



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

دور التمويل في استقلالية وحدات الإدارة المحلية

(دراسة مقارنة)

بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

شادي فؤاد إسماعيل

إشراف الأستاذ الدكتور

محمد الحسين

٢٠١٨

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ رَبَّنَا لَا تُزِغْ قُلُوبَنَا بَعْدَ إِذْ هَدَيْتَنَا وَهَبْ لَنَا مِنْ لَدُنْكَ

رَحْمَةً إِنَّكَ أَنْتَ الْوَهَّابُ ﴾

صدق الله العظيم

آل عمران: ٨

شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى:

أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور محمد يوسف الحسين

لإشرافه على هذه الرسالة، ولما قدمه من جهد ونصح ومعرفة طيلة انجاز هذا البحث،
وتشجيعه لي للمضي قدماً في إنجاز هذا العمل فجزاه الله عني كل خير.

كما أتقدم بالشكر للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة، لتكرمهم بمناقشة هذه الرسالة:

الدكتور سعيد نحيلي الأستاذ في قسم القانون العام

الدكتورة منى إدلبي الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

الدكتور محمد العموري الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

الدكتور سنان عمار المدرس في قسم القانون العام

والشكر موصول إلى الاساتذة المحاضرين وجميع العاملين في جامعة دمشق للجهود
المبذولة من قبلهم في دعم مسيرة البحث العلمي.

الإهداء

إلى روحٍ سمت بطهرها، إلى حالمٍ حال القدر دون أن يسعد بتحقيق أحد أجمل أحلامه.

روح أبي

لمن سطرت حروفي الأولى فاستحقت فرح نجاحي

أمي

لمن قاسمتهم تعبى ومجهودي، فكنا شركاء كل نجاح

استحقوا أن يكونوا أحبتي

المقدمة

L`introduction

كان لازدياد حجم الخدمات المحليّة، والرغبة في إشراك أطراف المجتمع ومكوّناته في تقرير خياراتها الآنية العاجلة، أو خياراتها الإستراتيجية بعيدة المدى، خصوصاً ما يتعلق بالجانب التنموي، والذي يتطلب حلولاً مستمدة من إمكانياتها الطبيعية والبشرية، والتراجع التدريجي لدور الدولة القومية، ونقص جاذبيتها لبعض المكونات الاجتماعية القائمة على روابط لغوية، وثقافية ودينية، المتملكة لرغبة التعبير عن هويتها الخاصة في إطار الدولة، كان لذلك أثر بارز في اتجاه الأنظمة في عدد من الدول لاعتماد اللامركزية الإدارية لأقاليمها كأحد أساليب التنظيم الإداري، يتم بموجبه منح المجالس المحليّة في وحدات الإدارة المحليّة حرية إدارة شؤونها وسلطة اتخاذ قراراتها بعيداً عن تدخل السلطة المركزية، وأصبح استقلال وحدات الإدارة المحليّة محل اهتمام الكثير من التّواقين للمشاركة في دوائر صنع القرار المحلي، والتمثيل الأوسع لها، وغدت الدساتير تُعلن عن ميلاد إرادة حرة في الوحدات المحليّة يوكل أمر تعزيز حرية تلك الإرادة إلى النصوص التشريعية التي تشرّع في البحث عن الوسائل الكفيلة بذلك.

وإن كانت الإدارة بمفهومها العام تستوجب القيام بنشاطات محدّدة ومخصّصة من قبل القائمين عليها اعتماداً على ما هو متوقّر لديهم من إمكانيات مالية، وما هو موضوع تحت تصرفهم من وسائل مادية وتقنية، فإن التطبيق السليم للإدارة المحليّة يستوجب الاعتماد على الوسائل الماليّة المتوفرة لوحدات الإدارة المحليّة، حيث يبرز المال بوصفه وسيلة ذات أهمية يمكن استخدامها في تحقيق العديد من الأهداف على المستويات كافة، وفي مختلف الأنظمة والدول، ومنها أهداف الإدارة المحليّة، فلا يمكن للوحدات المحليّة القيام بدورها الخدمي والتنموي دون الاستناد إلى الموارد المالية المتوفرة لديها، والتي تعدّ

عصب أي نشاط إداري وعصب العمل الإنمائي، سواء في الإطار الشامل للدولة أم في الإطار المقتصر على المحليات. ولا يمكن لنا الحديث عن نجاح الإدارة المحليّة في بلد من البلدان بعيداً عن البحث في القدرة المالية للوحدات المحليّة، مع التأكيد أن البحث في القدرة المالية للوحدات المحليّة لا يقف عند تمتّعها بـموارد مالية، وإنما يمتد لدراسة طبيعة تلك الموارد وكفايتها والأسس القانونية التي تحكمها في النظام القانوني السائد، والعوامل التي تفرض سيطرة السلطة المحليّة عليها بما يضمن الاستقلال المالي للوحدات المحليّة، وبما يحقق توجيه تلك الموارد بطرائق سليمة نحو الأهداف الخدمية والإنمائية المحليّة.

فالاستقلال الإداري للوحدات المحليّة وقدرتها على التمتع بسلطة التعبير عن مصالحها المحليّة والقيام بممارسة مهامها في إشباع الحاجات المحليّة، يتوقف على استقلالها المالي؛ أي تمتّعها بـذمة مالية مستقلة عن الذمة الماليّة للدولة، فضلاً عن موارد ماليّة كافية، وتنظيم مالي محلي يختص بإيرادات الوحدات المحليّة ونفقاتها في إطار ما يسمى اللامركزيّة الماليّة، فالموارد المالية للوحدات المحليّة كما وردت في التشريع قد تكون كافية لأدائها، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ما مدى الاستقلالية التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحليّة عندما تدخل في علاقة حتمية مع السلطة المركزية؟

وهنا تبرز أهمية دراستنا فيما يتعلق بدور التمويل في تعزيز استقلاليّة وحدات الإدارة المحليّة من خلال تحديد مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة الذاتية والخارجية، وتوضيح أثر كل منها، والكشف عن الإشكاليات التي يمكن أن تعانيها أو التي يمكن أن تعترض عملية التمويل المحلي بهدف تنميتها، وأسس التمويل المحلي المتعلقة بطبيعة الموارد، وبالإدارة المالية للموارد المحليّة من

حيث التخطيط المالي والرقابة المالية، والتي سيتم توضيحها في الباب الأول تحت عنوان مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة وأسسها، وذلك في فصلين، نوضح في الفصل الأول مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة الذاتية والخارجية، وكيفية تنمية مصادر التمويل تلك، وتطوير أساليبها، فيما نوضح في الفصل الثاني أسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة المتعلقة بطبيعة الموارد والأسس المتعلقة بالإدارة المالية لتلك الموارد، في حين سنتطرق في الباب الثاني وتحت عنوان (تمويل وحدات الإدارة المحليّة بين ضمان استقلاليتها وتوجيه نشاطها) إلى دور التمويل في استقلالية عمل وحدات الإدارة المحليّة، والمحددات الرئيسة لتفعيل دور الوحدات المحليّة في عملية التنمية، وأثر الإعانات المركزية في توجيه نشاط وحدات الإدارة المحليّة، وفي علاقة السلطة المركزية بوحدات الإدارة المحليّة، وصولاً إلى تحديد دور التمويل في استقلالية وحدات الإدارة المحليّة، وأهميته في تحقيق التطبيق الناجح للإدارة المحليّة، وإسقاطها بشكل ناجح على واقع المجتمع السوري.

فتطور الإدارة المحليّة يتوقف على مجموعة من المرتكزات التي ينبغي على الدولة تأمينها، إذ إن الإدارة المحليّة ليست مجرد شعار يرفع أو نص قانوني يُكتب؛ بل هو أسلوب عمل حكومي يقوم على بعدين البعد السياسي المتمثل بالديمقراطية، والبعد الإداري الذي يتجلى في تخفيف العبء عن السلطة المركزية، وتعزيز مبدأ المشاركة، وهذا الأمر يرتبط بدوره في ضرورة تأمين الاستقلال المالي والإداري للوحدات المحليّة لتكون أدوات فاعلة في عملية التنمية الشاملة.

إشكالية البحث:

تعاني الوحدات المحليّة من ضعف مواردها المالية التي يمكن أن تؤثر في دورها الخدمي والتنموي بشكل تام ومتوازن، وقد دلت الواقع العملي على أنّ تأمين أي إيراد مالي يتوقف على طبيعة الموارد والإجراءات التي تحكمها، والتي يمكن أن تتأثر من استقلالية وحدات الإدارة المحليّة

مما تقدم فإنّ البحث سيحاول الوصول إلى إجابة واضحة عن السؤال الرئيسي الآتي: ما مصادر التمويل التي تضمن استقلاليّة عمل السلطات المحليّة، وفاعليّة دورها في عملية التنمية؟ ويتفرع عن السؤال الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية، والتي يمكن أن تشكل الإجابات عنها إجابة عن التساؤل الرئيسي.

- ما هي مصادر التمويل المحلي، وما دورها في ضمان استقلاليّة عمل وحدات الإدارة المحليّة؟
- ما أسس التمويل المحلي، وما أهميتها في ضمان استقلاليّة وحدات الإدارة المحليّة في إطار تحقيق مهامها الخدميّة والتنمويّة؟
- ماهي إشكاليات التمويل المحلي، وماهي آليّة تنمية الموارد المالية للوحدات المحليّة وترشيد إنفاقها؟
- ما دور السلطة المركزيّة في الحد من استقلاليّة وحدات الإدارة المحليّة وتوجيه نشاطها؟

أهداف البحث وأهميته:

تتجلى أهداف البحث وأهميته في النقاط الآتية:

أولاً: أهداف البحث والأهمية النظرية:

رصد مكتبة الكلية بمرجع إضافي في الإدارة المحليّة، ومصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة، ودور ذلك في التأثير في نشاطها الإداري.

ثانياً: أهداف البحث والأهمية العملية:

١. تعريف الباحثين والمهتمين بمصادر التمويل المحلي، وأثرها على علاقة

السلطة المركزية بوحدات الإدارة المحليّة.

٢. التعرف على أسس التمويل المحلي، ودورها في تمكين الوحدات

المحليّة من تحقيق استقلالية قرارها الخدمي والتنموي.

٣. الكشف عن إشكاليات التمويل المحلي، والحلول الممكنة لعلاجها.

٤. التعرف على سلطة الوحدات المحليّة في فرض وتوزيع الأعباء

المالية.

٥. دراسة مستفيضة لأثر الإعانات المركزية في استقلالية وحدات الإدارة

المحليّة.

منهجية البحث

يتطلب إنجاز البحث الاستعانة بشتى مناهج البحث العلمي المعترف

بها، وأول هذه المناهج التي سنتبعها هو المنهج التأصيلي الذي يهدف إلى

التعمق الفقهي والموضوعي في استقلالية وحدات الإدارة المحليّة، وسوف يكون

للمنهج المقارن الدور البارز في هذه الدراسة ليتسنى لنا الاطلاع على تجارب الدول الأخرى والمتقدمة في هذا المجال، بغية تطويعها بما يتناسب والبيئة السورية.

مخطط البحث

المقدمة:

الباب الأول

مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة، وأسسها

الفصل الأول: مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة وتنميتها

المبحث الأول: مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة

المطلب الأول: موارد الإيرادات الذاتية لوحدات الإدارة المحليّة

- الفرع الأول: الإيرادات الجبائية المحليّة
- الفرع الثاني: الإيرادات المحليّة غير الجبائية
- المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجي للوحدات المحليّة
- الفرع الأول: الإعانات المقدمة من السلطة المركزيّة
- الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي عن غير طريق السلطة المركزيّة

المبحث الثاني: تنمية مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة

المطلب الأول: صعوبات التمويل المحلي

- الفرع الأول: جمود الموارد المحليّة ومحدوديتها
- الفرع الثاني: تعدد الوحدات المحليّة، وضعف سياستها المالية

المطلب الثاني: ترشيد إنفاق الوحدات المحليّة وتنمية مواردها المالية

- الفرع الأول: ترشيد الإنفاق المحلي
- الفرع الثاني: تنمية موارد الوحدات المحليّة الذاتية والخارجية

الفصل الثاني: أسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة

المبحث الأول: أسس التمويل المحلي المرتبطة بطبيعة الموارد

المطلب الأول: مدى كفاية الموارد المحليّة في تغطية الإنفاق المتزايد للوحدات المحليّة

- الفرع الأول: مجالات الإنفاق المحلي
- الفرع الثاني: مدى كفاية الموارد المالية للوحدات المحليّة
- المطلب الثاني: مدى ذاتية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة**

ومحليّتها

- الفرع الأول: الطابع المحلي لموارد وحدات الإدارة المحليّة
- الفرع الثاني: ذاتية موارد وحدات الإدارة المحليّة
- المبحث الثاني: الإدارة المالية للوحدات المحليّة ودورها في عملية التمويل**
- المطلب الأول: اللامركزية المالية، وإدارة الموارد المالية للوحدات المحليّة.**

- الفرع الأول: اللامركزية المالية والاستقلال المالي للوحدات المحليّة
- الفرع الثاني: إدارة الموارد المالية للوحدات المحليّة

المطلب الثاني: سلطة فرض الأعباء المالية، وعدالة توزيعها

- الفرع الأول: سلطة الوحدات المحليّة في فرض الأعباء المالية
- الفرع الثاني: عدالة توزيع الموارد المالية بين الوحدات المحليّة

الباب الثاني

تمويل وحدات الإدارة المحليّة بين ضمان استقلاليتها

وتوجيه نشاطها

الفصل الأول: التمويل ضامن استقلالية عمل وحدات الإدارة

المحليّة

المبحث الأول: استقلالية عمل وحدات الإدارة المحليّة

المطلب الأول: استقلالية وحدات الإدارة المحليّة في إصدار القرار

الإداري

- الفرع الأول: الرقابة الإدارية، وصلاحيات الوحدات المحليّة
- الفرع الثاني: الاستقلال المالي للوحدات المحليّة، وسلطة إصدار

القرار الإداري

المطلب الثاني: المشروعات الاستثمارية وصلاحيات وحدات الإدارة

المحليّة في إقامتها

- الفرع الأول: أهمية جذب الاستثمار في الوحدات المحليّة، وعوامله
- الفرع الثاني: استقلالية وحدات الإدارة المحليّة في إقامة

المشروعات الاستثمارية

المبحث الثاني: المحدّات الرئيسة لتفعيل دور وحدات الإدارة المحليّة

بالتنمية المحليّة

المطلب الأول: استقلالية استغلال الموارد المالية المحليّة في تحقيق

التنمية

- الفرع الأول: دور الموارد المحليّة وكفايتها في عملية التنمية
- الفرع الثاني: استقلال وحدات الإدارة المحليّة في عملية التنمية
- المطلب الثاني: التشاركية وانعكاسها على العمل المحلي
- الفرع الأول: مفهوم التشاركية
- الفرع الثاني: دور التشاركية في التأثير في العمل المحلي

الفصل الثاني: الإعانات المركزيّة وأثرها على استقلالية وحدات الإدارة المحليّة

المبحث الأول: الإعانات المركزيّة ودورها في تمويل وحدات الإدارة المحليّة

المطلب الأول: إعانات السلطة المركزيّة؛ نوعها، ومقدارها

- الفرع الأول: أنواع الإعانات المقدمة من السلطة المركزيّة
- الفرع الثاني: معايير احتساب حجم الإعانات المقدمة للوحدات المحليّة

المطلب الثاني: دور الإعانات المركزيّة في تمويل وحدات الإدارة المحليّة

- الفرع الأول: أهمية الإعانات المركزيّة بوصفها مصدراً تمويليّاً لازماً
- الفرع الثاني: دور الإعانات المركزيّة في تحقيق التنمية المتوازنة

المبحث الثاني: علاقة السلطة المركزيّة بوحدات الإدارة المحليّة وأثر

الإعانات المركزيّة فيها

المطلب الأول: الإعانات المركزيّة واستقلال وحدات الإدارة المحليّة

- الفرع الأول: أثر الإعانات في التخصّص، واختيار المشاريع الاستثمارية
- الفرع الثاني: دور الإعانات المركزية في توجيه قرارات السلطة المحليّة
- المطلب الثاني: الإعانات المركزية ورقابة أعمال وحدات الإدارة المحليّة**
- الفرع الأول: الإعانات المركزية، وجوانب الرقابة على أعمال وحدات الإدارة المحليّة
- الفرع الثاني: الرقابة ودورها في تحسين نشاط وحدات الإدارة المحليّة

الخاتمة

الباب الأول

مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة وأسسها

يرتكز نظام الإدارة المحليّة في تطبيقه السليم على نقاط عديدة، تتمثل في ضرورة تقسيم الدولة إلى عدد من الوحدات المحليّة، وفي ضمان استقلال الوحدات الناجمة عن ذلك التقسيم، وفي تمييز المصالح المحليّة من المصالح القومية للدولة، إضافة إلى ضرورة منح الوحدات المحليّة الموارد المالية الكافية للقيام بما أوكل إليها من مهام، والتي تُعدّ حجر الرّحى التي تدور حوله تلك النقاط وأساس ضمانها، حيث يتوقف نجاح الوحدات المحليّة في تحقيق دورها الخدمي المأمول وفي إحداث معدلات عالية من التنمية المحليّة على مدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الإيرادات المالية اللازمة لذلك، وهو ما يُعبّر عنه بالتمويل المحلي؛ أي كافة الإيرادات المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية على مستوى الوحدات المحليّة بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لها عبر الزمن، وبما يعظم استقلالية وحدات الإدارة المحليّة عن السلطة المركزيّة في اتخاذ القرارات التنموية وتحقيق التنمية المحليّة المنشودة.

وإن كان للتمويل دور بارز في قيام الوحدات المحليّة بتنفيذ ما أوكل إليها من مهام، فإن حجم الإيرادات المالية التي يمكن أن تستخدمها الوحدات المحليّة يتوقف على ما يضمنه لها المشرّع من مصادر تمويل مختلفة تتناسب مع حجم المهام الموكلة إليها وطبيعته، لذلك تأتي التشريعات النازمة لمالية الوحدات المحليّة في غالبية الأنظمة القانونية لتضمن للوحدات المحليّة ما يمكن من موارد مالية، ولتعزيز إيراداتها المالية بما يمكنها من القيام بالدور الخدمي والتنموي المأمول منها، وعليه نجد أنّ غالب التشريعات تؤكد ضرورة

أن يرافق نقل الاختصاصات من السلطة المركزية إلى وحدات الإدارة المحليّة إيرادات مالية كافية للقيام بتلك الاختصاصات.

وتتنوع مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة من حيث كفاية إيراداتها، ثباتها، وأثرها في نشاط الوحدات المحليّة واستقلالها، وتصنف وفق مصدرها إلى مصادر تمويل خارجية كالقروض والإعانات المقدمة من السلطة المركزية، ومصادر تمويل ذاتية تتمثل في الموارد الجبائية كالضرائب والرسوم وغيرها من الموارد المالية كعائدات ممتلكات الوحدات المحليّة، علماً أن تلك الموارد لا تخلو من الإشكاليات التي من الممكن أن تؤثر سلباً في توفير الإيرادات اللازمة نتيجة طبيعتها وعائدية ما توفره من إيرادات مالية، وعدم كفايتها لتغطية النفقات المتزايدة للوحدات المحليّة.

وتظهر أهمية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة في التطبيق العملي بضمان قيامها بالمهام الملقاة على عاتقها؛ من خلال تأمين الإيرادات اللازمة لتغطية ما ينتج عن نشاطها المحلي من نفقات متنوعة في المجال الخدمي والتنموي، الأمر الذي يفترض ضرورة تنمية تلك الموارد، إضافة إلى ضرورة البحث عن موارد مالية جديدة، والبحث عن حلول ممكنة لإشكاليات التمويل المحلي، إضافة إلى ضرورة البحث في الإدارة المالية لتلك الموارد، وما يمكن أن تفرضه السلطات المحليّة من أعباء مالية توجه إيراداتها لتغطية النفقات المحليّة المتزايدة.

لذا سنقوم في هذا الباب ببحث مصادر وأسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة من خلال توضيح المصادر الذاتية والخارجية لوحدات الإدارة المحليّة، والبحث في إشكاليات التمويل وترشيد الإنفاق المحلي بهدف تنمية تلك الموارد،

وفي أسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة المتعلّقة بطبيعة الموارد والإدارة المالية للوحدات المحليّة، وذلك من خلال الفصلين الآتيين:

- الفصل الأول: مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة وتميئها
- الفصل الثاني: أسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة

الفصل الأول

مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية وتنميتها

يُقصد بالتمويل المحلي حجم الإيرادات المالية التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحليّة في إطار ما يجيزه لها المشرّع، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتغطية النفقات المحليّة المتزايدة، وتمويل المشاريع التنموية في الوحدات المحليّة، وتعدّ تلك الإيرادات من المقومات الأساسية لنجاح نظام الإدارة المحليّة، ولضمان قيام الوحدات المحليّة بما أوكل إليها من مهام، الأمر الذي يفرض ضرورة تنمية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة، وتطوير أساليبها بما يضمن كفاية إيراداتها، وهو ما يستوجب البحث في موارد التمويل المختلفة للوحدات المحليّة من موارد تمويل ذاتية، وأخرى خارجية، والبحث في الإشكاليات التي تعانيها، وتعرض إمكانية تنميتها بما يضمن كفاية إيراداتها.

لذا سنقوم ومن خلال هذا الفصل بدراسة المصادر المتعددة لتمويل

وحدات الإدارة المحليّة، وكيفية تنميتها، وذلك في مبحثين هما:

- المبحث الأول: مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة
- المبحث الثاني: تنمية مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة

المبحث الأول

مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية

تتشكل إيرادات وحدات الإدارة المحلية في جزء منها من الموارد التي تلتزم السلطة المركزية بتحويلها للهيئات المحلية، والجزء الآخر هو ما يسمح المشرع للوحدات المحلية بجبايتها، وتقسم مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية إلى موارد داخلية، تتحقق داخل نطاق المحليات كالضرائب المحلية، والرسوم وأثمان الخدمات، وأرباح المشاريع الاستثمارية، وموارد خارجية تُستمد من مصادر خارجية لتغطية النفقات المحلية، وسدّ العجز الذي تعانيه وحدات الإدارة المحلية كالإعانات الحكومية، والقروض.

وفي التشريع السوري نجد اتجاه المشرع لتحديد مصادر تمويل الوحدات المحلية في الفصل الأول من الباب العاشر للمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١م تحت عنوان وسائل التمويل، إلا أنه لم يصنف في هذا التشريع أو غيره من التشريعات المتعلقة بمالية الوحدات المحلية تلك المصادر إلى موارد تمويل ذاتية، وخارجية، وإنما ذكرها جميعها دون تصنيف، فنص المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١ في المادة ١٣٤/ على الإيرادات المضافة إلى إيرادات المدن والبلديات وفق أحكام هذا القانون، إضافة إلى إيرادات الوحدات المحلية المشار إليها في التشريعات الأخرى وفق ما ستنم دراسته في هذا المبحث، مقارنة مع موارد وحدات الإدارة المحلية في الدول النظرية، وذلك في مطلبين:

- المطلب الأول ويتناول مصادر التمويل الذاتية لوحدات الإدارة المحلية
- المطلب الثاني يبحث في مصادر التمويل غير الذاتية لتلك الوحدات

المطلب الأول

موارد الإيرادات الذاتية لوحدات الإدارة المحلية

تُقسم موارد وحدات الإدارة المحلية إلى موارد داخلية تتحقق داخل المحليات التي تستفيد من إيرادات هذه الموارد؛ أي مصادر تمويل ذاتي، وموارد خارجية، وتُقسم الموارد الداخلية بدورها إلى عدد من الموارد الفرعية تختلف في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديه، وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة من قبلها.

وتتمثل إيرادات الموارد الذاتية للوحدات المحلية بالإيرادات الناجمة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية، وما هو مضاف إلى الضرائب والرسوم الوطنية لصالح المحليات، إضافةً إلى الإيرادات الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الاقتصادي المتبع، وتؤدي تلك الموارد الدور الأبرز في تمويل وحدات الإدارة المحلية، وفي تحقيق استقلالها.

بناءً عليه وفي إطار البحث في مصادر التمويل الذاتية لوحدات الإدارة المحلية، سنقوم بدراسة تلك الموارد في فرعين يتناولان الموارد الذاتية للإيرادات الجبائية من ضرائب ورسوم، والموارد الذاتية للإيرادات غير الجبائية من إيرادات أملاك الوحدات المحلية، والغرامات والإتاوات التي تفرض لصالح الوحدات المحلية وفق الآتي:

- الفرع الأول: الإيرادات الجبائية المحلية

- الفرع الثاني: الإيرادات المحلية غير الجبائية

الفرع الأول: الإيرادات الجبائية المحلية

يُقصد بمصادر التمويل الذاتي للوحدات المحلية الموارد التي: ((تتحقق داخل الوحدة المحلية، أو التي يتوقف اتخاذ القرار بشأنها على المجالس المحلية))^١، ويقصد بالإيرادات الجبائية المحلية مجموعة الضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها لصالح الوحدات المحلية بوساطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملتزمين بأدائها، أو تحول لفائدتها من قبل السلطة المركزية^٢، وهي تحتل المكانة المتميزة في تمويل أنشطة الوحدات المحلية^٣، وتُشكل الوسيلة الأبرز للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي داخل المجتمعات المحلية^٤، وتقسّم إلى ضرائب، ورسوم يتم تخصيص جزء منها لصالح الوحدات المحلية، وأخرى تخصص كلياً لصالح تلك الوحدات^٥.

^١ : مصطفى محمد محمد موسى، الموازنة بين التنظيم الإداري المركزي واللامركزي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٠، صفحة ٣٦٢.

^٢ : د. يوسف مسعداوي، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة، عدد ٢٩، جامعة أدرار، الجزائر، عام ٢٠١٤، صفحة ٦.

^٣ BELTRAME (P) : La fiscalité en France, Ed. Hachette, Paris, 2000. P20.

^٤ : د. يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ٢.

^٥ : يقصد بالضرائب والرسوم المحلية الضرائب والرسوم التي تقرر من قبل السلطات المختصة، وتخصص لصالح المحليات. راجع في ذلك، د. صلاح الدين فوزي، التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العربي الأول (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، عام ٢٠٠٣، صفحة ٦.

أولاً: الضرائب المحليّة

تعرف الضريبة بشكل عام بأنها: فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة، أو إحدى الهيئات العامة بصورة نهائية، إسهاماً منه في التكاليف والأعباء، من دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة^١، وفي تخصيص التعريف، تُعرّف الضريبة المحليّة بأنها: فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحليّة، على سبيل الإلزام، ضمن الوحدة الإدارية التي تُمثّلها، تصب في أهداف التنمية المحليّة^٢، وتحقيق المنفعة العامة^٣، حيث تُعدّ وسيلة فاعلة

^١: تتميز الضريبة من غيرها من الموارد المالية بطبيعتها الإلزامية؛ حيث يلزم الفرد بدفع الضريبة بغض النظر عن مدى انتفاعه من الخدمة التي تستخدم إيرادات الضرائب لتغطية نفقاته، راجع في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحليّة، دراسة مقارنة (المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن)، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ١٩٨٥، صفحة ١٩. د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣، صفحة ١٢١. وراجع أيضاً د.سوزي عدلي ناشد، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، صفحة ١١٥.

BELTRAME(P): La fiscalité en France, Ed. Hachette, Paris, 2014, P9

^٢: عبد الله ولد سيد أحمد فال، الدور التنموي للإدارات المحليّة في موريتانيا في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة، دراسة المجموعة الحضرية لولاية نواكشوط، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١١، صفحة ١٠٨. راجع أيضاً د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات العامة المحليّة، مطبعة نهضة مصر، مصر، ١٩٦٢، صفحة ٦٣.

^٣: تعرف الضريبة المحليّة أيضاً بأنها ((كل فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحليّة على سبيل الإلزام، في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثّلها، من دون النظر إلى مقابل معين، بقصد تحقيق منفعة عامة)) راجع د.محمد العموري، الضرائب المحليّة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١٠، صفحة ٥٨٠. وراجع أيضاً: د.أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٠، صفحة ١٥١. عرف الدكتور محمد محمد بدران الضريبة المحليّة بأنها ((فريضة تجبّيها الوحدات المحليّة كرهاً، من المواطنين المحليين، دون مقابل خاص يعود على دافعها)) راجع د.محمد محمد بدران، الحكم المحلي في

في تحقيق التنمية وأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي^١، وأهم مصادر تمويل الوحدات المحلية^٢، عليه يمكننا تعريف الضريبة المحلية بكونها فريضة مالية تدفع جبراً ضمن وحدات الإدارة المحلية ولصالحها، تمكيناً لها من القيام بمهامها الخدمية والتنمية في المجتمع المحلي.

وتقسم الإيرادات التي تحصل عليها وحدات الإدارة المحلية من الضرائب إلى إيرادات ناجمة عن ضرائب مستقلة تقرض لصالحها بشكل مستقل عن السلطة المركزية^٣، وإيرادات ناجمة عن الضرائب الإضافية، أي نسبة تضاف إلى الضرائب العامة، وتقرر لصالح الهيئات المحلية، وتمتاز عن غيرها من الضرائب المحلية بانخفاض سعرها، وانخفاض نفقات تحصيلها،

المملكة المتحدة ((دراسة تحليلية))، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، صفحة ٥٤٧. وعُرفت لدى الدكتور منار عبد الستار خولاني بأنها ((فريضة مالية تتقاضاها الوحدة المحلية على سبيل الإلزام وفي نطاق الوحدة المحلية لتحقيق الأغراض العامة))، د.منار عبد الستار خولاني، الإدارة المحلية ومشكلاتها في سورية، دون ذكر دار النشر، ٢٠٠٧، صفحة ٥٠. وراجع أيضاً فتح الله مصباح عمران مفتاح، الإدارة المحلية وأثرها على التحول الديمقراطي في ليبيا ((دراسة مقارنة))، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١٧، صفحة ٢٤١.

^١: فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٥، صفحة ٣٦.

BELTRAME(P):op, cit.,Ed 2014, P9

^٢: أ. لطيفة بهي؛ أشهرزاد مناصر، آليات تحسين الموارد المالية للبلدية من أجل النهوض بالتنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد ١٢، الجزائر، عام ٢٠١٦، صفحة ٢٥٧؛ فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٣٦.

^٣: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، دون دار أو مكان نشر، ١٩٨٧، صفحة ١٢٠.

كون السلطة المركزية تحصلها مع الضريبة العامة لصالح المحليات^١، وهي مثالية حين تضاف إلى الضرائب التصاعدية^٢، ويُعاب عليها أنها تقيد حرية الدولة في تعديل نظامها الضريبي خشية التأثير على إيرادات الوحدات المحلية، كما تقلل مرونة الضرائب العامة كون زيادة معدل الضريبة العامة يتسبب بزيادة الضريبة الإضافية لصالح الوحدات المحلية بما يتسبب بزيادة العبء الضريبي^٣، إضافة إلى إمكانية خلق فوارق جبائية، قد تتجم عن تمرکز الوعاء الضريبي في المراكز الصناعية والتجارية التي تمتد أو تنحصر في بعض المحليات.

ونُقِرَض الضرائب المحلية في عدة دول، ومن تلك الضرائب في فرنسا، الضرائب العقارية على الملكيات المبنية، وغير المبنية، وضريبة المهن، والنسب المضافة إلى الضرائب الأساسية والمحددة من قبل المجالس المحلية بما لا يزيد على ٢٠% من قيمة الضريبة الأصلية^٤، وفي إنجلترا هناك الضرائب على العقارات المبنية، والتي تشكل نسبة من القيمة الإيجارية لتلك العقارات مما يجعلها تختلف من وحدة محلية إلى أخرى، وإن لم يحدد القانون سقفاً لتلك الضرائب إلا أن سقفها يخضع لرغبة أعضاء المجالس المحلية في الحفاظ على شعبية جيدة لدى أبناء الوحدة المحلية، وقدرة الأفراد على الوفاء

^١: د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٢٧.

^٢: كمال نور الله، اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٧٥، صفحة ١٠٠.

^٣: د. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ١٩٦٥، صفحة ٤٩٧.

^٤: وائل محمد اسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٠، صفحة ١٨٢.

بالعبء الضريبي القومي^١، وفي ألمانيا هناك الضرائب العقارية والمهنية وضريبة الكلاب، إضافة إلى نصيب البلديات من الضرائب العامة كضريبة الدخل^٢، ومن الضرائب التي تستحق الإشارة إليها نجد الضرائب المفروضة بموجب القانون الصادر في الأردن عام ١٩٦٦ برقم (٧٩) تحت عنوان قانون تنظيم المدن والقرى الأردني، الذي قام بمنح المحليات إيرادات مالية ناجمة عن ضريبة شخصية، فنصت المادة (٣/ب) من القانون أعلاه على اعتبار الضريبة الشخصية مصدراً من مصادر تمويل المجالس القروية، ويتم فرضها على كل شخص بالغ من العمر ثمانية عشر عاماً لمجرد إقامته بالقرية، إضافة إلى الضريبة التي تفرض على الشخص الذي يمتلك بالقرية ولا يقيم فيها^٣.

^١: محمد محسن محمد زهير، الرقابة على السلطات الإدارية المحلية ((في القانون اليمني - دراسة مقارنة)) ، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة ، القاهرة، ٢٠١٠، صفحة ١٧٠. من الضرائب المحلية في إنجلترا ضريبة العقارات المبنية التي فرضت على العقارات المبنية، ثم على شاغلي العقارات ليقصر تطبيقها عام ١٩٩٠ على العقارات المخصصة لأغراض التجارة والصناعة، وتتصف تلك الضريبة كونها تشكل مصدراً مستقلاً للوحدات المحلية، وضريبة الرؤوس أو ما يسمى بضريبة الإقامة وقد تم فرضها بعد إلغاء ضريبة المباني على العقارات المخصصة لسكن الأفراد. راجع فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٤١ وما بعد. تعدّ الضرائب العقارية والتي تعتبر من أفضل الضرائب المفروضة لصالح المحليات؛ كونها تمتاز بأنها ذات إيرادات ثابتة ومستقرة. راجع في ذلك د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٢٢.

^٢: د. صالح عبد الرحمن أحمد، د. أندرياس كالينا، اللامركزية والإدارة المحلية في مصر وألمانيا، منشورات مؤسسة هانس زايدل الألمانية، ميونيخ، ٢٠١٥، صفحة ٥٣.

^٣: تمت الإشارة إليه في حمود محمد ديوان القديمي، التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أسبوط، مصر، ٢٠٠٨، صفحة ٢٨٨.

أما في سورية فقد ذكر المشرّع السوري في المادة ١٣٤ من قانون الإدارة المحليّة، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١، الضرائب ضمن إيرادات المدن والبلدات والبلديات، فنصّ على الضرائب والرسوم والتكاليف المحليّة ونصّ على النّسب التي تضاف إلى ضرائب ورسوم الدولة، إلا أن الإيرادات الضريبية التي تدخل في موازنة وحدات الإدارة المحليّة في سورية، تم حصرها بالنسب المضافة إلى ضريبة العقارات استناداً إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٦ الخاص ببيع العقارات، حيث حددت المادة ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٦ نسب ضريبة ريع العقارات على أساس بدل إيجار العقار أو مجموع بدلات إيجار العقارات التي تعود لمكلف واحد في الأراضي السورية، باستثناء عقارات المنشآت الصناعية غير المؤجرة/بما فيها رسم الحراسة وإضافات الدفاع الوطني، وحصة البلدية، ورسوم المدارس، وجاءت المادة الثانية من القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٧ الخاص بتأمين الإيرادات اللازمة للمجالس المحليّة. الفقرة الأولى ليحدد حصة الوحدات الإدارية والبلديات المذكورة في البند أولاً من المادة ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ٥٣ تاريخ ٢٠٠٦/١٠/١ بنسبة لا تقل عن عشرة بالمئة من ضريبة ريع العقارات والعرضات التي تتم جبايتها بموجب^١، فقد نصت المادة ٢ من القانون

مع الإشارة إلى أنه تمّ إلغاء قانون البلديات الأردني رقم ٢٩ لعام ١٩٥٥ بقانون البلديات رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧ وصدر قانون اللامركزية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٥.

^١: بالعودة إلى التشريع السوري نجد أن المرسوم التشريعي رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٦ الخاص بضريبة ريع العقارات والعرضات أنهى العمل بالمرسوم رقم ١٧٨ تاريخ ١٩٤٥/٥/٢٦ كما عدل القانون رقم ١٨ الخاص بتأمين الإيرادات اللازمة للمجالس المحليّة تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢٣ القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤، وقد نصت المادة ٢ من القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٧ ((أ- تحدد حصة الوحدات الإدارية والبلديات المذكورة في البند أولاً من المادة ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ٥٣ تاريخ ٢٠٠٦/١٠/١

رقم ١٨ الخاص بتأمين الإيرادات اللازمة للمجالس المحلية تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٧ المعدل للقانون رقم ١/١ لعام ١٩٩٤ ((أ- تحدد حصة الوحدات الإدارية والبلديات المذكورة في البند أولاً من المادة ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ٥٣ تاريخ ١/١٠/٢٠٠٦ بنسبة لا تقل عن عشرة بالمئة من ضريبة ريع العقارات والعرضات التي تتم جبايتها بموجبه)) وضريبة الدخل^١، إضافة إلى الضريبة المفروضة بموجب القانون رقم ١/١ لعام ١٩٨٠، التي تعطى الوحدات المحلية جزءاً منها^٢، ولا يقتصر دور الضرائب المحلية على

بنسبة لا تقل عن عشرة بالمئة من ضريبة ريع العقارات والعرضات التي تتم جبايتها بموجبه...)) وبالعودة إلى المادة ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ٥٣ تاريخ ١/١٠/٢٠٠٦ نجد البند الأول يتعلق بضريبة ريع العقارات دون العرضات، وبالتالي ليس للبلديات حصص في ضريبة العرضات وما ورد في المادة الثانية من القانون ورقم ١٨ تاريخ ٢٠٠٧ هو نتيجة الاسم الذي أطلق على القانون، وهو قانون ضريبة العقارات والعرضات الذي يشمل في طبيعة الأمر ضريبتين مستقلتين، إحداهما عن العقارات المبنية، والأخرى عن العقارات غير المبنية.

^١: نصت الفقرة الثانية من المادة ٢ من القانون رقم ١٨ الخاص بتأمين الإيرادات اللازمة للمجالس المحلية تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٧ المعدل للقانون رقم ١/١ لعام ١٩٩٤ على ما يأتي ((ب- تحدد حصة الوحدات الادارية والبلديات بنسبة ١٠ بالمئة عشرة بالمئة من ضرائب الدخل المختلفة/أرباح حقيقية/تجارة عقارات/دخل مقطوع/رواتب وأجور .. إلخ/ المنصوص عليها في القانون ٢٤ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته)) ونصت المادة ١٧٧ من قرار وزارة المالية رقم (١٦/٦٣٨١) لعام ٢٠٠٤ المتضمن التعليمات التنفيذية لقانون ضريبة الدخل رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٣ الآتي ((بموجب هذه المادة فان نسبة ١٠% / من ضريبة الدخل المحددة بالمادة/ ١٦ / من هذا القانون والتي يتم تحصيلها خلال العام تخصص للبلديات ضمن حدود المدن وللأعمال العمرانية خارجها ويقتصر تطبيق هذه النسبة على مبالغ الضريبة، كما حددت في المادة/ ١٦ / فقط، ولا تطبق على غيرها من المبالغ التي يتم تحصيلها، كالعقوبات النقدية من جزاءات وغرامات وفوائد وغيرها، وتعد تلك النسبة من قبيل توزيع التحصيلات من ضريبة الدخل بين الخزينة والدوائر البلدية، ولا علاقة للمكلفين بها، وعلى الدوائر المالية التقيد بأحكام القرارات النازمة لهذا الموضوع.))

^٢: نص القانون رقم ١/١ لعام ١٩٨٠ على ضريبة موحدة على البضائع المستوردة، وحدد في المادة الثامنة منه على آلية توزيعها على البلديات ومؤسسة أبنية التعليم، وعلى بلدي مرفأ اللاذقية وطرطوس، والمؤسسة العامة للنقل البحري.

تحقيق الإيرادات، إذ يمكن للجهاز الإداري ومن خلال الضرائب المفروضة تحقيق أهداف سياسية أو اجتماعية، ومثال ذلك أن ضرائب العقارات المبنية التي تفرض في بريطانيا لصالح الوحدات المحلية تشجع أصحاب العقارات على الاستخدام الأمثل لعقاراتهم، فلا يمكن للشخص إشغال أكثر من عقار، كون ذلك سيكلفه دفع ضريبة عن العقارات المشغولة، كما كان لفرض ضريبة الرؤوس في إنجلترا على البالغين المقيمين في المحليات دفع الممولين للاهتمام بشؤونهم المحليّة، والرقابة على الإنفاق المحلي^١.

أخيراً لا بد من الإشارة إلى دور الضرائب العامة في تمويل وحدات الإدارة المحليّة، كون معظم ما تقدمه السلطات المركزية من دعم مالي للمحليات قد يتأتى من إيرادات تلك الضرائب.

ثانياً: الرسوم المحليّة

يعرف الرسم بأنّه: ((مبلغ من المال يغلب عليه الطابع النقدي، يؤدّيه المنتفع إلى الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، مقابل منفعة خاصة، ومعينة لها صفة الخدمة العامة))^٢، في حين تعرف الرسوم المحليّة بأنها: ((فرائض مالية تجبها الوحدات المحليّة من الأفراد مقابل نفع خاص يعود

^١: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٧٢ وما بعد.

^٢: د. محمد خير العكام، الرسوم، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١٠، صفحة ٥٥٨. د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، صفحة ١٠٤.

عليهم))^١، وتأتي كمبالغ رمزية، يتم تحصيلها مقابل خدمة تقديمها الهيئات المحلية، وتعود بالنفع على دافع الرسوم^٢. وتقسّم الرسوم إلى رسوم تستوفيها وحدات الإدارة المحلية مباشرة من المكلفين كرسوم إشغال أملاك الوحدات المحلية^٣، ورسوم تستوفيها الجهات العامة الأخرى لصالح الوحدات المحلية^٤، والرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع المحليات^٥، رسوم محلية تفرض

^١: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٤٨. وراجع في تعريف الرسم زحراح محمد، مصادر وأساليب تمويل الجماعات المحلية والإقليمية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، مجلة القانون والأعمال، العدد السادس، الجزائر، عام ٢٠١٦، صفحة ١٩.

^٢: د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩، صفحة ١٠٧. راجع أيضاً، فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٣٧. د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٥١.

^٣: جاء في المادة ١١/ من القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤ ((أ- تحدد الرسوم التي تستوفيها الوحدات الإدارية لقاء الرخص الممنوحة لإنشاء أي بناء أو لإجراء تصليح أو تعديلات في حالة البناء...)) راجع أيضاً: البند الرابع من المادة الحادية عشرة من التعليمات التنفيذية للقانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤ حيث جاء فيه: ((يستوفى رسم إشغال الأملاك العامة من قبل الدوائر المختصة في الوحدات الإدارية مقدماً كل ثلاثة أشهر إلا إذا كانت مدة الأشغال أقل من ثلاثة أشهر فيستوفى الرسم حينئذ عن مدة الإشغال فقط))

^٤: راجع المادة ١٦/ من القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤، وراجع في هذا الخصوص تعليمات وزارة الإدارة المحلية رقم ٣٨٣٦/ت/٦٢/م/٣/٣ تاريخ ٢٦/٧/٢٠١٠، التي قامت بعد موافقة وزير المالية بتعديل الفقرة ٨-٩ من المادة العاشرة من التعليمات التنفيذية للقانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٧ وأصبحت الشركة العامة للكهرباء في المحافظات تقوم بتحصيل رسم النظافة مع فاتورة الكهرباء وتحول لحساب المحافظة.

^٥: راجع المادة الثالثة من القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤، وثالثاً من التعليمات التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ٣/٣/٦٢/٢ تاريخ ١٧/١/١٩٩٤ التي أكدت تحديد نسبة ١٠% من الرسوم التي تستوفيها الدولة من أصحاب المراكب والزوارق لصالح الوحدات الإدارية المسجل فيها المركب أو الزورق. وفي التشريع اللبناني نجد في المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧ المتعلق بقانون البلديات في لبنان تحديد موارد البلدية في أربعة مصادر كما قسمت الرسوم المحلية إلى الرسوم التي تتولى البلدية جبايتها مباشرة، رسوم تجبئها الدولة لصالح البلدية، راجع في ذلك د. حسن

بقوانين كالرسم المفروض على البضاعة التي ترد من الخارج عن طريق أحد المرافئ السورية لمنفعة بلدية المرفأ^١، ورسوم ذات طابع محلي تفرض بقرارات محلية بناءً على قانون صادرة عن السلطة المحلية ومصادق عليها من قبل السلطة المركزية^٢، وهي أحد إيرادات وحدات الإدارة المحلية وفق المادة ١٣٤ من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١، والمادة السابعة من القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ الخاص بموازانات المحافظات المستقلة، وبالعودة إلى النصوص التشريعية التي فرضت رسوماً تخصّص إيراداتها لصالح الوحدات المحلية نجد الرسوم المفروضة بموجب مواد القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤، والمعدل بالقانون رقم ١٨ الخاص بتأمين

الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الأول (تكوين الإدارة اللبنانية)، المعهد الوطني للإدارة والإتماء، المكتبة الإدارية، بيروت، ١٩٩٥، صفحة ٩١ وما بعد. كوثر دارة، تمويل العمل البلدي في لبنان بين تباطؤ الدولة، ومحدودية قدرة البلديات ودور الجهات المانحة، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد السادس، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، صفحة ٣٥.

^١: راجع القرار بقانون والصادر عن رئيس الجمهورية رقم ٨٧ تاريخ ٢٥/٦/١٩٥٨، وحل مكان هذا الرسم الضريبة الموحدة على البضائع المستوردة بموجب القانون رقم ١/ لعام ١٩٨٠

^٢: السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، صفحة ٩٥. راجع أيضاً: المادتين ١٣ - ٢٦ من القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤ في سورية - المادة الثانية من قرار وزارة الإدارة المحلية رقم ٣٩/ لعام ٢٠١٤ المتضمن أحكام وشروط ترخيص المقاهي: ((يحق لصاحب أو لمستثمر المقهى القيام بتقديم أحد الفعاليات المذكورة في البنود ١-٢-٣ أو أكثر من المادة الأولى و يتم استيفاء الرسوم المتوجبة عليه لصالح الوحدات الإدارية وفق أسس و معايير يحددها المكتب التنفيذي لكل محافظة)) - بدل أداء الخدمة الذي يستوفيه العضو المكلف مهام المختار، والذي يُحدّد بقرار من المحافظ؛ مثال ذلك قرار محافظة حماة رقم ١٧ لعام ٢٠١٠ - قرار محافظة دمشق رقم ٣٦/م.د لعام ٢٠١٥ - تحديد الكلف غير المباشرة للبيانات والخدمات التي تقوم المحافظة بتقديمها عن طريق مراكز خدمة المواطن والذي أكد أن الإيرادات الناجمة عن هذا القرار تدخل ضمن موازنة محافظة دمشق.

الإيرادات اللازمة للمجالس المحلية تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٧^١، كالرسوم التي يتم استيفائها من شاغلي الفنادق والمطاعم، والمشافي الخاصة والمحلات التجارية والصناعية، والمحلات المرخص لها ببيع أو تقديم المشروبات الكحولية، والرسوم على الإعلانات المعروضة على أنظار الجمهور، ورسوم استخراج الوثائق، ورسم الرخص الممنوحة للباعة الجوالين، ورسم المسالخ ومعاينة الحيوانات^٢، ورسم البيع، أو الاستئجار، أو الاستثمار بالمزاد العلني، أو بالظرف المختوم الذي يتم من قبل الجهات العامة للأموال المنقولة وغير المنقولة، والذي يستوفي من المشتري، أو المستأجر، أو المستثمر لصالح الوحدات الإدارية بنسبة (٥ %)^٣، والرسوم المفروضة بموجب مواد القانون المالي للبلديات رقم ١٥١/ لعام ١٩٣٨ وتعديلاته التي لا تزال سارية^٤،

^١: جاء القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤ معدلاً للقانون رقم ١٥١/ لعام ١٩٣٨، كما أن القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤ غُذِلَ بالقانون رقم ١٨ الخاص بتأمين الإيرادات اللازمة للمجالس المحلية تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٧.

^٢: راجع المواد ٣/٦/١٣/ ١٥/١٤/ ٢١/ من القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤ كما حددت المادة الحادية عشرة من القانون المالي لوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤: ((رسوم تستوفيها الوحدات الإدارية لقاء الرخص الممنوحة لإنشاء أي بناء أو لإجراء تصليح أو تعديلات في حالة البناء)) إضافة إلى أنَّ المادة قد نصت على رسم يتم استيفاؤه لقاء ((إشغال الرصيف أو الجادة عن مدة رخصة البناء)) إضافة إلى رسوم تستوفيها الوحدات الإدارية من أصحاب العقارات التي تصب نوازلها على الأسقية، وذلك وفق المادة الثانية عشرة من القانون ذاته.

^٣: راجع المادة ٨ من القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤.

^٤: جاء في القانون المالي للبلديات رقم ١٥١/ لعام ١٩٣٨ وتعديلاته التي لا تزال سارية المادة ١١: ((لا يجوز لبائعي المكسرات بصورة عارضة وللبائعين في الأسواق المؤقتة أن يقوموا بذلك في أراضي البلدية قبل دفع رسم إجازة تعينه المجالس البلدية))، ومن المواد النافذة أيضاً المواد ٢٣/٧/ ٢٥/٣٧/ ٤٦ وهي تتضمن رسوم لصالح المحليات.

إضافة إلى الرسوم المفروضة في القوانين المختلفة لصالح الوحدات المحليّة^١، كما أنها من مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة في الدول المقارنة كلبنان^٢، وفرنسا حيث نجد في القانون الفرنسي الرسوم التي تفرضها الوحدات المحليّة مقابل استخدام المسلخ العام، والتي يتم تحصيلها من قبل السلطة المحليّة التي تمتلك المسلخ^٣، رسم الإعلانات^١، إضافة إلى رسوم أخرى تُفرض إيراداتها لصالح تلك المحليات^٢.

^١: راجع الفقرة الأولى من المادة / ١٣٥ / من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ ، وراجع أيضاً المادة الثالثة من قانون الإيجارات رقم / ٦ / لعام ٢٠٠١ التي نصّت على أن ((...يستوفى من المؤجر عند التسجيل رسم مقداره 1% واحد بالمائة من بدل الإيجار الشهري مهما بلغت مدة الإيجار وقيّمته على أن لا يقل الرسم عن 500 ل.س خمسمائة ليرة سورية للعقار السكني؛ وعن 1,000 ل.س ألف ليرة سورية للعقار التجاري والمكاتب الفنية والخدمية...)).

^٢: يبلغ عدد الرسوم التي تستوفيها البلديات في لبنان ٣٦ رسماً، تمّ تحديدها في قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٨٨/٦٦ تاريخ ١٢ آب ١٩٨٨ كالرسوم على القيمة التأجيرية والترخيص بالبناء.

^٣: راجع المادة ٢٣٣٣-١ من المدونة العامة للمجتمعات الإقليمية النسخة الموحدة اعتباراً من ٢٠١٨.

Code général des collectivités territoriales, partie 2, Articles L2333-

1 ((Une redevance est due par les usagers des abattoirs publics. Elle est instituée par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales propriétaire de l'abattoir.

En cas de délégation du service, le tarif de la redevance peut comporter, outre une part, fixée par la convention de délégation, revenant au délégataire au titre des charges du service qu'il assure, une part revenant à l'autorité délégante, destinée à couvrir les dépenses qui demeurent à sa charge.

وتُعَدّ الرسوم لدى بعضهم أحد أهم مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة^٣، وهو ما أكده الدكتور العكام حين أشار إلى أهمية الرسوم على مستوى الموازنات المحليّة، حيث شكلت الرسوم المحليّة في سورية وذلك في ظل القانون رقم /١٨/ لعام ٢٠٠٧ المورد الرئيسي لموازنة الوحدات المحليّة، كما برزت أهميتها بشكل كبير مع توجيهات صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للدولة النامية برفع رسم الخدمات المقدمة من قبلها، والتقليل من الخدمات المجانية المقدمة للأفراد^٤، إلا أن غلبة فكرة النفع العام على النفع الخاص بالنسبة إلى الخدمات التي تقدمها الدولة والسلطات المحليّة للأفراد،

La redevance est recouvrée par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales propriétaire de l'abattoir ou, par délégation de l'assemblée délibérante, par le délégataire du service.))

^١: راجع المادة ٢٣٣٣-١٧ من المدونة العامة للمجتمعات الإقليمية النسخة الموحدة اعتباراً من ٣ يونيو ٢٠١٨.

Code général des collectivités territoriales, partie 2, Articles L2333- 17
((Le recouvrement de la taxe sur les emplacements publicitaires et de la taxe sur les affiches publicitaires est opéré par les soins de l'administration municipale....))

^٢ : Code général des collectivités territoriales. Section 7: Taxes de trottoirs et de pavage.

Sous-section1 : Taxe de trottoirs. (Articles L2333-58 a` L2333-61)

Sous-section2 : Taxe de pavage. (Articles L2333-62 a` L2333-63)

Section 8 : Versement destiné aux transports en commun (Articles L2333-64 a` L2333-75)

^٣: د. محمد ابراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحليّة في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل حلها)، مجلة الشريعة والقانون، العدد السادس والخمسون، السنة السابعة والعشرون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، تشرين الأول، ٢٠١٣، صفحة ٣١٢، د. خالد سمارة الزغبى، مرجع سابق، صفحة ٢٢.

^٤: د. محمد خير العكام، الرسوم، مرجع سابق، صفحة ٥٥٧.

والسعي لاعتماد مبدأ مجانية الخدمات العامة كأحدى رسائل الدولة الحديثة، يمكن أن يسهم بشكل بارز في التقليل من أهمية الرسوم المحلية كمصدر من مصادر التمويل^١.

عليه فإننا نؤكد أهمية الرسوم كمصدر من مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية، خاصة في إطار الإشكاليات التي تشوب باقي مصادر التمويل المحلي، وما يمكن أن تحققه من إيرادات مالية، وضرورة إعطائها الأولوية على مبدأ مجانية الخدمات العامة، وذلك بهدف تمكين الوحدات المحلية من النهوض بدورها الخدمي والتنموي.

بيد أن التزام السلطة المحلية بتحقيق الرفاهية للمجتمع المحلي، يستدعي خفض الرسوم دون قيمة التكلفة الفعلية للخدمة المقدمة من الوحدات المحلية^٢، لتُعطى باقي نفقات الخدمة من حصيللة الضرائب التي يدفعها أبناء الطبقة الغنية، بما يحقق العدالة الاجتماعية^٣، من دون أن نتجاهل قدرة وحدات الإدارة المحلية على تحقيق ربح مقابل الخدمة المقدمة، يمكن استخدامه لإعادة التوازن إلى موازنة الوحدات المحلية، أو لخفض عبء الضرائب المحلية، والاستغناء ولو جزئياً عن إعانات السلطة المركزية^٤، وذلك من خلال ما يسمى بالأثمان، والتي تختلف عن الرسم في كونها تزيد عن

^١: شاكر علي ناجي الشايف، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١١، صفحة ٨٤٠ وما بعد.

^٢: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ١٤٨.

^٣: د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٢٩.

^٤: حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٩٩ وما بعد.

التكلفة الفعلية للخدمة المقدمة، إلا أن إيراداتها تتصف بضآلتها نظراً للدور الأساسي للمرفق العام المتمثل بتقديم خدمة للأفراد، وليس بتحقيق ربح^١.

بناءً على ما سبق يمكننا تأكيد أهمية الضرائب والرسوم المحلية، ودورها في تأمين الإيرادات اللازمة لتمويل موازنة وحدات الإدارة المحلية، وتغطية نفقاتها المتزايدة، الأمر الذي دفع المشرع في أغلب الأنظمة القانونية إلى إيلاء كل الاهتمام لوضع القواعد النازمة لفرض هذه الإيرادات وتحصيلها، من دون أن نتجاهل أهمية الإيرادات الذاتية غير الجبائية من إيرادات أملاك الوحدات المحلية، والغرامات والأتاوات، والتي سندرسها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الإيرادات المحلية غير الجبائية

تقتضي اللامركزية الإدارية تمتع الوحدات المحلية باستقلالية كافية لممارسة صلاحياتها بعيداً عن تدخل السلطة المركزية^٢، ولأسباب تتمثل بتبعية النظام الضريبي للوحدات المحلية للنظام الضريبي للدولة، وخضوعها لتأثير السلطة المركزية، تبرز أهمية الموارد الذاتية للإيرادات غير الجبائية كمصدر من مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية.

^١: د أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٢٩.

^٢ J-B AUBY, "Institutions Administratives ", Précis Dalloz, 7ème édition, paris 1996, P.107.

أولاً: إيرادات أملاك الوحدات المحلية

من الموارد الذاتية التي تستفيد الوحدات المحلية من إيراداتها، ما يدعى بموارد الإيرادات الاستغلالية أو الإيرادات التشغيلية، وهي الإيرادات الناجمة عن الأملاك المحلية والتي تتمتع الوحدات المحلية بحرية إدارتها، أو ما ينجم عن مشروعات اقتصادية على المستوى المحلي^١، فيسميها بعضهم بالإيرادات الاستغلالية، ويعرفها بأنها: ((ما تحققه الوحدات المحلية من عوائد مالية في صورة إيجار، أو ريع أموالها العقارية، أو في صورة أرباح لمشروعاتها الاقتصادية، أو في صورة فوائد على استثماراتها المالية، أو في صورة ودائع أو قروض))^٢، في حين يسميها آخرون بالإيرادات التشغيلية، وتعرف لديهم بأنها: ((ما ينتج من تأجير المرافق المحلية، أو تشغيلها، أو إدارتها مباشرة))^٣.

ومن تلك الإيرادات ما يمكن أن ينجم عن تراخيص إشغال أملاك الوحدات المحلية الخاصة؛ استثمارها تأجيرها أو بيعها لأي شخصية طبيعية أو اعتبارية وفق القواعد والإجراءات الناضمة لذلك^٤، أو إشغالها من قبل الأفراد

^١: فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ١٥٢.

^٢: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٤٨.

^٣: د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٥١. راجع أيضاً في تعريف إيرادات أملاك الوحدات المحلية، باديس بن جدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٦، صفحة ١٢٧ وما بعد.

^٤: استناداً إلى أحكام القانون رقم ٢٧٣ لعام ١٩٥٦ المعدل بالقانون ١٢٢ لعام ١٩٥٩، تم نقل أراضي أملاك الدولة إلى الوحدات الإدارية المحلية والبلديات غير المبنية الواقعة ضمن منطقة العمران والتوسع العمراني، كما حدد قرار مجلس الوزراء رقم (٢٢٨٥/١) لعام ١٩٨٨ آلية انتقال أملاك الدولة إلى البلديات، وبيع عقارات البلديات إلى الجهات الأخرى، كما نجد سلطة الوحدات

كالاكتشاف^١، والأماكن المخصصة للاستعمال التجاري، ومواقف السيارات، إضافة إلى حق شغل الأماكن العمومية^٢، واستغلال الأسواق المحلية، وموارد

المحلية ببيع المقاسم والمحلات وأقسام الأبنية المشادة في المنطقة الصناعية المقامة في الوحدة المحلية، وفي ذلك نجد قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٢١/ تاريخ ٢٠٠٧/٧/٢، المتضمن تحديد شروط بيع المقاسم والمحلات وأقسام الأبنية المشادة على المقاسم من قبل الوحدات الإدارية أو البلدية للمنطقة الصناعية وتعليمات وزارة الإدارة المحلية رقم ٦٢/٢ د تاريخ ١٩٩٠/٣/٢٨ تحدد كيفية بيع أجزاء العقارات التي لا تصلح لإقامة بناء مستقل عليه بموجب القوانين والأنظمة النافذة سواء أكانت ناتجة عن تطبيق المخطط التنظيمي أم عن الاستملاك أم عن أي سبب آخر استناداً إلى القانون رقم ٨ تاريخ ١٩٧١/٦/٨.

^١: جاء في بلاغ وزارة الإدارة المحلية رقم ٦/٦١ / (د) لعام ١٩٩٧ - بخصوص طلبات إخضاع تأجير عقارات الوحدات الإدارية لأحكام القانون رقم ١٠٦/ لعام ١٩٥٨ (... لا يجوز بأي حال إخضاع الاكتشاف لأحكام القرار بالقانون رقم ١٠٦/ لعام ١٩٥٨؛ لأن هذه الاكتشاف تقوم على الأملاك العامة، وبخاصة على الأرصفة وجوانب الساحات والحدائق، وأصبحت إقامة هذه الاكتشاف تتم بموجب أحكام القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١ لعام ١٩٩٤، وترخص لمدة مؤقتة لقاء رسم أشغال، وإن الجهة الإدارية تملك إلغاء هذا الترخيص وفق أحكام القانون المذكور...))

^٢: نظم القانون رقم ٢٧٣/ تاريخ ١٩٥٦/٨/١٤ انتقال العقارات غير المبنية التي تملكها الدولة، والواقعة ضمن حدود البلدية أو منطقة توسعها العمراني إلى ملكية الوحدات المحلية، ونصت المادة الرابعة منه على إعفاء أملاك تلك الوحدات من ضريبة ريع العقارات، وجميع الرسوم والضرائب باستثناء العقارات التي تؤجرها البلدية، ونصت المادة الخامسة من القرار رقم ١٨٥٨/ تاريخ ١٩٨٦/٦/٢١ المتضمن إحداث واستثمار المناطق الصناعية الفقرة أ، على إمكانية تمويل بناء المقاسم الفئة الأولى من قبل الجهة الإدارية أي الوحدات الإدارية أو البلدية ووضعها بتصرف المستفيدين من المستثمرين لقاء بدل استثمار سنوي تتقاضاه منهم. وجاء في الفقرة ب من المادة العاشرة من قانون الأملاك العامة البحرية رقم ٦٥ لعام ٢٠٠١: ((الأملاك العامة البحرية الواقعة في المخططات التنظيمية المعتمدة أصولاً، تفقد صفتها، وللوحدات الإدارية ذات العلاقة الترخيص بإشغالها واستثمارها وفقاً للشروط والأوضاع المشار إليها في هذا القانون)). وجاء في المادة ١٩/ من القرار رقم ٢٤/م.و الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء تاريخ ٢٠١٨/٤/٢ والمتعلق ببديلات إشغال الأملاك العامة البحرية ((أ- تطبيق البديلات المنصوص عليها في هذا القرار على الأملاك

الطبيعية، وما ينجم عن الإيجارات الواقعة على أملاك الوحدات المحلية، حيث تُعدّ الإيجارات مورداً هاماً للمحليات^١. كسلطة الوحدات المحلية في التشريع الفرنسي بتأجير أملاكها^٢، إضافة إلى تمتعها بإيرادات ناجمة عن بيع أملاكها الخاصة، أو المنتجات والخدمات المقدمة للمتعاملين معها، وما ينجم عن توظيف أموالها في شراء أسهم، وسندات بيع، وفوائد قروض وديون، إضافة إلى الإيرادات الناجمة عن الخدمات ذات الطابع الصناعي، والتجاري، والمسيرة بعقود امتياز^٣، وبالتالي يمكن لوحدة الإدارة المحلية استثمار

العامة البحرية الواقعة تحت ولاية المديرية العامة للموانئ والأملاك العامة البحرية التي تم إسقاطها لصالح الوحدات الإدارية استناداً لأحكام القانون رقم ٦٥ لعام ٢٠٠١ ولا سيما المادة العاشرة منه)). كما جاء في المادة ٤٦ من المرسوم التشريعي رقم ٧/ لعام ٢٠٠٥ ((أ- تتقل ملكية كافة المنشآت الرياضية القائمة على أملاك الدولة أو أي من الجهات العامة باستثناء منشآت الهيئات الرياضية إلى الوحدات الإدارية ب- تتولى الإدارة بناء وصيانة واستثمار المنشآت الرياضية المشار إليها بالفقرة أ من هذه المادة)).

^١: عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، ٢٠٠١، صفحة ٨٢. راجع في هذا الخصوص قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٨٥/١ لعام ١٩٨٨ الذي نص على كيفية بيع عقارات البلديات إلى الجهات الأخرى، وراجع أيضاً بلاغ وزارة الإدارة المحلية رقم ٦١/٦-د لعام ١٩٩٧ بخصوص طلبات إخضاع تأجير عقارات الوحدات الإدارية لأحكام القانون رقم ١٠٦/ لعام ١٩٥٨ الذي نص على أن إقامة الأكشاك تتم بموجب أحكام القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١ لعام ١٩٩٤، وترخص لمدة مؤقتة لقاء رسم أشغال وإن الجهة الإدارية تملك إلغاء هذا الترخيص وفق أحكام القانون المذكور.

^٢: راجع المادة ١٣١١-٢ من المدونة العامة للمجتمعات الإقليمية النسخة الموحدة بدءاً من ٣ حزيران ٢٠١٨ التي أجازت للوحدات المحلية تأجير أملاكها لتأمين إيرادات مالية.

Code général des collectivités territoriales, Article L1311-2 ((Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique))

^٣: محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٣، صفحة ٢٤.

أملكها من خلال تحويل ما تملكه من عقارات إلى مشاريع ذات نفع عام كالمدارس والحدائق، وتأجيرها بهدف استخدامها في أغراض تجارية، واستثمارها كمواقف السيارات بما يعود بإيرادات جيدة عليها، أو بيع أملكها الخاصة^١.

وتبرز أهمية تلك الإيرادات من خلال تمتع الوحدات المحلية بحرية التصرف بها^٢، إلا أنها تختلف من وحدة محلية إلى أخرى، إذ تتوقف على حجم الوحدة المحلية وحجم ممتلكاتها^٣، فتختلف تماشياً مع الاختلاف الجغرافي، والاقتصادي، والعمراني لتلك الوحدات^٤، لذلك نجد الأستاذ حسن الحلبي يؤكد أن أملك البلديات في لبنان لا تعود بإيرادات جيدة على الجميع إلا في بعض البلديات، وذلك لتملكها دون سواها عقارات صالحة للاستثمار^٥، إلا أن الصفة الغالبة على إيرادات أملك الوحدات المحلية، هو قلتها نتيجة العمل بمبدأ مجانية المرفق العام، ونتيجة تجنب أعضاء المجالس المحلية زيادة الأسعار ضماناً لريح أصوات انتخابية كافية، مع الإشارة إلى كون الفقه في جانب منه يرى إيرادات الوحدات المحلية الناتجة عن ممتلكاتها الخاصة

^١: جورج معراوي، الأملك البلدية بين التحديات والفرص المتاحة، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد السادس، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، صفحة ٦٦.

^٢: فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٣٧.

^٣: عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلديات في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، الجزائر، ٢٠٠٧، صفحة ١٠١.

^٤: د. منار مصطفى، دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية بالمغرب، المجلة الجزائرية، الجزء ٤٢، العدد الأول، الجزائر، عام ٢٠٠٥، صفحة ٣٩.

^٥: د. حسن الحلبي، مرجع سابق، صفحة ٩٤.

في طريقها للزوال، نتيجة اتباع سياسة الخصخصة لدى العديد من الدول^١، وعلى الرغم من ذلك فإننا نؤكد أهمية تلك الإيرادات في ضمان استقلال وحدات الإدارة المحلية شريطة حسن استخدام المحليات لأموالها بما يعود عليها بإيرادات مالية جيدة.

ثانياً: الغرامات والإتاوات

من وسائل التمويل التي يمكن أن تُستخدم إيراداتها لتغطية نفقات وحدات الإدارة المحلية، وتُصنف كمورد ذاتي الغرامات التي تفرض على مخالفة القوانين والأنظمة العامة، ويعود ريعها لصالح الوحدات المحلية^٢، والغرامات الناجمة عن مخالفات الأنظمة البلدية^٣، ولا تُعدّ تلك الغرامات من قبيل الضرائب والرسوم، وإنما تُعدّ عقوبة مالية كما رآها الفقه حين عرفها

^١: د. محمد ابراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣١٢ وما بعد.

^٢: فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٢٣١.

^٣: راجع الفقرة د من المادة ١٤ من القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤، والمادة الثامنة من القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٧ الخاص بتأمين الإيرادات اللازمة للمجالس المحلية، والمادة الثانية من قرار وزارة الإدارة المحلية و البيئة رقم (٦٦/ ن) لعام ٢٠٠٨ المتضمن تعليمات إزالة مخالفات الأبنية وفقاً لأحكام قانون الادارة المحلية وقانون البلديات ((يحق للمجالس المحلية في غير الحالات المنصوص عليها في المادة/ ١ /السابقة ان تستعيز عن هدم البناء وازالته او جزء البناء المخالف بفرض غرامة على مرتكب المخالفة على ان تعادل الغرامة المفروضة ضعف المنفعة التي جناها المخالف او كان في استطاعته جنيها))، وجاء في المادة الثانية من قرار محافظة حماة رقم ١٧ لعام ٢٠١٠ والمتضمن تحديد بدل أداء الخدمة الذي يستوفيه العضو المكلف مهام المختار: ((على المختار وضع التسعيرة في مكان ظاهر للمواطنين ويعاقب في حالة تقاضيه بدل أداء خدمة زيادة عن الحد المقرر عملاً بأحكام المادة /١١١/ من قانون الإدارة المحلية، وتسدد الغرامة لصالح موازنة الوحدة الإدارية.))

كما نصت المادة التاسعة والخمسون من القانون المالي للبلديات رقم ١٥١/ لعام ١٩٣٨: ((كل مخالف لأحكام مواد هذا القانون يطرح عليه غرامة حددها الأقصى /١٠٠/ ل.س.))

بأنّها: ((عقوبة مالية رادعة يدفعها المخالف الذي يرتكب المخالفات القانونية، الهدف منها توقيع الجزاء، وليس الحصيلة))^١، وإن كان القضاء في أحد اجتهاداته قد اعتبرها تعويضاً مدنياً^٢، فإن الأسلم من الناحية القانونية تصنيفها كعقوبة مستغربين بذلك مضمون هذا الاجتهاد، ومن تلك الإيرادات غرامات البوليس المتعلقة بمخالفة السير، والتي توزع إيراداتها بين البلديات والمؤسسات العامة وفق القانون الفرنسي^٣.

^١: د. محمد خير العكام، الإيرادات العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، هيئة الموسوعة العربية، دمشق ٢٠٠٩، صفحة ٥٣٦

^٢: جاء في قرار محكمة النقض السورية - الدائرة المدنية رقم ٢٧٦٠ تاريخ ١٩٩٩ أساس ٣٠٢٩: ((إن الغرامات التي تفرضها البلدية لقاء مخالفات البناء لا تعتبر من قبيل الضرائب أو الرسوم المنصوص عنها في القانون رقم ١/١٩٩٣ وإنما هي بمثابة التعويض، وهي ذات طابع مدني)). الحكم وارد في مجلة القانون، الكتاب الأول، مطابع دار البعث، دمشق، عام ١٩٩٩، صفحة ٤٦٩

^٣: راجع المادة ٢٣٣٤-٢٤ والمادة ٢٣٣٤-٢٥ من المدونة العامة للمجتمعات الإقليمية النسخة الموحدة بدءاً من ٣ حزيران ٢٠١٨.

Code général des collectivités territoriales, partie 2, Articles L2334-24 ((Le produit des amendes de police relatives à la circulation routière destiné aux collectivités territoriales visé au b du 2° du B du I de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est réparti par le comité des finances locales en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation.))

Code général des collectivités territoriales, partie 2, Articles L2334-25 ((Le comité des finances locales répartit les recettes définies à l'article précédent entre les communes et les établissements publics qui remplissent les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.))

Ce décret fixe les modalités de répartition de ces recettes ainsi que les travaux qui peuvent être financés sur leur produit.))

إضافة إلى الغرامات، توجد التكاليف المحليّة، والتي تُعرف بأنها: مبلغ من المال يُحصّل من قبل الدولة، أو إحدى هيئاتها العامة جبراً من أصحاب العقارات التي ارتفعت قيمتها نتيجة مشروع عام معين تقدمه الدولة، كشق طريق، أو إقامة جسر، أو إنشاء الحدائق، وفي هذا الخصوص نجد أن المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ لم يتضمن أي توضيح لما قصده المشرع السوري بمصطلح التكاليف المحليّة، إلا أنه وبالعودة إلى المرسوم التشريعي رقم ١٥/ لعام ١٩٧١ الملغى بموجب المادة ١٦١/ من المرسوم رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١، نجد الفقرة الرابعة من المادة ٨٩/ منه تنص على أن ((تفرض التكاليف المحليّة مقابل النفقات المترتبة على إشغال أو خدمات محددة تنفذ في القرى والوحدات الريفية والأحياء على المستفيدين منها بقرار من المجلس المحلي المختص وفقاً لقواعد يقرها مجلس المحافظة))، كما نصت المادة الثامنة من القانون ٣٥ لعام ٢٠٠٧ الخاص بموازانات المحافظات السنوية على ما يأتي: ((أ - تفرض تكاليف مقابل نفقات مترتبة من جراء تنفيذ أشغال أو خدمات محددة على المستفيدين منها في الوحدات الإدارية لصالحها بقرار من المجلس المحلي المختص وفقاً لقواعد يقرها مجلس المحافظة يصدق من الوزير بالنسبة لمدن مراكز المحافظات ومن مجلس المحافظة بالنسبة للوحدات الإدارية الأخرى .

ب- تحدد تعرفات استثمار المشاريع التي تنفذها الوحدات الإدارية من قبل مجالسها المحليّة وتصدق من قبل المرجع المختص الأعلى)). ويتناسب مبلغ التكاليف المحليّة غالباً مع النفع الذي عاد على تلك العقارات نتيجة المشروع^١، بمعنى المبالغ التي تُفرض في المحليات على أصحاب العقارات المتاخمة لجانبى الطرق، حيث يجوز للمجلس المحلي أن يتقاضى من أصحاب تلك العقارات جزءاً من نفقات تعبيد الطريق المتاخم لعقاراتهم

^١ د. د. محمد خير العكام، الرسوم، مرجع سابق، صفحة ٥٦١.

حين يتم تعبيدها من قبل مجلس الوحدة المحلية^١، إضافة إلى الإتاوات التي تقرض مقابل الاستعمال الخاص لأمالك الوحدات المحلية من قبل الأفراد، كمواقف السيارات، أو وضع مواد البناء من قبل المقاولين في الطرق العمومية^٢، وأثمان الخدمات، التي تشكل إيرادات يمكن توظيفها في تمويل وحدات الإدارة المحلية بشكل كلي، أو جزئي، والتي يقصد بها ((كل ما يدفع مقابل الانتفاع بإحدى الخدمات، أو المرافق المحلية))^٣ كالمقابل المالي الذي يدفع لدخول القلاع، والحدائق والمواقع الأثرية الموجودة في إطار الحدود

^١: حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٢٨٥.

نصت المادة الخامسة والعشرون من القانون المالي للبلديات رقم ١٥١/ لعام ١٩٣٨ وتعديلاتها على ما يأتي: ((عندما تقوم البلديات بتعبيد الطرق باللبون الحجري أو الزفتي أو بالإسفلت أو بالإسمنت، يستوفى من أصحاب العقارات الخاصة المبنية وغير المبنية المجاورة لها رسم يعادل ربع نفقة تعبيد القسم المقابل لواجهة العقار في كل جهة من جهتي الطريق على أن لا يتجاوز هذا الرسم نفقة أربعة أمتار من عرض الطريق في كل جهة.)) وجاء في قرار محكمة النقض السورية - غرفة مدنية رقم ٣٤٢ تاريخ ١٩٧٩ أساس ١٥٣ ((ان حق البلدية في استيفاء رسم تعبيد الطرق باللبون الحجري أو الزفتي أو بالإسمنت أو بالإسفلت من اصحاب العقارات الخاصة المبنية و غير المبنية المجاورة لها مشروط بقيام البلدية مباشرة بتلك الاعمال او عن طريق العهدة بها الى الغير، اما اذا تم ذلك من حساب العمل الشعبي، فيتعين على المحكمة التحقق من تخصيص المصروفات لمصلحة البلدية على ضوء موازنة العمل الشعبي.)) مجلة المحامون، العدد (٦-٧-٨) المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٧٩، صفحة ٣٦٦

كما نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ١٥١/ لعام ١٩٣٨ المتضمن القانون المالي للبلديات على ما يأتي: ((عندما تقوم احدى البلديات بفتح طريق جديد أو تعريض طريق موجود أو انشاء ساحات او حدائق عامة أو توسيعها او احداث اسواق عامة أو بغير ذلك من الاعمال المعتبرة ذات نفع عام يمكن لهذه البلدية أن تكلف أصحاب العقارات الخاصة التي ترتفع قيمتها بسبب هذه الاعمال أن يدفعوا لصندوقها رسم شرفية يعادل نصف التحسين)).

^٢: خنصري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، ٢٠١٠، صفحة ١٦٣.

^٣: هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه بالحقوق، جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٨، صفحة ٥٦.

الإدارية للوحدات المحلية. وقد تم الإشارة إلى أثمان الخدمات في التشريع السوري كإيرادات يمكن أن تعود على المحليات، فنصّ المشرّع السوري في المادة /١٣٤/ من المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١م على أن يضاف إلى إيرادات المدن والبلدات، والبلديات، ((نسبة /٥٠/ بالمئة من أسعار دخول المتاحف، والقلاع والمواقع الأثرية)) إلا أنّ الغرامات، والإتاوات، وأثمان الخدمات لا توفر إيرادات جيدة يمكن أن تسهم بشكل ملموس، وواضح في تغطية النفقات المالية لوحدات الإدارة المحلية، كما لا يمكن عدّ الغرامات من الموارد المالية التي تعود على الوحدات المحلية بشكل دوري، ونسب ثابتة، حيث تفرض الغرامات بهدف ردع الأفراد عن مخالفة قواعد القانون، وليس بهدف تغطية النفقات المحلية، إلا ما ينتج عنها من إيرادات مالية يتم توظيفها لتغطية نفقات وحدات الإدارة المحلية، وبالتالي يمكن الاعتماد عليها كمورد تصب إيراداته في صالح الوحدات المحلية، إلا أنها إيرادات غير دورية لا يمكن الاستناد إليها بشكل جيد لتغطية نفقات الوحدات المحلية، ولا يمكن توقعها عن تقدير إيرادات الموازنة في الوحدة المحلية.

