

الموارد المالية لمجالس الإدارة المحلية وأثرها على حسن أدائها "دراسة مقارنة"

طالب الدكتوراه: أنس حسن رعد

قسم القانون العام - العلوم الإدارية والمالية - كلية الحقوق - جامعة دمشق

إشراف الدكتور: عمار التركاوي

ملخص البحث

تعد الإدارة المحلية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة على أساس إقليمي، كما يعد استقلال الهيئات المحلية عماد نظام الإدارة المحلية، وهذا يتحقق من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية أو القانونية، إلا أن هذا الاستقلال يرتبط في الواقع بما يتاح لهذه الهيئات من موارد مالية تمكنها من إدارة المرافق العامة، وبالتالي يقتضي تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، مما يعني توفير موارد مالية خاصة بالإدارة المحلية تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها، لذلك فالاستقلال المالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية بالقدر الذي تقدمه لهم من خدمات، كما أن زيادة وعيهم تجاه أهمية التمويل المحلي يساهم في مشاركتهم في هذا التمويل وعدم التهرب الضريبي .

الكلمات المفتاحية : الإدارة المحلية - الموارد المالية - الاستقلال الإداري والمالي

**Financial Resources for local Councils and their impact
on their good performance
"Comparative Study"**

Prepared by: Anas Hasan Raad - Supervisor by Dr. Amar Altrkawe

Abstract

Local administration is considered one of the methods of administrative organization, which is intended to distribute the administrative position between the central authorities in the state and the elected administrative bodies on a regional basis, and the independence of local bodies is the backbone of the local administration system, through recognition of their legal personality, but This independence is in fact related to the financial resources available that enable them to manage public utilities, and therefore the local administration's enjoyment of the legal personality requires recognition of its independent financial responsibility, which means providing financial resources for the local administration that enables it to implement the functions assigned to it, confirmation Citizens' financial responsibility and their contribution to the budget of their local administration to the extent that it provides them with services, and increasing their awareness of local financing, contributes to their participation in this financing and the lack of tax evasion.

Key words: local administration–financial resources–
administrative and financial independence

❖ المقدمة :

يعد استقلال الهيئات المحلية عماد نظام الإدارة المحلية، وهذا يتحقق من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية أو القانونية، كذلك الاعتراف بوجود مصالح محلية، ومنح أعضائها الضمانات الكافية في مواجهة السلطة المركزية، إلا أن هذا الاستقلال يرتبط في الواقع بما يتاح لهذه الهيئات من موارد مالية تمكنها من إدارة المرافق العامة، وبالتالي يقتضي تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، مما يعني توفير موارد مالية خاصة بالإدارة المحلية تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها، وتمتعها بحق تملك الأموال العامة والخاصة، وبالتالي فإن الاستقلال الإداري للإدارة المحلية لا بد وأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية، وذلك بالقدر الذي تقدمه لهم من خدمات، وهي بهذا المعنى تحقق الرابطة المادية بين المواطن والإدارة المحلية، من خلال الربط بين عنصر التكلفة المادي وبين الرقابة التي يمارسها المواطنون للتأكد من الطريقة التي يتم فيها الإنفاق .

❖ أهمية البحث وإشكاليته :

تأتي أهمية البحث من كونه يعد دراسة لموضوع واقعي وحيوي يلامس أحوال الناس خاصة في المستويات المحلية، وهو بحاجة للإضاءة عليه باعتبار أن الموارد المالية في المستويات المحلية لا بد أن تنعكس بشكل مباشر على حياة السكان المحليين، كما أن زيادة وعيهم تجاه أهمية التمويل المحلي يساهم في مشاركتهم في هذا التمويل وعدم التهرب الضريبي، وبالتالي فالبحث يطرح إشكالية حول الأثر البالغ لمصادر التمويل المحلي، وانعكاسها على تأمين الخدمات المحلية، وأسباب نقص هذه الموارد وإمكانية تطويرها وتعزيزها .

❖ هدف البحث :

يهدف البحث إلى الإضاءة على أهم الموارد المالية لمجالس الإدارة المحلية، والتي تلعب دوراً مهماً في استقلالها الإداري والمالي، وما يعكسه ذلك على حسن وجودة أدائها في المهمات التي تضطلع بها، لاسيما في ظل مجموعة من المتغيرات على الصعيد السياسي والتشريعي في سورية خصوصاً بعد صدور دستور عام 2012م وقانون الإدارة المحلية لعام 2011م وما حمله من جديد، بالإضافة إلى جديد القوانين المالية خاصة القانون المالي الأساسي الصادر عام 2006م وقانون الموازنة المستقلة للمحافظة .

❖ منهج البحث :

المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج التحليلي المقارن، والذي يقوم على تحليل وإبراز أهمية مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية ومدى تأثيرها في نطاق عمل هذه الوحدات، والتعرف على أهم مصادر التمويل المحلي و معوقاتها وكيفية تطويرها، من خلال دراسة موضوعية لتجارب بعض الدول العريقة في هذا المجال كفرنسا وبريطانيا بالإضافة إلى مقارنتها بالتجربة السورية وطرح إمكانية تطويرها .

❖ خطة البحث :

- المبحث الأول : ماهية الإدارة المحلية واستقلالها المالي والإداري .
- المطلب الأول : مفهوم الإدارة المحلية .
- المطلب الثاني : مصادر تمويل المجالس المحلية .
- المطلب الثالث : موازنات المجالس المحلية وعلاقتها بالموازنة العامة .
- المبحث الثاني : استقلالية التمويل المحلي ومشكلاته وكيفية تطويره .
- المطلب الأول : رقابة السلطة المركزية على الموارد المالية للمجالس المحلية .
- المطلب الثاني : مشكلات ومعوقات التمويل المحلي .
- المطلب الثالث : تطوير الموارد المالية وانعكاسها على التنمية المحلية .

المبحث الأول

ماهية الإدارة المحلية واستقلالها المالي والإداري

جرت التقاليد الفرنسية على أن تطلق على النظام المحلي اسم "الإدارة المحلية" بينما جرت التقاليد الإنكليزية على أن تطلق عليه "الحكم المحلي" لكن يجمع فقهاء القانون على أن كلا المصطلحين يدل على ذات المعنى وهو اللامركزية الإدارية الإقليمية، ورغم اختلاف بعض الفقهاء حول ضرورة التمييز بينهما إنما الاستخدام العملي لكلا المصطلحين يشير إلى نفس المعنى. سنعالج في هذا المبحث مفهوم الإدارة المحلية وتمييزه عن بعض المفاهيم المشابهة، وماهي أهم مصادر التمويل المحلي، وكذلك الموازنات المحلية واستقلالها ومدى علاقتها بالموازنة العامة.

المطلب الأول : مفهوم الإدارة المحلية .

تعد الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة على أساس إقليمي، لتباشر ما يُعهد إليها من اختصاصات تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية^[1]. فاللامركزية الإدارية تعمل بطبيعتها على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة إلى جانب الدولة، يتخصص في إدارتها مجالس تتألف في مجموعها من أعضاء منتخبين بواسطة الشعب وذلك في المستويات المحلية^[2].

كذلك تعد اللامركزية الإدارية الإقليمية طريقة من طرق الإدارة، تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة التي تتمثل بالسلطة المركزية وبين هيئات عامة أخرى تباشر وظيفتها وتقوم باختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ففي هذه الحالة تحتفظ الدولة بوحدها السياسية لكن بالمقابل تكون الوظيفة الإدارية موزعة بين

¹ - حسين، حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص2. شطناوي، علي خطار، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا. المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ص103.

² - الجرف، طعيمة، 1970 القانون الإداري. مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص112.

الحكومة والسلطات الإدارية المحلية^[1]. أي أنها أسلوب من أساليب إنجاز الوظيفة الإدارية بحيث تتولى السلطة المركزية مباشرة المهام ذات الطابع القومي، على أن تتولى السلطات اللامركزية أداء جزء من المهام الإدارية التي يخصها المشرع بها^[2].

وقد عرّف الكثير من فقهاء القانون الإدارة المحلية وحددوا مفهومها، نذكر على سبيل المثال تعريف الدكتور سليمان الطماوي حيث عرّف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وهي تتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية"^[3]. في حين عرّفها الدكتور فؤاد العطار بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية، تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"^[4]. من جانبه الفقيه الفرنسي أندريه دولوبادير عرّف الإدارة المحلية بأنها: "اضطلاع وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"^[5]. بينما ذهب الفقيه الفرنسي فالين بتعريفها إلى أنها: "تقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"^[6].

ونلاحظ أن الإدارة المحلية بهذا المعنى هي الأقدم ظهوراً بين صور اللامركزية الإدارية، فقد عرفت الدولة الرومانية منذ زمن بعيد ما يمكن تسميته بالمجالس البلدية، والتي كان الهدف من تشكيلها التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطات المركزية، وبالمقابل إعطاء المواطنين الفرصة لانتخاب من يمثلهم على المستوى المحلي. وقد تأثرت فرنسا فيما بعد بالتنظيم المحلي الذي كان سائداً في المدن الرومانية واعتمده عند إنشاء

1 - الأيوبي، عزت حافظ، مبادئ في نظم الإدارة المحلية. دار الطلبة العرب، بيروت ص25.

