

بمَحَرِّ بَعْنَوَا

فكرة الموازنة بين الاستقلال المالي والإداري
لوحدة الإدارة المحلية والرقابة عليها
جمهورية مصر العربية نموذجاً

مَفْرَحٌ إِلِي

كلية الحقوق - جامعة المنيا
قسم القانون العام

الباحثة/ مَيَّ مَحْمَد حَسَن مَحْمَد
ماجستير في القانون العام
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

المستخلص:

يناقش البحث إشكالية فلسفية، تتمثل في كيفية عمل موازنة فيما بين تحقيق "استقلال وحدات الإدارة المحلية" وضمان "الرقابة عليها"، باعتبار أن هذه الرقابة إحدى صور المركزية الإدارية؛ التي تواجه مسألة استقلال الوحدات الإدارية ماليا وإداريا، ونرى أنها تعد أفضل صورها، التي ينبغي الأخذ بها، وذلك لضمان عدم الانحراف بذلك الاستقلال الإداري ماليا وإداريا، من حيث سوء استغلاله، ومن ثم تحقيق الأهداف التنموية للإدارات المحلية، في ضوء الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية، مع وجود رقابة مالية وإدارية عليها، لا تصل إلى حد مساوئ المركزية، المتمثلة في البيروقراطية، بل رقابة تهدف التأكد من حسن العمل المالي والإداري المستقل لوحدات الإدارة المحلية، لأجل تحقيق الصالح العام.

الكلمات المفتاحية:

وحدات الإدارة المحلية - الحكم المحلي - استقلال وحدات الإدارة المحلية - المركزية الإدارية - الفساد المالي والإداري - الرقابة الإدارية - الجهاز المركزي للمحاسبات - التخطيط المالي.

The idea of balancing the financial and administrative independence of local administration units and their control The Arab Republic of Egypt as a model

Abstract:

The research discusses a philosophical problem, which is how to strike a balance between achieving “independence of local administration units” and ensuring “oversight over them,” considering that this oversight is one of the forms of administrative centralization. Which confronts the issue of the financial and administrative independence of administrative units, and we believe that it is considered its best form, which should be taken into account, in order to ensure that administrative independence is not skewed financially and administratively, in terms of its misuse, and then achieve the development goals of local administrations, in light of the financial and administrative independence of the administrative units. Localism, with its financial and administrative oversight, does not amount to the disadvantages of centralization, represented by bureaucracy. Rather, it is oversight that aims to ensure the good, independent financial and administrative work of the local administration units, to achieve public benefit.

Keywords:

Local administration units – local government – independence of local administration units – administrative centralization – financial and administrative corruption – administrative control – Central Auditing Organization – financial planning.

مقدمة:

تواجه وحدات الإدارة المحلية العديد من المشكلات، ومن أهمها مشكلة "الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية"، والذي يتطلب الاعتراف لها بالحرية في إدارة أموالها، أو تقديم الخدمات المطلوبة منها. ويستتبع ذلك؛ أن يكون لهذه الوحدات ميزانية وحسابات خاصة متميزة عن ميزانية الدولة، ولا بد من الإشارة إلى أن فكرة استقلال الوحدات المحلية نشأت لضمان الحيادية، أي عدم التدخل في تفاصيل عمل الوحدات ونشاطها، ومن ثم ضمان فاعليتها؛ أي توفير الكفاءات والخبرات الناجحة لإنجاز مهامها بالشكل الأمثل. إلا أنه في ذات الوقت؛ لا يعني "الاستقلال المالي والإداري" تلك الحرية المطلقة في التصرف بالمال العام، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصرف شئونها، دون الخضوع إلى الرقابة، ومفاهيم النزاهة والشفافية في إدارة المال العام، والخضوع إلى الأجهزة الرقابية في الدولة.

وبناء عليه؛ نعرض لتلك المسألة، من حيث فكرة التوازن بين "استقلال" الوحدات الإدارية و"الرقابة عليها"، وذلك من حيث الاستقلال المالي والإداري لها، الذي يشكل مبدأً لضمان الحيادية والنزاهة، ومن ثم تحقيق الشفافية في النظم الإدارية لوحدات الإدارة المحلية، إلا أنه ينبغي أن تكون تلك الاستقلالية ذات معايير محددة، بحيث تخضع وحدات الإدارة المحلية إلى الرقابة، بما يضمن تنفيذ حسن سير العمل الإداري والمالي بها، ومن ثم فلا تكون ذات استقلالية تامة، بل يكون هناك نوع من التوازن فيما بين "الاستقلال" و"الرقابة"، وذلك في ضوء القانون، لأجل تحقيق أهداف الصالح العام، وبالتالي فإنه ينبغي عمل توافق فيما بين "نظام المركزية" و "نظام اللامركزية"، وذلك باستخلاص نظام إداري وسط، يجمع بين المركزية واللامركزية، وذلك لتحقيق التوازن بين الاستقلال لوحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها، دون طغيان أيا منهما على الآخر، بما يشكل اعتداء على نزاهة وحدات الإدارة المحلية، ويمس استقلاليتهما في مواجهة الكافة.

أهداف الدراسة:

تستهدف الدراسة؛ إلقاء الضوء على دور الإدارة المحلية في ظل الحاجة الملحة إلى وجود تشريع جديد للإدارة المحلية، يتوافق مع الأوضاع الحالية، وذلك في خضم التحولات السياسية الراهنة التي تمر بها البلاد، من خلال تدعيم نظام اللامركزية الإدارية، وإعطاء المجالس النيابية سلطات رقابية أوسع تجاه السلطات المحلية. وكذلك بيان دور الوحدات المحلية في تحقيق رسالتها المنشودة، من خلال استقلالها المالي والإداري، ولكن في ضوء القانون.

إشكالية الدراسة:

تتمثل إشكالية الدراسة حول مجموعة من الأسئلة، وذلك كما يلي:

ماهية الإدارة المحلية؟ وما هو التطور المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية؟ وكيف ندعم الاستقلال

الإداري والمالي لوحدات الإدارة المحلية، بما لا يخل بالرقابة على أعمالها؟ ومن ثم التوازن بين الاستقلال والرقابة.

افتراضات الدراسة:

تفترض الدراسة لاستقلال وحدات الإدارة المحلية من الناحية المالية والإدارية؛ أن ذلك الاستقلال لا يعني الاستقلال التام لوحدات الإدارة المحلية عن "الحكومة المركزية"، والذي يؤدي إلى الانفصال بينهما، بل نقصد بالاستقلال هنا هو "المرونة" التي تسمح لوحدات الإدارة المحلية بالقيام بأعبائها واختصاصاتها، ولكن في ظل القانون.

كما تفترض الدراسة؛ أن الاستقلال يتسع نطاقه ليشمل استقلال وحدات الإدارة المحلية، ليس فقط عن الحكومة المركزية، بل الاستقلال من حيث التأثير بالأهواء السياسية والقبلية والحزبية. ويفترض الباحث كذلك؛ أنه لتحقيق الهدف المأمول من دور وحدات الإدارة المحلية؛ أن يتم أخذ مزايا كلاً من "الاستقلال" و "الرقابة"، وتجنب عيوبهما، ثم دمج تلك المزايا معاً، وتطبيقها على واقع وحدات الإدارة المحلية، لأجل تحقيق الصالح العام المنشود.

الدراسات السابقة:

تناولت دراستنا؛ بيان فكرة الاستقلال في وحدات الإدارة المحلية، والتوازن بينها وبين الرقابة، لتحقيق الصالح العام، وقد تناولت دراسات سابقة ذلك الموضوع من نواحٍ مختلفة، وذلك مثل الدكتور/ سمير محمد عبد الوهاب، بعنوان "اللامركزية والحكم المحلي.. دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة" الصادر عن كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، عام ٢٠١٢، والتي تناولت استقلال الحكم المحلي من منظور اللامركزية، وذلك بكافة الدول، دون التركيز على جمهورية مصر العربية. أما دراستنا فقد تناولت الاستقلال لوحدات الإدارة المحلية من منظور أوسع، وذلك من حيث علاقة الاستقلالية بأسس وعناصر وحدات الإدارة المحلية، وأيضاً من حيث علاقتها بأهداف وحدات الإدارة المحلية، وكيفية تأثير تلك الأهداف بالاستقلالية، وكذلك بيان دور التخطيط المالي اللامركزي في تحقيق استقلال وحدات الإدارة المحلية على المستويين المالي والإداري.

منهج الدراسة:

تسير دراستنا في ضوء منهج البحث العلمي؛ الذي يتقصى الظاهرة موضوع الدراسة، ويتم تحليلها وتناولها في إطار موضوعي، باستخدام طرق ووسائل لمنهج البحث، يعتمد على الاستقراء والاستنباط والتحليل النظري، ومن ثم تعتمد الدراسة على "المنهج التحليلي"، وكذلك تعتمد الدراسة على "المنهج المقارن"،

وذلك من خلال عرض تناول بعض التشريعات المقارنة لوحدات الإدارة المحلية، وتجاربها تجاه استقلالها، والاستفادة من تلك التجارب، وأخذ منها ما يفيدنا في التشريع المصري، ومن ثم فهي تنتهج "المنهج التطبيقي" أيضا.

خطة الدراسة:

- الفصل الأول: الإطار العام لاستقلال وحدات الإدارة المحلية ماليا وإداريا والرقابة عليها.
 - المبحث الأول: مضمون نظام وحدات الإدارة المحلية.
 - المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية وطبيعتها.
 - الفرع الأول: أسس وعناصر وحدات الإدارة المحلية ومدى علاقتها بالاستقلالية والمركزية.
 - الفرع الثاني: أهداف وحدات الإدارة المحلية ومدى تحقيقها للاستقلالية أو المركزية.
 - المطلب الثاني: نظم الإدارة المحلية.
 - الفرع الأول: نظام المركزية الإدارية وأثره على استقلال أو مركزية وحدات الإدارة المحلية.
 - الفرع الثاني: نظام اللامركزية الإدارية وأثره على استقلال أو مركزية وحدات الإدارة المحلية.
 - المبحث الثاني: مضمون الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها.
 - المطلب الأول: الموازنة بين استقلال وحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها.
 - المطلب الثاني: علاقات وحدات الإدارة المحلية بسلطات الدولة.
 - الفصل الثاني: مدى استقلال ومركزية وحدات الإدارة المحلية.
 - المبحث الأول: مظاهر استقلال وحدات الإدارة المحلية.
 - المطلب الأول: مظاهر الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية.
 - الفرع الأول: دور التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية.
 - الفرع الثاني: مصادر التمويل المحلي للمساهمة في استقلال وحدات الإدارة المحلية.
 - المطلب الثاني: مظاهر الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة المحلية.
 - الفرع الأول: دور التخطيط بالمشاركة في الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة

المحلية.

- الفرع الثاني: الاستقلال القانوني والوظيفي لوحدات الإدارة المحلية.
- الفرع الثالث: استقلال اختصاصات وحدات الإدارة المحلية.
- المبحث الثاني: مظاهر مركزية وحدات الإدارة المحلية.
 - المطلب الأول: الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية.
 - الفرع الأول: ماهية الرقابة المالية والقواعد التي تحكمها.
 - الفرع الثاني: أجهزة الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية.
 - المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية.
 - الفرع الأول: الرقابة الإدارية الداخلية في وحدات الإدارة المحلية.
 - الفرع الثاني: الرقابة الإدارية المركزية على وحدات الإدارة المحلية.

الفصل الأول

الإطار العام لاستقلال وحدات الإدارة المحلية ماليا وإداريا

تمهيد وتقسيم:

يقتضي منا حسن العرض؛ ضرورة البداية بضبط المصطلحات التي تكون محور الدراسة، كأولية من أوليات المسائل في أي علم من العلوم، وذلك بأن يتم وضع مصطلحاته وضبط تعاريفه؛ بشكل يتسم بالدقة والبساطة والوضوح. لذا فإنه للحديث عن فكرة الموازنة بين الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها؛ كان لا بد لنا من بيان ماهية "الإدارة المحلية"، وفكرة الاستقلالية المالية والإدارية، ومضمون الرقابة على الوحدات المحلية، وذلك تمهيدا للتعمق في صلب الموضوع عن الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها.

وبناء على ذلك؛ فإنه ينقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين: -

- المبحث الأول: مضمون نظام وحدات الإدارة المحلية.
 - المبحث الثاني: مضمون الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها.
- وفيما يلي بيان ذلك من خلال الصفحات القادمة من الدراسة.

المبحث الأول

مضمون نظام وحدات الإدارة المحلية

ينظم "القانون الإداري" طبيعة عمل وحدات الإدارة المحلية، وذلك لأن القانون الإداري هو عبارة عن "مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم نظم العمل بالهيئات العامة في الدولة"^(١). وقد كانت البداية الأساسية لنظام الإدارة المحلية في مصر؛ بصور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، والذي حدد الوحدات المحلية في المحافظات والمدن والقرى، وأقر بوجود مجلسا لكل من هذه الوحدات، وأن هذه المجالس تشكل بشكل مختلط في عضويتها، حيث تتكون من ثلاثة أنواع من العناصر، وهم (الأعضاء المنتخبون - الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم - الأعضاء المختارون من ذوي الكفاءات)، وقد أخضع هذا القانون "المجالس المحلية" إلى وصاية شديدة من الحكومة المركزية، في حين تخضع مجالس المدن والقرى إلى وصاية "مجلس المحافظة".

هذا وقد تضمن دستور عام ١٩٧١ فرعاً كاملاً يضم ثلاث مواد خاصة بالإدارة المحلية، وهم المادة أرقام ١٦١ و ١٦٢ و ١٦٣، وبموجب تلك المواد؛ فإنه تم تقسيم البلاد إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها (المحافظات - المدن - القرى)، ونص على أن المجالس الشعبية المحلية تشكل على مستوى الوحدات الإدارية، عن طريق الانتخابات المباشرة، ويكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل عمال وفلاحين، ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء، ثم صدر القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٧١ بناء على ذلك الدستور، وبموجبه تم النص على تشكيل مجلسين على مستوى كل محافظة، وهما (مجلس شعبي - مجلس تنفيذي)، وقد أجاز هذا القانون إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً، وتقسيم المدن الكبرى إلى أحياء. وبهدف معالجة نقاط الضعف في القانون السابق على صدور ذلك القانون؛ فقد صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥، والذي تضمن الفصل بين "المجالس المحلية" و "اللجان التنفيذية"، ونظم انتخاب المجالس المحلية على كافة المستويات، حيث حدد اختصاصات المجالس المحلية واللجان التنفيذية؛ أكثر وضوحاً من القوانين السابقة^(٢).

ثم صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (وما تلاه من تعديلات)، وقد تميز بأنه تضمن استبدال تسمية "المجالس المحلية" بمسمى "المجالس الشعبية المحلية"، واستبدل "اللجان التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية" بما يعرف بـ "المجالس التنفيذية"، ومنح وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الأصلي في إنشاء وإدارة جميع

1 Bonnard. R, Précis de droit administrative, L.G.D.J, Paris, éd 4, 1943, p 42.

٢ د. محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية في مصر، الواقع وآفاق المستقبل، بحث مقدم إلى مؤتمر تطوير الإدارة المحلية، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٦ وما بعدها.

المرافق العامة، الواقعة في دائرتها. ثم أعقب ذلك صدور القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، والذي زاد بموجبه عدد أعضاء المجالس الشعبية على المستويات كافة، وتم بناء على ذلك تشكيل "المجلس الأعلى للحكم المحلي"، وتلاه صدور القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨١، والذي تضمن تشكيل المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها، وذلك بالجمع بين "نظام القوائم الحزبية" و"نظام الانتخاب الفردي"، كما تضمن زيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية على المستويات كافة، وتعديل مسمى "الحكم المحلي" بـ "الإدارة المحلية"، وتم بعدها إلغاء الانتخابات بالقائمة، وذلك ليكون الانتخاب بالأسلوب الحر المباشر، بموجب القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦، والذي تضمن زيادة عدد الأعضاء في المجالس الشعبية^(١).

هذا ولم يتضمن الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١ أي مواد خاصة بالإدارة المحلية، ثم جاء دستور عام ٢٠١٤ المعدل عام ٢٠١٩، والذي تضمنت مواده من ١٧٥: ١٨٣ "أحكام الإدارة المحلية"، وذلك بالفرع الثالث (الإدارة المحلية) الوارد بالفصل الثاني (السلطة التنفيذية) بالبواب الخامس (نظام الحكم)، والذي أشار إلى إمكانية تعديل أو إلغاء الحدود بين الوحدات المحلية، بموجب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وتضمن عدة ضمانات لأجل الاستقلال المالي والإداري للوحدات الإدارية في مواجهة مركزيتها^(٢).

وفيما يلي ينقسم ذلك المبحث إلى المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية وطبيعتها.
- المطلب الثاني: نظم الإدارة المحلية.

١ د. مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي، المفاهيم والأسس والتجارب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، ٢٠١٨، ص ١١٠ وما بعدها.

