة لكل من الميزانية الأولية، والميزانية الإضافية، كما يعتبر الميزانية الحقيقية،يشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة للموازنة العامة للدولة، وهو حساب مفصل يبين جميع الإيرادات والنفقات الحقيقية المنفذة فعلا خلال السنة المالية والبواقي للإنجاز لقسمي التجهيز و الإستثمار، والأموال الخاصة، وكشف عام لكل الوثائق المحاسبية، كما يلعب الدور المهم عند إعداد الميزانية الإضافية للسنة القادمة ن+1، فهو الصورة والنتيجة الحقيقية للوضعية المالية المنجزة من طرف الجماعة المحلية، ويجب على الآمر بالصرف الوالي أو رئيس البلدية إعداد الحساب الإداري والمصادقة عليه قبل 31 مارس من السنة المعنية.

ج)حساب التسيير: يقوم بإعداده المحاسب العمومي طبقا للمدونة المنصوص عليها قانونا (المادة المادة 187 و188، قانون البلدية، 2010)، وتقرب الكتابات المحاسبية دوريا مع الآمر بالصرف، كما تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية وتطهير حساب التسيير من طرف مجلس المحاسبة (المادة 210، قانون البلدية، 2010).

تعتبر الميزانية الأولية والإضافية وثائق ميزانية تقديرية وترخيصيه، أما الحساب الإداري وحساب التسيير هي وثائق محاسبية لنتائج السنة المالية، تعد عند انتهائها، يحدد شكل ومضمون الوثائق المذكورة سابقا عن طريق التنظيم (التعليمة الوزارية المشتركة للبلديات رقم 01، 1973).

د)التعليمات الوزارية المشتركة المتعلقة بالعمليات المالية: إن عملية تسيير ميزانية الجماعات المحلية يتم على ضوء النصوص القانونية المذكورة آنفا، إضافة إلى النصوص التنظيمية والتعليمات الوزارية و الوزارية المشتركة الموضحة لطريقة تطبيق القوانين والمراسيم، وبيان شكل ومضمون مدونة ميزانية الجماعات المحلية وكذا التخصيص الميزانياتي والوثائق المحاسبية والملاحق المختلفة (ملحق رقم 37 كشف باقي إنجاز النفقات وملحق 39 كشف باقي الإنجاز الإيرادات ملحق 40 كشف وضعية الأموال الخاصة، ملحق رقم 18 كشف باقي الإنجاز للتجهيز..)، المعتمدة في إعداد نتائج السنة المالية والمنظمة للعلاقة بين الآمر بالصرف (الوالي، رئيس البلدية) والمحاسب العمومي وتتمثل في التعليمتين الوزاريتين المشتركة رقم 01 (C1)المؤرخة في1967 ورقم 02

(C2)المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات، والتعليمتين الوزاريتين المشتركة رقم 01 (W1)المؤرخة في1967 ورقم 02 (W2)المتعلقة بالعمليات المالية للولاية.

تدخل الوثائق السابقة ضمن السر المهني وليس للمواطن الحق في الإطلاع على هذه الوثائق المحاسبية، وهذا ما يتنافى ومبدأ المراجعة والتدقيق لمعرفة مدى النجاعة المراد بلوغها، كما أنه لا يتم التحليل الجيد لحسابات هذه الوثائق، بل يتعدى ذلك إلى الأعوان المنفذين للميزانية لغياب مبدأ تدنية التكاليف في مقابل تحقيق أقصى حد للمنافع العامة عند إعداد وتنفيذ الميزانية المحلية.

2.2.علاقة المالية المحلية بصندوق الضمان والتضامن: تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي فيما بينها، وضمان الإيرادات والمداخيل الجبائية على صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، الذي أنشأ على أنقاذ الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وقد حدد مهامه وكيفيات تسييره بموجب نصوص تشريعية و تنظيمية (المرسوم التنفيذي رقم 16-119 و16-120، 2016)، حيث يلعب دور مهم لإمتصاص الفوائض المالية للبلديات الغنية، وإعادة توزيعها حسب إحتياجات الجماعات المحلية، ومنحه إعانات لمواجهة العجز، إعانات لقسم التجهيز والإستثمار خاصة ما تعلق بالتنمية المحلية والمصالح المباشرة للمواطن كعتاد النظافة، والإعانات لتغطية النفقات الإجبارية.

