



جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

بحث بعنوان

موارد المجالس البلدية والصعوبات التي تواجه عملها

(دراسة مقارنة)

بحث مقدم ضمن متطلبات الحصول على درجة دكتور في الحقوق

بكلية الحقوق – جامعة المنصورة

إعداد الباحث

نايف بن سعيد بن غصن المعمري

تحت إشراف

أ. د. وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق بجامعة المنصورة

١٤٤٦ هـ / ٢٠٢٥ م

المقدمة

تُعتبر المجالس البلدية من أبرز الهياكل اللامركزية التي حظيت باهتمام التشريعات المتنوعة، نظراً لدورها المحوري في الجوانب السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية. وتضطلع هذه المجالس اليوم بمسؤولية كبيرة في إدارة شؤون الدولة، مما يعزز من فاعليتها في تحقيق التنمية المحلية وتنظيم الخدمات العامة، من ناحية، وإدارة عملية التنمية في الدولة من ناحية أخرى، والواقع أن فكرة الإدارة المحلية والمجالس البلدية قد عرفت منذ فجر البشرية، حيث عرف البشر فكرة الكيانات الاجتماعية منذ فجر التاريخ، بداية من الأسرة إلى مجلس القبيلة، والتي شكلت النواة الأساسية لفكرة المجالس البلدية، والتي خرج منها بعد ذلك فكرة الحكومة أيضاً، التي تطورت بدورها فيما بعد إلى فكرة الدولة، إلى أن وصلت للدولة بصورتها الحديثة.

وفي العصر الحديث، لم تغب فكرة المجالس البلدية عن النظم السياسية الحديثة، بل كانت جزءاً لا يتجزأ منها، حيث تبنت الدول فكرة إنشاء هيئات محلية تتولى واجباتها في النطاق الإقليمي، وذلك بهدف تخفيف المهام عن عاتق الحكومة المركزية، وتمكينها من التفرغ إلى أمور الحكم والسياسة، فاتجهت الدول إلى إنشاء مجالس محلية تتولى إدارة الوحدة المحلية، على أساس أن هذا المجلس المحلي سيكون أكثر قدرة على التعرف على الحاجات المحلية للمواطنين، ويكون أكثر قدرة على حل مشكلاتهم، خصوصاً وأن أعضاء المجلس المحلي سيكونون من أبناء المنطقة المحلية.

وفي سلطنة عمان، ترجع فكرة العمل بالمجالس البلدية إلى أوائل عشرينات القرن الماضي، حيث شهدت هذه الفترة ظهور أول التنظيمات الإدارية البلدية في السلطنة، والتي تولت القيام ببعض أعمال البلدية، مثل النظافة وتنظيم الأسواق والمباني، وفي عام ١٩٢٤، تم تأسيس بلدية مسقط التي تولت القيام بعدد من المهام تكلف بها من قبل الحكومة^(١)، وفي عام ١٩٧٢ نشأ

(١) عبد الله بن خلفان المجيزي: المجلس البلدي في محافظة مسقط (١٩٧٢ - ٢٠١٣) بلدية مسقط، ٢٠١٣،

أول مجلس بلدي في السلطنة، والذي مارس مهامه لمدة عامين، وصدرت العديد من التشريعات المنظمة للمجالس البلدية بعد ذلك، إلى أن جاء عام ٢٠١١ فصدر المرسوم السلطاني رقم ١١٦ لسنة ٢٠١١ لقانون المجالس البلدية وهو القانون الأول من نوعه في السلطنة، وبموجبه تغيّر اسم المجلس إلى المجلس البلدي للمحافظة، وتمّ تشكيل هذه المجالس من خلال انتخابات عن طريق الاقتراع المباشر، بجانب التعيين.

وفي الآونة الأخيرة، صدر قانون رقم ١٢٦ لسنة ٢٠٢٠ لتنظيم المجالس البلدية في سلطنة عمان، ليحل محل قانون ١١٦ لسنة ٢٠١١، ويضع إطاراً قانونياً جديداً لهذه المجالس. ويأتي هذا التعديل في وقت بالغ الأهمية بالنظر إلى الدور الحيوي الذي تؤديه المجالس البلدية في النظام الإداري للدولة، وتأثيرها المحتمل في تحقيق التنمية على المستويات المحلية. وبالرغم من ذلك، فإن المجالس البلدية تواجه العديد من التحديات القانونية والإدارية عند ممارسة مهامها، سواء المتعلقة منها بـ الرقابة على عملها أو المشاكل المالية المترتبة على تمويلها وتعزيز مواردها.

ومع صدور هذا القانون الجديد، جاء التوجه الحكومي والقيادة السياسية في سلطنة عمان لزيادة الاهتمام بالمجالس البلدية، وتنظيمها بشكل قانوني يتماشى مع تطلعات السلطنة وأهدافها المستقبلية. ولذا، رأيت أن أتناول التنظيم القانوني للمجالس البلدية في السلطنة كموضوع لرسالة الدكتوراه، بهدف دراسة أحكام القانون الجديد وتحليل كيفية تعزيز دور المجالس البلدية في تحقيق رؤية السلطنة في ظل القيادة السياسية الحديثة تحت حكم السلطان هيثم بن طارق حفظه الله.

لقد قمت بتقديم هذا البحث كجزء من متطلبات درجة الدكتوراه، حيث يناقش الموضوعات الأساسية التي طرحت في الرسالة، مع التركيز بشكل خاص على موارد المجالس البلدية في السلطنة، والمعوقات التي تعترض سير عملها. وسيتم تناول هذه النقاط وفقاً للأسس والمبادئ التالية:

أولاً: موضوع البحث:

يُعد موضوع "الموارد المالية للمجالس البلدية والصعوبات التي تواجه عملها" من المواضيع البالغة الأهمية بالنسبة للمجالس البلدية، حيث يشمل دراسة مقارنة تهدف إلى تحليل

آليات تمويل عمل المجالس وتأثيرها على طبيعة العمل واستقلاليتها. إذ تواجه المجالس البلدية تحدياً كبيراً يتمثل في التمويل، الذي يؤثر بشكل مباشر على قدرتها في أداء وظائفها بشكل فعال. كما أن هناك مجموعة من الصعوبات التشريعية والإدارية التي تعيق عملها وتحد من قدرتها على تحقيق أهداف التنمية المحلية.

نظراً لذلك، يعد من الضروري تحليل هذه الإشكاليات ودراساتها في سياق مقارنة مع الأنظمة المحلية في البلدان الأخرى، ومن بينها مصر، وذلك للوقوف على نقاط القوة والضعف في التنظيم القانوني للمجالس البلدية، خصوصاً فيما يتعلق بالجانب المالي والإداري. بناءً على ذلك، فإن هذا البحث يهدف إلى دراسة هذه التحديات من منظور مقارنة بين التجارب المحلية، للوصول إلى تحليل شامل يساعد في تحسين فعالية المجالس البلدية في كل من سلطنة عمان ومصر.

ثانياً: أهمية البحث:

تكتسب دراسة هذا الموضوع أهمية كبيرة نظراً للدور الحيوي الذي تؤديه المجالس البلدية ضمن منظومة الإدارة العامة للدولة وتحقيق أهدافها. فهذه المجالس تسهم في دفع عجلة التنمية المحلية وتدعم الإدارة المركزية في تنفيذ سياساتها الاقتصادية والاجتماعية. لذا، من الضروري التعرف على مصادر تمويلها التي تمكنها من القيام بوظائفها بفعالية. وفي المقابل، تواجه المجالس البلدية تحديات مختلفة قد تعيق عملها، مما يضيف على هذا الموضوع أهمية إضافية، خاصة مع تزايد اهتمام القيادة السياسية في السلطنة بهذه المجالس. ويتجلى هذا الاهتمام من خلال إصدار تشريعات جديدة تنظم هيكلها واختصاصاتها، وهو ما يعكس توجه الحكومة نحو تعزيز دورها وتفعيل أدائها، مما يجعل هذا البحث ذا أهمية خاصة.

ثالثاً: إشكالية البحث:

إن ممارسة أي جهاز إداري داخل الدولة لاختصاصاته يتطلب بطبيعة الحال وجود موارد مالية تمكنه من أداء هذه الاختصاصات، ولما شك أن المجالس البلدية هي أكثر الهيئات التي تحتاج إلى موارد مالية لكي تستطيع القيام باختصاصاتها وتحقيق الهدف من إنشائها، وعلى هذا الأساس يبرز التساؤل الذي يمثل إشكالية البحث وهو ما مصادر تمويل المجالس البلدية لعملها،

وموقف المشرع العماني والمقارن من هذه المسألة؟ وما الصعوبات التي تواجه عمل المجالس المحلية؟ ومن هذا التساؤل يتفرع تساؤلات أخرى هي:

- هل تأخذ موارد المجالس البلدية نفس الصور في كلا البلدين أم أنها تختلف من بلد لآخر؟
- ما هي التحديات والمعوقات والصعوبات في تسهيل تحقيق أهدافها؟
- ما هي طبيعة هذه الصعوبات والتحديات؟ وكيفية تأثيرها على عمل المجالس البلدية وتحقيق ما تهدف إليه أثناء ممارسة عملها واختصاصاتها؟

والواقع فإن هذه التساؤلات السابقة، تمثل في مجملها إشكالية هذه الدراسة وموضوعها، وسنحاول في هذا البحث أن نجيب على هذه التساؤلات في إطار ونطاق النظام القانوني للمجالس البلدية في السلطنة.

رابعاً: منهج الدراسة:

أعتمد في هذه الدراسة بصفة أساسية على أكثر المناهج ملئمة وانسجاماً - من وجهة نظر الباحث - مع طبيعة موضوع البحث، وهو المنهج التحليلي المقارن، إذ أعتمد بصفة أساسية على تحليل النصوص القانونية ذات الارتباط بموضوع البحث بالإضافة إلى تحليل الآراء الفقهية والأدبيات المحلية المتعلقة بالتنظيم القانوني للمجالس البلدية، وكذلك سيكون للمنهج المقارن الذي يعتمد بصفة أساسية على تحليل النصوص القانونية في مصر، والوقوف على ما تضمنته من أحكام ومقارنتها بما قرره المشرع العماني، دوراً هاماً في الوصول للإجابة على التساؤلات التي يثيرها البحث.

خامساً: خطة الدراسة:

سيتكون هيكل هذا البحث من مبحثين، الأول يتعلق بدراسة الموارد المالية للمجالس البلدية في كل من سلطنة عمان ومصر، وفي المبحث الثاني نتناول صعوبات ومعوقات عمل هذه المجالس، وذلك كله على التفصيل الآتي:

المبحث الأول : الموارد المالية للمجالس البلدية في مصر وسلطنة عمان.

المبحث الثاني: صعوبات ومعوقات عمل المجالس البلدية في مصر وسلطنة عمان.

المبحث الأول

الموارد المالية للمجالس البلدية في مصر وسلطنة عمان

تمهيد وتقسيم:

لا شك أنه لا يمكن للمجالس البلدية أن تنفذ خدماتها المتعددة وتمارس اختصاصاتها الواسعة إلا بتوافر الأمور اللازمة للإنفاق عليها، ولا شك كذلك أن استقلال المجالس البلدية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتوافر الموارد المالية، وعليه فلا بد من استقلال المجالس البلدية بموارد خاصة بها، لاسيما مع ارتباط التمويل المحلي بفلسفة الحكم والإدارة المحلية وأهدافها^(٢).

كذلك فإن موارد المجالس البلدية تتعدد وتتنوع بحسب طبيعة الخدمات التي تؤديها للمجتمع المحلي، ذلك أن ثمة خدمات ضرورية لبقاء المجتمع كالتعليم والصحة، وخدمات ضرورية تقدم لأهالي الوحدات المحلية مثل النقل والمياه والكهرباء، وبالتالي فإن دعم المجالس البلدية مالياً وزيادة قدرتها على القيام بمهامها يعتمد أساساً على القدرة المالية المتاحة لها، لاسيما أمام التحديات التي تواجه أنظمة الإدارة المحلية في ظل ارتفاع معدلات البطالة والانفجار السكاني والتقدم التكنولوجي^(٣).

كذلك فإن قيام المجالس البلدية بمسؤولياتها تجاه المواطنين داخل المجتمع يتوقف على مدى توافر الموارد المالية العائدة لهذه المجالس إذ أن عدم توفير مثل هذه الموارد يؤدي إلى تقصير المجالس البلدية في أداء وظائفها الخدمية إلى المواطنين في مجتمعها المحلي، فشل المجالس البلدية في تحقيق الهدف الرئيسي الذي أنشئت من أجله، وهو خدمة المجتمع المحلي وتلبية احتياجاته التنموية. وهذا الفشل قد يؤثر سلباً على رفاهية المواطنين في المجتمعات المحلية. لذا، من الضروري أن يكون هناك مساهمة فعالة من المجتمع المحلي نفسه في توفير الموارد المالية اللازمة لدعم عمل المجالس البلدية. هذه المشاركة المجتمعية لا تساهم فقط في تحقيق الاستدامة المالية، بل تعزز أيضاً الوعي الجماعي حول أهمية دور المجالس في تحسين الخدمات وتطوير المنطقة^(٤).