٢ راجع؛ الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل عام ٢٠١٩.

المطلب الأول

ماهية الإدارة المحلية وطبيعتها

تعتبر الإدارة المحلية جزءاً من نظام الدولة، ومن ثم فهي تعد شخصية معنوية، ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية^(١)، وتختص برعاية مصالح معينة تخص الجماعة المحلية، فهي تتعلق بالمصالح المحلية، دون المصالح القومية التي تعني بها الدولة، حيث تهتم بإدارة المرافق المحلية التي تؤدي خدمات للمواطنين^(٢). وتختلف "الإدارة المحلية" عن "نظم الحكم المحلي"، وذلك لأن الإدارة المحلية تنشأ بموجب القانون، وترتبط بالتنظيم الإداري للدولة، ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، كما أنها جزء لا يتجزأ من الجهاز التنفيذي للدولة، نظراً لأنها تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط. أما من حيث اختصاصاتها؛ فهي لا تقبل التغيير بالزيادة أو النقصان إلا بتعديل تشريعي، وتكون الإدارة المحلية أكثر تركيزاً على الجوانب التنفيذية. وعن "الحكم المحلي"؛ فبموجبه يتم التركيز على دور المواطنين في حكم وإدارة شئونهم بأنفسهم، سواء تم ذلك بطريقة مباشرة مثل اجتماعات المواطنين، أم غير مباشرة، مثل وجود مجالس محلية تقوم على تمثيلهم^(٣).

ومن خلال مفهوم الإدارة المحلية؛ نستنتج أن هناك عدة عناصر وأسس تقوم عليها الإدارة المحلية، وهو ما سنوضحه من خلال الفرعين الآتيين: -

- الفرع الأول: أسس وعناصر وحدات الإدارة المحلية ومدى علاقتها بالاستقلالية والمركزية.
- الفرع الثاني: أهداف وحدات الإدارة المحلية ومدى تحقيقها للاستقلالية أو المركزية.

١ د. أحمد غانم علي، العلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الحكم المحلي في كل من مصر وفرنسا، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١١، ص ٢٥ - ٢٦.

٢ د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٢ وما بعدها.

٣ د. عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية، دروس مستفادة من التجربة المصرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٤، ص ١٦ وما بعدها.

الفرع الأول

أسس وعناصر وحدات الإدارة المحلية

ومدى علاقتها بالاستقلالية والمركزية

تؤسس وحدات الإدارة المحلية على عدة عناصر تقوم عليها، وهي ما تحدد مدى استقلاليته أو مركزيتها، وذلك كما يلي: -

أولاً: الشخصية المعنوية كشرط لاستقلالية وحدات الإدارة المحلية في مواجهة المركزية:
تعد الشخصية المعنوية عنصراً من العناصر الرئيسية؛ التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، فلا تعتبر وحدات هذا النظام "أشخاص إدارية مستقلة" بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية، وبناءً على ذلك نستنبط أن الشخصية المعنوية تعتبر شرطاً لمنح الاستقلالية لوحدات الإدارة المحلية. والدليل على ذلك؛ أنه في الدستور المصري لعام ١٩٧١ (وتعديلاته حتى عام ٢٠١٩) لم يتم الاعتراف إلا بالمحافظات والمدن والقرى؛ كوحدات إقليمية من وحدات نظام الإدارة المحلية، وكأشخاص بإدارة عامة تقوم بجانب الدولة، بالرغم من نص المادة رقم ١٦١ منه؛ بإجازة إنشاء وحدات إدارية أخرى، تكون لها الشخصية الاعتبارية، وذلك إذا اقتضت المصلحة العامة، ومن ثم تتحقق لها الاستقلالية، ولكن ما زالت المناطق والأحياء غير معتبرة من الوحدات الإدارية المحلية المستقلة، لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية^(١)، ومن ثم نجد أنها تفتقد الاستقلالية.

وكذلك في التشريع الفرنسي؛ نجد أنه لا تعتبر بعض الأقسام الإدارية ضمن الوحدات الإدارية، حيث لم يتم منحها الشخصية المعنوية، بل تعتبر فروعاً من الحكومة المركزية بالأقاليم^(٢)، ومن ثم نستنبط أنها تفتقد الاستقلالية.

ثانياً: الاستقلال في الإدارة:

يعتبر الاستقلال عنصراً أساسياً في تكوين وحدات الإدارة المحلية، ولا يكون لها شأن خاص بدونه، وينتج ذلك الاستقلال من الاعتراف لتلك الوحدات بالشخصية المعنوية^(٣)، كما ذكرنا من قبل، وفيما بعد سنوضح

١ د. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٣، ص ٩٩ - ١٠٠.

2 W. Waline، Droit administrative ، nine éd ، 1963، p 300.

٣ د. أحمد غانم علي، المرجع السابق، ص ٤٥.

مظاهر تلك الاستقلالية وخواصها، ونقارنها بمظاهر المركزية والرقابة.

ثالثاً: الوصاية الإدارية ومدى توافقها أو تعارضها مع استقلال وحدات الإدارة المحلية:

مهما كانت درجة الاستقلالية التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحلية؛ إلا أن مدى هذا الاستقلال لا يمكن أن يصل إلى حد الإطلاق، وإلا تعرضت الدولة إلى التفكك والتحول، ويبدأ الأمر في التحول إلى نظام اللامركزية السياسية، وربما القضاء على وحدة الدولة بالكامل، إذ أن اعتراف الدولة للأشخاص الإدارية اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة؛ يؤدي إلى مشاركة هذه الأشخاص للدولة، وهذه المشاركة تفرض وجود قيود، أهمها يتمثل في الرقابة التي يفرضها القانون على الوحدات المحلية، والتي تباشرها السلطة الإدارية، وهي ما تعرف بـ "الوصاية الإدارية"^(١)، ويقصد بها: {مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية، لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها، وذلك لضمان مشروعيتها، لتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها، حماية للمصالح العام}^(٢).

- ١ أ. قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بلقاي، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٠/ ٢٠١١، ص ٤٠.
- ٢ د. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٢٨.

الفرع الثاني

أهداف وحدات الإدارة المحلية

ومدى تحقيقها للاستقلالية أو المركزية

من خلال ما سبق ذكره؛ بشأن تعريف وحدات الإدارة المحلية، والأسس والمقومات التي تعتمد عليها، فإنه يتضح لنا أن لوحدات الإدارة المحلية عدة أهداف، قد تحقق لها الاستقلالية المرجوة في مواجهة المركزية والرقابة، وهي كما يلي: -

أولاً: الأهداف السياسية لوحدات الإدارة المحلية ومدى تحقيقها للاستقلال أو المركزية:

تستهدف وحدات الإدارة المحلية تحقيق الديمقراطية، وذلك من خلال المشاركة في اتخاذ القرارات الخاصة بإدارة الشؤون المحلية، تأسيساً على مبدأ "حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم"، وذلك في إدارة الخدمات، وتوزيع المشروعات التنموية. فالإدارة المحلية هي نموذج مصغر لممارسة الديمقراطية، حيث يتم إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية، مما يدرّبهم على أسس العمل السياسي، وهو ما يعزز لديهم مهارات إدارة شؤون الدولة والحكم^(١)، ولعل الديمقراطية أهم الدعامات التي تتوقف عليها الاستقلالية.

كما تستهدف وحدات الإدارة المحلية دعم الوحدة الوطنية، وتحقيق التكامل القومي، وذلك بالقضاء على القوى السياسية، وتسليطها داخل الدولة، مما يضعف مراكز القوة منها، والقضاء عليها نهائياً، وبذلك يتحقق لدينا مبدأ الاستقلال لوحدات الإدارة المحلية، إذ أن استقلالها يساعدها في تحقيق ذلك الهدف.

هذا وتقوم وحدات الإدارة المحلية بتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك من خلال توزيع الاختصاصات (مبدأ اللامركزية)، بدلاً من تركيزها في العاصمة (مبدأ المركزية)، ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب، قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة. ولا يتحقق ذلك؛ إلا إذا امتلكت "وحدات الإدارة المحلية" حرية التصرف والاستقلال، وذلك كي تكون قادرة على التصدي لمسئوليتها، دون الحاجة أو الاعتماد الكلي على السلطة المركزية^(٢).

١ د. سليمان بوفاسة، أ. بن ناصر جبارة، آثار الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته، حالة الجزائر، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد والإحصاء والتشريع، العدد ٥١٢، السنة ١٠٥، يناير ٢٠١٤، ص ٣٩٥ وما بعدها.

٢ د. محمد محمود الطعمانة: نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، الفترة من ١٨: ٢٠ أغسطس ٢٠٠٣، ص ١٥.

ثانياً: الأهداف الإدارية لوحدات الإدارة المحلية ومدى تحقيقها للاستقلال أو المركزية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية؛ وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية، والإشراف على إدارتها، وذلك لتحقيق الكفاءة الإدارية، والقضاء على البيروقراطية، التي تتصف بها الإدارة المركزية، ومن ثم تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص؛ تكون على علم بطبيعة الحاجات المحلية، ويستجيبون لها، بدون عوائق أو روتين، من خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات. وبذلك نجد أن هذا النظام؛ قد يؤدي على خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع، وكذلك الاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك^(١). إلا أنه لن يتحقق ذلك؛ إلا إذا تحققت لدى الإدارة حرية التصرف والاستقلالية المنشودة.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية لوحدات الإدارة المحلية ومدى تحقيقها للاستقلال أو المركزية:

تقوم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بـ "القاعدة الشعبية"، وهو ما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية، وكذلك يرسخ الثقة بالمواطن، واحترام حريته وإرادته، ورغبته بالمشاركة في إدارة الشؤون المحلية، ومن ثم يشعر الفرد بالانتماء الإقليمي والقومي، وتخفيف آثار العزلة؛ التي تفرضها المدينة الحديثة، بعد توسع نطاقها في إطار التنظيمات الحديثة^(٢).

رابعاً: الأهداف الاقتصادية لوحدات الإدارة المحلية ومدى تحقيقها للاستقلال أو المركزية:

يعتبر نظام وحدات الإدارة المحلية أكثر جدوى اقتصادية من نظام المركزية، وذلك عند تقديم السلع والخدمات المحلية، حيث يمكن للنظام اللامركزي تزويد المواطنين بالكمية المطلوبة المفضلة، والتي تختلف أهميتها من محلية إلى أخرى، وبذلك فإنها تكون أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة، مقارنة بالنظام المركزي، إذ أن بموجبها يتم تقريب المستهلك من المنتج، حيث يقدم ممثلي الوحدات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة، ويشرفون على إدارتها، فيقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها، ويشتركون معهم في تمويلها، بما يضمن تفهم احتياجات وأولويات المجتمعات المحلية، ووسائل تميمتها اقتصادياً^(٣). وبذلك نجد أن الاستقلال لوحدات الإدارة المحلية يحقق التنمية الاقتصادية المحلية، حيث يتم إحياء الموارد الاقتصادية، واستخدامها واستثمارها الاستثمار الأمثل على مستوى المحافظة، وعند إعداد خطة المحافظة القصيرة أو البعيدة المدى؛ يراعى الإمكانات المتاحة محلياً، والموارد التي لم يسبق استغلالها في إطار من

١ د. عصام جلال حسن شعت، استخدام منهج إعادة هندسة الإدارة في تطوير نظام الإدارة المحلية المصري، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٧/٢٠٠٨، ص ٦٤ - ٦٥.

٣ د. ظريف بطرس، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الأول، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ٢٠٠٣، ص ٢١.

3 <http://www.transparency.org>.visited on 21/10/2023.

الخدمة العامة للدولة، وفي تشجيع على رفع مستويات المعيشة لأعداد كبيرة من المواطنين، وذلك بدلاً من تركيز التنمية الاقتصادية على المدن الكبيرة، أو العاصمة فقط^(١).

١ د. عصام جلال حسن شعت، المرجع السابق، ص ٦٤ - ٦٥.

المطلب الثاني

نظم الإدارة المحلية

يتم بمقتضى نظم الإدارة المحلية؛ منح المحليات بعض الاختصاصات، بما يؤدي إلى سرعة وسهولة اتخاذ القرارات، وذلك بعيداً عن السيطرة المركزية، مع ارتباط تلك القرارات بتحقيق السياسات والأهداف التنموية في الإطار القومي للدولة. وتستهدف نظم الإدارة المحلية (في معظم الدول) حصول المواطنين على احتياجاتهم من الخدمات الأساسية، بطريقة سهلة وعادلة، وبأسلوب علمي وفعال^(١).

وتختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري، بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ الدول إلى "المركزية الإدارية" في بداية نشأتها، إلا أنه عندما تستقر أمورها، ويكبر حجمها، وتزداد واجباتها، وتتوسع خدماتها، فإنها تتحول إلى نظام "اللامركزية الإدارية"، وذلك ضماناً لتفريغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وكذلك تحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم. هذا وتتعدد صور نظم الإدارة المحلية، حيث ينقسم التنظيم الإداري المحلي إلى نظامين إداريين، وهما: [النظام المركزي - النظام اللامركزي]، ولعل كلا منهما له مزايا وله عيوبه؛ التي تؤثر على مدى استقلالية أو تبعية وحدات الإدارة المحلية.

وبناء على ما سبق؛ فإنه ينقسم ذلك المطلب إلى الفرعين الآتيين: -

- الفرع الأول: نظام المركزية الإدارية وأثره على استقلال أو مركزية وحدات الإدارة المحلية.
- الفرع الثاني: نظام اللامركزية الإدارية وأثره على استقلال أو مركزية وحدات الإدارة المحلية.

١ د. عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية، دروس مستفادة من التجربة المصرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٤، ص ١٦.

الفرع الأول

نظام المركزية الإدارية وأثره على استقلال

أو مركزية وحدات الإدارة المحلية

يعني النظام الإداري المركزي؛ تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، وقد يؤدي ذلك التركيز إلى حرمان الأقاليم اقتصاديا من الوسائل المادية اللازمة، بمعنى عدم الاهتمام بالمشروعات والمرافق الاقتصادية بها، ومن ثم تبعيتها اقتصاديا للحكومة المركزية.

وقد يؤدي نظام المركزية الإدارية إلى سوء تنظيم العمل الإداري، وكذلك وجود البيروقراطية الروتينية^(١)، حيث إن النظام المركزي يعتمد على تولي الحكومة المركزية لإدارة جميع مرافق الدولة العامة، بصورة كلية ومطلقة، وكذلك تحتكرها، إذ أنها تكون مصدرا لاتخاذ القرارات الإدارية ومركزها، مما يفقدها الاستقلال الإداري، حيث تكون جميع مرافق العامة المحلية تابعة للحكومة المركزية وحدها، وتنظمها ميزانية واحدة، وهي ميزانية الدولة، مما يفقدها الاستقلال المالي، ويديرها موظفون يعملون باسم الحكومة المركزية، ولحسابها^(٢).

إلا أن البعض من الفقه القانوني؛ يرى أن لنظام المركزية مزايا، منها إحكام الرقابة على العمل الإداري، بما يضمن حسن سيره، وتحقيق العدالة والمساواة، وذلك لأن هذا النظام ينهي دور الكيانات المتنافرة، ويقيم إدارة عامة بعيدة عن الخلافات السياسية. كما أنها وسيلة مهمة لتقديم الخدمات، وإدارة مرافق العامة، وتوزيع أعبائها المالية على أبناء الوطن جميعا، وتمويلها عن طريق خزينة الدولة العامة^(٣)، وهو ما يتعارض مع مبدأ الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية.

كذلك تساعد المركزية على وحدة الدولة والمجتمع، حيث يكون هناك صعوبة في التطرق إلى المصالح الضيقة للمجموعات الفرعية، وتكون عمليات التنسيق والإدماج أيسر وأسهل، كما يتم وضع القواعد والسياسات الخاصة بالمجالات الفنية والإستراتيجية؛ التي تقدمها للسكان في نواحي الدولة، وإدارتها بشكل

١ د. سالار ناجي إسماعيل، دور التشريع في مواجهة الفساد الاقتصادي، إقليم كردستان العراق نموذجا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ٣٣.

٢ أ. معروف محمد إبراهيم، اختصاصات وإستراتيجية البلديات والهيئات المحلية وآثارها في المشاركة والتنمية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠٠٥، ص ٢٨ وما بعدها.

٣ د. مثني فائق مرعي العبيدي، المرجع السابق، ص ٤٨.

موضوعي، بما لا يتأثر بالمتغيرات الإقليمية والقبلية^(١).

ومن مساوئ النظام المركزي؛ عدم مناسبته مع إدارة بعض المرافق العامة ذات الطبيعة الفنية؛ التي تحتاج إلى تخصص، وإدارة مستقلة عن الأسلوب الحكومي، كما تؤدي إلى الروتين والتأخير في تنفيذ المشروعات، وزيادة التكلفة الإدارية، بسبب تطور المجتمع السريع، وزيادة عدد السكان، وكبر حجم المسؤولية. كذلك يتعارض هذا النظام مع مبدأ هام من مبادئ الإدارة العامة، وهو مبدأ "ديمقراطية الإدارة"، والذي يعتمد على اشتراك المرؤوسين في اتخاذ القرارات الإدارية^(٢)، مما يؤثر على بالسلب على استقلالية وحدات الإدارة المحلية، من خلال زيادة نسبة التمرکز الإداري.

