

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين

محامي بجامعة حلوان

محاضر منتدب بكلية الحقوق جامعتي حلوان وبها - مصر

الملخص:

الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة الحديثة، ولكي تحقق الإدارة المحلية كأسلوب إداري المطلوب منها في تحقيق تنمية شاملة في النطاق الإقليمي التابع لها، بشكل متكامل مع خطة الدولة في ذلك، لابد من إعطائها أكبر قدر من حرية التصرف بعيدا عن السلطة المركزية للدولة بشكل استقلالي والذي لن يتحقق إلا من خلال توفير التمويل المالي الذاتي المستقل لها بعيدا عن السلطة المركزية.

Summary:

The local administration is one of the methods of administrative organization of the modern state. In order to achieve the local administration as an administrative method required to achieve comprehensive development in its regional scope in an integrated manner with the state plan, it must be given the greatest measure of freedom of action away from the central authority of the state Which will only be achieved through the provision of independent self-financing from the central authority.

مقدمة:

أصبح الحديث عن الإدارة المحلية يطول ويطول خصوصا مع سيطرة الحكومة المركزية علي الهيئات المحلية الممثلة للإدارة المحلية والتي افقدت الإدارة المحلية ما يميزها وهو قرنها من مشاكل المواطنين والعمل علي حلها، وذلك علي الرغم من أن تاريخ الإدارة المحلية في مصر يرجع إلي مصر الفرعونية منذ آلاف السنين. والذي مر بعدة أشكال من الإدارة والحكم كان من أبرزها ما حدث في منتصف القرن الثامن عشر في ظل النظام الذي وضعه المماليك في حكم مصر، وفي أواخر القرن الثامن عشر بمجيء الحملة الفرنسية علي مصر عام 1798 بأصدر نابليون أمرا بمقتضاه يكون لكل مديرية من المديريات الأربع والعشرين في ذلك الوقت مجلس مكون من سبعة أعضاء تنحصر واجباتهم في النظر في شئون الأمن، وهو ما نراه منعكسا في دساتير مصر المتعاقبة والتي أهتمت بابرار نصوص منفردة لتنظيم الإدارة المحلية بداية من دستور 1923 نهاية بالدستور الحالي الصادر عام 2014 والذي أهتم اهتماما كبيرا غير مسبق بتنظيم الإدارة المحلية فتعرض للإدارة المحلية في عدد من نصوصه

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

بداية من المادة 175 منه حتى المادة 183 منه متناولا تقسيم الهيئات المحلية في مصر، واعطاء تلك التقسيمات الشخصية الاعتبارية، وجعل هناك إلزام علي الدولة في كفالة اللامركزية الإدارية ودعمها ماليا وإداريا وفنيا، ثم تناول مصادر تمويل تلك الهيئات، وتشكيل المجالس الشعبية لها مع النص في نهاية تلك النصوص علي حظر الحل الشامل للمجالس المحلية ، الأمر الذي نرى معه أن الدستور الحالي قد توسع في دعم نظام الإدارة المحلية مما سيكون له أثرا فعالاً في رفع كفاءة النظام الإداري للدولة ككل ، فالدستور الحالي قد تناول ركائز الإدارة المحلية والتي تتمثل في أربعة ركائز الأولى منها : وجود تقسيم إداري لإقليم الدولة يحدد نطاق الوحدات المحلية علي كافة مستوياتها، وتكون لكل منها شخصية معنوية مستقلة. والثانية منها: وجود مجالس محلية تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدات المحلية ، والثالثة منها : وجود اختصاصات وعلاقات واضحة ومحددة بالحكومة المركزية علي النحو الذي يبينه القانون، والاخيرة منها وهي موضوع البحث: وجود تمويل مالي متاح ومقنن. فالإدارة المحلية لن تكون لها الفعالية المطلوبة إذا نظر إلى وحدات الإدارة المحلية بوصف كونها - نظرياً - شخص رشيد وقادر لكنه لا يستطيع العيش بدون إعانة والديه له، والمتمثلين في الحكومة المركزية ، فعلي قدر التناسب بين الموارد المحلية والسلطات المالية الممنوحة للإدارة المحلية بقدر ما يتحقق لها من فاعلية في خدمة المجتمع المحلي وتنميته، فتدعيم الإدارة المحلية وزيادة قدرتها علي القيام بمهامها يعتمد في الأساس علي قدرة الموارد المالية المتاحة، خاصة في ظل التحديات المعاصرة، تعتمد التنمية المحلية بالدرجة الأولى على التمويل المحلي لإحداث زيادات في مستويات التنمية المحلية ذلك أنها تنطلق من القاعدة الشعبية العريضة فتعبر عن احتياجاتها الفعلية إلى مختلف المشروعات وتوجه الجهود الحكومية إلى إحقاق المشروعات التنموية الضرورية للمحليات، حيث أن إحقاق برامج ومشروعات التنمية المحلية يتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ولأهمية هذا الموضوع وضرورته في مجال التمويل والتنمية نطرح إشكالية البحث في السؤال التالي: ما هو دور التمويل المحلي في تحقيق الحرية الإدارية للإدارة المحلية ؟ وسنحاول في هذا البحث تناول فكرة التمويل المالي للإدارة المحلية من واقع القراءة في نصوص الدستور وقانون الإدارة المحلية الحالي 43 لسنة 1979 وتعديلاته، والتعليق عليها وذلك في مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: الدستور وتمويل الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: الدستور والرقابة علي نفقات الإدارة المحلية.

المبحث الأول

الدستور وتمويل الإدارة المحلية

أن المشرع اختص وحدات الإدارة المحلية بإنشاء وإدارة جميع المرافق الواقعة في دائرتها، وناط بها في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات، التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية⁽¹⁾، ويقتضي تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية، والاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، وهو ما يعنى توفير موارد مالية خاصة بها تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة لها واشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق تملك الاموال الخاصة Domaine prive، والاموال العامة Domaine public، وعدم امكانية استعمال اموالها من قبل السلطة المركزية أو أية هيئة معنوية أخرى إلا بأذنها، ومن البديهي القول أن الاستقلال الإداري للإدارة المحلية يقتضي أن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين واسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية، بتمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات⁽²⁾، ولعل هذا هو الذي دفع بجانب من الفقه الفرنسي إلى التأكيد على أن العنصرين الأساسيين لنظام الإدارة المحلية هما⁽³⁾:

- 1- المصالح الخاصة: وتتمثل في المجالات التي تدار بواسطة السلطات المحلية دون أي تدخل من السلطة المركزية.
- 2- الموارد الخاصة: وتتمثل في الموارد المالية الخاصة بالإدارة المحلية التي تساعد في ممارسة مهامها.
- 3- السلطات الخاصة: إن نظام الإدارة المحلة يجب أن يضطلع بأمر إدارته سلطات خاصة بالمحليات أي سلطات مغايرة لسلطات الدولة المركزية.

(¹) راجع فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ملف رقم 355-1-54، بجلسة 5-2-1986 .
 (²) د. حسين محمد عواض: الإدارة المحلية وتطبيقها في الدول العربية دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، ط1، 1983، ص221.
 (³) راجع:

Ressources propres: la collectivite decentralisee doit disposer gerer les affaires qui lui sont propres Autorites propres: la collectivite decentralisee doit etre derigee par les autorites qui lui sont propres, et non par les agentd de l'Etat" Francois paul BENOIT "Le Droit Administratif Francais Dalloz 1968, P. 134 et135.

، د. صلاح الدين فوزى: التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية ، بحث مقدم للملتقى العربي الأول المنظم من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، تحت عنوان نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، والمنظم في صلالة – سلطنة عمان، خلال الفترة من 18- 20 / 8 / 2003، ص2، 3.

مفهوم التمويل المالي للإدارة المحلية: حاجة نظام الإدارة المحلية للموارد المالية لا تقل أهمية عن حاجة الإنسان للماء والهواء، وحاجة الآلات للوقود والكهرباء، فبغير الموارد المالية يصبح استقلال المحليات مجرد استقلال نظري، فلن تستطيع القيام باختصاصاتها عملياً⁽¹⁾، ويعرف التمويل المحلي بأنه " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"⁽²⁾، كما يعرف بأنه " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة"⁽³⁾.

النصوص الدستورية والقانونية التي تناولت التمويل المالي للمحليات: أدرك المشرع الدستوري أهمية الموارد المالية للمحليات فقام بالنص علي الدعم المالي و الفنى للمحليات في دستور 2014، ف جاء نص المادة 177 منه ناصا علي الآتي " تكفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية 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"، فتحدث الدستور عن توفير السلطة المركزية للدعم المالي للإدارة المحلية بحيث يكون ذلك الدعم دعماً عادلاً لكل وحدات الإدارة المحلية علي مستوى الدولة بما يحقق تقرب مستويات الخدمات المقدمة منها للمواطنين في أى مكان علي أرض الوطن بما يحقق المساواة الفعلية بينهم في تلقي خدمات الدولة ، وبالتالي الوصول إلي تحقيق العدالة الاجتماعية في مصر، وقد أحال المشرع تنظيم ذلك الدعم من خلال قانون تصدره السلطة التشريعية. ثم جاء في المادة التالية وهي المادة 178 ناصا علي أن " يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة. يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، و

(¹) د. محمد الشافعي أبوراس: القانون الإداري، الجزء الأول، دن، دت، ص266، وما بعدها، د.أنور أحمد رسلان : القانون الإداري، دن. ، 2007-2008، ص162، ما بعدها، د. فؤاد سمير فؤاد أحمد صبح الديب: الرقابة الشعبية علي أعمال الإدارة المحلية " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، 2013، ص31، وما بعدها.

(²) أ. حياة بن اسماعين ، أ. وسيلة السبتي : التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من اقتصاديات الدول النامية، الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات و المؤسسات دراسة حالة الجزائر و الدول النامية، والمنعقد يومي 21 - 22 نوفمبر 2006، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص2.

(³) أ. محمد حاجي: التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات دراسة حالة الجزائر و الدول النامية، والمنعقد يومي 21 - 22 نوفمبر 2006، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص6.

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

الضرائب و الرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية، والإضافية، وتطبق في تحصيلها القواعد، والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة. وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون"، وهو ما يعد تأكيد من المشرع الدستوري علي أهمية الموارد المالية كأحد أهم ركائز أو دعائم أسس نظام الإدارة، فأوجب أن يكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة بها باعتبارها أداة من أدوات الإدارة فضلاً عن كونها وسيلة من وسائل الرقابة. وتعتبر الموازنة الخاصة بكل وحدة محلية من أولى مقومات الشخصية الاعتبارية للوحدة المحلية، ومن ثم ينبغي التمسك بتطبيق هذا المبدأ (الاستقلال المالي) بجانب الاستقلال الإداري) بما يسمح لكل وحدة محلية علي جميع المستويات بوضع مشروع موازنتها شاملة لا يرادتها و مصروفاتها وفقاً للقواعد المعمول بها في وضع الموازنة العامة للدولة، والقاعدة العامة أن موازنات الهيئات المحلية لا تحتاج إلي اعتماد السلطة التشريعية للدولة إلا من حيث الاعانات التي تدرجها الدولة في موازنتها السنوية⁽¹⁾.

وعلي الرغم من موقف المشرع الدستوري في دستور 2014 من اعطائه قدر كبير من الحرية والدعم للإدارة المحلية ؛ إلا أنه حتى الآن لا توجد لهذا الموقف أي انعكاسات تشريعية ولا قضائية وهو ما يبرر اللجوء إلي القانون رقم 43 لسنة 1979 الصادر في ظل دستور 1970 تحت أسم " قانون نظام الحكم المحلي" والذي تم تغيير أسمه لاحقاً بموجب القانون رقم 145 لسنة 1988 ليصبح أسمه " قانون الإدارة المحلية"، وبالرجوع للقانون رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته وجدنا عدد من النصوص التي تتعلق بالتمويل المالي للمحليات منها نص المادة 2 من القانون 50 لسنة 1981 والمعدلة بالقانون رقم 145 لسنة 1988 علي أن " تتولي وحدات الإدارة المحلي في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولي هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها التي تتولاها الوزارات بمقتضي القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولي المحافظات إنشاءها وإدارتها والمرافق التي تتولي إنشاءها وإدارتها والمرافق التي تتولي إنشاءها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية"، وهذا النص يوضح الأسباب التي تدعو لأن يكون للإدارة المحلية موازنة مستقلة والتي تتمثل في الأنشطة المسندة للمحليات، وتنص المادة 120 من القانون السابق علي أن" يتولي الجهاز المالي بالمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة شاملاً مشروعات موازنات الوحدات المحلية في نطاقها، ويعرض المحافظ المشروع علي المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لمناقشته و اقرار المجلس الشعبي المحلي له إلي الوزير المختص بالإدارة المحلية لبحثه مع المحافظة المختص، ثم ارساله مشفوعاً بملاحظاته إلي وزير المالية والتخطيط"، وتنص المادة 122

(1) د. زكي محمد النجار: الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1995، ص 296.

من القانون علي أن " تدرج موازنة كل محافظة في قسم خاص بالموازنة العامة للدولة، و تعتبر جزءا منها، ويسري عليها ما يسري علي الموازنة العامة من أحكام".

الأسباب التي دعت لوجود نصوص دستورية وقانونية لدعم الإدارة المحلية ماليا:

1- الاختصاص الشامل للوحدات المحلية في تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة علي أساس الإمكانيات المالية المتاحة لها وذلك من خلال حسن توزيع مواردها علي احتياجاتها حسب أولويتها الفعلية، مع تشجيع فرص الاستثمار المحلي.

2- التخطيط المحلي بما يحقق استغلال الإمكانيات المالية المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك علي جميع مستويات الإدارة المحلية.

3- الاشراف علي تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة في نطاق المحافظة و باقي الوحدات المحلية التابعة لها⁽¹⁾.

المصادر المالية لتمويل الإدارة المحلية :

من المنطقي أن تتطور موارد الوحدات تطورا يتناسب تناسبا طرديا مع تطور الاختصاصات يكون ضروريا أن تتزايد الموارد المالية، حتى تتمكن المحليات من القيام بهذه الاختصاصات، و تحديد الدستور لموارد المحليات المالية بنص دستوري يضمن عدم تحكّم المشرع في هذه الموارد المالية للوحدات المالية المختلفة⁽²⁾، وقد قدم الفقه عدد من الشروط يجب توافرها في الموارد المالية المحلية من أبرزها : أن تكون هذه الموارد محلية، وأن تكون – أيضا- ذاتية – بمعنى أن يكون الوعاء أو الأصل الذي يربط عليه المورد واقع في نطاق الوحدة المحلية، وأن تمنح الوحدة المحلية سلطة تقدير سعر المورد وتحصيله، بما يمكنها من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيله الموارد المتاحة لها⁽³⁾، وأن تكون مواردها كافية بحيث تتمكن من إقامة المشروعات والخدمات المطلوبة في النطاق المحلي، وأن تكون مصادر التمويل ثابتة نسبياً واضحة حتى يمكن للمجالس المحلية أن تضع ميزانياتها في ضوء هذه المصادر⁽⁴⁾، قد نظم القانون رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته الموارد المحلية لوحدات الإدارة المحلية و هي تشمل الموارد المالية الذاتية للإدارة المحلية ، والموارد الخارجية للإدارة المحلية.