3.2. الأعوان المتدخلين في عملية تنفيذ النفقات العمومية المحلية: يعتبر كل من الآمر بالصرف ممثلا في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي وكذا المحاسب العمومي المؤهلان قانونا لتنفيذ العمليات المشار إليها سابقا وفق مبدأ التنافي بين الوظيفتين (المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية، 1990) كالآتي:

أ)الآمر بالصرف: وهو كل شخص "عون عمومي" مؤهل لتنفيذ عمليات الإثبات، التصفية والأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والالتزام، التصفية والأمر بالصرف فيما يتعلق بالنفقات طبقا لأحكام المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ويعتبر الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي الآمرين بالصرف لميزانية الولاية والبلدية.

ب)المحاسب العمومي: يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال والسندات والقيم والممتلكات وحركة حسابات الموجودات، ويعتمد أو يعين من قبل الوزير المكلف بالمالية طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بتعيين وإعتماد المحاسبين العموميين.

ويُعبر مبدأ التنافي بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب عن الرقابة المزدوجة على الأموال العمومية، لكن يبقى تحليل وضعيات التنفيذ ومستويات الأداء الغائب الأكبر سواءا في تحصيل الإيرادات أو التخطيط وتنفيذ للنفقات.

ثانيا: الأساس الصفري وميزانية الجماعات المحلية في الجزائر

سنتناول من خلال هذا المحور الأسباب، المتطلبات ومعيقات تبني أسلوب الموازنة الصفرية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، كآلية لحل مشاكل التسيير المالي والموازني التي تظهر في الحسابات السنوية الختامية للعمليات المالية.

1.الميزانية ذات الأساس الصفري المفاهيم و الأسس

إستحدثت منهجية الموازنة ذات الأساس الصفري نظرا لبحث الهيئات الحكومية والمؤسسات في زيادة فاعلية التشغيل، عن طريق إيجاد سبل تخفيض تكاليف التشغيل مع المحافظة على نفس مستوى الأداء أو زيادته؛ وقد بدأ إستخدامها في ستينيات القرن العشرين في بعض إدارات الحكومة الأمريكية و تبنتها بعد ذلك بعض المؤسسات غير ربحية والتجارية؛

1.1.تعريف الميزانية ذات الأساس الصفري: عرفها "ريتشاردميلر" على أنها ذلك النوع من الموازنات الذي يتم بموجبه إغفال البرامج السابقة في بداية كل سنة مالية حتى يتسنى مراجعة كل البرامج من الأساس، ووضع خطة جديدة للمخصصات دون أن يكون لأي برنامج أفضلية على برنامج بسبب كونه قد تم إعتماده سابقا، أي رصدت له مخصصات وتم تنفيذ جزئ منه (خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، 2005).

ومما سبق يمكن القول أنّ الميزانية الصفرية تقوم على إفتراض أساسي أنه لا يتم السماح بحد موازنة لأي بند تكاليف، أو مشروع، أو نشاط إلا في حالة تبرير الحاجة للبند، أو المشروع، أو النشاط المطلوب في ظل أهداف التشغيل؛ و ذلك على خلاف الميزانية التقليدية، بحيث يتم إعتبار الأرقام و النتائج الفعلية للفترة السابقة كمبرر لمجرد أنها فعلية، ويتم تبرير الزيادة فقط، وبعبارة أخرى الأساس الذي تقوم عليه، هو توفير المال اللازم لتمويل البرامج دون الأخذ بعين الاعتبار لما تم إنفاقه سابقاً وبشكل فعلي على تلك البرامج، ومن هنا نبدأ من نقطة الصفر وكأن تلك البرامج لم تكن موجودة.

2.1.منهجية الميزانية الصفرية: يتم إعداد المشاريع والبرامج لا يعاد تقييمها على أساس التكلفة فحسب "بل ترتكز أيضا على مدى فاعليتها وكفاءتها، ومدى صلتها بالأهداف طويلة الأجل المتوقعة، فهذا النوع من الموازنات تعمل على تحقيق الفاعلية والكفاءة (هادي عوادي، 2014، ص187).

