جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم الاقتصاد والمالية العامة

وسائل تعظيم اللامركزية الإدارية فى الضرائب المحلية

إعداد الباحث /

أحمد إبراهيم دسوقي بغدادي

باحث دكتوراه بقسم الاقتصاد والمالية العامة

إشراف الأستاذ الدكتور /

رضا عبدالسلام إبراهيم

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد السياسي والتشريعات الاقتصادية

ومحافظ الشرقية الأسبق

١٤٤٤ هـ – ٢٠٢٣م

مقدمة:

إن نشأة التنظيم الإداري فى الدولة ليس وليد الصدفة أو الاختراع الإنساني المفاجئ، وإنما هو نتيجة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والعوامل السياسية التي عايشتها هذه الدولة بالاضافة للعوامل التى تتعلق بالبيئة الجغرافية.

حيث تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة، وعندما تستقر الدولة ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها، تتحول إلى اللامركزية الإدارية التي تتوزع فيها الوظيفة الإدارية بين الهيئات المستقلة والسلطة المركزية، من أجل تفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية وتحقيقاً لمشاركة المواطنين فى إدارة شئونها وتلبية احتياجاتهم المحلية، وبذلك تتعدد السلطات بتعدد الأشخاص العامة فى الدولة التى قد تكون أشخاصاً إقليمية تمارس نشاطها على جزء من إقليم الدولة وتعرف باللامركزية الإقليمية، وقد تكون أشخاصاً مرفقية تمارس اختصاصات موضوعية محددة بمرفق معين، وتعرف باللامركزية المصلحية أو المرفقية.[1]

لذلك تقوم الإدارات والسلطات المحلية بوظائف مختلفة بهدف تحقيق التنمية المحلية، وللقيام بأداء هذه الوظائف تحتاج إلى موارد متنوعة سواء كانت مادية أو بشرية ، وتعتبر الموارد المادية المالية المصدر الأساسي في تغطية إحتياجات الوحدات المحلية، لذلك يمكن قياس درجة الاستقلالية والفعالية لأي هيئة محلية أو إقليمية بمدى مقدرتها المالية على تحقيق أهدافها التنموية التوسعية من مصادرها الخاصة الذاتية ، إلا أن الضرائب المحلية ونتيجة لمجموعة من العوامل والظروف أصبحت لا تساهم بشكل كافي كمصدر ثابت لتمويل الخزينة المالية المحلية.

([1]) ربيع أنور فتح الباب: الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية فى دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ١٩٩٣، ص٦.

لذلك يجب إعادة النظر في توزيع الموارد حتى يظهر التمويل المحلى فى صورته الحقيقة في الموازنة، مع استخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة. .[٢]

(٢) محيي الدين صابر: الحكم المحلي وتنمية المجمع في الدول النامية، الطبعة الثانية، المكتبة العصرية، بيروت ، لبنان، ١٩٨٨، ص١٤٨.

المشكلة وتحديدها:

يمكن حصر إشكالية الدراسة في سؤال جوهري هو:

إلى أي مدى تؤثر اللامركزية الإدارية علي الضرائب المحلية وعلي حدوث تنمية محلية لها؟

وإلى أي مدى يمكن اعتبار اللامركزية الإدارية المحرك الأساسي لتحقيق تنمية فعالة وتنمية لإيرادات الضرائب المحلية؟

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية موضوع الدراسة في عرض وسائل تعظيم الضرائب المحلية لتحقيق التنمية المستهدفة، و محاولة إدراك العلاقة بين اللامركزية الإدارية وعملها على تلبية احتياجات المجتمع المحلي بأسرع وقت.

أهداف البحث:

تهدف هذه الدراسة إلي الآتي:

١. تعريف اللامركزية الإدارية ودورها في تحقيق تنمية الضرائب المحلية.
٢. العمل على إيجاد سبل جديدة للدفع بتعظيم اللامركزية في الضرائب المحلية.

منهج الدراسة:

من أجل الإجابة على مختلف التساؤلات المطروحة وإختبار صحة الفرضيات فقد تم إختيار المنهج الوصفى التحليلي للإلمام بالجانب النظري من خلال عرض المفاهيم المتعلقة باللامركزية الإدارية ، ومفهوم الضرائب المحلية، واقتراح عدة وسائل تؤدى إلى زيادة الموارد المالية من الضرائب المحلية.