بناءً عليه وفي نهاية هذا المطلب يمكننا تأكيد أهمية الإيرادات المالية للوحدات المحلية، والتي تأتيها من موارد ذاتية، في توفير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات المحلية وفي ضمان استقلالها، والمتمثلة في الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات أملاك الوحدات المحلية، والغرامات والإتاوات، حيث تتمثل أهمية الضرائب المحلية في تأمين الإيرادات المالية اللازمة لقيام الوحدات المحلية بمهامها المتعددة، إضافة لما تحقّقه من أهداف اقتصادية واجتماعية يأتي في مقدمتها دفع الممولين - أبناء المحليات - للاهتمام بشؤونهم المحلية، كما تبرز الرسوم المحلية كمصدر تمويلي متميز في ظل اتجاه الهيئات العامة للتدخل في كافة المجالات وممارسة العديد من الأنشطة، إضافة لأهمية

الأملك المحليّة ودورها في تأمين الإيرادات الماليّة في ظل الإشكاليات التي يمكن أن يعانيها النظام الجبائي في الوحدات المحليّة، دون أن نغفل أهمية الإيرادات المتأتية من الغرامات والأتاوات، وإن لم تكن تتمتع بالوقرة، الأمر الذي يفرض إيلاء الموارد الجبائية اهتماماً أفضل من خلال منح الوحدات المحليّة عائدات الضرائب ذات المطرح الضريبي الجيد وتخصيص جزء كافٍ من الضرائب العامة لصالح المحليات، مع تفضيلنا للنسب المفروضة على الضرائب العامة لصالح المحليات، وتقديمها على الضرائب المحليّة نتيجة المزايا التي تتمتع بها، وتخصيص رسوم أكثر لصالح الوحدات المحليّة مع ضرورة وضع القواعد النازمة لحسن استخدام الأملك المحليّة، وصيانتها وإعادة تأهيلها، وعدم الاتكال على الغرامات والإتاوات التي يقدمها الأفراد، والجهات المختلفة، وإن كنا نعطي الأهمية فيما سبق من موارد مالية للرسوم المحليّة، نتيجة ما يمكن أن توفره من إيرادات مالية في إطار تعدد وتنوع الأنشطة التي يمكن أن تقوم بها الوحدات المحليّة والخدمات التي تقدمها.

وعلى الرغم من أهمية الإيرادات التي ترد للوحدات المحليّة من الموارد الذاتية، إلا أن تلك الإيرادات لا تغني عما يمكن أن تقدمه مصادر التمويل الخارجي، وفق ما سوف نبينه في المطلب اللاحق.

المطلب الثاني

مصادر التمويل غير الذاتية للوحدات المحلية

لا يقتصر تمويل الوحدات المحلية على إيراداتها الذاتية، بل هناك موارد غير ذاتية، ويُقصد بها ما يمكن أن تحصل عليه الوحدات المحلية من إيرادات مالية قادمة من جهة أخرى مركزية كانت أم غير مركزية، بغرض تمويل النفقات المحلية التي تعجز إيرادات الموارد الذاتية للوحدات المحلية عن تغطيتها، وهي القروض التي تعتمد عليها الوحدات المحلية لتغطية نفقات مشاريعها التنموية، وإعانات السلطة المركزية التي تسهم في تخفيف التفاوت بين إيرادات الوحدات المحلية ونفقاتها، والتفاوت القائم بين موارد المحليات المختلفة، إلى جانب دورها في دفع الوحدات المحلية لتحسين مستوى الخدمة المقدمة من قبلها، إضافة إلى الهبات والوصاية والتبرعات التي تشكل جميعها إلى جانب القروض والإعانات المركزية، موارد داعمة لمالية الوحدات المحلية عند عدم كفاية مواردها الذاتية خاصة في الدول النامية التي تعاني وحداتها المحلية من ضعف إيراداتها المالية الناتجة عن الموارد الذاتية، نتيجة ضعف نشاطها الاقتصادي، وكون الطابع الغالب عليها طابعاً فلاحياً، أو رعوياً.

في إطار البحث في مصادر التمويل الخارجي للوحدات المحلية، سنقوم بدراسة طبيعة الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، وما يمكن أن تقدمه الشخصيات الطبيعية، والاعتبارية، لدعم مالية الوحدات المحلية، كالهبات، والتبرعات والوصايا، إضافة إلى القروض المقدمة لدعم المشاريع الاستثمارية في المحليات، وذلك من خلال تقسيم المطلب إلى الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: الإعانات المقدمة من السلطة المركزية
- الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي عن غير طريق السلطة المركزية

الفرع الأول: الإعانات المقدمة من السلطة المركزية

يؤدّي التمويل الذاتي للوحدات المحليّة وظيفة أساسيّة في تمكينها من تحقيق برامجها الخدمية بشكل مستقل عن السلطة المركزية، إلا أن اللجوء إلى التمويل الخارجي مرده عملياً ضعف التمويل الداخلي، وعدم كفاية مردوديته^١، ففي دراسة أجريت للمدن الداخلة في الخطة العامة للدولة في سورية بين عامي ٢٠٠١ حتى ٢٠٠٤ تبين وجود عجز في موازنة الوحدات المحليّة خلال تلك الفترة، الأمر الذي جعلها تعتمد على إعانات السلطة المركزية^٢.

ويُقصد بالإعانات المقدمة للوحدات المحليّة، الإيرادات المالية التي تردّها من السلطة المركزية، أو إحدى وحدات الإدارة المحليّة الغنية لدعم مواردها من دون اشتراط استردادها^٣، أي: ((كل ما تتلقاه الوحدات المحليّة - دون مقابل - من أموال وتسهيلات من الغير))^٤، إلا أن هذا المقصد لم يلقِ قبولاً لدى جانب من الفقه الذي اقتصر في توضيحه للمقصود بالإعانات

^١: د. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٦، صفحة ١٦. تُعرّف إيرادات الموارد المالية الخارجية للوحدات المحليّة بأنها الإيرادات التي ((يتم الحصول عليها من جهة غير الوحدة المحليّة، وتعتبر من أهم الأبواب التي تتسلل منها الرقابة على المحليات سواء في الحصول عليها، أو إنفاقها))، راجع في ذلك مصطفى محمد محمد موسى، مرجع سابق، صفحة ٣٧٣.

^٢: د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ١٦١ وما بعد.

^٣: مصطفى محمد محمد موسى، مرجع سابق، صفحة ٣٧٣ وما بعد.

^٤: شاكّر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٦٣.

المقدمة للوحدات المحليّة على المبالغ المالية المقدمة من السلطة المركزيّة، أي الإعانات الحكومية فقط، والمقدمة لتلبية نفقات التنمية المحليّة، والنفقات اللازمة لقيام الجماعات المحليّة بمهامها بغياب اتفاق باستردادها^١، حيث تم تعريف الإعانات المقدمة للوحدات المحليّة لديهم بأنّها: ((أموال تتلقاها الوحدات المحليّة دون مقابل من الحكومة المركزيّة))^٢، أو كما عرفها بعضهم: ((الأموال التي تقدمها السلطة المركزيّة إلى الهيئات المحليّة، بموافقة السلطة التشريعيّة، بقصد مساعدة تلك الهيئات على الوصول بمستوى الأداء في الخدمات التي تؤديها للأفراد إلى المستوى الأدنى المطلوب))^٣، كالمنح التي تقدمها السلطة المركزيّة للوحدات المحليّة في فرنسا وفق المادة ٢٣٣٥-١٥ من المدونة العامة للمجتمعات الإقليميّة النسخة الموحدة بدءاً من ٣ حزيران ٢٠١٨^٤.

^١: عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، صفحة ٩٨.

^٢: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٤٨.

^٣: د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٣١.

^٤: Code général des collectivités territoriales, partie 2, Article L2335-15 : ((Le ministre de l'intérieur, après instruction par le représentant de l'Etat dans le département, peut accorder sur ce fonds des aides financières aux communes ou aux établissements publics locaux compétents, ou aux groupements d'intérêt public compétents pour assurer durant une période maximale de six mois l'hébergement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux qui présentent un danger pour leur santé ou leur sécurité, et qui ont fait l'objet soit d'une ordonnance d'expulsion, soit d'un ordre d'évacuation.

وهي مصدر من مصادر تمويل موازنة المدن والبلدات والبلديات وفق المادة/١٣٤/ من قانون الإدارة المحليّة السوري والصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ سواء وردت في الموازنة المستقلة أو الموازنة العامة للدولة، وأحد إيرادات الموازنة المستقلة للمحافظات وفق ما أكدته المادة السابعة من القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٧، وتقسم تلك الإعانات إلى إعانات عامة يمكن للوحدة المحليّة استعمالها بناء على تقديراتها الخاصة، وإعانات مخصصة لتغطية النفقات اللازمة لإدارة مرفق عام، أو أداء خدمة معينة، أي لنفقات معينة ونشاطات محددة مسبقاً تُسمى بالإعانات المشروطة^١.

أولاً: الإعانات المخصصة أو المشروطة

يُقصد بالإعانات المخصصة: ((الإعانات التي تخصصها الحكومة المركزية لإعانة الوحدات المحليّة على أداء خدمة محلية معينة، وتعكس هذه الإعانات سياسة الحكومة المركزية تجاه خدمات محلية محددة ترى الحكومة المركزية ضرورة قيام الوحدات المحليّة بها، على النحو الذي تحدده الحكومة

Le ministre de l'intérieur peut également accorder sur ce fonds, dans les mêmes conditions, des aides financières pour mettre les locaux hors d'état d'être utilisables.

Les dispositions ci-dessus ne font pas obstacle aux obligations de remboursement auxquelles sont tenus les propriétaires en application de dispositions législatives spécifiques.

Le taux de subvention ne peut être inférieur à 50 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable (().

^١: شاكّر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٦٤، د. صلاح الدين فوزي، الموارد المالية للمحليات من الواقع إلى المستهدف، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد الرابع والعشرون، تشرين الأول، جامعة المنصورة، مصر، ١٩٩٨، صفحة ٢٥٠.

المركزية))^١. وتوجه تلك الإعانات غالباً لتحسين مستوى خدمة ما تقدمها الوحدات المحليّة^٢، أو لتغطية نفقات مشروع معين^٣ لدى عجز الوحدات المحليّة عن ذلك نتيجة ضعف الإمكانيات المادية التي تتمتع بها^٤، فتواجه التفاوت بين الوحدات المحليّة من حيث إمكانياتها المادية، وتشجعها على أداء خدمات معينة ذات أهمية خاصة^٥، ومن تلك الإعانات ما تقدمه السلطة المركزية بغرض تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية، كتوسع الأشغال العامة المحليّة بقصد مكافحة البطالة وغيرها^٦، مما يسمح لنا بتأييد ما قيل من أنّ الإعانات المخصصة تخصص للإنفاق في مجال معين، فتأتي مقترنة بشروط، ولا يكون هناك مجال للاجتهاد في أوجه إنفاقها^٧.

وتحسب الإعانات المخصصة بطريقتين^٨: فإما أن تقوم السلطة المركزية بمنح الوحدات المحليّة إعانات تشكل نسبة مئوية من تكلفة الخدمة المزمع القيام بها، تسمى بالإعانات المئوية، تتدفع الوحدات المحليّة غالباً للإسراف في إنفاقها على الخدمات بهدف الحصول على نسبة أكبر من الإعانات، أو أنّها

^١: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٢٩.

^٢: د. أحمد رشيد، الإدارة المحليّة (المفاهيم العملية ونماذج تطبيقه)، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١، صفحة ٦٠.

^٣: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٦٩.

^٤: د. جلال بكير، أساليب تمويل الحكم المحلي (دراسة مقارنة)، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد ١٠٢، القاهرة، عام ١٩٧٢، صفحة ٢٤.

^٥: شاكور علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٦٥ وما بعد.

^٦: لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحليّة في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٥، صفحة ٩.

^٧: فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٤٠.

^٨: د. جلال بكير، مرجع سابق، صفحة ٢٥.

تُقدم من السلطة المركزية وفق معيار موضوعي يراعي عدد المستفيدين من الخدمة ضمن الوحدة المحليّة، وليس على أساس تكلفتها، وتسمى بإعانات الوحدة، ومثال ذلك إعانات الإسكان، ومنح الطلاب، وإعانات استصلاح الأراضي، والإعانات الخاصة بالشؤون الاجتماعية، كما هو الأمر في إنجلترا^١، والإعانات المقدمة لدعم المشاريع التي تقام في الوحدات المحليّة، أو مشاريع البنية التحتية^٢، وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه وفي إطار الخدمات المقدمة من وحدات الإدارة المحليّة يتم غالباً فرض رسم على المنتفعين من الخدمة حفاظاً على كفاءتها، وتوفيراً لإيرادات مالية لتلك المحليّات، إلا أن فرض الرسم يتم وفق سياسة تراعي قدرة المنتفعين بالخدمة على ذلك، فبعض الخدمات المقدمة للأفراد تتصف بأهمية بالغة قد يعجز بعض المنتفعين منها على تحمل تكاليفها، فتُغطّى نفقاتها من إعانات السلطة المركزية، وفي ذلك يقول الدكتور محمد بدران إنّ ((الأصل هو الرسم المحلي مع استثناء غير

^١: حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ١٠٢.

^٢: من الإعانات المشروطة نجد الإعانات المقدمة من وزارة الإدارة المحليّة في سورية لبلدة أم الزيتون التابعة لمحافظة السويداء، بموجب قرار وزير الإدارة المحليّة رقم ٦٤٧/ق تاريخ ٣/٥/٢٠١٧ والمتضمّن الإسهام في إنشاء المناطق الحرفية والصناعية، وتخصّص لتنفيذ البنى التحتية لتلك المناطق والإعانات المقدمة لتنفيذ البنى التحتية للمناطق الصناعية في اللاذقية بموجب القرار رقم ٦٤٥/ق تاريخ ٣/٥/٢٠١٧.

الإعانة المقدمة لبلدة الزيتون في محافظة السويداء للإسهام في إنشاء المناطق الحرفية والصناعية بموجب القرار رقم ٦٤٧/ق تاريخ ٣/٥/٢٠١٧ والصادر عن وزير الإدارة المحليّة، الإعانة المقدمة لمدينة اللاذقية للإسهام في إنشاء المناطق الحرفية والصناعية بموجب القرار رقم ٦٤٥/ق تاريخ ٣/٥/٢٠١٧، الصادر عن وزير الإدارة المحليّة، إعانة المقدمة لعدد من وحدات الإدارة المحليّة في محافظة طرطوس للإسهام في إنشاء المناطق الحرفية والصناعية بموجب القرار رقم ٦٤٤/ق تاريخ ٣/٥/٢٠١٧ والصادر عن وزير الإدارة المحليّة.

القادرين عليه)^١، حيث يتم هنا مراعاة أهمية الخدمة الواجب تقديمها للأفراد، وضرورة تحسين مستوى تلك الخدمة.

ثانياً: الإعانات العامة

الإعانات العامة أو الإجمالية: هي الإعانات التي تقدم من السلطة المركزية لوحدة الإدارة المحلية حين لا تعد موارها كافية مقارنة بالمهام الموكلة إليها، وفي حال عجزها عن تغطية نفقاتها الإجبارية، وفي إطار تشجيع الاستثمار، أو مواجهة الكوارث والأحداث الطارئة^٢، من دون تحديد نوع الخدمة أو النشاط الواجب تخصيص الإعانة لتمويله، فلا تأتي مخصصة لغرض معين، ويترك تقدير أوجه إنفاقها للمجالس المحلية من دون تدخل من قبل السلطة المركزية^٣. وتتميز تلك الإعانات بكونها أقل تأثيراً في استقلالية الوحدات المحلية وحرية اتخاذها لقرارتها الإدارية^٤، كإعانات الموازنة التي تقدمها السلطة المركزية لتقليل التفاوت في الموارد المالية للوحدات المحلية، والتي تعرف بإعانات قصور الموارد المحلية الذاتية^٥، وإعانة مساندة الضريبة التي تُمنح للوحدات المحلية التي قدمت إعفاءات أو تخفيضات ضريبة لبعض

^١: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦١٥ وما بعد.

^٢: د. رحموني محمد، مصادر مالية موازنة البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول، الجزائر. ٢٠١٣، صفحة ١٩٧.

^٣: لخضر مرغاد، مرجع سابق، صفحة ٨. د. صلاح الدين فوزي، الموارد المالية للمحليات من الواقع إلى المستهدف، مرجع سابق، صفحة ٢٥٠.

^٤: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٦٨ وما بعد.

^٥: عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، صفحة ١٠١؛ ومثال ذلك قرار وزير الإدارة المحلية رقم / ١٢٩٠ / ق تاريخ ٢٠١٥/١١/٣ المتضمن منح محافظة السويداء مبلغ / ١٠٠٠٠٠٠٠٠ / ليرة سورية فقط مئة مليون ليرة سورية إسهاماً في تمويل الموازنة المستقلة.

المواطنين، كما هو الامر في إنجلترا^١، والإعانات التعويضية التي تمتع بطابع تعويضي عن بعض الأعباء الخاصة التي تتحملها الوحدات المحلية كما هو الأمر في القانون الفرنسي، رقم ٢٩ تشرين الثاني، ١٩٨٥^٢.

وتبرز أهمية الإعانات المقدمة من السلطة المركزية في ضمان تقديم خدمات لأبناء الإقليم المحلي على مستوى جيد من الكفاءة^٣، وإزالة الفوارق بين المحليات المختلفة، وتخفيف العبء الضريبي المفروض على أبناء المحليات، وتعويض وحدات الإدارة المحلية عن الإيرادات المفتقدة كنتيجة للإعفاءات الضريبية الصادرة عن السلطة المركزية^٤ سواء أكانت إعانات مشروطة أم غير ذلك، وقد تميزت إنجلترا باعتمادها بشكل بارز في تغطية نفقاتها المحلية على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، في حين كان اعتماد المحليات في فرنسا على مواردها الذاتية أكثر من اعتمادها على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية^٥، وجاءت الإعانات الإجمالية في إنجلترا تحت عنوان إعانة الموازنة^٦.

^١: حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ١٠٣

^٢: مصطفى محمد محمد موسى، مرجع سابق، صفحة ٢٧٤ وما بعد ، وقد يقصد بالإعانات التعويضية في بعض الحالات الإعانات التي تستهدف تعويض المحليات عن الإيرادات المفتقدة كنتيجة للإعفاءات الضريبية الصادرة عن السلطة المركزية. راجع د.محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٢٦.

^٣: د أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٣٢ وما بعد

^٤: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٢٦.

^٥: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ١٨٥. راجع أيضاً : حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ١٥٥.

^٦: الإعانات المقدمة للسلطة المركزية في إنجلترا تم اعتمادها تحت عنوان إعانة الموازنة، وإن مرت مرت بتجارب عديدة قبل ذلك حيث اعتمدت بدايةً الإيرادات المتنازل عنها؛ أي حسيطة إيرادات

أخيراً لا بد من التنويه أنّ الإعانات المقدمة من السلطة المركزية ستؤدي دوراً بارزاً في مرحلة إعادة الإعمار التي ستشهدّها سورية عقب انتهاء الحرب، خصوصاً في المناطق التي تعرضت للتخريب، وفقدت جزءاً كبيراً من بنيتها الأساسية، ومن مشاريعها ومنشآتها المقامة في وحداتها المحليّة، من دون أن نتجاهل أهمية مصادر التمويل الأخرى كمصادر التمويل الخارجي المستقلة عن السلطة المركزية وفق ما سوف نبينه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي عن غير طريق السلطة المركزية

لا تقتصر موارد التمويل الخارجي للوحدات المحليّة أو ما يمكن أن نسميه بالموارد غير الذاتية على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، فإضافة إلى القروض التي تحصل عليها الوحدات المحليّة لتغطية نفقاتها الاستثمارية، نجد الهبات والتبرعات المقدمة من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، والإعانات المقدمة من الهيئات والمنظمات الدولية.

أولاً: قروض الوحدات المحليّة

يُعرّف القرض العام بأنّه: ((عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الجمهور أو المصارف المحليّة أو الدولية مع الالتزام برد قيمته،

معينة تتنازل عنها السلطة المركزية لصالح الوحدات المحليّة إسهاماً منها في دعم مواردها المالية. تم ابتداعها حينها بهدف تحقيق استقرار العلاقة المالية بين المجالس المحليّة وخزانة الدولة، فيما بعد تم الاتجاه لاعتماد ما يسمى الإعانات الإجمالية، وانتهى الأمر باعتماد ما يسمى إعانات الموازنة، راجع د. جلال بكير، مرجع سابق، صفحة ٢٧.

ودفع فوائد عنه طيلة فترة القرض في التاريخ المحدد وفقاً لشروط العقد^١، في حين تُعرف القروض كمصدر من مصادر تمويل الوحدات المحليّة بوصفها ((المبالغ التي تحصل عليها الوحدات المحليّة عن طريق الالتجاء إلى الجمهور، أو البنوك، أو المؤسسات الائتمانية المتخصصة نظير تعهدها بدفع فائدة سنوية عن المبالغ المدفوعة، وبرد قيمة القروض وفق الشروط المحددة في عقد القرض))^٢، وهي إيرادات مالية ذات طابع استثنائي، تستخدم لتغطية النفقات التي تتطلبها المشاريع الاستثمارية في ظل عجز موازنة الوحدات المحليّة، وعدم كفاية مواردها وفق ما هو متعارف عليه في أصول تمويل الوحدات المحليّة^٣، لذا لا يجوز للوحدات المحليّة استخدامها لتغطية نفقات التجهيز، أو لتسديد الديون الناجمة عنها^٤، فيتم اللجوء إليها لتنفيذ المشاريع الاستثمارية، والتي ستنتج إيرادات مستقبلية، الأمر الذي يفرض ضرورة إسهام

^١: أ. عادل حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، الأردن، ٢٠٠٨، صفحة ٢١.

^٢: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٤٨. وراجع في ذات الأمر د. رحمني محمد، مرجع سابق، صفحة ١٩٦. صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحليّة، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، عام ٢٠١١، صفحة ٧١؛ باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ١٢٨. د. أحمد سلامة بدر، دور الإدارة المحليّة في تخفيف أعباء الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، صفحة ١١٤. د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار رند للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٣، صفحة ٩٧.

^٣: فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٣٨.

^٤: لخضر مرغاد مرجع سابق، صفحة ٩.

الأجيال المستفيدة في تسديد أقساط القرض الاستثماري وتحمل أعبائه^١، وبهذا الخصوص نجد المشرع السوري يؤكد في الفقرة الأولى من المادة الثامنة من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ أنَّ الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية تمثل ((المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية بما في ذلك مصلحة الأجيال القادمة)).

وتُعدّ القروض لدى بعضهم مصدراً من مصادر التمويل الذاتي كون أقساطها وفوائدها تُغطّى وتُسدّد من خلال الموارد المالية للوحدات المحليّة^٢، فتقسم إلى قروض قصيرة الأجل تستخدم لسد العجز المؤقت الناجم عن ضعف تدفق الإيرادات للجهة المقترضة خشية التوقف المفاجئ بالعمل، وقروض متوسطة وطويلة الأجل ترتبط ببرامج التنمية^٣، ويمكن للجماعات المحليّة استجراتها من مؤسسات القطاع العام، الخاص، أو من الأفراد العاديين^٤، وذلك وفق التشريعات النازمة، لذلك نجد بعض التشريعات تحصر الاقتراض بمؤسسات ائتمان خاصة، وبعضها كالشروعات في إنجلترا تجيز الاقتراض من المصارف كافة، كما تسمح تشريعات أخرى بالاقتراض من خارج الدولة^٥، ويمكن الاقتراض عن طريق الاكتتاب العام كما هو شأن

^١: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ١٥٠. راجع أيضاً: محمد نجيب علي، الأسس الدستورية للإدارة المحليّة (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٧، صفحة ١٤٨. عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، صفحة ١٠٢.

^٢: شاكِر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٦٩.

^٣: طاهر مرسى عطية، المؤسسات المتخصصة في تقديم الائتمان للسلطات المحليّة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، دون تاريخ نشر، صفحة ٥١ وما بعد.

^٤: د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحليّة في التشريع المصري ((نحو إدارة محلية أفضل))، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٢، صفحة ٢٦٥.

^٥: عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، صفحة ١٠٣ وما بعد.

المحليات في فرنسا^١، أو في إنجلترا^٢، أو من خلال سندات المقارضة كما هو الأمر في الأردن، حيث أعطيت المجالس المحليّة فيها وبموجب قانون سندات المقارضة رقم ١٠ لعام ١٩٨١ حق إصدار سندات مقارضة لتمويل مشاريعها ذات الجدوى الاقتصادية^٣، في حين سمح قانون الإدارة المحليّة في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ بالاقتراض من صندوق الدين العام، ومصرف إقراض الوحدات الإدارية، ومن جهات القطاع الخاص، إضافة إلى إمكانية الاقتراض من الجهات الأجنبية^٤، ومن الجهات التي تسهم

^١: أجاز للمحليات في فرنسا الاقتراض عن طريق الاكتتاب العام، لكن الواقع العملي فرض صعوبة هذا الإجراء لعجز المدخرين عن الإقراض، راجع مصطفى محمد محمد موسى، مرجع سابق، صفحة ٣٧. ومن القروض التي تحصل عليها وحدات الإدارة المحليّة في فرنسا: وفق المادة 6-236 Art.L من النصوص التشريعية للكود البلدي قروض بطريقة الاكتتاب العام، ولا تلجأ إليها المحليات إلا نادراً؛ نظراً للقيود الشديدة المفروضة عليها فيما يتعلق بتلك القروض، ووفق المادة 7-236 Art.L من النصوص التشريعية: للكود البلدي قروض مع الخارج شريطة أن لا تتجاوز مدتها ٣٠ سنة، ووفق المادة 31-121 Art.L من النصوص التشريعية للكود البلدي قروض مع أجهزة عامة، ورد عليها النص مثل كيس الودائع والأمانت، كيس الإيداع، الائتمان العقاري الفرنسي، كيس الائتمان الزراعي، إضافة إلى قروض مع جهات أخرى يتم الحصول عليها من شركات التأمين والبنوك الخاصة شريطة التوافق وفق نصوص المادة 3-121 R. من الكود البلدي. راجع في ذلك د. محمد أحمد اسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحليّة الإدارية الفرنسية، اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٥، الإسكندرية، صفحة ٧٠٧.

Code général des collectivités territoriales, partie 2, (Articles L 2336-3)

^٢: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٦١

^٣: د. خالد خليل الضاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨، صفحة ١٧٣.

^٤: راجع الفقرتين /٨/ و /١٤/ من المادة /١٣٤/ والمادة /١٣٩/ من المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ الصادر في سورية بتاريخ ٢٣/٨/٢٠١١، راجع أيضاً المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧ والمتعلق بقانون البلديات في لبنان، الذي سمح للبلديات بالحصول على القروض في حال سعيها إلى تنفيذ مشاريع أنجزت دراستها وذلك في المادة ٤٩ منه.

في منح قروض للوحدات المحلية هناك بنك الاستثمار القومي الذي أنشئ بالقانون رقم ١١٩ لعام ١٩٨٠، ويمنح القروض للوحدات المحلية في مصر^١، وبنك التنمية المحلية في الجزائر الذي أنشئ عام ١٩٨٥^٢، فضلاً عن بنك تنمية المدن والقرى في الأردن ويقوم بمساعدة المجالس البلدية والقروية على القيام بمهامها على النطاق المحلي من خلال منح قروض لمدة عشر سنوات غالباً^٣، وهناك منظمة المدن التي قامت بتقديم القروض للوحدات المحلية المشتركة في عضويتها^٤، ومجلس قروض الأشغال العامة في إنجلترا^٥.

وعلى الرغم من أهمية القروض في تمويل وحدات الإدارة المحلية، إلا أنه لا بد لنا من تأييد ما أشار إليه البعض في كون الوحدات المحلية غالباً ما تحجم عن اعتمادها بشكل فعال كمصدر أساسي من مصادر تمويلها، خشية العجز عن سدادها، فإمكانية الاقتراض تتوقف بشكل أساسي على مقدرة التسديد التي تتمتع بها تلك الوحدات من جهة^٦، ومصادر الإقراض من جهة أخرى، إضافة إلى الأحجام عن الاقتراض نتيجة عدم تحمس المؤسسات المالية في كثير من الأحيان لإقراض الوحدات المحلية، والصرامة التي تتصف بها ضوابط اللجوء إلى الاقتراض من قبل الوحدات المحلية^٧.

^١: شاكر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٧١.

^٢: بسمه عولمي، مرجع سابق، صفحة ٣٠٠.

^٣: شاكر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٣٦١.

^٤: د. خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، صفحة ١٧٣.

^٥: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٦١.

^٦: د. رحمان الشريف، أموال البلديات الجزائرية، الاعتدال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار

دار القصبة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣، صفحة ٨٢.

^٧: د. محمد إبراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣١٣.

بناءً عليه، وفي إطار الاهتمام الذي أُعطي لإمكانية لجوء الوحدات المحلية إلى الاقتراض، يمكننا التأكيد أن الاقتراض يُعدّ مصدراً هاماً للتنمية المحلية، كونه يسهم في توفير الإيرادات اللازمة لتغطية نفقات التنمية وتمويل المشاريع التي تقوم بها وحدات الإدارة المحلية، الأمر الذي يستوجب تسهيل منح القروض للوحدات المحلية.

ثانياً: التبرعات الهبات والمساعدات الخارجية

يُقصد بالمنح والهبات وفق المادة الأولى من القانون المالي الأساسي السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦: ((المنح والهبات النقدية، أو العينية سواء كانت محلية، أم خارجية))، وهي لا تقتصر على ما يمكن تقديمه للسلطة المركزية، حيث تصنف الهبات، والتبرعات بوصفها مصدراً من مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية، لذا نجد الفقه يعرف التبرعات للوحدات المحلية بأنها: ((المبالغ النقدية أو العينية أو الهبات أو الوصايا التي يقدمها المواطنون والهيئات الخاصة للمجالس المحلية طوعاً ودون تكليف، وبدافع المواطنة الصالحة والمشاركة في تحمل الأعباء العامة))^١، كما يذكرها المشرع كمصدر من مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية، فنجد مثال ذلك المادة ١٣٤ من قانون الإدارة المحلية في سورية، ونص المادة ٨٦/ من قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٦/٣٠/ ١٩٧٧، فقد نصّت المادة ١٣٤/ من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ ((مع مراعاة القوانين والأنظمة النافذة يضاف إلى إيرادات المدن والبلدات والبلديات

^١: د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، صفحة ٩٧.

ما يلي: ١٠٢٠٠٣٠٤-الهبات، والوصايا، والتبرعات وفق القوانين والأنظمة النافذة. ٥- المساعدات المقدمة من المنظمات الدولية، وبرامج التوأمة التي يقرها الوزير وفق القوانين والأنظمة النافذة...)). ويقصد بالمساعدات، الهبات، والوصايا والتبرعات وفق مضمون هذه المادة: المبالغ المالية المقدمة من الأشخاص الطبيعيين، أو الاعتباريين بشكل مباشر للوحدات المحلية، أو إسهاماتهم في تمويل إحدى مشاريع الوحدات المحلية، أو دعم القطاعات الاجتماعية^١، إذ تأخذ تلك التبرعات والهبات صور أشياء عينية، أو جهود ذاتية تتم من خلال المشاركة الشعبية، أو من خلال ما تقدمه الشخصيات الاعتبارية الأخرى، ويتم الاستفادة من الجهود والإمكانات الأهلية المالية والبشرية المتوفرة لخفض الأعباء المالية الملقاة على عاتق الوحدات المحلية، وتحقيق أهداف التنمية التي تتوقف على الجهود الشعبية خاصة أن مشروعات التنمية المحلية لا يمكن أن تتم عن طريق الجهود الحكومية وحدها، الأمر الذي يجعل من الهبات والوصايا والتبرعات إحدى أهم الأساليب المتبعة في تمويل المشاريع التنموية في المحليّات^٢.

^١: د.منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٥٢.

ويؤكد الدكتور حسن الحلبي أنّ من الموارد المالية التي يمكن الاعتماد عليها من قبل البلديات في لبنان المساعدات المقدمة من الدول أو المؤسسات العامة، بهدف إنشاء بعض المشاريع المحلية أو لتمكينها من تقديم الخدمات العامة. د. حسن الحلبي، مرجع سابق، صفحة ٩٥.

^٢: محمد فتح الله الخطيب وآخرون، الحكم المحلي والتنمية، منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، القاهرة، مصر ١٩٩٨، صفحة ٣٧. من التجارب الرائدة في مجال التنمية المحلية بجهود المشاركة الشعبية في مصر إنجاز الطريق الموصل بين قرية أخناوي وهي إحدى القرى المصرية، ومدينة طنطا حيث تقع قرية أخناوي على بعد ٦ كم من طنطا، وتعتمد القرية على الإنتاج الزراعي التقليدي، إلا أن الطريق الموصل بينها وبين طنطا هو طريق تغمره المياه طوال فترة الشتاء لأنه منخفض ويعوق الحركة فتتدخل مصالح الناس. راجع في ذلك د.قباري محمد

ويُعاب على التبرعات والهبات المقدمة كمصدر من مصادر تمويل الوحدات المحلية عدم ديمومتها، إذ أنها تصنف كمورد استثنائي^١، أو ما يمكن أن نسميه مورداً مالياً ظرفياً غير منتظم لا يمكن الارتكان إليه^٢، وبالتالي لا يمكن اعتبارها مصدراً حقيقياً وثابتاً لتحقيق التنمية في المحليات^٣، أضف إلى كونها غالباً ما تأتي مشروطة؛ إذ يشترط المتبرع توجيهها لخدمة معينة دون أخرى، مما يؤدي إلى تجاهل الحاجات الأساسية للمحليات^٤، وإن كان بعضهم يعطي أهمية لتلك التبرعات والهبات، ومنهم الدكتور أحمد بدر الذي اقترح إنشاء صناديق في المحليات تهتم بتحصيل التبرعات من أصحاب المحال التجارية، تحدد قيمة التبرعات باختلاف اسم المحل ومكانه الأمر الذي يحقق وفرة في الإيرادات، تمكن المحليات من تغطية نفقاتها^٥، إلا أننا لا نجد الصحة في هذا المقترح كونه وإن كان يحقق الوفرة في إيرادات الوحدات المحلية، إلا أنه يفقد طابع التبرع أو الهبة، فالتبرعات وكما أكدنا في التعريف بدايةً تأتي طوعاً ومن دون تكليف.

اسماعيل، علم الاجتماع الإداري ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ١٩٩٩، صفحة ٤٢٤.

^١: د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، صفحة ٢٤.

^٢: د. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون ١١/١٠ دار الطباعة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٤، صفحة ٦٤. زحراح محمد، مرجع سابق، صفحة ٢٠.

^٣: د. مجدي مدحت نهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية (دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية)، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، مصر، ٢٠٠١، صفحة ١٧٩؛ لخضر مرغاد، مرجع سابق، صفحة ١١.

^٤: د. صلاح الدين فوزي، الموارد المالية للمحليات من الواقع إلى المستهدف، مرجع سابق، صفحة ٢٥٥.

^٥: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١١٦.

استناداً إلى ما سبق لا نؤيد الاتجاه الذي لم يعطِ الهبات والتبرعات أهمية في تمويل الوحدات المحلية، وذلك لندرتها وقلة إيراداتها، وإن كنا نؤيد عدم إعطائها الأولوية في عملية التمويل في المحليات، ويبقى الحل الأفضل هو تنمية الوعي للجمهور بأهمية التبرعات المقدمة من قبلهم وتوظيفها بطريقة جيدة تعكس أثراً إيجابية تدفع باقي أبناء الوحدات المحلية للتبرع.

في نهاية هذا المبحث لا بد الإشارة إلى أهمية الموارد المالية للوحدات المحلية، والمتمثلة في الموارد الذاتية من ضرائب، رسوم، أملاك محلية، غرامات وأتاوات، وموارد خارجية تتمثل في القروض والإعانات المقدمة من السلطة المركزية، إضافة للهبات والتبرعات، أهميتها في توفير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات المتزايدة للوحدات المحلية، وفي تمكينها من النهوض بأعباء التنمية المحلية، مع ضرورة تأكيد أولوية الموارد الذاتية للوحدات المحلية نتيجة لذاتيتها، وطبيعة الثبات والاستقرار النسبي الذي تتمتع به، إضافة إلى كونها تشكل ضماناً من ضمانات الاستقلال، كون وفرتها تحقق إمكانية الاستغناء عن الموارد الخارجية، ومنها الإعانات المقدمة من السلطة المركزية التي تشكل سبباً لتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية، ومساساً باستقلالية وحدات الإدارة المحلية، إلا أن ذلك لا يغني عن اعتماد الإعانات المقدمة من السلطة المركزية في التمويل المحلي كمورد رديف للموارد الذاتية، في ظل الشح التي يمكن أن يشوب الإيرادات الذاتية للوحدات المحلية وسوء الاستفادة منها، إلى جانب القروض المقدمة من المؤسسات المالية المختلفة مع حذر الإفراط في اعتمادها كمصدر تمويلي حفاظاً على استقلال الوحدات المحلية، وضرورة توجيهها لخدمة المشاريع الإنتاجية التي تعود بإيرادات جيدة

على المحليات، أضف إلى ذلك ضرورة تشجيع الأفراد والجهات المختلفة على تقديم الإعانات المادية والمالية بما يسهم في تغطية النفقات المحليّة، وإن اتصفت تلك التبرعات بإسهاماتها النسبية، حيث لا يمكن للوحدات المحليّة في إطار النهوض بالمهام الموكلة لها خاصة على الصعيد التنموي، الاقتصار على ما يمكن أن توفره الموارد الذاتية من إيرادات مالية، وإنما الاستفادة من جميع الإيرادات التي يمكن تحقيقها سواء من موارد ذاتية أم خارجية، وذلك بما لا يشكل مساساً باستقلالية وحدات الإدارة المحليّة، وبما يضمن التطبيق السليم لمفهوم الإدارة المحليّة.

وهنا يجب ألا نغفل قيام المشرّع السوري بفرض إيرادات مختلفة لم يرد ذكرها في التصنيف السابق على الرغم من أهميتها، ومنها الوفر المدور في الموازنة المستقلة للسنة السابقة، وفوائد الحساب الجاري للموازنة المستقلة في المصرف المعتمد، وحصة المحافظة من الإسهامات المنصوص عليها في المادة ٩/ من القانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧ كأحد إيرادات الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظة وفق المادة السابعة من القانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧، علماً أن تلك الإسهامات تأتي بوصفها نسباً من حصيلة الإيرادات الصافية التي تدفعها المؤسسة العامة للتبغ سنوياً إلى الخزينة العامة للدولة، ومن مبيعات شركات السكر، ومبيع شركات الإسمنت، وقيمة المستوردات كافة، والتي تُعدّ إيرادات مركزية وفق المادة التاسعة من القانون ذاته، إضافة إلى نسبة ٣% من إجمالي الإيرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية في الموازنة العامة، وفائض المؤسسات والشركات والمشاريع ذات الحسابات المستقلة التابعة للمدن والبلدات والبلديات وفق المادة ١٣٤ من قانون الإدارة المحليّة السوري، والتي

تشكل إيرادات تسهم في دعم موازنة الوحدات المحليّة، وتمكّنها من القيام بدورها الخدمي والتنموي وفق ما حدده قانون الإدارة المحليّة في سورية، والتي جاءت حسب رأينا نتيجة إدراك المشرّع السوري لأهمية الإيرادات المالية في تمكين الوحدات المحليّة من النهوض بمهامها، واتساقاً مع توجه المشرّع في قانون الإدارة المحليّة إلى تعزيز الإيرادات الماليّة للوحدات المحليّة لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي.

وإن كنا قد انتهينا من تحديد مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة وتوضيح أهميتها، فلا بد من البحث عن آلية وأساليب تنمية تلك الموارد وضرورة ذلك، وهو ما سوف نوضحه في المبحث التالي.

المبحث الثاني

تنمية مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية

تستهدف الإدارة المحلية تحقيق الاكتفاء الذاتي للوحدات المحلية من خلال توظيف مواردها المالية بما يحقق أهدافها، والعمل على تنمية تلك الموارد بما ينعكس إيجاباً على رفع سوية الخدمات المقدمة من قبلها، وتنفيذ المهام الموكلة إليها، حيث يتسبب نقص الموارد المالية في عجز الوحدات المحلية عن القيام بما أوكل إليها من مهام مختلفة، لهذه الأسباب تشهد الأنظمة المختلفة في إطار سعيها إلى تعزيز الإدارة المحلية محاولات عدة تستهدف تحسين الجانب المالي للوحدات المحلية، وتسعى إلى تغطية القصور الذي يشمل ماليتها، بغية منحها استقلالية كافية في ممارسة مهامها، ويتم العمل على تنمية الموارد المالية للمحليات من خلال توسيع سلطة الوحدات المحلية في الحصول على موارد ذاتية، وترشيد الإنفاق، ورفع الكفاءة الإدارية والفنية في المحليات، وتوفير المناخ الاستثماري.

وفي إطار البحث في تنمية مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية، سنقوم في هذا المبحث بدراسة إشكالية التمويل المحلي في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسوف ينقسم شقين: يتناول الشق الأول النفقات المحلية، وآلية ترشيدها، فيما يبحث الشق الثاني في تنمية الموارد الذاتية والخارجية لوحدات الإدارة المحلية.

- المطلب الأول: صعوبات التمويل المحلي

- المطلب الثاني: ترشيد إنفاق الوحدات المحلية، وتنمية مواردها المالية

المطلب الأول

صعوبات التمويل المحلي

يعتمد التمويل المالي المحلي على مصادر داخلية، من تلك المصادر الضرائب والرسوم المحليّة التي تعود حصيلة إيراداتها لتغطية نفقات وحدات الإدارة المحليّة، وعائدات الأملاك المحليّة، ومصادر خارجية تشمل القروض العامة والخاصة، والتبرعات بصورها كافة، كالهبات والوصايا، أضف إلى ذلك الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، وتستخدم تلك الموارد كأداة للتوجيه الاقتصادي، والاجتماعي من خلال العمل على إشباع الحاجات المحليّة، وإقامة المشاريع الخدمية والتنمية في المجتمع المحلي، إلا أن عدم مرونة الموارد المالية للوحدات المحليّة وتقيدتها بالضوابط التشريعية، إضافة إلى الإشكاليات الأخرى التي تعترضها، جعلها عاجزة عن الانفراد في تحقيق أهدافها المتعددة نتيجة عدم كفايتها لتغطية نفقاتها المحليّة والقيام بمشاريعها التنموية.

وفي إطار السعي إلى تحقيق نجاح الإدارة المحليّة لا بدّ من استدراك المعوقات والإشكاليات التي تواجه وحدات الإدارة المحليّة والمتعلقة بالمالية المحليّة، أضف إلى ذلك المشكلات المشتركة ما بين المالية المحليّة، ومالية الدولة، والتي تعود إلى جمود الموارد المحليّة، ومحدوديّتها، وضعف التنسيق بين السياسة المالية للوحدات المحليّة، والسياسة المالية للدولة، إضافة إلى الإشكالية الناجمة عن تعدد وحدات الإدارة المحليّة.

بناءً عليه، واستكمالاً لما سبق سنقوم في هذا المطلب بدراسة إشكالية التمويل المحلي من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: جمود الموارد المحلية، ومحدوديتها
- الفرع الثاني: تعدد الوحدات المحلية وضعف سياستها المالية

الفرع الأول: جمود الموارد المحلية ومحدوديتها

إن كان يُقصد بمرونة الموارد المالية للوحدات المحلية إمكانية زيادتها بالشكل الذي يلبي الزيادة في الإنفاق المحلي، ومثال ذلك الضريبة على القيمة المضافة التي تتصف بالمرونة، إذ تزداد حصيلتها بارتفاع معدلات التضخم، خلاف الضريبة على العقارات والتي لا تزداد حصيلتها إلا بتدخل السلطة الضريبية المختصة لإعادة تقييم العقار مطرح الضريبة^١، فيكون المقصود بجمود الموارد المالية للمحليات، أو عدم مرونتها، هو عدم قابليتها للزيادة في حال وجود احتياجات جديدة. ويُعدّ هذا الأمر من أكثر الإشكاليات التي تواجهها عملية التمويل المحلي نتيجة انحسار دور وحدات الإدارة المحلية بتقدير إيراداتها ابتداءً لتحديد لاحقاً نفقاتها في ضوء ما يتوقّر لديها من إيرادات، خلاف السلطة المركزية التي تحدد نفقاتها لتبحث فيما بعد عن الإيرادات اللازمة لتغطية تلك النفقات^٢، لذلك تتصف موازنة الوحدة المحلية غالباً بعدم التوازن، ويعود ذلك إلى تزايد النفقات بفعل التمدّن، والحاجات

^١: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٣٥.

^٢: يقوم الطابع العام على تقدير الاحتياجات العامة، ثم البحث عن الإيرادات المتوقعة لتلبية تلك الاحتياجات، وذلك في طور إعداد موازنة الوحدات المحلية، الأمر الذي يفترض ضرورة تمتع المحليات بسلطة فرض الضرائب المحلية، وتحصيلها بشكل مستقل عن السلطة المركزية وطالما لا تتمتع المحليات بتلك السلطة فإن السلطة المركزية ستقوم بتقديم الإعانات اللازمة لتغطية النفقات المحلية كافة. د.منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ١١٥.

المحليّة المتزايدة للأفراد والمرافق لتطور المجتمعات، مقابل النمو البطيء أو جمود الإيرادات^١.

وتتصف الموارد المالية لوحدة الإدارة المحليّة بالمحدودية، إذ لا تكفي للوفاء بنفقات التشغيل اللازمة للخدمات التي تُقدم للأفراد^٢، نتيجة كثرة القيود التي تحكمها كضرورة تصديق القرارات المتعلقة بها، وتزاحم الوحدات المحليّة مع السلطة المركزية في استغلال بعضاً منها، وافتقارها إلى التنظيم الفني الملائم، الأمر الذي يتسبب في عجز الوحدات المحليّة عن مواجهة نفقاتها المتزايدة^٣، وهنا يجب ألا نغفل محدودية دور الوحدات المحليّة فيما يتصل بجمع الإيرادات المالية، وإنفاقها، حيث نجد ضعف إيرادات الوحدات المحليّة من الضرائب والرسوم، وضآلة الاقتطاعات الضريبية المقدمة لها مقارنة بالاقتطاعات الضريبية الموجهة للسلطة المركزية، ويعود السبب في ذلك إلى

^١: عمراني بهية، موازنة البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق العلوم الإدارية جامعة الجزائر، الجزائر، ١٩٩١، صفحة ٣٣.

^٢: مراد ظافر، اللامركزية والحكم المحلي في اليمن، مجلة دراسات يمنية، مركز الدراسات والبحوث اليمني، عدد ٧٠، صنعاء، اليمن، ٢٠٠٣، صفحة ٩٠. محدودية الموارد المالية التي تتصف بها الوحدات المحليّة في سورية وعدم كفايتها حتى لتغطية النفقات الاعتيادية لتلك الوحدات إضافة إلى القيود التي تفرضها السلطة المركزية على توزيع بنود الموازنة المحليّة، تُعدّ من أهم المعوقات التي تواجه الوحدات المحليّة في سعيها إلى تحقيق التنمية الحضرية. راجع الدكتور د. رولا أحمد ميا، التخطيط الحضري في سورية والتوجهات المعاصرة نحو التنمية الحضرية المستدامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية المجلد السادس والعشرون، العدد الأول، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٠، صفحة ٢٩١. كما أكد الاستاذ صبحي محرم في مقاله المنشور عام ١٩٧٠ أن أبرز المشاكل التي تواجه الإدارة المحليّة وخاصة في الدول العربية هو ضعف إيراداتها المحليّة الإشكالية التي مازالت تلك الوحدات تعاني منها حتى الآن. راجع صبحي محرم، مشاكل إدارة المدن في الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد ٤٦، دون ذكر مكان النشر، ١٩٧٠، صفحة ٢٣.

^٣: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٣٣.

استحوذت السلطة المركزية للضرائب ذات المردودية العالية والأوعية الضريبية الأكثر مرونة وتطوراً^١، إضافة إلى إستثمارها بسلطة فرض الضرائب^٢، وتحديد الأوعية الضريبية، ومعدلات الضرائب، وطريقة تحصيلها، وسلطة توزيعها ضماناً لمبدأ مشروعية الضريبة، وتبقى السلطة الجبائية لوحدات الإدارة المحلية مقيدة بما تفرضه النصوص والتشريعات النافذة وفقاً لمبدأ قانونية الضريبة، فنجد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ يؤكد في مادته الثامنة أنه ((لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون))، كما يؤكد الدستور الفرنسي لسنة ١٩٨٥ م في المادة ٣٤ أنّ ((تحديد القواعد المتعلقة بالوعاء بالنسب وطرق تحصيل الضرائب بكل أنواعها يكون بقانون))، وينصّ الدستور الأردني في المادة ١١١ على أنه ((لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون))^٣، واستناداً إلى مبدأ قانونية الضريبة يمكن للسلطة التشريعية إلغاء الضرائب التي تعود إيراداتها لصالح الوحدات المحلية، إلا أنّه لا بد حينها من قيام المشرع لدى إلغائه ضريبة محلية باستبدال ضريبة محلية أخرى بها، أو تعويضها بإعانة مالية تقدمها السلطة المركزية للوحدة المحلية^٤، وهو ما أكدّه

^١: د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٠.

^٢: صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٠، صفحة ٦٢.

L.PHILIP, Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, RFDA, 1992, P. 455

^٣: جاء في المادة ٥٥ من الدستور السوري: ((يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور)). فيما نصت المادة ١٢٨ ((يُمَارَس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية: ١- ٢- ٣- ٤- إعداد مشروعات القوانين))، وبالتالي تختص الحكومة بإعداد مشاريع القوانين التي تعرض على السلطة التشريعية ومنها القوانين الخاصة بالضرائب والرسوم.

^٤: PHILIP(Loic),op, cit.,p, p456

المجلس الدستوري الفرنسي بحكمه الصادر بتاريخ ١٩٩١/٧/٢٤ حول اختصاص المشرّع بإلغاء ضريبة محلية طالما يعوض الوحدة المحلية مالياً^١. وهو الأمر كذلك بالنسبة للرسوم المحلية والتي وإن اختلفت عن الضرائب بإمكانية فرضها من خلال القرارات واللوائح الإدارية إلا أن هذه القرارات تأتي استناداً إلى قوانين تجيز فرضها^٢، إضافة إلى الإشكاليات الأخرى التي يمكن أن تعترض الرسوم المحلية وتحد من حجم إيراداتها، والتي تختلف من دولة إلى أخرى، فنجد في لبنان على سبيل المثال، تراجع اعتماد البلديات فيها على الرسوم المحلية نتيجةً لتراجع النشاط الاقتصادي، وتدني عدد المقيمين بسبب الهجرة، وعدم توفر الأطر البشرية لجباية القسم الأكبر من تلك الرسوم^٣، إضافة إلى ضعف تنمية الموارد المالية للمحليات في لبنان نتيجة إهمال الرسوم البلدية ذات المردود القليل واقتراح إلغائها، مما يتسبب في

راجع أيضاً د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٧٩.

^١: راجع حكم المجلس الدستوري تاريخ ١٩٩١/٧/٢٤ المتضمن الطعن بعدم دستورية نص تشريعي قرر إلغاء مادة من مواد أمر ١٩٤٥/١١/٢، التي كانت تقضي بتخصيص ضريبة لمدينة باريس توازي ١% من مبالغ الرهون المرخص بها، بمناسبة إجراء المسابقات الرياضية في المدينة والتي ترتب عليها أن أصبحت الدولة دون الوحدات المحلية هي المستفيدة بمبلغ الضريبة.

C.C., D91-289 DC., 24/7/1991 , Dispositions fiscales rétroactives , RJC.,
1 , 1995, Consid , NO. 35

^٢: د. سوزي عدلي ناشد. أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، صفحة، ١٠٩.

^٣: كوثر دارة، مرجع سابق، صفحة ٣٥.

إهمال تحصيل رسوم أخرى، ويتجاهل أهمية الرسوم، ويخفف أو يلغي الالتزام المفروض على المعاملات التي تحصل الرسوم تبعاً لها^١.

أما بالنسبة إلى جمود القروض ومحدوديتها كمصدر من مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة، فنجد التشريعات في العديد من الدول، وإن أجازت لوحدة الإدارة المحليّة سلطة الاقتراض، فقد اشترطت التزامها بعدد من الإجراءات، منها الخضوع لتصديق السلطة المركزية، ورقابتها^٢، ضماناً لتوظيف القرض في تغطية النفقات الاستثمارية دون النفقات الجارية، ومسايرة سياسة الوحدات المحليّة في الاقتراض، والسياسة العامة للحكومة وأولويات العمل لديها^٣، مع تأكيد عدم منح الجهات المقرضة قروضاً إلا بعد فرضها عدداً من القيود على الوحدات المحليّة، والتأكد من عدد من الشروط^٤، كما تتصف الوحدات المحليّة بالحذر في طلب القروض مع أهميتها في تغطية نفقاتها، حيث يترتب على الاقتراض التزامها بالسداد مع الفوائد اللازمة لذلك^٥، لذا تفضل الوحدات المحليّة اللجوء إلى طلب الإعانات المالية من السلطة المركزية مقارنةً بطلب القروض، نظراً لتعقيدات طلب القروض، وخشية الوحدات المحليّة من الوقوع في عجز تعويض رأس المال، ودفع الفوائد^٦، إضافة إلى كون لجوء الوحدات المحليّة إلى الاقتراض يعترضه مزاحمة السلطة

^١: د. محمود البتلوني تطوير القدرات الإدارية والمالية للبلديات، تجربة جامعة ولاية نيويورك، ألباني السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد السادس، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، صفحة ٢٣ وما بعد.

^٢: محمد محسن محمد زهير، مرجع سابق، صفحة ١٧٤ وما بعد.

^٣: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٥٣ وما بعد.

^٤: د. عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، صفحة ١٠٢.

^٥: لخضر مرغاد، مرجع سابق، صفحة ١٠.

^٦: د. محمد إبراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣٠٦ وما بعد.

بما يؤدي إلى ارتفاع الطلب على رؤوس الأموال، وارتفاع سعر الفائدة خشية السلطة المركزية من التعارض مع سياستها الاقتصادية، وضعف الثقة المالية بوحدات الإدارة المحليّة، نتيجة سوء استخدام القروض المحليّة والمغالاة بها، بما يترتب عليه عجزها عن السداد، وأخيراً التوزيع غير العادل للدخل والذي ينجم عن استخدام الإيرادات الجبائية في تسديد فوائد القروض المحليّة^١.

ومن الموارد المالية التي تعود إيراداتها على الوحدات المحليّة، وتتصف بمحدوديتها وعدم مرونتها المشاريع الاستثمارية لتلك الوحدات، حيث تمتع الوحدات المحليّة في مواجهة السلطة المركزية بحرية تحديد نفقات وإيرادات مشاريعها من خلال وضعها لموازنة مستقلة، ويُعدّ هذا الأمر من أهم عوامل استقلالها، وتُعزز هذه الاستقلالية بإمكانية اعتمادها دون الحاجة لمصادقة السلطة المركزية عليها^٢، فالأصل نفاذ تلك الموازنة بمجرد موافقة المجالس المحليّة عليها دون انتظار اعتمادها من قبل السلطة المركزية^٣، إلا أن استمرارية الإعانات المقدمة للوحدات المحليّة، أو تخفيضها يقتضي حكماً

^١: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٣٠ وما بعد.

^٢: محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٦٠.

^٣: في سورية يتم إقرار موازنة الوحدات المحليّة من قبل مجالسها، وتصديق السلطة المركزية وفق ما هو وارد في القانون، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة / ٣٤ / من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ ((لمجلس المحافظة موازنة مستقلة لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، حددت إيراداتها وواجه إنفاقها بالقانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧))، كما نصت المادة / ١٤٦ / من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ ((١- يعد مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس. ٢- تقرر الموازنة من قبل المجلس. ٣- تصدق الموازنات على الوجه التالي.. أ/ موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية. ب/ موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل الوزير - ج/ موازنة الوحدات المحليّة الأخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.))

حق رقابة السلطة المركزية لموازنة المشروعات التي تدعمها مادياً^١، الأمر الذي ينعكس سلباً على ما تقيمه الوحدات المحلية من مشاريع استثمارية، وعلى مرونة الموارد المالية المتمثلة بإيرادات تلك المشاريع، وفي ذلك نجد أنّ المشرع الأردني في قانون سابق يقيد الوحدات المحلية لدى قيامها بالمقاولات، أو تأجير أموالها لأكثر من ثلاث سنوات بموافقة السلطة المركزية، كما يفرض ضرورة تصديق السلطة المركزية لموازنة الوحدات المحلية^٢، إضافة إلى ذلك لا بد من الإشارة إلى ما تعانيه الوحدات المحلية في إطار استغلالها لأموالها كتعرضها للتعدييات والمخالفات من قبل الأفراد؛ مثل قيام الأفراد بإشادة السكن العشوائي على العقارات المملوكة للوحدات المحلية^٣، إضافة إلى الإشكاليات الناجمة عن ضعف إيراداتها المالية الناجم عن سوء استغلالها، وإهمال صيانتها، وتوجيه معظم إيراداتها لحماية تلك الممتلكات وصيانتها، مما يحول الوحدات المحلية فيما يتعلق بها إلى الدور الخدمي عوضاً عن الغاية الربحية. وبالتالي ليس للوحدات المحلية فرض ضرائب جديدة، أو زيادة الضرائب المفروضة، كما لا يمكنها عقد القروض إلا وفق شروط محددة^٤، أضف إلى ذلك أن سلطتها في فرض الرسوم، والقيام بالمشاريع الاستثمارية، تنتقيد بما تفرضه السلطة المركزية، لذا نجد الدكتور مسعداوي^٥ يؤكد أن عدم

^١: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٨٣٤.

^٢: د. محمد وليد لعبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، (دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة ١٩٩٤)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨، صفحة ١٦٥.

^٣: جورج معزاوي، مرجع سابق، صفحة ٦٧.

^٤: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ٣٧.

^٥: د. يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ١٠.

كفاية الإيرادات المالية للوحدات المحليّة غالباً ما يعود إلى عدم كفاءة الجهاز الجبائي في المحليات، وضعف الإيرادات الجبائية في ظل مركزية فرض الضرائب والرسوم، وحرمانها من حق المبادرة فيما يتعلق بفرضها في ظل زيادة النفقات المحليّة، إضافة إلى قلة المشاريع الاقتصادية المقامة على مستوى المحليات، وزيادة الاعتماد على إعانات السلطة المركزية، وكثرة الإعفاءات الضريبية التي تؤدي إلى حرمان المحليات من نسبة كبيرة من الإيرادات^١، لذلك من الضرورة القيام بإصلاح القانون العام لمالية الإدارة المحليّة، وتحقيق المرونة اللازمة لموارد الهيئات المحليّة، فالجمود والمحدودية التي تعانيه الموارد المالية للوحدات المحليّة، يعود برأينا إلى عدم استقلال

^١: من الإعفاءات الضريبية في فرنسا نجد الإعفاءات التي تمنح للعقارات المخصّصة لإقامة الشعائر الدينية، والاتحادات النقابية والأراضي المزروعة بالأشجار، والإعفاءات الممنوحة للمسنين، ومساكن الطلبة، إلا أنه وفي بعض تلك الإعفاءات تقوم الخزنة العامة للدولة بدفع بعض المبالغ المالية تعويضاً عما فقدته المحليات من إيرادات ضريبية. راجع فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٤٣ وما بعد. ومن الإعفاءات الضريبية التي يمكن أن نجدها في التشريع السوري ما نصت عليه المادة / ٤٢ / من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١: ((تعفى من الرسوم والتكاليف المحليّة الجهات التالية، أ - الوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري، والمنظمات الشعبية، والنقابات المهنية والاتحادات والعقارات المملوكة لها، شريطة ألا تكون هذه العقارات مستثمرة أو مهيأة للاستثمار، ب- الجوامع والمساجد والكنائس والأديرة وأماكن العبادة والعقارات الوقفية العائدة للاديان كافة، ما دامت مخصّصة للغاية التي أوقفت من أجلها وغير مستثمرة. ج- البعثات السياسية والقنصلية وأعضاؤها ومسلكيون شريطة المعاملة بالمثل، د- عقارات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، ومنظمة الهلال الأحمر العربي السوري شريطة ألا تكون مستثمرة أو مهيأة للاستثمار.....)) وراجع أيضاً بخصوص الإعفاء من الضرائب والرسوم المحليّة القانون رقم ١٢ لعام ٢٠١٥، إعفاء المكلفين بضرائب من الفوائد والغرامات إذا سددوا الضريبة لغاية عام ٢٠١٥. والمادة ٤٩ من المرسوم التشريعي رقم ٣٨ لعام ٢٠١٢.

وحدات الإدارة المحليّة بالشكل الكافي في تحصيل إيراداتها المالية وإنفاقها، الأمر الذي يفرض ضرورة منح الوحدات المحليّة حق المشاركة في فرض الضرائب المحليّة، وتحديد أوعيتها الضريبية، وحرية فرض الرسوم المحليّة، إضافة إلى الإستقلالية في إنشاء مشاريعها الإستثمارية وإدارتها بعيداً عن تدخل السلطة المركزيّة، مع ضرورة منحها حرية الاقتراض، وحق الحصول على جزء من المداخل الوطنيّة، وتحديد الإيرادات حسب الحاجات المحليّة، وهنا يجب ألا نغفل عن أن إشكاليات التمويل المحلي لا تقتصر على جمود ومحدودية مواردها المالية؛ بل تشمل أيضاً الإشكالية الناجمة عن تعدد الوحدات المحليّة، وضعف التنسيق مع السياسة المالية للدولة وفق ما سوف نبينه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني: تعدد الوحدات المحليّة وضعف سياستها المالية

من الإشكاليات الأساسية التي تعترض التمويل المحلي، تعدد وحدات الإدارة المحليّة من جهة، وضعف التنسيق بين السياسة المالية للوحدات المحليّة والسياسة المالية للدولة من جهةٍ أخرى.

أولاً: الإشكالية الناجمة عن تعدد الوحدات المحليّة

إنّ تعدّد وحدات الإدارة المحليّة يتسبب في إشكاليات عدة، تتمثل في عدم عدالة توزيع الأعباء والإيرادات المالية الناجمة عن تحمل المحليات لعبء تمويل نشاط بعض المرافق العامة¹، وتسربّ الموارد الاقتصادية بين الوحدات

¹ يقصد بالمرافق المحليّة تمييزاً لها من المرافق العامة بأنّها المرافق التي يقتصر دورها على تقديم خدمات في إطار الوحدات المحليّة، وتتميز تلك المرافق بتحمل موازنة الوحدات المحليّة لنفقات

المحليّة، والإفلات من الأعباء الضريبية التي يمكن أن تفرضها بعض الوحدات المحليّة، بما يشكل مساساً بسياستها المالية^١، مع الإشارة هنا إلى أن فكرة تسرّب الموارد الاقتصادية بين الوحدات المحليّة، والإفلات من الأعباء الضريبية التي يمكن أن تُفرض في بعض المحليّات، هو أمر ممكن نتيجة انحسار اختصاص السلطات المحليّة بإطار جغرافي محدّد فيتم فرض الضرائب على بعض المشاريع الاقتصادية، وبعض الأموال في المحليّات دون فرضها في محليّات أخرى، مما يدفع لتسرب الموارد الاقتصادية بينها^٢، إلا أنه يصعب تحقيق هذا الأمر في ظلّ تحكم السلطة المركزيّة بالنظام الجبائي، إلا إذا شاعت تحقيق الاختلاف بين المحليّات من حيث نوعية الضرائب ومعدلاتها^٣، ومن الإشكالية الناجمة عن تعدد الوحدات المحليّة صغر حجمها، مما يتسبب في كثير من الأحيان في عجزها عن تأمين كوادرات فنية مؤهلة، أو موارد مالية كافية، فعدم كفاية الموارد المالية المحليّة لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزيّة، وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحليّة التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية، وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحليّة وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري من جهة، ومواردها المالية من جهة أخرى، الأمر الذي يفترض

إنشائها وتسييرها. د. علي خطار شنتاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، كتاب ثانٍ (النشاط الإداري)، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ١٩٩٦، صفحة ١٢١ وما بعد.

^١: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٣٧.

^٢: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ٩٤.

^٣: د. شوقي جبّاري؛ د. عولمي بسمّة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد الثاني، الجزائر، ٢٠١٥، صفحة ٣٣.

حكماً تدخل السلطة المركزية من خلال تقديم الدعم المالي والفني الذي تتطلبه المحليات^١، لذا تبرز الحاجة إلى تخفيض عدد المستويات الإدارية للوحدات المحلية من خلال دمجها بما يزيد من مواردها المالية، كون هذا الدمج سيزيد من الرقعة الجغرافية للمحليات ومن ثمّ زيادة مواردها المالية^٢، فتقليل عدد الوحدات المحلية يؤدي حكماً إلى توفير الجهد والمال^٣، ويمنح المحليات مساحة جغرافية جيدة، وعدداً كافياً من السكان المحليين بشكل يضمن مقداراً كافياً من الموارد المالية، وقدرة على استقطاب الأفراد بما يحررها من الحاجة إلى معونة السلطة المركزية، ويحقق استقلالها^٤، ومن الإشكالية الناجمة عن تعدد الوحدات المحلية أيضاً، تفاوتها من حيث قيمة مواردها المالية، وطبيعة الموارد التي تعتمد عليها لتغطية نفقاتها كنتيجة حتمية لاختلاف مستويات الوحدات المحلية، حيث تتصف الإيرادات المحلية للمحافظات الفرنسية على سبيل المثال باعتمادها الأساسي على الضرائب، وإعانات السلطة المركزية، إلا أن الجزء الأكبر من تلك الإيرادات يخصص لإعانة الوحدات المحلية في المستويات الدنيا^٥.

وقد عانت الوحدات المحلية في بعض الأنظمة من مشكلة التمويل، نتيجة تعدد مستويات الحكم والإدارة المحلية فيها، والتباين الكبير بين المحليات

^١: د. جميل الجالودي، الأوضاع المالية للمجالس المحلية في الأردن، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية السنة الرابعة والثلاثون، العدد الثاني، مصر، ١٩٩٢، صفحة ٧٧.

^٢: د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ١٥٢ وما بعد.

^٣: مجدي مدحت نهري، مرجع سابق، صفحة ٢٤٤.

^٤: د. أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، صفحة ٢٠٥.

^٥: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٦١.

من حيث الاحتياجات، والموارد المتوقعة، إلا أنها تغلبت فيما بعد على تلك المشكلة مع تزايد موارها المالية، بما حقق ضماناً أكبر في استقلالية إصدار القرارات على النطاق المحلي^١، ومثال ذلك اتجاه السلطات الأردنية في تسعينيات القرن الماضي إلى دمج الوحدات المحلية في البلاد نتيجة الديون المتراكمة والناجمة عن تعددها مما أسهم في حل إشكاليات تعددها^٢، وفي ذلك يؤكد الدكتور الصرايرة أن دمج البلديات يؤدي حتماً إلى الاقتصاد في النفقات المحلية نتيجة الحد من الأطر الفنية والإدارية للوحدات المحلية، والحد من الأعباء المالية التي يمكن أن تتحملها الوحدات المحلية بصورة منفردة، إلا أن هذا الأمر يقتضي الدراسة الكافية والوافية للدمج، وأخذ رأي الوحدات المحلية كي لا يكون الدمج وسيلة لقيام بعضها بتحمل الأعباء المالية للأخرى، نتيجة شح مواردها، أو ضخامة التزاماتها المالية الناجمة عن فسادها الإداري، إضافة إلى كون الأمر قد يفضي إلى قيام أبناء الإقليم بالإحجام عن الوفاء بالتزاماتهم المالية للوحدات المحلية لشعورهم بأن أموالهم تذهب لخدمة غيرهم، وكي لا يكون دمج الوحدات المحلية وسيلة لتهرب السلطة المركزية من مسؤوليتها^٣.

^١: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ١١٨. حيث أشار للولايات المتحدة الأمريكية.

^٢: د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي (دراسة تحليلية للتجربة الأردنية)، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الأعداد ٣-٥، القاهرة، عام ٢٠٠٤، صفحة ٦٨.

^٣: د. مصلح الصرايرة، أسباب تعديل قانون البلديات الأردني وأهدافه بموجب القانون المؤقت رقم ٧٠/ لسنة ٢٠٠٢ م، والقانون المؤقت رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٣، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٣، العدد الأول، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٧، صفحة ٢٧٥ وما بعد.

الأمر الذي يفرض ضرورة حل الإشكالية الناجمة عن تعدد وحدات الإدارة المحليّة، وذلك من خلال دمجها أو العمل على إنشاء الوحدات المحليّة مع مراعاة الاعتبارات الاقتصادية التي تضمن كفاية مواردها، من دون أن نغفل الإشكالية الناجمة عن ضعف التنسيق بين السياسة المالية للوحدات المحليّة والسياسة المالية للدولة وفق ما سوف نوضحه

ثانياً: ضعف التنسيق بين السياسة المالية للوحدات المحليّة والسياسة المالية للدولة

من الإشكاليات الأساسية التي تعترض التمويل المحلي ضعف التنسيق بين السياسة المالية للوحدات المحليّة والسياسة المالية للدولة، الأمر الذي يقتضي ضرورة التنسيق الجيد منعاً لتعارضهما، ومنعاً للتبعية المطلقة للسياسة المالية للسلطة المركزية بما يشكل مساساً باستقلال الوحدات المحليّة، أضف إلى ذلك ضرورة تخطيط الموارد المحليّة في إطار التخطيط المركزي منعاً لتعارض الخطط المحليّة مع الخطة الشاملة التي تضعها الدولة^١. ويشمل التخطيط حصر الموارد المالية، ومعرفة الاحتياجات في مختلف المجالات، وترجمتها بشكل مشاريع تأتي تريباً حسب الأولوية، وبالتالي تبرز أهمية التخطيط على المستوى المحلي في الكشف عن المشاريع الاستثمارية في نطاق الوحدات المحليّة، وتوزيع الموارد على الاحتياجات المحليّة^٢، في حين يستهدف التخطيط المركزي ما تصبو إليه الدولة، وتبتيغيه عن طريق أنشطة

^١: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٣٤ وما بعد.

^٢: د. أبو بكر متولي، التخطيط القومي والإقليمي والمحلي، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد ١٦١، دون ذكر مكان النشر، عام ١٩٧٤، صفحة ٤٤ وما بعد.

القطاعات المختلفة^١، فالتخطيط على المستوى القومي يعتمد على التخطيط الإقليمي، والتخطيط المحلي، وعلى الإمكانيات المحلية، واحتياجات المحليات وظروفها^٢، الأمر الذي يقتضي ضرورة الالتزام بالخطة المركزية بما لا يشكل مساساً باستقلال تلك الوحدات؛ فالإقتصار على التخطيط المركزي للمصالح المحلية يشكل مساساً باستقلال الوحدات المحلية إذا تم تنفيذ تلك الخطة وفقاً لما تمليه السلطة المركزية، بينما يتطلب استقلال تلك الوحدات منحها سلطة تنفيذ تلك الخطة بما يتلاءم مع إمكانياتها وأولوياتها^٣، فيقتصر دور الوحدات المحلية في مجال التخطيط على إعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك في إطار الخطة الشاملة، وتقديم المقترحات بالنسبة إلى المشاريع التي تعجز عن تنفيذها من خلال موارده المالية^٤، ويؤكد السيد Georges Vedel في كتابه القانون الإداري أن الوحدات المحلية في فرنسا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إدارة شؤونها في مجال التمويل والإنفاق المحلي شريطة عدم التعارض مع توجه الدولة لتنشيط اقتصادها القومي^٥.

ولخضوع الوحدات المحلية لعملية التخطيط المركزي أثر بارز في التأثير على استقلالها نتيجة زيادة إشراف السلطة المركزية عليها، وخضوع

^١: د. علي الشريف، الإدارة العامة، مدخل الأنظمة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، ١٩٩١، صفحة ٣٣.

^٢: د. مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٧، صفحة ٤٩.

^٣: عيد أحمد الحسان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤، العدد ٢، الجامعة الأردنية، الأردن، عام ٢٠٠٧، صفحة ٤٣٠.

^٤: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ٣٢٣.

^٥: تم الإشارة إلى ذلك لدى د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٦١.

الموارد المالية لبنود الخطط الشاملة، حيث تلتزم الوحدات المحلية بتنفيذ الخطة الموضوعية مركزياً مما يؤثر سلباً في استقلالها^١؛ إلا أن التخطيط لا يمكن أن يكلل بالنجاح إلا إذا كان نابعاً من البيئة المحلية^٢، وبما يمكن الوحدات المحلية من الإسهام في تنفيذ الخطط القومية للتنمية، والموضوعية من قبل السلطة المركزية، وذلك من خلال تسخير الموارد الاقتصادية التي تسيطر عليها تلك الوحدات المحلية، بما لا يتعارض مع استقلاليته في إدارة مواردها الذاتية^٣، وهنا يجب ألا نغفل أن السلطة المركزية تتحكم بالمخططات التنموية للوحدات المحلية، وذلك من خلال تمويلها، وبما يمكنها من انتقاء البرامج والمشاريع التي ستقام في المحليات^٤، خاصة في البلدان النامية أو البلدان التي لا تتمتع فيها الوحدات المحلية بكفاية مواردها المالية، والاعتمادات المالية الممنوحة في إطار تنفيذ خطط التنمية المحلية لا تأخذ بالحسبان الظروف المتباينة للوحدات المحلية، الأمر الذي يجعل السلطة المحلية مرغمة على اتباع السياسة التنموية للدولة، وإن تناقضت مع احتياجاتها الأساسية، ومن أمثلة ذلك أنه تم في الجزائر سنة ٢٠٠٤ الشروع ببرنامج أحواض السباحة في البلديات النائية، والذي لم يلقَ تجاوباً في بعض المناطق الريفية نتيجة لطبيعتها الاجتماعية الخاصة، الأمر الذي حوّل تلك المسابح من مصدر دخل

^١: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٣٦.

^٢: د. علي الشريف، مرجع سابق، صفحة ٣٣.

^٣: د. رمضان محمد بطيخ؛ د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الأول، دار النهضة، القاهرة، ٢٠١١، صفحة ١٩٠.

^٤: د. محمد زغداوي، دور المجلس الولائي في التنمية المحلية، حوليات، مجلة تصدر دورياً عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، العدد الخامس، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٢، صفحة ٢٤.

للوحدات المحليّة إلى مجرد عبء تتحمل تكاليف صيانتها^١، لذا لا بد من تحقيق التنسيق الجيد بين السياسة المالية للوحدات المحليّة، والسياسة المالية للدولة بما يمنع تعارضهما، وبما يحقق التكامل بين السياستين بهدف تأمين الإيرادات اللازمة للوحدات المحليّة وضمان حسن توظيفها.

أخيراً، يمكننا التأكيد أنّ تنمية مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة يقتضي حل إشكاليات التمويل المحلي الناجمة عن جمود الموارد المحليّة ومحدوديّتها، والناجمة عن تعدد الوحدات المحليّة، وضعف التنسيق ما بين السياسة المالية للوحدات المحليّة والسياسة المالية للدولة، وذلك وفق الحلول التي تم طرحها في متن الدراسة، والتي يأتي في مقدمتها توفير إيرادات مالية كافية، ومنح الوحدات المحليّة حرية التصرف بها، فيأتي حل إشكاليات التمويل المحلي استكمالاً لترشيد النفقات المحليّة بغية تنمية الموارد المالية للمحليات وفق ما سوف نوضحه في المطلب الثاني، والمعنون باسم ترشيد إنفاق الوحدات المحليّة، وتنمية مواردها المالية.

^١: عبد الرحمن صديني، التنمية المحليّة للبلديات الجزائرية، من خلال دراسة إحصائية تحليلية للوضعية المالية للبلديات في الفترة الممتدة من ١٩٩٥ إلى ١٩٩٩، مذكرة لنيل الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، ٢٠٠٩، صفحة ١٢٩.

المطلب الثاني

ترشيد إنفاق الوحدات المحلية وتنمية مواردها المالية

كان لانتقال وحدات الإدارة المحلية من الدور الخدمي إلى الدور الخدمي والتموي الأثر الأكبر في تنامي النفقات المحلية كنتيجة طبيعية لزيادة المهام الملقاة على عاتقها، لذا كان لابد من توفّر مصادر تمويلية متعددة ومتنوعة تتناسب مع تلك المهام، وتنمو بشكل متوازن مع تنامي النفقات المحلية، فقدرة الوحدات المحلية على إحداث معدلات عالية من التنمية، يرتبط بقدرتها على توفير أكبر قدر ممكن من الإيرادات المالية، وهو أمر يستوجب توفير موارد مالية جديدة للوحدات المحلية والعمل على تنمية مواردها المتوفرة، وتحقيق حسن استخدام ما ينجم عنها من إيرادات مالية، وتحقيق كفاءة استخدامها من خلال ترشيد النفقات المحلية بما يضمن كفاية إيرادات الوحدات المحلية في تمكينها من ممارسة مهامها، ومن القيام بدورها المأمول في إطار التطبيق السليم لمفهوم الإدارة المحلية.

لذا سنقوم في هذا المطلب بتوضيح النفقات المحلية الواجب تغطيتها من إيرادات الوحدات المحلية، وتبيان آلية ترشيدها، تمهيداً للبحث في تنمية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: ترشيد الإنفاق المحلي
- الفرع الثاني: تنمية موارد الوحدات المحلية الذاتية والخارجية

الفرع الأول: ترشيد الإنفاق المحلي

يحظى التمويل المحلي باهتمام بالغ فهو الضمانة الأكيدة لقيام الوحدات المحلية بالمهام الموكلة إليها والمناطة بها قانوناً، وقد تزايد هذا الاهتمام مع تزايد النفقات المحلية، ومع تزايد طلب الأفراد على ما تقدمه الوحدات المحلية من خدمات^١، وعلى اعتبار أن سوء تحديد أولويات الإنفاق يشكل أحد أهم الإشكاليات التي تعاني منها وحدات الإدارة المحلية في ظل الحاجة المتزايدة لتنمية مواردها المالية، ظهرت الحاجة لترشيد نفقاتها بما يضمن حسن استخدام مواردها المالية، فكان لابد من توضيح مفهوم النفقات المحلية وآلية ترشيدها.

أولاً: مفهوم النفقات المحلية

تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بتنفيذه شخص من أشخاص القانون العام سواء أكانت الدولة، أم الهيئات المحلية، أم غيرهما وذلك بغرض تحقيق نفع عام^٢، وبالتالي فإن ما تنفقه الوحدات المحلية على اعتبارها إحدى الجهات العامة بغرض تحقيق نفع عام يصنف نفقة عامة، وهو ما أكدته الدكتور بدران بقوله إنَّ ((إنفاق الوحدات المحلية على الخدمات العامة التي

^١: د. سليمان بطارسة، مرجع سابق، صفحة ٦٥.

^٢: راجع بهذا الخصوص د. محمد جمال ذنبيات، مرجع سابق، صفحة ٦٢ وما بعده؛ د.سوزي عدلي ناشد. أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، صفحة ٢٥؛ د.خالد شحادة الخطيب، د.أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل، الأردن، ٢٠٠٣، صفحة ٥٣. وتتكون النفقات العامة وفق المادة الأولى من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦ من ((الإنفاق الجاري على الرواتب والأجور والنفقات الإدارية والتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والإنفاق الاستثماري لقاء التجهيزات الموردة أو الخدمات المؤداة أو الأشغال المنفذة، وتسديدات الدين الداخلي والخارجي وفوائده، ورؤوس الأموال العاملة، والمنح والهبات وأية نفقات أخرى.))

تقدمها للمواطنين المحليين، هو بطبيعته، إنفاق عام^١، وهو ما أكدّه الفقه أيضاً عبر تقسيمه النفقات العامة من حيث نطاق سريانها، ومدى الاستفادة المحققة منها إلى نفقة قومية، وأخرى محلية^٢، وعليه تكون النفقة المحليّة كل ما تنفقه الوحدات المحليّة في تقديم الخدمات العامة لأبناء المحليّات ويرد في ميزانيّتها^٣.

وفي إطار الإنفاق العام يمكننا تأكيد قيام الجماعات المحليّة بأداء دور بارز في عملية الإنفاق بغية إشباع الحاجات العامة المحليّة، وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بين حاجات عامة بحتة يجري إشباعها من قبل السلطة المركزية كالحاجة إلى الأمن والعدالة، وحاجات خاصة بحتة تقتصر منافعها على المواطنين في إقليم معين يجري إشباعها من قبل الجماعات المحليّة، وحاجات عامة مستحقة، أو متداخلة تجمع بين الصفتين المحليّة والوطنية،

^١: د.د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٣٩.