(٢) خديجة عبد الكريم المحيري، التمويل المحلي والتنمية، مجلة دراسات، السنة الرابعة، العدد الثاني، ٢٠٠٣، ص ١٩.

(٣) د. زكي النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٢١.

(٤) عبد الله عطا الله جبريل المرازقة، الموارد المالية للمجالس البلدية والرقابة عليها، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، ٢٠١٤، ص ٢٧.

وواقع الأمر، فإن موارد المجالس البلدية، تشمل نوعين من الموارد، الأولى موارد مالية مباشرة أو ذاتية، والثانية موارد مالية غير مباشرة أو خارجية، وسنعرض هذه الموارد، ونوضح موقف التشريعات من منها في مصر وسلطنة عمان، فيما يلي:

المطلب الأول

الموارد المالية المباشرة للمجالس البلدية

ويقصد بهذه الموارد، أي الموارد التي تجب عليها البلديات مباشرة من المواطنين، داخل المناطق البلدية، وذلك كالضرائب والرسوم والواردات والمدخيل البلدية الناتجة عن استثمار المرافق المحلية^(٥)، وهذا النوع من الموارد، يعد مصدر مالي مباشر وهام ورئيسي للمجالس البلدية، إذ يساعد البلديات على تحقيق مشاريعها ومساهمتها في حركة تطوير وإنماء المناطق التابعة للبلدية.

وتتميز الموارد المالية المباشرة للمجالس البلدية بكونها موارد ذاتية محلية بمعنى أن وعاء الموارد المالية وأصله مرتبط مباشرة بنطاق الوحدة المحلية أي في نطاق البلدية، وهو وعاء متميز عن أوعية الموارد المالية الحكومية المركزية ويترتب على ذاتية المورد المحلي أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقديرية في حدود معينة في ربطه وتحصيله، وذلك حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها^(٦).

في سلطنة عُمان، لم يحدد المشرع العُماني بشكل دقيق الموارد المالية للمجالس البلدية، بل اكتفى بالإشارة إليها في المادة ٢٥ من القرار الوزاري رقم ٢٠٢٢/٤٤ الذي تضمن اللائحة التنفيذية لقانون المجالس البلدية. وقد نصت هذه المادة على المبادئ العامة المتعلقة بالموارد المالية للمجالس البلدية، دون التطرق إلى تفاصيل دقيقة حول مصادر التمويل. وهذا يتيح المجال لتفسير تلك المبادئ بما يتناسب مع متطلبات الإدارة المحلية والاحتياجات التنموية للمجالس

(٥) د. جمال حمدان، الإدارة المحلية ودورها في تمويل التنمية في الأردن، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، عمان، ٢٠٠٠، ص ١٩٨.

(٦) د. خالد الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون تاريخ، ص ١٩ وما بعدها.

البلدية. حيث تنص المادة على أن: "تدرج نفقات المجلس - بما في ذلك مكافآت أعضاء المجلس المنتخبين وأهل المشورة والرأي - ضمن ميزانية الوزارة." (٧).

وهو ما يفهم منه أن المصدر الرئيسي موارد هذه المجالس في السلطنة ترجع إلى ما تقرره الوزارة في موازنتها، والوزارة المقصودة هنا هي وزارة الداخلية، وأما في مصر، فإن المشرع المصري، في المادة ٣٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣، قد حدد الموارد المالية للمحافظات على سبيل الحصر، وقد تضمنت هذه الموارد، نوعين من الموارد، الأول موارد مشتركة مع سائر المحافظات، والثانية موارد خاصة بكل محافظة (٨).

أولاً: الموارد المشتركة مع سائر المحافظات:

تشمل هذه الموارد نصيب المحافظة من الضرائب الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها، ويعين القانون سعر هذه الضريبة، وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشترك، بالإضافة إلى نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة على أرباح التجارة والصناعة، وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة. وإذا اختلف المركز الرئيسي لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلي اختص المجلس الشعبي للمحافظة الكائن في دائرته مركز النشاط الفعلي بفرض الضريبة الإضافية، وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة (٩).

ثانياً: الموارد الخاصة بالمحافظة، وتتضمن ما يأتي:

- ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان في المحافظة وكذا ربع حصيلة الضريبة على ضريبة الأطيان في المحافظة.

(٧) المادة ٢٥ من القرار الوزاري رقم ٤٤ / ٢٠٢٢ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المجالس البلدية.

(٨) المادة ٣٥ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣.

(٩) د. هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ٤٠٢.

- ضريبة ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة.
 - حصيله استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.
 - الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي تفرض لصالح المحافظة.
 - الإعانات الحكومية.
- بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس الشعبي هو من يتولى توزيع جزء من موارده المشار إليها في البندين الأول والثاني على الوحدات المحلية الداخلة في نطاق اختصاصاته بالنسبة التي يقدرها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها. كما ينشأ بكل محافظة حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة، تتكون موارده من حصيله التصرف في الأراضي المستصلحة المشار إليها في المادة ٢٨ من قانون الإدارة المحلية، تخصص حصيلته لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة^(١٠).
- كذلك قرر القانون للمجالس الشعبية للمحافظات إنشاء حسابات خاصة بتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي بالمحافظة، يكون له موارد خاصة هي^(١١):
- حصيله التصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة.
 - حصيله الاكتتاب في سندات الإسكان المشار إليها في المواد ٤، ٥، ٦ من القانون ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي.
 - حصيله مقابل الانتفاع الذي يؤدي في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة.
 - المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادي في المحافظات في الاتفاقيات التي تعقدها الدولة.
 - حصيله إيجارات وأقساط تملك المساكن المملوكة للمحافظة.

(١٠) المادة ٣٦ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣.

(١١) المادة ٣٦/٢ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣.

- القروض.
 - الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا.
 - حصيلة استثمار أموال هذه الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التي أقيمت بمدن القناة الثلاثة وأقساط تملك تلك المساكن.
 - حصيلة الغرامات التي يقضي بها طبقاً للمادة ١/٢١ من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وذلك لى مستوى المحافظة.
- وتعتبر هذه الموارد كاملة من الموارد الذاتية لمجالس المحافظات، ويرحل فائض كل من الحسابين في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية، وتنظم قواعد وإدارة كل من هذين الحسابين وقواعد الصرف منهما بقرار من مجلس الوزراء، ما تحدد بقرار منه الاتفاق مع وزير الاقتصاد النسبة التي تلتزم بها شركات التأمين بالاكنتاب بها في سندات الإسكان^(١٢).
- وبناء على ما سبق، يمكن القول بأن الموارد الذاتية للمجالس البلدية يمكن أن تأخذ أكثر من صورة، فقد تكون في صورة ضرائب محلية، وقد تكون في صورة رسوم محلية، وقد تكون في صورة الواردات من الممتلكات الخاصة المحلية، كإيرادات العقارات والأموال والأطيان المملوكة للمجلس البلدي:

الفرع الأول

الضرائب والرسوم المحلية

يقصد بالضرائب المحلية، أي المبالغ المالية التي تتقاضاها البلديات على سبيل الإلزام ودون تقديم خدمة مباشرة لدافعيها، وإنما تؤخذ بهدف تحقيق الأغراض العامة للوحدة المحلية، وتعتبر الضريبة المحلية مصدراً هاماً وأساسياً من مصادر الدخل التي تعتمد عليها البلديات في الإنفاق على النشاطات المحلية، وتمتاز بأنها تحقق العدالة والمساواة بين دافعيها، ويمكن تصنيف الضرائب المحلية إلى نوعين الأولى ضرائب تجبها الحكومة المركزية لمصلحة المجالس البلدية، والثانية تجبها المجالس البلدية مباشرة^(١٣).

(١٢) د. عبد العزيز قاسم محارب، نظام الإدارة المحلية، مفهومه، أسسه، أهدافه، مشكلاته وتطويره، مجلة المال والتجارة، العدد ٥٨٦، أغسطس ٢٠١٦، ص ٢٥.

(١٣) د. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، دار إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص ٨٣.

تُفرض الضريبة المحلية على المواطنين ضمن نطاق المجالس البلدية أو الهيئات المحلية، على عكس الضريبة العامة التي تُدفع للدولة وتشمل نطاقاً جغرافياً أوسع. وتتميز الضريبة المحلية بقدرتها على تحقيق قدر أكبر من العدالة والمساواة، نظراً لارتباطها المباشر بالخدمات التي تُقدم للمجتمع المحلي. كما أنها تمتاز بسهولة تقديرها مقارنةً بالضريبة العامة، مما يجعلها خياراً أكثر كفاءة ومرونة في تطبيقها، إضافةً إلى تحقيقها لمستوى أعلى من العدالة الضريبية^(١٤).

تشكل الضرائب المحلية مصدراً رئيسياً للإيرادات التي تعتمد عليها المجالس البلدية لتمويل نفقاتها، إذ تلزم الهيئات المحلية الأفراد بالمساهمة في تغطية الأعباء المالية العامة من خلال فرض ضرائب تخضع لقواعد ومبادئ محددة. وتؤدي هذه الضرائب دوراً جوهرياً في تحقيق أهداف المجالس البلدية، فضلاً عن آثارها الاقتصادية والاجتماعية التي تمتد على عدة مستويات^(١٥).

وفي مصر، تُعتبر الضرائب المحلية من الموارد الأساسية للمحافظات، حيث نصت المادة ٣٥ ثانياً على أن الإيرادات الناتجة عن ضرائب ورسوم المركبات بأنواعها، بما في ذلك السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخصة من المحافظة، تُعد ضمن الموارد المالية الخاصة بها^(١٦).

كما تُعد الضرائب المفروضة على الأبنية والأراضي من أبرز أشكال الضرائب التي تستوفيها المجالس البلدية ضمن نطاق اختصاصها. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٥١ من قانون الإدارة المحلية المصري على أن موارد المدينة تشمل حصيلة الضرائب المفروضة على العقارات المبنية داخل دائرتها، إلى جانب الضرائب الإضافية المستحقة عليها، باستثناء الضرائب المخصصة لأغراض قومية. كذلك، تشتمل الموارد على حصيلة ضريبي الملاهي والمراهات

(١٤) وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، الطبعة الأولى، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٩٢.

(١٥) د. حمدي القبيلات : المرجع في الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، ٢٠٢٣، ص ٢٨٤.

(١٦) المادة ٣٥ ثانياً من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣.

المفروضتين داخل المدينة، بالإضافة إلى ٧٥% من الضريبة الأصلية المفروضة على الأطنان الزراعية الواقعة ضمن نطاقها، و ٧٥% من الضريبة الإضافية المقررة على تلك الأطنان^(١٧).

أما بالنسبة للرسوم، فهي مبلغ من النقود يدفعه الشخص إلى الدولة أو إحدى هيئاتها لقاء خدمة معينة ذات نفع عام له وبناء على طلب منه، وأما الرسوم المحلية فهي المبالغ التي تحصلها المجالس البلدية ويدفعها المنتفعون مقابل حصولهم على خدمات تقدمها المجالس البلدية لهم، ولنا شك أن الرسوم المحلية تختلف باختلاف ما تقدمه المجالس البلدية من خدمات للأفراد المحليين، كما أنها تتنوع من مكان لآخر ومن نطاق جغرافي بلدي لآخر^(١٨).

وفي الواقع، تمثل الرسوم المحلية مصدراً دورياً رئيسياً وهاماً للمجالس البلدية، حيث يتم تحصيلها بانتظام مقابل الخدمات التي تقدمها البلديات، مما يعود بالفائدة على المواطنين ويوفر إيرادات هامة تساعد في دعم التنمية الشاملة التي تسعى المجالس والوحدات المحلية لتحقيقها^(١٩).

وتكتسب الرسوم المحلية أهميتها بناءً على اعتبارين أساسيين^(٢٠):

- أولاً: في السابق، كانت الدولة تقدم خدمات للمجتمع المحلي مقابل التزام أفرادها بدفع تكاليف تلك الخدمات، مما يجسد دور الدولة في دمج مفهوم السيادة مع فكرة الملكية.
- ثانياً: بعض الدول تفضل فرض الرسوم المحلية بدلاً من الضرائب المحلية، نظراً لأن الضرائب تتطلب موافقة من قبل السلطة التشريعية التي تحدد نوع الضريبة، ومقدارها، ووعاءها.

وتعتبر الرسوم المحلية من أهم الموارد المالية لمجالس المحافظات والمدن والقرن في القانون المصري، حيث قرر المشرع المصري أنه من ضمن موارد المحافظات رسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة، كما تدخل

(١٧) الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً) من المادة (٥١) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣
(١٨) د. محمد طاقة، وهدي العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٨١.