أولاً: الموارد المالية الذاتية للإدارة المحلية: جميع الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، وتتفق الضرائب مع الرسوم في أن كليهما مبلغ من النقود تفرضه الدولة وتحصل عليه من الأشخاص جبرا،

(1) د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 297، 298.

(2) د. محمد الشافعي أبوراس، مرجع سابق، ص 322، 323.

(3) د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 300.

(4) د. أحمد عبد الفتاح ناجي: تحديث الإدارة المحلية في مصر، مكتبة زهراء الشرق، 2007، ص 83، 84.

أيا كانت طبيعة الجبر أو الإكراه؛ ويختلفان في أن الضرائب تفرض دون مقابل خاص يعود علي دافعها فهي تدفع دون مساهمة من الممول في تحمل الأعباء العامة للدولة ترتيباً علي ذلك يتم تحديد سعر الضريبة تبعاً للمقدرة التكلفة للشخص، أما الرسم فيدفع مقابل حصول دافعه من الدولة أو أحد أشخاصها الاعتبارية علي خدمة أو نفع خاص به، ولذلك لا يختلف سعر الرسم باختلاف المقدرة المالية للشخص المقدم له الخدمة فأساس تحديده قيمة الخدمة المقدمة، ومن شروط الرسم تناسبه مع تكاليف الخدمة الخاصة المفروض عليها أو إذا صح أن ينقص عن هذه التكاليف، ولا يجوز أن يزيد عنها لأن الزيادة في هذه الحالة تعد بمثابة ضريبة علي الخدمة المرسومة⁽¹⁾.

وتتمثل الضرائب والرسوم المكونة للموارد المالية للهيئات المحلية في مصر في الآتي⁽²⁾:

(¹) راجع في تفاصيل ذلك د. سيد البواب، عجز الموازنة العامة للدولة النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج، ط5، دن، ص195، د.عبد الهادي مقل: المالية العامة، دار النهضة العربية، ط5، 2014، 304، وما بعدها.

وقد عمدت أحكام القضاء الصادرة من محاكم مختلفة إلي توضيح الفارق بين الضريبة والرسم والتي منها حكم المحكمة الدستورية العليا القاضي بأن " مفهوم الضريبة يختلف عن الرسم، إذ أن الضريبة عبارة عن فريضة مالية تقتضيها الدولة جبراً من المكلفين بأدائها اسهاماً منهم في تحمل أعبائها وتكاليفها العامة، وهم يدفعونها لها بصفة نهائية، ودون أن يعود عليهم نفع خاص من وراء التحمل بها، فلا تقابلها خدمة محددة بذاتها. يكون الشخص العام قد بذلها من أجلهم، وعاد عليهم مردودها، ومن ثم كان فرضها مرتبطاً بمقدرته التكلفة، ولا شأن لها بما آل إليه من فائدة بمناسبةها، وإلا كان ذلك خلطاً بينها وبين الرسم، إذ يستحق مقابلاً لنشاط خاص أتاه الشخص العام- وعضواً عن تكلفته – وإن لم يكن بمقدارها" راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 33 لسنة 16 ق جلسة 1996/2/3.

وقضت محكمة القضاء الإداري أيضاً في ذلك بأن " حيث إن المستقر عليه، أن الضرائب من أهم الفرائض المالية والمظهر الأسمى لمساهمات الأفراد في تمويل الإنفاق العام وموارد الدولة وأن الدستور قد استوجب أن " تفرض الضرائب بقانون – مبدأً شرعية الضريبة – وقد أملي ذلك ضرورات سياسية تهدف إلي صدور التشريع المنظم للضرائب عن البرلمان ممثل الشعب وضرورات قانونية في المساواة أمام التكاليف العامة والضريبة أداة لتوزيع الأعباء والتكاليف العامة بين المواطنين إرتكازاً إلي مقدرتهم المالية وهي لا تفرض نظير خدمة يتحصل عليها المكلف بالوفاء وتتميز بذلك عن غيرها من الفرائض المالية (كالرسوم) وهي مبالغ نقدية تحصل عليها الدولة أو أحد الأشخاص جبراً من بعض الأفراد مقابل خدمة عامة تؤدي لهم – أي تحقيق نفع خاص من خدمة عامة وعنصر الجبر في الرسم لا يظهر عند فرضه وإنما عند طلب الخدمة، ويتم فرض الرسوم في التشريع المصري من قبل السلطة التنفيذية ولكن بناء علي قانون صادر عن السلطة التشريعية يخولها هذه السلطة وعلي أن يتضمن هذا التشريع الحالات المحددة لاستحقاقه وأحوال الإعفاء منه والحد الأقصى لقيمتها وإلا حلت السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في اختصاص محجوز لها وهو ما يمثل اعتداء علي مبدأ الفصل بين السلطات" راجع الحكم في الدعوى رقم 40412 لسنة 59 ق، جلسة 11/ 23 / 2008.

وقضت حكم المحكمة الدستورية العليا موضحاً ماهية الرسم بأن " مناط استحقاق الرسم أن يكون مقابل خدمة محددة بذلها الشخص العام لمن طلبها مقابل تكلفتها وإن لم يكن بمقدارها، بما مؤداه: أن ثبوت حق للشخص العام في الرسم يتوقف علي اكتمال أداء الخدمة التي تقرر الرسم من أجل الحصول عليها" راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 2 لسنة 24 ق جلسة 2003 /12/14.

(²) راجع في تفاصيل ذلك د. مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص521، وما بعدها، د. مجدى مدحت النهري: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، 2001، ص166، وما بعدها.

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

أ- الموارد المالية للمحافظة: وتشمل ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة علي الأطنان في المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية علي ضريبة الأطنان في المحافظة، وضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدرجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة، وحصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها، والضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة، وما يخصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد لصالح المركز.

ب- الموارد المالية للمراكز: وتشمل ما يخصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد لصالح المركز، وحصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها.

ت- الموارد المالية للمدن: وتشمل حصيلة الضريبة علي العقارات المبنية في دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها⁽¹⁾، ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية، حصيلة ضريبي الملاهي والمراهنت المرفوضتين في دائرة المدينة، 75% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة علي الأطنان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة، 75% من حصيلة الضريبة الإضافية

وتمثل الضرائب المحلية في فرنسا ما نسبته 33% من الحصيلة الإجمالية لإيرادات السلطات المحلية، وأهمها ضريبة المباني والإيراد العام، ومعظمها ضرائب معلاة على الضرائب المركزية على أساس مستوى قيمتها، وتحصل بواسطة الحكومة المركزية التي تعطي للمجالس المحلية أنصبتها من هذه الضرائب، وهناك بعض الضرائب والرسوم التي تتولى السلطة المحلية تحصيلها بنفسها مثل الرسوم على المسارح والملاهي والسينما والمشروبات الكحولية. كما أن هناك ضرائب تفرضها السلطة المحلية بعضها عام يحق لكل مجلس محلي فرضها وبعضها خاص تحصيلها البلديات لفائدتها فقط، وقد تفرض لغرض عام أو نظير خدمة معينة كشق الطرق وتنظيف الشوارع، والرسوم على الخيول، والغاز والكهرباء، وإذا كانت حصة الإيرادات الجبائية من الإيرادات العامة للبلديات الفرنسية جد مهمة، إلا أن ما يؤخذ عليها أنه بمرور الوقت أصبحت الدولة هي التي تساهم بأكبر قدر من هذه الإيرادات في صورة اقتطاعات من الضرائب العامة التي تعود لخزينة الدولة، حتى أنه وفي سنة 2003 بلغت مساهمة الدولة ما نسبته 60.34% من إجمالي الإيرادات الجبائية المحلية؛ أما بالنسبة للرسوم في فرنسا فتفرض المجالس المحلية رسوماً متنوعة في نطاقها مثل رسوم النظافة والرسوم على مناطق الصيد، وخص البنادق، وتحدد نسب هذه الرسوم من قبل المجالس البلدية وتخضع لموافقة وزير الداخلية الذي يملك سلطة تعديلها أو إلغائها، بالإضافة إلى الأثمان التي تحصل عليها مقابل خدمات ذات صفة تجارية مثل خدمة النقل والمياه، وتتفاوت حصيلتها من مجلس لآخر تبعاً لحجم المشروع، راجع في تفاصيل ذلك أ. بلجيلالي أحمد: إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، فرطوفة بولاية تيارت، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2009-2010، ص 30، 31.

(1) وقد جاء بفتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الإشارة إلى هذه الضرائب حيث ورد بها أن "استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع في القانون رقم 56 لسنة 1954 المشار إليه قد فرض ضريبة سنوية على العقارات المبنية أياً كانت مادة بنائها وأيا كان الغرض الذي تستخدم فيه سواء كانت دائمة أو غير دائمة وتسرى أحكام هذه الضريبة على المدن والبلاد التي صدرت بها أوامر عالية أو مراسيم يربط الضريبة عليها بالتطبيق للأمر العالي الصادر في 13 مارس سنة 1884 والمبينة في الجدول المرافق لهذا القانون وأجاز المشرع لوزير المالية أن يضيف بقرار منه إلى هذا الجدول أو يحذف منه وذلك بعد أخذ رأي المجالس البلدية والقروية [المجالس المحلية حالياً] بالنسبة إلى البلاد التي بها مجالس وبعد موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية [وزير التنمية المحلية حالياً] بالنسبة إلى البلاد التي ليست بها مجالس محلية وله أيضاً أن يعدل في حدود المدن الواردة بالجدول بعد موافقة الجهات المشار إليها" راجع فتوى رقم 606 بتاريخ 29 / 6 / 2002 ملف رقم 37 / 2 / 583.

المقررة علي هذه الأطلاق، ما يخصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة، حصيلة مقابل التحسين المفروضة علي العقارات التي انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة في القانون الخاص بفرض مقابل تحسين علي العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة، الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاقه في حدود القوانين واللوائح علي ما يأتي: مستخرجات قيد المواليدي والإجراءات الصحية، ورخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد، وأعمال التنظيم والمجاري وأشغال الطرق والحدائق العامة، والمحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية، وحيوانات الجر والكلاب والدواب وما مائل ذلك، المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات علي اختلاف أنواعها، ما يذبح في المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك، الأسواق المرخص في إدارتها للأشخاص الخاصة، استهلاك المياه والتيار الكهربائي والغاز في حدود 1% من قيمة الاستهلاك إذا لم يتولي المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه، الانتفاع بالشواطئ والسواحل أو استغلالها، الإيجارات التي يؤديها شاغلوا العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغاية 4% علي الأكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلي ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه في مكاتب التحصيل في المواعيد المحددة لأداء الضريبة علي العقارات المبنية، المقابل الذي يفرضه المجلس علي الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التي تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو علي استعمال واستغلال الأملاك العامة التي تديرها المدينة، حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني و أراضي الفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة، إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة في نطاقها.

ث-الموارد المالية للقرى: وتشمل 75% من حصيلة الضريبة المقررة علي الأطلاق الكائنة في نطاق القرية، 75% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة علي هذه الأطلاق، وحصيلة ضريبة الملاهي المفروضة في نطاق القرية، وموارد وأموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها، وما يخصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.

ويلاحظ من قراءة الموارد المالية السابقة للإدارة المحلية ضآلة هذه الموارد مع اختلاط بعض أوعية الموارد المالية المحلية بأوعية الموارد المركزية، وكذلك اختلاط بعض أوعية الوحدات المحلية داخل المحافظة الواحدة بأوعية الوحدات الأخرى الأمر الذي يتعذر معه تعرف المواطنين علي ما يخص

المحليات منها، وبالتالي لا يتحمسون للمشروعات والخدمات⁽¹⁾، كما أنه إذا نظرنا لمفردات الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية نجد أن معظمها إما تم إلغاؤه أو يتسم بضعف إيراداته فقد ألغي علي سبيل المثال نصيب المحافظة من ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية والتي الغيت بصدور قانون الضرائب علي الدخل رقم 157 لسنة 1981، ونصيب المحافظة في الضريبة الإضافية علي الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها والذي ألغي بالقرار بقانون رقم 187 لسنة 1986، وبالنسبة للموارد التي بقيت لتمويل المحليات نراها تنحصر في ضريبة المباني والأراضي الزراعية والتي تتميز بأنها أقل أنواع الضرائب قيمة من حيث الإيرادات إذا ما قورنت بالأنواع الأخرى من الضرائب (مثل ضرائب الأرباح التجارية والصناعية أو ضرائب الدخل)، كما أن ضريبة المباني والأراضي الزراعية لا تمثل في حد ذاتها دخلا حقيقيا لتمييزها بالثبات النسبي حيث لا يعاد تقييمها إلا خلال فترات متباعدة تصل لعشر سنوات مثلاً⁽²⁾، مما يعنى أن الموارد المالية المحلية في وضعها الحالي لا تفي بأكثر من 20% من المصروفات المحلية الأمر يحد من انطلاق الوحدات المحلية في النهوض بالمجتمعات المحلية وتنميتها⁽³⁾.

ثانياً: الموارد الخارجية للإدارة المحلية: وتشتمل علي نوعين من الموارد هما الاعتمادات والإعانات الحكومية، القروض والهبات.

أ- الاعتمادات والإعانات الحكومية: للحكومة المركزية أن تمنح للوحدات المحلية كافة الاعتمادات التي تنفقها علي المرافق العامة التي انتقل الاختصاص بها إلي المحليات، وهو ما نصت عليه المادة 3 من القانون 43 لسنة 1979 علي أن " تتخذ الإجراءات اللازمة لنقل الاعتمادات الواردة بالموازنة العامة للدولة والخاصة بالمرافق التي نقل الاختصاص بشأنها بمقتضي هذا القانون إلي وحدات الحكم المحلي، إلي موازنات هذه الوحدات اعتباراً من السنة المالية 1980" وفي ذات الاتجاه سار نص المادة 142 من القانون فنصت علي أن " تنقل بقوة القانون الاعتمادات الخاصة بالعاملين في الجهات الذي نقلت اختصاصاتها بمقتضي هذا القانون إلي وحدات الحكم المحلي إلي الموازنات الخاصة بهذه الوحدات"، ويشكل هذا المورد حتى الآن أهم موارد الوحدات المحلية، وذلك بسبب قلة عطاء الموارد الأخرى .

