

## تمويل اللامركزية المحلية فى مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه)

**Fiscal Decentralization in Egypt:  
Nature, Obstacles and Solutions**

**دكتور/محمد إبراهيم الشافعى**

أستاذ الاقتصاد والمالية العامة المشارك

كلية الحقوق، جامعة عين شمس

**Dr. Mohamed Ibrahim El shafie**

Associate professor at the Faculty of law,

Ain Shams university

العدد الثانى

السنة الثانية والخمسون - يوليو ٢٠١٠



## ملخص

إن هدف هذه الدراسة هو تحليل خصائص وتطور التمويل المحلى فى مصر للوقوف على أهم عقباته واقتراح بعض الحلول له. وتنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين. يتعرض المبحث الأول لتحليل علاقة التمويل المحلى بالتنمية الاقتصادية علاوة على تبياناه لأهم قسماى هذا التمويل ومصادره المختلفة ومحددات فاعليته. أما المبحث الثانى من هذا البحث فقد خصصناه لدراسة خصائص التمويل المحلى فى مصر وتطوره خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩. كما عرضنا بالمناقشة والتحليل لأهم مصادر التمويل المحلى وأوجه الإنفاق وعوائق هذا التمويل وأهم وسائل التغلب عليها.

## Abstract

The objective of this study is to analyse the features and the evolution of the fiscal decentralization in Egypt so as to reveal its obstacles and to suggest some solutions for tackling these problems.

This research is divided into two sections. The first section indicates the economic & fiscal framework and the determinants of the fiscal decentralization . The second section identifies a detailed vision about the evolution of the decentralized budget in Egypt during the years 2005-2009. We conclude the main problems of the fiscal decentralization and propose certain solutions for them.



## مقدمة عامة

لقد انصرف اهتمام الدول المتقدمة والنامية على السواء إلى تأصيل وتطوير نظام اللامركزية الادارية إعمالا لمبادئ حسن الادارة من ناحية، وتكريسا لمقتضيات وقواعد الديمقراطية من ناحية أخرى.

فقد أضحى الاعتماد على الادارة المحلية أمرا لا غنى عنه من أجل التغلب على مشاكل المواطنين وتحسين الخدمات التى تقدم لهم فى مجال الصحة والتعليم والبنية التحتية والأمن وغيرها من الخدمات العامة. وحتى تتمكن الإدارة المحلية من تحقيق ذلك فإنها تحتاج إلى موارد مالية كافية تعينها على تحقيق مآربها. لقد أضحى التمويل المحلى إذا من أهم مقومات نجاح نظام اللامركزية الإدارية وأدائها لدورها المنوط بها على نحو أكثر كفاءة.

لقد ضاعف من أهمية الإدارة المحلية الزيادة الهائلة فى عدد السكان وتنامى حاجتهم إلى المزيد من الخدمات التى تقدمها الهيئات المحلية. وكنتيجة لهذا فقد قامت الدولة بالتوسع فى منح الصلاحيات والاختصاصات للإدارات المحلية. وعلى الرغم من تنوع واختلاف نظم الادارة المحلية، فإن الدول المتقدمة منها والنامية تختار من بين هذه النظم أكثرها ملائمة لظروفها التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويشجع على تبنى الدول لنظم الادارة المحلية أن أفراد المجتمع المحلى يعرفون بعضهم بعضا كما أنهم أجدر الناس على معرفة مشاكلهم. وهو ما يجعل الإدارة المحلية أجدر الجهات على تنفيذ الخدمات لهؤلاء المواطنين وأكثرهم قدرة على معالجة مشاكلهم<sup>١</sup>.

### إشكالية البحث:

لقد أدى التقدم الحضرى وزيادة كثافة السكان بالمدن والأقاليم إلى إضعاف هذه الأقاليم وتدنى بنيتها التحتية وقصور الخدمات الأساسية المقدمة إلى مواطنى هذه المناطق. حيث أصبح تمويل هذه الخدمات وتزويد الأقاليم بما تحتاج إليه من

<sup>١</sup> انظر فى تفصيل ذلك: د. عبد الجليل هويدى (١٩٨٣) " المالية العامة للحكم المحلى"، دار الفكر العربى القاهرة، ص . ١٢ .

تجهيزات حضرية أمرا أساسيا من أجل ضمان النمو الاقتصادى والاستقرار الاجتماعى والسياسى لهذه المناطق وزيادة معدل الرفاهية لسكانها. لقد فرضت الظروف على الهيئات المحلية جنبا إلى جنب مع السلطات المركزية مواجهة هذه التحديات فى الدولة. ونتيجة لهذا فقد أفرز هذا الوضع نوعا من التناقض بين زيادة المسئوليات الملقاة على عاتق الهيئات اللامركزية نحو مواطنى الأقاليم بما يستتبعه ذلك من أهمية زيادة الخدمات التى يتعين تقديمها لهم كما وكيفا، وبين قصور التمويل المتاح للهيئات المحلية مما يصيبها بالعجز عن تقديم هذه الخدمات.

وتتطلب إشكالية الدراسة الراهنة من هذا التناقض فى محاولة للوقوف على أسباب ضعف التمويل المحلى الذى يعوق أداء الهيئات اللامركزية لدورها المنشود، وصولا فى النهاية إلى اقتراح بعض الحلول التى من الممكن أن تساهم فى التغلب على هذه المشاكل المالية.

وعلى هدى ما سبق، فإن هذه الدراسة ستحاول الإجابة على عدد من

التساؤلات وهى:

- ١- ما هى ماهية التمويل المحلى وما هى سماته ومحددات كفاءته وفاعليته؟
- ٢- ما هو هيكل التمويل المحلى فى مصر؟
- ٣- ما هى قسامات وملامح موازنة الهيئات المحلية؟
- ٤- إلى أى مدى يتناسب هيكل التمويل المحلى مع الاختصاصات والأعباء التى تتحملها الهيئات اللامركزية فى مصر؟
- ٥- ما هى سبل علاج العجز المزمن فى الموازنة المحلية؟

**منهجية البحث:**

إن طبيعة الدراسة تقتضى الاستعانة بالمنهجين الاستقرائى والاستنباطى من أجل تحليل النصوص القانونية التى عالجت تنظيم اللامركزية الإدارية فى مصر وسبل تمويلها للوقوف على مدى التوازن بين حجم الصلاحيات والاختصاصات التى عهد بها إلى الهيئات المحلية وبين حجم التمويل المتاح لها لتنفيذ هذه الاختصاصات. من ناحية أخرى فإننا سنستعين خلال دراستنا

بالإحصائيات الحديثة التى تساهم فى تفسير ما سوف نتوصل إليه من نتائج وتدعم فى ذات الوقت الحلول المقترحة لحل المشاكل المالية للهيئات المحلية.

#### خطة الدراسة:

سوف نعرض لهذه الدراسة من خلال مبحثين:

المبحث الأول: الإطار الاقتصادى والمالى للتمويل المحلى.

المبحث الثانى: ملامح وعقبات التمويل المحلى فى مصر وسبل علاجها.

## المبحث الأول

### الإطار الاقتصادى والمالى للتمويل المحلى

إن دراسة موضوع التمويل المحلى يعد أمرا مهما ليس من الناحية الإدارية فقط وإنما أيضا من الناحية الاقتصادية لما للتمويل المحلى من آثار كبيرة على رفاهية المواطنين وعدالة توزيع ثمار التنمية الاقتصادية فيما بينهم. إن هذا المبحث سوف يعرض لعلاقة التمويل المحلى بالتنمية الاقتصادية وخصائص ومصادر هذا التمويل. وسيكون ذلك من خلال أربعة مطالب على النحو الآتى:

المطلب الأول: التمويل المحلى بين تحديات التحرر الاقتصادى ومتطلبات التنمية الاقتصادية.

المطلب الثانى: خصائص التمويل المحلى.

المطلب الثالث: مصادر التمويل المحلى.

المطلب الرابع: محددات فاعلية وكفاءة التمويل المحلى.

## المطلب الأول

### التمويل المحلى بين تحديات التحرر الاقتصادى

#### ومتطلبات التنمية الاقتصادية

لقد شرعت العديد من الدول النامية ومن بينها مصر منذ نهاية عقد الثمانينات فى تبنى مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية والمالية والنقدية تارة كنتيجة للضغوط التى مارستها عليها المنظمات الاقتصادية العالمية كصندوق النقد الدولى والبنك الدولى، وتارة أخرى تحت وطأة التطورات الاقتصادية والسياسية العالمية كانهيار المد الاشتراكى وانهيار حائط برلين وتفكك الاتحاد السوفيتى. ولقد مهدت هذه السياسات للتحول الاقتصادى من نظام الاقتصاد الموجه الذى تبنته هذه الدول منذ حقبة الخمسينات إلى اقتصاد السوق الذى أضحى قبلة الاقتصاديات النامية فى الوقت الراهن.

وعلى هدى ما سبق، بدأت هذه الاقتصاديات الناشئة فى تدشين حقبة جديدة فى مراحل تطورها منفتحة على الاقتصاد العالمى بغية تنمية تجارتها الخارجية من ناحية، وجذب الاستثمارات الأجنبية من ناحية أخرى لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية بها.



وفى هذا الإطار فقد قامت العديد من الدول النامية ومن بينها مصر بعقد العديد من اتفاقات منطقة التجارة الحرة مع الاتحاد الأوربى والدول العربية والدول الأفريقية من أجل تحقيق الهدف السابق<sup>٢</sup>.

وعلى الرغم من الآثار الايجابية المتوقعة لهذه الاتفاقات وانعكاسها على زيادة الصادرات المصرية للخارج وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية، إلا أنها لا تخلو من جوانب سلبية يأتى على رأسها الانخفاض المتوقع فى حصيللة الرسوم والضرائب الجمركية وهو ما سيؤثر بالطبع على حجم الإيرادات العامة. وكنتيجة طبيعية لهذه الآثار فإنه من المتوقع ازدياد عجز الموازنة العامة للدولة الذى تجاوز ١٣٤ مليار جنيه فى عام ٢٠١١/٢٠١٢، أى ما يعادل ٩.٨% من الناتج المحلى الإجمالى<sup>٣</sup>.

ولقد أفضى هذا العجز المزمن فى الموازنة العامة للدولة إلى تنامي الآثار السلبية على المشروعات الاقتصادية والاجتماعية المنفذة فى الأقاليم. فقد أدى ذلك إلى عجز الموازنة المحلية عن تمويل مثل هذه المشروعات واعتمادها المتزايد على الإدارة المركزية فى دعمها وتقديم الإعانات لها. لقد ألقى التحرر التجارى الذى شهدته مصر بظلاله السلبية على الإيرادات العامة للدولة ومن ثم على المركز المالى للمحليات.

لقد دفعت هذه الظروف والتحديات الجديدة الدولة نحو البحث عن مصادر تمويل لنفقاتها المتزايدة من خلال إعادة هيكلة نظامها الضريبى وفرض ضرائب جديدة مثل قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ و قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ بالإضافة إلى تطبيق المرحلة الثالثة من الضريبة على المبيعات وخصخصة العديد من شركات القطاع العام.

وعلى الرغم من الاصلاحات المالية التى وضعتها الدولة من أجل تنمية مواردها والحد من العجز فى موازنتها العامة فإن العديد من الشكوك ما زالت تدور حول قدرة هذه السياسات على زيادة إيرادات الدولة فى ظل ارتفاع معدلات التضخم وزيادة معدل الفقراء فى مصر. لقد أظهرت التطورات الاقتصادية

<sup>٢</sup> انظر : د. محمد إبراهيم الشافعى (٢٠٠٥)، "العلاقات الاقتصادية الدولية"، دار النهضة العربية، ص.٢٧٠.

<sup>٣</sup> انظر: وزارة المالية (٢٠١٢)، التقرير المالى الشهرى، شهر مايو ٢٠١٢.

والاجتماعية التى مرت بها مصر فى الآونة الأخيرة أهمية تكثيف الدولة لدورها فى تقديم مزيد من الخدمات الاجتماعية فى مجالات متعددة كالصحة والتعليم والنقل وهو ما يمثل تحديات ضخمة لموازنتها المحلية.

لقد أضحت تطوير التمويل المحلى وإصلاح الإدارة اللامركزية أحد أهم القضايا التى شغلت حكومات الدول النامية اعتبارا من عقد التسعينات من القرن الماضى. ولكن يبدو أن الإصلاح المالى اللامركزي يسير ببطء وبصعوبة فى الكثير من الدول النامية بسبب كثرة القيود التى تكبل اللامركزية الإدارية والتى يصعب القضاء عليها فى الأجل القصير<sup>٤</sup>.

ولعل من أهم القيود التى تواجه التمويل المحلى فى الدول النامية تداخل اختصاصات الهيئات المحلية وتقييد نفاذها إلى أسواق رأس المال ومؤسسات التمويل للاقتراض منها<sup>٥</sup>.

#### \* هل هناك علاقة بين التمويل المحلى والتنمية الاقتصادية؟

حاولت العديد من الدراسات الإجابة عن تساؤل هام وهو : ما هو تأثير التمويل المحلى على التنمية الاقتصادية؟ لقد أظهرت إحدى الدراسات التأثير الإيجابى للتمويل المحلى على التنمية الاقتصادية فى الولايات المتحدة الأمريكية<sup>٦</sup>.

وقد وجدت دراسة أخرى - وذلك من خلال تطبيق نموذج نمو داخلى بسيط - أن التمويل اللامركزي يؤثر فى معدل النمو الاقتصادى فى الأجل

<sup>٤</sup> انظر: Smoke, P. (2006), "Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice", United Nations, Research Institute for Social Development, Paper no. 2.

<sup>٥</sup> انظر : De Jonathan, R. et al (2004), "Fiscal Decentralization and the challenge of hard budget constraint", Urban Public Economics Review, no. 2, University de Santiago de Compostela, Spain, Pp: 95-99.

<sup>٦</sup> انظر: Nobuo, A. (2002), "Fiscal Decentralization contributes to evidence from state – level cross – section data for economic growth: the United States", Journal of Urban Economics, Vol.52, no. 1, Pp: 93-108.

الطويل. وبتطبيق هذا النموذج على الاقتصاد الأمريكى تبين وجود ارتباط بين زيادة حجم الإنفاق المحلى وزيادة معدل النمو الاقتصادى. ولقد ألمحت هذه الدراسة إلى خطورة التقسيم اللامركزى الشديد على النمو الاقتصادى<sup>٧</sup>.

وعلى النقيض من الدراسات السابقة، فقد أظهرت إحدى الدراسات أن هناك علاقة سلبية بين التمويل المحلى والنمو الاقتصادى فى الدول النامية فى حين أن العلاقة إيجابية فى حالة الدول المتقدمة<sup>٨</sup>. ولقد أظهرت دراسة تطبيقية أخرى أن توزيع الإيرادات المالية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية أثرت إيجابيا على النمو الاقتصادى فى الصين منذ بداية الإصلاح الاقتصادى فى أواخر السبعينات من القرن الماضى. ومع ذلك فإن هذه الدراسة قد أظهرت أيضا أن التقسيم الثقيل للامركزية المالية وللإنفاق الحكومى يرتبط بانخفاض فى معدل النمو الاقتصادى الإقليمى خلال الخمسة عشر سنة الأخيرة. وتعد هذه النتيجة متناقضة مع ما هو ثابت من أن اللامركزية المالية قد تساهم فى تحقيق نمو اقتصادى للأقاليم<sup>٩</sup>.

وبغض النظر عن هذا الجدل الفقهي ونتائج الدراسات التطبيقية، فإنه لا يمكن أن ننكر دور التمويل المحلى فى المساهمة فى تحقيق تنمية اقتصادية فى الأقاليم. فالتنمية الاقتصادية بما تعنيه من تطور فى القطاعات الاقتصادية المختلفة وتوزيع لثمار النمو على نحو عادل بين أفراد المجتمع وبما لا يضر بنصيب الأجيال القادمة فإنها تقتضى استفادة مواطنى الأقاليم من الموارد الاقتصادية المتاحة فى المجتمع.

<sup>٧</sup> انظر: Danyang, X. et al (1999), "Fiscal Decentralization and economic growth: in the United States", Journal of Urban Economics, Vol.45, no. 2, Pp: 228-239.

<sup>٨</sup> انظر: Davoodi, H. and Heng-fu, Z.(1998), "Fiscal Decentralization and economic growth: A cross-Country study", Journal of Urban Economics, Vol.43, no. 2, Pp: 244-257.

<sup>٩</sup> انظر: Tao, Z. and Heng-fu, Z.(1998), "Fiscal Decentralization, Public spending and economic growth in China", Journal of Public Economics, Vol.67, no. 2, Pp: 221-240.

وعلى هدى ما سبق فإن أهمية التمويل المحلى فى تحقيق التنمية الاقتصادية يمكن أن نتجلى فى النواحي الآتية:

أولاً: تمويل مشروعات البنية التحتية فى الأقاليم كمشروعات الصرف الصحى والكهرباء والمياه النقية والنقل والمواصلات والاتصالات، وهو ما ينعكس إيجابيا على تحسين جودة ومستوى الخدمات المقدمة إلى قاطنى الأقاليم.

ثانياً: يلعب التمويل المخصص لتطوير البنية الأساسية دوراً رئيسياً فى جذب وتشجيع الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية على التوطن فى الأقاليم. ولقد دأبت الأدبيات الاقتصادية على التركيز على دور الاستثمار الخاص فى دعم النمو الاقتصادى من خلال زيادة الإنتاج والقضاء على البطالة وتطوير فنون الإنتاج وتحقيق الاستقرار الاقتصادى فى الأقاليم.

ومع ذلك فإن الدراسات التطبيقية لم تتفق على دعم هذه النتيجة. فقد توصلت إحدى الدراسات إلى أن اللامركزية المالية - معبراً عنها فى صورة نسبة الأقاليم من حجم الإنفاق العام - لا ترتبط بوجود عجز مالى كبير فى القطاع العام بدول أمريكا اللاتينية<sup>10</sup>. وعلى النقيض من هذه النتيجة، فإن دراسة أخرى توصلت إلى أن زيادة الإنفاق على المحليات من شأنه أن يؤدي إلى زيادة العجز فى الميزانية المركزية وهو ما يؤثر فى النهاية على الاستقرار الاقتصادى<sup>11</sup>.

ثالثاً: لا يمكن من ناحية أخرى أن ننكر أهمية التمويل المحلى فى تحقيق الاستقرار الاجتماعى من خلال الحد من الهجرة الداخلية بين الريف والحضر وهو ما يحقق فى النهاية تنمية اقتصادية حقيقية ومتوازنة فى جميع أنحاء الدولة.