يتم إعداد وتخصيص المبالغ المالية وفق المنهجية التالية:

- لا يتم الإستناد في إعداد المخصصات والاعتمادات المرصودة ضمن بنود الميزانية، على موازنة أو الأرقام الفعلية للفترة السابقة؛

- تخصيص المبالغ للبنود الموافقة يعد من الصفر، إستنادا لمبدأ تبرير الإحتياجات لهذه المبالغ، وبيان صلته بتحقيق الأهداف الجديدة للخطة المسطرة ضمن الميزانية؛
- يجب تبرير الفائدة من كل بند من بنود الميزانية، ما يدفع المسؤول عن الإدارة الطالبة للمخصصات المالية لمراجعة دورية للعمليات وتحليلها دوريا، مع تبرير الفائدة من إستمرار أي نشاط، والتأكد من فاعلية العمليات وعدم إهدار الموارد، وتتبع أي تطور قد يحدث في الأنشطة والعمليات.
- نظام وأسلوب يقوم على أساس تقييم جميع البرامج والأنشطة، سواء كانت هذه الميزانية تشتمل على مشروعات جديدة أو قائمة، ويتطلب ذلك تحليلاً كاملاً لمجموع القرارات الخاصة بكل نشاط حكومي، وتحتوي مجموع القرارات على البيانات الكافية التي تمكن الإدارات المسؤولة عن الميزانية من تقييم كفاءة الأنشطة ومقارنتها مع المشروعات البديلة المقترحة.

2.أثر تطبيق الموازنة الصفرية على تحسين أداء ميزانية الجماعات المحلية

تتمثل أهم أسباب و مقاصد إعتماد أسلوب الاساس الصفري في إعداد ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر فيما يلي؛

1.2.المراجعة وتدقيق التسيير المالي: يتطلب أسلوب إعداد الميزانية ذات الأساس الصفري من المديرين الدراسة الجيدة والدورية للعمليات؛ و تقييم دوري للأداء في الإدارة وإيجاد سبل زيادة كفاءة الأداء من خلال البحث عن الفرص والبدائل الممكنة، وتطويرها وربطها بالأهداف؛ كما تعتبر أداة لترجمة الأهداف إلى خطط تنفيذية بحيث تمكن من توزيع الموارد المتاحة طبقا للأولويات المطلوبة .

2.2.إيجاد البدائل الممكنة: بالنسبة للمؤسسات الحكومية يتطلب أسلوب الموازنة الصفرية إعداد أكثر من مقترح للموازنة مما يدفع المديرين إلى تحديد البدائل الأقل تكلفة لتحقيق الأهداف مع بيان مميزات و عيوب كل بديل.

3.2.التخفيف و الحد من تضخيم الإيرادات والنفقات: من عيوب الموازنة التزايدية التقليدية والتي تصدت لها الموازنة الصفرية هو ميل المديرين لتضخيم ميزانية التكاليف لتسهيل مهمة تحقيق الأهداف خلال فترة الموازنة، أما الموازنة الصفرية يتم تبرير كل بند نفقات و الربط بينه و بين الأهداف المطلوب تحقيقها، لذا من الصعوبة تبرير أي تضخيم متعمد في الموازنة، كما تسمح للمدراء بتقييم أثر مستوى التمويل المختلفة على البرامج و عناصرها حتي يتسنى لهم تخصيص الموارد المحدودة بطريقة أكثر فعالة.

4.2.الفاعلية والحد من التكاليف غير المجدية: يدفع المديرين لتحديد النشاطات غير الأساسية للجماعة المحلية التي لا تقدم قيمة مضافة والحد منها مما قد يساعد

على تحديد الأهداف الإدارية بشكل واضح، وعلى تحسين عملية اتخاذ القرارات، إضافة الى توزيع الموارد بطريقة أفضل وذلك بتقييم البدائل و المقترحات، و كذا الحد من حجم النفقات و مراقبتها و السيطرة عليها.

5.2.زيادة الكفاءة في توزيع الموارد: يعتبر ربط تكلفة أي عملية بالأهداف التي تحققها، توضيح للصورة العامة للعمليات التي يتم توجيه موارد الجماعة لها، والتمويل المتوفر إلى النشاطات الأكثر تحقيقا لأهداف الجماعة المحلية، مما ينتج عنه كفاءة أكبر في توزيع الموارد.

3.عيوب الموازنة الصفرية على تسيير المالية المحلية: مشاكل تطبيق هذا الأساس الصفري ماهي إلاّ توقعات بسبب عدم البدأ الفعلي في تطبيق متطلبات هذا الأساس، وبالتالي قد تكون هذه المشاكل أقل من المتوقع عند التطبيق الفعلي للأساس ؛ وفيما يلي سنتطرق إلى أهم عيوب الموازنة الصفرية؛

1.3.صعوبة عملية الإعداد وارتفاع التكلفة: يعتبر أهم عيوب الموازنة بالرغم من أن الهدف الأساسي هو زيادة الكفاءة و تخفيض النفقات فإن عملية تطبيقها وإعدادها يحتاج لتدريب شامل وتكوين مكلف للعاملين على الموازنة، كما أن إعادة تقييم العمليات وإيجاد البدائل وتبرير كل بند من بنود موازنات التكاليف المطلوبة، خلال عملية إعداد الموازنة الصفرية هي عملية معقدة ومستهلكة لوقت مديري المصالح وبالتالي فهي في حد ذاتها عملية مكلفة.