2 - نحيلي، سعيد. التركاوي، عمار، 2019/2018 القانون الإداري المبادئ العامة. منشورات جامعة دمشق. ص207.

3 - الطماوي، سليمان، 2014 مبادئ القانون الإداري. دار الفكر العربي، القاهرة، ص151.

4 - العطار، فؤاد، 1959 نظم الإدارة المحلية. مطبعة الحلبي، مصر، ص36.

5 - مشار إلى التعريف لدى الشبخلي، عبدالقادر، 1983 نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. المؤسسة العربية للدراسات، عمان، ص10.

6 - مشار إلى التعريف لدى المعاني، أيمن عودة، 2010 الإدارة المحلية. دار وائل للنشر، عمان، ص19.

مجالسها المحلية بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789م حيث تأرجح النظام في البداية بين مركزية الاستبداد وبين ديمقراطية أكثر انفتاحاً، فلم تكن الثورات الفرنسية صراعات وطنية على وجه التحديد بين البرجوازية والأرستقراطية، ولكن بالأحرى خليط من التمردات المحلية للفلاحين ضد المركزية، لذلك كان على التسوية الديمقراطية أن تعترف بقوة المحليات^[1]. وقد نص الدستور الفرنسي لعام 1958م في المادة 72 الفقرة الأولى على أن الوحدات الإقليمية في الجمهورية هي البلديات والمقاطعات وأقاليم ما وراء البحار وكل وحدة إقليمية أخرى تنشأ بقانون، كما نص في الفقرة الثانية من المادة نفسها على أن تدير الوحدات المحلية شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وفق القانون^[2].

كذلك في بريطانيا وهي مهد النظام اللامركزي المحلي، فنظام الإدارة المحلية يعتبر أسبق بالظهور من الحكومة المركزية ومن البرلمان، فالإدارة المحلية في بريطانيا قديمة قدم نشأة المدن البريطانية التي لم تكن في مراحل معينة تخضع لسلطة مركزية، وقد شهد نظام الإدارة المحلية تطورات كبيرة منذ مطلع القرن التاسع عشر، فأصبحت شؤون الإدارة المحلية في موقع الصدارة لكل برامج الإصلاح التي تتقدم بها الأحزاب السياسية والحكومات^[3].

وقد نص الدستور السوري الصادر عام 2012م على أن تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية ويبين القانون عددها واختصاصاتها واستقلالها المالي والإداري، ويرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويكون لهذه الوحدات مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً^[4]. كما كان قد صدر المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011م والمتضمن قانون الإدارة المحلية والذي حدد بموجبه الوحدات الإدارية المحلية وأهدافها وصلاحياتها

¹ - Chandler, J.A 1997- Explaining Local Government. Bell&Bain LTD, Glasgow, London, p306 .

² - عفيفي، مصطفى، 2008 النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية. مكتبة الإسكندرية، ص22.

³ - شكري، فهمي محمود، 1993 نظام الحكم المحلي في بريطانيا. دار الحكمة، ص20.

⁴ - المواد 130/ - 131/ من الدستور السوري النافذ حالياً والصادر عام 2012م

واختصاصاتها ومواردها المالية^[1].

وبهذا المعنى تختلف الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية السياسية، فالإدارة المحلية هي مجرد أسلوب إداري يتعلق بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية في الدولة ولا يمس بوحدها القانونية أو السياسية، ولا تتصل بتكوين الدولة أو شكلها الدستوري لأنها تتواجد في الدول البسيطة وفي الدول المركبة^[2]. فالأمر يقتصر في اللامركزية الإدارية الإقليمية على مجرد نقل مباشرة بعض الاختصاصات الإدارية من يد السلطات المركزية إلى هيئات محلية تباشرها تحت إشرافها ورقابتها، فاختصاصها إذاً ذو طبيعة إدارية بحتة^[3]. بينما اللامركزية السياسية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الدستوري للدولة، وتقوم على حساب وحدتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، فهي لا تقوم إلا في الدول الاتحادية أو دول النظام الفيدرالي، حيث تمارس الهيئات المنتخبة في الولايات أو المقاطعات أو الدويلات الأعضاء سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية في حدود الإقليم الذي تمثله، وينظم دستور الدولة علاقات الحكومة الفيدرالية بالدويلات الأعضاء^[4]. إذاً اللامركزية الإدارية هي تعبير عن نظام إداري، وبالتالي تُدرَس كموضوع من موضوعات القانون الإداري الذي يقتصر محله على السلطة التنفيذية، في حين أن اللامركزية السياسية تعبير عن نظام سياسي (دستوري) وهي تُدرَس كموضوع من موضوعات القانون الدستوري، الذي يتسع نطاقه الموضوعي ليتناول أشكال الدولة، وسلطاتها، وحقوق الأفراد وحررياتهم العامة^[5].

كذلك تختلف اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية المرفقية، فصحيح أنهما تشكلان صورتين من صور اللامركزية الإدارية، إلا أن اللامركزية المرفقية أساسها فني، حيث تنشأ لأسباب تتعلق بإدارة المرافق العامة بطريقة فنية مباشرة تكفل إنتاج أوفر وبتكاليف

1 - المادة 2/ من المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011م المتضمن قانون الإدارة المحلية .

2 - الجرف، طعيمة، القانون الإداري. مرجع سابق، ص116.

العطار، فواد، نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص28

3 - شطناوي، علي خطار، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا. مرجع سابق، ص121.

4 - بدران، محمد محمد، 1986 الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية. دار النهضة العربية،

القاهرة، ص18.

5 - نحيلي، سعيد. التراكوي، عمار، القانون الإداري المبادئ العامة. مرجع سابق، ص209.

أقل وهي ما تسمى بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة، وهي مرتبطة بجهاز الدولة الإداري، في حين أن الإدارة المحلية أساسها إقليمي من خلال منح بعض السلطات والاختصاصات للسلطات المحلية، وفي أساس نشأتها محور سياسي وذلك بهدف تطبيق الديمقراطية المحلية. كذلك اللامركزية المرفقية يحكمها مبدأ التخصص، في حين أن الإدارة المحلية اختصاصها شامل ولكن محصور ضمن إقليم معين^[1].

في حين تشترك الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري بأتهما أسلوبين من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، وتجمعهما خاصية مشتركة تتمثل في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية تخرج من يد السلطة المركزية وتمارس موضعياً، لكن عدم التركيز الإداري يندرج تحت مظلة المركزية الإدارية في حين أن الإدارة المحلية تندرج تحت مظلة اللامركزية الإدارية. كما أن عدم التركيز الإداري يُنظّم عن طريق التفويض بالاختصاص بشكل عام، في حين أن اختصاصات الإدارة المحلية تكون عن طريق المشرع مباشرة ولا يمكن الانتقال منها من قبل السلطة المركزية، بالمقابل لا يمكن تحديد اختصاصات الإدارة المحلية عن طريق التفويض بالسلطة. والإدارة المحلية تُمارَس من قبل أشخاص منتخبين عن طريق المواطنين فهي بهذا المعنى لها أهمية سياسية وديمقراطية، في حين يُمارَس عدم التركيز الإداري من قبل أشخاص تعينهم السلطة المركزية، فهو لا يعدو كونه تطبيق لقانون الفن الإداري. وفي نظام الإدارة المحلية تخضع المجالس المحلية للصيانة الإدارية، وهي عملية رقابة وإشراف من قبل الحكومة المركزية، في حين يخضع الموظفين في الأقاليم في ظل عدم التركيز الإداري للسلطة الرئاسية^[2].

المطلب الثاني : مصادر تمويل المجالس المحلية .

تمارس المجالس المحلية اختصاصات متعددة ومتنوعة وبالتالي فهي تحتاج دوماً إلى الموارد المالية الكافية التي تمكنها من القيام بواجبها على النحو المطلوب، حيث تحدد

¹ - صالح، محمود، 2016 الوجيز في الإدارة المحلية. ط1، ص43 .

المعاني، أيمن عودة، الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص29 .

² - الخلايلة، محمد علي، 2013 الإدارة المحلية. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص48 .

صالح، محمود، الوجيز في الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص39 .

طبيعة الخدمات التي تؤديها المجالس المحلية طبيعة الموارد المالية ومصادرها، وتعتبر هذه المصادر عنصراً هاماً من عناصر الاستقلال المحلي، بمعنى إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة خاصة بها فإن استقلالها يعتبر ناقصاً، ومن ثم فإن تدعيم اللامركزية الإدارية وازدياد قدرتها على تحقيق أهدافها يعتمد في المقام الأول على الموارد المالية المتاحة. وتنقسم الموارد المالية للوحدات المحلية إلى نوعين :

أولاً: الموارد الذاتية. تختلف الموارد الذاتية من بلد لآخر إما بحكم الإمكانيات المادية المتوفرة، أو بحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة، ويقصد بها تلك الموارد التي تتحقق داخل الوحدة المحلية أو التي يتوقف اتخاذ القرار بشأنها على المجالس المحلية ومن أهم هذه الموارد :

1 - الضرائب المحلية: يقصد بالضريبة بشكل عام الفريضة المالية التي تُحصّل إجبارياً وبصفة نهائية من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين من أجل تحقيق منفعة عامة، ويشير فقهاء المالية العامة إلى أن الضرائب المحلية يجب أن تراعي عدة اعتبارات أهمها أن تتناسب حصيلة الضريبة المحلية مع النفقات المحلية، وأن يتم الحصول على الضريبة المحلية بأقل تكلفة ممكنة، وكذلك تطبيق نظرية المنفعة وليس نظرية القدرة على الدفع، بمعنى أن يكون الهدف من الضريبة تحقيق خدمات عامة لمواطني الوحدات المحلية وليس فقط تحصيل الضريبة^[1].