(١٩) عبد الله المرازقة، مرجع سابق، ص ٣٨.

(٢٠) عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص ١٦٠.

ضمن نطاق الموارد المحلية للمدن الرسوم التي يفرضها المجلس المحلي للمدينة في النطاق الجغرافي للمدينة، وتشمل ما يأتي^(٢١):

- مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية.
- رخص المحاجر والمناجم وأشغال الطرق والحدائق العامة.
- المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية.
- حيوانات الجر والكلاب والدواب وما مائل ذلك.
- المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعاذل النيل والعائمات على اختلاف أنواعها.
- ما يذبح في المذابح العامة أو النقاط المعدة لذلك.
- الأسواق المرخص في إدارتها للأشخاص الخاصة.
- استهلاك المياه والتيار الكهربائي والغاز في حدود ١% من قيمة الاستهلاك إذا لم يتولى المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه.
- الانتفاع بالشواطئ والسواحل أو استغلالها.

وفي سلطنة عمان، لا يوجد في قانون المجالس البلدية أو لائحته التنفيذية ما ينص على اعتبار الضرائب المحلية أو الرسوم من ضمن موارد تمويل هذه المجالس، وأن المصروفات المالية للمجالس تدرج ضمن مصروفات وزارة الداخلية، دون النص أو الإشارة لأي مصادر مالية أو ذاتية للمجالس البلدية، ومع ذلك فإن قانون المحافظات العماني رقم ٢٠٢٢/٣٦ والذي يعتبر القانون المنظم للبلديات العمانية قد نص على مصادر تمويل المحافظات، والتي من ضمنها مقابل الخدمات التي تقدمها البلدية، بالإضافة إلى نسبة من الرسوم البلدية، يتم تحديدها بقرار مجلس الوزراء^(٢٢).

ونفهم من النص السابق أن المشرع لا يجيز فرض ضرائب محلية من قبل المحافظات أو البلديات، كما أن الرسوم البلدية التي تحصل عليها البلدية لا تحصل عليها كاملة، وإنما تحصل على نسبة منها يحددها قرار من مجلس الوزراء.

(٢١) د. هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤١٨، ٤١٩.

(٢٢) المادة (٢/٢١، ٥) من قانون المحافظات العماني رقم ٢٠٢٢/٣٦.

الفرع الثاني

إيرادات الأموال المملوكة للوحدات البلدية

هناك موارد مالية ذاتية أخرى تستفيد منها المجالس البلدية في تحسين وارداتها، وتعرف الإيرادات الذاتية أو مداخيل الاستغلال، وهي الأموال الناتجة عن الاستغلال التي تجنيها المجالس البلدية لقاء الخدمات التي تقدمها للمواطنين أو الناتجة عن بيع المنتجات والتي توفرها الجماعات المحلية^(٢٣)، وتتمثل هذه الإيرادات في إيرادات بيع فضلات الطرق وإيرادات البلدية من أملاكها الخاصة كالصالات والقاعات والأسواق والمباني المؤجرة أو المباعة، ويدخل في هذا الباب المشروعات الاستثمارية بما فيها تلك التي تكون بالشراكة مع القطاع الخاص، ذلك أن الوحدات المحلية تتمتع باعتبارها شخصياً معنوياً بحق تملك العقارات والأراضي والمنقولات، والتصرف فيها بما يحقق وحدة الإدارة المحلية^(٢٤).

ومن ذلك مثلاً الإيرادات الواردة من استثمار أموال الوحدة المحلية، وكذلك إيرادات الطرق والأرصفة، حيث تعتبر هذه الموارد من الموارد الهامة التي تساعد المجالس البلدية على أداء واجباتها وتقديم خدماتها على أكمل وجه، وهذا يعزز من قدرتها المالية على إنشاء مشروعات تدر عليها دخلاً، وتتمثل هذه الإيرادات في نوعين رئيسيين هما:

أولاً: إيرادات الإيجارات والعقارات والباطيان المملوكة للوحدة المحلية:

يوجد أنواع من الإيرادات التي تتولد منها أملاك الهيئات العامة مثل الإيجارات التي تحصل عن طريق تقويم خدمة السكن لمحدودي الدخل في شكل إقامة أو تشييد مساكن أو تأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل فأصبحت بذلك هذه الإيجارات مورداً هاماً للمحليات، سواء

(٢٣) لخضر رابحي، حنان أوشن، عبد الحليم بوقرين، التمويل المحلي وتحدي التنمية الإقليمية، مجلة منبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الخامس، العدد الثاني، ٢٠١٩، ص ٣٦.

(٢٤) د. حمدي القبيلات، المرجع في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

أكانت ناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها أو إدارتها مباشرة لقاء أثمان محدودة تعود على المجالس المحلية لدى البنوك أو المقدمة لبعض الهيئات المحلية كقروض^(٢٥).

وقد نصت المادة ٥١ من قانون الإدارة المحلية في مصر على هذه الإيرادات ضمن موارد مجالس المدن المحلية، ومن ذلك^(٢٦):

- الإيجارات التي يؤديها شاغلوا العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغاية ٤% على الأكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر، وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعون بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه في مكاتب التحصيل في المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية^(٢٧).
- حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي البناء والفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة.

ثانياً: عائدات الاستثمار من أملاك الوحدات المحلية:

(٢٥) هند عبد الفتاح محمود، محمد زكريا الدرس، شريف صبري سعد الدين، إدارة التمويل المحلي في مصر، مجلة جمعية المهندسين المصريين، المجلد التاسع والخمسون، العدد الثاني، ٢٠٢٠، ص ٨٢.

(٢٦) د. عبد العزيز قاسم محارب، مرجع سابق، ص ٢٧.

(٢٧) ويعفى من هذه الرسوم :

- العقارات التي تشغلها الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية والجمعيات والمؤسسات الخاصة المشهرة طبقاً للقانون.
- العقارات المعفاة من الضريبة على العقارات المبنية.
- العقارات المملوكة للدولة الأجنبية بشرط المعاملة بالمثل.

ولا يكون قرار المجلس الشعبي المحلي في شأن فرض الرسوم نافذاً إلا بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمركز والمحافظة، ويجوز للمحافظ أن يطلب من المجلس تقرير أو تعديل رسم محلي معين له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلي، كما يجوز له أن يطلب إلى المجلس إلغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه إذا رأى أن بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة، وإذا رفض المجلس في الحالات المذكورة إجابة الطلب يعرض الأمر على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ليقرر فيه ما يراه، فإذا استمر الخلاف عرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً. يراجع: د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص ١٧٤.

تعتبر عائدات الاستثمار الناتجة عن استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها، أحد الموارد الذاتية الهامة للمجالس البلدية، حيث تساعد في القيام بأداء وظائفها وتحقيق أهدافها، وهي تمثل مورد ذاتي هام محلياً، وقد نص المشرع المصري على اعتبارها مصدراً خاصاً بالوحدات المحلية، من ذلك، المادة ٣٥ و ٥١ من قانون الإدارة المحلية، حيث اعتبرت من ضمن موارد المجالس المحلية للمحافظات حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها، وكذلك المادة ٥١ اعتبرت من ضمن إيرادات الوحدات المحلية للمدن المقابل الذي يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العام التابعة للمدينة أو التي تديرها الأجهزة التنفيذية فيها، أو على استعمال واستغلال الأملك العامة التي تديرها المدينة، وكذلك إيراد استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولها الأسواق العامة في طاقها^(٢٨)، وبالرغم من أن قانون المجالس البلدية العماني لم ينص على موارد خاصة بالمجالس البلدية، إلا أن قانون المحافظات العماني رقم ٣٦ / ٢٠٢٢، قد تضمن النص على الموارد المالية للمحافظة، والتي كانت عوائد استثمار أموال المحافظة إحدى هذه الموارد الرئيسية^(٢٩).

في الواقع، تلعب الموارد الذاتية التي تُجمع في صناديق المجالس البلدية دوراً محورياً في تمكين هذه المجالس من تحقيق أهدافها، من خلال تطوير المجتمعات المحلية ورفع مستوى الخدمات إلى معايير تضاهي ما هو موجود في المدن المتقدمة. ومع ذلك، يبرز تساؤل هام حول مدى كفاية هذه الموارد لتغطية احتياجات الوحدات المحلية والقيام بمهامها بفاعلية.

وغالباً ما تواجه الوحدات المحلية تحديات مالية بسبب محدودية مواردها الذاتية، مما يجعلها بحاجة إلى مصادر تمويل إضافية. وتزداد هذه الحاجة بشكل خاص في المحافظات النائية التي تفتقر إلى مصادر دخل مستقرة، مقارنةً بالمحافظات السياحية أو الحدودية التي تمتلك منافذ تجارية تساهم في دعم ميزانياتها. لذا، يعتمد نجاح المجالس البلدية على إيجاد حلول تمويلية مستدامة لضمان استمرارية تقديم الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية المتوازنة.

(٢٨) المواد ٣٥، ٥١ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣.

(٢٩) المادة ٤/٢١ من قانون المحافظات العماني رقم ٣٦ / ٢٠٢٢.

وعليه، تلجأ الوحدات المحلية إلى البحث عن موارد خارجية سواء تمثل في قروض أو دعم أو مساعدات من قبل الحكومة، وهو ما سنوضحه في المطلب الثاني:

المطلب الثاني

الموارد المالية غير المباشرة للمجالس البلدية

غالباً ما تكون الموارد المالية الذاتية أو المباشرة للمجالس البلدية غير كافية لتغطية احتياجاتها، مما يتطلب البحث عن مصادر تمويل إضافية لضمان قدرتها على أداء مهامها بفعالية. في هذا السياق، ظهرت عدة موارد مالية خارجية مثل القروض، المخصصات المالية الممنوحة من ميزانية الدولة أو الوزارة، بالإضافة إلى التبرعات والهبات.

تعتبر هذه الموارد الخارجية ذات أهمية كبيرة في دعم المجالس البلدية وتمكينها من تحقيق التنمية المحلية. سواء كانت هذه الموارد في شكل قروض، إعانات، أو هبات حكومية، فإنها تعزز قدرة المجالس على تنفيذ المشاريع التنموية وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمجتمع المحلي. وبذلك، تساهم هذه الموارد في تعزيز دور المجالس البلدية، حيث تمكن الوحدات المحلية من تقديم خدمات أفضل للمواطنين، وتنمية المجتمع المحلي بشكل فعال. ومن خلال هذه الموارد، تتمكن المجالس من ممارسة دورها التنموي الحقيقي دون مواجهة صعوبات مالية، إذ أن التنمية المستدامة لا يمكن أن تتحقق بدون موارد مالية كافية لدعم هذه العمليات التنموية^(٣٠).

وستتناول في هذا المطلب أهم صور الموارد غير المباشرة للمجالس البلدية، على النحو الآتي:

الفرع الأول

القروض التي تحصل عليها البلديات

يعرف القرض باعتباره مورد محلي بأنه: "عقد دين تستلّف بموجبه المجالس البلدية مبالغ نقدية من الأفراد أو المؤسسات والهيئات الدولية أو الوطنية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده

(٣٠) عبد الله المرازقة، مرجع سابق، ص ٥١.

للدائنين في التاريخ المحدد ووفق ما يتضمنه العقد من شروط^(٣١)، ويعتبر القرض بشكل عام، أحد مصادر الإيرادات العامة لأي مؤسسة من مؤسسات الدولة، كما يعد من مصادر إيرادات المجالس البلدية وتضاف إلى المصادر الأخرى سواء كانت ضرائب أو رسوم أو أي إيرادات أخرى تحصل عليها البلديات، ويكون اللجوء إلى القروض من قبل المجالس البلدية يكون نتيجة عجز الموارد المباشرة أو الذاتية عن تغطية نفقاتها^(٣٢).

ويقصد بها القروض التي تحصل عليها المجالس البلدية بناءً على قوانين الإدارة المحلية، وذلك بموافقة وزير البلدية. يتم الاقتراض من جهات مثل البنوك المحلية، كـ "بنك تنمية المدن والقرى"، أو البنوك الدولية لتمويل مشروعات خدمية وإنمائية^(٣٣). ويتضمن قرار الموافقة على القرض تحديد الهدف من القرض، قيمة الفوائد، وآلية السداد. كما يشمل تحديد حقوق والتزامات الجهات المقرضة، وكذلك حقوق والتزامات البلدية المستفيدة من القرض، ويتم تنظيم هذه العلاقة من خلال عقد يُعرف باسم "القرض العام"^(٣٤).

