



معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (١٨٨)

الحسابات الاقليمية كمدخل
للامركزية المالية

يونية ٢٠٠٦



سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (١٨٨)

الحسابات الإقليمية
كمدخل للامركزية المالية

يونيه ٢٠٠٦

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تقديم

فى إطار مواصلة المعهد لأداء رسالته فى خدمة قضايا التنمية والتخطيط يصدر المعهد سلسلة قضايا التخطيط والتنمية لإتاحة نواتجه الفكرية العلمية لمتخذي القرار وللمتخصصين وذوى الاهتمام .

حيث تقدم سلسلة (قضايا التخطيط والتنمية) نتاج مثابرة ودأب فرق بحثية علمية من داخل المعهد مع الاستعانة ببعض الخبرات من ذوى الثقة من خارجه فى دراسة الموضوعات التى تعكس التوجهات الرئيسية للمعهد فى خطة بحوثه السنوية .

ولا يسعنا إلا أن نتمنى لقارئ هذه السلسلة مزيداً من الاستفادة والإسهام فى إثراء وتطوير الجهود البحثية من خلال التعليقات الرصينة بما يخدم قضايا تنمية ورخاء وطننا الحبيب مصر .

وندعو الله أن يكون هذا العمل قد اخرج فى أحسن صورة تليق بتاريخ ومكانة معهدنا العريق ..

مدير المعهد

علاء الحكيم

(أ.د / علا سليمان الحكيم)

(مستخلص)

الحسابات الاقليمية كمدخل للامركزية المالية

ان تطبيق اللامركزية يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة ازاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الادارية المختلفة فى عملية اعداد وتنفيذ خطط التنمية الاقليمية لمناطقهم، كما انها توفر دعماً ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد فى اطار إعادة تخصيص وتحويل الموارد والنفقات بين الحكومة المركزية والمحليات.

وتقوم هذه الدراسة بالتعرف على مفهوم وملامح واسباب وتجارب اللامركزية المالية ومدى اهميتها فى عملية التنمية المحلية. كما تتناول الوضع المالى والاقتصادى الراهن للمحافظات، من حيث حجم الايرادات والنفقات، وحجم الاصول المالية والأسمالية، وحجم الاعانات المقدمة من الحكومة المركزية. هذا بالإضافة إلى التعرف على الأنشطة والامكانيات المتوفرة فى كل محافظة والامكانيات الذاتية بها وحجم المساعدات التى تحتاجها. وقد تم استخدام عدد من المؤشرات على مستوى المحافظات لمعرفة مدى ملائمة الاطار المكانى والاطار المالى لتطبيق اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة فى هذه المحافظات.

ولقد اتضح محدودية الموارد المحلية لتغطية التكاليف المترتبة على تقديم الخدمات وان قدرة الوحدات المحلية فى تكوين هذه الموارد مازال محدوداً جداً، وما زالت الحكومة المركزية تهيمن على معظم مصادر الايرادات وتلعب التحويلات بين الحكومة المركزية والمحلية (الاعانات) دوراً فى سد الفجوة بين الايرادات المحلية والنفقات. وعلى الرغم من ان المشرع المصرى حدد مصادر وأنواع مختلفة لتمويل الانفاق الجارى للمحليات الا أن مصادر التمويل الذاتى لم تسد الا نسبة ضئيلة من الانفاق الجارى لم تزد عن ١٤% مما يضطر الحكومة المركزية الى سد العجز عن طريق الاعانه السيادية الجارية او القروض من بنك الاستثمار.

Abstract

Regional account as an Entrance to Fiscal Decentralization

Applying decentralization facilitates the design of development programs which satisfy needs, and requirements of the local population. Because it allows the population of various administrative units to participate in the preparation and implementation of their regional development plans. It provides as well, the necessary support to collect and gather efforts and resources, within the reallocation and the transfer of resources and expenditures between the central and local governments.

This study is interested in recognizing the concept, features and causes behind the transition process targeting fiscal decentralization and other countries experience in fiscal decentralization and special concern is given - within this study - towards exploring the importance of fiscal decentralization in the local developmental process. The study also deals with the Egyptian governorates financial and economic current situations as reflected in revenue and expenditure, the fiscal and capital assets and grants provided by the central government. Finally the study tries to recognize the innate capabilities and activities available in each governorate and the required grants.

Many indicators on the governorates level were used to examine the adequacy of the fiscal and location frame for applying decentralization in general and fiscal decentralization in particularly in those governorates.

The study results show that local resources are very limited in a way that hinders governorates ability to provide different services and that the local unit's ability to generate resources is very limited. The study also reveals that the central government still controls most of the revenue resources. Transfers between the central government and the local units (grants) play an important role in covering the gap between local revenue and expenditure.

Although, the Egyptian law has defined various sources and types to finance local units current expenditure; the self finance sources can't finance more than 14 % of the current expenditure, forcing the central government to cover the unpaid expenditure through national grants and/or loans from the Investment Bank.

فريق العمل

الباحث الرئيسى

أ.د. علا سليمان الحكيم

أ.د. السيد محمد كيلانى

أ.د. سمير عبد الحميد عريقات

د. فريد أحمد عبد العال

د. منى عبد العال دسوقى

د. محمد مرعى حسين

من خارج المعهد

د. إيمان محمد أحمد

د. محمود عثمان

أ. أمل زكريا عامر

أ. هبة أحمد مصطفى

أ. شيماء طه أبوصير

من خارج المعهد

أ. مجدى محمد أحمد

سكرتارية

السيدة / زكية السيد

السيدة / ابتسام عبد الرحمن

١٦-١٠	مقدمة
٦٣-١٧	الجزء الأول: الإطار النظري
٣٨-١٧	<u>الفصل الأول: المركزيه واللامركزيه (المفهوم والأبعاد .. المزايا والآثار)</u>
١٩	١/١ المركزيه واللامركزيه .. المفهوم
٢٠	٢/١ اللامركزيه .. الأبعاد
٢٢	٣/١ اللامركزيه .. لماذا ؟
٢٤	٤/١ الأسباب العالمية والمحلية للتوجه نحو اللامركزيه
٢٩	٥/١ اللامركزيه ... المزايا
٣٠	٦/١ أثر اللامركزيه المالية على التنمية المحلية
٣٤	٧/١- اللامركزيه والتخطيط الإقليمي
٣٥	٨/١ اللامركزيه والمشاركة
٣٧	٩/١- التحديات التي تحول دون تفعيل اللامركزيه
٦٣-٣٩	<u>الفصل الثاني: بعض التجارب الدولية في اللامركزيه المالية</u>
٤٣	١/٢ هياكل النظم الحكومية المختلفة وملامح اللامركزيه الإدارية فيها
٤٤	٢/٢ دور كل من الحكومة المركزيه والمحليات في رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات العامة
٤٥	٣/٢ مسئوليات الإنفاق في كل من الحكومات المركزيه والمحلية
٤٨	٤/٢ مصادر إيرادات الحكومات المحلية
٥١	٥/٢ نظم التحويلات المالية بين الحكومات المركزيه والمحلية
٥٥	٦/٢ عرض تفصيلي لتجربة إصلاح نظام اللامركزيه المالية في جمهورية صربيا.
٦٢	٧/٢ المحددات والمعوقات التي تواجه تطبيق اللامركزيه المالية في تجارب اللامركزيه

١١٦-٦٤	الجزء الثاني: اللامركزية المالية في مصر
٨٩-٦٥	<u>الفصل الثالث: الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلي في مصر</u>
٦٦	١/٣ الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلي
٦٦	٢/٣ شروط توفير الموارد المحلية
٦٧	٣/٣ الإدارة المالية للوحدات المحلية
٦٧	٤/٣ مصادر التمويل المحلي
٧٠	٥/٣ الموارد المالية للإدارة المحلية في مصر
٧٧	٦/٣ الحسابات والصناديق المحليه الخاصه
٨٣	٧/٣ القواعد العامه التى تحكم موارد المجالس الشعبية المحلية
٨٣	٨/٣ سلطات المحافظ الرقابية فى مجال تمويل الوحدات المحلية
٨٤	٩/٣ الموازنات المالية للمجالس المحلية
٨٥	١٠/٣ تقييم نظام الموارد المحلية فى التشريع المصرى
٨٧	١١/٣ مشاكل ومعوقات الموارد المحليه فى القانون المصرى الحالى
٨٨	١٢/٣ تقييم دور الصناديق والحسابات المحلية
١١٦-٩٠	<u>الفصل الرابع: أهم ملامح اللامركزية في مصر (مع التركيز على اللامركزية المالية)</u>
٩٢	١/٤ الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية واللامركزية في مصر
٩٦	٢/٤ مصادر تمويل المحليات ومدى ملاءمتها لتحقيق اللامركزية المالية
١٠٠	٣/٤ بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية
١٠٣	٤/٤ بعض التجارب التي حققت نجاحاً في مجال اللامركزية
١٠٦	٥/٤ الخطوات التي اتخذتها مصر أخيراً للتوجه نحو مزيد من اللامركزية
١١٣	٦/٤ معوقات تنفيذ اللامركزية المالية

١٩٣-١١٧	الجزء الثالث: قياس اللامركزية المالية علي مستوى محافظات مصر
١٤٣-١١٨	<u>الفصل الخامس: دراسة تحليلية للوضع المالي والاقتصادى على مستوى محافظات مصر</u>
١٢٠	١/٥ أهم مصادر التمويل المحلى
١٢١	٢/٥ التوزيع النسبى لمصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات
١٢٣	٣/٥ الاعانات السيادية الجارية من الحكومة المركزية إلى حكومة المحليات
١٢٥	٤/٥ أهم مصادر التمويل المحلى الاستثمارى
١٢٩	٥/٥ أهم بنود الأنفاق المحلى على مستوى كل محافظة
١٣٦	٦/٥ الحسابات الإقليمية الاقتصادية مدخل للتحليل الاقتصادى للامركزية
١٤٢	٧/٥ أهم الصعوبات عند أعداد الحسابات الإقليمية
١٨١-١٤٤	<u>الفصل السادس: مؤشرات اللامركزية</u>
١٤٥	١/٦ منهجية القياس
١٤٧	٢/٦- مدى ملائمة الإطار المكاني لتطبيق اللامركزية
١٥٨	٣/٦ الجوانب الأخرى التى تدعم الإطار المكاني للامركزية
١٦٣	٤/٦ مدى ملائمة الإطار المالى لتطبيق اللامركزية
١٧٥	٥/٦ مدى موائمة مؤشرات اللامركزية وترتيب المحافظات المصرية
١٩٣-١٨٢	<u>الفصل السابع: التوجهات والرؤى المستقبلية لتفعيل اللامركزية المالية فى المحافظات المصرية</u>
١٨٣	١/٧ توجهات عامة
١٨٤	٢/٧ توجهات فى مجال التمويل المحلى
١٨٦	٣/٧ توجهات فى مجال التشريعات الخاصة بالموارد المحليه
١٩١	٤/٧ خاتمة
٢١٣-١٩٤	<u>ملخص الدراسة</u>
٢١٨-٢١٤	<u>الهوامش</u>

ثانياً - فهرس الجداول

الصفحة	العنوان	جدول
٥٦	نسب توزيع نفقات ميزانيه الحكومه المركزيه فى صربيا	١/٢
٥٧	نسب توزيع نفقات ميزانيه الإقليم المستقل بالألف دينار	٢/٢
٦٠	نسب توزيع النفقات على مستوى الحكومات المحلية	٣/٢
٦٠	التوزيع النسبى لموارد الإقليم المستقل من مصادره المختلفه (%)	٤/٢
١٢٠	أهم مصادر التمويل المحلى على مستوى اجمالى المحليات	١/٥
١٢٢	جدول رقم (٢/٥) التوزيع النسبى لمصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظة عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٢/٥
١٢٤	قيمة الاعانة السيادية الجارية من الحكومة المركزية للحكومة المحليات ونسبتها الى اجمالى مصادر التمويل المحلى على مستوى المحافظات عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٣/٥
١٢٥	أهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية	٤/٥
	التوزيع النسبى لأهم مصادر تمويل الاستخدامات الاستثمارية على مستوى المحافظات	٥/٥
١٢٦		
١٢٨	أنواع مصادر تمويل التحويلات الاستثمارية ، وتوزيعها على مستوى المحافظة	٦/٥
١٣١	التوزيع النسبى للاستخدامات الجارية وللحقوق الملكية حسب المحافظة	٧/٥
١٣٢	نسبة التحويلات الجارية إلى إجمالى الأنفاق الجارى حسب المحافظة	٨/٥
١٣٤	نسبة حجم القروض من بنك الاستثمار القومى لتمويل الاستخدامات الاستثمارية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣ على مستوى المحافظات	٩/٥
١٤١	نصيب محافظات مصر فى إجمالى الانفاق الاستهلاكى، القيمة المضافة إلى إجمالى الإنتاج، الدخل الاولى، الدخل المتاح للتصرف فيه، الادخار، صافى الاقتراض / الاقراض عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٠/٥
١٥٢	الجوانب الإدارية للامركزية	١/٦
١٦٠	بعض الجوانب الأخرى اللازمة لتدعيم التوجه نحو اللامركزية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٢/٦
١٦٤	بعض المؤشرات التى تعكس الجوانب المالية لتطبيق اللامركزية ٢٠٠٤/٢٠٠٣.	٣/٦
١٧٨	مدى ملائمة الإطار المكانى لتطبيق اللامركزية	٤/٦
١٨٠	مدى ملائمة الإطار المالى لتطبيق اللامركزية	٥/٦

ثالثاً - فهرس الأشكال

الصفحة	العنوان	شكل
٢١	الأبعاد المختلفة للمركزية	١/١
١٤٨	الحدود الإدارية لمحافظة مصر عام ٢٠٠٥	١/٦
١٥٥	توزيع السكان في المحافظات عام ٢٠٠٥	٢/٦
١٥٩	المشاركة السياسية في التصويت على انتخابات المحليات عام ٢٠٠٢ (%) من المقيدون بالدائرة)	٣/٦
١٦١	نسبة القيد بجميع المراحل التعليمية عام ٢٠٠٤	٤/٦
١٦٢	معدل القراءة والكتابة اجمالي (+١٥) عام ٢٠٠٤	٥/٦
١٦٥	الانفاق المحلي كنسبة من جملة الانفاق العام و كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٦/٦
١٦٦	الانفاق/الايادات المحلية كنسبة من الانفاق/ الناتج المحلي الاجمال ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٧/٦
١٦٧	الإعانات السيادية والايادات من الضرائب كنسبة من جملة الايرادات المحلية ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٨/٦
١٦٨	متوسط نصيب الفرد من قيمة الإعانات السيادية (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	٩/٦
١٦٩	التحويلات المالية المركزية كنسبة من جملة الايرادات المحلية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٠/٦
١٧٠	نسبة الانفاق المحلي إلى الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١١/٦
١٧١	متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الاستهلاكي (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٢/٦
١٦٩	موارد الصناديق الخاصة % من الايرادات المحلية عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٣/٦
١٧٣	متوسط نصيب الفرد من موارد الحسابات والصناديق الخاصة (بالجنيه) عام ٢٠٠٤/٢٠٠٣	١٤/٦

مقدمة الدراسة

مقدمة

من المسلمات التي أقرت بها الأدبيات الإقتصادية، وجود علاقة طردية بين درجة اللامركزية ومستوى التنمية البشرية في أى دولة . فهناك ضرورة لتطبيق اللامركزية باعتبارها سبيل لتحقيق التنمية والإصلاح الذى يركز على وضع نظم جديدة فى المجتمع تحقق الشفافية والعدالة للأفراد .

وتتحقق اللامركزية فى إطار المؤسسات السياسية والإدارية والمالية والثقافية القائمة فى المجتمع، لذا فان تحقيق اللامركزية بكفاءة عالية ينبغى أن يتم بالاستفادة من عوامل القوة القائمة فى تلك المؤسسات، حتى يمكن تحقيق الاهداف المرجوه والتي تتمثل فى النهوض المستمر والمتواصل بمستويات الرفاهية والتقدم الإقتصادى والاجتماعى عن طريق تحقيق العدالة فى توفير وتقديم وتوصيل الخدمات بمستويات جودة مرتفعة الى الأفراد، وعن طريق تحقيق قدر أكبر من الشفافية يساعد على تعديل المسارات وعلاج أى انحرافات قد تظهر أثناء تنفيذ العمليات والأنشطة التنموية المتعددة .

خلال العقود الماضية ظهر إتجاه عالمى نحو المركزية الإدارية بتضييق أو إنقاص إستقلال سلطات الإدارة المحلية. ونتيجة لعجز الموارد المحلية أضطرت المحليات إلى الإعتماد على الإعانات المالية من الحكومة المركزية. غير أن الوضع تغير خلال السنوات الماضية واصبح هناك إتجاه عالمى للأخذ باللامركزية.

وقد ساعد على تعزيز التوجه نحو اللامركزية تداعى وسقوط الأنظمة الشمولية مما أدى إلى إثارة التساؤل حول الدور المركزى للدولة والمطالبه بعوائد أكثر مردودية وكفاءة من برامج الإنفاق العام، وبتقديم مستويات أفضل فى توفير وإنتاج الخدمات العامة وفى وضع الخطط الإنمائية، بعد ان أفتتعت الجماهير بأن المركزية والبيروقراطية المعيقة لاجهزة الدولة لا تؤدى إلا إلى هدر الموارد وإستنزافها وعدم إيصالها إلى الفئات الاجتماعية المستهدفة فى حين ان اللامركزية، إذا ما تم احكام تطبيقاتها وإخضاعها إلى الرقابه الشعبيه، تصبح الإطار والطريقه الأفضل لتخصيص الموارد وتوظيفها بشكل يرقى إلى طموحات المواطنين المحليين، ويحقق مردودا اجتماعياً وفردياً مجزياً .

وفى مصر ونتيجة للمركزية الشديدة خلال عقود طويلة ازداد دور الحكومة المركزية، وبصفة خاصة في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية كالـتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل ... الخ، وقد اسفر هذا التزايد في المسؤوليات الحكومية عن العديد من الفجوات والمشكلات التنموية، والتي كان من أهمها: ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل الكثير من الشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية؛ نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما كانت قاصرة وبعيدة عن تلبية حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة.

وخلال السنوات الاخيرة تنبعت الحكومة المصرية لهذا الوضع وبدأت باتخاذ وتنفيذ سلسلة من الإجراءات التي استهدفت تحقيق تنمية إقليمية متوازنة، أو على الأقل التخفيف من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية السائدة، ومن أهم الإجراءات التي جاءت في سياق تبني أسلوب الإدارة اللامركزية ما يتم في مجال توزيع الاستثمارات بحيث يكون للمحافظات المرونة الكافية في توزيع استثمارات الخطة على المشروعات المختلفة طبقاً للاحتياجات الفعلية ومعدلات التنفيذ، وقد تم تفعيل لامركزية تخطيط ومتابعة هذه الاستثمارات عن طريق مشروعات البنية الأساسية من خلال دواوين عموم المحافظات، وتنمية القرى من خلال مشروعات الخطة العاجلة، ومشروعات التنمية الريفية المتكاملة (شروق).

وهنا يجدر التأكيد على إن أي تقدم أو نجاح على صعيد تطبيق سياسات الإدارة اللامركزية يعني - وبدون أدنى شك - فاعلية وتأثيراً أكبر للتخطيط والتنمية في حياة السكان على صعيد المساحة الكلية لمصر، لذلك فإن من الضروري المضي قدماً في تطبيق المزيد من الخطوات والإجراءات الإدارية اللامركزية، على أن يكون ذلك بشكل تدريجي مستمر لضمان السيطرة على أي آثار سلبية قد تتجم عن تطبيق مثل هذا النوع من نظم الإدارة .

وتبنى لامركزية التخطيط والتنمية يُعتبر مطلباً أساسياً وشرطاً ضرورياً لضمان نجاح عمليات التخطيط بصورها وأشكالها المختلفة، ومن منطلق أن التنمية الإقليمية لا تتحقق من أعلى Top down فقط، بل يمكن أن تحدث من أسفل Bottom up ومن خلال مشاركة فاعلة للمجموعات السكانية المستهدفة بالتنمية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن عملية التنمية عموماً

والتنمية الإقليمية على وجه الخصوص معقدة ومتشعبة، وليس من السهل تخطيطها وتنفيذها ومتابعتها من المركز.

إن تطبيق اللامركزية بفاعلية فى مجال التخطيط والتنمية، يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة فى عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية لمناطقهم ، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، مما يهيئ فرصاً أكبر لنجاح خطط التنمية الوطنية فى تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان فى جميع المناطق داخل الدولة، وهو ما يؤدي بدوره الى تقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية وتحقيق التوازن الإقليمى.

وتعد اللامركزية المالية أحد المحاور الرئيسية لعملية التوجه نحو توسيع نطاق اللامركزية فى المجتمع وتعنى اللامركزية المالية تحويل سلطة ومسئولية تقديم الخدمات العامة من الحكومة المركزية إلى المحليات ، أو هي تنظيم تمويل هذه الخدمات والتحديد الأمثل للسلطات والمسئوليات المالية بين مختلف المستويات الحكومية ، وتشتمل اللامركزية المالية على العديد من الأبعاد التى تمثل مختلف التخصصات داخل المحليات والتى تتم داخل إطار إعادة تخصيص وتحويل الموارد والنفقات بين الحكومة المركزية والمحليات وما ينشأ عن ذلك من صافى اقراض أو اقتراض للمحافظة .

وانطلاقاً من فكر الحكومة المصرية لإعادة تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات من الناحية الادارية والمالية فقد تم دمج وزارة التنمية المحلية ووزارة التخطيط فى كيان واحد، مما يدعم من التوجه نحو اللامركزية، ولا بد من تفعيل هذا الاتجاه لأنه يساهم فى تدعيم نقل سلطات صنع القرار والتمويل والإدارة إلى المحليات، مما يساهم فى تحقيق رغبات واحتياجات المجتمع، بما يؤدي إلى كفاءة استخدام الموارد المحلية ويساعد على تحسين مستوى الخدمات المقدمة للسكان.

أ- أهمية الدراسة :

تتمثل أهمية الدراسة في كون الحسابات الإقليمية شرطا ومدخلا ضروريا لتحديد مدى التوجه نحو توسيع نطاق اللامركزية المالية في مصر، إذ تتيح هذه الحسابات التعرف على البيانات والمعلومات التي تعكس مستوى وحجم التفاوتات فيما بين المحافظات المختلفة من الناحية المالية، كما تساهم أيضاً في التعرف على الهيكل الاقتصادي على مستوى المحافظات، بما يساهم في تحديد المزايا المختلفة لكل محافظة، وما يترتب على ذلك من تحديد الأولويات والبرامج الاستثمارية، وأيضاً دور المحافظات في رفع مستوى بعض الخدمات.

وتساهم دراسة الحسابات الإقليمية الاقتصادية على مستوى المحافظة في التعرف على الأنشطة والامكانات داخل نطاق الوحدات المحلية من خلال أبعاد مختلفة تتمثل في:

- الوضع الاقتصادي الراهن للمحافظة من حيث أهم الأنشطة التي تمارسها الحكومة
- حجم الإيرادات والنفقات على مستوى كل نشاط اقتصادي .
- حجم الأصول الرأسمالية والمالية للمحافظة .
- حجم الإعانات بأنواعها أو التحويلات بين الحكومة المركزية والمحلية ٠٠٠٠ الخ .

وتشكل هذه المتغيرات في مجملها الأساس الضروري لتحديد المدى المتاح للتوجه نحو توسيع نطاق اللامركزية المالية، وفقاً لتباين هذه المتغيرات من حكومة محلية لأخرى . وفي ضوء ذلك فإن إعداد وتركيب الحسابات الإقليمية على مستوى (المحافظات) يعد شرطاً ضرورياً للتوجه المنشود نحو توسيع نطاق اللامركزية المالية، هذا فضلاً عن كون هذه الحسابات تساهم بشكل كبير في التعرف على الوضع الاقتصادي الراهن على مستوى كل محافظة وتقييمه، وذلك من خلال التعرف على حجم الإنتاج، المستلزمات الوسيطة، الاستهلاك الذاتي، الأجور الحكومية، الضرائب المدفوعة والمحصلة، التحويلات الجارية والرأسمالية، الإعانات الجارية والرأسمالية.

وتتيح هذه المرحلة التعرف على الامكانات الذاتية على مستوى كل محافظة، وحجم المساعدات التي تحتاجها حتى يمكنها الاستمرار في عملية التنمية الاقتصادية، بما يمكن من وضع الرؤى والسيناريوهات التي تستهدف تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي للسكان على المستوى المحلي.

ب- مشكلة الدراسة :

لاشك ان دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى المرحلة القادمة يستدعى البحث عن كافة الطاقات المتاحة والكامنة للمجتمع واستخدامها، ومن بين تلك الطاقات امكانيات الوحدات المحلية فى عملية التنمية، فالوحدات المركزية لا تستطيع بمفردها التخطيط واستغلال كافة الطاقات المنتشرة على صعيد المساحة الكلية لمصر، ومن هنا كان توجه الحكومة المصرية إلى الأخذ بنهج اللامركزية، مما يتطلب معه إعادة صياغة خطط التنمية بشكل جديد يخرجها من شكلها التقليدى الذى يهتم فيه بالحسابات الكلية القومية لقصورها فى التعبير عن الامكانيات والاحتياجات الحقيقية لكل سكان ومناطق المجتمع المصرى، الى الأخذ فى الحسبان الحسابات الاقليمية والمحلية التى تساهم فى تعميق اللامركزية المالية للمحافظات، ويدعم من توجهها نحو اللامركزية لاصلاح الخلل التمتوى على صعيد المساحة الكلية لمصر.

ج- أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على واقع وقدرة ودور الحسابات الاقليمية فى تحقيق اللامركزية المالية فى مصر، من خلال دراسة مفهوم وملامح واسباب وتجارب اللامركزية المالية ومدى أهميتها فى عملية التنمية المحلية، بالإضافة إلى التعرف على الوضع المالى والاقتصادى الراهن للمحافظات المصرية، التعرف على دور الدولة المالى والاقتصادى من خلال مساهمتها سواء من الناحية المالية (التحويلات السيادية أو الرأسمالية) فى كل محافظة من المحافظات. والمساهمة فى وضع رؤية مستقبلية لتفعيل التوجه نحو اللامركزية المالية.

د- منهجية الدراسة :

يستلزم تحقيق الأهداف المتعددة للدراسة إستخدام أكثر من منهج : الأول منهج وصفى تحليلى وينطبق على الجزء النظرى من البحث . أما الجزء التطبيقى فيستخدم منهج بحثى تحليلى يعتمد على نظام الحسابات القومية الصادر عن الامم المتحدة ١٩٩٣، والذى يقدم إطارا محاسبيا شاملا يمكن استخدامه فى أغراض التحليل الاقتصادى واتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة، كما يقدم إطارا لشكل وحجم المعاملات والتفاعلات التى تتم داخل الاقتصاد (بين مختلف القطاعات الاقتصادية). ويقدم ايضا الافراد والمجتمع فى لحظات زمنية معينة. ونظرا لان التحليل فى البحث سوف يتم على المستوى الاقليمى (المحافظة)، فان ذلك سوف

يتطلب اجراء بعض التعديلات والمعالجات الخاصة التى تتناسب مع هذا المستوى من التحليل.

هـ- حدود الدراسة :

يتم فى هذه المرحلة إعداد وتركيب الحسابات الإقليمية على مستوى ٢٦ محافظة، بالإضافة إلى مدينة الأقصر، التى توضح بشكل تفصيلى الوضع الاقتصادى والمالى الراهن على مستوى كل محافظة، وشكل العلاقة الاقتصادية والمالية بين المحافظات والحكومة المركزية. بما يمكن متخذ القرار من وضع الرؤى والسياسيات التى تستهدف تحسين الوضع الاقتصادى المستقبلى لكل محافظة.

ويساهم هذا البحث فى تعميق مفهوم اللامركزية المالية، خاصة فيما يتعلق بمساءلة الحكومة فى جوانب الإنفاق المختلفة على المستوى المحلى، حيث تتسم السياسات المالية فى مصر ببعض السمات، لعل أهمها الدرجة العالية من المركزية فى مجال التمويل المحلى والخدمات المدنية والإدارية، وبالتالي تعتمد المحليات على التوجهات والقرارات التى يتم اتخاذها فى المستويات العليا للوزارات، ويرتبط ذلك بالرقابة المالية والنظم الإدارية والرقابية الموجهة بالقواعد التقليدية، مما ينعكس على نظم الموازنة التقليدية .

ولاشك أن الوصول إلى الحسابات الإقليمية قد يساهم فى تعميق المساءلة الداخلية من قبل المجتمع فيما يتعلق بالجوانب المالية على المستوى المحلى، مما يؤدى إلى إصلاح هياكل التمويل على المستوى المحلى، ويجعلها أكثر ارتباطاً بحاجات السكان، كما يساهم فى زيادة الشفافية، خاصة فيما يتعلق ببعض الأنشطة المالية الأكثر عرضه للفساد .

و- مكونات الدراسة :

تنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، تناول الجزء الأول الإطار النظرى من خلال فصلين، يتناول الفصل الأول منها المركزية واللامركزية، حيث تناول خلالها المفهوم والأبعاد والمزايا، وأثر اللامركزية على التنمية المحلية، والتحديات التى تحول دون تفعيل اللامركزية المالية ومقومات هذه اللامركزية. ويتناول الفصل الثانى التجارب الدولية فى اللامركزية المالية، وتتضمن هياكل النظم الحكومية المختلفة ودور كل من الحكومات

المركزية والمحليات فى رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات ومسؤوليات الإنفاق ومصادر الإيرادات بالإضافة إلى عرض تفصيلى لتجربة إصلاح نظام اللامركزية المالية فى جمهورية صربيا .

أما الجزء الثانى فقد تناول بالدراسة التطبيقية لواقع اللامركزية المالية فى مصر من خلال الفصل الثالث الذى تناول الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلى وتضمن مصادر التمويل المحلى والموارد المالية للإدارة المحلية فى مصر، وتقييم نظام الموارد المحلية فى التشريع المصرى. والفصل الرابع الذى ركز على عرض لأهم ملامح اللامركزية فى مصر من حيث الهيكل التنظيمى للإدارة المحلية ومصادر تمويل المحليات وبعض ملامح اللامركزية فى نظام الإدارة المحلية بالإضافة إلى بعض التجارب التى حققت نجاحاً فى مجال اللامركزية والخطوات التى اتخذتها مصر نحو مزيد من اللامركزية .

أما الجزء الثالث فقد اهتم بقياس اللامركزية المالية على مستوى محافظات مصر، من خلال الفصل الخامس الذى تناول دراسة الحسابات الإقليمية فى المحافظات المصرية وحجم الإيرادات والنفقات والإعانات من الحسابات الختامية لعام ٢٠٠٣/٢٠٠٤. والفصل السادس الذى تناول بالعرض لأهم مؤشرات اللامركزية فى المحافظات المصرية، ويستند على صياغة مجموعة من المؤشرات لقياس اللامركزية، بشكل متكامل تأخذ فى الاعتبار قياس الأبعاد السكانية / المكانية والاقتصادية والاجتماعية، يتم من خلالها تحديد التفاوت فيما بين المحافظات، ومدى قدرة هذه المؤشرات على تحديد درجة اللامركزية، والقدرة على التوجه نحوها فى إطار زمنى معين، واهتم الفصل السابع بأهم التوجهات والرؤى المستقبلية لتفعيل التوجه نحو اللامركزية المالية.

الجزء الأول
الإطار النظري

الفصل الأول
المركزيه واللامركزيه
(المفهوم والأبعاد .. المزاياء والآثار)

١ - المركزيه واللامركزيه (المفهوم والأبعاد .. المزايا والآثار)

١/١ المركزيه واللامركزيه .. المفهوم

تعنى المركزيه centralization تجميع جميع السلطات والإختصاصات فى يد سلطه مركزيه واحده، تعتمد على مؤسسة واحده أو عده مؤسسات على المستوى المركزى تتخذ القرارات وتترك التنفيذ للمؤسسات على المستوى الأقل فى إطار القرارات التى اصدرتها وتحت إشرافها . أى ان هذه العلاقات تأخذ الشكل الرأسى من أعلى إلى أسفل من حيث إصدار التعليمات والتوجهات والقرارات وما يختص منها بالتمويل . أما العلاقات من أسفل إلى أعلى فتظهر فى شكل تقارير عن الإنجازات أو إستفسارات حول قرارات تصدر من أعلى . وقد تعطى المستويات الدنيا نوعاً من التفويض للسلطات لإتخاذ بعض القرارات غير ذات الأهمية لحل بعض المشكلات المحلية^(١)

وتُعرّف اللامركزيه Decentralization بأنها إطار تنظيمى لإدارة التنمية بأبعادها المختلفة، يعطى فيه حق المشاركة فى اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزيه فى اتخاذ القرار^(٢)، وبالتالي فهي أسلوب فى العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزيه وهيئات أخرى مستقلة تتواجد فى الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعنى أن اللامركزيه تتمثل فى تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتخطيطية تنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها فى تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذى يعمل على دمج السكان المحليين فى عمليات التنمية المحلية ويؤدي فى النهاية إلى نجاحها، ولا يعنى ذلك أن هناك انفصلاً كاملاً بين الوحدات المحلية والسلطات المركزيه، اذ ترتبط تلك الوحدات مع الوحدات الحكوميه المركزيه بقدر من العلاقات يسمح ويحافظ على وحدة الدولة من الناحية السياسيه والاداريه والجغرافيه. ويتضح مما سبق ان اللامركزيه تعنى ايضا ان هناك تنازلاً من الحكومه المركزيه نتيجة رغبة صادقة لها - لصالح المجتمع - عن بعض سلطاتها لوحداث اداريه ادنى فى المستوى التنظيمى (الوحدات المحلية)، كما تعنى أيضاً توزيع سلطه صنع القرار بين هيئات التخطيط المركزيه وهيئات التخطيط الاقليمي، فهي العمليه التى تنقل بموجبها السلطات والعمليات التنفيذيه إلى هيئات حكوميه على المستوى المحلى، وهنا يجب التأكيد على ان مفهوم اللامركزيه كمشروع مجتمعي يقوم على المشاركة الشعبيه، ويتطلب إطار ومقومات سياسيه وتمويلية واداريه، بما يؤدي الى زيادة مستوى الرفاهة وتحسين جودة

الحياة، وذلك من خلال توسيع خيارات وافضليات السكان في المجتمع المحلي. ولللامركزية مستويات مختلفة منها التنازل والتفويض وعدم التركيز، فالتنازل هو نقل السلطة إلى حكومات محلية مستقلة أو شبه مستقلة، أما التفويض فهو نقل مسؤولية صنع القرار وإدارة الوظائف العامة إلى الإدارة المحلية بدون رقابة مركزية ولكن تخضع للمسائلة، أما عدم التركيز فيعني توكيل تنفيذ البرامج الوطنية إلى المستويات الأدنى من الحكومة.