وسيتم تناول موضوع البحث في عدة مباحث كالتالي:

المبحث الأول: يتناول اللامركزية الإدارية مفهومها وأنواعها،

المبحث الثاني: يتناول مفهوم الضرائب المحلية ،

المبحث الثالث: يتناول وسائل تعظيم اللامركزية الإدارية في الضرائب المحلية

على النحو التالي:

المبحث الأول

اللامركزية الإدارية مفهومها وأنواعها

اللامركزية الإدارية – باعتبارها أحد صور التنظيم الإداري في الدولة– تقوم على فكرة محتواها توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين هيئات مستقلة إداريا تخضع لرقابة وتوجيه وتصرف السلطات المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها، ويتم توزيع المهام على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات ذات طبيعة إقليمية مستقلة في الأقاليم، أو على أساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات مرفقية أو مصلحية مستقلة نوعا ما عن الإدارة المركزية. (٣)

- لذا عرفت اللامركزية الإدارية على أنها" ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية، ووحدات إدارية مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة".(٤)

وبناءً على ذلك فإن اللامركزية الإدارية هي صوره وأسلوب من أساليب التنظيم والتكوين الإداري، يقوم على فكره توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ، بين السلطة المركزية وموظفيها من ناحية، وبين الهيئات المستقلة التي تتمتع بقسط كبير من الاستقلال في ممارسه سلطاتها في الحدود المرسومة لها في ظل رقابة السلطة المركزية. لذلك ومن خلال هذا التعريف للامركزية الإدارية يتبين الآتي:

---

(٣) عبدالغني بسيوني: التنظيم الإداري، منشأة المعارف، ٢٠٠٧، ص ٨٥

(٤) محمد صغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤ ، ص٩.

١. اللامركزية الإدارية أحد أساليب وطرق التنظيم الإداري وليست صورة من صور الحكم، لذلك تختلف اللامركزية عن النظام المركزي أو الفيدرالي، الذي يعتبر صورة من صور الحكم في الدولة.

٢. اللامركزية الإدارية تشتمل على توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطات المركزية والهيئات المستقلة (محلية أو مصلحية). وتتميز السلطات المحلية عادة بأن تكونها يكون بطريق الانتخاب. لذا فأن النظام اللامركزي في الإدارة لا يعني عدم خضوع السلطة المحلية للرقابة وإشراف الدولة، ولكن إشراف السلطات المركزية على عمل الإدارة المحلية أمر مهم لكي تسير المرافق الإدارية بسلاسة دون خلل في عملها.[٥]

وتعظم أهمية اللامركزية في اعتبارها وسيلة هامه تتيح للمواطنين المحليين فى الإسهام في تسيير امور حياتهم العامة واتخاذ القرارات انطلاقاً من مجموعة من المبادئ المتعددة؛ كحقوق المواطنين والديمقراطية ، وأليه التسيير، وغيرها من متطلبات واحتياجات المجتمع ، نتيجة لعدم تواجد الدولة في كل مكان وفى كل الاوقات.

اللامركزية الإدارية نوعان:

- **النوع الأول:** اللامركزية المصلحية، ويقصد بها أداء الوظيفة الإدارية على أساس مرفقي حيث يتم إنشاء هيئات عامة زات صفة استقلاليه يتحدد اختصاصاتها وفقاً للقانون وعلى أساس مصلحي، أو منح الشخصية المعنوية العامة لمرفق قومي على قدراً من الاستغلال، وتتم ممارسة هذه الاختصاصات على مستوي الدولة أو الإقليم، وهذا النوع يعرف باسم هيئات القطاع العام. وفيها يتم الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لأحد المرافق زات الصفة القومية، واعطائه قدراً من الاستقلال المالي والإداري لكى يتحكم في إدارة شئونه بسلاسة
- **والنوع الثاني:** اللامركزية الإدارية الإقليمية، وفيها يتم تقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية محددة مثل (الأقاليم والمحافظات ..)؛ وهذا التقسيم يهدف إلى الوصول للحجم الأمثل اقليم او محافظه داخل الدولة من حيث المساحة الجغرافية والكثافة السكانية والموارد المالية

(٥) محمد عبدالله الفلاح: مبادئ القانون الإداري، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ٢٠١١، ص١١١

والاقتصادية لكل إقليم ، وفقاً لما هو متوافر من بيانات ومعلومات لدى السلطة المركزية لكل أجزاء الدولة، وتكون لهذه المعلومات والإحصائيات مجتمعه تأثيرها على التقسيم الإداري المرتقب في الدولة.

وفيها يتم توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية، والإدارات المحلية والوحدات الإقليمية بحيث بحيث تؤدى الادارات المحلية وظائفها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ولكن دون تدخل مباشر منها، وبناءً على ذلك تعد اللامركزية الإدارية هي إحدى وسائل توزيع الوظائف الإدارية في الدولة.

المبحث الثاني

مفهوم الضرائب المحلية

تُعرف الضرائب بصفة عامة بأنها: " فريضة مالية تَجبي كرهاً عن الأفراد، دون مقابل خاص يعود على دافعها".(٦)

وتُعرف الضريبة المحلية بأنها فريضة مالية لتوزيع الأعباء العامة سنوياً بين أعضاء الوحدة المحلية، كلُ بحسب طاقته، بغض النظر عن المنافع التي تعود عليه هو شخصياً من وراء الخدمات التي تقوم بها السلطة المحلية.(٧)

فالضريبة المحلية حينما تدفع فأنها تدفع في حدود الوحدات المحلية إلى المؤسسات المحلية من خلال الأفراد القاطنين بهذه الوحدات أو المجتمع المحلي المتصل بهذه الوحدات.