كما تعتمد المحليات في نفقاتها علي الإعانات الحكومية التي قد تمنح بغرض تمكينها من إنشاء المشروعات والمرافق الاقتصادية الهامة للمحليات وللإقتصاد القومي، ويطلق علي هذه الإعانة مسمى

(1) د. أحمد محمد المصري: الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1986، ص83، وما بعدها، د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص301، د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ط1، 1996، ص192، 193.

(2) د. مجدى مدحت النهري، مرجع سابق، ص177، وما بعدها.

(3) د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص301.

الإعانات الإنشائية، وهناك إعانة تمنح لتحقيق التوازن أو سد العجز في موازنة المحلية، كما أن هناك إعانات تمنحها الدولة للمحليات بهدف تحقيق أغراض الدولة الاجتماعية وذلك لإعادة التوازن الاجتماعي بين فئات المجتمع وخفض تكاليف المعيشة، وغير ذلك من الإعانات الحكومية⁽¹⁾، ويرجع السبب في تزايد اعتماد المحليات على الاعتمادات والإعانات المالية للمحليات إلى زيادة المصروفات التي تقوم أجهزة الحكم المحلي على إنفاقها لمواجهة التزاماتها المختلفة⁽²⁾، هذا من جانب، ومن جانب آخر قصور السياسة التشريعية الراهنة في إضافة إيرادات مالية جديدة لموازنات المحليات، حيث اقتصرت الإضافات في هذا الصدد على موارد حساب الخدمات والتنمية وصندوق الإسكان وصندوق الأراضي، وحصيلة هذه الموارد إما ضئيلة أو مخصصة لأغراض بذاتها⁽³⁾، ولهذا الواقع أثره الغير مرغوب فيه. وذلك لأن منح هذه الاعتمادات الإعانات المالية الحكومية ومنعها، وتحديد مقدارها سعة وتضييقا، تكون كلها رهين بإرادة السلطات المركزية، ولا يستبعد أن تتخذ السلطات المركزية من هذا الوضع منطلقا للتدخل في أعمال المحليات وإلى الحد الذي يفقد الأخيرة استقلالها⁽⁴⁾.

(¹) راجع في ذلك بالتفصيل د. عبد الهادي مقبل: المالية العامة، دار النهضة العربية، ط5، 2014، 376، وما بعدها.

(²) وتعطى الحكومة الفرنسية الإعانات الحكومية للإدارة المحلية لأن حصيلة موارد الإدارة المحلية لا تكفي لتغطية الإنفاق المحلي. الأمر الذي يجعل إعانتها من جانب الدولة ضرورة لمساعدتها على القيام بأعمالها، وتقرر الإعانة الحكومية من الوزير المختص بحيث لا تزيد عن نسبة معينة من تكلفة المشروع، والتي تحدد من السلطات المختصة وفق حجم السلطة المحلية، وعدد السكان الذين سيخدمهم المشروع، والحالة المالية للسلطة المحلية، وأهمية المشروع للمنطقة، وتستهدف الدولة من الإعانة تشجيع التعاون بين البلديات للتغلب على مشكلات صغر أحجامها، وانخفاض كفايتها المالية وعموما تغطي إعانات الدولة ما نسبته من 05% إلى 14% من نفقات السلطات المحلية تقريبا، راجع:

Joël Bourdin, "Les Finances Communales", 4ème édition, Economica, Paris 2008, P107ets.

(³) د. محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، 2001، ص90، 91.

أنشئت بالمحافظات صناديق خاصة ببعض الخدمات يتم تمويلها من الرسوم المحلية الخاصة بتطوير هذه الخدمة والاستفادة منها، ولا تعتبر حسابات هذه الصناديق جزءاً من الميزانية العامة، بل تعتبر حسابات خاصة يشرف عليها مجلس إدارة معين يرأسه المحافظ أو أحد كبار المسؤولين بالمحافظة، ويتم الصرف منه بناء على قرارات من مجلس الإدارة أو رئيس مجلس الإدارة، وتعتبر هذه الصناديق الخاصة مجاً لا خصباً للانحراف والفساد، حيث يتم الصرف منها على أغراض غير التي أنشئت الصناديق من أجلها ولا تخضع لنظام محاسبي سليم. وهناك العديد من القضايا الخاصة بالفساد في هذه الصناديق، وهي موضع انتقاد دائم من الجهاز المركزي للمحاسبين وباقي أجهزة الرقابة. من أهم هذه الصناديق الخاصة صندوق الخدمات والتنمية المحلية -صندوق الإسكان -صندوق تحسين الصحة -صندوق استصلاح الأراضي - صندوق النظافة -صندوق اعمار المساجد الأهلية -صندوق تحسين الخدمة التعليمية -حساب إيرادات مواقف سيارات الركاب، راجع د. عبد الغفار شكر: الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات، بحث قدم في مؤتمر "نحو تدعيم الشفافية في المحليات .. من أجل مجتمع أعمال أفضل"، والمنظم من قبل مركز المشروعات الدولية الخاصة وجريدة المصري اليوم واتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية، القاهرة في 10/7/2007، ص3.

(⁴) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص192، د. محمد الشافعي أبوراس، مرجع سابق، ص324، 325.

القروض والهبات: أجاز المشرع للوحدات المحلية أن تقوم بعقد قروض والقروض إما أن تكون قصيرة الأجل أو طويلة الأجل وهي أما قروض داخلية وقروض خارجية والتي تكون عادة قروض طويلة الأجل⁽¹⁾، ولكن هذا الحق لم يرد مطلقاً من القيود، وإنما فرض المشرع علي المحليات عدد من القيود يجعل الأمر في النهاية رهيناً بموافقة السلطات المركزية، فمثلاً لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية إبرام أي قرض أو ارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة العامة إذا كان يترتب عليه انفاق مبالغ في فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس الشعب وإذا كان الالتزام بالقروض قاصر علي السنة التي يبرم فيها العقد فلا يسري هذا الحظر، ويرجع ذلك إلي اعتبارين هامين هما سنوية الميزانية واعتماد المجالس المحلية علي الحكومة المركزية في الحصول علي ما يلزمها من أموال، ومن ثم كان من الضروري الرجوع إلي البرلمان علي أساس أنه هو السلطة الدستورية في مجال التمويل العام⁽²⁾، كذلك لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية إبرام القروض إلا في حدود الخطة والموازنة المعتمدة للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية في الحدود المقررة السابق عرضها، ولا يجوز ألا تزيد عن نسبة معينة أو من جهات معينة إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، ولا يجوز للمجلس الشعبي المحلي قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه على سلطة المجلس أو أن يغير تخصيصها بالموافقة المحافظ، ويجب موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول التبرعات والمساعدات التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية، وهي الشروط الواردة في المادتين 128، 129 من القانون 43 لسنة 1979⁽³⁾.

(1) د. أحمد عبد الفتاح ناجي، مرجع سابق، ص 83.

ويعرف القرض بأنه "عبارة عن المبالغ النقدية التي تقترضها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام من الأفراد أو المؤسسات المالية الخاصة أو العامة الوطنية أو الدولية أو من الدول الأخرى مع التعهد بردها ودفع فائدة عنها وفقاً لشروط القرض"، راجع د. محمد حافظ الرهوان: مبادئ في فن المالية العامة، دن، 2008-2009، ص 261.

ويعرف أيضاً بأنه "المبالغ التي تقترضها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الغير، رضاً أو إجباراً، مع التعهد بردها وما ترتبه من مزايا، يتفق عليها، بهدف تحقيق اغراض عامة معينة"، راجع د. عبد الهادي مقل: المالية العامة، دار النهضة العربية، ط 5، 2014، ص 314.

(2) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 192.

(3) د. مجدى مدحت النهري، مرجع سابق، ص 180.

وتعرف التبرعات والهبات بأنها "ما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده"، راجع أ. حياة بن اسماعين، أ. وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص 7.

وذلك علي الرغم من أهمية التبرعات في دعم نشاط الإدارة المحلية فجهود المشاركة الشعبية تظهر في دعم النشاط المحلي في أمثلة عديدة في مصر منها مثلاً انجاز الطريق الموصل بين قرية أخناوي وهي إحدى القرى المصرية، ومدينة طنطا حيث تقع قرية أخناوي على بعد ستة 6 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 فتتعطل مصالح الناس- وقد تم مناقشة هذه المشكلة في أحد المؤتمرات الشعبية بمحافظة الغربية عندما أثارها بعض المواطنين والتي كانت وجهة نظرهم أنها صعبة جداً لعدة اعتبارات أهمها أنهم يعلمون أن رصف الكيلومتر الواحد يتكلف أكثر من خمسة عشر ألف جنيه علاوة على التعويضات اللازمة لأصحاب الأراضي التي ستزعم ملكيتها، واتفق

تقدير نظام التمويل المالي للإدارة المحلية: من الاستعراض السابق لموارد الإدارة المحلية تبين لنا ضعف تلك الموارد، وبذلك يصعب على هذه الوحدات تحقيق الأهداف المنشودة من وجودها والمتمثلة في تنمية المجتمع المحلي وإنشاء وإدارة المرافق، وفاء لاحتياجات المواطنين. وتتمثل أهم أوجه مظاهر ضعف التمويل المالي في الآتي⁽¹⁾:

1 - فالموارد الذاتية للمجالس المحلية ضئيلة للغاية، فهي لا تكاد تكفي الحد الأدنى من احتياجاتها، ومن ثم فإنها تعتمد بصفة أساسية على ما يرد إليها من موارد خارجية كالقروض والإعانات التي تتلقاها الوحدات المحلية من الدول والهيئات، والوصايا التي تتلقاها من الأفراد أو الهيئات، مع تقييد تلك المصادر وفقاً لمشيئة السلطة المركزية.

2- تعتمد المجالس المحلية اعتماداً شبه مطلق على معونة الدولة ومن المسلم به أن من يقدم العون المالي يخصص له الغرض الذي سينفق فيه وبالتالي يكون للسلطة المركزية تحديد نشاط الهيئات المحلية، مما يترتب عليه ضعف استقلالها الإداري، بصورة تجعلها غير قادرة على ممارسة دورها التنموي المطلوب منها في الوقت الراهن.

دعم الموارد المالية للإدارة المحلية: ، ولذلك قدم الفقه عدد من الاقتراحات لمعالجة القصور الشديد في التمويل الذاتي للمحليات ، يجب على المشرع المصري تداركها في قانون الإدارة المحلية منها الآتي⁽²⁾:

1- الاعتراف للوحدات المحلية بموازنة مالية خاصة الأمر الذي سيمنحها قدراً من المرونة في مواجهة أعبائها، كما يجب أن يسمح لها بالاحتفاظ بالمبالغ المتبقية بعد تنفيذ مشروعاتها لتستخدم في تنفيذ مشروعات محلية أخرى من أجل تنمية مواردها الذاتية.

الحاضرون على أنه يمكن تعليية هذا الطريق وتمهيده بالجهود الذاتية، وبدأ العمل فعلاً فيه بأن تنازل كل فلاح عن جزء من أرضه لتوسيع الطريق دون الحاجة لإجراءات نزع الملكية ودون أن يطلبوا تعويضات عن الأراضي التي يتنازلوا عنها، ثم بدأ المواطنون يجندون القوى البشرية للعمل، كما يستخدمون دوابهم لنقل الأتربة ثم كانت هناك الحاجة إلى كمية كبيرة من الردم لتعليية الطريق ففكر الأهالي في شق مصارف على جانبي الطريق لتستفيد منها الأراضي الزراعية وفي نفس الوقت استخدام الردم الناتج من المصارف في تعليية الطريق وكانت فكرة الأهالي من إنشاء هذه المصارف هي رفع الكفاءة الإنتاجية للأرض وزيادة محصولها. وكانت المعونة الحكومية قاصرة على الإمكانيات الفنية المتمثلة في خبرة المهندسين والآلات والمعدات وبعض الجرافات، وقد تم إنجاز هذا الطريق في مرحلته الأولى بالجهود الذاتية، وتم رصفه بعد ذلك بتمويل من إعانات الحكومة المركزية. راجع أ. حياة بن اسماعين ، أ. وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص 13.

(1) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص 90، وما بعدها.

(2) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 194، د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص 110، وما بعدها، د. مجدى مدحت النهري ، مرجع سابق، ص 181، 182.

2- إضافة موارد مالية جديدة للمحليات مثل استقطاع نسبة من حصيلة أثمان بيع المحاجر وجزء من حصيلة التصرف في الأراضي القابلة للاستصلاح داخل زمام المحافظة وغير ذلك حسب ظروف كل محافظة.

3- منح المحليات حرية أكبر في مجال عقد القروض وقبول التبرعات بما يتيح لها القيام بمشروعات استثمارية للتنمية المحلية ويضاعف من حصيلة مواردها المالية الذاتية. فالتيسير في تلقي التبرعات بصفة عامة والداخلية منها بصفة خاصة دون قيود أو طلب تصريح بذلك سواء من المحافظ أو مجلس الوزراء يؤدي إلي دعم ثقة أهالي هذه المحليات في أنفسهم وأيمانهم بأنهم يستطيعون حل مشاكلهم بجهودهم الذاتية ودون الاعتماد الكلي على الدولة، مع أهمية ذلك في محافظتهم علي ما سينشأ من مرافق بتبرعاتهم لاحساسهم بمساهمتها فيها وملكيتهم فعليا لها.

4- إعادة النظر في جميع أنواع الضرائب التي تحصلها الدولة بحيث يخصص للمحليات نصيب من الضرائب والرسوم التي تؤدي حصيلتها للحكومة المركزية، مع منح الوحدات المحلية الحق في فرض الضرائب والرسوم ذات العائد المؤثر. وذلك عن طريق تفويض المشرع لها في تحديد نسبة الزيادة فيما شريطة الالتزام بالحدود الدنيا والقصوى المقررة قانوناً لهذه الزيادة، وفي حالة إذا ما قام المشرع بإلغاء الضريبة المحلية أو تعديلها بالتخفيض تخفيفاً علي الأعباء الضريبة المفروضة علي المقيمين في المحافظات، يلتزم المشرع بتعويض الوحدات المحلة عن فقدها بمساهمة مالية مصدرها ميزانية الدولة⁽¹⁾.

(1) راجع قريب من هذا المعنى :

PHILIP (Loic): Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local, RFDA, 1992, P.456.

وهو ما يتوافق مع نص المادة 38 من دستور 2014 والذي جاء كالآتي " يهدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة إلي تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية. لا يكون إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، إلا بقانون، ولا يجوز الاعفاء منها إلا في الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب، أو الرسوم، إلا في حدود القانون. ويراعى في فرض الضرائب أن تكون متعددة المصادر. وتكون الضرائب علي دخول الأفراد تصاعدياً متعددة الشرائح وفقاً لقدراتهم التكاليفية، ويكفل النظام الضريبي تشجيع الأنشطة الاقتصادية كثيفة العمالة، وتحفيز دورها في التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية. تلتزم الدولة بالارتقاء بالنظام الضريبي، وتبنى النظم الحديثة التي تحقق الكفاءة واليسر والاحكام في تحصيل الضرائب. ويحدد القانون طرق وأدوات تحصيل الضرائب، والرسوم، وأي متحصلات سيادية أخرى، وما يودع منها في الخزنة العامة للدولة. وأداء الضرائب واجب، والتهرب الضريبي جريمة".