^٢: د.د. محمد جمال ذنبيات، مرجع سابق، صفحة ٧٤ وما بعد.

^٣: يقصد بالنفقات المحليّة تمييزاً لها من النفقات القومية بأنّها النفقات التي تقوم بها مجالس الوحدات المحليّة، وترد في ميزانيّتها وتتمتع بحاجتها إلى رقابة مباشرة، لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها. راجع د. سوزي عدلي ناشد. أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، صفحة ٤٦. راجع أيضاً د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، صفحة ٧١. تُعدّ النفقة وفق التقسيم الإداري للنفقة محلية بمجرد ورودها في الموازنة المستقلة للوحدات المحليّة، بينما تُعدّ نفقة عامة فيما لو وردت في الموازنة العامة للدولة، راجع الدكتور محمد جمال زينات، مرجع سابق، صفحة ٦٧. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٣، صفحة ٦٥.

كخدمة التعليم^١، الأمر الذي يفيد في تحديد الجهة التي يقع عليها عبء الإنفاق.

وتنقسم نفقات وحدات الإدارة المحلية إلى نفقات التشغيل اللازمة لتشغيل المرافق العامة في نطاق المحليات، ونفقات الاستثمار التي تنفقها الوحدات المحلية على مشاريعها الاستثمارية كشق طريق أو إقامة شبكة كهرباء أو مركز لتكرير المياه، ونلاحظ هذا التقسيم في التشريع الفرنسي^٢، كما نلاحظه في المادة ١٤٣ من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١، والذي حدد مجالات إنفاق الوحدات المحلية في ستة بنود، فجاءت النفقات المحلية مقسمة إلى نفقات استثمارية تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة، ونفقات تشغيل يمكن أن نلاحظها في البنود الأخرى للمادة /١٤٣/^٣، إضافة إلى أوجه إنفاق الموازنة

^١: د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، دار الفكر العربي، مصر ١٩٩٠، صفحة ١٢٩.

^٢: د. محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٧١٢ وما بعد.

^٣: نصت المادة /١٤٣/ من المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ ((تحدد مجالات انفاق الوحدة الادارية في الأوجه التالية...))

١- النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الانظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الاموال العامة ٢- نفقات الرواتب والاجور والتعويضات والنفقات الادارية وما يماثلها العائدة للمجالس والجهزة التابعة لها.

٣- نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة ومشاريعها.

٤- أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها.

٥- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة.

٦- النفقات الاخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والانظمة النافذة)).

المستقلة للمشاريع في المحليات، والمحددة في المادة الحادية عشر من القانون رقم ٣٥/ لعام ٢٠٠٧.

وتقر جميع الأنظمة للوحدات المحليّة بأحقية الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها، وإن اختلفت فيما بينها بتحديد المورد الأساسي الذي تعتمد عليه^١، إلا أن ضمان استقلال وحدات الإدارة المحليّة يقتضي إعطاء الأولوية في تغطية النفقات المحليّة للموارد الذاتية، حيث تفضل على القروض، والإعانات المقدمة من السلطة المركزية في تمويل وحدات الإدارة المحليّة، وهو ما أكدّه الدكتور فتح الله مصباح حين قال إنّه: ((إذا كان من الصعوبة تغطية نفقات الوحدات المحليّة بشكل كلي، فإنه يجب أن نحافظ على الحد الأدنى بأن تكون الموارد الذاتية تشكل النسبة الأكبر في تغطية هذه النفقات))^٢، وتتصف المحليات بالطبيعة المتزايدة لنفقاتها، والتي تعود لأسباب منها، سوء التسيير المالي من خلال المبالغة بأوجه الإنفاق المحلي، والإنفاق المحلي المظهري، كالإنفاق على الحدايق العامة وغيرها، وضعف الموارد الجبائية المحليّة، وضعف مشاركة المواطن المحلي في وضع مخططات

ومن النفقات المحليّة في سورية نجد أيضاً ما نص عليه المرسوم التشريعي رقم ٥٠/ تاريخ ١٩٧١/٢/٢٥ الذي أكد فتح حساب في مصرف سورية المركزي باسم (وزارة التعليم العالي - تشييد المدن الجامعية) ونصت الفقرة ج من المادة الثالثة من المرسوم على أن إيرادات ذاك الحساب تتألف من ((نسبة ١% من إيرادات البلديات الفعلية التي تورّد لحساب إنشاء المدن الجامعية المنصوص عنها في القانون ٢٨٩ لسنة ١٩٦٠)) الجريدة الرسمية، الجزء الأول، العدد ١٠ لعام ١٩٧١، صفحة ٤٦٢.

^١: د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، صفحة ١٨.

^٢: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٤٧١.

التنمية المحليّة^١، وتطور مهام الوحدات المحليّة، وتزايد نشاطها الاستثماري في إطار دورها التنموي^٢، وسوء البنية الأساسية والحاجة إلى صيانتها أو استبدالها، والزيادة السكانية في تلك المحليّات، وتزايد الاستثمارات المحليّة المدفوع بضرورة قيام الوحدات المحليّة بدورها التنموي^٣، والمرافق الإجبارية التي توكل مهمة إدارتها إلى الوحدات المحليّة من دون أن يكون لها حرية اختيارها^٤، إضافة إلى كون الأعضاء المختارين عن طريق الانتخاب يميلون إلى الإسراف في إنفاق الأموال العامة بما يحقق مصالحهم الحزبية^٥، الأمر الذي يجعلها في ظل ندرة مواردها الاقتصادية عاجزة عن تلبية متطلباتها كافة، مما يفرض ضرورة الأخذ بمبدأ أولوية الإنفاق، والذي يُقصد به قيام الجهات العامة بتحديد نفقاتها على نحو لا يتجاوز حجم الإيرادات المتوقع تحصيلها، ولضمان نجاح ذلك كان لا بد من اعتماد مبدأ ترشيد النفقات^٦، وهو وإن كان

^١: فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٢٣٢.

^٢: د. مصطفى محمود عفيفي، النظام القانوني للإدارة المحليّة في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية، ((دراسة وصفية وتحليلية، نظرية وتطبيقية في ظل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وأحكام القضائين الدستوري والإداري))، دون ذكر دار نشر، طنطا، مصر، ٢٠٠٥، صفحة ٢٨٨.

^٣: جاء في المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١: يهدف هذا القانون إلى: ٣..... - تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي، وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده وتنمية هذه الموارد لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، وتقديم خدمات أفضل وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإدارية، تساعد على خلق فرص عمل، وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي.

^٤: د. محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٥٩٠.

^٥: د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دراسة في (أسس التنظيم الإداري). أساليب العمل الإداري)، دار الثقافة الجامعية، مصر، ١٩٩٧، صفحة ٢٨٢.

^٦: د. محمد إبراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣١٠.

مبدأً يتعلق بنفقات السلطة المركزية فلا مانع من اعتماده فيما يتعلق بالنفقات المحلية، كون النفقات المحلية نفقات عامة وفق ما وضّحنا سابقاً، وإن كنا نرى أن الوحدات المحلية أحوج من السلطة المركزية إلى اعتماد هذا المبدأ، إذ لا تتمتع الوحدات المحلية بقدرة السلطة المركزية على فرض الضرائب والرسوم، كما أن أحقيتها بالحصول على الإعانات المركزية والقروض من المؤسسات المالية مرهون لإرادة السلطة المركزية والضوابط الموضوعية على حرية الاقتراض، إضافة لكونها لا تتبع سياسة إشباع الحاجات العامة من خلال الإنفاق على تلك الحاجات، ثم البحث عن موارد مالية لتغطية النفقات المتشكلة، لذلك وحرصاً على توازن ميزانيتها تقدر المجالس المحلية الإنفاق على مقدار الإيرادات المتوافرة^١، وبالتالي يمكننا القول إنّ تعريف النفقة يختلف باختلاف الحاجة المراد إشباعها، فتكون محلية حين تكون صادرة عن هيئة محلية بغية تحقيق منفعة عامة محلية، وفي هذا الخصوص نجد تزايد النفقات المحلية مع تزايد المهام الملقاة على عاتق الوحدات المحلية، الأمر الذي يستوجب ضرورة ترشيد النفقات المحلية، وحسن استخدام الإيرادات المالية في تغطية نفقات الوحدات المحلية.

ثانياً: آلية ترشيد النفقات المحلية

يُقصد بترشيد الإنفاق العام الالتزام في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها، بما يحقق رفاهية المجتمع^٢، أو كما يعرفه بعضهم بأنه تحقيق أكبر منفعة ممكنة للمجتمع من خلال رفع كفاءة الإنفاق، والقضاء على

^١ : د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٨٢.

^٢ : د. محمد عمر حماد أبو دوح، ترشيد الانفاق العام وعلاج عجز موازنة الدولة، الدار الجامعية الإسكندرية، ٢٠٠٦، صفحة ٤٤.

الإسراف والتبذير، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد المتاحة^١، وهو ترشيد للنفقات المحليّة حين يتم الالتزام بتخصيص موارد الوحدات المحليّة والكفاءة في استخدامها، بما يحقق رفاهية المجتمع المحلي.

ويُعدّ مبدأ ترشيد النفقات من الأسباب الاقتصادية والتنموية لظهور الإدارة المحليّة، حيث أنّ اتخاذ القرارات التي تُعنى بالشؤون المحليّة من قبل السلطات المحليّة يوفر الوقت والتكلفة الناجمة عن إصدارها من قبل السلطة المركزية، إضافة إلى حصر إنفاق الإيرادات المحليّة على الوحدة المحليّة صاحبة الإيراد لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والتنمية^٢. وفي إطار تأكيد دور الوحدات المحليّة في ترشيد الإنفاق العام، نصّت المادة الثالثة والثلاثون من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنّه: ((إضافة إلى الصلاحيات الواردة في المادة (٣٢) من هذا القانون يتولى مجلس المحافظة اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة، أو الإدارة، أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى السلطة المحليّة بموجب الخطة الوطنية للمركزية، وعلى الأخص: إقرار الخطط اللازمة لزيادة إنتاجية العمل باستمرار، وتحسين نوعية الإنتاج، وتخفيض التكاليف مع التوفير في النفقات الإدارية بهدف زيادة الربحية...)).

^١: د. محمد خير العكام، د. يوسف شباط، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٧، صفحة ١٣٣.

^٢: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ٦٣ وما بعد.

وتقتضي السلامة المالية لوحدات الإدارة المحليّة التقيد بعدد من الضوابط التي تمكن الإنفاق المحلي من تحقيق الغاية المرجوة منه، فتعمل الوحدات المحليّة على الاقتصاد في الإنفاق والسعي إلى زيادة الإنتاج، وهي في ذلك تخضع للرقابة التي يقرها التشريع إضافة إلى العديد من الضوابط التي تستهدف تحقيق المنفعة القصوى من النفقة، علماً أنه يتعذر تحقيق الاقتصاد بالنفقة بعيداً عن الإصلاح الإداري للجهة التي تنفذها^١، ويمكن ترشيد النفقات في الوحدات المحلية من خلال الرقابة على ماليّتها، واعتماد مبدأ عدم التخصيص، وفي إطار الترشيح تُشكل موازنة وحدات الإدارة المحليّة أداة لترشيح نفقاتها.

١- ترشيح النفقات المحليّة من خلال الرقابة :

بهدف تحسين مالية الوحدات المحليّة يتم ترشيح نفقاتها من خلال إيجاد رقابة عليها^٢، وكما تستهدف الرقابة على أعمال الوحدات المحليّة ضمان مستوى حسن للخدمة المقدمة في المحليّات، تحول دون تبديد الأموال في مشاريع لا تعود بالنفع على أبناء الوحدة المحليّة^٣، وهذا الأمر يتم من خلال الرقابة المزدوجة على الإنفاق المحلي المتمثل برقابة الوحدات المحليّة من جهة، ورقابة السلطة المركزية من جهة أخرى، الأمر الذي يقيد وإلى حد كبير سلطة الإنفاق التي يمكن أن تتم في المحليّات^٤، ففي إنجلترا وعلى سبيل المثال تملك الحكومة المركزية سلطة الرقابة المالية على أوجه الانفاق التي

^١: د. محمد جمال ذنبيات، مرجع سابق، صفحة ٧٩ وما بعد.

^٢: د. يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ١٠.

^٣: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ١٢٨.

^٤: د. محمد إبراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣٣٤.

تقوم بها الوحدات المحليّة، تصل إلى حدّ إمكانية إلغاء المنحة المقدمة من قبلها، إذا ثبت أن إنفاقها جاء خلاف الغرض الذي منحت لأجله، أو أن الخدمة المقدمة من قبل الوحدات المحليّة كان دون المستوى المطلوب^١، وإن كانت النفقة العامة تستهدف إشباع الحاجات العامة استناداً إلى مبدأ المساواة والعدالة في تحمل الأعباء، فإن السلطة التنفيذية وفي إطار تحديدّها للحاجات العامة، تخضع للرقابة التشريعية المتمثلة بحق البرلمان في منح الإذن بالاعتماد المالي الذي تطلبه الحكومة، في حين تتمثل الرقابة من قبل السلطة المركزية على سلطة الإنفاق لدى الوحدات المحليّة في حق إلغاء النفقات التي تقرّها المجالس المحليّة، فيما لو تضمنت تلك النفقات خروجاً عن مبدأ التخصيص للمنفعة العامة^٢، إضافة إلى مصادقة السلطة المركزية على موازنة الوحدات المحليّة كما في المادة /١٤٦/ من قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١، والذي يشكل وجهاً من أوجه الرقابة على نفقات وحدات الإدارة المحليّة.

^١: د. أحمد حافظ نجم، المجالس المحليّة بين الاستقلال والتبعية (دراسة مقارنة للعلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحليّة في كل من المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد السوفيتي ومصر)، دون دار نشر، ١٩٨٨، صفحة ٤٢، اعتمدت السلطة المركزية في بريطانيا بادئ الأمر على معايير عدة لتحقيق التوزيع العادل للإعانات الإجمالية بين السلطات المحليّة المختلفة، منها معيار حاجة المواطنين في الوحدات المحليّة لإشباع حاجة معينة، وانخفاض حجم الإيرادات المحليّة وتخفيف العبء الضريبي على الممول المحلي، إلا أنه في عام ١٩٨٠ أخذت إنكلترا بنظام الإعانة الموحدة التي لا يجوز للوحدات المحليّة بموجبها تجاوز سقف الإنفاق العام المحدد من قبل السلطة المركزية، وجزاء هذا الفعل حرمانها من جزء كبير من الإعانات الأمر الذي انعكس سلباً على سلطة الوحدات المحليّة باتخاذ القرارات المتعلقة بالإنفاق المحلي. راجع: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٣٨ وما بعد.

^٢: د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، صفحة ٣١.

٢- الترشيح من خلال عدم التخصيص :

يُعدّ مبدأ عدم التخصيص من أهم المبادئ المعتمدة في إطار حسن تغطية نفقات الوحدات المحليّة، ويقصد به عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة، فلا يخصص إيراد معين في الموازنة المحليّة لتغطية نفقات محلية معينة ضماناً لقيام وحدات الإدارة المحليّة بتغطية نفقاتها المحليّة حسب أولويتها^١، كما لا تخصص إيرادات وحدة محلية معينة لتغطية نفقاتها وحسب، ولو طبق هذا الأمر لزادت الوحدات الغنية غنى والفقيرة فقراً^٢، وفي إطار ذلك عرف النظام الإسلامي ما يسمى بلامركزية الإنفاق، حيث يتمتع كل إقليم باعتماده على موارد خاصة، ويستخدم إيراداته لتغطية نفقاته، وما يفيض من تلك الإيرادات يرسل إلى الأقاليم التي تعاني نقصاً في مواردها أو إلى بيت المال المركزي^٣، وفي هذا الخصوص نجد معاناة البلديات اللبنانية من ارتفاع تكاليف معالجة النفايات لديها، حيث تستهلك معالجة النفايات جزءاً كبيراً من إيراداتها مما يؤثر سلباً في دورها التنموي^٤، فلا يمكن تخصيص جزء من إيرادات الوحدات المحليّة لمعالجة النفايات لديها، وتخصيص جزء آخر للنهوض بالمشاريع التنموية، بل توظف الإيرادات حسب أولوية الحاجات، وهو معالجة النفايات حفاظاً على الصحة العامة.

^١: د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٦٩.

^٢: د. شوقي جباري، د. عولمي بسمة، مرجع سابق، صفحة ٣٣.

^٣: مصطفى محمد محمد موسى، مرجع سابق، صفحة ٢٠٢.

^٤: كوثر دارة، مرجع سابق، صفحة ٣٧.

وتُعدّ موازنة الوحدات المحليّة أداة من أدوات الرقابة التي تمارس عليها^١، وتُعرف بأنّها: ((تقدير لمصروفات وإيرادات شخص إداري إقليمي عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة مالية))^٢، وقد ظهر بدايةً نظام موازنة البرامج والأداء، ثم نظام جديد للموازنات المحليّة سُمّي بنظام موازنة التخطيط والبرامج، حيث تم ربط موازنة الوحدة المحليّة بدورها بالتخطيط، واتخاذ القرارات بما يحقق الأهداف السياسية المالية والاقتصادية للوحدة المحليّة، واستخدام نظم الموازنات تلك، جعل من الموازنة المحليّة أداة إدارية لترشيد اتخاذ القرارات من قبل مجالس الوحدات المحليّة، ومنها قرارات الإنفاق، الأمر الذي يجعل الموازنة المحليّة ذات أهمية واضحة في ترشيد الإنفاق المحلي، وترشيد اتخاذ القرارات في المشاريع المحليّة^٣.

ويعتمد النظام القانوني في سورية مبدأ مركزية مالية الدولة حفاظاً على مواردها؛ إذ ترتبط وحدات الإدارة المحليّة بالموازنة العامة للدولة وفق مبدأ الصوافي، (أي توريد فوائضها الاقتصادية إلى صندوق الدين العام لتمويل مشاريع التنمية، أو لحظ الإعانات لها ضمن اعتمادات الموازنة العامة للدولة)^٤، وفي إطار الإصلاحات الإدارية للإدارة المحليّة في سورية السابقة لصدور المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ أكد بعضهم ضرورة

^١: حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٢٢٢.

^٢: شاكر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٥٣.

^٣: د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٦٥ وما بعد.

^٤: د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مجلد جامعة دمشق، المجلد ١٦، العدد الأول، دمشق، عام ٢٠٠٠، صفحة ٣٥. يرى الدكتور المهاني في المرجع أنه وفي إطار تحقيق مبدأ وحدة الموازنة وشمولها ضرورة الابتعاد عن تعدد الموازنات العامة للوحدات المحليّة، وتوحيد موازنات وحدات الإدارة المحليّة على مستوى المحافظة وربطها بالموازنة العامة للدولة، المرجع ذاته صفحة ٥٠.

التخلّي عن إلزام الوحدات المحليّة بإعادة الإيرادات التي لم يتم إنفاقها خلال العام للخرينة العامة للدولة، مما قد يدفعها إلى الإنفاق بشكل غير رشيد لا يحقق الغاية المرجوة منه^١. الأمر الذي يدفعنا لتأكيد أهمية ترشيد النفقات المحليّة وصولاً إلى حل إشكالية التمويل المحلي في ظل ضعف الإيرادات المحليّة، وذلك كوسيلة لحل إشكالية التمويل المحلي، تمهيداً لعملية تنمية الموارد المالية للمحليات والتي سنتطرق إليها في الفرع الثاني.

^١: د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة والإصلاح الإداري، دار الرأي للنشر والتوزيع، سورية، ٢٠١٠، صفحة ٣٤١.

الفرع الثاني: تنمية موارد الوحدات المحلية الذاتية والخارجية

تبرز أهمية الوسائل المالية للوحدات المحلية في تمكينها من ممارسة سلطة التقرير^١، ومنحها حرية الإدارة^٢، فضعف الإيرادات المالية للوحدات المحلية يجعلها عاجزة عن ممارسة نشاطها الإداري، ومقيدة برغبة الجهة الممولة، الأمر الذي يستوجب تنمية الموارد المالية للوحدات المحلية خاصة مع اتجاه الدول لانتهاج نظام جديد يمنح الوحدات المحلية الدور الريادي في عملية التنمية، بعد أن كان حكراً على السلطات المركزية، لذا نجد أن قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١، يؤكد ضرورة تعزيز الموارد المالية للوحدات المحلية بما يمكنها من ممارسة دورها التنموي في المجتمع المحلي^٣، إضافة إلى تزايد عدد السكان أو ما يمكن أن نسميه النمو الديمغرافي، والذي يرافقه ازدياد الطلب على الخدمات التي يمكن أن تقدمها الوحدات المحلية، وتزايد النفقات المحلية الناجمة عن توسيع الصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية، والعمل على تحسين الخدمات والتطور الحضاري الذي فرض الحاجة إلى خدمات أخرى، وأدى إلى زيادة الطلب على الإنفاق المحلي، لذا كان لابد من العمل على تنمية موارد وحدات الإدارة المحلية الذاتية والخارجية.

^١: A.ROUX, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales. RFDA.1992, p 445.

^٢ : A.LAUBADÉRE, J.-C VENEZIA et Y. GAUDEMET, Traité de droit administratif, T.1, Paris, LGDJ, 1988, No. 180, P122 .

^٣: راجع الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١.

أولاً: تنمية الموارد الذاتية للمحليات

تتنصف الموارد المالية الذاتية للوحدات المحلية بالنقص الذي يتسبب في عجزها عن استعمال السلطات الممنوحة لها، أو القيام بالمهام الموكلة إليها، ويتنصف التمويل المقدم من السلطة المركزية بالضعف، وتأخر الحصول عليه، ويعود ذلك لعجز السلطة المركزية عن تفهم وتصور كل ما هو عاجل ومهم في المحليات، ورغبتها في السيطرة عليها وإخضاعها، فضعف الإيرادات الذاتية ومنها الجباية المحلية يشكل سبباً في تبعية الوحدات المحلية للسلطة المركزية وخضوعها لتأثيرها^١، الأمر الذي يستدعي إيلاء تنمية الموارد الذاتية للوحدات المحلية كل الاهتمام، والعمل على تدعيمها بما يسهم في تحقيق الاستقلال المالي إلى جانب الاستقلال الإداري^٢، خاصة أن تلك الموارد تشكل أكثر مقومات الإدارة المحلية أهمية، ودعامة أساسية من دعائم استقلالها^٣، لذا فإن فعالية وحدات الإدارة المحلية تتوقف عملياً على حجم تلك الموارد وحرية استخدامها^٤، الأمر الذي يقتضي تحسينها بما يمكن الوحدات المحلية من تلبية الحاجات المختلفة لأبنائها، وتنفيذ ما أوكل إليها من مهام بعيداً عن تدخل الجهات الممولة، وذلك من خلال تحسين إيراداتها الجبائية، وتطوير إيرادات الأملاك التي يعود ريعها للوحدات المحلية.

وتبرز إمكانية تنمية الإيرادات الجبائية للوحدات المحلية من خلال منحها سلطة فرض الرسوم وتحديد فئاتها من دون الرجوع إلى موافقة السلطة

^١: د. شوقي جباري، د. عولمي بسمه، مرجع سابق، صفحة ٤٠.

^٢: حمود محمد دبان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٢٣٠.

^٣: أ. لطيفة بهي؛ أشهرزاد مناصر، مرجع سابق، صفحة ٢٥٦.

^٤: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٢٢.

المركزية، على أن يكون للقضاء وحده سلطة الفصل بالمنازعات الناجمة عن المغالاة بتلك الرسوم أو شمولها لأنشطة معينة^١، ومن خلال توعية الجمهور المحلي لأهمية الضرائب، والعمل على تحسين النظام الضريبي، وزيادة كفاءة الجهاز الجبائي، وحسن التنسيق بين الوحدات المحلية والجهات المكلفة تحصيل الضرائب لصالحها^٢، وإن كنا نفضل إشراك الوحدات المحلية في الجباية المحلية لضمان تحصيل أفضل الموارد الجباية لأنها أكثر معرفة بالشؤون المحلية والامكانيات الجبائية فيها، وعلى الدولة وفي طور دعهما لتنمية الإيرادات الجبائية المحلية أن تقوم بإعادة النظر بآلية توزيع الإيرادات الجبائية كتخصيص الضرائب ذات الطابع المحلي لصالح المحليات^٣، وزيادة حصة المحليات من الضرائب العامة، وإشراكها في تحديد الضرائب ونسبتها، والأوعية الضريبية^٤، علماً أن إشراك الوحدات المحلية في عملية تطوير السياسات الضريبية يفرضه تأثر إيراداتها الجبائية بأي تعديل يطرأ على الضرائب العامة عندما تشكل الضرائب المحلية جزءاً من تلك الضرائب^٥، إضافة إلى ضرورة التخلص من احتكار السلطة المركزية لتوزيع الأعباء

^١: د. جميل الجالودي، مرجع سابق، صفحة ٩٠. تتميز الرسوم المحلية في فرنسا مقارنة بالضرائب المحلية بسلطة المحليات حيالها، حيث لها فرضها ابتداءً ووفقاً لظرف كل وحدة محلية. راجع وائل محمد إسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ١٨٤.

^٢: د. شوقي جبّاري، د. عولمي بسمة، مرجع سابق، صفحة ٤٠؛ يؤكد الدكتور مسعداوي ضرورة تحسين مالية المحليات من خلال تأهيل المصالح الجبائية المحلية بما يتلاءم والتطورات التي تشهدها المحليات، وخلق ثقافة جبائية تعتمد الحوار بين السلطة الجبائية والمكلفين، مما يسهم في تشجيع الاستثمار في المحليات، راجع الدكتور يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ٢٧ وما بعد.

^٣: أ. لطيفة بهي؛ أشهرزاد مناصر، مرجع سابق، صفحة ٢٦٤ وما بعد.

^٤: د. يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ١٠ وما بعد.

^٥: كوثر دارة، مرجع سابق، صفحة ٤٢.

الجباثية، والذي يُعدّ في ظل عجز الوحدات المحليّة عن جباية تلك الإيرادات والإجراءات المطولة المرافقة له سبباً لتقليل فرص تمويلها^١، وفي إطار ذلك، نجد أنّ بالإمكان منحها سلطة إقرار نظام ضرائب السكان أسوة لما هو الحال في فرنسا، وفرض الضرائب المباشرة على الأراضي الزراعية والأراضي المعدة للبناء، أسوة بالضريبة المحليّة على الملكية في إنجلترا^٢، أو كضريبة المباني في إنجلترا، والتي تتميز الوحدات المحليّة فيها بالقدرة على تحصيلها وتحديد أوجه إنفاقها، وتقدير سعرها كل ثلاثة أشهر، وإمكانية زيادة أو إنقاص ذلك^٣، خلاف ما هو عليه في الدول النامية، حيث تصتدم عملية تنمية الموارد المالية بإهمال المجالس المحليّة في تحصيلها إرضاءً للناخبين وأبناء العشيرة^٤، كما قد توجه السلطة المركزية بمضاعفة الضرائب والرسوم إلى مستوى يحد من قدرات الإدارة المحليّة على رفع الرسوم وتحصيل الإيرادات المالية الكافية^٥.

^١: د. شوقي جباري، د. عولمي بسمّة، مرجع سابق، صفحة ٣٢.

من أساليب تنمية الموارد الضريبية إشراك المحليات في سلطة تحديد الوعاء الضريبي ونسبة الضريبة، كونها أدركت من السلطة المركزية بالوسط الاجتماعي ومصادر الجباية في المحليات، بما يحقق التقارب بين المساهمين والإدارة الجباثية، وبالتالي رفع مردودية الضرائب وضرورة مكافحة التهرب الضريبي وعائدية إيرادات بعض الضرائب لصالح المحليات عوضاً عن السلطة المركزية، بما يحسن مالية المحليات، ويعفيها من اللجوء لطلب إعانات السلطة المركزية؛ راجع خنفري خيضر، مرجع سابق، صفحة ١٦٢.

^٢: د. صلاح الدين فوزي، التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية، ورقة عمل مرجع سابق، صفحة ١٨.

^٣: د. يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ٥.

^٤: د. سليمان بطارسة، مرجع سابق، صفحة ٧٩.

^٥: مراد ظافر، مرجع سابق، صفحة ٩٠.

ولا يتوقف الأمر هنا على تنمية الموارد الجبائية، وإنما يتوجب على الوحدات المحليّة أيضاً وفي إطار تحسين مواردها الذاتية العمل على تثمين الثروات والأموال المحليّة، من خلال تحسين أملاكها وزيادة استثماراتها، بهدف ضمان إيرادات محلية جيدة تحقق استقلالها المالي، وتغنيها عمّا تقدّمه السلطة المركزيّة من إعانات، لذا على الوحدات المحليّة القيام بإحصاء ممتلكاتها وتحسين مبالغ إيجارها من خلال ربطها بالأسعار الرائجة في السوق^١، والعمل على خلق استثمارات لصالحها، واستقطاب رؤوس الأموال لخلق مشاريع استثمارية فيها، بما يمكنها من توفير إيرادات مالية جيدة، ويُعدّ هذا الإجراء إجراءً ذاتياً يقتصر أمر القيام به على الوحدات المحليّة من دون تدخل السلطات المركزيّة خلاف ما هو قائم بالنسبة إلى تثمين الضرائب والرسوم، إلا أنه من الضروري تضمين التشريعات الوطنية أحكام تشجع الوحدات المحليّة على اعتماد الاستثمارات الذاتية لأموالها بما يوفر موارد مالية جيدة^٢، وبالتالي فإن تنمية الموارد المالية للوحدات المحليّة يستدعي تهيئة المناخ الاستثماري في المحليّات^٣، وإيلاء استثمار أملاك الوحدات المحليّة اهتماماً متزايداً، وتعزيز القدرات المالي والبشرية والفنية التي تمكن الوحدات المحليّة من إدارة أملاكها^٤، علماً أن تنمية مواردها الماليّة، لا يقتصر على تنمية مواردها الذاتية بل يمتد لتنمية الموارد الخارجية وفق ما سوف نبيّنه.

^١: د. يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ٢٩.

^٢: د. سعيد نحيلي، البلديات، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠٠٩، صفحة ١٤٨.

^٣: خنفرى خيضر، مرجع سابق صفحة ٣٢.

^٤: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٨٠.

ثانياً: تنمية الموارد الخارجية للمحليات

يرتكز نظام الإدارة المحليّة على قوة مالية الوحدات المحليّة واستقلالها، الأمر الذي يفضي إلى ضرورة تدعيم الموارد الذاتية لتلك المحليات، بما يضمن التحرر من الاعتماد على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية بشكل رئيسي^١، إلا أن ضعف الإجراءات المتخذة للحد من جمود الموارد المالية للوحدات المحليّة أمام النمو المتسارع لنفقاتها، يتطلب لجوئها لطلب المعونة من السلطة المركزية بهدف تغطية نفقاتها المتزايدة^٢، لذا لا بد من الاعتماد على الدعم الحكومي في ظلّ ضعف مالية الوحدات المحليّة، وجمود مواردها الذاتية إلى حين تمكنها من التخلص من الديون المتركمة، وزيادة استثماراتها بما يحقق زيادة في مواردها الذاتية^٣، فعدم كفاية مواردها المالية للقيام بالمهام الموكلة إليها، أو تنفيذ ما يدخل ضمن اختصاصها يفرض عليها حاجة اللجوء إلى السلطة المركزية، وإن ترتب عليه تبعية الوحدات المحليّة للسلطة المركزية مالياً وإدارياً، لذلك كان من حسن التدبير العمل على تنمية الموارد غير الذاتية للوحدات المحليّة بما لا يشكل مساساً باستقلالها من خلال تنمية الإعانات المقدمة من السلطة المركزية والقروض التي يمكن أن تحصل عليها، إضافة إلى التبرعات المختلفة، إذ تُعدّ الإعانات

^١: د صلاح الدين فوزي، التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية، ورقة عمل، مرجع سابق، صفحة ١٤.

^٢: د. شوقي جباري، د.عولمي بسمه، مرجع سابق، صفحة ٣٧.

^٣: د. سليمان بطارسة، مرجع سابق، صفحة ٨٢.

^٤: إنّ عجز الوحدات المحليّة وعدم كفاية مواردها لتلبية الحاجات المختلفة للأفراد يعد سبباً رئيسياً يدفع الوحدات المحليّة لطلب معونة السلطة المركزية، بما يشكل مساساً باستقلالية عملها. راجع محمد علي الخطار، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثالثة، العدد الثاني، آذار، الكويت، ١٩٨٩، صفحة ١٣٩.

المقدمة من السلطة المركزية مورداً مهماً في دعم الوحدات المحلية فيما يتعلق بعمليات التجهيز والاستثمار^١، وباعثاً رئيساً على استقرار موازنة الوحدات المحلية وتنفيذ المشاريع التنموية فيها^٢، واستقلال وحدات الإدارة المحلية في إطار ما تقدمه السلطة المركزية من إعانات مادية أمر يستوجب تمتع تلك الإعانات بطابع تكميلي للموارد الذاتية للوحدات المحلية، إلا أننا نجد الوحدات المحلية في كثير من الحالات تعتمد كمصدر رئيس، مما يدفعها إلى التراخي عن تامين مواردها الذاتية، واعتماد الإعانات بدلاً لذلك بما يؤثر في استقلالها.

أما بالنسبة إلى القروض فيُعدّ اللجوء إليها الخيار الأمثل كما يراه بعضهم، كونه يشجع على خلق ثروة عوضاً عن الاتكال على معونات السلطة المركزية، ويحرر الوحدات المحلية من التبعية المالية لها^٣، ويمكن للقروض المسهمة في دفع عجلة التنمية أن تشكل خياراً آخر أيضاً عندما يتم إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي، ولدى منح الوحدات المحلية حرية المبادرة في طلبها، إلا أنه يشترط لحسن استخدامها أن تُتفق لتمويل المشاريع الإنتاجية عوضاً عن توظيفها للقيام بمشاريع خدمية تتسبب في عجز الوحدات المحلية عن تسديد أقساط تلك القروض وفوائدها مما يؤدي لخلق أزمة مديونية

^١: عبد القادر موفق، مرجع سابق، صفحة ٨.

^٢: لخضر مرغاد، مرجع سابق، صفحة ٨.

في الدول الاشتراكية تقوم العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية في مجال التمويل المحلي، على دعم موارد المحليات من خلال التنازل عن بعض الموارد المالية لصالح الوحدات المالية كإيراد بعض الضرائب والرسوم وتقديم إعانات حكومية لسد العجز الحاصل في ميزانيات الوحدات المحلية؛ راجع د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٦٥.

^٣: د. رحموني محمد، مرجع سابق، صفحة ١٩٦.

لديها^١، فالقروض بالنسبة إلى الوحدات المحليّة مصدر تمويل من جهة ومن جهة أخرى تشكل نفقة للوحدات المحليّة التي عليها دفع رأس المال إضافة للفوائد.

إلى جانب الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، والقروض التي بالإمكان الحصول عليها من الجهات المعنية، تبرز الهبات كمصدر تمويلي مسهم إلى حدّ ما في تغطية نفقات وحدات الإدارة المحليّة، وإن كان يُنظر إلى التبرعات القادمة من جهات أجنبية بقلق دائم، كونها قد تستهدف توجيه نشاط الوحدات المحليّة بعيداً عن المصلحة القوميّة^٢، وتأتي تلك الهبات والوصايا مما يمكن أن تقدمه الأشخاص الطبيعيّة أو الاعتباريّة من قيمة نقدية، أو أشياء عينية، كمنح حافلات للنقل المدرسي، وسيارات الإسعاف لتأدية خدمات إسعافية لأبناء المجتمع المحلي، وهي إضافة إيجابية للجماعات المحليّة توظف في تغطية أعباء، قد تترتب على عائقها أثناء قيامها بنشاط معين، أو لمواجهة ظروف استثنائية، الأمر الذي يستدعي التشجيع على تقديم الإعانات والهبات لصالح تلك المحليّات، بما يسهم في تلبية الحاجات المحليّة، والعمل على تحسين الخدمات المقدمة لأبناء تلك المحليّات، وتكريس ثقافة منحها، سواء كانت عقارات أم منقولات وحتى ذمم مالية، وفق ما تمليه عليهم التشريعات المعمول بها.

^١ د. جميل الجالودي، مرجع سابق، صفحة ٦٧ وما بعد.

^٢ د. محمد الشافعي أبو راس، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، دراسة تأصيلية مقارنة، عالم الكتاب، القاهرة، ١٩٨٦، صفحة ٣٧.

في نهاية المبحث يمكننا التأكيد أن تنمية الموارد المالية للوحدات المحلية كضرورة لمواجهة نفقاتها المتزايدة، يستوجب تعديل النظام المالي للوحدات المحلية، بما يمكنها من القضاء على إشكاليات التمويل المحلي، فتُمنح الموارد المالية للوحدات المحلية سواء كانت موارد خارجية أم ذاتية مرونة كافية تضمن توفير ما يكفي من الإيرادات المالية، وتأخذ الاعتبارات الاقتصادية بالحسبان لدى إحداث الوحدات المحلية، والعمل على دمج الوحدات المحلية المشكلة ضماناً لتحقيق كفاية مواردها المالية، من دون أن نغفل ضرورة التنسيق بين السياسة المالية للدولة والسياسة المالية للوحدات المحلية، وترشيد النفقات المحلية وصولاً إلى حل إشكالية التمويل المحلي خاصة أن الوحدات المحلية لا تملك سلطة توسيع مواردها المالية، وبالتالي يتم الانتقال إلى تنمية الموارد المالية للوحدات المحلية كإجراء لاحق أو كنتيجة أكيدة لحل إشكاليات التمويل المحلي، على ألا يقتصر العمل هنا على تنمية الموارد الذاتية من دون الخارجية، وإنما تنميتها بشكل متوازن يضمن إيجابية الآثار الناتجة عن جميع الموارد المالية.

أخيراً، لا بد من التأكيد أن دراسة مصار التمويل المحلي لا تتوقف عند التعرف بها، والبحث عن حلول ممكنة للإشكالية التي تعانيها تمهيداً لتنميتها، إنما تقتضي صحة الدراسة استكمالها بالتعرف بأسس تمويل وحدات الإدارة المحلية المتعلقة بطبيعة مواردها وإدارتها المالية، وذلك وفق ما سوف نوضحه في الفصل الثاني.

الفصل الثاني

أسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة

يقتضي تدعيم الإدارة المحليّة إقرار الأسس السليمة للتمويل المحلي الذاتي، والتي تقسم إلى شقين هما: الأسس المتعلقة بطبيعة الموارد المالية للوحدات المحليّة، والأسس المتعلقة بالإدارة المالية لتلك الوحدات، ويشترط في الموارد المالية للوحدات المحليّة كفايتها في تلبية الحاجات المحليّة، كما يشترط لضمان قيامها بدور سليم في عملية التمويل المحلي تحقيق ذاتية الموارد المالية للوحدات المحليّة ومحليّة تلك الموارد، مع ضرورة تمتعها بالثبات والوضوح، بما يمكن المجالس المحليّة من تقدير إيراداتها المالية، ورسم الخطط المستقبلية استناداً إلى توقعات عائدتها، ويشترط في المجالس المحليّة تمتعها بسياسة مالية جيدة تتلاءم مع السياسة العامة للدولة تضمن نجاحها إدارة مالية على درجة من الخبرة والكفاءة اللازمتين لإدارة الموارد المالية للوحدات المحليّة، إضافة إلى ضرورة تمتعها بالاستقلال المالي، فيكون لها حرية تحصيل مواردها المالية وحرية إنفاقها وفق متطلبات الحاجات المحليّة بعيداً عن تدخل السلطة المركزية، ويكون من مستلزمات نجاح الإدارة المحليّة منح الوحدات المحليّة حرية فرض الأعباء المالية، بما يضمن تحقيق توزيعها العادل بين مختلف المحليّات، وبما يمكّنها من الاضطلاع بعملية التخطيط المالي للوحدات المحليّة والرقابة عليها، وذلك كنتيجة طبيعية لتمتع الوحدات المحليّة بالشخصية القانونية وبذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة.

الأمر الذي يستوجب وفي إطار البحث في أسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة، تبيان الأسس المتعلقة بطبيعة الموارد المالية للوحدات المحليّة والمتمثلة في ذاتية تلك الموارد، وكفايتها في تلبية الإنفاق المحلي، إضافة إلى أسس التمويل التي تشترط تمتع الوحدات المحليّة بالاستقلال المالي، وسلطة

فرض الأعباء المالية وتوزيعها، لذلك ومن خلال هذا الفصل سنقوم بدراسة الأسس المتعلقة بتمويل وحدات الإدارة المحليّة في مبحثين وفق الآتي:

- المبحث الأول: أسس التمويل المحلي المرتبطة بطبيعة الموارد.
- المبحث الثاني: أسس التمويل المحلي المرتبطة بالإدارة المالية.

المبحث الأول

أسس التمويل المحلي المرتبطة بطبيعة الموارد

تشكّل الإدارة المحليّة أسلوب تنظيم، تُنقل بموجبه سلطة اتخاذ القرارات الخاصة بالمحليات في بعض جوانبها من السلطة المركزية إلى وحدات الإدارة المحليّة، وتشكل مالية الوحدات المحليّة مجموع القواعد والظواهر التي تتعلق بإيرادات تلك الوحدات ونفقاتها، والتي تستوجبها حرية الوحدات المحليّة وسلطانها في ممارسة نشاطها، فقيام الوحدات المحليّة بممارسة مهامها يقتضي امتلاكها موارد مالية قادرة على توفير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات المحليّة المتزايدة الناجمة عن ممارسة مهامها، كما يُشترط تمتع الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة بسمات عديدة تفرضها سلامة التمويل المحلي، تتمثل في قدرتها على توفير الإيرادات المالية بما يكفي لتغطية النفقات المحليّة، إضافة إلى ذاتية تلك الموارد وطابعها المحلي.

عليه سنقوم بدراسة أسس التمويل المرتبطة بطبيعة الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: مدى كفاية الموارد المحليّة في تغطية الإنفاق المتزايد للوحدات المحليّة
- المطلب الثاني: مدى ذاتية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة ومحليّتها

المطلب الأول

مدى كفاية الموارد المحليّة في تغطية الإنفاق المتزايد للوحدات المحليّة

يُشترط لتحقيق كفاية التمويل المحلي تملُّك الوحدات المحليّة موارد مالية قادرة على تقديم ما يكفي من الإيرادات المالية اللازمة لتغطية نفقاتها المتزايدة، فلا يمكن للوحدات المحليّة القيام بما أوكل إليها من مهام، وتعجز عن تلبية الحاجات المحليّة للأفراد في غياب الإيرادات المالية اللازمة لتغطية النفقات الناجمة عن ذلك، ولا يقتصر أمر إشباع الحاجات المحليّة على توفّر الموارد المالية للوحدات المحليّة، ولا على ما تقدمه من إيرادات مالية فحسب بل يمتد ليشمل كفاية ما تقدمه الموارد من إيرادات مالية.

بناءً عليه سنقوم بدراسة كفاية الموارد المحليّة في تغطية الإنفاق المتزايد للمحليات، وذلك من خلال البحث في جوانب الإنفاق المحلي، وتوضيح مدى كفاية الموارد المالية للوحدات المحليّة وفق الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: مجالات الإنفاق المحليّ
- الفرع الثاني: كفاية الموارد المالية للوحدات المحليّة

الفرع الأول: مجالات الإنفاق المحلي

تختلف جوانب الإنفاق المحلي وأشكال تقسيمها، فتصنف إلى دورية وغير دورية، ومن حيث سلطة المجالس المحلية في تقديرها إلى نفقات اختيارية وأخرى إجبارية، كما تصنف وفقاً للمخطط الحسابي إلى نفقات جارية، ونفقات التجهيز والاستثمار^١. وفي دراسة للدكتور عماد الخياط^٢ حول صور الإنفاق المحلي في فرنسا، قام بتقسيم النفقات المحلية إلى نفقات إدارية وفنية لازمة لتسيير الوحدات المحلية، ونفقات اجتماعية وثقافية تستخدم لتحقيق جوانب الرعاية الاجتماعية، ونفقات اقتصادية ناجمة عن تدخل الوحدات المحلية في النشاط الاقتصادي نتيجة عدم كفاية النشاط الخاص، ويعتمد الفقه في دراسته إحدى تلك التصنيفات، وإن تعرض بعضها للنقد كتقسيم النفقات المحلية إلى نفقات اختيارية تملك الوحدات المحلية سلطة القيام بها، ونفقات إجبارية تُفرض على الوحدات المحلية بقيود قسرية، لا يمكن التحلل منها كإعانات المركزية المخصصة التي يشترط إنفاقها في أوجه محددة، والنفقات التي يتم فرضها من

^١: تقسم نفقات الإدارة المحلية إلى نفقات متكررة وهي نفقات لازمة لسير العمل والتي تتكرر بشكل دوري، ونفقات إنمائية تصرف على المشروعات الإنمائية التي يتطلب إنجازها أكثر من عام. راجع فاطمة بنت عبد العزيز بن موسى البلوشي، نظام البلديات في التشريع العماني، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١١، صفحة ١٩٢.

يقصد بالإنفاق الاستثماري: الإنفاق المترتب على القيام بالنشاط الاستثماري بغرض الحصول على عوائد مجزية في المستقبل. راجع في ذلك د. سالم قاسم النعيمي، الترشيد الفعلي للإنفاق الاستثماري بأسوب جيرت، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٥، صفحة ٣٠.

^٢: من نفقات تسيير الوحدات المحلية رواتب الموظفين في المحليات، ونفقات الصيانة وما تنفقه الوحدات المحلية نيابة عن السلطة المركزية في الخدمات التي تقوم بها نيابة عن السلطة المركزية كالانتخابات، وتعداد السكان، إلا أن هذه النفقات يتم تعويضها لاحقاً على شكل إعانات مقدمة من السلطة المركزية. د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ١٢٩ وما بعد.

قبل السلطة المركزية^١، وقد انتقد ذلك التصنيف كون النفقات الإجبارية تشكل أساساً بحرية الوحدات المحلية باستخدام مواردها المالية^٢.

في إطار دراستنا جوانب الإنفاق المحلي يمكن أن نعتمد هنا إحدى التصنيفات السابقة، ونصنف النفقات المحلية إلى نفقات جارية تتكرر بشكل دوري كل سنة، تظهر في موازنة الوحدات المحلية، وتتصل بالنفقات الإدارية والتشغيلية للوحدات المحلية، ونفقات استثمارية تتمثل بما ينفق على مشاريع الوحدات المحلية وخطط التنمية المحلية^٣، وإن كانت تغطية النفقات الاستثمارية تتم من موارد الوحدات المحلية، إلا أن تلك الموارد لا يمكن استخدامها لتغطية كافة النفقات الجارية للوحدات المحلية، فتتولى السلطة المركزية ذلك من خلال موازنتها العامة خارج إطار موازنة الوحدة المحلية التي تُخصّص إيراداتها لتمويل خطط التنمية ومشروعاتها^٤، وتبرز أهمية التفريق بين النفقات الجارية والاستثمارية بالنسبة إلى إمكانية الاقتراض لدى الوحدات المحلية، حيث يمكنها الاقتراض بهدف تغطية النفقات الاستثمارية، بينما ليس لها ذلك في حال سعيها لتغطية نفقاتها الجارية^٥.

^١: نصت المادة ١٥٠ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على ما يأتي: ((للوزير تعديل أوجه إنفاق الموازنة المستقلة الواردة بالقانون رقم ٣٥/ لعام

٢٠٠٧/ بأضافة باب أو بند جديد إلى أوجه إنفاق هذه الموازنة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة))

^٢: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٧١٢ وما بعد.

^٣: د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٥٢، د. سليمان بطارسة، مرجع سابق، صفحة ٧٢.

^٤: شاكر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٥٧.

^٥: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ١٤٦. وراجع أيضاً حمود محمد ديبان القديمي، مرجع سابق، ٢٠٠٨، صفحة ٩٨.

ويعود تزايد الإنفاق المحلي لأسباب عديدة تتمثل في بعض الوحدات المحلية بكون حجم جهازها الإداري، والذي يترتب عليه زيادة ملحوظة في حجم الرواتب والأجور، وضعف الجهاز الجبائي، وتقليص اختصاص المجالس المحلية، وبالتالي حرمانها من إيرادات الرسوم الناتجة عما كان من الممكن أن تقدمه من خدمات، وتزايد النمو السكاني والنمو الحضري الذي رافقهما زيادة الطلب على الخدمات، وضرورة تحقيق مرافق عامة ملائمة^١؛ لذا يرى بعضهم أنّ انخفاض معدلات الزيادة السكانية في المحليّات يؤدّي الدور البارز في زيادة القدرة المالية للوحدات المحلية، حيث يقل الإنفاق المحلي على فئة الأفراد غير المنتجين مع الحفاظ على فئة الممولين من دافعي الضرائب^٢، ومن أسباب تزايد الإنفاق المحلي لدى بعضهم تحمل الوحدات المحلية نفقات هي بالأصل من أهداف عملية تنمية التي تقع على عاتق السلطة المركزية مثل الصحة والتعليم، والترفيه^٣، إلا أن السؤال الذي يستحق الوقوف عنده هو: هل قضايا الصحة والتعليم تدخل في إطار النفقات الواجب تغطيتها من إيرادات الوحدات المحلية؟ وبشكل أوضح يمكننا القول: ما المرافق التي على وحدات الإدارة المحلية تحمل نفقات إنشائها، وتسييرها، وصيانتها؟ وهنا يمكننا البحث في موقف المشرّع الفرنسي بهذا الخصوص، ومدى إلزامية الوحدات المحلية في فرنسا بإدارة مرافق معينة قد لا تكون ذات أثر ربحي، حيث عمل المشرّع الفرنسي على توسيع اختصاصات المجالس المحلية إلا أنه لم يطلق

^١: د. سليمان بطارسة، مرجع سابق، صفحة ٧٤ وما بعد.

^٢: د. ربيع أنور فتح الباب الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، صفحة ١٣.

^٣: عبد الرحمن محمد الحسن، دور السياسة الوطنية في التنمية المحلية بالسودان، مجلة الباحث، العدد ١٣، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، عام ٢٠١٣، صفحة ١١٦.

حريتها في ممارسة تلك الاختصاصات، ففرض على المجالس المحلية مرافق إجبارية مثل مرفق الصحة والتعليم والشرطة، ومنحها حرية اختيار بعض المرافق التي تتناسب ومتطلبات أبناء الوحدات المحلية، كما منح المجالس المحلية الحرية في منافسة القطاع الخاص في المرافق الاقتصادية ذات الطابع التجاري والصناعي وفق الاحتياجات المحلية، فأعطى الوحدات المحلية حرية إنشاء مرافق اقتصادية ربحية بموجب القانون رقم ١٢٥ الصادر في ٦ شباط ١٩٩٢ شكلت مصدراً رئيساً لتعزيز الموارد المالية للوحدات المحلية^١، كما اتجه المشرع الفرنسي لإلزام المجالس المحلية بمرافق غير ربحية وفق ما جاء في قانون الإدارة المحلية رقم ٢١٣ لعام ١٩٨٢، والقانون رقم ٦٦٣ لعام ١٩٨٣، والقانون رقم ٨ لعام ١٩٨٣ خشية أن تمتنع الوحدات المحلية عن القيام بها؛ كونها لا تدرّ ربحاً كمرافق الموانئ، والثقافة، والبيئة، والأمن، والإطفاء، ودفن الموتى^٢، الأمر الذي وسع جوانب الإنفاق المحلي، ورتب على الوحدات المحلية ضرورة البحث عن موارد مالية قادرة على تأمين الإيرادات الكافية لتغطية النفقات الناجمة عن تلك المرافق.

وفي المملكة المتحدة نجد الوحدات المحلية تنتقل من إشباع الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع المحلي إلى مرحلة العمل على تحقيق الرفاهية^٣، وهي من السمات الأساسية التي تتمتع بها تلك الوحدات، ومن الأمور المسببة لتعدد أوجه الإنفاق المحلي، أما في سورية فقد أكد المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام

^١: د. علاء محمد أمين، الإدارة المحلية الحديثة في فرنسا، مطابع الشرطة، القاهرة، د، ت، ن ، صفحة ٦٩ وما بعد.

^٢: د. علاء محمد أمين، مرجع سابق، صفحة ٧٢.

^٣: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ١٢٤.

٢٠١١ في المادة ١٤٤ منه أن توضع لكل وحدة إدارية موازنة، تتضمن واردات هذه الوحدة المحليّة ونفقاتها، وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي، تكون منفصلة عن الموازنة العامة مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي. وحددت المادة ١٤٣ منه أوجه إنفاق الوحدة الإدارية في بنود عدة، يمكن توزيعها وفق تصنيف يقسم أوجه الإنفاق تلك إلى نفقات جارية، ونفقات التجهيز والاستثمار وهي^١:

١. النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها، وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة.
٢. نفقات الرواتب والأجور، والتعويضات، والنفقات الإدارية، وما يماثلها العائدة للمجالس والأجهزة التابعة لها.
٣. نفقات تأمين الخدمات المحليّة المختلفة، ومشاريعها.
٤. أقساط سداد القروض، والتسهيلات الإئتمانية، والفوائد المترتبة عليها.
٥. عجز المؤسسات، والشركات التابعة لها، والمشاريع ذات الحسابات المستقلة.

٦. النفقات الأخرى التي تترتب عليها وفق القوانين، والأنظمة النافذة.
- كما أصبح لكل محافظة من المحافظات السورية موازنة سنوية لمشاريعها المحليّة، مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة، وذلك بموجب القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧، واشترطت المادة

^١: راجع المادتين ١٤٣-١٤٤ من قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

الخامسة من القانون إنفاق إيرادات تلك الموازنة على مشاريع غير واردة في الخطة العامة للدولة، كما حددت المادة الحادية عشرة من القانون ذاته أوجه إنفاق هذه الموازنة مع مراعاة المادة الخامسة من القانون، على:

١. المدارس ومتماتها .
٢. الطرق .
٣. الصحة .
٤. الصرف الصحي^١
٥. معالجة النفايات الصلبة .
٦. النظافة وحماية البيئة .
٧. إدارة الكوارث والدفاع المدني والإطفاء .
٨. مشاريع أخرى يقررها المجلس على ألا تتجاوز اعتمادات هذه المشاريع (١٠٪) عشرة بالمائة من الاعتمادات الإجمالية السنوية للموازنة .
٩. نفقات إدارية بما لا يتجاوز ٥٪ من الإيرادات السنوية عدا الإعانات المدورة^٢.

^١: جاء في المادة ٢٠ من قرار وزارة الإسكان و التعمير رقم /٩٠/ لعام ٢٠٠٩ - نظام الاستثمار الموحد للشركات العامة للصرف الصحي ما يأتي: ((ا- تعتبر الشركات العامة للصرف الصحي في المحافظات هي الجهات الوحيدة والمختصة والمسؤولة عن تنفيذ وصيانة المصارف المطرية وصلاتها، وذلك ضمن الحدود الإدارية للمحافظة.

ب- تتحمل الوحدات الإدارية (المحافظة - مجالس المدن - الوحدات...الخ) تكاليف تنفيذ المصارف المطرية الجديدة أو المحدثّة مع وصلاتها، وتكاليف تنظيفها بموجب اتفاق مسبق بين شركات الصرف الصحي، والوحدات الإدارية المعنية.))

^٢: يقصد بها وفق قرار وزارة الإدارة المحليّة و البيئة رقم ((٨/٦٢/ت/١) لعام ٢٠٠٧ - التعليمات التنفيذية لموازنة المشاريع المحليّة للمحافظات(المحروقات للآليات العاملة في مشاريع الموازنة

مع الإشارة إلى أنّ المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ أجاز لمجلس المحافظة في المادة ٣٤ منه تعديل أوجه إنفاق الموازنة المستقلة، بما لا يتجاوز ٢٥% منها، كما أجاز لوزير الإدارة المحليّة في المادة /١٥٠/ من المرسوم ذاته تعديل أوجه إنفاق الموازنة المستقلة، بإضافة باب أو بند جديد إلى أوجه إنفاقها وفق ماتقتضيه المصلحة العامة.

ومن أوجه الإنفاق المحلي نجد المساعدات التي تقدمها البلديات لبعض الأفراد أو لبعض الهيئات وفق تقديرها، شريطة أن تكون الغاية من تلك المساعدات تحقيق مصلحة محلية، ومنها تأجير بعض العقارات المحليّة بأسعار رمزية كحافز لإقامة المشاريع الاقتصادية^١، والمساعدات التي تقدم للمتضررين في الوحدات المحليّة في حالة الحرب والكوارث الطبيعية^٢، وفوائد الديون المترتبة على الوحدات المحليّة، والنفقات الناجمة عن جمع القمامة المنزلية، وإنارة الطرق، ونفقات التعبيد وغيرها من النفقات التي تفرضها النشاطات المختلفة للوحدات المحليّة تلبيةً لحاجة الأفراد في المجتمع المحلي، ومنها إسهام الوحدات المحليّة وفق التشريع الفرنسي في نفقات التعليم في

المستقلة - صيانة الآليات العاملة في مشاريع الموازنة المستقلة - مكافآت تشجيعية - قرطاسية ومطبوعات - ضيافة ودعاية وإعلان...).

^١: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٥٤٨ وما بعد.

^٢: في سورية تم تشكيل لجنة مركزية بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٣٣٨٧/م.و تاريخ ٢٣/٩/٢٠١٢، تسمى لجنة إعادة الإعمار برئاسة السيد نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات - وزير الإدارة المحليّة، وتم تمديد العمل بهذا القرار وتعديلاته حتى نهاية عام ٢٠١٤ بموجب القرار رقم ٧٦/م.و تاريخ ١٢/١٢/٢٠١٣. مهمتها الموافقة على صرف قيمة التعويضات المستحقة عن الأضرار التي لحقت بالملكات الخاصة للمواطنين غير المؤمن عليها في المحافظات، نتيجة الأعمال الإرهابية، وذلك وفق جداول معدة ومدرّسة من قبل اللجان الفرعية في جميع المحافظات وفق الأسس والنسب المعتمدة للتعويض من قبل لجنة إعادة الإعمار.

المرحلة الابتدائية، حيث تُعدّ النفقات التعليمية في المرحلة الابتدائية من النفقات المركزية في فرنسا إلا أن الوحدات المحلية تسهم في الإنفاق على تلك الخدمات مثل تأمين أماكن إقامتها، ويخضع التعليم الثانوي للوحدات المحلية ما لم تتكفل به السلطة المركزية، أما التعليم العالي فيقتصر دور الوحدات المحلية فيه على تقديم منح مالية للطلبة^١.

ويشكّل تعدّد أوجه الإنفاق المحلي وتزايدها سبباً رئيساً يحول دون التمويل السليم للوحدات المحلية، وفي ذلك يؤكد الدكتور الصرايرة أنّ الأزمة المالية التي عانت منها البلديات في الأردن لم تقتصر على قلة الموارد البلدية وضعف تحصيلها فحسب، إنما تمثلت أيضاً في ضخامة النفقات الجارية إضافة إلى كون الجزء الأكبر من الموارد البلدية كان يخصص لسد فوائد الديون^٢.

وعليه نجد ضرورة حصر أوجه الإنفاق المحلي بالأنشطة التي تأتي تلبيةً للمصالح المحلية، بما يضمن عدم تزايد حجم الإنفاق المحلي دون مبرر مقبول، من خلال التمييز بين المصالح المحلية والمصالح القومية، وعدم السماح للسلطة المركزية بإلقاء جزء من أعبائها على عاتق الوحدات المحلية، ولا تكلف الوحدات المحلية بمهامها تخالف التطبيق السليم لمفهوم الإدارة المحلية، وإنما تحصر في تلبية متطلبات أبناء المحليات وفي تنفيذ دورها الخدمي والتنموي، ضماناً لحسن إنفاق الإيرادات المالية المتحصلة لصالحها، وسعياً لتحقيق كفايتها في ذلك وفق ما سوف نبينه في الفرع التالي.

^١: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ١٣١.

^٢: د. مصلح الصرايرة، مرجع سابق، صفحة ٢٧٤.

الفرع الثاني: مدى كفاية الموارد المالية للوحدات المحلية

يقصد بكفاية الموارد المالية للوحدات المحلية أن تكون حصيلته إيراداتها المالية غزيرة بالقدر الذي يكفي لتغطية النفقات المحلية^١، فكفاية الموارد المالية للوحدات المحلية في تغطية الجزء الأعظم من نفقاتها هو أساس ضمان استقلالها في إدارة شؤونها المحلية بعيداً عن تدخل السلطة المركزية^٢، ونُعدّ مؤشراً هاماً على مدى فاعلية الوحدات المحلية في تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها^٣، وفي ذلك يقول الأستاذ Benoit Francis Paul أنه: ((يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تكفل لها إدارة الشؤون المحلية))^٤، فنقل بعض الاختصاصات المركزية للوحدات المحلية وفق ما يقتضيه مفهوم الإدارة المحلية يتوقف نجاحه على استقلال وحدات الإدارة المحلية، وهو أمر يتطلب أن تكون الموارد المالية للوحدات المحلية كافية لتغطية نفقاتها المتزايدة، ومتناسبة مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها^٥، وهو شرط من شروط صحة التمويل المحلي، وأمر لا بد من توفّره لتحقيق نظام مالي سليم في الوحدات المحلية^٦، فتوفّر

^١: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٣٤.

^٢: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٢٣. د. سليمان بطارسة، مرجع سابق، صفحة ٦٦.

^٣: شاكر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٥٧ وما بعد.

وفي قانون البلدية الجزائري رقم ١١ - ١٠ لعام ٢٠١١ نصت المادة الرابعة منه على أنه " يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء، والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان."

^٤: راجع فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٣٢.

^٥: د. عادل محمد حمدي، مرجع سابق، صفحة ٨٢.

^٦: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ٩٦ - ١٠٥.

الموارد المالية الكافية يمكن الوحدات المحلية من القيام بمهامها الملقاة على عاتقها إذ أنّ ((المال عصب كل نشاط إداري))^١، وفي ذلك يؤكّد بعضهم ضرورة ((أن يتوفّر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها القيام باختصاصها))^٢.

وتتوقف قدرة الوحدات المحلية للقيام بالمهام الموكلة إليها، وتحقيق التنمية على كفاية الموارد المالية التي تمتلكها^٣، فعدم كفاية تلك الموارد أو ضعفها يتسبب في عجز الوحدات المحلية عن القيام بمهامها على الوجه الأكمل، كما يحول دون أدائها الدور الأمثل في عملية التنمية^٤، لذا يراعى لدى تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية الأخذ بالحسبان تجانس المجتمعات المحلية وقوتها المالية؛ أي قدرة الوحدات المحلية في الحصول على موارد مالية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من نفقاتها، وممارسة الاختصاصات التي تضطلع بها^٥، والقدرة والقدرة على تحقيق تقدم اقتصادي في المستوى المحلي، يمكنها من الاستغناء عن الإعانات المالية للسلطة المركزية، والإسهام في عملية التنمية عوضاً عن تشكيلها عبئاً مادياً، وحجرة عثر في عملية التنمية الشاملة، وفي ذلك يُرجع كثيرون فشل اللامركزية المحلية في الدول النامية إلى مشاكل عديدة أهمها:

^١ : د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دراسة في أسس التنظيم الإداري . أساليب العمل الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، ١٩٩٧، صفحة ٢٤٤.

^٢ : د. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، سلسلة القانون والمجتمع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٥، صفحة ١٠٩.

^٣ : شاكّر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٣٥٩.

^٤ : د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٤.

^٥ : د. علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، ٢٠٠٨، صفحة ١٦.

عدم كفاية مواردها المالية خاصة في ظل افتقارها إلى البنية الفنية والإدارية التي تمكّنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها^١، إلا أنه ينظر إلى عدم كفاية الموارد المالية للوحدات المحليّة، كأحد أهم المشاكل المسببة لفشل اللامركزية المحليّة حيث تتسبب بضعف التنمية المحليّة، وعجز الوحدات المحليّة عن إشباع حاجاتها كافة، إضافة إلى أثرها في فرض التبعية للسلطة المركزية^٢، ولتسببها في هجرة الكفاءات بما يدفعها للاستعانة بخبرة السلطات المركزية في ما تصدره من قرارات^٣، الأمر الذي يجعل من الاستقلال المالي للوحدات المحليّة والناجم عن كفاية مواردها ركناً من أركان اللامركزية المحليّة وفق تقديرهم^٤.

وإن كانت اللامركزية الإدارية تستهدف نقل أو تفويض بعض الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للسلطات المركزية إلى الوحدات المحليّة^٥، فإن ((الاعتراف للمحليات باختصاصات معينة، يعتبر عديم الجدوى والقيمة إن لم يقترن بمنحها سلطة تمويل تستطيع من خلالها مزاوله هذه الاختصاصات))^٦، فتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحليّة، تقتضي توزيع الموارد المالية بما يضمن قيام كلّ منها بالمهام الموكلة إليه، وهو ما يسمى

^١: د. محمد محمود الطعامة، نظم الإدارة المحليّة (المفهوم والفلسفة والأهداف)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٣، صفحة ١٢.

^٢: د. يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ٨.

^٣: د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ١٥٢.

^٤: د. حمدي سليمان قبيلات، مبادئ الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠، صفحة ٥٧.

^٥: د. ليلي شحاتة، الإدارة العامة في نظام الإدارة المحليّة، منشورات جامعة عين الشمس، القاهرة، القاهرة، ١٩٩٣، صفحة ٣٢٨.

^٦: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٨٤.

بمبدأ التعويض، بمعنى أن أي تحويل للصلاحيات من السلطة المركزية نحو الجماعات الإقليمية يجب أن يترافق بتحويل مالي يسمح لتلك الوحدات بالقيام بالصلاحيات الموكلة إليها، لذلك نجد الإصلاحات التي طالت الجماعات المحلية في فرنسا قد ترافقت بمبادئ تمثلت في مواكبة تحويل الاختصاص إلى الوحدات المحلية بتحويل موارد مالية كافية للقيام بتلك الاختصاصات، والتكامل بين تلك الموارد وموارد الموازنة للنهوض بالأعباء الجديدة، حيث نصت المادة ٧٢-٢ من الدستور الفرنسي على أن يرافق نقل بعض الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية نقل إيرادات مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارسة هذه الصلاحيات، وتم تكريس هذا المبدأ في القانون العام للجماعات المحلية في فرنسا المادة ١٦١٤ - ١ من المدونة العامة للمجتمعات الإقليمية النسخة الموحدة بدءاً من ٣ حزيران ٢٠١٨، والتي نصت على أن التعويض يجب أن يكون مساوياً للأعباء الموجودة في أثناء تاريخ التحويل^١، وهو ما يسمى بتعويضات الأعباء الجديدة، أي المبالغ المالية

^١: أقرت المادة ١٦١٤-١، والمادة ١٦١٤-٢ من التقنين العام بنقل موارد مالية من السلطة المركزية إلى المجالس المحلية مقابل الأعباء والمهام التي تنقل إليها:

Code général des collectivités territoriales, partie 2, Article L1614-1 :
((Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées.))

التي تقدم تعويضاً عن الاختصاصات الجديدة التي تنقل للوحدات المحلية بما يضمن تعادل تلك الموارد مع النفقات الناجمة، والتي وجب تقديمها بشكل معاصر لنقل الخدمات، وبشكل كاف لأي تعديل يطرأ على الاختصاصات المنقولة^١، وهو ما يجب اعتماده في سورية في طور قيام المجلس الأعلى للإدارة المحلية بتنفيذ الخطة الوطنية اللامركزية، والتي سيتم بموجبها نقل

Code général des collectivités territoriales, partie 2, (Articles L 1614-2))
Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences.

Toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article L. 1614-1. Toutefois, cette compensation n'intervient que pour la partie de la charge qui n'est pas déjà compensée par l'accroissement de la dotation générale de décentralisation mentionnée à l'article L. 1614-4.)

وفي الجزائر أكد قانون البلدية الجزائري رقم ١١ - ١٠ لعام ٢٠١١ المادة الرابعة فقرة ١ - ٢ أن كل عبء جديد أو محول من طرف الدولة للبلدية يجب أن يرفق بالموارد الضروري للتكفل بصفة دائمة، كما يجبر الدولة على تعويض كل تخفيض في الموارد ذات المصدر الجبائي المخولة للبلدية راجع أيضاً الدكتور منار التي أشارت إلى أن الإصلاحات التي طالت الجماعات المحلية في فرنسا عام ١٩٨٣ قد ترافقت بمبادئ تمثلت في مواكبة تحويل الاختصاص للوحدات المحلية بتحويل موارد مالية كافية للقيام بتلك الاختصاصات والتكامل بين تلك الموارد وموارد الموازنة للنهوض بالأعباء الجديدة ، د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ١٥.

^١: مصطفى محمد محمد موسى، مرجع سابق، صفحة ٣٧٩ وما بعد.

R. CHAPUS, Droit administratif général, 8ème édition, tome 1, paris, édition Montchrestien, 1995. P 337.

اختصاصات من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية، كون ذلك سيترافق مع تزايد في حجم النفقات^١.

ولا بد من التنويه بأن السلطة المركزية في العديد من الأنظمة تؤدي دوراً بارزاً في التأثير في مدى كفاية الإيرادات المالية للوحدات المحلية، وذلك من خلال استئثارها بالموارد المالية التي تتمتع بقدرتها على توفير إيرادات عالية مقارنة بالموارد المالية التي تعود حصيلتها إلى الوحدات المحلية^٢، أو قد تسعى لتحقيق عجز الوحدات المحلية من خلال آلية توزيع الاستثمارات على المستوى الوطني بما يتسبب بافتقار بعض المحليات للنشاطات الاقتصادية التي من الممكن أن تدّر عليها إيرادات جبائية تسهم في تدعيم مواردها^٣، أي بما يحول دون كفاية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية، لذا اتجهت بعض الأنظمة القانونية لدعم سياسة إقراض وحدات الإدارة المحلية بهدف ضمان كفاية إيراداتها المالية، حيث تعتبر القروض مورداً مالياً تلجأ إليه الوحدات المحلية عند عدم كفاية مواردها المالية لتغطية نفقاتها المتزايدة وبغرض إعادة التوازن إلى ميزانيتها^٤، ويتم ذلك من خلال إنشاء مصارف حكومية مختصة بتمويل السلطات المحلية، يمكنها توفير السيولة للمشاريع الاستثمارية في تلك المحليات، وتقديم الاستشارات الفنية للمشاريع المحلية، وضمان عملها في إطار الخطة العامة إضافة إلى حماية الوحدات المحلية من الغرق في

^١: جاء في المادة السادسة من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ الفقرة الثانية: ((تحدد الخطة الوطنية للامركزية برنامجاً زمنياً ضمن فترة أقصاها خمس سنوات، يجوز تمديدها لمرة واحدة لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون إلى المجالس المحلية.))

^٢: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٣٧.

^٣: د. شوقي جباري، د. عولمي بسمه، مرجع سابق، صفحة ٣٠.

^٤: د. يوسف مسعداوي، مرجع سابق، صفحة ٢٤.

القروض التي تستحصل عليها من المصارف الخاصة^١. وإن كان بعضهم يرى ضرورة وجود مؤسسات متخصصة تحقق تمويلاً مستقلاً للوحدات المحلية، قادرة على تقديم العون المادي والفني لها بعد دراسة حاجاتها، على أن تقرر موارد تلك المؤسسات بوساطة الوحدات المحلية، ويبررون ذلك بالحاجات المتزايدة للوحدات المحلية، وعدم كفاية إيراداتها لتلبية تلك الحاجات، وعدم الاهتمام الذي تلقاه من قبل مؤسسات الائتمان التابعة للسلطة المركزية، والحاجة إلى الدعم الفني إلى جانب الحاجة إلى رأس المال^٢.

في النهاية، لا بد لنا من تأكيد ضرورة تنمية الموارد المالية للوحدات المحلية، وتحديد أوجه إنفاقها بشكل دقيق يتلاءم مع المصالح المحلية، وذلك بما يضمن كفاية الموارد المالية للوحدات المحلية كأحد أسس التمويل المحلي، وبما يجعل من مبدأ كفاية الموارد المالية للوحدات المحلية مبدأً متكاملًا مع ذاتية تلك الموارد ومحليتها وفق ما سوف نوضحه في المطلب اللاحق.

^١: كمال نور الله، مرجع سابق، صفحة ١٠٧ وما بعد.

^٢: طاهر مرسى عطية، مرجع سابق، صفحة ٢٠.

المطلب الثاني

مدى ذاتية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية ومحليتها

تقتضي الإدارة المحلية نقل بعض الاختصاصات من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية، بما يحقق قرب الخدمات المحلية من المواطنين، ويخفف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية، والتي يأتي في مقدمتها عبء تغطية النفقات الناجمة عن إشباع الحاجات المحلية، إضافة إلى ما تستوجبه التنمية المحلية من نفقات، حيث تلتزم الوحدات المحلية بتغطية تلك النفقات اعتماداً على ما يمكن أن توفره مواردها المالية من إيرادات، وانطلاقاً من التزامها بالدور الخدمي والتنموي في المجتمع المحلي.

وتُعدّ الموارد المالية الذاتية لوحدات الإدارة المحلية أهمّ الوسائل التي يمكن أن تعتمد عليها الوحدات المحلية في ممارسة مهامها باستقلال؛ أي يقع وعاءها في نطاق الوحدة المحلية، وأن يكون ربطها وتحصيلها من قبل تلك الوحدات المحلية مع تمتّعها بحرية إنفاق ما يأتيها من إيرادات مالية من تلك الموارد، وفي ذلك يمكننا القول: إنه يشترط كي يعتبر المورد المالي لوحدات الإدارة المحلية مورداً محلياً أن يتميز بالطابع المحلي، إضافة إلى اتصافه بالذاتية وسهولة التسيير، وفق ما سوف نبينه في هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: الطابع المحلي لموارد وحدات الإدارة المحلية
- الفرع الثاني: ذاتية موارد وحدات الإدارة المحلية

الفرع الأول: الطابع المحلي لموارد وحدات الإدارة المحليّة

يقتضي تدعيم اللامركزية الإدارية إقرار الأسس السليمة للتمويل المحلي الذاتي^١، ويأتي في أولوية تلك الأسس تمتّع الموارد المالية للوحدات المحليّة بالطابع المحلي، حيث يُعدّ الطابع المحلي للموارد المالية شرطاً أساسياً لضمان سلامة التمويل المحلي^٢، ويقصد بمحلية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة أن يكون كامل وعاء المورد في نطاق الوحدة المحليّة التي تعود إليها إيرادات هذا المورد، وأن يكون متميزاً قدر الإمكان من أوعية الموارد التي تعود إيراداتها لصالح السلطة المركزية، أي ألا يتجاوز وعاء الموارد المالية نطاق الوحدة المحليّة منعاً من الاختلاط بموارد السلطة المركزية، وأن يكون وعاء المورد كلّ في نطاق الوحدة المحليّة التي تستفيد من حصيلته^٣، وفي ذلك نجد أن الضريبة المحليّة تقوم على مبدأ العدالة والمساواة في التضحية كما الضريبة العامة، إلا أنها تختلف بمحلية الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة، إذ يأتي كامل الوعاء الضريبي للضريبة المحليّة في نطاق الوحدة المحليّة التي تُحصل الضريبة لصالحها كضريبة المباني، وضريبة الأراضي الزراعية، وضريبة المواشي، والضرائب المفروضة على الأشخاص كضرائب الرؤوس، وغيرها من الضرائب المحليّة التي تُفرض في المحليات، كما في إنجلترا^٤.

^١: د. عبد الباسط علي أبو العز، اللامركزية بين النظرية والتطبيق، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٤٩١، القاهرة، سنة ٢٠٠٨، صفحة ٢٨٩.

^٢: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٣١.

^٣: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٨٥.

^٤: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٩٣ وما بعد.

وقد حُدِّدت حصة الوحدات المحليّة من الإيرادات الجبائية في سورية بالنسب التي تضاف إلى ضرائب الدولة ورسومها، وهي النسب المضافة إلى ضريبة العقارات سنداً لأحكام المرسوم التشريعي رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٦ الخاص ببيع العقارات، ونسبة ١٠% من ضرائب الدخل المختلفة المنصوص عليها في القانون ٢٤ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته^١، إضافة إلى الضريبة الموحدة على البضائع المستورة والمفروضة بموجب القانون رقم ١/ لعام ١٩٨٠ والتي توزع على البلديات ومؤسسة أبنية التعليم، وبلدتي مرفأ اللاذقية وطرطوس، والمؤسسة العامة للنقل البحري، وبالتالي لم تتصف الموارد الجبائية التي تعود حصيلة إيراداتها على الوحدات المحليّة في سورية بطابعها المحلي، ويعود السبب في ذلك إلى تفضيل النظام القانوني في سورية لأسلوب فرض نسب على الضرائب العامة لصالح الوحدات المحليّة عوضاً عن اعتماد الضرائب المحليّة.

أما فيما يتعلق بالرسوم، فهي تأتي كفريضة مالية تجبئها الوحدات المحليّة من الأفراد مقابل خدمة تقدمها لهم، وتتحقق محلية الرسوم التي تعود إيراداتها لصالح الوحدات المحليّة من خلال دفع الرسم مقابل المنفعة التي تعود على الفرد دافع الرسوم في الوحدة المحليّة التي يُخصص إيراد الرسم لصالحها، كرسوم البيع أو الاستئجار أو الاستثمار بالمزاد العلني أو بالظرف

^١: حددت المادة الثانية من القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٧ الخاص بتأمين الإيرادات اللازمة للمجالس المحليّة الفقرة الأولى حصة الوحدات الادارية والبلديات بنسبة لا تقل عن ١٠ % من ضريبة ريع العقارات والعرضات التي تتم جبايتها بموجب المرسوم التشريعي رقم ٥٣ تاريخ ١٠/١٠/٢٠٠٦، كما حددت الفقرة الثانية من المادة ذاتها حصة الوحدات الادارية والبلديات بنسبة ١٠ % من ضرائب الدخل المختلفة /أرباح حقيقية/تجارة عقارات/دخل مقطوع/رواتب وأجور .. إلخ/ المنصوص عليها في القانون ٢٤ لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته.

المختوم الذي يتم إعلانه من قبل الجهات العامة للأموال المنقولة وغير المنقولة والمنصوص عليه في المادة الثامنة من القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤، والرسوم التي تستوفيها الوحدات الإدارية لقاء الرخص الممنوحة لإنشاء أي بناء أو لإجراء تصليح أو تعديلات في حالة البناء وفق المادة الحادية عشر من القانون ذاته، ومن الموارد المالية التي تُخصّص إيراداتها لصالح الوحدات المحليّة، وتتميّز بطابعها المحلي، نجد المشاريع والاستثمارات التي تقيمها الوحدات المحليّة والإيرادات الناجمة عن بيع أملاك الوحدة المحليّة أو استأجرها أو استثمارها، إضافة إلى الغرامات التي تفرض نتيجة مخالفة الأنظمة المحليّة أو التعدي على أملاك الوحدة المحليّة، ومنها الغرامة المنصوص عنها في المادة ١٤/ من القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤، والتي تُفرض جزاء إشغال الأملاك العامة في الوحدات المحليّة بدون رخصة.