٢/١ اللامركزية .. الأبعاد

في ضوء المفهوم السابق للامركزية، تتعدد أبعاد اللامركزية، فهناك اللامركزية السياسية، اللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية - شكل رقم (١/١).

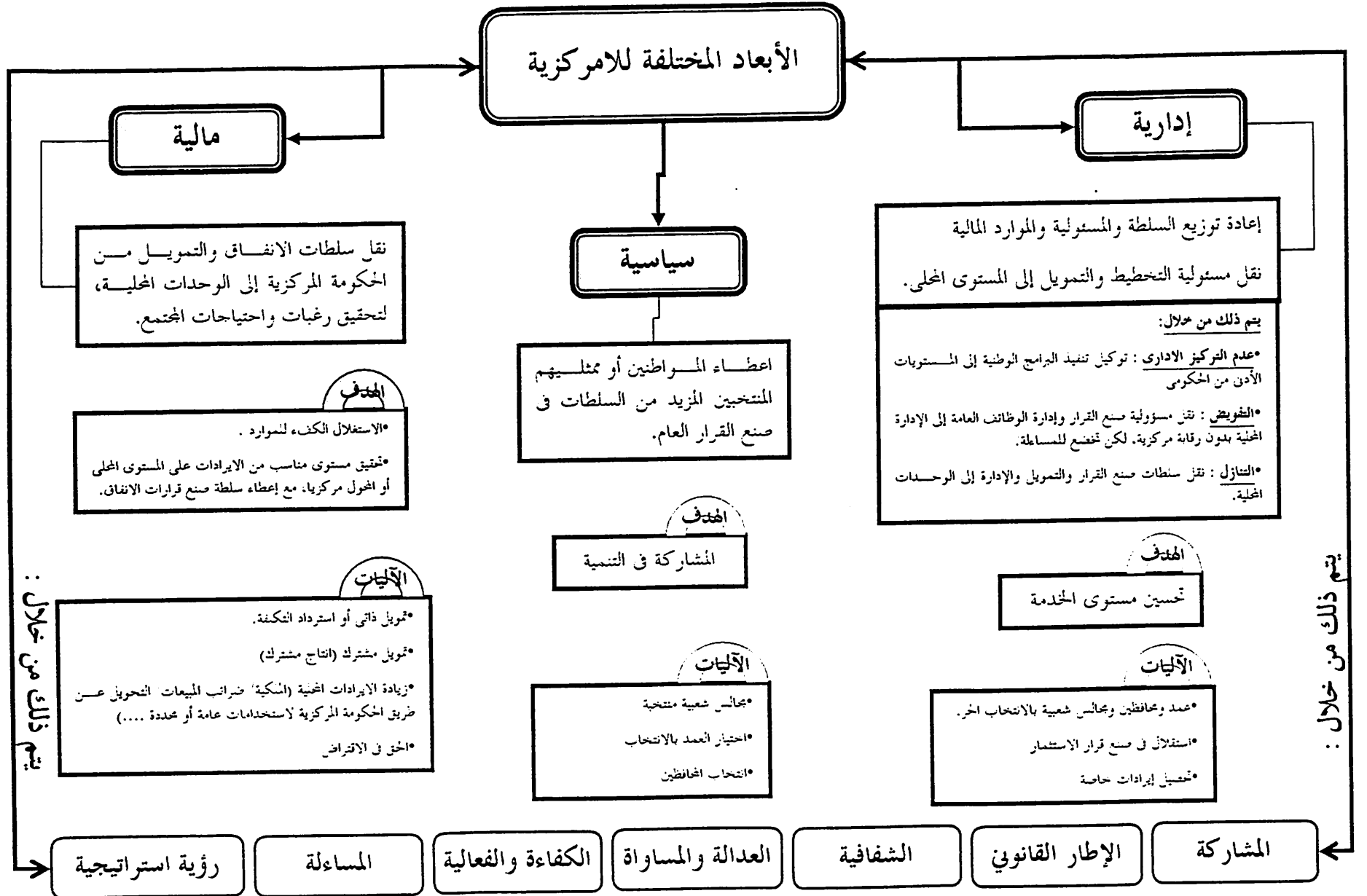
اللامركزية السياسية : وهي تتعلق بتوفير درجة أعلى من الديمقراطية على المستويات المحلية لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية في صنع القرار . فهي تهدف إلى زيادة المشاركة في التنمية من خلال إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار .

اللامركزية الإدارية: تنقل سلطه إتخاذ القرار إلى مستويات أدنى في السلم الإدارى من أجل الإستجابة لإحتياجات القاعده العريضه من المواطنين . وهي تهدف الى تحسين مستوى خدمه من خلال إعاده توزيع السلطه والمسئوليه ونقل مسؤولية التخطيط إلى المستوى المحلي.

اللامركزية المالية: اللامركزية المالية يقصد بها أن يتم إعطاء سلطة إتخاذ قرارات الإنفاق، وتحصيل الإيرادات للحكومات المحلية، حتى يتسنى لها تنفيذ الأعمال الخاصة بمجتمعاتها المحلية . ويمكن للامركزية المالية أن تساعد على تحفيز المنافسة التي تؤدي إلى تقديم الخدمات العامة بأفضل وأجود صورة ممكنة، فهي تمنح صلاحيات أكبر في جمع وإنفاق الأموال مما يحقق إستخداماً أفضل للموارد. وتحقيق مستوى مناسب من الإيرادات على المستوى المحلي أو المحول مركزياً، مع إعطاء سلطه صنع قرارات الإنفاق .

الامركزية الاقتصادية: تهدف إلى إطلاق حرية الإمداد بالسلع والخدمات إلى القطاع الخاص، وتعاون خلالها الحكومة والقطاع الخاص في الإمداد بالخدمات والبنية الأساسية.

شكل رقم (١/١) الأبعاد المختلفة للمركزية



٣/١ اللامركزية .. لماذا ؟

لاشك أن ثورة المعلومات التي أتسع نطاقها على مستوى العالم، قد أسهمت في زيادة وعي الإنسان بحقوقه وزيادة مساحة وقنوات التعبير والتواصل لديه، فقد بدأ يراجع مدى جدوى نماذج الحكم وأنماط المشاركة الشكلية المتبعة، وتؤكد دراسة ميدانية موسعة أجريت على ٢٣ دولة نامية أن من وجهة نظر الشرائح الاجتماعية والمهنية المختلفة لتلك الشعوب أنه توجد أزمة واضحة في العلاقة مع أشكال الحكم، تتجلى في شكوى السكان من عمليات التجاهل الاجتماعي والسياسي وعدم المشاركة وانعدام المسائلة والفساد وعدم توزيع عوائد التنمية بصورة عادلة^(٣). ولا تقتصر مثل هذه الدلائل على البلدان النامية فقط، فهناك دراسات أخرى أوضحت بأن الأزمة بين المواطن والدولة تتواجد كذلك في الديمقراطيات الغربية، حيث بدأت المشاركة السياسية التقليدية تتضاءل في مفعولها مما تولد عنها عدم ثقة المواطن بمؤسسات الدولة وتراجع عدد النخبين الذين يدلون بأصواتهم في صناديق الاقتراع.

كما أظهرت نتائج دراسة ميدانية موسعة أخرى أجريت على ٤٠ دولة من دول الكومنولث أنه يوجد امتعاضاً متزايداً بين المواطنين وبين حكوماتهم وقلق متنامي بشأن الفساد وعدم الاستجابة إلى احتياجات المواطنين وضعف المشاركة الشعبية^(٤).

وفي بريطانيا أظهرت إحدى الدراسات الميدانية أن هناك عزوفاً متزايداً بين السكان عن المشاركة السياسية وأن انطباعات هؤلاء السكان نحو المؤسسات الحكومية تؤكد افتقارها إلى الالتزام بالديمقراطية الحقيقية، ولا تعكس آراءهم أو تستجيب لحاجاتهم، وهم يطالبون ببناء علاقات وآليات جديدة بين المواطنين والدولة تزيل هذه العزلة وتعكس المصالح المباشرة. وتدل دراسات ميدانية مماثلة أجريت في الولايات المتحدة على نتائج مماثلة بنفس الاتجاه، حيث تبين من خلال دراسات الرأي العام أن هناك تراجعاً في المشاركة المدنية وازدياداً في الفجوة بين المواطنين ومؤسسات الدولة^(٥).

وبدون شك فإن سياسات الإصلاح الاقتصادي (سياسات التكيف وإعادة الهيكلة) التي نفذت في كثير من البلدان النامية بتأثير من المؤسسات المالية الدولية قد لعبت دوراً هاماً في تعميق هذه العزلة المتزايدة بين المواطن والدولة، حيث أن تلك السياسات لم تأت بالنمو الاقتصادي المنشود والرفاه الاجتماعي الموعود، بل أدت إلى مضاعفات عديدة انسحبت بالدرجة

الاساسية على الفئات الاجتماعية العريضة ذات الدخل المحدود نتيجة للاقصاء الذي تعرضت له ولارتفاع التكاليف الاجتماعية لتلك الاصلاحات الاقتصادية التي انحسر نفعها على القلة.

أن حركة اللامركزية قد بدأت ونمت خلال السنوات الأخيرة من التسعينيات وحتى الآن، وقد تحولت تدريجياً لتصبح الاتجاه السائد لغالبية دول العالم، وفي الكثير من الدول النامية وبصفة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، إزداد دور الحكومات، في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الاساسية كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل. وقد أدى هذا التزايد في المسؤوليات الحكوميه إلى تركيز سلطه صنع القرار التتموى فى إيدى الحكومات المركزيه المتواجدة عادة فى عواصم دولها. وهذه القرارات المركزية تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان. وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنمويه عديدة كان من أهمها^(٦) :

- إزداد حده الفوارق الإقتصادية والإجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانيه، وعدم توزيع عوائد التنمية بصورة عادلة، الأمر الذى جعل الكثير من الشرائح السكانيه فى كثير من الأحيان غير راضيه عن القرارات التنموية للحكومات المركزيه، نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين فى المستويات المكانية المختلفه .
- إرتفاع كثافة العمل وأعبائه على موظفى الحكومه المركزيه مما أدى إلى ظهور مساوئ البيروقراطية .
- عدم إمكانية الأخذ فى الإعتبار كافة ظروف وتطلعات السكان فى المحليات عند وضع السياسات وعدم الإستجابة إلى إحتياجاتهم وضعف المشاركة الشعبية، شكوى المواطنين من عمليات التجاهل الإجتماعى والسياسى .
- إنعدام المساءله والفساد .
- فشل كثير من خطط التنمية الاقليميه فى الدول بسبب الأساليب المركزيه المتبعة فى إدارة خطط التنمية .
- تضارب القرارات وعدم وضوحها بسبب التركيز الشديد للسلطه فى قمة الهرم الإدارى للدولة .

يتضح مما سبق أن هناك أربعة عوامل أساسيه تدعم اللامركزية^(٧) :

العامل الأول : " الوجوب " • ويستند إلى التحركات العالمية الحديثة : التجاره الحره، التكامل

السياسى والإقتصادى، الثورة العلمية والتكنولوجية، الخصخصة، ووفقاً لما سبق يجب أن تكيف الحكومات وظائفها طبقاً لهذه التحركات وبالتالي يجب أن تحقق اللامركزية، الإهتمام بالإحتياجات المحلية.

العامل الثانى : "عدم الرضا" حيث تركز الدراسات التطبيقية على الآثار السيئة والسابق ذكرها، والتي تتمثل فى التنمية غير المتوازنة، التوزيع غير المتوازن للموارد، عدم الإستجابة للإحتياجات المحلية، عدم وجود ديمقراطيه على المستوى المحلى، وبالتالي فإن حالة عدم الرضا تقتضى التخلص من المركزيه.

العامل الثالث : " الحاجة" فقد ظهرت إحتياجات محلية نتيجة للأوضاع التالية: أخذ معظم الدول بالإصلاح الإقتصادى، الإهتمام بالمشروعات الكبرى، ظهور الفقر، الإفتقار إلى الآليه الإداريه، ولذلك كان هناك حاجة ضرورية للامركزيه للتغلب على المشاكل السابقة.

العامل الرابع : " نحن نستطيع" وهو مايعنى إستطاعه الدوله تحقيق اللامركزيه وذلك يتم فى إتجاهين الأول يستند إلى الحركات التعاونيه، الولاء المجتمعى، المنظمات غير الحكوميه. أما الإتجاه الثانى فيواجه الأسئلة التالية: لماذا تخاف الحكومات من اللامركزيه وبالتالي تحرم مجتمعاتهم من مزاياها ؟ وأهم المخاوف لدى هذه الحكومات هى إنعدام التكامل بين المستويات المختلفه، عدم الكفاءه عند الإداريين على المستوى المحلى، وعدم الإستقرار والعنف.

٤/١ الأسباب العالميه والمحليه للتوجه نحو اللامركزية:

تبرز العديد من الأسباب العالميه والمحليه التى أدت إلى الأخذ باللامركزية فى إدارة التنمية، منها:

١/٤/١ أثر التطورات العالميه على العلاقة بين المحليات والمركزيات:

أدى توسع وتطوير الآليات المركزيه للدوله الحديثه وتطوير النظم الاقتصاديه إلى ظهور الوحدات الاقتصاديه العملاقه القادرة على احتكار العديد من القطاعات والأنشطه الاقتصاديه، ومع انتشار وسائل الاعلام والتطور والتقدم فى وسائل جمع المعلومات وتحليلها والتوسع فى التكتلات الاقتصاديه الدوليه والتكتلات الحضريه محليا، لم تفقد النظم المحليه سلطاتها فقط ولكنها خضعت وبشده لعوامل ضغط قوميه وأحيانا خارجيه تتعدى حدود الدوله الواحدة^(٨)، ولقد أدى ذلك إلى أن تفقد المجتمعات المحليه هويتها وديناميكياتها، وفي بعض الاحيان انصهرت فى الهيكل الاجتماعى

الكلى للمجتمع، وكان يبدو للمراقب ان الوحدات المحلية عبارة عن وحدات ادارية كأى ادارة تابعة للمركزيات فالتدخل المركزى اخذ مدى واسع من التأثير على تنظيم وظائف المجتمعات المحلية سواء بالوسائل السياسية أو الاقتصادية بل وحتى بالاتجاهات الفكرية، ولقد استخدم العديد من الوسائل والأساليب لتقنين تلك الهيمنة على حياة المحليات منها على سبيل المثال ما يلي^(١):

- استخدام فكرة التنمية الإقليمية ليس بوصفها أداة للتنمية داخل المحليات، بل كأداة لبسط سيطرة الحكومة المركزية، مستخدمة في ذلك القوانين والقرارات التي تحمل الشكل الديمقراطي والتنفيذ البيروقراطي^(١٠).
- تدخل المركزيات باستخدام الوسائل الإدارية ومؤسسات الدولة، والضغط البيروقراطي في مجال التمويل المحلى، وتخطيط المدن، ومشروعات البنية الأساسية.
- وسائل وأساليب توطين المشروعات المركزية والتي تمثل وسائل ضغط منظم على المحليات.
- الضغط المنظم والثابت للمدن العواصم على المدن الكبرى التي تؤثر على المدن المتوسطة أو الصغرى ويستمر هذا الضغط في تسلسله إلى التأثير على المناطق الريفية.

٢/٤/١ تحسين تقديم الخدمات ورفع مستوى معيشة السكان:

يعد تحسين تقديم الخدمات ورفع مستوى معيشة السكان من أهم الأسباب الدافعة إلى الأخذ باللامركزية محليا وعالميا، حيث يبرز دور اللامركزية فى مواجهة التحديات وزيادة الطلب على الخدمات العامة، وزيادة تطلعات الجمهور فيما يتعلق بنوعية الخدمات، ومن هنا تبرز منافع اللامركزية من حيث أنها تتسم بـ:

- تحسين الكفاءة الإدارية والاقتصادية في تخصيص الموارد وفقا للاحتياجات المحلية.
- الشفافية، حيث توجد صلة واضحة بين ما يسدده دافع الضرائب وبين مستوى الخدمات المقدمة محليا.
- محاسبة السلطة: يمكن تحسين الكفاءة من خلال ضمان أن يكون المسؤولون المنتخبون ديمقراطيا مسؤولين أمام الناخبين.
- حشد ورفع مستوى مشاركة المواطنين ضمن المؤسسات المحلية مما سيدعم عملية اتخاذ القرار والعملية الديمقراطية.
- تدعيم الديمقراطية عبر تقريب مستوى اتخاذ القرار من المتأثرين بالخطوات التي تتخذها الحكومة.

- استغلال الموارد المتاحة للتنمية في المحليات، واستخدامها بالشكل الذي يساعد على رفع مستويات المعيشية والرفاه للسكان على امتداد أجيال متعاقبة، وبما يحقق استدامة التنمية.
- تحسين تقديم الخدمات وتلبية مختلف احتياجات المواطنين إذا كان من يقدمها هم المسؤولون المحليون الذين تتوافر لهم معلومات أفضل عما يريده السكان.
- إمكانية المساءلة العامة، حيث تتسم اللامركزية بإمكانية المساءلة العامة إذا كانت الحكومات المحلية خاضعة للرقابة الديمقراطية، وفي هذه الحالة ينبغي أن يتسنى للمواطنين التأثير على القرارات التي تتخذها مجالس الحكومات المحلية المنتخبة.

٣/٤/١ انتشار وسائل الاتصال وتنوع أساليبها ومصادرها:

لقد أتاحت وسائل الاتصال الكثير من المعلومات عن الحياة اليومية للشعوب والمجتمعات المحلية أمام بعضها البعض، حيث أسهمت ثورة المعلومات، في اتساع الوعي المعرفي لدى شعوب، حيث أصبح تبادل المعلومات والخبرات والثقافات بين دول العالم من الأمور الميسورة، مما أدى إلى اتساع قنوات التعبير والاتصال، وزيادة الوعي لدى كافة السكان بحقوقهم وحرية التعبير عن آرائهم، ونتيجة لذلك فقد تولدت لدى المواطنين قدرات جديدة لمراجعة اوضاع مجتمعاتهم والتمكن من طرح بدائل مغايرة للحكم، تساهم في تحسين الخدمات وتحقيق الرفاه للسكان. وبطبيعة الحال، فإن ماضعاف من تلك الاعباء هو الزيادات السكانية المتسارعة، والتي ادت الى زيادة الطلب على الخدمات في الوقت الذي لم تنمو فيه الموارد لدى الدول بنفس المعدل، الامر الذي جعل خيار اللامركزية والعمل الجماعي والشاركة مع القطاع الاهلي هو الافضل لتنمية الموارد المحلية وتوزيع الاعباء واعفاء الدولة من لعب دور الممول والمجهز والموفر للخدمات في آن واحد .

٤/٤/١ تبني سياسة الخصخصة:

لقد أدى تبني العديد من دول العالم لسياسة الخصخصة إلى تغيير في دور الوحدات المحلية، حيث أصبحت مسؤولة إلى جانب تقديم الخدمات العامة التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم لجذاب الاستثمارات وتقديم الفرص للمستثمرين، والتعاقد مع القطاع الخاص، كما أصبحت مسؤولة عن صنع القرارات، وتوليد الإيرادات والإنفاق.

٥/٤/١ العولمة وثورة المعلومات:

يبرز دور العولمة وما أفرزه من مناخ أسهم في التأثير على عوامل وأنماط الانتاج، أدى إلى توفير بيئة ملائمة، وساعد على إزاحة الكثير من المعوقات والمحددات التي كانت تحد من الحيوية للوحدات السياسية والاقتصادية الصغيرة داخل الدول النامية، فقد أصبح للمدن والمحليات وبؤر النمو داخل الدول دوراً فاعلاً وحيوياً أكثر من ذي قبل، مما أدى إلى زيادة حصتها من الناتج الاجمالي المحلي زيادة ملحوظة. ولعل العامل المساعد الذي قدمته العولمة وثورة المعلومات بهذا الشأن هو ان التنمية لم تعد معتمدة على نمط التصنيع الثقيل والذي لا تقدر الوحدات الاقتصادية والسياسية الصغيرة على تولي مهامه عادة، بل على المعرفة وعلى تنمية رأس المال البشري الذي يمكن تطويره ضمن اصغر الوحدات السياسية والاقتصادية. وقد فرضت قوى العولمة ضغوطاً على البنى الاجتماعية للدول النامية والمتقدمة على حد سواء، مما تطلب ضرورة تطوير استراتيجياتها التنموية ورؤاها المستقبلية لمواجهة تلك التحديات .

٦/٤/١ التحضر السريع في الدول النامية:

لقد تزايدت الحاجة إلى الخدمات المحلية والبنية الأساسية بسرعة مع النمو السكاني الحضري، الأمر الذي فرض أعباء متزايدة علي القدرات المالية للحكومات من ناحية، ومن ناحية أخرى، ساعد الاقتراض الشديد في أواخر السبعينيات والتراجع الاقتصادي في أوائل الثمانينيات علي عدم قدرة العديد من حكومات الدول النامية علي الاستثمار في البنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة إلي المواطن المحلي. ولذلك، كان الاتجاه إلي اللامركزية المالية كوسيلة لإشباع المطالب المتنامية وتخفيف الضغوط المالية علي الحكومات المركزية، ومن ثم أصبحت المحليات في حاجة إلي البحث عن مصادر جديدة للإيرادات مثل التمويل الذاتي واسترداد التكلفة، والتمويل المشترك والإنتاج المشترك، وزيادة الإيرادات العامة البلدية، والتحويلات بين الحكومات، وتوسيع وزيادة القدرة علي الاقتراض.

٧/٤/١ على المستوى المحلي (مصر)

تبرز أهمية التوجه نحو اللامركزية على المستوى المحلي (مصر) لمواجهة المشاكل الناجمة عن عدم الاهتمام بالحيز المكاني وتقسيماته في فترات زمنية سابقة انعكست آثارها على الحاضر، فقد أسهمت سياسات التنمية التي انتهجتها مصر في الستينيات من القرن الماضي في تركيز الأنشطة حيزياً في مناطق وأقاليم محدودة خطط لها وتدخل في توطينها مؤسسات مركزية

تخضع لنظام سياسي يميل نحو المركزية بما يتفق وظروف تلك الفترة التاريخية في مصر، حيث ركزت تلك السياسات على مشاكل وظواهر اجتماعية واقتصادية وسياسية كلية، أسهمت في إحداث الكثير التغيرات الإيجابية على المستوى الكلي كان لها أيضا بعض الانعكاسات الإيجابية على المستويات الجزئية (المحلية)^(١١)، وما لا يمكن أيضا تجاهله أن هذه التغيرات الكلية كان لها آثار سلبية على الغالبية العظمى من المحليات، فعلى سبيل المثال، لم يكن الاهتمام بالصناعة يواكبه اهتمام بتوزيع عادل لها بين المحافظات المختلفة مما أثر أيضا على توزيع البنية الأساسية الأمر الذي أثر على زيادة الفوارق بينها، مما ساعد على وجود تيار هجرة شديد في المناطق التي لم تحظى باهتمام الحكومة المركزية، أدى إلى ظهور قليل من مناطق الجذب والكثير من مناطق الطرد على السواء، وقد نتج عن ذلك حدوث خلل تنموي على المستوى المحلي، مما أدى إلى وجود مشكلات كثيرة في مختلف المحافظات المصرية ناتجة عن ضعف استخدام الحيز المكاني المصري كعنصر تنموي، نذكر منها ما يلي:

- وجود فروق واضحة بين المحافظات المأهولة بعضها البعض وبالذات بين المحافظات الحضرية والريفية، مع تجاهل شبه تام للأقاليم الصحراوية، الأمر الذي كان يطرح بعض مشكلات العدالة والتوزيع على المستوى القومي.
- وجود خلل في التوزيع المكاني للهيكل الإنتاجي، الأمر الذي نتج عن الاهتمام بتوطين المشروعات للحصول على أكبر عائد اقتصادي مباشر ممكن، بصرف النظر عن الآثار الاجتماعية والبيئية على المدى الأبعد.
- عدم استغلال الأرض المصرية الاستغلال الأمثل وتركز السكان والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في حيز ضيق لا يزيد عن ٦% من مساحة مصر الكلية - الأمر الذي أضر تماماً بالرقعة المنزرعة، الأمر الذي أدى إلى الاعتماد على الخارج للحصول على الغذاء.
- واجهت المحافظات الحضرية الكبرى وبالذات القاهرة والإسكندرية عديد من المشاكل الاجتماعية الناتجة عن تكدس السكان بسبب الهجرة من الأقاليم المختلفة إليها.
- أثّرت كثيراً بعض القضايا المتصلة بالأمن القومي المرتبطة بضعف التواجد السكاني في المحافظات الحدودية، خاصة بعد حرب ١٩٦٧ وفي أعقاب حرب ١٩٧٣، وثار حالياً بعد الحوادث الإرهابية في دهب ومن قبلها طابا وشرم الشيخ.

٥/١ اللامركزية ... المزايا:

هناك عديد من المزايا يمكن أن تحققها اللامركزية في مجال تطوير مجالات إدارة المجتمع، نذكر البعض منها على النحو التالي:

- توفر الإدارة المحلية مجالاً أفضل لتقديم الخدمات، وتضع المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول يد السكان الذين تخدمهم. كما أن الحكومات المحلية تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية ومشاركة أكبر للسكان^(١٢).
- تؤدي إلى زيادة فرص الإرتفاع بمستوى الرفاهة، وتوسيع خيارات وافضليات الفرد في المجتمع المحلي .
- تحقق تنمية إقليمية متوازنة وتخفف من حدة الفوارق الإقليمية .
- تؤدي إلى إرتفاع كفاءه توظيف الموارد، ويرجع ذلك إلى قرب الإدارة اللامركزية من المجتمعات المحلية وتكون أكثر إستجابة لأولوياتهم فيما يتعلق بإحتياجاتهم بالمقارنه بالإدارة المركزية، وهو ما يضمن تلبية هذه الإحتياجات .
- إرتفاع كفاءه الانتاج والتسويق بسبب تفعيل آليات المساءله والمحاسبه، وزيادة الكفاءه الفنيه في تقديم الخدمات بالإضافة إلى الحد من مظاهر الفساد الإدارى والمالى .
- يسمح نظام اللامركزية بدور مؤثر للعاملين في مجال إداره المحليات كما يسمح لهم بوضع السياسات التنمويه على المستوى المحلى وتنفيذها، وهو يعنى أن تسمح للمحليات بدور تخطيطى في إطار الأهداف العامة للمجتمع القومى والمحلى بجانب دورها التنفيذى.
- تساعد على وضع الأهداف المحلية بوضوح، فضلاً عن تقليلها من عدد الموظفين على المستوى المركزى^(١٣)
- تعطى فرصه للمحليات لحل مشاكلها بكفاءه أكثر من حلها من قبل الحكومه المركزية .
- تعمق الديمقراطية من خلال تفعيل مشاركة المواطنين في إداره شئونهم المحليه وتفعيل دور المحليات .
- تخفيض البيروقراطية والفساد وتحقيق الحكم الرشيد وزيادة قدره على المحاسبه .
- تحسين قدره المحليات في تحديد الإحتياجات وترتيب أولوياتها، والمنافسه بين الوحدات المحليه والاهتمام بكفاءه تقديم الخدمات وكذلك مساهمتهم في المسئولية نحو الصيانه والحمايه للأصول الإنتاجية.

يتضح مما سبق أن اللامركزية تحقق تحسناً ملحوظاً في جودة الخدمات الأساسية (صحة، تعليم، مرافق ٠٠٠) وإستقرار إقتصادي ورفع مستوى معيشة الأفراد وتقوية الدور التنموي للمحليات كما أنها تعمل على زياده مشاركة المواطنين في إدارة الأمور العامة وإيجاد قيادات جديدة قادرة على المشاركة وتولى المناصب العامة مع زياده روح الإلتزام وتأكيد قيم المحافظة على الملكية العامة. وهذا يتيح تفرغ للحكومة المركزية لأعمال التخطيط والتطوير والإبتكار والتصدي للقضايا الكبرى فضلاً عن تحقيق الرقابة الشعبية كعنصر مهم في محاربه الفساد والحد من البيروقراطية والفساد الإداري وسرعه الإنجاز وترتيب الأولويات طبقات لرغبات السكان^(١٤)، وفي هذا الصدد يجب التأكيد على الآتي:

٦/١ أثر اللامركزية المالية على التنمية المحلية :

تختلف الهياكل والبنى السياسية و الإدارية بين دولة وأخرى، وبالتالي لا يوجد نموذج نمطي متفق عليه للامركزية، وهو ما يعطى الدول مرونة ومساحة كبيرة في تحقيقها في إطار بناءها ومؤسساتها القائمة، ومن ثم فإن تحقيق اللامركزية ينبغي أن يتم بالاستفادة من عوامل القوة في النظام حتى يمكن تقليل العبء المحتمل لعملية التحول.

مما لا شك فيه أن اللامركزية بتعدد أنواعها وإشكالها ومظاهرها تتعدد أيضاً وتتشابه آثارها، إلا أنه يمكن رصد المحاور الأساسية لتأثير اللامركزية على التنمية المحلية، حيث يقوم مفهوم اللامركزية كمشروع مجتمعي على المشاركة الشعبية، ويتطلب إطار ومقومات سياسية وتمويلية وإدارية، بما يؤدي إلى زيادة مستوى الرفاهة، وذلك من خلال توسيع خيارات وافضليات سكان المجتمع المحلي، بما يؤدي إلى تحسين جودة الحياة، وبحيث يؤدي إلى تحقيق الآتي :

١/٦/١ زيادة كفاءة توظيف واستخدام الموارد :

الإدارة اللامركزية قادرة أكثر من نظيرتها المركزية على التحكم في البيئة والآليات اللازمة لتعظيم استخدام الموارد والحد من هدرها، حيث يمكن من خلال التخطيط على المستوى المحلي إجراء تقديرات حقيقية ودقيقة لحجم الطلب المحلي على السلع والخدمات، وهو ما يعني إن هذه الإدارات بقربها من الجماهير تصبح أكثر قدرة على تشخيص الإمكانيات المحلية وفهم طبيعة ونوعية خيارات السكان المحليين وتفضيلاً تهم وبالتالي فهي الأقدر على صياغة خطط وبرامج ومشروعات تستجيب للتمايز بين المحليات، والأقدر على تطوير الإمكانيات المحلية وضمان استدامة التنمية، وتأكيد قيم المحافظة على الملكية العامة، وتسمح هذه الميزة النسبية للإدارات

المحلية بالتغلب على حالة التردى فى الخدمات العامة . كما يتيح للأفراد حرية اكبر للانتقاء والاختيار، والضغط على الإدارات المعنية لتحسين هذه الخدمات وفقا لاختيارات الناس وألا تفقد ثقة المواطن. وهذا بلا شك يتيح إعادة ترتيب الاولويات وفق احتياجات المجتمع المحلى وتعظيم العائد من الموارد المتاحة .

وتعتبر مشاركة المجتمعات المحلية فى تحديد اولوياتها وتعزيز حريتها فى تخصيص الاستثمارات العامة على مختلف الخدمات العامة أمرا أساسيا لإجراء إصلاحات ترمى إلى تحقيق لا مركزية مالية تعزز من الرفاهية^(١٥).

٢/٦/١ زيادة الكفاءة الإنتاجية :

تؤدى اللامركزية بالمعنى الواسع إلى زيادة الكفاءة الإنتاجية، وتحسين نوعية الخدمات المحلية، وزيادة الفاعلية والسرعة فى الانجاز، وحسن ترتيب الاولويات طبقا للرغبات الشعبية، وتفعيل آليات المساءلة، والمحاسبة، ومحاربة الفساد^(١٦)، والحد من الروتين، والإجراءات البيروقراطية المعقدة وتطبيق مبدأ الشفافية فى المعاملات والحد من مظاهر الفساد الادارى والمالى وإرجاع البرامج والمشروعات إلى حسابات التكلفة والعائد عند وضع الخطط المحلية، وهنا تلعب المشاركة الشعبية الحقيقية دور فاعل فى هذا الإطار حيث تكون الجماهير على وعى تام بكيفية توظيف الموارد واستخدام المال العام وأفضليات إنفاقه، ومعرفة ما يتم التخطيط له من برامج ومشروعات محلية، وبالتالي قدرة اكبر على مراقبة ومتابعة عملية الإنجاز بصورة أكثر التصاقا، وصدقا ومقارنة بالخطط المركزية المفروضة من أعلى.