وهو ما قضت به المحكمة الدستورية العليا من أن " الدستور أعلي من شأن الضريبة العامة، وقدر أهميتها بالنظر إلي خطورة الآثار التي ترتبها، وبوجه خاص من ناحية جذبها لعوامل الإنتاج أو طردها أو تقييد تدفقها، وما يتصل بها من مظاهر الانكماش أو الانتعاش، وتأثيرها بالتالي علي فرص الاستثمار والإدخار والعمل وتكلفة النقل وحجم الإنفاق وكان الدستور – نزولاً علي هذه الحقائق واعترافاً بها – قد ما يزين الضريبة العامة وغيرها من الفرائض المالية، فنص علي أن أولهما لا يجوز فرضها أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون، وأن ثانيتهما يجوز إنشاؤها في الحدود التي يبينها القانون. ولازم ذلك أن السلطة التشريعية هي التي تملك بيدها زمام الضريبة، إذ تتولي بنفسها – من

5- توفير نظام متكامل للتمويل يشارك في التنمية بالموارد الذاتية التي لا ترتبط بالموازنة العامة ولا تعتمد على الموارد المركزية بما يحقق القدرة على تعبئة الموارد والامكانيات المحلية، مع جذب المدخرات المحلية لتمويل المشروعات الاستثمارية المحلية فتتكامل خطة المشاركة الشعبية مع خطة الدولة بما يخدم الإسراع في تحقيق أهداف التنمية المحلية.

6- تغيير التقسيمات الجغرافية للوحدات المحلية القائمة لإيجاد وحدات كبرى تقوم على مقومات جغرافية واقتصادية واجتماعية بما يحقق زيادة في امكانياتها ويساعدها على قيامها بالمشروعات الاقتصادية.

7- أن يتم توزيع الموارد المحلية على التقسيمات الجغرافية الكبرى وترك مسألة توزيع الإيرادات على باقي الوحدات المحلية داخل الهيئات الإقليمية حسب المساحة الجغرافية وحاجات التنمية وعدد السكان.

8- يجب تغيير النظرة إلى الوحدات المحلية بتوفير استقلالها المالي إلى جوار استقلالها الإداري وأن يراعى في ذلك أن الوحدة المحلية الآن ليست فقط وحدة إدارية مستقلة بل ووحدة اقتصادية أيضا لها أن تملك كافة الأصول من كافة الأنواع في دائرتها وأن تديرها بأسلوب المشروعات الاقتصادية فضلا عن تحقيق مبدأ المرونة في ميزانياتها.

9- السماح للمحافظات وغيرها من الوحدات المحلية ذات الشخصية المعنوية المستقلة بالنقل بين بنود الموازنة عن طريق ما يعرف بالتأشيرات العامة وهذه الطريقة لا تحتاج العودة إلى مجلس الشعب وإنما يكون ذلك بقرار وزير المالية الذي يمكن أن يفوض المحافظين في ذلك وليس فيه مخالفة لقانون الموازنة فهذه التأشيرات العامة تصدر بموافقة البرلمان وتخول وزير المالية ذلك وهي تنظر إلى كل باب في الموازنة كبند متكامل فالأجور باب والمحليات باب ومن ثم يجوز بهذه التأشيرات تحريك الاعتمادات من بند إلى آخر في هذا الباب⁽¹⁾.

دون السلطة التنفيذية – تنظيم أوضاعها بقانون يصدر عنها، متضمنا تحديد الأموال المحملة بها، وأسس تقدير وعائها، ومبلغها، والمكلفين بأدائها والجزاء على مخالفة أحكامها، وغير ذلك مما يتصل ببنائها عدا الإعفاء منها، إذ يجوز أن يتقرر في الأحوال التي يبينها القانون" راجع حكما المحكمة الدستورية العليا في القضيتين رقمى 19 لسنة 15 ق جلسة 1995/4/8، 75 لسنة 26 ق جلسة 2014/6/1.

(1) د. نبيلة عبد الحلیم كامل، د. جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2004، ص 127.

المبحث الثاني

الدستور والرقابة المالية علي الإدارة المحلية

إذا كان الأصل هو استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها التي حددها القانون، فإن هذا الاستقلال ليس كاملاً، ولا يجب أن يتم علي حساب وحدة الدولة القانونية، ذلك أن المجالس المحلية لم تخرج عن كونها قطاعاً من الجهاز الإداري العام للدولة عهد إليهم الاضطلاع بمراقبتهم المحلية علي أن يكون اضطلاعهم بهذه المرافق في نطاق السياسة العامة للدولة، وضمننا لالتزام هذه المجالس في مباشرة اختصاصاتها بحدود القانون والسياسة العامة للدولة قرر القانون علي تلك المجالس وأعمالها جملة اختصاصات في الرقابة والإشراف⁽¹⁾، وهو ما يؤيده ما ورد بالدستور المصري الصادر عام 2014 في المادة 181 فجاء النص علي الرقابة علي الإدارة المحلية نص مجمل تاركاً للقانون تفصيلها ووضع حدودها وضوابطها فنص علي أن "قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخّل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى. وعند الخلاف علي اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن، يفصل فيه المجلس المحلي للمحافظة. وفي حالة الخلاف علي اختصاص المجالس المحلية للمحافظات، تفصل فيه علي وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون"، وقد جاء النص ليجعل الأصل في التصرفات والقرارات للمجالس المحلية بمختلف مستوياتها هو حرية التصرف سواء أكان القرار إداري أم قرار مالي، وجعل الاستثناء هو تدخل السلطة المركزية في أعمال تلك المجالس وحدد ذلك التدخل في ثلاثة نقاط هي: منع تجاوز المجلس المحلي للحدود القانونية المسموح له فيها بممارسة اختصاصاته، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى. وعلي الرغم من ذلك التحديد إلا أن عبارات النقاط الثلاثة مطاطة بالقدر الكافي الذي يسمح للسلطة المركزية بمصادرة حرية الإدارة المحلية في كافة تصرفاتها. وسنحاول في التالي توضيح مفهوم الرقابة وأهميتها وصورها وتقديرنا لهذه الرقابة ووسائل تفعيل تلك الرقابة بما لا يخل باستقلال الإدارة المحلية:

مفهوم الرقابة المالية علي الإدارة المحلية: تعرف الرقابة بوجه العام بأنها "التحقق أول بأول من أن التنفيذ يتم وفق ما هو مقررله في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد المقررة بغية اكتشاف نواحي الخطأ والانحرافات وإيجاد الحلول المناسبة لها وعالجها وتلافي الوقوع في تلك الأخطاء. شريطة أن

(1) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 203.

تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة للرقابة وعلى اختلاف مستوياتها الإدارية⁽¹⁾، وعرفها البعض بأنها "هي العمليات المنظمة التي تهدف إلى التحقق من تنفيذ خطط المؤسسة اللازمة لتحقيق الأهداف المرسومة، والعمل على تطوير الأنظمة الفرعية والتنسيق بين الوحدات الإدارية والتأكد من كفاءة استغلال موارد المؤسسة، ومساعدة الإدارة في اتخاذ الإجراءات التصحيحية في حال وجود ضعف أو قصور في النظام"⁽²⁾، وعرفها جانب آخر بأنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والإندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية"⁽³⁾، وعرفها البعض الأخر بأنها "وبالتالي تعرف الرقابة المالية علي وحدات الإدارة المحلية بأنها " فحص ومراجعة العمليات المالية للوحدات المحلية للتأكد من مدى التزام تلك الوحدات بالقوانين والتشريعات، مع فحص ومراجعة كفاءة واقتصاديات تلك العمليات والنتائج المالية المترتبة عليها"⁽⁴⁾، وتعرف كذلك بأنها "التأكد من أن الموازنة الخاصة بالإدارة المحلية يتم تنفيذها في الحدود التي أجازتها السلطة التشريعية، وذلك بهدف منع أي إسراف أو تبذير أو ضياع أي مال من أموال الدولة، وحتى يمكن تنفيذ السياسة العامة للدولة خلال السنة المالية، التي صدر عنها قانون ربط الموازنة"⁽⁵⁾، وتعرف أيضا بأنها "الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم انشاؤها بقانون وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك القانون وتهدف إلي مطابقة العمل ذي الأثر المالية للقانون، فالرقابة في هذا السياق تعتبر منهج علمي شامل يتطلب التكامل والإندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية وتهدف فيما تهدفه إلي التأكد من المحافظة علي الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة"⁽⁶⁾، كما تعرف أيضا بأنها "التي تتم بمراقبة جانب المشروعية والجانب الحسابي في العمليات والبيانات المالية الخاضعة للرقابة وتمتم من خلال الإشراف والفحص والمراجعة للتعرف علي كيفية سير العمل داخل الوحدات المحلية، للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها، ومن أن التصرفات تحصل طبقا للقوانين

(1) أ.لطفى فاروق زلاسي: دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية دراسة حالة: مصلحة المراقبة المالية لولاية الوادي، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والتجارة وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الشهيد حمد لخضر بالوادي، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2014-2015، ص37.

(2) أ. جهاد محمد محمد شرف: أثر الرقابة المالية علي استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية دراسة ميدانية- المؤسسات الأهلية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية بغزة، كلية التجارة، قسم المحاسبة والتمويل، فلسطين، 2005، ص15، 16.

(3) أ. عيسى أيوب الباروني: الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، منشورات جمعية الدعوى الإسلامية العالمية، ط1، 1986، ص11.

(4) راجع قريب من ذلك المعنى أ.لطفى فاروق زلاسي، مرجع سابق، ص37.

(5) د. محمد حافظ الرهوان، مرجع سابق، ص434.

(6) د. صباح سعد الدين العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، 2006، ص8، بحث منشور علي شبكة الإنترنت علي موقع: <https://scholar.najah.edu>

واللوائح والتعليمات المعمول بها والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت لحدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً⁽¹⁾.

أهداف الرقابة المالية علي الإدارة المحلية: من خلال التعريفات السابقة لمفهوم الرقابة المالية علي وحدات الإدارة المحلية يمكن أن نستخلص الهدف من الرقابة المالية علي الإدارة المحلية والتي تتمثل في غرضين رئيسيين متكاملين هما التقييم وتحديد المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية، وتحت هذين الغرضين يندرج العديد من الأغراض العامة للرقابة المالية والتي منها الآتي⁽²⁾:

1- أهداف سياسية : وتتمثل في احترام رغبة الهيئة التشريعية وعدم تجاوز الأولويات والمخصصات التي تم رصدها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، مع التأكد من التزام الهيئات المحلية بكافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها، فيما يعرف بمبدأ المشروعية

2-أهداف اقتصادية : وتتمثل في كفاءة استخدام الأموال العامة والتأكد من إنفاقها في أفضل الأوجه التي تحقق أهداف للهيئات المحلية ، ومنع صرفها على غير الأوجه المحددة ، والتحقق من تنفيذ الخطط والسياسات الخاصة بالهيئات المحلية بأقل جهد وتكلفة ممكنه، ومع تحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية والحد من الإسراف في انفاق المال العام، وكذلك المحافظه على الأموال العامة من السرقة والتلاعب، مع الوقوف علي المشاكل والعقبات المالية التي تعترض الهيئات المحلية في عملها والعمل علي معالجتها وإزالتها، وتجنب حدوثها في المستقبل.

3- أهداف قانونية : وتتمثل في التأكد من أن مختلف التصرفات المالية تمت وفقا للأنظمة والقوانين والتعليمات والسياسات والأصول المالية المتبعة ، وتركز الرقابة القانونية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة حرصا على سلامة التصرفات المالية وتحديد المسؤولين عن الانحرافات والتوصية بالإجراءات الوقائية لتصحيحه.

4-أهداف اجتماعية : وتتمثل في منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صورته وأنواعه مثل الرشوة والسرقة والإهمال والتقصير. مع ضمان حماية مصالح مواطني الوحدات المحلية وحقوقهم، فوحدات الإدارة المحلية وجدت أصلاً من أجل تحقيق مصالح المواطنين والعمل علي إشباع رغباتهم ومتطلباتهم، إلا أنه يخشي من أن تستخدم الهيئات القائمة علي إدارة الوحدات المحلية سلطاتها

(¹) أ. مبارك محمد الدوسري: تقييم أثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة علي المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الأعمال، قسم محاسبة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010-2011، ص11.

(²) راجع قريب من ذلك د. محمد محمود الطعماني: نظام الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) بحث قدم للملتقى العربي الأول. حول نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، والمنظم بمعرفة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، والمنعقد في صلالة - سلطنة عمان خلال الفترة من 18-20 أغسطس 2003، ص 11، أ.جهاد محمد محمد شرف، مرجع سابق، ص 17، 18، د. صباح سعد الدين العلمي، مرجع سابق، ص9، وما بعدها، د. فؤاد سمير فؤاد أحمد صبح الديب، مرجع سابق، ص67، وما بعدها.

الممنوحة لها في فرض رسوم قاسية علي مواطني هذه الوحدات، مع استخدام أموال هذه الوحدات بما لا يحقق مصالح هؤلاء المواطنين.

5- أهداف إدارية وتنظيمية: الرقابة أمر حتى تفرض ضرورة التنسيق بين نشاط الإدارة المركزية والإدارات الإقليمية التي ترتد إلي أصل واحد في الدولة الواحدة، فالرقابة المالية علي الإدارات الإقليمية هي الوسيلة التي تحمي وحدة الدولة دون أن يضحى بأهداف الإدارة المحلية في الديمقراطية وحسن إدارة المرافق المحلية بوضعها في أيدي هيئات مستقلة تمثل الإقليم وتتجاوب مع أفرادها⁽¹⁾، فهي ضرورة دستورية يفرضها مبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة⁽²⁾، فلا مجال للنظر إلي هذه الوحدات باعتبارها دولا داخل الدولة، حيث أن الدستور لم يعترف لها بسلطة التنظيم الذاتي، وبالتالي فهي توجد – دستورياً- في مركز أدنى من سلطة المركزية⁽³⁾، وعليها احترام المصالح العامة القومية والانصياع للقواعد القانونية التي تضعها السلطات الدستورية في حدود اختصاصاتها، ومن ثم صح القول بأن فكرة الوحدة المحلية ترتبط – وجودا وعدماً- برقابة الدولة⁽⁴⁾.