رابعاً: من المتصور أن تؤدي اللامركزية المالية أيضاً إلى تحسن فى التوزيع الكفاء للموارد على القطاعات الاقتصادية المختلفة حسب التوزيع الجغرافى لها فى الدولة وسوف يؤثر ذلك إيجابياً على النمو الاقتصادى ومعدل الرفاهية لسكان

<sup>10</sup> انظر: stein, E., (1999), "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", Applied Economics, Vol.2, No. 2.

<sup>11</sup> انظر: Fornasari, F., Webb, S., and H. Zou, "The macroeconomic Impact of Decentralized spending and Deficits: International Evidence", Annals of Economics and Science, Vol. 2, pp. 403-433.

الأقاليم. إلا أنه يبقى مع ذلك - من الناحية النظرية على الأقل - تخوف من أن يفتح ذلك فرصة لانتشار الفساد فى المحليات حينما تمنح السلطة المركزية للإدارة المحلية مزيدا من الصلاحيات فى الإنفاق أو تعطيها قدرا أكبر من الإيرادات المستقلة<sup>١٢</sup>. ولا يمكن على الرغم من هذا التأكيد على وجود ارتباط قوى بين اللامركزية المالية وانتشار الفساد فى المحليات، حيث أن هذا يتوقف بصورة عامة على مدى جودة الإطار المؤسسى والقانونى والمحاسبى الذى يتم فى نطاقه إدارة المال العام.

## المطلب الثانى

### خصائص التمويل المحلى

للتمويل المحلى قسماى عامة يمكن أن نجملها على النحو الآتى:

١- التمويل المحلى ظاهرة متشعبة الجوانب:

لا يمكن النظر إلى التمويل اللامركزى على أنه ظاهرة مالية وحسب، فهو يعد وبحق ظاهرة متعددة الجوانب. فالجانب المالى يتجلى فى توزيع مسئوليات الإنفاقات وتحصيل الإيرادات العامة على مستويات متدرجة من الحكومة، أى بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية. وهناك بعدا هاما لا يقل فى أهميته عن البعد المالى يتمثل فى مدى استقلالية الإدارة اللامركزية فى صنع القرار ورسم السياسة الخاصة بدورها الإقليمى<sup>١٣</sup>. وربما تمثل هذه السمة صعوبة للعديد من المختصين فى محاولة التمييز بين درجات اللامركزية فى دول مختلفة. فالاعتماد على نصيب المحليات من إجمالى النفقات العامة كمعيار لقياس درجة اللامركزية فى دولة من الدول هو مقياس غير كاف. فهذا المعيار الأخير لا يبين على نحو دقيق السلطة الفعلية للإدارات المحلية فى رسم السياسات واتخاذ القرارات. من

<sup>١٢</sup> انظر فى تفصيل ذلك: Fisman, R. and R. Gatti, "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", Development Research Group, WB, Washington.

<sup>١٣</sup> انظر: Dabla-Norris, E., and Wade, P., (2002), "The challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries", IMF Working Paper, WP/02/103, IMF, Washington, pp:10.

ناحية أخرى فإن هذا المعيار لا يضع فى اعتباره ما إذا كانت السلطات المحلية لها مواردها المالية الذاتية أم أنها تعتمد فى تمويل نفقاتها على السلطة المركزية. وأخيراً، فإنه لا يمكننا أن نتجاهل الدور الذى يمكن أن تلعبه العوامل التاريخية والسياسية والثقافية والجغرافية بل والإثنية فى رسم ملامح التنظيم المالى للسلطات اللامركزية فى الدولة. لهذا فإننا لا نستطيع أن نصف التمويل اللامركزى بأنه ظاهرة أحادية الجانب طالما أنها تمس الكثير من النواحي الإدارية والسياسية والثقافية والجغرافية، بالإضافة إلى الناحية المالية.

## ٢- ضعف وجمود التمويل المحلى:

لعل من أبرز خصائص التمويل المحلى ضعف هذا التمويل وضآلة مرونة الموارد المالية المحلية على نحو يجعل الادارة المحلية عاجزة عن تصريف شئونها وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى من أجلها تأسست الادارة المحلية. ففى الوقت الذى تسيطر فيه الإدارة المركزية على مصادر التمويل وتتمتع بسلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من زيادة مواردها، نجد أن الإدارة اللامركزية تعاني من عجز كبير فى إيراداتها المالية.

ويمكن أن نعزو هذا العجز إلى عاملين: قلة مصادر التمويل المحلى، وضعف حصيلة هذه المصادر. إن التشريعات المالية تحرم السلطات المحلية من حق فرض الضرائب والتى تعد المصدر الرئيسى للإيرادات المالية وتقصره فحسب على السلطة المركزية فى الدولة. ولا يقدح فى هذا القول ما يمكن أن تقرره بعض التشريعات الضريبية من تخصيص جزء أو كل حصيلة بعض أنواع الضرائب كالضرائب العقارية أو الضريبة على الأطنان الزراعية والضرائب على السيارات للهيئات المحلية، وذلك بسبب ضعف مرونة حصيلة هذه الضرائب.

وعلى النقيض من ذلك تستطيع السلطة المركزية أن تفرض ضرائب شتى أو أن تزيد من أسعار الضرائب المقررة دون أن يحدها فى ذلك قيد اللهم إلا ما قد ينتج من آثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد العبء الضريبى. كما تستطيع الحكومة المركزية أيضاً أن تعقد ما تشاء من القروض العامة فى داخل البلاد أو خارجها دون أن يحد من سلطتها فى هذا الصدد سوى مدى الثقة فى

مركزها المالى واستقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية وقدرتها على تحمل أعباء هذه القروض مستقبلاً<sup>١٤</sup>.

وإذا كانت الهيئات اللامركزية قد حرمت براءة من حق فرض الضرائب لمسوغات تاريخية وسياسية، ومن ثم حرمت من المصدر الرئيس للايرادات، فإن باقى المصادر التقليدية للتمويل والمتمثلة فى الرسوم والدومين التجارى والصناعى، تقف عاجزة هى الأخرى عن الوفاء بالحاجات المالية للهيئات المحلية. فالرسوم المحلية التى تحصلها هذه الهيئات نظير ما تقدمه من خدمات للمواطنين القاطنين فى دائرتها تتسم بالجمود بسبب تردد الهيئات المحلية فى زيادة فئاتها حتى لا تضار الطبقات الضعيفة اقتصادياً<sup>١٥</sup>.

إن تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية وانحسار المد الاشتراكى واتجاه غالبية الدول فى الوقت الراهن نحو تبنى نظام اقتصاد السوق أدى إلى تقلص الأنشطة التجارية والصناعية التى تتولاها الدولة وهيئاتها المحلية وهو الأمر الذى انعكس على ضآلة هذه الايرادات وبالتالي صعوبة اعتماد الإدارات اللامركزية عليها فى تمويل أنشطتها.

ويمتد عجز التمويل المحلى أيضاً إلى المصادر غير التقليدية للتمويل. فلجوء الهيئات المحلية إلى الاقتراض لسد العجز فى موازنتها يخضع لقيود صارمة ولشروط عديدة، عوضاً عن صعوبة اجراءات إبرام مثل هذه القروض مما يدفع الهيئات المحلية إلى الإحجام عن الاقتراض بسبب خشيتها من عجزها عن السداد نتيجة لأضعف مواردها.

أما الإصدار النقدى، وهو المصدر الثانى غير التقليدى للتمويل، فإن السلطات المحلية لا تملكه إذ أنه حق أصيل للسلطات المركزية النقدية فى الدولة ومن ثم لا يمكن اللجوء إليه من قبل الهيئات المحلية.

<sup>١٤</sup> انظر فى تفصيل ذلك: د. عبد الكريم صادق بركات (١٩٩٧)، "مالية الدولة والهيئات المحلية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. ١٣٢.

<sup>١٥</sup> انظر: د. عبد الجليل هويدى (١٩٨٣)، "المالية العامة للحكم المحلى: دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٣ وما بعدها.

### ٣- التناقض بين التوسع فى الاختصاصات الممنوحة للهيئات اللامركزية وضآلة الموارد المالية المتاحة لها:

إن الهدف النهائى لأية حكومة هو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع. وفى الدول التى يطغى على إدارتها الطابع المركزى تتولى الحكومة المركزية تحقيق هذا الهدف محددة أولوية الأقاليم التى توجه إليها خدماتها وطبيعة وحجم هذه الخدمات على نحو يخلو فى الغالب الأعم من اعتبارات العدالة والمساواة حيث تسأثر العاصمة أو الإقليم المركزى بجل اهتمام الدولة بينما تتناقص الخدمات كلما ابتعدنا جغرافيا عن مركز السلطة الإدارية فيها. ويشجع الدولة على السير فى هذا الاتجاه مرونة واتساع الإيرادات المالية التى تتمتع بها السلطة المركزية.

وعلى النقيض من ذلك، فإن الدول التى تتبنى نظام اللامركزية الإدارية تتحمل بمقتضاه الهيئات المحلية تبعة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطور الخدمات التى يحصل عليها المواطنون فى الأقاليم المختلفة للدولة. إلا أنه فى الوقت الذى اتسعت فيه اختصاصات الهيئات المحلية لم تجد هذه الأخيرة الإيرادات المالية الكافية التى تعينها على تحقيق الاستقرار الاقتصادى والاجتماعى للأفراد. إن ضعف الامكانيات المالية المتاحة للهيئات اللامركزية أضعف كثيرا من قدرتها على أداء دورها فى رفع المستوى الاقتصادى والاجتماعى لمواطنى الأقاليم. ولقد ترتب على ذلك إفراغ هذه الاختصاصات من مضمونها بالإضافة إلى غل يد هذه الهيئات من القيام بدورها وتحمل مسؤولياتها التى رسمها لها القانون، الأمر الذى أضحت معه اللامركزية الإدارية مجرد إطار شكلى يختفى وراءه الطابع المركزى للدولة.

### ٤- الاعتماد على السلطة المركزية فى سد عجز موازنة الهيئات المحلية:

يمكن النظر إلى هذه السمة على أنها نتيجة مباشرة للخصيصة السابقة. إن منح الهيئات المحلية اختصاصات محددة لابد أن يقترن به استقلالية مالية تمكنها من أداء اختصاصاتها على النحو الأكمل. وتتمتع المجالس المحلية بقدر



كبير من الاستقلال المالي في الدول المتقدمة كما هو الحال في المملكة المتحدة وفرنسا حيث يجوز للهيئات المحلية في هذه الدول إصدار الضرائب المحلية<sup>١٦</sup>.

وعلى صعيد التمويل المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد تضاعفت ميزانية الولايات ثلاث مرات تقريبا كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وتضاعف التمويل المحلي كنسبة من الإنفاق الحكومي بين عامي ١٩٥٢ و ٢٠٠٦. ويمكن تبرير ذلك بزيادة المنح الاتحادية المقيدة للولايات، كما حفزت الحكومة الفيدرالية الهيئات المحلية على استخدام مواردها الخاصة، لا سيما في مجالات الصحة والتعليم والرفاهية العامة<sup>١٧</sup>.

ومع ذلك فإن الواقع العملي يكشف لنا أن تحقيق الاستقلال المالي للهيئات المحلية في الكثير من الدول النامية يعد أمرا بعيد المنال وإن كان قد تحقق على أرض الواقع في الدول المتقدمة وبعض الدول النامية التي تبنت نظام اللامركزية الإدارية. ويمكن أن نشير في هذا المقام إلى التمويل المحلي في الهند، حيث تتمتع الهيئات المحلية (الولايات) بحق فرض الضرائب المحلية على البيع والشراء والإيرادات الزراعية، بينما تتفرد السلطة المركزية (الحكومة الفيدرالية) بفرض الضرائب على الإنتاج وكذلك على الدخل الناتج من غير القطاع الزراعي. من ناحية أخرى، فإن الولايات لها سلطة كبيرة في الاقتراض وإن كان ذلك يؤدي في النهاية إلى زيادة العجز في الميزانية المحلية<sup>١٨</sup>. والوضع في الصين لا يختلف

<sup>١٦</sup> تجدر الإشارة إلى أن المجالس المحلية يتم انتخاب أعضائها في إنجلترا بالانتخاب العام المباشر وينتخب رؤسائها من الأعضاء المنتخبين، أما في فرنسا فإن أعضاء المجالس المحلية يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام المباشر، بينما يعين رؤسائها بمرسوم من قبل مجلس الوزراء. انظر د. خالد الزعبي (٢٠٠٥)، "أنواع عضوية المجالس المحلية: دراسة مقارنة"، دار الآفاق، عمان، الأردن، ص: ١٨١ و ١٨٦.

<sup>١٧</sup> انظر: Baiker, K., Clemens, J. and Singhal, M. (2010), "The Rise of the States: US Fiscal Decentralization in the Postwar Period", Harvard University, April, P. 1.

<sup>١٨</sup> انظر في تفصيل ذلك :

Govinda Rao, M. (2000), "Fiscal Decentralization in Indian Federalism", Institute for Social and Economic Change", Bangalore, India, PP: 12 and 15.

كثيرا حيث تحوز الأجهزة المحلية على قدر من الاستقلالية المالية نتيجة للهيكل الفيدرالى للصين، فالحكومة المحلية تتمتع بسلطات واسعة فيما يتعلق بالإنفاق بينما تظل قدرتها فى مجال الإيرادات محدودة ومقيدة. ومن أجل التغلب على هذه العقبة الأخيرة فقد اندفعت الحكومة المحلية إلى خصخصة العديد من المرافق والمشروعات المحلية حتى تتمكن من توفير السلع والخدمات العامة لمواطنيها. من ناحية أخرى فإن الحكومة المحلية قد قامت بتعميق علاقتها السياسية بالبنوك للحصول على قروض تعوّض بها ندرة إيراداتها الذاتية<sup>١٩</sup>.

وقد تكون الرغبة فى منع التداخل بين المالية المحلية والمالية المركزية هو المبرر الذى تسوقه بعض الدول النامية من أجل تبرير ميلها إلى عدم منح الاستقلالية المالية للهيئات اللامركزية. ومع هذا، فإن ذلك القول مردود عليه بأن منع التداخل بين المالية المركزية والمالية المحلية هو أمر يمكن تجنبه من خلال إقرار تشريعات ولوائح دقيقة تحدد الإيرادات المالية لكل جهة على نحو واضح.

إن ما يحدث الآن فى الواقع العملى من خضوع موارد الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية يحد من قدرة الأولى فى القيام بدورها على نحو يحقق مصالح مواطنى الأقاليم كما أنه يجعلها أسيرة دائما لأوامر ونواهى السلطة المركزية. ولقد أدى ذلك إلى معاناة الهيئات المحلية من عجز دائم فى التمويل المحلى مما يلزمها باللجوء المستمر إلى السلطة المركزية طلبا للإعانة من أجل سد هذا العجز.

##### ٥- مبدأ أولوية الإيرادات والتمويل المحلى:

لقد ساد مبدأ أولوية النفقات العامة فى ظل المالية التقليدية. ونعنى بهذا المبدأ ضرورة قيام الدولة بتحديد حجم نفقاتها العامة على نحو لا يتجاوز حجم إيراداتها المتوقع تحصيلها وهذا ما يعرف بالتوازن الحسابى للموازنة العامة.

<sup>١٩</sup> انظر : Singh, N. (2007), "Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?", Dept. of Economics, Santa Cruz Center for International Economics, University of California, Santa Cruz, PP: 12-13.

ومع حدوث العديد من التطورات السياسية والاقتصادية والتي تجلت ملامحها عبر أزمة الكساد العالمى فى ثلاثينيات القرن العشرين وحتمية تدخل الدولة من خلال وسائلها المالية فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حل مفهوم التوازن الاقتصادى والاجتماعى للموازنة العامة محل التوازن المحاسبى. لقد أضحى الهدف النهائى للدولة هو تحقيق الاستقرار الاقتصادى والاجتماعى للدولة حتى ولو جاء ذلك على حساب حدوث عجز فى موازنتها العامة. من هنا أصبح من الضرورى أن توجه الدولة جل تركيزها إلى النفقات العامة دون الحرص على تحقيق التوازن الحسابى للموازنة العامة وهو ما عرف بمبدأ "أولوية النفقات العامة". إن ذلك هو حال المالية المركزية فى العصر الراهن أو بالأحرى فى ظل المالية الحديثة<sup>٢٠</sup>.

وإذا ولينا وجهنا شطر المالية اللامركزية، فإننا نجد الواقع العملى وقد كشف لنا عن عجز الموازنة المحلية وضعف مصادر التمويل الحلى وهو الأمر الذى ألزم الهيئات اللامركزية بأن تكون عاقلة فى إنفاقها رشيدة فى إدارة أمورها طالما أن أدواتها المالية ليست بيدها بل بيد السلطة المركزية. وعلى هدى ذلك التزمت الهيئات المحلية بأن تحدد نفقاتها فى ضوء ما تتوقع تحصيله من إيرادات حتى ولو جاء ذلك على حساب عدم تحقيقها للحد الأدنى من أهدافها الاقتصادية والاجتماعية المنوط بها تنفيذها. إن هذا الواقع جعل المالية اللامركزية ترتد إلى الماضى لتعتنق مبدأ كنا نظن بأن التطورات الاقتصادية الحديثة قد أخفته وهو مبدأ "أولوية الإيرادات العامة".

### المطلب الثالث

#### مصادر التمويل المحلى

يمكن القول بصفة عامة أن مصادر التمويل اللامركزى تنقسم إلى قسمين: مصادر تقليدية ومصادر غير تقليدية. وسوف نلقى الضوء على كل مصدر من هذين المصدرين.

<sup>٢٠</sup> انظر فى تفصيل ذلك : د.محمد إبراهيم الشافعى (٢٠٠٧) "مبادئ المالية العامة"، دار النهضة العربية، ص: ٢١٧ وما بعدها.

### ١- المصادر التقليدية للتمويل المحلى:

نقصد بالمصادر التقليدية للتمويل المحلى تلك المصادر العادية التى تلجأ إليها السلطات المحلية عادة وبصورة منتظمة لتمويل نفقاتها. ويفترض أن تكون هذه المصادر هى المعين الرئيس للتمويل المحلى، أو بالأحرى فإن اعتماد السلطات المحلية على هذه المصادر فى تمويل نفقاتها يعد قرينة ايجابية على استقرار النظام اللامركزى فى الدولة المعنية طالما أن هذه الهيئات لن تجهد نفسها سنويا فى البحث عن موارد غير تقليدية لتمويل أنشطتها إلا فيما ندر وحسبما تقتضيه الظروف الاستثنائية.