١ د. هديل كاظم سعيد، علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية، بحث ميداني في مجلس محافظة بغداد، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العدد ٨٥، المجلد ٢١، ٢٠١٥، ص ١٤٣.

٢ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٣٢.

الفرع الثاني

نظام اللامركزية الإدارية وأثره على استقلال

أو مركزية وحدات الإدارة المحلية

يعني النظام الإداري اللامركزي؛ بتوزيع الوظيفة الإدارية، وذلك بين كل من "السلطة المركزية" و"هيئات الدولة المحلية أو المصلحية المرفقية"، وهو ما يؤدي إلى استقلال وحدات الإدارة المحلية في مواجهة الحكومة المركزية، وذلك إداريا واقتصاديا.

إلا أن البعض من الفقه القانوني؛ يرى أن تلك الاستقلالية التي تحققها اللامركزية قد تؤدي إلى ضعف الرقابة الإدارية، ومن ثم تكون بيئة مناسبة لنمو الفساد الإداري، مما ينتج عنه تقشيرا للمحسوبية والرشاوى والاختلاسات، والإضرار بالمال العام المملوك للدولة، وذلك في ظل وجود ضعف أجهزة الرقابة في الدولة^(١)، وعدم قدرتها على المراقبة المالية، فينجم عن ذلك إهدارا للمال العام، وسوء استغلال له، من خلال الممارسات الفاسدة للمناقصات والمزايدات^(٢)، والعقود الإدارية العامة لإنشاء أو استغلال المرافق والخدمات العامة؛ التي لا تهدف سوى المصالح الشخصية، وخدمة أصحاب النفوذ فقط^(٣)، خصوصا مع تدني دخل الموظف العام، وارتفاع مستوى المعيشة، فيكون ذلك بيئة مناسبة لنمو "الاستغلال الاقتصادي للوظيفة العامة"، والذي يؤدي إلى الإضرار بالاقتصاد العام للدولة، حيث يتم البحث عن مصادر أخرى للدخل غير مشروعة، من أجل الثراء غير المشروع، ولو على حساب الصالح العام، وميزانية الدولة، في ظل عدم المحاسبة، وضعف آليات الرقابة التي تعتمد عليها الاستقلالية^(٤).

كما أنه قد يؤدي توزيع النظام الإداري في ظل "اللامركزية الإدارية" إلى كثرة الإنفاق العام، والاحتياج إلى موارد مالية خاصة بكل إقليم، والتي يحددها المحافظون؛ في صورة ضرائب ورسوم إقليمية. أيضا قد يؤدي إلى كثرة التلاعب الإداري بالميزانيات والموارد المالية لكل إقليم^(٥). وكذلك قد ينشأ ميول إلى الاستقلال،

١ د. محمد علي عزيز الريكاني، مواجهة جرائم الفساد على المستويين الوطني والدولي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٥ ص ٢٣.

٢ راجع نصوص القانون المصري للمناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته عام ٢٠١٨.

٣ برلمانيون عرب ضد الفساد، واقع النزاهة والفساد في العام العربي، بحث من منشورات منظمة عرب ضد الفساد، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٤٨ وما بعدها.

٤ أ. هشام محمد جبريل، الفساد الإداري وعلاقته بالاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة مقارنة وتطبيقية على ليبيا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٢، ص ٢٣.

٥ د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ٢٠ وما بعدها.

ينمو في حالة وجود خلافات دينية أو قومية أو عرقية، وقد تؤدي اللامركزية إلى صعوبة في الاتصال بين الإدارات المتجاورة، مما ينجم عنه انعدام الصلات المناسبة بين تلك الإدارات^(١). ولكن لنظام اللامركزية عدة مزايا، فهو نظام حر، اقتضته متطلبات العصر الذي نعيشه، وذلك باعتباره الوسيلة الفاعلة لتحقيق وترسيخ ديمقراطية الإدارة، وضمان الاشتراك الفعلي للمواطنين في إدارة شئونهم العامة المحلية بأنفسهم. كذلك تؤدي إلى تنوع أساليب نشاط الأجهزة الإدارية، بقدر تعدد وتنوع الحاجات والمتطلبات العامة، وذلك في ظل التعقد الذي أصاب الوظيفة الإدارية. كما تؤدي إلى رفع كفاءة العاملين على المستوى المحلي؛ في التخطيط وصنع القرار، وتحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي، وتعميق الديمقراطية^(٢)، وهو ما يؤدي إلى استقلالية العاملين بوحدات الإدارات المحلية. وحلًا لتلك الإشكالية فيما بين مزايا وعيوب الاستقلال والتبعية لوحدات الإدارة المحلية، الناتجة عن نظم الإدارة المحلية، فيما بين المركزية واللامركزية؛ نرى أن الحل في تلك المشكلة هو الأخذ بنظام "وسطي" ما بين "المركزية" و"اللامركزية"، يتمثل في وجود لا مركزية مستقلة، لكن يتم تغليفها بضمانة الرقابة المركزية فقط دون التبعية الإدارية الكاملة، وذلك من وجهة نظرنا.

١ أ. أيمن عبد القادر عبد الرحيم، دور اللامركزية في فاعلية الصراع التنظيمي في وزارات السلطة الفلسطينية، قطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، ٢٠١٠، ص ٢١.

٢ د. كامل بريز، الإدارة العامة في لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٠، ص ٣٦.

المبحث الثاني

مضمون الاستقلال المالي والإداري

لوحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها

تدور فكرة الاستقلال لوحدات الإدارة المحلية ماليا وإداريا في دراستنا؛ حول فكرة فلسفية تكمن في استقلال تلك الوحدات من الناحية المالية والإدارية ليس استقلالاً تاماً عن الحكومة المركزية، والذي يؤدي إلى الانفصال والتباعد بينهما، بل نقصد بفكرة الاستقلال هنا بالنسبة إلى وحدات الإدارة المحلية؛ أن يكون هناك مرونة تمتزج بها فكرة الاستقلال، وذلك بما يمكن وحدات الإدارة المحلية من القيام بمباشرة مهامها، وأعبائها واختصاصاتها، بما يتوافق مع تحقيق الصالح العام.

ولعل فكرة الاستقلال لوحدات الإدارة المحلية ماليا وإداريا (وفق دراستنا)؛ تتسع في نطاقها لتشمل استقلال تلك الوحدات، ليس فقط المقصد المباشر لها، وهو الاستقلال عن الحكومة المركزية، بل كذلك هناك مقصد غير مباشر؛ وهو الاستقلال من حيث التأثير بالأهواء السياسية والقبلية والحزبية، وكل ما يمكن أن يمس استقلالها، ويؤدي إلى تبعيتها لتلك المؤثرات.

كما أن فكرة الاستقلال لوحدات الإدارة المحلية ماليا وإداريا؛ تكون مقيدة بحق الحكومة المركزية في الرقابة والإشراف على أعمال تلك الوحدات.

وفيما يلي نوضح تلك الفكرة من خلال المطلبين الآتيين: -

- المطلب الأول: الموازنة بين استقلال وحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها.
- المطلب الثاني: علاقات وحدات الإدارة المحلية بسلطات الدولة.

المطلب الأول

الموازنة بين استقلال وحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها

ذكرنا من قبل أن "فكرة استقلال وحدات الإدارة المحلية" (سواء ماليا أم إداريا) - من وجهة نظر دراستنا - لا تهدف الاستقلال التام عن سلطة الحكومة المركزية، فلا انشقاق بينهما، بل حدوث نوعا من التوافق بينهما، بما يسمح بمنح وحدات الإدارة المحلية إمكانية القيام بمباشرة مهامها، وأعبائها واختصاصاتها، وبما لا يتعارض مع حق السلطة المركزية في الرقابة والإشراف عليها، وهو ما يحقق تمازجا بين فكرتي "الاستقلال" و"الرقابة"، لأجل تحقيق الصالح العام.

حيث تهدف رقابة الحكومة المركزية؛ وإشرافها على وحدات الإدارة المحلية إلى تطبيق عدة مهام، تحقق الصالح العام، وهي كما يلي: -

١- التأكد من تنفيذ وحدات الإدارة المحلية للمهام الموكلة إليها، وكذلك التأكد من أنها تؤدي خدماتها للأفراد؛ على النحو المطلوب، بما يتوافق مع القانون والصالح العام.

٢- ضمان وحدة الدولة سياسيا وماليا وإداريا، فالاستقلال التام يؤدي إلى تفتيت وحدة الدولة.

٣- ضمان استغلال الإعانات المركزية، بما يتوافق مع القانون، وبالتالي حصول المواطن المحلي على خدمات لا تقل عن الخدمات التي يحصل عليها المواطنون التابعين للوحدات المحلية الأخرى، وهو ما يحقق التقارب في مستويات المعيشة للمواطنين على مستوى الدولة.

٤- ضمان مشروعية أعمال وحدات الإدارة المحلية، فيما يخص فرض الضرائب والرسوم المحلية، وسن القوانين واللوائح بما يحول دون التدخل في حريات الأفراد، وبما يضمن التزام وحدات الإدارة المحلية بحدود اختصاصاتها، دون تجاوز للقانون^(١).

لذا تعد الرقابة- وخاصةً "الرقابة المالية"- أحد أهم أدوات نجاح السياسة المالية والاقتصادية، وتحقيق الاستقرار السياسي، حيث إنها تعمل على التوازن العام للدولة، إذ ترتبط الرقابة المالية بوظيفة المحاسبة، وكلاهما يشكل أسس عملية الإدارة، فكلما اتسعت المؤسسات والوحدات، وتعددت التنظيمات والصلاحيات؛ كلما أصبحت الحاجة ملحةً إلى إدارة متخصصة في الرقابة، والمتابعة والمحاسبة والتنسيق، لذلك تم وضع الأنظمة وأجهزة المحاسبة والمراقبة؛ لتساعد الإدارات المختلفة في حماية المال العام^(٢).

١ د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، وحدة دعم السياسات اللامركزية، الطبعة الثانية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٣.

٢ د. جيهان عبد اللطيف الرفاعي، الرقابة على الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠١٠، ص ١١.

ذلك بالنسبة إلى العلاقة بين "وحدات الإدارة المحلية" و "الحكومة المركزية"، والتي أوضحناها من حيث الاستقلالية والتبعية، المتمثل إحدى صورها في "الرقابة"، بما يحقق أهداف الصالح العام، وذلك في علاقة استقلال شبه تام.

أما بالنسبة إلى علاقة وحدات الإدارة المحلية ببعضها البعض؛ فنجد أن تلك العلاقة تختلف من حيث سياسة الدولة، ومفهومها حول استقلال السلطات المحلية، فهناك دول تأخذ ب "مبدأ استقلال السلطات المحلية"، مثل (المملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية)، وبموجب تلك السياسة تكون كل وحدة محلية مستقلة عن غيرها، إلا أنه ليس استقلالاً تاماً، بل يكون هناك علاقات تعاونية بينهم، وذلك من خلال لجان مشتركة، للإشراف على أنشطة معينة. كما أن هناك دول تأخذ بسياسة التدرج، وذلك مثل (مصر والهند)، وبموجب تلك السياسة فإن الوحدة المحلية ذات المستوى الأعلى؛ يكون لها الحق في التصديق على القرارات والموازنات التي تصدر عن وحدات الإدارة المحلية ذات المستوى الأدنى.

وفيما يتعلق بطبيعة العلاقات بين المجالس المحلية (التي تهتم ب"الوظيفة التقريرية") و(تلك التي تهتم ب"الوظيفة التنفيذية")، فإن ذلك يتوقف على المبدأ السياسي الذي تركز عليه الدولة، فيما يتعلق بنظام الحكم المحلي، وذلك من حيث (الديمقراطية أم الكفاءة الإدارية)، فإذا كانت الدولة تأخذ بمبدأ الديمقراطية؛ فإن المجلس المحلي سوف يكون في هذه الحالة صاحب الاختصاصات الأكبر والأقوى، وذلك كما في دولتي (المملكة المتحدة والسويد)، أما في الدول التي يتم فيها إعطاء الأولوية للكفاءة الإدارية؛ فإن التركيز هنا سوف يكون على الرئيس أو المجلس التنفيذي، وذلك كما في (مصر والخليج العربي). وهناك دول تعمل على تحقيق التوازن بين المبدئين السابقين، بحيث يكون المجلس المحلي مختصاً بالوظيفة التقريرية، بينما يكون هناك رئيس تنفيذي مسؤول عن الوظيفة التنفيذية، وذلك كما في (الولايات المتحدة الأمريكية). وبالنسبة إلى طبيعة مساءلة المجلس المحلي للعمدة؛ فإنه قد تكون هناك مشكلة في حالة المدن التي يكون العمدة أو المدير معيناً عن طريق المجلس المحلي، أو خاضعاً إليه، ولكن في الدول التي يكون فيها المجلس المحلي والرئيس منتخبين؛ فإنه يكون من حق المجلس المحلي سحب الثقة من العمدة، وذلك في مقابل حق العمدة أن يحل المجلس، كما في اليابان، بحيث يحق للمجلس المحلي سحب الثقة من العمدة، وذلك بموافقة بنسبة ٧٥٪ من الأعضاء، وللعمدة في هذه الحالة إما أن يستقيل، وإما أن يصدر قراراً بحل المجلس المحلي، بالإضافة إلى دعوة الناخبين لاختيار مجلساً جديداً، ويحق للمجلس الجديد في أول اجتماع له؛ أن يسحب الثقة من العمدة، وذلك بموافقة ٥٠٪ من الأعضاء، وفي تلك الحالة يتعين عليه الاستقالة^(١).

وفيما يتعلق بالتمويل المحلي الذاتي؛ فإنه يعد عنصراً فعالاً في تحقيق استقلالية وحدات الإدارة المحلية، إلا

١ د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٥، ص ٤٦ - ٤٧.

أنه لا يعني التركيز على أهمية التمويل المحلي الدعم الكلي لاستقلال وحدات الإدارة المحلية مالياً، بل التغطية الكاملة للنفقات المحلية (إن أمكن ذلك)، فتبقى إعانات الدولة لكن بنسب معينة، وذلك بسبب وجود الرقابة من قبل السلطة المركزية على وحدات الإدارة المحلية، والعاملين بها. وكذلك التوازن بين "وحدات الإدارة المحلية ذات الموارد الغنية" و"الوحدات ذات الموارد الفقيرة"، وهو معيار يقضي على التفاوت في مستوى تقديم الخدمات، وأيضاً القضاء على ارتفاع معدل الضرائب في وحدات الإدارة المحلية المحرومة والفقيرة^(١). وإذا كان من الضروري الاعتماد على الحكومة المركزية؛ فإنه يجب مساهمة الموارد المحلية بنصيب كبير في التمويل، بعيداً عن الإعانات الحكومية، حيث أخذ على الإعانات الحكومية أنها تقلل من الاتجاه الاستقلالي لوحدات الإدارة المحلية، لذلك يفضل الاعتماد في تمويل التنمية المحلية على الموارد المحلية^(٢)، فالتطور التنموي المنشود لن يتحقق من خلال الاعتماد على السلطة المركزية، من خلال الإعانات الحكومية فقط، إذ أن وحدات الإدارة المحلية تكون أكثر درايةً باحتياجاتها من خدمات، لذا يجب أن لا يقف دور وحدات الإدارة المحلية عند الرقابة والإشراف على المرافق والمشروعات القائمة، بل يجب أن يتخطى ذلك إلى الوصول لمرحلة التفكير، فيما يحتاجه المجتمع المحلي، بحيث لا يكون هدف الوحدة المحلية مجرد إنفاق الميزانية واستنفادها، وإنما يجب التفكير في المشروعات الاستثمارية؛ التي تمكن المجتمع المحلي من أن يصبح شخصاً رشيداً قادراً على الحياة والاستقلالية^(٣).

- ١ د. محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٢٥ وما بعدها.
- ٢ د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٣، ص ٦٨.

1 UNDP Human Development Report، 2001.

المطلب الثاني

علاقات وحدات الإدارة المحلية بسلطات الدولة

تتمثل سلطات الدولة في: {السلطة التشريعية - السلطة التنفيذية - السلطة القضائية}، ولكل من تلك السلطات علاقات متبادلة بينها وبين وحدات الإدارة المحلية، بما يؤثر على مدى استقلالية تلك الوحدات، كذلك توجد علاقات بين وحدات الإدارة المحلية ببعضها البعض، وفيما يلي نوضح تلك العلاقات من خلال ما يلي:

- علاقة وحدات الإدارة المحلية بالسلطة التشريعية:

تقوم السلطة التشريعية (ممثلة في البرلمان) بإصدار القوانين المتعلقة بإنشاء وحدات الإدارة المحلية، وكذلك تحديد اختصاصاتها، وتقرير الموارد المالية لها. كما يقوم البرلمان بالرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل وبعد انتهاء السنة المالية، كما أن المجالس الشعبية المحلية تمارس الرقابة المالية، بواسطة التصويت على مشروع الحساب الختامي^(١)، وكذلك مراقبة تنفيذ السياسات العامة في وحدات الإدارة المحلية، وذلك من خلال اللجان النوعية، وأيضاً لجان تقصي الحقائق، ويقوم البرلمان كذلك باعتماد الموازنة الخاصة بوحدات الإدارة المحلية، وذلك بالنسبة إلى الدول التي تعتبر فيها الموازنات المحلية؛ جزءاً من الموازنة العامة للدولة^(٢).