حتى يمكن أن تلعب اللامركزية دورا حقيقيا فى تحسين عملية تخصيص الموارد العامة ، على الحكومة أن تدعم الاستقلال المالى لوحدات الإدارة المحلية وفقا لقواعد محددة للأئفاق العام ، ودعائم مؤسسية مستقرة ، ولكن يجب أن يتم ذلك تدريجيا حتى نضمن أن تكون الأطراف الفاعلة مؤهلة تأهيلا جيدا لان تلعب الأدوار المحددة لها فى ظل هيكل جديد من المؤسسات والحوافز .

٣/٦/١ زيادة الكفاءة الفنية :

تقليص القيود البيروقراطية، واختزال الوقت، والتركيز على استخدام الموارد المحلية، وإحداث التطوير المؤسسي، والمعرفي، والتقني، ووضع نظم الاسترداد الجماعي والفردى لتكاليف الخدمات الاجتماعية والفنية، كل هذا يخفض تكلفة وحدة الخدمة، ويزيد الكفاءة الفنية بزيادة التحكم فى كيفية استخدام وتوظيف الموارد بصورة مستقلة مما يزيد ويعزز جهود الاعتماد على النفس وحشد الموارد الذاتية، وهو ما يزيد من قدرة الجماهير على المراقبة والمتابعة، أيضا اللامركزية قادرة على أن تجعل الخدمات العامة أكثر استجابة للطلاب المحلى وهو ما يمكن أن يؤدي إلى زيادة استعداد الأفراد على المساهمة فى دعم هذه الخدمات أو دفع مقابل لها، أيضا تحقق اللامركزية تحسنا ملحوظا فى أداء ووجود وجودة الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ومرافق عامة وزيادة الكفاءة والفاعلية فى تقديم الخدمات العامة .

٤/٦/١ تحقيق العدالة الاجتماعية :

يجب أن تتسم التنمية المحلية بعدالة توزيعية مبنية على أسس قياسية مثل التفاوت فى المستويات الاقتصادية والاجتماعية للمحليات ، لذلك يجب على الحكومة المركزية بذل الجهد لإعادة توزيع الموارد على المناطق الفقيرة حتى لا تؤدي اللامركزية إلى درجة اكبر من الظلم الاجتماعي.

وعن كيفية تحقيق العدالة داخل المحليات فان هذا يمكن أن يأتي من خلال سياسات الإنفاق العام، والتوجه نحو تقليص الفجوات التنموية فى أكثر المناطق فقرا وحرمانا ، أيضا توزيع الميزانيات وتقييد نسب صرفها على بنود الإنفاق المختلفة تجنباً للإنفاق على مشروعات استعراضية أو خدمية كمالية تزيد من تدنى مستوى العدالة الاجتماعية، كما يمكن أن تلعب السياسات الضريبية^(١٧) على المستوى المحلى دورا فاعلا فى تحقيق العدالة وتجنب مظاهر الظلم وعدم الإنصاف خاصة إذا ما خضعت للتسييس والميل تجاه مصالح النخب على حساب الفقراء- وهنا يجب إدراك أن وقوع غالبية الأعباء الضريبية على الفقراء من خلال الرسوم على الخدمات العامة والضرائب المحلية دون موازنتها بتغيرات ضريبية أخرى فان ذلك سيقول من العدل الاجتماعي .

اللامركزية لا تحل مشكلة العدالة بين المناطق الجغرافية التي تتفاوت في مواردها وربما تزيد التفاوتات الاجتماعية، ولكن ذلك يأتي في مقدمة مهام الحكومة المركزية التي تعمل على توزيع الموارد مركزيا انحيازاً للمناطق المحرومة.

٥/٦/١ تحقيق المشاركة الشعبية وتعميق الديمقراطية :

تؤدي اللامركزية إلى تعميق الديمقراطية، وزيادة مشاركة المجتمع المدني بكل مجموعاته في كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبصفة خاصة المجموعات المهمشة مثل المرأة والفقراء في الريف والحضر^(١٨)، فضلا عن تمثيل أكبر للنخب المحلية والأقليات، والجماعات الثقافية، والعرقية، والدينية، والسياسية المختلفة في صنع القرار مما يتيح لهم دور، وفرصة أكبر للمشاركة في الشؤون العامة وفي صناعة القرار خصوصا فيما يتعلق بتوزيع أكثر عدالة للموارد^(١٩)، وترسيخ الانتماء والإحساس بالمواطنة واستشعار المسؤولية العامة^(٢٠). وهو ما يعنى الاتجاه نحو تقوية الديمقراطية بدرجة أكبر، مما يؤدي إلى خلق قيادات جديدة قادرة على المشاركة وتولى المناصب العامة، زيادة روح الانتماء^(٢١).

وتشير خبرة التطبيق في مصر إلى ضرورة تحقيق وتفعيل دور الرقابة الشعبية باعتبارها عنصرا هاما في محاربة الفساد، وان يصبح حق الاستجواب لأعضاء المجالس الشعبية وفقا لشروط موضوعية لترشيح استخدام هذا الحق والاتجاه به نحو المصلحة العامة.

ليس من المنطقي أن نتصور أن مجرد نقل المسؤوليات وتطبيق اللامركزية سيؤدي إلى المشاركة والفاعلية فالعلاقة بين اللامركزية والديموقراطية والتنمية علاقة شديدة التعقيد.

٦/٦/١ تخفيف العبء عن الحكومة المركزية:

في ظل نظام اللامركزية المقترح سيتغير الدور الحكومي فبدلاً من أن تتحمل الحكومة وحدها مسؤولية تقديم وإدارة الخدمات العامة سينتقل دورها في صياغة السياسات ووضع القواعد التنظيمية، وسيتم ترجمة الغايات القومية إلى أهداف محددة تسعى إلى ترسيخ المنافسة وتحقيق اقتصاديات النطاق، والتأثير على السلوك الاجتماعي، بما يحقق الغايات التنموية أيضاً تفرغ الحكومة المركزية لأعمال التخطيط والتطوير والابتكار والتصدي للقضايا الكبرى يدفع بالقطاع الحكومي إلى عمل أكثر شفافية ومسؤولية تجاه الاحتياجات والرغبات المحلية خصوصا تجاه

العمل على تخفيض الفقر، وترفع عن كاهل المسؤولين فى الوزارات المركزية الكثير من المهام الروتينية مما يجعلهم أكثر تفرغا للتركيز فى السياسات، أيضا سوف تؤدى اللامركزية إلى الحد من البيروقراطية والفساد الإدارى وتحقيق الاستقرار الاقتصادى ورفع مستوى معيشة الأفراد، تقوية الدور التنموى للمحليات مما يخلق حالة من التنسيق والإبداع على مستوى وحدات الدولة .

٧/٦/١ التنمية المؤسسية :

إذا كانت اغلب التطبيقات فى خبرة اللامركزية فى البلدان النامية لم تقود إلى الأهداف والغايات المنشودة، ولم تؤدى بالضرورة إلى توظيف أكفأ للموارد ورفع مستوى الإنتاجية وتعزيز الكفاءة الفنية أو خفض التكلفة والهدر والقضاء على الفساد الإدارى والمالى . ومن ثم يظل السؤال مطروحا متى تحقق اللامركزية منافع حقيقية عند التطبيق ؟ وما هى عوامل إنجاح التجربة ؟ وهنا تظل الإجابة رهنا بالقدرة المؤسسية، بمعنى توفير البناء المؤسسى وإخضاع اللامركزية إلى شروط مؤسسية فاعلة فى إطار مشاركة مباشرة للجماهير، وإتباع التدابير الفاعلة التى تضمن الضبط المالى ووضع الميزانيات المدروسة لكل وحدة محلية، ويجدر الإشارة إلى أن نجاح اللامركزية المالية يتحقق ببناء هياكل مؤسسية مالية وإدارية قوية وفى الاتجاه آخر تؤدى اللامركزية إلى إدارة ذاتية ومؤسسات قوية .

٧/١ - اللامركزية والتخطيط الإقليمى

التخطيط الإقليمى فى ظل اللامركزية يجب أن يعنى تفعيل المشاركة الشعبية^(٢٢)، ودور المجموعات المستهدفة فى عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل Planning from below (القرية، المدينة، المركز، المحافظة، الإقليم، الدولة)، أو تخطيط بالاقليم وليس تخطيط للاقليم كما هو الحال فى أسلوب التخطيط من أعلى Planning from above .

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية فى مجال التخطيط والتنمية الإقليمية يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم نظرا لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة فى عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية لمناطقهم، كما توفر دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرصة نجاح لخطط التنمية الوطنية فى تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان فى جميع مناطق الدولة،

ويسهم ها النجاح فى تحقيق التوازن الاقليمى وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التخطيط المركزية وتلك الإقليمية وذلك على اعتبار ان توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها فى مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه ، ومن هنا جاءت الأسباب التى دفعت كثير من الدول إلى تطبيق التخطيط الإقليمى اللامركزى .

شروط تواجد تخطيط إقليمي لامركزى فاعل ومؤثر :

- توفر الإرادة السياسية عند الحكومة المركزية من أجل التخلّى عن جزء من صلاحياتها التخطيطية والتنمية لصالح هيئات تخطيط إقليمية .
- وجود هيئات إقليمية محلية قادرة على تحمل وتنفيذ المسؤوليات الجديدة .
- تطبيق التخطيط الإقليمى اللامركزى الشامل، (لامركزية إدارية + لامركزية مالية + لامركزية سياسية).
- ضرورة وجود دور واضح ومحدد فى الإدارة الإقليمية للهيئات والجمعيات الأهلية.
- ضرورة بناء وعى وثقافة سياسية لدى سكان المحافظات من قبل الحكومة المركزية عن مفهوم وأهمية وأهداف الإدارة اللامركزية .
- تزويد هيئات التخطيط الإقليمية بحاجاتها من البنية التحتية والكفاءات التى تمكنها من إنجاز مهماتها بكفاءة .

٨/١ اللامركزية والمشاركة

تعنى المشاركة^(٢٣) فى عملية التنمية فى ظل اللامركزية إشراك جميع أصحاب الشأن^(٢٤) بصورة متساوية ونشطة فى صياغة سياسات التنمية واستراتيجيتها، وفى تحليل وتخطيط وتنفيذ ورصد وتقييم أنشطة التنمية، ويتعين من أجل إتاحة الفرص لتحقيق تنمية عادلة، تمكين أصحاب الشأن المحرومين من زيادة مستوى معارفهم وتأثيراتهم وسيطرتهم على سبل معيشتهم بما فى ذلك مبادرات التنمية التى تؤثر فيهم.

أيضا ينظر إلى المشاركة فى التنمية على أنها جهد منظم يحدث داخل المؤسسات والمنظمات لزيادة حصول أصحاب الشأن على الموارد والسيطرة عليها، وما يتصل بذلك من صنع القرار الذى يسهم فى تحقيق سبل معيشة مستدامة، كما ينظر إلى المشاركة على أنها عملية

تكرارية تؤدي الى عملية متواصلة من إعادة تكييف العلاقات بين مختلف أصحاب الشأن فى المجتمع بغرض زيادة سيطرتهم على المبادرات الإنمائية التى تؤثر فيهم .وبصفة عامة فان المشاركة عنصر اساسى لا غنى عنه فى استدامة مبادرات التنمية فهى يمكن أن تؤدي إلى :

- الارتكاز على الإمكانيات والقدرات المتوافرة .
- زيادة الشعور بالملكية من جانب الشركاء.
- زيادة الالتزام بالأهداف والنتائج.
- الاستدامة الاجتماعية طويلة الأجل .
- زيادة القدرات والجهود الذاتية .
- قيام مؤسسات وعلاقات بين الشركاء أكثر قوة وديموقراطية .

وتعد مشاركة السكان فى التخطيط ضرورية لإيجاد درجة معقولة من الرضا والثقة حول الخطط، وتوليد الحماس الضرورى للتنفيذ والمتابعة، ولابد من مشاركة شركاء التنمية فى كافة مراحل العملية التخطيطية : تقييم الوضع، تحديد المشكلات، تحديد الاحتياجات التنموية، ترتيب الأولويات، إعداد الخطط، التنفيذ، متابعة وتقييم الخطط.

ويفيد التخطيط بالمشاركة فى :

- إعداد خطط نابعة من الاحتياجات الفعلية .
- يساعد على تبني خطط أكثر واقعية .
- يساهم فى بناء قدرات المجتمع المحلى عن طريق إشراكه فى مراحل التخطيط .
- مؤازرة وتبنى ومتابعة الخطط من قبل المجتمعات المحلية نتيجة إحساسهم بأن الخطط تعبر وتنبع من احتياجاتهم .
- يساعد فى الحصول على دعم الجهات المانحة .

إن نجاح الموائمة بين لامركزية التخطيط والمشاركة يتطلب وجود اقتناع لدى المخططين وصناع السياسات بأنهم لا يحتكرون الحكمة والآراء الصائبة، وأن لدى السكان غير المتخصصين طاقات للإبتكار والإبداع.

٩/١ - التحديات التي تحول دون تفعيل اللامركزية

توجد الكثير من التحديات التي تقف حجر عثرة أمام تفعيل اللامركزية، منها:

١/٩/١ - توفر المعلومات والدراسات :

تتطلب لامركزية التخطيط توفر المعلومات الكافية والدراسات العميقة على واقع المحليات للتعرف على المشاكل المحلية، فلا يوجد في مصر برنامج بحثي متكامل منظم تم تطبيقه لتنمية الأقاليم المصرية سواء المأهولة منها أو غير المأهولة. وحتى السؤال المرتبط بدور ووظيفة الحيز المكنى المصرى لم يتم النظر اليه سواء من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية أو التنظيمية. حقيقة هناك بعض الدراسات قد تناولت جوانب من مشكلة الحيز المكنى المصرى ولكن بصورة جزئية غير متكاملة وما تم من دراسات بصورة متكاملة كان وصفا للحيز الجغرافى وباقى الدراسات الأخرى دارت حول تنمية منطقة معينة او البحث عن مشاكل منطقة أخرى. وبسبب النقص في هذه الدراسات اصبح هناك مشكلة حقيقية في توضيح الآلية التى تحدد حياة الفرد على الحيز المكنى المصرى، كما اصبح من الصعب أيضا وضع استراتيجية تنمية محلية واقليمية تأخذ في اعتبارها امكانيات التوسع على الحيز غير المأهول.

٢/٩/١ توفر الخبراء والمتخصصين:

ومن المفروض ان يواكب الاتجاهات الحديثة فى المجتمع اتجاهات جديدة ايضا تساعد المخططين والاقتصاديين على المستوى المركزى والمحلى فى وضع حلول مساعدة للخروج من المشاكل المتعلقة بهيكل التوزيع السكانى والاقتصادى والاجتماعى السائد فى المحليات. وهذا يتطلب فى المرحلة الأولى على الأقل تكوين مجموعة من الخبراء من ذوى التخصصات المختلفة لتشخيص الأوضاع المرضية لحالة الاقتصاد الحيزى بما يشمله من محليات وأقاليم مصر الحالية وآثارها المحتملة على التوسع فى انشاء أقاليم جديدة.

٣/٩/١ الإرث التاريخي، والنظام القيمي^(٢٥) وهيكل القوى السائد فى المجتمع^(٢٦) :

فالساسةيون يخشون من تهديد مصالحهم ومناصرتهم فى النظام الانتخابي البرلمانى. والموظفون الحكوميون قد يرون أن اللامركزية تعنى فقدهم السيطرة على الموارد وتوزيعها وأيضا القوة التى ترتبط بقراراتهم (سلطات صنع القرار)، أيضا تخفيض الفقر يعنى إعادة توزيع الدخل، الأمر الذى يرى الأغنياء انه يؤدي إلى التأثير على مصالحهم . وبالتالي يصبح تفعيل

اللامركزية رهنا بنتائج عملية التفاوض بين جماعات الضغط المختلفة داخل الدولة وهي عملية في حد ذاتها مستهلكة للوقت ومؤلمة، ومن النادر أن نجد قدرا معقولا من اللامركزية في إطار تركيز كبير للقوى .

١/٩/٤ - الأطر الاقتصادية والاجتماعية والقانونية :

الحدود الإدارية، والحيز العمراني والموارد من أهم محددات تفعيل اللامركزية على المستوى المحلي في مصر^(٢٧)، ويؤكد الواقع الراهن عدم فاعلية التقسيم الإداري الحالي في التنمية المحلية نظرا للتفاوت الكبير بين الوحدات المحلية وعدم توافر التكامل الاقتصادي والاجتماعي داخل الوحدة^(٢٨).

الفصل الثانى

بعض التجارب الدولية فى اللامركزية المالية

٢ - بعض التجارب الدولية فى اللامركزية المالية

تعد دراسة تجارب وخبرات الدول الأخرى فى مجال اللامركزية المالية على قدر كبير من الأهمية، بهدف إظهار آليات التطبيق، والتعرف على الإيجابيات والسلبيات والمعوقات التى تواجه التنفيذ، حتى يمكن الوصول لتصور أمثل لكيفية ومراحل تحقيق اللامركزية المالية فى مصر، وتجنب التحديات التى قد تواجهها.

ويعتمد هذا الجزء من الدراسة على استخدام المنهج الوصفى التحليلى للعرض العام لتجارب احدى عشر دولة فى كيفية تحقيقها للامركزية المالية، وتلك الدول هى: لبنان، مقدونيا، صربيا، جورجيا، كرواتيا، أرمينيا، أسبانيا، ألمانيا، كندا، إستراليا والولايات المتحدة الأمريكية، ومن ثم فإن هذا الفصل سوف يتناول بالبحث والتحليل النقاط التالية :

- هياكل النظم الحكومية المختلفة وملامح اللامركزية الإدارية فيها .
 - دور كل من الحكومة المركزية والمحليات فى رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات العامة كالتعليم والصحة والرعاية الإجتماعية .
 - مسؤوليات الإنفاق فى كل من الحكومات المركزية والمحليات.
 - مصادر إيرادات الحكومات المحلية .
 - نظم التحويلات المالية بين الحكومات المركزية والمحلية .
 - عرض تفصيلى لتجربة إصلاح نظام اللامركزية المالية فى دولة جمهورية صربيا.
 - المحددات والمعوقات التى تواجه تطبيق اللامركزية المالية.
- وهو مايتضح من الجدول الخاص بمحددات اللامركزية المالية فى بعض الدول النامية والمتقدمة.

محددات اللامركزية المالية في بعض الدول النامية والمتقدمة

الدولة	هيكل النظام الحكومي	دور الحكومة المركزية	دور المحليات	مسئوليات الإتفاق	مصادر إيرادات الحكومات المحلية	نظم التحويلات المالية
لبنان	مركزي - بلديات	التشريع - الدفاع - الصحة - التعليم - الرعاية الإجتماعية	تنفيذ الخطط التنموية - المرافق الأساسية	البلديات على المشروعات حتى ٣ مليون ليرة	الرسوم والضرائب - عوائد البلديات - القروض والمساعدات	تجمع مصادر الإيرادات كلها في صندوق التنمية المستقل مركزياً وتمنح البلديات ٢٥%
صربيا	مركزي - أقاليم - وحدات محلية	التشريع - الدفاع - السياسة الاقتصادية - الرعاية الإجتماعية - تنظيم السوق - الصحة	تنفيذ الخطط التنموية - الثقافة - الصيانة - الإعلام - السياحة - المرافق العامة	تنفيذ البرامج التنموية والخطط المحلية	ضرائب - رسوم إداري - رسوم مجتمعية - رسوم سياحية	تحويلات ومنح عديدة غير مشروطة من المستوى المركزي للمحلي
مقدونيا	مركزي - أقاليم	التشريع - وضع السياسات - الدفاع - التعليم - الثقافة - السياحة	الصحة - التعليم قبل الابتدائي - الرعاية الإجتماعية	الأقاليم على المشروعات الخدمية (تعليم - صحة - رعاية إجتماعية)	ضرائب - رسوم محلية - تبرعات - مساهمات ذاتية - إيرادات	
جنرجيا	مركزي - أقاليم - وحدات محلية	التشريع - وضع السياسات - الدفاع - التعليم - الثقافة - السياحة	الصحة - التعليم قبل الابتدائي - الرعاية الإجتماعية	الأقاليم والوحدات المحلية تقديم وإدارة الخدمات العامة بالمشاركة مع NGO's		الإعانات والإقتراض
كرواتيا	مركزي - أقاليم - وحدات محلية	التشريع - وضع السياسات - الدفاع - التعليم - الثقافة - السياحة	الصحة - التعليم - الرعاية الإجتماعية رغم ضعف القدرات البشرية والإدارية والتنظيمية	الأقاليم والوحدات المحلية تتفق على الحضانات والبنية الأساسية والصيانة والنظافة	ضرائب الدخل لشخصي - رسوم المرافق العامة	المنح الرأسمالية - منح العدالة - التعويضات

محددات اللامركزية المالية في التجارب الدولية المختلفة (تابع)

الدولة	هيكل النظام الحكومي	دور الحكومة المركزية	دور المحليات	مسئوليات الإنفاق	مصادر إيرادات الحكومات المحلية	نظم التحويلات المالية
أرمينيا	مركزي، أقاليم، وحدات محلية	الصحة-التعليم-الرعاية الاجتماعية	المرافق الأساسية وتنفيذ الخطط التنموية المحلية	الأقاليم والوحدات المحلية تتفق على المرافق العامة والتعليم قبل الابتدائي والثقافة الرياضة	ضرائب الملكية وضرائب الأراضي	تحويلات رأسمالية مشروطة
فيتنام	مركزي، أقاليم، وحدات محلية	العلاقات الخارجية الدفاع والأمن القومي	الصحة-التعليم-الرعاية الاجتماعية	الأقاليم والوحدات المحلية تتفق على المشروعات الخدمية (تعليم-صحة-رعاية اجتماعية).	أضرائب-رسوم التراخيص-رسوم الاستخدام	من الإيرادات المركزية-المنح المركزية
أسبانيا	مركزي و أقاليم	العلاقات الخارجية الدفاع والأمن القومي	جميع الأنشطة والخدمات	الأقاليم تتفق على التكاليف المباشرة على العمالة والسلع والخدمات	أضرائب-رسوم التراخيص-رسوم الاستخدام	من الإيرادات المركزية-المنح المركزية-المنح المشروطة-التحويلات من صناديق التنمية
ألمانيا	مركزي و ولايات	السلطات التشريعية - العلاقات الخارجية - الدفاع والأمن القومي	جميع الأنشطة والخدمات	لولايات لها السلطة التنفيذية والإدارية على جميع الأنشطة	جميع الموارد والضرائب والرسوم المحلية التي تفرض مركزياً	تحويلات عامة من المستوى المركزي للولايات
كندا -	مركزي و أقاليم	العلاقات الخارجية - الدفاع والأمن القومي	جميع الأنشطة والخدمات	الأقاليم لها سلطة التشريعية والتنفيذية والإدارية على جميع الأنشطة	جميع الموارد والضرائب والرسوم المحلية	مدفوعات من المستوى المركزي لتحقيق التوازن بين الأقاليم
إستراليا	مركزي وولايات	تحصيل جميع الضرائب -العلاقات الخارجية - الدفاع والأمن القومي	جميع الأنشطة والخدمات	الأقاليم لها السلطة التشريعية والتنفيذية والإدارية على جميع الأنشطة	جميع الموارد والضرائب الممنوحة لها من المستوى المركزي والرسوم المحلية	التحويلات من لجنة المنح بالكومنولث
الولايات المتحدة الأمريكية	مركزي و ولايات	العلاقات الخارجية الدفاع والأمن القومي -	جميع الأنشطة والخدمات	الأقاليم لها السلطة التشريعية والتنفيذية والإدارية على جميع الأنشطة	جميع الموارد والضرائب والرسوم المحلية	لا توجد تحويلات

١/٢ هياكل النظم الحكومية المختلفة وملامح اللامركزية الإدارية فيها :

تتباين الهياكل الحكومية في الدول التي مارست اللامركزية بين دول يتمثل هيكلها الحكومي في ثلاث مستويات (مستوى مركزي، مستوى إقليمي ومستوى محلي: وحدات محلية أو بلديات)، ودول أخرى تنقسم هياكلها الحكومية إلى مستويين فقط (مستوى مركزي ومستوى محلي إقليمي أو بلديات تمثل الوحدات المحلية). فالهيكل الحكومي في لبنان يتمثل في: الحكومة المركزية ومجالس البلديات التي تمثل الحكومات المحلية، وتنقسم إلى: بلديات كبيرة، بلديات متوسطة وبلديات صغيرة، ويرأس مجلس البلدية المحافظ . ولما كانت البلديات الصغيرة يمكن أن تنشأ من أى قرية أو مدينة يتجاوز عدد سكانها ٣٠٠ شخص وتتجاوز إيراداتها السنوية ما يعادل ٦٠٦٧ دولار أمريكي، فقد سمح لها القانون اللبناني بتشكيل اتحادات تتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي (٢٩).

بالنسبة لمقدونيا فالهيكل الحكومي الإداري فيها ينقسم إلى مستويين: مستوى الحكومة المركزية، ومستوى الحكومات المحلية الذي يتمثل في حكومات ٨٤ إقليم بالإضافة إلى إقليم العاصمة .

أما صربيا فيتكون الهيكل الحكومي الإداري فيها من ثلاث مستويات هي: المستوى الحكومي المركزي، والمستوى الإقليمي، والوحدات المحلية . وتتماثل جورجيا وأرمينيا وفيتنام وصربيا من حيث تركيب الهيكل الحكومي الإداري .

وتتسم كرواتيا بوجود هيكل حكومي محلي مجزأ، حيث تدار كرواتيا بنظام إدارة منفصل ومقسم إلى جزئين رئيسيين: إدارة الدولة، إدارة الحكومة المحلية (المحليات)، التي تنقسم بدورها إلى المستوى الإقليمي (مقاطعات وأقاليم) والمستوى المحلي (للبلديات والمدن) المحلية ويشمل الهيكل الإداري للدولة (الحكومة المركزية) الوزارات الوطنية، المنظمات الإدارية، مكاتب المقاطعات، مكاتب المدن . أما الحكومة المحلية فيوجد بها مجلس نيابي محلي مهمته ضبط الهيكل الداخلي وأنشطة المكاتب المحلية في البلديات . والمكاتب المحلية في البلديات يرأس كل منهما رئيس واحد يتم اختياره بواسطة الأجهزة المحلية طبقا لمعايير سياسية ومهارية معينة، ويتطوع عمدة للعمل على أساس تطوعي وتقوم الحكومة المحلية بتوظيف عدد قليل من الموظفين، والحكومة المحلية أما أن تكون على المستوى الإقليمي (مقاطعات وأقاليم) أو على المستوى المحلي للبلديات والمدن .

وينقسم الهيكل الحكومي الإداري في أسبانيا إلى حكومة مركزية وحكومات أقاليم وكل النظم السابقة تحتفظ فيها الحكومات المركزية بكل السلطات التشريعية ولا يترك للمحليات إلا بعض السلطات التنفيذية والإدارية.

وبالنظر للهيكل الحكومي والإداري في النظم الفيدرالية المتقدمة، نجد أن أستراليا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية تنقسم إلى ولايات، بينما تقسم كندا إلى أقاليم وتتميز كندا بمستوى مرتفع من اللامركزية . بينما تنقسم كل من ألمانيا وأستراليا بوجود مركزية تشريعية شديدة . وتعطى النظم الفيدرالية في كندا وأستراليا والولايات المتحدة الولايات والأقاليم سلطات تشريعية، بينما تحتفظ الحكومة المركزية في ألمانيا بجميع السلطات التشريعية وتترك للولايات معظم المسؤوليات التنفيذية والإدارية، والذي دفع الدول الفيدرالية المتقدمة لإتباع اللامركزية المالية هو إعتقادها بأن اللامركزية المالية لو أحسن تصميمها وتنفيذها يمكنها أن تحقق العديد من الفوائد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، حيث انها يمكن أن تزيد من كفاءه وإستجابه الحكومات المحلية لحاجات المواطنين، لأن القادة المحليين المنتخبين عادة يكونوا على درايه كامله بمجتمعاتهم أكثر من المسؤولين على المستوى المركزي وبالتالي فهم الأقدر على إمداد المواطنين المحليين بإحتياجاتهم من الخدمات العامه .

٢/٢ دور كل من الحكومة المركزية والمحليات في رفع كفاءة وجودة بعض الخدمات العامة:

لاشك أن أحد أهم النتائج المرجوه من التطبيق الكفاء للامركزية المالية بواسطة المحليات هو رفع كفاءة وجودة الخدمات العامة مثل: التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، وبالرغم من ذلك نجد أن تلك الخدمات عندما تقدم بواسطة الحكومات المحلية في الدول الفقيرة والنامية لا تتحقق فيها سمات الكفاءة ورفع الجودة. ويرجع ذلك لعدة أسباب منها :

- هيمنة الوزارات المركزية (الصحة، التعليم والشئون الاجتماعية) على تلك المشروعات وإدارتها كما في لبنان، أرمينيا وفيتنام .
- عدم وجود القدرات البشرية والتنظيمية والمالية اللازمة للإدارة الكفاء لمثل تلك الخدمات كما في كرواتيا.
- انخفاض الكفاءة الاقتصادية للجمعيات الأهلية التي تقوم بتقديم هذه الخدمات ، كما في

مقدونيا، وبالتالي من أجل تطبيق اللامركزية بكفاءة في مثل تلك الدول يجب أن تقوم الحكومات المركزية بنقل السلطات وتوفير القدرات التي تمكن الحكومات والإدارات المحلية من أداء تلك الخدمات بكفاءة وفاعلية ودرجة عالية من الجودة .

أما الدول الفيدرالية المتقدمة فلديها النظم اللامركزية الراسخة التي تمكن الحكومات المحلية للولايات أو الأقاليم من أداء تلك الخدمات بكفاءة وفاعلية وبمستويات جودة مرتفعة.

٣/٢ مسؤوليات الإنفاق في كل من الحكومات المركزية والمحلية :

تختلف مهام الإنفاق على مستوى كل من الحكومات المركزية والمحليات من دولة لأخرى.

❖ ففي دولة مثل لبنان نجد أن معظم المشروعات ذات الطبيعة التنموية يتم الإنفاق عليها بواسطة مجلس التنمية وإعادة البناء، أو بواسطة مؤسسات الحكومة المركزية والوزارات كل في نطاقه، أي يتم الإنفاق عليها مركزياً، حتى المشروعات التي تضطلع البلديات بمسؤولية الإنفاق عليها، توجد العديد من القيود التي تحد من قدرة المستوى المحلي في البلديات على الإنفاق، فعلى سبيل المثال يكون لحاكم البلدية سلطة على جميع النفقات حتى مبلغ ٣ مليون ليرة، تترك للمحافظ سلطة الموافقة على النفقات التي تزيد على ٣ مليون ليرة لبنانية، أي أن حاكم البلدية له سلطه محدودة على الإنفاق .

❖ وفي مقدونيا التي تضطلع الحكومات المحلية فيها بمسؤولية الإنفاق على إنشاء المشروعات الخدمية في مجالات (التعليم، الصحة والرعاية الاجتماعية) نجد أن مستوى إنفاق الحكومات المحلية بالنسبة لإجمالي الناتج المحلي منخفض (١,٣٨% من الناتج المحلي الإجمالي) . ويصل معدل إنفاق الحكومات المحلية الفقيرة (الأقاليم الفقيرة) داخل مقدونيا على الأجور مايقرب من كامل إنفاقها الجارى، بينما يمكن للحكومات المحلية أو الأقاليم الغنية توجيه مساهمات كبيرة على الإنفاق الاستثمارى . ويشير ذلك إلى الحاجة لتوفير قدر من التوازن وإحداث تنمية اقتصادية إقليمية أكثر توازناً .

❖ وفي صربيا تختص الحكومة المركزية على المستوى الجمهورى بالإنفاق على الدفاع القومى، الأمن العام، الإجراءات المدنيةية، التعليم، الرعاية الصحية، الرعاية الاجتماعية،

الضمان الاجتماعي، حماية البيئة والثقافة. وتعتبر نفقات الضمان الاجتماعي نفقات غير مباشرة في موازنة الجمهورية عن طريق مؤسسات خاصة مستقلة للضمان الاجتماعي، بينما توكل مهام الإنفاق على ٣٥ بند من بنود الإنفاق للوحدات المحلية وتتضمن هذه البنود: تنفيذ برامج التنمية، الخطة الحضرية، تقديم وضبط الخدمات المجتمعية، صيانة الإسكان والمباني، تصاريح العمل، الحماية البيئية، إنشاء المؤسسات والمنظمات في مجالات التعليم الأساسي، الثقافة، الرعاية الصحية الأساسية، الإبداع، الرياضة، رعاية الأطفال والرعاية الاجتماعية والسياحة، ويشترك مستويين أو ثلاث مستويات حكومية هي (المستوى المركزي، مستوى الاقليم المستقل ومستوى الوحدات المحلية) في تمويل نفقات التعليم، الرعاية الصحية، الرعاية الاجتماعية، حماية البيئة، السياحة، الرياضة، الإبداع، الثقافة والمعلومات العامة .

وفي جورجيا وجدت الحكومة أن مسؤولية تقديم الخدمات العامة ومسئوليات الإنفاق يفضل أن تكون متعددة الأبعاد كالتالي:

- إنتاج السلعة أو توفير الخدمة يمكن أن يكون بواسطة القطاع العام أو الخاص أو NGO
- تقديم أو إدارة الخدمة يمكن أن يكون بواسطة الحكومة المحلية أو NGO
- تمويل الخدمة من الحكومة المركزية أو الإقليمية أو الوحدات المحلية .