إن وفرة وتنوع المصادر التقليدية لتمويل اللامركزية الإدارية هى الضمانة الحقيقية لاستقرار هذا النظام وحسن قيامه بعمله. وتتمثل المصادر التقليدية للتمويل المحلى فى الضرائب والرسوم وإيرادات ملكية الدولة.

#### أ- الضرائب المحلية:

نعنى بالضريبة المحلية تلك القيمة النقدية التى تحصلها المجالس المحلية جبرا وبصورة نهائية من الأشخاص القاطنين فى محيط جغرافى معين (كالمحافظة أو المدينة مثلا) بغية استخدام حصيلتها فى تمويل أنشطتها وخدماتها المحلية. إن الضريبة المحلية تختلف إذا عن الضريبة المركزية (أى التى تفرضها السلطة المركزية فى الدولة) من حيث وعائها وجهة التحصيل وحجم الإيرادات. فالضريبة المركزية تفرض على جميع الأفراد والأموال الموجودة فى الدولة، بينما تقتصر الضريبة المحلية على ساكنى إقليم محدد أو الأموال الموجودة فى مكان ما. من ناحية أخرى، فإن السلطة المركزية وممثليها فى الأقاليم هى التى تتولى تحصيل الضرائب المركزية من خلال وزارة المالية ومصالح الضرائب المنتشرة فى الأقاليم، بينما تتولى المجالس المحلية عملية تحصيل الضرائب المحلية. وأخيرا فإن حجم الحصيلة الناتجة عن الضريبة المركزية تتجاوز إلى حد بعيد حصيلة الضريبة المحلية بسبب اختلاف وعاء كل منها.

ولقد ثار خلاف فقهي حول طبيعة الضريبة المحلية ومدى جدوى ربطها بالضريبة العامة وهل من الأفضل أن تكون ضريبة عينية دون النظر إلى الظروف الشخصية والاعتبارات الاجتماعية للممول أم يتعين مراعاة ظروف المكلف بدفعها. إن الضريبة المحلية المرتبطة بالضريبة العامة هي كل فريضة مالية محلية تنتقرر لصالح الهيئات المحلية على أساس ضريبة عامة تفرضها الدولة سواء كان ذلك عن طريق الإضافة وهي عبارة عن نسبة مئوية من الضريبة العامة وتقرررها الهيئات المحلية لصالحها بطريق الإضافة إلى الضريبة العامة، أم عن طريق اقتطاع نسبة من حصيلة ضريبة عامة تخصص للهيئات المحلية ويتم توزيعها على المستويات المحلية المختلفة<sup>٢١</sup>.

ويصعب على الممول في هذه الحالة التمييز بين الضريبة العامة والضريبة المحلية المضافة، كما أن هذا الأسلوب من شأنه أن يزيد من عبء وطأة الضريبة على المكلف بدفعها. لهذا فقد ظهر اتجاه آخر يتبنى نظام الضرائب المحلية المستقلة التي تنتقرر لصالح الهيئات المحلية وتتميز بطابعها المحلي البحت، ومن ثم يسمح ذلك للممول بأن يميز بوضوح نوع العبء الملقى على عاتقه. كما أن الضريبة المحلية المستقلة لا تغل يد الحكومة المركزية في إصلاح نظامها المالي وميزانيتها العامة، بالإضافة إلى أن تلك الضريبة تتلافى عيوب نظام التوزيع ويمنحها الملائمة إذ من شأنها أن تغذى الميزانية بضرائب ذات علاقة مباشرة بالحياة والنشاط المحلي<sup>٢٢</sup>. ومع ذلك فلم تسلم الضرائب المحلية المستقلة من النقد نظرا لعدم وفرة حصيلتها، بالإضافة إلى إمكانية إساءة استغلالها من قبل الهيئات المحلية.

وفي الواقع فإنه لا يمكن لنا أن نقرر في هذا المقام فضل نوع من الضرائب المحلية على آخر حيث أن ذلك أمر تحدده الطبيعة الاقتصادية والسياسية والادارية لكل دولة. إن الواقع العملي يؤكد لنا أنه لا يوجد نظام ضريبي

<sup>٢١</sup> انظر: عماد فرج الخياط (٢٠٠١)، "نظام التمويل في الإدارة المحلية: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة عين شمس، ص. ١٤٦ وما بعدها.

<sup>٢٢</sup> انظر د. محمد دويدار (١٩٦٨)، "مبادئ المالية العامة"، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، ص. ٢٩٢.

سواء فى العالم المتقدم أم فى العالم النامى قد تبنى نوعا معينا من الضرائب المحلية دون غيره بل تكاد تلجأ هذه الأنظمة إلى جميع أنواع الضرائب المحلية السابقة مع الاعتماد على بعض منها بصورة أساسية<sup>٢٣</sup>.

وتتعدد صور الضرائب المحلية بين ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال وقد تكون ضرائب مباشرة أو غير مباشرة مثل الضريبة على الاستهلاك والضريبة على بنزين السيارات.

ب- الرسوم المحلية:

يقصد بالرسوم المبالغ النقدية التى تفرضها الدولة بصورة نهائية وبناء على قانون على الأفراد لقاء خدمة أو سلعة تقدمها المرافق المحلية لهم. وتعتبر الرسوم من أهم مصادر التمويل المحلى مثل رسوم اصدار تراخيص السيارات ورسوم الطرق وخدمات النقل والمكتبات العامة ورسوم تصاريح البناء.

ج- الدومين المحلى:

بالإضافة إلى الضرائب والرسوم، والتى تعد المصادر الرئيسية للإيرادات المحلية، فإن الدولة تلجأ إلى بعض الإيرادات الناتجة عن ممتلكاتها الخاصة بها مثل الأراضى الزراعية والمشروعات الصناعية والتجارية والطرق وغير ذلك من ممتلكاتها. ويطلق الفقه المالى على الملكية الخاصة للدولة اصطلاح " الدومين المحلى".

ويميز الفقه المالى بين عدة أشكال لدومين الدولة الخاص والتى من أهمها الممتلكات العقارية والأموال الصناعية والتجارية بالإضافة للممتلكات المالية<sup>٢٤</sup>. وتمثل قيمة السلع والخدمات التى تبيعها الهيئات المحلية من ممتلكاتها الخاصة مصدرا هاما من مصادر التمويل المحلى. ومع ذلك فإن هذا المصدر فى طريقه للانقراض كنتيجة لحركة الخصخصة التى اتبعتها الدولة منذ بداية التسعينات والتى واكبت اتجاه الدولة نحو تبنى نظام اقتصاد السوق.

## ٢- المصادر الاستثنائية للتمويل المحلى:

<sup>٢٣</sup> انظر فى هذا المعنى د. السيد عبد المولى (١٩٧٨)، "المالية العامة"، دار الفكر العربى، القاهرة، ص. ١٥٥.

<sup>٢٤</sup> انظر فى تفصيل ذلك: د. محمد إبراهيم الشافعى (٢٠٠٧)، مرجع سابق، ص ١٤٠-١٤٦.

نقصد بالمصادر غير التقليدية أو الاستثنائية للتمويل المحلى تلك الموارد غير العادية التى قد تلجأ إليها الهيئات المحلية على سبيل الاستثناء بهدف تمويل نفقاتها المحلية. وتتمثل المصادر غير التقليدية فى القروض والإعانات، وسوف نعرض باختصار لهذين المصدرين.

#### أ- القروض:

لقد تزايد اعتماد الدول النامية على الاقتراض من الخارج ومن الداخل فى الآونة الحديثة على نحو أصبح معه الاقتراض شبه مصدر تقليدى من مصادر الإيرادات العامة. ولقد ترتب على ذلك زيادة كبيرة فى حجم الدين الداخلى والخارجى على السواء لدرجة دفعت الفقه المالى إلى إطلاق اصطلاح " قانون تزايد الدين العام" على هذه الظاهرة، وذلك على غرار قانون تزايد النفقات العامة. ويعرف القرض العام بأنه " مبلغ من النقود تقوم الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بإقتراضه من الخارج أو من الداخل مع الالتزام برد قيمة هذا القرض وفوائده عند انتهاء مدته طبقاً لإجراءات وشروط القرض المتفق عليها بين أطرافه"<sup>٢٥</sup>.

ومع ذلك فإنه يعوق اللجوء إلى القروض كمصدر من مصادر التمويل المحلى قلة مصادر الإقراض وعدم تحمس بعض المؤسسات المالية لإقراض الهيئات المحلية. أضف إلى هذا صعوبة قيام الهيئات المحلية برد أصل القرض وأعبائه كنتيجة لضعف مواردها المالية بصورة عامة.

من ناحية أخرى، فإنه تجدر الإشارة إلى أن السلطة المركزية غالباً ما تضع شروطاً صارمة تقيد من خلالها السلطات المحلية فى اللجوء إلى الاقتراض لسد عجز موازناتها المحلية كضرورة الحصول على موافقة السلطة المركزية لإبرام القرض ووضع سقف محدد لقيمة القرض.

ويذهب رأى من الفقه إلى القول بأن مثل هذه الشروط تضمن ممارسة نوع من الرقابة على المصروفات الرأسمالية للوحدات المحلية، كما أن هذه الرقابة تيسر مهمة الدولة فى ممارسة التخطيط الاقتصادى. من ناحية أخرى، فإن تلك الرقابة تساعد على التحكم فى سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على مدار السنة وتحافظ على سمعة الهيئات المحلية من ناحية أخرى، كم أنها تعمل على التأكد

<sup>٢٥</sup> المرجع السابق، ص ١٤٩.

من سلامة وجدوى المشروعات التى تمول من حصيلة القروض وأهميتها للوحدة المحلية المقترضة حتى لا تتعرض المشروعات المحلية للفشل<sup>٢٦</sup>.

#### ب- الإعانات:

هى عبارة عن عن مبالغ تقدمها السلطة المركزية للهيئات المحلية من أجل مساعدتها على تنفيذ أنشطة معينة عجزت عن تمويلها نتيجة لضعف إيراداتها المحلية، وهو ما يساعد فى النهاية على سد العجز فى الموازنة المحلية. وتأخذ هذه الإعانات صور مختلفة فهى أحيانا ما تكون عامة فتقدم لتمويل جميع الأنشطة التى تتولاها المحليات، وقد تكون خاصة بحيث توجه لتمويل خدمة محددة أو مشروع بعينه كتحسين مرفق النقل أو مرفق الصرف الصحى أو بناء مستشفى أو مدرسة.

كما يمكن تقسيم هذه الإعانات بحسب الجهة المانحة فقد تكون هذه الإعانات أجنبية إذا قدمتها حكومة دولة أجنبية أو منظمة دولية لهيئة محلية. وفى هذه الحالة فإنه غالبا ما تشترط الدولة موافقة الحكومة المركزية على هذه الإعانات. وقد تكون الإعانة داخلية إذا قدمتها الحكومة المركزية للسلطة المحلية.

### المطلب الرابع

#### محددات فعالية وكفاءة التمويل المحلى

بالنظر إلى أهمية العلاقة بين اللامركزية المالية والاستقرار الاقتصادى للدولة، فإنه يضحى من الأهمية بمكان التعرف على تلك العوامل والأسس التى يمكن أن تضمن وجود نظام للتمويل المحلى يتسم بالكفاءة والفاعلية. وفى هذا السياق فإنه يمكن أن نؤكد على وجود ثلاثة محددات رئيسة من شأنها أن تضمن إلى حد بعيد تطبيق نظام كفاء للتمويل المحلى.

ولكن قبل الخوض فى تلك المبادئ فإنه تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد نموذج مثالى موحد من اللامركزية المالية يمكن تطبيقه على الدول كافة. فالسمات المميزة لكل دولة هى التى تحدد طبيعة نظام التمويل المحلى الذى يتعين اتباعه

<sup>٢٦</sup> انظر فى تفصيل ذلك: د. حمدى عبد العظيم (١٩٨٦)، "التمويل المحلى وتنمية المحليات"، بحث مقدم لمؤتمر الدقهلية لتطوير الإدارة المحلية من ٧-٩ مايو ١٩٨٦، ص. ٢٤، مرجع مذكور فى عماد الخياط، مرجع سابق، ص. ١٦٩-١٧٠.



من جانبها. ومن بين هذه السمات يمكن أن نميز المستوى الاقتصادى للدولة والتطور والهيكل المؤسسى وحجم السكان ودرجة التنوع الإثنى للسكان والعوامل السياسية والجغرافية.

وفيما يتعلق باهم الأسس التى يمكن أن يقوم عليها نظام ناجح للتمويل المحلى فإنها تتمثل فى<sup>٢٧</sup>:

- ضرورة وضوح دور ومسئوليات التنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة.
- الاستقلال المالى للسلطات المحلية.
- توافر بناء مؤسسى كفاء.

وسوف نلقى بإيجاز الضوء على هذه الأسس فى السطور التالية.

#### أولاً: وضوح دور ومسئوليات التنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة:

إن نجاح التمويل المحلى يتوقف إلى حد بعيد على مدى وضوح وشفافية وثبات القواعد المحددة لدور ومسئوليات الوحدات اللامركزية المختلفة. إن تعريف مهام وواجبات السلطات الإدارية المختلفة يتعين أن يكون واضحاً وأن تصاغ النصوص القانونية المنظمة لها على نحو دقيق وأن تكون بعيدة عن الغموض واللبس. من ناحية أخرى فإنه يجب على القوانين المعنية بتنظيم الإدارة المحلية أن تحدد اختصاصات الجهات المركزية والسلطات المحلية بطريقة لا تؤدى إلى الخلط وأن تكون قواعد تفويض الاختصاص محددة بطريقة واضحة نظراً للاعتماد المتبادل بين وحدات الجهاز الإدارى المختلفة.

إن كفاءة ونجاح تنظيم التمويل المحلى يرتبط من ناحية أخرى بإقرار نوع من التوازن بين حجم المسئوليات الملقاه على عاتق الوحدات الإدارية وبين الموارد المالية المتاحة لها من قبل السلطة المركزية. يجب أن أشير أخيراً إلى ضرورة إقرار إطار سليم للتحويلات المالية بين السلطة المركزية والحكومة المحلية يقوم على أسس ثابتة ومستقرة ومحددة بنصوص قانونية يمكن من خلالها مواجهة القيود الصارمة على الموازنة.

#### ثانياً: الاستقلال المالى للسلطات المحلية:

Dabla-Norris, E., and Wade, P., (2002), Op. Cit, pp:14-15

<sup>٢٧</sup> انظر:

من اللازم منح قدر كبير من الاستقلالية للإدارات المحلية فى مجالى الإنفاق وتحصيل الإيرادات من أجل تحقيق أكبر استفادة ممكنة للامركزية الإدارية وعلى النحو الذى يحقق الدور المنوط منها ويدعم الاستقرار الاقتصادى. فعلى صعيد الإنفاق، فإن ذلك يقتضى قدرا من المرونة فى الموازنة المحلية من أجل تحديد أولويات الإنفاق واختيار مخرجات الإنتاج والآليات والمدخلات الأكثر ملاءمة لتحقيقها.

وعلى جانب الإيرادات، فإنه من الضرورى تمكين السلطات المحلية من تمويل نفسها بموارد محلية وتزويدها بالقدرة على فرض ضرائب محلية وتعديل أسعار بعض الضرائب على نحو يوفر لها إيرادات هامة تساعد على القيام بدورها. من اللازم أيضا التقليل بقدر الإمكان من التناقض الذى يفرزه عدم التوازن بين مسئولية الإنفاق الملقاة على عاتق السلطات المحلية من ناحية وبين قدرتها على زيادة حجم إيراداتها المحلية من أجل ضمان حسن أدائها لمهامها المنصوص عليها قانونا.

أخيرا فإن الاستقلالية المالية للوحدات المحلية تقتضى أيضا تزويدها بآليات تسمح لها بالنفاذ إلى مصادر الإقراض المختلفة من أجل مساعدتها على تجاوز قيود الموازنة العامة.

### ثالثا: توافر بناء مؤسسى كفاء:

إن من أهم الأسس اللازمة لنجاح اللامركزية المالية تتمثل فى وجود بناء مؤسسى وإدارى كفاء. وتتجسد أهمية ذلك فى أن النظام المؤسسى سيساعد السلطات المحلية على حسن أدائها ل عملها والقيام بمهامها على النحو الأمثل. وينطوى البناء المؤسسى على مجموعة من العناصر والمكونات الهامة مثل تمثيل ديمقراطى صحيح فى المؤسسات المحلية التشريعية والتنفيذية، وقدرات تتسم بالكفاءة الإدارية والفنية فى تحصيل الإيرادات وآليات مختلفة لضمان بالتنسيق والتعاون بين مختلف السلطات والإدارات المركزية والمحلية على المستويين السياسى والفنى. إن وجود هذا العامل يضمن كفاءة وفاعلية الأداء اللامركزى،

وربما هذا هو ما دعا البعض إلى القول بوجود رابطة قوية بين اللامركزية المالية والحوكمة<sup>٢٨</sup>.

## المبحث الثاني

### ملامح وعقبات التمويل المحلي في مصر وسبل علاجها

بعد أن عرضنا في المبحث السابق للإطار النظري للتمويل المحلي فإنه من المهم الآن أن نعرض للتطبيق العملي من خلال التصدى للتمويل المحلي في مصر ودراسة وتحليل النفقات والإيرادات المحلية وتطورها خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩ والوقوف على حالة الموازنة المحلية وتحليل أسباب العجز الدائم في هذه الموازنة. وسوف نعرض لهذا الموضوع من خلال أربعة مطالب وذلك على النحو الآتي:

- المطلب الأول: تطور التنظيم القانوني للامركزية المحلية في مصر.
- المطلب الثاني: اختصاصات السلطات المحلية والإنفاق اللامركزي.
- المطلب الثالث: الإيرادات المحلية: مصادرها وتطورها.
- المطلب الرابع: عقبات التمويل المحلي في مصر وسبل التغلب عليها.