وقد أخذت التشريعات الوطنية بالقروض كمصدر من مصادر تمويل المجالس البلدية، ومن ذلك ما ورد في القانون المصري بشأن الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣ الذي اعتبر القروض التي تعقدتها المجالس المحلية للمراكز والمدن من ضمن الموارد الرئيسية لهذه المجالس، حيث نصت المادة ٥١ في فقرته الحادية عشر على أن من ضمن موارد المدن "القروض التي يعقدها المجلس" وهو نفس النص الوارد في الفقرة الخامسة من المادة ٤٣ من القانون^(٣٥).

بيد أن ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد، أن المشرع المصري لم ينص على اعتبار القروض من ضمن مصادر المجالس المحلية لكافة الوحدات الإدارية داخل مصر، بل اقتصر

(٣١) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٠٧.

(٣٢) عبد الله المرازقة، مرجع سابق، ص ٥٢.

(٣٣) د. حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

(٣٤) د. محمد علي الخلايلة : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الأردن، عمان، ٢٠٢٣، ص ٢٠٢.

(٣٥) وكذلك المادة ٦٩ من قانون الإدارة المحلية التي تنص على الموارد المالية للقرى.

على منح الحق في عقد القروض على المجالس التابعة للمراكز والمدن والقرى، أما بالنسبة للمحافظات والأحياء فلم ينص المشرع المصري على اعتبار القروض من ضمن الموارد المالية للمجالس، وهي تفرقة غير مفهومة وغير مبررة من وجهة نظرنا.

تشير العديد من التشريعات إلى إمكانية اعتماد القروض كأحد موارد المجالس البلدية لتمويل مشاريعها وتحقيق التنمية المحلية. ومن بين هذه التشريعات، قانون الإدارة المحلية الأردني رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١، حيث تنص المادة ٢٥ منه على ما يلي:

أ- مع مراعاة أحكام قانون بنك تنمية المدن والقرى، يجوز للمجلس البلدي اقتراض أموال من أي جهة، بشرط الحصول على موافقة الوزير على الجهة المانحة للقرض، والغرض منه، ومعدل الفائدة، وآلية السداد، وأي شروط خاصة قد تفرضها عملية الاقتراض.

ب- إذا كانت عملية الاقتراض المشار إليها في الفقرة (أ) تستلزم كفالة الحكومة، فيجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء قبل إتمامها.

ويعكس هذا النص حرص المشرع على تنظيم عمليات الاقتراض التي تلجأ إليها المجالس البلدية، بحيث تظل ضمن إطار رقابي يضمن استخدامها في الأغراض التنموية المحددة، مع مراعاة الحفاظ على التوازن المالي والقدرة على السداد دون الإضرار بالموارد العامة.^(٣٦)

وأما في السلطنة فلم ينص المشرع العماني على أحقية استخدام القروض كمصدر ومورد من موارد المجالس البلدية، فالمصدر الأساسي لموارد المجالس البلدية في سلطنة عمان هي الأموال التي تتلقاها من ميزانية وزارة الداخلية.

وعليه، فإن للمجالس البلدية الاقتراض من أي جهة في مصر، وكذلك في الأردن، إلا أن المشرع الأردني وعلى عكس المشرع المصري قد قيد من سلطة المجالس في الاقتراض، حيث يشترط القانون موافقة الوزير على عملية الاقتراض في بداية الأمر والموافقة على الجهة التي تأخذ منها البلدية القرض، ومعرفة غاية القرض، ومقدار الفائدة، وكيفية التسديد، وأي شروط أخرى خاصة في عملية الاقتراض، وعلى المجالس أن تتحصل على الموافقة من الوزير للقيام بهذه الإجراءات قبل عملية الاقتراض كما اشترط قانون الإدارة المحلية موافقة مجلس الوزراء

(٣٦) المادة ٢٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١.

على عملية الاقتراض التي تلجأ إليها المجالس البلدية إذا كان معاملة الاقتراض تستلزم كفالة الحكومة لهذا الأمر، وهذا لكي تحصل هذه المجالس على مثل هذه القروض لابد لها من تحقيق جميع الشروط المطلوبة منها في هذا الأمر^(٣٧).

وفي الحقيقة، تلعب القروض الاستثمارية دوراً كبيراً في تطوير وتنمية المجتمعات المحلية، حيث تُمكن المجالس البلدية من تمويل المشاريع الصناعية والزراعية المحلية، مما يعزز من كفاءة الأداء. كما تتميز هذه القروض بفترات سداد طويلة نسبياً. ومع ذلك، يجب الحرص على توجيه القروض نحو المشاريع الرأسمالية التي تحقق عوائد مالية مستقبلية تساهم في تغطية أقساط القروض وفوائدها. وبالتالي، لا يُسمح باستخدام القروض للإنفاق الجاري بأي شكل من الأشكال^(٣٨).

وبالرغم من أهمية هذا المصدر الهام في تمويل المشروعات الاستثمارية المحلية، إلا أن القروض هذه قد تشكل عبئاً على ميزانيات الوحدات الإدارية لا يمكنها تحملها، لاسيما في أوقات الكساد والأزمات، فالقروض قد توقع المجالس البلدية في أزمات عند استخدامها استخداماً سيئاً، وبالتالي تعجز هذه البلديات عن السداد^(٣٩).

الفرع الثاني

الإيرادات المركزية والإعانات والتبرعات

تعتبر الإعانات الحكومية أو الأموال الواردة من الحكومة للمجالس البلدية مورداً هاماً من موارد تمويل المجالس، بالإضافة إلى التبرعات والهبات غير الحكومية، وهو ما نوضحه على النحو الآتي:

أولاً: الإيرادات المركزية:

وتتمثل المخصصات المالية للمجالس البلدية في النسبة المحددة في الموازنة العامة للدولة لصالح الوحدات البلدية من إجمالي الإيرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية للموازنة

(٣٧) عبد الله المرازقة، مرجع سابق، ص ٥٢.

(٣٨) د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص ٩٨.

(٣٩) د. هدى السيد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص ٤٩٦.

العامّة. يتم توزيع هذه المخصصات على الوحدات البلدية بناءً على أسس محددة مثل التعداد السكاني والمساحة. وقد نصت أغلب التشريعات الوطنية على منح المجالس والوحدات البلدية هذه المخصصات، حيث تعد هذه الإيرادات في كثير من الأحيان المورد الأكثر أهمية بالنسبة للموارد المحلية بشكل عام.

وفي سلطنة عمان، تُعتبر هذه المخصصات المصدر الرئيسي للتمويل في المجالس البلدية. حيث تنص المادة ٢٥ من اللائحة التنفيذية العمانية لقانون المجالس البلدية على أنه يتم إدراج نفقات المجالس—بما في ذلك مكافآت الأعضاء المنتخبين وأهل المشورة والرأي—ضمن ميزانية الوزارة^(١)، كما ينص نظام المحافظات العماني على أن موارد المحافظة تتكون من الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية العامة للدولة.^(٢)

ثانياً: الإعانات الحكومية:

تلجأ الدولة في كثير من الأحيان إلى تقديم مساعدات مالية للهيئات والمجالس البلدية دون انتظار أي مقابل مادي أو عيني من المستفيدين، وتُعرف هذه المساعدات بـ الإعانات، والتي تُخصص لدعم نفقات التنمية المحلية. وتحقق هذه الإعانات أهدافاً اقتصادية واجتماعية، حيث تُسهم في تعزيز التنمية المتوازنة بين مختلف مناطق الدولة، وتقليل الفجوة بين المناطق الفقيرة والناية من جهة، والمناطق الغنية من جهة أخرى.

ومع ذلك، فإن هذه الإعانات الحكومية غالباً ما تكون مقيدة بشروط تحدّ من استقلالية المجالس المحلية، حيث تفرض في كثير من الأحيان رقابة مالية من الهيئات المركزية لضمان إنفاقها وفقاً للأهداف المحددة^(٣).

الإعانات الحكومية، في هذا السياق، تعني المبالغ المالية التي تتلقاها المجالس البلدية من الحكومة المركزية للمساهمة في تغطية نفقاتها^(٤)، وتُعد هذه الإعانات مصدراً مهماً للتمويل غير

(١) المادة ٢٥ من القرار الوزاري رقم ٤٤ / ٢٠٢٢ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المجالس البلدية.

(٢) المادة ٢١ من المرسوم السلطاني رقم ٣٦ / ٢٠٢٢ بإصدار نظام المحافظات.

(٣) هند عبد الفتاح محمود، محمد زكريا، شريف صبري سعد الدين، إدارة التمويل المحلي في مصر، مرجع سابق، ص ٨١.

(٤) د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

غير المباشر، نظراً لوفرة حصيلتها من جهة، ومرونتها من جهة أخرى، حيث تُمنح وفقاً للاحتياجات الوحدات الإدارية المحلية.

وقد تأتي الإعانات في عدة أشكال^(١):

- إعانات مخصصة: تُخصص لتمويل مشاريع أو خدمات معينة.
 - إعانات غير مخصصة: تُمنح لدعم المجالس البلدية دون تحديد مجال معين للصرف.
 - إعانات تشاركية: تهدف إلى توزيع تكاليف بعض الخدمات المهمة، مثل الصحة والتعليم والرياضة، بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية.
 - إعانات تعويضية: تُقدم لتعويض المجالس البلدية عن أي خسائر مالية تكبدتها.
- وتتخذ هذه الإعانات والمساعدات التي تقدمها الحكومة أشكالاً متنوعة وتشمل مجموعة من

الإعانات هي^(٢):

- الإعانات الأساسية، وهي الإعانات التي تعطيها حكومة المركز للهيئات المحلية، وتقدر بحسب حجم الهيئة المحلية.
- الإعانات الإضافية، وهي الإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية للهيئات المحلية حسب مقدار الإنفاق على الخدمات وكثافة السكان في المناطق التابعة إلى هذه الهيئات.
- إعانات الموازنة وهي الإعانات التي تصرفها الحكومة المركزية للهيئات البلدية المتواجدة في مناطق فقيرة، ولما تملك من الموارد المحلية ما يساعدها على أداء الخدمات لسكان المجتمع المحلي بصورة جيدة.

وقد نص المشرع المصري على أنه من ضمن الإعانات الخاصة بالمجالس المحلية للمحافظة هي الإعانات الحكومية، وكذلك الأمر بالنسبة للمراكز، والمدن والقرى^(٣)، وقد تضمن

(١) د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٦١.

(٢) عبد الله المرازقة، مرجع سابق، ص ٥٦.

(٣) (يراجع المواد ٣٦، ٤٣، ٥١ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣).

قانون المحافظات العماني الإشارة إلى الإعانات كأحد الموارد المالية للمحافظات، وذلك في المادة ٣/٢١ من قانون المحافظات العماني^(١).

في الواقع، فإن استمرار اعتماد المجالس البلدية على الإعانات الحكومية لتحقيق التوازن المالي ودعم أنشطتها الخدمية يؤدي إلى زيادة الرقابة المركزية على أعمالها، مما ينتقص من استقلالها المالي والإداري. ولا يقتصر هذا التدخل على الدول النامية أو الدول ذات النظم الإدارية المركزية، بل أصبح ظاهرة عامة تؤثر على المجالس البلدية حتى في الدول الديمقراطية التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية.

ولذلك يشير بعض الفقهاء^(٢) إلى أن الاعتماد المفرط على الإعانات الحكومية يجعل المجالس البلدية خاضعة لرقابة صارمة من قبل الحكومة المركزية، مما يقيد قدرتها على اتخاذ القرارات المالية والإدارية بشكل مستقل، ويحدّ من دورها في تحقيق التنمية المحلية الفعالة. ويأتي هذا في الوقت الذي تتزايد فيه الدعوات إلى تعزيز الموارد المالية الذاتية للمجالس البلدية، لضمان قدرتها على تحقيق أهدافها دون الخضوع لتبعية مالية تجعلها مجرد أداة تنفيذية للسلطة المركزية، بدلاً من كونها جهات محلية قادرة على تطوير مجتمعاتها بشكل مستقل ومستدام.

وتسهم الإعانات الحكومية في تحقيق عدة أهداف مهمة، من بينها مساعدة الوحدات المحلية الإدارية على توفير حد أدنى من الخدمات في جميع أنحاء الدولة، وتشجيع تلك الوحدات على تحسين مستوى هذه الخدمات والوصول بها إلى أفضل مستوى ممكن. كما تهدف الإعانات إلى تقليل الفوارق في مستوى الخدمات بين الوحدات، بحيث لا تتمكن الوحدات البلدية ذات الموارد الطبيعية الغنية من تحقيق مستوى معيشي أفضل لسكانها مقارنةً بالوحدات التي تعاني من قلة الموارد. إضافة إلى ذلك، تهدف الإعانات إلى منع ارتفاع أسعار الضرائب في البلديات ذات الموارد المحدودة لتغطية نفقاتها، مما يساعد على تجنب هجرة رؤوس الأموال إلى البلديات ذات الضرائب الأقل. (٣)

(١) المادة ٢١ / ٣ من قانون المحافظات العماني رقم ٣٦ / ٢٠٢٢.