في فرنسا تعتبر الضرائب المحلية من أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها المجالس المحلية، فالضرائب لها تاريخ طويل في فرنسا، فقد كانت موجودة في ظل النظام الملكي قبل قيام الثورة الفرنسية عام 1789م ثم حدث بعدها تطوير للنظام الضريبي^[2]، فقبل تعديلات عام 1974م كانت الضرائب تسمى ضريبة السننيمات المضافة، والمقصود بها أن للسلطة المحلية حق فرض ضريبة بنسبة عدد معين من السننيمات على كل فرنك

¹ - بدر، أحمد سلامة، 2017 دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. دار النهضة العربية، القاهرة، ص106

² - السيد، هدى محمد عبدالرحمن، 2015 كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي. مركز الدراسات العربية، مصر، ص78.

تتقاضاه الحكومة المركزية من بعض الضرائب المفروضة على الممتلكات^[1]، وبعد إحداث مجموعة من التعديلات على النظام الضريبي كانت الأوعية الرئيسية تتمثل في الأملاك العقارية والأرباح التجارية والصناعية، ويصدر قانون/7 كانون الثاني 1959م/ والمعدل بقانون/31 كانون الأول 1973م/ تغيير النظام الضريبي وأخذ بقانون النسب المئوية التي تحدد نصيب كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية من هذه الضرائب، ففي عام 1982م بلغت نسبة الضرائب المحلية لصالح المحليات 20% في حين وصلت عام 2006م إلى نسبة 45%، وحالياً يحدد الضرائب المحلية قانون/10 كانون الثاني 1980م/ والذي عمل على التخفيف عن كاهل المناطق الفقيرة من حيث الضرائب وسد أوجه النقص في مالية المحليات عن طريق الإعانات الحكومية، وبالتالي يوجد في فرنسا أربع ضرائب سنوية تتمثل في: الضرائب على الأملاك العقارية، الضريبة على القيمة الإيجارية التي يراعى فيها ما إذا كان العقار مبنياً أم لا، الضريبة على المساكن، وضريبة المهن^[2]. بالإضافة لذلك هناك ضرائب غير مباشرة تعرف باسم الضرائب البلدية وهي إما أن تحصلها البلديات بصورة إجبارية كالضريبة على المحلات التي تقدم المشروبات والضرائب على أماكن اللهو والكازينوهات، أو ضرائب غير مباشرة اختيارية كرسوم المياه المعدنية والإقامة في الفنادق^[3].

أما في بريطانيا ففي الوقت الذي نجد فيه ضرائب محلية متعددة في دول العالم لا نجد في النظام المحلي البريطاني سوى ضريبة واحدة تسمى الضريبة المحلية Rate وهي تشكل ما يزيد عن 35% من ميزانيات المجالس المحلية، وتفرض على العقارات أي على الأراضي وما فوقها من المباني، بحيث ترتبط بالشخص الذي يشغل العقار لحصوله على

¹ - بربر، كامل، 1996 نظم الإدارة المحلية. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ط1، ص88 .

² - السيد، هدى محمد عبدالرحمن، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي. مرجع سابق، ص79 .

بدر، أحمد سلامة، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق، ص109 .

³ - موسى، مصطفى محمد، 1992 التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص390 .

عواضة، حسن محمد، 1983 الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، ص231 .

منفعة من شغله لهذا العقار، سواء كان مالكاً للعقار أو منتقياً أو شاغلاً له بالإيجار، وبالتالي يرتبط عنصر التكليف بأداء هذه الضريبة بشغل العقار أكثر من ملكيته، وقد تعفى بعض العقارات من هذه الضريبة بموجب القانون، كالعقارات التي يشغلها التاج والمباني الحكومية ومكاتب البريد وأقسام الشرطة وغيرها....^[1].

بينما في سورية فقد حرص المشرع على أن يكون فرض الضرائب والرسوم المحلية بقانون، حيث نص قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م على أن تتألف إيرادات الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية وفق /الفقرة الثالثة من المادة 134/ من الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية، كما أن المشرع أتاح إضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة لصالح الوحدات الإدارية المحلية، فوفق القانون المالي رقم 1 لعام 1994م والمعدل بالقانون رقم 18 لعام 2007م تحدد حصة الوحدات الإدارية والبلديات بنسبة لا تقل عن 10% من ضريبة ريع العقارات والعرضات، كما تحدد حصة الوحدات الإدارية والبلدية بنسبة 10% من ضرائب الدخل المختلفة (أرباح حقيقية، تجارة عقارات، دخل مقطوع، رواتب وأجور... إلخ)^[2].

2 - الرسوم المحلية: والرسم هو مبلغ نقدي يدفع مقابل الانتفاع بإحدى الخدمات أو المرافق المحلية، وهو يختلف عن الضريبة لأن له مقابل، ويُرجع الفقه أهمية الرسم إلى أن الدولة تقدم خدمات معينة للأفراد مقابل التزام هؤلاء بدفع تكاليف الخدمات، من جهة أخرى فكرة الرسم ارتبطت قديماً بأنها بديل للضرائب حيث أن الضرائب تتطلب موافقة السلطات التشريعية، وبالتالي فالرسم يدفع مقابل الحصول على خدمات خاصة بينما الضرائب تعد وسيلة للمشاركة في تحمل أعباء الوحدات المحلية^[3].

¹ - اسماعيل، محمد أحمد، 2013 النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انكلترا. المكتب الجامعي الحديث، ط1، ص359 .

الطهراوي، هاني علي، 2004 الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص282 .

Wilson, D1994- Local Government in the United Kingdom. Macmillan, London, p150 .

² - المادة الثانية من القانون رقم 18 لعام 2007م

³ - بدر، أحمد سلامة، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق، ص110.

ومن أهم الرسوم الحديثة في النظام المالي الفرنسي هي رسوم التنظيم المدني، ويرجع أصلها إلى قانون تهيئة العقارات الذي صدر عام 1968م وعُدل عام 1971م حيث يتوجب على المواطن الذي يرغب بتشييد الأبنية أو إعادة بنائها أو توسيعها دفع رسوم للترخيص تمتد من 1% من قيمة البناء وحتى 5%^[1]. في حين تعتمد الإدارات المحلية في بريطانيا على الموارد المتحصلة من الرسوم والمتمثلة برسوم زيارة المتاحف أو استعارة الكتب لمدة طويلة من المكتبات ورسوم السجل المدني... إلخ^[2]. بينما حدد القانون السوري مجموعة من الرسوم نذكر منها على سبيل المثال: رسم يومي عن إعلانات الطرق المحلية سواء كانت ثابتة أو متحركة أو ضوئية^[3]، أيضاً هناك رسوم شهرية للمحلات المرخصة ببيع المشروبات الكحولية والمطاعم والملاهي والفنادق، بالإضافة لوجود رسوم سنوية كرسوم المراكب والزوارق^[4]، بالمقابل فقد أبقى القانون من الرسوم المحلية الوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري، المنظمات الشعبية والنقابات المهنية، الجوامع والكنائس ودور العبادة، عقارات الجمعيات الخيرية... إلخ^[5].

3 - إيرادات الأملاك المحلية: وهي تمثل ما يمكن اعتباره مورداً ذاتياً بالمعنى الصحيح، فالمجالس المحلية تستقل بتحديد الواقعة المنشئة لها وكذلك طريقة تقديرها وكيفية تحصيلها^[6]، ولقد طبقت الوحدات الإدارية الفرنسية فكرة إيرادات الأملاك الخاصة حيث أصبح ثمن الخدمات التي تؤديها بمثابة إيراد مالي لا يمكن إغفاله مثل أجره المساكن التي تملكها هذه الوحدات وأيضاً مقابل الإقامة في المستشفيات الحكومية إلى جانب المشروعات الاستثمارية. كذلك الوحدات المحلية في بريطانيا بدأت بامتلاك المشاريع التجارية الهائلة والعقارات الضخمة التي تضمن لها مصدر تمويل يمكّنها من القيام بتحقيق أهدافها^[7]. كما حدد القانون السوري إيرادات الأملاك المحلية من خلال حصيلة

1 - عواضة، حسن محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق، ص 231 .
 2 - اسماعيل، محمد أحمد، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انكلترا. مرجع سابق، ص 374 .
 3 - المادة 135 من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2001 م .
 4 - المادة 2/ والمادة 6/ من القانون رقم 18 لعام 2007م المعدل للقانون المالي رقم 1 لعام 1994 م .
 5 - المادة 142 من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 م .
 6 - بربر، كامل، نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص 89 .
 7 - بدر، أحمد سلامة، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق، ص 111 .

بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن والبلدات والبلديات وفق القوانين النافذة^[1].