- وبهذا فإن الضريبة المحلية تهدف الى تتحقق القواعد العامة للضريبة التي من أهمها تحقيق المساواة والعدالة وكذلك التضحية، علاوة على محلية الوعاء، من حيث التطبيق وسهولة التقدير والتحصيل للضريبة المحلية التي تمكن حصيلتها الوحدات المحلية من رسم

---

(٦) سوزي عدلي ناشد: المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ١١٥.

(7) Current Paul Smoke "Fiscal Decentralization in Developing Countries, op, cit, p, 54.

وتخطيط مستقبلي لمشروعاتها وعمل الميزانيات التقديرية المتوقعة لحصيلة هذه الموارد المتوقعة من هذا التحصيل.

وتختلف الضريبة ذات الصفة المحلية عن الضرائب العامة القومية بالدولة من ناحيتين: (٨)

- **من ناحية الهيئة التي تقوم بفرض الضريبة لصالحها:**

حيث تفرض الضريبة المحلية من اجل الوحدات المحلية، بمعنى أن الحصيلة الضريبة لها تدخل في حساب ايرادات هذه الوحدات . في حين أن الضريبة العامة القومية تفرض لحساب السلطة القومية المركزية، والمتحصل منها يعتبر مورداً هاما لحساب السلطة المركزية.

- **من ناحية نطاق فرضها وحدود سريانها:**

تفرض الضريبة المحلية في حدود الوحدات المحلية الإدارية الصادرة منها ولا تسرى إلى غيرها من الوحدات المحلية الإدارية الأخرى. بينما الضرائب العامة المركزية تطبق وتفرض على كل أجزاء الدولة ولا تقتصر على الوحدات المحلية الإدارية بداخل الدولة.

- **الضرائب المحلية كأحد المصادر ذات الطبيعة الخاصة للإيرادات:**

يترتب على التزام السلطات المركزية بتقديم الخدمات الى اعضاء الجماعة المحلية الى حاجة هذه السلطات إلى إيرادات تساعدها وتضمن لها القيام بوظائفها فليس بخفي على احد أن المال هو الاساس المحرك للأعمال والأداة الفعالة للاتخاذ القرارات، ومن غيرى تظل الهيئات ساكنة بلا جدوى، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى البحث عن مصادر دخل جديدة ذو استدامة، لذلك ظهرت الضرائب المحلية باعتبارها أفضل الحلول. (٩)

ويعتبر تطبيق سياسة اللامركزية في الناحية المالية، واستقلال الادارات المحليات في إدارة شؤنها الخاصة، خطوة هامه لتفعيل المنافسة المنتجة، لذلك لابد من تعزيز التنمية الاقتصادية ذات الطابع المحلى، وتشجيع الادارات المحلية في فرض الضرائب المحلية، والتوسع في عملية الاستثمار، حيث أن الوحدات المحلية مختلفة في مواردها وإمكانياتها المالية، وهذه المنافسة تؤدي إلى تحسين ورفع كفاءة وجوده المعروض من السلع. لذا فإن تطوير النظام المالي ذو الطابع

---

(٨) محمد العموري: الضرائب المحلية، الموسوعة العربية (http://arab-ency.com.sy/law/details/25951/4)

(٩) محمد العموري: المرجع السابق.

المحلي في مصر: يتطلب تطبيق نظام اللامركزية المالية والتوسع فيه و إصلاح النظام المالي المحلي من خلال زيادة دعم السلطات المالية للوحدات المحلية المنتخبة على جانبي الإيرادات و النفقات، وذلك عن طريق:

١- زيادة دعم واستقلال الوحدات المحلية في وضع هيكل انفاق يتناسب مع تفضيلات المواطنين في هذه الوحدات.

٢- زيادة دعم وتشجيع الوحدات المحلية على تعظيم مواردها المحلية من خلال زيادة قدرتها على فرض الضرائب والرسوم زات الصفة المحلية دون الرجوع للسلطات المركزية.(١٠)

المبحث الثالث

وسائل تعظيم اللامركزية الإدارية في الضرائب المحلية

ويتم ذلك من خلال إتباع عدة وسائل تؤدى إلى زيادة الموارد المالية من الضرائب المحلية وهذه الوسائل هي:

أولاً: تقاسم الإيرادات وتوزعها بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية:

إن تقاسم الإيرادات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية يتوقف بدرجة كبيرة على حجم الموارد المالية، كما تقاس القوة المالية للهيئات والوحدات الإقليمية في الدولة بنسبة المساهمة المالية لتلك الهيئات إلى حجم المالية العامة للدولة. (١١)

لذلك من الطبيعي أنه كلما زادت الموارد المالية لهذه الهيئات الإقليمية ، اتاح لها ذلك ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأكمل معتمدة على هذه الموارد المالية ذات الطبيعة المحلية، ودون أن تلجأ إلى الحكومة المركزية للحصول على موارد ومنح ، او إعانات مالية، وغالباً ما تكون هذه الإعانات مشروطة بطلبات وتوجهات معينه وهو ما يخل باستقلال هذه الهيئات.(١٢)

---

(١٠) أيمن الباجورى: إصلاح الإدارة المحلية في مصر: رؤية مغايرة في ضوء دستور ٢٠١٤م، مجلة كلية السياسة والاقتصاد ، المجلد الخامس عشر ، العدد الرابع عشر أبريل ٢٠٢٢م، ص ٣٢٨.