صور الرقابة المالية للإدارة المحلية: هناك عدد من صور الرقابة المالية علي الإدارة المحلية والتي تتمثل في الآتي⁽⁵⁾:

أ- الرقابة المالية السابقة: يعد هذا النوع من الرقابة احد عناصر التوجيه في العمل الإداري إذا ما استعمل في اطار السليم للوقاية من أخطاء التنفيذ لذلك أطلق عليه اسم الرقابة الوقائية لا يعمل على تاليف وقوع الأخطاء والانحرافات و يستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، اذ تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف فلا يجوز لأى وحدة محلية تنفيذ الارتباط بالتزام أو دفع اي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة ومن الطبيعي أن تتم الرقابة المسبقة على جانب النفقات فقط.

ب- الرقابة المالية المرافقة: تتمثل هذه الرقابة في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الأجهزة الرقابية المختصة على ما تقوم به إدارات المنشأة من نشاط مالي يتعلق بالنفقات التي تقوم بها و

(1) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص76.

(2) راجع:

JANIN(Patrick): Cours de droit administrative,Lyon,preses universitaires de Lyon,1994,p.71.

(3) راجع:

CADART(Jacques):Institutions politiques et droit constitutionnel,2T,Paris,Économica,3^{eme} éd,1990,p.59;

CHANTEBOUT(Bernard):Droit constitutionnel et science politique,Paris,Armand COLIN,12^{eme} éd,1995,p.66.

(4) د. حسين عثمان محمد عثمان: الإدارة الحرة للوحدات المحلية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2015، ص143.

(5) أ.لطفى فاروق زلاسي، مرجع سابق، ص38، 39.

الإيرادات التي تحصل عليها، إن هذا النوع من الرقابة يمتاز بالاستمرار والشمول، حيث يبدأ مع تنفيذ العمال ويتابع خطوات التنفيذ. أن أهم ما يميزه هو اكتشاف الخطأ لحظة وقوعها، فيساعد على اتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحه.

ج- الرقابة المالية اللاحقة: وهي عملية مراجعة وفحص الدفاتر المحاسبية و مستندات التحصيل والصرف و الحساب الختامي، وكافة النشاطات الاقتصادية التي قامت بها المنشأة، وذلك بعد أن تكون كافة العمليات المالية الخاضعة للرقابة قد انتهت وذلك للتعرف على المخالفة المالية والانحرافات التي وقعت.

أنواع الرقابة المالية علي الإدارة المحلية: تتمثل أهم أنواع الرقابة المالية علي الهيئات المحلية في الآتي: أولاً: الرقابة الإدارية: يتولاها ممثلو السلطة المركزية بداية من رئيس الجمهورية مروراً برئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين والتي تتمثل أغلبها في الموافقة السابقة علي التصرفات المالية قبل التصرف، مروراً بالتوجيه بأحسن الأساليب لتنفيذ السياسة العامة للدولة، نهاية بحق الاعتراض علي التصرفات والقرارات المالية⁽¹⁾.

ثانياً: الرقابة التشريعية: وهي الرقابة التي يباشرها البرلمان علي الهيئات المحلية وهذه الرقابة رقابة متخصصة تستهدف صياغة الإجراءات ووضع الاشتراطات الخاصة بالأعمال المحلية في صورة تشريعات، وإعداد الأطر الزمنية والمالية اللازمة للإنجاز، ومراجعة تنفيذ هذا الإنجاز، وهذه الرقابة تشمل نوعين من الرقابة: رقابة سابقة: وتعد أهم صورها مناقشة البرلمان للميزانية الخاصة بالمحليات وذلك عن طريق قيام أعضاء البرلمان بتوجيه أسئلة واستفسارات واستجابات إلي الوزراء المختصين فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة، ثم رقابة اللاحقة: والتي يتأكد فيها البرلمان من إذا ما كان تنفيذ الميزانية قد تم بالصورة التي سبق لها أن أجازتها، أم أن الهيئات المحلية قد تجاوزت حدود تلك الإجازة والأسباب التي أضطرتها إلي ذلك⁽²⁾.

ثالثاً: الرقابة المستقلة: لا تكتفي معظم دول العالم بنوعى الرقابة السابقين بل تعهد بالرقابة إلي جهة مستقلة عن السلطة التنفيذية يكون لها اختصاص رقابي بناء علي نصوص الدستور مثل " المراقب المحاسب العام" وهو موظف بدرجة وزير يتولي رقابة تنفيذ الميزانية في إنجلترا وهو مستقل عن السلطة التنفيذية، وفي فرنسا يتولي الرقابة هيئة قضائية مستقلة تسمى " محكمة الحسابات" تقوم بفحص

(1) د. مصطفى محمد موسى، مرجع سابق، 543، وما بعدها.

(2) د. محمد حافظ الرهوان، مرجع سابق، ص 436، 437، د. فؤاد سمير فؤاد أحمد صبح الديب، مرجع سابق، ص 72، وما بعدها.

سلامة الحسابات الحكومية للتأكد من مدى مطابقتها للقواعد المالية المعمول بها في الدولة، وفي مصر يقوم بذلك الجهاز المركزي للمحاسبات، ورقابته في هذا الشأن رقابة لاحقة⁽¹⁾.

مراحل وأساليب الرقابة علي الهيئات المحلية:

نظرا لأنه حتى الآن لم يصدر قانون جديد للإدارة المحلية ينظم موضوعاتها وكيفية الرقابة عليها، فلا مناص من استعراض هذه الرقابة في ظل القانون الحالي للإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته، ويمكن استخلاص أوجه الرقابة المالية علي الإدارة المحلية في الأتي:

أولاً: الرقابة علي إعداد موازنة المحليات: تبدأ الرقابة المالية علي الإدارة المحلية منذ لحظة إعداد موازنتها فالموازنة المحلية هي " تقدير وإجازة لمصروفات شخص إداري إقليمي عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة، وهي تتفق في ذلك مع المقصود بميزانية الدولة، وعلي ذلك يكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة تشمل جميع الإيرادات المنتظر الحصول عليها والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة المالية"⁽²⁾، وتعرف أيضا بأنها" مجموع الحسابات المالية التي تقيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أداءها، أو هي وثيقة حسابية تقديرية يتم إعدادها لدورة معينة (سنة) تقدر فيها الاعتمادات المالية لعمليات معينة، بمعنى تحديد أوجه الإنفاق والإيرادات التي ستغطي هذه المصاريف"⁽³⁾، وجدير بالذكر أن سنوية الموازنة لا تعنى بالضرورة أن تنفذ كل اعتماداتها بشكل منتظم خلال السنة، كما لا تعنى أيضا تدفق كل الإيرادات العامة المقدرة تدفق ترتيبا موازيا لحركة النفقات العامة نظرا لأن الرتبة قد تكون سمة ظاهرة لبعض أنواع النفقات العامة والإيرادات العامة كالأجور والمرتببات التي تدفع شهريا، كما أن هناك بعض النفقات ذات طبيعة موسمية كالاعتمادات المرتبطة بزراعة الأراضي والإيرادات المرتبطة بالمحاصيل، كما أن هناك إيرادات أو نفقات تدفع مرة واحدة كالإعانات لذلك يعمل واضعوا الموازنة إلي التنسيق بين تدفقات الإيرادات وحركة النفقات، من خلال تحديد نسب معينة للإنفاق الشهري غير قابلة للتجاوز إلا في الحالات الاستثنائية⁽⁴⁾.

(1) د. محمد حافظ الرهوان، مرجع سابق، ص 437، وما بعدها.

وهو ما نصت عليه المادة 219 من دستور 2014 فجاء نصها علي الأتي" تولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية".

(2) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 195.

(3) أ. بلجيجالي أحمد، مرجع سابق، ص 60.

(4) وتختلف السنة المالية من دولة إلي دولة حسب الأوضاع الدينية والسياسية والاقتصادية الخاصة بكل مجتمع فقد توافق بداية السنة المالية مع بداية السنة الهجرية أو الميلادية أو بداية أي شهر من أشهر السنة وفقا لأي تقييم معتمد يعد ملائما للسلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة وفي مصر قد تغيرت بداية السنة المالية ونهايتها من فترة زمنية لأخرى، حاليا تبدأ مع بداية شهر يوليو من

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

وتعتبر الموازنة أداة من أدوات الإدارة المحلية خاصة بعد انتقال السلطات المركزية إليها. فوحدات الإدارة المحلية تتولي إنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة في دائرتها ومباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح، ولذلك تعتبر الموازنة للوحدات الإدارية المحلية ذات أهمية خاصة باعتبارها الصورة التمويلية للخطة وأداة تنفيذ برامجها ومشروعاتها، وعلي الرغم من أن القاعدة هي حرية الإدارة المحلية في وضع موازنتها؛ إلا أن قوانين الإدارة المحلية المتتابة نهاية بالقانون رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته لم تترك للوحدات المحلية حرية وضع موازنتها بل تلعب السلطة المركزية دوراً هاماً في وضع تلك الموازنات، وذلك لسببين: أولهما: أن الدولة هي صاحبة التمويل الأكبر في الموازنات المحلية⁽¹⁾، فمن المسلم به أن من يقدم العون المالي يحدد الغرض الذي يخصص له هذا العون ومن ثم فإن الحكومة المركزية - عن هذا الطريق- هي التي تحدد للمجالس المحلية نشاطها وكمية هذا النشاط مما يجعل استقلال المجالس - والذي يعتبر من الناحية النظرية ركناً أساسياً لنظام الإدارة المحلية - مجرد شعار أجوف من الناحية التطبيقية، وتضيق حرية المجالس وتتضاءل إلى حد أبعد إذا ربطت المعونة المركزية على أساس تفصيلي بحيث ينقلب دور المجالس المحلية إلى درجة التنفيذ المادي⁽²⁾، فالقاعدة المسلم بها في الدول العريقة في نظام الإدارة المحلية أن المجلس المحلي له الكلمة الأخيرة في إعداد موازنته في حدود القواعد العامة التي تضعها الدولة، وذلك الأصل لكي يتحقق يجب أن تقوم تلك المجالس بتمويل نفسها ذاتياً، وهو ما لم يتحقق في مصر حتى الآن⁽³⁾؛ وثانيهما: أن المحافظ هو الذي يشرف على نشاط المجالس المحلية في نطاق محافظته، لذلك أعطى قانون الإدارة المحلية للمحافظ سلطات واسعة فيما يتعلق بموازنات المجالس المحلية⁽⁴⁾.

كل عام، راجع د. محمد جلال خطاب : اقتصاديات النشاط الحكومي بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص73.

(1) د. مصطفى محمد مرسي، مرجع سابق، ص536.

والمحافظ هو ممثل السلطة المركزية في محافظته، وقد نص الدستور الحالي في المادة 179 منه على أن " ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، ويحدد اختصاصاتهم"، ونظراً لأنه حتى الآن لم يصدر قانون جديد ينظم كيفية تعيين أو انتخاب المحافظين حتى الآن فنعود للقانون 43 لسنة 1979 والذي يأخذ بطريقة التعيين للمحافظ وتنص المادة 25 منه على أن "..... ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ويستمررون في مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد"، ونصت المادة 26 منه على أن " يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية والإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل المحافظة".

(2) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص91.

(3) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص196.

(4) المحافظ هو ممثل السلطة المركزية في محافظته، وقد نص الدستور الحالي في المادة 179 منه على أن " ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، ويحدد اختصاصاتهم"، ونظراً لأنه حتى الآن لم يصدر قانون جديد ينظم كيفية تعيين أو انتخاب المحافظين حتى الآن فنعود للقانون 43 لسنة 1979 والذي يأخذ بطريقة التعيين للمحافظ

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

ف نجد أن إعداد الموازنة المحلية يتم من خلال قيام الأجهزة المالية المختصة بكل وحدة محلية بوضع مشروع موازنتها السنوية شاملاً لإيراداتها ومصروفاتها عن السنة المالية المقبلة، وفقاً للقواعد المعمول بها في وضع موازنة الدولة، ثم تتولى الإدارة المالية المختصة بالوحدة المحلية مناقشة هذه التقديرات مع الإدارة التنفيذية مع ضم تقديرات الإيرادات التي تشرف الإدارة المالية على تحصيلها أو تتلقاها من الحكومة المركزية إلى التقديرات السابقة ويجب أن ترفع الوحدات المالية مشروعات موازنتها إلى المحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل على أن يرفق بالمشروع جميع البيانات والمستندات التي بنيت عليها تقديرات الإيرادات والمصروفات. ويتولى الجهاز المالي بالمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة شاملاً مشروعات موازونات الوحدات المحلية في نطاقها ويعرض المحافظ على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المشروع لمناقشته وإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل، وترسل كل محافظة مشروع موازنتها فور إقرار المجلس الشعبي المحلي له إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية ووزير المالية ووزير التخطيط لبحثه مع المحافظ المختص.

ويجب إدراج المبالغ الأتية بمشروعات موازونات المحافظات إذا أغفلت كلها أو بعضها:

- 1- الالتزامات التي تكون المحافظة أو إحدى وحدات الإدارة المحلية في نطاقها ملتزمة بها.
- 2- الاستخدامات التي يفرضها قانون الإدارة المحلية أو أي قانون آخر.
- 3- مصروفات الإدارة أو الصيانة اللازمة لحسن سير المرافق والمنشآت أو الأعمال التي تتولاها المحافظة أو وحدات الإدارة المحلية في نطاق المحافظة.

وتدرج موازنة كل محافظة في قسم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءاً منها ويسري عليها ما يسري على الموازنة العامة للدولة من أحكام⁽¹⁾.

وتنص المادة 25 منه على أن: "..... ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ويستمررون في مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد"، ونصت المادة 26 منه على أن "يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية والإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل المحافظة".

(1) وذلك يعد تطبيقاً لقاعدة مالية هامة وهي قاعدة عمومية الموازنة العامة والتي بمقتضاها يجب أن تدرج كافة الإيرادات العامة التي يتشكل منها النشاط المالي للدولة، في وثيقة الموازنة العامة شاملة ومفصلة لكل الإيرادات العامة مهما كان مصدرها أو نوعها أو عددها، ومهما قل حجمها، ولكل النفقات أياً كانت أنواعها والهدف من إنفاقها، ودون إجراء مقاصة بين بنود تلك الإيرادات والنفقات، راجع د. محمد جلال خطاب، مرجع سابق، ص 103.

ويعد تطبيقاً لنصوص المواد أرقام 119، 120، 121، 122 من القانون 43 لسنة 1979 وتعديلاته الخاص بنظام الإدارة المحلية. ونص المادة 124 من الدستور الحالي والتي تنص على أن "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليها باباً بآباً. ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

ويتضح من العرض السابق لكيفية إعداد موازنة الوحدات المحلية تدخل كل من المحافظ ووزير الإدارة المحلية ووزير المالية ووزير التخطيط في إقرارها ومناقشة بنودها، ولا تقر إلا بمعرفتهم، وهم بالطبع ممثلي السلطة المركزية مما يعني أن دور المجالس الشعبية في إعداد موازنتها هو دور تجميعي لمصروفاتها وإيراداتها المتوقعة تشبه فيه مع ممثلي السلطة التنفيذية علاقة الموظف بسلطة الرئاسة أن شاء أقر تصرفه أو عدله أو قام بإلغاه.