## المطلب الأول

### تطور التنظيم القانوني للامركزية المحلية في مصر

لقد مرّ نظام الإدارة المحلية في مصر بأطوار عديدة، حيث بدأت إرهاباته في العقد السادس من القرن التاسع عشر. فلقد ربط البعض نشأة اللامركزية المحلية في مصر بميلاد الحركة النيابية عندما أصدر الخديوي اسماعيل عام ١٨٦٦ مرسوماً بإنشاء مجلس نيابي للبلاد وإنشاء مجالس للمديريات مما يعد بداية لنظام إدارة محلية رغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية. وجاء عام ١٩٠٩ ليعتبر الميلاد الحقيقي لنظام الإدارة المحلية وذلك بصدور القانون ٢٢ لسنة

<sup>٢٨</sup> انظر: De mello, L. and Barenstein, M. (2001), "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis", IMF Working paper, WP/01/71, Washington, pp:23-25.

١٩٠٩ الذي اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديرية وتصريف أمورها بنفسها وحدد اختصاصاتها وحققها في فرض رسوم مؤقته بل وحققها في ابداء الرأي في كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها<sup>٢٩</sup>.

وفي عام ١٩١٣ صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ لينظم عمليات انتخابات المجالس البلدية. ومع صدور دستور ١٩٢٣ اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستوري وما يسمى بالحماية الدستورية حيث نظم دستور ٢٣ اختصاصات هذه المجالس كما نص على المبادئ الواجب اتباعها في القوانين التي تنظم عملها وانتخاب أعضائها. وبذلك اعتبر هذا أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي خاصة المادتين ١٣٢ و ١٣٣ وما نصت عليه من تشكيل جميع مجالس المديرية والبلديات بالانتخاب ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محليا والزامها بنشر ميزانياتها وفتح جلساتها أمام المواطنين.

ثم جاءت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ التي اتخذت خطوات كبيرة وعميقة تعبر عن اهتمامهم بتطوير تجربة النظام المحلي والعناية بالمجتمعات المحلية وتوسيع قاعدة الخدمات المحلية. وبعدما أفصح الدستور المؤقت سنة ١٩٥٦ عن اهتمامه بالإدارة المحلية كانت الخطوة الكبيرة والتاريخية في اتجاه تعميق وتطوير التجربة المصرية في النظام المحلي. واكتملت هذه الخطوة بصور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، والذي نص صراحة على مسمى الإدارة المحلية كنظام عمل قانوني لإدارة المجتمعات المحلية. وبمقتضى هذا القانون نقلت إدارة المديرية من وزارة الداخلية وكذا الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشؤون الاجتماعية ليكونا نواة الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية وهذا القانون كان بداية تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاث مستويات المحافظة - والمدينة - والقرية ، علاوة على تشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعبيين يرأسه رئيس معين ووكيل المجلس من

<sup>٢٩</sup> انظر في التطور التاريخي للإدارة المحلية في مصر: محمد رضا رجب (٢٠٠٨)، "الإدارة المحلية في مصر: الواقع وآفاق المستقبل"، بحث مقدم في مؤتمر "تطوير الإدارة المحلية"، المنظم من قبل شركاء للتنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، مايو ٢٠٠٨، ص: ٦-٧.

الشعبيين يحل محل الرئيس ويمارس اختصاصاته اثناء غيابه. وكذلك تحديد اختصاصات ومهام محددة لتلك المجالس.

ولم يكد يمضى عقد من الزمن حتى صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام الحكم المحلى، وصدر قرار جمهورى بتشكيل المجالس الشعبية على مستوى المحافظات وتأسست مجالس تنفيذية اختصت بمهام محددة.

وفى عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ٥٢ الذى نص على تأسيس وتشكيل مجالس محلية على كافة المستويات (المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية) على أن تتشكل هذه المجالس عن طريق انتخاب أعضائها بالانتخاب الحر المباشر. ومع ذلك فإن التطور الحقيقى لتطبيق اللامركزية الإدارية فى مصر جاء مع دخول القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حيز التنفيذ حيث حَوَّل هذا القانون سلطات واسعة للمحافظين وللمجالس المحلية وانتقلت بموجبه بعض السلطات المالية التى كانت ممنوحة للوزراء إلى الإدارة المحلية.

وفى عام ١٩٨١ صدر القانون رقم ٥٠ المتعلق بتعديل بعض مواد القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الخاصة بتعديل عدد الأعضاء المنتخبين فى جميع المجالس المحلية كما نص على انشاء مجلس أعلى للحكم المحلى برئاسة رئيس مجلس الوزراء وذلك مجارة للنظام السياسى القائم على تعدد الأحزاب.

لم تقف تعديلات اللامركزية المحلية فى مصر عند عام ١٩٨١، فلقد شهد عام ١٩٨٨ صدور القانون ١٤٥ والذى بمقتضاه حل اصطلاح الإدارة المحلية محل عبارة الحكم المحلى الواردة بالقانون السابق. وقد نص هذا القانون على تشكيل لجنة للتخطيط الإقليمى بكل إقليم تضم المحافظين والرؤساء والمجالس الشعبية ورئيس هيئة التخطيط الإقليمى وممثلى الوزارات المعنية، كما قرر القانون أيضا تأسيس مجالس شعبية على المستويات المحلية المختلفة<sup>٣٠</sup>.

<sup>٣٠</sup> انظر الجريدة الرسمية، العدد ٢٣ تابع (أ) فى ٩ يونيو ١٩٨٨.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ الذى تضمن بعض التعديلات المتعلقة بتشكيل المجالس الشعبية وانتخاب أعضائها عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام<sup>٣١</sup>.

ويهدف النظام المحلى إلى توفير الخدمات الأساسية للمواطنين وعلاج مشاكلهم المختلفة، ودعم التعاون بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية على نحو يؤدي إلى زيادة معدل الرفاهية لسكان الأقاليم. وتحقق الإدارة المحلية أهدافها من خلال أجهزة ومؤسسات متعددة مثل المجلس الأعلى للإدارة المحلية واللجان العليا وهيئات التخطيط الإقليمي، وذلك بالإضافة إلى الأجهزة التنفيذية على كافة المستويات مثل المجالس المحلية للوحدات المختلفة.

### المطلب الثانى

#### اختصاصات السلطات المحلية والإنفاق اللامركزي

من المهم أن نعرض لموضوع توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، ثم نعبه بعرض احصائى للنفقات المركزية والمحلية. أولاً: توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية:

تنقسم مصر إلى ٢٧ محافظة وتضم حوالى ٤٣٣ مركز و ٢٢٠ مدينة و ٤٦٤١ قرية ويتجاوز عدد سكان العاصمة ١١ مليون، وتقدر نسبة سكان الحضر بحوالى ٤٣% من إجمالى عدد سكان مصر والمقدر بحوالى ٧٤ مليون نسمة<sup>٣٢</sup>.

لقد خولت التشريعات المحلية المتعاقبة السلطات اللامركزية اختصاصات كبيرة فى شتى المجالات الصحية والتعليمية والأمنية والاجتماعية... الخ. ولقد قسمت هذه القوانين الأجهزة الإدارية المحلية إلى أجهزة مركزية عامة للإدارة المحلية وأجهزة رئيسية تنفيذية لها. وتضم الأجهزة المركزية العامة المجلس الأعلى للإدارة المحلية والأمانة العامة للإدارة المحلية واللجان العليا وهيئات التخطيط الإقليمي. وتتولى هذه الجهات عملية الإشراف والتخطيط المحلى والربط بين السلطات المركزية والهيئات المحلية فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية. أما

<sup>٣١</sup> انظر الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ (مكرر) فى ٢١ يونيو ١٩٩٦.

<sup>٣٢</sup> انظر الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء (٢٠٠٨)، "الكتاب الإحصائى السنوى"،

ديسمبر.

بالنسبة للأجهزة التنفيذية الرئيسية فإنها تتكون من المجلس الشعبى المحلى والمجلس التنفيذى للوحدة المحلية ورئيس الوحدة المحلية وذلك على مستوى الوحدات المحلية المختلفة فهناك على سبيل المثال المجلس الشعبى المحلى للمحافظة والمجلس التنفيذى للمحافظة ونفس الشئ بالنسبة لباقي الوحدات المحلية (المركز والمدينة والحي والقرية).

لقد بينت قوانين الإدارة المحلية اختصاصات هذه الأجهزة المختلفة والتي تتضمن الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فى نطاق الوحدة المحلية التابعة لها فى كافة المجالات ودراسة وتنفيذ المشروعات وتحسين وتطوير المرافق المتعلقة بخدمة المواطنين<sup>٣٣</sup>.

وعلى الرغم من ذلك فإنه يمكن القول بأن العديد من هذه الاختصاصات قد شابها بعض الغموض فى تعريفها وعابها عدم الدقة فى الكثير من الأحيان واتساعها على نحو لا يحول دون تداخلها مع اختصاصات هيئات محلية متعددة أو التداخل بين هذه الاختصاصات واختصاصات السلطة المركزية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الكثير من هذه الاختصاصات لم تجد لها تطبيقاً فى الواقع العملى إما لجهل الهيئات المحلية باختصاصاتها وإما لصعوبة قيامها بهذه الاختصاصات لضعف التمويل المحلى وإما بسبب الاتنين معاً. لقد ساهم ذلك فى النهاية فى إيجاد فجوة كبيرة بين ما تحويه النصوص القانونية وما يتحقق فى الواقع العملى.

ويمكن أن نلاحظ أيضاً على اختصاصات الوحدات اللامركزية انقسام غالبيتها بين العديد من الهيئات المحلية والسلطة المركزية فى الدولة. من ناحية أخرى، فإنه تجدر الإشارة إلى أن مبدأ تدرج الهيئات اللامركزية ينطوى على رقابة شديدة تخضع من خلالها الوحدة الإدارية الأدنى لرقابة الوحدة المحلية الأعلى عند القيام بإعداد الموازنة بصورة عامة أو فى بنودها التفصيلية أو حتى عند القيام بالإتفاق المحلى.

<sup>٣٣</sup> انظر فى تفصيل هذه الاختصاصات اللائحة التنفيذية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الجريدة الرسمية العدد ٢٩ مكرر السنة ٢٠، ٢٥ يوليو ١٩٧٩، واللوائح التنفيذية للقوانين ٥٠ لسنة ١٩٨١، القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ و قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.

ومن المعايير الهامة والمؤشرات المؤثرة التى يمكن الاهتداء بها لتقرير مدى استقلالية الهيئات المحلية فى مجال الإنفاق المحلى هو مدى ما لها من حرية فى تعيين وفصل الموظفين والعمال. إن تلك الاختصاصات تتفرد بها فى الغالب الأعم السلطة المركزية ولا تمنحها للهيئات المحلية إلا فى القليل النادر وربما تقصرها السلطة المركزية فقط على المحافظين وبشروط وقيود محددة<sup>٣٤</sup>. ويندرج تحت هذا القيد أيضا قصر موضوع تحديد الأجور والمرتبات وعدد ساعات العمل على السلطة المركزية دون الهيئات المحلية.

ويلاحظ بصفة عامة انه يمكن تقسيم الاختصاصات المحلية من حيث مدى انفرادها بالقيام بها إلى نوعين من الاختصاصات:

١- اختصاصات مستقلة: وهى عبارة عن الاختصاصات التى تتفرد الهيئات المحلية بالقيام بها على نحو مستقل ودون تدخل من السلطة المركزية. ومن أمثلة هذه الاختصاصات قيام السلطة المحلية بتوفير خدمات البنية الأساسية كمد الطرق الفرعية والمحلية والكهرباء والمياه النقية والصرف الصحى والخدمات الصحية والغاز الطبيعى والمنزهرات العامة ومراكز التأهيل المهنى وتولى شئون التموين والتجارة الداخلية وشئون الرى واستصلاح الأراضى والنقل الداخلى<sup>٣٥</sup>.

٢- اختصاصات مشتركة: وهى عبارة عن تلك الاختصاصات التى تتقاسمها الهيئات المحلية مع السلطة المركزية. ومن أمثلة هذه الاختصاصات المشتركة تلك المتعلقة بإدارة الشئون التعليمية حيث تتولى السلطة المحلية انشاء وتجهيز وإدارة المدارس الابتدائية والإعدادية والثانوية العامة والفنية، بينما تتولى السلطة المركزية إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية والجامعات<sup>٣٦</sup>. ونفس الشئ يقال بالنسبة لشئون النقل والمواصلات حيث تتولى الهيئات المحلية انشاء وصيانة الطرق الإقليمية وإقامة وصيانة الكبارى المنشأة عليها والإشراف

<sup>٣٤</sup> وفقا للمادتين ١٤٠ و ١٤١ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ فإن التعيين لبعض الوظائف التى تعلن عنها وحدات الإدارة المحلية لا يكون إلا بقرار من المحافظ.

<sup>٣٥</sup> انظر لمزيد من التفصيل حول هذه الاختصاصات المواد: ٣٣، ٤١، ٤٢، ٤٦، ٥٧، ٦٥، ٦٦، ٧٤ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمادة ٣ من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩.

<sup>٣٦</sup> يقتصر الأمر على أخذ رأى المحافظ فى انشاء الجامعات والكليات والمعاهد العليا أو نقلها.



على تشغيل سيارات الركاب داخل المحافظة. أما بالنسبة للسلطة المركزية، فإنها تختص بإنشاء المطارات والموانئ في كافة أنحاء الدولة وكذلك إنشاء محطات السكك الحديدية بينما يقتصر دور الهيئات المحلية على الإشراف عليها وصيانتها وتيسير الخدمات الملحقة بها للجمهور، وكذلك الأمر بالنسبة لشئون الأمن<sup>٣٧</sup>. ويمكن تفسير وجود مثل هذه الاختصاصات المشتركة بأن إدارة مثل هذه المرافق يتم التخطيط له وتنفيذه بصورة أساسية من خلال الوزارات والسلطات المركزية كما هو الحال بالنسبة لشئون الأمن والمواصلات والنقل حيث تتولى السلطات المركزية التأسيس والانشاء ويقتصر دور السلطة المحلية على الإشراف والصيانة.

ثانياً: النفقات المحلية والنفقات المركزية:

إن الصورة السابقة لوصف الاختصاصات المحلية تفترض ضخامة حجم النفقات المحلية على نحو يعكس أهمية الدور المنوط بالهيئات المحلية القيام به. ومع ذلك فإن الأرقام لا تؤكد لنا صحة هذا الافتراض. إن الجدول رقم (١) يوضح لنا تدنى نسبة النفقات المحلية من إجمالي النفقات العامة الكلية خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩.

الجدول رقم (١): حجم النفقات المحلية مقارنة بالنفقات الكلية خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩ (بالمليون جنيه و %).

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
النفقات الكلية (بالمليون جنيه)	١٨٧٨١٧	٢١٧٢٧٥	٢٤٤٠٦١	٢٤٢٩١٢
النفقات المحلية	٢١٦٨٥	٢٤٥٨٦	٢٢٣٦٦	٢٨٨٣٦
% من النفقات الكلية	١٧%	١٦%	١٣.٧%	١١.٣%

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع احصائيات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

لقد انخفضت حجم النفقات المحلية من ١٧% من إجمالي النفقات العامة في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ١١.٣% خلال العام المالي ٢٠٠٩/٢٠٠٨.

<sup>٣٧</sup> انظر لمزيد من التفصيل حول هذه الاختصاصات المواد: ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٧ مكرر، ١١٠ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وانظر أيضا المواد ٥ - ٢٧ من اللائحة التنفيذية للقانون.

إن هذه الأرقام المتدنية تفسر لنا ضعف وعدم جودة الخدمات التى تقدمها الهيئات المحلية إلى المواطنين.

الجدول رقم (٢): توزيع النفقات المركزية والمحلية على القطاعات المختلفة خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩. (% من النفقات العامة الكلية)

٢٠٠٩/٢٠٠٨		٢٠٠٨/٢٠٠٧		٢٠٠٧/٢٠٠٦		٢٠٠٦/٢٠٠٥		السنة
المحلية	المركزية	المحلية	المركزية	المحلية	المركزية	المحلية	المركزية	القطاعات
٥	٩٥	٦	٩٤	٦	٩٤	٧	٩٣	النفقات الادارية
٦٢	٣٨	٥٨	٤٢	٥٩	٤١	٥٩	٤١	التعليم
٣٠	٧٠	٣٠	٧٠	٣٥	٦٥	٣٧	٦٣	الصحة
٤	٩٦	٤	٩٦	٦	٩٤	٧	٩٣	النظافة والاسكان
٥	٩٥	٥	٩٥	٦	٩٤	٧	٩٣	النقل والشباب
١	٩٩	١	٩٩	١	٩٩	١	٩٩	الشئون الاجتماعية

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع احصائيات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

ومن الملاحظ أن النسبة السابقة تقل عن حجم النفقات المحلية التى تخصصها بعض الدول الأفريقية. ففى عام ٢٠٠٦ بلغت هذه النسبة ٢٣% فى أوغندا و ١٩.٣% فى جنوب أفريقيا و ١٩.٢% فى تنزانيا و ١٥% فى كل من نيجيريا وأثيوبيا<sup>٣٨</sup>.

<sup>٣٨</sup> انظر فى تفصيل ذلك: Vaillancourt, F. et Yatta, F. (2010), "La decentralisation fiscale en Afrique", CGLU, Mars, P.8

وعلى صعيد توزيع النفقات المركزية والمحلية على القطاعات المختلفة فإن الجدول رقم (٢) يوضح لنا أن القليل منها جاء متوافقا مع توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والمحلية كما هو الحال فى قطاعات التعليم والصحة والإدارة. الجدول رقم (٣): توزيع النفقات المحلية على القطاعات المختلفة خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩. (بالمليون جنيه و %)

٢٠٠٩/٢٠٠٨		٢٠٠٨/٢٠٠٧		٢٠٠٧/٢٠٠٦		٢٠٠٦/٢٠٠٥		السنة
٪	مليون ج	٪	مليون ج	٪	مليون ج	٪	مليون ج	القطاع
٥٧.٦	٢٢٢٥٢	٥٤	١٨٠٥٤	٤٧	١٦٢٢٩	٤٦	١٤٤٦٢	التعليم
١٠	٢٩١٧	١٠.٦	٣٥٢٥	٩.٥	٣٢٨٠	١٠	٣٠٣٦	الصحة
١.٢	٢٠٦	١.١	٢٨٨	١.١	٢٦٩	١	٢٤٧	النظافة والاسكان
١.٦	٥٦٧	١.٦	٥٢١	١.٤	٤٨٩	١.٤	٤٤٧	النقل والشباب
١.٧	٦٥٤	١.٨	٦٠٥	١.٦	٥٦٦	١.٦	٥١٧	الشئون الاجتماعية
٦.٥	٢٥٢١	٧	٢٣٤٥	٦.٥	٢١٨١	٦	١٩٩٠	الشئون الاقتصادية
١٦.٧	٦٤٧٥	١٨	٦٠١٤	١٦	٥٥٧٤	١٦.٦	٥٢٨٤	الشئون الإدارية
٥	٢٠٢٣	٦	٢٠١٤	١٧	٥٩٩٨	١٧.٤	٥٧٠١	أخرى
١٠٠	٣٨٨٣٦	١٠٠	٣٢٣٦٦	١٠٠	٣٤٥٨٦	١٠٠	٣١٦٥٨	الإجمالى

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع احصائيات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

أما بالنسبة لباقي القطاعات مثل النقل والمواصلات والشباب والشئون الاجتماعية والإسكان فقد جاءت بعيدة عما سطرته النصوص القانونية من تحمل السلطات المحلية لأعباء كبيرة فى هذه المجالات الأمر الذى كان يقتضى زيادة النفقات المحلية فى تلك الوجوه.