ويمكننا أن نقدر أهمية الطابع المحلي للموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة انطلاقاً من أنّه يمكن للوحدات المحليّة التي تعود إليها إيرادات تلك الموارد من الإشراف والرقابة عليها، وإبلائها مزيداً من الاهتمام نتيجة إدراكها لعائدية ما ينتج عنها من إيرادات، إضافة إلى إمكانية تقدير إيراداتها المتوقعة، وبالتالي رسم السياسة المالية للوحدات المحليّة بما يتناسب مع تلك الإيرادات، الأمر الذي يدفع الوحدات المحليّة لتنمية مواردها المالية، وفي ذلك نجد المشرّع السوري يولي الرسوم المحليّة اهتماماً بوصفها مصدراً من مصادر التمويل المحلي في القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤، وتعديله في القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٧ الخاص بتأمين الإيرادات اللازمة للمجالس المحليّة، وما تم

الإشارة إليه في القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ الخاص بالموازانات المستقلة للمحافظات، والتعديلات المنتظرة في مشروع القانون الخاص بمالية وحدات الإدارة المحليّة المعروض على مجلس الشعب.

لذا فإن الطابع المحلي والذي يمكن أن تتميز به الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة، هو أحد أسس التمويل المحلي، ومن الأسس التي تتعلّق بطبيعة الموارد المالية والذي يأتي استكمالاً لكفايتها من دون أن نغفل ذاتية الموارد المالية وفق ما سوف نبيّنه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: ذاتية موارد وحدات الإدارة المحليّة

يقصد بذاتية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحليّة استقلاليّة الهيئات المحليّة في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة ، وربطه وتحصيله بما يمكنها من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها^١، أي أنّ الهيئات المحليّة تستقل بوضع الإيرادات وضبطها، وتستقل بتحصيلها، وفي مرحلة أخيرة تخصص تلك الإيرادات حسب احتياجاتها وأولياتها، إلا أن الموارد المالية للمحليات غالباً ما تتصف بخضوعها لتأثير السلطة المركزية، ويعود السبب في ذلك إلى الدور الذي يؤديه البرلمان في تحديد أوعية الموارد المحليّة ونوعيتها وتحصيلها، الأمر الذي ينعكس سلباً على استقلال الوحدات المحليّة^٢، وذاتية تلك الموارد.

^١: د. خالد سمارة الزغبى، مرجع سابق، صفحة ١٢.

^٢: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٥٧.

وتتدرج موارد الوحدات المحليّة من حيث تمتعها بالطابع الذاتي من موارد خارجية كالإعانات المقدمة من السلطة المركزية وموارد تتمتع بذاتية نسبية كالضرائب والقروض، وموارد تتمتع بذاتية مطلقة كالرسوم والأثمان والإيجارات^١، وفي ذلك يؤكد البعض اختلاف موارد الوحدات المحليّة من حيث تمتعها بالذاتية، وفي تباينها بين موارد ذاتية نسبية وموارد ذاتية مطلقة، منها القروض التي تتفاوت ذاتيّتها وفق السلطة الممنوحة للوحدات المحليّة بدءاً باقتراح المشاريع الممولة من خلال القروض وتخطيط تلك المشاريع، وانتهاءً باختيار مصادر الاقتراض، سعر الفائدة، طريقة السداد، ضمانات القرض^٢.

وعلى الرغم من الإقرار بذاتية الموارد المالية التي توفر إيرادات جبائية للوحدات المحليّة كالضرائب، والرسوم المحليّة^٣، يؤكد بعضهم أن الضرائب والرسوم لا يمكن عدّها من المصادر الذاتية للمحليات طالما لا تملك المجالس المحليّة سلطة فرضها، وتحديد معدلها^٤، وفي إطار ذلك ترى الدكتورة سوزي ناشد^٥: أن المشرّع المصري في دستور عام ١٩٧١ فرّق بين نوعين من الضرائب، وهي الضرائب العامة التي لا يجوز إنشاؤها، أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون، والضرائب والرسوم المحليّة التي يمكن أن تصدر بقرار وزاري، أو قرارات المجالس المحليّة، وذلك في حدود القانون، إذ نصّت المادة ١١٩ منه على أن: ((إنشاء الضرائب العامة، وتعديلها، أو إلغاؤها، لا يكون إلا

^١: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٨٣.

^٢: د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، صفحة ١٢ ما بعد.

^٣: راجع هدى محمد عبد الرحمن السيد، مرجع سابق، صفحة ٥٤.

^٤: محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٥٩.

^٥: د. سوزي عدلي ناشد. أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، صفحة ٢٢٠.

بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب، والرسوم إلا في حدود القانون.))، وعليه فإن كان إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها، لا يمكن أن يحدث إلا بقانون، فإن الضرائب المحليّة وفق تحليل هذا النص، هي الضرائب التي تقررها الهيئات المحليّة وفق قوانينها الخاصة، وتفرض في الحدود الإقليمية للوحدة المحليّة، وتخصص حصيلتها للوحدات المحليّة، وهو تفسير يمكننا الاعتماد عليه فيما يتعلق بالمادة الثامنة عشر من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢، والذي جاء فيه: ((لا تفرض الضرائب، والرسوم، والتكاليف العامة إلا بقانون))، إلا في حال أعدنا صفة العامة على التكاليف دون الضرائب والرسوم، والمادة ٣٨ من الدستور الجديد لجمهورية مصر العربية^١. إلا أن مبدأ قانونية الضرائب، والتطبيق العملي لهذا المبدأ والمعمول به في كثير من الأنظمة يقتضي بغير ذلك، فلا يكون للوحدات المحليّة سلطة فرض الضرائب المحليّة، ويبقى الأمر محصوراً بالبرلمان، كما أن سلطة الدولة على الضرائب المحليّة لم تقتصر فقط على فرضها وتحديد نسبتها، بل تعدت إلى تحديد كيفية توزيعها، إذ يتم توزيع الضرائب على الوحدات المحليّة بنسب محددة مسبقاً بغض النظر عن نسبة تحصيل كل وحدة محلية، أو احتياجاتها أو كثافتها السكانية، فلا يميز النظام الجبائي بين الوضع المالي للوحدات المحليّة، ممّا يؤدي إلى ازدهار بعضها وتهيش بعضها الآخر^٢.

^١: راجع المادة ٣٨ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.

^٢: د. عبد القادر موفق، مرجع سابق، صفحة ١٠٤.

وقد تميزت المملكة المتحدة بعدم وحدة الضرائب المحلية في الأقاليم كافة، وفي ذلك يؤكد الدكتور محمد بدران في كتابه الحكم المحلي في المملكة المتحدة أنّ المملكة لم تعتمد في الأقاليم المختلفة النظام الضريبي ذاته، إذ فرضَ لكلّ إقليم الضريبة المناسبة لها، فتشابهت بعض الضرائب في أقاليم إنجلترا، وويلز، واستكتلندا وايرلندا الشمالية، واختلفت ضرائب أخرى^١، فقد كانت المجالس المحلية بدايةً تختص بتقدير الوعاء الضريبي إضافة إلى تحصيلها، كما تميّز المجلس البلدي فيها بالقدرة على التصويت على ضريبة إضافية لإعادة التوازن إلى موازنة البلدية في حال عدم كفاية الإيرادات المتوقعة لتغطية النفقات المحلية، إلا أن الأمر دفع المشرع عام ١٩٤٨ إلى تكليف هيئة مركزية بهذا الأمر، نتيجة لاختلاف نسب التقدير بين وحدات الإدارة المحلية^٢، ليزول بذلك عن الضرائب المحلية طابع ذاتية المورد.

أما في فرنسا فقد خوّل المشرع الفرنسي المجالس المحلية سلطة تحديد الضرائب في حدود معينة بحيث لا تتجاوز الحد الأقصى الذي حدده القانون وفق القانون الصادر في ١٠ يناير عام ١٩٨٠ ليعطها بذلك شيئاً من الطابع الذاتي.

وفيما يتعلق بالرسوم المحلية فهي تقسم إلى رسوم محلية عامة تفرض بقوانين، وقرارات وزارية، كرسوم النظافة، ورسوم ذات طابع محلي تفرض بقرارات محلية صادرة عن السلطة المحلية ومصادق عليها من قبل السلطة المركزية، ورسوم تستوفيها الوحدات المحلية، ورسوم تستوفيها الجهات العامة لصالح الوحدات

^١ : د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٥٠.

^٢ : فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٤٠ وما بعد.

المحليّة كما وضعنا سابقاً^١، وتأتي كمقابل تحصل عليه الدولة أو الهيئات العامة لقاء ما تقدمه من خدمات للأفراد، إلا أنه نتيجة تطور الدولة، تم الاتجاه لتمكين جميع الأفراد للاستفادة من الخدمات حتى من الذين لا يستطيعون دفع ثمنها، واعتمدت الضرائب كوسيلة للإسهام في تحمل الأعباء العامة، إلا أنه بقيت للرسوم أهميتها لأنها بديل عن الضرائب لا تشتت موافقة السلطة المركزية لفرضها^٢، أي بقيت متمتعة بطابعها كمورد ذاتي للوحدات المحليّة نتيجة استقلالية الهيئات المحليّة في سلطة تقدير سعرها في حدود معينة أحياناً، وربطها وتحصيلها في حدود الضوابط التي تفرضها السلطة المركزية، وهنا لا بد من الإشارة إلى وجود كثير من الرسوم هي في حقيقة الأمر ضرائب، تتطلب فرضها بقانون كون الفرد يدفعها جبراً إسهاماً منه في التكاليف والأعباء من دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل ذلك، وبالتالي لا ينطبق عليها تعريف الرسم^٣، كرسوم الملاهي والمطاعم والفنادق الوارد ذكرها في المادة السادسة من القانون رقم ١/ لعام ١٩٩٤، وربما كان المقصود من ذلك توسيع الموارد الذاتية لوحدات الإدارة المحليّة حين تفقد الضرائب المحليّة طابعها الذاتي.

كما تُعدّ الإيرادات الاستثمارية من أهم الموارد الذاتية المحليّة، كونها لا تخضع لتأثير السلطة المركزية، وتعود حصيلتها للمحليات بشكل كلي، إلا أنها تخضع لبعض الضوابط القانونية التي تفرضها السلطة المركزية في إطار تحديد

^١: راجع المبحث الأول من الفصل الأول من الرسالة.

^٢: أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١١٠.

^٣: أ.د. صلاح الدين فوزي، التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، صفحة ٨.

سعرها^١، وفيما يتعلق بالقروض يمكن تحقيق الذاتية فيها، وذلك بأن تمنح الهيئات المحلية حرية المبادأة باقتراح وتخطيط المشروعات التي تمول من حصيلة القروض، إلى اختيار مصادر القروض البنوك، والسندات، والأرصدة الداخلية، إلى تحديد سعر الفائدة وطريقة سداد هذه القروض، والضمانات التي تقدم للهيئات المقرضة، وفي ذلك نجد اتجاه المشرع الفرنسي لاستحداث لجنة على مستوى المنطقة، تُسمى لجنة القروض مشكلة على أساس انتخاب أعضائها، تتمثل مهمتها في تحديد الشروط العامة لمنح القروض للمجالس المحلية الواقعة في نطاق المنطقة، وذلك من صندوق الودائع، وصندوق المساعدات، إضافة إلى تقديم المشورة^٢. أما في الدول النامية فلا يمكن للقروض أن تكون مورداً ذاتياً بشكل مطلق، ويكون من الواجب إخضاعها لرقابة السلطة المركزية، وتختلف درجة ذاتيتها في مراحل عقد القرض بدءاً من تمتع الوحدات المحلية بسلطة المبادأة باقتراح وتخطيط المشروعات التي ستمول من خلال القروض إلى اختيار مصدر الإقراض، وسعر الفائدة، وتاريخ التسديد، والضمانات الممكن قبولها^٣، فاشتراط موافقة السلطة المركزية على ممارسة الوحدات المحلية لسلطة الاقتراض أمر تفرضه ضرورة تحقيق الرقابة المركزية على الإنفاق الرأسمالي في المحليات بما يضمن توافق هذا الإنفاق

^١: أ. لطيفة بهي؛ أشهرزاد مناصر، مرجع سابق، صفحة ٢٦١.

^٢: هدى عبد الرحمن السيد، مرجع سابق، صفحة ٤٥، نصت الفقرة الأولى من المادة ٧٢ على أن ((الوحدات الإقليمية في الجمهورية هي البلديات والمحافظات وأقاليم ما وراء البحار وكل وحدة إقليمية أخرى تنشأ بقانون))، ويتكون الإقليم من عدد من الهيئات منها لجنة القروض والتي ينتخب أعضاؤها من أعضاء مجلس الإقليم ومجالس المحافظات والبلديات في نطاق الإقليم، التي تختص بتحديد الشروط العامة لمنح القروض، وتقديم استشاراتها عند منح القروض للمجالس المحلية الواقعة في نطاقها، راجع في ذلك فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٥٥ وما بعد.

^٣: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٨٤.

مع السياسة الإقتصادية والمالية للدولة، وتقدير قدرة الوحدات المحليّة على سداد الإقسط، وبالتالي الحفاظ على سمعتها المالية، والتحكم بسعر الفائدة من خلال توزيع القروض على فترات متباعدة^١، وهو ما تقتضيه سياسة إقراض الوحدات المحليّة في البلدان النامية.

إضافة إلى ما سبق لا بد من أن تتمتع الموارد المالية الذاتية لوحدات الإدارة المحليّة بسهولة التسيير، والذي يقصد بها سهولة تقديرها وكيفية تحصيلها، وتكلفة تحصيلها، وغير ذلك من الإجراءات^٢، ومنها الضرائب المحليّة التي لا بد من اتصافها بسهولة التقدير بما يمكن الوحدات المحليّة من تخطيط مشروعاتها وفقاً للتقديرات المتوقعة من إيرادات الضرائب المحليّة^٣.

أخيراً لا بد من التأكيد أنّ اللامركزية الحقيقية لا تتجسد إلا بتحقيق سلطة مالية لصالح الوحدات المحليّة تجعلها أكثر فعالية واستقلالية في اتخاذ القرارات، وهذا يستوجب ضرورة منح المجالس المحليّة سلطة فرض الضرائب والرسوم المحليّة، واقتراح مصادر جديدة كفيلة بزيادة مواردها الذاتية، وسلطة الاقتراض من أجل الاستثمار في إطار ضوابط تضمن استغلال مبلغ القرض، وإقامة مشاريع إنتاجية تزيد حصيلة إيراداتها، كل ذلك بهدف الحد من الاعتماد على المنح المقدمة من السلطة المركزية.

^١: د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، صفحة ٢٤، السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٩٧.

^٢: محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في البلديات، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحليّة في ضوء التحولات الاقتصادية المنظم بتاريخ: ٠١-٠٢ كانون الأول ٢٠٠٤، كلية العلوم الاقتصادية جامعة باتنة، الجزائر، صفحة ٦.

^٣: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٩٣.

في نهاية هذا المبحث نجد ضرورة التذكير بأنه في طور التوجه العام لتعزيز الإدارة المحليّة، وفي إطار النفقات المتزايدة لوحدة الإدارة المحليّة الناجمة عن انتقال بعض اختصاصات السلطة المركزيّة لتلك الوحدات، تبرز أهمية الموارد المالية وضرورة كفايتها في تغطية تلك النفقات كأساس من أسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة، فعدم كفاية موارد الوحدات المحليّة لتغطية نفقات الاختصاصات الجديدة تفرض الحاجة إلى تخصيص تعويضات كافية للوحدات المحليّة تتناسب مع الاختصاصات المنقولة إليها، كما تبرز أهمية تلك الموارد المالية في ضمان استقلالية القرارات الصادرة عنها، مما يفرض ذاتية، ومحلية الموارد المالية ذات الإيرادات الجيدة، والمستخدمة في تغطية جوانب الإنفاق المحلي.

لذا لابد من تحديد أوجه الإنفاق المحلي بشكل دقيق يتلاءم مع المصالح المحليّة، وتنمية الموارد المالية بما يضمن كفايتها لتغطية جوانب الإنفاق المختلفة في الوحدات المحليّة، إضافة إلى ضمان استقلال الوحدات المحليّة من الناحية المالية من خلال اللامركزية المالية، وضمان ذاتية مواردها المالية، وذلك كله بما يضمن أسس التمويل المحلي السليم المرتبطة بطبيعة الموارد، والمتمثل في كفاية الموارد المحليّة في تغطية الإنفاق المتزايد للمحليات، وذاتية تلك الموارد ومحليتها، والتي تشكل مع أسس التمويل المحلي المرتبطة بالإدارة المالية كل ما يتطلبه التمويل المحلي من أسس سليمة وفق ما سيتم استكمال دراسته في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

الإدارة المالية للوحدات المحلية ودورها في عملية التمويل

يتوقف نجاح اللامركزية الإدارية في دولة ما على تمتّع وحدات الإدارة المحلية فيها بسلطة التعبير عن مصالحها المحلية، والقيام بممارسة مهامها في إشباع الحاجات المحلية، وهو ما يستوجب تملك تلك الوحدات لما يكفي من الموارد المالية وتمتعها بحرية إدارتها وحرية تحصيلها وإنفاقها، وذلك من خلال تمتعها بالاستقلال المالي أي تمتعها بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، وموارد مالية كافية، وتنظيم مالي محلي يختص بإيرادات الوحدات المحلية ونفقاتها في إطار ما يسمى اللامركزية المالية.

لذا ونظراً لأهمية اللامركزية المالية في نجاح الإدارة المحلية، ودور الإدارة المحلية للموارد المالية، والتي يجب أن تتمتع بالقدرة على القيام بتنفيذ السياسة المالية للوحدات المحلية بكفاءة عالية، في ظل تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال المالي عن السلطة المركزية، وأهميتها كأحد أسس التمويل المحلي، سنقوم بدراسة الأسس المتعلقة بالإدارة المالية لوحدات الإدارة المحلية من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: اللامركزية المالية، وإدارة الموارد المالية للوحدات المحلية

- المطلب الثاني: سلطة فرض الأعباء المالية، وعدالة توزيعها

المطلب الأول

اللامركزية المالية وإدارة الموارد المالية للوحدات المحلية

يقصد باستقلالية وحدات الإدارة المحلية تمتّعها بشخصية قانونية متميزة وذمة مالية مستقلة، تمكّنها من ممارسة سلطتها بما يتعلّق بخدمة أبناء الإقليم المحلي، من خلال المجالس المحلية التي تعبّر عن إرادتها بحرية في إطار تمتّعها بموارد مالية كافية، فيأتي استقلالها الإداري مُستكماً باستقلالها المالي، ومستنداً لكفاية مواردها، إذ لا يمكن للوحدات المحلية إشباع الحاجات المحلية للأفراد بعيداً عن تمويل محلي سليم، يحكمه استقلال مالي للوحدات المحلية وتنظيم محلي للموارد المالية.

بناءً عليه سنقوم ومن خلال هذا المطلب بالبحث في اللامركزية المالية، والاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، كما سنتطرق لدراسة الإدارة المالية الواجب توفّرها في الوحدات المحلية، وطرائق إدارة المرافق في تلك المحليات وفق الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: اللامركزية المالية، والاستقلال المالي للوحدات المحلية
- الفرع الثاني: إدارة الموارد المالية للوحدات المحلية

الفرع الأول: اللامركزية المالية والاستقلال المالي للوحدات المحلية

يقصد بالاستقلال المالي للوحدات المحلية تمتّعها بذمة مالية مستقلة، وموارد مالية ذاتية مع حرية التصرف بها^١، وهو مفهوم مغاير للاستقلال الإداري. فالاستقلال من الناحية المالية يقتضي تمتّع الوحدات المحلية بذمة مالية مستقلة، وبالتالي موازنة مستقلة عن موازنة الأشخاص المعنوية الأخرى، وموارد مالية خاصة بها، أما الاستقلال الإداري فيظهر في تكوينها والأحكام الخاصة التي تحكم عملها^٢، إلا أنه من غير الممكن الحديث عن تمتّع الوحدات المحلية بالاستقلال الإداري من دون تمتّعها باستقلال مالي^٣.

ويستوجب الاستقلالي المالي حرية الوحدات المحلية في تحصيل إيراداتها المالية وإنفاقها، فلا يكون للسلطة المركزية حق التدخل في ذلك؛ كأن تفرض الإنفاق في جوانب معينة وتمنعه في أخرى^٤، على ألا يشكل هذا الاستقلال تمرداً على رقابة السلطة المركزية، حيث تبقى تلك الرقابة بما يضمن استقلال الوحدات المحلية من جهة، وبما يضمن قانونية تصرفاتها من جهة أخرى^٥، ويأتي الاستقلال المالي كأحد مسلمات الإدارة المحلية^٦، وكنتيجة طبيعية لتمتّع

^١: ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البليدة، الجزائر، ١٩٩٨، صفحة ٣.

^٢: د. حسن الحلبي، مرجع سابق، صفحة ١٣.

^٣: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٣٣.

^٤: DECENTRALIZATION, A SAMPLING OF DEFINITIONS, Joint UNDP-Government of Germany Evaluation Working Paper of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance, October 1999

^٥: د. رمضان محمد بطيخ. د. نوفان منصور العجارمة، مرجع سابق، صفحة ١٨٧ وما بعد.

^٦: . منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٤٩.

الوحدات المحليّة بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية للدولة، حيث يكون لها بموجب ذلك سلطة اكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات، إضافة إلى تمتعها بموازنة مستقلة عن موازنة الدولة^١، وعلى الرغم من أهمية اللامركزية المالية ودورها في تحقيق التوزيع الكفء للموارد المالية على القطاعات الاقتصادية المختلفة في المحليات المختلفة، إلا أن ذلك يقابله الخشية من انتشار الفساد الناجم عن تمتّع وحدات الإدارة المحليّة بصلاحيات عدّة في الإنفاق، وفي إدارة مواردها المالية باستقلالية كافية^٢، إضافة إلى كون النظام المركزي، وكما أكد البعض، استطاع أن يثبت تفوقه على الانظمة الأخرى في مجال الاقتصاد المالي، كونه يحافظ على الوعاء المالي للدولة من خلال التخفيف من ظاهرة تبديد النفقات أو الإفراط في الصرف الناجم عن اتباع النظام اللامركزي^٣.

وقد جاءت التشريعات النازمة للإدارة المحليّة في الدول المختلفة لتؤكد الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحليّة، منها قانون الإدارة المحليّة في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ إذ نصّت الفقرة الأولى من المادة السابعة منه على ما يأتي: ((تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال المالي والإداري، وهي المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية.))، وجاءت المادة

^١: د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، صفحة ٨٨ وما بعد. راجع أيضاً عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، صفحة ٥٣.

^٢: د. محمد ابراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣٠٤.

^٣: د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨، صفحة ١١٠.

/١٤٤/ من المرسوم ذاته لتؤكد تمتع تلك الوحدات الإدارية بموازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة لكل منها^١، وعُرفت وحدات الإدارة المحلية في القانون المالي الأساسي بوصفها: ((الوحدات الإدارية ذات الاستقلال المالي، والإداري والشخصية الاعتبارية التي تمثل اللامركزية المحلية التي تنهض بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة، وخططها المحلية تحت رقابة الأجهزة المركزية))^٢، أما في فرنسا فقد أحوال الدستور الفرنسي على المشرع العادي سلطة تحديد المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال موارد وحدات الإدارة المحلية، إذ نصّت المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي على أن ((يضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية: ...الاستقلال الإداري للمجتمعات المحلية، وصلاحياتها، ومواردها...)) وأكد الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، وحرية التصرف بمواردها بموجب التعديل الدستوري رقم ٢٧٦ لعام ٢٠٠٣، فجاءت المادة ٧٢-٢ من الدستور الفرنسي لتؤكد استفادة ((المجتمعات المحلية من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها

^١: نصّت المادة ١٤٤ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ والمتضمن قانون الإدارة المحلية في سورية على ما يأتي: ((١- توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي ٢٠٠٠- تكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي...)) نلاحظ أيضاً في هذا الخصوص مضمون الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون ٣٥ لعام ٢٠٠٧ الخاص بموازنات المحافظات السنوية والتي نصّت على أن ((يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحلية، مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة)). ووفق الفقرة ب من المادة الثالثة من القانون ذاته ((نقر الموازنة وتجري التعديلات والمناقشات المتعلقة بها من قبل المجلس، وتصدق بقرار من الوزير، وترسل نسخة منها إلى هيئة تخطيط الدولة للاطلاع.))

^٢: راجع المادة الأولى من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ لعام ٢٠٠٦.

القانون... ويجوز لها أن تستلم كامل حصيلة الضرائب أو جزءاً منها أياً تكن طبيعتها، ويجوز أن يرخص لها القانون بتحديد أساس تقييم الضرائب ونسبتها ضمن الحدود التي وضعتها تلك القوانين....))، وإن كان بعضهم يعلق على هذا التعديل الدستوري كونه لم يحدد مفهوم الموارد الذاتية أو المجالس المحلية التي تتمتع بالاستقلال المالي، واكتفى بالإحالة إلى القانون لتحديد^١، وقد صدر في فرنسا القانون رقم ٧٠٥ لعام ٢٠٠٣ ورقم ٧٥٨ لعام ٢٠٠٤ وتم النص فيهما على الاستقلال المالي للمجالس المحلية، فضلاً عن الاستقلال المالي للوحدات المحلية في المادة ١١٤-١ م من المدونة العامة للمجتمعات الإقليمية النسخة الموحدة بدءاً من ٣ تموز ٢٠١٨، كما نصت المادة ١١٤-٢ منه على أن لكل مجلس محلي حصة من موارده المالية الخاصة، ونصت المادة ١٣١١-٢ على حرية الوحدات المحلية بإدارة أموالها المنقولة، وغير المنقولة^٢.

وإذ ما كانت التشريعات المختلفة أكدت الاستقلال المالي للوحدات المحلية، فإن الواقع العملي دل على خلاف ذلك، فالاستقلال المالي للوحدات المحلية يتطلب كفاية مواردها المالية، وحرية التصرف بإيراداتها بعيداً عن تدخل السلطة المركزية، ولو قامت بتمويلها^٣، الأمر الذي يجعل استقلالها

^١: د. علاء محمد أمين، مرجع سابق، صفحة ١٠٧.

^٢: Code général des collectivités territoriales, partie 2, Article L2241-1 ((Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19))

^٣: محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٥٨.

يتأثر سلباً بعدم التناسب بين إيراداتها المالية والمهام الموكلة إليها^١، وفي ذلك يؤكد الدكتور إسماعيل قائلًا: ((يكون وهماً وخداعاً أن تلصق صفة مستقلة على جماعة محلية تنقصها الموارد المالية الكافية))^٢، ويلاحظ في أغلب تطبيقات الإدارة المحلية عدم تمتع وحداتها بكفاية مواردها المالية، واتصاف تلك الموارد بالجمود وقلة المرونة؛ نتيجة عدم قدرة الوحدات المحلية على التوسع فيها، فلا تتمتع الوحدات المحلية بسلطة فرض ضرائب محلية، وتتنقيد بضوابط السلطة المركزية فيما يتعلق بإدارة الرسوم المحلية وحق الاقتراض، إضافة إلى عدم قدرتها على تكوين أموال احتياطية كالسلطة المركزية، وعجزها عن التوسع مستقبلاً في إنفاقها نتيجة ضعف مواردها، وتقيد حقها بذلك من قبل المشرع^٣، كما تتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية بما يشكل مساساً باستقلالها المالي من خلال امتلاكها سلطة التصديق على قرارات المجالس المحلية المتعلقة بشؤونها المالية، وبالتالي المساس باستقلال الوحدات المحلية فيما تأتية من تصرفات؛ لإرتباطها جميعاً بشؤونها المالية^٤، مما يفضي إلى عدم تمتع الوحدات المحلية بسلطة مالية فضلاً عن إفراغ استقلالها من مضمونه الصحيح^٥، ومن حالات المساس بالاستقلال المالي للوحدات المحلية ما نصّت عليه المادة السادسة من القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧، حين

^١: د. مسعود شيهوب، مرجع سابق، صفحة ١٨٣.

^٢: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٩٤٤ وما بعد.

^٣: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٨٠ وما بعد.

^٤: د. ثابتي بوحانة، حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة بالعمل الإداري، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة د.الطاهر موالى سعيدة، الجزائر، ٢٠١٤، صفحة ١٩٦.

^٥: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ٣٦.

أكدت فرض الرسوم والتكاليف المحليّة بقرار من مجلس المحافظة، وأُجبت المصادقة على ذلك من قبل وزير الإدارة المحليّة، كما أنّ اشتراط المشرّع تصديق موازنة مجالس المحافظات والمدن من قبل وزير الإدارة المحليّة وفق المادة ١٦٤ من قانون الإدارة المحليّة يعدّ مساساً باستقلالها المالي، كونه يُخضع سياسة الإنفاق التي تعتمدّها الوحدات المحليّة لرقابة السلطة المركزيّة^١، ومثال ذلك أيضاً ما تعانيه الوحدات المحليّة في مصر من غياب شبه تامّ للامركزية المالية وفق ما يؤكده بعضهم، إذ تعتمد المحافظات في نسبة ٨٠% من إيراداتها على تحويلات السلطة المركزيّة، إضافة إلى التبعية المالية في عدة قضايا؛ منها ضرورة موافقة وزارة المالية في طور النقل بين بنود موازنة المحافظات، إضافة إلى إمكانية قيام السلطة المركزيّة بطرح بعض الأعمال للتنفيذ في الوحدات المحليّة من دون مشاركة محلية كبناء وحدات صحية في الريف^٢، أما في لبنان فيتمّ استيفاء ضريبة الدخل ورسم الانتقال والضريبة على العقارات المبنية، ويتمّ اقتطاع حصة البلديات من قبل وزارة المالية، وتحول إلى حساب الصندوق البلدي المستقل، حيث توزع على البلديات بمرسوم خاص بتوزيعها، يصدر موقعاً من وزير المالية والداخلية والبلديات، إلا أن الفترة الفاصلة بين تحقيق تلك الإيرادات وصدور مرسوم توزيعها، قد تستغرق عامين كاملين أو أكثر في واقع الحال اللبناني، الأمر الذي يحد من قدرة

^١: راجع المادتين السادسة والثامنة من القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ الخاص بموازنات المحافظات السنوية، والمادة ٢٦ من القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤

^٢: حبيبة محسن، المحليات في مصر، كيف يمكن أن تحقق اللامركزية رفاية أكثر للمواطن، ورقة عمل مقدمة إلى منتدى البدائل العربي للدراسات، منشورات روافد للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٢، صفحة ١١.

الوحدات المحليّة على التخطيط المالي^١، وبالتالي المساس باستقلالها المالي، في حين سعت دولاً أخرى كفرنسا إلى تعزيز الاستقلال المالي للوحدات المحليّة، فقامت بمنحها سلطة فرض بعض الضرائب المحليّة وتحصيلها مع احتفاظ السلطة المركزيّة بسلطة تحديد تلك الضرائب، إذ خول القانون مجالس الوحدات المحليّة سلطة فرض الضرائب في حدود معينة، تُستقطع من الضرائب العامة للدولة، وتشمل ضرائب الأملاك العقارية - العقارات المبنية - المهن وغيرها^٢، وتُعدّ السلطة المركزيّة في إطار السعي لتحقيق الاستقلال المالي للوحدات المحليّة مطالبة بمنحها القدر الكافي من الاستقلال المالي بما يمكنها من تحديد أولويات الإنفاق، وبما يوفر الإيرادات اللازمة للقيام بمهامها وفق الدور الموكّل إليها، من خلال منحها سلطة جبائية وتمكينها من النفاذ إلى مصادر الإقراض^٣، والتوسع في هذه الاستقلالية ((لتواكب متطلبات التنمية وزيادة الاستثمار في المحليّات))، وهنا لابد من حلول الرقابة المالية اللاحقة على الوحدات المحليّة عوضاً عن الوصاية الإدارية ضماناً لاستقلالها، حيث لا تتسبب الرقابة المالية اللاحقة بعرقلة سير عمل الوحدات

^١: كوثر دارة، مرجع سابق، صفحة ٣٥.

^٢: Code général des impôts, Articles 1379-I ((Les règles d'imposition et d'assiette, ainsi que celles concernant la souscription des déclarations, prévues par le présent code en matière d'impôts directs locaux pour les contribuables mentionnés au deuxième alinéa du 1 de l'article 6, s'appliquent aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité qui font l'objet d'une imposition commune à l'impôt sur le revenu.))

^٣: د. محمد ابراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣١٦.

المحليّة، وتتساوى الوحدات المحليّة مع السلطة المركزيّة بالخضوع لها^١، كالرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للرقابة الماليّة في سورية^٢.

واستناداً إلى القاعدة المعمول بها في كون الوحدات المحليّة ((لا تُمنح أي سلطة إلا إذا كان في الإمكان استخدامها بكفاءة ومن دون تعريض وحدة الدولة إلى أي مخاطر))^٣. وبسبب خشية السلطة المركزيّة في كثير من البلدان من وجود هيئات محلية منتخبة تتنازعها السلطة التي تتمتع بها، تم العمل في عدد من الأنظمة على الانتقاص من الاعتمادات الماليّة لتلك الوحدات؛ الأمر الذي تسبب في عجزها عن القيام بالالتزامات المترتبة عليها كافة، فظهرت كأجهزة إدارية لا تتمتع بالكفاءة الكافية^٤، ومنها أنظمة الدول النامية التي تتصف بعدم الثقة بالوحدات المحليّة، فلا تمنحها السلطات الكافية كما تخضعها لرقابة شديدة من قبل السلطة المركزيّة، وهو أمر يمكن أن نشهده بشكل واضح أيضاً في الدول التي تتصف بتعدد الأصول العرقية فيها، حيث تسعى السلطة المركزيّة إلى الحدّ من استقلالية تلك الوحدات بهدف القضاء على الطابع المميز لها، وصهرها في المجتمع القومي^٥، إلا أن الأمر خلاف

^١: صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مرجع سابق، صفحة ٧١.

^٢: يمارس الجهاز المركزي للرقابة الماليّة في سورية رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية الماليّة، ومنها وحدات الإدارة المحليّة، وفق ما يؤكده مضمون قانون الجهاز المركزي للرقابة الماليّة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٦٤ للعام ٢٠٠٣، المادة الثانية والثالثة منه.

^٣: د. أحمد رشيد، مرجع سابق، صفحة ٥٤.

^٤: د. محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديموقراطي، دراسة مقارنة، دون دار نشر، مصر، ١٩٨٢، صفحة ٤٢.

^٥: تلجأ السلطة المركزيّة إلى إضعاف الوحدات المحليّة المتمنعة بطابع قومي أو ديني مختلف، خشية أن تشكل تلك الوحدات قوة متميزة تهدد كيان الدولة ووحدة أراضيها، بما يشكل إضعافاً لنظام

ذلك في الدول المتطورة التي تمنح المجالس المحلية مقداراً كافياً من السلطات للثقة الناجمة عن النضج السياسي، الاجتماعي، الاقتصادي، والثقافي في تلك البلدان^١، وهو ما شهدته دول كفرنسا، حيث اتصفت بدايةً بشدة الحرص فيما يتعلق باعتماد اللامركزية لأسباب سياسية وتاريخية، وخشيتها من إحياء الحلم الفيدرالي، وتحقيق انفصال المحليات، فتمتعت السلطة المركزية بالتحكم بزماء الأمور، واتجهت لاحقاً لمنح الوحدات المحلية استقلالها بشكل تدريجي حتى أصبحت الآن تتمتع بقدر كبير من الاستقلال، وتمتلك القدرة على تحديد أوجه الإنفاق بما يتلاءم والمصلحة المحلية^٢.

بناءً عليه فإن احتفاظ السلطة المركزية بالجوانب كافة المتعلقة بالموارد المالية للوحدات المحلية؛ من تحديدها وتحصيلها وإنفاقها، يؤدي حتماً إلى إلغاء استقلاليتها المالية، كما يؤدي إلى الارتباط الكلي في مجال اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي لوحدات الإدارة المحلية، مما يعني التبعية المطلقة للسلطة المركزية، والحيلولة دون استقلالية قرارات السلطة المحلية، لذا لا بد من ترسيخ مبدأ اللامركزية المالية ضماناً لنجاح الإدارة المحلية، مع تأكيد أهمية وجود إدارة مالية تضمن إدارة النظام المالي للوحدات وفق ما سوف نبينه في الفرع الثاني.

الإدارة المحلية. راجع د. ربيع أنور فتح الباب الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، صفحة ١٣

^١: د. منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٣٠.

^٢: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ١٢٨.

الفرع الثاني: إدارة الموارد المالية للوحدات المحلية

إن البحث في إدارة الموارد المالية للوحدات المحلية يقتضي التطرق للحديث عن ضرورة وجود إدارة مالية كفوءة قادرة على إدارة النظام المالي للوحدات المحلية، بما يضمن استقلالها المالي، والبحث في طرائق إدارة المرافق المحلية.

أولاً: أهمية الإدارة المالية للوحدات المحلية

يستوجب الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية ارتباط مواردها بتنظيم مالي محلي يختص بإيراداتها ونفقاتها، تديره الهيئات المحلية وفقاً لبرنامجها التنموي^١، ويتطلب نجاح اللامركزية المالية وجود إدارة مالية قادرة على إدارة الموارد المالية للوحدات المحلية، بما يمكنها من القيام بمهامها على الوجه الأمثل، إلى جانب بناء مؤسساتي على درجة عالية من الكفاءة^٢، وبالتالي فإن وجود إدارة مالية خاصة تنظم مالية الوحدات المحلية بما يحقق أهدافها يشكل شرطاً لازماً لتحقيق استقلالها المالي.

ويقصد بالإدارة المالية من الناحية الوظيفية مجموع العمليات التي تستهدف توفير الإيرادات المالية اللازمة لضمان سير المرافق العامة، وترشيد استخدام تلك الإيرادات وحسن توظيفها فيما أعدت له قانوناً^٣، أو بكونها ((الوظيفة الإدارية المتعلقة بتنظيم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهداف

^١: حمود محمد دبان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٤٢.

^٢: د. محمد ابراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣١٦.

^٣: د. عبد المنعم فوزي، مرجع سابق، صفحة ٣٧٧.

المشروع بكفاية إنتاجية عالية، والوفاء بالالتزامات المستحقة عليها^١، وتبرز أهميتها في تنظيم مالية الوحدات المحليّة تعزيزاً لمبدأ اللامركزية المالية وضماناً لنجاح الاستقلال المالي للوحدات المحليّة، ففي ظل العمل على تعزيز الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحليّة، لا بد من وجود إدارة مالية على درجة من الكفاءة تتمتع بالخبرة الفنية اللازمة لإدارة إيرادات تلك الوحدات ونفقاتها، والقدرة على تنفيذ السياسة المالية للوحدات المحليّة بكفاءة عالية من خلال القيام بعملية التخطيط المالي للوحدات المحليّة والرقابة عليها^٢، وذلك من خلال الاستخدام الفعّال للموظفين المؤهلين للقيام بالعمليات المالية في الوحدات المحليّة بما يحقق الوفرة في إيراداته، وبما يسمح بتحقيق الكفاءة الاقتصادية^٣، إلا أن موظفي الهيئات المحليّة غالباً ما يتصفون بأنهم غير مؤهلين للقيام بمهام الوحدات المحليّة وإدارة شؤونها المالية، ويعود السبب في ذلك إلى قلة الموارد المالية في المحليّات وبالتالي ضعف الحوافز المالية المقدمة للعاملين فيها، الأمر الذي يتسبب بهجرة ذوي الخبرة والاختصاص والاقتصار على الأشخاص غير المؤهلين للعمل المالي والإداري في تلك المحليّات ممّا يتسبب بوجود جهاز مالي وإداري غير ناجح ومتأخر عن التطور الحاصل^٤، ويدفع إلى إحداث تحول في الوصاية الإدارية يشكل في

^١: ورد لدى د. محمد العموري، الإدارة المالية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١٠، صفحة ١٢٨.

^٢: راجع فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٣٣ وما بعد.

^٣: مارينا لو غيديس، بناء قدرات البلديات المتضررة على مجابهة مخاطر تأثيرات الأزمة السورية، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد السادس، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، صفحة ٦ وما بعد.

^٤: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ٧٥.

مضمونه مساساً باستقلال وحدات الإدارة المحليّة، وذلك من خلال إشراك خبراء وفنيين من موظفي السلطة المركزية في أعمال الوحدات المحليّة، يكون لهم الدور الأبرز في توجيه قراراتها كالخبراء الذين يشاركون في إعداد موازنة الوحدات المحليّة وتنفيذها^١.

وفي ذلك يؤكد البتلوني^٢، أنّ تنظيم الموارد المالية للوحدات المحليّة، وتحديد سبلها، من أكثر التحديات التي تواجه الوحدات المحليّة، إذ ينعكس تأثيره بشكل مباشر في النفقات والإيرادات المحليّة، لذا تتجه أغلب الوحدات المحليّة في دول العالم إلى اعتماد الأساليب الحديثة والممكنة في الإدارة المالية ومنها البلديات في لبنان، والتي أطلقت عملية إصلاح الإدارة المالية للبلديات في إطار الاتفاقات الحاصلة بين لبنان والوكالة الأميركية للتنمية الدولية وجامعة ولاية نيويورك، وترُجمت أهدافها في عدة نقاط منها تفعيل إدارة الرسوم انطلاقاً من أن الرسوم تشكل الإيرادات الأفضل لموازنة الوحدات المحليّة، وتقديم الدعم الفني والتقني للبلديات، وتنظيم وتوحيد الأصول الواجب اتباعها في عملية إعداد الموازنة وتنفيذها، واعتماد أنظمة معلوماتية متطورة خاصة بإدارة الشؤون المالية للبلديات.

أخيراً لا بد من الإشارة إلى أن أكثر المظاهر تجسيدا لوجود إدارة مالية خاصة بتنظيم مالية الوحدات المحليّة، هو انفراد الوحدات المحليّة بإعداد موازنة مستقلة عن الموازنة العامة للدولة^٣، يتم من خلالها تحديد أوجه الإنفاق

^١: عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، صفحة ٤٣٠.

^٢: د. محمود البتلوني مرجع سابق، صفحة ٢٠.

^٣: راجع فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ١٦٠.

ووضع البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة استناداً إلى حجم إيراداتها^١، حيث لا تُعدّ موازنة الوحدة المحليّة مسألة فنية تتعلق فقط بعملية الصرف، وإنما هي رؤية مستقبلية للوحدة المحليّة، ووعاء جامع لنفقاتها وإيراداتها، وبالتالي فإنّ انفراد الوحدات المحليّة بإعدادها دليل واضح على استقلالها المالي، وأمر يتطلب كفاءة الإدارة المالية في تلك المحليّات، علماً أنّ الأنظمة وفي العديد من الدول تختلف من حيث الجهات المكلفة بإعداد واعتماد موازنة الوحدات المحليّة، ففي سورية يتمّ إقرار الموازنة المستقلة للمحافظة، وإعداد الموازنات للأجهزة المحليّة على مستوى المحافظة من قبل مجلس المحافظة، بينما يتمّ إعدادها في الوحدات المحليّة الأخرى من قبل مكاتبها التنفيذية وتقرّر من قبل المجلس المحلي في كل وحدة إدارية^٢، إضافة إلى تدخل السلطة المركزية في تعديل بعض أوجه إنفاقها، ممّا يشكلّ مساساً

^١: تُعرّف الموازنة المحليّة بأنها: ((وثيقة مالية رسمية، شرعية تبني أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات والنفقات المحليّة اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي ترمي إلى تقديم خدمات محلية وفقاً لأولويات المجتمع المحلي)) د.خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحليّة، مرجع سابق، صفحة ٩. راجع في تعريف الموازنة المحليّة د.منار عبد الستار خولاني، مرجع سابق، صفحة ٦٤. د.عبدالمطلب عبد الحميد، مرجع سابق، صفحة ٢٦٦. فاطمة بنت عبد العزيز بن موسى البلوشي، مرجع سابق، صفحة ١٨٩. د. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٣، صفحة ٥٥٥.

^٢: نصّت المادة ٣٣ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على اختصاص مجلس المحافظة بإقرار الموازنة المستقلة للمحافظة، وإعداد الموازنات للأجهزة المحليّة على مستوى المحافظة، كما نصّت المادة ١٤٦ من القانون ذاته على اختصاص المجلس المحلي في كل وحدة إدارية بإقرار الموازنة التي يتمّ إعدادها من قبل المكتب التنفيذي في الوحدة الإدارية، و نصّت المادة الثانية من القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ على أن يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحليّة، مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة.

بالاستقلال المالي المتمثل في إحدى صوره بإعداد موازنة الوحدة المحلية^١، وفي دولة كإيطاليا نجد أنّ المشرّع الإيطالي يتجه إلى منح الوحدات المحليّة مزيداً من الاستقلالية، حيث كانت موازنة المجالس المحليّة تحال على لجنة إقليمية تابعة للسلطة المركزية بهدف مراجعتها، إلا أن هذه الإحالة تم إلغاؤها مع التعديل التعديل الدستوري رقم ٣ لعام ٢٠٠١^٢، أما في إنجلترا فيخضع إعداد الموازنة المحليّة لتوجيهات وزير الدولة، ولمصادقة البرلمان عليها حال تغييرها، لذا لا تتمتع المجالس المحليّة باستقلال تام في إعدادها^٣، وبالتالي لا يمكننا إنكار أهمية الإدارة المالية للوحدات المحليّة، ودورها في تنظيم سياستها المالية وتنفيذها، بما يضمن استقلالها المالي، إلا أن البحث في إدارة الموارد المالية للوحدات المحليّة لا يتوقف عند دراسة أهميتها فحسب، وإنما يستوجب دراسة حرية إدارة المرافق العامة في الوحدات المحليّة أيضاً، وفق ما سوف يتم توضيحه تباعاً.

ثانياً: حرية إدارة المرافق العامة في الوحدات المحليّة

في طور الانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ودولة الرفاهية فيما بعد، خلقت الضرورة لمنح الوحدات المحليّة مهمات ذات طابع إداري وتنفيذي بغرض تخفيف العبء عن السلطة المركزيّة^٤، ومن تلك المهمات ما يتعلق بإدارة المرافق العامة الواقعة في إطار النطاق الجغرافي للوحدات

^١ : راجع المادة / ١٥٠ / من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحليّة في سورية.

^٢ : محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٦٢ وما بعد.

^٣ : محمد نجيب علي، مرجع سابق، ٢٠١٧، صفحة ١٦٣.

^٤ : فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ١٤٩.

المحليّة، ويُعرّف المرفق العام بأنّه: ((مشروع تديره جهة الإدارة أو تنظمه وتشرف على إدارته، ويقصد به أداء خدمات أو سد حاجات ذات نفع عام))^١، وغالباً ما يُدار من قبل السلطة المركزية أو ربما تعهد به إلى إحدى الجهات العامة، ومنها الوحدات المحليّة، شريطة أن يقع ذاك المرفق في نطاقها الجغرافي، وأن يقوم بتلبية الحاجات العامة في نطاق الوحدة المحليّة، كمؤسسة مياه عين الفيحة في دمشق والشركة العامة للنقل الداخلي بدمشق^٢، ويجب إدارة تلك المرافق وتسييرها بحرية بعيداً عن تدخل السلطة المركزية تعبيراً عن استقلالية عمل وحدات الإدارة المحليّة، فتكون قراراتها في تسيير تلك المرافق قرارات نافذة لا تستلزم تدخل السلطة المركزية^٣، كقراراتها المتعلقة بتخصيص نفقات محلية ضماناً لتسيير تلك المرافق، والتي يتم تسييرها وإدارتها بشكل مباشر من قبل مجالسها المحليّة أو بطرائق غير مباشرة.

^١: د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، العقود الواردة على العمل، المقالة والوكالة والوديعة والحراسة، الجزء السابع، المجلد الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨، صفحة ٢٦٩. جوزيف بادروس، القاموس الموسوعي الإداري، (عربي - عربي)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠، صفحة ٤٧٤. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، صفحة ٢٦٩.

^٢: نصّت المادة ١٥٨/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على ما يأتي: ((١- تنقل صلاحيات وزارة النقل في كل ما يتعلق بالنقل الداخلي أينما وردت في النصوص النافذة إلى وزارة الادارة المحليّة.

٢- تنقل ملكيات شركات النقل الداخلي القائمة حالياً في كل من دمشق وحلب وحمص واللاذقية إلى ملكية الوحدة الادارية بما لها وما عليها.))

^٣: راجع: فريدة مزياني، مرجع سابق، صفحة ٩، راجع أيضاً د. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحليّة المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٢، صفحة ١٩.

١- الإدارة المباشرة للمرافق المحليّة

يُقصد بالإدارة المباشرة للمرافق المحليّة إدارتها من قبل المجالس المحليّة بطريقة مباشرة من دون وسيط، ومن دون أن يعهد بإدارتها إلى جهة أخرى^١، وبهذا الخصوص حصر المشرّع السوري في المادة ٣٠ من قانون الإدارة المحليّة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ اختصاص المجالس المحليّة في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحليّة، وإدارة مرافقها العامة^٢، كما نصت المادة ٦١ من المرسوم ذاته على اختصاص مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة، أو الإدارة، أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية للامركزية، ومنها ((وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية التي تعهد السلطة المركزية إلى الوحدة الإدارية بإدارتها))، مع الإشارة إلى أنّ تلك

^١: جاء في المادة ٢١٣ من القانون البلدي الجزائري لعام ١٩٦٧، ما يأتي ((يقرر المجلس الشعبي البلدي تعيين المصالح التي تؤمن الاستغلال المباشر وفقاً للمقتضيات الجاري بها العمل)) كما نصت المادة ٢١٢ من القانون ذاته على أنه: ((يمكن للبلديات والنقابات البلدية أن تستغل مباشرة مصالح عمومية في شكل استغلال مباشر))

^٢: نصّت المادة ٣٠ من قانون الإدارة المحليّة في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على ما يأتي: ((تختص المجالس المحليّة في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحليّة فيها وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة "اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً" بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، الصناعة، الزراعة، الاقتصاد والتجارة، التربية، الثقافة، الآثار، السياحة، النقل والطرق، الري، مياه الشرب والصرف الصحي، الكهرباء، الصحة، الشؤون الاجتماعية والعمل، الخدمات والمرافق، المقالع والثروة المعدنية، إدارة الكوارث والإطفاء، إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق، البيئة، الرياضة والشباب، المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية.))

النصوص أكدت اختصاص المجالس المحليّة بإدارة المرافق المحليّة من دون أن تحدد طرائق إدارتها^١، إلا أن المشرع السوري ومن خلال المرسوم التشريعي رقم ١٩ لعام ٢٠١٥ المتضمن إحداث شركة سورية قابضة مساهمة مغفلة، سمح للوحدة المحليّة وبإشرافها المباشر، تفويض الشركة القابضة بتكليف إحدى شركات الإدارة التابعة لها مهام إدارة المناطق التنظيمية، والقيام ببعض الخدمات العامة^٢.

أمّا في فرنسا فقد بدأ الاهتمام بالإدارة المباشرة للمرافق المحليّة من قبل المجالس المحليّة منذ صدور القانون رقم ٥٩٦ لعام ١٩٩٩^٣، وفرض المشرّع

^١: جاء في تعميم وزارة الشؤون البلدية و القروية رقم (٣٨٨/٢٨/٥) لعام ١٩٦٣:

((تملك أكثر البلديات مرافق عامة كالمقاصف أو المسابح أو الفنادق أو الحدائق أو الدور المعدة للسياح، بغية تنشيط وتشجيع الحركتين السياحية والاصطيافية والعمل على رفاهية المواطنين، ومعلوم أن استثمار هذه المرافق، يتم بموجب دفتر شروط يحدد كيفية الاستثمار وصيانة هذه العقارات، فيبين مواصفات الأدوات المهيأة للعمل ويحدد أنواعها وأحوالها سواء اشترط في العقد تقديمها من قبل المستثمر أو من قبل الوزارة أو البلدية.....)) كما نصت المادة ٢٠ من قرار وزارة الإسكان والتعمير رقم ٩٠/ لعام ٢٠٠٩ المتضمن نظام الاستثمار الموحد للشركات العامة للصرف الصحي على ما يأتي: ((١ -تعتبر الشركات العامة للصرف الصحي في المحافظات هي الجهات الوحيدة والمختصة والمسؤولة عن تنفيذ وصيانة المصارف المطرية وصلاتها، وذلك ضمن الحدود الإدارية للمحافظة... ب -تتحمل الوحدات الإدارية (المحافظة - مجالس المدن - الوحدات...الخ) تكاليف تنفيذ المصارف المطرية الجديدة او المحدثّة مع وصلاتها، وتكاليف تنظيفها بموجب اتفاق مسبق بين شركات الصرف الصحي والوحدات الإدارية المعنية.))

^٢: راجع المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم ١٩/ لعام ٢٠١٥ المتضمن إحداث شركة سورية قابضة مساهمة مغفلة.

^٣: د. علاء محمد أمين، مرجع سابق، صفحة ٧٦ وما بعد.

الفرنسي على البلديات مرفق الطرق البلدية كمرفق إجباري^١، والذي غالباً ما يُدار بطريقة مباشرة من قبل البلدية.

٢- الإدارة غير المباشرة للمرافق المحليّة

تلجأ الوحدات المحليّة إلى الإدارة غير المباشرة للمرافق المحليّة حينما تعجز عن استغلالها بشكل مباشر، نتيجة نقص الموارد البشرية المؤهلة، وضعف الإمكانيات المادية المتاحة لها، وقد تم اعتماد هذا الأسلوب في إدارة المرافق المحليّة في ظل التّوجه العالمي إلى اقتصاد السوق، والتغير الطارئ على دور الدولة ومكوناتها المختلفة في المجال الاقتصادي، حيث لم يقتصر دور الوحدات المحليّة على تقديم الخدمات بشكل مباشر، بل أصبح بإمكانها إسناد هذه المهمة أو جزء منها للقطاع الخاص^٢، بما يخفف العبء الواقع على كاهل وحدات الإدارة المحليّة، ويفسح المجال للاستفادة من مؤهلات القطاع الخاص.

ومن المرافق التي يتم إدارتها بشكل غير مباشر في فرنسا المرافق الصناعية والتجارية، حيث يتم إدارتها إما بشكل مباشر من قبل الوحدات المحليّة من خلال ما يعرف (بالبرجي) كمرفق النقل والغاز والمياه، أو من خلال ما يسمى بالمؤسسة العامة، أو من خلال ما يسمى بعقد الامتياز، والذي تقوم الوحدات المحليّة بموجبه بتكليف أحد أشخاص القانون الخاص إدارة

^١: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٤٥٩.

Art.L. 221-2/21,C.C., 1977, T.I, p.99

^٢: د. عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحليّة ((دراسة مقارنة))، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ٢٠٠١، صفحة ١٧.

المرفق العام، أو من خلال أسلوب الشركات ذات الاقتصاد المختلط^١، وفي ذلك نجد المادة ١٦٤٨-٢ من قانون الصحة العامة تجيز للقطاع الخاص إدارة المستشفيات والمصحات العامة، كما أكدت المادة ١-١٤١١ من التقنين العام إمكانية قيام المجالس المحلية بتفويض من يمكن له أن يقوم بإدارة المرفق العام، شريطة تأمين حاجات أبناء الإقليم المحلي، وسمح القانون الفرنسي للمجالس المحلية بتشكيل شركات اقتصادية مختلطة من خلال المشاركة مع القطاع الخاص بنسبة ٥٠% من رأس مال الشركة، وذلك لإدارة المرافق المحلية ذات الطابع الصناعي أو التجاري^٢، كما سمح لها بإنشاء شركات عامة محلية لتشغيل الخدمات العامة ذات الطبيعة الصناعية أو التجارية، أو أي أنشطة أخرى ذات فائدة عامة، وتنفيذ أنشطتها حصرياً نيابة

^١: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٥٣٦ وما بعد.

^٢: ((Code général des collectivités territoriales,(Articles L1521-1)) (Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. En outre, les sociétés d'économie mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance ainsi que, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire..))

عن مساهميتها وعلى أراضي المحليات¹، لذا يكون لوحدات الإدارة المحليّة سلطة إدارة المرافق المحليّة والمرافق التي يُعهد بها لتلك الوحدات المحليّة، حيث يتم إدارتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وفق الأسلوب الذي تعتمدّه الوحدات المحليّة في إطار التشريعات النافذة، الأمر الذي يتطلب وجود إدارة على درجة جيدة من الكفاءة في تلبية الحاجات المحليّة من خلال إدارة مرافقها العامة.

من خلال ماسبق، يمكننا تأكيد أهمية استقلال الوحدات المحليّة في إدارة مواردها المالية، وحرية التصرف بها تحقيقاً لاستقلالها الإداري، واتساقاً مع مفهوم الإدارة المحليّة، وذلك من خلال تنظيم ناجح لمالية الوحدات المحليّة، يضمن حسن تنفيذ سياستها المالية، وبما يحقق إدارة ناجحة للمرفق المحلي،

¹ : Code général des collectivités territoriales, Articles L1531-1 ((Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Elles peuvent également exercer leurs activités pour le compte d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services..))

إلا أن الاستقلال المالي للوحدات المحليّة لا تكتمل معالمه في غياب سلطة فرض الأعباء المالية وعدالة توزيعها وفق ما سوف نوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

سلطة فرض الأعباء المالية وعدالة توزيع الموارد

يأتي الاستقلال المالي للوحدات المحليّة بوصفها إحدى مسلمات الإدارة المحليّة، وعاملاً من عوامل نجاحها، وهو نتيجة طبيعية لتمتع الوحدات المحليّة بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية للدولة.

وإن كان للوحدات المحليّة بموجب تمتعها بالشخصية القانونية والاستقلال المالي سلطة اكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات، إضافة إلى حرية تحصيل إيراداتها المالية فضلاً عن حرية إنفاقها، فإن الأمر الذي يستحق الطرح هو مدى سلطتها في نظم الإدارة المحليّة في فرض الأعباء المالية، وفي تقاسم مواردها، وإذا كانت اللامركزية المحليّة تقتضي نقل جزء من المهام إلى وحدات الإدارة المحليّة، فإن التعمق في دراسة التمويل في الوحدات المحليّة يستوجب البحث في إمكانية تمتع الهيئات المحليّة بسلطة فرض الأعباء المالية، وتقاسم مواردها التي تستند إليها في تنفيذ تلك المهام.

إجابةً عمّا سبق، سنقوم بدراسة سلطة الوحدات المحليّة في فرض الأعباء المالية، وعدالة توزيع الموارد المالية من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: سلطة الوحدات المحليّة في فرض الأعباء المالية
- الفرع الثاني: عدالة توزيع الموارد المالية بين الوحدات المحليّة

الفرع الأول: سلطة الوحدات المحلية في فرض الأعباء المالية

تتميز الوحدات المحلية بالتبعية المالية للسلطة المركزية، وتتجسد تلك التبعية بالمركزية المفروطة في فرض الأعباء المالية كالضرائب والرسوم المحلية، وفي القواعد الحاكمة لمالية وحدات الإدارة المحلية، إضافة إلى الرقابة المشددة من قبل السلطة المركزية، إذ تُعدّ الجباية المحلية ركيزة أساسية في تحقيق اللامركزية والاستقلال المالي للوحدات المحلية، وأداة تحقيق السياسة التنموية على النطاق المحلي^١، إلا أن تبعية النظام الجبائي للسلطة المركزية كونها صاحبة الدور الريادي في عملية التنمية^٢ تحول دون اكتمال ذلك الاستقلال.

ويقتضي الاستقلال المالي للوحدات المحلية كفاية مواردها المالية، إلا أن تحقيق تلك الكفاية يستوجب منح الوحدات المحلية دوراً كافياً في مجال إحداث الضرائب والرسوم المحلية؛ أي الانتقال إلى لامركزية فرض الأعباء المالية^٣، إلا أن الدساتير في أغلب الأنظمة تحول دون الاعتراف بسلطة جبائية للوحدات المحلية استناداً إلى مبدأ قانونية الضريبة، كما لا تملك الوحدات المحلية سلطة إنشاء ضرائب محلية غير محددة في القانون^٤، الأمر

^١: د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٤٦.

^٢: د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٢.

^٣: د. عبد المومن بن صغير، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر، صعوبات الاقتطاع وآفاق التحصيل، مجلة الندوة للدراسة القانونية، عدد أول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي اليايس، سيدي بلعباس، الجزائر، ٢٠١٣، ص ١٠٦. خنفري خيضر، مرجع سابق، ص ٣٢.

^٤: J-C DOUENCE, "La Commune Connaissance du Droit" édition DALLOZ, Paris 1994, P94..

الذي ينتج عنه الحد من الاستقلال المالي للوحدات المحلية نتيجة عدم تمتعها بسلطة جبائية تمكنها من فرض الضرائب^١.

وقد حظي موضوع منح الوحدات المحلية سلطة فرض الأعباء المالية وفق مشيئتها، ضماناً لحريتها في إدارة شؤونها المالية، ومنها امتياز فرض الضرائب المحلية بتأييد العديد من رجال القانون^٢، حيث أكد بعضهم ضرورة التخلي عن مركزية الجباية فيما يتعلق بالضرائب المحلية، كون المجالس المحلية المنتخبة أكثر قدرة على إقناع أبناء الأقليم المحلي بزيادة الأعباء الضريبية حين تقتضي مصلحة الإقليم ذلك^٣، في حين عارض آخرون لامركزية الجباية كونه يتعارض مع مبدأ وحدة الدولة وسيادتها؛ حيث تعدّ هذه السلطة إحدى الامتيازات الدستورية المرتبطة بفكرة الدولة دون غيرها من

BELTRAME(P) :op, cit.,Ed 2014, P9

^١: د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٤١ وما بعد.

^٢: J.-M. AUBY Sythèse des apports de la réforme, In la libre administration des collectivites locales. Réflexion sur la décentralisation, sous la direction de JacquesMOREAU et Gilles DARCY, Paris, Economica et presses Universitaires d'Aix-Marseille, collection Droit public positif, 1984, P328

^٣: د. محمد توفيق الأسد، مرجع سابق، صفحة ٣٤١. على خلاف ذلك يؤكد الدكتور أحمد رشيد أنه حينما تكون الوحدة المحلية هي الإدارة المكلفة في تحصيل الضرائب والرسوم، فإن الموارد المالية للوحدات المحلية، ستعاني من الضعف، والسبب هو محاولة المحليات حماية دافع الضرائب المحلي والسعي إلى الحصول على إعانات السلطة المركزية. راجع د. أحمد رشيد، مرجع سابق، صفحة ٥٨.

أشخاص القانون العام^١، إضافة إلى كون منح الوحدات المحلية سلطة فرض الأعباء الضريبية، يؤدي حكماً إلى الإخلال بمبدأ العدالة الضريبية، نظراً لاختلاف قواعد التقدير باختلاف المحليات، والتي ستؤدي إلى لجوء الوحدات الغنية لخفض العبء الضريبي مقارنة بالوحدات الفقيرة، ولا يكون بالإمكان تفادي الأمر إلا من خلال إسناد تقدير الضرائب للسلطة المركزية^٢، مؤيدين بذلك مركزية النظام الجبائي ودوره في منع الازدواج الضريبي على النطاق الداخلي، والتهرب الضريبي الذي يمكن تحقيقه بالانتقال من وحدة محلية إلى أخرى، إضافة إلى دوره في توحيد السياسة الجبائية للدولة، والحد من تزايد النفقات المحلية التي من الممكن أن تنتج عن الجباية المحلية^٣.

والباحث في التشريعات المختلفة حول سلطة الوحدات المحلية في فرض الأعباء المالية، يلحظ اتجاه معظم الدساتير للإقرار بمبدأ قانونية الضريبة^٤، والذي يقصد به ((ضرورة التحديد الدقيق من قبل المشرع للمركز القانوني للممول، وجعل صلاحيات الإدارة مقيدة فقط في حدود تطبيق القانون))^٥، منها الدستور السوري لعام ٢٠١٢ الذي نص في مادته الثامنة عشر على أن: ((لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون))،

^١ : L.PHILIP, op, cit, p 454 – 455

^٢ : د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ١٢٢.

^٣ : د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٦ وما بعد.

^٤ : راجع في هذا الخصوص المادة الثامنة عشرة من دستور سورية لعام ٢٠١٢. المادة ١١١ من الدستور الأردني، والمادة ٣٤ من الدستور الفرنسي.

^٥ : د. وفاء شيعاوي، تفسير النصوص الضريبية في إطار مبدأ المشروعية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثالث، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عام ٢٠٠٦، صفحة ١٤٢.

إلا أنه لم يشير إلى سلطة فرض الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية تاركاً الأمر من دون توضيح^١، إلا أن المادة ١٣٦ من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ نصت على سلطة المجالس المحلية بفرض التكاليف المحلية حيث جاء فيها: ((مع مراعاة أحكام قانون الموازنة المستقلة يجوز بقرار من مجلس المحافظة مصدق من الوزير فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة...))^٢، ونصّت المادة السادسة من القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ الخاص بموازنات المحافظات السنوية على أن تفرض الرسوم والتكاليف المحلية بقرار من مجلس المحافظة، ومصادقة وزير الإدارة المحلية،

^١: تم دراسة هذا النص في المبحث السابق، فيما يتعلق بسلطة الوحدات المحلية بفرض الضرائب المحلية.

^٢: لاحظ أن قانون الإدارة المحلية صدر قبل صدور الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢، في حين أن الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ اقتصر في مادته التاسعة عشرة على تأكيد أن ((تفرض الضرائب على أسس عادلة وتصاعدية تحقق مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية)) والمادة الحادية والأربعين ((أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون)) لاحظ أيضاً: نص المادة ٨٩ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٥ تاريخ ١١/٥/١٩٧١ التي جاء فيها: ((٢- تضاف نسب على ضرائب ورسوم الدولة والبلديات والوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية لصالح هذه الوحدات بقانون ، ويمكن عند إقرار الموازنة في أي من الوحدات الإدارية المذكورة إضافة نسب أخرى بقصد تعزيز امكانات التمويل المتاحة للمشاريع المحلية، بقرار من المجلس المختص يصدر بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس المحافظة على ألا تتجاوز النسب المشار إليها، ولو تعددت الجهات التي تستوفي لصالحها عشرة بالمئة (١٠%) من الضريبة أو الرسم المفروض على أي مكلف. - 3- يمكن فضلاً عما ورد في الفقرة السابقة فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة بقرار من مجلس المحافظة يصدر بقرار من الوزير، على أن لا يكون للقرار المتخذ أثر يتجاوز العام الجاري الا إذا قرر مد اثره للعام الذي يليه وأن لا يتجاوز المبلغ المستوفى من المكلف عن المطرح الواحد أو الحادث المولد للتكاليف خمس ليرات سورية))

كما نصت المادة الثامنة من القانون ذاته على أن تفرض تكاليف مقابل نفقات مترتبة من جراء تنفيذ أشغال أو خدمات محددة على المستفيدين منها في الوحدات الإدارية لصالحها، بقرار من المجلس المحلي المختص وفقاً لقواعد يقرها مجلس المحافظة، وفي القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤ أكدت المادة السادسة والعشرون أن ((يحدد المجلس المحلي بقرارات تصدر عنه، وتصدق من مجلس المحافظة مقادير ونسب الرسوم والتكاليف والغرامات المفروضة ضمن حدين أدنى وأقصى بمقتضى هذا القانون))، الأمر الذي يوحي بأن المشرع السوري قد تبنى مبدأ قانونية الأعباء المالية من ضرائب ورسوم وتكاليف عامة، وخرج عن هذا المبدأ فيما يتعلق بالرسوم والتكاليف المحليّة من دون أن يوضح موقفه من الضرائب المحليّة، وإن كان من غير الممكن عدّ الرسوم مساهمة في تحمل الأعباء العامة؛ كونها تُفرض مقابل خدمة تُقدم لدافع الرسوم، يمكن فرضها وفق ما أكدناه سابقاً بقرارات صادرة عن المجالس المحليّة ومصادق عليها من قبل السلطة المركزية، تأتي استناداً إلى قوانين تجيز فرضها^١، ومثال ذلك التعميم رقم ١١٦ / م.د تاريخ ٢٦/٧/٢٠٠٤ الصادر عن مجلس محافظة مدينة دمشق حول فرض رسم الخدمات، والذي تم بموجبه فرض رسم الخدمات على العيادات والمكاتب الهندسية، والصيدليات، ومكاتب المحامين بغض النظر عن تعدد الأشخاص الموجودين فيه^٢، إضافة إلى سلطتها في فرض الغرامات^١، وتعريفات استثمار

^١: راجع الباحثين الأول والثاني من الفصل الأول من هذه الرسالة.

^٢: لا بد من التمييز بين الرسوم التي تفرض من قبل المجلس المحلي كمجلس المحافظة، والرسوم التي تفرض بقرار صادر عن المحافظ إذ يُعدّ المحافظ وفق المادة ٤١ من قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ ممثلاً السلطة المركزية في المحافظة .

المشاريع التي تنفذها، والتكاليف الناجمة عن تنفيذ أشغال أو خدمات محددة لصالح عدد من المستفيدين ضمن الوحدات المحلية^٢، وفي قرار محافظة دمشق رقم (١١٠/م.د) لعام ٢٠١٠ الخاص بفرض ضرائب ورسوم في نطاق محافظة دمشق^٣، ونجد سلب سلطة الوحدات المحلية بفرض الرسوم موقف

^١: نصت المادة / ١٤٠/ من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على ما يأتي: ((١- حدد المجالس في الأنظمة التي تصدرها الغرامات التي تفرض على المخالفين على ألا تتجاوز ٥٠٠٠ ليرة سورية، ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية.

٢- للمجالس إصدار الأنظمة اللازمة لتسوية المخالفات وفق القوانين والأنظمة النافذة قبل إجراء أي ملاحقة قضائية" فيما إذا سدد المخالف فوراً نسبة معينة من الغرامة أو سدد خلال ثمانية أيام من تنظيم الضبط نسبة معينة أخرى، وتحدد هاتان النسبتان من قبل المجلس.))

راجع المادة الثانية من قرار وزارة الإدارة المحلية و البيئة رقم(٦٦/ ن) لعام ٢٠٠٨ المتضمن تعليمات سلطة الوحدات المحلية بفرض غرامات عوضاً عن إزالة البناء المخالف ،والمادة الثانية من قرار محافظة حماة رقم /١٧/ لعام ٢٠١٠، والمتضمن تحديد بدل أداء الخدمة الذي يستوفيه العضو المكلف مهام المختار، ونص الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قرار محافظة دمشق رقم (١١٠/م.د) لعام ٢٠١٠ - فرض ضرائب ورسوم في نطاق محافظة دمشق ((تفرض نسبة ١ % واحد بالمائة من مبلغ مخالفات القوانين والأنظمة في النطاق المكاني لمحافظة دمشق ولصالحها عن عام ٢٠١١ عند تنظيم تقرير أو ضبط المخالفة من قبل الجهات العامة ذات العلاقة)).

^٢: نصت المادة / ١٣٧/ من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أن: ((تحدد تعرفه استثمار المشاريع التي تنفذها الوحدة الادارية بقرار من مجلسها، ويصدق من قبل مجلس المحافظة.))

نصت المادة الثامنة من القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٧ الخاص بإنشاء موازنة سنوية مستقلة للمشاريع المحلية للمحافظات على ما يأتي: ((١ -تفرض تكاليف مقابل نفقات مترتبة من جراء تنفيذ إشغال أو خدمات محددة على المستفيدين منها في الوحدات الإدارية لصالحه، بقرار من المجلس المحلي المختص وفقاً لقواعد يقرها مجلس المحافظة، يصدق من الوزير بالنسبة لمدن مراكز المحافظات ومن مجلس المحافظة بالنسبة للوحدات الإدارية الاخرى.

ب -تحدد تعرفات استثمار المشاريع التي تنفذها الوحدات الإدارية من قبل مجالسها المحلية، وتصدق من قبل المرجع المختص الأعلى.))

^٣: بموجب المادة الأولى من قرار محافظة دمشق رقم (١١٠/م.د) لعام ٢٠١٠- الخاص بفرض ضرائب ورسوم في نطاق محافظة دمشق، تم إضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة والبلديات في النطاق المكاني لمحافظة دمشق ولصالحها منها ١٠% على ضريبة ريع العقارات، تُحصّل من قبل

المشرّع في اليمن بخصوص تحديد الموارد المحليّة للمديريات؛ إذ تنقيد المديريات في تحديدها أسعار الرسوم المحليّة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٣ لسنة ٢٠٠٢، وبذلك لا تتمتع بسلطة تقديرية في تحديدها أسعار الرسوم، بل تنقيد بقرارات السلطة المركزيّة التي لن تراعي الظروف المختلفة للمحليات أو ارتفاع الأسعار، لذا يرى بعضهم ضرورة منح الوحدات المحليّة سلطة تقديرية بذلك عوضاً عن انتظار قرارات السلطة المركزيّة^١.

وفي فرنسا تم الأخذ بمبدأ قانونية الضرائب في المادة ٣٤ من دستور عام ١٩٥٨ والتي أكّدت اختصاص المشرّع العادي بوضع أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها^٢، إلا أنه أجاز للمشرّع ووفق المادة ٧٢-٢ الترخيص للوحدات المحليّة تحديد أساس تقييم الضرائب ونسبتها، ضمن الحدود التي نصّ عليها القانون^٣، لذلك نجد المشرّع الفرنسي يخوّل

مديرية مالية دمشق، و ١٠% على رسوم المتاجرة بالآثار، تُحصّل من قبل مديرية الآثار والمتاحف، و ١٠% على رسوم السيارات تُحصّل من قبل مديرية النقل، كما تم فرض رسوم وتكاليف محلية على المطارح والحوادث المستقلة لعام ٢٠١١ وذلك في النطاق المكاني لمحافظة دمشق ولصالحها، منها ما يفرض عن كل إجازة تمنح للاتجار بالأسلحة أو تجديدها، وكل رخصة تمنح لاستيراد أسلحة حربية، عن كل وكالة أصلية أو صورة مصدقة عنها (خاصة أو عامة)، تنظم من قبل نقابة المحامين، وعن كل عقد بيع سيارة أو تسجيلها، وعن كل فحص للسيارة. وهنا يجب الملاحظة أن المقصود بالضرائب المفروضة هنا هو ١٠% من ضريبة ريع العقارات، وهي ضريبة مفروضة قانوناً في قانون ضريبة ريع العقارات والعرضات والقانون رقم ١٨ لعام ٢٠٠٧.

^١: شاكر علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٤٠.

^٢: جاء في المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي ((يُحدّد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي:.... أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها؛ ونظام إصدار النقود...))

^٣: جاء في المادة ٧٢-٢ من الدستور الفرنسي ((تستفيد المجتمعات المحليّة من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون، ويجوز لها أن تستلم كامل حصيلة الضرائب أو جزء منها أيّا تكن طبيعتها، ويجوز أن يُرخّص لها القانون بتحديد أساس تقييم الضرائب

مجالس الوحدات المحليّة سلطة فرض الضرائب في حدود معينة، تستقطع من الضرائب العامة للدولة بما لا يزيد على ٢٠% من قيمة الضريبة الأصلية، وتشمل ضرائب الأملاك العقارية - العقارات المبنية - المهن وغيرها^١، وبالتالي فإن الوحدات المحليّة في فرنسا، وفيما يتعلق بالضرائب المحليّة كمصدر من مصادر التمويل، تخضع لما تملّيه إرادة السلطة المركزيّة من قيود وضوابط، وإذا كان لها سلطة تحصيل بعض الضرائب المحليّة في إطار نطاقها الإقليمي، فإن ذلك ليس حقاً خالصاً لها تمارسه بموجب إرادتها الحرة، إنما في إطار الضوابط التي تفرضها السلطة التشريعية، وبما يحقق تبعيتها للنظام الضريبي للدولة^٢، وليس لها الخروج عن النصوص التشريعية من خلال فرض ضرائب محليّة خلاف أسس فرضها في النظام الضريبي للدولة، أو إضافة مبالغ أو اقتطاع مبالغ لصالح الوحدات المحليّة تشكل نسبة من الإيرادات الجبائية العامة للدولة خلاف إرادة المشرع^٣، وهو ما أيده القضاء الدستوري في فرنسا في أنّ الاختصاص الضريبي للوحدات المحليّة، ينحصر في تحصيل الضرائب التي أنشأها المشرع مع إمكانية تفويضها في تحديد

ونسبتها ضمن الحدود التي وضعتها تلك القوانين.)). وراجع د. محمد العموري، الضرائب المحليّة، مرجع سابق، صفحة ٥٨٠.

^١: Code général des impôts, Articles 1379-I ((Les règles d'imposition et d'assiette, ainsi que celles concernant la souscription des déclarations, prévues par le présent code en matière d'impôts directs locaux pour les contribuables mentionnés au deuxième alinéa du 1 de l'article 6, s'appliquent aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité qui font l'objet d'une imposition commune à l'impôt sur le revenu.))

^٢: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٦٥٥.

^٣: محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٤٩.

الزيادة شريطة الالتزام بالحدود الدنيا والقصوى المقررة قانوناً^١، أما في إنجلترا فتمتلك الوحدات المحلية سلطة فرض الضرائب المحلية وتقدير قيمتها وجبايتها وإنفاقها، وتُعدّ الضريبة العقارية الضريبة المحلية الوحيدة فيها^٢، وتتمتع المجالس المحلية بسلطة فرضها وتحصيلها في إطار القانون الناظم لكل وحدة محلية^٣، كما تتميز الوحدات المحلية بسلطة فرض الضرائب المحلية وتحصيلها في الولايات المتحدة الاميركية^٤، وفي إيطاليا، حيث نص الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٨ والمعدل بموجب التعديل الدستوري رقم ١ لعام ٢٠٠٣ على سلطة المجالس المحلية بفرض الضرائب، وحرية إدارة مواردها مرسخاً بذلك الاستقلال المالي للوحدات المحلية^٥.

أخيراً لا بد من التذكير بالأصل التاريخي لكيفية فرض الضرائب، حيث عمد الملوك سابقاً على تكوين الجمعيات التمثيلية بهدف الحصول على المعونات المالية، وتم إخضاع سياسة الملوك في المجال المالي لرقابة تلك الجمعيات، الأمر الذي جعل الاختصاص المالي وبالأخص الموافقة على الضرائب أولى اختصاصات البرلمان^٦، وهنا يمكننا تعقيباً على ما سبق واستناداً إلى الأصل التاريخي لكيفية فرض الضرائب من خلال هيئات ممثلة

^١ : C.C..D.90-277 DC., 25/7/1990, Etablissement. d'impôts directs joucaux. RJC., 1, 1995, p406. Consid , NO. 14.

^٢ : حمود محمد دبوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٩٩.

^٣ : عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٤٨ وما بعد.

^٤ : د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٨٧.

^٥ : راجع في ذلك محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٥١.

^٦ : د. مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد ٣، جامعة الجزائر، الجزائر، عام ٢٠١٠، صفحة ٩.