(١١) عماد فرج الخياط: نظام التمويل فى الإدارة المحلية ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص٣٠.

(12) Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.126.

ولتحقيق الإستقلال المالي والتمويل الذاتي المحلى للوحدات المحلية، أصبح من حقها فرض ضرائب ورسوم محلية، والاستفادة من إيراداتها الخاصة ، وحقها كذلك في تملك أراضيها واستخدامها لمصلحة المجتمع المحلى – إعطاء نسبة من إيرادات الموازنة العامة للوحدات والهيات المحلية، وفي أن يكون لها نصيب يعتد به من الضرائب القومية وفى استغلال وتنمية الثروة القومية وكذلك إنشاء صندوق لتحقيق العدالة والمساواة بين المناطق والأقاليم المحلية، بهدف تقديم المساعدات للمناطق والأقاليم التي تقل فيها إيراداتها الذاتية عن مثيلاتها. (١٣)

وبناءً عليه فالتمويل المحلى يلعب دوراً أساسياً في تحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية المحلية، حيث إن درجة الاستقلال التي تمارسها هذه المجالس المحلية تتناسب مع إمكانياتها المالية ووفرة مواردها المالية.(١٤)

وتظهر الموارد المالية المحلية بصفة عامة في صوره الضرائب والرسوم ذات الصبغة المحلية والقروض المحلية والإيرادات ذات الطابع الاستغلالي وهى اساسا تتمثل في المبالغ النقدية التي تم تحصيلها من الأفراد هذه الوحدات نظير حصولهم على خدمات المرافق العامة، وكذلك إيرادات أملاك الوحدات المحلية والإعانات والمنح والتبرعات التي تقدم إليها سواء من الحكومة المركزية أو الهيئات العامة أو الخاصة.

ويشترط في المورد المالي المحلى ما يلي:

١. أن يكون المورد المالي بأكمله في نطاق الوحدة المحلية بشرط ان يكون متميزاً قدر الإمكان عن الأوعية المالية المركزية، وأن يكون فرض الضريبة وتحديد سعر الضريبة أو الرسم عليه وربطه وتحصيله من خلال السلطة المحلية المختصة. (١٥)
٢. أن تتسم إدارة الموارد المحلية بالذاتية، بمعني أن يكون هناك استقلال وانفراد للسلطة المحلية بتقدير وتحديد هذه الموارد في حدود معينة، وأن يكون إنفاق هذه الإيرادات بيد

---

(١٣) سمير محمد عبدالوهاب : اللامركزية والحكم المحلى فى إطار دستور جديد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص٨.

(١٤) محمود عاطف البنا: الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٤، العدد الثانى، أغسطس ١٩٧٢، ص ٧٠.

(١٥) أنس قاسم جعفر: أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٨٨م، ص٢٦.

السلطات المحلية لكى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية والمتحصل من الموارد المتاحة لهذه الوحدات.[١٦]

(١٦) محمد عبدالله العربي: الإدارة المحلية فى الدول العربية ، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١١، العدد الأول ، ١٩٦٩م، ص٥٢.

ثانياً: تعظيم مساهمة المواطن المحلي في الضريبة (المشاركة الشعبية):

كان ظهور مفهوم المشاركة الشعبية لأول مرة ضمن العديد من المفاهيم المرتبطة بالتنمية في نهاية الخمسينات بالقرن الماضي، وذلك من خلال عمل الخبراء في مجالات عدة ومنها التنمية، والذين وجدوا أن من اكثر أسباب فشل مشروعات التنمية هو أن اهتمامات واحتياجات السكان المحليين بعيدة تماماً عن تصورات وخطط المخططين والمنفذين لهذه المشروعات، وتوصلوا إلى اعتبار ان المشاركة الشعبية للمواطنين هي المتغير الأساسي والرئيسي الذي يؤدي إلى نجاح أو فشل التنمية المحلية ومشروعاتها.(١٧)

وهى تتم بشكل هرمى حيث أن القاعدة السفلية له تمثل احتياجات ومطالب المجتمع المحلى وأن أحد ضلعيه يتمثل في الموارد زات الطابع المحلى الموجودة في المجتمع والضلع الآخر يتمثل فى العناصر البشرية القاطنة في هذا المجتمع بما يمتلكون من ثروات مالية وعلمية واستعداد فطرى للمشاركة والتضحية من أجل تنمية مجتمعهم المحلى.

لذلك أصبح من المعترف به على مدى واسع أن مشاركة المواطنين هي أمر أساسي من أجل التنمية المحلية المستدامة والعادلة، ومن أجل قيام نظام ديمقراطي متطور، إلا أن اشكال المشاركة التي لا تترجم إلى تأثير حقيقي على عملية صنع القرار ، تصبح مشاركه عقيمة إن لم تكن مخيبه للآمال المرجوة منها.