ثانياً: الموارد الخارجية: غالباً ما تشكو الإدارات المحلية من قلة مواردها المالية الذاتية، لذلك تلجأ إلى موارد أخرى خارجية، تأتي في قسمها الأكبر من خلال مساهمة السلطة المركزية أو المؤسسات العامة أو الصناديق المالية، أو عن طريق القروض، أو عن طريق التبرعات والهبات. وتقسم هذه الموارد إلى:

1 - الإعانات الحكومية: وهي المبالغ التي تحصل عليها المجالس المحلية من الحكومة المركزية لتغطية جزء من نفقاتها، وهي تهدف إلى التخفيف من العبء الضريبي المحلي الذي يدفعه المواطنون من جهة، ومن جهة أخرى تعزيز موارد المجالس المحلية، وهي تعد في الوقت ذاته وسيلة للحكومة المركزية تتمكن من خلالها من الرقابة والإشراف على أوجه الصرف والإنفاق لهذه المجالس^[2].

ففي فرنسا تقدم السلطة المركزية هذه الإعانات حيث تمنحها كل وزارة على حدة بحسب أنشطة الوزارة التي تحتاج إلى تنفيذها من خلال المجالس المحلية، ويختلف مقدار الإعانات بحسب نوع الإعانة، فهناك إعانات مئوية تمنح للوحدة المحلية على شكل نسبة مئوية من تكلفة الخدمة المراد تقديمها، وهناك إعانات الوحدة ويتم تقديرها على أساس مبلغ معين بالنسبة لكل وحدة، كالوحدات السكنية بالنسبة لخدمة الإسكان، وقد بلغت نسبة الإعانات أو المنح الحكومية في عام 2006م حوالي 32% من إجمالي إيرادات المجالس المحلية^[3].

في حين تعتبر الإعانات المركزية المورد الرئيسي لإيرادات المجالس المحلية في بريطانيا، وهي تتميز بذلك عن غيرها من الدول، حيث بلغت نسبة الإعانات الحكومية حوالي 70% من إجمالي الدخل المحلي، وقد يكون ذلك نتيجة عدة مبررات أهمها أن

¹ - المادة/134/ الفقرة السادسة من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م .

² - الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص108 .

³ - بدر، أحمد سلامة، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق، ص113 .

عبدالله، سامي حسن نجم، 2014 الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، ص289 .

العديد من الوظائف الملقاة على عاتق السلطات المحلية لها صبغة قومية، كما أن العديد من الأعباء المحلية ليس لها مصادر تمويل محلية مناسبة، بالإضافة إلى الطبيعة الجامدة للضريبة المحلية لا يجعلها في وضع يسمح بزيادتها بما يتوافق مع الاحتياجات المتزايدة للسكان، وتنقسم هذه الإعانات إلى إعانات نسبية مئوية موزعة كنسبة مئوية من مصروفات السلطة المحلية لمرفق محدد، فعلى سبيل المثال يمكن للسلطة المحلية تقاضي 50% من مصروفاتها لمرفق البوليس على شكل إعانة من الدولة، وهناك إعانات شكلية قاعدية يتم حسابها استناداً على عدة عوامل منها غنى وفقر المنطقة^[1]. وفي سورية وفق قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م فقد قرر تخصيص إعانة للمجالس المحلية في الموازنة العامة وكذلك إعانة في الموازنة المستقلة لمجالس المحافظات^[2].

2 - القروض: تعتبر القروض أحد المصادر المالية التي تعتمد عليها الهيئات المحلية لمواجهة عجز مواردها المحلية، وقد أصبحت من الموارد المالية المهمة نتيجة عجز الضرائب والرسوم عن تمويل الإدارة المحلية، وهي قد تكون قروض قصيرة الأجل لا تتعدى مدتها العام الواحد، وقد تكون طويلة الأجل، ويكون الهدف منها إنشاء المدارس والمستشفيات أو إدخال تحسينات على مرافق المياه والصرف الصحي... إلخ .

حيث تعتمد الهيئات المحلية في فرنسا في إنجاز مشروعاتها الكبيرة وبرامج التنمية المحلية على القروض والتي تزيد نسبتها على 10% من موارد الهيئات المحلية، ومن أهم الجهات التي تمنح القروض (الصندوق القومي للأعمال العقارية، الصندوق القومي لشؤون الغابات، صندوق الودائع والتأمينات، صندوق الائتمان الزراعي)^[3].

أما في بريطانيا فلم يكن قبل عام 1972م يوجد نص قانوني يعطي المجالس المحلية صلاحية إبرام القروض لأغراض التمويل المحلي، لكن بصور قانون 1972م

¹ - اسماعيل، محمد أحمد، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انكلترا. مرجع سابق، ص 375 .

الطهراوي، هاني، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق، ص 284 .

² - المادة /134/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م وكذلك المادة /7/ من القانون رقم 35 لعام 2007م الخاص بالموازنة المستقلة للمحافظة .

³ - عواضة، حسن محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. مرجع سابق، ص 232 .

أصبح للمجالس المحلية صلاحية الاقتراض، طالما توافرت قانونية العمل المراد تمويله، لكن المشرع اشترط موافقة السلطة المركزية ممثلة في وزير الحكم المحلي، بالمقابل هناك استثناء لبعض الحالات تتمثل فيما إذا كان القرض مؤقت أي يتم اللجوء إليه حتى تحصل الإيرادات المحلية الذاتية فهو بقصد تغطية المصروفات المحلية، أو إذا كان الغرض من القرض تغطية بعض النفقات تمهيداً لإبرام عقد قرض نهائي تمت الموافقة عليه من السلطة المركزية. وللهيئة المحلية حرية اختيار الجهة التي تتعاقد معها على تنفيذ القرض، وهي إما السوق الحرة، أو المواطنين مباشرة، أو هيئة التنسيق للأشغال العامة^[1]. من جانبه القانون السوري أعطى الحق لوحدات الإدارة المحلية بالحصول على القروض والتسهيلات الائتمانية من صندوق الدين العام ومصرف إقراض الوحدات الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة^[2].

3 - التبرعات والهبات: وهي المبالغ النقدية أو العينية أو الهبات والوصايا التي يقدمها المواطنون والهيئات الخاصة للمجالس المحلية طوعاً ودون تكليف للمشاركة في تحمل الأعباء العامة، وهذا المورد لا يعتبر ذو شأن كبير، حيث أنه في بعض الإدارات المحلية لا يشكل شيء يذكر^[3]. إلا أنه بالمقابل وخشية اساءة استخدام هذه التبرعات والهبات لا بد من إحاطتها بالرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية .

المطلب الثالث: موازنات المجالس المحلية وعلاقتها بالموازنة العامة .

الموازنة هي برنامج نشاط الجهة العامة التي توضع لها خلال العام، فهي الصورة المعبرة عن نشاط كافة الجهات الحكومية، سواء كانت مركزية أم لامركزية، ولما كان اختصاص المجالس المحلية قد اتسع فقد أولى المشرع في مختلف دول العالم اهتماماً خاصاً بموازنات المجالس المحلية، والقاعدة المسلمة في الدول العريقة في نظام الإدارة المحلية، أن المجلس المحلي له الكلمة الأخيرة في موازنته في حدود القواعد العامة التي

¹ - السيد، هدى محمد عبدالرحمن، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي. مرجع سابق، ص116 .

بربر، كامل، نظم الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص95 .

² - المادة /134/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2001م .

³ - الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص108 .

تضعها الدولة، وهذا الأصل لا يمكن تحقيقه إلا إذا أمكن المجالس المحلية أن تمول نفسها ذاتياً^[1].

ففي فرنسا يتولى العمدة تحضير الميزانية الأصلية أو التكميلية، ويقوم المجلس البلدي بالنقاش والتصويت عليها، كذلك يخضع الحساب الإداري للعمدة للنقاش والتصويت عليه من قبل المجلس البلدي، لكن يلاحظ أن دور المجلس البلدي بالنسبة للميزانية البلدية لا يعدو أن يكون دوراً شكلياً، لا سيما أن الدور الأكبر في تحضير الميزانية يكون للعمدة بمساعدة بعض مساعديه أو مختصين فنيين، حيث يكون له الوقت للدراسة وفحص المصادر والمصروفات أكثر من عضو المجلس البلدي، والذي يكتفي بمجرد الاطلاع إلا في حالة وجود عجز واضح في الميزانية فيمكن أن يلفت نظر العمدة لمناقشة الأسباب قبل التصديق^[2].

والسلطة المركزية تملك عدة وسائل في ممارسة سلطتها التقديرية تجاه المداولات البلدية، حيث بمقدورها الاكتفاء بدراسة مضمون المداولات البلدية قبل إعلان تصديقها، كما بإمكانها فحص الطريقة التي تم بموجبها حدوث التوازن في الميزانية البلدية، فالمدير الذي يستقبل الميزانية البلدية مع الوثائق المرفقة بها يقوم بفحص دقيق لبنود الصرف والإيرادات، حيث بإمكان السلطة المركزية أن تزيد من بنود الإيرادات إذا ما اتضح لها أن ما كان مسجلاً يعد غير كافٍ، أو أن تقلل من الإيرادات إذا ما رأت أنها أكثر علواً، أيضاً يمكن للسلطة المركزية أن تقلل من حجم الاعتمادات المتعلقة بالمصروفات الاختيارية لصالح مالية البلدية، بالمقابل لا يمكنها استخدام هذا الإجراء للضغط على المجلس البلدي أو إدراج مصروفات اختيارية في الميزانية^[3]. ويمكن للسلطة المركزية ممارسة سلطة الحلول مكان المجالس المحلية في تنظيم الميزانية عندما لا يكون مصوت عليها بتوازن حقيقي أي أنها تكون منفضة بعجز، ويجب إحالتها إلى الغرفة الإقليمية للمحاسبات

1 - الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري. مرجع سابق، ص 521 .