للأفراد، منح المجالس المحليّة المنتخبة إمكانية فرض الأعباء المالية في حدود الوحدة المحليّة تعزيزاً لاستقلالها المالي، مع ضرورة تحقيق عدالة توزيع الموارد المالية وفق ما سوف نبينه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: عدالة توزيع الموارد المالية بين الوحدات المحليّة

تهدف الإدارة المحليّة إلى تمكين الوحدات المحليّة من مشاركة السلطة المركزية اختصاصاتها ومهامها بما يحقق تعددية في صنع القرارات الإدارية، وبما يبيح لتلك الوحدات المشاركة في صنع السياسة العامة للدولة في ميادين عدّة^١، وذلك من خلال نقل بعض السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي إلى المستوى المحلي، إلا أن هذا النقل لا يمكن أن يكون ذا معنى إلا في حال تمتع الهيئات المحليّة بسلطة كافية لتوزيع مواردها المالية على مهامها المختلفة، والاستقلال في اتخاذ قراراتها بعيداً عن تدخل السلطة المركزية^٢، ويتطلب تقسيم الدولة لأغراض الإدارة المحليّة الأخذ بالحسبان تجانس المجتمعات المحليّة وقوتها المالية، أي قدرتها في الحصول على إيرادات مالية تكفي لممارسة الاختصاصات التي تضطلع بها^٣، حيث يترتب على إنشاء وحدات محليّة بطريقة غير مدروسة خلق عثرة في وجه التنمية، نتيجة إيجاد وحدات عاجزة عن تغطية نفقاتها لعدم كفاية مواردها المالية^٤، الأمر الذي يستوجب كفاية الموارد المالية للوحدات المحليّة وحرية التصرف

^١ د. محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، صفحة ١٢.

^٢ د. محمود شريف وآخرون، اللامركزية ومستقبل الإدارة المحليّة في مصر، مرجع سابق، صفحة ١٩.

^٣ د. علي أنور العسكري، مرجع سابق، صفحة ١٦.

^٤ مصطفى درويش، الجماعات المحليّة بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد الأول، الجزائر، ٢٠٠٣، صفحة ٩.

بها مع ضرورة تحقيق العدالة في توزيع الموارد المالية على الوحدات المحلية، وعدم استئثار المجالس المحلية الأعلى بالجزء الأكبر من تلك الموارد على حساب المجالس المحلية الأدنى منها^١، لذا حدا المشرع السوري لتحديد أهداف قانون الإدارة المحلية في الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ بجعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة، وجميع الشؤون التي تهم المواطنين في نطاق الوحدات المحلية، ضامناً ذلك من خلال تعزيز الموارد المالية لتلك الوحدات وفق ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة ذاتها.

إضافةً إلى ما سبق تبرز الضوابط والإجراءات النازمة للشؤون المالية والمفروضة من قبل السلطة المركزية كمسبب لعجز الوحدات المحلية عن تغطية نفقاتها كافة^٢، فتبقى الموارد المالية للوحدات المحلية خاضعة للتأثير المباشر للسلطة المركزية، الأمر الذي يتطلب في إطار تحقيق إدارة محلية كفاء، وإنجاح عملية التنمية المحلية ضرورة منح الوحدات المحلية سلطة كافية في إدارة مواردها المالية، ومنها الرسوم والضرائب المحلية^٣، حيث يؤدي احتكار السلطة المركزية لسلطة فرض الضرائب إلى استئثارها بالجزء الأكبر من حصيلتها^٤، كما يجعلها تستأثر بسياسة توزيع إيرادات الناتج الجبائي، وبالتالي عجز الوحدات المحلية عن الاستجابة لاحتياجات الممولين كنتيجة

^١: د. رمضان محمد بطيخ. د. نوفان منصور العجارمة، مرجع سابق، صفحة ١٨٣.

^٢: صبحي محرم، مشاكل إدارة المدن في الدول العربية، مرجع سابق، صفحة ٥٠.

^٣: د. محمد ابراهيم درويش، الأسس الدستورية - القانونية للإدارة المحلية ((نحو إدارة محلية كفاء))، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٤٩٦، مصر، ٢٠٠٩، صفحة ١٦٨.

^٤: خنفري خيضر، مرجع سابق، صفحة ١١٨.

لتوزيع الإيرادات الضريبية بشكل مركزي، فلا تعود تلك الإيرادات بالشكل الأفضل على المحليات الأكثر إسهاماً فيها، ويتم المساس باستقلال الوحدات المحلية من خلال وضع إيراد مالي محلي كبير في تصرف السلطة المركزية لتوزعها على المحليات وفقاً لرؤيتها^١، أي تعزيز اللامركزية المحلية أو الانتقاص منها وفق توجه السلطة القائمة على توزيع تلك الإيرادات^٢، فنجاح الإدارة المحلية يشترط إرادة السلطة المركزية تحقيق التوزيع العادل للإيرادات المالية، ويكون من الضرورة حينها قصر إنفاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها ضماناً لتحقيق عدالة الإنفاق، فلا يعقل أن يتحمل المواطن في الوحدات المحلية العبء الضريبي الذي ستفق إيراداته في أقاليم أخرى كالعاصمة أو المدن الكبرى التي تحظى بنصيب أكبر من الخدمات^٣، وهنا تتجسد أهم الأسباب الاقتصادية والتنموية لظهور الإدارة المحلية، وهو حصر إنفاق الإيرادات المالية في الوحدة صاحبة الإيراد ضماناً لتحقيق العدالة في الإنفاق والتنمية^٤، إلا أن بعضهم يرى في منح الوحدات المحلية سلطة فرض الضرائب المحلية وتحديد معدلاتها سبباً لعدم العدالة في توزيع العبء الضريبي^٥، فاختلاف سعر الضريبة من وحدة محلية إلى أخرى يتسبب في عدم المساواة في توزيع الأعباء الضريبية، ومثال ذلك الضريبة المحلية على

^١: مثال ذلك مذكور لدى : د.محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٨٩ وما بعد.

^٢: د. شوقي جباري، د.عولمي بسمه، مرجع سابق، صفحة ٣٣.

^٣: منشورات المنظمة العربية للإدارة، ندوات ومؤتمرات (الإدارة العامة والتنمية) وثائق الدورة الخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة، نيويورك، القاهرة، ١٩٩٧، صفحة ١٦٤.

^٤: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ٦٣ وما بعد.

^٥: د. أحمد رشيد، مرجع سابق، صفحة ٥٩.

الملكية في إنجلترا^١، ولا يقتصر الأمر في إطار تحقيق عدالة توزيع الموارد المالية على توزيع العبء الضريبي وإيرادات الضرائب المحلية على وحدات الإدارة المحلية، بل يمتد إلى الموارد المالية الأخرى، كالإعانات المقدمة من السلطة المركزية، خاصة في ظل اعتمادها بشكل أساسي من قبل الوحدات المحلية^٢، وهنا لا بد من فرض دور للمجالس المحلية في توزيع الإعانات المركزية نتيجة إدراكها متطلبات أبناء الإقليم المحلي، وذلك من خلال التنسيق مع السلطة المركزية لمعرفة الاعتمادات المخصصة للمحليات، بما يمكنها من وضع خططها وصياغة قراراتها، وتنمية مواردها المالية بالحجم الذي يتطلبه تغطية النفقات المحلية، والحدّ من الاعتماد على الإعانات المركزية^٣، وفي هذا الإطار نجد اتجاه فرنسا كدولة مقارنة لإنشاء لجنة مالية يشترك فيها ممثلون عن المجالس المحلية، تهتم برقابة توزيع إعانات السلطة المركزية على المجالس المحلية، الأمر الذي يقلل من تدخل السلطة المركزية كما يراه بعضهم، إلا أن اللجنة تُنتقد من جهة أنّ رأيها استشاري غير ملزم، بما لا يدعم استقلال الوحدات المحلية^٤.

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن العدالة في توزيع الموارد والأعباء المالية على وحدات الإدارة المحلية، لا يقتضي التساوي في حجم تلك الموارد، بل يجب مراعاة حاجات كل وحدة محلية ومتطلباتها، ويصبح من الضرورة

^١: د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية في التشريع المصري ((نحو إدارة محلية أفضل))، مرجع سابق، صفحة ٢٥١.

^٢: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ٤٣٨.

^٣: د. محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية (من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد)، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ٢٠١٠، صفحة ٢٧٠ وما بعد.

^٤: د. علاء محمد أمين، مرجع سابق، صفحة ١٢٠.

تلاؤم نظام التمويل المحلي مع متطلبات الوحدات المحلية^١، فإمكانية الاقتراض لدى الوحدات المحلية على سبيل المثال يتوقف على مدى امتلاكها لموارد مالية خلال الأجل الطويل، قادرة على توفير إيرادات كافية لمواجهة نفقاتها وخدمة ديونها^٢، فإذا افترضنا عدم كفاية الموارد المالية خلال الأجل الطويل لدى إحدى الوحدات المحلية مقارنةً بغيرها، فإن ذلك يفضي حكماً إلى عدم العدالة في الحصول على القروض المالية لدى بعض الوحدات المحلية، وبالتالي عدم العدالة في توزيع الموارد المالية.

بناءً عليه لا بد من تحقيق العدالة في توزيع الأعباء والإيرادات المالية وفق مطلب الوحدات المحلية، وبعيداً عن تدخل السلطة المركزية، مع الإشارة إلى إمكانية اعتماد لجنة مختصة بذلك، تكون الغلبة في أعضائها لممثلي المجالس المحلية.

في نهاية المبحث، يمكننا التأكيد على أهمية تحقيق الاستقلال المالي للوحدات المحلية من خلال منحها حرية إدارة مواردها المالية، وحرية التصرف بها، ترسيخاً لمبدأ اللامركزية المالية وضماناً لنجاح الإدارة المحلية، وضرورة الانتقال بالاستقلال المالي للوحدات المحلية من النصوص التشريعية إلى الواقع العملي، وتبني إدارة مالية للوحدة المحلية تعتمد الأساليب الحديثة والممكنة في الإدارة المالية، وفرض إدارة كفاء تضمن حسن إدارة المرفق المحلي، مع ضرورة منح المجالس المحلية إمكانية فرض الأعباء والتكاليف

^١: ينصف نظام التمويل المحلي بالولايات المتحدة الأميركية بالتلاؤم مع متطلبات الوحدات المحلية لذلك نجد تباين نظم التمويل المحلي تبعاً لاختلاف ظروف كل وحدة محلية. راجع الدكتور عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٤٥.

^٢: طاهر مرسى عطية، مرجع سابق، صفحة ١٢.

المحليّة كالضرائب والرسوم المحليّة اتساقاً مع الطابع التمثيلي للوحدات المحليّة، وضماناً لاستقلالها المالي، وبما يحقق توزيع الأعباء والموارد بطريقة عادلة وبأسلوب لا مركزي، يراعي حاجات ومتطلبات الوحدة المحليّة، ذلك كله، في إطار دراستنا للإدارة المالية للوحدات المحليّة، ودورها في عملية التمويل الذي يشكل نهاية لبحث مصادر وأسس تمويل وحدات الإدارة المحليّة، ونقطة تحول لدراسة تمويل وحدات الإدارة المحليّة بين ضمان استقلاليتها وتوجيه نشاطها، والذي سيكون عنوان الباب الثاني.

الباب الثاني

تمويل وحدات الإدارة المحليّة بين ضمان استقلاليتها
وتوجيه نشاطها

تقع اللامركزية المحليّة تحت تأثير الفلسفة التي يؤمن بها النظام السياسي السائد في الدولة، ويتم تبنيها كنتيجة طبيعية للمطالبة بالديمقراطية، ورغبة الشعوب في إدارة شؤونها المحليّة، واتساقاً مع التنوع الطائفي والإقليمي الذي يفرض اللامركزية المحليّة حفاظاً على تماسك الدولة، وتخفيفاً للأعباء الحكومية، ودرءاً للتفاوت الإقليمي الناجم عن سياسة السلطة المركزية في الإنفاق، وذلك من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة محليّة، تتمتع بشخصية معنوية، وباستقلال نسبي يُمكنها من العمل على تحقيق التنمية في المجتمع المحلي، وإشباع الحاجات المحليّة للأفراد مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية، معتمدةً في ذلك على ما يمكن توفيره من إيرادات مالية مختلفة، تضمن تحقيق معدلات عالية للتنمية المحليّة، وتعظم استقلالية الوحدات المحليّة عن الحكومة المركزية في ممارسة دورها التنموي.

وتتوقف كفاءة الوحدات المحليّة على تمتعها بسلطة الانفراد باتخاذ القرارات الإدارية، وتوفّر الوسائل التمويلية اللازمة لتمكينها من ممارسة سلطتها تلك بشكل مستقل، وقدرتها على تحقيق التنمية المحليّة، واستغلالها الحسن للموارد المحليّة المتاحة، بعيداً عن اعتماد الإعانات الحكومية التي يمكن أن تمس استقلالها، فضمن استقلالها في ممارسة نشاطها الإداري يتوقّف على وفرة مواردها المالية عصب ذاك النشاط، وحريتها في إدارة مواردها بما يُمكّنها من إصدار قراراتها بعيداً عن تدخّل السلطة المركزية، فلا يمكن للمجالس المحليّة أن تتمتع بحرية إصدار القرارات الإدارية من الناحية العملية استناداً إلى نص القانون إلا حال تمتعها بكفاية مواردها المالية، وذاتية تلك الموارد. وتمتع الوحدات المحليّة بالشخصية القانونية لا يغني البتة عن ضرورة تمتعها بالاستقلال المالي بما

يمكنها من تحقيق استقلالية إصدار القرارات الإدارية، وبالتالي فإن ممارسة المجالس المحليّة لنشاطها الإداري يشترط التمويل الكافي لذلك، واستقلاليتها في ممارسة ذاك النشاط يتوقف على طبيعة التمويل المقدم، فيترواح نشاطها الإداري بين نشاط يُمارس باستقلاليّة تامة من قبل المجالس المحليّة، ونشاط يتمتع بدرجة عالية من توجيهات السلطة الممولة.

وتبرز أهمية الموارد الذاتية للوحدات المحليّة في ضمان استقلالها في ممارسة نشاطها الإداري، وفي سلطة إصدار القرارات الإدارية على النطاق المحلي، ومنها قرارات الاستثمار في الوحدات المحليّة في إطار وصاية إدارية تتمتع فيها الوحدات المحليّة باستقلال نسبي، حيث لا يمكن أن تتمتع باستقلال مطلق اتساقاً مع التطبيق الصحيح لمفهوم الإدارة المحليّة، ولا يمكن التشدد بتلك الرقابة لضمان استقلالها اتساقاً مع المفهوم ذاته، كما تبرز أهمية تلك الموارد في تمكين الوحدات المحليّة من تحقيق التنمية المحليّة، والتي تشكل جزءاً من التنمية الشاملة، وذلك من خلال المشاركة مع جهات القطاعات العامّة الأخرى، أو الدخول في علاقات تشاركية مع القطاع الخاص، والاعتماد على ما يمكن أن تقدمه منظمات المجتمع المدني، وما يمكن أن تحققه المشاركة الشعبية، في حين يكون للإعانات المقدمة من السلطة المركزية دعماً لمالية وحدات الإدارة المحليّة تأثيرات سلبية وإيجابية تعارض في تأثيرها ما يمكن أن تفرضه الموارد الذاتية للوحدات المحليّة، ففي حين تتجلّى أهميتها في توفير الإيرادات المالية اللازمة لتغطية النفقات المحليّة في ظل ضعف الموارد الذاتية، وعدم كفاية ما يتم تحصيله من إيرادات مالية ذاتية، وفي دورها في تحقيق التنمية المتوازنة بين الوحدات المحليّة تجنباً للآثار السلبية التي يمكن أن يفرضها التفاوت في

مستويات التنمية بين المحليات، يبرز دور الإعانات المركزية في التخصص واختيار المشاريع الاستثمارية في المحليات، وفي توجيه قرارات السلطة المحلية التي تحرص على إرضاء الجهة الممولة فيما تصدره من قرارات، وما تقيمه من مشاريع استثمارية، إضافة إلى دورها في تشديد الرقابة المفروضة على الوحدات المحلية، والتي قد تخرج عن نطاق الرقابة المفروض بموجب النصوص والتشريعات المختلفة بما يشكلّ مساساً باستقلال وحدات الإدارة المحلية.

بناءً عليه، وفي إطار البحث في أثر تمويل وحدات الإدارة المحلية في ضمان استقلال نشاطها الإداري، وتوجيه ذاك النشاط، سنقوم بتقسيم هذا الباب إلى الفصلين الآتيين:

- الفصل الأول: التمويل ضامنة لاستقلالية عمل وحدات الإدارة المحلية
- الفصل الثاني: الإعانات المركزية وأثرها على استقلالية وحدات الإدارة المحلية

الفصل الأول

التمويل ضامنة لاستقلالية عمل وحدات الإدارة المحليّة

يتوقف نجاح الإدارة المحليّة على توقّر العنصر البشري والمدى الجغرافي والموارد المالية المتاحة في المحليّات، ويُعدّ التمويل الذاتي لوحدات الإدارة المحليّة بعيداً عن اعتماد الإعانات المقدمة من السلطة المركزيّة ضماناً أكيدة لاستقلال مجالسها المحليّة، إذ إنّ تمتع الوحدات المحليّات بالاستقلال الإداري يقتضي حكماً ضرورة تمتّعها بموارد ذاتية وكافية للقيام بمهامها، في حين يتسبب ضعف تلك الموارد في عجزها عن تسيير شؤونها المحليّة، وبالتالي اعتمادها للإعانات المقدمة لها، وقبول المساس باستقلالها من قبل الجهة الممولة.

في إطار البحث في التمويل كضمانة لاستقلالية عمل وحدات الإدارة المحليّة، لا بدّ من البحث في استقلالية وحدات الإدارة المحليّة في إصدار قراراتها الإداري، وإقامة المشروعات الاستثمارية استناداً إلى تمتّعها بالاستقلال المالي تحت وصاية السلطة المركزيّة، إضافة إلى ضرورة البحث في استقلال الوحدات المحليّة في استغلال مواردها المالية في تحقيق التنمية، وانعكاس دور التشاركية على العمل المحلي، وذلك من خلال البحث في المحددات الرئيسة لتفعيل دور وحدات الإدارة المحليّة بالتنمية المحليّة.

بناءً عليه، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فيهما استقلالية عمل وحدات الإدارة المحليّة، والمحددات الرئيسة لتفعيل دورها في التنمية المحليّة وفق الآتي:

- المبحث الأول: استقلالية عمل وحدات الإدارة المحليّة
- المبحث الثاني: المحددات الرئيسة لتفعيل دور وحدات الإدارة المحليّة في التنمية المحليّة

المبحث الأول

استقلالية عمل وحدات الإدارة المحلية

إذ كان المقصود باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة، ووحدات الإدارة المحلية في الأقاليم المختلفة، فإن ذلك يعني تعدّد مراكز اتخاذ القرار الإداري، أي تعدد الأشخاص العامة من ناحية، والاستقلال النسبي لهذه الأشخاص من ناحية أخرى، وذلك بهدف التخفيف من أعباء السلطة المركزية وفرض إسهام الوحدات المحلية في إشباع الحاجات العامة، وإن كان إسهام المجالس المحلية في إشباع تلك الحاجة لا يقتصر على ما تصدره من قرارات إدارية ذات أثر قانوني، إنما تعدّى ذلك ليشمل ما تمارسه من تصرفات قانونية أخرى، إضافة إلى ما تقوم به من أعمال مادية، وذلك بشكل مستقل عن السلطة المركزية، ممّا يقتضي ضرورة البحث في استقلالية عمل وحدات الإدارة المحلية من خلال البحث في استقلاليتها في إصدار القرارات الإدارية، وإقامة مشاريعها الاستثمارية.

بناءً عليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

- المطلب الأول: استقلالية وحدات الإدارة المحلية في إصدار القرار الإداري
- المطلب الثاني: المشروعات الاستثمارية وصلاحيات وحدات الإدارة المحلية في إقامتها

المطلب الأول

استقلالية وحدات الإدارة المحلية في إصدار القرار الإداري

تقتضي اللامركزية الإدارية تمتّع الهيئات المحلية باستقلال نسبي عن السلطة المركزية، وصلاحيّة اتخاذ قرارات إدارية تتعلق بشأن الإقليم المحلي في ظل وصاية مرنة، وتشترط ممارسة سلطة إصدار القرارات الإدارية بعيداً عن التأثير برغبة الهيئات الممولة توافر موارد مالية كافية، إذ تُعدّ عملية صنع القرارات الإدارية وسيلة رئيسة في ممارسة وظائف الإدارة، إلا أن هذه العملية تتأثر حكماً برغبة الجهة الممولة وتوجهها، لذا فإنّ البحث في استقلالية وحدات الإدارة المحلية في إصدار القرار الإداري يستوجب البحث في صلاحيات الوحدات المحلية في إطار وصاية السلطة المركزية، وسلطة إصدار القرار الإداري في ظل تمتعها بالاستقلال المالي، اللذان سيتم التطرق لهما من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: الرقابة الإدارية وصلاحيات الوحدات المحلية
- الفرع الثاني: الاستقلال المالي للوحدات المحلية وسلطة إصدار القرار الإداري

الفرع الأول: الرقابة الإدارية وصلاحيات الوحدات المحلية

تستوجب اللامركزية المحلية نقل صلاحيات السلطة المركزية في جزء منها لصالح هيئات محلية، تتمتع بالاستقلال الكافي تجاهها^١، لذا تُعرّف اللامركزية في فقه القانون الإداري بأنها ((نقل بعض الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الهيئات الإقليمية أو المرفقية المتميزة قانوناً عنها، والمتمتعة تحت رقابة الدولة باستقلالية في التسيير))^٢، في حين تُعرّف وحدات الإدارة المحلية بأنها ((وحدات إدارية ذات تشكيل يجمع بين الانتخاب والتعيين، يختص بتنفيذ خطط التنمية بكافة أشكالها في منطقة جغرافية محددة، ويرتبط بالسلطة المركزية برباط يضمن سلامة أداء هذه الوحدات من أجل تحقيق الأهداف المنوطة بها، مع الاعتراف لهذه الوحدات بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة))^٣، فتكون الإدارة المحلية بذلك نظاماً يتم من خلاله إناطة وظائف إدارية محددة بهيئات إقليمية تمارسها بنطاق جغرافي محدد بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وتحت رقابتها، ويشكل استقلال الوحدات المحلية أهم الأسس النظرية التي تقوم عليها الإدارة المحلية^٤.

^١ :J-B AUBY, Institutions Administratives, op, cit, P.107

^٢ : R. CHAPUS, Droit administratif général. T1. 2^{ème} édition. Paris 1990.p298.

^٣ : د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ٩.

^٤ : وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ١٧.

و للوحدات المحليّة صلاحيات عديدة تُحدّد بالتعداد غير الحصري كما في التشريع الفرنسي^١، أو أنها تذكر على سبيل الحصر فتُحدّد في بعض الشؤون المحليّة التي تأتي على شكل قائمة تعدّد بشكل حصري اختصاصات وحدات الإدارة المحليّة وما يخرج عنها يُعدّ حتماً من اختصاص السلطة المركزيّة كما في التشريع الإنجليزي^٢، وتمارس تلك الاختصاصات بعيداً عن تدخل السلطة المركزيّة، إلا أنها تبقى في إطار السياسة العامة للدولة والخطّة المركزيّة الموضوعة، وذلك انطلاقاً من مبدأ مركزيّة التخطيط ولا مركزيّة التنفيذ^٣، وتمتلك الوحدات المحليّة الوسائل الكفيلة بتمكينها من تنفيذ مهامها وممارسة تلك الاختصاصات، فنجد امتلاك المجالس المحليّة في فرنسا سلطة إصدار اللوائح الإدارية فيما يدخل باختصاصها^٤، وحق التشريع من خلال التجربة والاستفتاء

1 « L'élément essentiel de décentralisation résidait dans la caractère non limité des énumérations légale D'attributions des assemblées locale selon la législation française».

- LAUBADAERE(A), VENEZIA (J .C), GAUDEMET (Y), Traité de droit administratif, Dalloz, Paris, 1999, p.145.

^٢: د.مسعود شيهوب، ضمانات ممارسة المنتخبين المحليّين لصلاحياتهم "المثال الخاص بالضمانات القانونية"، يوم دراسي حول "الناخب والمنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد ٠٨، الجزائر، ٢٠١٠، صفحة ٥١. فيما يتعلق باختصاص المجالس المحليّة في سورية، فقد تمّ تحديدها في المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/١ لعام ٢٠١١، وفي عدة مواد منها المواد ٣٠/٣١/٣٢/٣٣/٣٤/٦٠/٦١/٦٩.

^٣: د. محمد سعيد حسين أمين، مرجع سابق، صفحة ٢٤٨.

^٤: نصّت المادة ٧٢ من الدستور الفرنسي على ما يأتي: ((...يمكن للمجتمعات المحليّة أن تتخذ القرارات في كل المسائل التي تنشأ بموجب الصلاحيات التي يمكن ممارستها في إطار اختصاصها بأفضل طريقة ممكنة. وفي الشروط المنصوص عليها في النظام الأساسي، تكون هذه المجتمعات ذات حكم ذاتي من خلال المجالس المنتخبة وتكون لها الصلاحية في إعداد اللوائح التي تدرج ضمن اختصاصها...)).

لصنع القرار المحلي من جانب السكان، والحق في تقديم التماسات، إضافة إلى الاستفتاء الاختياري لإجراء أي تغييرات في نظام المجالس الشعبية^١، أما في سورية فقد جاء قانون الإدارة المحليّة والصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ ليحدد في المادة /٣٠/ منه اختصاص المجالس المحليّة بتسيير شؤون الإدارة المحليّة وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة "اقتصاديّاً واجتماعيّاً وثقافياً وعمرانياً" بما يتسق مع التنمية المستدامة والمتوازنة، على أن يتم ذلك في نطاق السياسة العامة للدولة، وقد حدد في المادة /٣١/ منه صلاحيات المجالس المحليّة التي تمكنها من تحقيق اختصاصها مانح إياها الوسائل الكفيلة بتمكينها من تنفيذ مهامها وممارسة اختصاصها، وجاءت المواد ٣٢/٣٣/٣٤ من المرسوم ذاته لتحدد اختصاصات وصلاحيات مجلس المحافظة بشكل حصري، كما جاءت المواد ٦٠/٦١ لتحديد اختصاصات وصلاحيات إضافية لمجالس المدينة والبلدة والبلدية^٢.

ويقتضي البحث بصلاحيات المجالس المحليّة في إطار رقابة السلطة المركزية التعريف بالسلطة الوصائية للحكومة المركزية، والبحث في استقلالية الوحدات المحليّة في إطار تلك الوصاية، حيث يُقصد بالوصاية الإدارية على الوحدات المحليّة: ((مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية،

^١: نصت المادة ٧٢ من الدستور الفرنسي على أنّه: ((...يجوز للمجتمعات المحليّة أو مجموعات منها أن تخالف، على سبيل التجربة وفي موضوع معين ولمدة محدودة، أحكام القوانين أو اللوائح التي تسري على ممارسة صلاحياته، إذا نص القانون أو اللائحة على ذلك حسب الأحوال - وذلك وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي...))

^٢: نصّ الفصل الأول من الباب الرابع من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ والمتضمن قانون الإدارة المحليّة اختصاصات مجلس المحافظة المادة ٣٢، وما يليها، وحدّد الفصل الأول من الباب الخامس من المرسوم ذاته اختصاصات مجلس المدينة والبلدة والبلدية المادة /٦٠/ وما يليها.

لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها حمايةً للمصلحة العامة^١، من دون أن تمتلك السلطة الوصائية بذلك إمكانية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية ضماناً لعدم المساس باستقلالها، ويكون لها بموجب سلطتها الوصائية قبول أو رفض قرارات الوحدات المحلية من دون إدخال تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها، كما لها الحق في توجيه تعليمات وأوامر غير ملزمة للمجالس المحلية اتساقاً مع تمتع تلك المجالس بالاستقلال المالي والإداري^٢. ويتعين على الوحدات المحلية استكمالاً لذلك إعلام السلطة الوصائية بمضمون ما تصدره من قرارات قبل تنفيذها وما تأتية من تصرفات، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها، والتصديق عليها أو إلغائها وفقاً لما تقدره السلطة المركزية وتبعاً للإجراءات التي يحددها القانون، وبالتالي الإشراف على تصرفات الوحدات المحلية ورقابتها بهدف تقديم المشورة لها، وتحقيق التناسق بين أعمال المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها التنفيذية ضماناً لتحقيق التناسق، والترابط بينهما، بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة، وهو ما أكدته المشرع المصري في المادة الحادية والثلاثين بعد المئة من نظام الحكم المحلي في مصر، الصادر بموجب قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ والتي نصت على ما يأتي: ((يهدف الإشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية وأجهزتها التنفيذية إلى تحقيق التناسق والترابط بينهما، بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة، وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية))، فتأتي الوصاية الإدارية نتيجة ذلك بهدف حماية

^١: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ٧٠.

^٢: د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، صفحة ٥٤.

مصالح الوحدات المحليّة، الأمر الذي يجعل السلطة المركزية مسؤولة عما قد يتسببه التقصير في أعمال الوصاية^١.

في حين يُقصد باستقلالية وحدات الإدارة حريتها في المبادرة وسلطانها للقيام بالاختيار، وترجيح الحقوق، وإمكانية انتزاعها ولو من السلطة المركزية^٢، أي أن تمتلك المجالس المحليّة حرية المبادأة فيما تصدره من قراراتٍ محلية، وأن تكون تلك القرارات نافذة بعيداً عن إمكانية إلغائها أو تعديلها من قبل السلطة الوصائية، فتبقى الوحدات المحليّة صاحبة اليد الطولى فيما تصدره من قرارات إدارية، ولو تم تصديقها من السلطة المركزية، ويكون لها تنفيذ تلك القرارات أو العدول عنها^٣، فمعظم القرارات الصادرة عن المجالس المحليّة تحتاج إلى إذن مسبق أو تصديق لاحق من قبل السلطة المركزية، إلا أن منح الإذن بقرارٍ أو تصرفٍ ما، لا يعني إلزام الوحدات المحليّة بإصدار القرار أو القيام بالتصرف، وتبقى المجالس المحليّة صاحبة الاختصاص النهائي للقيام بما أذن به أو تأخيرته أو الإحجام عن القيام به، وعدم منح الإذن لا يمنعها في بعض الأنظمة القانونية، كفرنسا، من اللجوء إلى القضاء لإلغاء قرار السلطة المركزية بعدم منح الأذن

^١: د. زهدي يكن، التنظيم الإداري، تنظيم الإدارة المركزية والمحليّة، دار الثقافة، بيروت، لبنان، بدون سنة نشر، صفحة ١.

^٢: د. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، صفحة ١٩١.

^٣: محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٨.

بذلك^١، ويبقى لها سلطة التقرير فيما تأتية من تصرفات بعيداً عن تدخّل السلطة المركزية^٢.

ويوصف استقلال الوحدات المحليّة بأنّه نسبي من الناحية الإدارية والمالية، إذ لا تتمتع الوحدات المحليّة باستقلال مطلق، وتخضع فيما تأتية من أعمال لرقابة السلطة المركزية^٣، وذلك ضماناً لسلامة الدولة ووحدة أراضيها^٤، ومنعاً لانفصال الوحدات المحليّة، وتحولها إلى وحدات سياسية مستقلة^٥، فيأتي استقلال الوحدات المحليّة كأصل عام في إطار المفهوم الصحيح للامركزية المحليّة، وتأتي الوصاية الإدارية خروجاً على ذاك الأصل^٦، واستثناءً على المبدأ الدستوري القائم على استقلال الوحدات المحليّة فيما تمارسه من أعمال تحقيقاً لأهداف اللامركزية المحليّة^٧، مستهدفةً بذلك ضمان التوازن بين مبدأ استقلالية الوحدات المحليّة من جهة، وضرورة قيامها بواجباتها من جهة أخرى^٨، محققةً

^١: د. أحمد حافظ نجم، مرجع سابق، صفحة ٦٣.

^٢: د. حسون محمد علي، الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق عدد ثالث، سنة الثالثة، العراق، ٢٠١١، صفحة ٣٣.

^٣: حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٤٤.

^٤: محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٦، وراجع أيضاً د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٨، صفحة ٢٨١. حيث يؤكد أن الوصاية على الوحدات المحليّة أمر يفرضه ضرورة درء الفوضى الدستورية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، حفاظاً على وحدة وكيان الدولة.

^٥: د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، صفحة ٣١.

^٦: د. مصطفى فهمي ابوزيد، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧، صفحة ١٢٣.

^٧: عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، صفحة ٤٢٣، راجع في هذا الخصوص المادة ١٣٠/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢، والذي أكد تمتع الوحدات المحليّة بالاستقلال المالي والإداري.

^٨: د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، صفحة ١١٥.

التزام الوحدات المحليّة بمبدأ المشروعية ضماناً لسلامة المصالح الوطنية والحفاظ على سلامة الدولة من الناحية القانونية والإدارية^١، ونجد في هذا الخصوص نص المادة الثلاثين بعد المئة من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢، الذي أكد تمتع وحدات الإدارة المحليّة بالاستقلال المالي والإداري، ومَنَحَ المشرع العادي إمكانية تحديد مدى ذلك الاستقلال.

إلا أن درجة استقلال الوحدات المحليّة تتأثر سلباً بضعف إيراداتها المالية، فعدم كفاية الموارد المالية لدى الوحدات المحليّة يجعلها عاجزة عن القيام بالمهام الموكلة إليها، الأمر الذي يفرض تدخل السلطة المركزية من خلال القيام بتلك المهام أو المشاركة في تنفيذها، أو العمل على تمويلها، وبالتالي فإن العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحليّة، تتحدّد متأثرة بالموارد المالية المتاحة للوحدات المحليّة^٢، فضعف الموارد المالية للوحدات المحليّة وانخفاض حصيلة إيراداتها يفرض عليها اللجوء لطلب إعانات السلطة المركزية مما يمنحها سلطة التدخل في عمل تلك الوحدات ومراقبة نشاطها^٣، وتصبح السلطة المركزية نتيجة ذلك مسؤولة عن تمويل المشاريع المحليّة وتغطية نفقاتها المختلفة، الأمر الذي يخلق وصاية فعلية على الوحدات المحليّة، تتخطى بأثرها وفعاليتها الوصاية المنصوص عليها قانوناً، وبالتالي فإن استقلال الوحدات المحليّة مرهون بكفاية مواردها المالية وبذلك تشترط الدكتوراة فريدة أن يكون للوحدات المحليّة ((الشخصية القانونية المتميزة، ووجود ممثل قانوني يعبر عن إدارتها، ومباشرة الصلاحيات المختلفة،

^١ : عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، صفحة ٤٢٥.

^٢ : د. جميل الجالودي، مرجع سابق، صفحة ٥٥ وما بعد.

^٣ : فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٢٢٨.

وأن يتوقّر لها الموارد المالية اللازمة التي تسمح لها القيام بصلاحياتها^١، كما يرى الدكتور صلاح فوزي وجوب ألا تتمتع الوحدات المحليّة بالاستقلالية المطلقة، بل يجب الحفاظ على فكرة التوازن بين استقلالية تلك الوحدات وفكرة وحدة الدولة، الأمر الذي يفضي حكماً إلى وجود موارد مالية ذاتية للوحدات المحليّة، وأخرى خارجية تخضع لتأثيرات السلطة المركزيّة^٢، أما مدى تمتع الوحدات المحليّة باستقلالية كافية لإدارة شؤونها الخاصة، فيختلف وفق النهج الذي تعتمده الدول في إدارة شؤونها الداخلية، إذ نجد أنّ الدول التي يتوقّر فيها الكثير من الأقليات، شديدة الحرص على عدم منح الوحدات المحليّة الاستقلالية الكافية منعاً لتلك الوحدات الإدارية من التوجه نحو الاستقلال السياسي، بينما تتجه دول أخرى إلى منحها استقلالية كافية تمكنها من إدارة المرافق المحليّة بشكل أفضل^٣.

بناءً عليه نؤيد ما ذهب إليه الدكتور صلاح فوزي من ضرورة تمتّع الوحدات المحليّة باستقلالية نسبية في ظلّ وصاية السلطة المركزيّة، وذلك من خلال تحقيق التوازن في التأثير الممكن فرضه نتيجةً للموارد الذاتية التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحليّة من جهة، وما يمكن أن تقدمه السلطة المركزيّة من إعاناتٍ مادية من جهةٍ أخرى، لذا يكون من الأجدى - وفي ظل ضعف إيرادات الوحدات المحليّة مقارنةً بما يمكن أن تطلبه من إعانات مركزيّة - العمل على تنمية الموارد الذاتية للوحدات المحليّة بما يخفّف الاعتماد على تلك الإعانات.

^١ د. فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ١٠.

^٢ د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحليّة في التشريع المصري ((نحو إدارة محلية أفضل))، مرجع سابق، صفحة ٢٩٨.

^٣ فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزيّة الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلة الكوفة، عدد ٢، العراق، ٢٠٠٩، صفحة ١٢٣ وما بعد.

وإذ ما كان البحث في استقلالية وحدات الإدارة المحلية في إصدار القرار الإداري، يقتضي التطرق للوصاية الإدارية، وصلاحيات الوحدات المحلية، فهذا لا يغني عن التطرق لاستقلال الوحدات المحلية مالياً، وسلطتها في إصدار القرارات الإدارية، وفق ما سوف نبينه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي للوحدات المحلية وسلطة إصدار القرار الإداري.

تُعدّ عملية صنع القرارات الإدارية وسيلة رئيسة في ممارسة وظائف الإدارة في التخطيط، والتنظيم، والتنسيق والرقابة وتتمثل في الخيار بين عدد من البدائل^١، ويعدّ الاتجاه القوي نحو لامركزية الإدارة أمر تفرضه حاجة الوصول إلى قرار إداري سليم ومنتج، فتعطى الإدارة اللصيقة التي تقوم على المعايضة الفعلية الكاملة لما يتم في موقع التنفيذ سلطة إصدار القرار الإداري^٢، فاللامركزية الإدارية في اتخاذ القرارات المحلية تحقق السرعة والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات أبناء المحليات، وهذا الأمر عائد إلى أن اللامركزية المحلية تتميز بخاصية الحساسية؛ أي التأثر بانتقادات أبناء الإقليم المحلي مقارنة بالنمط المركزي بالإدارة، الأمر الذي يستوجب منح المجالس المحلية سلطة رسم السياسة المحلية

^١ د. محمد نجيب أحمد الكتبي، صنع القرارات الإدارية، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراته، العدد الأول، تشرين الأول، ليبيا، ٢٠١٤، صفحة ٩.

^٢ عبد الكريم الأحمد المصطفى، المفهوم القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة في نطاق علم الإدارة العامة، بحث أعد لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية، ٢٠١٢، صفحة ١١٩؛ تتميز اللامركزية المحلية بأن سلطة اتخاذ القرارات الإدارية تخرج من يد السلطة المركزية لكي تمارس موقعياً راجع في ذلك:

G. VEDEL et P. DELVOLLE`, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1984, p

وترجمتها إلى قرارات إدارية، تخص الوحدات المحلية، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة^١.

ويستدعي مفهوم اللامركزية الإدارية تمتّع الوحدات المحلية بالقدر الكافي من الاستقلال في صنع القرار الإداري^٢، أي تملّكها سلطة التقرير في الشؤون المحلية بعيداً عن التأثير بما يمكن أن تفرضه السلطة المركزية^٣، والحفاظ على عنصر المبادرة في اتخاذ قراراتها الإدارية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها بموجب النصوص التشريعية^٤، فاستقلال الجماعات المحلية يمثل الحق في ((اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية))^٥، إلا أن هذا الاستقلال يرتبط عملياً بما تمتلكه الوحدات المحلية من موارد مالية، تمكّنها من أداء مهامها في تلبية حاجات الأفراد على المستوى المحلي، وبما يكفي لتأكيد

^١ د. محمد ابراهيم درويش، مرجع سابق، صفحة ١٤٠.

^٢ د. علي الصاوي، الإدارة المحلية، مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، زهران الشرق، القاهرة، مصر، ١٩٩٥، صفحة ٤٩.

AUBY (J) & AUBY BERNARD: "Institution administratives". op, cit, P.107

^٣ يتحقق استقلال الهيئة المحلية بتفويض وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية، والسلطات الإدارية اللامركزية، ومنح القائمين عليها حرية المبادرة بالعمل مع تحمل كامل المسؤولية عن أعمالهم راجع في ذلك:

Jean Bernard Auby, Jean François Auby, Droit Des Collectivités Locales, Presses Universitaire De France, 1990, p 42.

^٤ وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ٢٤. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، المجلد الأول، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٨، صفحة ١٤٩.

^٥ كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء ٣٤، العدد ٢، الجزائر، عام ١٩٩٦، صفحة ٣٥.

مسؤوليتها عن تنفيذ مشروعات التنمية المحلية^١، فكفالة حق الوحدات المحلية بالمبادرة إلى العمل الإداري يقتضي توفر المورد المالي المستقل إلى جانب العنصر البشري المؤهل^٢، وبالتالي فإن تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية كافية للقيام بمهامها يضمن استقلالها في حين أن سيطرة السلطة المركزية على تلك الموارد المالية يوقف إمكانية تنفيذ القرارات الإدارية لمجالسها المحلية على موافقة السلطة المركزية، مما يستوجب اتجاه المجالس المحلية لاتخاذ القرارات التي سيتم تبنيها من قبل السلطة المركزية^٣، وفي ذلك يمكننا القول إنَّ النقص في تمويل وحدات الإدارة المحلية ((يساوي العجز عن استخدام السلطات الممنوحة لها، ويؤدي إلى إصابة كل النظام بشيء أشبه بالشلل))^٤.

وهنا لابد من تأكيد الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية الذي يُعدّ ((ركيزة أساسية في استقلال هذه الوحدات بقراراتها، على اعتبار أن الاستقلال الذي يكون لها، رهن بمدى ما يتوفر لها من وسائل مالية))^٥، ويتمثل الاستقلال المالي في تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية ذاتية وموازنة مالية مستقلة^٦، وخضوعها لأنظمة مالية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطة المركزية^٧، إضافة

^١: د. رمضان بطيخ مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر، ٢٠٠٩، صفحة ١٣.

^٢: د. ثابتي بوحانة، مرجع سابق، صفحة ٢٠٠.

^٣: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مرجع سابق، صفحة ٣٥.

^٤: أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ١٩٧٥، صفحة ٧٣.

^٥: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٤٧٠.

^٦: عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ٢٠١٠، صفحة ٥٢.

^٧: G. VEDEL et P. DELVOLLE, Droit administratif, op, cit, P 462.

إلى حريتها في إدارة تلك الموارد في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، ووفق ضوابط الموازنة المحليّة من جهة، ورقابة السلطة المركزية من جهة أخرى^١، وهو ما تم تأكيده في العديد من التشريعات فأكدت المادة ١٣٠ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ تمتّع الوحدات المحليّة بالاستقلال المالي في المدى الذي يحدده القانون، ونصت المادة السابعة من قانون الإدارة المحليّة في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ على تمتّعها بالاستقلال المالي إلى جانب الاستقلال الإداري، كما نصت المادة /١٤٤/ من المرسوم ذاته على تمتّع الوحدات المحليّة بموازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، ونص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحليّة من خلال تأكيد تمتّعها بموارد مالية تملك سلطة إدارتها وذلك في المادة ٢/٧٢ منه، ونصت المادة ١٧٨ من الدستور المصري على تمتّع الوحدات المحليّة بموازنات مستقلة، كما نصت المادة الأولى من قانون الإدارة المحليّة في لبنان، والصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ على تمتّع البلديات بالاستقلال المالي في نطاق القانون.

وتتوقف قوة النظام اللامركزي في أي بلد من البلدان على مدى تمتّع الهيئات المحليّة فيه بالقدرة على اتخاذ القرارات المحليّة بصورة مستقلة، والقدرة على تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية^٢، وفي ذلك يؤكد الدكتور نجم أن أهم ضمان لنجاح الإدارة المحليّة، هو تمتّع المجالس المحليّة بالاستقلال الحقيقي، والقدرة على اتخاذ القرارات على المستوى المحلي بعيداً عن تأثيرات السلطة

^١: لخضر مرغاد، مرجع سابق، صفحة ٣.

^٢: د. محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحليّة (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مرجع سابق،

المركزية من خلال تمتعها بالموارد المالية التي يمكن أن تحقق استقلالها المالي^١، وهو أمر يرتبط بما تتمتع به الوحدات المحلية من موارد ذاتية تمكنها من إدارة مصالحها بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وتحقق استقلالها باتخاذ القرار الإداري على المستوى المحلي^٢، لذا نجد استقلال الوحدات المحلية، وإن كان من الناحية النظرية يتوقف على الاعتراف بتمتعها بالشخصية المعنوية، والاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن مصالح السلطة المركزية، إلا أن استقلالها الحقيقي يجد مضمونه في قدرة تلك الوحدات المحلية على تكوين موارد مالية ذاتية وتحديد مجالات إنفاقها^٣.

وإذ كانت الدول تسعى إلى تدعيم الوحدات المحلية من خلال تسخير الموارد القومية المتاحة لخدمة تلك الوحدات، فإنها لا تعتمد في ذلك أسلوباً موحداً، حيث تخضع لتأثير ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تنعكس سلباً أو إيجاباً على موارد الوحدات المحلية، وحرية التصرف بها، وفي إطار ذلك تتجه الدول النامية بداية استقلالها لمنح الوحدات المحلية قدراً جيداً من الاستقلال في ممارسة مهامها، إلا أنها سرعان ما تتحرف عن ذلك لقلّة مواردها المالية، ورغبة في الحفاظ على كيان الدولة بعد حروبها مع الدول المعادية، والضغط المختلفة التي تتعرض لها^٤.

^١: د. أحمد حافظ نجم، مرجع سابق، صفحة ٩.

^٢: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٧٩. د. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، مرجع سابق، صفحة ١٧.

^٣: د. سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، عام ٢٠٠٩، صفحة ٥٨.

^٤: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ١٨.

فإذا كان المقصود باللامركزية المحلية توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية^١، فإن نجاح اللامركزية المحلية في معناها القانوني يقتضي تمتع أشخاص الإدارة المحلية باستقلالية اتخاذ القرارات الإدارية^٢، ونفذ تلك القرارات بعيداً عن تدخل السلطة المركزية^٣، كما أن قياس نجاح السلطات المركزية في ممارسة مهامها يتوقف على مدى تمتّعها باستقلالية مالية تكفي للقيام بتلك المهام^٤، فالاستقلال المالي للوحدات المحلية يضمن استقلالها في ((إدارة شؤونها بعيداً عن توجهات السلطة المركزية))^٥، أي بمنحها سلطة البت النهائي بالقرارات المتعلقة بالمصالح المحلية^٦، وبالتالي لا يمكن التأكيد في الواقع العملي وفق ما هو معمول به في سورية والأنظمة المقارنة على تمتع المجالس المحلية باستقلالية تامة، في طور ممارسة سلطتها في إصدار القرارات الإدارية، إذ تبقى تلك السلطة متأثرة برغبات السلطة المركزية وتوجهاتها نتيجة ارتباط الموارد الأساسية لتلك المحليات ارتباطاً حثيثاً بالسلطة المركزية، وهي الإعانات المقدمة من السلطة المركزية والقروض التي يتوقف الحصول عليها على موافقة السلطة المركزية، إضافة إلى تدخل السلطات المركزية في كثير من القضايا التي تتعلق

^١ : فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٧.

^٢ : د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، حمص، ٢٠١٣، صفحة ١٧٦.

^٣ : فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٩.

^٤ : بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، صفحة ٢٦١.

^٥ : د. سعيد نحيلي، البلديات، مرجع سابق، صفحة ١٤٥.

^٦ : فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٩.

بالشأن المحلي، والتي يمكن عدّها معياراً لقياس مدى استقلال الوحدات المحليّة من الناحية المالية، ومنها تدخل السلطة المركزيّة بقرارات الوحدات المحليّة فيما يتعلّق بموازنة الوحدات الإداريّة، إذ ينصّ المشرع في المادة ١٤٦ من قانون الإدارة المحليّة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على اختصاص المكتب التنفيذي للوحدة المحليّة، إعداد موازنة الوحدة المحليّة وإقرارها من قبل المجلس المحلي، إلا أنه يربط نفاذها بتصديق السلطة المركزيّة ممثلة بوزير الإدارة المحليّة بالنسبة إلى المدن، وبوزير الإدارة المحليّة بالنسبة إلى موازنة المحافظة، وذلك بعد موافقة وزير المالية الأمر الذي يشكل انتقاصاً من الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحليّة ومساساً بسلطتها في إصدار القرارات الإداريّة، كون التصديق من قبل السلطة المركزيّة على موازنة الوحدات المحليّة، يشكل مشاركة للوحدات المحليّة في اتخاذ القرارات المتعلقة بموازنتها، كما يشكل أداة للمساس بما يمكن أن تصدره الوحدات المحليّة من قرارات أخرى نتيجة الارتهاق في تنفيذ الموازنة وصرف نفقاتها لتصديق السلطة المركزيّة.

بناءً عليه نوّكد أهمية ما نصّ عليه المشرّع السوري في المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ من ضرورة تعزيز الموارد المالية للوحدات المحليّة، ونوّكد ضرورة منحها حرية تحصيلها وإنفاقها بما يضمن استقلالها من الناحية المالية والإداريّة، وضرورة تعديل قانون الإدارة المحليّة بما يجعل إعداد موازنة الوحدة المحليّة من قبل المكتب التنفيذي بالتشاور مع السلطة المركزيّة، على أن تُعدّ تلك الموازنة نافذة بمجرد إقرارها من قبل المجلس المحلي، لذا وبعد أن تمّ البحث في الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحليّة، وأهمية ذلك في تحقيق الاستقلال الإداري في إطار الوصاية الإداريّة للسلطة المركزيّة، لا بدّ من

الانتقال إلى البحث في أهمية الاستثمار في المحليات، واستقلالية الوحدات المحلية في إقامة المشاريع الاستثمارية وذلك من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني

المشروعات الاستثمارية وصلاحيه وحدات الإدارة المحليّة في إقامتها

تتميز وحدات الإدارة المحليّة في طابعها العام بعدم كفاية مواردها المالية لتغطية نفقاتها المتزايدة، مما يفرض حتمية اللجوء إلى السلطة المركزية طلباً للإعانات المادية، ونظراً لرغبة الوحدات المحليّة في إقامة المشروعات الاستثمارية ضماناً لإيرادات استثمارية ممكن تحقيقها نتيجةً لذلك، ونظراً لتركيز اهتمام السلطة المركزية بالمشروعات العامة دون المشروعات المحليّة، تم الاتجاه لتشجيع الاستثمار في المحليات بما يحقق زيادة في الإيرادات المالية، واتجهت الوحدات المحليّة لاستثمار ثرواتها بالشكل الذي يتوافق مع متطلباتها المحليّة.

وكون قوة النظام اللامركزي في أي بلد من البلدان يتوقف على مدى تمتّع الهيئات المحليّة في ذاك البلد بالقدرة على اتخاذ القرارات بصورة مستقلة، والقدرة على تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية، ومنها قرارات وحدات الإدارة المحليّة المتعلقة بإقامة مشاريع استثمارية، يكون من الضرورة وفي إطار دراستنا لدور التمويل في استقلال وحدات الإدارة المحليّة، التطرق لأهمية الاستثمار في وحدات الإدارة المحليّة، وحرية تلك الوحدات في إقامة مشاريعها الاستثمارية بشكل مستقل عن تدخل السلطة المركزية، التي سيتم دراستها من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: أهمية جذب الاستثمار في الوحدات المحليّة وعوامله
- الفرع الثاني: استقلالية وحدات الإدارة المحليّة في إقامة المشروعات الاستثمارية

الفرع الأول: أهمية جذب الاستثمار في الوحدات المحلية وعوامله

يفترض دور الوحدات المحلية في تحقيق التنمية^١، زيادة في نفقاتها المادية، الأمر الذي يحتم على تلك الوحدات العمل على زيادة إيراداتها المالية، بما يحقق تغطية جيدة لتلك النفقات، ويُعدّ تشجيع الاستثمار المحلي أمر تقتضيه ضرورة فرض حركة في عجلة الاقتصاد المحلي تنعكس إيجابياً على عملية التنمية، لذا تسعى وحدات الإدارة المحلية إلى جذب الاستثمارات الأجنبية، والحفاظ على ديمومة الاستثمارات القائمة فيها في سبيل المشاركة في عملية التنمية، فلا يمكن للخطط التنموية الموضوعة من السلطات المركزية أن تحقق النجاح المطلوب دون إسهام فاعل من قبل الوحدات المحلية، من خلال دخولها في عمليات الاستثمار كطرف داعم له، ومستفيد منه، فتساهم في عملية التنمية من جهة، وتضمن موارد مالية جديدة تسهم في ضمان استقلالية عملها من جهة أخرى^٢.

وهو ما أدركه المشرّع السوري في إطار تحديده أهداف قانون الإدارة المحلية حين أكد في المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ ضرورة ((إيجاد وحدات إدارية قادرة على عملية التخطيط، والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية.....))^٣،

^١: راجع المادة ٣٢ من قانون الإدارة المحلية في سورية، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١.

^٢: يقصد بالاستثمار ((تجميع مقدار من الموارد المتاحة، وتنظيمها بشكل معين بغرض تكوين طاقة إنتاجية تحقق أهدافاً إنتاجية محددة))، راجع في ذلك د. سالم قاسم النعيمي، مرجع سابق، صفحة ١٩.

^٣: راجع الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١.

كما أكد مسؤوليتها عن ((.... تطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإدارية، تساعد على خلق فرص عمل، وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي))^١، وحدد اختصاصات المجالس المحلية في ((إقرار برامج تشجيع الاستثمار المحلية، ودعم الترويج للمحافظة والاستثمارات فيها))^٢، و((وضع أسس استثمار الثروات المحلية التي لم تحدد التدابير والخطط المركزية طرماً أخرى لاستثمارها...))^٣، فاتجهت الوحدات المحلية في سورية لإقامة المشاريع الاستثمارية إما بشكل منفرد وإما بالشراكة مع القطاع الخاص منها: عقد الاستثمار رقم ١٠٤ تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٩ المبرم بين محافظة دمشق وشركة مجموعة الشرق الاقتصادية في كفرسوسة بإدارة شركة موفمبيك العالمية، بصيغة BOT، وعقد استثمار وقوف السيارات بشكل مؤقت في بعض الشوارع الرئيسية في مدينة دمشق المبرم بين محافظة دمشق، وشركة طيف للدعاية والإعلان رقم ٦ تاريخ ٢٠٠٧/١/٣٠، كما نصّ المشرّع اللبناني في المادة ٥٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ على أنه يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقتة أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذ عدد من

إن المستقرئ لنصوص قانون الإدارة المحلية السابق رقم ١٥/ لعام ١٩٧١، يلاحظ عدم وجود منهجية للتخلص من السيطرة والتسلط في الإدارة، والتوجه الخجول نحو منح صلاحية صنع القرار إلى السلطات المحلية، وخاصة المالية، وعدم السماح للسلطة المحلية بتصميم وتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية المحلية، ريثما تتوفر الكفاءة الإدارية الملائمة. راجع، د. عبد الكريم الأحمد المصطفى، مرجع سابق، صفحة ١٢٣.

^١: راجع الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٣.

^٢: راجع الفقرة الخامسة من المادة الثانية والثلاثين من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٣.

^٣: راجع الفقرة الثالثة من المادة الثالثة والثلاثين من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٣.

المشاريع، كما نجد في المادة ٤٩ من المرسوم ذاته إقرار المشرع بإمكانية مساهمة البلديات في نفقات المشاريع ذات النفع العام، وهو ما نجده أيضاً في قانون نظام الحكم المحلي في مصر، الصادر بقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩، إذ نصّت المادة الثانية عشرة منه على اختصاص المجلس الشعبي للمحافظة بإقرار عدد من المشاريع في إطار التنمية المحليّة والموافقة عليها، إضافة إلى إمكانية اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى، أو مع الوحدات المحليّة، أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى في المحافظة. ونظراً لعدم كفاية الموارد المالية للوحدات المحليّة في تنفيذ مشروعاتها الحيوية، نجدها في كثير من الأحيان تقتصر في نشاطها على تسيير أمورها الإدارية، من دون الخوض في مجال الاستثمار، أو أنها تعتمد في حجم نشاطها على ما تحصل عليه من إعانات مقدمة من السلطة المركزية، لذا كان من الضرورة وضع خطط علمية ومدروسة لاستثمار ثروات الوحدات المحليّة، مع ضرورة وجود رقابة شديدة على الإنفاق المحلي، بما يحقق فائض مالي يساعد في عملية الاستثمار والتنمية^١، فلجوء الوحدات المحليّة لإقامة مشاريع استثمارية مدروسة، يمكن أن يحقق لها إيرادات كافية، تسهم من خلالها في حلّ إشكالية ضعف مواردها المالية^٢، كما يمنحها إمكانية تحصيل ضرائب ورسوم محلية

^١: فريدة مزياي، دور الجماعات المحليّة في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، ٢٠٠٩، صفحة ٦٤.

^٢: فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٢٩٤. في تاريخ ١٩ كانون الأول ٢٠١٣ نظم المركز اللبناني للدراسات اجتماعاً مغلقاً لمناقشة الدور الحيوي الذي تضطلع به البلديات في تعزيز التنمية الاقتصادية المحليّة، ومصادر التمويل المحتملة، وتركز النقاش في الغالب حول انخراط القطاع الخاص في

جديدة، وبالتالي تحقيق إيرادات جبائية أفضل^١، فتركز بعض المشاريع الاستثمارية الخاصة في وحدات محلية دون أخرى، يوفّر مطرحاً ضريبياً لصالح تلك الوحدات، إضافة إلى إمكانية الحصول على رسوم محلية نتيجة الخدمات المقدمة لتلك المشاريع، وبالتالي التفاوت بين الوحدات المحلية من حيث كفاية مواردها المالية^٢، وهو أمر ينجم غالباً عن تدخل السلطة المركزية بما يتسبب بحرمان بعض الوحدات المحلية من العوائد الجبائية التي يمكن أن تحصل عليها من المشاريع الاستثمارية الموزعة من قبلها^٣، وقد أوصى الدكتور عبد الرحمن في إطار دراسته للتنمية المحلية على ضرورة تشجيع الاستثمار بالمحليات لزيادة

التنمية المحلية، وقد انتهى الاجتماع بعدد من التوصيات؛ أهمها تأكيد ضرورة إطلاق المشاريع المشتركة مع القطاع الخاص لإتاحة الفرصة للبلديات في تمويل الاستثمار في التنمية المحلية، وإمكانية قيام البلديات في الاستفادة من أصولها واستخدامها في شراكاتها مع الشركات الخاصة، ومن المشاريع التي نفذتها الوحدات المحلية في لبنان بالشراكة مع القطاع الخاص، استثمر اتحاد بلديات جزين في مشاريع عدّة للسياحة البيئية بالشراكة مع القطاع الخاص، كمشروع "La maison de la forêt"، الذي حقق إيرادات جيدة للبلديات، و استثمرت بلدية الغبيري أيضاً في مشاريع عدّة إلى جانب القطاع الخاص منها في إقامة ملعب، وإنشاء مجلس لإدارة الكوارث، وبناء مركز صحي. راجع جنى جرب، البلديات والقطاع الخاص، مقال منشور في جريدة النهار، عدد ١٧ حزيران ٢٠١٤، لبنان، ٢٠١٤.

^١: فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مرجع سابق، صفحة ٦٣.

^٢: نلاحظ في سورية في الفترة الأخيرة دخول عدد من المنشآت السياحية داخل الخدمة، بلغ عددها ٣٧٥/ مشروعاً، تركز معظمها في محافظات دمشق وريف دمشق واللاذقية وطرطوس وحلب وحمص، بينما احتلت محافظة السويداء المرتبة الأولى بالنسبة إلى توزيع المشاريع الزراعية على المحافظات بين عامي ٢٠٠٨ - ٢٠١٤، تلتها دير الزور ومحافظة ريف دمشق. هيئة الاستثمار السورية، التقرير السنوي التاسع للاستثمار في سورية، ٢٠١٥، صفحة ٤٠ وما بعد.

^٣: نصّ القرار رقم / ١٨٦ / لعام ١٩٨٥، الصادر عن المجلس الأعلى للسياحة على عدد من التسهيلات والإعفاءات؛ منها الإعفاء من جميع الضرائب والرسوم المالية والبلدية، مهما كان نوعها وطبيعتها، والمتوجة على ترخيص وإشادة المشاريع السياحية.

الإيرادات وتوفير فرص عمل، وعدم تحمل الوحدات المحلية لأي أعباء إضافية خارج الميزانيات المجازة، ومراعاة حق المحليات في تقسيم الثروة^١.
وتقتضي إقامة الاستثمارات في المحليات إضافة إلى ضرورة توافر إيرادات كافية للدخول في عمليات الاستثمار ضرورة قيامها بتهيئة البيئة والمناخ الملائمين لاستقطاب رؤوس الأموال، سواء كانت عامة أم خاصة، وطنية أم أجنبية، أو الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين وفق ضوابط معينة^٢، ويمكنها في سبيل ذلك اعتماد الحوافز الضريبية أداة لجذب الاستثمارات، كما هو الشأن في البلدان النامية شريطة التقيد بضوابط تمنع الإضرار بالاقتصاد الوطني، فتشكل الحوافز وفق ذلك تكلفة مقابل تقديم إيراد لا تسهم في ضياع المال العام^٣، وهذا الأمر يتطلب دراية كافية قد لا تتوفر لدى الهيئات المحلية، وفي هذا الخصوص يشير الدكتور محمود الشريف إلى أنّ اتجاه المشرع لمنح الوحدات المحلية سلطة فرض الضرائب، قد يترتب عليه وضع معدلات ضريبية بهدف

^١: عبد الرحمن محمد الحسن، مرجع سابق، صفحة ١١٩.

^٢: خنفري خيضر، مرجع سابق، صفحة ٢٤٨.

^٣: د. منصور الزين، الهندسة الضريبية الملائمة لتشجيع وترقية الاستثمار في الجزائر. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد ٣، عام ٢٠١٠، صفحة ٨٠-٨٣. ويرى بعضهم أن المزايا والإعفاءات التي يتم منحها من قبل المشرع أو السلطة المركزية للمشاريع الاستثمارية المقامة في الوحدات المحلية، تبذير لموارد تلك الوحدات. راجع في ذلك د.منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٨.

يؤكد الدكتور كمال عبد حامد آل زيارة أنّ الإعفاءات الضريبية، من العوامل الممكن اعتمادها في جذب المشاريع الاستثمارية التي من الممكن أن تكون شاملة لأقاليم الدولة أو مقتصرة على إقليم دون آخر، حيث يبرز التباين بين إقليم وآخر وفقاً للظروف والحاجات الاستثمارية، ووفرة أو ندرة الموارد. راجع د. كمال عبد حامد آل زيارة، دور الحوافز الضريبية في جذب الإستثمار الاجنبي المباشر مع الإشارة للتطبيقات التشريعية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع، العراق، ٢٠١٠، صفحة ٤٩.

تأمين التمويل اللازم للخدمات المحلية، أو الاتجاه إلى خفض معدلات الضريبة بهدف جذب الاستثمار^١، وفي هذا الخصوص نجد اتجاه بعض الأنظمة إلى منح مشروعات النفع العام المقامة في الوحدات المحلية حوافز استثمارية تتمثل بإعفاءها من الضرائب على الدخل^٢، ويمكن تشجيع القطاع الخاص للمشاركة في المشاريع المحلية، وذلك من خلال طرح سندات تلك المشاريع وأسهمها للاكتتاب، ومنح المستثمرين فيها تسهيلات ائتمانية^٣، ولا بد من التعاون بين الوحدات المحلية لإنشاء مشاريع مشتركة تقدم خدمات مشتركة لتلك الوحدات، والتنسيق بما يسهم في منع التضارب بين مشاريعها المختلفة وبما يحقق وفرة في الجهد والوقت^٤، فضلاً عن توفير بنية تحتية جيدة لإقامة المشاريع الاستثمارية فيها، ونظام تشريعي ملائم، ونظام مالي ومصرفي متناسب مع متطلبات عملية الاستثمار حيث لا يقتصر تشجيع الاستثمار على ما يمكن تقديمه من إعفاءات ضريبية، بل ((يتضمن مجموعة من العناصر المتشابكة يؤثر ويتأثر كل منها بالآخر، كالسياسات الاقتصادية، والضمانات المقدمة للمستثمرين، والإجراءات القانونية وتبسيطها، والبنية التحتية، والنظام الضريبي والمصرفي))^٥.

إضافة إلى ما سبق فإن قيام الاستثمارات وديمومتها في أي من الأقاليم، يتوقف على توفر الاستقرار السياسي والاقتصادي فيه، حيث يعتبر هذا الاستقرار

^١: أ.د. محمود الشريف، اللامركزية، ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، في برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٤، صفحة ٢٤.

^٢: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٤٥. وهنا تمت الإشارة للولايات المتحدة الأمريكية.

^٣: د. جميل الجالودي، مرجع سابق، صفحة ٩٤.

^٤: فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مرجع سابق، صفحة ٦٤.

^٥: عبد الكريم الأحمد المصطفى، مرجع سابق، صفحة ٥٠٧.

من أهم العوامل التي تحدد إمكانية الاستثمار في الإقليم^١، فيبرز دور الوحدات المحلية في توفير مناخ أمني وسياسي مستقر - وهو ما سوف نشهده في المحافظات السورية ووحداتها المحلية في نهاية الأزمة، وبعد عودة الاستقرار الأمني والسياسي - وتهيئة المناخ الاقتصادي من خلال إقامة البنية الأساسية في الوحدات المحلية وتطويرها بما يتناسب وعملية الاستثمار^٢، كما يُعدّ توفر الاستثمارات الضخمة عاملاً أساسياً في جذب المشاريع الاستثمارية، فقدوم مشروع استثماري ونجاحه وديمومته يشكل سبباً رئيسياً في جذب استثمارات أخرى، إضافة إلى ضرورة توفر الموارد المالية وطبيعة التركيبة البشرية، وأهمية الموقع الجغرافي^٣، وحجم الوحدات المحلية^٤، وتحقيق بنية تشريعية تتناسب وعملية

¹ BORNER SILIVIO, BODMER FRANK, KOBLE MARKUS, institutional Efficiency and uts Determinants The role of political factors in economic growth, un, OECD Development center, 2004, p24

^٢: يشير الدكتور معتصم اسماعيل إلى أن سورية بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠١٠ كانت هدف الاستثمار الدولي، إلا أنّ النتائج على الواقع لم تكن كما ينبغي لأسباب عدّة، منها ضعف البنية التحتية اللازمة لعمليات الاستثمار. راجع معتصم اسماعيل، دور الاستثمار في تحقيق التنمية المستدامة ((سورية نموذجاً)) رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية، ٢٠١٥، صفحة ١٢٤.

^٣: معتصم اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ١٢٥.

يؤدّي الموقع الجغرافي للوحدات المحلية دوراً بارزاً في التأثير في إيراداتها المالية، وذلك نتيجة افتقار بعض المحليات لمواقع يمكن إنشاء نشاطات اقتصادية جيدة فيها، الأمر الذي قد يتسبب في تفاوت القدرات المالية للوحدات المحلية في الدولة الواحدة د. شوقي جباري. د. عولمي بسمه، مرجع سابق، صفحة ٣٥؛ وراجع أيضاً د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٦١.

^٤: إن الحجم الصغير للوحدات المحلية لا يخدم القطاع الاقتصادي بسبب تضاول الحصول على الموارد المالية الكافية للقيام بالمشاريع الاقتصادية في المحليات، راجع د. مسعود شيهوب، مرجع سابق، صفحة ٤١٢.

الاستثمار في وحدات الإدارة المحلية^١، وفي هذا الخصوص تمّ إحداث شركة سورية قابضة مساهمة مغفلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /١٩/ لعام ٢٠١٥، تهدف إلى إدارة واستثمار أملاك وحدات الإدارة المحلية أو جزء منها، تملك الوحدة المحلية كافة أسهمها^٢، كما تم السماح بإحداث شركة قابضة مشتركة بين أكثر من وحدة محلية وفقاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي^٣.

بناءً عليه، يمكننا تأكيد أهمية المشاريع الاستثمارية في المحليات، ودورها في تلبية الحاجات المحلية وتوفير الإيرادات المالية، اللازمة للوحدات المحلية بما يغنيها عن اللجوء إلى السلطة المركزية طلباً للإعانات المالية وقبول المساس باستقلاليتها، الأمر الذي يستوجب قيام المجالس المحلية بمشاريع استثمارية وفق خطط مدروسة، وبما يتسق وحاجة الوحدات المحلية والسياسة الاقتصادية للدولة، إضافة إلى ضرورة تشجيع المستثمرين ومساعدتهم في تنفيذ مشاريعهم الاستثمارية، وإحاطتهم بمختلف المعلومات الضرورية، والاقتصادية، والتقنية، والتشريعية، والتنظيمية، والمتعلقة بمجال استثماراتهم وطرائق استفادتهم من التسهيلات المتوفرة، وإن كنا قد انتهينا من دراسة أهمية جذب الاستثمار وعوامله في المحليات، فلا بد من البحث في استقلالية وحدات الإدارة المحلية في إقامة المشروعات الاستثمارية، وهو ما سوف نبينه من خلال الفرع الثاني من هذا المطلب.

^١ : تشجع التشريعات الوطنية المحليات على اعتماد الاستثمارات الذاتية لأملها بما يوفر موارد مالية جيدة، راجع في ذلك الدكتور سعيد نحيلي، البلديات، مرجع سابق، صفحة ١٤٨.

^٢ : راجع المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /١٩/ لعام ٢٠١٥ الخاص بإحداث شركة سورية قابضة مساهمة مغفلة.

^٣ : راجع المادة التاسعة من المرسوم التشريعي رقم /١٩/ لعام ٢٠١٥.

الفرع الثاني: استقلالية وحدات الإدارة المحلية في إقامة المشروعات الاستثمارية:

تتوقف قوة النظام اللامركزي في أي بلد من البلدان على مدى تمتع الهيئات المحلية في ذاك البلد بالقدرة على اتخاذ القرارات بصورة مستقلة، والقدرة على تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية^١، ومن تلك القرارات ما يتعلق بإقامة المشاريع الاستثمارية أو المشاركة في المشاريع الاستثمارية المقامة.

وإن كان بعضهم يرى في استقلال وحدات الإدارة المحلية عاملاً سلبياً يحول دون تحقق عملية الاستثمار فيها، كون الاستثمارات تفضل مركزية السلطة بهدف التخلص من الهياكل التقليدية، مما يجعل من منح الوحدات المحلية سلطة واسعة في الاستثمار من وجهة نظرهم، في ظلّ التخلف الذي تعانيه الوحدات المحلية، كما في البلدان النامية، سبباً أكيداً لنتائج عكسية على عملية الاستثمار فيها^٢، إلا أن تلك الآثار لا يمكن أن تقارن بحدة ما يمكن أن ينجم عن المساس باستقلالية وحدات الإدارة المحلية في إقامة مشاريعها الاستثمارية، وتدخل السلطة المركزية، والتي ينجم عنها غالباً الخروج عن عدالة توزيع المشاريع الاستثمارية، وتوجيه القرار الاستثماري للوحدات المحلية، وفق متطلبات السلطة المركزية لا حاجة الوحدات المحلية، والتأثير في إيرادات تلك الوحدات بما يبقّيها رهينة، وبشكل دائم لما تقدمه السلطة المركزية من إعانات مالية، فللسطة المركزية في حال عدم استقلال القرار الاستثماري للوحدات المحلية، تركيز بعض المشاريع الاستثمارية الخاصة في وحدات محلية دون أخرى، بحيث تنشئ تلك المشاريع مصادر إيراد للوحدات المحلية المقامة فيها، الأمر الذي يؤدي إلى تفاوت

^١: د. محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، صفحة ٨.

^٢: د. محمد محمود الطعمانة، مرجع سابق، صفحة ١٢.

الوحدات المحليّة من حيث إيراداتها المالية، وبالتالي إحداث العجز لدى بعضها، وتحقيق وفرة في الإيرادات المالية لدى بعضها الآخر.

ويفضي نظام الإدارة المحليّة لتأسيس مشروعات اقتصادية، تتناسب واحتياجات الوحدات المحليّة، تُستغل من خلالها الموارد الاقتصادية للمحليات وتُستثمر الاستثمار الأمثل، كما يحقق السعي نحو لامركزية التصنيع نهضة صناعية في كثير من المحليات^١، إلا أن استقلال الوحدات المحليّة في إقامة تلك الاستثمارات، يتطلب شروطاً عدة منها: حرية الوحدات المحليّة في المبادأة في طلب القروض اللازمة للنهوض بالمشاريع الاستثمارية، والحد من الاعتماد على الإعانات المالية المقدمة من السلطة المركزية، إضافة إلى ضرورة اكتمال البنية التحتية في المحليات التي تتطلبها عملية الاستثمار، وحسن اختيار الاستثمارات التي تتطلبها وحدات الإدارة المحليّة.

أولاً: حرية المبادرة في طلب القروض

تُعَدّ الإيرادات المالية للوحدات المحليّة عنصراً أساسياً في تحقيق فاعليتها وضمان استقلاليتها^٢، ويقتضي تحسين تلك الإيرادات تحسين شروط الاقتراض المصرفي وضوابطه، بما يمنح الوحدات المحليّة حرية المبادرة في طلب القروض^٣، حيث يتطلب استقلال وحدات الإدارة المحليّة في إقامة المشاريع الاستثمارية استقلالها في توفير الإيرادات المالية اللازمة لتوظيفها في عملية الاستثمار، وهذا الأمر يفترض كفاية الإيرادات المالية لديها والتمتع بحرية

^١: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١٨ وما بعد.

^٢: د. مجدي مدحت نهري، مرجع سابق، صفحة ١٦٦.

^٣: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ١٥٨ وما بعد.

تحصيلها، ومنها حرية الوحدات المحليّة في المبادرة بطلب القروض^١، إلا أن غالب التشريعات في الدول المقارنة تمسّ حريتها بطلب القروض، وذلك من خلال اشتراط موافقة السلطة المركزية على القروض التي تحصل عليها، بما يمكنها من الإشراف على الإنفاق الاستثماري للوحدات المحليّة، وبما يضمن توافقها مع سياستها الاقتصادية والمالية^٢.

ففي سورية ينحصر دور المجلس المحلي في إقرار القروض التي يجب أن تحصل عليها الوحدات المحليّة بعد التنسيق مع السلطة المركزية^٣، وفي إنجلترا تؤكد التشريعات إخضاع القروض التي تحصل عليها الوحدات المحليّة لرقابة السلطة المركزية، والتي لها الرقابة على تنفيذ المشروع الذي تم الاقتراض لأجله، والتأكد من سلامته، حيث يحق للوزير المختص بناءً على قانون الحكم المحلي والتخطيط والأراضي، الصادر في إنجلترا لعام ١٩٨٠، تحديد الحجم الكلي للإنفاق الاستثماري لكل وحدة محليّة، وتخصيص بعض الإيرادات المحليّة لتمويل مشروعات لها أهمية قومية أو محليّة^٤، أما في مصر فقد قام المشرّع بتقييد حرية الوحدات المحليّة بالاقتراض من خلال تقييد حد الاقتراض، واشتراط الاقتراض لمشاريع محددة، فنصت المادة الخامسة عشرة من قانون الحكم المحلي الصادر بقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩، على أنه يجوز للمحافظة الاقتراض في حدود الخطة والموازنة المعتمدة، على أن يتم الاقتراض

^١: في الأردن يجوز للبلديات إصدار سندات مقارضة لتمويل مشاريعها، راجع د. سليمان بطارسة، مرجع سابق، صفحة ٧٠.

^٢: خنفرى خيضر، مرجع سابق، صفحة ٣٨.

^٣: راجع المادة ٣٣ من قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^٤: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٣٤٦ وما بعد.

للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو الوحدات المحلية، شريطة ألا يجاوز حدّ المديونية ٤٠% من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة، أو للوحدة المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات، كما أنه لم يجر زيادة النسبة المشار إليها أو الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء، أمّا في فرنسا، فتخضع الوحدات المحلية فيما يتعلق بالاقتراض لرقابة تختلف شدتها بين الإذن المسبق، والرقابة الشديدة بالنسبة إلى القروض مع الخارج والاكنتاب العام^١، في حين يجوز للمجلس البلدي وفق المادة ٢٣٣٦-٣ من التقنين العام الاقتراض دون مراجعة السلطة المركزية، إضافة إلى الحق في الاقتراض من جهات عدّة كالبنوك الخاصة وصناديق الإدّخار، إلا أن المشرّع قيّد سلطة الوحدات المحلية بالاقتراض بضابط التخصيص؛ أي أن يكون مخصصاً لغرض معين، وضابط الاستخدام المباشر؛ أي يستخدم مباشرة فيما خُصّص له^٢، ولا يمكن الخروج على هذا المبدأ إلا بموافقة الجهة المقرضة^٣، وبالتالي تأثير السلطة المركزية في استقلال الوحدات المحلية في نشاطها الاستثماري من خلال التأثير في حرية الاقتراض لديها.

وإنّ كنا نؤيد منح الوحدات المحلية حرية المبادرة في طلب القرض بعيداً عن حدة الضوابط الموضوعة في الأنظمة المختلفة، إلا أننا نؤكد ضرورة أن يتم ذلك وفق خطط عملية مدروسة، تضمن حسن استخدام القروض المقدمة، وهو أمر يتطلب توافر دراية فنية ومالية كافية لدى المجالس المحلية، والحيلولة دون تدخل السلطة المركزية التي يمكن أن يقتصر دورها على تقديم المشورة في ذلك.

^١ : فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٧١.

^٢ : د. علاء محمد أمين، مرجع سابق، صفحة ١٢٠ وما بعد.

^٣ : فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٧٤.

ثانياً: الحد من الاعتماد على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية

تتحدّد مجالات إنفاق الوحدات المحليّة بالإتفاق الاستثماري، الذي يستهدف زيادة الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة إليها، وإنفاق عادي كنفقات الرواتب والأجور ونفقات الخدمات المحليّة، وفي ذلك يؤكّد البعض أن الكثير من المحليّات لا تتوفّر لديها الإيرادات المادية الكافية لتغطية تلك النفقات، الأمر الذي يقتضي ضرورة اعتمادها على المعونات المقدمة من السلطة المركزية، والتي تشكل برأيه إعادة توزيع موارد الدولة بشكل يقلل من التفاوت بين المحليّات، إلا أن توزيع تلك المعونات يتطلب ضوابط واضحة تتعلق بتقديم المعونة^١، ففي مجال الاستثمار تأتي الإعانات المقدمة من السلطة المركزية كأداة توجيه لوحدات الإدارة المحليّة، للقيام بمشاريع استثمارية، تتوافق وسياسة السلطة المركزية، ويتم التلويح بحرمان الوحدات المحليّة منها حال اتجاهاها لإقامة مشاريع اقتصادية لا تتوافق وتوجهات السلطة مقدّمة الإعانة، فيكون لتلك الإعانات الأثر الأكبر في تحديد مشاريعها الاستثمارية، وهو ما سوف نوضّحه لاحقاً في إطار دراستنا لأثر الإعانات في التخصيص واختيار المشاريع الاستثمارية، الأمر الذي يقتضي الحد من اعتماد وحدات الإدارة المحليّة على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية في إطار السعي إلى تحقيق الاستقلال في قرارها الاستثماري، أو منح الوحدات المحليّة حرية التصرف بتلك الإعانات^٢، وعليه نؤيد تزويد الوحدات المحليّة

^١: د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، محاولة تحليلية نقدية للتجربة السورية في التنمية عموماً، والتنمية البشرية على وجه الخصوص، ودعوة لتفعيل دور منظمات المجتمع المدني للمشاركة فيها، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٢، صفحة ١٠٦.

^٢: من الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية لوحدات الإدارة المحليّة الإعانات الرأسمالية أو الاستثمارية، وهي إعانات تمنح للأعمال الإنشائية، وتأتي كإعانات مخصصة لا تملك المحليّة حرية صرفها. راجع في ذلك: علاء محمد أمين، مرجع سابق، صفحة ١٢٠

بالإعانات اللازمة للقيام بالمشاريع الاستثمارية، مع منحها حرية التصرف في تلك الإعانات وفق خططها الاستثمارية، بعيداً عن تدخل الجهات المانحة.