وعلى هذا فإن اللامركزية كفلسفة سياسية وصوره لإدارة نظام الإدارة السديدة في البلاد تكفل فاعلية المشاركة، حيث تسمع للأطراف المدنية المحلية الفاعلة بإضفاء الصفة ذات الصبغة المحلية على القضايا وتمس الحلول المحلية للمشكلات فى المجتمع المحلى.

إضافة إلى ذلك فإن التعاون بين الجهود الإدارية الحكومية والجهود الشعبية المحلية يعد أساساً مهماً لنجاح مشروعات تنمية المجتمع المحلى ، سواء أكانت مشروعات زات صفه اقتصادية أم اجتماعية؛ ولذلك فقد يؤدى هذا التعاون الى خلق الحافز على العمل لدي المواطنين،

---

(١٧) أحمد مصطفى خاطر & محمد عبدالفتاح محمد: الاتجاهات المعاصرة فى تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٠، ص٨١.

ويبث في نفوسهم الثقة التي تدفعهم إلى ترك السلوك السلبى لصالح الافعال الإيجابية المستمرة، الأمر الذي يجذب عجلة الإنتاج إلى والتقدم والازدهار.[١٨]

ولذلك تعد مشاركة أفراد أي مجتمع محلى في عملية التنمية التي تتم في الوحدات المحلية من أهم الموارد الدافعة للمساعدة في نجاح التنمية لها، لذلك لابد من نشر هذا الوعى على المستوي المحلى، وتوضح للمواطنين اهمية مشاركتهم في العمل المجتمعي المحلى من أجل زياده تحسين المشروعات المحلية الاقتصادية والاجتماعية وتطويرها، كذلك يقع على عاتق الحكومات المحلية توفير وسائل تدريب للمواطنين المحليين على العمل المحلى وخاصة على التكيف مع الآلات الحديثة لوسائل الانتاج، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية للمجتمع المحلي مع تشجيعهم على الادخار وتقليل الاستهلاك غير الرشيد للسلع والخدمات العامة.[١٩]

ومن ثم فان من أهم النتائج المترتبة على مشاركة اعضاء المجتمع المحلى في عمليات التنمية المحلية ومشاريعها هو تحقيق الأهداف المرجوة لهذه التنمية، لأن اقتناع المواطنين المحليين بها يترتب عليه انتشار الاتجاهات الإيجابية، وتقبل المشروعات الجديدة واستيعابها وهو تتفادى به الإدارة المحلية أي فعل ضار قد يشكل عقبات دائمه أمام المشروعات التنموية، سواء على مستوي المجتمع المحلى أو القومي، فضلاً عن أن مشاركة هؤلاء المواطنين في التخطيط المحلى وتنفيذ خطط التنمية يجعل هؤلاء المواطنين على قدر كبير من المسؤولية تجاه مجتمعهم المحلى ونحو بلدهم، و ذلك يساهم في تأهيلهم لمشاركه في الإدارة المحلية وأجهزتها التي تعمل على زياده تنمية مجتمعاتهم؛ كما ان أحد أبعاد المشاركة المجتمعية للسكان المحليين يتمثل في ازكاء الشعور بالانتماء والولاء لدي المواطن المحلى، وهو ما يؤدى الى العمل على تحقيق التنمية المحلية وجميع أهدافها.[٢٠]

---

(١٨) رمضان بطيخ: مفهوم الإدارة المحلية ودورها فى التنمية الشاملة، أعمال مؤتمرات: البلديات والمحليات فى ظل الادوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩، ص٢٣٦.

(١٩) محمد خشمون: مشاركة المجالس البلدية فى التنمية المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري قسطنطينية ، الجزائر، ٢٠١١م، ص١٠٢.

(٢٠) الأمم المتحدة: تقرير اللجنة الاقتصادية لغربى آسيا، التجربة العمانية فى مجال تنمية المجتمعات المحلية ، منشورات اليونسكو، نيويورك، وم أ/١٩٩٨م، ص٩

ثالثاً: أثر الضريبة المحلية في جودة الخدمة المحلية:

تختلف تكلفة الخدمات المقدمة في كل منطقة على حدة للوحدات المحلية ، من حيث تكاليف الرصف للطرقات أو الإضاءة للشوارع أو الصيانة للحدائق العامة ، وكذلك مرتبات الموظفين المحليين الذين يقومون بتقديم هذه الخدمات، وكذلك الإدارات الحكومة الذى تقوم بتمويل هذه المشروعات، وكذلك الجهات التي تختار أولويات الخدمات المتنوعة التي يتم تقديمها في الوحدات المحلية بالدولة.