2 - اسماعيل، محمد أحمد، 2015 النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. المكتب الجامعي الحديث، ص 460 .

3 - اسماعيل، محمد أحمد، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق، ص 858 .

ولا يمكن استبعاد مقترحاتها إلا بموجب قرار مسبب^[1]. أيضاً بالنسبة لمجالس المديريات يتم التصويت على الميزانية وتكون نافذة بالتصديق عليها، وهي تضم قسماً للاستثمار وآخر للتشغيل على غرار الميزانية البلدية ويتم التصديق عليها من قبل المجلس العام .

أما في بريطانيا فيتم إعداد الموازنة بصورة عامة لمدة سنة واحدة، لكن من حيث النظرة المستقبلية للموازنة فهي تعد في إطار الخطة الخمسية الاقتصادية المحلية، ويرفق بها عدة تقارير عن التطورات الاقتصادية المتوقعة في السنوات الخمس القادمة، بالإضافة للدراسات الخاصة بنمو السكان وتقدير احتياجات هذا النمو، ويتم تحضير موازنات السلطة المحلية بإحدى طريقتين^[2]: فإما أن يتولى الرئيس الإداري ورئيس إدارة الشؤون المالية تحضير حسابات التكاليف الخاصة بالنفقات الجارية للسلطة المحلية -مرتببات أجور صيانة مباني... إلخ- وتقدم إلى اللجنة المختصة بموضوع التقديرات المالية، فعلى سبيل المثال إذا كانت التقديرات تتعلق بالشؤون الاجتماعية تقدم إلى لجنة الشؤون الاجتماعية وإذا كانت تخص التعليم تقدم إلى لجنة التعليم، ومن ثم تعرض على لجنة الشؤون المالية، وهي لجنة فرعية منبثقة من لجنة السياسة والموارد تقوم بدراسة التقارير والتقديرات وتقدير المعونات المالية التي تحتاجها السلطات المحلية، ومن خلال هذه التقديرات تقترح المبلغ المطلوب تحصيله من الضريبة العقارية .

أما الطريقة الأخرى بإعداد الموازنة المحلية فتتم عن طريق إقرار المستوى الممكن والمناسب لسعر الضريبة العقارية والحصيلة المتوقعة من هذا المصدر ليتم توزيعها على تكاليف الخدمات المتنوعة المطلوب تنفيذها، وتتولى اللجنة المالية وضع الأهداف والإشارة إلى وسائل تمويلها وإنجازها على أساس الخدمات المطلوب تنفيذها من قبل اللجان المختصة. يتم التصويت على الميزانية في شهر آذار من خلال احتفال يطلق عليه يوم الميزانية، وعقب التصويت فإن على المجلس المحلي واجب نشر الميزانية.

¹ - اسماعيل، محمد أحمد، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. مرجع سابق، ص 931 .

² - صادق، صلاح، 1977 الحكم المحلي في انكلترا. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص 331 .

الطهراوي، هاني، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. مرجع سابق، ص 286 .

Wilson, D. Local Government in the United Kingdom. op.cit. p154 .

ويمكن للمجلس التصويت على ضريبة إضافية إذا ما تجاوزت المصروفات المصادر المتاحة. والجدير بالذكر أن السلطات المحلية في بريطانيا تتمتع بحرية كافية في إعداد ميزانيتها، ولا تخضع في نفاذها لتصديق السلطة المركزية، وهي تتبع في إنجازها أساليب الشركات الخاصة وهذا ما يميزها عن الحسابات المالية الفرنسية التي تخضع لطرق المالية العامة مما يتيح الفرصة لمحكمة المحاسبات لممارسة رقابتها^[1].

أما في سورية فقد نص المشرع على أن يكون لكل وحدة إدارية محلية ذات شخصية اعتبارية موازنة منفصلة عن موازنة الدولة العامة، وترتبط بها على أساس مبدأ الصوافي، فإذا كان فائض الوحدة المحلية -الفرق بين نفقاتها وإيراداتها- موجباً يظهر في جانب النفقات في الموازنة المحلية ويرد في موازنة الدولة بصورة رقم إجمالي ضمن باب مستقل في جانب الإيرادات، أما إذا كان فائض الموازنة المحلية سالباً فيظهر في جانب إيرادات الوحدة المحلية تحت بند العجز^[2]، وتتضمن موازنات الوحدات المحلية (الجارية والاستثمارية) إيرادات ونفقات الوحدة بالإضافة إلى نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة للوحدة المحلية والمشاريع ذات الحسابات المستقلة وفق مبدأ الصوافي^[3].

يعد مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس وتقر الموازنة من قبل المجلس، وتصدق موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل وزير الإدارة المحلية بعد موافقة وزير المالية، بينما تصدق موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل وزير الإدارة المحلية، في حين تصدق موازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة^[4]. وتطبق في تنفيذ موازنات الوحدات الإدارية أحكام القانون المالي الأساسي المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة^[5]. بالإضافة لذلك يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحلية، مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة

1 - اسماعيل، محمد أحمد، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انكلترا. مرجع سابق، ص354 .

2 - المادة /3/ من القانون المالي الأساسي الصادر عام 2006م .

3 - المادة /144/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م .

4 - المادة /146/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م .

5 - المادة /149/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011م .

للدولة، حيث تبدأ السنة المالية للموازنة في الأول من كانون الثاني وتنتهي في غاية كانون الأول من كل عام، وتعد الموازنة من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، تقرر وتجري التعديلات والمناقشات المتعلقة بها من قبل المجلس وتصدق بقرار من وزير الإدارة المحلية وترسل نسخة منها إلى هيئة تخطيط الدولة للاطلاع، وتطبق على الموازنة أحكام النظام المالي للوحدات الإدارية المحلية^[1]. وتعتبر أموال وحدات الإدارة المحلية من الأموال العامة، ويسري عليها قانون جباية الأموال العامة، ويمارس وزير الإدارة المحلية صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بهذه الأموال العامة، وكذلك تمارس دوائر وحدات الإدارة المحلية صلاحيات الدوائر المالية في المحافظات^[2].

المبحث الثاني

استقلالية التمويل المحلي ومشكلاته وكيفية تطويره

التمويل المحلي كما ذكرنا سابقاً عبارة عن حجم الموارد المالية للإدارات المحلية الناتجة عن مصادر الإيرادات المخصصة لهذه الهيئات والتي تتناسب مع حجم مسؤولياتها، والهيئات المحلية تخضع في عملية تحصيل وجباية هذه الموارد إلى رقابة وإشراف السلطة المركزية، وهي في سبيل تحصيل مواردها تعاني من بعض المشاكل والمعوقات، وهو ما سنعالجه في المطالب التالية بالإضافة إلى بيان كيفية تطوير وتعزيز الموارد المالية للوحدات المحلية .

المطلب الأول: رقابة السلطة المركزية على الموارد المالية للمجالس المحلية .

لقد أسفرت تجارب بعض الدول عن أن الاستقلال المالي للهيئات المحلية قد يؤدي إلى نوع من التداخل بين المالية العامة والمالية المحلية، ولضمان التناسق ومنع هذا التداخل فإن الظروف العملية تطلبت الانتقاص من هذا الاستقلال المالي للوحدات المحلية، ودعت إلى ضرورة وجود رقابة من السلطة المركزية لهذه الجهات، وإذا كانت

¹ - المادة /2/ من القانون رقم 35 لعام 2007م الخاص بالموازنة المستقلة للمحافظة .

² - خولاني، منار عبدالستار، 2007 الإدارة المحلية ومشكلاتها في سورية. ط1، ص 95 .

الدول المتقدمة قد أعطت الوحدات المحلية قدر من الاستقلال المالي وإبعادها قدر المستطاع عن رقابة السلطة المركزية إلا أن الوضع عكس ذلك بالنسبة للدول النامية وذلك بهدف تحقيق الصالح العام^[1].

ففي فرنسا تعتبر تصرفات الهيئات اللامركزية نافذة منذ صدورهما مستوفية للشروط التي تطلبها القانون، إلا أنه يجب إحاطة ممثل الدولة وهو المحافظ بصورة من هذه القرارات للتصديق أو الاعتراض عليها خلال المدة التي حددها القانون، ومنها القرارات المتعلقة بإبرام العقود الإدارية كعقود القروض العامة - تستلزم إذن مسبق من وزير الاقتصاد والمالية- والعقود المتعلقة بمنح امتياز أو إيجار المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والكيمياوي. بالمقابل تطلب المشرع الموافقة المسبقة لمجلس الدولة على تصرفات الهيئات المحلية في مجالات معينة، حيث أوجب الحصول على مرسوم خاص من مجلس الدولة في حال قيام المجالس المحلية بالمساهمة في رأس مال أحد الشركات التجارية. كذلك الموازنة المحلية التي تتضمن عجزاً يزيد عن 5% فإنها تخضع لمصادقة السلطة المركزية، والحال كذلك بالنسبة لقبول التبرعات والهبات والقرارات المتعلقة بتأجير العقارات التي تملكها المجالس المحلية فهي تحتاج لمصادقة السلطة المركزية المختصة^[2]. كما أن المفوض الجمهوري أصبح يمارس اختصاصاته الرقابية في هذا المجال عن طريق غرف المحاسبات الإقليمية المنشأة بمقتضى القانون رقم/213/ لسنة 1982م والتي خولها القانون اختصاصات قضائية واسعة في مجال الرقابة المالية يماثل اختصاصات المحاكم الإدارية وتشمل الرقابة المالية الأمور التالية^[3]:

أ - اعتماد الموازنة التخطيطية: فإذا ما تبين للمحافظ وجود عجز بين الإيرادات والمصروفات فإنه يحيلها إلى غرف المحاسبات الإقليمية لإيجاد الحلول المناسبة لإعادتها إلى التوازن الحقيقي .