ومن ناحية توزيع النفقات المحلية على القطاعات المختلفة، فإن الاحصائيات تظهر بأن التعليم يستأثر وحده بأكثر من نصف النفقات المحلية اعتباراً من العام المالي ٢٠٠٧/٢٠٠٨ مقارنة بـ ٤٦% في عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ (انظر الجدول رقم ٣). وتأتي الشئون الإدارية في المرتبة الثانية من حيث استئثارها بما يقارب ١٧% في المتوسط من إجمالي النفقات المحلية خلال الفترة ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩، يليها قطاع الصحة بنسبة ١٠% والشئون الاجتماعية بنسبة ١.٧%.

وتجدر الإشارة إلى القول بأنه لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بنفقة إلا في حدود اعتمادات الموازنة، كما لا يجوز استعمال أية اعتمادات في غير الغرض المخصص له في الموازنة.

الجدول رقم (٤): توزيع النفقات المحلية بحسب المعيار الاقتصادي خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩. (% من الحجم الكلي للنفقات المحلية)

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
المرتبات والمعاشات والتعويضات	٦٨.٥	٧٠	٧٩.٥	٨٠.٧
التمويل والتوريدات والنفقات الجارية	١٢	١١.٧	١٣	١٢.٨
النفقات الرأسمالية والتجهيزات	٨.٣	٨.٣	٥.٤	٤.٥
نفقات خدمة الدين	١.٥	١.٣	١.٤	١.٢
دعم ومنح	٠.٧	٠.٧	٠.٧	٠.٨

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع احصائيات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

وإذا نظرنا إلى هيكل توزيع النفقات المحلية من الزاوية الاقتصادية، فإن الجدول رقم (٤) يبين لنا أن المرتبات والمعاشات تستحوذ على ما يجاوز ٨٠% من إجمالي النفقات المحلية في عام ٢٠٠٩ مقارنة بـ ٦٨% في عام ٢٠٠٥. من الملاحظ من ناحية أخرى ضالة النفقات الموجهة للمشروعات الاستثمارية وهذا ما يعكس سلبياً على معدل التنمية الاقتصادية المحلية وانخفاض فرص العمل في الأقاليم. بل إن هذه النفقات شهدت تدهوراً في قيمتها حيث انخفض نصيب النفقات الاستثمارية بمقدار النصف خلال مدة الدراسة لتقف عند

٤.٥% من إجمالى النفقات المحلية فى عام ٢٠٠٩. وتكشف هذه الأرقام عن عدم اكتراث القائمين على التخطيط الإقليمى بتحقيق تنمية محلية حقيقية خلال الفترة الماضية.

### المطلب الثالث

#### الإيرادات المحلية: مصادرها وتطورها

بعد أن انتهينا من عرض وتحليل النفقات المحلية فإنه يضحى من المهم الآن أن نعرض لمصادر وهيكل الإيرادات المحلية وتطورها خلال فترة الدراسة. إن تحليل هيكل الإيرادات المحلية من شأنه أن يميظ اللثام عن حقيقة ومدى استقلالية التمويل المحلى من عدمه.

إن من المهم أن نعرض أولاً لمصادر التمويل المحلى كما قررتها التشريعات المتعاقبة للإدارة المحلية ثم نعرض بعد ذلك لتطور هذه الإيرادات خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩ وذلك من خلال فرعين وذلك على النحو الآتى:  
الفرع الأول: مصادر التمويل المحلى.  
الفرع الثانى: تطور الإيرادات المحلية.

### الفرع الأول

#### مصادر التمويل المحلى

تتألف مصادر التمويل المحلى فى مصر من عدة بنود نوجزها فيما يلى:  
أولاً: الاعتمادات التى تدرج بموازنات المحافظات والوحدات المحلية الأخرى التى تمول من الإيرادات السيادية للمحليات والإيرادات الجارية والإعانات الحكومية.

ثانياً: القروض والتبرعات والهبات والوصايا التى ينظمها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته المختلفة.

ثالثاً: الأموال العامة التى تحصل عليها المجالس المحلية وتودع فى حسابات خاصة ولا يؤول فائض هذه الحسابات إلى الخزانة العامة طبقاً لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

رابعاً: الأموال التى تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق المشاركة الشعبية<sup>٣٩</sup>.

وبالنسبة للمصدر الأول (موارد موازنة الإدارة المحلية) فإنها تتمثل فى:  
 ١- الإيرادات السيادية التى تشتمل على نصيب المحافظات والإدارات المحلية المختلفة فى الضريبة الأصلية والإضافية المقررة على الأطنان، نصيبها فى الضريبة الأصلية والإضافية المقررة على العقارات المبنية، نصيبها فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات، بالإضافة إلى ضريبة الملاهى.  
 والجدير بالذكر أن المادة (٢٨) من قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ تنص على تخصيص ٢٥% من حصيله الضريبة المحصلة للمحافظات فى نطاق كل محافظة وبما لا يقل عما تلقته فى العام المالى ٢٠٠٦/٢٠٠٧ ويجوز عند الاقتضاء تعديل هذه النسبة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير المالية<sup>٤٠</sup>.

٢- الإيرادات الجارية: وتتضمن إيرادات المرافق وإيرادات مديريات الخدمات والرسوم المحلية كالرسوم على المحلات التجارية والصناعية ورسوم الحدائق العامة ورسوم الذبح ورسوم مقابل التحسين وإيرادات المحاجر وإيرادات أخرى متنوعة.  
 ٣- الإعانات الحكومية: وهى تمثل المصدر الرئيسى للتمويل المحلى فى مصر وتساهم بشكل كبير كما سنرى فى سد عجز الموازنة المحلية. وتتحدد هذه الإعانات بالفرق بين الموارد الذاتية للإدارة المحلية وبين نفقاتها.

وبالنسبة للمصدر الثانى (القروض والتبرعات والهبات والوصايا) فإنه يعد مصدراً ثانوياً من مصادر التمويل المحلى. وقد ورد ذكر هذا المصدر فى المادة ١٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته المتعاقبة. لقد قررت هذه المادة جواز قيام المجلس الشعبى للمحافظة بالاقتراض للقيام بمشروعات

<sup>٣٩</sup> انظر فى تفصيل ذلك : جمال أحمد فراج (١٩٩٠)، "تخطيط وتحليل موارد الإدارة المحلية"، مطبوعات معهد التخطيط القومى، ص ١٥٤. وانظر أيضاً المواد ٣٥ - ٦٩ من القانون رقم

٥٠ لسنة ١٩٨١ التى تحدد موارد المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى.

<sup>٤٠</sup> انظر الجريدة الرسمية - العدد ٢٥ مكرر (ج) فى ٢٣ يونية ٢٠٠٨.

انتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية التى فى نطاقها وذلك بشروط محددة هي:

- ١- أن يتم الاقتراض فى حدود الخطة والموازنة المعتمدة.
- ٢- ألا يجاوز قيمة القرض ٤٠% من المجموع السنوى للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدة المحلية التى تنشأ فيها هذه المشروعات.
- ٣- فى حالة زيادة قيمة القرض عن النسبة السابقة فإنه يتعين الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء.

- ٤- لا يجوز الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء. من ناحية أخرى فإنه لا يجوز قبول التبرعات والهبات والوصايا من جهات أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء. وفيما يتعلق بالمصدر الثالث (الأموال العامة التى تحصل عليها المجالس المحلية وتودع فى صناديق أو حسابات خاصة)، فإنها تتضمن الحسابات والصناديق الآتية:

- ١- حسابات الخدمات والتنمية المحلية.
  - ٢- صندوق النظافة.
  - ٣- صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى.
  - ٤- حساب استصلاح الأراضى.
  - ٥- حساب حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين لانشاء وصيانة الطرق.
  - ٦- لجان الخدمات الصناعية.
- وأخيرا فإن المصدر الرابع للتمويل المحلى (الخاص بالأموال التى تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق المشاركة الشعبية) فإنها تتمثل فى إسهامات الأفراد والأهالى فى عمليات التنمية ومع ذلك فإنها لا تعد بنود الموازنة المحلية.

ولقد أفاضت قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة اعتبارا من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فى توضيح وتبيان إيرادات الوحدات المحلية كل على حده (المحافظات والمراكز والمدن والقرى والأحياء).

ولكن يبقى السؤال الهام: هل هناك توازن حقيقى بين الاختصاصات المنوطة بالإدارة المحلية وحجم الإيرادات المخصصة لها؟ إن الإجابة على هذا السؤال يعد أمراً جوهرياً فى تحديد إلى أى مدى تبلغ استقلالية السلطات المحلية فى اتخاذ قراراتها وإلى أى مدى تستطيع أن تتجزر المشروعات الاستثمارية المحلية فى ضوء ما هو متاح لها من موارد مالية. إن الإجابة على هذه التساؤلات سوف تتضح من خلال عرضنا للفرع التالى.

### الفرع الثانى

#### تطور الإيرادات المحلية

لقد تبين لنا من التحليل السابق للإنفاق المحلى مدى ضعفه وسوء توزيعه على هيكل القطاعات المختلفة، بالإضافة إلى قصوره عن تحقيق أهداف السلطات المحلية فى تقديم الخدمات اللازمة لمواطنى الأقاليم. الجدول رقم (٥) : نصيب الإيرادات المحلية من إجمالى الإيرادات العامة خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩. (بالمليون جنيه و %)

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
الإيرادات الكلية (بالمليون جنيه)	١٣٠١٥٢	١٦٣٩٠٦	١٨٧٢٣٩	٢٧٦٧٩٥
نصيب الإيرادات المحلية (%) (من الإيرادات الكلية)	٣.٢	٢	٢	١.٣

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع احصائيات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

إن ضعف الإنفاق المحلى يمكن رده فى المقام الأول إلى تدنى حجم الإيرادات المحلية. وهذا هو الواقع الذى تؤكد الأرقام الواردة بالجدول رقم (٥). إن الجدول السابق يظهر لنا مدى تدنى حجم الإيرادات المحلية. فمن إجمالى ٢٧٦٧٩٥ مليون جنيه هى قيمة الإيرادات العامة لمصر فى العام المالى ٢٠٠٩/٢٠٠٨ لم تبلغ قيمة الإيرادات المحلية سوى ١.٣% من حجم الإيرادات العامة الكلية. إن الاحصائيات توضح من ناحية أخرى تدهور نصيب السلطات



المحلية من الإيرادات المحلية مقارنة بإجمالي الإيرادات العامة حيث انخفضت هذه القيمة من ٣.٢% في عام ٢٠٠٥ إلى ١.٣% في عام ٢٠٠٩.

وفي الواقع فإن هذه النسبة تقل إلى حد كبير عن مثيلتها في الدول الأخرى، فتلك النسبة تبلغ ٢٤% في تنزانيا و ١٩% في أثيوبيا و ١٨% في جنوب أفريقيا<sup>٤١</sup>.

إن الأرقام تبدو بليغة في التعبير عن ضآلة الموارد المحلية وهو ما يفسر لنا ضعف الإنفاق المحلي من ناحية، وعجز السلطات المحلية عن القيام بدورها على النحو الأمثل.

إن دراسة هيكل الموارد المحلية قد يكشف لنا عن طبيعة ودرجة أهمية كل مصدر من مصادر التمويل المحلي. ويوضح لنا الجدول رقم (٦) هيكل الإيرادات المحلية. من الواضح أن حصيلة بيع السلع والخدمات المملوكة للمحليات حيث تتجاوز نسبتها ٥٠% من الإيرادات المحلية. وتحمل الضرائب المشتركة (الضريبة على الأطنان الزراعية و الضريبة على العقارات المبنية) المرتبة الثانية كمصدر من مصادر الإيرادات المحلية حيث تصل نسبتها إلى ١٥% من حجم الإيرادات المحلية في عام ٢٠٠٩.

إن ضعف الإيرادات المحلية يرجع في المقام الأول إلى عدم تمتع السلطات المحلية بالاستقلالية في فرض الضرائب من ناحية، وإلى ضعف وعاء الضرائب المشتركة ومن ثم ضعف حصيلتها من ناحية أخرى.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن هناك قيود كثيرة تكبل حق السلطة المحلية في اللجوء إلى الاقتراض كمصدر من مصادر التمويل المحلي يتعلق بعض هذه القيود بضرورة الحصول على العديد من الموافقات من أجل الحصول على القروض، بينما يتعلق البعض الآخر بسقف القرض الذي يتعين ألا تتجاوز قيمته ٤٠% من مجموع الإيرادات الذاتية للمحافظة أو الوحدة المحلية التي تنشأ بها هذه المشروعات. كما لا يجوز من ناحية أخرى لوحدات الإدارة المحلية إبرام أى قرض

<sup>٤١</sup> انظر في تفصيل ذلك: Vaillancourt, F. et Yatta, F. (2010), Op. Cit, P.9

أو الارتباط بأى مشروع غير وارد فى الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه انفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس الشعب.

الجدول رقم (٦) : هيكل الإيرادات المحلية وتطورها خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩. (بالمليون جنيه و %)

السنة	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩
الإيرادات المحلية الكلية (بالمليون جنيه)	٤١٠٢	٢٠٢٦	٢٥٥٤	٣٧٢٢	
الضرائب المشتركة (%)	٨	١٣	١١	١٥	
ايرادات ورسوم محلية (%)	٦	٨	٧	٧	
منح ومساعدات أجنبية (%)	٧	٩	٠.٢	٠.٥	
حصيلة بيع سلع وخدمات (%)	٢٨	٥٥	٥٠	٥٢	
عوائد ملكية (%)	٤	٦	٦	٥.٥	
القروض (%)	٨	٨	١٠	-	
ضرائب أخرى (ضرائب على السلع والخدمات وعلى الملاهى وعلى التجارة الدولية) (%)	٦	٦	٥	٧	

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع احصائيات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

ومن الملاحظ أيضا تدنى وانخفاض قيمة المنح والمساعدات الأجنبية المقدمة للهيئات المحلية حيث أنها لم تتجاوز ٠.٥% فى عام ٢٠٠٦ مقارنة ب ٧% فى عام ٢٠٠٩. ومن الجدير بالذكر أن القانون يحظر على المجلس الشعبى المحلى قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو أن يغير تخصيصها إلا بموافقة المحافظ، كما يجب الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء لقبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية.

#### • عجز الموازنة المحلية ودور الإعانات الحكومية:

إن تحليل جانبى النفقات والإيرادات المحلية خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩ يكشف عن وجود عجز كبير ومزمن للموازنة المحلية كما هو واضح فى الجدول رقم (٧).

الجدول رقم (٧) : تطور عجز الموازنة المحلية خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩ (بالمليون جنيه و %)

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
النفقات المحلية (بالمليون جنيه)	٢٨٨٨٠	٣١٧٢٢	٣٣٣٦٦	٣٨٨٣٦
الإيرادات المحلية (بالمليون جنيه)	٤١٠٢	٣٠٢٦	٣٥٥٤	٣٧٢٢
قيمة العجز (بالمليون جنيه)	٢٤٧٧٨	٢٨٦٩٦	٢٩٨١٢	٣٥١١٤
قيمة العجز/الإيرادات المحلية (%)	٦٠٤%	٩٤٨%	٨٣٩%	٩٣٤%

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع احصائيات الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، سنوات مختلفة.

يلاحظ أن الموازنة المحلية تعاني من عجز متزايد على مدار فترة البحث. لقد ارتفعت قيمة العجز فى الموازنة من ٢٤٧٧٨ مليون جنيه تقريبا فى عام ٢٠٠٥ إلى ٣٥١١٤ مليون فى عام ٢٠٠٩. بعبارة أخرى، لقد بلغت نسبة العجز فى عام ٢٠٠٩ ما يعادل ٩٣٤% من حجم الإيرادات المحلية مقابل ٦٠٤% فى عام ٢٠٠٥.

إن هذه الأرقام توضح على نحو لا شك فيه مدى التدنى الذى وصلت إليه الموازنة المحلية واعتماد السلطات المحلية بصورة رئيسية على الإعانات والمساعدات التى تقدمها السلطة المركزية لها. إن حجم الإعانة الحكومية للسلطة المحلية تعادل حجم العجز فى الموازنة المحلية. إن ذلك يعنى اعتماد السلطة المحلية فى تمويل نفقاتها على الحكومة المركزية وهو ما يؤدى إلى خضوع السلطة المحلية للسلطة المركزية وانصياعها لتعليماتها وتوجيهاتها عند القيام بتنفيذ اختصاصاتها.

من الملاحظ إذا على إعانات السلطة المركزية أنها لا تتحدد من خلال نسبة مئوية ثابتة من الإيرادات المركزية، كما أنها لا تتحدد على أساس مبلغ ثابت يقدر سنويا كأي نفقة من نفقات السلطة المركزية، وإنما تتحدد سنويا على أساس حجم العجز الذى تعاني منه الموازنة المحلية. ولا تخلو هذه الصورة من صور الإعانات الحكومية من النقد على اعتبار أنها لا تشجع السلطات المحلية على تنمية وزيادة مواردها الذاتية طالما أن السلطة المركزية سوف تمنحها ما تحتاج إليه

من موارد مالية لسد العجز فى موازنتها. من ناحية أخرى، فإن تلك الصورة قد تشجع الهيئات المحلية على الإسراف والتبذير وتوجيه نفقات كبيره إلى وجوه وقطاعات غير حيوية.