2.3.إمكانية زيادة الخلافات: يعتمد توزيع الموازنة على أهمية بنود التكاليف بالنسبة لتحقيق الأهداف مما يؤدي إلى ظهور منافسة بين المديرين للحصول على الموازنة وقد يختلف المديرين فيما بينهم على تقدير أهمية العمليات الخاصة بهم.

3.3.صعوبة قياس المخرجات غير الملموسة: في حالة المخرجات غير ملموسة مثل رضا المواطن بالنسبة لتحسين الخدمة فإنه من الصعوبة ربط تبرير تكاليف الأقسام بمستوى الأداء المستهدف.

4.3.حجم المعلومات الواجب توافرها: يتطلب العمل على إعداد الموازنة الصفرية حجم هائل من المعلومات عن مستويات الأداء وقياسها، و عن بيئة الأعمال الداخلية و الخارجية و دراسات إحصائية، تجميع و توثيق و تخزين تلك البيانات يمثل صعوبة بالغة لمعظم الجماعات المحلية.

4. الميزانية الصفرية على مستوى الجماعات المحلية

1.4.مراحل إعداد الميزانية الصفرية: يتم إتباع خطوات أساسية عند إعداد مشروع الميزانية ذات الأساس الصفري، بحيث يتم ذلك إعتمادا مشاركة كل قسم في تحديد ما يحتاج إليه من موارد وما يقوم به من برامج على ضوء الأهداف العامة للمشروع، لذا فأن الموازنة التخطيطية تكون من الأعلى إلى الأسفل و من

الأسفل إلى الأعلى، و ذلك بإعتبار أن السلطة العليا تقوم بتحديد الأهداف، أما المستويات الإدارية الأخرى تقوم بالإبلاغ عن مستويات التي تم الوصول إليها في سبيل تحقيق الأهداف و كذا المعوقات، الوسائل و الإحتياجات، لذا يمكن تلخيص مراحل إعدادها فيما يلي؛

-تقسيم المشروعات إلى وحدات صغيرة يطلق عليها مراكز مسؤولية في الإدارة المحلية، لذلك كان من الضروري هيكل تنظيمي سليم يوضح فيه خطوط السلطة و المسؤولية؛

-التحديد المسبق لمجموع القرارات التي ترتبط بتحديد الأنشطة، الوظائف و العمليات من خلال تصنيفها و توزيعها طبقا للمستويات الإدارية المختلفة؛

-الترتيب التفاضلي للقرارات بعد التحليل و التقييم حتي يتسنى للإدارة تحقيق أفضل توزيع ممكن للموارد المتاحة لها (خالد شحادة الخطيب، محمدخالدالمهايني، 2010، ص 303.).

2.4.تطبيق الإساس الصفري على ميزانية الجماعات المحلية

بالنسبة لمباشرة تطبيق الميزانية الصفرية تكون الإدارة العليا ممثلة في الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام حسب الحالة ذات المسؤولية لمتابعة جميع الجوانب الخاصة بتسطير الأهداف و العمليات ، كما تكون المصالح المالية مسؤولة عن الإعداد، التنفيذ و المتابعة للموازنة.

تبدأ عملية إعداد الموازنة الصفرية في الأقسام و المصالح المختلفة، بعد تلقي توجيهات الإدارة العليا بأهداف فترة الموازنة حسب المخطط الولائي و البلدي الخماسي للتنمية المصادق عليه، ويتم إعدادها في الأقسام المختلفة بمراجعة كافة العمليات و تقييم الجدوى من ها في ظل أهداف الموازنة، و من ثم إعداد الموازنات الفرعية لكل مصلحة مع تبرير كل بند من بنود الموازنة المقترحة، و شرح علاقته بأهداف الموازنة وتكلفته والمنفعة منه وأساليب القياس لتحقيق الهدف من البند؛ ثم يتم تجميع الموازنات الفرعية في الخطة العامة و الموازنة للمراجعة و التنسيق، بعدها يتم رفع كل ذلك للجنة قصد المناقشة والمصادقة والاعتماد؛ ما ينتج عنها ميزانية محكمة وأكثر كفاءة وفاعلية.