ثالثاً: اكتمال البنية التحتية، وحسن اختيار الاستثمارات التي تتطلبها المحليات:

تتطلب عملية تنمية الموارد المالية للوحدات المحلية في إحدى جوانبها، تهيئة المناخ المناسب للاستثمار في المحليات، وتطوير القدرات الفنية والاقتصادية للمشاريع المقامة فيها^١، ويتم ذلك من خلال تمويل مشروعات البنية التحتية بما يسهم في جذب الاستثمارات، وتشجيعها للعمل في إطار الوحدات المحلية^٢، الأمر الذي يقتضي تحسين البنية التحتية في وحدات الإدارة المحلية، وتحقيق البنية التي تتطلبها حسن المشاريع الاستثمارية فيها، مع ضرورة التوجه لإنشاء مشاريع اقتصادية، وخاصة ذات طابع إنتاجي تسهم في توفير التمويل اللازم للوحدات المحلية^٣، فاتجاه الوحدات المحلية لإقامة مشاريع إنتاجية، تسهم في توفير الموارد المالية اللازمة للخدمات المحلية، يُعدّ من أهم الوظائف التنموية التي يمكن أن تقوم بها^٤، وبهذا الخصوص نجد اتجاه الوحدات المحلية في بعض البلدان كإنجلترا لامتلاك المشاريع التجارية، بهدف تحقيق الأرباح، وتوفير الإيرادات المالية في ظلّ اهتمام السلطة المركزية بالمشاريع العامة دون المحلية، وذلك بما يخفف الاعتماد على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية^٥، إلا أنّ الواقع العملي يشير إلى خلاف ذلك، حيث تشهد الوحدات المحلية ولا سيما تلك

^١: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٨٩.

^٢: د. محمد إبراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣٠٤.

^٣: د. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، مرجع سابق، صفحة ٥٦.

^٤: د. نائل عبد الحافظ العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها في الأردن، مركز أحمد ياسين، عمان، الأردن، ١٩٩٧، صفحة ٢٠٩.

^٥: أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١١١.

التي لا تأتي في إطار الحدود الجغرافية للمدن الرئيسية، سوء بنيتها التحتية، وعدم توفر البنية التي تتطلبها حاجات الاستثمار، إضافة إلى قيام المشاريع في كثير من الوحدات المحليّة على أسس سياسية محدّدة، تهدف إلى إرضاء جمهور الناخبين، لا تحقيق إيرادات جيدة لها^١

وللتهرب من أثر الإعانات المقدمة في المشاريع الاستثمارية التي تقيمها الوحدات المحليّة، والضوابط التي تحكم حرية مبادرتها في طلب القروض، وعجزها عن تمويل مشاريعها الاستثمارية، فإن الآلية البديلة كما يراها بعضهم والأُنجح في قيام تلك الاستثمارات، هي تشجيع القطاع الخاص على القيام بالمشاريع الاستثمارية في نطاق الوحدات المحليّة، وتشجيع المشاركة الشعبية على دعم تلك المشاريع^٢، والتعاون بين المجالس المحليّة لإقامة مشاريع مشتركة، تسهم في إنعاش الاقتصاد المحلي^٣، وتمكّن الوحدات المحليّة من إقامة بعض المشاريع الإنتاجية^٤ وفي هذا الخصوص أنشئ في فرنسا بموجب القانون رقم ٨٤٥ لعام ١٩٦١ تجمّع يسمى منطقة الإقليم الباريسي، يضم عدداً من المحافظات الفرنسية بهدف القيام بأعمال أو مشاريع مشتركة لصالحها، تتطلب اعتمادات مالية كبيرة^٥، كما نص المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ المتعلق بقانون البلديات في لبنان على إنشاء ما يُسمّى باتحاد البلديات، وقد حدّد اختصاصه بعدد من الأمور، منها المشاريع ذات النفع

^١: مراد ظافر، مرجع سابق، صفحة ٩٠.

^٢: د. محمد ابراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣٤٣.

^٣: فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٢٢٤.

^٤: جميل الجالودي، مرجع سابق، صفحة ٨٧.

^٥: د. أحمد حافظ نجم، مرجع سابق، صفحة ٨٣.

المشترك التي تعود بفائدة على جميع البلديات التي يضمها الاتحاد^١، وفي ذلك أكد المشرع السوري تحديد أهداف قانون الإدارة المحليّة بالنهوض بالمجتمع المحلي، وتحقيق النمو المتوازن وتكافؤ الفرص بين المناطق بتكريس التعاون المشترك بين وحدات الإدارة المحليّة من خلال إحداث إدارات مشتركة تستطيع أن تنفذ برامج ومشاريع كبرى بشكل فعال^٢.

بناءً عليه نؤكد ضرورة تحسن البنية الأساسية في الوحدات المحليّة واللازمة للنهوض بالمشاريع الاستثمارية فيها، والحد من الاعتماد على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، وذلك من خلال تنمية الوحدات المحليّة لمواردها الذاتية، أو استعاضة ذلك بمنحها حرية التصرف في تلك الإعانات، إضافة إلى ضرورة تحسين شروط الاقتراض من قبل الوحدات المحليّة، بحيث تكون تلك القروض طويلة الأمد لتسهيل تسديدها، وتسديد تلك القروض من مواردها دائماً عوضاً عن الاعتماد على موارد استثنائية في ذلك، مع ضرورة مراعاة عقلنة اللجوء إلى الاقتراض وتكييفها وحاجة المحليات إليها، كما نؤكد أهمية المشاريع التشاركية في توفير الإيرادات اللازمة للنهوض بالمشاريع الاستثمارية في المحليات، وفي توزيع مخاطر الاستثمار وفق ما سوف نوضحه لاحقاً.

^١: د. حسن الحلبي، مرجع سابق، صفحة ١٠٦ وما بعد. د. عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، صفحة ٢٤٨.

^٢: راجع الفقرة الرابعة من المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١. لقد اعتمد نظام مجالس الخدمات المشتركة في الأردن وسيلة لإنقاص التكلفة المالية لبعض المشاريع في الوحدات الإدارية المحليّة، ومواجهة النفقات المتزايدة فيها، إلا أن تلك المجالس حين تعاني من ترهل، تصبح سبباً لاستنزاف الموارد المالية للوحدات المحليّة. راجع في ذلك سليمان سليم بطارسة، مرجع سابق، صفحة ٢٣٥.

وفي نهاية هذا المبحث، الذي تناول بالدراسة استقلالية عمل وحدات الإدارة المحليّة في إصدار القرارات الإدارية، وممارسة النشاط الاستثمارية في إطار ما تمتلكه السلطة المركزية من وصاية إدارية، لا بد من الإشارة إلى أنّ الوحدات المحليّة تتمتع باستقلالية نسبية في ممارسة نشاطها والقيام بمهامها؛ لذا لا بد من تأكيد ضرورة تمتّعها بموارد ذاتية وأخرى خارجية حيث لا يغني أحدهما عن الآخر، وتبرز أهمية كلّ منهما في توفير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات المتزايدة لوحدات الإدارة المحليّة، والحيلولة دون المساس باستقلاليتها ودون تمتّعها باستقلالٍ مطلق، إضافة إلى تأكيدنا ضرورة تعزيز الموارد الذاتية للوحدات المحليّة، ومنحها حرية تحصيلها وإنفاقها بما يضمن استقلالها من الناحية المالية والإدارية، وبما يحول دون خلق مبرر لتدخل السلطة المركزية في نشاط الوحدات المحليّة الإداري والاستثماري، من دون أن نغفل أهمية المشاريع الاستثمارية، ودورها في تلبية الحاجات المحليّة، وتوفير الإيرادات المالية اللازمة للوحدات المحليّة، مما يستوجب تشجيع الاستثمار في الوحدات المحليّة، وتوفير الظروف الملائمة للقيام بالمشاريع الاستثمارية من خلال تحسين شروط التمويل، وتوفير البنية الأساسية، ومنح الحوافز الجاذبة لعملية الاستثمار.

واستكمالاً لهذه الدراسة، لا بدّ من البحث في استقلالية استغلال الموارد المالية المحليّة في تحقيق التنمية، وانعكاس دور التشاركية على العمل المحلي، وهو ما سوف نقوم به من خلال المبحث الثاني المعنون بالمحددات الرئيسة لتفعيل دور وحدات الإدارة المحليّة في التنمية المحليّة.

المبحث الثاني

المحددات الرئيسة لتفعيل دور وحدات الإدارة المحلية في التنمية المحلية

تُعدّ التنمية المحليّة من أكثر المواضيع الاستراتيجية التي تشغل أجنّات الدول النامية منها والمتقدمة على السواء، حيث تستهدف التنمية المحليّة في جانب منها الحيلولة دون تمركز المشاريع التنموية في المدن الكبرى وشمولها إلى مناطق الدولة كافة، كما تستهدف زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحليّة، بما يسهم في نقل المجتمع المحلي إلى حالة المشاركة الفاعلة، وزيادة القدرات المالية للهيئات المحليّة، وبما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها، الأمر الذي استدعى اعتماد الإدارة المحليّة بوصفها أداة فاعلة في تحقيق التنمية المحليّة، وإطاراً ملائماً لصياغة استراتيجية ناجحة لتلك التنمية، واعتماد التنمية على المستوى المحلي كأساس ومنطلق لتحقيق التنمية على المستوى القومي.

في إطار البحث في المحددات الرئيسة لتفعيل دور وحدات الإدارة المحليّة في التنمية المحليّة، سنتطرق للبحث في أهمية الموارد المالية، واستقلال الوحدات المحليّة في استغلالها في إطار دورها التنموي، كما سنبحث في التشاركية وأثرها في العمل في الوحدات المحليّة، وذلك وفق المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: استقلالية استغلال الموارد المالية المحليّة في تحقيق التنمية
- المطلب الثاني: انعكاس دور التشاركية على العمل المحلي

المطلب الأول

استقلالية استغلال الموارد المالية المحلية في تحقيق التنمية

إنّ تحقيق التنمية الشاملة يقتضي البدء بعملية التنمية المحلية التي تعد جزءاً لا يتجزأ منها، ويتم تحقيق التنمية المحلية من قبل السلطات المحلية استناداً إلى الموارد المالية المتاحة في المجتمع المحلي، بما يمكنها من ممارسة دورها التنموي، وبما يحقق استقلالها في ذلك؛ وإلى جانب الموارد المالية اللازمة لعملية التنمية المحلية لا بد من تحقيق مشاركة فاعلة للأفراد المحليين، إضافة إلى اعتماد الجهود الذاتية التي يجب أن تُتسق، وتُوحّد مع الجهود الحكومية في إطار التنمية الوطنية الشاملة، وبما يمكن من إحداث تغيير نوعي في المجتمع المحلي، ينعكس لصالح الأفراد في الوحدات المحلية. لذا سنقوم بدراسة استقلالية استغلال الموارد المالية للوحدات المحلية في تحقيق التنمية، وذلك من خلال البحث في كفاية الموارد المحلية ودورها في عملية التنمية، واستقلال وحدات الإدارة المحلية في عملية التنمية، من خلال تقسيم المطلب إلى الفرعين الآتيين.

- الفرع الأول: دور الموارد المحلية وكفايتها في عملية التنمية
- الفرع الثاني: استقلال وحدات الإدارة المحلية في عملية التنمية

الفرع الأول: دور الموارد المحليّة وكفايتها في عملية التنمية

تُعرف التنمية بأنّها: ((عملية شاملة ومستمرة وموجّهة وواعية، تمس جميع جوانب المجتمع، وتحدث تغييرات كمية وكيفية، وتحولات هيكلية تستهدف الارتقاء بمستوى المعيشة لكل أفراد المجتمع، والتحسن المستمر لنوعية الحياة فيه، بالاستخدام الأمثل للموارد والإمكانات المتاحة))^١، وتُعرف التنمية المحليّة بأنّها: ((مجموعة الوسائل والطرق التي تستخدم بقصد توحيد جهود الأهالي مع السلطات العامة، من أجل تحسين مستوى الحياة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات القومية والمحليّة، وإخراج هذه المجتمعات من عزلتها لتشارك إيجابياً في الحياة القومية، ولتساهم في تقدّم البلاد))^٢، وهي من المهام التي أُلقيت على كاهل الوحدات المحليّة،

^١: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ١٧. عرّف السيد عبد الحميد التنمية في أنّها ((تعبئة وتنظيم جهود أفراد المجتمع وجماعاته، وتوجيهها للعمل المشترك مع الهيئات الحكومية بأساليب ديمقراطية لحل مشاكل المجتمع، وتحسين مستوى معيشة أبنائه اجتماعياً واقتصادياً، وصحياً وثقافياً، ومقابلة احتياجاته بالانتفاع الكامل لكافة الموارد الطبيعية والبشرية والفنية والمالية المتاحة))، د. ابراهيم العسل عبد الحميد، التنمية في الإسلام، مفاهيم مناهج وتطبيقات، دار الفتح، بيروت، لبنان، ١٩٩٢، صفحة ٢٥.

^٢: تعريف هيئة الأمم المتحدة سنة ١٩٥٦ للتنمية المحليّة. راجع في ذلك د. عادل مختار الهواري، التغير الاجتماعي والتنمية في الوطن العربي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ١١١. وعُرّفت التنمية المحليّة بأنّها: "أسلوب حديث للعمل الاجتماعي، يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير، والعمل، والحياة، عن طريق إثارة وعي البيئة المحليّة، بهذا الأسلوب إن لم يكن ذلك الوعي قائماً أو تنظيمه وتحريكه إن كان موجوداً... ثم بدعوة أعضاء البيئة المحليّة جميعهم إلى المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ بالنسبة للمشروعات والبرامج الإنمائية". راجع حسن إبراهيم عيد، دراسات في التنمية والتخطيط، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٠، صفحة ٦٩. راجع أيضاً في تعريف التنمية المحليّة، د. سميرة كامل محمد، التنمية الاجتماعية، مفهومات أساسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص ١٣. عبد الرحمن محمد الحسن، مرجع سابق، صفحة ١١٦، عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق صفحة ١٣. أحمد

وذلك في نطاق المجتمع المحلي، الأمر الذي استدعى ضرورة توفّر موارد مالية كافية، تمكّن الوحدات المحليّة من إنجاز مهامها بفاعلية، وتضمن استقلالها في اتخاذ القرارات الإنمائية بعيداً عن تأثير السلطة المركزية، ففكرة الوحدات المحليّة في تحقيق أهدافها - تأتي التنمية في أولوية تلك الأهداف- تتوقف على ما يتوفّر لدى الوحدات المحليّة من إيرادات مالية، وعلى ما تملكه من سلطة في تحصيل تلك الإيرادات وإنفاقها، وفي ذلك يعرف التمويل المحلي بأنّه الموارد المالية المتاحة للجماعات المحليّة التي تستهدف التنمية في المجتمع المحلي، بما يحقق زيادة في معدلات التنمية، وبما يعزز من استقلالية السلطة المحليّة^١، فهو أداة لتحقيق التنمية المحليّة ووسيلة لتسيير مصالح الإدارة المحليّة^٢، كما يعرف تمويل التنمية بأنّه ((توفير المصادر المالية اللازمة والملائمة للأهداف والطموحات التنموية))^٣.

وتُعَدّ الموارد المالية للوحدات المحليّة الضامنة الأساسية لتحقيق التنمية على المستوى المحلي^٤، حيث يأتي العنصر المالي في أولى مقومات التنمية المحليّة، وتصنّف الموارد المالية على أنها أفضل الوسائل المتاحة للجماعات المحليّة في ممارسة المهام الملقاة على عاتقها، ومن ضمنها تحقيق

رشيد، مرجع سابق، صفحة ١٣٢. محمد حسن الدخيل إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة منشورات الحلبي الحقوقية مصر، ٢٠٠٩، صفحة ١٩. د. مصطفى الجندي، مرجع سابق، صفحة

١٣١. السبتي وسيلة مرجع سابق، صفحة ٤٨.

^١: كراجي مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٢٥٦.

^٢: بسمّة عولمي، مرجع سابق، صفحة ٢٦٠.

^٣: د. نائل عبد الحافظ العوامل، مرجع سابق ١٩٩٧، صفحة ١٧٩.

^٤: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٣٠. راجع أيضاً: فاطمة بنت عبد العزيز بن موسى البلوشي، مرجع سابق صفحة ١٨٩.

التنمية المحليّة^١، فتوفّر الموارد المالية الكافية سواء كانت ذاتية أم خارجية، وامتلاك وحدات الإدارة المحليّة للعنصر البشري المؤهل والإمكانات التكنولوجية في إطار التشريعي الملائم شرط لازم لتحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلي^٢، لذا فإنّ دور الوحدات المحليّة في عملية التنمية عند عدم كفاية إيراداتها المالية، يغدو ضئيلاً ومقتصرأً على إعداد برامج ومخططات تحدّد النقائص على المستوى المحلي، وتبقى أولوية تنفيذ ما يأتي في تلك البرامج مرهونة بموافقة السلطة المركزية، وبما يتماشى مع سياستها التنموية^٣، في حين أن كفاية تلك الموارد تمكّن من تحقيق زيادة في المشاريع التنموية، فتقاس قوة الهيئات والتنظيمات المحليّة في الدولة، بمدى إمكانية تحقيق التنمية المحليّة وأهدافها اعتماداً على التمويل المحلي الذاتي، وهو ما دفع البنك الدولي للتأكيد أنّ ((التنمية المدفوعة باعتبارات المجتمعات المحليّة تصل إلى أعلى مستوى من الفعالية، إذا كانت أجهزة الحكم المحلي قوية بما يكفي ولديها ما يكفي من الموارد للاستجابة للضغوط التي تمارس من القاعدة إلى القمة))^٤، وفي ذلك يقول الدكتور عبد المطلب عبد الحميد عبد المطلب: ((لا تنمية قومية إلا بتنمية محلية، ولا تنمية محلية إلا بتمويل محلي، ولا تمويل محلي إلا بتعميق اللامركزية))^٥، ويؤيده في ذلك الدكتور محمود الشريف بقوله: ((لا

^١: د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ٧.

^٢: د. نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، صفحة ٢٠٦ وما بعد.

^٣: د. ليندا أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، الجزائر، ٢٠١٦، صفحة ٢٣٨.

^٤: د. محمود حسين الوادي، مرجع سابق، صفحة ٢٤١ وما بعد.

^٥ راجع مداخلة الدكتور عبد المطلب عبد الحميد عبد المطلب في برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٤، صفحة ٣٩.

يمكن تحقيق لا مركزية حقيقية بدون تمويل محلي، ولا يمكن تحقيق تنمية محلية بدون تمويل محلي^١، وبالتالي فإن نجاح التنمية في الوحدات المحلية يتوقف على توفر إيرادات مالية كافية، تمكّنها من تجسيد اختصاصها بحرية تامة^٢.

وتشكل حالة عدم كفاية الموارد المالية لسد الحاجات المختلفة للأفراد أهم إشكاليات التنمية المحلية في البلدان النامية^٣، حيث يتسبب افتقار الوحدات المحلية لما يكفي من الإيرادات المالية في شل أجهزتها، وتحقيق عجز في قدرتها على القيام بالمهام الموكلة إليها، لذا غالباً ما توصف الأنظمة في البلدان النامية بأنها أنظمة عاجزة عن تحويل الاختصاصات المعترف بها نظرياً إلى واقع ملموس، الأمر الذي يفسح المجال أمام التدخل الحتمي للأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية المحلية نتيجة الالتزام بأعبائها المالية، وبالتالي التبعية شبه المطلقة للسلطة المركزية في إطار القيام بالعمل التنموي، في حين يقتصر دور الهيئات المحلية على المشاركة في إشباع الحاجات المحلية^٤، وهو ما دفع بعضهم إلى تأكيد أنّ نقل السلطات والمسؤوليات رسمياً من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية تطبيقاً لمبدأ اللامركزية، يجب أن يترافق مع وسائل مالية لازمة لتحقيق التنمية اللامركزية^٥، إضافة إلى ضرورة تعزيز الموارد المالية للوحدات المحلية بما يمكّنها من النهوض بدورها التنموي،

^١ : أ. د. محمود الشريف، مرجع سابق، صفحة ٢٣.

^٢ : د. جمال زيدان، مرجع سابق، صفحة ٤٤.

^٣ : د. عبد الرحمن محمد الحسن، مرجع سابق، صفحة ١١٥.

^٤ : د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ١١٢.

^٥ : د. سعيد نحيلي، اللامركزية الإدارية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السادس، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١٠، صفحة ٤١٢.

لذا نجد المشرّع السوري في المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحليّة، يؤكد ضرورة تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية المحليّة، لتمكينها من ممارسة الدور التنموي وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي في المجتمع المحلي كأحد أهم أهداف القانون^١.

ويرى الفقه أنّ اعتماد الوحدات المحليّة في تمويل مشاريعها التنموية على ما يمكن أن تقدمه السلطة المركزية من إعانات مادية، وما يمكن أن تحصل عليه من تسهيلات إنتمانية، يفترض حكماً في إطار الضوابط المفروضة على حريتها في الاقتراض، والشروط الموضوعية لمنح الإعانات امتثالاً من الوحدات المحليّة لتوجيهات السلطة المركزية، فيما يتعلق بتنفيذ مشاريعها التنموية، حيث يمكن للسلطة المركزية حال اعتماد الوحدات المحليّة للإعانات المركزية في عملية التنمية، حجب تلك الإعانات أو التأخر في تقديمها مما يحول دون تنفيذ المشاريع التنموية على النطاق المحلي، أو التأخر في تنفيذ مخطط التنمية المحليّة^٢، كما يرى بعضهم في الإعانات المخصصة والمقدمة من السلطة المركزية إعانات تقيد مجال الإنفاق والاستثمار، وتحد من الدور التنموي للوحدات المحليّة، مما يستوجب تغييرها

^١: جاء في الفقرة الثالثة من المادة ٢ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١: ((تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي، وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده، وتنمية هذه الموارد لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، وتقديم خدمات أفضل، وتطوير فرص اقتصادية وتنمية ضمن الوحدات الإدارية، تساعد على خلق فرص عمل، وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي)).

^٢: د. وهيب بن ناصر، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحليّة، مجلة البحوث والدراسات القانونية، جامعة البليدة، العدد السادس، الجزائر، ٢٠١٦، صفحة ٨٨ وما بعد.

من إعانات مخصصة إلى إعانات إجمالية تحرر المبادرة المحليّة في عملية التنمية^١، وبالتالي فإن تفعيل دور الوحدات المحليّة في عملية التنمية، وضمان استقلالها يستدعي تعزيز مواردها المالية الذاتية، وتقليل الاعتماد على القروض والإعانات المقدمة من السلطة المركزية^٢، كما يتوقف نجاحها في النهوض بالمهام الموكلة إليها على حجم مواردها المالية، وقدرتها على الاستغناء عن الإعانات المقدمة من السلطة المركزية في إطار وجود إدارة مالية على المستوى المحلي، تعتمد التخطيط المالي والرقابة الدائمة في تنظيم حركة أموال الوحدة المحليّة^٣، فتفقد الوحدات المحليّة قدرتها على إعداد وتنفيذ خطط التنمية في ظلّ عدم كفاية مواردها المالية^٤، ويستهدف التمويل المحلي تحقيق معدلات عالية من التنمية المحليّة، كما يستهدف ضمان استقلالية الوحدات المحليّة في تحقيق التنمية المحليّة المنشودة^٥، إلا أنّ المركزية المفرطة في التخطيط، وفرض الضرائب، وفي الرقابة على النفقات والإيرادات المحليّة، يجعل من استقلالية الوحدات المحليّة أمراً غير متجسد على أرض الواقع إلا نسبياً، وضعف إيرادات الوحدات المحليّة، وعدم كفايتها في ظلّ اتساع النشاط المحلي وتحمل الوحدات المحليّة لأعباء التنمية على المستوى

^١: كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحليّة في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، ١٩٩٣، صفحة ١٥٠.

^٢: د. مجدي مدحت نهري، مرجع سابق، صفحة ٢٤٥.

^٣: خنفر خيضر، مرجع سابق، صفحة ٢٥.

^٤: أ. د. محمد نصر مهنا، الإدارة المحليّة، تطوير وإصلاح الإدارة المحليّة من منظور الموارد البشرية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٤، صفحة ٨٦.

^٥: عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، صفحة ٢٢.

المحلي يحول دون تنفيذها برامجهما التنموية كافة^١، ويفسح المجال لتدخل السلطة المركزية، والتحكّم بالمخططات التنموية في المحليات، فيبقى لها انتقاء البرامج والمشاريع التنموية في الوحدات المحلية نتيجة تمويلها لتلك المشاريع^٢.

إلا أنّ أهمية الموارد الذاتية للوحدات المحلية في ضمان استقلالها في عملية التنمية المحلية، لا ينفي أهمية مواردها الخارجية والحاجة إليها كون الاقتصاد على الموارد الذاتية فقط، يؤدي إلى الإبطاء في عملية التنمية^٣، فقيام الوحدات المحلية بممارسة دور فعال في تحقيق التنمية المحلية، يتوقف على الموارد المالية المتوفرة في المحليات^٤، وقدرة وحداتها على توفير الموارد المالية وتمتعها بسلطة الإنفاق وسلطة تحسين الموارد المالية^٥، وبالتالي تشكل الموارد المالية للوحدات المحلية بنوعها الذاتية والخارجية، أهمّ ركائز تحقيق التنمية على المستوى المحلي^٦، فعدم كفايتها يشكل سبباً رئيسياً في عجز الوحدات المحلية عن القيام بمهامها وتحقيق فشلها في العمل التنموي^٧، وغيابها يفرّغ مفهوم التنمية المحلية واللامركزية المحلية من مضمونهما

^١: د. محمد ابراهيم الشافعي، مرجع سابق، صفحة ٣٠٧.

^٢: د. محمد زغداوي، مرجع سابق، صفحة ٢٤.

^٣: خنفري خيضر، مرجع سابق، صفحة ٣٧.

^٤: حمود محمد دبوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٢٢١.

^٥: فاطمة بنت عبد العزيز بن موسى البلوشي، مرجع سابق، صفحة ١٨٩.

^٦: فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٤١.

^٧: حمود محمد دبوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٢٨١. راجع أيضاً: د. شوقي جباري، د. عولمي بسمّة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، مرجع سابق، صفحة ٣٠.

الحقيقي^١، الأمر الذي دفع بعضهم للتأكيد أنّ ((تنمية المحليات لا تأتي إلا عن طريق تمويل محليّ ملائم))^٢.

بناءً عليه نؤكد أهمية الإيرادات المالية للوحدات المحليّة - الذاتية والخارجية- في ضمان قيامها بدورها التنموي، شريطة كفايتها وحسن استخدامها في تنفيذ مهامها الخدمية والتنموية على الصعيد المحلي، الأمر الذي يقتضي الالتزام بتوجيهات المشرع السوري بضرورة تعزيز الإيرادات المالية للوحدات المحليّة، في طور تحول الوحدات المحليّة من الدور الخدمي إلى الدور الخدمي والتنموي، وتنمية الإيرادات الذاتية للمحليات بما يسهم بشكل أكبر في دعم مشاريعها التنموية بعيداً عن تدخل السلطة المركزية وهيمنتها، لذا كان لزاماً بعد الانتهاء من البحث في دور الموارد المحليّة وكفايتها في عملية التنمية، الانتقال للبحث في استقلال وحدات الإدارة المحليّة في عملية التنمية المحليّة، وهو ما سوف نتناوله في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني: استقلال وحدات الإدارة المحليّة في عملية التنمية

في إطار سعي العالم نحو اللامركزية الإدارية، تبرز إشكالية توزيع سلطة صنع القرار الإنمائي وتنفيذه بين الحكومة المركزية والوحدات المحليّة، حيث يستوجب تحقيق التنمية على المستوى المحلي منح الجماعات المحليّة هامش استقلالية في تخطيط مشاريع التنمية وتنفيذها، بوصفها أقدر من السلطة المركزية على فهم الاحتياجات التنموية للسكان المحليين، والانفراد

^١: د. محمود الشريف، مرجع سابق، صفحة ٢٣.

^٢: عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٣٩.

بممارسة صلاحياتها بما يحقق أهدافها في التنمية المحلية^١، فالمجالس المحلية مسؤولة عن المشاركة في عملية التنمية الشاملة من خلال تحقيق التنمية في المجتمعات المحلية مستندةً بذلك إلى إمكانيات المجتمع المحلي، وفي سبيل ذلك يكون من الضرورة كشف الفرص الاستثمارية في النطاق المحلي، وتوزيع الموارد وفق أولوية الاحتياجات المحلية، والحد من أدوار السلطة المركزية والحفاظ على أدوار السلطات المحلية، إضافة إلى ضرورة التخلص من مركزية التحكم في آليات تمويل الخطط المحلية، والذي قد يتسبب في بقاء انسياب التمويل لتنفيذها، كما قد يتسبب بعدم القدرة على إكمال بعض المشاريع المحلية وفق المواعيد والشروط المحددة، وهو ما يُعدّ من أهم الإشكالات والتحديات التي تواجه اللامركزية والتنمية المحلية^٢، الأمر الذي يبرز أهمية الاستقلال المالي، والاستقلال في التخطيط المحلي في طور ممارسة الدور التنموي على المستوى المحلي.

أولاً: التخطيط على المستوى المحلي

يُعرّف التخطيط بشكل عام بأنه أسلوب تنظيمي يهدف إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية خلال فترات زمنية معلومة، وذلك عن طريق حصر إمكانيات المجتمع المادية والبشرية، وتعبئة هذه الإمكانيات، وتحريكها نحو أهداف المجتمع^٣، في حين يُعرّف التخطيط المحلي بأنه ((ممارسة التخطيط على مستوى وحدة إدارية صغيرة، أو على مستوى جزء من وحدة

^١: عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، صفحة ٤٢١.

^٢: عبد الكريم الأحمد المصطفى، مرجع سابق، صفحة ٢٥٣ وما بعد.

^٣: د. محمد عبد الفتاح محمد عبد الله، تنمية المجتمعات الحديثة من منظور الخدمة الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٦، صفحة ٢٧٦.

إدارية^(١)، ويأتي بوصفه أحد أهم الوسائل المتبعة في تنمية المجتمعات المحلية متضمناً آمال وطموحات مجالسها المحلية واحتياجات التنمية في تلك الوحدات^(٢)، ويمثل التخطيط منهجاً عملياً يمكن تطبيقه على المستوى الوطني والمحلي، مهما كانت طبيعة النظام الاقتصادي المعتمدة، وذلك قصد توجيه واستثمار الموارد المختلفة من خلال مجموعة من القرارات الرشيدة لتحقيق وضع أفضل للمجتمع في فترة زمنية معينة^(٣)، وهو كما وصفه بعضهم خريطة عمل لمصادر التمويل سواء في تحصيلها أم في ترشيد إنفاقها^(٤)، يعتمد تحديد الأهداف في ضوء الإمكانيات المتوافرة واللازمة لتنفيذها^(٥)، ويعمل على تحقيق الاستثمار الأفضل للموارد المتاحة^(٦)، ويزيد من فعالية التمويل فيما لو تم اتخاذ ما هو ملائم لتصحيح عملية التخطيط^(٧).

ويُعدّ التخطيط نشاطاً مركزياً بطبيعته، يضمن تحقيق الأهداف التي تصبو إليها الدولة، وتريد الوصول إليها عن طريق أنشطة القطاعات المختلفة،

^١: عبد الكريم الأحمد المصطفى، مرجع سابق، صفحة ٣٠١.

^٢: د. أحمد محمد المصري، الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٨٦، صفحة ٥٤.

^٣: د. موسي خميس، مدخل إلى التخطيط، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، عام ١٩٩٩، صفحة ١٣.

^٤: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٢٣.

^٥: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة في الإسلام (الولايات المتحدة - فرنسا - مصر ولبنان)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٢، صفحة ١٢٤ وما بعد.

^٦: د. عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣، صفحة ١١٢.

^٧: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ٩٥.

إلا أن التخطيط المحلي لا يمكن أن يُكلَّل بالنجاح إلا إذا كان نابعاً من البيئة المحلية^١، لذا فإن اتجاه بعضهم للتأكيد أنّ السلطة المركزية، هي من تقوم بالتخطيط على مستوى الوحدات المحلية^٢، عارضه آخرون بالتأكيد أنّ ذلك أمرٌ بالغ الصعوبة، فالتخطيط المحلي يشكل معالجة لمشاكل التنمية المحلية للمواطنين المحليين، وفي نطاق مجتمعاتهم المحلية، وهو أمر ليس بالإمكان معالجته على المستوى المركزي^٣، وتم الرد على ذلك في أنّ استراتيجيات التنمية تقتضي التخطيط المركزي والتنفيذ المحلي، وذلك حال عدم توافر الكفاءات البشرية أو المالية أو غيرها لدى المحليات، أما اللجوء إلى لامركزية التخطيط والتنفيذ للجهود التنموية فتكون في مراحل متقدمة من التنمية، وعندما يتوافر لدى الوحدات المحلية الإمكانيات المطلوبة^٤.

ويتم وضع مخططات التنمية على مستوى الوحدات المحلية في إطار المخطط الوطني حيث تقوم السلطة المركزية بعد وضع الخطط المحلية، ومن خلال أجهزتها المختصة بدراساتها وصياغتها في إطار خطة شاملة^٥، يتم فيها تجنيد الموارد كافة، ومنها الموارد المالية للوحدات المحلية بما يسهم في تحقيق أهداف الخطة المركزية للتنمية من دون أن يشكّل ذلك مساساً باستقلال الوحدات المحلية، إلا أنها تخضع في ذلك لرقابة مالية تستهدف تأكيد أن ما

^١: د. علي الشريف، مرجع سابق، صفحة ٣٣.

^٢: د. محمد توفيق الأسد، مرجع سابق، صفحة ٨٩.

^٣: د. سمير بن محمد عبد الوهاب السيد، النظم المحلية، إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، بدون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٠، صفحة ٩٥.

^٤: د. نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، صفحة ٢٠٨.

^٥: د. منار مصطفى، مرجع سابق، صفحة ١٢. راجع أيضاً: فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مرجع سابق، صفحة ٦٣.

تم إنفاقه صب في بوتقة تحقيق الخطة الشاملة^١، فتمتّع الوحدات الإدارية بطابع الاستقلالية لا يعني خروجها على السياسة العامة للدولة^٢.

لذا فإنّ إعداد خطط التنمية في المحليات، يستوجب مراعاة الإمكانيات المتاحة فيها والموارد الاقتصادية التي لم يتم استغلالها^٣، إضافة إلى كفاءة الجهاز الإداري من خلال تمتعه بعناصر إدارية مؤهلة، وذات خبرة جيدة قادرة على تحمّل مسؤولية التنفيذ^٤، حيث تُعدّ خبرة الفريق وكفاءته القائمة على التخطيط شرطاً أساسياً لنجاح عملية التخطيط^٥، إضافة إلى ضرورة ان يصاحب التخطيط موازنة تكفل القيام بالإجراءات المستهدفة، وإلا أصبح التخطيط جهداً ضائعاً، كما أنّ الموازنة دون تخطيط تشكل ضياع للموارد المالية المتاحة، وإساءة في استخدامها^٦، وهو ما تحتاجه عملية التخطيط على المستوى المحلي من إدارة مالية كفوءة، وموارد مالية كافية.

^١: محمد محسن محمد زهير، مرجع سابق، صفحة ٢٩ وما بعد.

^٢: محمد محسن محمد زهير، مرجع سابق، صفحة ٢٥. تعتمد جمهورية الصين الشعبية في سعيها إلى تحقيق التنمية الشاملة على مركزية التخطيط مع منح الوحدات المحلية سلطة تقديم الاقتراحات، وتحديد أولوية المشاريع المراد تنفيذها في المحليات، وتوزيعها. راجع في ذلك د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٦٩.

^٣: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١٩.

^٤: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، صفحة ١٢٧. تختص الهيئات المكلفة التخطيط غالباً، القيام بالدراسات اللازمة لتحديد الإمكانيات والموارد في الإقليم المستهدف تخطيطه، واقتراح المشروعات اللازمة لتحقيق التنمية فيه راجع في ذلك: د. أحمد محمد المصري، الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٨٦، صفحة ٥٨.

^٥: د. محمد توفيق الأسد، مرجع سابق، صفحة ٩٤.

^٦: إبراهيم عباس عطية، الاتجاهات الحديثة في موازنات المجالس المحلية، المنظمة العربية للعلوم للعلوم الإدارية، العدد ٩٣، القاهرة، عام ١٩٧١، صفحة ٢١.

ثانياً: تمتّع الوحدات المحليّة بالاستقلال المالي في إطار عملية التنمية:

من أهمّ المعوّقات التي تواجه التنمية على المستوى المحلي عدم التجسيد الفعلي للامركزية الإدارية بالشكل الذي يحقق استقلالية الجماعات المحليّة^١، إذ يقف النظام المركزي المتسلّط عقبة أمام عملية التنمية، وتعجز السلطة المركزية وحدها عن إقامة المشاريع التنموية ومتابعة تنفيذها^٢، فتأتي اللامركزية الإدارية كأهم وسائل تحقيق التنمية على المستوى المحلي؛ لذلك نجد الدول في سعيها إلى تحقيق التنمية تمنح الوحدات المحليّة صلاحيات واسعة تمكنها من النهوض بمشاريعها التنموية^٣، وهو ما يؤكده المفهوم المعتمد حديثاً للإدارة المحليّة^٤.

وكون استقلال الوحدات المحليّة يفترض استقلالها المالي، والذي يُعدّ من العناصر اللازمة للتنظيم الإداري اللامركزي^٥، والركيزة الأساسية لعملية التنمية المحليّة^٦، فإن تحقيق هذا الاستقلال يفترض تمتّع الوحدات المحليّة بموارد مالية محلية مستقلة، وبالتالي حرية التصرف في تلك الموارد^٧، وتحقيق موارد مالية مستقلة ومتنامية يضمن تمكين الوحدات المحليّة من القيام بدور

^١: د. وهيبه بن ناصر، مرجع سابق، صفحة ٩٩.

^٢: أ. د. محمود الشريف، مرجع سابق، صفحة ١٧.

^٣: د. عبد المومن بن صغير، مرجع سابق، صفحة ٨٨.

^٤: د. محمد وليد العبادي مرجع سابق، صفحة ٦٩.

^٥ F. Benoit, Le Droit Administratif Français, Paris, 1968, p124

^٦ :Stéphanie Damarey finances publiques, Gualino Editeur paris, 2006, p107.

^٧: عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، صفحة ٥٣.

ريادي في عملية التنمية^١، وهنا لابد من مراعاة تحقيق التوازن في عملية التنمية إذ يتم ((إحالة القرارات غير المتعلقة بالاستراتيجية الاقتصادية إلى السلطات المحليّة))، فيكون بإمكان المحليات حل مشاكلها التنموية بإمكاناتها أو بمساعدة السلطة المركزية^٢.

وإلى جانب ذلك تبرز الحاجة إلى إدارة مالية فعالة، فمقومات التنمية المحليّة، تتمثل بوجود موارد مالية ذاتية وكافية وإدارة مالية كفوءة^٣، يتجسد دورها في تحديد الحاجات المالية اللازمة لعملية التنمية، وتوفير الموارد المالية الكافية لتحقيق الأهداف التنموية، وتوزيعها بما يحقق تلك الأهداف؛ فالإدارة الفعالة للمصادر المالية المتاحة تشكّل ((متغير حيوي لا يقل أهمية عن توفر الأموال بحد ذاتها))^٤، لذا نجد المشرع السوري يحدد أهداف قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ بالعمل على توسيع صلاحيات مجالس وحدات الإدارة المحليّة لتمكينها من تأدية اختصاصاتها، ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً

^١: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ١١. يشير الدكتور الخياط في ذات الأطروحة في الصفحة ٩٥ وما يليها، على أن السبب الرئيسي لتأخر معظم النظم الاشتراكية، هو التدخل المفرط للسلطة المركزية على الرغم من الاستقلال الذي منح مؤخراً للوحدات المحليّة في تلك النظم للتصرف ببعض إيراداتها المالية، حيث لم تكن تلك المحليات تتمتع بالاستقلال إلا من الناحية النظرية، ويعود السبب في ذلك إلى أسباب اقتصادية، واجتماعية، وسياسية فرضت التشدد من قبل السلطة المركزية، وقبض السلطة الحاكمة على زمام الدولة كافة.

^٢: الدكتور صاموئيل عبود، مرجع سابق، صفحة ١٠١.

^٣: د. خالد سمارة الزغبى، تنظيم السلطة الإدارية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ٢٠٠٩، صفحة ٣٥.

^٤: د. نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، صفحة ١٨٠ وما بعد.

وعمرانياً^١، وخلق وحدات محلية قادرة على التخطيط والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية^٢، وتعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة دورها التنموي^٣، إضافة إلى قيامه بتكريس التعاون بين الوحدات المحلية لتنفيذ مشاريع كبرى ومشاركة تحقق النمو المتوازن بين الوحدات المحلية^٤، في حين أن المستقرى لنصوص قانون الإدارة المحلية السابق رقم ١٥/ لعام ١٩٧١، يلاحظ عدم وجود منهجية للتخلص من السيطرة والتسلط في الإدارة، والتوجه الخجل نحو منح صلاحية صنع القرار إلى السلطات المحلية، وخاصة المالية، وعدم السماح للسلطة المحلية بتصميم وتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية المحلية، ريثما تتوفر الكفاءة الإدارية الملائمة^٥، كما يحدد البنك الدولي الذي يُعدّ أحد أهم المصادر الموجودة لتقديم المساعدات المالية والفنية للبلدان النامية، أهدافه في تخفيض أعداد الفقراء من خلال التنمية المدفوعة باعتباريات المجتمعات المحلية والتي يتم من خلالها سيطرة المجتمعات المحلية، على مواردها المالية، وتوجيه قرارات الاستثمار فيها^٦.

^١: راجع الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^٢: راجع الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^٣: راجع الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^٤: راجع الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^٥: عبد الكريم الأحمد المصطفى، مرجع سابق، صفحة ١٢٣.

^٦: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ٥٤٠ وما بعد.

نهايةً، لابد من التأكيد أنّ تقدم الوحدات المحليّة على السلطة المركزية في مدى إدراكها للحاجات التنموية للمجتمع المحلي، يستوجب استقلالها في عملية التنمية المحليّة، ويتم ذلك من خلال التخطيط على المستوى المحلي من قبل السلطات المحليّة، بما لا يشكل خروجاً عن السياسة العامة للدولة، مع ضرورة تمتع المحليات بالإيرادات المالية الكافية لإقامة المشاريع الاستثمارية التي يتم تمويلها من مصادر التمويل المختلفة، دون أن نهمل دور العمل التشاركي في ظلّ ضعف الإيرادات المالية للوحدات المحليّة، وهو ما سوف نوضحه في المطلب الثاني.

.

المطلب الثاني

التشاركية وانعكاسها على العمل المحلي

تتصف وحدات الإدارة المحليّة في معظم الأحيان بضعف إيراداتها المالية، وعدم كفايتها لتغطية نفقاتها المتزايدة مما يجعلها عاجزة دون إقامة مشاريعها الاستثمارية، الأمر الذي يفرض القروض المحليّة بوصفها حلاً بديل يمكن أن يسهم في تغطية النفقات الاستثمارية، ويدفع بعجلة الاستثمار في المحليّات، إلا أن عزوف المؤسسات المالية عن تقديم القروض للوحدات المحليّة نتيجة ضعف قدرتها الائتمانية، يستوجب قيام الوحدات المحليّة بالبحث عن حلول بديلة لتمويل مشاريعها الاستثمارية، فتظهر التشاركية حلاً بديلاً يسهم إلى حدّ ما في تأمين الإيرادات اللازمة لتمويل مشاريع الاستثمار في المحليّات عند عدم كفاية مواردها، وبما يتسق مع الأفكار الاقتصادية الداعية إلى فسخ المجال أمام القطاع الخاص للإسهام في تلبية الحاجات العامة، ومنها حاجات الأفراد على المستوى المحلي، خاصة في الاستثمارات التي لا مبرر لإرهاق الوحدات المحليّة بها، والاستثمارات التي من غير الممكن التخلّي عنها بشكل كامل للقطاع الخاص، وبما يتسق مع التوجّهات الداعية إلى تعزيز تطبيق اللامركزية المحليّة، وتعزيز مشاركة أطراف المجتمع كافة في صناعة القرارات المؤثرة.

بناءً عليه سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نبين فيهما مفهوم التشاركية، ودوره في التأثير في العمل المحلي، من دون أن نغفل شراكة باقي

أطراف المجتمع من أفراد ومنظمات المجتمع المدني في المجتمع المحلي،
وذلك وفق الآتي:

- الفرع الأول: مفهوم التشاركية
- الفرع الثاني: دور التشاركية في التأثير في العمل المحلي

الفرع الأول: مفهوم التشاركية

تعرف التشاركية بأنها: ((أحد أشكال التعاون التنموي بين القطاعين العام والخاص، يتم بوساطتها وضع ترتيبات تعاقدية، يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية، عن طريق السماح للقطاع الخاص بتقديمها، وتمتد مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام ليس فقط إلى التمويل والإدارة والتشغيل والصيانة... إلخ، بل تشمل تحمّل وتقاسم المخاطر (جوهر التشاركية) ويتوقف شكل التعاقد على المهام التي يمكن أن يتولاها (القطاع الخاص)).^١، وهي في المادة الأولى من القانون الفرنسي الصادر في ٢٨ تموز لعام ٢٠٠٨ عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام،

^١: د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع التشاركية بين القطاعين العام والخاص وآفاقها في سورية، منشورات مركز دمشق للأبحاث والدراسات مداد، دمشق، ٢٠١٧، صفحة ٥. وتم تعريفها من قبل بعضهم بأنها ((كل عمل قانوني (عقد إداري أو قرار) يعهد بموجبه الشخص المعنوي العام ضمن اختصاصاته ومسؤوليته لشخص آخر إدارة أو استثمار مرفق عام بصورة كلية أو جزئية مع أو بدون بناء لمنشأة عامة أو لمدة محددة وتحت رقابته وذلك مقابل عائدات يتقاضاها وفقاً للنتائج المالية للاستثمار وللقواعد التي تراعي التشاركية)). راجع في ذلك منيرة محمد جميل عوض، التشاركية بين القطاع العام والخاص في إدارة المرافق العامة، رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون الإداري، جامعة حلب، سورية، ٢٠١٢، صفحة ١٧.

إلى أحد أشخاص القانون الخاص القيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل الاستثمار المتعلق بالأشغال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام، وإدارتها واستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد، ووفق طبيعة الاستثمار، وذلك مقابل مبالغ مالية، تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إلى شركة المشروع بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية¹، وفي قانون التشاركية السوري رقم/٥/ لعام ٢٠١٦ ((علاقة تعاقدية لمدة زمنية ومتفق عليها بين جهة عامة وشريك من القطاع الخاص يقوم بموجبها الشريك الخاص بالاستثمار في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية.. تصميم أو إنشاء أو بناء أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل مرفق عام أو مشروع لدى الجهة العامة، وذلك بهدف المساهمة في

¹ :LOI n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, Article 1 "— Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. « Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée...".

تقديم خدمة عامة أو أي خدمة تتوخى المصلحة العامة، مباشرة إلى الجهة العامة المتعاقدة، أو نيابة عنها إلى المستفيد النهائي))^١.

وقد ميّز الفقه بين مفهومي الشراكة والتشاركية فعرف التشاركية أو ما يُسمّى بعقد المشاركة مع القطاع الخاص بأنها علاقة تعاقدية طويلة الأجل تهدف لقيام القطاع الخاص بتقديم خدمة عامة طيلة مدة العقد، على أن تقوم الجهة الإدارية أو متلقي الخدمة أو كلاهما معاً بالدفع مقابل تلك الخدمة، وهي تشمل أوجه التشارك كافة بين القطاعين العام والخاص في إنشاء مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة؛ مثل عقود الالتزام وعقود BOT وعقود الشراكة في حين عرف الشراكة بأنها: ((عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص القيام بمهمة إجمالية، تتعلق بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام، وإدارتها واستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحددة في العقد في ضوء طبيعة الاستثمار، أو طرق التمويل، وذلك مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية))^٢، وعرفها آخرون بأنها عقود تتم ما بين القطاع العام والخاص، بهدف إنجاز أو تسيير مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام، وتقاسم الاستثمار، والتمويل، والمخاطرة وتوزيعها

^١: تُعرّف التشاركية، الشراكة لدى البنك الدولي بأنها ((عقد طويل الأجل بين مؤسسة خاصة ووكالة حكومية لغرض تقديم مهام وخدمات عمومية يتحمل القطاع الخاص كل أو أغلب المسؤوليات المالية والمخاطر عن المشروع)) راجع في ذلك:

World Bank Institute- Public-Private Partnerships- Reference Guide-
Version 1.0- 2012- p11

^٢: د. أمل عبد الصمد الكوت، عقود الشراكة (P.P.P)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٨، صفحة ١٥ وما بعد.

على القطاع العام والخاص^١، لتشكل الشراكة بذلك أحد أوجه التشاركية بين القطاعين العام والخاص، أو أحد عقود المشاركة بينهما.

وإن حظي مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص والذي يقوم على أساس استقطاب القطاع الخاص لتطوير وتمويل المشاريع التي تُقدّم الخدمات العامة، مقابل حصول هذا الأخير على بدل مالي، يغطي استثماراته المالية، وما تحمله من كلفة باهتمام كبير من قبل الدول في مختلف أنحاء العالم، فقد ورد تعريف التشاركية لدى بعضهم على أنها إشراك للناس، وعن قرب بالعمليات التي ينعكس تأثيرها في حياتهم سواء كانت اقتصادية، أم اجتماعية، أم سياسية أم غيرها، ووصفها آخرون بكونها تعبير عن المبادرة الشعبية المتمثلة في استعدادهم الطوعي للإسهام في الشأن العام^٢، وبالتالي فإن التشاركية التي نحن في مضمار البحث عن مفهومها الصحيح، لا تقتصر على الشراكة أو المشاركة مع القطاع الخاص فحسب، بل تمتد لتشمل الشراكة مع أطراف المجتمع كافة سواء كانت جهات القطاع العام المركزية أم غير المركزية، وأي طيف من أطراف المجتمع سواء الأفراد، أم المنظمات الأهلية، أم جماعة المجتمع المدني^٣، مما يجعل التشاركية في مفهومها الصحيح مشتملة على جميع الآليات والسبل التي تسهم في إشراك أطراف المجتمع

^١ Robles Oscar Alvarez, kristin Sigurbjonsdottir, Wim Leenderste, partenariat public prive, conference europeenne des directeurs des routes, mai 2009, P7.

^٢ د. صاموئيل عبود، مرجع سابق، صفحة ١٨ والصفحة ٩٢.

^٣ يقصد بالجهة العامة وفق ما تم تعريفه في المادة الأولى من القانون رقم ٥/ لعام ٢٠١٦ ((أي وزارة أو إدارة أو هيئة عامة أو مديرية عامة أو مؤسسة أو شركة أو منشأة عامة أو وحدة من وحدات الإدارة المحلية، أو ما هو في حكمها)).

ومكوناته، في تقرير خياراته الآتية، والاستراتيجية، خصوصاً ما يتعلق بالجانب التنموي، الذي يتطلب حلاً مستمدة من إمكانياتها الطبيعية والبشرية، وبالتالي يمكن لأي طيف من أطراف المجتمع أن يكون طرفاً في العمل التشاركي^١، فالتشاركية وفق مفهومها السليم تستوجب إعطاء دور للهيئات الحكومية (هيئات المجتمع المدني، القطاع الخاص، المواطن)، كما تستوجب تحميل جميع المشاركين نتائج وآثار القرارات التي يسهمون فيها، ومسؤولية النجاح والفشل في خياراتهم^٢، وهو أمر يتسق مع مفهوم الإدارة المحلية التي تشكل كفالة لمشاركة الجميع في عملية صنع القرار الإداري، بما يضمن تنظيم علاقة السلطة اللامركزية بالوحدات المحلية، بحيث تكون علاقة مشاركة لا تبعية، استناداً إلى رغبة التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفنقر إليها الشعب، من خلال توزيع الخدمات العامة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية^٣، الأمر الذي يجعل من التشاركية في إطار وحدات الإدارة المحلية تجسيدا لمشاركة أطراف المجتمع المحلي، في تقرير خياراتهم الآتية والاستراتيجية، وإسهامهم في تنفيذ سياسات التنمية المحلية، سواء بجهودهم الذاتية أم بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية

^١: عبد الكريم الأحمد المصطفى، مرجع سابق، صفحة ٨٨. ويرى الدكتور صاموئيل أن المشاركة تختلف عن الشراكة في أنّ الشراكة تتطلب قرباً أكثر، وعدداً من المقومات لا تتطلبها المشاركة، منها تحقيق التوازن النسبي لأطراف الشراكة. راجع د. صاموئيل عبود مرجع سابق، صفحة ١٨.

^٢: أدبية حسين الحايك، التشاركية كمدخل للإصلاح الإداري في الإدارة العامة في سورية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٧، صفحة ٦٨.

^٣: صالح عبد الناصر، مرجع سابق، صفحة ١٠.

استناداً إلى إمكاناتها الطبيعية والبشرية^١، وفي ذلك يؤكد الدكتور عبد الكريم في مقدمة رسالته أهمية كفالة مشاركة الجميع في صنع القرارات، كون المشاركة الفعالة بين القدرات داخل الدولة، تفوق بأهميتها ونتائجها القدرات المادية، والتقنية، وغيرها من القدرات^٢.

ويتصل مفهوم التنمية اتصالاً وثيقاً بمفهوم التشاركية التي تهدف إلى إشراك أطراف المجتمع كافة في تقرير خياراتها، خصوصاً ما يتعلق بالجانب التنموي منها، حيث تشكل المشاركة في صنع القرار وتحمل المسؤولية ركيزة أساسية للمساعدة في تحقيق التنمية^٣، ويتوقف تحقيق التنمية في أي مجتمع على مشاركة أطرافه كافة فيها^٤، وهنا يبرز لدينا مصطلح المشاركة في التنمية وبالأخص التنمية المحلية الذي يُقصد به ((إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى في تصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية))^٥، فالقاعدة الأساسية في كل عمل إنمائي هو المشاركة، وإبداء الآراء في المشروعات

^١: عرف الدكتور أحمد سلامة بدر الشراكة على المستوى المحلي بأنها الاندماج والتنسيق بين جميع الشركاء في المحليات، بغض النظر عن الصفة القانونية التي يتمتعون بها أو طبيعة أعمالهم للعمل كجماعة من أجل تحقيق أهدافهم المشتركة، فيما يخص تنمية المجتمع المحلي. راجع د.أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١٩٧.

^٢: عبد الكريم الأحمد المصطفى، مرجع سابق، مقدمة الرسالة.

^٣: موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم الأسس والتطبيقات، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٠، صفحة ٢٤.

^٤: مجموعة من المؤلفين، المشاركة الشعبية والإصلاح، (تأصيل، تفعيل، تجارب واقعية) دار العلوم للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٧، صفحة ٩.

^٥: د. أحمد رشيد، مرجع سابق، صفحة ٩٩.

الإنمائية^١، وبالتالي فإن فاعلية الوحدات المحلية في إدارة التنمية المحلية تتوقف على إسهام جميع المستفيدين من مشاريع التنمية في صنع القرار الذي يتم اتخاذه في مجال إدارة التنمية المحلية^٢، كما أن نجاح التنمية المحلية يقتضي البحث عن آليات جديدة تمكن الوحدات المحلية من الاستجابة للطلبات المتزايدة على خدماتها في ظل ضعف مواردها المالية، فتلجأ إلى تحقيق مشاريعها التشاركية من خلال التعاقد والشراكة، مع تأكيد ضرورة تحقيق المشاركة الشعبية من خلال التبرعات المالية أو الجهود الذاتية^٣.

وقد حظي هذا المفهوم باهتمام واضح من قبل المشرع السوري في إطار سعيه إلى تعميق اللامركزية الإدارية، والنهوض بالمجتمع المحلي من خلال قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ فأكدت المادة ٣٢ منه اختصاصات مجلس المحافظة في ((التنسيق مع المجالس المحلية الأخرى والأجهزة المركزية، وجميع فعاليات القطاع العام والخاص والأهلي في الإعداد للخطة مع التأكيد على انسجامها مع الخطة الخمسية التنموية على المستوى الوطني))، واختصاصه بإقرار اتفاقات التشاركية بين المحافظة والمنظمات الشعبية والمنظمات الأهلية، وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية وفق المادة ٣٣/ منه، إضافة إلى تأكيده اختصاص مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية بإقرار اتفاقات التشاركية بين المجلس وهيئات المجتمع المحلي، وتوفير الدعم

^١: محمد حسن الدخيل، مرجع سابق، صفحة ١٤٨.

^٢: محسن أحمد الخضير، ديمقراطية الإدارة المحلية، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٧، صفحة ٤.

^٣: د. محمد ابراهيم درويش، الأسس الدستورية مرجع سابق، صفحة ١٦٨.

للمبادرات الاهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية في المادة /٦١/، كما أقرت الهبات والتبرعات كمصدر من مصادر التمويل، ومُنحت المجالس المحلية إمكانية إحداث الشركات، أو الدخول في شراكات مع أطراف عامة أو خاصة، ضمن حدود القوانين النافذة، ويمكن عدّ ذلك توجهاً جديداً إلى مزيد من التشاركية، خصوصاً مع القطاع الخاص.

استناداً إلى ما سبق نجد أنّ مفهوم التشاركية في إطار المجتمع المحلي يتحدد بالآليات والسبل التي تسهم في إشراك أطراف المجتمع المحلي ومكوناته، في تقرير خياراته الآتية والإستراتيجية، خصوصاً ما يتعلق منها بالجانب التنموي، وإسهامها في تنفيذ سياسات التنمية المحلية استناداً إلى الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة، وعليه نؤكد أهمية اعتماد هذا المفهوم في إطار تفعيل دور الوحدات المحلية في القيام بمهامها الخدمية والتنموية وفق ما سوف نبينه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: انعكاس دور التشاركية على العمل المحلي

إنّ فكرة إشراك أطراف المجتمع كافة وفي مقدمتها القطاع الخاص، في تقديم الخدمات العامة ومن ضمنها الخدمات المقدمة على المستوى المحلي، ليس بفكرة جديدة أو متأخرة عن مفهوم الإدارة المحلية، إلا أن طرح الأمر كحل لمشكلة التمويل في وحدات الإدارة المحلية يعطيها حُلّة جديدة، ويسهم في الدفع لتعزيز استقلالية وحدات الإدارة المحلية من خلال تنمية مواردها الذاتية، وقد بدأت أهمية التشاركية تظهر بوضوح مع التحولات الاقتصادية والتطورات الاجتماعية التي بدأ العالم يشهدها في أواخر القرن

العشرين، حيث تم الاتجاه في العديد من الأنظمة إلى التحول نحو القطاع الخاص وإعطائه الدور الأبرز في عملية التنمية، وفي تقديم الخدمات للمنتفعين، وجاءت الشركة بين الإدارة المحليّة والقطاع الخاص والمجتمع المدني نتيجة العجز الحكومي عن تقديم الخدمات للمنتفعين بكفاءة عالية أضف إلى ذلك أن نجاح عملية التنمية الاقتصادية وسرعتها واستمرارها، يتوقف على ما تعكسه من رسالة مشتركة للمجتمع ككل^١، وتتمثل الدوافع الأساسية لاعتماد مبدأ التشاركية في عجز القطاع العام عن تحمل تكاليف تسيير المرفق العام وتهربه من تحمل أعباء ومخاطر الاستثمار، الأمر الذي يقتضي اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص تجنباً لعملية البحث عن إيرادات مالية تكفي للنهوض بأعباء تلك المرافق^٢، وعجز السلطة المركزية في الأعباء المتزايدة عن مساعدة الوحدات المحليّة في إدارة المرافق المحليّة، وإدراكها أهميّة القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحليّة، والقدرة على الابتكار والتجديد، وأهميّة مؤسسات المجتمع المدني في تلبية الحاجات المحليّة مع مراعاة البعد الاجتماعي^٣.

وهي ضرورة تستوجبها حاجة الوحدات المحليّة التي تتصف بضعف إيراداتها المالية في طور سعيها إلى ضمان استقلالها عن التبعية للسلطة المركزية، وفي طور بطء انسياب التمويل، لتنفيذ الخطط المحليّة ممّا يتسبب بالتأخر في تنفيذ أغلبها، بناء على رغبة السلطة المركزية. وتظهر الحاجة إلى التشاركية فيما يتعلق بالمرافق التي تحتاج إلى رأس مال مادي كبير يمكن أن

^١: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ١٩٣ وما بعد.

^٢: منيرة محمد جميل عوض، مرجع سابق، صفحة ١٩.

^٣: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١٩٨ وما بعد.

يقدمه الشريك الخاص بما يسهم في تخفيف الأعباء المالية الواقعة على الموازنة العامة للدولة، وفي طور السعي الحكومي إلى دفع القطاع الخاص لتوظيف موارده في مجالات الخدمات العامة والمشاركة في عملية التنمية^١، كما ينصح بها بالنسبة إلى المشاريع التي تقام في الوحدات المحلية خشية المساس بالأمن الوطني، حينما يتعلق الأمر بخدمة ذات طابع وطني^٢، فللتشاركية دور لا يمكن تجاهله في توفير إيرادات مالية تسهم في تمويل مشاريع تنموية، كان من المتوقع تأجيلها حتى تتوفّر الإيرادات اللازمة لإقامتها^٣، الأمر الذي جعل منها حلاً سحرياً يضمن توفير الخدمات العامة للأفراد، حين تكون مشكلة توفير الخدمات مشكلة تمويلية بحتة، وهو ما دفع بعضهم للتأكيد أنّ سعي الوحدات المحلية للتخلص من أعبائها المالية يفترض ضرورة ابتكار أساليب جديدة، تفيد في زيادة دورها في تحديد مستقبلها المالي، ومن تلك الأساليب نظام الشراكة مع القطاع الخاص^٤.

وفي إطار شراكة الوحدات المحلية للقطاع الخاص، لا بدّ من تحديد الخدمات التي يمكن إسنادها إلى القطاع الخاص بما يضمن خدمة على مستوى جيد من الكفاءة، إضافة إلى إمكانية مشاركة الإدارة المحلية القطاع الخاص من خلال تمويل بعض المشاريع، بما يحقق لها مزيداً من الإيرادات

^١: منيرة محمد جميل عوض، مرجع سابق، صفحة ١٧٤.

^٢: د. رشا سيروب، مرجع سابق، صفحة ١١ وما بعد.

^٣: د. رشا سيروب، مرجع سابق، صفحة ٢٩.

^٤: JAMES R. SHEA, The Role Of Municipalities In Public Private Partnerships, Communities Need To Be More Creative In Developing Their Fiscal Futures, Banker & Tradesman, Reprinted from the issue of November 24th, 2008

المالية^١، ومن تجارب ذلك إسناد الخدمات العامة كخدمة النظافة في إيطاليا إلى القطاع الخاص، واقتصار دور السلطات المحلية على تحديد مستوى الخدمة وتمويلها كلياً أو جزئياً، واتجاه حكومة حزب العمال في بريطانيا ابتداءً من عام ١٩٩٧ إلى الاعتماد على القطاع الخاص في تمويل المشاريع المحلية، عوضاً عن الاقتراض من السلطة المركزية^٢، ومثال ذلك قيام المجالس المحلية في المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٥ بإبرام عقود شراكة مع القطاع الخاص لتقديم خدمات التكنولوجيا^٣، كما اتجهت الوحدات المحلية في ألمانيا لاعتماد نظام الشراكة مع القطاع الخاص في إقامة المشاريع المحلية وتقديم الخدمات العامة، إلا أنها في السنوات السابقة بدأت تتجه إلى اعتماد الإدارة المباشرة من قبل الوحدات المحلية^٤.

أما في سورية فقد برزت الخطة الخمسية العاشرة لتصنع استراتيجية التنمية لسورية من خلال لحظ مشاريع القطاع الحكومي والقطاعات المحلية في الوقت ذاته، وفرض التشاركية بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المحلي^٥، ونصّ قانون التشاركية رقم ٥ لعام ٢٠١٦ على جواز الاستثمار في المرافق العامة أو البنى التحتية، والمشاريع العائد ملكيتها إلى القطاع العام بواحد أو أكثر من الأعمال الآتية: تصميم أو إنشاء أو بناء أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل، من أجل تقديم خدمة عامة أو

^١: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ٤٦٧.

^٢: باديس بن جدة، مرجع سابق، الإسكندرية، ٢٠١٦، صفحة ٢١٠ وما بعد.

^٣: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ٢٠٠ وما بعد.

^٤: د. صالح عبد الرحمن أحمد، د. أندرياس كالينا، اللامركزية والإدارة المحلية في مصر وألمانيا، منشورات مؤسسة هانس زايدل الألمانية، ميونيخ، ٢٠١٥، صفحة ٥٤.

^٥: راجع الخطة الخمسية العاشرة والحادية عشر.

أي خدمة تتوخى المصلحة العامة، وبالتالي أجاز تحقيق التشاركية في الأنشطة الاقتصادية كافة باستثناء عقود استكشاف واستثمار الثروات الطبيعية^١، وإن كان لم يذكر وبشكل صريح التمويل كأحد الأعمال التي يمكن أن يقوم بها الشريك الخاص^٢، كما نص في المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /١٩/ لعام ٢٠١٥ على أنه ((يجوز بقرار من وزير الإدارة المحليّة، بناء على اقتراح مجلس المحافظة أو مجلس المدينة إحداث شركة سورية قابضة مساهمة مغفلة خاصة بناء على دراسات اجتماعية واقتصادية وتنظيمية تهدف إلى إدارة واستثمار أملاك الوحدة الإدارية أو جزء منها وتملك الوحدة الإدارية المذكورة جميع اسهمها وللشركة القابضة المحدثّة وفق أحكام هذا المرسوم التشريعي تأسيس أو المساهمة في شركات أموال تابعة أو مساهم بها وإدارتها)).^٣

واستناداً إلى المواد السابقة، ومواد قانون الإدارة المحليّة في سورية الداعية إلى تعزيز التشاركية، تم تأسيس شركة دمشق الشام القابضة كشركة مساهمة خاصة مغفلة بتاريخ ٢٤/١٢/٢٠١٦، تعمل على إدارة واستثمار أملاك وخدمات الوحدة الإدارية (أملاك محافظة دمشق)، وذلك من خلال تأسيس شركات تابعة لها تقوم بالمشاريع التجارية والاقتصادية والاستثمارية في

^١: راجع قانون التشاركية رقم ٥ لعام ٢٠١٦.

^٢: د. رشا سيروب، مرجع سابق، صفحة ١٠.

^٣: نصت المادة الرابعة من القانون ذاته على أنه: ((يمكن للوحدة الإدارية وبإشرافها المباشر تفويض الشركة القابضة بتكليف إحدى شركات الإدارة التابعة لها بمهام إدارة المناطق التنظيمية بما في ذلك المهام التالية..

أ- القيام بإجراءات منح تراخيص البناء ومراقبة تنفيذها ومنح إجازات السكن ومطابقة إفرار الأقسام المنفذة وذلك لصالح الوحدة الإدارية وتحت رقابتها.

ب- تحصيل جميع الرسوم والبدلات والغرامات المتعلقة بأعمالها لصالح الوحدة الإدارية....))

مختلف القطاعات المسموح بها ضمن قانون الشركات ، وبما يتناسب مع رؤية الشركة ودورها التنموي في المجتمع بحيث تدخل بعلاقة تشاركية مع شركات خاصة لإقامة مشاريع تعود بالنفع على الوحدات المحليّة، وقد تم تفويض الشركة بإدارة واستثمار المشروع ٦٦ خلف الرازي المحدث بالمرسوم التشريعي رقم ٦٦ لعام ٢٠١٢، والدخول بعلاقات تشاركية مع القطاع الخاص، تُفيد بتنفيذ هذا المشروع^١، أما فيما يتعلق بالمشاركة الشعبية والتي يقصد بها ((إسهام الأفراد والمواطنين تطوعاً واختياراً في أعمال التنمية سواء بالرأي أو بالعمل أو بالتمويل أو غير ذلك ودون مقابل))^٢، فهي تشكل مطلباً لا بد منه لنجاح عمل وحدات الإدارة المحليّة، وتحقيق التنمية على المستوى المحلي،

^١: نصّ المرسوم التشريعي رقم ٦٦ لعام ٢٠١٢ على إحداث منطقتين تنظييميتين في إطار تطوير مناطق السكن العشوائي وفق دراسة تفصيلية مُعدّة من قبل محافظة دمشق، ونصّ المرسوم على إحداث صندوق خاص لكل منطقة تنظييمية لتغطية النفقات اللازمة لإشادة أبنية السكن الاجتماعي، ويتم تمويل الصندوق من الإعانات السنوية التي ترصد في الموازنة المستقلة (تمويل مشاريع استثمارية تنموية ذات مردود)، والقروض، والإيرادات الناجمة عن العقود المبرمة بين محافظة دمشق وشركات متخصصة مقابل تملكها حصصاً في المقاسم التنظييمية العائدة إليها وذلك في إطار التشاركية، وغيرها، ومن تلك العقود عقد الشركة مع شركة طلس للتجارة والصناعة لبناء وإكساء واستثمار أربعة مقاسم ضمن مدينة ماروتا سيتي، والعقد الذي تم توقيعه مع كل من شركة الأجنحة المساهمة المغفلة الخاصة شركة راماك للمشاريع التنموية والإنشائية، وشركة العمار، وشركة التيميت للتجارة، لإقامة شركة خاصة تسمّى روافد دمشق المساهمة المغفلة الخاصة بهدف بناء وإكساء واستثمار مقسمين سكنيين رئيسيين ضمن مدينة ماروتا سيتي بالإضافة إلى بناء وإكساء، واستثمار مقسم استثماري يقع على طريق المتحلق الجنوبي.

^٢: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٦٠ كما تُعرّف المشاركة الشعبية بأنها ((العملية التي من خلالها يلعب الفرد دوراً في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه، وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة لذلك المجتمع وكذلك أفضل الوسائل لتحقيق وإنجاز الأهداف)). د.أحمد سيد فهمي، تقويم برامج تنمية المجتمعات الجديدة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، الاسكندرية، ٢٠٠٠، صفحة ١٤٨.

نتيجة عدم كفاية الجهد الرسمي لذلك^١، ونتيجة قدرتها على توفير الدعم المادي والمعنوي اللازم للمشاريع التنموية^٢، فيكون للمشاركة الشعبية دور في تمكين الأفراد من اختيار المشروعات ذات الأولوية والمشاركة في تنفيذها ومتابعة ذلك^٣، وتأخذ تلك المشاركة صوراً عديدة، منها المشاركة في التخطيط لمشروعات التنمية، والمشاركة في تنفيذها، ومتابعتها وتقييمها، ويمكن تحقيق المشاركة الشعبية من خلال التبرعات المالية، أو الجهود الذاتية التي يمكن أن يقدمها الأفراد^٤، وفي إطار البحث في التشاركية في المجتمع المحلي، وتأثيره في عمل وحدات الإدارة المحلية، لابدّ من التطرّق لدور منظمات المجتمع

^١: يؤكد الأستاذ كمال المنوفي أنه ((لم يعد الجهد الرسمي فقط يكفي وحده لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وإنم أصبح الجهد الشعبي مطلوب وبالبحاح، وأحسب أن المشاركة الشعبية الجادة والمنظمة يلزمها حكم محلي فاعل تتحقق به ومعه دفعة قوية نحو اللامركزية، حيث تتاح للمحليات أوسع الفرص للمشاركة في صنع وتنفيذ القرارات المحلية)). راجع الكلمات الافتتاحية للدكتورة سلوى شعراوي جمعة. أ.د. كمال المنوفي في برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٤، صفحة ١١.

^٢: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ١٥٦.

^٣: أدبية حسين الحايك، مرجع سابق، صفحة ٢٠٩. يقول الدكتور عبود ((عندما تتم صياغة المشاريع دون مراعاة لرأي المستفيدين منها، ينقلب الهدف إلى عكسه، وبدلاً من أن تصبح تلك المشاريع أداة لتحسين ظروف المجتمع، تصبح عبئاً على الخزائن العامة)). راجع الدكتور صاموئيل عبود، مرجع سابق، صفحة ٢٢.

^٤: د. محمد ابراهيم درويش، مرجع سابق، صفحة ١٦٨. من المشاريع التي تم إنجازها بفضل المشاركة الشعبية في الوحدات المحلية نجد في مصر الطريق الواصل بين أخناواي ومدينة طنطا واقد أشير إليه المشروع في مؤلف السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ١٢٠. ومشفى (الشهيد صالح عبد الهادي حيدر) في مدينة سلحب في حماء الذي أنشئ بتبرعات شعبية وجهود أهل المنطقة الذاتية، إضافة لكثير من المشاريع التي أنشئت في عدد من الوحدات المحلية من مدراس وجوامع ومراكز صحة بفضل المشاركة الشعبية.

المدني^١، المتجسد في تعبئة الأفراد للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية وفي رقابة الهيئات اللاحكومية، ومنها مجالس وحدات الإدارة المحلية، والدفع بتحقيق الشفافية في إنشاء الموازنة في الوحدات المحلية والمساءلة والشفافية فيما تتضمنه من إيرادات ونفقات مختلفة، والتوفيق بين المصالح^٢، إضافة إلى إسهاماتها في التنمية الاقتصادية من خلال تقديم المساعدات المالية، وتقديم الخدمات العامة بكفاءة عالية، وتكاليف أقل، مقارنة مع الخدمات المقدمة من جهات القطاع العام^٣، وهذه يظهر بوضوح في المجتمعات المحلية التي يوجد فيها حيث تكون على احتكاك بأبناء الإقليم المحلي وأكثر دراية باحتياجاتهم^٤، مع الإشارة إلى تمتع منظمات المجتمع المدني بالاستقلالية المالية والإدارية والتنظيمية عن السلطة المركزية^٥، الأمر الذي يؤكد أهمية إسهامه في العمل المحلي، بما يضمن تحقيق متطلبات المجتمع المحلي من دون المساس باستقلالية وحدات الإدارة المحلية الناجم عن تدخل السلطة المركزية.

^١: تتكون منظمات المجتمع المدني من الجمعيات الأهلية، والنقابات المهنية والعمالية، وشركات الأعمال، والغرف التجارية والصناعية، والمؤسسات الخيرية، والجمعيات المدنية، والهيئات التطوعية، وجمعيات حقوق الإنسان، وجمعيات حقوق المرأة، والنوادي الرياضية، وجمعيات حماية المستهلك، وما شابهها من المؤسسات التي يقوم نشاطها على العمل التطوعي.

^٢: أدبية حسين الحايك، مرجع سابق، صفحة ٣٠٢.

^٣: أحمد إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، صفحة ٢٦٢.

^٤: الدكتور أحمد إبراهيم ملاوي، أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤ العدد الثاني، دمشق، ٢٠٠٨، صفحة ٢٦٢.

^٥: د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية والسياسات العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤، صفحة ١٠٨ وما بعد.

بناءً عليه يمكننا التأكيد أنّ الحاجة إلى الإسراع في تحقيق معدلات من التنمية المحليّة، والمتزايدة بشكل خاص في البلدان النامية، تستوجب تحقيق مشاركة أطياف المجتمع كافة حين تعجز الوحدات المحليّة عن تحقيق ذلك نتيجة قصر مواردها المالية، الأمر الذي يستوجب التحفيز على المشاركة في عملية التنمية وذلك من خلال إقامة مشاريع تلبي احتياجات الأفراد في الوحدات المحليّة، وتحقيق رغبة القطاع الخاص من خلال التسهيلات الكافية لذلك.

أخيراً لا بدّ من التأكيد على تمثّل المحدّدات الرئيسة التي تضمن تفعيل دور وحدات الإدارة المحليّة في التنمية المحليّة في استقلالية وحدات الإدارة المحليّة وكفاية مواردها، الأمر الذي يستوجب تعزيز الإيرادات المالية للوحدات المحليّة بما يمكنها من النهوض بدورها التنموي، وتحقيق استقلالها المالي، وتمكينها من التخطيط على المستوى المحلي، وذلك وفق متطلبات التنمية وفي إطار السياسة العامة للدولة، مع تأكيد أهمية مشاركة أطياف المجتمع المحليّة من القطاع الخاص، أفراداً ومنظماتٍ مدنية في عملية التنمية المحليّة، في طور ضعف إيرادات الوحدات المحليّة وعدم كفايتها، والتحوّلات الإقليمية الساعية إلى تعزيز الإدارة المحليّة، وتحقيق مشاركة أطياف المجتمع في عملية صنع القرار وبخاصة القرار التنموي.

وبانتهائنا من البحث في المحدّدات الرئيسة لتفعيل دور وحدات الإدارة المحليّة في التنمية المحليّة، نكون قد انتهينا من الفصل الأول لننتقل بعد ذلك إلى الفصل التالي تحت عنوان: الإعانات المركزية واستقلال وحدات الإدارة المحليّة.

الفصل الثاني

الإعانات المركزيّة وأثرها على استقلالية وحدات الإدارة المحليّة

إنّ ضعف الإيرادات المالية التي يمكن أن توفرها وحدات الإدارة المحليّة من مواردها الذاتية، وعدم كفايتها للقيام بالمهام الموكلة إليها أو تلبية حاجاتها المختلفة، يفترض حتمية اللجوء إلى السلطة المركزية طلباً للإعانات المالية التي تؤدي دوراً بارزاً في سدّ عجزها المالي، وتوفير فرص التنمية، وتحقيق نوع من التوازن بين مختلف المحليات، إضافة إلى تحقيق العدالة في توفير الخدمات العامة لأبناء الإقليم المحلي، إلا أن الإعانات تجيز للسلطة المركزية إمكانية المساس باستقلالية وحدات الإدارة المحليّة، حيث تمكّن الأموال مانحها حق متابعة صرفها من قبل الجهة الممولة، وبالتالي فإن لزوم وجود اعتماد مالي تستند له الجهات العامة فيما تمارسه من نشاطات، يُمكن الجهة الممولة من التأثير في حرية ممارسة تلك النشاطات.

ويختلف أثر الإعانات المركزية باختلاف نوعها والغرض الذي خُصّصت من أجله، حجمها وكفايتها لإشباع الحاجات المحليّة، إذ تصل تلك الإعانات في بعض الحالات، وفي ظلّ ضعف الإيرادات الذاتية للوحدات المحليّة إلى الحجم الذي يجعلها المورد المالي الوحيد المتوقّر والقادر على إشباع حاجات أبناء الإقليم المحلي، الأمر الذي يجعلها صاحبة الأثر الوحيد أو الأبرز في التأثير على كيفية إشباع تلك الحاجات، وبالتالي التأثير في نشاط الوحدات الممولة.