- علاقة وحدات الإدارة المحلية بالسلطة التنفيذية:

تتمثل العلاقة بين "السلطة التنفيذية" و"وحدات الإدارة المحلية" في حق السلطة التنفيذية في تعيين مديري هذه الوحدات، كما في مصر والمملكة العربية السعودية، وكذلك حق تعيين أعضاء المجالس المحلية، بالإضافة إلى حق السلطة التنفيذية في حل المجالس المحلية، كما في مصر وفرنسا، وذلك في حالة مخالفة تلك المجالس للصالح العام والقانون، كذلك يجوز للسلطة التنفيذية الحل محل المجلس المحلي، وذلك في حالة تقصيره لأداء عمله. أيضاً يحق للسلطة التنفيذية التصديق على بعض القرارات المحلية، وذلك كاللوائح المتعلقة بالأمن والصحة العامة، ومشروعات التخطيط العمراني.

١ المادة رقم ١٢٤: ١٢٧ من الدستور المصري، الصادر بتاريخ ١٨ يناير لعام ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، العدد الثالث مكرر "أ"، والمعدل عام ٢٠١٩.

٢ د. محمد محمود الطعمنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٢ وما بعدها.

– علاقة وحدات الإدارة المحلية بالسلطة القضائية:

تكون السلطة القضائية مسئولةً عن الفصل في المنازعات الخاصة بوحدات الإدارة المحلية، كما أن للسلطة القضائية حق تقديم المشورة القانونية لوحدات الإدارة المحلية، وكذلك حق تفسير القوانين الخاصة بها. وفي مصر وفرنسا والمملكة العربية السعودية؛ يكون "القضاء الإداري" هو المختص بما سبق من سلطات، وذلك بقسم الفتوى بـ "مجلس الدولة" في حالة الإفتاء، وتختص "محكمة القضاء الإداري" المختصة في حالة الفصل في الطعون الانتخابية، الخاصة بصحة العضوية في المجالس الشعبية المحلية، كما تختص "المحاكم العادية" في حالة المنازعات التي تنشأ نتيجة الطعن في قرارات لجان التقدير، المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، أما "محكمة النقض" تكون مختصة في حالة الطعن على قرارات إسقاط العضوية. في حين أن "المملكة المتحدة" و "الولايات المتحدة الأمريكية" يكون القضاء العادي هو المختص بما يتعلق بوحدات الإدارة المحلية^(١).

وبذلك نكون قد أوضحنا مدى العلاقة بين وحدات الإدارة المحلية، وسلطات الدولة بأنواعها المختلفة، ومدى تأثير تلك العلاقة على فكرة استقلال وحدات الإدارة المحلية أو الرقابة عليها. وفيما يلي نوضح أيضاً العلاقات فيما بين وحدات الإدارة المحلية بعضها ببعض، وهي ما تعرف بـ "الرقابة الداخلية"، والتي تقوم بها أجهزة وحدات الإدارة المحلية بذاتها، وقد تتم بواسطة جهاز يتبع المجلس الشعبي المحلي، أو من قبل إدارة تتبع وزارة المالية، وذلك بالرقابة على مختلف المرافق والأعمال؛ التي تدخل في اختصاص المحافظة، والمخالفات المالية^(٢)، وتختلف العلاقات بين وحدات الإدارة المحلية وفقاً لسياسة الدولة إدارياً. ففي مصر والهند؛ يتم إتباع مبدأ سياسي يتمثل في "مبدأ التدرج"، بحيث تتجسد تلك العلاقات في حق الوحدة المحلية بالمستوى الأعلى؛ في التصديق على القرارات والموازنات؛ التي تصدر من المستوى الأدنى، أما في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية يتم إتباع "مبدأ استقلال وحدات الإدارة المحلية"، بحيث تكون كل وحدة إدارية مستقلة عن الوحدات الأخرى، إلا أنه ليس استقلالاً تاماً منفصلاً، بل يمتزج بطابع التعاون، وذلك من خلال "اللجان المشتركة" للإشراف على نشاط معين، وكذلك الوكالة والإنابة في تقديم خدمات معينة، وأيضاً المجالس والهيئات الإقليمية المشتركة. كذلك تختلف تلك العلاقات وفقاً للمبدأ الذي تركز عليه الدولة؛ فيما يتعلق بنظام الحكم المحلي، والذي يتمثل في الديمقراطية أو الكفاءة الإدارية. ففي مضر ودول الخليج العربي؛ نجد أن المبدأ السائد فيهما

١ د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، وحدة دعم سياسات اللامركزية، الطبعة الثانية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٤ – ٤٥.

٢ قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، مادة رقم ١٢، مستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، الجريدة الرسمية، العدد ٢٦، الصادر بتاريخ ٢٥ يونيو ١٩٨١.

يتجسد في الكفاءة الإدارية، إذ يكون التركيز على الرئيس أو المجلس التنفيذي. أما في المملكة المتحدة والسويد؛ نجد أنه تأخذ تلك الدولتان بمبدأ الديمقراطية، بحيث يكون المجلس المحلي في هذه الحالة هو صاحب الاختصاصات الأكبر والأقوى. في حين أن الولايات المتحدة الأمريكية؛ نجد أنها تأخذ بمبدأ التوازن بين المبدأين السابقين، حيث يكون المجلس المحلي مختصا بالوظيفة التقريرية، بينما يكون هناك رئيس تنفيذي مسؤول عن الوظيفة التنفيذية^(١).

١ د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٩٣ وما بعدها.

الفصل الثاني

مدى استقلال ومركزية وحدات الإدارة المحلية

يدور الأداء المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية بين "الاستقلالية" و"المركزية"، وذلك في بعض الأحيان، لذا نجد أن هناك بعض المظاهر التي تدل على استقلال وحدات الإدارة المحلية ماليا وإداريا. وهناك بعض الأمور الأخرى؛ التي تدل على وجود مركزية مالية وإدارية لوحدات الإدارة المحلية، وهو ما سنوضحه من خلال عرض لمدى مركزية واستقلال وحدات الإدارة المحلية، وذلك عن طريق بيان المظاهر؛ التي تدل على مدى استقلال وحدات الإدارة المحلية، وكذلك بيان المظاهر التي تدل على مدى مركزية وحدات الإدارة المحلية، كي يتضح لنا من عقد تلك المقارنة؛ مدى استقلال ومركزية تلك الوحدات، وأيا منهما كان له الغلبة على الآخر.

وبناء عليه؛ ينقسم ذلك الفصل إلى المبحثين الآتيين: -

- المبحث الأول: مظاهر استقلال وحدات الإدارة المحلية.
- المبحث الثاني: مظاهر مركزية وحدات الإدارة المحلية.

المبحث الأول

مظاهر استقلال وحدات الإدارة المحلية

يعد الاستقلال من أهم سمات وحدات الإدارة المحلية، حيث يلزم أن تتمتع وحدات الإدارة المحلية بشخصية معنوية ذات استقلالية، وذلك ضمن حدود إقليمية محددة من الدولة. ولعل تلك الاستقلالية تمنح وحدات الإدارة المحلية عدة حقوق وواجبات، منها (استقلال الميزانية – استقلال التمثيل القانوني – استقلالية الموارد البشرية)^(١)، وهو ما نستنبط منه أن هناك مظاهر للاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية. ونوضح ذلك من خلال المطلبين الآتيين: -

- المطلب الأول: مظاهر الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية.
- المطلب الثاني: مظاهر الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة المحلية.

١ أ. هشام محمد جبريل، الفساد الإداري وعلاقته بالاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة مقارنة وتطبيقية على ليبيا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٢، ص ٣١.

المطلب الأول

مظاهر الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية

تعتبر الموارد المالية الذاتية عنصراً أساسياً في قيام وحدات الإدارة المحلية بدورها، حيث تحقق استقلالها في اتخاذ القرارات، ويساعدها على القيام بالمشروعات الإنتاجية الجديدة، أو التوسع في المشروعات القائمة، وتحسين وتطوير وإنشاء مرافق الخدمات المختلفة. وبالتالي فإن قلة الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية؛ يكون له آثاراً سلبية بالنسبة لهذه الوحدات، لأنه من ناحية يتيح الفرصة لتدخل الحكومة المركزية؛ للتأكد من أن الإعانات التي تقدمها للوحدة المحلية الإدارية يتم إنفاقها في الأوجه المخصصة لها. ومن ناحية أخرى؛ لأنها لا تتمكن من استغلال الموارد المتاحة لديها، ولا تتمكن من أداء دورها على الوجه الأكمل^(١). لذا يعتمد الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية على استقلالية الميزانية الخاصة بها، والتي تتكون من الإيرادات والنفقات والتمويلات، بحيث يكون كل منها مستقلاً ذاتياً، إذ يتوقف الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية على قدرتها في تكوين موارد مالية مستقلة، وتحديد أوجه إنفاقها، وذلك في إطار تمويل محلي ذاتي مستقل. وفيما يلي نوضح ذلك من خلال الفرعين الآتيين: -

- الفرع الأول: دور التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية.
- الفرع الثاني: مصادر التمويل المحلي للمساهمة في استقلال وحدات الإدارة المحلية.

١ د. هدى محمد عبد الرحمن السيد: كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨، ص ٢٨٩.

الفرع الأول

دور التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية

يعرف التمويل المحلي بأنه: {كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة، لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية، وذلك بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية وحدات الإدارة المحلية عن السلطة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة}، ولكي يعتبر المورد المالي محلياً؛ يجب أن يقع في نطاق الإدارة المحلي، وأن يكون ذاتياً من حيث استقلاليته في تقدير سعره وتحصيله^(١). ونوضح ذلك من خلال العناصر الآتية: -

أولاً: أهمية التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية:

تتمثل أهمية التمويل المالي في دعم وتعزيز استقلالية وحدات الإدارة المحلية فيما يلي: -

١. دعم اللامركزية:

تمثل الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية؛ عنصراً مهماً لتحقيق فعاليتها واستقلاليته، وتحقيقها لأهدافها، وبذلك فإن وحدات الإدارة المحلية لن تكون لها فاعلية؛ إذا نظرنا إليها على أنها شخص رشيد وقادر، لكنه لا يستطيع العيش بدون إعانة الحكومة المركزية، لذا فإن للموارد المحلية "التمويل المالي" أهمية في تدعيم الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية^(٢).

٢. تحقيق التنمية المحلية ذاتياً:

تعمل الموارد المالية الملائمة على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية للتنمية المحلية، فالأهداف الاقتصادية بما تتضمنه من السعي إلى رفع مستوى معيشة الأفراد في المجتمعات المحلية، من خلال إقامة المشروعات الخدمية والاقتصادية التي تؤدي إلى توفير السلع والخدمات على المستوى المحلي، وما تسعى إليه تلك الأهداف أيضاً من تقريب الفوارق الاقتصادية والاجتماعية؛ فإن كل ذلك يتطلب المزيد من الموارد المحلية.

١ د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٣.

٢ د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠١، ص ١٦٦.

٣. إيجاد الصلة بين التوزيع والتنمية:

تتحقق التنمية المستقلة لوحدات الإدارة المحلية؛ إذا أيقن المواطنون بالأقاليم أن ثمار التنمية سوف تعود عليهم من خلال مشاركتهم الشعبية، وبذل جهودهم في تحقيق تنمية إقليمهم، بما يؤدي إلى تنمية إقليمية مستقلة.

ثانياً: مصادر التمويل المحلي للمساهمة في استقلال وحدات الإدارة المحلية.

تتمثل مصادر التمويل المحلي الذاتي التي تساهم في تعزيز استقلالية وحدات الإدارة المحلية؛ فيما يلي: -

١ - الضرائب والرسوم المحلية:

تنص المادة رقم ٣٨ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ (المعدل عام ٢٠١٩) على أن: "يهدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة إلى تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، ولا يكون إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها إلا بقانون، ولا يجوز الإعفاء منها، إلا في الأحوال المبينة في القانون"^(١). ومن ثم فإنه يجب أن يصدر قانون بإنشاء هذه الضرائب ذات الطابع المحلي، حيث يعتبر فرض الضرائب والرسوم المحلية أهم مصادر الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية، بحيث يحق لكل وحدة محلية فرض ضرائب ورسوم في نطاق إقليمها، بما لها من حقوق السيادة، وذلك لتكون مصدراً للدخل، وتكون الرسوم المفروضة مقابل تقديم خدمات معينة. ومن أهم الرسوم المحلية (رسوم تراخيص البناء - رسوم النقل والمواصلات - رسوم أشغال الطريق - رسوم ممارسة المهن التجارية والصناعية - رسم قيادة السيارات - رسوم استهلاك الغاز والمياه والكهرباء)^(٢). كما نص كذلك قانون الإدارة المحلية على ضريبة الأتبان الزراعية بوصفها أحد موارد المدينة، وذلك بأن ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأتبان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة، و٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأتبان، وفقاً للمادة رقم ٥١ منه.

ويحدد القانون سعر الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها، ويودع النصف في حصيلة الموارد المشتركة، وهي ما تعرف بـ "الضريبة الجمركية"، والتي تجبى في المحافظات الحدودية.

١ الجريدة الرسمية، العدد ٣، مكرر "أ"، الصادر بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤.

٢ د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، المالية العامة، بدون دار نشر، ٢٠٠٠، ص ٣١٨.

٢ - إيرادات الأملاك المحلية:

تقوم وحدات الإدارة المحلية بالحصول على موارد مالية خاصة بها، وذلك من خلال رسوم الأملاك والمشروعات التي تقوم على إدارتها تلك الوحدات^(١). وذلك مثل الإيجارات التي تحصل عليها الوحدة المحلية، عن طريق تقديم خدمة الإسكان إلى محدودى الدخل؛ في شكل إقامة وتشديد مساكن. وكذلك الدخل الناتجة من ملكية المحليات للمشروعات الاقتصادية في الأنشطة المختلفة؛ التي تدر دخلاً يزيد على تكاليف الإنتاج، سواء في مجالات إنتاجية، مثل المشروعات الزراعية والحيوانية، أم خدمة مثل مشروعات المياه والكهرباء والغاز والنقل، بالإضافة إلى الأراضي المستغلة التي تملكها وحدات الإدارة المحلية^(٢).

٣ - القروض المحلية:

يكون لوحدات الإدارة المحلية الحق في الحصول على قروض، وذلك عندما يكون هناك عجزاً في ميزانيتها، وتحتاج إلى سد النقص في هذا العجز، إلا أن هذا الحق ترد عليه بعض القيود والشروط التي تحد من استقلاليتها. والدليل على ذلك اشتراط موافقة الحكومة المركزية على هذه القروض، كما أن هناك بعض القروض يلزم أن تكون مؤقتة، وأن تكون في حالات معينة، مثل: (الطوارئ والاضطرابات التي قد تصيب الإقليم كالزلازل والفيضانات والأزمات المالية غير المتوقعة - عدم توافر السيولة النقدية في موارد وحدات الإدارة المحلية - إنشاء المشروعات الرأسمالية المختلفة). كذلك يوجد بعض القيود على هذه القروض، ومنها: (أن يكون القرض متوسط الأجل - ألا يتجاوز القرض حدود مبلغ معين - أن يكون القرض في حدود نسبة معينة من الضرائب المالية - أن يكون في حدود الخطة والموازنة المعتمدة للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية، بما لا يجاوز حد المديونية ٤٠٪ من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة، أو الوحدة المحلية التي تنشأ في هذه المشروعات).

٤ - الإعانات الحكومية لوحدات الإدارة المحلية.

قد يصعب على وحدات الإدارة المحلية الاكتفاء الذاتي؛ في ظل التركيز على مواردها الذاتية فقط، حيث قد تحتاج إلى إعانات خارجية من الحكومة المركزية، وذلك لأجل تغطية النفقات المحلية لها، إلا أن تلك

١ د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الثانية، وحدة دعم سياسات اللامركزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤١.

٢ د. مجدي مدحت النهري، المرجع السابق، ص ١٧٤.

الإعانات الحكومية المركزية؛ قد تؤثر على الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، حيث قد تهدف تلك الإعانات إلى إخضاع وحدات الإدارة المحلية للرقابة المركزية، وذلك لتوفير حداً أدنى من الخدمات على صعيد الدولة بأكملها^(١).