وتحدد القواعد والسياسات التي تحكم تقديم الخدمات الحكومية على كل مستوى من المستويات الثلاث: المركزي، الاقليمي، الوحدات المحلية " بالنسبة لتوزيع النفقات العامة بين الحكومات المركزية ومستويات الحكم المحلي، فقد زادت النفقات على مستوى الحكومات المحلية خلال الفترة (١٩٩٧ - ٢٠٠٢) بنسب تقدر بنحو ٢,٧% إلى ٦,٤% من الناتج المحلي الاجمالي لجورجيا عام ٢٠٠٣، وهو ما يشير إلى ضرورة زيادة ما تتحمله الوحدات المحلية من مسؤوليات إنفاق مع توفير الموارد اللازمة لتمكينها من القيام بها. كما تبين أن هيكل النفقات المحلية مقسم إلى مجموعات أهمها الإقتصاد القومي والتعليم اللذان يكونان معا حوالى ثلث نفقات الميزانية المحلية، بينما تمثل نفقات الثقافة والصحة ١٢% من الميزانية المحلية^(٣٠)، وعموماً فمسئوليات الإنفاق في جورجيا تعكس إختلاف كبير في الإيرادات والمسئوليات على المستويات المحلية (وحدات محلية واقاليم)، والمستوى المركزي بحيث أن الحكومة المركزية تملك القاسم الأعظم من الإيرادات و النفقات.

بالنسبة لكرواتيا فإعتباراً من عام ٢٠٠٣ تضطلع الحكومة المركزية بنفقات تمثل ٤١,٩% من الناتج المحلى الإجمالى، بينما نصيب نفقات الحكومات المحلية لايتعدى ٧,٥% منه، وتقوم الحكومة المركزية بدعم ٧٥% من نفقات الحكومات المحلية وتحرص على أن يغطى هذا الدعم النفقات الجارية. ويختص المستوى المحلى على مستوى البلديات والمدن بالإنفاق على الحضانات ورياض الاطفال، الصرف، المخلفات الصلبة وأعمال الصيانة . بينما على مستوى الإقليم أو المقاطعة فمستويله الإنفاق تقتصر على تغطية الموانى، وهناك بعض الأنشطة التى تشترك فى الإنفاق عليها مستويات حكومية مختلفة مثل: قطاع المياه فى كرواتيا (مستوى مركزى) مسئول عن الإنفاق على إدارة وتطوير ونقل المياه)، بينما الوحدات المحلية مسئولة عن تنقية وتوزيع المياه، أيضاً الطرق مسئولية الثلاث مستويات (المستوى المركزى، مستوى الأقليم أو المقاطعه والوحدات المحلية) كل فى نطاقه .

وفى أرمينيا " كنتيجة لمحدودية مسئوليات الإنفاق نسبياً على المستوى المحلى فإن نصيب إنفاق الموازنة المحلية الى إجمالى الإنفاق الحكومى صغيرة، حيث تتراوح ما بين ٥ - ٦% من موازنه القومية، وبالنسبة لهيكل الإنفاق المحلى نجد أن ٤٠% من إجمالى هذا الإنفاق يذهب إلى الأجور فى أنشطة إدارة الحكومة المحلية، صيانة الثروة العقارية والمرافق العامة والتعليم قبل الابتدائى (رياض الأطفال)، الثقافة والرياضة^(٢١) .

أما فى أسبانيا، تتوزع مسئوليات الإنفاق من خلال تقييم تكلفة الموارد اللازمة للخدمات العامة باستخدام ما يسمى بالتكلفة الفعالة والتى تتكون من ثلاثة مكونات: التكاليف المباشرة للخدمة: وهى النفقات الإقليمية على العمالة وشراء السلع والخدمات، التكاليف غير المباشرة: وهى عبارة عن نصيب المدخلات المناظر لنفس النفقة على المستوى المركزى، وثالث مكون هو التكلفة الاستثمارية: وهو عبارة عن نصيب الاستثمارات المتضمن فى الموازنة للحفاظ على الرصيد من الأصول الحقيقية. ويتم توزيع المساعدات العامة فى موازنة الحكومة المركزية على الأقاليم وفقاً للمفاوضات متعددة الأطراف، كما يتم توفير موارد للاستثمارات الجديدة من خلال صندوق التعويض لتقليل درجة عدم التوازن بين الأقاليم المختلفة^(٢٢).

وفى النظم الفيدرالية المتقدمه نجد بعض الفيدراليات (المستوى المحلى) لها السلطة التشريعية فيما يخص جانب النفقات (كندا، استراليا والولايات المتحدة الامريكية) بينما تحتفظ

المانيا مركزيا بجميع السلطات التشريعية، فى حين أن السلطات التنفيذية والإدارية لجميع الأنشطة من مسؤوليات الولايات، ونجد أن استراليا لها نظام فيدرالى على قدر كبير من العدالة فالنفقات الخاصة بالرفاهة تصمم وتسلم مركزيا بطريقة عادلة . ويتم إنفاقها محليا بطريقة محلية عادلة أيضا ، بينما فى كندا والولايات المتحدة مسؤولية الإنفاق على الرفاهه مسؤولية محلية (٣٢).

يتضح مما سبق أن :

- ❖ نصيب الحكومات المحلية من النفقات أو من إجمالى الناتج المحلى، يعتبر أحد الأبعاد الموضحة للامركزية المطبقة فى دولة ما .
- ❖ كلما كان نظام اللامركزية المالية حديثا ولم يرسخ بعد كلما ارتفعت النسبة الموجهة من النفقات على الأجور والمرتبات .
- ❖ كلما كان النظام له أسس راسخة فى اللامركزية المالية كلما ارتفعت النسبة الموجهة إلى تحسين مستويات الرفاهه والنفقات الاستثمارية .
- ❖ كلما ارتفع نصيب الحكومات المحلية من الميزانيات أو من إجمالى الناتج المحلى ، كلما زادت قدرة هذه الحكومات على أداء مسؤولياتها بكفاءة أكبر .

٤/٢ مصادر إيرادات الحكومات المحلية :

تعد الإيرادات ثانى مكون من مكونات اللامركزية المالية بعد النفقات، ومن المفيد معرفة من أين تحصل الحكومات المحلية على إيراداتها، وتعد الضرائب المحلية المصدر الأساسى لإيرادات أى حكومة محلية، بجانب بعض المصادر الأخرى التى تختلف من دولة لأخرى كما يتضح مما يلى :

- ❖ ففى لبنان، تحصل البلديات اللبنانية على إيراداتها من ستة مصادر هى :
- ❖ الرسوم والتعريفات المباشرة على (القيم الإيجارية للعقارات، الأماكن العامه ونوادى القمار، الإعلانات، الملكية العامة، توزيع الوقود، الشركات الصناعية، المزايدات، الباعة المتجولون، المذابح، الأماكن السياحية، تسجيل العقود، تصاريح الإنشاء والبناء، الصيانة وشبكات الصرف والطرق، رسوم على الشهادات وتسجيل الدراسات) .
- ❖ الإيرادات التى تجمع لصالح بلديات بعينها (مثل الضرائب الإضافية التى يتم جمعها بواسطة المؤسسات العامة وشبه العامة).

❖ القروض والمساعدات: حيث يسمح للبلديات بالإقراض من نصيبها المتوقع فى صندوق البلدية المستقل الذى يصدره البنك المركزى ولكن بمعدلات فائدة مرتفعة بعد موافقة وزارة الداخلية، بينما لايسمح للبلديات بالإقراض من البنوك التجارية، ويسمح للبلديات بتسلم المنح من المؤسسات الخاصة ومن البلاد الأخرى .

❖ العوائد من أملاك البلدية، الهبات والمواريث والغرامات .

أما فى صربيا فتحصل الوحدات المحلية على إيراداتها من مصادر ضريبية وغير ضريبية كالرسوم الإدارية، والرسوم المجتمعية المحلية والرسوم السياحية ، رسوم على استخدام وتنظيم أراضى البناء، رسوم على حماية وتنمية البيئة، إيرادات من تأجير واستخدام الملكية العامة للوحدات المحلية، إيرادات من منح الرخص للخدمات المجتمعية، وإيرادات فوائض أرصدة الوحدات المحلية فى البنوك، من الغرامات، المشاركة الذاتية من أفراد المجتمع، الهبات والإيرادات المحلية الأخرى، بينما تم إلغاء الضرائب على الأجور والمرتبات فى يولييه ٢٠٠٤ ، وهى التى كانت تمثل المصادر الضريبية للإيرادات . كما توجد إيرادات مشتركة بين الجمهورية والوحدات المحلية وتشمل : ضريبة الملكية، ضريبة على انتقال حقوق الملكية وضريبة على المنح والمواريث والتى تخصص كلها للموازنات المحلية .

وفى مقدونيا أصبحت مصادر التمويل وفقا للقانون الخاص بتمويل الحكومات المحلية الذاتية الصادر عام ٢٠٠٤ تتضمن:

❖ الإيرادات الخاصة وتشمل: الضرائب المحلية (ضرائب الممتلكات، ضرائب التركات ٠٠٠)

❖ الرسوم المحلية (الرسوم المجتمعية، الرسوم الإدارية)

❖ المدفوعات المحلية على التشييد والأراضى والأنشطة المجتمعية والتخطيط الحضرى.

❖ ضرائب الدخول الخاصة.

❖ التبرعات

❖ المساهمات الذاتية .

❖ الإيرادات المشتركة .

ولكن تعاني مقدونيا من ضعف تحصيل الإيرادات الخاصة بالحكومات المحلية الذاتية لصالح الإيرادات العامة مما جعل معدل التحصيل أقل من المتوسط .

وفى جورجيا تقسم الإيرادات إلى ضرائب قومية : وتشمل الرسوم الجمركية، ضرائب القيمة المضافة وهى خاصة فقط بالحكومة المركزية وضرائب مشتركة : وأهم مصادرها : ضرائب الدخل الشخصى وضرائب الدخل المشترك وهما يكونان معا نحو ٣% من الناتج المحلى الاجمالى لجورجيا، ١٥% من اجماليهما يذهب إلى ميزانية الدولة بينما ٨٥% يذهب إلى ميزانيات الأقاليم . وتأتى مصادر إيرادات محلية ذاتية من ثلاث مصادر أساسية هى: ضرائب الملكية، ضرائب الأرض، الضرائب على أعمال المقامرة، بالإضافة إلى رسوم التصاريح التجارية ، الإعلانات، الإشراف على الأماكن العامة ومواقف السيارات . ولكن مساهمة هذه الرسوم وتلك الضرائب المحلية تعتبر محدودة جدا ولاتشكل إلا نحو ١٠% من إيرادات الحكومة المحلية .

وتمثل ضريبة الدخل الشخصى أحد أهم مصادر الإيرادات المحلية فى كرواتيا التى يتم فرض الضرائب فيها على أساس الأصل وليس على أساس دخل الفرد أو المعايير الأخرى. ومصدر آخر للإيرادات فى كرواتيا هو رسوم المرافق العامة إلا أن إيراداتها تخصص لسد الفجوة بين تكاليف المرافق والخدمات المقدمة ليتمكن استخدامها، وبالتالي تستخدم إيرادات تلك الرسوم فى تعزيز الخدمات العامة (تنظيف الشوارع، الإضاءة، الحماية ٠٠٠ الخ) .

ويوجد مصدرين للإيرادات المحلية فى أرمينيا هما ضرائب الملكية وضرائب الأراضى وهما مصدران جيدان للإيرادات بالنسبة للحكومات المحلية ، ومعدل التحصيل فيهما يقترب من ١٠٠% حيث أنه من الصعب تجنب دفعها . كما تم عام ١٩٩٧ وضع قانون الرسوم المحلية الذى أعطى الحق للمجالس المحلية فى فرض رسوم على رخص إنشاء المباني، ترميمها، أو رخص الهدم، ورخص بيع المنتجات الكحولية والسجائر، ورخص إدارة أماكن الترفيه والأماكن العامة وغيرها .

وتتمثل مصادر إيرادات الحكومات المحلية فى أسبانيا فى : ضرائب الممتلكات، رسوم التراخيص المهنية والأعمال، ضرائب السيارات، رسوم الإستخدام وكذلك الضرائب على الدخل .

وبالنسبة للنظم الفيدرالية المتقدمة، فنتشابه كل من كندا والولايات المتحدة الأمريكية فى تركهما للأقاليم والولايات السيطرة على الموارد الطبيعية الموجودة داخل الحدود المحلية، كما أن للحكومات المحلية فرض الضرائب سواء الشخصية أو الضرائب على المبيعات أو على الشركات.

بينما تعكس أستراليا نظاماً فيدرالياً شديداً المركزية، فالولايات الأسترالية ليس لها وصول فعال للضرائب العامة (ضرائب الدخل ، ضرائب المبيعات) . وتعتمد على ما تمنحه لها الحكومة المركزية، ولأن النظام الألماني مصمم كفيدرالية إدارية، فإنه يتم تحديد معدلات الضرائب العامة مركزياً، ويترك للولايات إدارة وتحصيل تلك الإيرادات بجانب الضرائب المحلية (مثل الضرائب على الممتلكات، السيارات الكبيرة ومختلف أنواع الرسوم)، وبعض الإيرادات مشتركة مع المستوى المركزي مثل ضرائب الدخل الشخصية والشركات، والضرائب الرأسمالية، وضريبة القيمة المضافة .

يتضح مما سبق أن : مصادر إيرادات الحكومات المحلية في مختلف الدول التي مارست اللامركزية المالية تنحصر في: الأنواع المختلفة من الضرائب، والرسوم والتعريفات التي تفرض بصورة مباشرة على القيم الإيجارية والأماكن العامة والشركات والخدمات المختلفة وغيرها. وتزيد عليها في بعض البلدان الغرامات والهبات والمواريث وبعض الضرائب على السلع . أما في النظم الفيدرالية فإن الولايات لها سيطرة كاملة على مواردها، ولها سلطة فرض الضرائب والرسوم؟

٥/٢ نظم التحويلات المالية بين الحكومات المركزية والمحلية :

تلعب المنح الداخلية والتحويلات بين الحكومة المركزية والمحلية دوراً هاماً في سد الفجوة بين الإيرادات المحلية وحجم الاحتياجات والنققات، ويدل مصطلح التحويلات على عدد من أدوات التمويل العامة بين الحكومة المركزية والمحلية وتشمل المنح والدعم والتبرعات.

ففي لبنان تقوم الدولة (الحكومة المركزية) بتحصيل ١٣ نوع مختلف من الضرائب والرسوم من الإتحادات والبلديات ، وتجمع هذه الإيرادات في "صندوق البلدية المستقل " ، الذي يحصل على جزء كبير من إيراداته من الجمارك . بعد أن يتم خصم المرتبات ومقدار النفقات اللازم للأعمال العامة، يتم توزيع ٧٥% من اموال صندوق البلدية المستقل على المشروعات التنموية، وتوزع نسبة ٢٥% الباقية على البلديات وإتحادات البلديات . ويخالف ذلك الواقع مانص عليه القانون الذي يقرر توزيع ٧٥% من رصيد الصندوق على البلديات ، ٢٥% على إتحادات البلديات .

- وفى مقدونيا وفقاً للقانون الخاص بتمويل الحكومات المحلية ذاتياً عام ٢٠٠٤ يتيح القانون القنوات التالية للتحويلات من الحكومة المركزية لتمويل الحكومات المحلية :
- ✱ إيرادات الضريبة على القيمة المضافة ، والمنح غير المشروطة (التي توزع ٥٠% منها وفقاً لحجم السكان، ٥٠% الأخرى تخضع لمعايير أخرى).
 - ✱ التحويلات من الصناديق الخاصة .
 - ✱ التحويلات الرأسمالية من الوكالات والوزارات المعنية .
 - ✱ بعض النقود الموجهة لإختصاصات معينة بالتعاقد مع الوزارات المعنية .
 - ✱ التحويلات الإجمالية للمنح والمعونات .

ويتم تمويل إستثمارات البنية التحتية من خلال الحكومة المركزية عن طريق صندوق الطرق ومكاتب الأقاليم غير المتطورة ووزارة النقل .

ونجد نظام التحويلات المالية فى أرمينيا يشتمل على نوعين من انواع التحويلات هما: التحويلات الرأسمالية المشروطة والمحددة الغرض والدعم (عبارة عن تحويلات ذات غرض عام ولا تكون مشروطة) . ويخضع حجم التحويلات المشروطة للمفاوضات بين الحكومة المحلية والمركزية كل عام، بينما حجم وتوزيع الدعم من موازنة الدولة إلى موازنات الحكومات المحلية يخضع للقواعد التى تحدد نسب التوزيع .

ويعتبر نظام التحويلات المالية داخل الحكومة فى صربياً متخلف حيث يسمح بوجود العديد من قنوات التحويلات من ميزانية الجمهورية إلى ميزانيات الأقاليم المستقلة والوحدات المحلية، وكلها عبارة عن منح غير مشروطة. وكان اكبر مصدر لإيرادات موازنات الحكومات المحلية هو تحويلات ضرائب المبيعات التى تم إلغائها فى ٣١ ديسمبر عام ٢٠٠٤، وتم إحلال ضريبة القيمة المضافة محلها منذ يناير ٢٠٠٥، وبالتالي اصبح من الضرورى توفير مصدر بديل للوحدات المحلية، فقامت الحكومة بتمويل الوحدات المحلية بنحو ٤٠% من ضرائب الدخل الشخصى مقارنة بنحو ٥% قبل يوليو ٢٠٠٤، و ٣٠% فى الفترة (١ يوليو ٢٠٠٤ - ٣١ ديسمبر ٢٠٠٤)، كما يتم إعطائهم منح عامه توزع على اساس سمات معينة مثل المنطقه، عدد السكان، عدد الفصول والمدارس، عدد اطفال الرعايه الإجتماعية، والأوضاع البيئية، بجانب مستوى التنمية .

وفى جورجيا يتم سد الفجوة بين إيرادات الأقاليم المختلفة وقدرتها على توفير الخدمات العامة عن طريق الإعانات المالية التى يتم التفاوض بشأنها، وبنفس الطريقة يمكن لحكومات الأقاليم عمل التحويلات للحكومات المحلية بعد التفاوض معها . ويمكن للحكومات المحلية ان تقترض من صندوق تنمية البلدية الجورجى أو أى منظمات اخرى بضمان الحكومة المركزية .

وفى كرواتيا يتم نظام التحويلات عن طريق ثلاث قنوات رئيسية هى :

- ❖ المنح الرأسمالية .
 - ❖ منح العدالة .
 - ❖ التعويض عن فروق الإنفاق على الأعمال العامة والأجور اللامركزية .
- ويجب أن تحصل الحكومات المحلية على موافقة وزارة المالية عند الرغبة فى الاقتراض .

- وفى أسبانيا تتم التحويلات من عدة مصادر كالتالى :
- ❖ تخصيص جزء من إيرادات الحكومة المركزية لكل اقليم، يكفى لتغطية الفرق ما بين التكلفة وإيرادات الضرائب المحصلة.
 - ❖ يتم تمويل الرعاية الصحية جزئياً بمساهمات الضمان الإجتماعى والجزء الآخر من منح الحكومة المركزية .
 - ❖ المنح المشروطة والتى إما أن تكون متعددة الأغراض أو منح مشروطة وهادفة لمد الأقاليم برأس المال اللازم لتقديم خدمات عامة معنية .
 - ❖ التحويلات من صناديق التنمية وهى نوعان :
- صندوق التعويض الإقليمى الداخلى الذى يضم موارد لا تقل عن ٣٠% من صافى الإستثمارات الحكومية فى الموازنة العامة ويستخدم المؤشرات التالية (الدخل الفردى، معدل الهجرة، معدل البطالة، المستوى الإقليمى، ٠٠٠) لتحديد مقدار التحويل للإقليم .
 - صناديق الاتحاد الأوروبى التى تطلب خطة تنمية إقليمية للأقليم قبل الموافقة على تخصيص موارد من أى منها لأى إقليم .

أما عن التحويلات الحكومية فى النظم الفيدرالية المتقدمة، فهى تتباين من نظام لآخر من حيث الطبيعة، الحجم، الحوافز مع إرتباطها بطبيعة النظام الفيدرالى نفسه .

فالولايات الإستراتيجية مثلاً تعتمد لدرجة كبيرة على التحويلات، وأكثر من نصف

التحويلات النقدية للولايات مشروطة ومحددة الهدف. وتتم مراقبة المنح المحولة للولايات من خلال لجنة المنح بالكومنولث والتي تعتبر المؤسسة الرئيسية فى النظام المالى الإسترالى وعملياتها تتم بصورة معلنة وشفافة.

وفى المانيا تتم التحويلات الحكومية وفقاً للبند الدستورى الذى يؤكد على ضرورة وحدة وتساوى ظروف المعيشة بين الولايات المختلفة .

ونظراً لارتفاع درجة اللامركزية المالية فى النظام الفيدرالى الكندى، يتكيف النظام الكندى للتحويلات الحكومية الداخلية مع النظام القائم وتلتزم الحكومة الكندية مع البرلمان بالقيام بالمدفوعات المحقة للتوازن بين الأقاليم المختلفة، لضمان حصول الحكومات الإقليمية على الإيرادات الكافية لتوفير الخدمات العامة بمستوى جيد، وبذلك يتم تقديم مدفوعات التوازن للأقاليم الأفقر للوصول بإيراداتها الى مستوى قريب من المتوسط القومى.

ولاتقوم الولايات المتحدة الامريكية بعمل تحويلات لتحقيق توازن الإيرادات، ويرجع ذلك لإعتبارها انه لا يوجد عدم توازنات إيرادية بين الولايات، حيث ان الاختلافات فى الإيرادات الفردية بين الولايات لو وجدت يتم تعويضها مع قيم الملكية والأجور والإيجارات، وهو ما يحقق عدالة ذاتية.

نخلص مما سبق أن معظم الدول تخصص جزء من إيرادات الحكومة المركزية لكل إقليم لتغطية الفرق ما بين التكلفة وإيرادات الضرائب المحصلة وتكون فى صورة إعانات. وفى كندا تحرص الحكومة على تحقيق التوازن بين الأقاليم وذلك بان تقدم مدفوعات للأقاليم الأفقر، أما فى أمريكا فلا يحدث أى تحويلات حيث لا يوجد عدم توازنات إيرادية.

٦/٢ عرض تفصيلي لتجربة إصلاح نظام اللامركزية المالية في جمهورية صربيا^(٢٤):

من أهم الأسباب الدافعة لخطوات الإصلاح في اللامركزية المالية بصربيا، أن الحكومة الصربية اعتبرت أن الانتقال التدريجي في خطوات الإصلاح سيؤدي بها للوصول إلى الإنضمام للاتحاد الأوروبي في المستقبل القريب، وذلك ما أدى للتغيير الكبير في العلاقات المالية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية بصربيا منذ عام ٢٠٠٠ .

١/٦/٢ آليات الإصلاح :

بدأت الإصلاحات في مجال تخصيص الإيرادات، بينما جاء الإصلاح في تخصيص النفقات في مرحلة متأخرة بعد ذلك . وكما ذكر سابقاً، يتكون الهيكل الحكومي الإداري في صربيا من ثلاث مستويات تتمثل في المستوى المركزي والمستويان المحليان (الإقليمي والوحدات المحلية)، وقد بدأت جمهورية صربيا عام ٢٠٠١ في تخصص مصادر جديدة للإيرادات للمستويات المحلية الأدنى قبل الموافقة على المساهمة الواضحة لكل طرف في المسؤوليات، ورغم عدم صدور قانون جديد للحكم المحلي الذاتي في صربيا عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ ، تم توفير ٥٠ مليار دينار رسمياً لأقليم فوجفودينا دون فرض أى مسؤوليات إنفاق جديدة.

وفي ١٤ فبراير عام ٢٠٠٢ صدر القانون الجديد للحكم المحلي الذاتي الذي أعاد تعريف التركيب الإداري والمسؤوليات وحقوق الحكومات المحلية بغرض ملائمة النظام مع المتطلبات التي يطلبها الاتحاد الأوروبي. وأعطى القانون لإقليم فوجفودينا درجة من الإستقلال المالي والسلطة على بعض مصادر النفقات الخاصة بالخدمات العامة مثل التعليم ، الصحة، التغذية، الضمان الإجتماعي، الثقافة، السياحة، السكان، البيئة، التخطيط الحضري، الزراعة، الوقود والطاقة .

كان من المتوقع أن الإصلاح في تخصيص الإيرادات والتحويلات الحكومية الداخلية يأتي بعد الإصلاح في تخصيص النفقات لكن في صربيا كان الوضع معكوساً .

٢/ ٦/٢ تخصيص مسؤوليات الإنفاق :

تخصيص مسؤوليات الإنفاق في صربيا تميز بتخصيص بعض المسؤوليات لكل مستوى حكومي (المركزي القومي، الإقليم المستقل والوحدات المحلية) .

وبالنسبة لمصدر تمويل النفقات في كل مستوى من مستويات الحكم، فكل مستوى حكومي

يتم تمويل نفقاته بالبنود الخاصة به بنفس المستوى، ومن مستويات الحكم الأخرى (أما من مستوى واحد أو بالإشتراك بين أكثر من مستوى) .

أما مقدار النفقات على المستوى القومي المركزي هو الأكبر بالمقارنة بالمستويات الحكومية الأخرى، كذلك فإن المستوى المركزي هو الذي يمول نفقاته بموارده وبنود الإنفاق لديه تشمل : الدفاع القومي، التعليم، القانون المدني، الرعاية الاجتماعية، السياسة الاقتصادية والعلاقات الاقتصادية الدولية، الثقافة، الرعاية الصحية، الأمن الاجتماعي، النظام والأمن العام، القانون الجنائي، قانون العمل، تنظيم السوق الداخلي، حماية البيئة، المعلومات العامة.

ويتم توزيع النفقات على مستوى الحكومة المركزيه كما هو موضح بالجدول التالي:

جدول (١/٢)

نسب توزيع نفقات ميزانيه الحكومة المركزيه فى صربيا

(بالآف الدينارات)

النفقات	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥
مرتبات الموظفين الإداريين	١٨,٦	١٨,٧	١٩,٤
التحويلات للمستويات الحكومية الأخرى	٣٦,٥	١٥,٤	١٧,٢
التحويلات للأمن الاجتماعي	٢١,١	٢١,٦	١٨,١
التحويلات لإتحاد صربيا ومنتجرو	١١,٥٦	١٣,٠٨	١١,٩٨
النفقات الرأسمالية	٦,٥	٧,٩	١٤,٢
أخرى	٥,٧٤	٢٣,٣٢	١٩,١٢

Source: Ministry of Finance of The Republic of Serbia and Budget laws of The Republic of Serbia for ٢٠٠٣, ٢٠٠٤ and ٢٠٠٥ .

ويتضح من الجدول أن نسبة التحويلات للمستويات الحكومية الأخرى قد انخفضت إنخفاضاً حاداً عام ٢٠٠٤ ليصل لنحو ١٥% من إجمالي النفقات بعد ان كان ٣٦,٥% عام ٢٠٠٣، وعادت للإرتفاع قليلاً عام ٢٠٠٥ ليصل لنحو ١٧% وذلك لتحمل المستويات الحكومية الأخرى لمسئوليات إنفاق من الموارد التي تم تخصيصها لها .

✱ توزيع النفقات على مستوى الأقليم المستقل (أقليم فوجفودينا) :

بعد صدور قانون الحكم المحلى الذاتى تم إرساء مسؤوليات معينه ليتحملها الإقليم المستقل . وبذلك تولى الإقليم عديد من المسؤوليات التى كان يتحملها المستوى المركزى، وتلك المسؤوليات فى مجالات الثقافة، الرعاية الصحية، الحماية الاجتماعية، رعاية الطفل، المعلومات العامه، الإستخدام الرسمى للغه والخط، التحكم فى الصرف الصحى، أنشطة البناء والتحضر، الخصخصة والإقتصاد، حماية البيئة، التتجيم والطاقة، الزراعة، السياحة والرياضه ولايوجد وضوح كافى لمعظم تلك المسؤوليات فى الإنفاق عما إذا كان يتم تمويلهم من ميزانية الإقليم أو من ميزانيه الدوله . كما انه غير واضح ما إذا كان قد تم إعطاء تلك المسؤوليات من خلال إجراءات إنتقال كامل للسلطه أم بالتفويض . والإنفاق الوحيد الممكن تصنيفه كمسئولييه للحكومه المركزيه هو الإنفاق على الأمن الإجتماعى. ويوضح الجدول التالى نفقات ميزانية الأقليم المستقل وكيفية توزيعها .

جدول (٢/٢)

نسب توزيع نفقات ميزانيه الإقليم المستقل بالآلف دينار وبالنسبه المئويه

٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	
٧٣,٣	٧١,٢	٧٠,٢	مرتبات الموظفين الإداريين
٩,٢	١١,٤	٦,٥	الانشطة الاقتصادية
٠,٣	٠,٢	٠,١	الرعاية الاجتماعية
١,٤	١,١	٩,٦	نفقات رأسمالية
١٥,٨	١٦,١	١٣,٦	أخرى

Source: Ministry of Finance of The Republic of Serbia and Budget laws of The Autonomous Province of Vojvodina for ٢٠٠٣, ٢٠٠٤ and ٢٠٠٥

ويلاحظ من الجدول السابق أن اكبر جزء من نفقات ميزانية الإقليم تذهب إلى مرتبات الموظفين العموميين بالإقليم (حوالى ٧١% ارتفع إلى ٧٣% عام ٢٠٠٥ من إجمالى النفقات)، تلى ذلك النفقات على الانشطة الاقتصادية (بمتوسط نحو ٨% فى السنوات الثلاث من اجمالى النفقات) وذلك نتيجة لتحمل الاقليم مسئوليه الإنفاق على العديد من الأنشطة الإقتصادية .

✧ توزيع النفقات على مستوى الحكومات المحلية :

بسبب ترتيب خطوات إصلاح اللامركزية المالية في صربيا (حيث بدأ الإصلاح المالي وإصلاح تخصيص الموارد عام ٢٠٠٠، بينما بدأ توزيع المسؤوليات والإصلاح في تخصيص النفقات عام ٢٠٠٢)، ظهرت بلديات لديها موارد ضخمة تتعدى مطالب وبنود الإنفاق فيها. وقد تغير ذلك الوضع بعد خطوات الإصلاح في تخصيص النفقات والمسؤوليات مع بدايه تبني القانون الجديد للحكم الذاتي عام ٢٠٠٢، وتفويض الوحدات المحلية (البلديات) في تحمل العديد من المسؤوليات. وكانت محاوله إيجاد التوازن بين مسؤوليات الإنفاق في الوحدات المحلية مع الإيرادات التي زادت في المرحلة السابقه ضرورية لإحداث الإصلاح المالي المطلوب. وبتبني قانون الحكم الذاتي الجديد، خصص للحكومات المحلية نوعين من مسؤوليات الإنفاق :

✧ النوع الأول: الذي يتم تمويله من ميزانيات الحكومات المحلية .

✧ النوع الثاني: يتم تمويله من كلاً من الميزانية المحلية والميزانية المركزية .

وتتخصص بنود الإنفاق من ميزانيات الحكومات المحلية على الجوانب التالية : تبني البرامج التنمويه، تنظيم وتقديم الخدمات المجتمعية، تبني برامج التحضر، تبني مسؤوليه التحديد المالي ووضع الميزانيه، صيانه المنازل والمباني وتأمينها، تنظيم وتقديم إستخدامات وتراخيص البناء والأعمال، حماية البيئة، إنشاء المعاهد والمنظمات في مجال التعليم الإبتدائي، الثقافه، الرعاية الصحية الأولية والرعاية الإجتماعية ، رعاية الطفل، السياحة ... الخ.

وهناك الإختصاصات أو المسؤوليات التي يتم تمويلها بالمشاركة بين المستوى المركزي والمستوى المحلى الخدمات والأنشطة العامة التالية : التعليم، رعاية الصحة، الرعاية الاجتماعية، حماية البيئة، الثقافة، السياحة، الرياضة والترفيه، المعلومات العامة.

وعادة تقوم الحكومه المركزيه بتمويل الجزء الأكبر من تلك النفقات بينما تقوم الحكومات المحليه بتمويل النفقات على الأنشطة المتعلقة بأمكانهم المحليه. ومن الملاحظ أن كل تلك الإختصاصات أو المسؤوليات تعطى للحكومات المحليه من خلال إجراءات التفويض الإداري، وذلك يعنى أن الوحدات المحلية تختص بتنفيذ بعض المهام التي كانت في الأساس من إختصاص الحكومه المركزيه، ولكن لتبسيط الإجراءات الإدارية، وتخفيض تكلفتها تم نقل تلك الإختصاصات ليتم تنفيذها بواسطه الحكومات المحليه .

❖ مصادر الموارد الخاصة بالمستوى الحكومى المركزى :

يخصص للمستوى المركزى فى صربيا معظم مصادر الموارد، وحتى عام ٢٠٠٥ كان المصدر الرئيسى للموارد هو الضرائب على المبيعات ثم تحولت إلى ضرائب القيمة المضافة. وبجانب ضرائب القيمة المضافة التى تخصص بأكملها للحكومة المركزية تمول ميزانية الدولة من مصادر الموارد التالية : الضرائب على السلع التى تصنع وتسوق محلياً، الضرائب على إستخدام وحمل ونقل البضائع، الضرائب على التحويلات النقدية، الواجبات العقائدية، الرسوم الإدارية، رسوم التسجيل، رسوم الترخيص للأماكن المختلفة، رسوم إستخدام المياه، رسوم إستخدام الغابات، رسوم إستخدام الطرق.

ومن مصادر التمويل غير الضرائبية لميزانية الحكومة المركزية الموارد التالية : موارد الأنشطة التى تقوم بها الدولة، الموارد من نصيب الدولة فى التأمينات وخلافه، الموارد من بيع الممتلكات المختلفة، الموارد من فوائد المدخرات بالبنوك، الموارد من مبيعات الأصول الرأسمالية، الموارد من إيجار أو إستخدام املاك الدولة، المنح والهبات.