### المطلب الرابع

#### عقبات التمويل المحلى فى مصر وسبل التغلب عليها

إن التمويل المحلى وكما أظهر التحليل السابق يواجه عدة عقبات ومشاكل حالت دون تحقيق التمويل المحلى لدوره فى تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة. لهذا فإننا سنخصص هذا المبحث لعرض وتحليل أهم هذه العقبات، على أن نقدم فى النهاية بعض المقترحات التى قد تساهم فى تذليل هذه الصعوبات والحد منها. وسنعرض لهذا الموضوع فى فرعين على النحو الآتى:

الفرع الأول: عقبات التمويل المحلى فى مصر.

الفرع الثانى: سبل علاج مشاكل التمويل المحلى فى مصر.

### الفرع الأول

#### عقبات التمويل المحلى فى مصر

تتعلق بعض عقبات ومشاكل التمويل المحلى بجانب النفقات فى حين تتعلق بعض الصعوبات بجانب الإيرادات العامة، بينما قد تكمن بعض المشاكل الأخرى للتمويل المحلى فى طريقة إعداد وتنفيذ الموازنة المحلية وهذا ما سنعرض له فى السطور التالية.

#### أولاً: مشاكل الإنفاق المحلى:

يواجه الإنفاق المحلى عدة صعوبات يمكن أن نوجزها فيما يلى:

١- الافتقاد إلى تحديد دقيق لتوزيع الاختصاصات والمسئوليات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية: فهناك جزء كبير من هذه الاختصاصات يشوبه الغموض كما يعترى العديد منها آفة التداخل فى المسئوليات وهو ما يثير فى النهاية التساؤل حول الجهة المنوط بها القيام بالإنفاق، كما قد يفتح الباب أمام التبذير لقيام عدة جهات بالإنفاق على نفس القطاع نتيجة لتضارب الاختصاصات

أو قد يعهد بأمر الإنفاق إلى جهة غير معنية بهذا الشأن وهو ما يؤدي إلى عدم الكفاءة فى الإنفاق.

ويمكن أن نشير فى نفس هذا السياق أيضا إلى التبعية المزدوجة التى تخضع لها بعض مديريات الخدمات. وتكمن هذه المشكلة فى أن المديريات التابعة للوزارات التى نقلت اختصاصاتها للمحافظات تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب الوزير والمحافظ معا، حيث أن هذه المديريات تتبع الوزارات مباشرة على الرغم من أنها تقع ضمن الهيكل التنظيمى للمحافظة. وعلى الرغم من أن قانون الادارة المحلية قد نص على ضرورة نقل المزيد من السلطات والاختصاصات المركزية من الوزارات إلى الوحدات المحلية، فضلا عن تزويد المحافظين بالسلطات التى تمكنهم من ممارسة مهامهم ومن حل جميع المشكلات محليا دون الرجوع إلى العاصمة، فقد ظلت هذه الوزارات تتزاول نوعا كاملا من الإشراف والرقابة على أعمال مديريات الخدمات والمرافق العامة بالوحدات المحلية<sup>٤٢</sup>.

فمن الملاحظ أن موظفى المديريات يتبعون السلطة المركزية (الوزارات) فيما يتعلق بتعيينهم وترقيتهم ونقلهم بالرغم من وجود وظائفهم فى الأقاليم والوحدات الإدارية وحصولهم على مرتباتهم منها. إن هذا التناقض بين الجهة التى تتولى الإنفاق (السلطة المركزية) والجهة التى يتم فيها العمل (الوحدات المحلية) قد يخلق نوعا من الاضطراب المالى علاوة على ما قد يترتب عليه من ازدواجية الولاء من قبل الموظف فى مواجهة السلطتين المركزية والمحلية.

من ناحية أخرى، فإن القانون يخول للسلطات المحلية الكثير من الاختصاصات ومع ذلك فإنه لا يمنحها التمويل اللازم ليعينها على حسن القيام بهذه الاختصاصات. إن هذا التناقض القائم بين كثرة الاختصاصات الملقاة على عاتق الهيئات اللامركزية وقلة الموارد المالية يظهر هذه الهيئات اللامركزية فى صورة العاجز عن القيام باختصاصاته وهو ما ينعكس على ضعف الإنفاق المحلى كما سبق أن رأينا.

٢- شيوع الغموض بالنسبة للاختصاصات المشتركة بين الوحدات المحلية على مختلف المستويات (المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى): إن تعدد

<sup>٤٢</sup> حنان عبد القادر محمد خليفة (٢٠١١)، "التخطيط الإقليمى ودوره فى التنمية المحلية: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه- كلية الحقوق - جامعة عين شمس ، ص. ٨١.

القوانين واللوائح وقرارات المحافظين قد يؤدي إلى تداخل الاختصاصات بين العديد من السلطات المحلية داخل المحافظة الواحدة. وقد يترتب على ذلك تضارب الاختصاص حول الجهة المتعين قيامها بالإنفاق وهو ما قد يؤدي إلى إجماع الجهة الإدارية عن الإنفاق.

٣- وجود رقابة مزدوجة على الإنفاق المحلي:

إن الإنفاق المحلي يخضع لرقابة مزدوجة أحدهما محلي والآخر مركزي. فهذه النفقات تخضع للرقابة المحلية وفقا لمبدأ التدرج اللامركزي وهو ما يقتضى ضرورة حصول الجهة الدنيا على موافقات كثيرة من قبل الجهة الأعلى قبل إجراء وتنفيذ هذه النفقات وهو ما يعوق الإنفاق المحلي بدرجة كبيرة.

من ناحية أخرى، فإن أموال السلطات المحلية تخضع باعتبارها أموالا عامة لرقابة الحكومة المركزية عن طريق وجود ممثل مالي لوزارة المالية بكل محافظة يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها ويكون مسئولاً عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية. وبالإضافة لهذه الرقابة من قبل وزارة المالية هناك أيضا رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات<sup>٤٣</sup>.

### ثانيا: مشكلات الإيرادات المحلية:

لا تقتصر الصعوبات التي تواجهها السلطة المحلية على جانب الإنفاق فحسب وإنما تمتد أيضا إلى جانب الإيرادات. لهذا فإننا سنعرض في السطور التالية لأهم العقبات التي تواجه السلطات المحلية فيما يتعلق بحصولها على الإيرادات.

١- انخفاض وتقلص حجم الإيرادات المحلية كنتيجة طبيعية لقلّة مصادر التمويل المحلي. فتلك المصادر - وكما سبق أن أشرنا - تعتمد في المقام الأول على حصيلّة بيع سلع وخدمات مملوكة للهيئات المحلية ومن شأن التوسع في حركة الخصخصة التي تتبعها الدولة منذ تسعينات القرن الماضي أن تؤثر سلبيا على حجم هذه الإيرادات. من ناحية أخرى، فإن اعتماد السلطة المحلية في تمويلها على حصيلّة الضرائب المشتركة هو أحد أسباب ضعف التمويل المحلي حيث أن

<sup>٤٣</sup> انظر في تفصيل الرقابة المركزية على أموال السلطات المحلية: محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب (٢٠٠٥)، "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص. ١٨٢.

وعاء هذه الضرائب يتسم بالضالة كما أن الجزء الأكبر من الحصيلة يوجه للسلطة المركزية بينما لا تحصل السلطة المحلية إلا على القدر اليسير والذي لا يتجاوز ربع الحصيلة وفقا لنص القانون. وتتولى الأجهزة المحلية عملية التحصيل لصالح السلطة المركزية.

بالإضافة إلى ذلك فإن موجة التحرر التجارى العالمى التى شهدها العالم خلال العقدين الأخيرين ووجود مصر طرفا فى اتفاقات الجات وعضوا بمنظمة التجارة العالمية وانضمامها إلى العديد من اتفاقات مناطق التجارة الحرة علاوة على ابرامها للعديد من هذه الاتفاقات مع الاتحاد الأوروبى و الدول العربية والأفريقية سوف يودى إلى انخفاض حصيلة الضريبة الجمركية والضرائب المتعلقة بالتجارة الدولية. ولما كان التمويل المحلى يعتمد فى جزء منه على حصيلة هذه الضرائب فإنه من المتوقع إذا أن يتأثر نصيب السلطة المحلية من حصيلة هذه الضرائب.

٢- إن لامركزية الاختصاصات التى أقرتها قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة لم يقترن بها أو يتبعها تحويلات مالية مماثلة لمساعدة الوحدات المحلية على القيام بدورها فى تنمية وتطوير الأقاليم التى تديرها.

ولقد ساهم فى تعميق معاناة الإدارة المحلية من نقص فى التمويل وعجز فى موازنتها سلب السلطة المركزية لحق الهيئات المحلية فى فرض الضرائب واعتمادها الدائم على الإعانات المركزية للتغلب على إشكالية عجز الموازنة المحلية. إن الاعتماد المتواصل من قبل السلطات المحلية على الحكومة المركزية من شأنه أن يشجع الأجهزة اللامركزية على التبذير والإسراف من ناحية ، وأن تتهاون فى تنمية مصادر تمويلها الذاتى من ناحية أخرى.

أضف إلى ما سبق إن فرض قيود على سلطة الوحدات المحلية فى الاقتراض من المؤسسات المالية، بالإضافة إلى عدم وجود مؤسسات متخصصة فى الإقراض المحلى من شأنه أن يقلل من فرص هذه الهيئات فى النفاذ إلى الأسواق المالية والجهاز المصرفى من أجل الاقتراض.

٣- لا يمكن أن نغفل دور العوامل الخارجية والتى كان لها تأثير على تقليص حجم الإيرادات المحلية. فالأزمة المالية العالمية الحديثة التى بدأت منذ ٢٠٠٧ ومازالت آثارها السلبية تخيم على العديد من قطاعات الاقتصاد القومى لها انعكاسها السلبى أيضا على الموارد المحلية ومن ثم على تعميق العجز فى

الموازنة المحلية. لقد أدت الأزمة إلى تخفيض حجم التجارة الخارجية وكذلك الاستثمارات الأجنبية وهو ما يؤثر على الإيرادات العامة ومن ثم على الإيرادات المحلية<sup>٤٤</sup>. لقد ترتب على هذه الأزمة المالية أيضا انخفاض فى التحويلات المالية للعاملين فى الخارج، كما أن المساعدة العامة للتنمية التى تمنحها الدول المتقدمة للدول النامية تضائلت هى الأخرى وهو ما انعكس على ضعف المنح والمساعدات الأجنبية التى تلقتها الهيئات المحلية فى السنوات التالية للأزمة المالية. أخيرا، فإن الأزمة المالية قد ساهمت فى إضعاف قدرة الهيئات المحلية فى النفاذ إلى مصادر الإقراض بسبب ارتفاع أسعار الفائدة.

### ثالثا: عقبات إعداد وتنفيذ الموازنة المحلية:

هناك العديد من القيود التى أقرتها القوانين والتى تتعلق بإعداد وتنفيذ الموازنة المحلية والتى يمكن أن نجملها فى السطور التالية<sup>٤٥</sup>:

١- تولى المجالس التنفيذية للوحدات المحلية إعداد الموازنة المحلية بينما يقتصر دور المجالس الشعبية على الموافقة عليها مما يجعل دورها شكليا دون أن يتاح لتلك الأخيرة الوقت الكافى لمناقشة واقتراح تعديلات بالموازنة. إن ذلك يدعونا إلى القول بأن جانب المخصصات والاعتمادات فى الموازنة قد لا يعكس غالبا احتياجات المجتمع المحلى. إن التحديد النهائى لجانب النفقات يعتمد على السلطة التنفيذية المحلية ممثلة فى المجلس التنفيذى للمحافظة والمحافظ.

٢- تعدد السلطات المركزية المسئولة عن الموازنة العامة والمحلية مثل وزارة المالية ووزارة التخطيط والوزارات التى تتبعها مديريات الخدمات وهو ما يعزز دور السلطة المركزية ويساهم فى فرض رؤيتها المالية على السلطة المحلية، بالإضافة

<sup>٤٤</sup> انظر فى تفصيل ذلك : د.جودة عبد الخالق (٢٠٠٩)، "الأزمة المالية العالمية : جذورها وتأثيراتها على مصر"، ندوة عقدت بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع فى ٩ نوفمبر ٢٠٠٨، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٤٩٥، يوليو، ص ٧ - ٤٢.

<sup>٤٥</sup> انظر: سمىة أحمد عبد المولى (٢٠٠٦)، "اللامركزية المالية وتفعيل دور السياسة المالية فى خفض الفقر"، ورقة عمل مقدمة فى المؤتمر الدولى الثانى، الرؤى المستقبلية لللامركزية والتحديث فى ظل الحكومة المحلية فى الفترة من ٢٨ - ٢٩ يناير ٢٠٠٦، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية - جامعة المنيا.



إلى صعوبة تحديد المسئولية فى حالة قصور الخدمات نظرا لتعدد المسئولين عن توفير الخدمات.

٣-انفراد السلطة المركزية فى الموازنة العامة بتحديد وعاء الضريبة وسعرها وطرق تحصيلها مركزيا وانفراد وزارة المالية بتحديد مخصصات الهيئات المحلية، كما تحدد الحكومة المركزية رسوم الخدمات وكذلك حجم القروض والجهة المانحة للقروض.

٤-حظر القيام بإعادة توزيع بنود الموازنة، ومن ثم فلا يجوز للمحافظ مثلا نقل بعض مخصصات الموازنة من باب إلى آخر أو فى نفس الباب. كما لا يجوز نقل اعتمادات مخصصة لمشروع استثمارى معين إلى مشروع استثمارى آخر إذا كان هذا الأخير يتبع وزارة أخرى. من ناحية أخرى، فإنه يجوز لوزارة التنمية المحلية نقل مخصصات محافظة معينة إلى محافظة أخرى دون الرجوع لمحافظ المحافظة الأولى<sup>٤٦</sup>.

#### رابعاً- الإنفاق التبذيرى وانتشار الفساد المالى:

يعد الإنفاق التبذيرى وانتشار الفساد المالى من أهم العقبات التى تواجه التمويل المحلى، وهو ما يتناقض مع ما استقر عليه الفقه المالى من ضرورة اتباع الجهات العامة للعديد من ضوابط الإنفاق العام عند قيامها بعملية الإنفاق. ومن بين هذه الضوابط الاقتصاد فى الإنفاق وتحقيق النفقات للمنفعة العامة<sup>٤٧</sup>.

ويتجسد الإنفاق التبذيرى للإدارات المحلية فى تكديس المكاتب بالموظفين والعمال وتجهيز المكاتب بالأثاث الفاخر وأجهزة التكييف وإنشاء صناديق خاصة وفق نظم محاسبية خارج الموازنة العامة. من ناحية أخرى، فإن انتشار الفساد المالى بين ربوع المحليات هو أمر لا تخطأه العين. لقد أظهرت بعض

<sup>٤٦</sup> معهد التخطيط القومى (٢٠٠٤)، "اللامركزية من أجل الحكم الرشيد"، تقرير التنمية البشرية - مصر، ص. ٢.

<sup>٤٧</sup> انظر فى تفصيل ذلك: د.محمد إبراهيم الشافعى (٢٠٠٧) "مبادئ المالية العامة"، مرجع سبق الإشارة إليه، ص. ٢٧-٣٥.

الإحصائيات أن المحليات هى أكثر الهيئات التى يقوم المواطنون بتقديم مدفوعات مادية غير مشروعة عند التعامل معها يليها الجمارك ثم الأمن الصناعى<sup>٤٨</sup>.

ويمكن أن نقرر بأن العديد من العوامل قد ساهمت فى انتشار الفساد الإدارى والمالى فى الإدارة المحلية، والتى من بينها غياب الديمقراطية الحقيقية فى اختيار أعضاء المجالس المحلية، وتدنى الرقابة الشعبية والمساءلة للأجهزة التنفيذية، بالإضافة إلى ازدواجية الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية بالمحليات وضعف دخول موظفى وعمال المحليات<sup>٤٩</sup>. إن ازدواجية الرقابة على الإنفاق المحلى قد تيسر على الموظفين أمر التهرب من رقابة احد الطرفين وارتكاب مخالفات يصعب اكتشافها فى حينها.

بالإضافة إلى ما سبق، فإنه يمكن القول بأن ضعف استخدام التكنولوجيا المتقدمة من قبل الإدارة المحلية فى إنهاء مصالح وأعمال المواطنين قد فتح الباب أمام الاتصال المباشر بين الموظف والعميل وهو ما يسهل الفساد المالى والرشوة فى الإدارات المحلية.

وهناك بعض العوامل الأخرى التى تساعد على استئراء الفساد المالى فى الإدارات المحلية مثل غياب الرقابة الشعبية المحلية أو ضعفها فى أغلب الأحوال لتجربتها من أدوات الرقابة الفعالة لأنها لا تصدر سوى توصيات، كما أنها لا تشرف مباشرة على الأجهزة التنفيذية وإنما تبلغ توصياتها للمحافظ الذى يتولى بدوره تطبيقها على الأجهزة التنفيذية إن ارتأى ذلك. زد على ما سبق، أن عدم الشفافية فى الإعلان عن ترسية العقود الحكومية مع الشركات التى تنفذ مشروعات لصالح الإدارات والمرافق المحلية يساهم بدور فعال فى تهيئة الأجواء للفساد المالى.

#### خامسا: غياب البعد الديمقراطي فى الإدارة المحلية:

<sup>٤٨</sup> انظر فى هذا الخصوص: مركز الدراسات الاستراتيجية بالأهرام ومركز المشروعات الدولية الخاصة (٢٠٠٩)، "مسح بيئة الأعمال الصغيرة والمتوسطة وعلاقة المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالإدارات الحكومية"، يونيه.

<sup>٤٩</sup> انظر: عبد الغفار شكر (٢٠١٠)، "اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص: ٨-٩.

إن قانون الإدارة المحلية ينص على أن يتم انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام، بشرط أن يكون نصف عدد الأعضاء من العمال والفلاحين. أما بالنسبة للمجالس التنفيذية فإنه يتم تعيين أعضائها<sup>٥٠</sup>. وعلى الرغم من ذلك فإن تزوير الانتخابات المحلية خلال السنوات السابقة أدى إلى انتشار الفساد فى أرجاء الهيئات المحلية وأصبح الولاء للسلطة المركزية فى العاصمة والمحافظات على اكتساب رضاها حتى ولو جاء ذلك على حساب الإضرار بمصالح مواطنى الأقاليم. لقد جاءت هذه المجالس إذا فى معظم الأحوال بعيدة عن التمثيل الحقيقى لمواطنى المحافظات بسبب تزوير انتخابات هذه المجالس من ناحية وابتعاد العناصر الكفاء والوطنية عن الترشح للمجالس المحلية من ناحية أخرى مما يجعل هذه المجالس مجرد كيانات شكلية تفتقد للكفاءة والفعالية.