ومن خلال ما سبق؛ نستنبط أن فكرة الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية تعتمد على علاقة عكسية، تتمثل في المعادلة الآتية: كلما زادت القدرة المالية الذاتية لوحدات الإدارة المحلية؛ قل اعتماد وحدات الإدارة المحلية على الحكومة المركزية، ومن ثم تتمتع وحدات الإدارة المحلية بقدر أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها الإدارية (وهو ما سنوضحه في المطلب التالي). كما أن الاستقلال المالي المحلي من شأنه تأكيد المسؤولية المالية لدى المواطنين، وذلك نظراً للارتباط بين أدائهم للضرائب المحلية، وحصولهم على الخدمات، وما يترتب على ذلك من مشاركة في صنع القرار المحلي، سواء مالياً أم إدارياً، واختيار نوع الحكومة التي يرغبون فيها ومساءلتها.

ومن أهم الدلائل والمؤشرات على تأثير محدودية الموارد المالية المحلية على نظام وحدات الإدارة المحلية؛ ضعف استجابة القيادات المحلية لأولويات التنمية، واحتياجات المواطنين المحليين، فإذا كانت وحدات الإدارة المحلية تعتمد بشكل مطلق على التمويل المركزي من الحكومة المركزية وتحويلاتها؛ فإن وحدات الإدارة المحلية تتطلع إلى الإرشاد والتوجيه من الحكومة المركزية، وليس إلى احتياجات مواطنيها، أما إذا كانت وحدات الإدارة المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المالي؛ فإن ذلك يؤثر على إمكانياتها لتحديد أولويات التنمية لديها، ويجعلها أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين، وكذلك من الدلائل والمؤشرات أيضاً على تأثير محدودية الموارد المالية المحلية على نظام وحدات الإدارة المحلية؛ ضعف قدرة وحدات الإدارة المحلية على مساءلة القيادات التنفيذية، وزيادة سلطة القيادات التنفيذية، ويرجع ذلك إلى أن وحدات الإدارة المحلية في هذه الحالة؛ تكون غير قادرة على إقرار خطط تفصيلية للإنفاق على أساس سنوي. أما الرئيس التنفيذي؛ فإنه يركز جهوده في البحث عن المساعدات المالية من الحكومة المركزية، وهو ما يجعل المواطنين يتطلعون إليه، ويجعل دور وحدات الإدارة المحلية مجرد رد فعل للقرارات التي يتخذها القادة التنفيذيون، ويترتب على ما سبق زيادة تبعية وحدات الإدارة المحلية للحكومة المركزية^(٢).

١ د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٣، ص ٦٧ وما بعدها.

2 Alan K. Campell, National state local system of government and intergovernmental aid, The Ronald press company, New York, two ed, 1990, p 202.

الفرع الثاني

مصادر التمويل المحلي للمساهمة

في استقلال وحدات الإدارة المحلية

تعتبر "الخطة المالية" عن مجموعة من الاختيارات بين برامج ومستويات تمويل، واختيارات بين مجالات الصحة والتعليم، وغيرها من الخدمات الاجتماعية من جهة، وعدد أكبر من الاختيارات الفردية في كل من هذه المجالات؛ من جهة أخرى. كما تعتبر عمليتا التخطيط والموازنة مصادر رئيسية للمعلومات اللازمة؛ لرسم السياسات واتخاذ القرارات.

ويتخذ ذلك التخطيط صورة التخطيط المالي اللامركزي، ولذلك التخطيط المالي دورا مهما في تحقيق استقلال وحدات الإدارة المحلية، حيث يوضح التخطيط المالي لوحدات الإدارة المحلية تنفيذ ما هو مطلوب منها، كما يفيد وحدات الإدارة المحلية في تدبير مواردها، وبالتالي قدرتها على تقديم الخدمات المرجوة منها بكفاءة وفعالية^(١)، ولا تتركز العملية التخطيطية اللامركزية في يد السلطة المركزية، بل تشترك فيها الهيئات الإقليمية والمشروعات المحلية، والإدارات التابعة للوزارات المركزية، وذلك يعني أن المديرين والإداريين؛ يجب أن يقوموا بالتفويض ببعض مسؤولياتهم؛ فيما يتعلق بأمور الموازنة وبعض الصلاحيات والامتيازات، ومن ثم يمكن أن تشكل موازنة الأداء اللبنة الثانية نحو رسم سياسات فعالة، تترك معها الإدارة العليا التفصيلات التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية الأدنى.

ولعل التخطيط اللامركزي يمثل أسلوب التخطيط من أسفل، لأن الإدارة المحلية تكون نابعة من صميم الشعب، فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع، وذلك باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية، وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها، فالتخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية المحلية؛ التي تعكس خصوصية الإقليم محل التخطيط. ولعل هناك فارق كبير بين "أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات ومؤسسات تخطيط إقليمية" و"أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات التخطيط المركزي"، إلا أنه يجب أن تكون الأهداف الأولى مكاملة ومتسقة مع الأهداف الثانية، ذلك لأن المقصود هنا هو التجنيد الفعل لكافة الطاقات البشرية في مختلف القطاعات والأنماط الإنتاجية، من خلال خلق فرص للعمل والاستثمار تتسع بدرجة كبيرة، لتشمل كل هذه القطاعات، وتوفير أطر مؤسسية جديدة، تكفل مشاركة القاعدة الشعبية في اقتراح أهداف الخطة، ومتابعة تنفيذها، وهو ما يرتبط ارتباطاً وثيقاً

١ أ. حمزة أبو زيد، الانعكاسات التنموية للفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٣، ص ٣٧، ٣٨.

بالديمقراطية، ومن ثم تحقيق الاستقلالية^(١).

وبذلك يتضح أن تطبيق اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والمالية المحلية؛ يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة، إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، وذلك نظرا لأنها تسمح بمشاركة مواطني وحدات الإدارة المحلية في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة المحلية. كما أنه توفر دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهو ما يهيئ فرصا لنجاح خطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن، يضمن توفير حياة مناسبة لجميع السكان، بجميع مناطق الدولة، مما يحقق التوازن الإقليمي، وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية، والذي يعتمد على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية، ونظيرتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما؛ يكون له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه^(٢).

١ د. حاتم سامي محمد، دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ٣٥ - ٣٦.

٢ د. رمزي زكي، الاعتماد على الذات، دار الشباب للنشر والتوزيع، ١٩٨٥، ص ١٣٥.

المطلب الثاني

مظاهر الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة المحلية

يترتب على "الاستقلال المالي" لوحدات الإدارة المحلية؛ وجود "استقلال إداري" يتبع ذلك، ويتجسد هذا الاستقلال الإداري في عدة مظاهر، وهي: (التخطيط بالمشاركة، والاستقلال القانوني والوظيفي لوحدات الإدارة المحلية، واستقلال اختصاصات وحدات الإدارة المحلية)، ونذكر ذلك من خلال الفروع الآتية: -

- الفرع الأول: دور التخطيط بالمشاركة في الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة المحلية.
- الفرع الثاني: الاستقلال القانوني والوظيفي لوحدات الإدارة المحلية.
- الفرع الثالث: استقلال اختصاصات وحدات الإدارة المحلية.

الفرع الأول

دور التخطيط بالمشاركة في الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة المحلية

لقد أصبح التخطيط بالمشاركة عنصراً مهماً في بناء القرارات التخطيطية، حيث تم تشجيع الصور المختلفة لمناهج التخطيط بالمشاركة، وتم الأخذ بها في العديد من المؤسسات وجداول أعمال مشروعات التنمية، ولكنها اختلفت في شكل تطبيقها، ودرجة السماح بالمشاركة للمواطنين المحليين المستفيدين، وأصحاب المصالح، وشكلها من حيث إعادة توزيع القوة والتوازن بين المستفيدين، وأصحاب المصالح والمجتمعات المهمشة.

وعلى الرغم من أنه ليس للمجالس الشعبية المحلية في مصر حق التشريع؛ إلا أنها تمارس دوراً رقابياً على المرافق والأعمال التي تدخل في نطاق اختصاصها الإقليمي، كما أن لتلك المجالس حق الرقابة على تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وموازنتها السنوية، وحساباتها الختامية، ويقوم المجلس المحلي بالموافقة على إنشاء المرافق التي تعم بالنفع العام على المواطنين، ووحدات الإدارة المحلية، وللمجلس أن يطلب أي بيانات وتقارير مدعمة بالبيانات الإحصائية، تتعلق بنشاط الوحدات الاقتصادية والإنتاجية. ومن ثم؛ فإن تزويد وحدات الإدارة المحلية بمزيد من السلطات تحت رقابة السلطة المركزية؛ سيكون عاملاً لنجاح إدارة الموارد ونجاح التمويل المحلي. ولذلك فقد قامت الولايات المتحدة الأمريكية لأجل ضمان كفاءة أداء القطاع الحكومي؛ بمنح قوانين الدول المختلفة للمؤسسات البيروقراطية الاتحادية قدراً من الاستقلالية، بحيث تمارس أعمالها وأنشطتها بحرية^(١). وبالإضافة إلى ذلك؛ تسمح قوانين الولايات المتحدة الأمريكية بأن تتشارك مؤسسات الإدارة العامة (على المستويين الاتحادي والمحلي) من أجل إنجاز الكثير من المشروعات المشتركة، وذلك من حيث استخدام المصادر المالية، والإمكانات البشرية^(٢).

١ د. عبد الفتاح ياغي: الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، الحامد للنشر، عمان، ٢٠١٢، ص ٢٢٦.

2 Milbreth L.W, Political Participation, How and why do people get involved in politics? , Skokie, IL, Rand McNally, 1965, p 37.

الفرع الثاني

الاستقلال القانوني والوظيفي لوحدات الإدارة المحلية

تتمتع وحدات الإدارة المحلية بوجود استقلال قانوني ووظيفي بها، ومن ثم تحقيق الاستقلال الإداري بتلك الوحدات، ونوضح ذلك من خلال العناصر الآتية: -

أولاً: التمثيل القانوني لوحدات الإدارة المحلية:

يعتبر التمثيل القانوني لوحدات الإدارة المحلية أمام القضاء؛ مظهراً من مظاهر الاستقلال الإداري لها، إذ أن حقي (القضاء والدفاع) هما من الحقوق الدستورية للشخصيات الاعتبارية، بحيث يكون لها حق رفع الدعاوى القضائية أمام المحاكم، بما تتضمنه من حق لرفع دعاوى لإلغاء القرارات الصادرة من الحكومة المركزية. كما يقع على عاتق وحدات الإدارة المحلية المسؤولية القانونية عن الأضرار التي تقع بواسطتها، من خلال أحد موظفيها^(١).

ثانياً: استقلال إدارة الموارد البشرية لوحدات الإدارة المحلية:

يعتبر حق وحدات الإدارة المحلية في إدارة الموارد البشرية الخاصة بها؛ أهم مظاهر الاستقلال الإداري لها، بحيث تستطيع بموجب ذلك أن تنظم شؤون اللوائح الإدارية والمالية الخاصة بها؛ على استقلال عن الحكومة المركزية. مثال على ذلك؛ أن يكون اختيار موظفيها من أبناء الوحدة المحلية، وتنظيم شؤون العاملين بها يكون مستقلاً وفقاً للسلطة التقديرية بها، إلا أن ذلك الاستقلال يكون مقيداً بالمشروعية القانونية، وفقاً للوائح والقوانين دون الخروج عنها.

كما أن استقلال إدارة الموارد البشرية؛ يستتبع الاستقلال في التعيين للموظفين، والنقل والندب والفصل لهم والترقيات، إلا أن التعيين بالنسبة إلى كبار الموظفين بالمحليات وترقيتهم؛ يكون بناء على اقتراح من اللجنة المختصة، وموافقة وحدة الإدارة المحلية^(٢).

١ د. محمد محمود الطعمانة، د. سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٢٢ - ٢٣.

٢ د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الثانية، وحدة دعم السياسات اللامركزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ص ٣٠.

الفرع الثالث

استقلال اختصاصات وحدات الإدارة المحلية

تتمتع وحدات الإدارة المحلية باستقلال في الحكم المحلي بها، واستقلال اختصاصاتها ومهامها، وهو ما يؤدي إلى تحقيق ودعم الاستقلال الإداري لها.

أولاً: استقلال الحكم المحلي لوحدات الإدارة المحلية:

يكون هناك نظام حكم محلي مستقل لإدارة وحدات الإدارة المحلية، ويتمثل ذلك الاستقلال في وجود مجلس محلي يتضمن أعضاء منتخبين ومعينين من مواطني الوحدة المحلية، وهو ما يضمن استقلال وحدات الإدارة المحلية، وخاصةً بالنسبة إلى نظام الانتخاب، حيث يدين العضو المنتخب بالولاء لأبناء وحدته المحلية، وبذلك يخضع إلى رقابة ناخبيه، وليس إلى رقابة الحكومة المركزية، وذلك على عكس المعينين، حيث قد يتم تعيينهم من خلال السلطة المركزية، أو من خلال المجلس المحلي، وفي حالة التعيين عن طريق المجلس المحلي؛ فإنه يتأكد لدينا استقلال هؤلاء الأعضاء، من حيث تبعيتهم وولائهم للمجلس المحلي؛ الذي قام بتعيينهم^(١).

أما بالنسبة إلى رؤساء وقيادات المجالس المحلية؛ فإنه قد يتم تعيينهم من قبل الحكومة المركزية أو المجلس المحلي. وفي مصر يتم التعيين لهم عن طريق الحكومة المركزية، وكذلك الحال في تونس والمغرب والسعودية، وفي فرنسا يتم تعيين مندوباً أو مفوضاً للجمهورية في كل من الإقليم والمحافظة، وذلك بموجب مرسوم من مجلس الوزراء، مع ضرورة أخذ رأي وزير الداخلية، كما أنه قد يتم انتخاب قيادات المجالس المحلية، وذلك إما عن طريق المواطنين (كما في الولايات المتحدة الأمريكية واليابان)، أو عن طريق المجلس المحلي (كما في فرنسا).

ومن مزايا التعيين في المجالس المحلية استقلال وحدات الإدارة المحلية عن الانتماءات السياسية والقبلية، إلا أنه يؤدي إلى مزيد من الرقابة والتحكم من قبل السلطة المركزية، تجاه وحدات الإدارة المحلية، وكذلك إضعاف سلطة المجلس المحلي، تجاه الرئيس التنفيذي المعين من قبل الحكومة المركزية، والإضرار بمبدأ الديمقراطية كأحد دعائم الاستقلال^(٢).

١ د. خالد سمارة الزعبي، أنواع عضوية المجالس المحلية، دراسة مقارنة، ورقة مقدمة إلى المؤتمر العربي الثالث، الإدارة المحلية، ورشة عمل، ممارسات وتجارب في اللامركزية وتطوير الإدارة المحلية، القاهرة، ١٠ : ١٤ أبريل ٢٠٠٥، ص ١٧٢.

2 Djillali Hadjadji, Corruption et Democratie en Algerie, two ed, Paris, 2001, p 265 éts.

ثانياً: استقلال اختصاصات وحدات الإدارة المحلية:

تختص وحدات الإدارة المحلية باختصاص أصيل؛ يتمثل في تقديم الخدمات العامة لمواطني الوحدة المحلية، من مياه وصحة وكهرباء وتعليم ومجاري، وكافة مجالات البنية التحتية من رصف الطرق وإنارتها، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى خاصة بتقديم خدمات لإقليم الوحدة المحلية، لكنها تحتاج إلى تمويل أكبر من قدرة ميزانية الوحدة المحلية، ومن ثم فإنها في تلك الحالة تخضع إلى موافقة السلطة المركزية، والتي تقوم بتفويض وحدات الإدارة المحلية للقيام بها.

وفي النظام المصري والفرنسي؛ يكون تحديد اختصاصات وحدات الإدارة المحلية من خلال قواعد عامة، بمعنى أنه لا يخرج منها إلا ما تم استثنائه بنص خاص، سواء كان دستورياً أم قانونياً، وتم إلحاقه صراحةً إلى الحكومة المركزية، لذا يحق لوحدات الإدارة المحلية التدخل والقيام بمبادرات بالنسبة إلى أي موضوع يتصل بالمجتمعات المحلية، وهو ما يمنح وحدات الإدارة المحلية بنوع من المرونة اللازمة لها في أداء أعمالها وقراراتها، فهي الأقدر على معرفة احتياجات الإقليم التابع لها، واحتياجات مواطنيها اقتصادياً واجتماعياً، ومن ثم فتمتع وحدات الإدارة المحلية بحرية في تقدير اختصاصاتها؛ التي تتفق وتتلاءم مع البيئة التي تعمل فيها^(١).

١ د. محمد محمود الطعمنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٥، ص ٢٢ - ٢٣.