❖ مصادر الموارد للإقليم المستقل :

أحدث الإصلاح المالى تغييرات كبيرة فى تمويل المستوى الحكومى المتوسط وهو مستوى الاقليم المستقل . لأول مرة تم تخصيص نصيب لإقليم فوجفودنيا المستقل من ضرائب معينة قدمت بواسطة الدولة (ضرائب الدخل المشترك وضرائب الدخل الشخصى)، كما أعطى للإقليم الحق فى توفير اشكال معينة كمصادر خاصة بالإقليم وهى كالتالى : الرسوم الإدارية، الموارد المتحصل عليها من الممتلكات التى يستخدمها الاقليم، المنح والهبات، موارد من الموارد غير المالىه، الموارد من إيجار أو استخدام الاملاك العامه، الموارد من بيع نصيب الاقليم المستقل، الفوائد على ارصدة الاقليم بالبنوك، الموارد من انشطه سلطات الاقليم.

ولكن مازال المصدر من ضريبه الدخل الشخصى وحدها تمثل قدر لا يستهان به من مصادر موارد الاقليم الضريبية حيث مثل (١٥,٧ % ، ١٨,٦ % ، ١٦,٥ % بالتتابع من اجمالى الموارد اعوام ٢٠٠٣ ، ٢٠٠٤ ، ٢٠٠٥ على التوالى) .

ويتم تمويل الإقليم فى الجزء الغالب من ميزانيته من الموارد المحوله ، حيث مثلت التحويلات نحو ٧٧,٣ % ، ٦٧,٨ % ، ٧٠,١ % فى الاعوام ٢٠٠٣ ، ٢٠٠٤ ، ٢٠٠٥ على التوالى كما يظهر بالجدول رقم (٣/٢).

جدول (٣/٢)

التوزيع النسبي لموارد الإقليم المستقل من مصادره المختلفة (%)

٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	العام مصدر المورد
١٦,٥	١٨,٦	١٥,٧	ضريبة الدخل الشخصي
١,٩	٢,٧	٦,١	ضريبة الدخل لمشارك
٤,٥	١,٦	٠,٣	المصادر غير الضريبية
٧٠,١	٦٧,٨	٧٧,٣	لتحويلات
٧,٠	٩,٣	٠,٦	أخرى

Source: Ministry of Finance of The Republic of Serbia and Budget laws of The Republic of Serbia for ٢٠٠٣, ٢٠٠٤ and ٢٠٠٥.

❖ مصادر الموارد للحكومات المحلية :

بدءاً من عام ٢٠٠١ تم إعطاء الحكومات المحلية الحق في فرض اشكال عديدة من مصادر الموارد التي تتضمن موارد ضريبية وموارد غير ضريبية كما يلي : رسوم إدارية، رسوم على المباني، الموارد من بيع املاك الدولة، أنشطة الوحدات المحلية، رسوم مجتمعية محلية، رسوم لحماية وتحسين البيئة، الموارد من أجر الحصول على الخدمات المجتمعية، مساهمات ذاتية، رسوم سياحة، موارد من ايجار وإستخدام املاك الدولة، فوائد ارسدة الوحدات المحلية بالبنوك، منح وهبات. وتظهر بالجدول التالي :

جدول (٤/٢)

التوزيع النسبي لموارد الإقليم المستقل من مصادره المختلفة (%)

٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	العام مصدر المورد
٣٢,٥	٣٣,٠	٣٤,٨	ضرائب الأجور
٢٦,٤	٢٥,٨	٢٤,٣	ضرائب المبيعات
٥,٣	٦,٨	٧,٤	ضرائب الأملاك
١٥,٤	-	-	موارد غير ضريبية
٠,٢	٢,٦	٢,٦	تحويلات
٢٠,٢	٣١,٨	٣٠,٩	أخرى

Source: Ministry of Finance of The Republic of Serbia and Budget laws of The Republic of Serbia for ٢٠٠٣, ٢٠٠٤ and ٢٠٠٥.

وتوضح بيانات الجدول السابق أن الضرائب على المبيعات والأجور تشكل القاسم الأعظم لتلك الموارد .

٣/٦/٢ نظام التحويلات المالية بين المستويات الحكومية المختلفة :

يعتبر نظام التحويلات المالية بين المستويات الحكومية المختلفة في صربيا نظاماً غير متطوراً، حيث توجد عديد من قنوات التحويل من ميزانيه الدولة (على المستوى المركزى) الى ميزانية الاقليم المستقل والى الوحدات المحلية، وتمثل كل تلك التحويلات هبات غير مشروطة . فى كل عام تقوم الدولة بتحويل قدر ثابت من الموارد من ميزانيتها المركزيه لكل من ميزانية الاقليم المستقل والحكومات المحلية بواسطة قانون سنوى.

خلاصه ماسبق، انه بالرغم من تغير النظام المالى فى صربيا كثيراً منذ عام ٢٠٠٠ متجهاً نحو اللامركزية، فمازال يعتبر إصلاح غير كامل، وهناك حاجة لمزيد من التغيير والمزيد من الإصلاح من خلال :

- ✳ جعل المستويات الحكومية الأدنى أكثر إستقلالاً عن مستوى الحكومة المركزية .
- ✳ توفير مصادر إيرادات ذاتية أكثر إنتاجية للوحدات المحلية .
- ✳ توسيع القاعدة الضريبية وتحويل ضرائب الملكية لميزانيات الوحدات المحلية .
- ✳ إنشاء صندوق لإفراض الوحدات المحلية .

أظهرت تجارب الدول الفيدرالية أن استقرار الاقتصاد الكلى يمكن تحقيقه بواسطة اللامركزية المالية طالما أن هناك رقابة حازمة على الميزانيات المحلية، بمعنى التأكد من أن الحكومات المحلية لا تنفق أكثر من إيراداتها، والتأكد من عدم إغفال الربط بين مقدار النفقات المتوقعة والإيرادات المطلوبة لتغطية تلك النفقات.

- ٧/٢ المحددات والمعوقات التى تواجه تطبيق اللامركزية المالية فى تجارب اللامركزية:
- اتضح من إستعراض تجارب اللامركزية المالية فى كل من الدول النامية والفيدرالية المتقدمة، وجود بعض المعوقات التى تواجه الدول الآخذة فى النمو، لعل أهمها مايلى :
- ✳ إنتقال المشكلات المالية من المستوى المركزى إلى المستوى المحلى فى مجال الخدمات الإجتماعية والرفاهية، رغم أن احد أهم أهداف التحول إلى اللامركزية هو تحسين سبل تقديم ودرجة جودة تلك الخدمات، والقضاء على المشكلات القائمة .
 - ✳ عدم توليد مايكفى من دخل الضرائب المحليه اللازمه كموارد لتغطيه التكاليف المترتبة على تقديم الخدمات، وعدم قدرة المحليات على تحصيل نسبة جيدة مما يجب عليها تحصيله من موارد كرسوم للخدمات المقدمة.
 - ✳ عدم كفاءة المؤسسات المالية فى معظم الحكومات المحلية وبصفة خاصة عند المستوى القاعدى (الولايات أو البلديات).
 - ✳ عدم تطوير الإطار التشريعى والسياسات بما يتوافق مع إعداد الموازنات المحلية بإجراءات سليمة ومساعدة
 - ✳ هيمنة الحكومة المركزية فى الغالب على معظم مصادر الإيرادات، مما يكبل الحكومات المحلية ولايمكنها من أداء مهامها بكفاءة وفاعلية .
 - ✳ عدم توفير مصادر إيرادات ذاتية كافية ، مما يحد من موارد الميزانيات المحلية .
 - ✳ عدم تطبيق نصوص القانون فى بعض الحالات فيما يخص التحويلات الحكومية المالية من الحكومة المركزية إلى المحلية فى غير صالح الأخيرة .
 - ✳ ابتلاع الأجور والمرتبات للنسبة العظمى من ميزانيات الحكومات المحلية فى الدول النامية، مما ينعكس على إنخفاض كفاءة تقديم الخدمات العامة، وتطوير البنية التحتية اللازمة لعمليات التنمية وانشطتها المختلفة .
 - ✳ القيود المحددة لقدرة الحكومات المحلية على الإقتراض لإستكمال تمويل المشروعات الاستثمارية المنوطه بتنفيذها .
 - ✳ ظهر فى بعض الحالات إفراط فى تجزئة هياكل الحكومات المحلية مما يعوق قدرة أغلبها على الوصول للحد الأدنى من الكفاءة المطلوبة لإدارة الموارد المالية .
 - ✳ عدم وجود القدرات البشرية والتنظيمية اللازمة لإدارة اللامركزية المالية بكفاءة على المستوى المحلى القاعدى فى كثير من الأحيان .

- وبالتالى فحتى تتحقق الأهداف المرجوة من تطبيق اللامركزية المالية، فلا بد من تواكب تحقيق عناصر الإصلاح جميعها بصورة متلازمة، على النحو التالى:
- ❖ لابد أن يتم تحديد مسؤوليات الحكومات المحلية بدقة.
 - ❖ من ناحية أخرى يجب ان تكون الحكومات المحلية قادرة على التخطيط لميزانياتها بشكل مستقل عن أى مستوى حكومى آخر.
 - ❖ أن يتم منح الحكومات المحلية درجة من السيطرة على مواردها المحلية .
 - ❖ كما يجب ان يتم منح الحكومات المحلية القدرة على تحصيل الإيرادات اللازمة لموازنتها.
 - ❖ يجب أن تتمتع الحكومات المحلية بدرجة من الكفاءة تمكنها من تحديد أولويات الإنفاق وفقاً للإحتياجات المحلية.
 - ❖ لابد من توفير القدرات البشرية الماهرة المدربة جيداً على أن تكون قادرة على الأخذ بالمعايير الواضحة لتحديد بنود الإنفاق وفقاً للحاجات الفعلية .
 - ❖ حتمية تنظيم نظم وآليات التحويلات الحكومية اللازمة لإحداث التوازن اللازم بين الميزانيات المحلية بشفافية كاملة ووفقاً لمعايير محددة ثابتة.
 - ❖ ضرورة مشاركة أفراد المجتمع المحلى فى تحديد الأولويات وفقاً للإحتياجات ، وعلى أن يكونوا عناصر فاعله فى نظم المتابعه والتقييم اللازمه لإنجاح تطبيق اللامركزية المالية .

الجزء الثانى
اللامركزية المالية فى مصر

الفصل الثالث
الجوانب الفقهية
لأسس التمويل المحلى فى مصر

١/٣ الجوانب الفقهية لأسس التمويل المحلي

تقوم المحليات فى سبيل تحقيق التنمية المحلية بالعمل الدائم والمستمر من أجل تقديم الخدمات المختلفة ذات الطابع المحلى التى تتنوع بين خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته مثل الخدمات الصحية والتعليمية، والخدمات الضرورية لاهالى الاقليم مثل خدمات النقل والمياه والكهرباء وغيرها - والعديد من الخدمات على كاهه تنوعها بالإضافة الى المشروعات اللازمة لتنمية الاقليم المحلى وإشباع حاجاته^(٣٥) .

ومن الطبيعى توفير الموارد المالىة اللازمة لتمويل تقديم تلك الخدمات وإقامه المشروعات المطلوبه، كما أنه من الطبيعى أيضاً والمنطقى تنويع مصادر تمويل الموارد المحلية . وفى هذا الإطار دأب الفقهاء فى مجالات الادارة المحلية والتنمية المحلية على وضع الأسس والشروط اللازمة لتمويل الخدمات المحلية، وهو مايجب التعرض لتلك الأسس والشروط، لإيضاح مايجب أن يكون عليه التمويل المحلى ثم تعرض لما وصلت إليه الأوضاع بهذا الشأن فى مصر من الناحية القانونية .

يقصد بأسس التمويل المحلى^(٣٦): مجموعة القواعد التى ينبغى أن تقوم عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلى - وهو ما يعنى أنه يجب تواجد شروط خاصة بتوفير الموارد للإدارة المحلية - وكذا إدارة مالية ناجحة لضمان تحصيل تلك الموارد وإنفاقها بأسلوب صحيح يهدف إلى التنمية المحلية .

٢/٣ شروط توفير الموارد المحلية^(٣٧):

- ❖ محليه المورد، وهو مايعنى أن يكون وعاء المورد بالكامل فى نطاق الوحدة المحلية ويكون متميزاً قدر الإمكان عن أوعيه الضرائب المركزيه مثل ضرائب المبانى أو الأطيان التى تعتبر ضرائب محليه، أما الضريبه على الدخل فلا تعتبر ضريبه محليه لصعوبه تحديد محليه أوعيتها .
- ❖ ذاتيه المورد المحلى، بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطه تقدير سعر المورد وربطه وتحصيله^(٣٨)

- يجب أن تتمتع الموارد المحلية بالكفاية والمرونة .
- يلزم توافر القدرة الإدارية لجهاز الإدارة المحلية على إدارة هذه الموارد.
- أن يكون هناك عدالة في توزيع الأعباء المحلية على المواطنين .
- أن يكون لدى جهاز الإدارة المحلية القدرة السياسية على فرض هذه الأعباء .

٣/٣ الإدارة المالية للوحدات المحلية :

- يلزم أن يكون للوحدات المحلية إدارة مالية قادرة على تنفيذ السياسات المالية للوحدات المحلية سواء من حيث إدارة الربط والتحويل أو من حيث استخدام الموارد استخداماً أمثل، بالإضافة إلى كفاءة الرقابة على تلك الاستخدامات، ويقصد بالإدارة المالية في هذا الصدد مجموعة الوظائف الإدارية بالوحدات المحلية التي تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهدافها، وتشمل:
- التخطيط المالي للوحدات المحلية في إطار التوقعات المالية المنتظر تحصيلها وتنفيذ الأعمال اللازمة لوضع الخطط موضع التنفيذ.
 - الرقابة المالية للتأكد من تحقيق الأهداف والإنضباط والترشيد ويلزم لذلك عدد من المتطلبات التنظيمية والفنية مثل :

- التنظيم المحاسبي
- تنظيم المعلومات وتجميع البيانات المحلية حتى يمكن الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات الرشيدة
- التحليل المالي للتأكد من مدى الاستفادة من الموارد المحلية .
- الموازنة المحلية : حيث تعتبر إحدى الأسس في ترجمة السياسات المالية إلى برامج، حيث تستخدم الموازنة المحلية كأداة للإدارة والتخطيط والرقابة لتنفيذ البرامج وتنمية الوحدات المحلية بكفاءة عالية .

٤/٣ مصادر التمويل المحلي^(٣٩) :

يمكن حصر الموارد المالية للوحدات المحلية في خمس مصادر رئيسية وهي :

١/٤/٣ الضرائب المحلية :

الضريبة المحلية هي أسلوب قانوني لتوزيع الأعباء العامة سنوياً بين أعضاء الوحدة ، كل بحسب طاقته، وبغض النظر عن المنافع التي تعود عليه من الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية، حيث تتقاضاها الوحدة المحلية دون أى مقابل مباشر. ويثور السؤال عن كيفية تقسيم

الإيرادات الضريبية المحلية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وهناك ثلاث طرق :

- ✱ أن تفرض لصالح الوحدات المحلية نسبه معلاه على بعض الضرائب المركزية أو المستقطعه منها، وتقوم الحكومه المركزية بفرضها وجبايتها ووضعها تحت تصرف الوحدات المحلية .
- ✱ المشاركة الضريبية، ويقصد بها ان تقسم كل من الحكومه المركزية والوحدات المحلية حصيلة الضرائب التى تجبى من الاقليم المحلى.
- ✱ أن تقوم الوحدة المحلية ذاتها بفرض وتحصيل الضرائب المحلية التى تراها مناسبة دون تدخل من الحكومه المركزية .

أما عن أنواع الضرائب المحلية فهى :

- ✱ ضريبة المبانى وهى التى تفرض على ملكية العقارات المبنية أو على مستأجرها تبعاً للقيمه الإيجاريه التى يعاد تقييمها على فترات دوريه .
- ✱ ضريبه الأيطان، وتفرض على الأراضى الزراعيه فى نطاق الوحده المحليه تبعاً للقيمه الإيجاريه لوحده الأرض .
- ✱ ضريبة المواشى: وتفرض على رؤوس الماشيه وهى تكثر فى الدول الناميه التى تزداد فيها الثروة الحيوانية .
- ✱ ضريبة الدخل : وهى التى تفرض على الأجور و المرتبات و الأرباح التجارية والصناعية.
- ✱ ضرائب تفرض على بعض السلع كالسيارات ووسائل النقل فى الأقاليم المحلية .
- ✱ الضرائب غير المباشره، وتشمل ضرائب الملاهى والمراهنات والضرائب على المبيعات المحلية والإنتاج .

٢/٤/٣ الرسوم المحلية :

يعرف الرسم : بأنه مبلغ نقدى تتقاضاه الوحدات المحلية من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص، ويتفق الرسم مع الضريبة من ناحيتين، أولاً أن كلا منهما فريضة مالية تجبى جبراً من الأفراد، وثانيهما، أن كلا منهما يحصل أساساً لتغطية النفقات العامه، ولكنهما يختلفان فى أن الضريبة تقوم على عدم وجود نفع خاص محدد مقابل الضريبة المدفوعه، وتفرض بقانون أما الرسم فإنه يفرض مقابل خدمة خاصة أدتها السلطة المحلية لدافع الرسم ويفرض بقرار من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص .

ومن أهم الرسوم المحلية المعروفة :رسوم تراخيص البناء، رسوم النقل المواصلات، رسوم ممارسة المهن التجارية والصناعية، رسوم قيادة السيارات، الرسوم الجمركية، رسوم دخول المتاحف والمتنزهات العامة، رسوم استعمال الطرق، رسوم الإعلانات، رسوم المكاييل والموازين وغيرها .

٣/٤/٣ الإيرادات الإستغلالية :

يقصد بالإيرادات الإستغلالية ما تحصل عليه الوحدة المحلية فى صورته إيجار أو ريع لأموالها العقارية أو فى صورة ربح من مشروعاتها الإقتصادية، وهو ما تقوم به الكثير من الوحدات المحلية فى الدول المتقدمة والنامية على السواء، حيث تمتلك وتدير بعض المؤسسات أو المشروعات العامة المتعلقة بالخدمات ذات طبيعة تجارية أو صناعية وتتقاضى عن ذلك ثمن إستفادة الأفراد منها، بعض الصناعات المحلية، تنمية الموارد الطبيعية وإستغلالها، التجارة الداخلية، الخدمات الترفيهية، إدارة بعض المرافق مثل مرفق مياه الشرب، الاتصالات، الأسواق المحلية، الإسكان، المذابح، الملاعب، الرياضة، المطاعم والفنادق وتقسيم الأراضى .

٣/٤/٤ القروض المحلية :

وهى المبالغ التى تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق الإلتجاء إلى الجمهور أو البنوك أو المؤسسات الائتمانية المتخصصة وفق شروط محددة فى عقد القرض على أن تقوم بردها، وتستخدم القروض المحلية فى تمويل المشروعات الاستثمارية التى تعجز ميزانيتها العادية عن تغطية نفقاتها. وفى الغالب تشترط قوانين الدول ضرورة أن تكون المشاريع التى تمويل بطريق القروض منتجة وان تأخذ إذنا من الحكومة المركزية عند الإقتراض، وقد تكون القروض داخلية وقد تكون خارجية .

٣/٤/٥ الإعانات^(٤٠)

الإعانات هى كل ما تتقاضه الوحدات المحلية - دون مقابل - من أموال أو تسهيلات من الغير - يشمل الغير - الحكومة المركزية، والأفراد والمؤسسات الخاصة، بما يقدمون من هبات ووصايا وجهود ذاتية وتبرعات، كما يشمل الهيئات الأجنبية سواء كانت حكومية أو هيئات دولية - ولعل أهم هذه الإعانات جميعا هى إعانات الحكومة المركزية التى تعتبر أهم مورد محلى فى كثير من الدول، وهناك نوعان من الإعانات :

- ❖ الإعانات العامة التي تستهدف تقديم مساعدة عامة للوحدات المحلية إبتغاء مساعدتها على القيام بالمهام الملقاه عليها، وكمورد إضافي للوحدات المحلية الفقيرة .
- ❖ الإعانات المخصصة وغالبا ما تكون مقترنة بشروط، بهدف إنشاء مشروع معين، أو لتشجيع الوحدات إلى العمل فى نشاطات معينة أو فى تحسين مستوى أداء الادارة فى مرفق معين .

وتستهدف الإعانات المركزية عدد من الأهداف على النحو الأتى:

- ❖ تحقيق الرقابة على الوحدات المحلية وضمان خضوع سياساتها للأولويات والتنسيق ما بين السياسات المحلية والسياسات الإقتصادية القومية، كما قد تستخدم لتشجيع التخطيط الإقليمى بإشتراط خطة عامة إقليمية للحصول على الإعانة المركزية .
- ❖ تأكد الحكومة من وجود حد أدنى من الخدمات العامة الأساسية لجميع المواطنين، وضمان جودة الخدمة وتحسين مستواها- وترتبط الإعانات المخصصة بهذا الغرض.
- ❖ التغلب على ظاهرة تفاوت الموارد بين المحليات، حيث تقوم الإعانة بوظيفة تصحيحية بالنسبة للوحدات المحلية الفقيرة كما تساعد على إعادة توزيع الموارد العامة .
- ❖ تخفيف العبء الضريبى على المواطنين خاصة فى المناطق الفقيرة، حيث إن تقاعس السلطة المركزيه عن تقديم العون المالى يؤدى إلى بديلين كلاهما ضار بجمهور الوحدة المحلية، فإما أن تزيد من معدل الضرائب لتمويل الإنفاق، وإما أن تتنازل عن تقديم الخدمة .

٥/٣ الموارد المالية للإدارة المحلية فى مصر :

(فى ظل قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته)

١/٥/٣ أحكام عامه :

إكتفت المادة ١٦٣ من دستور سنة ١٩٧١ بالنص على أن (يبين القانون تشكيل المجالس الشعبية المحلية ٠٠٠٠ ومواردها المالية) .

وعلى الرغم من توالى تغيير القوانين المنظمة للإدارة المحلية منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، إلا أن الأحكام الخاصة بالموارد المالية للمحليات لم تتغير، فقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن (يعمل بأحكام قرار وزير الإدارة المحلية رقم

٢٣٩ لسنة ١٩٧١ والقرارات المكمله له بشأن الموارد المحليه والرسوم المحليه، وذلك حتى تحدد هذه الموارد والرسوم طبقاً للأحكام الوارده فى القانون المرفق)، على أن القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ قد إستحدث تعديلاً فى هذا الصدد بمقتضاه (يجوز زياده الرسوم المشار إليها بما لايجاوز مثلى الفئات المنصوص عليها فى القرار المشار إليه، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحليه وإقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختصه) .

إنتهج المشرع فى القوانين المشار إليها بشأن الموارد الماليه للمحليات ما هو آتى^(٤١):

- ✱ خص المشرع المجالس المحليه بجمع الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى
- ✱ أجاز المشرع فرض ضريبية إضافية بنسبه مؤويه تعطى على بعض الضرائب الحكوميه، وأدخل مبدأ الإشتراك بين المجالس المحليه فى الإنتفاع بحصيله هذه الضريبية الإضافيه .
- ✱ توزع الحكومه على المجالس - فى صورته إعانه - ماكانت تنفقه على المرافق المحليه التى نقلت الى المجالس المحليه مثل مرافق التعليم والصحه والإسكان والثقافه ٠٠٠ الخ ، وهذا المورد هو أهم مورد للإدارة المحليه فى الوقت الحاضر .

وفى ذلك تقرر الماده الثالثه من قانون إصدار الإداره المحليه الآتى - تتخذ الإجراءات اللازمه لنقل الإعتمادات الوارده بالموازنه العامه للدولة والخاصه بالمرافق التى نقل الإختصاص بشأنها بمقتضى هذا القانون إلى الوحدات المحليه إلى موازنات هذه الوحدات - إعتباراً من السنه الماليه ١٩٨٠، مع مراعاة احكام الماده ١٤٢ من القانون المرافق .

وقد نصت الماده ١٤٢ على أنه، تنقل بقوه القانون الإعتمادات الماليه الخاصه بالعاملين فى الجهات التى نقلت إختصاصاتها بمقتضى القانون إلى وحدات الإدارة المحليه إلى الموازنات الخاصه بهذه الوحدات، بالإضافة إلى الموارد الأخرى المتعلقة بالصناديق المحليه، نعرض للموارد الماليه للوحدات المحليه الخمس على التوالى ثم الصناديق المحليه .

٢/٥/٣ الموارد الماليه للوحدات المحليه :

أ- الموارد الماليه للمحافظات :

الموارد المشتركة للمحافظات والتى ألغيت بموجب قوانين وقرارات جمهوريه^(٤٢) . منذ صدور القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تضمنت القوانين المتعاقبة على تنظيم الادارة المحليه آخرها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، النص على الموارد المشتركة للمحافظات وهى تتمثل فى عنصرين:

• نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها
والتي يحدد القانون سعرها .

• نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح
التجارية والصناعية، والتي يحددها المشرع .

وجرى المشرع على أن تختص المحافظة التى يجبى فى نطاقها هذه الضريبة الإضافية
بنصف الحصيلة، على أن يوزع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة لكافة المحافظات
ليوزع بينها بمعرفة الوزير المختص بالإدارة المحلية.

وعلى الرغم من العجز الشديد فى موارد الإدارة المحلية بكافة مستوياتها ، فإن المشرع قد
سلك مسلكاً غير مفهوم، إذا ألغى هذه الموارد بشطريها، إذ نص قانون الضرائب على الدخل
الصادر برقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ فى المادة الثالثة منه على إلغاء الضريبة الإضافية بدائرة
المحافظة المفروضة كنسبه من الضريبة الأصلية المقرره على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة
وعلى الأرباح التجارية والصناعية، ثم جاء أخيراً قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨٧ لسنة
١٩٨٦ يلغى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات المفروضة بموجب قانون الإدارة
المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - وهو ما أدى إلى أن تتحمل الإدارة المركزية بهذا العجز وهو
إتجاه يسير فى عكس ما ينادى به خبراء الإدارة المحلية من العمل على تدعيم موارد المحليات .
حيث نصت المادة (٢) من القانون ١٨٧ سنة ١٩٨٦ السالف على أن تحدد بقرار من الوزير
المختص نسبه من حصيلة الضريبة الجمركية تخصص للجهات التى كانت تؤول إليها الضريبة
الإضافية المقرره بموجب القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ب- الموارد المحلية بكل محافظة على حده (٤٣)

نصت على هذه الموارد الفقرة ثانياً من المادة (٣٥) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ :

- ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقرره على الأطنان فى المحافظة وكذا ربع حصيلة
الضريبة الإضافية على ضريبة الأطنان فى المحافظات .
- ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل الأخرى
المرخص بها من المحافظة .
- حصيلة إستثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها .

- الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة، والمذكوره بالفقرة الثانية المضافه بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ إلى ماده الرابعه من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتي تجيز للمجالس الشعبية للمحافظات زيادة الرسوم المقرره بما لايجاوز مثلى الفئات المقرره بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحليه وإقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختص .
- الإعانات الحكومية .

- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقه رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو اشخاص أجنبية .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة توزيع جزء من موارده المشار إليها سابقاً على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق إختصاصه بالنسب التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحده وإحتياجاتها .

- أجازت المادة (١٥) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة الإقتراض فى حدود الخطه والموازنه العامه للدولة للقيام بمشروعات إنتاجية وإستثمارية لازمه للمحافظة أو للوحدات المحليه فى نطاقها على ألا يتجاوز حد المديونية ٤٠% من المجموع السنوى للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدات المحليه التى تنشأ فيها المشروعات .

ج- الموارد المالية للمركز :

حددت ماده ٤٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الاداره المحليه والموارد المالية للمركز على النحو التالى :

- مايخصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارده لصالح المركز .
- حصيلة إستثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .
- الإعانات الحكومية .
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
- القروض التى يعقدها المجلس .

د - الموارد المالية للمدينة^(٤٤) :

حددت المادة ٥١ من قانون الإدارة المحلية المالية للمدينة على النحو التالى :

- حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة إختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقرره عليها ماعدا الضرائب المخصص حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية (مثل ضريبة الدفاع والأمن القومى).
- حصيلة ضريبة الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة إختصاص المجلس .
- ٧٥% من حصيلة الضريبة الأصلية المقرره على الأطنان الكائنه فى دائرة إختصاص المدينة و ٧٥% من حصيلة الضريبة الإضافية المقرره على هذه الأطنان.
- ما يخصه المجلس الشعبى المحلى لصالح المدينة من الموارد المقرره للمحافظة.
- حصيله مقابل التحسين المفروض على العقارات التى إنتفعت من أعمال المنفعة العامه بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل التحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين.
- الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح (مستخرجات قيد المواليد، والإجراءات الصحية، رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد ، اعمال التنظيم وإشغال الطرق والحدائق العامه، المجال العمومية والأنديه والمحال التجارية والصناعية، وحيوانات الجر ،،،،، والمراكب التجارية والصيد والنزهه ومعابر النيل والعائمات على إختلافها، الأسواق المرخص فى إدارتها للأشخاص الخاصه ، إستهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١% من قيمه الإستهلاك إذا لم يتول المجلس إداره هذا المرفق بنفسه، الإنتفاع بالشواطىء والسواحل وإستغلالها، الإيجارات التى يؤديها شاغلوا العقارات المبنية الخاضعه لضريبه المباني لغايه ٤% على الأكثر من قيمتها الإيجارية .
- المقابل الذى يفرضه المجلس على الإستغلال أو الإنتفاع بالمرافق العامه التابعه للمدينه أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على إستغلال أو إستعمال الأملاك العامه التى تديرها المدينة .
- حصيلة الحكومه فى نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضى الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصه .
- إيرادات إستثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامه .

- الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
- القروض التي يعقدها المجلس .

ويلاحظ أن المشرع قد أخضع قرارات المجلس الشعبي المحلي للمدينة في شأن فرض هذه الرسوم رقابه مزدوجه من قبل المجلس الشعبي المحلي للمركز والمحافظه، حيث لا يكون قرار المجلس الشعبي المحلي للمدينة في شأن فرض أى من هذه الرسوم نافذه إلا بعد موافقه كل من المجلس الشعبي المحلي للمركز والمحافظه، كما يجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس الشعبي المحلي للمدينة تقرير أو تعديل رسم محلي معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي، أو إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لايتفق والسياسه الإقتصاديه أو الماليه للدولة، فإذا رفض المجلس في الحالات المذكوره إجابته الطلب يعرض الأمر على المجلس الشعبي المحلي للمحافظه ليقرر ما يراه فإذا إستمر الخلاف عرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً

هـ الموارد المالية للحى :

إذا ما تكونت المدينة من عدة أحياء، فإن كل حى من هذه الأحياء يتولى فى نطاقه تحصيل الموارد المالية المنصوص عليها فى المادة (٥١) بشأن المدينة، وذلك فيما عدا الموارد التى يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة، تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزه المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة، ويقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الإعتمادات التى تغطى مصروفات كل حى، ومعنى ذلك أن موارد المدينة هى فى ذات الوقت موارد أحيائها إذا قسمت المدينة إلى أحياء.

و- الموارد المالية للقرية^(٥٥)

نصت المادة ٦٩ من قانون الإدارة المحليه على الموارد الماليه للقرية على النحو

التالى:

- ٧٥% من حصيلة الضريبة الأصلية المقرره على الأطيان الكائنه فى نطاق القرية،
- ٧٥% من حصيلة الضريبة الإضافية المقرره على هذه الأطيان .
- الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي التى يفرضها المجلس الشعبي المحلي للقرية

- طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة لمجالس المدن .
- حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى نطاق القرية .
- موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها .
- ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .
- الإعانات الحكومية .
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة مجلس الوزراء على مايرد إليها من هيئات أو أشخاص أجنبية .
- القروض التى يعقدها المجلس .

■ موارد صندوق الخدمات والتنمية المحلية :

• بالنسبة للمحافظات (ماده ٣٧) .

- الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب .
- أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .
- التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .
- ٥٠% من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة.
- بالنسبة للقرية (ماده ٧٠) .
- ٧٥% من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام الماده (٣٧) المحصلة فى نطاق القرية
- أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية .
- مقابل تملك المباني فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات إنشائها .
- إيجارات المباني السكنيه والمرافق التى يتولى حساب الخدمات إنشائها .
- حصه الخدمات الإجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية .
- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية .

■ استخدام موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالنسبة للمحافظات والقرى :

- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطه محلية يتم توزيعها وإعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة .

- إستكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لاتكفى الإعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية .
- رفع مستوى وأداء الخدمات العامة المحلية .
- الصرف على الخدمات العامة الحيوية والعامة .

- وتدرج إعتمادات هذا الحساب مع حساب صندوق النظافة ضمن إعتمادات الباب الثانى "المصروفات الجارية بموازنة ديوان عام المحافظة " تحت عنوان (إعتماد إجمالى)، وفى نفس الوقت تدرج فى جانب الإيرادات ضمن الباب الثانى الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية - تحت عنوان " موارد أنشطة محلية تمويل ذاتى " .

٦/٣ الحسابات والصناديق المحلية الخاصة :

يرجع الهدف من إنشاء الحسابات والصناديق الخاصة إلى تحقيق قدر من الإستقلال للهيئات المحلية، فقد أراد المشرع تحرير أجهزة الإدارة المحلية من الإجراءات الإدارية فى الصرف والإعتماد فى الموازنه، كما هدف المشرع إلى تنمية الموارد الذاتية وتعميق المشاركة الشعبية فى التنمية، وتوفير السيولة المالية لإستكمال المشروعات الواردة بالخطه وفى النهاية تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة .

وتتنوع الحسابات والصناديق المحلية ما بين الخدمات والتنمية المحلية والإسكان وإستصلاح الأراضى والخدمات الصناعية والنظافة وغيرها، على النحو التالى :

١٦/٣ صندوق الخدمات والتنمية المحلية (٤٦) :

سلطه إنشاء الحساب بالنسبة للمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى .
نصت المادة (٣٧) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أنه (يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة إنشاء حسابات للخدمات والتنمية المحلية، كما نصت المادة (٤٣) على أن ينشئ المجلس الشعبى المحلى للمركز حساب الخدمات والتنمية للمركز، ويصدر بتنظيم هذا قرار من المحافظ، كما نصت المادة (٥٤) على أن ينشئ المحلى الشعبى للمجلس للمدينة والحي حساباً للخدمات والتنمية للمدينة، كما نصت المادة (٧٠) على أن ينشأ بكل قريه حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية- على أن يصدر تنظيم كل ما تقدم من حسابات قرار من المحافظ المختص، وتعامل أموال هذه الحسابات معاملة الأموال العامة وبصفه خاصه فيما يتعلق

بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والتصرف والصرف والرقابة ولايؤول فائض أموال هذه الحسابات إلى الخزانه العامه .

مما سبق يتضح أن فكرة الحسابات الخاصه بالخدمات والتنمية المحلية قاسماً مشتركاً بين جميع مجالس الوحدات المحلية على مستوياتها الخمس والإجازة القانونية في سلطه إتخاذ قرار الإنشاء تكون للمجلس الشعبى المحلى سواء للمحافظة أو المركز أو المدينة أو الحى أو القرية، إلا أن قرار تنظيم هذا الحساب يلزم صدوره من المحافظ المختص فى جميع المستويات الخمسه للوحدات المحلية .

من الواضح أن المواد القانونية الواردة بشأن حساب الخدمات والتنمية المحلية قد أوردت تفصيلاً - كيفية تكوين هذه الموارد وإستخداماتها بالنسبة للمحافظات والقرى فقط إلا انها لم تبين ذلك بشأن المدن والأحياء والمراكز ومن هنا فإن الباحث يرى أن رؤية المشرع فى عدم النص على تكوين تلك الحسابات وكيفية إستخداماتها بالنسبة للمراكز والمدن والأحياء تأتى بالقياس على المحافظات فقط وليس على القرى - حيث قرر المشرع الوضع التفصيلى وسكت عن ما تلاه من (مدن - أحياء - مراكز) رغم النص على حق تلك المستويات فى إنشاء هذا الحساب - ثم أورد الوضع التفصيلى للقرى بشأن سلطه الإنشاء وكيفية تكوين الموارد - والإستخدامات والصرف - ومن هنا فإن السكوت بالنسبة للمستويات الثلاثة يعنى فى تقدير الباحث أن تتكون مواردهم ويتم الصرف على إستخدامات تلك الموارد بالقياس على المحافظات على إعتبار أن كل هذه المستويات خاصه بالمدن أو تقسيمات للمدن وتتشابه الموارد إلى حد كبير بينهم .

٢/٦/٣ - صندوق إستصلاح الأراضى والتصرف فيها (٤٧)

أنشئ هذا الصندوق بموجب مقرر بالمادة ٣٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية - (ينشأ بكل محافظة حساب خاص لحصيله التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة) وتخصص حصيلته لأغراض إستصلاح الأراضى على مستوى المحافظة، وتعتبر الموارد الخاصه بهذا الحساب موارد ذاتية للمحافظة . وتنظم قواعد وإدارة الصرف لهذا الحساب بقرار من مجلس الوزراء : نصت المادة ٢٨ من ذات القانون وتعديلاته على أنه يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء - أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى التابعة للإستزراع داخل الزمام والأراضى

المناخه والممتده لمسافه كيلو مترين التى تتولى المحافظه إستصلاحها بعد أخذ رأى وزارة إستصلاح الأراضى، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملون فى دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم التصرف فى هذه الأرض دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان وإستصلاح الأراضى وتهيتها للزراعة .

وجدير بالذكر أن هذا الصندوق يوجد فى محافظات الشرقية، الدقهلية، بنى سويف، سوهاج، الوادى الجديد ولا يوجد بجميع المحافظات .

٣/٦/٣ - صندوق الإسكان الإقتصادى^(٤٨):

أوردت المادة ٣٦ من القانون المشار إليه النص على هذا الصندوق فى جميع المحافظات بدلاً عن صندوق الإسكان المركزى الذى كانت وظيفته تمويل وإقراض المحافظات- وكان منصوصاً عليه بالقانون ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بشأن تمويل مشروعات الإسكان بالمحافظات- إلا أن المشرع قرر إلغاء هذا الصندوق المركزى وحل محله نظاماً مركزياً نص عليه فى المادة ٣٦ من قانون الإدارة المحلية التى تقرر بأن (ينشأ بكل محافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الاسكان الإقتصادى على مستوى المحافظة وتتكون موارده من :

- حصيلة التصرف فى الأراضى المعده للبناء المشار إليها ٢٨ فى المادة من ذات القانون .
- حصيلة الإكتتاب فى سندات الإسكان المشار إليها فى المواد ٤ ، ٥ ، ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بشأن صندوق مشروعات الإسكان الإقتصادى .
- حصيلة مقابل الإنتفاع الذى يؤدى فى حالات الإعفاء من قيود الإرتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة .
- حصيلة الضريبة المقرره بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨ على الأراضى الفضاء .
- المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الإقتصادى فى المحافظات فى الإتفاقات التى تعقدها الدولة .
- حصيلة إيجارات وأقسام تمليك المساكن المملوكة للمحافظة .
- القروض .
- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا .

- حصيلة إستثمار أموال هذه الحسابات وقيمه إيجار المساكن .
- حصيلة الغرامات التي يقضى بها طبقاً للفقرة الأولى من المادة ٢١ من قانون توجيه أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٨ وذلك على مستوى المحافظه . (ألغى هذا المورد بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ وأضيف بذات القانون مورداً آخر هو - يخصص ١٥% المخصص للخدمات من أرباح شركات القطاع العام لتمويل الوحدات اللازمه لإسكان العاملين بكل شركه أو مجموعه من الشركات المتجاوره ويؤول الفائض عنه الى صندوق تمويل الإسكان الإقتصادي بالمحافظة).
- حصيله بيع المساكن الإقتصادية التي تقيمها المحافظه بتمويل من الوحدات المحلية أو أيه جهه أخرى وذلك فى حدود القرض والفوائد المستحقه .
- أى مورد آخر يصدر من رئيس مجلس الوزراء .

وتتظم قواعد وإداره هذا الحساب وقواعد الصرف منه بقرار من مجلس الوزراء، كما تحدد بقرار منه بالإتفاق مع وزير الإقتصاد النسبه التى تلتزم شركات التأمين بالإكتتاب بها فى سندات الإسكان، وتلتزم الجهات المختصة بإيداع حصيله موارد الصندوق فى حساب الصندوق خلال الشهر التالى الذى ثم فيه التحصيل، وتعتبر موارد الصندوق من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائضه فى نهايه كل سنه مالية إلى موازنة السنة التالية .

٤/٦/٣ - صندوق لجان الخدمات بالمناطق الصناعية^(٤٩) :

نصت المادة (١١٠) من قانون الإدارة المحلية المذكور وتعديلاته على أنه يجوز بقرار من المحافظ بناء على إقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وبعد أخذ رأى وزارة التخطيط والمالية والصناعة والقوى العاملة وموافقة مجلس المحافظين تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظة وإنشاء لجان للخدمات بها .

كما حددت المادة (١١١) إختصاصات لجان الخدمات بالمنطقه الصناعيه فى الآتى:

- توفير الخدمات اللازمة للمناطق العمالية .
- إجراء الدراسات الخاصه بإحتياجات المنطقه - العمرانية والإجتماعية والثقافية .
- تحديد المشروعات التى يتم الصرف عليها من أرباح الشركات الواقعة فى نطاق المنطقه وذلك من النسبه المخصصه من الـ ١٠% المخصصه للخدمات الإجتماعية.

وقد حددت تلك المادة الموارد لهذا الصندوق فى الآتى :

- ما يخص من نصيب العاملين فى أرباح الوحدات الصناعية بالمنطقة .
- التبرعات والهبات والوصايا المخصصة لأغراض اللجنة .
- الموارد الأخرى التى تتحدد بقرار المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو مجالس إدارات الوحدات الصناعية بالمنطقة .

بعد إنشاء بنك الإستثمار القومى ألت الحصص المالية التى كان قد حددها قانون الإدارة المحلية على الشركات الصناعية الأعضاء بهذه اللجان الى البنك بناء على قانون إنشائه الذى أدخل تلك الموارد من حصص العاملين فى الأرباح المخصصة للخدمات المركزية والمحلية - إلى موارد بنك الإستثمار القومى بالإضافة إلى ضالته هذه الموارد بعد خصصه شركات القطاع العام التى كانت تعتبر المورد الوحيد لهذه الصندوق .

٥/٦/٣ - حساب صندوق النظافة (٥٠)

- أنشئ هذا الصندوق بموجب القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ بشأن النظافة العامة الذى قرر أن ينشأ بكل محافظة صندوق للنظافة وتتكون موارده من :
- رسم النظافة المقرر طبقاً لأحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ والمحدد إجبارياً بـ ٢% من القيمة الإيجارية على شاغلى العقارات المبنية وتخصص حصيلته لشئون النظافة .
 - إعتمادات النظافة التى يتم إعتمادها بموازنة المحافظة .
 - مقابل الترخيص الذى يتم تحصيله من جامعى القمامة والغرامات المختلفة .
 - ما يتلقاه الصندوق من تبرعات وإعانات والجهود الذاتية وما تؤديه الوزارات والهيئات العامة لقاء الخدمات الذى يتولاها جهاز النظافة بالوحدة المحلية .
 - وتدرج إعتمادات هذا الحساب فى الموازنة العامة للدولة .

٦/٦/٣ - صندوق حصيله الزيادة فى أسعار البنزين (٥١)

- أنشئ هذا الصندوق بموجب القرار الجمهورى رقم ٤٤٩ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقرار رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٨ بإنشاء وصيانته الطرق العامة ، وتحددت موارد الصندوق للصرف على ذلك - ثم صدر القرار الجمهورية رقم ١٥٨ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء حساب خاص لحصيله الزيادة فى أسعار البنزين المخصصه لإنشاء وصيانته الطرق .

- وكانت الحصيلة توزع بنسبه ٧٠% ، ٣٠% بين الأمانة العامه للإدارة المحلية والهيئة العامة للطرق والكبارى على الترتيب، ثم عدل بالقرار الجمهورى رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٨٨ بأن تؤول الزيادة فى أسعار النزين الى كل من الأمانة العامه للإدارة المحلية والهيئة العامة للطرق والكبارى بنسبه ٥٠% لكل، على أن توزع الحصيلة المخصصة للحكم المحلى على المحافظات بقرار من الوزير المختص، بعد أن تؤول إليها من الهيئة المصرية العامة للبترول .

٧/٦/٣ - صندوق تحسين الخدمة بالمستشفيات والوحدات الصحية :

أنشئ هذا الصندوق بالقرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥ لتنظيم وإدارة المستشفيات والوحدات الملحقه بالمجالس المحلية، وتتكون موارده من الأجور التى تحصلها المستشفيات والوحدات نظير تقديم خدمات علاجية وما يؤخذ مقابل الزيارة للمرضى، وغيرها، والهدف من إنشائه تحسين الخدمة العلاجية بالمستشفيات ويتم توزيع الحصيلة بعد خصم المصروفات الفعلية على النحو التالى :

- بالنسبه للمستشفيات العادية: ٣٠% للأطباء الأخصائيين المشتركين فى العلاج الإقتصادى، ١٠% لباقى العاملين؛ ١٠% لتحسين الخدمة بمديرية الشؤون الصحية، ٥% لتحسين الخدمة بالمستشفيات.

- بالنسبه لمستشفيات ووحدات الصدر ودور الإستشفاء النفسى: ٢٠% للأطباء والعاملين فى القسم الإقتصادى، ١٠% لتحسين الخدمة بمديرية الشؤون الصحية و ٧٠% لتحسين الخدمات بالمستشفيات ووحدات وإستكمال إحتياجاتها (٥٢) .

٧/٣ القواعد العامه التى تحكم موارد المجالس الشعبية المحلية (٥٢) :

- الأصل العام الذى سار عليه المشرع هو سريان القوانين واللوائح المالية المطبقه فى الحكومة على الوحدات المحلية، وتسرى على هذه الوحدات القواعد المقرره لأموال الحكومة، وتعفى تلك الوحدات من جميع الضرائب والرسوم التى تعفى منها الحكومة .
- يتبع فى تحصيل الضرائب والرسوم المقرره للوحدات المحلية، وفى الإعفاء منها، وفى سقوطها بالتقادم، القواعد المقرره بشأن الضرائب والرسوم العامه، وتعتبر ديون تلك الضرائب والرسوم ديوناً ممتازة على جميع اموال المدين بها، وتستوفى بعد المصاريف القضائية والضرائب الحكومية مباشرة .

• تتولى الأجهزة الحكومية المختصة ربط وتحصيل الضرائب والرسوم التى تخص الوحدات المحلية، وأداء الحصيلة إليها وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة - وقد جرى المشرع منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على جواز أن يعهد بهذه المهمة إلى الأجهزة الحكومية، على إعتبار انها اجهزة مدربه وقادرة على تحصيل الضرائب والرسوم المحلية فى الوقت الذى لم تشكل هذه الاجهزة فى الوحدات المحلية .

فرض المشرع قيودا بشأن الآتى :

■ أخرج المشرع الثروة البترولية من حق إستغلال الوحدات المحلية ، بإعتبارها ثروة قومية تكون باستغلال الحكومة المركزية فقط .

■ أما ماعدا ذلك من المرافق المحلية أو إستغلال الثروة الطبيعية فإن الحكومة لاتستطيع أن تمنح إلترام بإستغلالها إلا بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى المختص - (وهنا يلزم الموافقة وليس مجرد أخذ الرأى) .

■ قبول التبرعات المقيدة بشرط أو مقدمه من جهات اجنبية :

• إذا كان التبرع مقيداً بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو يغير تخصيصها، فلا يجوز للمجلس المحلى قبوله إلا (بموافقة المحافظ) ومقتضى ذلك أنه إذا كان الشرط لا يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس فإن من حقه القبول دون حاجه إلى موافقه مسبقه من المحافظ .

• إذا كان التبرع مقدماً من هيئات أو اشخاص اجنبية، فيجب موافقة (رئيس مجلس الوزراء).

• أوجب المشرع على المجالس الشعبية المحلية ألا ترتبط بأيه مشروعات أو اعمال تتعلق بمجالات التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الطبيعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الخطه العامه للدولة أو الخطه الاقليمية، كما لا يجوز للوحدات المحلية الإرتباط بأيه مشروعات إستثمارية مشتركة مع رأسمال عربى أو اجنبى إلا بعد موافقة جهه التخطيط المختصة، والهيئه العامه للإستثمار والمناطق الحره، وسلطات الرقابه على المجالس المحلية وعلى رأسها المحافظ والوزير المختص بالإدارة المحلية ورئيس مجلس الوزراء^(٥٤).

٨/٣ سلطات المحافظ الرقابية فى مجال تمويل الوحدات المحلية^(٥٥) :

• نصت المادة ٢٦ من قانون الاداره المحليه على أنه يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظه ويشرف على تنفيذ سياسته العامه للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق

• المحافظة .

- المحافظ هو الذى يصدر القرار الخاص بتنظيم حساب الخدمات والتنمية (م٣٨) .
- يلزم موافقة المحافظ على ما يفرضه المجلس المحلى للمدينة من رسوم (م٥٣) .
- يصدر المحافظ القرار الخاص بتنظيم حساب الخدمات والتنمية للمدينة (م٥٤) والقرية (ماده (٧١) .
- يتولى المحافظ بحث ورقابه ميزانيات الوحدات المحلية والحساب الختامى لها (المواد ١١٩ ، ١٢٠ ، ١٢٤ من القانون) .
- لايجوز للوحدات المحلية أن تتعاقد بالذات أو بالواسطه مع أحد اعضاء مجالسها إلا عند الضرورة فى حاله وجود مصلحه محققه لها وبشرط موافقة المحافظ واغلبية اعضاء المجلس الشعبى المحلى (م ٩٢) .
- يلزم موافقة المحافظ لقبول المجلس الشعبى المحلى التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطه المجلس أو أن يغير تخصيصها (م ١٢٨ من القانون) .
- منح المحافظ إختصاصات الوزير المختص وكذلك إختصاصات وزير المالىه المنصوص عليها فى اللوائح وذلك فى المسائل المالية والادارية بالنسبه إلى المرافق التى نقلت الى الوحدات المحلية ولاجهزتها وموازاناتها (م ٢٩) .
- يجوز للمحافظ التصرف فى الاراضى المعده للبناء المملوكه للدولة ووحدات الإدارة المحلية ، وقواعد إستصلاح الأراضى وتوزيعها (م ٢٨ معدل) .
- يجوز للمحافظ بناء على إقتراح الجهات المختصة تحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وإنشاء لجان الخدمات بها (م ١١ معدل) .
- للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية الإعتراض على أى قرار يصدر من المجلس الشعبى المحلى بالمخالفه للخطه العامه للدولة أو الموازنة العامه المعتمده أو أيه مخالفه للقوانين واللوائح (م ١٣٢) .
- يتولى المحافظ التفتيش على الأجهزة التنفيذيه للوحدات المحليه فى نطاق المحافظه والمرافق الخاضعه لإشرافها، وله أن يكلف بإجراء هذا التفتيش أجهزه الرقابه المختصة أو من يختاره .

٩/٣ الموازنات المالية للمجالس المحلية :

الموازنة المحلية، هى تقدير وإجازة لمصروفات شخص إدارى إقليمى عن فترة زمنية تقدر عادة بعام، وهى تتفق فى ذلك مع المقصود بميزانية الدولة^(٥٦) أو هى برنامج نشاط للجهه

التي توضع لها خلال عام (٥٧) .

وعلى هذا النحو يلزم أن يكون لكل وحدة محليه موازنه خاصه تشمل جميع الإيرادات المنتظر أو المتوقع تحصيلها والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة المالية .

ومما لاشك فيه أن وجود الموازنات المحليه ضرورى لإستقلال الوحدات المحلية، حيث أن من أهم الأسس التي يجب أن تقوم عليها الإدارة المحلية هى منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية - وأن يكون له ذمة مالية مستقلة متميزة عن غيرها من الأشخاص الاعتبارية الأخرى، ومن هنا فإنه يلزم للتطبيق العملى لهذه المفاهيم والأسس - أن يكون هناك إستقلال حقيقى للنواحى المالية بحيث يكون لها سلطه الحصول على الموارد اللازمة للنهوض بمراقفها وإحتياجاتها وتنميتها، وكذا سلطه الإنفاق على تلك المرافق ومشاريع التنمية المحلية - وهو ما يعنى فى النهايه أن تكون الموازنة المحلية للإقليم ترجمه واقعيه لكل ما تقدم (٥٨) .

١٠/٣ تقويم نظام الموارد المحلية فى التشريع المصرى :

إذا كانت المبادئ الفقهية قد إستقرت ومعها النظم العالمية فى شأن الإداره المحليه على أنه لى يكون هناك إداره محليه فى واقعها الحقيقى فإنه يلزم من توافر عدد من الأصول أو الأسس التى لاغنى عنها وهى :

- ❖ تمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية .
- ❖ وجود ممثلين يعبرون عن إرادة الإقليم ومن المستحسن بل وصار من المهم أن يكون تواجد هؤلاء الممثلين عن الإقليم بالإنتخاب لتوفير ما يعرف بديمقراطيه الإدارة المحلية.
- ❖ يجب أن يكون هناك موارد مالية للوحدات المحلية، ولعل هذا الركن هو ما يدور عليه محور البحث، حيث أن عدم توافر هذا الركن يمثل خلا خطيراً فى مسألة استقلال الوحدات المحلية فى إدارة شئونها.

وفى مصر ومنذ نشأة الإدارة المحلية بنظام مستقر تشريعيا منذ القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - لم تحظى الإدارة المحلية بتطور منتج ومثمر قد يؤدى إلى وجود جديد فى هذا الشأن، حيث أعيدت التشريعات على نحو لم يتغير فى مفاهيمه الأساسية حتى صدور القانون الحالى ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، ولم يحظى أى منهم بتطبيق، وقد سادت الإدارة المحلية التجميد تحت مظلتين أساسيتين لم يتغيرا منذ تاريخه ولم يكن هناك من جدية طوال الفترة الماضية .

● المظلة الأولى : وجود برلمانات شعبية محلية أو مكلمات لا تتمتع بمصادقية محلية نظرا لعدم قناعة المواطن بشرعية وصولهم إلى المجالس المنتخبة .

● المظلة الثانية : عمل الإداره المحليه تحت جناح وسلطة الإدارة المركزية من حيث الإداره - القرار - التمويل المحلى والتنمية فى إطار الخطه القومية .

وعلى هذا لم تجد الإداره المحليه طوال الفترة الماضيه سوى هاتين المظلتين ، فلم نجد التطوير والخروج من تحت هاتين العباءتين طوال خمسين عام مضت، ولم تعبء السلطة المركزيه بشئون الإدارة المحليه الا فى جوانب البرلمانات الشعبيه التى ليس من ورائها رجاء. أما الجوانب الأخرى فهى تحت سلطانها ووقف تصرفها دون عناء، ولايلزمها فى شأن تخطيط أو تدريب أو تطوير أو إعادة نظر، حيث تسيطر المركزيه فى جوانب نظام الحكم المصرى.

باستعراض ما سبق من تشريع الإداره المحليه فى شأن الموارد^(٧٠) التى وردت على نحو تفصيلى للمحافظات والمدن والأحياء والمراكز والقرى- نجد أن ما أتاحه المشرع المصرى وتفضل به على الوحدات المحليه لايمثل إلا الحد الأدنى من الموارد المحليه التى من المفترض تحصيلها، فنجدته تضمن الآتى: ضريبة الأطنان ٢٥% للمحافظات، ٧٥% للقرى، الرسوم ذات الطابع المحلى، رسوم السيارات والموتوسيكلات وغيره، الاعانات، بالإضافة إلى التبرعات والهبات.

وباستبعاد الإعانات والهبات نجد أن الموارد السابقة لاتمثل حقيقة موارد المحليات، فقد احتفظت السلطة المركزيه بالموارد السيادية التى يتحتم تحصيلها من المحافظات والوحدات المحليه، ومن أمثلتها الضريبة العامه على الدخل، ضريبة الأرباح التجارية والصناعية، ضريبة المرتبات، ضريبة المبيعات، الضرائب العقارية، ضريبة الدمغات والرسوم ذات الطابع القومى لبعض الأجهزة مثل القضاء والشرطه وغيره .

ومن هنا فإننا نجد أن المشرع المصرى لم يترك إلا القشور من الموارد للإدارات المحليه وغالبها رسوم مقابل خدمه تؤدي، قد تأخذ فى تكلفتها نصف الرسوم أو أكثر أو أقل - أما الموارد القومية ذات الأثر الفعال قد احتفظت بها السلطه المركزيه وارادت أن يكون توزيعها على الهيئات المحليه فى صورة إعانات .

كما أن المشرع المصرى قد قام بإلغاء ما يعرف بالموارد المشتركة للمحافظات ومنها الجمارك وموارد الصادرات والواردات وأحال أمر تحصيلها كموارد سيادية إلى القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بشأن قانون الضرائب والدخل وحرمت المحليات من هذا المورد الهام.

١١/٣ مشاكل ومعوقات الموارد المحلية فى القانون المصرى الحالى^(٧١) :

- ❖ من الأسباب التى تؤدى إلى إنخفاض الموارد الذاتية المتاحة للمحليات - تتمثل فى أن المحليات تباشر إختصاصات وزارات الخدمات التى آلت إلى إداره المحليه من تربيته وتعليم وصحة وإسكان وتعمير وشئون إجتماعيه ورياضه وشباب وتموين وقوى عامله وطرق - هذه الإختصاصات تتمثل فى مصروفات تنفقها إداره المحليه ضمن موازنتها - إلا أن إيرادات هذه الخدمات لاتؤول إلى الإدارة المحليه بل تؤول إلى وزاراتها وإن آلت بعض منها أو كلها فهى لاتكفى مايتم إنفاقه عليها من مصروفات
- ❖ إن هناك قيوداً مفروضه من جانب الحكومه المركزيه على السلطات المحليه فى شأن إمكانيه زياده مواردها - حيث السيطرة الكامله على هيكل الموارد المحليه والرقابه الكامله عليها .
- ❖ يوجد تضارب تشريعى فى شأن منح موارد للمحليات وفى ذات الوقت يوجد تشريع آخر يعفى الممول أو يلغى هذا التشريع، مثل: إعفاء حيازات الأرض الزراعيه الصغيره فى حدود ثلاثه أفدنه من الضرائب على الأطنان .
- ❖ هناك كثير من الموارد غير الاقتصاديه التى تزيد تكلفه تحصيلها على العائد التى تحصل عليه إداره المحليه مثل بعض الرسوم على الدواب والعربات الكارو والدرجات .
- ❖ عدم كفاءه نظام التحصيل للموارد المالىه للمحليات .
- ❖ الاعتماد على الحكومه المركزيه مما أدى إلى وجود حاله من الإسترخاء .
- ❖ نقص بعض الكوادر المدربه فى شأن إداره المالىه للتحصيل والتسجيل وإمساك الدفاتر .
- ❖ عدم الدقه فى وضع تقدير الإيرادات .
- ❖ ضعف المشاركه الشعبيه بالجهود الذاتيه^(٧٢) .
- ❖ عدم وجود أجهزه محليه لإدارة الموارد المالىه، إن المشرع المصرى ومنذ قانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد جرى على أن - تتولى الأجهزه الحكوميه المختصة ربط وتحصيل الضرائب والرسوم التى تخص الوحدات المحليه وأداء الحصيله اليها، على أساس أنها

أجهزة مدربة وقادرة على ادارة هذه المهمة. وكنا نود لو أن المشرع على مدى خمسين عام مضى أن يجعل للإدارة المحلية أجهزة محلية فى مسألة ربط وتحصيل وإنفاق الموارد المحلية وفق خطة محلية صرفة، وذلك لتدريبها على تنمية ذاتها وتنمية مواردها وابتكار موارد جديدة فى ظل رقابة حكومية، إنما يبدو ان المشرع المصرى وعلى طول عهده قد استرخى عند هذا الحد وفضل ان يقوم هو باداء المهمة كاملة كى يحتفظ لنفسه بالاسلوب المركزى فى التمويل المحلى، حتى فى قشورة التى نص عليها المشرع من موارد فى قانون الادارة المحلية، ناهيك عن اننا كنا نبغى من المشرع طفرة فى شأن ربط جميع انواع الضرائب وتحصيلها لحساب المحليات وبأجهزة محلية اخرى.

✻ إن اعداد الموازنات المحلية يتم أيضاً بالاسلوب مركزى صرف، حيث تقوم الاجهزة الادارية التنفيذية التابعة للسلطة المركزية كل وحدة محلية بوضع تقديرات الايرادات والنفقات، ثم تدرج فى قسم خاص فى ميزانية الدولة التقديرية وتعتبر جزء منها ويسرى عليها ما يسرى على الموازنة العامة، ومما لاشك فيه ان هذا يؤثر تأثيراً بالغاً على التنمية المحلية حيث ارتباطها فى كل جزئياتها فى شأن التمويل بالسلطة المركزية المهيمنة هيمنة ساحقة على هذه المسألة التى تعتبر الاساس القوى والركن الركين لاستقلال الوحدات المحلية.

✻ ان السلطات العديدة للمحافظ فى شأن الانشاء والموافقة والرقابة على الموارد المحلية- وهو الرجل الاول للسلطة التنفيذية المركزية داخل المحافظة تجعله على وضعة الحالى بصفة ممثلاً لرئيس الجمهورية احد المعوقات الهامة لانطلاق الادارية والتنمية المحلية من جمودها .

١٢/٣ تقييم دور الصناديق والحسابات المحلية :

ترجع اهمية الصناديق والحسابات المحلية الى كونها احد الادوات المهمة فى تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة، وذلك فى اطار افساح المجال امام المبادرات الفردية ، فقد بلغت الصناديق على اختلاف اشكالها نحو ١٤٩١ صندوقاً وحساباً خاصاً ولعبت دوراً هاماً فى مجال الخدمات الاجتماعية والبنية الاساسية ، غير ان ما رصدته تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات فى احدى الفترات يناير - يونية سنة ١٩٩١ والذى عرض على مجلس الشعب حول اعمال هذه الصناديق يلقى بظلاله على الجوانب السلبية فى ادارة هذه الصناديق الامر الذى يمثل استنزافاً لمخدرات محلية تم جمعها من الافراد ولاغراض التنمية المحلية (٧٣).

وإذا كانت الصناديق الخاصة قد قامت لتحصيل موارد معينة يتم استخدامها فى إقامة المشروعات الانتاجية والخدمية وخلق موارد محلية بما يؤدى الى تحقيق قدر من الاستقلال المالى للوحدات المحلية فى الاعتماد على نفسها فى تدبير شؤونها المالية، فان بعض الظواهر استرعت الانتباه فى حركة هذه الصناديق واستثماراتها على النحو التالى :

❖ ان كثير من اموال هذه الصناديق لا يستخدم فى الاغراض المخصصة لها مثل الصرف على حفلات الاستقبال والاعلام والدعاية .

❖ عدم ربط وتحصيل العديد من الرسوم المقررة لصالحه فى حصص هذه الصناديق .

❖ استمرار عدم تحقيق لجان الخدمات فى المناطق الصناعية للاهداف المرجوة منها نظراً لصدور قوانين متوالية للادارة المحلية حرمت هذه اللجان من اهمية مواردها المتمثلة فى النسب المخصصة للخدمات الاجتماعية المركزية وخدمات الاسكان فى ارباح الشركات خاصة بعد صدور قانون قطاع الاعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ .

❖ لوحظ غياب نشاط صندوق حساب استصلاح الاراضى فى غالبية المحافظات وعدم قيام البعض منها بعمليات الاستصلاح .

❖ ايداع بعض اموال الصناديق والحسابات الخاصة فى صورة ودائع ثابتة بفائدة ثابتة بالبنوك وحجبها عن الاستخدام فى الغرض الذى خصصت من اجله.

❖ عدم إعداد دراسات جدوى للمشروعات الممولة من الصناديق والتأخير فى تنفيذها وعدم توافر الكوادر ذات الكفاءة فى إدارة المشروعات التى تقوم بها هذه الصناديق^(٧٤).

الفصل الرابع

أهم ملامح اللامركزية في مصر
(مع التركيز على اللامركزية المالية)

٤- أهم ملامح اللامركزية في مصر (مع التركيز على اللامركزية المالية)

على الرغم من ان الاهتمام باللامركزية ووسائل تفعيلها يعود الى عقود عديدة سابقة، الا ان السنوات القليلة الماضية شهدت اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية، واتجاه عديد من الدول المتقدمة والنامية للسعي نحو تحقيق مزيد من اللامركزية بأبعادها المختلفة، واعطاء صلاحيات اكبر للاقاليم والوحدات الاصغر. وفي مصر وعلى الرغم من ان نواة اللامركزية تعود الى بدايات القرن العشرين منذ مائة عام او يزيد، إلا أن الفترة الاخيرة شهدت اتجاهاً حكومياً متزايداً نحو تحقيق مزيد من اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة، وذلك في إطار الاتجاه العام نحو توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية التنمية وتقليص أدوار الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية.

ويستهدف هذا الفصل التعرف على الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية واللامركزية في مصر، واهم ملامح اللامركزية في مصر والخطوات التي اتخذتها نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة.

وتتبع أهمية ذلك الفصل في محاولته تتبع وتحليل عملية اللامركزية في مصر، ومحاولته التعرف كذلك على كلا من الجوانب الايجابية والسلبية التي واكبت تلك العملية. وقد تم الاعتماد على المنهج الاستقرائي الاستنباطي في وصف وتحليل أهم الدراسات والتقارير والبيانات التي تم الحصول عليها عن تلك العملية.

ومن ثم فان هذا الفصل سوف يتناول النقاط التالية :

- الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية واللامركزية في مصر.
- مصادر تمويل المحليات ومدى ملاءمتها لتحقيق اللامركزية المالية.
- بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية
- بعض التجارب التي حققت نجاحاً في مجال اللامركزية (شروق- الخطة العاجلة).
- الخطوات التي اتخذتها مصر للتوجه نحو مزيد من اللامركزية.

١/٤ الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية واللامركزية في مصر:

تم تناول الإدارة المحلية في الدستور المصري من خلال ثلاث مواد هي:

❖ المادة (١٦١) تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

❖ المادة (١٦٢) تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً. ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء.

❖ المادة (١٦٣) يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، دورها في أعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة.

وفي إطار هذا النص الدستوري والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وما طرأ عليه من تعديلات^(٧٥) يأخذ النظام المحلي المصري - حالياً - شكل الهرم متعدد المستويات، حيث تضم وحدات الإدارة المحلية خمسة مستويات، هي: المحافظة، المركز، المدينة، الحى، القرية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك مستويات أو وحدات إدارية أخرى، ذات أهمية كبيرة في فهم هيكل النظام المحلي المصري، وقد تكون هذه المستويات فوق هرم النظام المحلي (الأقاليم الاقتصادية)، أو تكون أدنى منه (العزب - المشايخ - الكفور)، كما يوجد كذلك وحدات إدارية خارج الطبيعة النمطية الموحدة لذلك الهرم (المدن ذات الوضع الخاص - المدن أو المجتمعات العمرانية الجديدة).