1 - بدر، أحمد سلامة، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق، ص98 .

2 - عبدالله، سامن حسن نجم، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق، ص385 .

3 - محمد زهير، محمد محسن، 2010 الرقابة على السلطات الإدارية المحلية. رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة،

ص174 .

السيد، هدى محمد عبدالرحمن، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي. مرجع سابق، ص91.

ب - في حالة وجود عجز في الموازنة: فإن للمحافظ أن يأمر بوقف الصرف للإنفاق على أعمال غير مدرج لها اعتمادات مالية .

ج - كما أن للمجلس الإقليمي أن يطلب من المحافظ اعتمادات إضافية لتفادي عجز الموازنة .

وقد تلجأ السلطات المحلية إلى فرض ضرائب لمواجهة مصروفات استثنائية، وفي هذا المجال يختص ديوان المحاسبات بفحص مدى مشروعية قرارات فرض الضرائب والرسوم، سواء من حيث قانونية فرضها، أو من حيث مراعاتها للشكليات المقررة كالحصول على موافقة السلطة المركزية، وبالإضافة لرقابة الديوان والسلطة المركزية، فإن مجلس الدولة الفرنسي يراقب الضرائب المحلية ويبيدي اهتماماً واضحاً بمشروعية الموارد المالية المحلية^[1]. بالمقابل فإن التقارير السنوية التي تقدمها السلطة المركزية عن أعمال الهيئات المحلية وما تتضمنه من مقترحات وإرشادات وإن كانت غير ملزمة إلا أنه يتوقف على هذه التقارير قيمة الإعانة المالية التي تقدمها خزنة الدولة للهيئات المحلية^[2].

أما في بريطانيا فالسلطة المركزية لا تملك أي نوع من أنواع الرقابة على المجالس المحلية أو على أعضائها كالحل أو التعيين أو التأديب أو العزل، لكن بالمقابل تمارس بعض أوجه الرقابة على أعمال هذه المجالس بغرض توحيد الأنشطة المحلية واتفاقها مع السياسة القومية، خاصة بعد صدور قانون 1972م حيث أصبحت الرقابة في ظله تهدف بصورة أساسية إلى التأثير في معدلات الإنفاق للهيئات المحلية، والتي بلغت ميزانيتها من الضخامة بحيث لا تستطيع أي حكومة أن تتجاهلها عند إعداد برامج التنمية الشاملة، فبالإضافة إلى الرقابة المالية التي تبدأ من داخل المجلس المحلي والتي أوجب القانون على كل مجلس أن يقوم بتشكيل لجنة يناط بها مراقبة النشاط المالي والالتزام بالسياسة المالية، فإن الأجهزة المركزية تقوم بالرقابة المالية من خلال مفتش الخزنة العامة أو مراجعون قانونيون تندبهم الحكومة، فقبل عام 1972م كان من سلطات هؤلاء المراجعين

1 - محمد زهير، محمد محسن، الرقابة على السلطات الإدارية المحلية. مرجع سابق، ص 170 .

2 - البنا، محمود عاطف، 1986 نظم الإدارة المحلية. مكتبة القاهرة الحديثة، ط1، ص 107 .

توقيع جزاءات على المخالفين تتمثل في تكليف المخالف رد المبلغ المنصرف خلافاً للقانون، وإذا زادت هذه المبالغ المنصرفة يحرم المتسبب من شغل أي منصب عام لمدة خمس سنوات سواء كان من الموظفين أو من أعضاء المجلس، أما بعد صدور قانون 1972م فقد أصبح لكل مجلس مراجع حسابات معتمد وحددت سلطته على مجرد الإحالة إلى المحكمة المختصة، أما إذا اتضح لمراجع الحسابات أن هناك أدلة قوية وكافية على وجود المخالفات المالية وقد ارتكبت عمداً فإنه يرفع تقريراً بذلك إلى وزير الداخلية الذي يجوز له أن يأمر المحاسب المختص بإجراء المزيد من الفحص وأن يأمر بعد تسلم تقرير المراجع بتقصي الحقائق بناء على طلب الإدارة المحلية أو هيئة الناخبين أو السلطة المختصة^[1].

وإذا كانت المجالس المحلية في بريطانيا تتمتع بالاستقلال الكامل في وضع ميزانيتها وتملك إدخال تعديلات والمناقلة بين أبوابها دون اعتماد من السلطة المركزية، إلا أن القانون سمح للسلطة المركزية أن تمارس الرقابة على المجالس المحلية المستفيدة من المنح أو الإعانات المالية، حيث تملك السلطة المركزية فحص ميزانية المشروع المطلوب تمويله بالمنح والإعانات، كما علق المشرع البريطاني حق المجالس المحلية في إبرام عقود القروض العامة لتمويل مشاريعها كبناء المستشفيات والمسكن الشعبية واستصلاح الأراضي على موافقة السلطة المركزية ممثلة بوزارة الإسكان والحكم المحلي، التي تستطيع من خلال ذلك التأكد من سلامة المشروع المستهدف بالتمويل وكذلك الرقابة على مراحل تنفيذه، كما تمارس السلطة المركزية رقابتها على الرسوم التي تفرضها المجالس المحلية لتغطية نفقات بعض المرافق العامة مثل خضوع رسم دفن الموتى والأسواق العامة والمسالخ والمجازر لموافقة وزارة الصحة^[2].

¹ - السيد، هدى محمد عبدالرحمن، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي. مرجع سابق، ص 123.

صادق، صلاح، الحكم المحلي في انكلترا. مرجع سابق، ص 354.

² - عبدالله، سامن حسن نجم، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. مرجع سابق، ص 373. الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص 118.

أما في سورية فيقوم الجهاز المركزي للرقابة المالية بمراقبة الشؤون المالية وتنفيذ موازنات الوحدات الإدارية المحلية وفقاً للأحكام النافذة، كما تنظم الأحكام الأساسية الخاصة بالقروض والتسهيلات الائتمانية وجميع الشؤون المالية والمحاسبة للوحدات الإدارية والمؤسسات والشركات والمنشآت التابعة لها بنظام مالي خاص يصدر بقرار من وزير المالية بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية وفق أحكام القانون المالي الأساسي، ويخول وزير الإدارة المحلية تحديد عوائد الجباية وأصول منحها للمستفيدين منها بالتنسيق مع وزير المالية. بالإضافة إلى أن المشرع نص على إحداث مصرف إقراض للوحدات الإدارية بمرسوم يحدد رأسماله ومصادر تمويله ومهامه ويحل محل صندوق البلديات^[1].

المطلب الثاني: مشكلات ومعوقات التمويل المحلي .

لا تخلو دول العالم المتقدمة منها والنامية، الفقيرة أو الغنية من مشاكل ومعوقات ترتبط بالتمويل المحلي، ومشكلة الهيئات المحلية في الوقت الحاضر في عدم كفاية مواردها المالية للقيام بكافة الاختصاصات التي يعهد بها إليها، وهذه المشكلة تنعكس على الاستقلال الفعلي والحقيقي للهيئات المحلية، فالواقع أن حرية هذه الهيئات في الحصول على الموارد ليست بالحرية الكاملة في كل الأنظمة، فهناك قيود تفرضها الدساتير والتشريعات على فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى حرية الاقتراض، بالإضافة إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية على ميزانيات الهيئات المحلية وأوجه صرف إيراداتها^[2]. وتختلف أساليب الدول في مواجهة مشكلة التمويل المحلي، وبخاصة فيما يتعلق بالحق الضريبي وإعانات الحكومة المركزية، فهناك دول تخصص سلطاتها المحلية بضرائب عينية ذات طابع محلي وتعززها بإعانات مركزية كبيرة كما في بريطانيا، بينما هناك دول تكفي بقصر الضرائب المحلية على نسبة مئوية من الضرائب المركزية ومنها فرنسا، وبالتالي فالواقع العملي يلقي الضوء على الصعوبات التي تواجه المجالس المحلية

1 - المواد/151 - 152 - 153 - 154/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 م .

2 - حمدي، عادل محمود، 1973 الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص210 .

في هذا الشأن مما يجعلها تحت رحمة ورقابة السلطة المركزية^[1].