والعلاقة بين الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية علاقة متبادلة بمعني أن كلا منهم يوثر في الاخر حيث يساهم النظام المحلى في الإسراع بالتنمية الاقتصادية والتي تسهم في دعم النظام المحلى من خلال اسلوبين الاول العمل على زيادة الموارد المالية للسلطات المحلية ، والثاني فالتنمية الاقتصادية تقوم بإحداث تغييرات في النسيج الاجتماعي بزيادة افراد الطبقة المتوسطة، الأمر الذي يودى الى زيادة المساهمة والمشاركة الشعبية في الامور المحلية ورفع مستوي وكفاءة القائمين على إدارة المجتمع المحلى.(٢١)

لذلك يترتب على زيادة تحصيل الإيرادات العامة بكافة اشكالها وأنواعها وخصوصا على المستوى المحلى كثير من الاثار، لعل من أهمها ؛ تعظيم اللامركزية المالية وزيادة تطبيقها؛ وذلك لأن الإدارة أو الوحدة المحلية التي تقوم بتحصيل الإيرادات العامة على مستوى هذه الوحدات والمتمثلة في الرسوم التي المحصلة نتيجة تقديم الخدمات العامة، وكذلك الضرائب المفروضة على المشاريع الاقتصادية تصبح مستقلة مالياً بدرجه كبيرة عن الحكومة المركزية، وهو ما يتيح لها بأن تحدد المشاريع الإنمائية التي تحتاج لها، وبالتالي تعمل على تحقيقها.

رابعاً: إيجاد التشريعات القانونية اللازمة لتفعيل اللامركزية:

قد بدأ واضحاً أن هناك العديد المعوقات التي تواجهها الإدارة المحلية في مصر في إحداث تنمية، ومنها الفجوة بين التشريعات القائمة والممارسة في الواقع المحلى، كذلك عدم وجود مجالس محلية منتخبة أو معينة منذ ثورة (٢٥ يناير ٢٠١١م) إلى الآن. وتأتى مشكلة

(٢١) عماد فرج الخياط: نظام التمويل فى الإدارة المحلية ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص٣٥.

ضعف الايرادات ومصادر التمويل من أهم التحديات التي تنقص من فعالية وأداء الإدارة المحلية في عملية التنمية المستدامة. (٢٢)

إن الهدف الأساسي للحكومات لا بد وأن يتمثل في تحسين حياة المواطنين وتوفير المقومات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية بفحواها الدستوري والتي تمثل جزءً من التنمية المحلية المستدامة للمستقبل بدون إهمال لمتطلبات الأجيال القادمة.

وعلى قدر أهمية برامج الحكومة والتي تتفق مع "رؤية مصر ٢٠٣٠" ، فإنه يجب أن تهتم السلطة التنفيذية بتعظيم التمويل الذاتي للموارد المحلية، من هنا تأتي اهميه عطاء الإدارة المحلية دورا كبيرا واهتماما اكثر مما هو عليه الآن في "رؤية مصر ٢٠٣٠" وخطط الحكومة الحالية، بهدف أن تساهم الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة.

والعبرة ليست بالإعلان والتصريح بالعمل و التوجه نحو اللامركزية الإدارية ، حيث أن اللامركزية ليست هدفاً لذاته وإنما سبيل وسياسة فعالة تؤدى إلى إصلاح الإدارة المحلية ونظام الدولة ككل ، كما أن مزاياها المرجوة لا يمكن الاستفادة منها إلا بتواجد مؤسسات الإدارة المحلية وتقويتها وتمكينها من أداء أدوارها المحددة في رسم سياسات اللامركزية.

حيث أن تواجد مجموعة من الإيرادات المتنوعة التي يمكن توفيرها في ظل تطبيق اللامركزية المالية والتي تسهم في تحقيق الانضباط المالي مثل المنح والرسوم العامة و الخاصة مع التوسع في الضرائب علي العقارات والأطيان وغيرها. والتأكيد علي أهمية الإصلاحات التشريعية وتفعيل الرقابة المؤسسية علي جميع المستويات الحكومية المختلفة.

ويتحقق ذلك من خلال توافر الإرادة السياسية لتحقيق سياسه اللامركزية ، وتهيئة البيئة التشريعية وكذلك البيئة الإدارية اللازمة ، وتطوير القوانين ذات الصلة بالعمل المحلى بهدف تحقيق التكامل والتجانس الكامل بينهما، والعمل على تحقيق التوازن بين اختصاصات الإدارة المحلية وبين مسئولياتها ، والعمل على تقوية الهيئات الأساسية للإدارة المحلية ومكوناتها، وتنمية

---

(٢٢) محمد عبدالهادي: اللامركزية وآفاق التنمية المستدامة: قراءة فى بعض الاستراتيجيات والبرامج الحكومية، مجلة أبعاد/ مختبر الأبعاد القيمية للتحولات الفكرية والسياسية بالجزائر ، جامعة وهران٢ – المجلد ٠٥ – العدد ٠١/ جوان ٢٠١٩، ص ٥٥.

سياسة تمثيل الفئات الاجتماعية المختلفة في المجالس المحلية القادمة والبعد عن التعصب العائلي المتوارث في القطاعات المحلية في الدولة.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج منها:

- إن إصلاح منظومة المؤسسات والادارات المحلية يجب أن يكون من خلال تطبيق اللامركزية، لما تحققه من مشاركه في الاختصاصات بين الحكومة المركزية والادارة المحلية، بما يجعل الأولى تتفّرغ للمهام الاستراتيجية الوطنية الكبرى، ويجعل الثانية فى الصدارة لتتحمل أعباء دورها التنموي المحلى.