وتتدرج كافة أنحاء الدولة تحت لواء وحدات محلية، على نحو هرمى وتحت الإشراف العام لهيئة مركزية هي المجلس الأعلى للإدارة المحلية. وهو برغم اعتباره السلطة العليا بالنسبة للمحليات والجهة المعاونة لمجلس الوزراء فى الإشراف على نظام الإدارة المحلية فإنه لا يزال محدود الاختصاصات التنفيذية (له اختصاصات مثل دراسة القوانين المتعلقة بالمحليات والتنسيق بين المحافظات..)، حيث لم يتبق له الكثير بعد نقل معظمها إلى مجلس الوزراء (مثل الموافقة على اقتراح المجالس الشعبية بفرض ضرائب محلية، والموافقة على تصرف المحافظ بالمجان

فيما يجاوز صلاحياته القانونية..)، اللهم إلا فيما يتعلق بوضع اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية، التي لا تسرى بدورها بالنسبة للمجالس إلا على المجالس التي لا تضع لها لوائح داخلية، وفي المسائل التي لم يرد بشأنها نص في اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية.

ومنذ عام ١٩٩٦ اتجهت الحكومة الى تنشيط "مجلس المحافظين" باعتباره آلية حقيقية وهامة لتنظيم وتنمية المحليات. فقد حرص رئيس الوزراء على عقد اجتماعات مجلس المحافظين بشكل دورى ومكثف وأن تكون هذه الاجتماعات آلية حقيقية لمواجهة المشاكل المشتركة للمحليات وعقبات التنمية المحلية المتكاملة، ومن ذلك مثلا، فقد أسفرت اجتماعات مجلس المحافظين عن إنشاء مكاتب لخدمة المستثمرين فى جميع المحافظات لتيسير إجراءات البيروقراطية الحكومية التي تعرقل الكثير من النشاط الاستثمارى^(٧٦).

اما فيما يتعلق بالاقاليم الاقتصادية فقد تم تقسيم مصر أولاً الى ٨ أقاليم اقتصادية، ثم أدمج المشرع اقليم مطروح فى اقليم الاسكندرية لتصبح سبعة أقاليم، لكل منها عاصمة، ولجنة تخطيط وهيئة تخطيط. وتتولى إدارة الاقليم الاقتصادى لجنة التخطيط الاقليمي، التى يرأسها محافظ الاقليم، وهو منصب يتم شغله بالتناوب سنويا بين محافظى المحافظات الداخلة فى نطاق الاقليم بعد أن كان قاصرا على محافظ المحافظة التى بها عاصمة الاقليم، ويضم أيضا رؤساء المجالس الشعبية المحلية لهذه المحافظات، ورئيس هيئة التخطيط الاقليمي (أمينا عاما للجنة بحكم المنصب)، وممثلى الوزارات المختصة الذين يحدددهم الوزير المختص بكل منهم. وتتولى لجنة التخطيط التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التنموية بها، والنظر فى تقارير المتابعة. وتعرض توصياتها -وليس قرارات ادارية ملزمة- على المجلس الأعلى للإدارة المحلية. أما هيئة التخطيط الاقليمي، فتتشأ بقرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم وتتبع وزير التخطيط، وتتحدد علاقتها بإدارات التخطيط فى المحافظات بالاتفاق بين وزير التخطيط ومحافظ الاقليم. وتختص بالقيام بالبحوث والدراسات الفنية، واقتراح المشروعات اللازمة للاقليم، وإعداد الأجهزة التخطيطية على مستوى الاقليم ككل^(٧٧).

أما وحدات الادارة المحلية (المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى)، فقد حدد القانون القواعد التي تحكم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها على النحو التالي:

✻ المحافظات: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من رئيس الجمهورية، وقد تكون المحافظة عبارة عن مدينة واحدة تنقسم بدورها الى أحياء (تعتبر

حينئذ المستوى الثانى المناظر للمراكز) مثل القاهرة والاسكندرية، أو قد تتكون المحافظة من مدينة رئيسية (عاصمة المحافظة، تنقسم بدورها الى أحياء) ومراكز وقرى، كما فى المحافظات الريفية.

❖ المراكز: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويضم المركز مدينة واحدة (عاصمة المركز) وقرى داخلية فى نطاقه، أو توجد به أيضا فى حالات قليلة مدن أخرى بجوار المدينة عاصمة المركز (مثلا: فى محافظة الشرقية، يضم مركز أبوحماد مدينة أبوحماد ومدينة القورين، وفى محافظة أسوان يضم مركز ادفو مدينة ادفو ومدينة السباعية ومدينة البصيلية ومدينة الرديسية).

❖ المدن: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وتنقسم المدن الكبرى الى أحياء (مثلا: مدينة القاهرة تضم أحياء مصر الجديدة والسيدة زينب ومدينة نصر..). وبالنسبة للمدن ذات الطابع الخاص (حالة مدينة الأقصر) فيكون إنشائها بإصدار "تنظيم خاص" بها، لما لها من أهمية خاصة بهدف "تتميتها والنهوض بمراقفها"، وذلك بمقتضى القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩، الذى خول تلك الصلاحية الى قرار رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وبناءً على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية.

❖ الاحياء: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويراعى عند تقسيم المدن الكبرى الى احياء العنصر السكانى وتكامل وحدات الخدمات والانتاج وفقاً للقواعد والاضاع التى يصدر بها قرار من مجلس الوزراء، و قد ينقسم الحى اداريا وفنيا الى أقسام ادارية (أول، ثان..مثلا).

❖ القرى: يتم انشائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائها بقرار من الوحدات المحلية القروية بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص، وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة، وتتكون من " قرية أم " هى القرية الكبيرة ومقر الوحدة المحلية القروية بالاضافة الى " قرى تابعة " -أصغر- ليست وحدات محلية مستقلة، وإنما تمثل فى تشكيل المجلس المحلى القروى بالوحدة الأم. وكما قد ينقسم الحى اداريا وفنيا الى أقسام ادارية

(أول، ثان..مثلاً) فقد تنقسم القرية التابعة أيضاً الى "حصص"، مثل العزبة والكفر والنزلة والنجع...، وهى بمثابة أقسام إدارية صغيرة، لا وحدات محلية، وتنشأ وتتعدل بقرار لجنة العمد والمشايخ الذى يعتمده وزير الداخلية (قانون العمد والمشايخ رقم ١٩٧٨/٥٨، مادة ٢). ويكون لكل قرية ليس بها نقطة شرطة رئيس يسمى العمدة، ولكل حصة منها مندوب يسمى الشيخ (وكلاهما يباشر مهاماً أمنية فى المقام الأول، وقد أصبحا معينين منذ عام ١٩٩٤).. وقد قرر القانون ١٩٨١/٥٠ أن يباشر المركز (فى الريف) أو الحى (فى الحضر) المختص صلاحيات الوحدة المحلية بالنسبة للقرى التى لا تدخل فى نطاق وحدات محلية قروية بالفعل.

ويكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يتشكل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً، ويشترط أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، ويختلف عدد أعضائها وفقاً لمستوى الوحدة المحلية. وتنحصر مهام تلك المجالس الشعبية فى أعمال الإشراف والرقابة والمتابعة. وتتولى وحدات الإدارة المحلية من خلال مجالسها التنفيذية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القومية (فى نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة)، كذلك ما يصدر من قرار من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة. ويقتصر دور الوحدة المحلية بالنسبة للمرافق القومية على إبداء الملاحظات واقتراح الحلول وحماية أمن هذه المرافق. وبالإضافة الى ذلك تتولى الوحدات المحلية مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها. ويتشكل المجلس التنفيذي لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية من رئيس الوحدة رئيساً، وسكرتيرها أميناً للمجلس وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الوحدة.

و على الرغم مما ورد من تفصيل كامل لاختصاصات كل من المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية فى مختلف الأنشطة (تعليم- صحة- اسكان- تعليم- شباب- نقل.....الخ) من خلال اللائحة التنفيذية للقانون إلا ان تلك الاختصاصات ليست شاملة او كاملة، فلا زالت الوزارات المركزية تتعاون مع الوحدات المحلية فى أداء الكثير من الخدمات، ففي مجال الشؤون الصحية مثلاً تتولى وزارة الصحة رسم السياسة الصحية للمحافظات ثم تقوم بارسال كثير من موظفيها لمعاونة المحافظات فى قيامها بواجباتها ضمن الخطة الصحية التى تضعها الوزارة، وفي كثير من

الاحيان تتولى وزارة الصحة برجالها ومواردها اداء الكثير من الخدمات الصحية ذات الطابع المركزي، على المستوى المحلي. فالاصل العام إذن ان تختص الوحدات المحلية بإنشاء وإدارة كل المرافق المحلية، وتنتقل إليها - بقوة القانون - جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بالنسبة للمرافق ذات الطابع المحلي^(٧٨).

وقانون الادارة المحلية الحالي الذي يمثل الاطار القانوني لادارة شئون الادارة المحلية في مصر وضع في ظل ظروف سياسية واقتصادية مغايرة لما يجري الان، ورغم التعديلات العديدة التي ادخلت على هذا القانون الا انها ركزت على اساليب تشكيل المجالس الشعبية المحلية، ولم تتطرق لدور النظام المحلي في ظل اقتصاد السوق او لطبيعة علاقات هذا النظام بالحكومة المركزية. فالنظام المحلي الحالي يؤكد على الدور الانتاجي والخدمي المباشر للوحدات المحلية، في حين تتبنى الدولة اقتصاد السوق وتشجيع القطاع الخاص، كما ان من بين حساب الخدمات والتنمية المحلية بتلك الوحدات انشاء المشروعات الانتاجية في حين اتجهت الدولة لبيع مشروعات المحليات وهو ما يؤثر بالتالي على حصيلة اموال ذلك الحساب الذي يعتمد بدرجة كبيرة على ارباح تلك المشروعات. وبالإضافة الى ما سبق فان القانون الحالي لم يحدد طبيعة علاقة الادارة المحلية بالمدن الجديدة والمشروعات القومية التي تتولى الحكومة المركزية تنفيذها مثل المشروع القومي لتنمية جنوب الوادي والمشروع القومي لتنمية سيناء^(٧٩).

٢/٤ مصادر تمويل المحليات ومدى ملاءمتها لتحقيق اللامركزية المالية:

حدد قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له مصادر تمويل المحليات في مصر على النحو التالي^(٨٠):

١/٢/٤ الاعتمادات المدرجة للوحدات المحلية في الموازنة العامة للدولة:

أ- الإيرادات الجارية: تأتي الإيرادات الجارية من أنشطة دورية قصيرة المدى، تشمل الآتي:

- الإيرادات الجارية السيادية: تتكون هذه الإيرادات من الضرائب والرسوم ذات الصلة المحلية (الضريبة على الأطنان، والضريبة على المباني، والضريبة على الملاهي، وضرائب ورسوم السيارات، والحصص في الإيرادات المشتركة، والنصيب في الصندوق المشترك، والنصيب في الضريبة الإضافية على هيئة قناة السويس).

- الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية المحلية: تختلف عن الإيرادات الجارية السيادية في أن الذين يقومون بتحصيلها هم مندوبو الوحدات المحلية، وإن كانت تؤول إلي الخزانة العامة، ليتم إعادة تخصيصها ضمن الموازنة العامة للمحليات.

ب- الإيرادات الرأسمالية: تأتي هذه الإيرادات من التمويل الذاتي (المبيعات من المخازن وبيع الأراضي والأصول الثابتة) والإيرادات التحويلية الرأسمالية (أقساط محصلة من الموازنات والمحصلة من الأقساط والقروض المستحقة على الغير. والمعونات والمنح الرأسمالية)، بالإضافة إلي القروض والتسهيلات الائتمانية (القروض الخارجية والتسهيلات الائتمانية المتاحة لتمويل الخطة).

ج- الإعانة الحكومية المركزية: نظراً لضعف المصادر السابقة، فإن الجزء الأكبر من إيرادات الوحدات المحلية يتمثل في الإعانة الحكومية التي تدرجها الحكومة المركزية في موازناتها العامة لهذه الوحدات.

ويتنم الإنفاق المحلى في مصر في أربعة مجالات وهى: الأجور، والنفقات الجارية، والاستثمارات، والتحويلات الرأسمالية.

٢/٢/٤ موارد الحسابات والصناديق الخاصة:

أتاح قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له، للمحافظات سلطة انشاء صناديق (حسابات) خاصة لدعم وتنمية الموارد المالية المحلية بكل محافظة. وقد حدد القانون والقرارات الوزارية، قواعد انشاء تلك الصناديق (الحسابات) ومواردها المالية واستخداماتها على مختلف المستويات (محافظة- مركز....).

وتدار هذه الصناديق وفق لوائح تنفيذية خاصة بها تخضع لرقابة الاجهزة الرقابية الحكومية المختلفة بحكم كونها اموالاً عامة ، واهم تلك الصناديق: صندوق الخدمات والتنمية المحلية، صندوق تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادي، صندوق حصيله التصرف في الاراضي الزراعية، صندوق رصيد الايرادات المشتركة، صندوق لجان الخدمات بالمناطق الصناعية، صندوق النظافة، صندوق انشاء وصيانة الطرق، وصندوق تحسين الخدمات الصحية.

٣/٢/٤ القروض والتبرعات والهبات والوصايا:

اجاز القانون للمجلس المحلي في حدود الخطه والموازنة المعتمدة ان يقترض للقيام بمشروعات انتاجية او استثمارية لازمة للمحافظة او للوحدات المحلية في نطاقها بشرط الا يجاوز حد المديونية ٤٠% من المجموع السنوي للايرادات الذاتية للمحافظة، او للوحدة المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات. ولا يجوز زيادة هذه النسبة او الاقتراض من جهة اجنبية الا بموافقة رئيس مجلس الوزراء. وفيما يختص بالتبرعات والهبات والوصايا فقد اشترط القانون موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد الى وحدات الادارة المحلية من هبات أو اشخاص أجنبية^(٨١).

٤/٢/٤ الجهود الذاتية:

تعتبر احد مصادر تمويل المحليات الهامة خاصة في ظل التوجه نحو اللامركزية ودعم المشاركة المجتمعية في مختلف مراحل تنمية المجتمعات المحلية ومساهمة المواطنين في مشروعات التنمية بدءاً من وضع الخطط واقتراح الاولويات وانتهاءً بتنفيذ المشروعات ومتابعة تشغيلها.

بالرغم من أن قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له قد حددت مصادر تمويل المحليات في مصر على النحو المشار إليه بالفصل السابق، إلا أن دور الوحدات المحلية في تكوين الموارد المالية الذاتية لازال محدوداً جداً، حيث تتجاوز نسبة الإعانة الحكومية ٨٦% من إجمالي إيرادات الموازنات المحلية لعام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ (سوف يتم تناول ذلك بالتفصيل في الجزء الخاص بدراسة الوضع المالي والاقتصادي للمحليات على مستوى المحافظات في مصر)، ويعكس ذلك عدم تمتع الوحدات بالإستقلال المالي الذي يعد عنصراً مهماً من عناصر استقلال هذه الوحدات المحلية. وبرز مظاهر ذلك عدم وجود نظام متكامل وشامل وواضح للتمويل المحلي، فعلى الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد أعتبر الضرائب والرسوم والقروض من بين مصادر التمويل المحلي، إلا أن الواقع يشير إلى مركزية فرض وتحصيل هذه الرسوم والضرائب. فالحكومة المركزية هي التي تفرض في الغالب الضرائب والرسوم وتحدد أسعارها وأوعيتها، فضلاً عن قيامها بتحصيلها والإشراف عليها. كما أن الحكومة المركزية هي التي تحدد حجم القروض والجهة التي سيتم الاقتراض منها، فضلاً عن أنه لا توجد مؤسسة ائتمانية محددة لإقراض الوحدات المحلية. كما تضع القوانين بعض القيود على الهبات والوصايا التي تقدم للمحليات، حيث تشترط هذه القوانين موافقة الحكومة المركزية.

وإذا كانت قوانين الإدارة المحلية قد تضمنت حق الوحدات المحلية في إعداد موازاناتها، إلا أن ذلك لا يعدو كونه دوراً شكلياً ومحدوداً، ويتمثل ذلك في سلسلة الإجراءات التي يمر بها إعداد الموازنات المحلية، حيث يقوم بإعدادها التنفيذيون المحليون، ثم يعرضونها على المجالس المحلية التي لا تملك التعديل فيها، ثم يتم بعد ذلك تصعيدها للحكومة المركزية، ممثلة في وزارتي المالية والتخطيط ومجلس الوزراء، تمهيداً لعرضها بعد ذلك على مجلس الشعب. وفي هذه الحالة فإن من حق الحكومة المركزية أن تدخل ما شاءت من تعديلات على الموازنات المحلية، ويوضح ذلك أن دور القيادات المحلية، سواء التمثيلية أو التنفيذية في إعداد واعتماد الموازنات المحلية دور محدود. ولذلك فإن هناك فجوة بين خطط واحتياجات الوحدات المحلية وبين الموازنات المحلية، خاصة أن دورها في التخطيط ووضع الخطط المحلية دور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمة لصنع خطط التنمية.

ويترتب على الوضع السابق، عدم وجود موازنات مستقلة - من الناحية الفعلية - للوحدات المحلية، ومن ثم فإن فائض هذه الموازنات يعود إلى الخزنة العامة للدولة، وليس إلى الموازنات المحلية في السنة المالية القادمة. كما أن الموازنات المحلية لا تشتمل على كل الإعتمادات التي تطلبها الوحدات المحلية، للوفاء باحتياجاتها والنهوض بالمرافق والخدمات فيها. ويترتب على هذه المشكلة بصفة مستمرة تعثر تنفيذ بعض المشروعات، لتأخر وصول الاعتمادات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية. ولذلك يتم إدخال العديد من التعديلات والمناقلات من موازنات دواوين الوزارات لمديريات الخدمات بالمحافظات.

الشكل الحالي لإعداد موازنات المحافظات يجعلها عملية صورية فقط لاستيفاء الشكل فالمحافظات تجهل تماماً ما سوف يخصص لها من موارد في الموازنة الجديدة، لذلك فما تقوم بإعداده أقرب ما يكون إلى قائمة بالاحتياجات تخضع للتخفيض عدة مرات من قبل وزارتي المالية والتخطيط حتى تصل إلى الشكل الذي تخطر به المحافظات، وعلى جانب الإيرادات في مشروع الموازنة فالمحافظات لا علاقة لها بتخطيط الاحتياجات وفق مواردها، ومن جانب آخر فإن الموازنات بمديريات الخدمات تدرج في موازنة الوزارات المركزية وهذا هو لب المشكلة في خطة التنمية فالمستفيد من الخدمة وممثلوه الشعبيين ليس لهم دور مؤثر في توجيه الاعتمادات المخصصة، وبالتالي فالجوة واضحة بين الخطط والاحتياجات المحلية وبين الموازنات المحلية، خاصة أن دورها في التخطيط ووضع الخطط المحلية كما تبين هو دور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات، ويترتب على الوضع السابق عدم وجود موازنات مستقلة من الناحية الفعلية

للوحدات المحلية ومن ثم فان فائض هذه الموازنات يعود إلى الخزنة العامة للدولة ، وليس إلى الموازنات المحلية للوفاء باحتياجاتها والنهوض بمراقفها وخدماتها ويترتب على هذا تعثر بعض المشروعات لتأخر وصول الاعتمادات الحكومية.

كما يلاحظ عدم وجود سلطات فعلية لدى القيادات المحلية تمكنها من تنفيذ الموازنات المحلية، فاذا كانت القيادات المحلية تملك سلطة فعلية في إعداد الموازنات المحلية، فإنها لا تملك كذلك السلطة التي تمكنها من تنفيذ هذه الموازنات والتعامل معها بمرونة تتفق وظروفها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية. ويبرهن على ذلك أنه ليس من سلطة القيادات المحلية أن تنتقل من بند إلى آخر من بنود الموازنة، دون الرجوع إلى الحكومة المركزية (وزارتي التخطيط والمالية).

٣/٤ بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية:

على الرغم من تجدد الدعوة الى اللامركزية خلال السنوات القليلة الماضية واتجاه عديد من الدول ومن بينها مصر نحو تحقيق مزيد من اللامركزية في نظم الادارة المحلية بها، الا انه من الملاحظ ان مصر قد اتجهت إلى الأخذ باللامركزية منذ فترة طويلة، بالإضافة الى حدوث مزيد من التوجه نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة خلال السنوات القليلة الماضية. وقد أكد الدستور المصري على أهمية اللامركزية كخيار لإدارة شئون تقديم الخدمات العامة وأتاح من خلال نصوصه مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل إلى درجة نقل السلطة إلى المحليات. أيضاً فان قانون الإدارة المحلية يتصف بالمرونة في إتاحة مجال واسع للامركزية من خلال تفويض السلطة إلى المحليات.

(أ) بعض ملامح اللامركزية في نظام الادارة المحلية في مصر، كما جاء في الدستور والقوانين:

✻ الدستور المصري علي أهمية اللامركزية كخيار لإدارة شئون تقييم الخدمات العامة وأتاح من خلال نصوص مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل إلى درجة نقل السلطة إلى المحليات.

✻ تقسيم الدولة الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، حيث اقر الدستور الشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية التي كانت تنقسم إليها جمهورية مصر العربية عند صدور الدستور في عام ١٩٧١، وهي : المحافظات، والمدن، والقرى، وقد أخذ واضعو الدستور

في الاعتبار ما قد يحدث من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية مستقبلية، فأجاز الدستور للسلطة التشريعية (مجلس الشعب) إنشاء وحدات محلية أخرى. ومن ثم أنشئت المراكز والأحياء في عام ١٩٧٥. كما أنشئت المدن ذات الطبيعة الخاصة عام ١٩٨٩. وترتبطا على اعتراف الدستور والقوانين للوحدات المحلية بالشخصية القانونية، فإن لكل منها موازنة مستقلة.

✻ أقرّ الدستور مبدأ نقل السلطة (المركزية) إلى المحليات تدريجياً، إلا أنه لم يشر إلى معنى ونطاق والاطار الزمني لهذه التدريجية، بل ولم تُفعل القوانين المنظمة للمحليات هذا من بعده، ويمكن القول بأن تلك التدريجية التي أشار إليها الدستور الدائم كمبدأ لنقل السلطة إلى المحليات لم تلق حظاً وافراً في القوانين التالية، فضلاً عن التطبيق العملي لمبدأ نقل وتفويض السلطة من المركز إلى المحليات.. بل إن هناك اتفاقاً بين المتخصصين على اعتبار السلطة المركزية لاتزال متعنتة في التنازل عن جزء من اختصاصاتها إلى المستويات المحلية، وهو ما تبرزه توصيات مختلف المنتديات البحثية المعنية بالنظام المحلي في مصر. وفي هذا المقام تجدر ملاحظة أنه وإن اعتبرنا التنظيم "الدستوري" للامركزية ضماناً لاستقلالية المحليات من مخاطر التدخل المركزي، فإن الواقع يؤكد أن العبرة بإرادة المجتمع ودرجة تطوره الديمقراطي ورغبة المشرع الحقيقية في تحقيق اللامركزية، وأن النصوص التي ترد في الدساتير قيمتها نسبية، والأهم هو تطبيقها الفعلي^(٨٢).

✻ أعطى الدستور الحق للسلطة التشريعية أن تحدد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة. ونتيجة لذلك، فإنه ليس هناك مانع دستوري يحول دون قيام مجلس الشعب بنقل المزيد من السلطات المركزية إلى الوحدات المحلية ممثلة في المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية.

✻ يكفل الدستور دوراً واضحاً للمجالس الشعبية في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة في المحليات. إلا إن التطبيق العملي لم يفعل من أدوار هذه المجالس على النحو المرغوب فيه، فاختصاصات المجالس الشعبية المحلية يغلب عليها الطابع الاستشاري غير الملزم من نوع الإشراف والرقابة والإقرار والاقتراح والإعداد والدراسة، وإصدار التوصيات... الخ. وفي ذات الوقت يغلب على اختصاصات رؤساء الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية الطابع الإلزامي الذي ينتهي بإصدار قرار ما أو بتنفيذ

عمل ما، ونادرا ما يكون المجلس الشعبي المحلي صاحب قرار نهائي ملزم. وبالتالي فهناك عدم توازن بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية من حيث السلطات والاختصاصات الممنوحة لكل منهما.

❖ الوحدات المحلية (السابق استعراضها والاشارة اليها)، ورغم المزايا والفرص التي اتاحها القانون لتلك الوحدات للتحرك نحو مزيد من اللامركزية المالية، الا ان التطبيق العملي يشير الى ان هناك مزيد من الجهود التي يجب بذلها في هذا المجال والتي سيتم استعراضها لاحقا، سواء في مجال اعداد وتنفيذ الموازنات المحلية او البحث عن سبل تنمية مصادر التمويل المحلية وزيادة نسبة مساهمتها في تمويل مشروعات التنمية المحلية.

❖ تنص المادة ٢٧ مكرر من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن المحافظ يكون رئيسا لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية، ويمارس بالنسبة لهم اختصاصات الوزير. ولم يحدد القانون هنا الدرجة الوظيفية للعامل وبالتالي فهو ينصرف على كافة العاملين بالنسبة لمديرية الخدمات. ولكن في ظل القانون ٥ لسنة ١٩٩١ الخاص بالدرجات الوظيفية العليا، يلاحظ أنه بدءاً من درجة مدير عام تخضع عملية الترقية لسلطة الوزير المختص أو رئيس الوزراء، وهو ما يتعارض مع الحق الذي خوله القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمحافظ في كونه رئيسا لجميع العاملين في مديرية الخدمات. وتشير الممارسة العملية في هذا السياق إلى أن الأمر يخضع لعملية تنسيقية بين الوزير والمحافظ ويعتمد على درجة العلاقة ومسارها فيما بينهما، وبالتالي فهو يختلف من محافظ إلى آخر ومن مديرية إلى أخرى داخل نفس المحافظة. وهو الأمر الذي يؤدي إلى وجود عيوب إدارية غير مرغوب فيها في هيكل الجهاز التنفيذي للمحليات على نحو قد يؤدي إلى قصور في إدارة تنفيذ الخطة والموازنة على نحو كفاء.

❖ منح مزيد من السلطات للمحافظين بصدر القرار الجمهوري في ٨ يوليو ١٩٩٧ والذي استهدف تحقيق مزيد من اللامركزية في ادارة شئون المحافظات حيث اعطى للمحافظ سلطة رئيس الجمهورية داخل محافظته وهو ممثل للسلطة التنفيذية يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة وله حق الرقابة والإشراف على جميع المرافق والخدمات والانتاج، وان المحافظ رئيس لجميع العاملين المدنيين في نطاق محافظته ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير ما عدا الهيئات القضائية. كما اعطى للمحافظ اختصاصات وزير

المالية فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة للمرافق وأجهزتها وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرفقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة.

(ب) بعض ملامح اللامركزية فى تنفيذ بعض المشروعات والبرامج :

على الرغم من تنفيذ العديد من البرامج والمشروعات التنموية فى الوحدات المحلية منذ مطلع الثلاثينات (و على الرغم من حدوث تغيرات إيجابية عديدة بها) إلا أنها استمرت تعاني من مشكلات اقتصادية واجتماعية عديدة، واختلالات تنموية واضحة، كان من أبرز أسبابها غياب استراتيجية عامة للتنمية المحلية تتسق عضوياً مع الاستراتيجية الشاملة للتنمية القومية وعدم وجود روابط قوية للتنسيق والتكامل فيما بين الجهود الحكومية الموجهة للتنمية المحلية، وأيضاً فيما بين تلك الجهود الحكومية والجهود الأهلية، ومركزية معظم ما تم تنفيذه من خطط وبرامج التنمية تخطيطاً وتمويلًا وتنفيذاً...، كذلك ضعف دور المشاركة الشعبية المنظمة مؤسسياً واقتصادياً غالباً على الدعم المادي دون غيره من صور المشاركة المتعددة^(٨٤). ومع بداية التسعينات أعلنت الدولة سلسلة من البرامج التي تستهدف مواجهة مناطق الاختلالات التنموية، فأعلنت برنامجاً لتطوير العشوائيات عام ١٩٩٣، وبرنامجاً لتنمية الريف المصري عام ١٩٩٤، ثم أعلنت عن برنامج قومي لتنمية الصعيد عام ١٩٩٧، وبرنامج قومي لتنمية سيناء فى نفس العام، وفى عام ٢٠٠٠ برنامج الخطة العاجلة لمواجهة المشاكل الملحة فى المدن والأحياء والقرى.

٤/٤ بعض التجارب التي حققت نجاحاً فى مجال اللامركزية :

يعتبر كل من برنامج شروق للتنمية الريفية وبرنامج الخطة العاجلة، من أهم البرامج التي تم تنفيذها خلال الفترة الماضية واستهدفت تحقيق نوع من اللامركزية فى تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية حتى تتماشى مع متطلبات ورغبات أبناء المجتمع المحلي من جهة، والظروف الاقتصادية والاجتماعية لهذا المجتمع من جهة أخرى، ويدعم من هذه البرامج استحداث مشروع وحدة الاستشارات السياسية بوزارة التخطيط منهجاً جديداً فى إعداد الموازنة بالمشاركة من خلال تطوير العشوائيات. وتقوم هذه البرامج على فكرة اللامركزية فى إدارة سياسة التنمية وتنفيذ مراحلها، وذلك من زاويتين، أولهما تفويض المجتمع المحلي فى اختيار المشروعات التى يحتاجها واشترائه فى عمليات التخطيط والتنفيذ، وثانيهما لامركزية فى آليات التعامل على مستوى الوحدة المحلية.

أ- برنامج "شروق" :

لتحقيق لامركزية برنامج شروق في صنع التنمية الريفية المأمولة فقد اعتمد على مجموعة من آليات العمل التي اطلق عليها لجان شروق (القرية- المركز - المحافظة) والتي ضمت الى جانب ممثلي المجلس التنفيذي والمجلس الشعبي كل من ممثلي منظمات المجتمع المدني والقيادات الطبيعية النشطة بالمجتمع المحلي.

وقد مر احد عشر عاماً علي اعلان وبدء تطبيق هذا البرنامج، حفلت بانجازات يصعب تجاهلها، حيث نفذ البرنامج خلال الفترة (١٩٩٥/٩٤ - ٢٠٠٤/٢٠٠٥) ما يقرب من ١٠٠ ألف مشروع وعملية تنموية بقرى كافة المحافظات المصرية، اسهمت الجهود الشعبية التطوعية في تمويلها بنحو ٨١٠ مليون جنيه، بالاضافة الي اعتمادات حكومية بلغت نحو ١,٩٧٢ مليار جنيه، أي باجمالي استثمارات ٢,٧٨٢ مليار جنيه^(٨٥)، إلا ان برنامج شروق واجهته صعوبات جمة في سعية لتحقيق درجة من اللامركزية المالية التي نشدها، وهي نفس الصعوبات التي تواجه اعداد الوحدات المحلية لموازناتها المالية، فالمبادرة تأتي من القرية التي تضع قائمة اولوياتها التنموية في صورة خطة تنموية محدد بها نصيب القرية من المشاركة الشعبية في تنفيذ تمويل مشروعات تلك الخطة، كما تقوم باعداد التكلفة التقديرية لتلك المشروعات، ثم يتم تدفق النصيب الحكومي من خلال بنك الاستثمار القومي، بناء على اعتماد جهاز القرية، لاتاحتها الى القرى^(٨٦).

ب- برنامج "الخطة العاجلة":

اما فيما يتعلق ببرنامج الخطة العاجلة فقد اعلن عنه في نهاية عام ٢٠٠٠ بغرض توفير الخدمات الاساسية ذات الاولوية الملحة للقرى والأحياء والمدن، وإضفاء صفة الديناميكية على الخطط الاستثمارية من خلال إتاحة درجة كبيرة من المرونة في تنفيذ المشروعات ذات الأولوية للوحدات المحلية وتحقيق درجة اكبر من اللامركزية في اختيار وتنفيذ تلك المشروعات؛ من خلال توفير وإتاحة التمويل لتنفيذ المشروعات الاستثمارية على المستويات المحلية. ويستهدف البرنامج توفير الخدمات الأساسية للمواطنين وخاصة محدودي الدخل منهم. فجاءت موافقة مجلس الوزراء في سبتمبر عام ٢٠٠٠ على تدبير اعتماد إضافي قدره ١,٢ مليار جنيه لتحسين الخدمات الأساسية بالقرى والمدن والأحياء الشعبية، وذلك بإتاحة ٢٥٠ ألف جنيه لكل قرية، و ٥٠٠ ألف جنيه لكل حي من أحياء محافظات القاهرة الكبرى والإسكندرية بإجمالي ٤٤٢٣ قرية وحي، وذلك لدعم وترميم وصيانة المرافق العامة وفي مقدمتها مشروعات مياه الشرب والإنارة ورصف الطرق

بالإضافة إلى مراكز الشباب والوحدات الصحية والمدارس. وتخدم هذه المشروعات كافة الأنشطة الاقتصادية بالقرى وتعمل على تنشيط السوق وتوسيع قاعدته^(٨٨).