وباعتبار التكلفة الكبيرة للموازنة الصفرية، يمكن للإدارة الجماعات المحلية اللجوء إلى المزج بين طرق عديدة في إعداد الميزانية المحلية، قصد الإستفادة من مميزات كل أسلوب .

2.5.نتائج تطبيق الميزانية ذات الأساس الصفري على مستوى الجماعات المحلية

يؤدى إعداد الموازنات ذات الأساس الصفري حسب عدد من التجارب العالمية في الميدان إلى؛

أ)النجاعة الاقتصادية والمالية: ترشيد القرارات وترتيب الأولويات حسب حاجات السكان، مما يحقق نجاعة في الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة، وتتيح توفير المعلومات المتعلقة بالأداء الجيد، بما يضمن اتخاذ القرارات المناسبة في حينها؛

ب)ترسيخ قيم المسائلة والتعاون: يستلزم تطبيق الميزانية الصفرية تكريس الشفافية في مختلف تعاملات السلطة العمومية بما يخلق ثقة في طرق التصرف في الأموال العمومية.

ج) عقلنة النفقات العمومية: تعمل على حسن إستعمال المال العام بما يتناسب والحاجات المحلية، و بذلك يتم التخصيص الأمثل بما يحقق أهداف الجماعة المحلية ؛

د)الإنظباط بالأهداف والتسيير الجيد للمشروعات: يتجلى ذلك من خلال الدراسة والمتابعة الدورية للمشروعات المسجلة و مدى تحقيقها للغرض المطلوب في التسجيل الأولي له

ه)التحكم الجيد بطرق التمويل المحلي، تقييم مستويات الأداء: يسمح تبني أسلوب الميزانية الصفرية في إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، بعملية القياس الدوري و المستمر لمستويات الأداء، إضافة إلى بيان مواطن الضعف لإيجاد البدائل الممكنة، ويفرض حالة إنتباه ورقابة ذاتية للأعوان على المهام الموكلة لهم.

الخاتمة

تعتبر إشكالية عجز الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية مرتبط بشكل كبير بالحيوية المالية التي تستوجب توافرها من جهة والقدرة على التحكم في تحصيلها وإنفاقها في أوجه الصرف المناسبة لذا وجب على الجماعات المحلية إتباع أساليب حديثة في تسيير ماليتها المحلية؛ ومن خلال دراستنا لأسلوب الميزانية ذات الأساس الصفري وإمكانية تطبيقها محليا اتضح صحة الفرضية الأولى نسبيا؛ بإعتبار النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية في الجزائر أحد المصادر المهمة في التسيير المالي والمحاسبي، إضافة إلى مجموع القواعد العامة للمحاسبة العمومية والمالية العامة، التي تنطبق كذلك على المالية المحلية باعتبارها إمتداد لها، كما لا يجب إغفال النصوص التنظيمية التعليمات الوزارية والوزارية المشتركة، المناشير وغيرها المنظمة للعمليات المالية للجماعات المحلية؛ أما الفرضية الثانية تعد الميزانية الصفرية أسلوب جيد لتسيير المالية المحلية قصد تحقيق أهداف التنمية، رغم المشاكل المتوقع ظهورها عند بداية التطبيق الفعلي للأساس الصفري وذلك بإعتبار أي عملية يجب توافر مجموعة من المتطلبات لبداية تنفيذها.

من خلال ما سبق ذكره يمكن استخلاص بعض النتائج نوجزها فيما يلي:

أدى التوجه الجديد للدولة الجزائرية لتكريس الإستقلالية الفعلية لجماعاتها المحلية تجسيدا للدساتير المتتالية، وسعيا إلى إرساء التشاركية بصدور قانوني الولاية والبلدية تمهيدا للامركزية المالية، من خلال توسيع الصلاحيات ومجال تدخلها، لكن على الرغم من المرونة التي يتمتع بها قانون الجماعات المحلية إلا أنه لم يراع بشكل دقيق المقدرة المالية لهذه الأخيرة، فتعدد الوظائف والمهام المنوطة بها يؤثر مباشرة على الميزانية والعجز في تسيير المشروعات، وبروز إشكاليتي نقص الموارد وسوء توظيفها، من هنا تطرح إشكالية التسيير الجيد وكيفيات تطبيق أساليب حديثة للتحكم في صرف الأموال العمومية وفق الأوجه الحقيقية لها دون تضخيم، ومعالجة ضعف الأداء والكفاءة والشفافية لدى الجماعات المحلية؛