كما يظهر دور السلطة التنفيذية بقوة في حالة ما اشترطه القانون من موافقة المحافظ علي ما يفرضه المجلس المحلي للمدينة من رسوم، فضلا عن جواز مطالبته للمجلس بتقرير أو تعديل رسم محلي معين تمكينا له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي، كما يجوز أن يطلب من المجلس إلغاء الرسم أو تعديله أو نقص أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة⁽¹⁾، وإذا طلب المحافظ فرض رسم أو تعديله من المجلس الشعبي للمدينة ورفض المجلس طلبه يعرض الأمر من المحافظ علي المجلس الشعبي للمحافظة ليقرر ما يراه، وفي حالة استمرار الخلاف يعرض الأمر علي مجلس الوزراء ويكون قراره في هذا الشأن نهائي⁽²⁾.

كما يتضح سلطة الهيئات المركزية في الحلول محل الهيئات المحلية في بعض الحالات التي من المفروض أنها تدخل في اختصاصها عند وضع ميزانيتها وسلطة الحلول سلطة خطيرة ولعل أشهر صورها هي قيام السلطة المركزية بإدراج نفقات ومصاريف التصرف الذي تقاعست الهيئة اللامركزية عن القيام به في صلب ميزانية هذه الهيئة، الأمر الذي يعني إلزام الهيئة اللامركزية بأداء العمل تنفيذيا للأوامر التي تضمنتها الميزانية، وبذلك تكون الهيئة المركزية قد حلت محل الهيئة اللامركزية بطريق غير مباشر، ذلك لأن قيام الأخيرة بالعمل لم يكن عن إرادة منها وإنما عن التزام بتنفيذ الميزانية⁽³⁾، ويمكن تنظيم الحلول في تلك الحالات من خلال تطوير ما ورد في فرنسا في هذا الشأن ليتناسب مع الوضع المصري في الآتي:

التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تديير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أى نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة. ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. وتجب موافقة المجلس على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون".

(1) راجع المادة 53 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(2) راجع المادة 2 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(3) د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص 267، 268.

- 1- في حالة وضع الميزانية فلو تأخرت الهيئة المحلية عن وضع الميزانية في الميعاد المحدد يقوم المحافظ بإحالة الأمر لوزارة المالية لتقوم بوضع مقترحاتها للميزانية لهذه الهيئة خلال شهر من الإحالة علي أن يكون ذلك المقترح غير ملزم للمحافظ ، فيستطيع تعديله. كما يكون للمحافظ نفس الأمر في حالة إذا كان هناك خلل في الميزانية الواردة إليه من الهيئة المحلية بين الإيرادات والمصروفات لتقوم وزارة المالية خلال خمسة عشر يوماً بتقديم مقترحات بالتعديلات اللازمة لاعادة التوازن للميزانية.
- 2- كما يمكن للمحافظ في حالة وجود عجز في ميزانية الهيئات عند التطبيق أن يلجأ لوزارة المالية لتتقترح عليه سبل سد هذا العجز علي أن يكون رأيها في هذا الشأن غير ملزم.
- 3- كما يمكن للمحافظ الأمر بقيد المبالغ اللازمة للوفاء بالنفقات الإجبارية التي يفرضها القانون بعد إنذار الهيئات المحلية بتقيدها ورفضها ذلك⁽¹⁾.
- ثانياً: الرقابة علي تنفيذ الموازنة المحلية:

تبلغ المحافظات الوحدات المحلية الواقعة في دائرتها بموازنة كل منها فور صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة للعمل علي تنفيذها ولا يجوز الارتباط بنفقه إلا في حدود اعتمادات الموازنة، كما لا يجوز استعمال أي اعتماد في غير الغرض المخصص له في الموازنة، ولذلك لا يجوز للوحدات المحلية ابرام أي قرض أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة أو إذا كان يترتب عليه انفاق مبالغ في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب.

تكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير المالية وسلطاته في المسائل المالية بالنسبة للمرافق والأجهزة والوحدات المحلية وموازناتها وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة. ويكون لرؤساء المصالح أعضاء المجلس التنفيذي بالمحافظة سلطات وكيل الوزارة في المسائل المالية بالنسبة للاعتمادات المالية التي توضع تحت تصرفهم من الاعتماد الخاص بالمرفق الذي يشرفون عليه. ويكون لسكرتير عام المحافظة سلطات وكيل الوزارة في المسائل المالية بالنسبة لديوان عام المحافظة. ويكون لكل لكل من رؤساء المراكز والمدن والأحياء بالنسبة للاعتمادات التي توضع تحت تصرفهم والخاصة بكافة المرافق سلطات وكلاء الوزراء ورؤساء المصالح في المسائل المالية. ويكون لرئيس القرية سلطة رئيس المصلحة بالنسبة للاعتمادات المشار إليها. مع مراعاة أن الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس الشعبي المحلي لأي وحدة محلية والمدرجة بموازنة الوحدة المحلية توضع تحت تصرف رئيس المجلس، وتكون له ذات السلطة المقررة

(1) هذا هو ما ورد بالقانون الفرنسي الخاص بسلطة حلول المحافظ في المسائل المالية عند وضع الميزانية إلا أن الخلاف عن ذلك المقترح أن اللجوء في فرنسا يكون للمحكمة الإقليمية للمحاسبة راجع د. حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 162، وما بعدها.

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

ماليا لرئيس الوحدة الإدارية، وتكون لرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في هذا الشأن السلطة المالية المقررة للوزير⁽¹⁾.

قبل الصرف من بنود الموازنة المخصصة للوحدات المحلية لا بد أن تمسك الوحدات الدفاتر والسجلات المالية والاستثمارات وضبطها طبقاً للنظام المقرر من وزارة المالية، وتسري علي أموال هذه الوحدات المحلية وحساباتها ومخازنها أحكام اللائحة المالية للميزانية والحسابات ولائحة المخازن والمشتريات قانون المناقصات والمزايدات وغيرها من القواعد المطبقة علي الأموال الحكومية، وتسري علي هذه الوحدات بالنسبة للحسابات الختامية والمتابعة المالية ما تصدره وزارة المالية من تعليمات عن كيفية ونوعية تقديم الحسابات الختامية والمتابعة المالية بالنسبة لوحدات الجهاز الإداري للدولة⁽²⁾، كما تعين وزارة المالية بكل محافظة مديراً مالياً ممثلاً لها يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها إيراداً أو مصروفاً ويكون مسئولاً عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها ويعاونه في ذلك مديرو أو رؤساء الحسابات ووكلاؤهم في كل وحدة⁽³⁾، ولا يجوز لوحدات الإدارة المحلية إبرام أي قرض أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه انفاق مبالغ في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب، وبشرط ألا يجاوز حد المديونية 40% من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدة المحلية⁽⁴⁾، ولا يجوز إبرام أي تعاقدات بين المجلس الشعبي المحلي وأي من أعضائه إلا بموافقة المحافظ⁽⁵⁾، كما أن للمحافظ سلطة الاعتراض علي قرارات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بصفة عامة ومنها بالطبع النواحي المالية للمحافظة فإن أصر المجلس المحلي للمحافظة علي قراره، فإن الوزير المختص بالإدارة المحلية يعرض الأمر علي مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره به ليتخذ قراراً نهائياً في هذا الخلاف⁽⁶⁾، وتبدو خطورة هذه السلطة الممنوحة للمحافظ في أنها قد تستخدم في تعطيل تنفيذ

(1) راجع نصوص المواد أرقام 69، 70، 72، 73، 74، 75، 76، 77، 78 من اللائحة التنفيذية للقانون 43 لسنة 1979، والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 707 لسنة 1979.

(2) راجع نصوص المواد أرقام 73، 75، 76، 77 من اللائحة التنفيذية للقانون 43 لسنة 1979، والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 707 لسنة 1979.

(3) راجع نص المادة رقم 77 من اللائحة التنفيذية للقانون 43 لسنة 1979، والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 707 لسنة 1979.

(4) راجع نص المادة رقم 129 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته. وهو ما يعد تطبيقاً لنص المادة 127 من الدستور الحالي باعتبار أن الإدارة المحلية جزء من السلطة التنفيذية والذي جاء نصها علي أن "لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب".

(5) راجع نص المادة رقم 92 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(6) راجع نص المادة 132 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

قرارات المجالس الشعبية لفترة قد تطول أو تقصر، وهو ما يضعف بلا شك من فعالية ممارسة الإدارة المحلية لاختصاصها، ويجعل نفاذها معلقاً علي شرط عدم الاعتراض أو مضي المدة المحددة قانوناً لممارسة المحافظ لذلك الحق؛ وعلي الرغم من أن المشرع قد جعل من مجلس الوزراء سلطة رقابة نهائية لحسم الأمور الخلافية بين الإدارة المحلية ممثلة في المجالس الشعبية، والسلطة التنفيذية ممثلة في المحافظ، وهو أمر إذا كان مقبول من الناحية التنسيقية بين الإدارة المركزية، والإدارة اللامركزية؛ إلا أنه يمس بلا أدنى شك باستقلال الإدارة المحلية⁽¹⁾.

كما أنه لا يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمركز التصرف بالمجان في مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى اوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام إلا بعد موافقة المحافظ⁽²⁾، ولا يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمدينة التصرف بالمجان في مال من أموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام أو الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام إلا بعد موافقة المحافظ⁽³⁾، كما أن القانون لا يجيز للمجالس الشعبية قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطاتها إلا بموافقة المحافظ، بل إنه لا يجوز لهذه المجالس مجرد تعديل العرض المخصص له هذه التبرعات دون موافقة⁽⁴⁾.

هذا بالإضافة إلي أنه لا يجوز للمجلس التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذي نفع عام وبموافقة الوزير المختص بالإدارة المحلية إذا كان ذلك في حدود عشرين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة وبموافقة رئيس مجلس الوزراء فيما زاد على ذلك وبما لا يجاوز خمسين ألف جنيه، وتجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك⁽⁵⁾، كما أن مجلس الوزراء هو الذي يضع القواعد العامة للتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة وقواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلومتريين التي تتولي المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي، ينظم المجلس قواعد إدارة الحسابات الخاصة بتمويل

(1) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص78، وما بعدها.

(2) راجع نص المادة رقم 42 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(3) راجع نص المادة رقم 50 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(4) راجع نص المادة 128 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(5) راجع نص المادة رقم 14 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

مشروعات استصلاح الأراضي علي مستوى المحافظة وحسابات تمويل مشروعات الاسكان وقواعد التصرف منها⁽¹⁾، ولا يجوز للمحافظات والمراكز والمدن والقرى قبول التبرعات والهبات والوصايا التي ترد من أشخاص أو هيئات أجنبية إلا بموافقة مجلس الوزراء⁽²⁾، ولرئيس مجلس الوزراء بناء علي عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد أخذ رأي المحافظ أن يتخذ أي إجراء وأن يقوم بأي عمل كان يتعين علي أي من المجالس الشعبية القيام به وفقاً للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة، أو تفرضه القوانين واللوائح إذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم علي سبب يقرره القانون وكان قد تم التنبيه إلي القيام به، ومن هذه الأعمال والإجراءات منها ما هو مالي⁽³⁾، وهو ما يعنى تشديد الرقابة علي الإدارة المحلية مما يمس باستقلال هيئات الإدارة المحلية بشكل كبير خصوصاً أن عبارات النص التي تسمح بتدخل السلطة المركزية وحلولها محل السلطة اللامركزية الممثلة في الهيئات المحلية جاءت مطاطة يمكن تأويلها وتفسيرها بأكثر من وجه، والضوابط الواردة بهذه المادة والتي تسمح بتدخل السلطة المركزية ممثلة في رئيس مجلس الوزراء هي ضوابط واهية لا تتناسب مطلقاً مع خطورة حلول السلطة المركزية محل السلطة اللامركزية والذي يتعارض مع فلسفة نظام الإدارة المحلية بوجه عام⁽⁴⁾، فالتوسع الذي أتى به قانون الإدارة المحلية في اختصاصات رئيس مجلس الوزراء يمكن أن يساهم في تقويض نظام الإدارة المحلية في مصر، نتيجة لما تفرضه تلك الاختصاصات من رقابة بالغة الشدة والصرامة علي الهيئات المحلية تفقد هذه الهيئات استقلالها، ويكفي في ذلك ما قرره القانون من حلول رئيس مجلس الوزراء محل المجلس المحلي في أداء كافة أعماله دون وضع الضوابط والحدود اللازمة لأعمال هذا الإجراء الخطير إذا يكفي لإعمال هذا الحل أن يكون امتناع المجلس الشعبي عن أداء العمل المنوط به غير قائم علي سبب يقره القانون وهذا أمر يعد محل خلاف في وجهات النظر في تفسير بعض النصوص، كما أن ضوابط أعمال الحلول ضوابط بسيطة لا تتناسب مطلقاً مع خطورة إجراء الحلول بالنسبة لكافة مستويات المجالس الشعبية المحلية وهو ما يتعين علي المشرع تداركه برسم حدود وضوابط واضحة ومناسبة لإجراء الحلول⁽⁵⁾.

ثالثاً: الرقابة في مرحلة ما بعد تنفيذ الموازنة:

الرقابة المالية بعد الصرف فتمارس بمعرفة الجهاز المركزي للمحاسبات تطبيقاً لنص المادة الخامسة من القانون 144 لسنة 1988 في شأن الجهاز المركزي للمحاسبات والذي تضمن نصها أن

(1) راجع نص المادة رقم 28 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(2) راجع نصوص المواد أرقام 35، 53، 51، 69 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(3) راجع نص المادة 3/133 من قانون الإدارة المحلية 43 لسنة 1979 وتعديلاته.

(4) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص 79، 80.

(5) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 214، 215.

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

الجهاز يباشر اختصاصه في مجال الرقابة المالية علي وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والنقابات والاتحادات والأحزاب⁽¹⁾؛ ولما كانت الحسابات الختامية

(¹) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 200.