بناءً عليه سنقوم ومن خلال هذا الفصل بدراسة الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، ودورها في تمويل وحدات الإدارة المحليّة فنّبين حجمها، وأنواعها، وأهميتها بوصفها مصدراً تمويلياً للوحدات المحليّة، ودورها في تحقيق التنمية المتوازنة لنبحث فيما بعد في أثر الإعانات المالية في علاقة السلطة

المركزية بوحدة الإدارة المحلية، فنبحث في تمتع الوحدات المحلية بالاستقلالية الكافية، وأثر الإعانات في توجيه قراراتها الإدارية، والرقابة التي يمكن أن تُفرض نتيجة ذلك، وأثر تلك الرقابة في تحسين نشاط وحدات الإدارة المحلية وتقييدها، وذلك من خلال المبحثين الآتيين:

- المبحث الأول: الإعانات المركزية، ودورها في تمويل وحدات الإدارة المحلية
- المبحث الثاني: أثر الإعانات المركزية في علاقة السلطة المركزية بوحدة الإدارة المحلية

المبحث الأول

الإعانات المركزية ودورها في تمويل وحدات الإدارة المحلية

تسهم السلطة المركزية في تغطية نفقات وحدات الإدارة المحلية، وفي سدّ العجز الذي تعانيه تلك الوحدات من خلال المبالغ المالية المقدمة من قبلها إعانات للمحليات، وتُصنّف تلك الإعانات بوصفها مصدراً تمويلياً متقدماً في التصنيف من حيث الأهمية على غيره من الموارد المالية التي تعتمد عليها الوحدات المحلية، بعد الأهمية التي يمكن أن تُعطى للموارد الجبائية، وتختلف الإعانات الممنوحة للوحدات المحلية من حيث نوعها ومقدارها، فيمكن للسلطة المركزية أن تخصصّها لغرضٍ أو غايةٍ ما، أو أن تشترط استخدامها وفق شروط محددة، كما يمكن أن تمنحها للمحليات دون أن تحدّد استخدامها أو شروطه، كما تختلف الإعانات من حيث حجمها ومقدارها، فتمنح وفق معايير محددة تختلف باختلاف الأنظمة التي تعتمد نظام الإدارة المحلية، ووفق القدرة المالية للجهة المانحة ورغبتها في ذلك.

بناءً عليه سنقوم من خلال هذا المبحث بدراسة الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، وستقتصر هذه الدراسة على نوع تلك الإعانات، والمعايير المستخدمة في تقدير حجمها، والدور الذي يمكن أن تؤديه في تمويل وحدات الإدارة المحلية وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: إعانات السلطة المركزية، نوعها، ومقدارها
- المطلب الثاني: دور الإعانات المركزية في تمويل وحدات الإدارة المحلية

المطلب الأول

إعانات السلطة المركزية نوعها ومقدارها

تأخذ الإعانات المقدمة من السلطة المركزية للوحدات المحليّة صوراً مختلفة، وتختلف من حيث نوعها ومقدارها؛ فهناك إعانات عامة تتمتع الوحدات المحليّة بحرية استخدامها، وأخرى مخصّصة تحدّد السلطة المركزية، وبشكل مسبق، أوجه إنفاقها، ويختلف مقدارها من وحدة محلية إلى أخرى باختلاف الحاجة المحليّة المراد إشباعها، وحجم النفقات اللازمة لإشباع تلك الحاجة، فلا تقف الإعانات المقدمة من السلطة المركزية عند مقدار محدد، ولا تقتصر على نوع معين.

بناءً عليه، سنقوم ومن خلال هذا المطلب بدراسة المعايير المستخدمة في تحديد حجم الإعانات المقدمة لوحدات الإدارة المحليّة، وأنواع تلك الإعانات، وذلك وفق الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: أنواع الإعانات المقدمة من السلطة المركزية
- الفرع الثاني: معايير احتساب حجم الإعانات المقدمة للوحدات المحليّة

الفرع الأول: أنواع الإعانات المقدمة من السلطة المركزية

تتعدّد أساليب تمويل وحدات الإدارة المحليّة بتعدد الأنظمة القانونية التي تحكمها، فتسعى بعض النظم إلى تعزيز الموارد الذاتية لوحدات الإدارة المحليّة، في حين يتجه بعضها الآخر لتعزيز اعتماد الوحدات المحليّة على ما يمكن أن تقدمه السلطة المركزية من إعانات مالية، وهو ما يمكن أن نشهده في إطار التمييز بين المحليات في إنجلترا، والتي شهدت وبشكل بارز اعتمادها على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، والمحليات في فرنسا التي اعتمدت على مواردها الذاتية أكثر من اعتمادها على الإعانات المركزية^١، كما يمكن أن نشهد ذلك في الدول التي تعاني وحداتها المحليّة من شحّ في مواردها الذاتية كالمملكة السعودية، حيث تقتقر المحليات فيها إلى موارد مالية ذاتية، تكفي إيراداتها لتغطية نفقات المحليات، في حين تتمتع السلطة المركزية بموارد غنية ذات إيرادات عالية نتيجةً لكونها دولة نفطيّة^٢.

وتأخذ الإعانات المركزية صوراً عديدة؛ كمنح الوحدات المحليّة سلطة فرض ضرائب إضافية لصالحها على أساس الضرائب العامة، أو تخصيص جزء من الضرائب العامة لصالح المحليات، أو إعانات مادية تقدم مباشرة إلى تلك المحليات^٣، كما يمكن أن تأخذ صورة الوفاء بديون الوحدات المحليّة لعدة سنوات، أو بشكل غير مخصص لخدمة معينة^٤. وقد مرت إنجلترا بتجارب

^١: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ١٨٥. راجع أيضاً: حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ١٥٥.

^٢: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ١٤٢.

^٣: د. عبد المنعم فوزي، مرجع سابق، صفحة ٤٩٦ وما بعد.

^٤: زحزاح محمد، مرجع سابق، صفحة ٢٢.

عديدة شكّلت صوراً مختلفة للإعانات المقدمة من السلطة المركزية، حيث اعتمدت بدايةً الإيرادات المتنازل عنها؛ أي حصة إيرادات معينة تتنازل عنها السلطة المركزية لصالح الوحدات المحليّة إسهاماً منها في دعم مواردها المالية، ثم ابتدعها بهدف تحقيق استقرار العلاقة المالية بين المجالس المحليّة وخزانة الدولة، فيما بعد تم الاتجاه إلى اعتماد ما يُسمّى الإعانات الإجمالية، وانتهى الأمر باعتماد ما يُسمّى بإعانات الموازنة^١، إلا أن الصورة الغالبة في معظم الأنظمة القانونية هو الإعانات المقدمة من السلطة المركزية كمبالغ نقدية، تُقدم بشكل مباشر إلى الوحدات المحليّة، وتقسّم بدورها وفق معايير عديدة منها معيار التخصيص الذي يصنّف الإعانات استناداً إلى الغرض من منحها إلى: إعانات مخصّصة وإعانات شاملة غير مخصّصة، وهناك أيضاً معيار كفاية الإعانات لتغطية النفقات التي تعجز الإدارة المحليّة عن تغطيتها، وتقسّم إلى: إلى إعانات جزئية وإعانات كلية، وهي وفق معيار توزيعها إلى إعانات قياسية تقاس على أساس مجموع من العوامل الموضوعية كعدد السكان المحليين، ونسبية استناداً إلى نسبة ما تخصّصه السلطة المركزية لإنفاقها على أوجه معينة، وحكمية متروك أمر تقديرها لحكمة السلطة المركزية وتقديرها^٢، فتشكل نسبة مئوية من الخدمة المراد تقديمها، وتمكن السلطة المركزية من الرقابة على عملية تقديم هذه الخدمة من حيث حاجة الوحدات المحليّة إليها، وتكاليفها، وتُسمّى بالإعانات المئوية، أو قد تكون مبلغاً مقطوعاً تقدمه السلطة المركزية إلى الوحدات المحليّة لتغطية نفقاتها تُسمّى إعانات

^١: د.جلال بكير، مرجع سابق، صفحة ٢٧.

^٢: د.عبد المنعم فوزي، مرجع سابق، صفحة ٥١٥ وما بعد.

الوحدة^١، إلا أن المعيار الشائع فقهاً في تصنيف إعانات السلطة المركزية، هو معيار التخصيص الذي يقسم إعانات السلطة المركزية إلى: إعانات مخصصة، وإعانات شاملة غير مخصصة، تُقدّم إلى وحدات الإدارة المحلية تعويضاً عما نقل إليها من اختصاصات^٢.

ويُقصد بالإعانات الشاملة الإعانات التي تمنحها السلطة المركزية لوحدة الإدارة المحلية كمقابل للخدمات والأعباء التي تنقل إليها، وهي في فرنسا الإعانات المقدمة لتغطية نفقات البوليس ونفقات الأحوال المدنية^٣، كما يمكن أن نسميها بإعانات التشغيل بدون تخصيص خاص؛ كونها تدفع للسلطة المحلية مشاركة منها في تحمّل نفقات المهام التي أُلقيت على عاتقها، في إطار سعيها إلى تنفيذ بعض المهام تحقيقاً للصالح العام أو للصالح العام المحلي، ولضمان تشغيل المرافق المحلية، أو مشاركة منها في تحمل بعض الأعباء الملقة على الوحدات المحلية^٤، وتسمى في إنجلترا الإعانات المساندة للموارد المحلية^٥ (RSG) Revenue support Grant.

ويقصد بالإعانات المخصصة: الإعانات التي تخصصها السلطة المركزية لإعانة الوحدات المحلية على أداء خدمة معينة، وتعكس سياسة

^١: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١١٤.

^٢: M.Bouvier, Les finances locales, Paris, LGDJ. 12^e edition, 2008, P.109 et suiv.

^٣: Cod général des collectivités territoriales Article L1614-1

^٤: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٦٩٣.

^٥: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق،، صفحة ٦٣٤.

السلطة المركزية تجاه الخدمات العامة التي تقدم في المحليات^١، وهي في الغالب إعانات رأسمالية أو استثمارية، تقدمها السلطة المركزية لوحدات الإدارة المحليّة بغرض صرفها في مجال محدد وتُخصّص للأعمال الإنشائية^٢، ومن تلك الإعانات ما تقدمه السلطة المركزية في فرنسا للوحدات المحليّة لإقامة شبكات تكرير المياه، والطرق الريفية والمباني الريفية^٣، وهي في إنجلترا الإعانات المخصّصة لرعاية الأطفال وفق قانون رعاية الأطفال الصادر عام ١٩٨٠ Chila care act، والإعانات المخصّصة للدفاع المدني وفق قانون الدفاع المدني لعام ١٩٤٨ Civil defence act، والإعانات المخصّصة للنقل والطرق وفق قانون الطرق العامة لعام ١٩٨٠ High ways، والإعانات المخصّصة للخدمات الاجتماعية وفق القانون Local Government (social needs)، إضافة إلى كثير من الإعانات المتنوعة المنصوص عليها في القوانين المتعددة^٤.

أما في سورية، فقد حدّد المشرّع السوري في المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ المادة ١٣٤ منه إيرادات المدن والبلدات والبلديات، ومنها الإعانة المقررة في الموازنة العامة للدولة، والإعانة المقررة في الموازنة المستقلة، إلا أنه لم ينص بشكل صريح على تقسيم تلك الإعانات إلى إعانات

^١: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٢٩.

^٢: د. علاء محمد أمين، الإدارة المحليّة الحديثة في فرنسا، صفحة ١٢٠.

^٣: Cod général des collectivités territoriales Article.L.235-8 et Article.L..2339

^٤: د. محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة ((دراسة تحليلية))، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، صفحة ٦٣٠.

إجمالية وإعانات مخصصة، ونص القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ على أن يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحليّة، مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة، وحدّد أوجه إنفاق إيراداتها على مشاريع غير واردة في الخطة العامة للدولة، ومن إيرادات هذه الموازنة وفق المادة السابعة من القانون، الإعانات التي تمنحها الدولة للمحافظات أو الوحدات الإدارية، إلا أن الإعانات في القانون رقم ٣٥/ جاءت كإعانات مخصصة كون القانون حصر أوجه إنفاقها في المادة الحادية عشرة منه^١، وبالعودة للمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ نجد المشرع ينصّ في المادة ١٣٨/ من المرسوم على تحويل نسبة ٢٥ % من موازنة المحافظة المستقلة إلى مجالس المدن والبلدات والبلديات بقرار من مجلس المحافظة، على أن تُخصّص حصراً لتنفيذ مشاريع استثمارية في هذه الوحدات، وإذا ما كانت هذه المادة معدلة لأوجه إنفاق الموازنة المستقلة، فإنّها لم تلغ طابع التخصيص عن الإعانات التي تشكل مصدراً من مصادر تمويلها.

وهنا لا بدّ من الإشارة إلى أن المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ قد حدد في المادة ١٣٤. الفقرة التاسعة منه ((نسبة ٣ بالمئة من اجمالي الإيرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية "الموازنة العامة للدولة" توزع على المدن والبلدات والبلديات بقرار من الوزير وفق أسس ومعايير محددة)) كإيرادات للمدن والبلدات والبلديات، كما حدّد في المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ حصّة المحافظة من الإسهامات المنصوص عليها في المادة ٩/ من هذا القانون ((أ- ٢٠٪ عشرون بالمائة من حصيلة

^١ : راجع المادة ١١ من القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ ، والتي حددت أوجه الإنفاق في المدارس ومتمماتها - الطرق - الصحة - الصرف الصحي ، وغيرها

الإيرادات الصافية التي تدفعها المؤسسة العامة للتبغ سنوياً إلى الخزينة العامة للدولة.

ب- ٠.٠٠٥ خمسة بالآلف من مبيعات شركات السكر في الجمهورية العربية السورية .

ج- ١٪ واحد بالمائة من قيمة مبيع كيس الإسمنت المستهلك في البلاد سواء كان من الإنتاج المحلي أم المستورد ((كإيرادات مركزية تُوزَّع بقرار من الوزير على المحافظات لتنفيذ مشاريع خدمية في الوحدات الإدارية، تشكّل مساهمة في تمويل الموازنة المستقلة للمحافظة، وإن كانت الإيرادات المذكورة شبيهة بالإعانات المقدمة من السلطة المركزية في كونها إيرادات مركزية، إلا أنها إيرادات ثابتة محددة في القانون، وإنّ تمتع الوزير المختص بسلطة توزيعها على المحليات المعنية.

وعلى الرغم من الهدف الذي تسعى الإعانات المخصّصة إلى تحقيقه، فإنّها تشكّل مساساً باستقلالية وحدات الإدارة المحليّة، فهي شكل من أشكال التدخل الذي تمارسه السلطة المركزية في نشاط وحدات الإدارة المحليّة^١، إضافة إلى أنّها غالباً ما تُمنح لإحداث مشروع محدّد، قد لا تتمكن الوحدات المحليّة لاحقاً من صيانتة أو استثماره^٢، وتتميز تلك الإعانات بعدم قدرة الوحدات المحليّة على تحويل المشروع الذي منحت الإعانات لصالحه، أو تخصيصها لغرض آخر دون موافقة الجهة مانحة الإعانات^٣، الأمر الذي يقتضي حكماً تفضيل الإعانات الإجمالية على الإعانات المخصّصة لتمويل

^١ : د. ليندا أونيسي، مرجع سابق، صفحة ٢٣٨.

^٢ : كمال نور الله، مرجع سابق، صفحة ١٠٥.

^٣ : د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٧٠١.

وحدات الإدارة المحليّة، ضماناً لاستقلالية قرارها الإداري في إطار تعزيز اللامركزية المحليّة، وإنّ كانت الإعانات الإجمالية تفضل على الإعانات المخصّصة فإن الإعانات القياسية غير التخصّصية تُفضّل على الإعانات التخصّصية النسبية كونها تمنح الوحدات المحليّة حرية استغلال إيراداتها المالية، إضافة إلى التكافؤ بين إيرادات الوحدات المحليّة وحاجاتها^١.

الأمر الذي يدفعنا لتأكيد أهمية الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، ودورها في توفير إيرادات مالية تمكن الوحدات المحليّة من النهوض بأعباء التنمية وتنفيذ مهامها الخدمية، إلا أن الحرص على ضمان استقلالية وحدة الإدارة المحليّة يستوجب تفضيل الإعانات الإجمالية على الإعانات المخصّصة، نظراً لما تتمتع به الوحدات المحليّة من حرية في استخدام تلك الإعانات مقارنة بالإعانات المخصّصة، مع تأكيدنا على ضرورة ضمان حسن استخدام تلك الإعانات.

أخيراً، وفي إطار البحث في الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، لا بد من التمييز بين الإعانات المقدمة إلى المحليات والاعتمادات المقررة لها، فحين تكون المبالغ المالية المقدمة من السلطة المركزية إعانات مالية، يكون للسلطة المركزية حرية منحها أو حجبها في حين تكون ملزمة بتقديمها حين يتم إقرارها في الموازنة العامة للدولة، كاعتماد واجب تقديمه للمحليات، وهنا يصبح من الضروري تقدير حجم الاعتماد في الموازنة العامة لكل وحدة محلية، لا أن تقرر الاعتمادات ككتلة واحدة، تُمنح السلطة المركزية حرية توزيعها، وإذ ما كان لنوع الإعانات المقدمة للوحدات المحليّة دور كبير في

^١: د. عبد المنعم فوزي، مرجع سابق، صفحة ٥٢١.

التأثير في استقلالية قرارها الإداري، فلا يمكن تجاهل الأثر الذي يمكن أن يحدثه مقدار الإعانة المقدمة وحجمها، وهو ما سوف نوضحه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني: معايير احتساب حجم الإعانات المقدمة للوحدات المحلية

يعود اعتماد المحليات على الموارد الخارجية في غالب الأحيان إلى قلّة مواردها الذاتية، وعدم كفايتها لتغطية نفقاتها المتزايدة، كما تحول السلطة المركزية دون فرض ضرائب جديدة لصالح الوحدات المحلية أو تحقيق زيادة في النسب المفروضة على الضرائب العامة لصالحها^١، ويكون بديل ذلك تخصيص السلطة المركزية دعماً مالياً لوحدات الإدارة المحلية وبشكل سنوي، يرد ضمن الموازنة العامة للدولة، يتم توزيعه كإعانات مالية وفق معايير عدة تختلف باختلاف التشريعات السارية وتتغير بتغيرها، منها الكثافة السكانية، ووفرة موارد الوحدات المحلية، وكفاءة أداء السلطات المحلية وغيره من المعايير^٢.

ففي فرنسا نجد إعانات الاستثمار التي تستخدم لإنجاز مشروع محدد بذاته، والإعانات العامة، أو إعانات التشغيل بدون تخصيص التي تدفع للوحدات المحلية تعويضاً عن الأعباء المالية التي تتحملها لإنجاز بعض الخدمات للصالح العامة للدولة أو للصالح العام المحلي كإعانات المدرسية، والإعانات بسبب الظروف الاستثنائية، والإعانات التي تستخدم لتغطية نفقات

^١: د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، صفحة ٢٣.

^٢: شاكور علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٥٠.

الشرطة ونفقات الأحوال المدنية وغيره^١، ويتم حساب إعانات التشغيل دون تخصيص وفق معيار يراعي عدد المقيمين في الوحدة المحلية، أما إعانات الاستثمار فيتم تقديرها على أساس جدول حسابي أو على أساس تقديري يعتمد على المشروع التمهيدي^٢.

وفي إنجلترا تم التمييز بين الإعانات المخصصة والإجمالية من حيث معايير تقديرها، إذ تُقدّر الإعانات المخصصة على أساس الإعانات التي كانت تخصّص للمحليات في الفترات السابقة مع الأخذ بالحسبان ارتفاع التكاليف، والقدرة الاقتصادية للوحدة المحلية، وكفاءة الخدمة التي يتم تقديمها في المحليات^٣، أما الإعانات الإجمالية فقد اعتُمدت بادئ الأمر وفق معايير عديدة لتحقيق التوزيع العادل لها بين السلطات المحلية المختلفة، منها عنصر حاجة المواطنين في الوحدات المحلية إلى إشباع حاجة معينة، وانخفاض حجم الإيرادات المحلية، والرغبة في تخفيف العبء الضريبي الملقى على عاتق الممول المحلي، وتعزيز الموارد المالية للمحليات^٤، إلا أنّ الوحدات المحلية وفيما بعد، بدأ يُنظر إليها على أنها لم تعد تعبأ بنهج الدولة المتبع في الحدّ من الإنفاق العام، فتم الاتجاه لتقييد حريتها في الإنفاق العام، وذلك من خلال إصدار تشريعات متعاقبة تعمل على ربط الإعانات المقدمة للوحدات المحلية بمدى التزامها بما تحدّده السلطة المركزية من حدّ الإنفاق العام، وتدعم عملية اعتماد المحليات على مواردها الذاتية وتوزيع إيراداتها بشكل عادل، وتم الأخذ

^١ : Code général des collectivités territoriales, partie 2, Article L1-1614

^٢ : د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٦٩٣ وما بعد.

^٣ : حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ١٠١ وما بعد.

^٤ : باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ١٢٨.

بنظام الإعانة الموحدة والتي بموجبها لا يجوز للوحدات المحلية تجاوز سقف الاتفاق العام المحدد من قبل السلطة المركزية، وجزء هذا الفعل حرمانها من جزء كبير من الإعانات، الأمر الذي انعكس سلباً على سلطة الوحدات المحلية باتخاذ القرارات المتعلقة بالاتفاق المحلي، وهنا تُقدّر حجم الإعانات الواجب تقديمها من خلال تحديد حجم الاتفاق المعياري للوحدة المحلية، وتقدير الإيرادات الذاتية لها، وتُخصّم تلك الإيرادات من حجم الاتفاق المعياري، ويكون باقي الطرح هو حجم الإعانات الواجب تقديمها، وذلك على أساس الحاجة الفعلية للوحدة المحلية، وليس على أساس الاتفاق المحلي^١.

وفي مصر يُحدّد نصيب الوحدات المحلية من الموارد المالية المتمثلة في إعانات السلطة المركزية من خلال معادلة تمويلية، تعتمد متغيرات عديدة، هي عدد سكان الوحدات المحلية، ومعدل التنمية البشرية فيها، ومؤشر الفقر، وعليه يتم التخطيط المحلي من قبل الوحدات المحلية في ضوء الموارد المالية التي سيتم إتاحتها^٢، كما يتم تحديد قيمة الاعتمادات المقدمة من السلطة المركزية للوحدات المحلية في سلطنة عمان، بالنظر إلى عدد القاطنين في الوحدة المحلية، وحجم إيراداتها الذاتية^٣، وفي دولة كاليمن تُوزّع الإعانات على الوحدات المحلية بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء، بعد اقتراح عدد من الوزارات هي وزارتا المالية والإدارة المحلية إضافة إلى وزارة التخطيط والتنمية، وفق معايير وأسس مختلفة؛ منها الكثافة السكانية في الوحدات

^١: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٥٤٥ وما بعد.

^٢: د. صالح عبد الرحمن أحمد، د. أندرياس كالينا، مرجع سابق، صفحة ٤٨.

^٣: فاطمة بنت عبد العزيز بن موسى البلوشي، مرجع سابق، صفحة ٢٠١.

المحليّة، وكفاية مواردها المالية، وكفاءة الجهاز الإداري، إضافة إلى معايير أخرى، منها معايير يحددها مجلس الوزراء^١.

أما في سورية فليس هناك معايير مقننة يمكن اعتمادها في قياس مقدار الإعانات المركزية التي يجب تقديمها لوحدات الإدارة المحليّة، إذ يقرّ قانون الموازنة العامة للدولة في كلّ سنة مالية كتلةً نقدية لصالح إعانة المجالس المحليّة، تقوم وزارة الإدارة المحليّة بتوزيعها على الوحدات المحليّة معتمدة في ذلك على عدد الأفراد القاطنين في المحليات، إضافة إلى معايير أخرى، يعود تقديرها للوزارة؛ منها- الأعمال الإرهابية التي شهدتها سورية- الظروف الأمنية، وحجم النازحين الذين من الممكن استقبالهم في المحليات التي تطلب الإعانات، ومتطلبات الحاجة المراد إشباعها وأهميتها، إضافة إلى الإعانات التي تُقدّم لتمويل المشاريع الخدمية أو الاستثمارية التي من الممكن إقامتها في المحليات، ويتوقف تمويل تلك المشاريع على الإعانة التي تطلبها الوحدة المحليّة استناداً إلى كشف تقديري لنفقات المشروع المراد إنجازه.

وإن اختلفت المعايير المستخدمة في قياس مقدار الإعانات المركزية التي يجب تقديمها لوحدات الإدارة المحليّة، فإننا نؤكد ضرورة عدم اعتماد السلطة المركزية لمعايير محددة وثابت وترك الأمر لتقديرها وفق ظروف كل مرحلة يمكن أن تمر فيها الدولة ووحدات الإدارة المحليّة، ومتطلبات تلك المرحلة، مع حرصها على أن يتم تقديم الإعانات بشكل عادل، وبما يراعي تقديم الخدمات وتحقيق التنمية بشكل عادل ومتوازن في الوحدات المحليّة.

^١: محمد محسن محمد زهير، مرجع سابق، صفحة ١٧٥. وراجع أيضاً حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ١٠١.

وفي إطار المعايير المعتمدة في حساب حجم الإعانات الواجب تقديمها من السلطة المركزية، فقد تعرض الكثير من تلك المعايير لانتقاد الفقه، إذ يُشير بعضهم إلى ضرورة قيام السلطة المركزية بمراعاة معدلات الضرائب المفروضة في الوحدات المحليّة لدى توزيعها للإعانات؛ بهدف تحقيق العدالة بينها، فلا تستفيد أي منها على حساب الأخرى نظراً لاختلاف معدلات الضرائب وحصيلتها بين المحليات^١، ويؤكد آخرون ضرورة تحديد حجم الإعانات المقدمة من السلطة المركزية للوحدات المحليّة على أساس العجز الذي تعاني منه ميزانيتها عوضاً عن تحديده كنسبة مئوية من الإيرادات المركزية، أو كمبلغ ثابت لا يسهم في تنمية تلك الوحدات لمواردها الذاتية أو ترشيدها للإنفاق المحلي^٢، في حين يرى آخرون أن تحقيق إدارة محلية كفاء يقتضي منح الوحدات المحليّة تمويل مخصص وبشكل دوري من الموازنة العامة للدولة، تقدم وفق معايير تراعي ظروف تلك الوحدات وفي إطار خطتها، ويكون للوحدات المحليّة حرية توزيعها على أبواب موازنتها ووفقاً لاحتياجاتها وأولوية تلك الاحتياجات^٣، وهنا لا بد من الإشارة إلى أنّ الإعانات في بعض البلدان كإنجلترا^٤ وفرنسا، يتم توزيعها على المحليات بعد التشاور مع اللجنة المالية المحليّة، لتقييم التعويض، وتشرك في عضويتها ممثلين عن

^١: فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٣٩.

^٢: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٨٩.

^٣: حمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٤٣. راجع أيضاً. د. محمد إبراهيم درويش، مرجع سابق، صفحة ١٦٤.

^٤: محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٣٥ وما بعد.

المجالس المحليّة^١، إذ يقتصر دور اللجنة على تقديم المشورة غير الملزمة^٢، وعلى اعتبار أنّ القرار المالي المتعلق بالمصادر التمويلية يجب أن يعتمد على التمويل المستقر والملائم، ويتجه إلى الاستخدام الأمثل للمصادر المالية المتاحة^٣، فإننا نؤكد ضرورة وضع سياسة لتمويل الوحدات المحليّة تكفل مواجهة الصعوبات التمويلية التي تعاني منها، وتقوية مواردها، وتشجيع الاستثمار في المحليّات، وأن تكون الإعانات التي تقدّمها السلطة المركزيّة إعانات دورية تشكل نسبة من إيرادات السلطة المركزيّة، بما يسهم في تنمية الموارد الذاتية للوحدات المحليّة، ويدفعها إلى ترشيد إنفاقها وتحقيق تنمية شاملة ومتوازنة.

ويمكننا القول إن المعايير المعتمدة في توزيع الإعانات المقدّمة من السلطة المركزيّة، تأتي وفق النظام القانوني السائد، والمكونات المادية للمحليّات وطبيعة الاحتياجات والمتطلبات في كل بلد، ومتطلبات تعزيز اللامركزيّة التي تختلف من بلد إلى آخر، إلا أن منح السلطة المركزيّة سلطة فرض تلك المعايير، أو النص على معايير يمنحها حرية توزيع الإعانات للوحدات المحليّة، يسهم بما لا يدعو للشك في منح السلطة المركزيّة إمكانيّة التحكم بالوحدات المحليّة، والتأثير في قراراتها ونشاطاتها التنموية، فتبقى المحليّات تحت رحمة السلطة المركزيّة التي تعود إليها وحدها سلطة تقدير

^١: Code général des collectivités territoriales, partie ١, Article L١٢١١-١, Article L١٢١١-3, Article L١٢١١-4.

^٢ د. علاء محمد أمين، مرجع سابق، صفحة ١٢٠.

^٣ د. نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، صفحة ١٨٤.

مدى انطباق تلك المعايير على الوحدات المحليّة، وبالتالي مدى استحقاقها للإعانات المقدمة وحجم تلك الإعانات. ودراسة الإعانات المقدمة من السلطة المركزية لا يتوقف على أنواعها ومعايير احتسابها حجمها ومقدارها، بل يستوجب البحث في دورها في تمويل وحدات الإدارة المحليّة وفق ما سوف نبيّنه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

دور الإعانات المركزية في تمويل وحدات الإدارة المحلية

غالباً ما تعاني وحدات الإدارة المحلية من ضعف مواردها الذاتية، وعدم كفاية الإيرادات المالية المتحصلة منها، الأمر الذي يشكل عائقاً يعترض عملية التنمية المحلية، ويحول دون قيام الوحدات المحلية بما أوكل إليها من مهام، وفي ظل ضعف الإيرادات الجبائية والمصنفة كأهم إيرادات الوحدات المحلية، وفوارق الإيرادات الجبائية المحصلة لصالح كل وحدة محلية والناجمة عن تمركز الوعاء الضريبي في المراكز الصناعية والتجارية التي تمتد أو تنحصر في بعض المحليات، تبرز حاجة اللجوء إلى السلطة المركزية طلباً للإعانات المالية التي تسهم في تغطية نفقات الوحدات المحلية، وتسد العجز في موازنتها. وتبرز أهمية الإعانات المركزية في توفير التمويل وتحقيق التنمية بين المحليات بشكل متوازن على الرغم من اختلافها في مقدار إيراداتها المالية.

بناءً عليه سنقوم، من خلال هذا المطلب، بدراسة دور الإعانات المركزية في تمويل وحدات الإدارة المحلي، وتحقيق التنمية المتوازنة فيها، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: أهمية الإعانات المركزية بوصفها مصدراً تمويلياً لازماً
- الفرع الثاني: دور الإعانات المركزية في تحقيق التنمية المتوازنة

الفرع الأول: أهمية الإعانات المركزية بوصفها مصدراً تمويلياً لازماً

تُعدّ الموارد المادية والبشرية العمود الفقري في تنفيذ اختصاصات المجالس المحليّة، وتأتي في مقدمة تلك الموارد المساعدات المالية التي تقدمها السلطة المركزية، والتي تعكس أثراً لا يستهان به على تنفيذ تلك الاختصاصات، إضافة إلى دورها في دعم المشاريع المحليّة، وإعادة التوازن إلى موازنة الوحدات المحليّة^١، فيجد بعضهم فيها باعثاً على الاستقرار وثبات الميزانيات، وأداة لتنفيذ مشاريع التنمية والتطوير في الأقاليم المختلفة، أضف إلى أنّها وسيلة من وسائل تحقيق المساواة في تحمل الأعباء العامة وفي الحصول على الخدمات^٢، وإذ ما كانت الأنظمة تتباين في الكيفية التي تتخذها في تمويل هيئاتها المحليّة تبعاً لاختلافها واختلاف أيديولوجياتها، حيث تتردد بين أسلوبين أحدهما فرنسي، يقتصر على تحديد نسبة مئوية من الضرائب المركزية، مع الاعتراف لها بفرض الرسوم والأثمان، وآخر إنجليزي يعطي المجالس المحليّة الحق في ضرائب عينية محلية، بالإضافة إلى الرسوم والأثمان ومساعدتها بإعانات ضخمة من خزينة الدولة^٣، فإن قيام الوحدات المحليّة بالمهام الموكلة إليها، يقتضي تمتعها بإيرادات مالية كافية للقيام بتلك المهام، وتكليفها مهمّات جديدة، يقتضي منحها إيرادات إضافية تكفي لذلك.

^١ : فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٣٨.

^٢ : د. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحليّة، مرجع سابق، صفحة ٥٢.

١-Code général des impôts, Articles 1379-3

وراجع د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٦٥١.

وعلى الرغم من تأثير الإعانات المقدمة من السلطة المركزية في استقلالية وحدات الإدارة المحليّة، فإنّ التشريعات المختلفة في الدول المقارنة لم تمتنع عن إقرار الإعانات كمصدر من مصادر تمويل المحليات، حتى في الدول التي خطت مراحل متقدمة في تطبيق الإدارة المحليّة، إضافة إلى أنّ بعضهم اعتمدها مصدراً رئيسياً مقدماً على غيره من الموارد المالية، فقد نصت المادة ٢٣٣٥-١٥ من المدونة العامة للمجتمعات الإقليمية في فرنسا؛ النسخة الموحدة بدءاً من ٣ حزيران ٢٠١٨، على إمكانية قيام السلطة المركزية بتقديم إعانات مالية للسلطات المحليّة أو المؤسسات العامة المحليّة المختصة^١، فوقوف الوحدات المحليّة في فرنسا عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها المالية اقتضى لجوءها إلى السلطة المركزية بغرض الحصول على إعانات مادية وفقاً للتشريع الذي أجاز لها ذلك الأمر الذي أفضى إلى تدخل السلطة المركزية في تلك الشؤون من خلال ما تقدمه من إعانات مادية^٢، أما المشرّع اللبناني فلم يذكر الإعانات المقدمة من السلطة المركزية بشكل صريح كمورد من موارد البلديات في لبنان، وفق قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ المادة ٨٦/ منه^٣، وإن وردت تحت عنوان مساعدات، كما نصت المادة الخامسة والثلاثون من قانون الإدارة المحليّة في مصر، والصادر بقرار

^١ :Code général des collectivités territoriales, partie 2, Article L2335-15

^٢ : فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ١٨٨.

^٣ : نصت المادة ٨٦/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لعام ١٩٧٧ على ما يأتي: ((تتكون مالية البلديات من: - الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين - الرسوم التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات، ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية - الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات - المساعدات والقروض - حاصلات أملاك البلدية - الغرامات - الهبات والوصايا)).

رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ على اعتبار إعانات الحكومة أحد الموارد الخاصة في المحافظات، ومورداً مالياً من موارد المركز، وذلك وفق المادة الثالثة والأربعين من القانون ذاته، وكمورد مالي للمدينة وفق المادة الواحدة والخمسين، وللقرية وفق المادة الخامسة والستين من القانون^١، وتعتمد المحليات في مصر وفي جانب كبير منها على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، بينما يكون اعتمادها على مواردها الذاتية محدود، حيث أضحت الإعانات المقدمة من السلطة المركزية تغطي الجانب الأكبر من موازنة الوحدات المحليّة، خاصة بعد تحويل بعض الموارد المالية إلى مصدر إيرادات مركزية^٢، وهي مصدر من مصادر تمويل المحافظات والبلديات وفق المادة التاسعة والأربعين والواحدة والخمسين من القانون الليبي رقم ٥٩ لعام 2012 الصادر بشأن نظام الإدارة المحليّة، كما تشكل الإعانات مصدراً من مصادر إيرادات المدن والبلدات والبلديات وفق المادة ١٣٤/ من قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠٠٧، ومصدراً من مصادر تمويل الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات، وفق المادة السابعة من القانون رقم ٣٥/ لعام ٢٠٠٧.

وتُعَدّ الإعانات المقدمة من السلطة المركزية من أهم مصادر التمويل، ويعود السبب في ذلك إلى أنّها تشكّل ضماناً أكيدة لتشغيل المرافق الأساسية في الوحدات المحليّة، وهي تخفف العبء الضريبي الملقى على عاتق

^١: راجع قانون الإدارة المحليّة في مصر الصادر بقرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩.

^٢: د. صالح عبد الرحمن أحمد، د. أندرياس كالينا، اللامركزية والإدارة المحليّة في مصر وألمانيا، منشورات مؤسسة هانس زايدل الألمانية، ميونيخ، ٢٠١٥، صفحة ٤٦.

الممولين في المحليات، وتمكّنها من تنفيذ مهامها وتحديث مراقفها، والوفاء بمشروعاتها^١، وقد أكدنا سابقاً أهمية الإعانات المركزية في ضمان تقديم المحليات لخدمة على مستوى جيد من الكفاءة، ودورها في التخلص من العجز المالي الذي يمكن أن تعانيه وحدة الإدارة المحليّة، وإزالة الفوارق بين المحليات المختلفة، وتعويضها عن الإيرادات المفتقدة كنتيجة للإعفاءات الضريبية الصادرة عن السلطة المركزية، حيث يتسبب نقص الإيرادات المالية لوحدات الإدارة المحليّة في عجزها عن تنفيذ مهامها، وامتناعها عن إشباع الحاجات المحليّة للأفراد، وبالتالي البحث عن إيرادات بديلة، فيكون الحل البديل لهذا النقص في الإيرادات المالية إما زيادة العبء الجبائي الملقى على عاتق الأفراد، وإما الاعتماد على ما يمكن أن تقدمه السلطة المركزية من إعانات تأثر بشكل مباشر فيما يمكن أن تقوم به الوحدات المحليّة من مهام، وما تقدمه من خدمات، وهو ما تم لحظه لدى دراسة النظام المالي لبلديات سلطنة عُمان؛ فقد تبين وبشكل واضح تأثر البلديات بالوضع الاقتصادي للدولة، حيث كانت الخدمات البلدية تتصف بعدم الجودة، إلا أن تلك الخدمات تحسّنت مع اكتشاف النفط وازدياد الاعتمادات المخصّصة للمحليّات في موازنة الدولة^٢، وبالتالي فإن وجود الإعانات المقدمة من السلطة المركزية إلى جانب الموارد الذاتية لوحدات الإدارة المحليّة، أمرٌ تفرضه ضرورة خلق توازن في الموازنات المحليّة بين الإيرادات والنفقات، والحدّ من ارتفاع قيمة الضرائب والرسوم

^١ : د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٧٣٩.

^٢ : فاطمة بنت عبد العزيز بن موسى البلوشي، مرجع سابق، صفحة ١٩١.

المحليّة، والتفاوت في مستوى الخدمات المقدمة في المحليّات^١، لذلك جاء نص المادة ١٧٧ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ ليؤكد أنّ ((تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحليّة من معاونة علمية، وفنية، وإدارية، ومالية، وتضمن التوزيع العادل للمرافق، والخدمات، والموارد، وتقريب مستويات التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات، طبقاً لما ينظمه القانون)).

وإذ ما كان ارتفاع نسبة إيرادات الموارد الذاتية لدى وحدات الإدارة المحليّة، يغنيها عن اللجوء إلى طلب معونة السلطة المركزيّة^٢، فإن المسلّم به في الوقت الحاضر، هو تمسكّ الوحدات المحليّة بإعانات السلطة المركزيّة، فقد كانت الإعانات المركزيّة بادئ الأمر استثناءً يرد على إيرادات وحدات الإدارة المحليّة، إلا أنّ الصعوبات المالية التي تعترضها وزيادة الاختصاصات الموكلة إليها جعل من الإعانات أمراً عادياً، حتى أن بعضهم أصبح ينظر إليها كحق للوحدات المحليّة^٣.

أخيراً يمكننا التأكيد أنّ الإعانات الحكومية تحول دون لجوء الوحدات المحليّة إلى المؤسسات المالية بغرض طلب تسهيلات ائتمانية قد تعجز لاحقاً عن الوفاء بها، أو انتظار تشريع يزيد من العبء الضريبي الملقى على عاتق الأفراد لصالح المحليّات، كما أنها تحافظ على مبدأ مجانية الخدمات العامة أو

^١: د. سهير علي أحمد، السلطة المحليّة في الجمهورية اليمنية، أوراق يمانية، منشورات المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، عدد ١٢، دمشق، ٢٠٠١، صفحة ١٨.

^٢: علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة سداسية، عدد ٢، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن، بجاية، الجزائر، ٢٠١٤، صفحة ٢٨٠.

^٣: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٦٩٢.

رمزية الرسم المقدم لقاء الخدمات العامة في المحليات، وهي وسيلة لتحسين أملاك المحليات بغرض استثمارها، ووسيلة لترشيد النفقات المحليّة، وهي أمر لازم في بداية تطبيق نظام الإدارة المحليّة، ولدى عجز الوحدات المحليّة، وتراكم ديونها، وامتلاك السلطة المركزية للإيراد المالي يحول دون تقديمه إلا لدى وجود حاجة فعلية ونفقة حقيقية لدى المحليات بناءً على دراسة ترافق الطلب المقدم للجهة مانحة الإعانة، وعليه يمكننا تأكيد أنّ الإعانات المالية المقدمة من السلطة المركزية لوحدات الإدارة المحليّة، تصنّف كأحد أهم مصادر تمويلها سواء في البلدان النامية أم المتقدمة، وهي لا تقل أهمية عن باقي الموارد المالية حتّى في الدول التي خطت مراحل متقدمة في تطبيق اللامركزية الإدارية، إذ تبقى تلك الإعانات مورداً مهماً لتأمين الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات المحليّة في ظل عجز الوحدات المحليّة، وذلك نظراً للملاءة المالية التي يمكن أن تتمتع بها الدولة مقارنةً مع المجالس المحليّة، وبناءً عليه يمكننا التأكيد أنّ تأثير الإعانات المركزية في استقلاليّة وحدات الإدارة المحليّة لا ينافي ضرورة اعتمادها كمصدر تمويلي مهم ولازم في مراحل تطبيق اللامركزية المحليّة، وتعزيز تطبيقها، وإذ ما كان لإعانات السلطة المركزية دور بارز في توفير الإيرادات اللازمة لتمويل وحدات الإدارة المحليّة، فإنّه من غير الممكن تجاهل دورها في التنمية المحليّة، وذلك في إطار الدور التنموي للمحليات وفق ما سوف نبيّنه في الفرع اللاحق.

الفرع الثاني: دور الإعانات المركزية في تحقيق التنمية المتوازنة:

لا يتوقف دور الإعانات المقدمة من السلطة المركزية على توفير الإيرادات المالية اللازمة لقيام وحدات الإدارة المحليّة بمهامها الخدمية، خاصة

أن تلك الوحدات لم يعد يقتصر دورها على تقديم الخدمات العامة، بل أصبح لها دور تنموي لا يمكن تجاهله، وأصبحت مسؤولة عن تسيير شؤون الإدارة المحليّة، والقيام بجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطويرها اقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً، وعمرانياً، بما يتسق مع التنمية المستدامة والمتوازنة^١، الأمر الذي فرض ضرورة تعزيز دور وحدات الإدارة المحليّة بعد تغييره للدور الخدمي والتنموي، وتبني الدولة بمختلف آلياتها لسياسة التنمية الشاملة^٢، حيث أصبحت الإدارة المحليّة ضرورة ملحة لتحقيق التنمية المحليّة التي تعد جزءاً من التنمية الشاملة^٣، وأضحت المجتمعات المحليّة وسيلة ضرورية لتحقيق التنمية الشاملة يتم من خلالها تضافر الجهود المحليّة والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحليّة، وإدماجها في عملية التنمية الشاملة، وكون التمويل المحلي يشكل أساساً لعملية التنمية على النطاق المحلي، حيث ترتبط معدلات التنمية بالإيرادات المالية التي تتوفّر للمحليات وتتفق بإطار عملية التنمية^٤، فإن للإعانات المركزية دوراً لا يمكن تجاهله في تحقيق التنمية فيها، وفي ضمان التنمية المتوازنة بين جميع وحدات الإدارة المحليّة.

وإذ كانت التنمية المحليّة، تتطلب تعاون الجهود الشعبية في الوحدات المحليّة مع جهود السلطة المركزية بما يحقق رفعة المجتمع من الناحية

^١ : راجع المادة ٣٠ من قانون الإدارة المحليّة في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^٢ G.DUPUIS, (M.J) GUEDOM & (P) CHRETIEN , droit administratif, 6^{eme} Ed. ACOLSN. Paris, 1998, P112

^٣ : د. علي أنور العسكري، مرجع سابق، صفحة ٩.

^٤ : زحزاح محمد، مرجع سابق، صفحة ١٨.

الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية^١، فإن تحقيق برامج التنمية يتطلب استخدام موارد مالية وفنية من غير الممكن توافرها في الوحدات المحلية بالقدر المقبول، خاصة في البلدان النامية، الأمر الذي يجعلها عاجزة عن إقامة المشاريع الاستثمارية أو التوسع بها، أو الدفع بعجلة التنمية بشكل مستقل عن الإعانات المقدمة من قبل السلطة المركزية، وهنا يجب أن نشير إلى أنّ تأسيس وحدات الإدارة المحلية غالباً ما يتم وفق معايير اجتماعية وسياسية عوضاً عن المعايير الاقتصادية، ممّا يتسبّب في عدم كفاية موارد الوحدات المحلية وعجزها عن الإسهام في عملية التنمية دون تدخل السلطة المركزية، وهو من الإشكاليات التي عانتها المحليات في سورية لذا نراها تشتكي وفي إطار الإدارة المحلية، وعلى صعيد التطبيق العملي من عدم تحقق التنمية المتوازنة بالشكل الذي يطمح إليه المواطن خارج نطاق العاصمة دمشق، فلا تتمتع الوحدات المحلية بالإيرادات اللازمة للقيام بالدور التنموي المأمول، ويبقى نشاطها التنموي مرهوناً بما يمكن أن تقدمه السلطة المركزية من إعانات مالية .

وتستهدف التنمية المحلية تحقيق العدالة بين وحدات الإدارة المحلية، وشمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية، والحيولة دون تركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني، وترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوصية التي تتميز بها كل وحدة محلية، إلا أن معدلات التنمية المحلية تتوقف على حجم الموارد المالية للمحليات، وتقاس قوة الوحدات المحلية استناداً إلى إمكانية تحقيقها للتنمية اعتماداً على مواردها الذاتية، وبأكبر درجة ممكنة، لكن تقليل الاعتماد على الإعانات المقدمة من

^١: د. عماد فرج الخياط مرجع سابق، صفحة ٣٤.

السلطة المركزية يبطئ معدلات التنمية فيها كون الإعانات المركزية تسهم في توفر الإيرادات اللازمة لنهوض الوحدات المحلية في دورها التنموي^١، الأمر الذي يؤكد أهمية الإعانات في تحقيق التنمية المحلية من خلال دعمها للموارد المالية للمحليات، فمستوى الموارد المحلية الذاتية منها والخارجية، وما يمكن أن توفره من إيرادات مالية، يتناسب طرذاً مع معدلات التنمية في المحليات^٢، وفي ذلك يقول القاضي إيلي معلوف: ((لتحقيق لامركزية إقليمية ناجحة، يجب دفع الأموال فور تجميعها، وإيضاح حصص البلديات وكيفية احتسابها، وتمثيل الإدارات المحلية في هيئات إدارة أموال الصندوق، واعتماد برامج تنموية معينة للتوزيع بحيث تدعم مشاريع إنشائية واقتصادية مع الحفاظ على عدالة التوزيع وتأمين الإنماء المتوازن))^٣.

وتقسم تلك الإعانات إلى إعانات مركزية استثمارية تُخصّص لتمويل خطط ومشاريع التنمية وتنفيذها مع عدم جواز إنفاقها على أي غرض آخر، وإعانات مركزية جارية تُستخدم لتغطية النفقات الجارية^٤، تسهم في تغطية النفقات الجارية في المحليات وفي تمويل مشاريعها الاستثمارية، وتُوزع بشكل عادل يضمن القضاء على ظاهرة التفاوت في مستوى الخدمة المقدمة في

^١: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ١١٠ وما بعد.

^٢: محمد حاجي، استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، حالة البلدية الجزائرية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد ١٦، الجزائر، ٢٠٠٧، صفحة ٨٠.

^٣: إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية اللامركزية الإدارية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦، صفحة ١٦٩.

^٤: شاكور علي ناجي الشايف، مرجع سابق، صفحة ٨٥٠.

الوحدات المحليّة^١، وهي أداة ضرورية لتمكين السلطة المركزية من رقابة النشاط التنموي، ومتابعة المشاريع التنموية كافة في الوحدات المحليّة من خلال التقارير الدورية التي تُرسل إلى السلطة المركزية حول استهلاك الاعتمادات المقدمة كمعونة للوحدات المحليّة^٢.

ومن الدوافع الرئيسة للاهتمام المتزايد بالتنمية المحليّة المتوازنة هو الآثار السلبية الناجمة عن الهجرة الداخلية إلى المحليات الأكثر تطوراً كالعاصمة، والرغبة في الاستفادة من الموارد المحليّة، وتفعيل المشاركة الشعبية في عملية التنمية، وتحقيق العدالة في توزيع الأعباء والمكاسب التنموية^٣، فلو تتبعنا عملية التنمية التي نشأت في سورية في العقود الماضية لوجدنا كيف تركّزت على محور واحد، هو المحور الممتد من حلب إلى دمشق مروراً بحمص وحماة، الأمر الذي تسبب بالهجرة إلى تلك المدن، والتركز فيها، وإنشاء حزام من السكن العشوائي حولها، وتركيز عمليات التنمية في تلك المناطق، وبالتالي السوء في توزيعها مكانياً^٤، وقد أكّد المكتب المركزي لشؤون الجبهة الوطنية التقدمية والإدارة المحليّة والنقابات المهنية التابع للجنة المركزية للحزب الشيوعي في سورية، أنّ تحسين الواقع الخدمي في الأرياف، يتطلب زيادة حتمية للإعانات المقدمة لوحدات الإدارة المحليّة، وذلك تحقيقاً للتوازن

^١: د.بن عزة محمد، أ.فتح خالد، برامج التنمية المحليّة ودورها في ترقية رفاهية السكان، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، العدد الثاني، الجزائر، ٢٠١٥، صفحة ٥٣ وما بعد.

^٢: كراجي مصطفى، أثر التمويل المرازّي في استقلالية الجماعات المحليّة في القانون الجزائري مرجع سابق، صفحة ٣٤٥.

^٣: د. نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، صفحة ٢٠١ وما بعد.

^٤: د. صاموئيل عبود، مرجع سابق، صفحة ٢١.

الخدمي بين الريف والمدينة، ووقف هجرة أبناء الريف باتجاه المدينة^١، ونظراً للدور التنموي المقرر للوحدات المحليّة في ظل المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ فإن الزيادة الحتمية في الإعانات المقدمة يجب أن تكون لتحقيق التوازن الخدمي والتنموي، وبما يحقق وقف هجرة أبناء الوحدات المحليّة إلى المحليات التي تتمتع بمستويات متقدمة في مجال التنمية المحليّة، فالتنمية المتوازنة بين المحليات تستهدف المحافظة على التركيبة السكانية، وتوزيعها في الأقاليم المختلفة للدولة، كما تستهدف العمل على الحدّ من الهجرة الداخلية^٢، واليوم في مشروع الخطة الخمسية الحادية عشرة نلاحظ تأكيد هدفين في قطاع التنمية المحليّة؛ هما بناء إدارة محلية رشيدة تتمتع بكفاءة عالية وتحقيق التنمية المحليّة المتوازنة^٣.

وإذ كان بعضهم ينتقد الإعانات المركزية إنطلاقاً من أنّها تتسبّب ببعث روح الاتكال لدى وحدات الإدارة المحلية، وتقتل روح المبادر المحلية في تنمية الموارد الذاتية، ممّا يجعل من المجتمع المحلي مجتمعاً يتصف بالخمول غير قادر على النهوض بعملية التنمية^٤، فضلاً عن أنّها تشكّل تجسيداً لرغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحليّة، حيث تخضع الاختيارات الاقتصادية في المحليات لرغبة السلطة المركزية، وتتم التنمية المحليّة بقرارات

^١: الحزب الشيوعي في سورية، المكتب المركزي لشؤون الجبهة الوطنية التقدمية والإدارة المحليّة والنقابات، قانون الإدارة المحليّة ومجالسها، منشورات الحزب الشيوعي في سورية، دمشق، ١٩٩٧، صفحة ٣٦.

^٢: د. أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، صفحة ١٣٩.

^٣: راجع الخطة الخمسية العاشرة والحادية عشرة.

^٤: د. نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٦، صفحة ١٦٣.

مركزية^١، مما يؤدي إلى المساس باستقلالية وحدات الإدارة المحلية والحيلولة دون التطبيق الصحيح لمفهوم اللامركزية الإدارية، إلا أن الأمر -وفق وجهة نظرنا- وإن كان صحيحاً في جانب منه، فإنه غير مكتمل من جانب آخر، فمن غير الممكن تحقيق التنمية المحلية والمتوازنة في المحليات من دون اللجوء إلى طلب إعانات السلطة المركزية، واستقلال وحدات الإدارة المحلية كما يؤكد الدكتور بطيخ ((عماد نظام الإدارة المحلية))، إلا أن ذلك الاستقلال لا يمكن أن يكون له مضمون صحيح ما لم يكن أمراً واقعاً، وتحقيقه كأمر واقع غير ممكن دون وجود موارد مالية تمكن المحليات من القيام بدورها في عملية التنمية^٢، ومن تلك الموارد الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، والأمر هنا يتوقف على حسن تقديم تلك الإعانات من قبل السلطة المركزية، وحسن استخدامها من قبل الوحدات المحلية، وفي ذلك يقول الدكتور صلاح أن ((اللامركزية ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما وسيلة لتحقيق جملة من الأهداف على رأسها التنمية الشاملة والمستدامة مروراً بالتنمية المحلية))^٣، فأحد أهم استراتيجيات التنمية المحلية، هو الاستخدام الأمثل للإمكانات المادية المتاحة في المجتمعات المحلية، وحسن استخدام الإعانات المقدمة من السلطة

^١: كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٣٥٨.

^٢: د. رمضان بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية، مؤسسة العين للإعلان، أبو ظبي، ١٩٨٨، صفحة ٨٩.

^٣: د. صالح عبد الرحمن أحمد، د. أندرياس كالينا، مرجع سابق، صفحة ٦٢.

المركزية^١، وبالتالي فإن إعانات السلطة المركزية هو أمر لا بد منه لتحقيق التنمية المحليّة.

وهنا لا بدّ لنا من التأكيد أن عدم توفّر التمويل ومرونة آلياته، لا يشكل العائق الوحيد الذي يحول دون قيام الوحدات المحليّة بدورها المأمول في عملية التنمية المحليّة، وإنما يضاف إليه عقبات أخرى، إلا أنّ ما يهمنا في هذا الفرع، هو تبيان دور الإعانات المركزية في تحقيق التنمية المتوازنة، حيث تبقى الوحدات المحليّة في ظلّ ضعف إيراداتها المالية عاجزة عن النهوض بدورها التنموي بشكل مستقل عن إعانات السلطة المركزية، وتبقى الإعانات هي الوسيلة الأمثل لتحقيق التنمية المتوازنة في إطار تفاوت المحليات من حيث قدرتها المالية، وذلك يتوقف كما بيّنا سابقاً على حسن تقديم تلك الإعانات من قبل السلطة المركزية، وحسن استخدامها من قبل وحدات الإدارة المحليّة، بما يضمن استقلال وحدات الإدارة المحليّة بممارسة مهامها في ظل الآليات الرقابية، وما يمكن أن تفرضه آلية منح الإعانات المادية دون أن تتحول إلى هيئات يحتضنها النظام المركزي.

وبذلك نجد بأنّ الإعانات المالية المقدمة من السلطة المركزية تؤدي دوراً ريادياً واضحاً في عملية التمويل والتنمية على النطاق المحلي، وهي من حيث نوعها وتأثيرها في استقلالية الوحدات المحليّة، تقسم بين إعانات مخصّصة، وإعانات شاملة غير مخصصة، وتأخذ في ذلك صوراً عدة، كما تختلف الأنظمة القانونية المعتمدة لمبدأ الإدارة المحليّة في معايير احتساب الإعانات الواجب تقديمها لتمويل الوحدات المحليّة التي تعاني عجزاً في

^١: السبتي وسيلة، مرجع سابق، صفحة ٥٤.

موازنتها، وتستخدم تلك المعايير دون ضوابط قانونية واضحة، ووفق الإرادة الحرة للسلطة المركزية، بما يمكنها من الخروج على مبدأ العدالة في توزيع الإعانات، ويمكنها من التأثير بشكل متباين في الوحدات الممولة، فدور الإعانات المركزية لا يتوقف على توفير الإيرادات اللازمة لقيام الوحدات المحلية بمهامها الخدمية، بل للقيام بالدور التنموي أيضاً، وهي أداة لتحقيق التنمية المتوازنة بين المحليات تجنباً للآثار الناجمة عن اختلاف معدلات التنمية فيها، إلا أنّ أثر تلك الإعانات لا يقف عند هذا الحد، وإنما يمتدّ ليشمل توجيه نشاط الوحدات المحلية، وفرض الرقابة عليها وفق ما سوف نبيّنه في المبحث التالي.

المبحث الثاني

علاقة السلطة المركزية بـوحدات الإدارة المحليّة وأثر الإعانات المركزيّة

إن تمكين وحدات الإدارة المحليّة من القيام بما أوكل إليها من مهام، يستوجب الاعتماد على أفضل الوسائل المتاحة لها في سبيل ذلك، منها الإيرادات المالية المختلفة، وحيث لا يمكن للوحدات المحليّة التوسع في مواردها المالية تلبيةً لنفقاتها المتزايدة، تبرز حاجة اللجوء إلى السلطة المركزيّة طلباً للإعانات المالية، الأمر الذي ينعكس سلباً وإيجاباً على علاقة السلطة المركزيّة بـوحدات الإدارة المحليّة، فتشكّل الإعانات المركزيّة مصدراً مهماً من مصادر تمويل الوحدات المحليّة من جهة، وأداة لتبرير تدخّل السلطة المركزيّة في الشؤون المحليّة، والتأثير في قرارات المجالس المحليّة، وتوجيه نشاطها من جهة أخرى، كما أنّها تشكّل مبرراً لرقابة تصرفات السلطات المحليّة في إطار الشرعية وخارجه.

بناءً عليه، وفي إطار دراستنا لأثر الإعانات المركزيّة في علاقة السلطة المركزيّة بـوحدات الإدارة المحليّة سنبين: أثر تلك الإعانات في توجيه قرارات الوحدات المحليّة، ومنها قراراتها الاستثمارية، وجوانب الرقابة التي يمكن أن تفرض نتيجة تلك الإعانات، وننتقل بعدها لتبيان دور الرقابة في تحسين نشاط وحدات الإدارة المحليّة وتقييده، وذلك من خلال المطالبين الآتين:

- المطلب الأول: الإعانات المركزية واستقلال وحدات الإدارة المحليّة
- المطلب الثاني: الإعانات المركزية ورقابة أعمال وحدات الإدارة المحليّة

المطلب الأول

الإعانات المركزية واستقلال وحدات الإدارة المحلية

تتمتع وحدات الإدارة المحلية بمصادر تمويلية مختلفة، تستخدم إيراداتها للقيام بالدور الخدمي المأمول منها، وتوظف لتحقيق التنمية في المحليات، ويشترط في الموارد التي تعتمد عليها الوحدات المحلية ألا تشكل مساساً باستقلاليتها، وأن تضمن حريتها في ممارسة نشاطها الإداري، وفي تنفيذ المشاريع على الصعيد المحلي، إلا أن الجزء الأعظم من إيرادات الوحدات المحلية يأتي من الموارد الجبائية، ومما يمكن أن تقدمه السلطة المركزية من إعانات مالية، الأمر الذي يؤثر سلباً في استقلالها المالي، وحرية إنفاقها نتيجة وجود الإعانات المركزية كمصدر تمويل رئيسي، وبالتالي استقلالها الإداري، فتأتي قراراتها الإدارية ونشاطاتها الاستثمارية متسقة مع رغبة الجهة الممولة، أي إنها تؤثر في اختيار المشاريع الاستثمارية الممكن إقامتها من قبل الوحدات المحلية، وتوجيه سلطة إصدار القرارات ذات الأثر القانوني، وهو ما سوف نوضحه في هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: أثر الإعانات في التخصص واختيار المشاريع الاستثمارية
- الفرع الثاني: دور الإعانات المركزية في توجيه قرارات السلطة المحلية

الفرع الأول: أثر الإعانات في التخصص واختيار المشاريع الاستثمارية

تعتمد الوحدات المحليّة في تمويل مشاريعها الاستثمارية على ما يمكن أن توفره مواردها الذاتية من إيرادات مالية تكفي للقيام بذلك، ويتم اللجوء إلى الاقتراض أو طلب الإعانات من السلطة المركزية حين تعجز مواردها الذاتية عن تغطية نفقات الاستثمار، إذ لا تستطيع أي سلطة محلية تنفيذ ما ترسمه من مخططات، وإقامة ما تخطط له من مشاريع محلية إلا إذا توفّر لديها من المال ما يكفي لتغطية تكاليف تلك المشاريع^١، وتصنف القروض كمصدر تمويلي ذي أهمية بالغة بالنسبة إلى وحدات الإدارة المحليّة، تمكنها من القيام بنشاطها الاستثماري ومن الوفاء بالتزاماتها المالية، إلا أن تلك القروض يمكن أن تشكّل خطورة تتعكس بشكل واضح على مالية الوحدات المحليّة فيما لو تم الإسراف في اللجوء إليها، أو استخدامها بشكل غير جيد، الأمر الذي يستوجب امتناع الوحدات المحليّة عن التوسع في الاقتراض في ظلّ ضعف مواردها المالية، خشية عجزها عن السداد^٢، فيبقى الحل الأمثل في تمويل عملية الاستثمار في الوحدات المحليّة في حال ضعف مواردها الذاتية ما يمكن أن تقدمه السلطة المركزية من إعانات مالية.

وتنقسم الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية إلى إعانات شاملة، تمنح للوحدات المحليّة كمقابل للخدمات والأعباء التي تنقل إليها، وإعانات مخصّصة تُقدّم للمحليات بغرض إعانتها على أداء خدمة معينة أو للقيام بمشروع معين، إلا أنّ غالب الإعانات المقدمة للوحدات المحليّة، هي إعانات

^١: حمود محمد دبوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٩٧.

^٢: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٨١.

مخصّصة، وهي في الغالب إعانات رأسمالية أو استثمارية، يتم تقديرها وفق جدول حسابي أو على أساس تقديري، يعتمد على المشروع التمهيدي، وما يمكن أن يتطلبه من نفقات، وتتقيد حرية الوحدات المحليّة في استخدامها، فلا تملك حرية توظيفها في مشروع آخر^١.

بناءً عليه يمكننا القول إنّ ما تقدمه السلطة المركزية من إعانات مالية بغرض الاستثمار في المحليّات، هي إعانات مخصّصة للنشاط الاستثماري، وموجهة عملياً لمشروع معين ذي نفقات تقديرية محددة سلفاً، وقيام السلطة المركزية بتمويله يعني قبولها به ودعمها وتأييدها له، وفي ظل ضعف الإيرادات المالية لوحدات الإدارة المحليّة يمكن للسلطة المركزية ومن خلال ما تقدّمه من إعانات مادية، أن تعمل على توجيه النشاط الاستثماري للوحدات المحليّة، فتمتنع أو تتأخر عن تمويل المشاريع التي لا تلقى لديها القبول أو الرضا الكافي، الأمر الذي يدفع الوحدات المحليّة إلى إقامة المشاريع التي تحظى بالقبول لدى السلطة المركزية ضماناً للحصول على الإعانات اللازمة لتمويلها، والابتعاد عن تنفيذ المشاريع التي تعجز عن تغطية نفقاتها في حال حجب السلطة المركزية إعاناتها المالية عنها، أو التي قد تتسبب في تجميد إيرادات الوحدات المحليّة نتيجة قيامها بتنفيذ جزء من المشروع قد لا يصلح لدخوله في الدورة الاقتصادية نتيجة عدم اكتماله.

ويبقى الحصول على الإعانات المالية مرهوناً برضا الجهة المانحة، وقبول الشروط الموضوعية من قبلها، ففي فرنسا لا يمكن لوحدات الإدارة المحليّة - على سبيل المثال - الحصول على إعانات الأشغال العامة

^١: د. علاء محمد أمين، مرجع سابق، صفحة ١٢٠.

والتجهيزات، دون الالتزام بالشروط الفنية والمالية الموضوعة من قبل السلطة المركزية، الأمر الذي سينعكس سلباً على حرية الوحدات المحلية في ممارسة نشاطها الاستثماري، نتيجة زيادة سطو السلطة المركزية^١، لذا يمكننا القول إنّ قيام وحدات الإدارة المحلية بالمهام الملقاة على عاتقها، ومن ضمنها القيام بالمشاريع الاستثمارية، لا يتوقف على توفر موارد مالية وكفاية إيراداتها وحسب، بل تؤدي مصادر تلك الإيرادات الدور الأبرز في ذلك، حيث تضمن الموارد الذاتية استقلال وحدات الإدارة المحلية، وتحقق لها حرية القيام بالدور الاستثماري والنهوض بالعمل التنموي، في حين يتطلب الاعتماد على الإيرادات المركزية وبالأخص ما تقدمه السلطة المركزية من إعانات مادية، قبول ورضا الجهة المانحة، وبالتالي فإن الإعانات -غالباً- تعمل على تمكين السلطة المركزية من مصادرة حرية الوحدات المحلية في إقامة المشاريع الاستثمارية، وتتحول لمجرد أداة منفذة للخطة الاستثمارية الموضوعة من قبل السلطة المركزية، وهي إيرادات لا غنى عنها في إقامة المشاريع الاستثمارية، وتحريك عجلة الاقتصاد في المحليات، كما أنها في المقابل أداة لتقييد حرية الوحدات المحلية فيما تمارسه وبالأخص نشاطها الاستثماري، وفي ذلك يؤكد البعض: ((إنّ المحليات تعيش على رحمة الإعانات المركزية التي تشكل ما يسمى بالقيود الذهبي للإدارة المحلية))^٢، إلا أننا وتعليقاً على ذلك، يمكننا القول بأن الإعانات المركزية وإن شكلت قيداً ذهبياً للوحدات المحلية، فإن تلك الوحدات لم تعدّ تعيش على رحمة ما تقدمه السلطة المركزية لها من إعانات

^١: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٨٦٠.

^٢: د. محمود الصالح، الوجيز في الإدارة المحلية، دون ذكر دار نشر، دمشق، ٢٠١٦، صفحة

في بلدان عديدة منها سورية في ظل المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ الذي حدد موارد التمويل المحلي وأكد على تعزيزها وتنميتها.

وفي إطار تمويل مشاريع الوحدات المحليّة في سورية نصّ المشرّع السوري في القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٧ على إنشاء موازنة مستقلة لمشاريع المحافظات، وحدّد أوجه إنفاقها على مشاريع غير واردة في الخطة العامة للدولة، وقد حدّد تلك المشاريع بشكل حصري في المدارس، والطرق، والصحة، والصرف الصحي، ومعالجة النفايات وغيرها من المشاريع التي ذُكرت في نص القانون، وفرض الإعانات التي تمنحها الدولة للمحافظات أو الوحدات الإدارية من ضمن إيرادات الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات، وإذ ما كان لإعانات السلطة المركزية دور لا يستهان به للتأثير في حجم إيرادات هذه الموازنة، فإنّ دورها في التخصّص واختيار المشاريع الاستثمارية، وتوجه سلطة المحافظة في إطار تمويل الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات، يبقى محصوراً في أوجه الإنفاق التي حدّدها المشرّع السوري في المادة الحادية عشرة من القانون^١، وإن خرج على هذا الحصر في المادة /١٣٨/ من قانون الإدارة المحليّة؛ حين أوجب أن تُحوّل نسبة ٢٥% من موازنة المحافظات المستقلة إلى مجالس المدن والبلديات، تُقرّر من مجلس المحافظة، وتخصّص

^١: نصت المادة ١١ من القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ والخاص بالموازنة المستقلة لمشاريع المحافظة على ما يأتي: ((تحدد أوجه الإنفاق من الموازنة بالمشاريع والنفقات التالية مع مراعاة أحكام المادة الخامسة من هذا القانون : ١- المدارس ومتماتها ٢- الطرق ٣- الصحة ٤- الصرف الصحي ٥- معالجة النفايات الصلبة ٦- النظافة وحماية البيئة ٧- إدارة الكوارث والدفاع المدني والإطفاء ٨- مشاريع أخرى يقررها المجلس على ألا تتجاوز اعتمادات هذه المشاريع (١٠%) عشرة بالمائة من الاعتمادات الإجمالية السنوية للموازنة ٩- نفقات إدارية بما لا يتجاوز ٥% من الإيرادات السنوية عدا الإعانات)).

حصراً لتنفيذ مشاريع استثمارية، إضافة لخروجه على ذلك في المادة /١٥٦/ من القانون ذاته^١.

وإنّ كان للإدارة المحليّة دور اقتصادي يتمثل في تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد في المحليّات، وإقامة مشاريع استثمارية تتلاءم ومتطلبات المحليّات واحتياجاتها، وفي تمكين الوحدات المحليّة من الاعتماد على مواردها الذاتية في عملية التمويل، بما يخفف العبء عن مصادر الدولة التقليدية^٢، إلا أنّ المعارضين للنظام اللامركزي، يرون عجز الوحدات المحليّة من الناحية الفنية والمالية عن القيام بالمشاريع الكبيرة مقارنةً بالسلطة المركزية، فيما يرى آخرون أنّ السلطة المركزية، ومن خلال سلطتها الوصائية، تستطيع مدّ العون المالي والفني، بما يمكنّ الوحدات المحليّة من تجاوز هذا العجز^٣، وبما يمكنّها من إقامة المشاريع الاستثمارية التي تتطلبها المحليّات، وإذ ما كان للدعم المالي المقدّم من خلال إعانات السلطة المركزية أثر بارز في إقامة مشاريع الوحدات المحليّة واستمرارها، فإنّها تعاب في كون السخاء في تقديمها يتسبب في تراخي الوحدات المحليّة عن تنمية مواردها الذاتية^٤، الأمر الذي يجعل للإعانات المركزية المكانة الأبرز، وربما الوحيد، في تمويل المشاريع المحليّة، كما أنّها تتسبب بالمساس باستقلالية عمل

^١: راجع المادتين /١٣٨/ و /١٥٦/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^٢: د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار رند للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٣، صفحة ٥٢.

^٣: د. عبد المنعم فوزي، مرجع سابق، صفحة ٤٩٤.

^٤: د. ليندا أونيسي، مرجع سابق، صفحة ٢٣٨.

الوحدات المحليّة ولا سيّما فيما يتعلّق بمشاريعها الممولة بتلك الإعانات^١، وتعزّز الاتكال، وتقتل روح المبادرة لديها في تسيير أملاكها والنهوض بعملية التنمية المحليّة^٢، وهي سبب رئيسي لاعتماد الوحدات المحليّة فيما تقيمه من مشاريع على الخبرة الفنية التي تقدّمها السلطة المركزيّة، وبالتالي الخضوع لوصاية حقيقية من الناحية الواقعية، وسيطرة أصحاب الخبرات على المشروعات المحليّة نتيجة عجز الوحدات المحليّة عن تأمين خبرة فنية عالية لمشاريعها؛ لعدم قدرتها على تأمين نفقاتها^٣.

أخيراً لا بدّ من الإشارة إلى أنّ الوحدات المحليّة غالباً ما تفقد حق الإستفادة المباشرة من موارده؛ نظراً لأنّ عائد تلك الموارد يصبّ في الإدارة المركزيّة التي تقوم بإعادة توزيعه على وحدات الإدارة المحليّة وفق معايير مختلفة، الأمر الذي يميّنها ومن خلال الإعانات المادية التي تقدمها من توزيع الاستثمارات في المحليات وفقاً للمشروعات ذات الأولوية المعتمدة في برنامجها الاقتصادي وسياستها التنموية، والتي غالباً ما تُوجّه لتوفير الخدمات والبنية التحتية وسدّ الاحتياجات خاصة في العاصمة والمدن الكبرى، لذا فإنّ استقلال وحدات الإدارة المحليّة في إقامة مشاريعها الاستثمارية يقتضي الاعتماد بشكل أساسي على مواردها الذاتية، وعلى الإعانات المركزيّة عندما تقتضي حاجة المحليات إلى ذلك فقط، وبالتالي فإنّ اعتماد الإعانات المركزيّة يكون كمورد احتياطي فقط نتيجة أثرها الواضح في توجيه النشاط الاستثماري

^١: كمال نور الله، مرجع سابق، صفحة ١٠٤. راجع أيضاً د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق، صفحة ٩٠.

^٢: د. نواف كنعان، مرجع سابق، صفحة ١٦٣.

^٣: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٥٩٢.

في المحليات كما أوضحنا، إضافة لدورها في توجيه قرارات السلطة المحلية كما سنوضح في الفرع التالي.

الفرع الثاني: دور الإعانات المركزية في توجيه قرارات السلطة المحلية:

تتمثل الإدارة المحلية بنظام يسمح لوحدات الإدارة المحلية تسيير شؤون المجتمع المحلي بشكل مستقل، وبإشراف ورقابة السلطة المركزية، مع تمتع تلك الوحدات بالاستقلال المالي والقانوني، ويقصد بالاستقلال القانوني لوحدات الإدارة المحلية قدرتها على الاستقلال بتقرير القواعد التي تخضع لها، في حين يُقصد بالاستقلال المالي استحواذ الإدارة على موارد مالية كافية، وتمتعها بحرية جبايتها وإنفاقها، علماً أنه لا يمكن لوحدات الإدارة المحلية أن تستغني بإحداها عن الأخرى، وفي ذلك يقول الدكتور اسماعيل ((أن توفر الذاتية القانونية للكائن القانوني، لا تغني البتة عن أن يكون لديه ذاتية مالية تعطي لقراراته القانونية إمكانيات الحياة))^١، وعليه لا يكفي الاعتراف لوحدات الإدارة المحلية بقانونية ممارسة الاختصاص؛ بل يجب منحها أيضاً حرية ممارستها، وذلك من خلال امتلاكها وسائل تكفل هذا الممارسة، ويأتي في مقدمتها الإيرادات المالية لوحدات الإدارة المحلية.

وتتمتع الوحدات المحلية بموارد مالية مختلفة من حيث مصدرها، وأهميتها ومنها الإعانات المالية المقدمة من السلطة المركزية التي تُصنّف كمورد أساسي، تعتمد الوحدات المحلية في ظلّ امتناعها عن تنمية مواردها الذاتية، وعجزها عن تغطية نفقاتها المتزايدة، الأمر الذي يتسبب حكماً في

^١ د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٦٤٩.

انتقاص استقلاليتهما، والمساس بسلطة إصدارها لقراراتها الإدارية، فتبقى سلطتها بإصدار القرارات الإدارية مرهونة لرغبة السلطة المركزية، الجهة الممولة، حتى ولو جاءت تلك القرارات في إطار المشروعية.

وتأتي الإعانات المالية المقدمة من السلطة المركزية بوصفها إسهاماً في تغطية نفقات الوحدات المحليّة من جهة، ووسيلة للتدخل في شؤونها المحليّة، والتأثير في قراراتها وتوجيه إنفاقها من جهةٍ أخرى^١، فالأصل أن الإعانات المالية تضمن استبقاء شيء من سلطة الإشراف والتوجيه من قبل السلطة المركزية لوحدات الإدارة المحليّة، بما لا يشكّل مساساً باستقلاليتهما التي يُقصد بها قدرة الوحدات المحليّة على اتخاذ القرارات الإدارية، وحرية المبادرة والاختبار للنهوض بمهامها تحت إشراف السلطة الوصائيّة^٢، إلا أن اعتماد الوحدات المحليّة وبشكل رئيس على ما يمكن أن تقدمه السلطة المركزية من إعانات مادية، وبما يشكّل تبعية مالية للسلطة المركزية، يبرر لها التدخل في نشاطها الإداري، بل يجعل من نشاط الوحدات المحليّة مقتصرًا على تسيير الشؤون المحليّة عوضاً عن تطويرها، وتحسين الواقع في الأقاليم المحليّة، الأمر الذي يتنافى مع المفهوم السليم للإدارة المحليّة، المتمثل بإناطة وظائف إدارية محددة بهيئات محليّة تمارسها بشكل مستقل عن السلطة المركزية، يشكّل استقلالها الإداري أهم الأسس النظرية التي تقوم عليها الإدارة المحليّة^٣، وبالتالي يجب ألا تشكل الإعانات ذريعة تعتمد عليها السلطة المركزية

^١: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٦٧ - ٢٦٨.

^٢: كاهنة شاطري، تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجاً)، مركز جيل البحث العلمي، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد ١٣، طرابلس، لبنان، ٢٠١٧، صفحة ٢٩.

^٣: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة ١٧.

لتدخلها المباشر وغير المباشر في عمل الوحدات المحلية، وبالتالي المساس باستقلالها^١.

وعلى الرغم من عدم إمكانية إنكار الدور الإيجابي للإعانات المالية المقدمة للوحدات المحلية، والمتمثلة في تدعيم ماليتها، إلا أنها تبقى دائماً مورداً استثنائياً له دور سلبي، يتمثل بالمساس باستقلالية الجماعات المحلية، ويفرض تبعيتها للسلطات المركزية^٢، وفي ذلك يؤكد الدكتور الزعبي أنّ اعتماد الوحدات المحلية في تمويلها على إعانات السلطة المركزية يعني تقبّلها التخلي عن استقلالها إلى حدّ ما، ورضاها بتدخل السلطة المركزية بشؤونها المختلفة، فالهيئة التي تمنح المال لها أن تراقب أوجه إنفاقه، ولها في إطار الامتثال لأوامرها ونواهيها أن تمنحه أو تمنعه^٣، وهو أمر محقق حتى في الدول التي خضعت بعيداً في تطبيق الإدارة المحلية، وفي ذلك يقول باديس بن جده: ((فحتى في الدول التي قطعت شوطاً طويلاً في مجال الديمقراطية وتجربة الإدارة المحلية، مثل بريطانيا وفرنسا، نجد أن الحكومة المركزية تتدخل في عمل المجالس المحلية، كلما قدمت لها إعانات إضافية وتحدد كيفية التصرف بهذه المعونات وأوجه إنفاقها))^٤، فنقل المهام من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية، يقتضي إرفاقها بالإيرادات اللازمة، وإلا شكل ذلك تخلي السلطة المركزية عن بعض واجباتها. وحسن تطبيق الإدارة المحلية يقتضي أن

^١: د. رمضان بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، صفحة ٩٠.

^٢: سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، صفحة ١٩٨.

^٣: د. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، مرجع سابق، صفحة ٩، صفحة ٢٨.

^٤: باديس بن جده، مرجع سابق، صفحة ١٢٦.

يُؤَقَّر لها الإيرادات اللازمة للقيام بما أُسند إليها من مهام^١. وعدالة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحليّة، يتنافى مع استئثار السلطة المركزية بالموارد المالية ذات الإيرادات الجيدة^٢، وبالتالي التدخل في الشؤون المحليّة من خلال ما يمكن أن تقدمه من إعانات مادية، فمستوى استقلال وحدات الإدارة المحليّة يعكسه مدى كفاية مواردها الذاتية، وقدرة الاستغناء عن الإعانات الحكومية^٣، وعليه يرى الدكتور بدر أن تدعيم نظام الإدارة المحليّة يتطلب تحقيق نظام مالي قوي ومستقل، لا يعتمد بشكل أساسي على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية^٤، كما تؤكد التشريعات المختلفة ضرورة أن يترافق نقل الصلاحيات بين السلطة المركزية والوحدات المحليّة، مع إيرادات مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارستها^٥.

وقد أكدّ الدستور السوري لعام ٢٠١٢ وبمواضع مختلفة منه، أنّ الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية ذات سيادة^٦، كما نصّ على أن تنظيم وحدات الإدارة المحليّة إنما يركز على تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات

^١: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا)، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة إسكوا، منشورات الأمم المتحدة، ٢٠٠٣، صفحة ٥٣.