إضافة إلى ما سبق ذكره نقترح التوصيات التالية:

- تعتبر المشاكل المتوقع ظهورها عند تطبيق الأساس الصفري على الموازنة المحلية هاجس يحول دون تطبيقها، لكن ماهي إلا توقعات بسبب عدم البدأ الفعلي في تطبيق الأساس، وبالتالي قد تكون هذه المشاكل أقل من المتوقع عند مباشرة التطبيق (إسماعيل حسين حمرو، 2003، ص ص 122 123)؛

- يستوجب تكوين مستخدمي الإدارة المحلية الذين لهم علاقة مباشرة بمصالح بالمالية وعدم الإكتفاء فقط بتكوين الأمرين بالصرف أو المنتخبين لأنه يتم تعينهم أو إنتخابهم بصفة دورية لفترة معينة؛

- يعتبر الإشكال الرئيسي في كفاءة العنصر البشري للأعوان المنفذين لميزانية الجماعات المحلية والتنسيق بين مختلف الأجهزة الإدارية وعدم وجود التقارب المحاسبي وفهم دور وصلاحية كل طرف أي تشاركية الإعداد والتنفيذ؛

- يفضل إعطاء أولوية وعناية كبيرة لتحسين الإطار القانوني لمالية الجماعات المحلية، تسمح بإعتماد آليات حديثة لتسيير الميزانية خصوصا والإدارة المحلية عموما، إضافة الى التحيين الدوري للتعليمات الوزارية المشتركة المتعلقة بالعمليات المالية للبلدية والولاية والتي يجب أن تتماشى والمهام الجديدة المسندة لها في كل مرة في إطار تعزيز لامركزية التسيير، فمن غير المعقول تحيين مدونة الميزانية دون تحيين وضبط التخصيصات الميزانياتية لها والإبقاء على التعليمات القديمة؛

- مراعاة حسن إدارة وتوظيف المعلومات الإدارية، واستعمال وسائل التكنولوجيا وتكييفها لتصويب العمل المالي ومراجعة المشاريع دوريا بما يخدم المصلحة العامة؛

- أسلوب الميزانية الصفرية يهدف إلى زيادة الفاعلية وتخفيف التكاليف، إضافة إلى تحفيز الابتكار و إيجاد بدائل تسيير جديدة لتحسين الأداء؛

- من أهم عيوبها إرتفاع التكلفة والوقت المطلوب للقيام بإعدادها؛ لذلك ينصح بالمزج بينها وبين مناهج مختلفة عند إعداد الميزانية المحلية منها الميزانية التشاركية، الموازنة بالأهداف والموازنة التقليدية؛

ختاما بعد التدهور الكبير في أسعار النفط وتأثير ذلك على التوازنات العامة للدولة، فرض ذلك حتمية إيجاد طرق حديثة لتسيير مالية الجماعات المحلية، وإعطائها الدور المهم في الاقتصاد الوطني، ما بجعل الإيرادات والنفقات العامة للجماعة المحلية، خاصة ما هو موجه للإستثمار المحلي التنموي إحدى المتغيرات الاقتصادية المهمة والأداة التي تستعملها الدولة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والتنموية، للخروج من نفق الإقتصاد الريعي بإعادة النظر في طريقة التسيير والرقابة المطبقة على الهيئات اللامركزية، لأن حسن إستغلال الموارد خارج قطاع المحروقات أصبح أكثر من ضرورة.

الإحالات والمراجع:

الكتب:

1- أبو منصف مدخل إلى التنظيم الإداري و المالية العامة، دار المحمدية، الجزائر، بدون سنة، ص40 .

2- خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، المالية العامة، الطبعة لثانية، دار وائل للنشر، عمان/الاردن، 2005.

3- إسماعيل حسين حمرو، المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص ص 122 123.

4- خالد شحادة الخطيب، ومحمد خالد المهايني، المحاسبة الحكومية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان/الأردن 2010، ص 303.

المجلات:

1-الهادي سالم عوادي، إستخدام أسلوب الموازنة الصفرية لمواجهة تحديات الموازنة الإتحادية في العراق أنموذج مقترح، مجلة كلية بغداد للعلوم الإقتصادية، العدد الثاني و الأربعون، 2014، ص187.

النصوص القانونية:

1- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ، العدد 37.

2- القانون رقم 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، العدد7.

3- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35.

4- التعليمة الوزارية المشتركة للبلدياتC1 والولايات W1 حددت كل من شكل ومضمون الوثائق المحاسبية والميزانياتية للبلدية والولاية.