وما يظهر أهمية دور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة المالية علي الإدارة المحلية ما كشف تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن الفترة من يوليو ٢٠٠٤ إلى آخر يونيو ٢٠٠٥ عن إهدار نحو ٢٣٦ مليون جنيه في مخالفات شارك في ارتكابها المسؤولون بالإدارة المحلية في مختلف المستويات في ٢٦ محافظة؟ وفي مقدمة المخالفات التي رصدتها التقرير عدم الالتزام بأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ولانحته التنفيذية وتعديلاتها، وعدم مراعاة الدقة لدى مراجعة المستخلصات والمطالبات قبل صرفها وأيضاً عند التعاقد أو لتراخيمهم أو لتأخرهم في تنفيذ الأعمال المسندة إليهم في المواعيد المتعاقد عليها وترتب على ذلك استحقاك مبالغ جملتها ٢٤ مليون و ٢٦٠ ألف جنيه وجه الجهاز إلى ضرورة تحصيلها. وأوصى تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات مسئولى الإدارة المحلية ووزارة التخطيط والتنمية المحلية بتطبيق أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ولانحته التنفيذية والالتزام بما تم التعاقد عليه والإشراف الدقيق والمستمر على ما ينفذ من أعمال ودعم أجهزة الرقابة الداخلية لتقوم بمهامها على الوجه الأكمل. ومحاسبة العاملين المسئولين عن مباشرة إجراءات التعاقد وتلافى ما ينكشف من مخالفات في مجال الإيرادات وتطبيق أحكام القوانين والقرارات والتعليمات وتنشيط الأجهزة المختصة، واتباع القواعد المحاسبية السليمة، واستخدام الصناديق والحسابات في الأغراض المخصصة لها وكذلك المنشئات الحكومية، وإزالة التعديات على الأراضي المملوكة للدولة، د. عبد الغفار شكر، مرجع سابق، ص 6.

كما يظهر تراجع لدور الجهاز المركزي للمحاسبات في مكافحة الفساد عموما وفي المحليات بصفة خاصة وكمية الفساد في المحليات التي حازت المرتبة الثانية في الفساد من واقع التقرير الخاص بمكافحة الفساد لعام 2016 حيث ورد الأتى:

أصدرت مؤسسة شركاء من أجل الشفافية تقريرها السنوي الذي يغطي عام 2016 ويتضمن عرضا وتحليلا للتطورات التشريعية والإجرائية ذات الصلة بمكافحة الفساد ، فضلا عن وقائع الفساد التي تم الكشف عنها خلال العام الماضي وتوزيعها قطاعيا وجغرافيا، وقد كشف التقرير عن أن عام 2016 شهد 968 واقعة فساد ، كما شهد العام تواترا للخطاب السياسي الذي يؤكد على مكافحة الفساد بينما لم يشهد تطورات تشريعية ذات جدوى ملموسة فيما يتعلق بمحاصرة ومنع الفساد رغم وجود نشاط برلماني محدود ومبادرات لتشكيل لجان تقصي حقائق أو التقدم بمقترحات قوانين لم تصل حتى الآن إلى مرحلة المناقشة الجدية في اللجان النوعية او الجلسات العام، وشهد عام 2016 نشاطا قويا لهيئة الرقابة الإدارية ، حيث تتلقى الهيئة دعما سياسيا من رئاسة الجمهورية ، وتكليفات واضحة بإعداد تقارير عن المشروعات القومية قبل افتتاحها ، وقد نجحت الهيئة في كشف مجموعة كبيرة من قضايا الفساد وإهدار المال العام في عدد من الهيئات وأجهزة الدولة كان أشهرها واقعة الرشوة الكبرى المتهم فيها بعض موظفي ومسئولي مجلس الدولة المصري ، وقضايا أخرى تخص بعض مستشاري الوزراء وكبار المسئولين في الدولة. كما أن النيابة الإدارية قامت بنشاط ملحوظ في متابعة والتحقيق في عدد ضخم من القضايا داخل الجهاز الإداري للدولة ، ونجحت في رد مبالغ طائلة استولى عليها البعض بدون وجه حق ، فضلا عن جهودها في تطوير مقترح قانون لمكافحة الفساد إلا أنه لم يرى النور بعد، وفي المقابل لم يكن هناك دور ملحوظ للجهاز المركزي للمحاسبات ، واتسم أداءه بالبطء الشديد مقارنة بهيئتي الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية ، ويبدو أن الجهاز تأثر سلبا بالجدل الذي أثير في قضية رئيسه السابق المستشار هشام جنينة ، واللغط الإعلامي الذي رافق القضية. قطاعيا فقد شهدت وزارة التموين النصيب الأكبر من وقائع الفساد بواقع 200 واقعة ، يليها المحليات برصيد 115 واقعة فساد ، ثم الزراعة برصيد 99 واقعة فساد ، ثم وزارة الصحة برصيد 95 واقعة ، يليها وزارة الداخلية برصيد 62 واقعة ، يليها وزارة التربية والتعليم بعدد 58 واقعة فساد ، ثم وزارة الاستثمار برصيد 32 واقعة ، ثم وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات برصيد 31 واقعة. و يأتي بعد ذلك وزارة المالية برصيد 28 واقعة، ووزارة الإسكان بعدد 27 واقعة، ووزارة العدل برصيد 21 واقعة، ثم وزارة الأوقاف برصيد 20 واقعة، تليها وزارة النقل برصيد 19 واقعة، ثم وزارة الري والموارد المائية برصيد 17 واقعة ، ثم وزارة البترول برصيد 16 واقعة ، ثم تأتي كلا من وزارة الإعلام ووزارة الشباب والرياضة برصيد 14 واقعة فساد لكلا منهما ، ثم وزارة الآثار برصيد 11 واقعة ، ثم تأتي كلا من وزارة الكهرباء والتضامن الاجتماعي والتعليم العالي برصيد 10 وقائع لكلا منهما ، ثم تأتي وزارة الثقافة برصيد 9 وقائع ، وتوزعت بقية الوقائع بنسب محدودة على

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

للوحدات المحلية تدرج في الحساب الختامي للدولة فانها تعرض معه علي السلطة التشريعية، كما تعرض الموازنة السنوية لها عليها⁽¹⁾، ولذلك يجب علي الأجهزة المالية المختصة بالوحدات المحلية تقديم حساباتها الختامية إلي الأجهزة المالية بالمحافظة لإعداد الحساب الختامي السنوي للمحافظة وإرساله إلي وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وذلك في المواعيد ووفقا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون الموازنة العامة للدولة⁽²⁾، ويعرض المحافظ مشروع الحساب الختامي السنوي للمحافظة شاملاً لمشروعات الحسابات الختامية للوحدات المحلية في نطاقها علي المجلس الشعبي المحلي للمحافظة مرفقا بها ملاحظات وزارة المالية وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات وذلك في المواعيد ووفقا للقواعد والإجراءات التي يصدرها قرار من وزير المالية. ويقدم المحافظ مشروعات الحسابات الختامية بعد إقرارها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة إلي وزير المالية ويعرض الحساب الختامي بكل محافظة في قسم خاص من الحساب الختامي للدولة ويسري عليه ما يسري علي هذا الحساب من أحكام⁽³⁾، ويقوم الوزير المختص بالإدارة المحلية بتقديم تقريراً سنوياً لمجلس الشعب عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية ويتضمن تقريره ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة وبيان بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات العامة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها⁽⁴⁾.

موقوفات الرقابة المالية علي الإدارة المحلية: توجد العديد من المعوقات التي تحد من فعالية الرقابة علي الهيئات المحلية ومن هذه المعوقات⁽⁵⁾:

بعض القطاعات الأخرى، راجع مقال أ. صلاح حسن: المنشور تحت عنوان: شركاء من أجل الشفافية: 968 واقعة فساد في مصر خلال 2016، بتاريخ الإثنين الموافق 30/يناير/2017، متاح علي الموقع الإلكتروني للجريدة علي شبكة الإنترنت: <http://www.elfagr.org/2446785>.

(¹) ولعل الدافع إلي تقرير تلك الرقابة التشريعية إلي أن التمويل المحلي يعتمد أساساً علي الضرائب التي لا يجوز فرضها إلا بقانون، د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 205.

وهو ما يعد تطبيق لنص المادة 125 من الدستور الحالي والتي جاء كالآتي " يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة علي مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد علي ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته علي الحساب الختامي. ويتم التصويت علي الحساب الختامي بأباً باباً، ويصدر بقانون. وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى".

(²) راجع نص المادة 123 من القانون 43 لسنة 1979 الخاص بالإدارة المحلية.

(³) د. مجدى مدحت النهري، مرجع سابق، ص 182، وما بعدها.

(⁴) وتنص المادة 133 من القانون علي أن: يقدم الوزير المختص بالإدارة المحلية لرئيس مجلس الشعب تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة، وبياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات المهمة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها.

(⁵) أ. جهاد محمد محمد شرف، مرجع سابق، ص 37، 38.

- 1- تداخل الصلاحيات بين الأجهزة المختلفة المكلفة بالرقابة، حيث أن قيام عدة أجهزة ومؤسسات بعملية الرقابة بدون وجود تحديد دقيق وواضح لصلاحيات كل جهاز يؤدي إلى التناقض والاختلاف، وضياح الجهد والوقت.
 - 2- -عدم وجود معايير دقيقة يتم الاعتماد عليها في عملية الرقابة.
 - 3- - الثقافة السائدة في الوحدات الإدارية في الدولة بصفة عامة والتي تعتبر الرقابة أمرا مشينا يجب ألا يتم ويجب أن يحارب.
 - 4- عدم وجود هيكلية سليمة تساهم في نجاح الرقابة في مهامها.
 - 5- عدم مرونة الجهاز الرقابي، والتعامل مع الوحدات المحلية محل الرقابة بأنظمة جامدة لا تأخذ اعتبار للظروف المتغيرة .
 - 6- خضوع النظام الرقابي للأهواء الشخصية، والبعد عن الموضوعية.
 - 7- وبصفة عامة عدم اقتصادية النظام الرقابي، حيث أن تكاليف تطبيق النظام الرقابي تزيد كثيرا عن الوفورات المتوقع الحصول عليها من خلال تطبيق النظام الرقابي.
- تقدير نظام الرقابة المالية علي هيئات الإدارة المحلية: يتضح من العرض السابق أن قانون الإدارة المحلية الحالي قد فرض نوع من الرقابة المالية الصارمة علي وحدات الإدارة المحلية ، فهو نظام شديد التعقيد شديد الغموض وهو ما يقف عثرة في سبيل تحقيق الأهداف التي من أجلها أنشئ نظام الإدارة المحلية، فنظام الاعتراض والتصريح المسبق الذي قرره القانون لأشخاص الإدارة المركزية علي القرارات المالية لوحدات الإدارة المحلية يعطل دور تلك الوحدات في النهوض بمسئولياتها ، خصوصا وأن وحدات الإدارة المحلية هي أشخاص معنوية يمكن من الناحية القانونية تحملها لتبعة أفعالها، وتصرفاتها، وأن العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية لا بد وأن تقوم علي حسن التفاهم والتقدير المتبادل وعدم التشدد وينبغي ألا تجنح الحكومة المركزية إلي بسط سلطتها، بل لا يجب أن تفكر في هذا فالرقابة علي المجالس الشعبية المحلية من قبل السلطة المركزية لا تعدو أن تكون رقابة بهدف تحقيق التجانس والترابط بينها وبين الأجهزة المركزية بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة⁽¹⁾، ولتحقيق الهدف من الرقابة المالية من قبل السلطة المركزية علي هيئات الإدارة المحلية دون مصادرة حرية تلك الهيئات لا بد علي المشرع من أن يتبنى الآتي:
- 1- حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية لا بد أن يكون استثنائيا وفي أضيق الحدود، فيجب أن يكون حالات الحلول وارده في القانون، كما يجب التنبيه علي الهيئات المحلية أن العمل يدخل في اختصاصها وأنه يجب عليها القيام به وتضرب لها السلطة المركزية أجل للقيام به، فإن لم تقم به

(1) راجع قريب من ذلك د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 323، وما بعدها.

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

الهيئة اللامركزية تقوم رغم ذلك التنبيه تحل السلطة المركزية محلها فيه⁽¹⁾، فالحلول طبقا لذلك لا يتعارض مع الإرادة الحرة للهيئات المحلية فهو لا يحرمها فرصة المبادرة فهو لا يسمح بالتدخل للسلطة المركزية إلا في حالة تقصيرها أو امتناعها عن القيام بعمل يلزمها القانون القيام به⁽²⁾.

2- يجب تقليص حالات حصول الهيئات المحلية علي إذن مسبق في النواحي المالية من ممثلي السلطة المركزية ويمكن في ذلك اتباع النموذج الفرنسي والذي قصر حالات حصول الهيئات المحلية علي إذن أو تصريح مسبق من ممثلي السلطة المركزية في ثلاثة حالات تتمثل في : اصدار القواعد المنظمة لعلاقة التعاون بين الأقاليم ونظيراتها الأجنبية، و انشاء وتنظيم المؤسسات ذات الطابع الاجتماعي والصحي، و مساهمة الوحدات المحلية في رؤوس أموال الشركات الخاضعة لأحكام القانون الخاص والهادفة لتحقيق الربح⁽³⁾.

3- إلزم الهيئات المحلية لنفاذ قراراتها أن يتم إعلام ممثلي السلطة المركزية بها بشكل تفصيلي حتى يكونوا في وضع يسمح لهم بالتعرف علي مضمونها وبالتالي الطعن عليها أمام القضاء أو التحكيم إذا كان لذلك مقتضي، ويعتبر تاريخ إعلام ممثلي السلطة المركزية هو بداية تاريخ سريان تلك القرارات، وذلك لحماية المصلحة القومية من أي قرار يمكن أن يصدر من الهيئات المحلية يتعارض معها أو يتعارض مع مبدأ المشروعية⁽⁴⁾.

4- أن يكون اعتراض ممثلوا السلطة المركزية علي قرارات الهيئات المحلية المختلفة اعتراضا قانونيا فقط، فلا يجوز أن يكون الاعتراض لرقابة الملاءمة بل لرقابة المشروعية فقط⁽⁵⁾، كما يجب تفسير سلطة الاعتراض في أضيق الحدود باعتبارها سلطة ذات طبيعة استثنائية، وأن يقتصر الاعتراض علي مجرد رفض القرار دون أن يمتد إلي تعديله سواء بالحذف أو الإضافة⁽⁶⁾.

5- أن ينص المشرع علي أن يكون اعتراض ممثلو السلطة المركزية علي قرارات الهيئات المحلية المختلفة، من خلال طلب وقف تنفيذ أو الغاء قرارات هذه المجالس من خلال القضاء الإداري علي غرار ما هو معمول به في فرنسا منذ عام 1982، وأن لا يكون للإحالة أي أثر واقف علي القرار أو العمل

(1) د. محمد الشافعي ابوراس، مرجع سابق، ص 268.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 164، 165.

(3) راجع:

VEDEL(Georg'es)et DELVOLVÉ(Pierre): Droit administrative,2T,Paris,PUF,12^{eme}éd.,1994,pp.579-580.

(4) راجع :

RAVOREU(LOUIS),Décentralisation et constitution, RDP,1982,C.C.F.P.1281.

(5) راجع في نقد هذه المادة بالتفصيل د. محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 211، 212.

(6) د. محمد أحمد عبد النعيم، مرجع سابق، ص 88، 89.