^٢: الحامد أحمد فال الطلبة، آليات تحقيق التنمية المحليّة في موريتانيا، مجلة الفقه والقانون، العدد ٢٦، المغرب، ٢٠١٤، الصفحة ٩٦.

^٣: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ١٢٦.

^٤: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١١٧.

^٥: راجع المادة الثالثة من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمتضمن نظام الحكم المحلي، المادة الثالثة من قانون البلديات في الجزائر رقم ١١ - ١٠ المؤرخ في ٢٢ حزيران ٢٠١١، المادة ٢/٧٢ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

^٦: المادة الأولى من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

والمسؤوليات^١، وبقراءة متأنية لهذا النص نستنتج أن الدستور الجديد قدّم ضمانات دستورية لنظام الإدارة المحليّة، وهذه الضمانة تمنح وحدات الإدارة المحليّة حرية تنفيذ اختصاصاتها، من دون إحياءات، وتدخل من السلطة المركزيّة، وجاء قانون الإدارة المحليّة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ ليحدد من ضمن أهدافه ضرورة تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات، وتركزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، وذلك من خلال توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات مجالس الوحدات الإدارية وصلاحياتها، لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية، وتعزيز إيراداتها المالية بما يمكنها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي الى جانب الدور الخدمي^٢، وبالتالي فإن التطبيق الناجح للمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١، يضمن استقلالية وحدات الإدارة المحليّة وتحررها، وتمتعها بسلطة إصدار القرارات الإدارية بعيداً عن تدخل السلطة المركزيّة.

أخيراً يمكننا التأكيد أنّ ضعف الموارد الذاتية للوحدات المحليّة يفترض تدخل السلطة المركزيّة لتمويلها، وذلك من خلال الإعانات المالية التي غالباً ما ترفق بشروط تحدّد من الاستقلال المالي للجماعات المحليّة، وتقيد من حريتها في التصرف، الأمر الذي يترتب عليه تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزيّة، وتأثير في سلطة اتخاذ القرار المحلي في عدّة مستويات، سواء على مستوى إعداد الموازنة أو تنفيذها، وإقامة المشاريع الاستثمارية بشكل مباشر أو

^١: المادة /١٣١/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢.

^٢: راجع المادة الثانية من قانون الإدارة المحليّة في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

بالتعاقد مع الجهات الأخرى، أو حتى عبر إعداد المخططات التنموية وتنفيذها على المستوى المحلي، إلا أن ذلك لا ينفي أهمية الإعانات المركزية بوصفها مصدراً تمويلياً لازماً لنهوض الوحدات المحليّة بالمهام الموكلة إليها، وإن استخدمته السلطة المركزية مبرراً للتدخل في نشاطها، وسلطة إصدارها لقراراتها الإدارية، لذا نرى ضرورة العمل على تنمية الموارد الذاتية لوحدات الإدارة المحليّة، وضرورة منحها إيرادات تترافق مع المهام الجديدة التي يمكن أن تُعهد إليها، والانتقال من مفهوم الإعانات المركزية التي تُمنح للوحدات المحليّة التي تمتلك الجهة المانحة سلطة منحها أو حجبها أو التأخّر في منحها، إلى الاعتمادات المالية المقررة في الموازنة العامة لصالح كل وحدة محلية، أو أن يمنح المجلس الأعلى للإدارة المحليّة والمشكل بموجب قانون الإدارة المحليّة في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ سلطة البت في طلب الإعانات المقدم من الوحدات المحليّة.

وإذ ما كان لإعانات السلطة المركزية دورٌ في توجيه قرارات الوحدات المحليّة، ومنها قراراتها الإدارية فيما يتعلّق بنشاطها الاستثماري، فإن لتلك الإعانات دوراً في فرض رقابة السلطة المركزية على نشاط الوحدات المحليّة في جوانب عديدة، ولتلك الرقابة أثر واضح في تحسين وتقييد ذاك النشاط وفق ما سوف نبيّنه في المطلب التالي من هذا المبحث.

المطلب الثاني

الإعانات المركزية ورقابة أعمال وحدات الإدارة المحليّة

تشكّل الإعانات المركزية أداة ذات تأثير بارز في بسط رقابة السلطة المركزية على أعمال الوحدات المحليّة، تضمن الحيلولة دون الاستقلال المطلق للوحدات المحليّة، وتمنع التعارض بين السياسة المالية للدولة والسياسة المالية للوحدات المحليّة، وتمتد الرقابة لتشكّل في إحدى صورها مساساً باستقلالية وحدات الإدارة المحليّة، وخروجاً عن مبدأ المشروعية، وتدخلاً مباشراً في تصرفات الوحدات المحليّة.

بناءً عليه، ومتابعةً لما سبق سنوضح جوانب الرقابة على أعمال وحدة الإدارة المحليّة وتصرفاتها، وما يمكن أن تفرضه إعانات السلطة المركزية من جوانب أخرى للرقابة، كما سنبين دور الرقابة المفروضة على الوحدات المحليّة في تقييد نشاطها وتحسينه، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: الإعانات المركزية وجوانب الرقابة على أعمال وحدات الإدارة المحليّة
- الفرع الثاني: الرقابة ودورها في تحسين نشاط وحدات الإدارة المحليّة

الفرع الأول: الإعانات المركزية وجوانب الرقابة على أعمال وحدات الإدارة المحلية

لقي مصطلح الوصاية الإدارية انتقاداً حاداً لدى البعض من فقهاء القانون، بوصفه يظهر الجماعات المحلية على أنها جماعات قاصرة مقارنة بما هو الأمر عليه في القانون المدني^١، وتم الاتجاه لتبني مصطلح الرقابة الذي اقتصر على التحقق من شرعية تصرفات الوحدات المحلية، وذلك عوضاً عن الوصاية الإدارية التي ستمنح الحكومة المركزية سلطة تقدير مناسبة العمل المحلي، فلا يكون لأيٍّ من السلطتين المركزية أو المجالس المحلية الانفراد بسلطة إنجاز العمل، وهو ما أكدته الدستور الفرنسي من خلال تبني مصطلح الرقابة في إطار العلاقة بين السلطة المركزية، ووحدات الإدارة المحلية، والذي ينصب في صالح حريات المجالس المحلية^٢.

ويختلف الفقه في جوانب الرقابة التي يمكن أن تمارسها السلطة المركزية على وحدات الإدارة المحلية، من خلال ما تتمتع به من سلطة وصائية، إذ يعدّها بعضهم الضمانة الأساسية التي تسمح بتدخل السلطة المركزية لمنع الوحدات المحلية من إلحاق الضرر بالمصالح الوطنية، وذلك من

^١: اعترض بعضهم على مصطلح الوصاية الإدارية، كونه مصطلحاً مأخوذاً من القانون المدني، ومنصباً على ناقصي الأهلية، وعليه لا يمكن عدّ المحليات ناقصة الأهلية. بسبب ما تأتية من أعمال، وطالبوا باستبدال مصطلح الرقابة به.

R. CHAPUS, Droit administratif général, 8ème édition, tome 1, paris, édition Montchrestien, 1995, p361

^٢: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٨١٧.

خلال التزامها بالمنظومة القانونية^١، ويعرفونها استناداً إلى ذلك بأنها: ((أداة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة، والسلطات المركزية، تسمح باتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون))^٢، وبالتالي فالوصاية الإدارية على وحدات الإدارة المحليّة من وجهة نظرهم تقتصر على جانب المشروعية دون الملاءمة^٣، في حين يتجه آخرون إلى التأكيد على أنّ الوصاية الإدارية تشمل رقابة جانبي المشروعية والملاءمة لتصرفات وحدات الإدارة المحليّة وأعمالها^٤، فالوصاية الإدارية وفق أصحاب هذا الرأي، هي الرقابة الممارسة من قبل السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ضماناً لمبدأ المشروعية وملاءمة تصرفاتها فيما تأتية من أعمال، فيتم استبعاد القرارات غير القانونية، كما يتم استبعاد القرارات غير الملاءمة، ولو كانت متسقة مع القواعد القانونية^٥.

وتختلف تشريعات الإدارة المحليّة في الأنظمة المتعددة بتحديد جوانب الرقابة التي يمكن أن تشملها الوصاية الإدارية على وحدات الإدارة المحليّة، حيث تتصّف التشريعات العربية بالمغالاة بالرقابة المفروضة، التي تشمل جانبي المشروعية والملاءمة بما يمثل خروجاً على المفهوم الصحيح للإدارة المحليّة،

^١: عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، صفحة ٤٢٤ وما بعد.

^٢: د. ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحليّة في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية. جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٧، صفحة ١٨.

^٣: د. د. عمار عوابدي، مرجع سابق، صفحة ٢٤٤.

^٤: د. حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤، صفحة ١٣٥.

^٥: نادية تياّب، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، العدد الأول، الجزائر، ٢٠١١، صفحة ٢٦.

والمساس باستقلال الوحدات المحليّة التي أقرتها التشريعات ذاتها^١، فمن خلال دراسة القواعد والتشريعات النازمة للإدارة المحليّة في سورية يتبيّن وبشكل لا يدع مجالاً للشك، أنّ السلطة المركزيّة في رقابتها للأعمال القانونية المحليّة تتجاوز، وفي كثير من الحالات، عتبة المشروعية، ونجد دليل ذلك أن المادة الحادية والثلاثين بعد المئة من دستور سورية لعام ٢٠١٢ نصّت على اختصاص القانون؛ بتحديد علاقة وحدات الإدارة المحليّة بالسلطة المركزيّة، ومن ضمنها الرقابة على أعمال تلك الوحدات^٢، وبالعودة إلى المادة ١٠٣ من المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١، والمتضمن قانون الإدارة المحليّة في سورية، نجد أنّ الجهات الرقابية لها رقابة قرارات السلطات المحليّة في حال شابها عيب قانوني أو إداري^٣، كما أن المادة ١١٧ من المرسوم ذاته، تؤكد إمكانية أن تطلب السلطة المركزيّة إلغاء أو تعديل قرارات المجالس المحليّة، فيما لو جاءت مخالفة لخططها^٤، وهو ما تم اعتماده أيضاً من قبل المشرع

^١: باديس بن جدة، مرجع سابق، صفحة ١٤٤.

^٢: نصّت المادة /١٣١/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ على ما يأتي: ((يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحليّة على تطبيق مبدأ لا مركزيّة السلطات والمسؤوليات، ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزيّة واختصاصاتها وإيراداتها المالية والرقابة على أعمالها، كما يُبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها))

^٣ نصت المادة /١٠٣/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على ما يأتي: ((للجهات الرقابية إذا وجدت ان احد قرارات المجلس أو المكتب التنفيذي شابها عيب قانوني أو اداري فلها استيضاح الأمر من الجهة مصدرة القرار بكتاب رسمي ولها ان ترفع نتائج تدقيقها إلى الوزير للمعالجة))

^٤: نصت الفقرة الأولى من المادة /١١٧/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ أنّه اذا تعارضت القرارات المنوه بها في المادة /١١٣/ أو أي قرارات أخرى مع قوانين الدولة وخططها

المصري الذي أكد في نظام الحكم المحلى الصادر بموجب قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ على عدّ قرارات المجالس الشعبية المحليّة نافذة في حدود الاختصاصات المقرّرة لها في هذا القانون، وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة^١.

أمّا في فرنسا، فقد تم العمل على إلغاء الوصاية الإدارية والاستعاضة عن ذلك بنظام الرقابة القضائية، وذلك بصدر القانون الفرنسي رقم ٢١٣/٨٢ تاريخ ٢ آذار ١٩٨٢ فأصبحت بذلك قرارات الجماعات المحليّة، نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، وأصبح لممثل الدولة حال عدم شرعيتها اللجوء إلى القضاء طلباً لإلغائها، إضافة إلى حق الأشخاص الطبيعيين بذلك، كما ألغيت الوصاية المالية، وتم تحويل اختصاص تقدير الحسابات الخاصة بالموازنة والرقابة على

وأنظمتها، فإنّ للوزير أو الوزير المختص بالنسبة إلى قرارات مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظات، والمحافظ بالنسبة إلى بقية قرارات المجالس الاخرى، طلب إلغائها أو تعديلها من قبل المجلس الذي أصدرها خلال مدة خمسة عشر يوماً، وفي حال أصّر المجلس على قراره في أول جلسة له بعد الاعتراض، جاز رفع الأمر إلى الجمعية العمومية؛ القسم الاستشاري في مجلس الدولة، فيما يخصّ قرارات مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظات ضمن مدة خمسة عشر يوماً، ويكون قراره نهائياً وملزماً، اما القرارات التي تخصّ المجالس الأخرى فترفع إلى الوزير، ويكون قراره نهائياً وملزماً))

^١ : نصت المادة الثانية والثلاثون بعد المئة من نظام الحكم المحلى في مصر، والصادر بموجب قرار رئيس جمهورية مصر العربية ، رقم 43 لسنة 1979 ((تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحليّة نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في هذا القانون، وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة، وبمراعاة القوانين واللوائح، ويجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحليّة المختصة الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلى بالمخالفة للخطة العامة للدولة، أو الموازنة المعتمدة، أو ينطوي على أية مخالفة للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة في هذا القانون....))

تسييرها إلى الغرف الجهوية والتي هي عبارة عن هيئات قضائية^١، إلا أن اعتماد المحليات على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، يقتضي حكماً الخضوع لرقابة غير منصوص عليها في التشريعات الوطنية، حيث تصبح المجالس المحلية ملزمة بتقديم تقارير دورية عن نسبة الاعتمادات التي تم صرفها، ومقدار الإنجاز المحقق استناداً إلى تلك الإعانات، والعمل وفق توجيهات السلطة المركزية، إضافة إلى رقابة السلطة المركزية على أعمال وتصرفات الوحدات الممولة، والتي ستشمل جانبي المشروعية والملائمة، وإلا سيتم حجب إعانات السلطة المركزية عنها.

ومنها الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية في إنجلترا، حيث يرافق الإعانات المقدمة لوحدات الإدارة المحلية رقابة سابقة لإقرار المنحة، تتمثل بموافقة الوزير المختص، وتأكيد سلامة المشروعات المحلية الممولة، وأن المنحة سيتم صرفها بما يعود على المواطن بالمنفعة، ورقابة لاحقة لإقرارها تمكّن السلطة المركزية من تتبّع صرفها^٢، إضافة إلى رقابة الوحدات المحلية في فرنسا التي تتعدّد بتعدّد الهيئات المانحة للإعانات^٣،

^١ د. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عام ٢٠١٠، صفحة ١١٠. كاهنة شاطري، مرجع سابق، صفحة ٣٨.

^٢ فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٣٤٥.

^٣ تتصف فرنسا بتعدد الهيئات المانحة للإعانات المركزية، وتعدد الإجراءات الواجب التقيد بها في إطار الحصول على تلك الإعانات، الأمر الذي يقتضي برأينا تعدد الجهات القائمة على رقابة السلطة المركزية، وذلك بحجة تتبع كيفية إنفاق الإعانات المقدمة. راجع بخصوص تعدد الجهات المانحة للإعانة: فتح الله مصباح عمران مفتاح، مرجع سابق، صفحة ٢٧٠.

والتي تشكل حالة غير مفضلة في فقه القانون الإداري نتيجة تعدد جهات الرقابة بتعدد الجهات المانحة للإعانة، وخشية من العيوب التي يمكن أن تنتج عن ذلك، يفضل خضوع وحدات الإدارة المحلية لجهة مركزية واحدة، وهي الوزارة المشرفة على الإدارة المحلية^١.

وبالتالي فإنّ الإعانات المقدمة من السلطة المركزية تمسّ استقلال الوحدات المحلية، وتتيح لها حق الإشراف والرقابة عليها، الأمر الذي يؤكد أهمية التمويل الذاتي للوحدات المحلية في تمكينها من تحقيق برامجها الخدمية بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وضرورة توفرّ موارد مالية كافية لتغطية الجزء الأكبر من نفقات الوحدات المحلية ممّا يضعف أثر الإعانات المركزية والرقابة المفروضة استناداً إليها^٢.

أخيراً يمكننا التأكيد أنّ تحقيق الهدف الرئيسي من إقامة وحدات الإدارة المحلية، كونها الأقدر على الإحساس بمشاكل السكان المحليين، والأقدر على حلّها، يقتضي إقامة العلاقات بينها وبين السلطات الوصائية على أساس تقديم الرأي والمشورة والتعاون، خاصة في المحليات التي لا تتوفّر فيها الموارد المالية الكافية، ولا يجوز أن تصل تلك العلاقة إلى حدّ الرقابة على ملاءمة تصرفاتها، وتوجيه أوامر لها أو تعديل قراراتها، نظراً للشخصية القانونية المستقلة التي تتمتع بها الوحدات المحلية، واتساقاً مع فلسفة الإدارة المحلية، وأن تقتصر الرقابة على تفحص مشروعية ما يمكن أن تصدره من قرارات من دون أنّ

^١: د. عتيقة بلجليل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي،

العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عام ٢٠١٠، صفحة ٢٠١.

^٢: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ٩٤ وما بعد.

تتدخل في نواحي الملاءمة، علماً أن خضوع السلطات المحليّة للرقابة، لا يُعدّ مساساً باستقلالها، طالما أُتت تلك الرقابة في الإطار الشرعي الصحيح، فاستقلال الوحدات المحليّة ليس باستقلال مطلق يجيز لها الخروج على قواعد الشرعية أو المساس بالصالح العام.

بناءً عليه نرى ضرورة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزيّة والسلطات المحليّة، وحصر هدفها ومداها بنواحي المشروعية منها، وضرورة تضمين نصّ القانون فقرة تجيز لوحدة الإدارة المحليّة مقاضاة قرارات سلطة الرقابة أمام القضاء، والتقليل من اعتماد الوحدات المحليّة على إعانات السلطة المركزيّة بتنمية مواردها الذاتية، وحصر التمويل بسلطة إدارية محددة، علماً أن ذلك لا يشكّل إنكاراً لأهمية الرقابة التي تقوم بها السلطة المركزيّة في تحسين وتقبيد نشاط وحدات الإدارة المحليّة، وفق ما سوف نبينه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الرقابة ودورها في تحسين نشاط وحدات الإدارة المحليّة

إن استقلال الجماعات المحليّة بصفة عامة، لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية، وسلطة البت في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحليّة، على ألا يفهم من هذا الاستقلال، انفصال وحدات الإدارة المحليّة عن السلطة المركزيّة، بل تبقى العلاقة قائمة من خلال الرقابة التي تُمارس عليها ضماناً لحسن سير الوظيفة الإدارية من جهة، ولاعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية ومصالح الجماعات المحليّة، على أن تُمارس تلك

الرقابة في الحدود المرسومة لها، وبما يجعلها أداة وقائية لمنع ارتكاب الأخطاء في المحليات، ووسيلة لرفع كفاءة وحدات الإدارة المحليّة دون المساس باستقلاليتها، أو فقد الغاية المرجوة منها^١، وفي ذلك ترى الدكتورة ليلي شحاته أن اللامركزية الإدارية ((توجب نقل أو تفويض بعض الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للسلطات المركزية إلى الوحدات المحليّة، دون أن تفقد الأولى حقها في الرقابة على الثانية))^٢.

وتأخذ الرقابة على أعمال المجالس المحليّة ثلاث صور، وهي سلطة التصديق، والإلغاء، والحلول.

١- التصديق: يُقصد بالتصديق إقرار السلطة الوصائية بكون قرارات الهيئات اللامركزية قرارات مشروعة، لا تتعارض مع المصلحة العامة، ومن الجائز تنفيذها، وهي أداة وقائية تضمن عدم تنفيذ قرارات صادرة عن سلطات لا تتمتع بدراية كافية^٣، كما في المادة الثالثة من القانون السوري رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ الخاص بموازنات المحافظات السنوية، التي أكدت في الفقرة ب منها تصديق الموازنة من قبل وزير الإدارة المحليّة بعد إقرارها من قبل مجلس المحافظة، والمادة السادسة من القانون ذاته التي أكدت أن يصادق وزير الإدارة المحليّة النسب التي تُضاف إلى ضرائب

^١: د. ياسين ريوح، مرجع سابق، صفحة ٧١.

^٢: د. ليلي شحاته، مرجع سابق، صفحة ٣٢٨.

^٣: د. ياسين ريوح، مرجع سابق، صفحة ١٨.

ورسوم الدولة والوحدات الإدارية بقرار من مجلس المحافظة^١، والمادة ستون من قانون البلديات اللبناني، التي أكدت خضوع عدد من قرارات المجلس البلدي لمصادقة القائم مقام كممثل للسلطة الوصائية^٢، علماً أنه يمكن للسلطة المركزية استخدام التصديق للتأثير في تصرفات وحدات الإدارة المحليّة، عبر توجيهها تعليمات تفصيلية إليها، على شكل خطابات مصلحة غير ملزمة أو نصائح شفوية أو مكتوبة واردة في منشور، غير ملزمة من الناحية القانونية، إلا أن إلزام الوحدات المحليّة بها، يمكن أن يتم من خلال التهديد بالامتناع عن تصديق القرارات الصادرة عن المجالس المحليّة، فيما لو امتنعت عن الالتزام بتلك النصائح والتوجيهات^٣،

٢- الحلول: يقصد بالحلول قيام السلطة المركزية في الحلول مكان المجالس المحليّة في اتخاذ قرارات كان يجب أن تتخذها كما في المادة ٩ L.212 من الكود البلدي في فرنسا، والتي ألزمت السلطة المكلفة الرقابة على

^١ : راجع بخصوص تصديق قرارات المجالس المحليّة في سورية من قبل السلطة المركزية المواد ٨/٦/٤/٣ من القانون ٣٥ لعام ٢٠٠٧ الخاص بموازانات المحافظات السنوية، والمادة ٢٦ من القانون المالي للوحدات الإدارية رقم ١/ لعام ١٩٩٤.

^٢ : نصّت المادة /ستون / من قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ على ما يأتي: ((تخضع لتصديق القائم مقام القرارات الآتية: ١- الموازنة البلدية ونقل وفتح الاعتمادات. ٢- الحسابات القطعية.. ٣- تحديد معدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المنصوص عنها بقانون الرسوم البلدية.. ٤- شراء العقارات أو بيعها التي لا تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها. ٥- عقود الإيجار عندما تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان..... ١٠- قبول أو رفض الهبات والأموال الموصى بها المرتبطة بأعباء)).

^٣ : د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٩٣٨ وما بعد.

الوحدات المحليّة في الحلول مكانها للقيّد في ميزانيّتها المصروفات الإلزامية التي أهملت قيدها^١،

٣- الإلغاء: وهو الصورة الثالثة من صور الرقابة على أعمال الوحدات المحليّة، والتي يمكن أن نجد مثلاً لها مضمون المادة /١١٧/ من قانون الإدارة المحليّة في سورية التي أجازت لوزير الإدارة المحليّة إلغاء قرارات مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظات، كما أجازت ذلك للمحافظ بالنسبة إلى بقية قرارات المجالس الأخرى، فيما لو جاءت متعارضة مع قوانين الدولة وخططها وأنظمتها^٢.

وتشمل رقابة السلطة المركزيّة على أعمال الوحدات المحليّة وتصرفاتها جوانب عديدة، فقد تقتصر على التأكيد من صحة وقانونية التصرفات المالية للمجالس المحليّة، فتسمى حينها بالرقابة المالية، أو أنها تستهدف التأكيد من قدرة الوحدات المحليّة على الأداء، ومدى القيام بالنشاط سواء أكان له أثر مالي أم لم يكن، فتسمى حينها بالرقابة الإدارية، وقد تكون تلك الرقابة رقابة برامج حين تستهدف البحث في مدى تحقيق البرامج والأنشطة التي تقوم بها الوحدات الإدارية لأهداف محددة^٣، علماً أن تلك الرقابة تُمارس من قبل أجهزة إدارية متعددة في الدولة كديوان المحاسبات^٤، ومجلس الدولة في فرنسا^١، وديوان

^١: د. محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، صفحة ٨٣٨ وما بعد.

^٢: راجع الفقرة الأولى من المادة ١١٧ من قانون الإدارة المحليّة في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

^٣: د. محمود الصالح، مرجع سابق، صفحة ١٩٣.

^٤: يراقب ديوان المحاسبات في فرنسا الضرائب والرسوم المحليّة من حيث قانونية فرضها، ورقابة محصّليها من حيث الحفاظ على ما تم تحصيله، كما تخضع لرقابة المشروعية من قبل مجلس

المحاسبة، ومجلس الوزراء في التشريع الأردني^٢، والجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية^٣، إضافة إلى هيئات، وأجهزة مركزية عديدة يتم إنشاؤها بتشريعات متعددة، وتمنح سلطة الرقابة على الوحدات المحليّة.

وهنا لابد من إعادة تأكيد الرقابة التي تُفرض على الوحدات المحليّة من قبل الجهات الممولة، استناداً إلى التشريعات النافذة، أو خروجاً عليها ضماناً للحصول على الإعانات اللازمة لتغطية نفقاتها، كالرقابة بطريقة اللوائح الوزارية في إنجلترا التي تخول الوزير المختص، وبموجب القانون، وضع القواعد النازمة لممارسة اختصاص معين، والشروط الأساسية التي يتم بموجبها منح إعانات السلطة المركزية بخصوص ممارسة هذا الاختصاص^٤، والرقابة التي يمارسها ممثلون للسلطة المركزية في الهيئات المحليّة أو من خلال لجان تُشكّل لتلك الغاية، تقوم بإعداد تقارير سنوية عن مدى كفاءة الخدمات المقدمة في المحليات، وعلى ضوء تلك التقارير تحدد السلطة المركزية في إنجلترا حجم

الدولة. راجع في ذلك محمد محسن محمد زهير، مرجع سابق، صفحة ١٧١. محمد نجيب علي، مرجع سابق، صفحة ١٥٠.

^١: تخضع المجالس المحليّة في فرنسا للرقابة مجلس الدولة من حيث عقد القروض مع أطراف أجنبية، إبرام العقود المتصلة بالقروض التي يتم تمويلها من خلال الاكتتاب العام. محمود محمد ديوان القديمي، مرجع سابق، صفحة ٢٢٠.

^٢: في النظام القانوني الأردني تخضع أموالاً الوحدات المحليّة لرقابة ديوان المحاسبة كونها أموال عامة، كما تخضع لرقابة مجلس الوزراء الذي له سلطة شطب الديون المستحقة للبلديات، في حال ثبت تعذر تحصيلها بعد ثلاث سنوات، وسلطة الوزير في إقرار موازنة الوحدات المحليّة، ونقل المخصصات من باب إلى آخر. راجع عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، صفحة ٤٣٠.

^٣: راجع المرسوم التشريعي رقم ٦٤ لعام ٢٠٠٣ المتضمن قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الذي تخضع وحدات الإدارة المحليّة بموجبه ووفق المادة الثالثة منه، لرقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية، وقد حددت المادة ٤ من القانون مجال الرقابة.

^٤: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٨٥١.

المعونة المالية التي ستمنح للوحدات المحلية بهدف تدعيم تلك الخدمة^١، إضافة إلى صور الرقابة غير المنصوص عليها في التشريعات، والتي تقوم بها الجهات الممولة بحجة تتبع صرف وإنفاق ما تقدمه من إعانات، والتأكد من حسن استخدامها.

وتستهدف الوصاية الإدارية أو الرقابة الواقعة على وحدات الإدارة المحلية جوانب عديدة، تتمثل في الحفاظ على وحدة الدولة وسلامة أراضيها، ومنع الوحدات المحلية من القيام بأعمال غير مشروعة، أو أعمال تتعارض مع المصلحة العامة في ظلّ تمتّعها بإمكانية ممارسة امتيازات السلطة العامة^٢، لتتكامل بذلك المصالح المحلية والوطنية^٣ ولا يتم تفضيل المصالح المحلية عليها، إضافة إلى دورها في صون حقوق الأفراد من تعسف الإدارة^٤.

وللرقابة دورٌ في منح الوحدات المحلية حرية اختيار الوسائل اللازمة لإشباع حاجاتها من دون الإضرار بمالياتها، وذلك من خلال إخضاع سلطة الوحدات المحلية في الاقتراض لرقابة السلطة المركزية خشية أن يتسبب سوء

^١: د. محمد سعيد حسين أمين، مرجع سابق، صفحة ٢٥١. راجع أيضاً: د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، صفحة ٨٥٣. د. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد ٣، مطبعة الديوان، الجزائر، ٢٠٠٣، صفحة ٤٧. فارس عبد الرحيم حاتم، مرجع سابق، صفحة ١٢٥ وما بعد.

^٢: د. ياسين ربوح، مرجع سابق، صفحة ٧٠.

^٣: عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، صفحة ٤٢٤.

^٤: فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة ٢٥٥.

استخدام القرض بعجزها عن الوفاء به^١، ورقابة قبول الهبات والوصايا والتبرعات، بما يحول دون حبس المال من قبل السلطات المحلية، وبالتالي الحيلولة دون دخولها في نطاق التبادل الاقتصادي^٢، كما تشكل ضمانات أكيدة لمبدأ المشروعية، فلا تأتي تصرفات المجالس المحلية إرضاءً لأهواء النخبين وتلتزم أحكام القانون^٣، إضافة إلى ضمان سلامة وكفاءة إدارة المرافق المحلية من خلال تقديم أساليب أفضل في إدارتها، وذلك في إطار الحفاظ على استقلال الوحدات المحلية^٤.

استناداً إلى ما سبق، يمكننا تأكيد أهمية ودور الرقابة الممارسة من قبل السلطة المركزية وأجهزتها المتعددة، في ظل عدم كفاءة وحدات الإدارة المحلية من الناحية الإدارية، وعدم تمتّعها بالخبرات اللازمة للقيام بالمهام الموكلة إليها، وما قد ينتج عن ذلك من سوء في استخدام إيراداتها المالية التي تأتيها من مصادر مختلفة، لذا لا بدّ من إخضاع أعمال وتصرفات الوحدات المحلية لرقابة السلطة المركزية، بما يحقق الغاية المرجوة منها، وبما يضمن عدم المساس باستقلالية وحدات الإدارة المحلية، مع ضرورة تأكيد حصر الرقابة بجهة إدارية محددة، وهنا نؤكد ضرورة تعديل قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١، ومنح المجلس الأعلى

^١: مصطفى محمد محمد موسى، مرجع سابق، صفحة ٣٧٥.

^٢: د. ياسين ربوح، مرجع سابق، صفحة ٧٣.

^٣: د. عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي (الجزائر - تونس - المغرب)، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، عدد ١، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، الجزائر، عام ٢٠١٠، صفحة ٤.

^٤: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، صفحة ١٤١.

للإدارة المحليّة المشكل بموجب المادة الثالثة من المرسوم سلطة الرقابة على المجالس المحليّة.

أخيراً، وفي نهاية هذا المبحث يمكننا التأكيد أنّ الإعانات المركزية تشكل وسيلة ذات تأثير بارز في بسط رقابة السلطة المركزية على أعمال الوحدات المحليّة، والتمتع بسلطة الإشراف عليها، ودفعها للقيام بمشاريع وخدمات عامة، أحجمت عنها لضعف مواردها المالية، أو لعدم رغبتها في ذلك، فتدفع عجلة الاستثمار في المحليّات للتقدم، ولكن بما يتلاءم مع رغبة الجهة الممولة، وتسيطر على سلطة المجالس المحليّة في ممارسة النشاط الإداري واختيار المشاريع الاستثمارية، إضافة إلى دور الإعانات المركزية في بسط الرقابة على الوحدات المحليّة، تحقيقاً لاستقلالها النسبي، وضماناً لاتساق عملها مع السياسة العامة للدولة، والتي تعزّز بتركيز الاعتماد على الإعانات المركزية، وتبقى الرقابة على أعمال الوحدات المحليّة وتصرّفاتها أمراً يفرضه عدم كفاءة وحدات الإدارة المحليّة من الناحية المالية والإدارية، وعدم امتلاكها الموارد البشرية المؤهلة والخبرات الفنية اللازمة للقيام بمهامها، الأمر الذي يتطلب تنمية مواردها الذاتية، وتقليل الاعتماد على إعانات السلطة المركزية، والبحث عن مصادر تمويل جديدة، تضمن استقلالية الوحدات المحليّة، وتحقيق حريتها في ممارسة اختصاصها.

وبانتهائنا من البحث في علاقة السلطة المركزية بوحدات الإدارة المحليّة، وأثر الإعانات المركزية فيها، نكون قد انتهينا من فصول الرسالة.

الخاتمة

LA CONCLUSION

في نهاية البحث ومن خلال دراسة دور التمويل في استقلالية وحدات الإدارة المحليّة، توصلنا إلى عدد من النتائج، يمكن أن تشكل إجابة عن التساؤلات والإشكاليات المطروحة، ومجموعة من التوصيات المقترحة لحلّها.

أولاً- النتائج: من بين أهم النتائج التي تم التوصل إليها:

- تعاني الوحدات المحليّة عملياً من عدم كفاية مواردها المالية، وبتبعيّتها المالية للسلطة المركزية، وذلك نتيجة المركزية المفرطة في فرض الأعباء المالية كالضرائب والرسوم المحليّة، والقواعد الحاكمة لمالية وحدات الإدارة المحليّة، إضافة إلى الاستئثار السلطة المركزية بالموارد المالية الجيدة، الأمر الذي يمكّن السلطة المركزية -بوصفها جهة ممولة- من التدخل؛ بانتقاء المشاريع التنموية، وتنفيذها على النطاق المحلي، مما ينعكس سلباً على الدور الخدمي والتنموي المأمول للوحدات المحليّة، في إطار تطبيق الإدارة المحليّة، دون أن نغفل ما حققه القانون رقم ٣٥ لعام ٢٠٠٧ حين حدد أوجه إنفاق إيرادات الموازنة المستقلة للمحافظات على مشاريع غير واردة في الخطة العامة للدولة.

- في إطار السعي إلى تعزيز الإدارة المحليّة، تُفضّل الموارد الذاتية على غيرها في عملية التمويل المحلي، بوصفها تمنح الوحدات المحليّة حرية الإدارة، وتمكّنها من ممارسة سلطة التقرير، وتشكّل تلك الموارد أهم الركائز التي يمكن أن تعتمد عليها الوحدات المحليّة في تحقيق برامجها الخدمية والتنموية بشكل مستقل عن السلطة المركزية، إلا أنّ ضعفها يفرض ضرورة اللجوء إلى الموارد الخارجية، وبالتالي التقيد

برغبة الجهة الممولة العاجزة عن تفهم كل ما هو عاجل ومهم في المحليات.

- يستوجب الاستقلال المالي للوحدات المحلية كفاية مواردها المالية، وتوزيع تلك الموارد بأسلوب عادل، وهذا الأمر يستوجب تمتع الوحدات المحلية بسلطة فرض الأعباء المالية في إطار إدارة مالية على درجة من الكفاءة، تضمن حسن تنفيذ سياستها المالية، وتحول دون تدخل خبراء وفنيين من السلطة المركزية بالشكل الذي يمكن أن يؤثر في قراراتها.

- تسبب تزايد الطلب على الحاجات المحلية المرافق لتزايد النمو السكاني، والسعي نحو تحقيق الرفاهية، وانتقال الوحدات المحلية للنهوض بأعباء التنمية المحلية، بعد أن كانت مقتصرة على الدور الخدمي، في تعدد في أوجه الإنفاق المحلي، كنتيجة طبيعية لزيادة المهام الملقاة على عاتق الوحدات المحلية، الأمر الذي استوجب اعتماد مبدأ ترشيد النفقات في المحليات كضرورة لحسن التمويل المحلي.

- تفضل الوحدات المحلية اعتماد الرسوم عوضاً عن الضرائب المحلية، كمصدر من مصادر التمويل، ويعود السبب في ذلك إلى أنّ الهيئات المحلية، تتمتع بسلطة تقديرها، وربطها وتحصيلها، كما تسعى إلى الحصول على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية ضماناً لكفاية الخدمة المقدمة لأبناء الإقليم المحلي، وإزالة للفوارق بين المحليات، وتعويضاً عن الإيرادات المفقودة، في حين تحجم عن الاقتراض خشية

العجز عن السداد، ونتيجة عدم تحمس المؤسسات المالية في إطار الضوابط المفروضة على إقراض الوحدات المحليّة، ولا تعتمد في توجهات سياستها المالية على التبرعات المقدمة لعدم ديمومتها، فثبات موارد الوحدات المحليّة وديمومتها بما يمكن المجالس المحليّة من تقدير إيراداتها، شرط لازم لتمكن المحليات من رسم خططها المستقبلية.

- تتصف الوحدات المحليّة في أغلب الأنظمة بتعدد أوجه الإنفاق فيها، المرافقة لجمود مواردها ومحدوديّتها، وعدم كفاية إيراداتها المالية، وعجزها عن تأمين كوادرات فنية مؤهلة، يمكن أن تدير وتنفذ سياستها المالية بما يشكّل مساساً بسلامة التمويل المحلي.

- استقلال الوحدات المحليّة عن السلطة المركزيّة في عملية التنمية المحليّة، أمر يستوجب إدراكها الحاجات التنموية للمجتمع المحلي، ويتم ذلك من خلال التخطيط المحلي بما لا يشكّل خروجاً على السياسة العامة للدولة، مع ضرورة تمتّع المحليات بالإيرادات المالية الكافية لإقامة المشاريع الاستثمارية، وهذا لا يحول دون اعتماد الموارد الخارجية، كون الاقتصار على الموارد الذاتية يتسبب في بطء عملية التنمية.

- يتجسّد دور الإعانات المقدمة من السلطة المركزيّة في سدّ عجزها المالي، وتوفير فرص التنمية، وفي تحقيقها نوعاً من التوازن بين مختلف المحليات، إلا أنّ ورودها كمورد أساسي من موارد تمويل وحدات الإدارة المحليّة، وارتهاّن منحها برضا الجهة الممولة، يجعل

من قرارات الوحدات المحليّة، ونشاطاتها الاستثمارية مقيدة برغبة تلك الجهة.

- ضرورة إشراك مكونات المجتمع المحلي في تقرير خياراته الآنية والاستراتيجية، فضلاً عن أثر التشاركية في تأمين الإيرادات اللازمة لتمويل مشاريع الاستثمار في الوحدات المحليّة، وفي تنفيذ سياسات التنمية المحليّة

- تختلف جوانب الرقابة التي يمكن أن تمارسها السلطة المركزية على وحدات الإدارة المحليّة من خلال ما تتمتع به من وصاية إدارية باختلاف الأنظمة، وتشكّل الإعانات المركزية مبرراً لبسط تلك الرقابة، وأداة لشمولها جانبي المشروع والملاءمة؛ فلجوء الوحدات المحليّة إلى طلب الإعانات المالية قد يخلق وصاية فعلية على الوحدات المحليّة تتخطى بآثرها وفعاليتها الوصاية المنصوص عليها قانوناً.

ثانياً- التوصيات والمقترحات:

- السعي إلى الانتقال بالاستقلال المالي للوحدات المحليّة من الحيز النظري إلى الواقع العملي؛ من خلال منح الوحدات المحليّة حرية إدارة مواردها المالية، وحرية التصرف بها، وتبني إدارة مالية للوحدة المحليّة تعتمد الأساليب الحديثة والممكنة.

- تعزيز الموارد المالية للوحدات المحليّة وإعطاء الأولوية في ذلك للموارد الذاتية، اتساقاً مع أهداف قانون الإدارة المحليّة السوري الصادر

بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١، بهدف تمكين الوحدات المحلية من ممارسة دورها الخدمي والتنموي، من خلال تنفيذ المشاريع الاستثمارية وتلبية متطلبات المجتمع المحلي، وضماناً لاستقلالية عمل تلك الوحدات، والعمل على تكريس التعاون بين الوحدات المحلية لتنفيذ مشاريع كبرى ومشاركة، تحقق النمو المتوازن بين الوحدات المحلية.

- تحسين النظام الضريبي، ومنح الوحدات المحلية عائدات الضرائب ذات المطرح الضريبي الجيد، والعمل على تمكينها من المشاركة في فرض الرسوم والضرائب المحلية، في إطار الرقابة القضائية.
- منح الوحدات المحلية حرية المبادرة في طلب القروض ودعم سياسة اقراضها من خلال إنشاء مصارف مختصة تعمل على تمويلها وتقديم الاستشارات الفنية اللازمة لمشاريعها، مع ضرورة إحداث لجنة مشكلة على أساس انتخاب أعضائها تتمثل مهمتها في تحديد الشروط العامة لمنح القروض للوحدات المحلية.
- إحصاء أملاك الوحدات المحلية، وتحسين شروط استثمارها واستئجارها، وربطها بالأسعار الرائجة في السوق، وتحقيق استقلال الوحدات المحلية في إنشاء مشاريعها الاستثمارية وإدارتها، وتنمية الوعي لدى أبناء الوحدات المحلية بأهمية التبرعات والحفاظ على أملاك الوحدات المحلية.
- اعتماد الإعانات المقدمة من السلطة المركزية إلى حين تمكن الوحدات المحلية من الوفاء بالديون المترتبة عليها، على ألا تبرز تلك

الإعانات بوصفها مصدراً رئيسياً يدفع المحليات إلى التراخي عن تثمين مواردها الذاتية، وتشكيل لجنة مختصة تكون الغلبة في أعضائها لممثلي المجالس المحليّة، تختص بتقدير كيفية توزيع الإعانات المالية وفق متطلبات الوحدات المحليّة.

- ضرورة أن يرافق نقل الاختصاص من السلطة المركزية للوحدات المحليّة إيرادات مالية تكفي لتغطية نفقات الاختصاصات المنقولة، وهو ما يجب اعتماده في سورية في طور قيام المجلس الأعلى للإدارة المحليّة بتنفيذ الخطة الوطنية اللامركزية، والتي سيتم بموجبها نقل اختصاصات إلى الوحدات المحليّة، كون ذلك سيتوافق مع تزايد في حجم الإنفاق المحلي.

- مراعاة الاعتبارات الاقتصادية لدى إنشاء الوحدات المحليّة بما يضمن كفاية مواردها، والعمل على دمج الوحدات المحليّة المشكّلة؛ ضماناً لتحقيق موارد مالية تكفي لتغطية جوانب الإنفاق المحلي.

- حصر أوجه الإنفاق المحليّ بالأنشطة التي تأتي تلبيةً للمصالح المحليّة، ومنح الهيئات المحليّة الاستقلال الكافي في تحديد أولويات الإنفاق المحليّ.

- حلول رقابة مالية لاحقة على الوحدات المحليّة عوضاً عن الوصاية الإدارية، بما يضمن استقلالها ويمنع عرقلة سير عملها.

- تشجيع الاستثمار في المحليات من خلال تهيئة البيئة والمناخ الملائمين لذلك، والحد من تأثير السلطة المركزية في النشاط

الاستثماري للوحدات المحليّة من خلال تقليل الاعتماد على الإعانات المركزية، والبحث عن مصادر تمويل بديلة.

- ضمان مشاركة مكونات المجتمع المحلي، في تقرير خياراته الآتية، والاستراتيجية، خصوصاً ما يتعلق بالجانب التنموي؛ من خلال تعزيز مفهوم التشاركية، وتنظيم علاقة السلطة اللامركزية بالوحدات المحليّة، بحيث تكون علاقة مشاركة لا تبعية.

- اعتماد الإعانات الإجمالية عوضاً عن الإعانات المخصّصة، وفق معايير مختلفة تراعي ظرف كل وحدة محلية على حدة، ويتم تقديرها من قبل لجنة مالية محلية يُشرك في عضويتها ممثلون عن المجالس المحليّة، على أن يكون رأيها ملزماً، أو السعي إلى استبدال الإعانات الممنوحة للوحدات المحليّة المقدمة من السلطة المركزية وفق تقديرها باعتمادات مقررّة كحق لها في الموازنة العامة للدولة.

- تعديل التشريعات النازمة للإدارة المحليّة، بما يجعل موازنة الوحدة المحليّة نافذة بمجرد إقرارها من المجلس المحلي، على أن تُعدّ من قبل المكتب التنفيذي بالتشاور مع السلطة المركزية، فلا يتوقف نفاذها على مصادقة السلطة المركزية لها، ويقتصر دور السلطة المركزية على تقديم المشورة في طور إعدادها ضماناً لاستقلالية وحدات الإدارة المحليّة في ذلك.

- تحقيق لامركزية التخطيط والتنفيذ للجهود التنموية في الوحدات المحليّة كمراحل متقدمة، وعند توفّر الإمكانيات الفنية والمادية المطلوبة لذلك في

الوحدات المحليّة، كالعناصر الإداريّة المؤهلة والقادرة على تحمّل مسؤولية التنفيذ.

- تنظيم العلاقة بين السلطة المركزيّة والسلطات المحليّة، وحصر الرقابة بجانب المشروعية دون الملاءمة، وضرورة تضمين نص القانون فقرة تجيز لوحدات الإدارة المحليّة مقاضاة قرارات سلطة الرقابة أمام القضاء.

قائمة المراجع

BIBLIOGRAPHIE

المراجع باللغة العربية

الكتب:

١. ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البلدة، الجزائر، ١٩٩٨ .
٢. د.ابراهيم العسل عبد الحميد، التنمية في الإسلام، مفاهيم مناهج وتطبيقات، دار الفتح، بيروت، لبنان، ١٩٩٢ .
٣. د.أحمد حافظ نجم، المجالس المحليّة بين الاستقلال والتبعية (دراسة مقارنة للعلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحليّة في كل من المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد السوفيتي ومصر)، دون دار نشر، ١٩٨٨ .
٤. د. أحمد رشيد، الإدارة المحليّة (المفاهيم العملية ونماذج تطبيقية)، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨١ .
٥. د.أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحليّة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ١٩٧٥ .
٦. د. أحمد سلامة بدر، دور الإدارة المحليّة في تخفيف أعباء الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧ .
٧. د.أحمد سيد فهمي، تقويم برامج تنمية المجتمعات الجديدة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، الاسكندرية، ٢٠٠٠ .
٨. د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، دون دار نشر، أو مكان نشر، ١٩٨٧ .
٩. د. أحمد محمد المصري، الإدارة المحليّة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الاسكندرية، ١٩٨٦ .
١٠. السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحليّة، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩ .
١١. د. أمل عبد الصمد الكوت، عقود الشراكة (P.P.P)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٨ .

١٢. إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية اللامركزية الإدارية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٦.
١٣. د.أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
١٤. باديس بن جدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحليّة في الوطن العربي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٦.
١٥. د.ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية والسياسات العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤.
١٦. د. جمال زيدان، إدارة التنمية المحليّة في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع (دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون ١١/١٠)، دار الطباعة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٤.
١٧. جوزيف بادروس، القاموس الموسوعي الإداري، (عربي - عربي)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠.
١٨. حسن إبراهيم عيد، دراسات في التنمية والتخطيط، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٠.
١٩. د. حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الأول (تكوين الإدارة اللبنانية)، المعهد الوطني للإدارة والانماء، المكتبة الإدارية، بيروت، ١٩٩٥.
٢٠. د. حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٢١. د. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحليّة المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٢.
٢٢. د. حمدي سليمان قبيلات، مبادئ الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠.

٢٣. د. خالد خليل الضاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨.
٢٤. د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨.
٢٥. د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٣.
٢٦. د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
٢٧. د. ربيع أنور فتح الباب الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٢٨. د. رحمانى الشريف، أموال البلديات الجزائرية، الإعتدال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣.
٢٩. د. رمضان محمد بطيخ؛ د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الأول، دار النهضة، القاهرة، ٢٠١١.
٣٠. د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية، مؤسسة العين للإعلان، أبو ظبي، ١٩٨٨.
٣١. د. زهدي يكن، التنظيم الإداري، تنظيم الإدارة المركزية و المحليّة، دار الثقافة، بيروت، لبنان، بدون سنة نشر.
٣٢. د. سالم قاسم النعيمي، الترشيح الفعلي للإتفاق الإستثماري بأسوب جبرت، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٥.
٣٣. د. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٣٤. د. سمير محمد عبد الوهاب، المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، دراسة لبرنامج شروق، في سلوى شعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٧.
٣٥. د. سمير بن محمد عبد الوهاب السيد، النظم المحليّة، إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، بدون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٠.
٣٦. د. سميرة كامل محمد، التنمية الاجتماعية، مفهومات أساسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ١٩٨٨.
٣٧. د.سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
٣٨. د.سوزي عدلي ناشد، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الموازنة العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
٣٩. د. صالح عبد الرحمن أحمد، د.أندرياس كالينا، اللامركزية والإدارة المحليّة في مصر وألمانيا، منشورات مؤسسة هانس زايدل الألمانية، ميونيخ، ٢٠١٥.
٤٠. د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، محاولة تحليلية نقدية للتجربة السورية في التنمية عموماً، والتنمية البشرية على وجه الخصوص، ودعوة لتفعيل دور منظمات المجتمع المدني للمشاركة فيها، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٢.
٤١. صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحليّة، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، عام ٢٠١١.
٤٢. د.صلاح الدين فوزي، الإدارة المحليّة في التشريع المصري ((نحو إدارة محلية أفضل))، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٢.

٤٣. د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٤٤. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ٢٠١٠.
٤٥. د. عادل محمد حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحليّة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
٤٦. د. عادل مختار الهواري، التغير الاجتماعي والتنمية في الوطن العربي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣.
٤٧. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، العقود الواردة على العمل، المقالة والوكالة والوديعة والحراسة، الجزء السابع، المجلد الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.
٤٨. د. عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحليّة ((دراسة مقارنة))، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان ، الأردن، ٢٠٠١.
٤٩. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، المجلد الأول، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٨.
٥٠. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة في الإسلام (الولايات المتحدة - فرنسا - مصر ولبنان)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٢.
٥١. د. عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣.
٥٢. د. عبد المطلب عبد الحميد عبد المطلب في برنامج اللامركزية وقضايا المحليات ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٤.
٥٣. د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحليّة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.

٥٤. د. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ١٩٦٥.
٥٥. د. علاء محمد أمين، الإدارة المحليّة الحديثة في فرنسا، مطابع الشرطة، القاهرة، د.ت.ن.
٥٦. د. علي خطار شنطاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، كتاب ثانٍ (النشاط الإداري)، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ١٩٩٦.
٥٧. د. علي الشريف، الإدارة العامة، مدخل الأنظمة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، ١٩٩١.
٥٨. د. علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحليّة، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، ٢٠٠٨.
٥٩. د. علي الصاوي، الإدارة المحليّة، مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، زهراء الشرق، القاهرة، مصر، ١٩٩٥.
٦٠. د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٨.
٦١. د. قباري محمد اسماعيل، علم الاجتماع الإداري ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ١٩٩٩.
٦٢. د. كمال المنوفي في برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٤.
٦٣. د. ليلي شحاتة، الإدارة العامة في نظام الإدارة المحليّة، منشورات جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٣.
٦٤. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٤.
٦٥. د. مجدي مدحت نهري، الإدارة المحليّة بين المركزية واللامركزية (دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحليّة في جمهورية مصر العربية)، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، مصر، ٢٠٠١.

٦٦. مجموعة من المؤلفين، المشاركة الشعبية والإصلاح، (تأصيل، تفعيل، تجارب واقعية) دار العلوم للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٧.
٦٧. د. محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديموقراطي، دراسة مقارنة، دون دار نشر، ١٩٨٢، مصر.
٦٨. د. محمد أحمد اسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحليّة الإدارية الفرنسية، اللامركزية على الطريقة الفرنسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٥.
٦٩. د. محمد توفيق الأسد، محطات في الإدارة والإصلاح الإداري، دار الرأي للنشر والتوزيع، سورية، ٢٠١٠.
٧٠. د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣.
٧١. د. محمد خير العكام؛ يوسف شباط، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٧.
٧٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٧٣. د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دراسة في (أسس التنظيم الإداري . أساليب العمل الإداري)، دار الثقافة الجامعية، مصر، ١٩٩٧.
٧٤. د. محمد الشافعي أبو راس، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، دراسة تأصيلية مقارنة، عالم الكتاب، القاهرة، ١٩٨٦.
٧٥. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٣.
٧٦. د. محمد عبد الفتاح محمد عبد الله، تنمية المجتمعات الحديثة من منظور الخدمة الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٧٧. د. محمد عمر حماد أبو دوح ، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز موازنة الدولة .الدار الجامعية الإسكندرية ، ٢٠٠٦.

٧٨. د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.
٧٩. محمد فتح الله الخطيب وآخرون، الحكم المحلي والتنمية، منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، القاهرة، مصر ١٩٩٨.
٨٠. د. محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة ((دراسة تحليلية))، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
٨١. د. محمد وليد لعبادي، الإدارة المحليّة وعلاقتها بالسلطة المركزية، (دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحليّة في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة ١٩٩٤)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨.
٨٢. أ.د. محمود الشريف، اللامركزية ومستقبل الإدارة المحليّة في مصر، في برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ٢٠٠٤.
٨٣. د. محمود الصالح، الوجيز في الإدارة المحليّة، دون ذكر دار نشر، دمشق، ٢٠١٦.
٨٤. د. محمود حسين الوادي، تنظيم الإدارة المالية (من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد)، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
٨٥. د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات العامة المحليّة، مطبعة نهضة مصر، مصر، ١٩٦٢.
٨٦. د. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ١٩٨٦.
٨٧. د. موسي خميس، مدخل إلى التخطيط، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، عام ١٩٩٩.
٨٨. د. مصطفى ابوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧.

٨٩. د. مصطفى الجندي، الإدارة المحليّة واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٧.
٩٠. د. مصطفى محمود عفيفي، النظام القانوني للإدارة المحليّة في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية، ((دراسة وصفية وتحليلية، نظرية وتطبيقية في ظل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وأحكام القضاء الدستوري والإداري))، دون ذكر دار نشر، طنطا، مصر، ٢٠٠٥.
٩١. د. منار عبد الستار خولاني، الإدارة المحليّة ومشكلاتها في سورية، دون ذكر دار النشر، ٢٠٠٧.
٩٢. موسى اللوزي، التنمية الإدارية، المفاهيم الأسس والتطبيقات، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٠.
٩٣. د. نائل عبد الحافظ العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها في الأردن، مركز أحمد ياسين، عمان، الأردن، ١٩٩٧.
٩٤. د. نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٦.
٩٥. د. عبد الجليل هويدي ، المالية العامة للحكم المحلي، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٠ .
٩٦. د. ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحليّة في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٧.

الدوريات

١. ابراهيم عباس عطية، الاتجاهات الحديثة في موازنات المجالس المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ٩٣، القاهرة، عام ١٩٧١.
٢. د.أبو بكر متولي، التخطيط القومي والإقليمي والمحلي، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد ١٦١، دون ذكر مكان النشر، عام ١٩٧٤.
٣. التقرير السنوي التاسع للاستثمار في سورية، ٢٠١٥.
٤. الحزب الشيوعي في سورية، المكتب المركزي لشؤون الجبهة الوطنية التقدمية والإدارة المحلية والنقابات، قانون الإدارة المحلية ومجالسها، منشورات الحزب الشيوعي في سورية، سورية، ١٩٩٧.
٥. د. أحمد إبراهيم ملاوي، أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤ العدد الثاني، دمشق، ٢٠٠٨.
٦. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد ٤، باجي مختار، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٦.
٧. د. عبد المومن بن صغير، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر/ صعوبات الاقتطاع وآفاق التحصيل، مجلة الندوة للدراسة القانونية، عدد أول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، ٢٠١٣.
٨. د. بن عزة محمد، أ.فتوح خالد، برامج التنمية المحلية ودورها في ترقية رفاهية السكان، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، العدد الثاني، الجزائر، ٢٠١٥.

٩. نادية تياب، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، ٢٠١١.
١٠. د. ثابتي بوحانة، حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية، لحقها في المبادرة بالعمل الإداري، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة د. الطاهر موالى سعيدة، الجزائر، ٢٠١٤.
١١. جلال بكير، أساليب تمويل الحكم المحلي (دراسة مقارنة)، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد ١٠٢، القاهرة، عام ١٩٧٢.
١٢. د. جميل الجالودي، الأوضاع المالية للمجالس المحلية في الأردن، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية السنة الرابعة والثلاثون، العدد الثاني، مصر، ١٩٩٢.
١٣. جنى جرب، البلديات والقطاع الخاص، مقال منشور في جريدة النهار، عدد ١٧ حزيران ٢٠١٤، لبنان، ٢٠١٤.
١٤. جورج معراوي، الأملاك البلدية بين التحديات والفرص المتاحة، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد السادس، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.
١٥. الحامد أحمد فال الطلبة، آليات تحقيق التنمية المحلية في موريتانيا، ملة الفقه والقانون، العدد ٢٦، المغرب، ٢٠١٤.
١٦. د. حسون محمد علي، الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق، سنة ثالثة، عدد ثالث، الجزائر، ٢٠١١.
١٧. حميد أبولاس، مجال التدخلات الاقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة -في القانون ١٧-٠٨، الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية

- المنعقد في ٣- ٠٤ آذار ٢٠٠٩ ، ببسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي،
العدد السادس ، الجزائر، ٢٠١٠.
١٨. د. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية،
دراسة مقارنة (المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن)،
منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ١٩٨٥
١٩. د. خالد سمارة الزعبي ، تنظيم السلطة الإدارية، منشورات المنظمة
العربية للتنمية الادارية، مصر، ٢٠٠٩.
٢٠. د. رحموني محمد، مصادر مالية موازنة البلدية في التشريع الجزائري،
مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول، الجزائر. ٢٠١٣.
٢١. د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع التشاركية بين القطاعين
العام والخاص وآفاقها في سورية، منشورات مركز دمشق للأبحاث
والدراسات مداد، دمشق، ٢٠١٧.
٢٢. د. رمضان بطيخ مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة،
منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢٣. د. رولا أحمد ميا، التخطيط الحضري في سورية والتوجهات المعاصرة
نحو التنمية الحضرية المستدامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية،
المجلد السادس والعشرون، العدد الأول، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٠،
٢٤. زحراح محمد، مصادر وأساليب تمويل الجماعات المحلية والإقليمية
ودورها في تحقيق التنمية المحلية، مجلة القانون والأعمال، العدد
السادس، الجزائر، عام ٢٠١٦.
٢٥. د. سعيد نحيلي، البلديات، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد
الأول، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠٠٩.
٢٦. د. سعيد نحيلي، اللامركزية الإدارية، الموسوعة القانونية المتخصصة،
هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١٠.

٢٧. د. سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، عام ٢٠٠٩.
٢٨. د. سهير علي أحمد، السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، أوراق يمانية، منشورات المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، عدد ١٢، دمشق، ٢٠٠١.
٢٩. شريف مصطفى، وبن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد ١٠، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر عام ٢٠١٠.
٣٠. د. شوقي جباري، د. عولمي بسمه، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد الثاني، الجزائر، ٢٠١٥.
٣١. د. صالح عبد الرحمن أحمد، د. أندرياس كالينا، اللامركزية والإدارة المحلية في مصر وألمانيا، منشورات مؤسسة هانس زايدل الألمانية، ميونيخ، ٢٠١٥.
٣٢. صبحي محرم، مشاكل إدارة المدن في الدول العربية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد ٤٦، دون ذكر مكان النشر، ١٩٧٠.
٣٣. د. صلاح الدين فوزي، الموارد المالية للمحليات من الواقع إلى المستهدف، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد الرابع والعشرون، تشرين الأول، مصر، ١٩٩٨.
٣٤. طاهر مرسى عطية، المؤسسات المتخصصة في تقديم الائتمان للسلطات المحلية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، دون تاريخ نشر.

٣٥. د. عبد الباسط علي أبو العز، اللامركزية بين النظرية والتطبيق، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٤٩١، القاهرة، تموز ٢٠٠٨.
٣٦. عبد الرحمن محمد الحسن، دور السياسة الوطنية في التنمية المحليّة بالسودان، مجلة الباحث، العدد ١٣، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، عام ٢٠١٣.
٣٧. د. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحليّة في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عام ٢٠١٠.
٣٨. عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلديات في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عام ٢٠٠٧.
٣٩. د. عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحليّة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عام ٢٠١٠.
٤٠. علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة سداسية، عدد ٢، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن، بجاية، الجزائر، ٢٠١٤.
٤١. د. عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي (الجزائر - تونس - المغرب)، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، عدد ١، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، عام ٢٠١٠.
٤٢. عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحليّة في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤، العدد ٢، الجامعة الأردنية، الأردن، عام ٢٠٠٧.

٤٣. فارس عبد الرحيم حاتم، اللامركزية الإدارية في العراق في ظلّ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلة الكوفة، عدد ٢، العراق، ٢٠٠٩.
٤٤. كاهنة شاطري، تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجا)، مركز جيل البحث العلمي - مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية - العدد ١٣، طرابلس، لبنان، ٢٠١٧.
٤٥. كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحليّة في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء ٣٤، العدد ٢، الجزائر، عام ١٩٩٦.
٤٦. د. كمال عبد حامد آل زيارة، دور الحوافز الضريبية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر مع الإشارة للتطبيقات التشريعية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني السابع، العراق، ٢٠١٠.
٤٧. كمال نور الله، اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحليّة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٧٥.
٤٨. كوثر دارة، تمويل العمل البلدي في لبنان بين تباطؤ الدولة ومحدودية قدرة البلديات ودور الجهات المانحة، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد السادس، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.
٤٩. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا)، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة إسكوا، منشورات الأمم المتحدة، ٢٠٠٣.
٥٠. د. ليندا أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، الجزائر، ٢٠١٦.
٥١. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحليّة في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، العدد السابع، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠٠٥.

٥٢. لطيفة بهي؛ شهرزاد مناصر، آليات تحسين الموارد المالية للبلدية من أجل النهوض بالتنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد ١٢، الجزائر، عام ٢٠١٦.
٥٣. مارينا لو غيديس، بناء قدرات البلديات المتضررة على مواجهة مخاطر تأثيرات الأزمة السورية، السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد السادس، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.
٥٤. مجلة القانون، الكتاب الأول، مطابع دار البعث، دمشق، عام ١٩٩٩.
٥٥. مجلة المحامون، العدد (٦-٧-٨) المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٧٩.
٥٦. د. محمد ابراهيم درويش، الأسس الدستورية - القانونية للإدارة المحلية ((نحو إدارة محلية كفاء))، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٤٩٦، مصر، ٢٠٠٩.
٥٧. د. محمد ابراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل حلها)، مجلة الشريعة والقانون، العدد السادس والخمسون، السنة السابعة والعشرون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٣.
٥٨. د. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، سلسلة القانون والمجتمع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٥.
٥٩. محمد حاجي، استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، حالة البلدية الجزائرية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد ١٦، الجزائر، ٢٠٠٧.
٦٠. د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والأفاق، مجلد جامعة دمشق، المجلد ١٦، العدد الأول، دمشق، عام ٢٠٠٠.

٦١. د. محمد خير العكام، الرسوم، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١٠.
٦٢. د. محمد خير العكام، الإيرادات العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، هيئة الموسوعة العربية، دمشق ٢٠٠٩.
٦٣. د. محمد زغداوي، دور المجلس الولائي في التنمية المحليّة، حوليات، مجلة تصدر دورياً عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، العدد الخامس، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٢.
٦٤. د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار رند للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٣.
٦٥. محمد علي الخطار، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثالثة، العدد الثاني، آذار، الكويت، ١٩٨٩.
٦٦. د. محمد العموري، الضرائب المحليّة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١٠.
٦٧. د. محمد العموري، الإدارة المالية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الأول، طبعة أولى، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ٢٠١٠.
٦٨. د. محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، بحوث ودراسات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ٢٠٠٥.
٦٩. د. محمد نجيب أحمد الكتبي، صنع القرارات الإدارية، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراته، العدد الأول، ليبيا، ٢٠١٤.
٧٠. أ. د. محمد نصر مهنا، الإدارة المحليّة، تطوير وإصلاح الإدارة المحليّة من منظور الموارد البشرية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٧١. د. محمود البتلوني تطوير القدرات الإدارية والمالية للبلديات، تجربة جامعة ولاية نيويورك، ألبارني السادسة، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد السادس، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.
٧٢. محمود شريف وآخرون، اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، سلسلة اللامركزية وقضايا المحليات رقم ١، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٤.
٧٣. د. مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد ٣، جامعة الجزائر، الجزائر، عام ٢٠١٠.
٧٤. مراد ظافر، اللامركزية والحكم المحلي في اليمن، مجلة دراسات يمنية، مركز الدراسات والبحوث اليمني، عدد ٧٠، صنعاء، اليمن، ٢٠٠٣.
٧٥. فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الجزائر، ٢٠٠٩.
٧٦. د. مسعود شيهوب، ضمانات ممارسة المنتخبين المحليين لصلاحياتهم" المثال الخاص بالضمانات القانونية"، يوم دراسي حول "الناخب والمنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد ٨٠، الجزائر، ٢٠١٠.
٧٧. د. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد ٣، مطبعة الديوان، الجزائر، ٢٠٠٣.
٧٨. مصطفى درويش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، الجزائر، العدد الأول، ٢٠٠٣.
٧٩. د. مصلح الصرايرة، أسباب تعديل قانون البلديات الأردني وأهدافه بموجب القانون المؤقت رقم ٧٠ لسنة ٢٠٠٢ والقانون المؤقت رقم

- ٢١ لسنة ٢٠٠٣، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٣، العدد الأول، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٧.
٨٠. د.منار مصطفى، دور الجباية في تحقيق التنمية المحلية بالمغرب، المجلة الجزائرية، الجزء ٤٢، العدد الأول، الجزائر، عام ٢٠٠٥.
٨١. د. منصور الزين، الهندسة الضريبية الملائمة لتشجيع وترقية الاستثمار في الجزائر. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد ٣، الجزائر، عام ٢٠١٠.
٨٢. منشورات المنظمة العربية للإدارة، ندوات ومؤتمرات (الإدارة العامة والتنمية) وثائق الدورة الخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة، نيويورك، القاهرة، ١٩٩٧.
٨٣. د. وفاء شيعاوي، تفسير النصوص الضريبية في إطار مبدأ المشروعية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثالث، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عام ٢٠٠٦.
٨٤. د. وهيب بن ناصر، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية، جامعة البليدة، العدد السادس، الجزائر، ٢٠١٦.
٨٥. د. يوسف مسعداوي، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، عدد ٢٩، الجزائر، عام ٢٠١٤.

ورقة عمل

١. حبيبة محسن، المحليات في مصر، كيف يمكن أن تحقق اللامركزية رفاة أكثر للمواطن، ورقة عمل مقدمة إلى منتدى البدائل العربي للدراسات، منشورات روافد للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٢.
٢. د صلاح الدين فوزي، التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العربي الأول (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، عام ٢٠٠٣.
٣. د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي (دراسة تحليلية للتجربة الأردنية)، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الأعداد ٣-٥، القاهرة، عام ٢٠٠٤.
٤. محمد حاجي ، التمويل المحلي وإشكالية العجز في البلديات، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية المنظم بتاريخ: ٠١-٠٢ كانون الأول ٢٠٠٤، كلية العلوم الاقتصادية جامعة باتنة، الجزائر، ٢٠٠٤.
٥. د. محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة - سلطنة عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠ آب ٢٠٠٣

الرسائل العلمية

١. أديبة حسين الحايك، التشاركية كمدخل للإصلاح الإداري في الإدارة العامة في سورية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، الجامعة اللبنانية، بيروت، ٢٠١٧.
٢. حمود محمد ديوان القديمي، التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٨.
٣. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، ٢٠١٠.
٤. شاكرك علي ناجي الشايف، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١١.
٥. صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، ٢٠١٠.
٦. عبد الرحمن صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية، من خلال دراسة إحصائية تحليلية للوضعية المالية للبلديات في الفترة الممتدة من ١٩٩٥ إلى ١٩٩٩ مذكرة لنيل الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، ٢٠٠٩.
٧. عبد الله ولد سيد أحمد فال، الدور التنموي للإدارات المحلية في موريتانيا في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة، دراسة المجموعة الحضرية لولاية نواكشوط، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١١.

٨. عبد الكريم الأحمد المصطفى، المفهوم القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة في نطاق علم الإدارة العامة، بحث أعد لنيل الدكتوراه في القانون، جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية، ٢٠١٢.
٩. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحليّة (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، عام ٢٠٠٢.
١٠. عمرانى بهية، موازنة البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية جامعة الجزائر، الجزائر، ١٩٩١.
١١. فاطمة بنت عبد العزيز بن موسى البلوشي، نظام البلديات في التشريع العماني، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١١.
١٢. فتح الله مصباح عمران مفتاح، الإدارة المحليّة وأثرها على التحول الديمقراطي في ليبيا ((دراسة مقارنة))، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠١٧.
١٣. كراجي مصطفى، استقلالية الجماعات المحليّة في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر، ١٩٩٣.
١٤. محمد فراري، تمويل التنمية المحليّة في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والإنشغالات المركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٣.
١٥. محمد محسن محمد زهير، الرقابة على السلطات الإدارية المحليّة ((في القانون اليمني - دراسة مقارنة)) ، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة ، القاهرة، ٢٠١٠.
١٦. محمد نجيب علي، الأسس الدستورية للإدارة المحليّة (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٧.

١٧. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٥.
١٨. معتصم اسماعيل، دور الاستثمار في تحقيق التنمية المستدامة ((سوريا نموذجاً)) رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية، ٢٠١٥.
١٩. مصطفى محمد محمد موسى، الموازنة بين التنظيم الإداري المركزي واللامركزي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٠.
٢٠. منيرة محمد جميل عوض، التشاركية بين القطاع العام والخاص في إدارة المرافق العامة، رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون الإداري، جامعة حلب، ٢٠١٢.
٢١. هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٨.
٢٢. وائل محمد اسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٩٠.

المراجع باللغة الأجنبية

1. AUBY (JEAN –MARIE): Synthèse des rapports de la réforme, In la libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation, sous la direction de Jacques MOREAU et Gilles DARCY, Paris, Economica et presses Universitaires d'Aix-Marseille, collection Droit public positif, 1984.
2. AUBY(JEAN-BERNARD): Institutions Administratives, Précis Dalloz, 7ème édition, paris 1996.
3. BORNER SILIVIO, BODMER FRANK, KOBLER MARKUS, institutional Efficiency and its Determinants the role of political factors in economic growth, UN, OECD Development center, 2004.
4. CHAPUS (René), Droit administratif général, T1. 2ème édition. paris 1990.
5. CHAPUS (René), Droit administratif général, tome 1. 8ème édition Montchrestien, Paris, 1995.
6. DOUENCE (JEAN – CLAUDE) : La Commune Connaissance du Droit" édition DALLOZ, Paris 1994.
7. François-Paul Benoit, Le Droit Administratif Français, Paris, 1968.
8. GEORGES DUPUIS, MARIE JOSE` GUEDOM, Patrice CHRETIEN, droit administratif, 6^{ème} Ed. ACOLENS. Paris, 1998.

9. JAMES R. SHEA, The Role Of Municipalities In Public Private Partnerships, Communities Need To Be More Creative In Developing Their Fiscal Futures, Banker & Tradesman, Reprinted from the issue of November 24th, 2008.
10. JEAN BERNARD AUBY et JEAN FRANCOIS, Droit Des Collectivités Locales, Presses Universitaire De France, 1990
11. ROUX(André) : Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales. RFDA.1992.
--Le conseil constitutionnel et la décentralisation, in la décentralisation dix ans après, sous la direction de Guy GILBERT et Alain DELCAMP, Paris, LGDJ, 1993.
12. LAUBADÉRE (André de) VENEZIA (Jean- Claude) et GAUDEMET (YVES) : Traité de droit administratif, T.1, Paris, LGDJ, 1988.
13. LAUBADAERE (André), VENEZIA ((JEAN- CLAUDE), GAUDEMET (YVES), Traité de droit administratif, Dalloz, Paris, 1999.
14. MICHEL.BOUVIER, Les finances locales, Paris, LGDJ. 12e édition, 2008.
15. PHILIP(Loïc) : Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, RFDA, 1992.

16. PIERRE BELTRAME, La fiscalité en France, Ed. Hachette, Paris, 2014.
17. PIERRE BELTRAME, La fiscalité en France, Ed. Hachette, Paris, 2000.
18. ROBLÉS OSCAR, ALVAREZ KRISTIN, WIM LEENDERSTE, partenariat public privé, conférence européenne des directeurs des routes, mai 2009
19. STÉPHANIE DAMAREY, finances publiques, GUALINO Editeur paris, 2006.
20. VEDEL (Georges) et DELVOLLE (Pierre) : Droit administratif, P.U.F, Paris, 1984.

Working Paper

1. DECENTRALIZATION, A SAMPLING OF DEFINITIONS, Joint UNDP–Government of Germany Evaluation Working Paper of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance, October 1999
2. World Bank Institute, Public–Private Partnerships, Reference Guide– Version 1.0– 2012.

الفهرس

TABLE DES MATIERES

التقسيم	الموضوع	الصفحة
المقدمة.....		١
إشكالية البحث.....		٦
أهداف البحث وأهميته.....		٧
منهجية البحث.....		٧
مخطط البحث.....		٩

الباب الأول

مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية وأسسها

١٥.....

الفصل الأول

مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية وتنميتها

٢١.....

المبحث الأول: مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية ٢٤

المطلب الأول: موارد الإيرادات الذاتية لوحدات الإدارة المحلية..... ٢٥

الفرع الأول: الإيرادات الجبائية المحلية..... ٢٦

الفرع الثاني: الإيرادات المحلية غير الجبائية..... ٤٠

المطلب الثاني: مصادر التمويل غير الذاتية للوحدات المحلية..... ٥١

الفرع الأول: الإعانات المقدمة من السلطة المركزية..... ٥٢

الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي عن غير طريق السلطة المركزية..... ٥٩

المبحث الثاني: تنمية مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية.....	٧٠
المطلب الأول: صعوبات التمويل المحلي.....	٧١
الفرع الأول: جمود الموارد المحلية، ومحدوديتها.....	٧٢
الفرع الثاني: تعدد الوحدات المحلية، وضعف سياستها المالية.....	٨٠
المطلب الثاني: ترشيد إنفاق الوحدات المحلية وتنمية مواردها المالية.....	٨٨
الفرع الأول: ترشيد الإنفاق المحلي.....	٨٩
الفرع الثاني: تنمية الموارد الذاتية، والخارجية للوحدات المحلية.....	١٠١

الفصل الثاني

أسس تمويل وحدات الإدارة المحلية

.....	١١١
المبحث الأول: أسس التمويل المحلي المرتبطة بطبيعة الموارد.....	١١٥
المطلب الأول: مدى كفاية الموارد المحلية في تغطية الإنفاق المتزايد للوحدات المحلية.....	١١٦
الفرع الأول: مجالات الإنفاق المحلي.....	١١٧
الفرع الثاني: مدى كفاية الموارد المالية للوحدات المحلية.....	١٢٥
المطلب الثاني: مدى ذاتية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية، ومحليتها.....	١٣٢
الفرع الأول: الطابع المحلي لموارد وحدات الإدارة المحلية.....	١٣٣
الفرع الثاني: ذاتية موارد وحدات الإدارة المحلية.....	١٣٦
المبحث الثاني: الإدارة المالية للوحدات المحلية ودورها في عملية التمويل.....	١٤٤
المطلب الأول: اللامركزية المالية وإدارة الموارد المالية للوحدات المحلية.....	١٤٥

الفرع الأول: اللامركزية المالية والاستقلال المالي للوحدات المحلية.....	١٤٦
الفرع الثاني: إدارة الموارد المالية للوحدات المحلية.....	١٥٥
المطلب الثاني: سلطة فرض الأعباء المالية وعدالة توزيعها.....	١٦٧
الفرع الأول: سلطة الوحدات المحلية في فرض الأعباء المالية.....	١٦٨
الفرع الثاني: عدالة توزيع الموارد المالية بين الوحدات المحلية.....	١٧٧

الباب الثاني

تمويل وحدات الإدارة المحلية بين ضمان استقلاليتها وتوجيه نشاطها

.....	١٨٣
-------	-----

الفصل الأول

التمويل ضامنة لاستقلالية عمل وحدات الإدارة المحلية

.....	١٨٩
المبحث الأول: استقلالية عمل وحدات الإدارة المحلية.....	١٩٣
المطلب الأول: استقلالية وحدات الإدارة المحلية في إصدار القرار الإداري.....	١٩٤
الفرع الأول: الرقابة الإدارية وصلاحيات الوحدات المحلية.....	١٩٥
الفرع الثاني: الاستقلال المالي للوحدات المحلية وسلطة إصدار القرار الإداري.....	٢٠٣
المطلب الثاني: المشروعات الاستثمارية وصلاحيات وحدات الإدارة المحلية في إقامتها.....	٢١١
الفرع الأول: أهمية وعوامل جذب الاستثمار في الوحدات المحلية.....	٢١٢
الفرع الثاني: استقلالية وحدات الإدارة المحلية في إقامة المشروعات الاستثمارية.....	٢٢٠
المبحث الثاني: المحددات الرئيسة لتفعيل دور وحدات الإدارة المحلية في التنمية المحلية.....	٢٢٩

المطلب الأول: استقلالية استغلال الموارد المالية المحلية في تحقيق التنمية.....	٢٣٠
الفرع الأول: دور الموارد المحلية وكفايتها في عملية التنمية.....	٢٣١
الفرع الثاني: استقلال وحدات الإدارة المحلية في عملية التنمية.....	٢٣٨
المطلب الثاني: التشاركية وانعكاسها على العمل المحلي.....	٢٤٧
الفرع الأول: مفهوم التشاركية.....	٢٤٨
الفرع الثاني: دور التشاركية في التأثير على العمل المحلي.....	٢٥٥

الفصل الثاني

الإعانات المركزية وأثرها على استقلالية وحدات الإدارة المحلية

.....	٢٦٥
المبحث الأول: الإعانات المركزية ودورها في تمويل وحدات الإدارة المحلية.....	٢٦٩
المطلب الأول: إعانات السلطة المركزية نوعها ومقدارها.....	٢٧٠
الفرع الأول: أنواع الإعانات المقدمة من السلطة المركزية.....	٢٧١
الفرع الثاني: معايير احتساب حجم الإعانات المقدمة للوحدات المحلية.....	٢٧٨
المطلب الثاني: دور الإعانات المركزية في تمويل وحدات الإدارة المحلية.....	٢٨٥
الفرع الأول: أهمية الإعانات المركزية بوصفها مصدراً تمويلياً لازماً.....	٢٨٦
الفرع الثاني: دور الإعانات المركزية في تحقيق التنمية المتوازنة.....	٢٩١
المبحث الثاني: علاقة السلطة المركزية بوحدات الإدارة المحلية وأثر الإعانات المركزية.....	٣٠٠
المطلب الأول: الإعانات المركزية واستقلال وحدات الإدارة المحلية.....	٣٠٢
الفرع الأول: أثر الإعانات في التخصص واختيار المشاريع الاستثمارية.....	٣٠٣

الفرع الثاني: دور الإعانات المركزية في توجيه قرارات السلطة المحلية	٣٠٩
المطلب الثاني: الإعانات المركزية ورقابة أعمال وحدات الإدارة المحلية.....	٣١٥
الفرع الأول: الإعانات المركزية وجوانب الرقابة على أعمال وحدات الإدارة المحلية	٣١٦
الفرع الثاني: الرقابة ودورها في تحسين وتقعيد نشاط وحدات الإدارة المحلية.....	٣٢٢
الخاتمة.....	٣٣١
قائمة المراجع.....	٣٤١
الفهرس.....	٣٦٩