المبحث الثاني

مظاهر مركزية وحدات الإدارة المحلية

تتجسد مركزية وحدات الإدارة المحلية في الرقابة المالية والإدارية من قبل الحكومة المركزية، تجاه وحدات الإدارة المحلية. وتتمثل الرقابة بمدلولها العام في التحقق بصفة مستمرة من أن وحدات الإدارة المحلية؛ تقوم بتنفيذ ما هو مقرر لها، وفق الخطة التي رسمتها لها الحكومة المركزية؛ في إطار القانون والقواعد والتعليمات المقررة، وذلك بهدف اكتشاف نواحي الخطأ والانحرافات، وإيجاد الحلول المناسبة لها، وكذلك علاجها، وتلافي الوقوع في تلك الأخطاء^(١). وتنقسم تلك الرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية إلى نوعين، وهما: (الرقابة المالية – الرقابة الإدارية). وسوف نوضح ذلك من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية.
- المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية.

١ د. محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٨٠.

المطلب الأول

الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية

تعتبر الرقابة المالية أحد مظاهر المركزية المالية للحكومة؛ بشأن وحدات الإدارة المحلية، ونناقشها هنا من خلال بيان تعريفها، والقواعد القانونية التي تحكمها، وكذلك من خلال بيان الأجهزة المالية الحكومية الرقابية على وحدات الإدارة المحلية. وهو ما نوضحه من خلال الفرعين الآتيين:

- الفرع الأول: ماهية الرقابة المالية والقواعد التي تحكمها.
- الفرع الثاني: أجهزة الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية.

الفرع الأول

ماهية الرقابة المالية والقواعد التي تحكمها

تعرف "الرقابة المالية" بأنها القواعد التي تلتزم بها الجهات الإدارية في تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وتأثيراتها وتسجيل وتبويب العمليات المالية التي تجريها، وقواعد الرقابة المالية قبل الصرف، ونظم الضبط الداخلي، وإظهار وتحليل النتائج التي تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الجهات، بحيث تعطي صورة حقيقية لها، بشرط أن تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة إلى الرقابة، وعلى اختلاف مستوياتها الإدارية^(١)، وذلك بعد إقرار مشروعات خطط المحافظات من المجالس الشعبية المحلية، يتم عرضها على السلطات المركزية، ممثلة في "وزير التخطيط" الذي يتولى الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة، اتفاقاً مع الوزير المختص بالإدارة المحلية، والوزراء المختصين، ولتحقيق النمو المتوازن وفق خطة التنمية الشاملة، وتقوم كل محافظة بإرسال مشروع موازنتها، شاملة مشروعات موازنات وحدات الإدارة المحلية في نطاقها إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، والذي يقوم بإرساله بعد بحثه مع المحافظ إلى وزير المالية والتخطيط، وكذلك يقوم المحافظ بإرسال مشروع الحساب الختامي للمحافظة، شاملاً مشروعات الحسابات الختامية لوحدات الإدارة المحلية في نطاقها إلى وزير المالية، بعد إقراره من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة^(٢).

ويشترط موافقة رئيس مجلس الوزراء في الحالات الآتية:

- في حالة وحدات الإدارة المحلية بفرض ضرائب ورسوم محلية.
 - في حالة التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة، والقروض المحلية.
 - في حال قبول التبرعات والمساعدات والهبات والإعانات؛ التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية.
- وتتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات طبقاً لقانون الموازنة العامة، وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات، مراجعة حسابات وحدات الإدارة المحلية، وذلك بالنسبة إلى إيراداتها ومصروفاتها، ويكون ممثلي وزارة المالية في هذه الوحدات مسئولين عن صحة هذه الحسابات، ومطابقتها، وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها، وذلك على النحو الذي تفصله اللائحة التنفيذية، وعلى الجهاز المركزي للمحاسبات؛ إخطار "المجلس الشعبي المحلي للمحافظة"، والمحافظ المختص، بالتقارير التي يعدها عن حسابات المحافظة، ووحدات الإدارة المحلية الأخرى الخاضعة إلى إشرافها.

١ راجع نص المادة رقم ٢ من قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١.

٢ د. شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ١٩٨٣، ص ٢٧ وما بعدها.

هذا وقد نصت المادة رقم ٧ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (وتعديلاته المختلفة) على تقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية، ويضم كل منها محافظة أو أكثر، ويكون لكل إقليم عاصمة، وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية، وينشأ بكل إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الإقليمي، تشكل على النحو التالي:

- محافظ الإقليم، وله الرئاسة التي تكون بالتناوب سنوياً من بين محافظي المحافظات المكونة للإقليم.
- محافظي المحافظات المكونة للإقليم.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم.
- ممثلي الوزارات المختصة، ويصدر باختيار كل منهم قراراً من الوزير المختص.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي، ويكون أميناً عاماً للجنة.
- على أن تختص لجنة التخطيط الإقليمي بالآتي:
- * التنسيق بين خطط المحافظات، وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي، والتي تتخذ أساساً في وضع بدائل لخطة الإقليم، وذلك في ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً.
- * النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة، ودراسة التعديلات التي تقترحها "هيئة التخطيط الإقليمي" في الخطة، وفقاً للظروف الاقتصادية التي تواجه تنفيذها، ويتم عرض ما تصدره اللجنة من توصيات على "المجلس الأعلى للإدارة المحلية".
- كما قد قررت المادة رقم ٩ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (وتعديلاته المختلفة) إنشاء هيئة للتخطيط الإقليمي بكل من الأقاليم الاقتصادية، وتتبع هذا الهيئة وزير التخطيط، ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات؛ قراراً من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم، وتختص هيئة التخطيط الإقليمي بالآتي: -
- القيام بالبحث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية، ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى.

- اقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم.
- القيام بإعداد الأجهزة الفنية للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم^(١).
- كما أن هناك رقابة على موازنة وحدات الإدارة المحلية، وتهدف إلى التأكد من أن المال العام قد تم استخدامه لأغراض الصالح العام، وعلى المسؤولين عن وحدات الإدارة المحلية إثبات ذلك، وكذلك الاقتناع بأن متخذ قرار التصرف في المال العام؛ قد أقدم على هذا القرار بعد تروي وتفكير بين البدائل المتاحة،

١ د. هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨، ص ٢٩٣ - ٣٣٣.

مراعيا ما تمليه متطلبات السلوك المالي والإداري الرشيد^(١)، ومن ثم يتطلب ذلك مراجعة العمليات المالية والمصروفات والإيرادات؛ التي تمت في الماضي والحاضر، وذلك وفقا للخطة الموضوعية لها، ومعالجة أسباب التلاعب والانحراف، لمنع تكراره مستقبلا^(٢).

١ د. أحمد جمال الدين موسى، ميزانية الدولة، مكتبة الجلاء، المنصورة، ٢٠١٨، ص ٩٧ وما بعدها.
٢ د. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٣٠٣.

الفرع الثاني

أجهزة الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية

تمارس الحكومة مهامها الرقابية على وحدات الإدارة المحلية مالياً، من خلال عدة أجهزة مالية رقابية، وذلك كما يلي:

١ - وزارة المالية:

يختص "قطاع الحسابات والمديريات المالية" بوزارة المالية؛ بالتطبيق السليم لأحكام القانون (رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١) بشأن المحاسبة الحكومية، والذي يقضي باختصاص وزارة المالية بالرقابة المالية قبل الصرف، وتتم الرقابة عن طريق لمديرو الحسابات أو وكلائهم بالجهات الإدارية، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة - جهاز التفتيش بوزارة المالية - قطاع الموازنة بوزارة المالية - قطاع الحسابات الختامية بوزارة المالية^(١).

وتعتبر وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن تطبيق نظم المحاسبة الحكومية على كافة وحدات الجهاز الإداري، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة الاقتصادية، والصناديق والحسابات الخاصة، والوحدات ذات الطابع الخاص، ويشمل ذلك تحديد القواعد التي تلتزم بها كافة الجهات الإدارية عند تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وقواعد الرقابة المالية، ونظم الضبط الداخلي، وتحديد كيفية إظهار وتحليل النتائج التي تعبر عنها المراكز المالية للجهات الحكومية. والقطاع الذي يقع على كاهله كل ذلك داخل وزارة المالية هو "قطاع الحسابات والمديريات المالية"، خاصة بعد صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٦٦ بإنشاء المديريات المالية، والتي تتكون من الأجهزة الآتية: {الميزانية - الحسابات - الحسابات الختامية - الإيرادات والتحصيل - المخازن والمشتريات - التفتيش المالي والإداري}، وتختص المديرية المالية بالإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية، وإدارة جميع الوحدات الإدارية بالمحافظة، وذلك تحت إشراف المحافظ. ولها في سبيل ذلك القيام بالمهام الرقابية الآتية: -

- فحص ومراجعة مشروعات ميزانيات المجالس المحلية، وإعداد مشروع ميزانية مجلس المحافظة، وعرض ما ينتهي إليه رأياً في المشروعات المذكورة على المحافظ، ومجلس المحافظة، وبحث كافة مشاكل التنفيذ.

- الإشراف على جميع الوحدات الحسابية بالمحافظة، وتوجيهها في كافة الشئون المالية، وإحكام الرقابة والإشراف على سلامة التنفيذ، أيضاً مراجعة وضبط وتجميع الحسابات الشهرية، والدورية والختامية، ومراقبة

١ دليل الرقابة المالية، صادر عن وزارة المالية المصرية، منشور برقم ١٠ لسنة ٢٠١٤، ص ٢.

تنفيذ الميزانية خلال السنة من جميع الوجوه.

- إجراء عمليات حصر وتقدير الرسوم المحلية، وتحصيل الإيرادات الذاتية للمحافظة، والمستحقات التي تقوم بتحصيلها جهات لحساب المحافظة، ومتابعة تحصيل الإيرادات المركزية.

- بحث ودراسة المسائل المتعلقة بالمشتريات، وإدارة وحدات المخازن المختلفة بدائرة المحافظة، وفحص ومراجعة واعتماد محاضر الجرد السنوي، وتنظيم الانتفاع بفائض كافة المخازن بوحدات الإدارة المحلية.

- التفتيش على جميع الشؤون المالية والمخزنية لوحدات الإدارة المحلية، وإجراء البحوث المالية والتحقيقات، وبحث الشكاوى والاشتراك في لجان فحص الاختلاس والسرقة والإهمال.

ومن ثم فإن "جهاز الحسابات الحكومية" بوزارة المالية؛ يقوم من خلال وحداته الحسابية بكافة الإدارة الحكومية على مستوى الدولة بالتوجيه وإبداء الرأي، وذلك في كافة الأعمال المالية والحسابية بكافة وحدات الإدارات المحلية، ولذلك يتبع وزارة المالية كمراقبين قبل الصرف كل من:

* مراقبو ومديرو ووكلاء الحسابات: ويعتبرون مسئولين عن مزاولة النشاط الحسابي بالوحدة الحسابية، والقيام بأعمال الرقابة قبل الصرف، ويدخل في اختصاصهم مراقبة تنفيذ الموازنة العامة المعتمدة وفقاً لقانون ربطها، مع مراعاة التأكد من استفاء ما قد يكون تضمنته من قيود تتعلق بالصرف من بعض الاعتمادات، والتحقق من عدم الصرف على الحسابات الجارية المدينة، لعدم وجود اعتماد في الموازنة، أو لعدم كفاية هذا الاعتماد، مع مراقبة عملية الارتباطات على البنوك، والتحقق من عدم إجازة الصرف إلا في حدود الاعتمادات المدرجة بالموازنة، وعدم الارتباط بأي مصروف غير وارد بالموازنة، أو زائد على التقديرات الواردة بها، إلا بعد صدور قرار بذلك من السلطة المختصة^(١).

* المراقب المالي: يمثل المراقب المالي "وزارة المالية" في الوزارات، ويعاون هذه الوزارات في المسائل المالية، وكذلك تفسير التعليمات واللوائح المالية.

هذا وقد صدر قرار وزير المالية رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٩؛ بتعديل اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية (المادة رقم ٢٦) مستحدثاً ما يعرف بـ "التحصيل الإلكتروني"، وذلك من خلال النظم الحديثة، عن طريق بطاقات السداد الإلكترونية المحلية والدولية، والمدفوعة عبر التحويلات البنكية من وسائل الاتصال المختلفة، مثل ماكينات الصرافة الآلية ATM، ونقاط البيع الإلكترونية POS، والهواتف النقالة، وشبكة المعلومات الدولية^(٢). وتتمثل عناصر منظومة الدفع الإلكتروني بمصر في: {الوحدة الحسابية المركزية - الوحدات الحسابية الفرعية - البنك المركزي المصري - سلطة التصديق الحكومي الإلكتروني - بنك الاستثمار

١ د. حاتم سامي محمد محمد، دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ١٧٦، ١٧٧.

١ قطاع مكتب وزير المالية، تقرير وزارة المالية، مركز التدريب الإداري، مارس ٢٠١٦.

القومي}، بحيث تقوم الوحدة الحسابية المركزية بإدارة المنظومة البنكية لحساب الخزنة الموحد، وإصدار أوامر التحويل للمدفوعات الصادرة من الوحدات الحسابية الفرعية على مستوى الجمهورية، ومن ثم تستطيع مراقبة المعاملات التي تتم على حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي، ثم تقوم الوحدات الحسابية الفرعية بإصدار أوامر الدفع، وذلك كنوع من الرقابة قبل الصرف، ومتابعة الإيرادات والمصروفات الحكومية، من خلال حسابها الخاص بالمنظومة البنكية، ثم يقوم البنك المركزي المصري بتنفيذ أوامر التحويل الصادرة من الوحدة الحسابية المركزية، من خلال الخصم على حساب الخزنة الموحد، ثم تأتي سلطة التصديق الحكومي الإلكتروني، والتي تم إنشائها بموجب قانون "التوقيع الإلكتروني" رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤، ومن خلالها يتم إصدار شهادات تعريف الهوية ومتابعتها، ثم يقوم "بنك الاستثمار القومي" بالتنفيذ الفعلي لأوامر التحويل^(١).

٢ - الجهاز المركزي للمحاسبات:

يعتبر "الجهاز المركزي للمحاسبات" هيئة رقابية، حيث يتولى الرقابة على أموال وحدات الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة بجميع إداراتها المحلية، والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة رقم ٢١٩ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ (المعدل عام ٢٠١٩)^(٢). كذلك يتولى مراقبة مصروفات وإيرادات الحكومة، ومراقبة أعمال مخازن الحكومة، وممارسة الرقابة المستندية بوحدات الإدارة المحلية، للتأكد من سلامة التصرفات المالية، والكشف عن الأخطاء والإهمال والانحرافات، ووسائل منع حدوثها، ومراجعة أهداف الخطة، ومقدار العائد المتحقق، والتأكد من أن الموارد قد تم استخدامها على النحو الصحيح، دون سوء استغلال^(٣).

وكنا قد ذكرنا؛ أن وزارة المالية تقوم ب (الرقابة السابقة) قبل الصرف بوحدات الإدارة المحلية، وتقوم أيضاً ب (الرقابة اللاحقة) بعد الصرف، وذلك من خلال "الإدارة العامة للتفتيش المالي" بالوزارة، وكذلك "الجهاز المركزي للمحاسبات"، والذي يتولى مهمة الرقابة بعد الصرف، حيث يمارس ذلك الجهاز الرقابة المالية بنوعها المحاسبي والقانوني، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، وذلك وفقاً لما نص عليه القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، الخاص

موقع <http://www.cbe.org.eg/ar/payment system/ pages/overview.aspx.visited> on 17/10/2023.

البنك المركزي المصري

٢ راجع؛ نصوص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل عام ٢٠١٩.

٣ راجع في مضمون ذلك؛ د. صلاح الدين فوزي، المحيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.

بمهام الجهاز المركزي للمحاسبات^(١)، ويباشر الجهاز في مجال الرقابة المالية والمحاسبية اختصاص مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتي الإيرادات والمصروفات، وذلك عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على المستندات والدفاتر، وسجلات المتحصلات، والمستحقات العامة، والمصروفات العامة. والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية بالتحصيل أو الصرف؛ قد تمت بطريقة سليمة، وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة، والقواعد العامة للموازنة العامة، وذلك بالنسبة لكافة وحدات الإدارة المحلية بالدولة. كما يقوم الجهاز بمراجعة حسابات المعاشات والمكافآت والتأمينات الاجتماعية، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.

أيضاً يقوم الجهاز بمراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين، بما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والترقيات والعلاوات والبدلات، وما في حكمها، للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة، والقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لها، ومراجعة حسابات التسوية، والحسابات الجارية، والحسابات الوسيطة، والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها، ومراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة، وما يقتضي ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزانة الدولة؛ في حالة الإقراض، وسداد الدولة في حالة الاقتراض. بالإضافة إلى مراجعة المنح والهبات والتبرعات من جهات أجنبية أو دولية، للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح، وبحث حال المخازن، وفحص دفاترها وسجلاتها، ومستندات التوريد والصرف بها، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس، وفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف، وكشف وقائع الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، وكذلك مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية، ومراجعة الحسابات الختامية للموازنة العامة، وذلك بالنسبة لكافة وحدات الإدارة المحلية بالدولة^(٢).

١ قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، الجريدة الرسمية، العدد رقم ٢٣ تابع، الصادر بتاريخ ٩ يونيو ١٩٨٨.