وقد ساهم برنامج الخطة العاجلة على مدى السنوات الخمس الماضية في تنفيذ العديد من المشروعات الهامة في جميع المحافظات والتي بلغت نحو ٧٠ ألف مشروع، إلا أن هناك بعض المشاكل التي حدثت من الاستفادة الكاملة من أنشطة ومشروعات الخطة العاجلة وحالت دون تحقيق بعض أهدافها وخاصة فيما يتعلق منها باللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة: استهدف البرنامج أساساً منح مزيد من المرونة واللامركزية في تخطيط وتنفيذ المشروعات الهامة والملحة من خلال توفير التمويل مباشرة للمحافظات، وسرعة القيام بأعمال الطرح والترسية والتنفيذ من خلال المقاولين المحليين، وهو ما حدث في العام الأول من تنفيذ البرنامج، ولكن حدث تباطؤ كبير في العام التالي نتيجة لبعض المشاكل المالية التي واجهت الحكومة، ثم تم ضم اعتمادات البرنامج عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى اعتمادات موازنة وزارة الإدارة المحلية، ومن ثم أصبح يسري عليه ما يسري على البرامج والمشروعات الأخرى التي تمول من خلال الموازنة العامة للدولة.

ج- تطوير العشوائيات (إعداد الموازنة بالمشاركة) :

اعتماداً على الطريقة الحديثة للتخطيط " المشاركة " قام مشروع وحده الإستشارات السياسية بوزارة التخطيط - الممول بواسطة الوكالة الألمانية للتعاون الفني (جى تى زد) بتطبيق هذا المنهج في بداية ٢٠٠٣ في شكل مشروع رائد متعلق بإعداد الميزانية السنوية بالمشاركة. وقد تم تطبيقه في أحد الأحياء العشوائية بمحافظة القاهرة "حي منشأة ناصر". وقد شهد المشروع مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني والمجلس التنفيذي بالحي، مما أسهم في التعرف على حاجات ومطالب الحي من البنية التحتية والخدمات خلال عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ مع وضع أولويات لهذه الاحتياجات، وتم وضع قائمه بالاحتياجات والأولويات من وجهة نظر التنفيذيين والمجتمع المدني والقطاع الخاص وإعداد ميزانيه بلغت ٣٦ مليون جنيه، ومن هذه التجربة، ما يلي:

✻ هناك إختلافات كبيرة فيما يتعلق بتحديد أولويات الاحتياجات المطلوبه بين التنفيذيين والمجتمع المدني، فالأولويات التي وضعت من قبل المستفيدين اختلفت عن تلك التي وضعت من قبل التنفيذيين.

✻ التنفيذيين بالحي لم يعدو أى خطط مسبقه بإعتبار أن ادوارهم قد حصرت فى تنفيذ

التوجيهات من المحافظة . وان المسؤولين التنفيذيين متقلين بالأعباء اليومية الروتينية.

- رئيس الحى مسئول عن ادارة الحى بدون أى خطه أو ميزانية سنوية، كما يجهل المبالغ المخصصة من قبل الديوان العام لمحافظة القاهرة للإستثمار فى البنية التحتية والخدمات العامة للحى، كما أنه لايعرف نوع المشاريع التى يجب تنفيذها من قبل مديريات الخدمات فى الحى . فرئيس الحى مسئول عن ادارة التنمية إلا انه لايمتلك دور حقيقى فى التعرف على حاجات الحى وأولوياته، فى الوقت الذى يقوم فيه بمتابعة تنفيذها.
- نقص الثقة بين التنفيذيين والمجتمع المدنى .

- المشاريع التى تم تحديدها بواسطة المستفيدين تعد متواضعة وقيمه الاستثمار التى تتطلبها لا تتجاوز حجم الانفاق السنوى المخصص بل تقل عنه.

وقد توقف هذا البرنامج عند هذه المرحلة ولم يقتنع المسؤولين بالمحافظة بأن يتم توفير الاستثمارات المطلوبة من مخصصات محافظة القاهرة لهذه الميزانية وذلك يرجع إلى عدم توزيع ديوان عام المحافظة للميزانية بحسب أحياء المحافظة (٣١ حى) انما طبقاً لحاجات هذه الأحياء، لذلك ليس لدى الأحياء موازنات سنوية لإحتياجاتهم وأولوياتهم الخاصة.

٥/٤ الخطوات التى اتخذتها مصر أخيراً للتوجه نحو مزيد من اللامركزية :

أكد الدستور المصري على أهمية اللامركزية كخيار لإدارة شئون تقديم الخدمات العامة وأتاح من خلال نصوصه مستوى متقدم من تطبيق اللامركزية يصل إلى درجة نقل السلطة إلى المحليات. أيضاً فإن قانون الإدارة المحلية يتصف بالمرونة فى إتاحة مجال واسع للامركزية من خلال تفويض السلطة إلى المحليات. وهناك جهود حكومية مصرية لتحديث نظام الإدارة المحلية وسلطات المجالس المحلية لتساهم بشكل فعال وحقيقي فى التخطيط، وإدارة وتمويل عملية التنمية المحلية، بحيث تكون إطاراً فاعلاً للمشاركة الشعبية. وهناك العديد من التحديات التى ترى الحكومة انها ما زالت تحول دون تفعيل اللامركزية فى مصر، وأهمها(٩٠):

- التحديات البشرية والمتمثلة فى التخوف من نقص الخبرات علي مستوى المحليات.
- التحديات المالية والمتمثلة فى مركزية إعداد وإدارة الموازنة العامة، وعدم وجود خبرة محلية سابقة فى هذا المجال.
- التحديات السياسية والمتمثلة فى ضرورة ابتكار نظام من المساءلة الفعالة الذى تمارسه السلطات الشعبية تجاه الجهاز التنفيذى فى المحليات على نحو يتيح التطبيق الفعال.

وفي ضوء تلك التحديات، فإن الحكومة المصرية تتبنى تفعيل اللامركزية من خلال استخدام أسلوب التدرج في مستويات عمل متتالية، وذلك من خلال مجموعة من السياسات والإجراءات التي تستهدف تحقيق ذلك، ويمكن تتبع خطوات وتوجهات الحكومة المصرية لتعميق اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة على الوجه التالي:

أ- ملامح اللامركزية في الخطاب السياسي:

من الملاحظ ان هناك اقتناع من القيادة السياسية بأهمية التوجه إلى اللامركزية فلقد أكد الرئيس محمد حسني مبارك في ختام أعمال المؤتمر السنوي الأول للحزب الوطني الديمقراطي في ٢٨ سبتمبر ٢٠٠٣ على أهمية تطوير الإدارة المحلية في مصر، حيث قال: "لقد أصبحت الحاجة ماسة إلى تدارس أفضل السبل لدفع وتطوير الإدارة المحلية على نحو فاعل، يقوم على جذب وتدريب كوادر وقيادات محلية شابة تسهم في إنجاح تجربة الإدارة اللامركزية وتجديد دماء العمل السياسي، وتعزيز الممارسة الديمقراطية". وفي لقائه السنوي مع أساتذة وشباب الجامعات وخبراء التعليم في مكتبة الإسكندرية في سبتمبر ٢٠٠٤، أعلن سيادته أن العملية التعليمية تحتاج إلى التوسع في تطبيق اللامركزية، في إدارة العملية التعليمية والحفاظ على توجه قومي واحد يحدد أسس وأهداف كل المؤسسات التعليمية في مصر^(١١).

كما تضمن البرنامج الانتخابي للرئيس محمد حسني مبارك تطوير نظام المحليات وتعزيز صلاحياتها التنفيذية والرقابية، ودعم اللامركزية في أدائها، ومن ضمن المحاور التي يركز عليها برنامج الرئيس دعم الممارسات الديمقراطية علي المستوى المحلي، وإعطاء السلطات المحلية دوراً أكبر في تنفيذ السياسات، وإعطاء المجالس الشعبية المنتخبة دوراً أكبر في الرقابة والمساءلة. وكما جاء في البرنامج فإن دعم دور المحليات ينطلق من الايمان بأهمية تدعيم اللامركزية^(١٢)

كما أكد السيد وزير التنمية المحلية في عديد من المناسبات على أهمية تدعيم اللامركزية الإدارية والمالية في الإدارة المحلية، من خلال التشريع وإجراء تعديلات جذرية في قانون الإدارة المحلية، مشيراً إلى أهمية اللامركزية في تعميق الديمقراطية، نتيجة تفعيل مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية وإسهام السلطات المحلية في حل العديد من المشاكل الجماهيرية الملحة بصورة أكثر فاعلية وفي نفس الوقت يعطي السلطة المركزية الفرص للتفرغ للقضايا القومية الكبرى مع الحد من البيروقراطية وسرعة إنجاز الأعمال والاستجابة للمشاكل الجماهيرية

الملحة وتيسير عمليات المحاسبة على المسؤولين ورفع درجة المساءلة الشعبية والاستغلال الأمثل للموارد المحلية، ورفع مستوى جودة الخدمات الأساسية، خاصة في مجالي الصحة والتعليم لتحقيق الاستقرار الاقتصادي^(٩٣).

ب- ملامح اللامركزية في برنامج الحزب الحاكم (الحزب الوطني):

يولى الحزب الوطني اهتماماً كبيراً بقضية تطوير الإدارة المحلية، وقد أقرت ورقة حقوق المواطنة والديمقراطية التي أقرها المؤتمر السنوي الأول للحزب جزءاً هاماً حول نظام الإدارة المحلية، وقد تضمنت تلك الورقة النقاط التالية فيما يتعلق بالتوجه نحو اللامركزية بصفة عامة واللامركزية المالية بصفة خاصة^(٩٤):

❖ تفعيل دور المحليات في التخطيط للتنمية وإعداد الموازنة. ومن أجل تعظيم المردود الاقتصادي والاجتماعي للإنفاق العام يتبنى الحزب أن يكون للمحافظ حق المناقشة في الموازنة داخل الباب الواحد أو بين الأبواب المختلفة، علي أن يكون ذلك خلال دورة إعداد الموازنة فقط، وتلتزم الإدارة المحلية بعد ذلك بهذه الموازنة وفقاً لما أدخلته عليها من تعديلات. وفي هذه الحالة يقترح الحزب إدخال مرحلة جديدة في دورة إعداد الموازنة تتضمن قيام المحليات بإبداء آرائها في المناقشات المطلوبة وفقاً لمعايير يتم تقديمها، ويستلزم تفعيل ذلك قدرأ من التعديل في التوقعيات المختلفة الخاصة بدورة إعداد الموازنة، حتى يمكن إفراح وقت كاف لتفعيل المرحلة الثالثة قبل العرض على مجلس الوزراء. وصياغة علاقات مؤسسية واضحة بتوقعيات بين المحافظ والمجلس الشعبي في عملية إعداد المقترحات الأولية في إعداد الخطة، وأيضاً في إدخال التعديلات في المرحلة الثالثة - المقترح إضافتها- حتى تأتي المقترحات معبرة عن الوحدات المحلية على نحو شامل^(٩٥).

❖ تفعيل دور المحليات في تنفيذ الموازنة، حيث يتوافر في الوقت الحالي للمحليات بعض الموارد المالية المحدودة لإدارة ديوان المحافظة، ويشكل بعضها موارد ذاتية مثل إيرادات الضريبة العقارية التي تحتفظ بها المحليات، وبعض الموارد الأخرى هي إيرادات مشتركة مع المستوى المركزي من خلال تحويل المستوى المركزي لنسبة بسيطة من إيرادات الضرائب العامة إلى المحليات (حوالي ٢%). ويتطلب تفعيل دور للمحليات في تقديم الخدمات العامة، التأكيد على التمكين المالي لها على نحو يرفع من الإيرادات التي تتاح لها وبما يتوازي مع المسؤوليات التي يفوض لها القيام بها. ويسعى الحزب إلى إعطاء

المحليات أدواراً واضحة في تقديم خدمات التعليم والصحة، وأن يكون ذلك من خلال تفويض المستوى المركزي سلطاته لها في إدارة وتنفيذ برامج معينة. على أن يقوم المستوى المركزي بتحويل المبالغ المرسدة للإنفاق على هذه البرامج إلى المحليات. وتفعيل المزيد من اللامركزية في المدى المتوسط يستتبع تبني مزيد من التمكين المالي من خلال إتاحة تمويل إضافي للمحليات عن طريق احتفاظها بنسبة أعلى من المحدد حالياً من الضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين المتولدة في المحافظة، سواء كانت ضرائب على الأجور والمرتبات أو على الأرباح التجارية والصناعية أو ضرائب على إيرادات المهن الحرة.

✻ تفعيل الأدوار الرقابية للمجالس الشعبية المحلية ويرصد الحزب أن التطبيق العملي لم يفعل من أدوار هذه المجالس على النحو المرغوب فيه، فاختصاصات المجالس الشعبية المحلية يغلب عليها الطابع الاستشاري غير الملزم من نوع الإشراف والرقابة والإقرار والاقتراح والإعداد والدراسة، وإصدار التوصيات... الخ. وفي ذات الوقت يغلب على اختصاصات رؤساء الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية الطابع الإلزامي الذي ينتهي بإصدار قرار ما أو بتنفيذ عمل ما. ونادراً ما يكون المجلس الشعبي المحلي صاحب قرار نهائي ملزم. وبالتالي فهناك عدم توازن بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية من حيث السلطات والاختصاصات الممنوحة لكل منهما. وقد أكد الحزب على أن تفعيل دور الوحدات المحلية في إعداد الموازنة وتنفيذها يجب أن يدعم من خلال تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية.

ج- ملامح اللامركزية في خطة وزارة التنمية المحلية:

تضمنت خطة وزارة التنمية المحلية التي أعلنتها في سبتمبر ٢٠٠٤ بعد موافقة مجلس الوزراء عليها خمس برامج أساسية استهدف الرابع منها تطوير المجتمعات المحلية بالاعتماد على اتجاهين متلازمين هما اللامركزية والمشاركة، ولتحقيق اللامركزية فإن خطة وزارة التنمية المحلية شملت التوجهات التالية^(١٦):

- إتباع أسلوب لامركزية القرار في ظل مركزية السياسات وذلك في العلاقة بين المحافظات والسلطات المركزية .

- تدعيم اللامركزية الإدارية والمالية من خلال قرارات فورية يصدرها رئيس مجلس الوزراء.
- توسيع سلطات المحافظ واختصاصاته في العديد من المجالات، منها على سبيل المثال:
 - اختصاصاته بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها بعد الي الوحدات المحلية.
 - الاختصاصات المقررة لوزير المالية بالنسبة لفروع الموازنه الجارية، والاختصاصات المقررة لوزير التخطيط في الموازنه الاستثمارية، والاختصاصات في التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنه العامة.
 - الموافقة على تجديد إيجار أموال المحافظة الثابتة والمنقولة المؤجرة للأشخاص الاعتبارية الخاصة والجهات الأجنبية لغرض ذى نفع عام.
- تعميق اللامركزية علي المستوي المحلي من خلال منح المحافظين لصلاحيات اوسع الي رؤساء المراكز والاحياء والمدن والوحدات المحلية القروية، وكذلك قيادات مديريات الخدمات علي مستوياتها المختلفة بما يؤكد اقتراب سلطة القرار من المواطن صاحب الحاجة او المصلحة، ويزيد كفاءة الادارة المحلية في تحمل مسئولياتها تجاه الجماهير.
- العمل علي تدعيم التمويل الذاتي لوحدات الإدارة المحلية باساليب متعددة من بينها:
 - منح الوحدات المحلية الحق في فرض مقابل للخدمة التي تؤديها للمواطنين، وكذلك الرسوم المحلية عوضا عن التي كانت مقررة بالقرار الوزاري رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ والذى قضى بعدم دستوريته، مع تحديد أسس موحدة لفرض هذه الرسوم بقرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بعد موافقة المجلس المختص.
 - تدعيم حسابات الخدمات والتنمية بالمحليات بنسبة { يحددها مجلس الوزراء } وذلك من حصيلة الدولة من الموارد السيادية والضرائب المركزية.
 - إعطاء الوحدات المحلية الحق في القيام بالمشروعات الاقتصادية وبصفة خاصة ذات الطابع المحلي.
- إنشاء لجنة عليا للتقسيم الإداري يصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من الوزير المختص وتتولي إعادة النظر في التقسيم الإداري للجمهورية كلما دعت الحاجة. وتولي هذه

اللجنة أهمية خاصة لتوفير ظهير صحراوي ملائم للمحافظات التي تفتقد ذلك.

- تبسيط في إجراءات الرقابة من المستوى المركزي والحد من تعددها وازدواجيتها، والاكتفاء بالتوجيه الإداري من جانب السلطات المركزية، وإن تتم الرقابة والإشراف من أجل التنسيق على مستوى الدولة ككل والالتزام بتطبيق موحد للقوانين واللوائح .
- الاستمرار في جهود الإعداد لتعديلات جذرية في قانون الإدارة المحلية بما يحقق طموحات المجتمعات المحلية نحو اللامركزية ليكون جاهزا للعرض في التوقيت الملائم.

د- ملامح اللامركزية في خطط وبرامج الحكومة:

أكد بيان الحكومة أمام مجلس الشعب في ١٩/١٢/٢٠٠٤ على تعميق اللامركزية وتعزيز المشاركة المجتمعية، من خلال التوسع في نقل اختصاصات الجهات والوزارات إلى المحافظات وتدعيم سلطات المحافظين في إدارة المرافق وتعيين القيادات، مع إعطاء المحافظات مرونة أكبر في تحديد احتياجاتها التنموية والمشاركة في إعداد الموازنة العامة للدولة وتوكلها في إدارة الإنفاق من بعض بنود الموازنة المرتبطة بالتشغيل والصيانة والخدمات. كما أكد بيان الحكومة على تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية في الرقابة وتحقيق التوازن بينها وبين المجالس التنفيذية وإعطائها مساحة أكبر من المشاركة في إعداد الخطط ومراقبة تنفيذها.

كما قام وزير المالية بتفويض بعض اختصاصاته وسلطاته المالية للمحافظين ورؤساء المدن والأحياء، حيث نص قرار الوزير على العودة إلى العمل بالمادة ٧ من اللائحة التنفيذية للقانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية. وهذه المادة تعطي سلطات مالية للمحافظين ورؤساء المدن والأحياء. ويتيح التفويض للمحافظين حرية الحركة في تحريك الاعتمادات من بند إلى آخر واتخاذ القرارات الملائمة، فيما يتعلق بالفورات المالية لديهم وفي التصرف في مديونياتهم^(١٧).

وفي إطار الجهود المبذولة لتوسيع اللامركزية وتحقيق المرونة في الإدارة المحلية، ودعم التنمية، تتبنى الحكومة إعداد مشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، تمهيدا لإحالة مجلس الشعب لمناقشته وإصداره. وقد أعلنت الحكومة أن مشروع القانون يتضمن قصر دور الوزارات علي وضع السياسات العامة لكل منها، علي أن يتولي مفتش عام بكل محافظة مراقبة وتقييم تنفيذ تلك

السياسات. ويمنح المشروع الجديد المحافظين سلطات وزير المالية والتخطيط في الموازنات الجارية والاستثمارية، لتحقيق المرونة اللازمة في استحداث البنود، والنقل من إحداها للآخر، لضمان سرعة الإنجاز في إطار تبني المشروع تمكين المحليات من تملك مواردها، إضافة إلى دعم اللامركزية. ويتضمن القانون الجديد نقل وظيفة التخطيط من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، بما يتيح إعادة ترتيب الأولويات وفق احتياجات المجتمع المحلي وتنظيم العائد من الموارد المتاحة. وأن المفتش العام بكل محافظة سيعد تقارير دورية لعرضها على الوزير المختص في كل قطاع لإبلاغها للوزير المختص بالإدارة المحلية الذي يتولى إخطار المحافظين لتلافي سلبات التنفيذ، الأمر الذي يكسب الكوادر المحلية كثيراً من الخبرات والمهارات. وينص مشروع القانون الجديد على حق المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في فرض الرسوم المحلية دون تعليق نفاذها على سلطات أخرى، وذلك لتحقيق المرونة والسرعة اللازمتين لدعم الموارد المالية للمحافظات، حيث يستلزم القانون الحالي موافقة مجلس الوزراء على اقتراحات المجالس الشعبية المحلية. وتضمن المشروع إعادة حق الاستجواب لأعضاء المجالس الشعبية وقصره على أعضاء مجالس المحافظات، في إطار الضوابط التي تضمن الجدية في تقديمه (٩٨).

وفي خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (٩٩) للعام المالي الحالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ اخذت اللامركزية نصيباً واضحاً من توجهات تلك الخطة حيث اشارت الخطة الى ان التوجه نحو اللامركزية المالية لم يعد مجرد دعوى نظرية، في ظل ظهور عدة توجهات داعمة لهذا الفكر الجديد حيث أصبحت اللامركزية توجهاً عاماً لسياسات الدولة المالية والإدارية، وترى الحكومة أهمية البدء في تطبيق نظام اللامركزية المالية لدواعي عديدة منها تضخم دور الدولة وتنوع أنشطتها، وإتاحة المرونة الكافية للمحليات ومشاركتها في توزيع إستثمارات الخطة على مشروعاتها، وتحقيق نمو متوازن بين المحافظات المختلفة، وتحقيق إنجازات أفضل في مجال التنمية البشرية، والمشاركة المجتمعية للجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية مع رافدي التنمية (الحكومة، القطاع الخاص)، وإرساء قواعد الديمقراطية وحقوق الإنسان.

ولتفعيل تلك الإجراءات فقد تضمنت خطة ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ أن يتم ذلك على مرحلتين:

أولاً: إعطاء المحافظات قدراً من المرونة في توزيع الإستثمارات وفقاً لاحتياجاتها ورؤيتها لتحقيق التنمية، ويقابل ذلك مرونة عند إتاحة التمويل من بنك الاستثمار القومي مع إخطار وزارة التنمية المحلية ووزارة التخطيط بما يتم من إجراءات وتعديلات.

ثانياً: التنسيق بين المحافظات ووزارة التخطيط - بدءاً من مستوى القرية - لتحديد الاحتياجات والمشروعات التنموية التي تحقق التنمية المستدامة لكل محافظة علي حده وتحقيق أقصى عائد ممكن من الإستثمارات، ويتولى التخطيط بعد ذلك التنسيق مع الوزارات المركزية لتحقيق المواءمة بين الأولويات والأهداف القومية والتنمية المتوازنة علي مستوى المحافظات أخذاً في الاعتبار المقدرة التمويلية والطاقة الاستيعابية.

وكما سبق القول، تشهد خطة ٢٠٠٦/٢٠٠٥ بداية تطبيق الخطوة الأولى في إتجاه اللامركزية المالية. وبدلاً من الإلتزام بتوزيع مركزي للإستثمارات المخصصة لبرامج التنمية المحلية (الخطة العاجلة، التنمية الريفية، المناطق العشوائية، المناطق الصناعية، مشروعات أخرى لدواوين عموم المحافظات) ستكون للمحافظات حرية توجيه جملة الإستثمارات المعتمدة لكل محافظة، والتي تم الإسترشاد في تحديدها بنسبة سكان المحافظة، ومستوى مؤشرات التنمية البشرية مما يعكس احتياجات المحافظة من المشروعات المحلية في ضوء ما يجري من مشروعات تتم بواسطة الوزارات المركزية. وقد اطلق عليها الخطة الموحدة للتنمية المحلية، حيث منحت المحافظات حرية توزيعها للاستثمارات المعتمدة لها، واصبح دور وزارة التنمية المحلية واجهزتها مجرد الاشراف والمتابعة.

ومما لاشك فيه ان تلك التجربة في مجال منح المحافظات مزيد من اللامركزية المالية خطوة هامة من المتوقع ان يتبعها مزيد الخطوات الاخرى، وستظهر ايجابياتها وسلبياتها مع انتهاء العام المالي الحالي (٢٠٠٦/٢٠٠٥) مع نهاية التطبيق الفعلي لتلك التجربة في عامها الاول.

٦/٤ معوقات تنفيذ اللامركزية المالية

- أهم معوقات تنفيذ اللامركزية تتمثل في قانون الاداره المحليه الحالى والذى يرجع كل تصرفات المحافظ لرئيس مجلس الوزراء المثقل بالأعباء والمسؤوليات مما يضطره في بعض الأحيان إلى التصرف على مسؤوليته .
- عدم توافر سلطات كافية بين ايدي المحافظين وتدخل الحكومة المركزية فى شئون الاداره المحليه وكذلك عدم توافر موارد ماليه كافيه لديهم، وبالتالي فإن معظم قرارات المحافظين لا تجد طريقها للتنفيذ بسبب إفتقادها لمصادر التمويل الكفيلة بتنفيذ هذه القرارات والافعليه ان يرفع الأمر للوزارة المختصة وينتظر وصول الإعتمادات، وكذلك غير مسموح للمحافظات بإجراء المناقلات بين بنود الميزانية إلا بعد الرجوع لوزير التخطيط الأمر الذى يؤدي إلى

تعطيل إنجاز الأعمال والمشروعات ويصادر على سلطات المحافظ وقدرته على تقديم الأولويات في محافظته. كما أن المحافظ لا يملك سلطه الإنفاق وتوجيه الإعتمادات المالية إلا عن طريق الصناديق التي تعاني أصلاً من نقص الموارد .

■ فعلى سبيل المثال قام محافظ سوهاج بإجراء تعديل في بنود الخطه العاجله لمركز أخميم استغرق اربعة شهور وعند التنفيذ الفعلى فوجيء انه فى حاجة الى إجراء تعديل آخر من بند احتياجات الوحدات المحلية (ردم ترع) بمبلغ ١٤٠ ألف جنيهه إلى بند مشروعات الكهرباء ، الأمر الذى يتطلب أخذ موافقة وزير التخطيط مره اخرى . ومثال آخر خصص لعملية إنشاء آبار وخزانات لمياه الشرب فى طما فى نفس الخطه ١,٥ مليون جنيهه الا ان هذه العمليه ألغيت وللإستفادة بالإعتماد فى زياده إعتمادات الكهرباء كان لابد من موافقة وزير التخطيط .

لذا لا يمكن تفعيل اللامركزية إلا بالمرونة الماليه ومنح السلطات المالية للمحافظات لتيسير امور محافظاتهم ويجب أن يكون هناك ارتباط بين اللامركزية الإدارية والمالية^(١٠٠).

■ تتازع إختصاصات الوزراء والمحافظين واجهزه الحكم المحلى كما يشكو أيضاً رؤساء المدن والأحياء بأنهم بلا إختصاصات وانه وبالرغم من أن المادة ٦٢ من الدستور تؤكد على ضروره إنتقال سلطه تدريجياً إلى المجالس الشعبيه إلا أن ذلك لم يتم حتى الآن .

■ هناك تمييز بين المحافظات فيما يتعلق بسلطات فرص الرسوم فعلى سبيل المثال لاتستطيع محافظه القليوبيه فرض رسوم لتنمية المحافظه بينما تمنح محافظات اخرى ذلك الاستثناء مثل محافظتى المنيا وقنا.

■ المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ من الدستور تحدثت عن المحليات ونقل السلطه تدريجياً إليها إلا أن هذا النقل لم يحدث حتى الآن رغم مرور أكثر من ٤٥ عاماً على صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ٦٠ الخاص بالحكم المحلى.

■ بالرغم أن عمر المحليات ٤٥ عاماً إلا أن الحكومه ترفض تحميلها المسؤوليات ولا تخضعها للحساب فانتشر الفساد والمحسوبية .

■ أصبح دور أعضاء المجلس الشعبى والمحلى هامشياً بعد أن أستأثر أعضاء مجلس الشعب بكل الأدوار الرقابية فى جميع الشئون المحلية والتشريعية مما أصاب المجالس المحلية بالشلل.

■ يؤكد الواقع الراهن عدم فاعليه التقسيم الإدارى الحالى فى التنمية المحلية نظراً للتفاوت الكبير بين الوحدات المحلية وعدم توافر التكامل الاقتصادى والاجتماعى داخل الوحدة.

- يخشى السياسيون والموظفون الحكوميون من تطبيق اللامركزية حيث انها تؤدي إلى فقدانهم السيطرة على الموارد وتوزيعها.
- تجهل المحافظات ما يخصص لها من موارد في الموازنه الجديد. وماتقوم بإعداده هو أقرب مايكون من قائمه بالإحتياجات تخضع للتخفيض عدة مرات من قبل وزارة التخطيط والمالية. وبالتالي لاتقوم المحافظات بتخطيط الإحتياجات وفق مواردها ومن ناحيه اخرى الموازنات بمديريات الخدمات تدرج في موازنه الوزارات المركزية وبالتالي هناك فجوه بين الخطط والإحتياجات المحلية وبين الموازنات المحلية خاصة أن دورها في التخطيط ووضع الخطط المحلية دور شكلي يقتصر على تقديم البيانات والمعلومات اللازمه لصنع خطط التنمية. أي أنه لاتوجد موازنات مستقله للوحدات المحليه ومن ثم فإن فائض الموازنات يعود إلى الخزانه العامه للدولة، وليس إلى الموازنات المحلية، كما أن الموازنات المحلية لاتشتمل على كل الإعتمادات التي تطلبها الوحدات المحلية للوفاء بأحتياجاتها والنهوض بالمرافق والخدمات فيها ويترتب على ذلك تعثر تنفيذ بعض المشروعات بسبب تأخر وصول الإعتمادات من الحكومه المركزيه إلى الوحدات المحلية .لقد تضمنت قوانين الاداره المحليه حق الوحدات المحليه فى إعداد موازنتها إلا ان ذلك لايعود ان يكون دوراً شكلياً محدوداً . كما أن المحليات لا تملك سلطات تنفيذ الموازنات فليس من سلطه القيادات المحليه أن تنقل من بند إلى آخر من بنود الموازنه دون الرجوع إلى الحكومه المركزيه (وزارتى التخطيط والماليه) .
- ضعف الإدارة والخبره والكفاءات الفنية والمؤسسية والقدرة التكنولوجية على المستوى المحلى قد يؤدي إلى تقديم خدمات أقل كفاءه وقاعليه فى بعض المناطق .
- التبعية المزدوجة التي تخضع لها مديريات الخدمات: تخضع المديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير معاً، حيث مازالت هذه المديريات تتبع الوزارات مباشرة، بالرغم من أنها تقع ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة^(١٠١) .
- عدم التوازن بين السلطة والمسئولية داخل المحافظة : تكمن المشكلة هنا في غياب أي دور حقيقي للمحافظ في التنسيق بين المشروعات التي تقوم بها بعض الهيئات (مثل المشروعات التي تتبع المجتمعات العمرانية الجديدة على سبيل المثال..الخ)، على الرغم من أن الخدمات التي تقدمها تؤثر في مدى رضا المواطنين عن أداء القيادات المحلية، كما أن المحافظ ليست له سلطة تعيين رؤساء الوحدات المحلية - باستثناء رؤساء القرى - حيث أعطى القانون هذه

السلطة لرئيس مجلس الوزراء، بالاتفاق مع المحافظين المختصين^(١٠٢). كما تكمن المشكلة أيضاً في أهمية إحداث التوازن بين السلطة والمسئولية كمبدأ من مبادئ الإدارة، إلا أن التركيز على لامركزية المسئولية ليقابله لامركزية في السلطة (حيث لا توجد أى صلاحيات للمحافظ الممثل للسلطة التنفيذية بالمحافظة في تعيين وكلاء الوزراء في محافظته، حتى على الرغم من أن القانون يوجب على الوزير أن يأخذ رأيه عند التعيين، كما أنه لا توجد علاقة أو دور للمحافظين فيما يتعلق بالهيئات العامة مثل الهيئة العامة للموانئ والهيئة العامة للثروة السمكية والهيئة العامة للسياحة، والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية. وإذا كان القانون يعطى للمحافظ الحق في إبداء الملاحظات واقتراح الحلول، فإن هذه الهيئات لا ترجع إلى المحافظين، فضلاً عن ذلك، فإن المحافظ مسئول عن أشياء لم ينص عليها القانون مثل حملات شلل الأطفال (مسئولية وزارة الصحة)، ... الخ).

■ الخلل في العلاقات بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية : يجب أن تكون هناك قواعد تكفل خضوع الموظفين العموميين للمساءلة وتوفير فرص التعبير عن الآراء للمواطنين وتشجيعهم على الرقابة على أعمال الوحدات المحلية، كما يتطلب الأمر ضرورة وضع قواعد تحدد وتوضح حدود المسئولية والعلاقات بين مستويات الحكم وخضوع الحكومات للمساءلة.. كل هذه الأمور تعد من أهم التحديات والمتطلبات المؤسسية للاتجاه نحو اللامركزية. وواقع الأمر أن المجالس الشعبية المحلية ليس لها سوى حق توجيه أسئلة أو طلبات إحاطة لرؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية، ولكنها لا تملك الحق في استجوابها، ومن ثم عزلها من مواقعها أو حتى مجرد التوصية بذلك لدى الحكومة المركزية.

■ عدم ملائمة أسلوب التمثيل في المجالس الشعبية المحلية: من المعروف أن تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمحافظات يتم على أساس طبيعة المحافظة (المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة تمثيلها يختلف عن المحافظات الأخرى) وعدد الأقسام الإدارية. فإذا كانت المحافظة غير صحراوية فإن تمثيلها يتم على أساس ١٠ أعضاء بكل قسم إداري (في حالة المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة يمثل كل مركز أو قسم إداري — ١٤ عضواً). ولذلك، فإن عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلى لمحافظة القاهرة (عدد الأقسام الإدارية ٣٦ قسماً) يصل إلى ٣٦٠ عضواً. وهذا يعنى ضخامة حجم المجلس، الأمر الذي يترتب عليه طول مدة المناقشات، ومن ثم صعوبة التركيز على الموضوعات المطروحة والوصول إلى قرارات بشأنها. كما يؤدي إلى زيادة فرص تغيب الأعضاء عن حضور الجلسات .

الجزء الثالث
قياس اللامركزية المالية على
مستوى محافظات مصر