(٢) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٧٢، ص ٩٤.

(٣) د. خالد الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، مرجع سابق، ص ٤٩٧.

ويفهم من ذلك أن الإعانات الحكومية تعد وسيلة من وسائل ثبات ميزانيات الوحدات المحلية، كما تعتبر وسيلة من وسائل تحقيق المساواة في تحمل الأعباء الضريبية والمساواة في الحصول على الخدمات بل وتحسين مستوى الخدمات التي تؤديها هذه الوحدات^(١).

ثالثاً: التبرعات والوصايا والهبات:

يتجسد هذا المورد في المساهمات المالية التي يقدمها المواطنون أو الهيئات الخاصة بشكل طوعي، دون إلزام. قد تُمنح هذه المساهمات من السلطة المركزية، إما مباشرة للمجالس البلدية أو بصورة غير مباشرة عبر المشاركة في تنفيذ وتمويل أحد المشاريع التي تديرها المجالس. يكون دافع هذه المساهمات غالباً من منطلق المواطنة الصالحة والرغبة في المساهمة في تحمل الأعباء العامة. كما قد تكون هذه المساهمات نتيجة لوصية يتركها أحد المواطنين للمجالس البلدية بعد وفاته، في حالة عدم وجود ورثة، أو كهدية مقدمة من أحد المغتربين الناجحين من أبناء الوحدة الإدارية المحلية لتخليد ذكراه في وطنه^(٢).

في الواقع، تُعد التبرعات والهدايا التي يقدمها المواطنون للمجالس البلدية، سواء كانت نقدية أو عينية، ذات قيمة معنوية كبيرة. فهي تعكس روح المواطنة الصالحة لدى مقدميها، وتعزز مفاهيم المشاركة والتعاون بين أفراد المجتمع المحلي والمجالس البلدية. كما تسهم هذه المبادرات في زيادة حماس المجالس البلدية للعمل على تقديم خدمات أفضل وأكثر شمولية للمجتمع المحلي، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى رفع مستوى هذا المجتمع، الذي يُعتبر جزءاً لا يتجزأ من الوطن بشكل عام^(٣).

تُعد الهدايا والتبرعات من الموارد المالية الرئيسية التي تُجيزها التشريعات لدعم الوحدات البلدية، حيث تُعتبر وسيلة فعالة لتعزيز القدرات المالية للمجالس البلدية دون فرض أعباء إضافية على الميزانية العامة.

(١) د. هدى محمد السيد، كفاءة الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص ٩٧.

(٢) د. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة ٣٠، ١٩٨٨، ص ١٣٢.

(٣) عبد الله المرازقة، مرجع سابق، ص ٥٧.

وفي هذا الإطار، نص المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية على اعتبار التبرعات والهبات من الموارد الخاصة بكل محافظة، وفقاً لما جاء في المادة (٣٥/و)^(١)، كما أكدت المادة (٤٣) من القانون ذاته على أن التبرعات والهبات والوصايا تُعد من الموارد المالية المتاحة للمراكز، مع اشتراط موافقة رئيس مجلس الوزراء عند قبول أي تبرعات أو هبات واردة من هيئات أو أشخاص أجانب.^(٢)

ويعكس هذا الإطار التشريعي أهمية هذه الموارد في دعم الميزانيات المحلية، حيث توفر تمويلاً إضافياً يتيح للمجالس البلدية تنفيذ مشاريعها وتحسين الخدمات المقدمة للمجتمعات المحلية، مع ضمان وجود رقابة على مصادر التمويل الخارجي لحماية المصالح الوطنية.

وفي سلطنة عمان نص قانون المحافظات العماني على الهبات والإعانات والمنح ضمن موارد المحافظات المالية وذلك بعد قبول المحافظ لها وموافقة مجلس الوزراء عليها^(٣).

ونفهم من النصوص السابقة، أن قبول الهبات والتبرعات ليست مورداً مطلقاً، ففي مصر قرر المشرع المصري شرط رئيسي لقبول هذه التبرعات والهدايا إذا كانت واردة من هيئات أو أشخاص أجنبية وهي موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد من هذه الهيئات، وكذلك في سلطنة عمان، استلزم قبول الهبات والإعانات والمنح من قبل المحافظ موافقة مجلس الوزراء. ونرى أن هذا الشرط له أهمية أمنية كبيرة، ذلك أن قبول الهبات والإعانات من الهيئات والمؤسسات الأجنبية قد يكون لها أهداف سياسية تضر بالدولة وأمنها، ولذلك استوجب المشرع ألا يتم قبول أي من الهبات والهيئات إلا بموافقة مجلس الوزراء، وحسناً فعل المشرع المصري والعماني في هذا الصدد.

(١) المادة ٣٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

(٢) وهو ما نصت عليه المادة ٥١ من نفس القانون بالنسبة للموارد المالية للمدن، وكذلك بالنسبة للأحياء والقرى.

(٣) المادة ٣/٢١ من قانون المحافظات العماني رقم ٣٦ / ٢٠٢٢.

المبحث الثاني

صعوبات ومعوقات عمل المجالس البلدية في مصر وسلطنة عمان

تمهيد وتقسيم:

إن الإدارة المحلية مسألة ضرورية في عالم اليوم لاسيما في ظل اتساع دور الدولة ووظائفها، الأمر الذي يجعل من المهم وجود إدارة محلية قوية قادرة على اتخاذ القرارات الملائمة للظروف المحلية، والبعد عن هرمية السلطة وما يرتبط بها من إجراءات وانسداد قنوات الاتصال بين قاعدة الهرم وقمته، فالسكان المحليين أدري بمشكلاتهم وطرق حلها وهم وحدهم القادرون على إدارة خدماتهم بأنفسهم ثم يتحملون مسؤولية القرار العام، ومثلت المجالس البلدية أحد أهم الأدوات التنظيمية لهذه الإدارة، والتي تساهم في تحقيق أهداف التنمية وإدارة تنفيذها بفعالية. وتتحقق هذه الأهداف من خلال توفير كوادر بشرية مؤهلة وموارد مالية كافية لدعم المجالس البلدية، مما يسهم بشكل مباشر في تعزيز التنمية الوطنية. وانطلاقاً من هذا التوجه، عمدت العديد من الحكومات إلى تعزيز دور المجالس البلدية عبر تبني نهج الإدارة المحلية القائم على مبدأ اللامركزية الإدارية، الذي يمنح هذه المجالس صلاحيات أوسع في إدارة المرافق والخدمات المحلية.

وبيتيح هذا النهج مرونة أكبر في تلبية احتياجات المجتمع المحلي، كما يعزز من مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بتطوير مناطقهم، مما يؤدي إلى تحسين كفاءة الخدمات العامة وتحقيق تنمية أكثر استدامة وشمولاً.

يُعزز ذلك من مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بتطوير مناطقهم، مما يؤدي إلى تحسين كفاءة الخدمات العامة وتحقيق تنمية أكثر استدامة وشمولاً. يتضح هذا التوجه في التشريعات الوطنية لكل من مصر وسلطنة عمان، حيث أكدت هذه القوانين على تعزيز اللامركزية ودعم الإدارة المحلية لضمان تطوير الخدمات البلدية و رفع كفاءة المجالس المحلية.

في مصر، نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ على كفاءة اللامركزية الإدارية. أما في سلطنة عمان، فقد تم التأكيد على هذا النهج في النظام الأساسي للدولة. ويعكس هذا التوجه التزام الدولتين بتطوير الإدارة المحلية من خلال تعزيز اللامركزية، مما يمنح المجالس

البلدية مزيداً من الاستقلالية والصلاحيات، بما يمكنها من تحسين الخدمات العامة وتحقيق التنمية المستدامة وفقاً لاحتياجات المجتمع المحلي.^(١)

أما في سلطنة عُمان، فقد أُكِّد هذا النهج في النظام الأساسي للدولة، حيث نص على أن: "تنظم النطاقات الإدارية للدولة وآليات عمل الإدارة المحلية بمراسيم سلطانية، وتنظم المجالس البلدية وتحدد اختصاصاتها وفقاً للقانون".^(٢)

ويعكس ذلك التزام الدولتين بتطوير الإدارة المحلية عبر تعزيز اللامركزية، مما يمنح المجالس البلدية مزيداً من الاستقلالية والصلاحيات، بما يمكنها من تحسين الخدمات العامة وتحقيق التنمية المستدامة وفقاً لاحتياجات المجتمع المحلي."

بيد أن تنظيم عمل الإدارة المحلية والمجالس البلدية وإدارتها ليست بالمسألة السهلة، فهي تواجه العديد من العقبات والمشكلات والتحديات، فإذا كان الإدارة المحلية تدار عن طريق المجالس البلدية إلا أن ذلك يتم بتوجيهات من الحكومة ومن ثم فإن دورهم ينحصر فقط في الرأي والمشورة، فضلاً عن عدم توافر الموارد المالية اللازمة للقيام بدورها، بالإضافة إلى ذلك فإن هناك مشكلات تشريعية وإدارية تواجه هذه المجالس وطريقة عملها.

وعليه فإننا في هذا المبحث سنحاول أن نعرض لأهم صعوبات ومعوقات عمل المجالس البلدية، بشكل عام، وفي مصر وسلطنة عمان بصفة خاصة، وطرح بعض الحلول لمواجهة هذه التحديات، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

الصعوبات التشريعية والإدارية التي تواجه المجالس البلدية

في هذا المطلب، سيتم تناول التحديات التشريعية والإدارية التي تواجه المجالس البلدية في مصر وسلطنة عُمان، مع التركيز على مدى كفاءة الجهاز الإداري المحلي في تحقيق أهداف التنمية المحلية، ومدى تأثير المجالس البلدية على هذه الكفاءة.

(١) المادة ١٧٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٩.

(٢) المادة ٦٤ من النظام الأساسي لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٦.

وبصياغة أخرى، يطرح هذا المبحث تساؤلات تتعلق بمدى فاعلية تشكيل المجالس البلدية، واختصاصاتها، وآليات تكوينها وفقاً للأطر القانونية والإدارية المعمول بها في الدولتين. إذ أن طبيعة هذه التشكيلات قد تفرز بعض العقبات التي تؤثر على أداء المجالس البلدية لمهامها، وانعكاسها على الإدارة المحلية بشكل عام.

وبناءً على ذلك، سيتم استعراض أبرز الصعوبات والتحديات التي تواجه المجالس البلدية، سواء من الجانب التشريعي أو الإداري، على النحو التالي:

الفرع الأول: الصعوبات التشريعية والإدارية في سلطنة عمان.

الفرع الثاني: الصعوبات التشريعية والإدارية في مصر.

الفرع الأول

الصعوبات التشريعية والإدارية في سلطنة عمان

كنا قد انتهينا سابقاً إلى أن في سلطنة عمان وفقاً للقانون رقم ٢٠٢٠/١٢٦ قبل تعديله، كان قد أثار التنظيم التشريعي لاختصاصات المجالس البلدية إشكاليات حول طبيعة هذه الاختصاصات، لاسيما بعد صدور نظام المحافظات رقم ٢٠٢٢ / ٣٦، حيث تداخلت هذه الاختصاصات ما أدى لصدور المرسوم بقانون رقم ٢٠٢٢ / ٣٨ الذي عدل من اختصاصات المجالس البلدية، وجعلها مجرد اختصاصات استشارية لا أكثر، الأمر الذي ساهم في عدم فاعلية دورها على الصعيد البلدي، إذ تبقى ممارسة الأعمال والمهام التنفيذية بيد المجلس التنفيذي للبلدية بقيادة المحافظ، ويقتصر دور المجالس البلدية على مجرد إبداء الآراء والتوصيات التي لا تلزم المحافظة في أي شيء، وهو ما مثل عائقاً أمام إعطاء المجالس دوراً حقيقياً وفاعلاً في تنمية المجتمع المحلي، فضلاً عن إهداره -كما يرى البعض^(٣)- لصوت الناخبين الذي قاموا باختيار وترشيح أعضاء هذه المجالس.

وقد تطرقنا لموضوع اختصاصات المجالس البلدية، وأوضحنا وجهة النظر الخاصة بهذه الإشكالية، وتأثيرها على أداء المجالس البلدية، بيد أننا في هذا الموضع سنحاول التركيز على

(٣) علي بن حميد بن سعيد آل عبد السلام، دور المجالس البلدية في سلطنة عمان، وسبل تفعيلها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٠، ص ٣٩١.

تأثير التنظيم التشريعي على إعاقة عمل المجالس البلدية ليس فقط من ناحية الاختصاصات، وإنما من ناحية طبيعة تنظيم وعمل هذه المجالس، وتأثير العمل التشريعي بكافة عناصره - التشريع ، اللوائح التنظيمية والتنفيذية - عليها، محاولين توضيح القصور في التنظيم التشريعي لهذه المجالس^(٤).