٢ دليل الرقابة المالية، صادر عن وزارة المالية المصرية، منشور برقم ١٠ لسنة ٢٠١٤، ص ٢١٣.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية

هناك رقابة إدارية داخلية بين وحدات الإدارة المحلية من قبل بعضها على بعض، ورقابة خارجية من قبل الحكومة المركزية على وحدات الإدارة المحلية. وفيما يلي بيان تلك الصورتين من الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية، وذلك من خلال الفرعين الآتيين: -

- الفرع الأول: الرقابة الإدارية الداخلية في وحدات الإدارة المحلية.
- الفرع الثاني: الرقابة الإدارية المركزية على وحدات الإدارة المحلية.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية الداخلية في وحدات الإدارة المحلية

تأخذ الرقابة الإدارية الداخلية بين وحدات الإدارة المحلية تلك الأشكال الآتية^(١):-

أولاً: الرقابة بين وحدات الإدارة المحلية وبعضها البعض:

تتجسد الرقابة بين وحدات الإدارة المحلية وبعضها البعض فيما يلي:

أ. رقابة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على المجالس الأدنى:

يختص "المجلس الشعبي للمحافظة" بالرقابة على المجالس الشعبية المحلية الأدنى في نطاق المحافظة، وذلك وفقاً للقواعد المقررة في قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية، حيث يقوم بالإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس، فضلاً عن حق التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر عن هذه المجالس، وذلك في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية، بالإضافة إلى الموافقة على اقتراحات المجالس الشعبية المحلية بإنشاء أو إلغاء وحدات الإدارة المحلية، وذلك في نطاق المحافظة، أو تغيير أسمائها. وكذلك مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة، والتي لا تتمكن تلك المجالس من القيام بها، على أن يكون القرار الصادر من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالاعتراض على كل أو بعض القرارات، الصادرة من المجالس الشعبية المحلية الأخرى، على أن يكون ذلك مسبباً. كما يخطر به رئيس المجلس الشعبي المحلي؛ الذي أصدر القرار المعترض عليه، وفي تلك الحالة يتم وقف القرار. كما أنه يحق للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة اعتماد اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية في نطاق المحافظة، وذلك وفقاً للمادة رقم ٤٥ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية (رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩).

ب. رقابة المجلس الشعبي المحلي للمركز على المجالس الأدنى.

يختص هذا المجلس (في نطاق السياسة العامة للمحافظة) بالإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة في نطاق المجلس، وكذلك التصديق على قراراتها في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية، وذلك وفقاً للقواعد المقررة في البند الخاص برقابة المحافظة.

١ د. محمد محمد عبد اللطيف، د. شريف يوسف حلمي خاطر، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٠٥، ص ٢٧٧: ٢٨٣.

ت. رقابة المجلس الشعبي للمدينة على المجالس الأدنى.

يختص هذا المجلس (في نطاق السياسة العامة للمركز) بالرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها، والرقابة على جميع المرافق ذات الطابع الخاص في نطاق المدينة، وذلك في الحدود المقررة بالبند الخاص برقابة المحافظة^(١).

ثانياً: الرقابة بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية.

تتجسد هذه الرقابة فيما يلي: -

أ- التعاون بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية، وذلك للتأكد من أن العمل في نطاق وحدات الإدارة المحلية؛ يتم وفقاً للخطة الموضوعة والسياسات المرسومة والبرامج المحددة، وذلك في إطار الخطة والموازنة والقوانين، والقواعد المنظمة للعمل في كل قطاع، من خلال استفادة المجالس التنفيذية من تقارير المجالس الشعبية المحلية، بشأن متابعة إنجازات العمل التنفيذي، فضلاً عن العمل على تدبير المكان، وتقديم العون المالي والإداري والفني للمجلس الشعبي المحلي لأداء مهامه. كما أنه يحق للمحافظ ولكل من رؤساء وحدات الإدارة المحلية التقدم باقتراحاتهم إلى المجلس المختص، وذلك في المسائل الداخلة في اختصاص المجلس، وطبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية، وذلك وفقاً للمادة رقم ١٠٣ من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (الخاص بإصدار قانون نظام الحكم المحلي)^(٢).

ب- المساءلة، ومن خلالها تمارس المجالس الشعبية المحلية الرقابة على الأجهزة التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية، وهي بصدد ممارستها لاختصاصاتها، حيث قد منح قانون الإدارة المحلية (وفقاً للمادة رقم ١٩) أعضاء المجالس الشعبية المحلية؛ حق طلب توجيه أسئلة، وتقديم طلبات إحاطة، ونظم هذا الأمر، بحيث يكون لكل عضو من (أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وأعضاء المجالس الشعبية الأخرى على مستوى الوحدة المحلية) أن يوجه للمحافظ أو لمساعد المحافظ، ولكل من (رؤساء المصالح، ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة) أسئلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، على أن يكون ذلك السؤال مقيداً بالأمور المحلية، وأن لا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه، أو تكون له صفة شخصية، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي المحلي؛ إجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرد

١ د. علي الصاوي، اللامركزية في إطار الديمقراطية (ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٠١: ٢١٢.

٢ الجريدة الرسمية، العدد رقم ٢٥ تابع، الصادر بتاريخ ٢١ / ٦ / ١٩٧٩.

وعليها.

كما يكون لكل من الأعضاء (سابق الذكر) حق تقديم "طلب الإحاطة" إلى المحافظ أو غيره من مساعدي المحافظ، أو من رؤساء المصالح، ورؤساء الهيئات العامة في المحافظة، وعلى مقدم طلب الإحاطة؛ أن يحدد الأمور التي يتضمنها، ويبين صفتها العامة والعاجلة، وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي المحلي؛ إجراءات وأوضاع تقديم طلبات الإحاطة والإجابة عليها^(١).

ثالثاً: رقابة رؤساء وحدات الإدارة المحلية على قرارات المجالس الشعبية المحلية.

تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية؛ نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في قانون الإدارة المحلية، وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة، ومراعاة القوانين واللوائح، وهو ما نصت عليه المادة رقم ١٣٢ (المعدلة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨)، ولكن يجوز للمحافظ أو لرئيس الوحدة المحلية المختصة؛ الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي، بالمخالفة للخطة العامة للدولة، أو الموازنة المعتمدة، أو ينطوي على أي مخالفة للقوانين واللوائح، أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة في هذا القانون، وللمعتراض في هذه الحالة إعادة هذا القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره، مشفوعاً بملاحظات، والأسباب التي بنى عليها اعتراضه، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار. وفي حالة إذا ما تمسك المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بقراره؛ فإن الوزير المختص بالإدارة المحلية يقوم بعرض الأمر على مجلس الوزراء، خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه به، ويقوم مجلس الوزراء بالبت في القرارات المعترض عليها، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه، ويكون قرار المجلس في هذا الشأن نهائياً. أما في حالة إصرار أي من المجالس الشعبية لوحدات الإدارة المحلية الأخرى على قراره؛ فإن المحافظ المختص يخطر رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية، ويقوم الوزير بالبت في القرارات المعترض عليها، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العرض عليه، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً^(٢).

١ د. هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨، ص ٣٣٠ وما بعدها.

٢ د. محمد محمد عبد اللطيف، د. شريف يوسف حلمي خاطر، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٠٥، ص ٢٨٢ - ٢٨٣.

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية المركزية على وحدات الإدارة المحلية

يهدف هذا النوع من الرقابة إلى تحقيق التناسق والترابط بين "السلطة المركزية" و"المجالس الشعبية المحلية" و"أجهزتها التنفيذية"، فضلاً عن تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية، بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية، وتأخذ الرقابة الإدارية للحكومة المركزية على وحدات الإدارة المحلية تلك الأشكال الآتية^(١):-

١- تصديق الحكومة المركزية على قرارات وحدات الإدارة المحلية.

هناك قرارات تصدر عن وحدات الإدارة المحلية؛ يمكن ممارستها دون حاجة إلى تصديق واعتماد من الحكومة المركزية، ومن ثم يتم تنفيذ تلك القرارات مباشرة، وكذلك هناك قرارات لا يمكن ممارستها دون هذا التصديق من جانب الحكومة المركزية، ومن ثم يحق للحكومة المركزية أن تقرر إيقاف تلك القرارات لفترة معينة من الزمن، ولكن بشرط بيان أسباب ذلك الوقف.

كما أن للحكومة المركزية (ممثلة في مجلس الوزراء) حق الرفض أو الموافقة على الأنظمة المحلية الصادرة عن المجالس المحلية، وذلك لأن الأنظمة المحلية تتطلب التوحيد، بالرغم من أنها تنظم الأمور الإدارية الداخلية؛ التي تتعلق بأجهزة وحدات الإدارة المحلية، وهيئاتها المختلفة.

وكذلك تختص السلطة المركزية؛ بتعيين وتأييد وإعفاء الأجهزة التنفيذية المسؤولة في وحدات الإدارة المحلية، حيث يتولى "مجلس الوزراء" الرقابة على أعمال المحافظات، وتقييم أدائها لأعمالها، وذلك بهدف مراعاة تنفيذ السياسة العامة، والخطة العامة للدولة، وتحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها، وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات.

٢- حلول الحكومة المركزية محل وحدات الإدارة المحلية.

تقوم الحكومة المركزية (ممثلة في مجلس الوزراء، أو أي هيئة تخولها ذلك) بالحلول محل وحدات الإدارة المحلية، وذلك من خلال قيامها بالاختصاصات المخولة لها، حال تقاعسها عن القيام بمهامها طبقاً للقوانين واللوائح والخطة والموازنة العامة، أي أن لرئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة

١ د. محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٧٣: ٣٨٩.

المحلية، وبعد اخذ رأي المحافظ المختص أن يتخذ أي إجراء، أو أن يقوم بأي عمل كان يتعين على أي من المجالس الشعبية المحلية القيام به، وذلك وفقاً للخطة العامة للدولة، أو الموازنة المعتمدة، أو تفرضه القوانين واللوائح، إذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقرره القانون، وكان قد تم تنبيهه إلى القيام به، ولكن ذلك مقيداً بأن ينص القانون الخاص بتنظيم وحدات الإدارة المحلية صراحةً على "مبدأ الحل"، وصدور إنذار من الحكومة المركزية لوحدات الإدارة المحلية، وذلك في حالة ما إذا امتنعت عن ممارسة إحدى وظائفها^(١).

٣- التفويض الإداري من الحكومة المركزية على وحدات الإدارة المحلية.

توجد العديد من الهيئات المركزية المستقلة؛ التي تمارس الرقابة على أعمال وحدات الإدارة المحلية، وذلك مثل: {الدواوين - الأجهزة المركزية للمحاسبات - أجهزة الرقابة الإدارية}، حيث يحق لكل وزير من الوزراء كل في نطاق اختصاص وزارته القيام بالآتي: -

- إبلاغ المحافظة بالخطة العامة للدولة، ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، وكذلك إبلاغ وحدات الإدارة المحلية؛ بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية، تؤدي إلى حسن سير الخدمات بالمرافق العامة، وذلك بما يتفق مع السياسة العامة للدولة، وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولي، وشئون التمويل وتسعير السلع.
- إعداد خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعيّنين، لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها، وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها.
- المساهمة مع الوحدات المحلية في الأعمال والمشروعات الداخلة في اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها.

- لمجلس الوزراء أن يصدر قراراً بحل المجلس الشعبي والمحلي للمحافظة، أو لغيرها من وحدات الإدارة المحلية، وذلك بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة، ويقرها مجلس الوزراء، ويتم نشر هذا القرار الصادر بحل المجلس الشعبي في الجريدة الرسمية، ويتم إخطار مجلس النواب بذلك، خلال أسبوعين من تاريخ صدور القرار، ويكون قرار المجلس مقيداً بالقواعد الآتية: (عدم جواز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل لجميع المجالس على مستوى الدولة مرة واحدة - عدم جواز الحل مرتين لذات السبب - تشكيل مجلس مؤقت، بناء على اقتراح المحافظ المختص، يضم في تشكيله عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية - إجراء انتخابات تشكيل المجلس الشعبي المحلي الجديد،

١ د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٦٩ وما بعدها.

خلال ستون يوما من صدور قرار الحل).

٤ - الرقابة التشريعية على وحدات الإدارة المحلية.

أصبحت موازنة مجلس النواب تتضمن سنويا المبالغ المخصصة للمجالس الشعبية، وذلك منذ صدور دستور عام ١٩٧١. وابتداءً منذ عام ١٩٧٥؛ أصبح يشترط ضرورة الحصول على موافقة مجلس النواب، في حالة إبرام أي قرض أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة، إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة مقبلة، أو التصرف بالمجان في مال عام يتجاوز مبلغاً معيناً لغير الوزارات والمصالح الحكومية، كما أصبحت الموازنات المحلية جزءاً من الموازنة العامة للدولة، وبالتالي لا بد من اعتمادها من مجلس النواب.

وتقوم المجالس الشعبية المحلية بتقديم تقرير سنوي عن نشاطها وإنجازاتها، بحيث يتوجب على رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة تقديم تقريراً عن أنشطة المجلس، والأمور العامة التي تهم المحافظة إلى "رئيس مجلس النواب"، وكذلك ملاحظاته بشأن متابعة خطة التنمية في المحافظة.

ولأعضاء مجلس النواب؛ حق حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية، وذلك دون أن يكون لهم صوتاً معدوداً، ولكن يحق لهم تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة، ويتم إخطار مجلس النواب بقرار حل "المجلس الشعبي المحلي"، خلال أسبوعين من تاريخ صدوره، وذلك وفقاً للمادة رقم ١٤٥ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، والمعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، الخاص بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، بشأن إصدار قانون الحكم المحلي^(١).

١ الجريدة الرسمية، العدد ٢٦، الصادر بتاريخ ٢٥ / ٦ / ١٩٨٨.

الخاتمة:

ناقشنا من قبل الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية من حيث فكرة التوازن فيما بين الاستقلال والمركزية، وذلك لأجل تحقيق الصالح العام، وأوضحنا مدى استقلالية وحدات الإدارة المحلية، ومدى مركزيتها، كما عرضنا لهذا الاستقلال فيما هو كائن عليه الوضع الإداري الحالي لوحدات الإدارة المحلية، وذلك ماليا وإداريا، والآن نوضح ذلك الاستقلال من حيث ما هو مأمول تطبيقه، وذلك لأجل لفت نظر المشرع إليه، لتطبيقه على أرض الواقع، حيث أصبحت وحدات الإدارة المحلية ركيزة من ركائز التنمية الاقتصادية والاجتماعية السياسية، إذ أنها تكون مسئولة عن مشروعات البنية الأساسية على مستوى الدولة، وذلك كالطرق والصحة والتعليم والمرافق، وأصبحت أيضا قائمة على تنفيذ الخطة العامة للدولة، ويتطلب الاضطلاع بمثل هذه الأعباء؛ أن تكون المحليات قادرة ماليا وإداريا على تحقيق الآمال المعقودة عليها، ومن هنا تظهر أهمية التمويل المحلي، باعتباره أحد المحددات الأساسية التي يتوقف على إشباعها قدرة المحليات على القيام بمهامها، لذلك وحتى نكون أمام وحدات إدارة محلية قادرة على تحقيق التنمية المحلية؛ ويتوافر لها الاستقلال المالي والإداري اللازم؛ فإن ذلك يتطلب إقامة توازن بين "الرقابة على وحدات الإدارة المحلية من قبل الحكومة المركزية ماليا وإداريا"، و"استقلال وحدات الإدارة المحلية عن الحكومة المركزية ماليا وإداريا".

فالتطور التنموي الذي ننشده؛ لن يتحقق عن طريق الاعتماد على السلطة المركزية من خلال الإعانات الحكومية فقط، إذ أن المحليات تكون أدري باحتياجاتها من خدمات، لذا فإنه يجب ألا يقف دور وحدات الإدارة المحلية عند الرقابة والإشراف على المرافق والمشروعات القائمة، بل يجب أن يتخطى ذلك إلى الوصول إلى مرحلة التفكير؛ فيما يحتاجه المجتمع المحلي، فلا نجد وحدة محلية كل همها هو مجرد إنفاق الميزانية واستنزافها، وإنما يجب التفكير في المشروعات الاستثمارية التي تمكن المجتمع المحلي؛ بأن يصبح شخص رشيد، قادر على الاستمرارية. ومثال على ذلك؛ نجد أن دولة "الصين" قد عهد فيها تدريجيا للسلطات المحلية، وذلك على مستوى القرية والمدينة باختصاصات واسعة لتنظيم الاقتصاد المحلي، بما في ذلك إصدار التراخيص لممارسة النشاط الاقتصادي، وتنسيق الخطط الاستثمارية، وجذب المستثمرين، وحل المنازعات، وتحديد هيكل النفقات العامة^(١).