التمويل ودستورية حرية الإدارة المحلية

محل الطعن، وبالتالي تكون جميع أعمال الهيئات المحلية نافذة بقوة القانون حتى يقضى القضاء بغير ذلك؛ كما يمكن تبنى ما قرره المشرع الفرنسي في هذا الشأن عندما فرق بين نوعين من أعمال الهيئات المحلية أعمال روتينية يومية لا يوقف الاحالة للقضاء وقف تنفيذها، وأعمال يتم وقف تنفيذها بمجرد الإحالة للقضاء وهي الأعمال المتعلقة بتخطيط المدن أو عقود التوريد أو امتيازات المرافق العامة⁽¹⁾.

6- كما يمكن تقرير الزامية التحكيم في المسائل الخلافية بين السلطة المركزية وممثلوها وبين الهيئات المحلية وممثلوها من خلال قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، مع العمل علي توسيع دائرة التحكيم لتشمل كافة الخلافات بين الهيئات المحلية وممثلي السلطة المركزية⁽²⁾.

7- الزام السلطة المركزية قبل اللجوء إلي القضاء والتحكيم بانذار الهيئات المحلية بعزمها علي اللجوء إلي القضاء أو التحكيم بمعرفة قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة علي أن يشمل ذلك الإنذار بيان أوجه عدم المشروعية التي شابت قرارات الهيئات المحلية، مع ضرب أجل لهذه الهيئات للعدول عن تلك القرارات المعيبة⁽³⁾.

(¹) راجع:

LAUBADÉRE(André de) VENEZIA(Jean-Claude) et GAUDEMMENT(YVES):Traité de droit administratif, T.1.Paris LGD],1988,No383,p.p,209-210.

وقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1993/1/20 بعدم دستورية التفرقة السابقة لأنه يحرم الوحدات المحلية من الضمانات الكافية لممارسة الإدارة الحرة، راجع قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ 1993/1/20 : Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Journal officiel du 22 janvier 1993, page 1118, Recueil, p. 14, ECLI:FR:CC:1993:92.316.DC, Disponible sur le site: <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

(²) وذلك بتفعيل نص المادة 66 من قانون مجلس الدولة 49 لسنة 1972 والتي تنص علي أن " تختص الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بإبداء الرأي في المسائل والموضوعات الآتية :

(أ) المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

(ب) المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع .

(ج) المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها .

(د) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض .

ويكون رأي الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزماً للجانبين .

(³) راجع في تفاصيل ذلك د. حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 147، وما بعدها.

8- أنشاء دوائر قضائية متخصصة ومستعجلة في مجلس الدولة للفصل السريع في أي خلاف يحدث بين ممثلي السلطة المركزية والهيئات المحلية المختلفة في القرارات والأعمال ذات الطابع المالي، علي أن تنظر الطلب المقدم لها خلال الثماني وأربعين ساعة التالية لتقديمه ولها أن تأمر بايقاف القرار إذا كان يمثل تهديدا للمصالح القومية أو ظاهر فيه مخالفة المشروعية أو من شأنه تهديد ممارسة حرية عامة أو فردية⁽¹⁾.

9- عدم المغالاة في وضع القواعد المنظمة لنفقات الوحدات المحلية من قبل المشرع حتى لا تختنق تلك الوحدات ماليا وتصبح عاجزة عن اشباع حاجات المرافق العامة المحلية فيتعين علي المشرع أن يترك للوحدات المحلية حدا أدنى من الحرية في التصرف في إيراداتها الخاصة وبصفة خاصة ذات الأصل الضريبي⁽²⁾.

الخاتمة

تبنى النظام السياسي المصري فكرة الإدارة المحلية منذ زمن بعيد فيرجع ذلك إلي عصر الفراعنة ويثبت ذلك من خلال الأثار والمخطوطات الفرعونية القديمة، وقد تطورت فكرة الإدارة المحلية في مصر مع مرور الزمن وتتابع أنظمة الحكم ففي منتصف القرن الثامن عشر قسم المماليك مصر إلي إمارات وأقاليم يقود كل اقليم منها مملوك من المماليك، ثم جاء عصر محمد علي الذي انتهى هذه الصورة من نظام الإدارة المحلية ليقوم بتقسيم الدولة إلي مديريات علي رأس كل منها مديروهي جميعها تابعة له، ثم تطور الأمر بعد ثورة 1952 حتى وصلنا إلي ما وصل إليه الحال، وقد كان الغرض الرئيسي من تبنى نظام الإدارة المحلية هو رفع بعض الالتزامات من علي عاتق السلطة المركزية واسنادها للهيئات المحلية مع اعطاء تلك الهيئات الصلاحيات والمكثات التي تمكنها من أداء دورها المطلوب منها والذي ينحصر في الأساس في تلبية رغبات وحاجات المواطنين القاطنين لتلك الوحدات، وإحداث التنمية الشاملة لتلك الوحدات، خصوصا وأن تلك الهيئات تكون متواجده في قبل الوحدات المحلية مما يتيح لها الإلمام الشامل بمشاكل المواطنين القاطنين لتلك الوحدات ورغباتهم، وتستطيع التصرف مع ذلك بشكل من الموضوعية، وبالطبع لكي تستطيع الهيئات المحلية من تحقيق ذلك فهي تحتاج للأموال التي تساعد في اشباع حاجات المواطنين، ونظرا لأن الإدارة المحلية في العالم أجمع اصبح يعتمد عليها بشكل كبير في تحقيق أهداف وخطط الدولة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية

(¹) راجع قريب من هذا المعنى:

VEDEL(Georges)et DELVOLVÉ(Pierre): Droit administrative,2T,Paris,PUF,12^{eme}éd.,1994,pp.581-582.

(²) راجع قريب من ذلك د. حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 119، وما بعدها.

والسياسية، فقد أفرد الدستور الحالي علي عكس كل الدساتير المصرية السابقة إلا دستور عام 1956 نصوصا عديدة تنظم الإدارة المحلية تصل تلك النصوص لأول مرة في تاريخ الدساتير المصرية إلي ثمان نصوص، ومركزا في أغلبها علي حث المشرع علي توفير الدفع المالي والفقى لوحدات الإدارة المحلية، وقد حاولنا في بحثنا هذا القاء الضوء علي تلك النصوص وما يتواجد الآن من نصوص قانونية تترجم نصوص الدستور للوقوف علي مدى قدرة هذه النصوص من توفير الدعم المالي للوحدات المحلية بما يكفي لاستقلالها في إدارة شئونها بما يستطيع النهوض بتلك الوحدات وتطويرها بالاضافة لاشباع حاجات مواطنيها فيها، وذلك في مبحثه الأول الذي جاء تحت عنوان: الدستور وتمويل الإدارة المحلية، والذي ظهر لنا في نهايته أن الموارد الذاتية للمجالس المحلية ضئيلة للغاية، فهي لا تكاد تكفي الحد الأدنى من احتياجاتها، ومن ثم فإنها تعتمد بصفة أساسية علي ما يرد إليها من موارد خارجية كالقروض والإعانات التي تتلقاها الوحدات المحلية من الدول والهيئات، والوصايا التي تتلقاها من الأفراد أو الهيئات، مع تقييد تلك المصادر وفقا لمشيئة السلطة المركزية. مما جعلها تعتمد اعتماد شبه مطلق علي معونة الدولة ومن المسلم به أن من يقدم العون المالي يخصص له الغرض الذي سينفق فيه وبالتالي يكون للسلطة المركزية تحديد نشاط الهيئات المحلية، مما يترتب عليه ضعف استقلالها الإداري، بصورة تجعلها غير قادرة علي ممارسة دورها التنموي المطلوب منها في الوقت الراهن، وانتهينا فيه إلي مجموعة من التوصيات علي المشرع المصري الاستجابة لها حتى يتوافر للهيئات المحلية القدرة علي التمويل الذاتي بقدر كبير والاعتماد علي نفسها في ذلك مما سيتيح لها قدر كبير من حرية التصرف الأمر الذي سيساعد بلا شك في تحقيق الهدف المنشود من اللامركزية الإدارية، ثم تطرقنا في المبحث الثاني الذي جاء عنوانه تحت " الدستور والرقابة علي نفقات الإدارة المحلية" لنحاول القاء الضوء عن مفهوم الرقابة علي الأموال التي تكون تحت يد وتصرف تلك الهيئات المحلية، لما لهذه الرقابة من أهمية تتضح معالمها في تحقيق التكامل بين هيئات ووحدات الدولة المختلفة كما أن نظام الإدارة المحلية لا يعنى انفصال المحليات عن السلطة المركزية في الدولة بل حدوث تكامل بين تلك الهيئات والدولة، كما ستمنع تلك الرقابة الفساد الإداري أو علي الأقل ستحد منه، كما ستمكن السلطة المركزية والهيئات المحلية من التعرف علي أخطاء تلك الأخيرة وتصويبها ومحاولة تفادي تلك الأخطاء في المستقبل، وظهر لنا من خلال التعرض لهذه الرقابة وجود عدد من الهيئات تقوم بتلك الرقابة سواء بشكل سابق أو مرافق أو لاحق للتصرف المالي، وانتهينا إلي أنه علي الرغم من أهمية هذه الرقابة إلا أنه يوجد عدد من المعوقات والمثالب لهذه الرقابة تحد بل وتصادر في بعض الأحيان استقلال المحليات بل وتجعلها في موضع التابع للسلطة التنفيذية المركزية في الكثير من الأحيان، ووضعنا عدد من المقترحات التي تجعل

هذه الرقابة تحقق الهدف المرجو منها دون مصادرة لاستقلال الإدارة المحلية وحريتها في التصرف بما يحقق الصالح العام بمفهومه الواسع.

وفي الختام أذكر قول الإمام الشافعي عندما قال:

كلما أدبني الدهر أراني نقص عقلي

وإذا ما أزددت علماً زادني علماً بجهلي تم بحمد الله وتوفيقه

ثبت المراجع

أولاً المراجع باللغة العربية:

د. أحمد عبد الفتاح ناجي: تحديث الإدارة المحلية في مصر، مكتبة زهراء الشرق، 2007.

د. أحمد محمد المصري: الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1986.

د. أنور أحمد رسلان: القانون الإداري، دن، 2007-2008.

أ. بلجيلالي أحمد: إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2009-2010.

أ. جهاد محمد محمد شرف: أثر الرقابة المالية علي استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية دراسة ميدانية- المؤسسات الأهلية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية بغزة، كلية التجارة، قسم المحاسبة والتمويل، فلسطين، 2005.

د. حسين عثمان محمد عثمان: الإدارة الحرة للوحدات المحلية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2015.

د. حسين محمد عواض: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، ط1، 1983.

أ. حياة بن اسماعين ، أ. وسيلة السبتي : التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من اقتصاديات الدول النامية، الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات و المؤسسات دراسة حالة الجزائر و الدول النامية، والمنعقد يومي 21 - 22 نوفمبر 2006، كلية العلوم الاقتصادية و التيسير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.

د. زكي محمد النجار: الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1995.

د. سيد البواب، عجز الموازنة العامة للدولة النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج، ط5، دن.

- د. صباح سعد الدين العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، 2006، بحث منشور على شبكة الإنترنت على موقع: <https://scholar.najah.edu>.
- د. صلاح الدين فوزي: التمويل المحلي من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربية، بحث مقدم للملتقى العربي الأول المنظم من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، تحت عنوان نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، والمنظم في صلالة – سلطنة عمان، خلال الفترة من 18- 20 / 8 / 2003.
- أ. صلاح حسن: المنشور تحت عنوان: شركاء من أجل الشفافية: 968 واقعة فساد في مصر خلال 2016، بتاريخ الإثنين الموافق 30/يناير/2017، متاح على الموقع الإلكتروني للجريدة على شبكة الإنترنت:
- <http://www.elfagr.org/2446785>
- د. فؤاد سمير فؤاد أحمد صبح الديب: الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، 2013.
- د.عبد الهادي مقبل: المالية العامة، دار النهضة العربية، ط5، 2014.
- د. عبد الغفار شكر: الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات، بحث قدم في مؤتمر " نحو تدعيم الشفافية في المحليات .. من أجل مجتمع أعمال أفضل"، والمنظم من قبل مركز المشروعات الدولية الخاصة وجريدة المصري اليوم واتحاد جمعيات التنمية الاقتصادية، القاهرة في 10/ 7/ 2007.
- أ. عيسى أيوب الباروني: الرقابة المالية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين، منشورات جمعية الدعوى الإسلامية العالمية، ط1، 1986.
- أ.لطفي فاروق زلاسي: دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية دراسة حالة: مصلحة المراقبة المالية لولاية الوادي، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والتجارة وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الشهيد حمد لخضر بالوادي، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2014-2015.
- أ. مبارك محمد الدوسري: تقييم أثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الأعمال، قسم محاسبة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010-2011.
- د. مجدى مدحت النهري: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، 2001.

- د. محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، 2001.
- د. محمد الشافعي أبوراس: القانون الإداري، الجزء الأول، دن، دت.
- د. محمد جلال خطاب : اقتصاديات النشاط الحكومي بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية.
- أ. محمد حاجي: التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات دراسة حالة الجزائر و الدول النامية، والمنعقد يومي 21 - 22 نوفمبر 2006، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
- د. محمد حافظ الرهوان: مبادئ في فن المالية العامة، دن، 2008-2009.
- د. محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ط1، 1996.
- د. محمد محمود الطعامة: نظام الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) بحث قدم للملتقى العربي الأول، حول نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، والمنظم بمعرفة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، والمنعقد في صلالة – سلطنة عمان خلال الفترة من 18-20 أغسطس 2003.
- د. مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992.
- د. نبيلة عبد الحليم كامل، د. جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2004.
- ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

CADART(Jacques):Institutions politiques et droit constitutionnel,2T,Paris,Économica,3^{ème} éd,1990.

CHANTEBOUT(Bernard):Droit constitutionnel et science politique,Paris,Armand COLIN,12^{ème} éd,1995.

LAUBADÉRE(André de) VENEZIA(Jean-Claude) et GAUDEMMENT(YVES):Traité de droit administratif, T.1.Paris LGDJ,1988,No383.

JANIN(Patrick): Cours de droit administrative,Lyon,preses universitaires de Lyon,1994.

Joël Bourdin, "Les Finances Communales", 4ème édition, Economica, Paris 2008

PHILIP (Loic): Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local,RFDA,1992.

RAVOREU(LOUIS),Décentralisation et constitution, RDP,1982,C.C.F.

Ressources propres: la collectivité décentralisée doit disposer gerer les affaires qui lui sont propres
Autorités propres: la collectivité décentralisée doit être dirigée par les autorités qui

lui sont propres, et non par les agents de l'Etat" François paul BENOIT "Le Droit

Administratif Français Dalloz 1968.

VEDEL(Georges)et DELVOLVÉ(Pierre): Droit administrative,2T,Paris,PUF,12^{ème} éd.,1994.