وفي هذا الصدد، نجد أن المشرع العماني لم ينص على تمتع المجالس البلدية بالشخصية المعنوية، وهو ما يعني عدم تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي عن الإدارة المركزية، وكذلك فإن هذا من شأنه أن يحول دون إمكانية اكتساب المجالس البلدية للحقوق أو تحمل الالتزامات، مثل حق التملك أو إبرام العقود وقبول الهبات والتبرعات إلى جانب إعطائها وجود قانوني مستقل عن الأشخاص المكونة لها وذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة إلى جانب أهلية التقاضي سواء مدعية أو مدعي عليها وجهاز إداري خاص بها^(٥)، وواقع الأمر فإن الحاجة إلى شخصية معنوية للمجالس البلدية مسألة تكتسب أهمية كبرى، لأن من شأنها أن تفعل استقلالية هذه المجالس من الناحية الإدارية والمالية، وذلك لتمكين المجالس من ممارسة اختصاصاتها في تطوير الخدمات والنظم البلدية.

وفي المقابل، نجد المجالس البلدية في السلطنة تفتقر للقدرة على إصدار أوامر محلية وقرارات بلدية والتي تعد من أهم الأدوات التشريعية التي تعمل بها المجالس لدى ممارسة اختصاصاتها، والأوامر المحلية هي عبارة عن قواعد عامة مجردة لا تستهدف أشخاص بعينهم، أو فئة دون أخرى إلا بهدف تنظيمها، وتطبيقها على جميع المنتفعين بها، وقد كان هذه الأوامر تدخل في اختصاصات المجلس البلدي لبلدية مسقط وفقاً للقانون رقم ٨ / ١٩٩٢ حيث كانت تنص المادة ١٧ منه على اختصاص المجلس البلدي ببحث ودراسة الأوامر المحلية، كما كان يختص المجلس بوضع بعض النظم على سبيل الحصر وهي^(٦):

(٤) د. صفوان المبيضين ود. حسين الطراونة ود. توفيق عبد الهادي: المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر، عمان، الأردن، عام ٢٠١١، ص ٣٩، ٤٠.

(٥) علي بن حميد آل عبد السلام، مرجع سابق، ص ٣٩١.

(٦) المادة ١٧ من قانون بلدية مسقط الملغي رقم ٨/٩٢.

- وضع القواعد المنظمة للإعلانات الدعائية وتحديد المعايير المتعلقة بتركيب لافتات المحال التجارية والعامة، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية.
 - اقتراح الأنظمة الخاصة بإدارة النفايات، بما في ذلك جمعها والتخلص منها أو إعادة تدويرها باستخدام الأساليب العلمية والاقتصادية الحديثة، مع التنسيق مع الجهات المختصة.
 - اقتراح الأنظمة المتعلقة بالمحال العامة مثل المطاعم والمقاهي، المحال التجارية والصناعية، وكذلك المحال التي تشكل خطراً أو تثير الإزعاج أو تؤثر على الصحة العامة، بالإضافة إلى تنظيم الباعة المتجولين، مع التنسيق مع الجهات المعنية.
 - المشاركة في وضع الأنظمة المتعلقة بمراقبة الحيوانات الضالة والسائبة، بالتنسيق مع الجهات المختصة.
 - اقتراح فرض أو تعديل أو إلغاء الرسوم البلدية، بالإضافة إلى تحديد طرق تحصيلها، والتنسيق مع الجهات المعنية في هذا الصدد.
- ولعل هذه الإشكالات التشريعية والإدارية التي تواجه عمل المجالس بالسلطنة، تعتبر من أكثر المعوقات تأثيراً على عمل هذه المجالس، وتفعيل دورها بشكل فعلي وحقيقي على أرض الواقع للمساهمة في تحقيق التنمية وبما يتماشى مع خطط التنمية التي تتبعها السلطنة، ولذلك فإننا ندعو المشرع العماني لضرورة إعادة النظر في المرسوم بقانون بشأن المجالس البلدية والعمل على تفادي هذه الإشكالات التشريعية لاسيما ما يتعلق منها بالاختصاصات المنوطة بالمجالس البلدية وإعطائها اختصاصات فعلية وعملية ومؤثرة في عملية التنمية بدلاً من الاختصاصات الاستشارية والتوصيات والآراء، كما نوصي بالعمل على منحها الاستقلالية اللازمة للقيام بدوره المنوط بها بشأن تقديم الخدمات المحلية وتحقيق التنمية المجتمعية.

الفرع الثاني

الصعوبات التشريعية والإدارية في مصر

تعاني مصر من صعوبات تتعلق بالإدارة المحلية، فمن ناحية يمكن القول بوجود فجوة بين التشريعات والممارسات الفعلية، ويتجلى هذا بوضوح في ضعف المجالس المحلية المنتخبة وعدم تمتعها بصلاحيات مفعلة، بالإضافة إلى محدودية قدرتها على ممارسة أدوات الرقابة وافتقارها إلى وسائل اتصال فعالة وآليات تخطيط تشاركية. وقد أسهم هذا الوضع في تعزيز

أزمة الثقة بين المواطنين والمجالس المحلية، خصوصاً مع غياب المجالس المحلية منذ حلها في عام ٢٠١١ وحتى الآن، كما أن هناك مشكلات وتحديات كبيرة تواجه السلطات الإدارية المحلية بمصر، منها ضعف الكفاءة البشرية المؤهلة لتنمية هذه الموارد وإدارة التنمية. وقد أشارت تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات إلى سوء استخدام وتوجيه موارد صندوق الخدمات والتنمية المحلية في بعض المحافظات، مما دفع إلى وضع الصندوق تحت رقابة الوزير المختص بالإدارة المحلية وفقاً للقرار الوزاري رقم (١٢٥١) لعام ١٩٨٨^(٧).

علاوة على ذلك، تعاني الإدارة المحلية من غياب الحوكمة، مما أدى إلى إخفاق في الاستفادة من الموارد المتاحة لتلبية احتياجات المواطنين، كما يعاني النظام من عدم توظيف تكنولوجيا المعلومات بشكل فعال في إدارة الشؤون المحلية، وهذه القضايا تمثل تحديات كبيرة أمام تطوير الإدارة المحلية في مصر، على النحو الذي سنوضحه:

أولاً: ضعف الهيكل الإداري والأنشطة وبطء الإجراءات:

يعاني الهيكل الإداري للإدارة المحلية في مصر من عدة مشكلات تؤدي إلى ضعفه وتخلفه، مما يسهم في بطء الإجراءات وإهدار مصالح المواطنين. من أبرز هذه المشكلات تضخم الجهاز الإداري وظهور البطالة المقنعة، حيث يتضخم الهيكل الإداري بمرور الزمن مع زيادة عدد الموظفين. تتحول الشعب إلى أقسام، والأقسام إلى إدارات، وتتزايد أعداد العاملين، مما يؤدي إلى أن العديد منهم لا يجد عملاً حقيقياً للقيام به، فينصرفون إلى أعمال لا علاقة لها بوظائفهم، مما يؤدي إلى ضعف فعالية الأجهزة الإدارية وتضخمها.^(٨)

ومن ناحية أخرى فإن تكوين الهياكل التنظيمية في الإدارة الحكومية يكون حول الأفراد وليس الوظائف، الأمر الذي يترتب عليه أن يكون الهدف من إنشاء إدارة هو فقط ترقية شخص معين وليس أداء نشاط حقيقي، وفي المقابل قد تلغي إدارات نشطة وتؤدي دوراً حقيقياً وهاماً

(٧) محمد عبد الهادي، إصلاح الإدارة المحلية في مصر، الآفاق والتحديات، مجلة روافد للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد ٤، العدد الأول، ٢٠٢٠، ص ١٩٠.

(٨) د. محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٧٥.

ليس لشيء إلا انتقاماً من القائم أو القائمين عليها لعدم رضا الدولة أو النظام الحاكم عنه، وذلك على الرغم من حقيقة أن الأفراد زائلون وأن التنظيم هو الأصل وهو المستمر والدائم^(٩).

بالإضافة إلى ذلك، فإن من مشكلات ضعف الأجهزة إدارياً هو التداخل في الاختصاصات بين الأجهزة، فالنشاط الإداري لا يقع داخل قسم أو إدارة واحدة، ولكنه يقع بين أجهزة إدارية تتصارع فيما بينها على النفوذ، فهناك أكثر من إدارة داخل محافظة معينة، تتنازع على نشاط تخصيص الأراضي وتنمية القطاع الزراعي، أو على أي إدارة تتبعها الثروة السمكية مما يؤدي إلى تعطيل أو وقف هذه العمليات، كذلك قد يوجد أكثر من إدارة تنازع على تحصيل رسوم الخدمات وكيفية التصرف في حصيلتها^(١٠).

بالإضافة إلى ما سبق، أضف سوء التوزيع النوعي للكفاءات البشرية، حيث توجد مصالح وأجهزة حكومية تعاني من تكدر المؤهلات العليا، في حين تجد هناك نقصاً شديداً منهم في أجهزة أخرى، وكذلك هناك أجهزة تعاني من زيادة عدد المهندسين والفنيين، وأجهزة أخرى في أمس الحاجة لواحد منهم ويعود جانب كبير من المشكلة إلى عدم تحديد الاحتياجات من ناحية، والواسطة في التعيينات، ورغبة بعض الرؤساء في زيادة عدد العاملين كنوع من المظهرية ورفع المستوى الوظيفي لهم، في حين يرغب آخرون إلى عدم زيادة أعداد الموظفين حفاظاً على حجم المكافآت الشخصية لهم ولمرؤوسيه^(١١).

أضف إلى ذلك أنه برغم نص الدستور الجديد على اتباع لامركزية الإدارة المحلية، وضرورة تفعيل الدولة لذلك، وتمكين الوحدات الإدارية من توفير الخدمات والمرافق المحلية والنهوض به وبحسن إدارتها، إلا أننا نجد في مصر منذ ما يقارب الخمسون عاماً ولم يصدر قانون جديد، وأنه ما زالت الحكومة المركزية هي القابضة على موارد المحليات، وما زالت السلطة المركزية تسلب سلطات المستويات المحلية لصالح فرض سلطتها المركزية المطلقة، وأن المحافظات المركزية ما زالت هي صاحب القول الفصل في تحديد الاحتياجات المحلية

(٩) محمد نمر علي أحمد، إدارة المنظمات العامة مع إشارة خاصة إلى الحكومة الإلكترونية، مكتبة الفكر المعاصر، سوهاج، ٢٠٠٣، ص ٣٣٧؛ ٣٥٣.

(١٠) هدي محمد السيد، كفاءة الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٤٢٢.

(١١) د. ثروت عبد العال، وآخرين، دروس في الإدارة العامة، بدون دار نشر، ١٩٩٨، ص ١٩٨.

وتقرير الأولويات واعتماد الميزانيات ، بل إنها في كثير من الأحيان هي من تطرح الأعمال للتنفيذ مثل الأبنية التعليمية، ومناقصات الأجهزة والأدوية والأغذية للمديريات الصحية، وبناء وحدات صحة الأسرة بالريف المصري وتجهيزها الذي تم بمعرفة وزارة الصحة بعيداً عن أي مشاركة للمحافظات شعبية أو تنفيذية، وبالتالي يبقى دور الإدارة المحلية مقتصرًا على القيام ببعض الإجراءات الإدارية التي تسمح بها الحكومة المركزية ولم تأخذ الحكومة منذ خمسون عاماً أي خطوة عملية على أرض الواقع لتفعيل المواد المتعلقة بنقل اختصاصات الإدارة المحلية وهو ما يترتب عليه اتساع الإدارة المحلية بالبطء والبيروقراطية وعدم الاستمرارية، واحجم القادرون على العطاء من القيادات المحلية عن خوض الانتخابات في الفترات التي سمح فيها بالانتخابات^(١٢)، والآن مع توقف الانتخابات منذ ٢٠١١ وحتى اليوم ما تزال مصر رهن نظام إداري محلي يتسم بالبيروقراطية والبطء الناتج عن التفاعل مع متطلبات المجتمعات المحلية الحقيقية.

ثانياً: ضعف كفاءة الموارد البشرية الإدارية والعامة:

أصبحت الإدارة اليوم علم له أسسه وقواعده ونظامه وخططه التي ينبى عليها، وبالتالي لم تعد مجرد الخبرة العملية التي تكتسب من العمل كافية للنجاح إدارياً، وإنما يجب أن يكون هناك دراسة وتدريب على علوم الإدارة والتكنولوجيا وأساليب العمل وطرقه وأدوات التحليل الكمي والنوعي لاتخاذ القرارات الصحيحة وكيفية إعداد شبكات الأعمال.