- أن دعم نظم المالية المحلية وتطويرها لا يعود بالفائدة على الهيئات والادارات المحلية فقط ، وإنما هو داعم للسلطة المركزية كذلك، وذلك من خلال العمل تحقيق التوازن بين صلاحيات ومهام الإدارة المركزية المتمثلة في التخطيط والتوجيه والمتابعة، وصلاحيات الادارات والسلطات المحلية في تقديم الخدمات بالنوع و القدر المطلوب منها محليا.
- كفالة الاستقلال الإداري و المالي للسلطات المحلية سوف يخلق لنا أجهزة محلية قادرة على التنمية المحلية والوفاء باحتياجات السكان المتنوعة سواء أكانت سلعاً أم خدمات عامة.
- اتضح أن التمويل الذاتي المحلى ضروي لتحقيق الاستقلال المالي للوحدات والادارات المحلية، وعلى احقيتها في فرض ضرائب ورسوم محلية، والاستفادة من إيراداتها المتنوعة، والمشاركة بنسبة من إيرادات الموازنة العامة للدولة للوحدات المحلية، و أن يكون لها نصيب عادل من الضرائب زات الطابع القومي وفى استغلال وتنمية الثروات القومية.
- تبين أن الضرائب والرسوم ذات الصفة المحلية لا تساهم بنسب كبيرة في ايرادات الوحدات المحلية حيث أنها قليلة العدد والقيمة وغير واضحة وغير متطورة لأن معظمها يرجع إلى

قوانين قديمة الإصدار أو قرارات إدارية لم تعد تواكب الواقع ولم تساير التطور والتوسع في المجتمعات المحلية حيث تتسم بالنمطية في الشكل وكذلك في التطبيق.

- إن المشاركة الشعبية لا تعنى استبعاد دور الدولة، فالتنمية المستدامة والفعالة لن تتحقق بدون تدخل حكومي من جهة الدولة، فهي عملية شمولية يسهم فيها كل الأطراف المعنية الحكومة مع القطاع الخاص وافراد المجتمع.

ثانياً: التوصيات:

- ضرورة اتخاذ إصلاحات على مستويات عدة : الاول على مستوى النظام المحلي، والثاني على مستوى التنظيمات المحلية، والثالث على مستوى الأفراد المحليين، كخطوة رئيسية للتحول نحو اللامركزية الإدارية في مصر.
- ضرورة القيام بتعديلات عدة على جمله التشريعات المرتبطة بالإدارة المحلية في مصر، لتسهيل عمليه التحول للامركزية الإدارية في مصر، وليس تعديل النظام القانوني الخاص بالإدارة المحلية بمفرده، وإنما الأمر يتطلب العديد من التعديلات والاصلاحات .
- ضرورة توافر رؤية تشريعية منفتحة ومتكاملة لإعادة تحديد العلاقة بين النظام الإداري ككل والنظام المحلي بشكل خاص ، وذلك في ضوء الأهداف والخطط الجديدة للنظامين في ظل التحول للامركزية. المطلوبة لذا يجب إجراء إصلاحات دستورية في مجال الإدارة المحلية، يتضمن تخصيص فصل مستقل للمحليات في الدستور المصري، حتى لا تكون المحليات فرعاً ملحقا على السلطة التنفيذية.
- يتطلب تطوير النظام المالي المحلي في مصر تطبيق اللامركزية المالية فيها وإصلاح النظام المالي المحلي بدعم السلطات المالية للمجالس المحلية المنتخبة على كلا من الإيرادات والنفقات، وذلك من خلال دعم قدرة الوحدات والادارات المحلية على تعظيم مواردها المحلية من خلال زيادة قدرتها على فرض الضرائب والرسوم المحلية دون الرجوع للسلطات المركزية وكذلك دعم استقلالية لدى المجالس المحلية لوضع هيكل نفقاتها بما يتناسب مع تفضيلات ورغبات المواطنين المحليين.

- يجب الإسراع لتطبيق اللامركزية المالية التي هي احد صور اللامركزية الإدارية ، وذلك بإعطاء المزيد من الاختصاصات والمهام المالية و الإدارية التي تجعل من المحافظات وما تحتويه من مجالس محلية وبلدية تعمل بصورة مستقلة.

- الحاجة الماسة لإصدار قانون مستقل خاص بالضرائب المحلية وذلك من خلال تمكين السلطات والإدارات المحلية من الارتقاء بمواردها الضريبية من خلال منظومة قانونية واحدة، تشتمل على كافه الأحكام المتعلقة بالضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى من حيث فرضها وتنظيم عملية تحصيلها ونسبها.
- يجب على الدولة أن تتخلى عن جزء من الضرائب لعامه لصالح السلطة المحلية، عن طريق تقاسم هذه الضرائب وبنسب معقوله وذلك بهدف زيادة مواردها و تحسين الوضع المالي لها، وبالتالي تعفى الدولة من تقديم إعانات دائمه لهذه الادارات المحلية.
- زيادة مساحة مشاركة المواطنين المحليين المجتمعية من أجل التنمية المستدامة والعادلة، ولقيام نظام ديمقراطي سليم ومتطور، وعلى هذا فإن اللامركزية كفكره سياسية تضمن فاعلية المشاركة، حيث تسمح للأطراف المدنية ذات الصلة و الفاعلة بإضفاء الصفة المحلية على القضايا وتلمس الحلول المحلية للمشكلات المحلية.
- يجب أن تسير عمليات التنمية في جميع القطاعات وعلى كافه المستويات بطريقة متوازنة لان المجتمع يشكل كيانا واحدا وان التكامل والشمول في التنمية أساسي للنهوض بالمجتمع.