وبناء على ماسبق يمكن لنا أن نجمل المشاكل التي تواجه الهيئات المحلية فيما يخص التمويل المحلي في نوعين من المعوقات^[2]:

أولاً - المعوقات المالية: لا سيما صغر حجم الوحدات المحلية، حيث أن القدرة التمويلية غالباً ما تتناسب طردياً مع كبر حجم الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري، كما أن احتكار السلطة المركزية لأهم مصادر التمويل وأكثرها وفرة كالضرائب والرسوم وعوائد الاستثمار والمشاريع المختلفة رغم ما يبرره إلا أنه لا يعني حرمان الهيئات المحلية منها، بالإضافة إلى عدم الاستغلال الأمثل للطاقت والإمكانات المحلية سواء المادية أو البشرية - رغم نسبية هذا الأمر بين الدول المتقدمة والدول النامية- كما أن قصور الإدارة المحلية عن تحصيل الموارد المالية المختلفة قد يكون سبباً هاماً لعجز الهيئات المحلية، وقد يكون السبب في ذلك رغبة الهيئات المحلية في حماية الممولين والاعتماد على خزانة الدولة وذلك من أجل كسب ثقة الممولين باستمرار .

ثانياً - المعوقات القانونية: تتمثل في عدم مرونة الموارد المحلية حيث أن التشريعات والقوانين غالباً ما تكون عائقاً أمام زيادة الموارد المحلية، فالسلطة المركزية هي من تملك الحق في فرض المزيد من الضرائب والرسوم وحق الاقتراض، وهذه العمليات تتطلب سن قوانين وتشريعات وتأخذ إجراءات طويلة ومعقدة. كما أن الهيئات المحلية تمارس سلطاتها واختصاصاتها في حدود جغرافية حددها القانون، وبالتالي فهي لا تستطيع أن تمارس أي اختصاصات خارج هذه الحدود، الأمر الذي يخلق مشاكل مالية تتمثل بتسرب الموارد الاقتصادية عن طريق الثغرات الجغرافية. وأيضاً من المعوقات القانونية هي الرقابة المالية المركزية على الهيئات المحلية فهذه الرقابة تقيد حرية الهيئات المحلية في تنفيذ سياستها المالية بما يتفق مع ظروفها وحاجاتها نتيجة التزام الهيئات المحلية بالسياسة المالية والاقتصادية للدولة.

¹ - صابر، محي الدين، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية. المكتبة العصرية، بيروت، ص101 .

² - بدر، أحمد سلامة، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. مرجع سابق، ص92 .

الشيخلي، عبدالقادر، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. مرجع سابق، ص49 .

وفي سورية ظهرت المعوقات المادية من خلال ضخامة الأعباء الملقاة على كاهل الوحدات المحلية بالمقارنة مع الاعتمادات المتوفرة، وعدم كفاية هذه الاعتمادات لتنفيذ المشروعات الحيوية والضرورية، وكذلك الصعوبات في عدم توفر الآليات اللازمة لتنفيذ مثل هذه المشاريع، الأمر الذي أدى إلى تدني مستوى التنفيذ في عدد كبير منها، وفي الحقيقة هذه الصعوبة لا تتعلق بضعف الإمكانيات المادية للدولة بقدر ما تتعلق بسوء توزيع الدخل القومي، لاسيما ما يلحظ في مجال التعاقد من إهمال وتقصير وهدر للمال العام، وعدم تنسيق واضح بين الهيئات المحلية والأجهزة الإدارية العاملة في نطاق الوحدة المحلية^[1]. وبالتالي فإن أغلب وحدات الإدارة المحلية في سورية تعاني من العجز في ميزانيتها نتيجة انخفاض نسبة الإيرادات، وهذا الأمر يعود إلى عدة عوامل تتمثل في ضعف جهاز التحصيل نتيجة عدم ملائمة ظروف تحصيل الضرائب والرسوم، وسوء اختيار العاملين في جهاز التحصيل وضعف الوسائل الرقابية على العاملين، بالإضافة إلى تهرب المواطنين من دفع الضرائب والرسوم المحلية نتيجة عدم الوعي لأهمية المشاريع التي تقوم بها الوحدة المحلية، بالمقابل عدم توفر وسائل كفيلة بمنع تهرب المواطنين من دفع الضرائب والرسوم، أيضاً فإن من أسباب ضعف الإيرادات هي ضآلة الموارد المحلية ومحدوديتها، وقلة المشاريع الإنتاجية، واحتكار السلطات المركزية لأوعية التمويل الجيدة لتمويل مشاريعها المركزية^[2].

المطلب الثالث: تطوير الموارد المالية وانعكاسها على التنمية المحلية .

من الخطأ أن تظل الإدارة المحلية تعاني من نقص الموارد المالية، لاسيما أن هذا النقص يؤدي إلى عجز الهيئات المحلية عن استخدام السلطات الممنوحة لها وإصابة النظام المحلي بشيء من الشلل، ويعود هذا الأمر إلى قصور في تصور الأجهزة المركزية لما هو مهم وعاجل في المناطق، فقد يكون نوع من الإنفاق هام لوحدة محلية، ولكن ذات الإنفاق قد تعتبره السلطة المركزية نوع من الإسراف. وقد يكون العجز في التمويل راجع إلى قصور الإدارة المحلية في تحصيل الضرائب والرسوم في محاولة لحماية دافع

1 - اسماعيل، أحمد، 2018 قانون الإدارة المحلية. منشورات الجامعة الافتراضية، دمشق، ص 178 .

2 - خولاني، منار عبدالستار، الإدارة المحلية ومشكلاتها في سورية. مرجع سابق، ص 172 .

الضرائب المحلي والاعتماد على الخزانة العامة^[1].

بالتالي فالهيئات المحلية مسؤولة عن تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة، أساسها إمكانيات ومكونات المجتمع المحلي، وعليها في سبيل ذلك كشف الفرص الاستثمارية، وحسن توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولويتها الفعلية في خطط التنمية، فبقدر ما تتناسب الموارد المحلية والسلطات المالية الممنوحة لهذه الوحدات بقدر ما يتحقق لها من فاعلية في خدمة المجتمع المحلي، فتدعيم الإدارة المحلية وزيادة قدراتها على القيام بمهامها يعتمد أساساً على الموارد المالية المتاحة، خاصة في ظل التحديات التي تواجهها من ارتفاع معدلات البطالة والانفجار السكاني والتقدم التكنولوجي^[2].

بناء على ماسبق ولكي تحقق الموارد المالية المحلية الاستقلال الفعلي لوحدات الإدارة المحلية لابد أن تتوفر فيها مجموعة من الشروط تعمل على تطويرها وتحصيلها بالشكل الأمثل^[3]:

أولاً: يجب أن تكون الموارد المالية المحلية متعددة ومتنوعة حتى تحقق نوع من الكفاية لمواجهة كافة الأنشطة التي تباشرها وحدات الإدارة المحلية.

ثانياً: أن تتسم هذه الموارد بالمرونة بحيث يمكن زيادتها كماً ونوعاً لكي تتناسب طرماً مع ازدياد نفقات الهيئات المحلية.

ثالثاً: أن تتسم الموارد المحلية بالذاتية بمعنى أن تستقل الوحدات المحلية بسلطة ربط وتحصيل ضرائبها ورسومها المحلية، لكن مع الإبقاء على التنسيق مع السلطة المركزية حتى لا يكون هناك تعارض بين السياسة المالية العامة للدولة وبين السياسة المالية للوحدات المحلية.

1 - رشيد، أحمد، 1975 مقدمة في الإدارة المحلية. الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص 73 .
2 - النجار، زكي، 1995 الدستور والإدارة المحلية. دار النهضة العربية، القاهرة، ص 121 .
3 - بطيخ، رمضان محمد، 1988 الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، ط1، ص 90 .

رشيد، أحمد، مقدمة في الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص 74 .

رابعاً: بجانب اعتماد الوحدات المحلية على مواردها الذاتية لا ضير من مساهمة السلطة المركزية ببعض الإعانات المالية، خاصة أن هذه الإعانات من جهة تبقى التوجيه والإشراف بيد السلطة المركزية، ومن جهة أخرى تدفع السلطات المحلية على الاضطلاع بخدمات عامة كانت تحجم عنها نتيجة قلة الموارد .

وبالتالي لتطوير نظام الإدارة المحلية ورفع كفاءته وتحقيق ما أنيط به من أهداف لا بد من توفير الاستقلال الإداري والمالي لوحدات الإدارة المحلية، يراعى فيه أن الوحدة المحلية ليست فقط وحدة إدارية مستقلة، بل وحدة اقتصادية مستقلة أيضاً، تملك كل الأصول في دائرتها وتديرها بأسلوب المشروعات الاقتصادية، فضلاً عن تحقيق مبدأ المرونة في ميزانيتها، بهذا الشكل يقتضي أن يسير الاستقلال المالي جنباً إلى جنب مع الاستقلال الإداري للوحدات المحلية، وهو ما أكده الفقه الفرنسي في تحديد معنى اللامركزية من خلال تعبئة الموارد والمبادرات والطموحات في الخطة المحلية بهدف أعلى إنتاجية للقوى الجماعية. ولم يكن غريباً ما أوصى به المؤتمر الثاني للإدارة المحلية الذي عقد بالقاهرة عام 1985م من خلال التركيز على إنشاء أوعية استثمارية مناسبة لجذب المدخرات المحلية، وقيام نظام متكامل للتمويل المحلي يشارك في التنمية بموارد ذاتية^[1].