وعليه، فإن الإدارة عموماً في عالم اليوم بحاجة إلى دارسين متخصصين يفهمون الإدارة كعلم له قواعده ثم يتم نقل خبراتهم في الميدان العملي، وبالنظر إلى الوضع في الإدارات المحلية في مصر، سنجد أن أحد أسباب التخلف الإداري عموماً هو أن وظائف الإدارة هذه تفتقر إلى عاملين وموظفين على درجة من الكفاءة والخبرة العلمية المزوجة بخبرة عملية، وهو ما يعد أحد العوائق الأساسية المعيقة لطريق التطور في مصر والبلدان النامية عموماً، ويؤكد ذلك الوضع في البلدان النامية وطريقة وضع وتعيين المناصب الإدارية المحلية، فمثلاً تجد في البلدان النامية رجل عسكري يتحول إلى محافظ أو رئيس وحدة محلية، أو طبيب يتحول لرئيس هيئة

(١٢) د. عبد العزيز قاسم محارب، نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢١.

عامة أو هندسية، ورجل قانون يتحول إلى مدير عام لهيئة أو مؤسسة، وذلك دون حصول أي من هؤلاء على خبرة علمية في طريقة وأسس علم الإدارة واعتمادهم على خبراتهم العملية وحدها، ما يؤدي إلى عدم قدرتهم على اتخاذ القرارات الصحيحة في الأوقات المناسبة^(١٣).

وبالانتقال إلى ناحية العمل ذاته، فسنجد مشكلة أخرى توازي المشكلة السابقة، وهي ضعف العاملين وكفاءتهم وقدرتهم على العمل، بحيث نجد انخفاض في مستوى الأداء والإنتاجية لهؤلاء نتيجة عوامل عديدة مثل ضعف نظم التعليم، وغياب أنظمة التدريب والتأهيل، وتدني مستوى الخبرة، وافتقار المهارة، وهو كله ما من شأنه التأثير على مستوى الأداء والعمل داخل المحليات^(١٤).

ويترتب على كل ذلك وجود كوادر بشرية ضعيفة لا تستطيع القيام بعملها على أكمل وجه لأن معظم كوادر المجالس البلدية تفتقر إلى الخبرة سواء كانت من حيث الكمية أو النوعية وهذا يختلف من المجالس البلدية ذات الفئة الأولى مع أنها تعد من المشاكل الرئيسية في المجالس البلدية ذات الفئة الثانية والثالثة.

(١٣) يراجع في ذلك: د. السيد عبد الرحمن، أسس الدراسة الاقتصادية للمشروعات، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٠٦، ١١٠.

(١٤) د. هدي عبد الرحمن السيد، مرجع سابق، ص ٤٩٨ وما بعدها.

المطلب الثاني

الصعوبات المالية التي تواجه المجالس البلدية

تواجه المجالس البلدية معوقات وصعوبات في تحقيق أهدافها، نتيجة صعوبة وندرة وقلة الموارد المالية المحلية التي تحصل عليها، وواقع الأمر، فإن هذه المسألة تأخذ شقين لاسيما في سلطنة عمان، ذلك أنه في سلطنة عمان، فإن المشرع العماني لم يعطِ المجالس البلدية أي موارد مالية خاصة بها، وإنما جعل نفقات هذه المجالس ومكافآت أعضاء تدخل ضمن النفقات التي تدرج في ميزانية الوزارة، دون أن يكون لهذه المجالس أي موارد مالية أو مقدرات خاصة بها، أو حتى موازنة تشغيلية يمكن من خلالها القيام بتحقيق أهدافها^(١٥)، ولكن كيف يمكن للمجالس أن تقوم بممارسة اختصاصاتها في هذه الحالة؟ وهل يعني ذلك عدم توافر موارد للإدارة المحلية؟ وهو ما يأخذنا للشق الثاني، ويتعلق بالهيئات التنفيذية البلدية، فهذه الأخيرة قرر لها المشرع العماني مصادر وموارد مالية، في نظام المحافظات رقم ٢٠٢٢/٣٨ على نحو ما انتهينا سابقاً، الأمر الذي يثير التساؤل حول كفاية هذه الموارد في تحقيق أهداف التنمية المحلية؟ وهل تنظيم المشرع العماني لها كان كافياً؟ وما هو موقف المجالس البلدية من هذه الموارد، هل يحق للمجالس البلدية الإشراف أو الرقابة أو الصرف والإنفاق من هذه الموارد؟

ومن ناحية أخرى يختلف موقف المشرع المصري في هذا الصدد إلى حدٍ ما عن موقف المشرع العماني، فقد نصّ المشرع المصري في قانون ١٩٧٩ على تحديد مصادر الموارد المالية للمجالس المحلية، مما يعكس على السطح اهتماماً جاداً بهذه المسألة. ويبدو أن هذا النص يمثل محاولة من المشرع لمعالجة مشكلة الموارد الذاتية للمجالس المحلية، وتقديم حلول تشريعية لضمان استمرارية التمويل اللازم لهذه المجالس للقيام بوظائفها^(١٦).

ومع ذلك، ورغم هذا الإطار التشريعي، لا تزال هناك تحديات قائمة على مستوى التنفيذ، حيث تواجه المجالس المحلية في مصر صعوبات عملية في الحصول على الموارد المالية

(١٥) يراجع المادة ٢٥، ٢٦ من وزارة الداخلية رقم ٤٤ / ٢٠٢٢ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المجالس البلدية العماني.

(١٦) يراجع قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩

الكافية. وهذا يتطلب مزيداً من الدعم والاهتمام لتطبيق التشريعات بفعالية وضمان تحقيق الهدف الأساسي من توفير موارد ذاتية مستدامة تمكن المجالس المحلية من أداء دورها في التنمية المحلية.

وسنحاول أن نوضح هذه المسألة في النقاط الآتية:

الفرع الأول

تحديات التمويل المالي للمجالس البلدية في سلطنة عمان

نصّ المشرع العماني على اختصاص المجالس البلدية باقتراح فرض الرسوم البلدية وتعديلها وإلغائها وتحديد طرق تحصيلها بالتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص، وذلك في قانون المجالس البلدية القديم^(١٧)، وقد صدر بناءً على ذلك عدة قرارات إدارية، منها القرار الإداري لبلدية مسقط رقم ٢٠١٨/١ الذي حدد الرسوم والأثمان والتأمينات والضمانات المالية التي تُحصلها بلدية مسقط، وكذلك القرار الإداري رقم ٢٠١٦/٢٠ بشأن تحديد رسوم تسجيل عقود الإيجار.

عند صدور القانون ٢٠٢٠/١٢٦، تم منح المجالس البلدية الحق في اقتراح وسائل استثمار موارد المحافظة، بالإضافة إلى اقتراح الرسوم البلدية أو تعديلها أو إلغائها^(١٨). كما منح القانون المجالس البلدية صلاحية إقرار بعض اللوائح التنظيمية، مثل اللوائح الخاصة بإدارة وتنظيم الأسواق والمقابر والمسالخ ومرادم النفايات، مع الحفاظ على اختصاصات وزارة الثروة الزراعية والسمكية وموارد المياه في إدارة وتنظيم الأسواق السمكية^(١٩).

كما تضمن القانون إقرار اللوائح الخاصة بالضوابط والمواصفات المتعلقة بالإعلانات الدعائية، بما في ذلك تحديد ضوابط وضع لافتات المحال التجارية والعامة، وذلك بالتنسيق مع

(١٧) يراجع القانون رقم ٢٠١١/١١٦ بإصدار المجالس البلدية الملغي.

(١٨) الفقرتين (أ، ب) من المادة ٢١ من قانون المجالس البلدية رقم ٢٠٢٠/١٢٦.

(١٩) الفقرة (و) من المادة ٢١ من قانون المجالس البلدية رقم ٢٠٢٠/١٢٦.

الجهات المعنية^(٢٠). بالإضافة إلى ذلك، منح المجالس البلدية سلطة إقرار اللوائح الخاصة بمراقبة الحيوانات الضالة والسائبة، بعد التنسيق مع الجهات المختصة.^(٢١)

وكان ذلك يقتضي بطبيعة الحال أن تعطى المجالس البلدية الموارد المالية التي تمكنها من القيام بهذه المهام والاختصاصات، بيد أن القانون لم ينص على تنظيم الشؤون المالية الخاصة بالمجلس، وترك تنظيمها للائحة التنفيذية، والتي جاءت بموجب القرار ٤٤ لسنة ٢٠٢٢ غير متضمنة النص على أي موارد مالية للمجالس البلدية، وإنما جعلت النفقات الخاصة بالمجالس والمكافآت الخاصة بأعضائه تدرج ضمن ميزانية وزارة الداخلية، ومن ثم لم تقرر للمجالس البلدية أية موارد مالية، وهنا ثار التساؤل حول كيفية قيام المجلس البلدي لكل محافظة بأداء مهامه لاسيما وأن اختصاصاته وفقاً للقانون ١٢٦/٢٠٢٠ تستوجب توافر موارد مالية تمكنه من القيام بهذه المهام.

ومن هنا كان ثمة تضارب من قبل المشرع العماني وتناقض بين الدور الذي أقره للمجالس البلدية، وبين الموارد التي لم يقرها بما يحول دون قيام المجالس بهذا الدور، إذ كيف يمكن للمشرع أن يقرر لها مثل هذه الاختصاصات ثم يجعلها بدون موارد مالية، وقد حاول المشرع العماني تدارك هذا القصور سريعاً، فبعد عدة أشهر من صدور اللائحة التنفيذية للقانون، أصدر المشرع العماني قانون المحافظات رقم ٣٦/٢٠٢٢، والذي نص على اختصاصات المحافظات والبلديات التابعة لها بمعظم الاختصاصات المنصوص عليها في القانون ١٢٦/٢٠٢٠، وهو ما زاد التناقض التشريعي، ثم سرعان ما أصدر قانون رقم ٣٨/٢٠٢٢ بتعديل قانون المجالس البلدية ١٢٦/٢٠٢٠ والذي قرر حرمان المجالس البلدية من الاختصاصات التي كانت مقررة لها، والاكتماء بتحويلها إلى مجرد توصيات وآراء واقتراحات غير ملزمة في شيء^(٢٢)، فبدلاً من أن ينص على منح المجالس البلدية الموارد المالية الكافية التي تضمن قيامها بمهامها، قرر المشرع العماني حرمانها من هذه المهام بشكل نهائي، ليصبح دور المجالس البلدية دور استشاري

(٢٠) الفقرة (ج) من المادة ٢١ من قانون المجالس البلدية رقم ١٢٦/٢٠٢٠ .

(٢١) الفقرة (د) من المادة ٢١ من قانون المجالس البلدية رقم ١٢٦/٢٠٢٠ .

(٢٢) تراجع المادة ٢١ من قانون المجالس البلدية ١٢٦/٢٠٢٠ المعدل بالقانون ٣٨/٢٠٢٢.

لا أكثر، وغير مناصرة بأي دور تنفيذي، وحتى لو كان لها بعض الاختصاصات التنفيذية، فإنها لا تملك المال اللازم لتنفيذ هذه الاختصاصات.

وعلى هذا الأساس، فإننا ندعو المشرع العماني على إعادة العمل باختصاصات المجالس البلدية التي سبق وتم النص عليها من قبل في القانون ٢٠٢٠/١٢٦ قبل تعديله، مع العمل على توفير الموارد المالية للمجالس البلدية للقيام بهذه الاختصاصات، وبدلاً من إدراج مصروفات هذه المجالس ضمن موازنة الوزارة، فيفضل أن تدرج إما ضمن الموازنة التشغيلية للمحافظات، أو من خلال تقرير الحق في إعداد موازنة تشغيلية مستقلة، وأن تكون موارد المجالس البلدية هي نفسها موارد المحافظات المنصوص عليها في قانون المحافظات رقم ٢٠٢٢/٣٦.

هذا من ناحية الإقرار للمجالس البلدية بالحق في الحصول على موارد مالية، أما من ناحية أخرى، فيجب العمل على تعزيز الموارد للمجالس البلدية، وذلك من خلال الإقرار بحق المجالس في عمل موازنة تشغيلية، حتى يمكن له تحقيق أهدافه التنموية المنوطة به ذلك أن غياب الموازنة التشغيلية وضعفها للمجالس البلدية للمحافظات يعتبر مسألة مهمة يترتب على غيابها حدوث تخبط وعدم قدرة على التخطيط إذ أن الأخير لكي يتحقق ويحدث نجاحاً لابد أن يكون مدعوماً بموارد مالية تمكن من تحقيق ما خطط إليه وتنفيذه.

ولذلك يجب العمل من ناحية على الإقرار بحق المجالس البلدية في عمل موازنات تشغيلية خاصة بها، ومن ناحية أخرى يجب العمل على دعم هذه الموازنات بمخصصات مالية كافية لها باعتبارها أحد متطلبات نجاح هذه المجالس في أداء عملها.

ولكي يتم التصدي لمشكلة ضعف الموارد المحلية التي تمثل عقبة أمام ممارسة المجالس المحلية لاختصاصاتها، خاصة في مجال التنمية المحلية، فيرى البعض^(٢٣)، أنه يجب اتخاذ بعض الإجراءات، والتي منها:

(٢٣) هلال بن سالم الحجري: المجالس البلدية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في سلطنة عمان ومصر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٠، ص ١٥٠.