ولعل الواقع الذي نعيشه في قرى مصر؛ هو واقع متناقض، فالسلع الزراعية ذاتها قد أصابها ارتفاع الأثمان بالقرية، الأمر الذي قد وصل إلى حد صعوبة حصول الفلاح البسيط عليها، فالمجتمع المحلي الذي يغيب عن الواقع؛ يكون كل تفكير إدارته هو استنفاد الميزانية، دون النظر إلى عائد الإنفاق. فبعض الدول مثل

١ د. أحمد جمال الدين موسى، د. رضا عبد السلام، مقدمة في الإصلاح المؤسسي، مع دراسة خاصة بمؤسسة القضاء في مصر، بدون دار نشر، ٢٠١٥، ص ٦١.

"ماليزيا"؛ قد اعتمدت بدرجة كبيرة على الموارد الداخلية في توفير رءوس الأموال، اللازمة لتمويل الاستثمارات، لذا ارتفع الادخار المحلي الإجمالي بنسبة ٤٧٪، وزاد الاستثمار المحلي الإجمالي بنسبة ٥٠٪، وإذا كانت الإمكانيات المحلية غير قادرة على القيام بكل المشروعات الاستثمارية؛ فمن الممكن فتح المجال للاستثمار الأجنبي والمحلي، وتسهيل الإجراءات الإدارية، وتوحيدها لجذب الاستثمار، حيث يمكن لوحدات الإدارة المحلية أن تساهم في المشروعات الاستثمارية، ومن ثم نكون أمام مجتمع محلي منتج يدر دخلاً للدولة^(١). وفي فرنسا تكون وحدات الإدارة المحلية ليست مجرد أداة في خدمة الحكومة، حتى وإن كانت تعمل وفقاً للأوامر التي تصدر إليها، ولكن بإمكانها أيضاً أن تشارك في اتخاذ القرارات، وهو ما توفره الموازنات الحديثة التي تعتمد عليها فرنسا، مثل (موازنة التخطيط والبرمجة في ضوء مبدأ ترشيد الاختيارات الموازنة، مع إنشاء لجنة التنظيم المحاسبي عام ١٩٩٨، واعتماد مشروع قانون "الجمهورية الرقمية" عام ٢٠١٦)، وذلك لتطوير وحدات الإدارة المحلية، والوسائل العلمية لاتخاذ القرار، مما يساعد على زيادة كفاءة العاملين، وتنمية قدراتهم، وبذلك فقد أصبحت القاعدة الأساسية في فرنسا؛ هي أن "وحدات الإدارة المحلية الفرنسية" تدير شئونها المالية والإدارية، وذلك وفق ما يتراءى لها^(٢)، بمعنى أن تقوم بتحديد أوجه الإنفاق ومقداره، حسبما تراه محققاً لصالح المجتمع المحلي، إلا أنها تتقيد بالقوانين والصالح العام، ومن ثم تظهر أهمية تطوير وتحديث وحدات الإدارة المحلية، لمواكبة كل ما هو جديد، وذلك لأجل تحقيق التنمية الاقتصادية^(٣). وتجدر الإشارة؛ أن معظم الصناعات بالدول النامية تقام بالقرب من المدن الكبرى، أي أنها مركزة في مناطق محدودة داخل الدولة، وهو ما يعكس تميز المدن الكبرى بالخدمات والمرافق، في حين نقصها في المناطق الأخرى، وكذلك لأن أصحاب المصانع يفضلون الأماكن القريبة من الأسواق الكبيرة بالمدن، إلا أن أغلب الحكومات قد بدأت تشجع على إقامة الصناعات بمختلف مناطق الدولة، وذلك من خلال منح حوافز للشركات، وتخفيض سعر الأراضي بتلك المناطق، وإمدادها بالمرافق والطرق وغير ذلك^(٤).

كما نشير إلى أنه ينبغي استقلال أجهزة الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية، وذلك لتحقيق التنمية الإدارية بها، ولتوضيح ذلك نسوق المثال الآتي: إذا تم اكتشاف مخالفة مالية بإحدى وحدات الإدارة المحلية؛ فإنه يتم مخاطبة المركز الرئيسي للوحدة المحلية، وذلك ليقوم بدوره في مخاطبة الفرع الموجود بالمحافظة

1 UNDP Human Development Report, 2001.

٢ د. بيار باكتيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة/ أ. عيسى عصفور، منشورات عويدات بيروت، باريس، بدون سنة نشر، ص ٤٩.

3 World Investment Report 2002, FDI inflow and real / UNCTAD. visited on 20/10/2023.

٤ د. عبد الهادي النجار، محاضرات في استراتيجيات التطوير الاقتصادي بين الفكر المعاصر والفكر الإسلامي، دار العلم للنشر والتوزيع بالمنصورة، ٢٠٠٠، ص ٦١.

للجهاز المركزي للمحاسبات، مما يترتب عليه ضياع الوقت في تلك الإجراءات الإدارية الروتينية، وقد تضيع معالم المخالفة المالية، وكذلك يتم مخاطبة الوحدة المحلية لـ "جهاز التفتيش التابع لوزارة المالية"، وهو أيضا مطالب بالالتزام بتعليمات السلطة المركزية بالوزارة، مما يترتب عليه انتظار وقت؛ لمعرفة ما سوف يتم اتخاذه في مواجهة المخالفة المالية، ويحتاج إلى مزيد من الجهد أيضا^(١). وبالتالي فإن تبني مبدأ {اللامركزية للرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية} يعد من المبادئ المهمة في تحقيق وحدات الإدارة المحلية للتنمية المحلية^(٢).

وقد استنتجنا من خلال ما سبق ما يلي:

- ١- لكل من الاستقلال والمركزية لدى وحدات الإدارة المحلية؛ مزايا وعيوب، ومن ثم ينبغي الأخذ بمزاياها وترك عيوبها، لأجل تحقيق التنمية المحلية.
- ٢- تعتبر الرقابة على وحدات الإدارة المحلية؛ إحدى صور المركزية الإدارية، ولكنها تكون مهمة لأجل تحقيق تنمية إدارية أفضل، وذلك إذا ما تم استغلالها على أفضل وجه.
- وللوصول إلى تحقيق الاستثمار المحلي؛ يتطلب ذلك توافر الإمكانيات المالية والإدارية الآتية: -
- ١- التخطيط المالي، ويتعلق بدراسة وتقدير حركة الأموال المنتظرة، ووضع الخطط التي تسير عليها كل وحدة محلية على حدة في المستقبل.
- ٢- الرقابة المالية التي تستهدف التحقق من أن الأهداف المأمولة قد تم تحقيقها.
- ٣- إدارة مالية ذات خبرة ودراية بعيدا عن البيروقراطية، والإغراق في التفاصيل القانونية التي ينفر منها الاستثمار، فتوافر الموارد الاقتصادية دون وجود إدارة مالية جيدة؛ يجعلها عرضة إلى الضياع والإهدار.
- ومن ثم نخلص إلى فكرة الدراسة، وهي أنه ينبغي تحقيق "التوازن بين استقلال وحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها".

١ د. خالد زكريا وآخرين، الإدارة المحلية في مصر، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ٢٠١١، ص ٩٦ وما بعدها.

2 Reyneud (j)، Les chambres regionales des comptes، edition puf، 1984، p 4.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة.

- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢.
- د. صلاح الدين فوزي، المحيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.
- د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠.
- د. عاطف صدقي - د. محمد أحمد الرزاز، المالية العامة، بدون دار نشر، ٢٠٠٠.
- د. محمد محمد عبد اللطيف، د. شريف يوسف حلمي خاطر، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٠٥.

ثانياً: المراجع الخاصة.

- د. أحمد جمال الدين موسى، ميزانية الدولة، مكتبة الجلاء، المنصورة، ٢٠١٨.
- د. أحمد جمال الدين موسى، د. رضا عبد السلام، مقدمة في الإصلاح المؤسسي، مع دراسة خاصة بمؤسسة القضاء في مصر، بدون دار نشر، ٢٠١٥.
- د. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
- د. بيار باكتيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة/ أ. عيسى عصفور، منشورات عويدات بيروت، باريس، بدون سنة نشر.
- د. خالد زكريا وآخرين، الإدارة المحلية في مصر، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ٢٠١١.
- د. رمزي زكي، الاعتماد على الذات، دار الشباب للنشر والتوزيع، ١٩٨٥.
- د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٥.
- د. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، وحدة دعم السياسات اللامركزية، الطبعة الثانية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٢.
- د. شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ١٩٨٣.
- د. ظريف بطرس، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الأول، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ٢٠٠٣.
- د. عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية، دروس مستفادة من التجربة المصرية،

- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٤.
- د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٣.
- د. عبد الفتاح ياغي: الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، الحامد للنشر، عمان، ٢٠١٢.
- د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- د. عبد الهادي النجار، محاضرات في استراتيجيات التطوير الاقتصادي بين الفكر المعاصر والفكر الإسلامي، دار العلم للنشر والتوزيع بالمنصورة، ٢٠٠٠.
- د. علي الصاوي، اللامركزية في إطار الديمقراطية (ملاحظات في النظم المحلية المعاصرة)، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠.
- د. مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي، المفاهيم والأسس والتجارب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، ٢٠١٨.
- د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠١.
- د. محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.
- د. محمد محمود الطعمنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- د. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠.
- د. كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٠.

ثالثاً: الرسائل العلمية.

- د. أحمد غانم علي، العلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الحكم المحلي في كل من مصر وفرنسا، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١١.
- أيمن عبد القادر عبد الرحيم، دور اللامركزية في فاعلية الصراع التنظيمي في وزارات السلطة الفلسطينية، قطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، ٢٠١٠.
- د. جيهان عبد اللطيف الرفاعي، الرقابة على الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة

طنطا، ٢٠١٠.

- د. حاتم سامي محمد، دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧.
- أ. حمزة أبو زيد، الانعكاسات التنموية للفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٣.
- د. سالار ناجي إسماعيل، دور التشريع في مواجهة الفساد الاقتصادي، إقليم كردستان العراق نموذجاً، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧.
- د. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٣.
- د. عصام جلال حسن شعت، استخدام منهج إعادة هندسة الإدارة في تطوير نظام الإدارة المحلية المصري، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨.
- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بلقاييد، تلمسان، الجزائر، ٢٠١٠ / ٢٠١١.
- د. محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣.
- د. محمد علي عزيز الريكاني، مواجهة جرائم الفساد على المستويين الوطني والدولي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٥.
- د. محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- معروف محمد إبراهيم، اختصاصات وإستراتيجية البلديات والهيئات المحلية وآثارها في المشاركة والتنمية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠٠٥.
- د. هدى محمد عبد الرحمن السيد: كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلاميين، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨.
- أ. هشام محمد جبريل، الفساد الإداري وعلاقته بالاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة مقارنة وتطبيقية على ليبيا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٢.

رابعاً: المجالات العلمية.

- د. سليمان بوفاسة، أ. بن ناصر جبارة، آثار الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته، حالة الجزائر، مجلة

مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد والإحصاء والتشريع، العدد ٥١٢، السنة ١٠٥، يناير ٢٠١٤.

د. هديل كاظم سعيد، علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية، بحث ميداني في مجلس محافظة بغداد، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العدد ٨٥، المجلد ٢١، ٢٠١٥.

خامساً: المؤتمرات العلمية:

د. خالد سمارة الزعبي، أنواع عضوية المجالس المحلية، دراسة مقارنة، ورقة مقدمة إلى المؤتمر العربي الثالث، الإدارة المحلية، ورشة عمل، ممارسات وتجارب في اللامركزية وتطوير الإدارة المحلية، القاهرة، ١٠: ١٤ أبريل ٢٠٠٥.

د. محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية في مصر، الواقع وآفاق المستقبل، بحث مقدم إلى مؤتمر تطوير الإدارة المحلية، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، القاهرة، ٢٠٠٨.

د. محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، الفترة من ١٨: ٢٠ أغسطس ٢٠٠٣.

سادساً: القوانين والتقارير.

• الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الجريدة الرسمية، العدد الثالث مكرر "أ"، بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤، المعدل عام ٢٠١٩.

• القانون المصري للمناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته عام ٢٠١٨.

• قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١.

• قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، مادة رقم ١٢، مستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، الجريدة الرسمية، العدد ٢٦، الصادر بتاريخ ٢٥ يونيو ١٩٨١.

• قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، الجريدة الرسمية، العدد رقم ٢٣، الصادر بتاريخ ٩ يونيو ١٩٨٨.

• القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الخاص بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، الجريدة الرسمية، العدد رقم ٢٥، الصادر بتاريخ ٢١ / ٦ / ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، الجريدة الرسمية، العدد ٢٦، الصادر بتاريخ ٢٥ / ٦ / ١٩٨٨.

• برلمانيون عرب ضد الفساد، واقع النزاهة والفساد في العام العربي، بحث من منشورات منظمة عرب ضد الفساد، الطبعة الأولى، ٢٠١١.

- دليل الرقابة المالية، صادر عن وزارة المالية المصرية، منشور برقم ١٠ لسنة ٢٠١٤.
- قطاع مكتب وزير المالية، تقرير وزارة المالية، مركز التدريب الإداري، مارس ٢٠١٦.

سابعاً: المراجع الإلكترونية.

- <http://www.cbe.org.eg/ar/paymentsystem/pages/overview.aspx.visitedon> 17/10/2023 .
- <http://www.transparency.org.visited> on 21/10/2023.

ثامناً: المراجع الفرنسية:

- Bonnard. R، Précis de droit administrative، L.G.D.J، Paris، éd 4، 1943.
- Djillali Hadjadj، Corruption et Democratie en Algerie، two ed ، Paris ، 2001.
- W. Waline، Droit - 211 -dition- 211 -s- 211 -tive ، nine éd ، 1963.
- Reyneud (j)، Les chambers - 211 -dition- 211 -s des comptes، - 211 -dition puf، 1984.

تاسعاً: المراجع الإنجليزية:

- Alan K. Campell، National state local system of government and intergovernmental aid، The Ronald press company، New York، two ed ،1990.
- Milbreth L.W، Political Participation، How and why do people get involved in politics? Skokie، IL، Rand McNally، 1965.
- UNDP Human Development Report، 2001.
- World Investment Report 2002، FDI inflow and real / UNCTAD. visited on 20/10/2023.

الفهرس

المستخلص:	١٤٧ -
الكلمات المفتاحية:	١٤٧ -
Abstract:	١٤٨ -
Keywords:	١٤٨ -
مقدمة:	١٤٩ -
الفصل الأول: الإطار العام لاستقلال وحدات الإدارة المحلية مالياً وإدارياً	١٥٣ -
المبحث الأول: مضمون نظام وحدات الإدارة المحلية	١٥٤ -
المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية وطبيعتها	١٥٦ -
الفرع الأول: أسس وعناصر وحدات الإدارة المحلية ومدى علاقتها بالاستقلالية والمركزية	١٥٧ -
الفرع الثاني: أهداف وحدات الإدارة المحلية ومدى تحقيقها للاستقلالية أو المركزية	١٥٩ -
المطلب الثاني: نظم الإدارة المحلية	١٦٢ -
الفرع الأول: نظام المركزية الإدارية وأثره على استقلال أو مركزية وحدات الإدارة المحلية	١٦٣ -
الفرع الثاني: نظام اللامركزية الإدارية وأثره على استقلال أو مركزية وحدات الإدارة المحلية	١٦٥ -
المبحث الثاني: مضمون الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها	١٦٧ -
المطلب الأول: الموازنة بين استقلال وحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها	١٦٨ -
المطلب الثاني: علاقات وحدات الإدارة المحلية بسلطات الدولة	١٧١ -
الفصل الثاني: مدى استقلال ومركزية وحدات الإدارة المحلية	١٧٤ -
المبحث الأول: مظاهر استقلال وحدات الإدارة المحلية	١٧٥ -
المطلب الأول: مظاهر الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية	١٧٦ -
الفرع الأول: دور التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية	١٧٧ -
الفرع الثاني: مصادر التمويل المحلي للمساهمة في استقلال وحدات الإدارة المحلية	١٨١ -
المطلب الثاني: مظاهر الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة المحلية	١٨٣ -
الفرع الأول: دور التخطيط بالمشاركة في الاستقلال الإداري لوحدات الإدارة المحلية	١٨٤ -
الفرع الثاني: الاستقلال القانوني والتوظيفي لوحدات الإدارة المحلية	١٨٥ -
الفرع الثالث: استقلال اختصاصات وحدات الإدارة المحلية	١٨٦ -
المبحث الثاني: مظاهر مركزية وحدات الإدارة المحلية	١٨٨ -
المطلب الأول: الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية	١٨٩ -
الفرع الأول: ماهية الرقابة المالية والقواعد التي تحكمها	١٩٠ -

الفرع الثاني: أجهزة الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية.....	١٩٣ -
المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على وحدات الإدارة المحلية.....	١٩٧ -
الفرع الأول: الرقابة الإدارية الداخلية في وحدات الإدارة المحلية.....	١٩٨ -
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية المركزية على وحدات الإدارة المحلية.....	٢٠١ -
الخاتمة:.....	٢٠٤ -
قائمة المراجع:.....	٢٠٧ -
الفهرس:.....	٢١٢ -