❖ الخاتمة :

يعد الاستقلال الإداري للوحدات المحلية منقوصاً دون استقلال مالي، أي وجود عناصر تمويل واضحة تدعم الموازنة المحلية، ذلك أن فقدان هذا الاستقلال يعني وقوع الإدارات المحلية تحت ضغوط الحكومة المركزية، من خلال التأثير على قرارات المجالس المحلية وذلك لغرض فرض إرادتها ورغبتها، فلامركزية الإدارة لا تتوقف فقط على سلطة إصدار قرارات استراتيجية، فلا معنى لهذه القرارات دون مضمون مالي يخرجها إلى حيز التنفيذ، وبالتالي فالاستقلال المالي يمنحها حرية الحركة وفعالية النشاط، إذاً فكفاية الموارد المالية المحلية يعكس مستوى من الاستقلالية التي تتمتع بها المجالس المحلية، ويغني

¹ - النجار، زكي، الدستور والإدارة المحلية. مرجع سابق، ص 124 .

عن الحاجة إلى الدعم الحكومي والذي كما لاحظنا قد يؤثر سلباً على استقلالية هذه المجالس، فحتى في الدول التي قطعت شوطاً طويلاً في مجال الديمقراطية والإدارة المحلية كفرنسا وبريطانيا، نجد أن الحكومة المركزية تتدخل في عمل المجالس المحلية كلما قدمت لها إعانات إضافية، لذا من المهم أن يتم تحديد الموارد المالية للمجالس المحلية من خلال الأخذ بالاعتبار كفايتها بما يحقق قدرماً معقولاً من الاستقلالية لهذه المجالس. وبناء على ما سبق نورد بعض النتائج والتوصيات .

أولاً: النتائج .

1 - إن الإدارة المحلية في النظام المركزي تعد تابعة تبعية رئاسية للحكومة المركزية، لذا فإن تمويلها يكون من مسؤولية السلطة الرئاسية، لكن هذا الأمر يختلف في النظام اللامركزي وفي نظام الديمقراطية المحلية، إذ أن الهيئات المحلية ورغم الدعم المالي الحكومي لها إلا أنها تستقل بموارد مالية محلية .

2 - تمارس المجالس المحلية اختصاصات متعددة ومتنوعة والموارد المالية تعتبر عصب الحياة لهذه المجالس التي تمكنها من القيام بواجبها على النحو المطلوب، وتعتبر هذه الموارد عنصراً هاماً من عناصر الاستقلال المحلي، فإذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة خاصة بها فإن استقلالها يعتبر ناقصاً، ومن ثم فإن تدعيم اللامركزية الإدارية وازدياد قدرتها على تحقيق أهدافها وتحقيق التنمية يعتمد في المقام الأول على كفاية الموارد المالية .

3 - تعتبر مشكلة تمويل المجالس المحلية من القضايا الهامة رغم اختلاف أساليب الدول في مواجهتها، وبخاصة فيما يتعلق بالحق الضريبي وإعانات الحكومة المركزية وحق الاقتراض، لا سيما أن هناك اعتبارات في فرض الأعباء المالية على المجتمع المحلي، فمن جهة تلك الأعباء يجب أن تكون متفقة مع قدرة دافعي الضرائب، ومن جهة أخرى كيفية انعكاسها على تقديم الخدمات المحلية وبالتالي تحقيق التنمية في المستوى المحلي .

ثانياً: التوصيات .

1 - لتطوير نظام الإدارة المحلية ورفع كفاءته وتحقيق ما أنيط به من أهداف لا بد من توفير الاستقلال الإداري والمالي لوحدات الإدارة المحلية، ويراعى فيه أن الوحدة المحلية ليست فقط وحدة إدارية مستقلة، بل وحدة اقتصادية مستقلة أيضاً، تدير أصولها المالية بأسلوب المشروعات الاقتصادية، فضلاً عن تحقيق مبدأ المرونة في ميزانيتها وإعداد الميزانية على أساس الحاجات المحلية بناء على الموارد المتاحة، وضرورة التعاون مع القطاع الخاص لإنشاء وإدارة مشروعات إنتاجية وتنموية .

2 - العمل على إنشاء أوعية استثمارية مناسبة وذلك لجذب المدخرات المحلية، والعمل على قيام نظام متكامل للتمويل المحلي يشارك في عملية التنمية الشاملة بموارد ذاتية، حيث أن الاستثمار المتوقع وما يقابله من ادخار مقرر يعد شرطاً هاماً لتحقيق التوازن الاقتصادي، لا سيما أن الاستثمار يلزم لتغطيته موارد حقيقية، حيث يجمع الاقتصاديون على أن ضمان سير عجلة التنمية المحلية يتطلب دائماً رفع معدل الادخار .

3 - لا بد من العمل وخاصة في سورية على جذب الكفاءات بالأمر المالي والإدارية _المؤهل والخبرة والأمانة- للانخراط في العمل المحلي، وتطوير الأنظمة المحاسبية في الوحدات المحلية بما يحقق كفاءة استخدام الموارد المالية، بالإضافة إلى توافر الوسائل الرقابية الفعالة على العاملين في جهاز التحصيل، وتنمية الوعي لدى المواطنين بأهمية المساهمة المحلية في دفع الضرائب والرسوم وأهمية دورهم في مراقبة الأداء المالي للوحدات المحلية .

❖ مصادر ومراجع البحث :

أولاً: مصادر البحث .

- 1 - الدستور السوري الصادر عام 2012م
- 2- قانون الإدارة المحلية في سورية الصار بالمرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011م
- 3- القانون رقم 18 لعام 2007م المعدل للقانون المالي رقم 1 لعام 1994م
- 4- القانون رقم 35 لعام 2007م الخاص بالموازنة المستقلة للمحافظة
- 5- القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006م

ثانياً: المراجع باللغة العربية .

- 1 - اسماعيل، أحمد، 2018 قانون الإدارة المحلية. منشورات الجامعة الافتراضية، دمشق .
- 2- اسماعيل، محمد أحمد، 2013 النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في انكلترا. المكتب الجامعي الحديث .
- 3- اسماعيل، محمد أحمد، 2015 النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية. المكتب الجامعي الحديث .
- 4- أيوبي، عزت حافظ، مبادئ في نظم الإدارة المحلية. دار الطلبة العرب، بيروت .
- 5- بدر، أحمد سلامة، 2017 دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة. دار النهضة العربية، القاهرة.
- 6- بدران، محمد محمد، 1986 الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العامة. دار النهضة العربية، القاهرة .
- 7- بربر، كامل، 1996 نظم الإدارة المحلية. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ط 1 .
- 8- بطيخ، رمضان محمد، 1988 الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، ط 1 .
- 9- بنا، محمود عاطف، 1959 نظم الإدارة المحلية. مكتبة القاهرة الحديثة، ط 1 .
- 10- جرف، طعيمة، 1970 القانون الإداري. مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة .
- 11- حسين، حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر .
- 12- خلايلة، محمد علي، 2013 الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان .
- 13- خولاني، منار عبدالستار، 2007 الإدارة المحلية ومشكلاتها في سورية. ط 1 .
- 14- رشيد، أحمد، 1975 مقدمة في الإدارة المحلية. الهيئة المصرية العامة للكتاب .

- 15- سيد، هدى محمد عبدالرحمن، 2015 كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي. مركز الدراسات العربية، مصر .
- 16- شطناوي، علي خطار، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا. المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان .
- 17- شكري، فهمي محمود، 1993 نظام الحكم المحلي في بريطانيا. دار الحكمة .
- 18- شيخلي، عبد القادر، 1983 نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. المؤسسة العربية للدراسات، عمان .
- 19- صابر، محي الدين، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية. المكتبة العصرية، بيروت .
- 20- صادق، صلاح، 1977 الحكم المحلي في انكلترا. المنظمة العربية للعلوم الإدارية .
- 21- صالح، محمود، 2016 الوجيز في الإدارة المحلية. ط1 .
- 22- طماوي، سليمان، 2014 مبادئ القانون الإداري. دار الفكر العربي، القاهرة .
- 23- طهراوي، هاني علي، 2004 الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1 .
- 24- عبدالله، سامي نجم حسن، 2014 الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1 .
- 25- عطار، فؤاد، 1959 نظم الإدارة المحلية. مطبعة الحلبي، مصر .
- 26- عفيفي، مصطفى، 2008 النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية. مكتبة الإسكندرية .
- 27- عوضة، حسن محمد، 2012 الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1 .
- 28- معاني، أيمن عودة، 2010 الإدارة المحلية. دار وائل للنشر، عمان .
- 29- موسى، مصطفى محمد، 1992 التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية. الهيئة المصرية العامة للكتاب .
- 30- نجار، زكي، 1995 الدستور والإدارة المحلية. دار النهضة العربية، القاهرة .
- 31- نحيلي، سعيد. تركاوي، عمار، 2018-2019 القانون الإداري المبادئ العامة. منشورات جامعة دمشق .
- 32- حمدي، عادل محمود، 1973 الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس .
- 33- زهير، محمد محسن محمد، 2010 الرقابة على السلطات الإدارية المحلية. رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة .

ثانياً: مراجع أجنبية

- 1 – Chandler, J.A1997– Explaining Local Government. Bell&Bain LTD,
Glasgow, London .
- 2– Wilson, D1994– Local Government in the United Kingdom. Macmillan,
London .