المراجع

١. ربيع أنور فتح الباب: الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية فى دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ١٩٩٣، ص٦.

٢. محيي الدين صابر: الحكم المحلي وتنمية المجمع في الدول النامية، الطبعة الثانية، المكتبة العصرية، بيروت ، لبنان، ١٩٨٨، ص١٤٨.

٣. عبدالغني بسيوني: التنظيم الإداري، منشأة المعارف، ٢٠٠٧، ص ٨٥

٤. محمد صغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤ ، ص٩.

٥. محمد عبدالله الفلاح: مبادئ القانون الإداري، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ٢٠١١، ص١١١

٦. سوزي عدلي ناشد: المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ١١٥.

7. Current Paul Smoke "Fiscal Decentralization in Developing Countries, op, cit, p, 54.

٨. محمد العموري: الضرائب المحلية، الموسوعة العربية http://arab-ency.com.sy/law/details/25951/4)

٩. محمد العموري: المرجع السابق.

١٠. أيمن الباجورى: إصلاح الإدارة المحلية في مصر: رؤية مغايرة في ضوء دستور ٢٠١٤م، مجلة كلية السياسة والاقتصاد ، المجلد الخامس عشر ، العدد الرابع عشر أبريل ٢٠٢٢م، ص ٣٢٨.

١١. عماد فرج الخياط: نظام التمويل فى الإدارة المحلية ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص٣٠.

12. Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.126.

١٣. سمير محمد عبدالوهاب : اللامركزية والحكم المحلى فى إطار دستور جديد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص٨.

١٤. محمود عاطف البنا: الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١٤، العدد الثانى، أغسطس ١٩٧٢، ص ٧٠.

١٥. أنس قاسم جعفر: أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٨٨م، ص٢٦.

١٦. محمد عبدالله العربي: الإدارة المحلية فى الدول العربية ، مجلة العلوم الإدارية، السنة ١١، العدد الأول ، ١٩٦٩م، ص٥٢.
١٧. أحمد مصطفى خاطر & محمد عبدالفتاح محمد: الاتجاهات المعاصرة فى تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٠، ص٨١.
١٨. رمضان بطيخ: مفهوم الإدارة المحلية ودورها فى التنمية الشاملة، أعمال مؤتمرات: البلديات والمحليات فى ظل الادوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩، ص٢٣٦.
١٩. محمد خشمون: مشاركة المجالس البلدية فى التنمية المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري قسطنطينية ، الجزائر، ٢٠١١م، ص١٠٢.
٢٠. الأمم المتحدة: تقرير اللجنة الاقتصادية لغربى آسيا، التجربة العمانية فى مجال تنمية المجتمعات المحلية ، منشورات اليونسكو، نيويورك، وم أ/١٩٩٨م، ص٩
٢١. عماد فرج الخياط: نظام التمويل فى الإدارة المحلية ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص٣٥.
٢٢. محمد عبدالهادي: اللامركزية وآفاق التنمية المستدامة: قراءة فى بعض الاستراتيجيات والبرامج الحكومية، مجلة أبعاد/ مختبر الأبعاد القيمية للتحولات الفكرية والسياسية بالجزائر ، جامعة وهران٢ – المجلد ٠٥ – العدد ٠١/ جوان ٢٠١٩، ص ٥٥.

الملخص

تناول هذا البحث موضوع وسائل تعظيم اللامركزية الإدارية فى الضرائب المحلية، من خلال ثلاثة مباحث رئيسية ، عرض المبحث الأول منها اللامركزية الإدارية من حيث مفهومها وأبعادها، وتناول المبحث الثاني الضرائب المحلية من حيث مفهومها ، فى حين تناول المباحث الثالث وسائل تعظيم اللامركزية الإدارية فى الضرائب المحلية، وذلك من خلال تقاسم الإيرادات بين الحكومة المركزية والمحلية، وتعظيم مساهمة المواطن المحلي في الضريبة (المشاركة الشعبية)، وأثر الضريبة المحلية في جودة الخدمة المحلية، وأخيراً إيجاد التشريعات القانونية اللازمة لتفعيل اللامركزية. وانتهي البحث لمجموعة من النتائج والتوصيات.

Abstract:

This research dealt with the topic of means of maximizing administrative decentralization in local taxes, through three main topics, the first topic of which presented administrative decentralization in terms of its concept and dimensions, and the second topic dealt with local taxes in terms of their concept, while the third topic dealt with means of maximizing administrative decentralization in taxes Local, through revenue sharing between the central and local government, maximizing the contribution of the local citizen to the tax (popular participation), the impact of local tax on the quality of local service, and finally finding the necessary legal legislation to activate decentralization. The research ended with a set of results and recommendations.