إن وجود مجالس محلية تفتقد للشرعية الحقيقية أو لا تعبر حقيقة عن نبض المواطنين إما كنتيجة لتزوير الانتخابات وإما لوجودهم كنتيجة لنظام التعيين سوف يجعل من الصعب عليها أن تقوم بكامل دورها تجاه المواطنين.

إن غياب الديمقراطية عن المجالس المحلية وتزوير الانتخابات من شأنه أن يبنى جسورا شاهقة تحول دون التواصل والتعاون الفعال بين هذه الأجهزة والمواطنين. فالشك الذى يملأ قلوب المواطنين فى شرعية هذه المجالس ونظرهم إليها على أن أعضائها مجرد منتفعين وموالين للسلطة المركزية سوف يقف حجر عثرة فى طريق تفعيل المشاركة المجتمعية فى المشروعات المحلية. وكنتيجة لذلك فإن الموارد المالية للإدارة المحلية سوف تفتقد إلى أحد البنود الهامة وهو التبرعات والهبات والوصايا الخاصة.

وفى نفس هذا السياق، فإنه يمكن أن نقرر أيضا بأن تقديم المساعدات الدولية للدول النامية أصبح مقترنا فى أغلب الأحيان بضرورة تطبيق الدولة المستفيدة من هذه الإعانات لمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وأن يتم اختيار

<sup>٥٠</sup> انظر المادة ٧٥ مكرر من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدلة بالقانون ٨٤ لسنة ١٩٩٦.

مجالسها على المستويين المركزى والمحلى من خلال انتخابات حرة نزيهة<sup>٥١</sup>. إن عدم تطبيق الدولة إذا لمبادئ الديمقراطية فى الإدارة المحلية سوف يفقدها العديد من المساعدات والإعانات الدولية سواء تلك التى تقدمها الدول المتقدمة (المساعدات الثنائية) أم التى تقدمها المنظمات الدولية والإقليمية (المساعدات متعددة الأطراف).

### الفرع الثانى

#### سبل علاج مشاكل التمويل المحلى فى مصر

لقد عرضنا فى الصفحات السابقة لأهم المشاكل والعقبات التى تواجه التمويل المحلى فى مصر والتى تؤثر بصورة رئيسة فى أداء السلطة المحلية لدورها. لهذا فإننا نجد أنه من الضرورى أن نقدم بعض المقترحات التى قد تساهم فى التغلب على هذه المشكلات والتى يمكن أن نجملها فيما يلى:

أولاً: تعميق الفكر الديمقراطى وتفعيله عملياً فى التنظيم المحلى:

إن أشد ما تحتاج إليه الأجهزة المحلية الآن لرفع كفاءتها وحسن أدائها لعملها هو بعدها عن البيروقراطية وتخلصها من الفساد الإدارى وتطبيق النظام الديمقراطى فى اختيار قياداتها وأجهزتها الشعبية. إن نشر الفكر الديمقراطى فيما يتعلق بكيفية اختيار القيادات المحلية وطريقة إدارة الوحدات المحلية سوف ينعكس إيجابياً على حسن أداء الوحدات المحلية وعلى تخصيص الموارد المالية على نحو يحقق أكبر عائد من الناحية الاقتصادية لمواطنى الأقاليم كما سيؤدى إلى ترشيد النفقات المحليه وحسن توجيهها إلى المشروعات الأكثر كفاءة.

ويمكن لنا أن نقترح فى هذا الخصوص ان يتم اختيار قيادات المحافظة (المحافظ ورئيس المدينة وعمدة القرية) بالانتخاب من قبل مواطنى المحافظة. إن مثل هذا الاقتراح سوف يجعل هؤلاء أكثر ولاءً لأهل محافظتهم الذين انتخبوهم وليس للسلطة المركزية التى تعينهم وفقاً لما هو مقرر فى نصوص القانون الحالى للإدارة المحلية. إن ذلك من شأنه أن يجعل هذه القيادات أكثر حرصاً على تحقيق

<sup>٥١</sup> انظر فى ذلك المعنى: Trumbull. W. and Wall , H. (1994) “ Estimating aid –allocation criteria with panel data” , The Economic journal, vol. 104, july, pp: 876 – 882.

مطالب المواطنين، كما سيشجعهم على حل مشاكلهم بفعالية أكثر. بعبارة أخرى، فإن اختيار قيادات المحافظة بطريقة ديمقراطية سوف يشجع المواطنين أنفسهم على التفاعل مع مشاكل المحافظة وسيساهمون بدور أكثر إيجابية فى حل مشكلاتها. إن شعور المواطن بدوره فى اختيار قيادات المحافظة، وهو ما يقتضيه النظام الديمقراطى، سيجعله أكثر إدراكا لأهمية دوره فى صنع مستقبله ومستقبل أسرته، وهو ما من شأنه أن يزيد من وعيه السياسى.

### ثانياً: تعديل القوانين واللوائح المتعلقة بتنظيم اللامركزية المحلية:

من الضرورى إعادة النظر فى التشريعات واللوائح المعالجة لنظام اللامركزية المحلية فى مصر وذلك من أجل إزالة كافة التناقضات والتداخلات فى اختصاصات الأجهزة المحلية. يتعين من ناحية أخرى تعديل هذه القوانين على نحو يحدد وبدقة مسئوليات واختصاصات كل وحدة محلية. إن دعم التمويل المحلى يحتاج إلى مثل هذا التحديد الواضح للاختصاصات ولا سيما فى مجالات البنية الأساسية وخدمات التعليم والصحة والصرف الصحى والمواصلات والنقل والأمن وحماية البيئة والتأمين الاجتماعى.

من المناسب أيضا إدخال تعديلات على التدرج اللامركزي للوحدات الموجودة فى المحافظات لتقتصر فحسب على المدن والقرى. وبفضل هذا الاقتراح سيكون العمل المحلى أكثر انسيابية لتخليصه من الكثير من الاجراءات التى كانت متطلبة على مستوى المركز، كما أنه سيوفر الكثير من المال الذى كان يخصص لأجهزة وهيئات المراكز وسيقلل من فرص وجود الفساد المالى.

ثالثاً: دعم الاستقلالية المالية للسلطات المحلية:

إن نجاح نظام اللامركزية الإدارية لا يتوقف فحسب على منح الاستقلال الإدارى للهيئات المحلية وإنما يتعين منحها أيضا الاستقلال المالى جنباً إلى جنب مع الاستقلال الإدارى. لقد أضحى من الضرورى منح السلطات المحلية الحق فى فرض الضرائب المحلية دون مشاركة من السلطة المركزية. ومن المتصور أن يعطى هذا الحق للمجالس الشعبية التى يتم اختيارها على نحو ديمقراطى وذلك دون وضع قيود أو شروط على هذا الحق أو أن يترك لها خيارات متعددة وأن يكون من حقها أيضا تعديل أسعار هذه الضرائب. ومن الأفضل أن تفرض هذه

الضرائب على أوعية تتسم بالثبات النسبى مثل الضريبة العقارية والضريبة على الأطنان الزراعية والضريبة على الدخل والنشاط الاقتصادى. إن الاعتماد بصورة رئيسية على الضرائب المباشرة المحلية سوف يضمن إيرادات مالية ثابتة للسلطات المحلية. ولا يمنع هذا بالطبع من الاستعانة بالضرائب غير المباشرة مثل الضريبة على القيمة المضافة والضريبة الجمركية.

ولا يحول الاستقلال المالى المحلى دون إمكانية اللجوء إلى الضرائب المشتركة التى تقسم حصيلتها بين السلطة المركزية والسلطة المحلية. إن هذا الأمر قد يكون عصيا على التحقيق ولن تكون السلطة المركزية متحمسة كثيرا لمشاركة السلطات المحلية فى الإيرادات العامة خاصة أن السلطة المركزية أكثر علما بحجم هذه الإيرادات كما أن تلك الإيرادات انخفضت إلى حد كبير على النحو الذى بيناه سابقا.

لقد سمح القانون للهيئات المحلية بالاحتفاظ بحسابات وصناديق خاصة خارج إطار الموازنة القومية، وقد توسعت المحافظات بالفعل فيها حتى بلغت ٤٥٧ حسابا. ومع ذلك فإن استخدامها ما زال مقيدا إلى حد كبير على نحو تقفده دلالاته كنواة للاستقلال المالى للإدارة المحلية. إن موارد هذه الصناديق تستخدم غالبا لاستكمال الإنفاق المركزى المخصص لتمويل المشروعات الاستثمارية المحلية وهو ما يشير إلى عدم قدرة الحكومة المركزية على تحديد احتياجات الاستثمارات المحلية بصورة كافية<sup>٥٢</sup>.

رابعا: دعم نظام جديد للإعانات المركزية المقدمة إلى السلطات المحلية: من الضرورى وضع معايير تتسم بالثبات والشفافية يتم على أساسها منح الإعانات المركزية للسلطات المحلية وأيضا إعادة توزيع هذه الإعانات على الوحدات المحلية المختلفة على نحو يحقق كفاءة وفعالية هذه الإعانات.

إن العديد من الدول النامية والأفريقية عرفت نظام الإعانات المشروطة وليس الإعانات العامة المطبقة فى مصر. وقد تكون هذه الإعانات محددة على

<sup>٥٢</sup> انظر : حنان عبد القادر، التخطيط الإقليمى ودوره فى التنمية المحلية، مرجع سابق، ص.٩٢.

أساس نسبة مئوية من الإيرادات العامة الإجمالية للدولة فى العام السابق لسنة تحويل الإعانة<sup>٥٣</sup>.

إن من الأفضل لمصر أن تتبنى نظام الإعانة المشروطة أو المقيدة كبديل للإعانة العامة المطبقة الآن. ويمكن تحديد قيمة الإعانة على أسس عدة مثل حجم سكان كل محافظة ودخل مواطنى ساكنى الأقاليم ومعدل الاستثمار ومستوى الخدمات المتاحة وغيرها من المؤشرات الأخرى. وبالطبع فإن وضع هذا النظام قيد التطبيق يتطلب توافر المعلومات والإحصائيات المحلية يمكن على أساسها منح الإعانات المركزية .

من ناحية أخرى، فإنه يتعين أن يوضع فى الاعتبار عند تقنين هذه الإعانات طبيعة حاجات كل وحدة محلية وتكاليف الخدمات والاختلافات بين الحضر والريف من حيث درجة فقر وحاجة وعدد سكان كل إقليم ومدى قربه من العمران والخدمات الأساسية. ومن اللازم عمل خطة متوسطة الأجل لمنح هذه الإعانات تضمن قدرا من الاستقرار الاقتصادى والاجتماعى للأقاليم وتحول دون زيادة معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة ومن الأقاليم إلى العاصمة وأن تتم مراجعة هذه الخطة بصورة دورية وعمل التعديلات اللازمة عليها بما يتلاءم مع الواقع العملى.

ويقترح فى هذا الخصوص أيضا تشكيل لجنة من المختصين يكون دورها هو دراسة احتياجات الأقاليم المختلفة وتحديد حجم الإعانة التى ستوجه إليها وفقا لدرجة احتياجها وبعض العوامل الأخرى السابق الإشارة إليها ويمكن الاستعانة بتجارب الدول الأخرى فى توزيع الإعانات مثل اندونيسيا<sup>٥٤</sup>.

#### خامسا: تسهيل قيام السلطات المحلية بعقد القروض:

<sup>٥٣</sup> انظر : Gagnon, G. (2002), "Le financement du developpement local: un etat des lieux en Afrique de l'Ouest, Elements de Comparaison Ghana – UEMOA", dans Vaillancourt, F et Yatta, F., OP.Cit., P. 29.

<sup>٥٤</sup> انظر: Ahmed, E., Searle, J. and S. Piperno, (2002), "Intergovernmental Grants Systems and Management: Applications of a General Framework to Indonesia", IMF Working Paper, WP/02/128, IMF, Washington, pp: 3-5.

من المهم أن تساعد الدولة الهيئات المحلية على سهولة الاقتراض من المؤسسات المالية. ويمكن أن يتم ذلك من خلال تحديد هيئات ومؤسسات معينة على غرار ما هو موجود في العديد من الدول النامية تتولى عملية منح القروض للسلطات المحلية. يمكن أيضا تشجيع السلطات المحلية والسماح لها بالنفاذ إلى أسواق رأس المال بشروط وقيود محددة وأن يتم تخفيض أسعار الفائدة على الاقتراض المحلي. ويأتى فى هذا السياق أيضا أهمية تعديل القوانين المطبقة حاليا من أجل تشجيع البنوك الاستثمارية الخاصة على تقديم القروض والتسهيلات الائتمانية للأقاليم وللسلطات المحلية.

سادسا: تشجيع القطاع الخاص على المشاركة فى الاستثمارات المحلية:

إن العجز الذى تعاني منه السلطات المحلية فى تمويل المشروعات الاستثمارية يفرض على هذه السلطات التزامات للبحث عن سياسات وآليات جديدة لتوفير تمويل تنفيذ مثل هذه الاستثمارات. ومن أهم الآليات التى يمكن اللجوء إليها فى هذا الخصوص هو تشجيع القطاع الخاص للمشاركة فى الاستثمارات المحلية. ولقد قطعت الدولة خطوات هامة فى هذا الخصوص من خلال إقرار آليات قانونية لمشاركة القطاع الخاص مثل إقرار نظام ال BOT وإصدار قانون المشاركة بين القطاعين العام والخاص رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠. لهذا فإنه من الضرورى على الأجهزة المحلية المختلفة أن تكثف جهودها فى هذا الإطار من خلال توفير معلومات وإحصائيات كافية عن فرص الاستثمار فى المحافظات المختلفة وعن طبيعة المشروعات الاستثمارية التى يمكن أن يساهم فيها القطاع الخاص سواء فى مجال البنية الأساسية أو غيره من المجالات الأخرى.

وفى نفس هذا السياق فإنه من الضرورى أيضا تحفيز المشاركة الشعبية ومواطنى الأقاليم على التبرع للمشروعات التى تنفذها الهيئات المحلية وذلك من خلال تشجيعهم على المشاركة فى التخطيط لمشروعات التنمية المحلية وفى تنفيذها ومتابعتها وتقييمها على نحو يشعر معه الجمهور بجدية هذه المشروعات وأهمية دوره فى تنفيذها. ولن تتأتى مثل هذه المشاركة الإيجابية إلا من خلال قيام السلطات المحلية بحملات توعية ونشر ودعاية لثقافة المشاركة من خلال وسائل الإعلام المختلفة. وهناك نماذج ناجحة لبعض مشروعات التنمية المحلية



بالمشاركة مثل البرنامج القومى للتنمية الريفية شروق. فقد بلغ نصيب المشاركة الشعبية فى هذا المشروع منذ بدايته فى عام ١٩٩٤ وحتى عام ٢٠٠٥ حوالى ٨١٠ مليون جنيه وبلغ عدد الأسر المساهمة فيه أكثر من ٤ مليون أسرة<sup>٥٥</sup>.

### الخاتمة

لقد عرضنا لموضوع التمويل المحلى فى مبحثين، خصصنا الأول منها لدراسة وتحليل الإطار الاقتصادى والمالى للتمويل المحلى من حيث أثره على التنمية الاقتصادية وأهم ملامحه ومصادره الأساسية. أما المبحث الثانى من هذه الدراسة فقد كرسناه لعرض ومناقشة ملامح وعقبات التمويل المحلى فى مصر حيث عرضنا لتطور التنظيم القانونى للامركزية المحلية فى مصر ثم عرجنا بعد ذلك للحديث عن جانب الإنفاق المحلى من حيث قيمته وتطوره خلال السنوات

<sup>٥٥</sup> انظر : حنان عبد القادر، التخطيط الاقليمى ودوره فى التنمية المحلية، مرجع سابق، ص. ٤٣٦-٤٤٨.

٢٠٠٥-٢٠٠٩. بعد ذلك دلفنا للحديث عن جانب الإيرادات المحلية من حيث هيكلها وتطورها عبر فترة الدراسة وصولاً إلى النهاية إلى تحديد قيمة العجز فى الموازنة المحلية. وفى نهاية هذا الفصل عرضنا بالدراسة والتحليل لأهم عقبات التمويل المحلى فى مصر سواء تلك التى تتعلق بالإنفاق أو الإيرادات أو إعداد وتنفيذ الموازنة وسبل التغلب على هذه المشكلات.

أولاً: نتائج الدراسة:

- لقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج يمكن أن نجملها فيما يلى:
- ١- إن التمويل اللامركزى يمكن أن يلعب دوراً مؤثراً فى تحقيق تنمية اقتصادية متوازنة يستفيد من ثمارها كل من الريف والحضر، العاصمة والأقاليم، المركز والأطراف وذلك من خلال تمويل المشروعات الاستثمارية الخدمية. إن ذلك سيساهم فى خلق مزيد من فرص العمل و يحد من ارتفاع معدلات البطالة، كما سيؤدى إلى تحسين جودة الحياة لمواطنى الأقاليم ورفع معدل رفايتهم.
  - ٢- إن التمويل المحلى فى الدول النامية ينطوى على سمات مشتركة من بينها ندرته وضعف مرونته وعدم استقلالية الهيئات المحلية فيما يتعلق بمصادر تمويلها المحلى.
  - ٣- ليس هناك نموذج موحد للامركزية المالية يمكن تطبيقه على كافة الدول، بل إن كل دولة تنتقى نظام التمويل المحلى الذى يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والسياسية والتاريخية والجغرافية والإثنية. ومن ثم فإنه يمكن أن نقرر بأن نظام اللامركزية المالية الذى تطبقه دولة معينة ليس بالضرورة صالحاً لاستنساخه وتطبيقه فى دولة أخرى حتى ولو حقق نجاحاً فى الدولة الأولى. بل إنه يمكن الذهاب إلى ما هو أبعد من ذلك وهو أن نظام التمويل المحلى المطبق فى دولة معينة فى وقت معين لا يصلح بالضرورة للتطبيق فى داخل هذه الدولة فى فترة أخرى وليس أدل على ذلك من التعديلات المتسارعة فى قوانين الإدارة المحلية فى مختلف الدول. صفوة القول إذاً هو أن نظام التمويل المحلى يعد دالة لمجموعة من العوامل المتنوعة بعضها سياسى وبعضها اقتصادى وبعضها الآخر ثقافى وجغرافى ونوعى.

٤- من الضرورى التمسك بمجموعة من المبادئ والأسس عند صياغة نظام التمويل المحلى فى الدولة لضمان نجاحه وفاعليته مثل وضوح دور ومسئوليات التنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة، ومنح استقلالية مالية للسلطات المحلية مع وضع إطار محكم للرقابة عليها، بالإضافة إلى دعم وجود بناء مؤسسى كفاء.

٥- ضعف التمويل المحلى فى مصر وعدم استقلالية الإيرادات المحلية واتسام الموازنة المحلية بالعجز الدائم حيث يتجاوز حجم النفقات قيمة الإيرادات المحلية بصورة كبيرة وهو ما يعوق تمويل العديد من مشروعات التنمية الاقتصادية.

٦- اعتماد التمويل المحلى على دعم الحكومة المركزية فى تغطية العجز الذى تعاني منه الموازنة المحلية وذلك كنتيجة طبيعية لضعف الإيرادات المحلية والتى تعتمد على مصادر مشتركة (بين الحكومة المركزية والمحافظات أو بين المحافظات بعضها البعض) أو على ثمن بيع السلع والخدمات العامة.

٧- تستحوذ مرتبات وأجور موظفى الهيئات المحلية على أكثر من ٨٠% من النفقات المحلية بينما لا يتجاوز نصيب النفقات الرأسمالية ٥% من إجمالى هذه النفقات وهو ما يضع الكثير من التساؤلات حول جدوى التمويل المحلى فى تحقيق التنمية الاقتصادية الإقليمية.

٨- إن ضعف الإيرادات المحلية يرجع فى المقام الأول إلى عدم استقلالية الهيئات المحلية فى السيطرة على إيراداتها المالية واعتمادها على إيرادات تتسم أوعيتها بالضعف والجمود مثل الضرائب العقارية والرسوم الخدمية. وتقتصر الدراسة مجموعة من التوصيات نوجزها فيما يلى:

١- من المناسب التدخل تشريعيا لتحديد اختصاصات كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية المختلفة على نحو أكثر وضوحا ودقة لتجنب التداخل أو التعارض فى هذه الاختصاصات. كما يجب التدخل من أجل تعديل النصوص المتعلقة بكيفية اختيار القيادات المحلية وممثلة السلطة المركزية لتكون قائمة على الانتخاب وليس التعيين وذلك فى حالة عدم صدور قانون جديد للإدارة المحلية (المواد ٢٥، ٤٤، ٥٥، ٦٣، ٧٢). كما يلزم أيضا تقليل الوحدات المحلية لتقتصر على المحافظة والمدينة والحي والقرية، وهو ما يقتضى تعديل المادة (١) التى

تتعلق بتحديد الوحدات المحلية، وذلك بغية الاقتصاد فى النفقات واختزال الإجراءات التى تقتضيها تنفيذ الأعمال والأنشطة المحلية.

٢- يتعين منح قدر كبير من الاستقلالية والحرية للهيئات المحلية فى فرض الضرائب المحلية لتعظيم إيراداتها المحلية وتوزيعها على نحو يقلل من العجز الذى تعاني منه الموازنة المحلية. كما يجب منح سلطة توزيع الموارد المالية على أوجه الإنفاق المختلفة للهيئات المحلية المنتخبة أى المجالس الشعبية المحلية. ويتعين من ناحية أخرى تخصيص الجزء الأكبر من حصيلة الضريبة على العقارات المبنية والضريبة على الأقطان الزراعية للمحافظات للصرف على أوجه الإنفاق المختلفة وليس فقط ٢٥% من الحصيلة كما تقرر المادة ٣٥ من قانون الإدارة المحلية. ونهيب بالمشروع الضريبي تعديل المادة (٢٨) من قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ والتى تخصص ٢٥% من حصيلة الضريبة للمحافظات من أجل زيادة هذه الحصة لتكون ٥٠% على الأقل.

٣- من الضروري تشجيع مشاركة القطاع الخاص على تمويل المشروعات الاستثمارية المحلية سواء من خلال قيامه بتمويل هذه المشروعات على نحو مستقل أو بطريق المشاركة مع القطاع العام. وهناك العديد من الآليات التشريعية والتنظيمات القانونية التى أقرتها الدولة ويمكن أن تشجع على المشاركة بين القطاعين العام والخاص فى هذا الخصوص كالقانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ بتنظيم مشاركة القطاع الخاص فى مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة. إن مساهمة القطاع الخاص فى تمويل المشروعات الاستثمارية فى الأقاليم سوف يساعد فى التغلب على مشكلة نقص التمويل المحلى كما أنه سيحد من البطالة فى المحافظات ويطور من الخدمات المقدمة للمواطنين. وفى هذا السياق، فإنه يتعين على الهيئات المحلية أن تقدم كل الدعم الواجب للقطاع الخاص وما يحتاج إليه من معلومات حول فرص الاستثمار المتاحة بالمحافظات وطبيعة الخدمات المتاحة والمساعدة الفنية المقدمة من الهيئات اللامركزية.

٤- من المهم أيضا أن تقوم الهيئات المعنية فى المحافظات وبصفة خاصة الأجهزة الإعلامية بتشجيع وتحفيز المشاركة الجماهيرية من خلال حثهم على تقديم التبرعات والهبات والوصايا للمشروعات الخدمية والمتعلقة بتحسين البنية

التحتية والمؤسسية فى المحافظات. إلا أن تحقيق ذلك الأمر هو رهن بنجاح الهيئات المحلية وقدرتها على إقناع وتشجيع مواطنى الأقاليم على تقديم هذه الإسهامات والتبرعات. ومن المتصور أن يؤدى اختيار أعضاء الهيئات المحلية من خلال انتخابات حرة وديمقراطية سليمة إلى زيادة شعور المواطنين حينها بالثقة فى نوابهم وبالانتماء وبأن تبرعاتهم سوف توجه إلى مشروعات تعود عليهم بالنفع.

٥- يمكن المساهمة فى حل المشاكل المالية للهيئات المحلية من خلال تسهيل نفاذ الهيئات المحلية إلى أسواق رأس المال ومؤسسات الائتمان من أجل الحصول على قروض تساعد على تمويل مشروعات البنية التحتية فى حالة الحاجة إليها. من ناحية أخرى، فإنه يمكن للدولة أن تنشأ مصرفاً أو هيئة مالية متخصصة فى إقراض الهيئات المحلية للتغلب على مشكلة نقص التمويل المحلى وإعراض المؤسسات العامة والخاصة عن إقراض الهيئات اللامركزية لشكها فى قدرتها على رد القروض وأعبائها. أضف إلى ذلك أنه من اللازم على القيادات المحلية فى مختلف المحافظات إعادة تفعيل الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمى المنصوص عليها فى المواد ٧-٩ من قانون الإدارة المحلية لحفز المشروعات الاقتصادية المشتركة بين المحافظات.

٦- من الملامح اتخاذ العديد من الاجراءات للحد من الفساد المالى والإنفاق التنبذيرى إن لم يكن للقضاء عليه. ويمكن أن نقترح فى هذا السياق ضرورة إعادة تقييم أساليب مساعدة ودعم السلطات المركزية للهيئات المحلية. إن أسلوب الدعم المطلق الذى تعتمدة الدولة فى مواجهة الهيئات المحلية فى حاجة إلى التعديل ليكون أداة أكثر كفاءة فى تمويل النشاط اللامركزى. يمكن إحلال أسلوب الدعم المشروط محل نظام الدعم المطلق الذى تتبعه الدولة، وهو الأمر الذى من شأنه أن يسمح للسلطة المركزية برقابة طبيعة المشروعات الموجه إليها الدعم فى الأقاليم وحجم المنفعة المتوقعة منها، كما أنه سيحول دون إطلاق يد الهيئات المحلية فى الإنفاق التنبذيرى. من ناحية ثانية، فإنه على الجهات الحكومية المختلفة (المركزية والمحلية على السواء) أن تلتزم بمبادئ الشفافية والإعلان عن الشركات التى تتعاقد معها لتنفيذ إنشاءات وتجهيزات تتعلق بالمرافق العامة حتى يسهل مراقبة شرعية هذه التعاقدات ويسمح لأصحاب المصلحة بالظعن عليها

بالطرق القانونية. من ناحية ثالثة، فإنه ينبغي على الدولة أن تشرع فى تعديل نظام أجور ومرتببات العاملين فى الأجهزة المحلية وأن تفعل قانون الحد الأدنى للأجور من أجل تحسين المستوى المعيشى لهم، ومن ثم تقلل من لجوئهم إلى أعمال الرشوة والمحسوبية والاختلاس لتحسين دخولهم. من ناحية رابعة، فإنه أصبح من اللازم على الدولة إدخال التكنولوجيا الحديثة فى الهيئات والإدارات المحلية التى يتردد عليها المواطنون لإنهاء مصالهم المتعددة. إن استخدام التكنولوجيا فى إنهاء الخدمات المقدمة للمواطنين سيساهم فى عدم اتصالهم بموظفى الإدارات المحلية إلا فى أضيق الحدود وهو ما سيقبل من الفساد المالى.

٧- استغلال ثورة ٢٥ يناير فى تدشين نظام أكثر فعالية للإدارة المحلية: يتعين على المعنيين فى الدولة استغلال اجواء التفاؤل التى خلقتها ثورة ٢٥ يناير فى إصدار تشريع جديد للإدارة المحلية يتلافى سلبيات وعيوب التشريعات السابقة التى عجزت عن تحقيق أمانى المواطنين والوفاء بالحد الأدنى من الخدمات المقدمة لهم. فمن المهم بمكان أن يتضمن هذا التشريع الجديد نصوصا تعكس الديمقراطية الحقيقية التى أمطت الثورة اللثام عنها، وذلك بأن يتم اختيار المجالس الشعبية والتنفيذية بداية من المحافظ وانتهاء برئيس (أو عمدة) القرية من خلال انتخابات حرة ونزيهة. إن الاختيار الديمقراطى للقيادات المحلية سوف يؤدى إلى تفعيل مشاركة المواطنين فى إدارة شئونهم المحلية وهو ما سينعكس إيجابيا على حل العديد من المشاكل المحلية للمواطنين. إن روح الثورة قد خلقت وعيا سياسيا جديدا لدى المواطنين وردت إليهم حريتهم وهو ما سيجعلهم أكثر مقاومة للفساد مما سيضفى رقابة شعبية على موظفى الإدارات المحلية وهى أقوى من الرقابة القانونية التى أحيانا ما تتحطم على صخرة الاجراءات وعدم ثبوت الأدلة اللازمة لإدانة المتهمين فى جرائم الفساد المالى. من اللازم أيضا أن يتضمن القانون الجديد للإدارة المحلية منح مزيد من الاستقلالية للمجالس المحلية عن السلطة المركزية فى الدولة، خاصة وأن الأولى أدرى من الثانية بمصالح المواطنين وأقدر على حل مشكلاتهم بسرعة كبيرة دون انتظار لقرارات السلطة المركزية. كما يتعين منحها اختصاصات أكبر فى وضع ضرائب محلية دون الرجوع للسلطة المركزية فى حدود معينة ينظمها القانون للتغلب على مشكلات التمويل.

## المراجع

### المراجع العربية:

أولا : المراجع النظرية:

- ١- د. السيد عبد المولى (١٩٧٨)، "المالية العامة"، دار الفكر العربى، القاهرة.
- ٢- جمال أحمد فراج (١٩٩٠)، "تخطيط وتحليل موارد الإدارة المحلية"، مطبوعات معهد التخطيط القومى.
- ٣- د. جودة عبد الخالق (٢٠٠٩)، "الأزمة المالية العالمية : جذورها وتأثيراتها على مصر"، ندوة عقدت بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع فى ٩ نوفمبر ٢٠٠٨، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٤٩٥، يوليو.
- ٤- د. حمدى عبد العظيم (١٩٨٦)، "التمويل المحلى وتنمية المحليات"، بحث مقدم لمؤتمر الدقهلية لتطوير الإدارة المحلية من ٧-٩ مايو ١٩٨٦.
- ٥- حنان عبد القادر محمد خليفة (٢٠١١)، "التخطيط الإقليمى ودوره فى التنمية المحلية: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه- كلية الحقوق - جامعة عين شمس.
- ٦- د. خالد الزعبى (٢٠٠٥)، "أنواع عضوية المجالس المحلية: دراسة مقارنة"، دار الآفاق، عمان، الأردن.
- ٧- سمىة أحمد عبد المولى (٢٠٠٦)، "اللامركزية المالية وتفعيل دور السياسة المالية فى خفض الفقر"، ورقة عمل مقدمة فى المؤتمر الدولى الثانى، الرؤى المستقبلية للامركزية والتحديث فى ظل الحكومة المحلية فى الفترة من ٢٨ - ٢٩ يناير ٢٠٠٦، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية - جامعة المنيا.
- ٨- د. عبد الجليل هويدى (١٩٨٣) " المالية العامة للحكم المحلى"، دار الفكر العربى، القاهرة.
- ٩- د. عبد الكريم صادق بركات (١٩٩٧)، "مالية الدولة والهيئات المحلية"، منشأة المعارف، الإسكندرية.

- ١٠- عبد الغفار شكر (٢٠١٠)، "اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة.
- ١١- عماد فرج الخياط (٢٠٠١)، "نظام التمويل فى الإدارة المحلية: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة عين شمس.
- ١٢- د. محمد إبراهيم الشافعى (٢٠٠٥)، "العلاقات الاقتصادية الدولية"، دار النهضة العربية.
- ١٣- د. محمد إبراهيم الشافعى (٢٠٠٧) "مبادئ المالية العامة"، دار النهضة العربية.
- ١٤- د. محمد دويدار (١٩٦٨)، "مبادئ المالية العامة"، المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية.
- ١٥- محمد رضا رجب (٢٠٠٨)، "الإدارة المحلية فى مصر : الواقع وآفاق المستقبل"، بحث مقدم فى مؤتمر "تطوير الإدارة المحلية"، المنظم من قبل شركاء للتنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، مايو ٢٠٠٨.
- ١٦- محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب (٢٠٠٥)، "الحكم المحلى فى الوطن العربى واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
- ١٧- مركز الدراسات الاستراتيجية بالأهرام ومركز المشروعات الدولية الخاصة (٢٠٠٩)، "مسح بيئة الأعمال الصغيرة والمتوسطة وعلاقة المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالإدارات الحكومية"، يونيه.
- ثانياً: التقارير والاحصائيات الرسمية:**
- ١- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء (٢٠٠٨)، "الكتاب الإحصائى السنوى"، ديسمبر.
- ٢- معهد التخطيط القومى (٢٠٠٤)، "اللامركزية من أجل الحكم الرشيد"، تقرير التنمية البشرية - مصر.
- ٣- وزارة المالية، احصائيات الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.



## ثالثاً: القوانين واللوائح:

- ١- قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، الجريدة الرسمية، العدد ٢٥ "تابع"، فى ٢١ يونيه ١٩٧٩.
- ٢- اللائحة التنفيذية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الجريدة الرسمية العدد ٢٩ مكرر السنة ٢٠، ٢٥ يوليو ١٩٧٩.
- ٣- القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، الجريدة الرسمية، العدد ٢٣ تابع (أ) فى ٩ يونيو ١٩٨٨.
- ٤- القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ (مكرر) فى ٢١ يونيو ١٩٩٦.
- ٥- قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨، الجريدة الرسمية - العدد ٢٥ مكرر (ج) فى ٢٣ يونية ٢٠٠٨.

## المراجع الأجنبية:

- 1-Ahmed, E., Searle, J. and S. Piperno, (2002), "Intergovernmental Grants Systems and Management: Applications of a General Framework to Indonesia", IMF Working Paper, WP/02/128, IMF, Washington
- 2- Baiker, K., Clemens, J. and Singhal, M. (2010), "The Rise of the States: US Fiscal Decentralization in the Postwar Period", Harvard University, April.
- 3- Dabla-Norris, E., and Wade, P., (2002), "The challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries", IMF Working Paper, WP/02/103, IMF, Washington.
- 4-Danyang, X. et al (1999), "Fiscal Decentralization and economic growth: in the United States", Journal of Urban Economics, Vol.45, no. 2.
- 5-Davoodi, H. and Heng-fu, Z.(1998), "Fiscal Decentralization and economic growth: A cross-Country study", Journal of Urban Economics, Vol.43, no. 2.
- 6-De Jonathan, R. et al (2004), "Fiscal Decentralization and the challenge of hard budget constraint", Urban Public Economics Review, no. 2, University de Santiago de Compostela, Spain.
- 7-De mello, L. and Barenstein, M. (2001), "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Anaysis", IMF Working paper, WP/01/71, Washington.
- 8-Fisman, R. and R, Gatti, "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", Development Research Group, WB, Washington.
- 9-Fornasari, F., Webb, S., and H. Zou, "The macroeconomic Impact of Decentralized spending and Deficits: International Evidence", Annals of Economics and Science, Vol. 2.
- 10- Gagnon, G. (2002), "Le financement du developpement local: un etat des lieux en Afrique de l'Ouest, Elements de Comparaison Ghana – UEMOA".
- 11-Govinda Rao, M. (2000), "Fiscal Decentralization in Indian Federalism", Institute for Social and Economic Change", Bangalore, India.
- 12-Ministry of Finance (2009), "The Financial Monthly", Vol. 4, n°4.

- 
- 13-Nobuo, A. (2002), "Fiscal Decentralization contributes to economic growth: 13- evidence from state – level cross – section data for the United States", Journal of Urban Economics, Vol.52, no. 1.
- 14-Singh, N. (2007), "Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?", Dept. of Economics, Santa Cruz Center for International Economics, University of California, Santa Cruz.
- 15-Smoke, P. (2006), "Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice", United Nations, Research Institute for Social Development, Paper no. 2.
- 16-Stein, E., (1999), "Fiscal Decentralization and Government size in Latin America", Applied Economics, Vol.2, No. 2.
- 17- Tao, Z. and Heng-fu, Z.(1998), "Fiscal Decentralization, Public spending and economic growth in China", Journal of Public Economics, Vol.67, no. 2.
- 18- Trumbull. W. and Wall , H. (1994) " Estimating aid –allocation criteria with panel data" , The Economic journal, vol. 104, july
- 19-Vaillancourt, F. et Yatta, F. (2010), "La decentralisation fiscale en Afrique", CGLU, Mars.