- أن تعمل المجالس المحلية على تحديد مصادرها المالية التي يمكنها الاعتماد عليها، سواء من الإيرادات المحلية أو من المساعدات الحكومية المركزية أو من مصادر أخرى، ومن ثم توجيه هذه الموارد إلى الإنفاق على الخدمات والمشاريع المختلفة.
- إعادة تنظيم الإدارة المالية للمجالس، وتبني أساليب حديثة في إعداد الموازنات.
- زيادة الرقابة على المشاريع التي تقوم المجالس بتمويلها، وإجراء دراسات جدوى لضمان الكفاءة والفاعلية.
- تخفيف الأنظمة المالية الصارمة، خصوصاً في الدول النامية، التي تحد من قدرة الإدارات المحلية على التصرف بحرية.
- تعزيز التنسيق مع المجالس البلدية الأخرى أو السلطات على مستويات أعلى للاستفادة المثلى من الإيرادات وتحسين استخدام الموارد.

الفرع الثاني

تحديات الموارد المالية في مصر

إذا كان المشرع المصري قد جعل للمجالس المحلية الحق في استخدام موارد المحليات، وقرر تصنيف هذه الموارد والنص عليها في قانون الإدارة المحلية، إلا أن هذه الموارد تتسم في واقع الأمر بالضعف والقلّة، وهو ما يجعل قدرة الإدارات المحلية والمجالس على أداء دورها التنموية والخدمي بفعالية يتأثر بالسلب، ويمكن القول بأن هناك عدة أسباب رئيسية^(٢٤):

أولاً: تميز الموارد المحلية للمجالس بضآلة إيراداتها نتيجة لتداخل بعض أوعية هذه الموارد مع الموارد المركزية، وكذلك التداخل بينها وبين الوحدات المحلية الأخرى في نطاق المحافظة الواحدة. هذا التداخل يجعل من الصعب على المواطنين التعرف على ما يخص المجالس المحلية من تلك الموارد، مما يؤدي إلى ضعف الحماس وفقدان الثقة في المشروعات التنموية والخدمية التي تنفذها المجالس المحلية.

(٢٤) د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١، ص ١٧٧.

ثانياً: معظم البنود المالية المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ إما تم إلغاؤها، أو تتميز بضعف إيراداتها، وهو ما يؤثر على استقلالية وفاعلية الإدارة المحلية كجهاز يُعتمد عليه في تحقيق التنمية المحلية الشاملة على مستوى الدولة.

ولما تتوقف مشكلة الموارد المالية عند هذا الحد، بل يضاف إليها صعوبات تنظيمية وإدارية تواجهها المجالس المحلية في تحصيل الضرائب والرسوم المحلية، فغالباً ما تعاني هذه الوحدات من ضعف كفاءة الموظفين المكلفين بهذه المهام، مما يؤدي إلى تحصيل غير فعال وغير اقتصادي لهذه الموارد، وبالتالي ضياع جزء منها دون تحقيق الفائدة المرجوة^(٢٥).

وواقع الأمر، فإن مشكلة تمويل المحليات هي مشكلة معقدة، لأنها ترتبط بالإصلاح الإداري في المقام الأول، وكذلك بالدور الذي يمكن أن تؤديه المجالس والإدارات المحلية، ومع ذلك فإنه لكي يمكن تعزيز الموارد المحلية لهذه المجالس، لابد من اتباع بعض الطرق والوسائل والتي من أهمها:

١. تحقيق المرونة والسهولة للمجالس والهيئات المحلية:

وذلك بأن يتم إعطاء المجالس البلدية المزيد من سلطة فرض الضرائب أو الرسوم أو الاقتراض، ذلك أن فرض الضرائب المحلية من شأنه أن يساعد في تعزيز الموارد المحلية، وإذا كانت الضرائب لا تفرض إلا بقانون فإن الرسوم يمكن أن تفرض بموجب قرارات إدارية، ويمكن أن تصدر من قبل الهيئات الإدارية المحلية، وقد تصدر من قبل المجلس الشعبي المحلي المنتخب بعد موافقة مجلس الوزراء، فمن الممكن إجازة إصدارها من قبل المجلس الشعبي دون حاجة لموافقة مجلس الوزراء، لاسيما إذا كانت رسوم بسيطة وغير مبالغ فيها.

وكذلك الحال بالنسبة لعقد وإبرام الحصول على قروض، فالأصل أنه في حالة زيادتها عن ٢٠% من موازنة الوحدة المحلية أو كان مصدرها إحدى الهيئات أو الدول الأجنبية، فلا يجوز إبرامها، إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وفي هذه الحالة نرى إجازة عقد القروض من الهيئات والدول الأجنبية إذا لم تتخط النسبة المقررة للقروض المحلية في موازنة الإدارة المحلية.

(٢٥) د. فوزي عبد الله العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، الأسس والتطبيقات، قسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية والسياسية، جامعة الإمارات العربية المتحدة، بدون تاريخ، ص ١٣١.

وواقع الأمر، فإن الاقتراض يعد مصدر ضعيف نسبياً من مصادر تمويل الهيئات المحلية، ويرجع ذلك لسببين هما^(٢٦):

- النقص في الكوادر الفنية بالوحدات المحلية القادرة على دراسة الجدوى وتقييم المشروعات وإدارتها، ومن ثم إبرام عقود القروض.
 - عدم وجود هيئات تمويلية متخصصة لإقراض المحليات، لاسيما على الصعيد الخارجي، إذا أن مصدر الاقتراض الوحيد للوحدات المحلية هو بنك الاستثمار القومي.
- والحقيقة، أن هناك من يرى^(٢٧) أنه من الأفضل لتعزيز موارد المجالس البلدية هو أن يتم الابتعاد عن القروض، لأن الأخيرة تشكل عادة عبئاً على الموازنات البلدية، ومن ثم تؤثر على الموارد المالية لهذه المجالس، ومن ثم لابد من الحد من القروض وتقليصها حتى لا تكون مشكلة مالية للبلديات، ويكون الحد من الاقتراض من خلال محافظة المجالس البلدية على الاستقلال المالي، بالاعتماد على الموارد الذاتية وخلق توازن مالي وإداري في عمليات الإنفاق، حتى لا تكون ثمة حاجة تؤدي للاضطرار للاقتراض من جهات خارجية، بالإضافة إلى ذلك يجب أن تكون الغاية من الاقتراض هي إنشاء مشروعات تنموية منتجة، تعود بالنفع على المجالس البلدية، وتؤدي لزيادة مواردها المالية، كما يجب أن تكون هذه القروض مقدمة وفق تسهيلات في عملية الاقتراض وبفوائد معقولة^(٢٨).

٢. العمل على جعل الإعانات الحكومية للوحدات المحلية مقدمة وفقاً لخطط واضحة ومحددة:

ويعني ذلك، أن تعمل الحكومة المركزية على مراعاة الاختلالات في التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين الوحدات الإدارية المختلفة، وبحيث تكون الإعانات موجهة للجهات والوحدات الإدارية الأكثر احتياجاً والتي تمثل الإعانات ضرورة بالنسبة لها^(٢٩).

(٢٦) د. هدي السيد، مرجع سابق، ص ٥٠٠.

(٢٧) عبد الله المرازقة، مرجع سابق، ص ٧١.

(٢٨) علي شاهر الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، بدون تاريخ، ص ٧٩.

(٢٩) د. صبحي محرم، مشاكل إدارة المدن العربية، المنظمة العربية، للعلوم الإدارية، القاهرة، بدون تاريخ، ص ٥٦.

٣. إنشاء وتشجيع المشروعات الإنتاجية:

من وسائل وطرق تعزيز الموارد المالية، هو تعزيز المشروعات المنتجة، التي من شأنها زيادة الإنتاجية والتي تدر عوائد لصالح هذه الوحدات، لاسيما المشروعات الصغيرة التي تتناسب الموارد المتاحة في المحليات ، وتتاسب الإمكانيات والحاجة المحلية، وبالتالي فإنه يجب أن تتلاءم المشروعات المختارة مع حاجات وقدرات المجتمع المحلي والمستثمرين في هذه المناطق^(٣٠).

٤. إعادة تأهيل الجهاز المالي والإداري والجبائي في الوحدات البلدية:

انتهينا من قبل إلى أن من مظاهر ضعف وفشل الإدارة المحلية هو ضعف الكفاءة البشرية للموظفين من إدارة وعاملين، فضلاً عن التضخم في العمالة غير المفيد، وبالتالي فإنه من ضمن عوامل إنجاح هذه المؤسسات هو العمل على إعادة تأهيل الجهاز المالي والإداري للوحدات، وذلك من خلال تأهيل الموظفين والعاملين من خلال دورات تدريبية وتعليم وتوعية بأحدث أساليب الإدارة والعمل وبما يسمح لهم بتعزيز الموارد المالية واتخاذ أفضل القرارات التنموية.

ولكي يمكن للمجالس البلدية أن تحقق هذه الغاية، يجب عليها تقديم حوافز ومكافآت مادية ومعنوية للموظفين المتميزين في أدائهم، مما سيسهم في رفع مستوى الأداء بشكل عام داخل البلديات. كما ينبغي على المجالس البلدية العمل على توفير دورات تدريبية مستمرة في الشؤون المالية والإدارية لموظفي البلديات، وذلك لضمان تطوير مهاراتهم ورفع كفاءتهم. بالإضافة إلى ذلك، يُوصى بإنشاء معهد متخصص لتدريب موظفي البلديات، يشمل جميع مجالات عمل المجالس البلدية، مما يعزز من فعالية المجالس ويُمكنها من أداء دورها في خدمة المجتمع المحلي بكفاءة أعلى^(٣١).

(٣٠) د. هدي السيد، كفاءة الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٤٩٩.

(٣١) عبد الله المرازقة، الموارد المالية للمجالس البلدية، مرجع سابق، ص ٧٠.

الخاتمة

تناولنا خلال هذا البحث موضوع ذا أهمية وطنية، وهو موضوع الموارد المالية للمجالس البلدية وصعوبات عملها، وقد عرضنا في هذا البحث لمصادر الموارد المالية لهذه المجالس، والتنظيم القانوني والمالي لها، كما عرضنا للصعوبات التشريعية والإدارية التي تواجه المجالس في أداء وظائفها بجانب الصعوبات المالية، وقد انتهينا إلى عدد من النتائج والتوصيات، نوضحها في النقاط الآتية:

أولاً: النتائج:

١. المصدر الرئيسي للموارد المالية للمجالس البلدية في سلطنة عمان ترجع إلى ما تقرره الوزارة في موازنتها، والوزارة المقصودة هنا هي وزارة الداخلية، وأما في مصر، فإن المشرع المصري، في المادة ٣٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣، قد حدد الموارد المالية للمحافظات على سبيل الحصر، وقد تضمنت هذه الموارد، نوعين من الموارد، الأول موارد مشتركة مع سائر المحافظات، والثانية موارد خاصة بكل محافظة.
٢. أن المشرع العماني لا يجيز فرض ضرائب محلية من قبل المحافظات أو البلديات، كما أن الرسوم البلدية التي تتحصل عليها البلدية لا تحصل عليها كاملة، وإنما تتحصل على نسبة منها يحددها قرار من مجلس الوزراء.
٣. لم ينص المشرع العماني على أحقية استخدام القروض كمصدر ومورد من موارد المجالس البلدية، فالمصدر الأساسي لموارد المجالس البلدية في سلطنة عمان هي الأموال التي تتلقاها من ميزانية وزارة الداخلية.
٤. إن قبول الهبات والتبرعات ليست مورداً مطلقاً من موارد تمويل المجالس البلدية ففي مصر قرر المشرع المصري شرط رئيسي لقبول هذه التبرعات والهبات إذا كانت واردة من هيئات أو أشخاص أجنبية، وكذلك في سلطنة عمان، استلزم قبول الهبات والإعانات والمنح من قبل المحافظ موافقة مجلس الوزراء.
٥. أن هناك العديد من الإشكالات التشريعية والإدارية التي تواجه عمل المجالس البلدية في سلطنة عمان، والتي تعتبر من أكثر المعوقات التي تؤثر على عمل هذه المجالس، وتفعيل

دورها بشكل فعلي وحقيقي على أرض الواقع لتساعد في العملية التنموية وبما يتماشى مع خطط التنمية التي تتبعها السلطنة.

٦. أن نظام العمل للمجالس البلدية، وفقاً للقانون ولوائحته التنفيذية - من وجهة نظرنا- يمثل نظاماً منظماً يدعم كفاءة العمل البلدي ويحدد أدوار المسؤولين بوضوح، مما يحقق أهداف المجلس بفعالية، فتوزيع المهام بين رئيس المجلس ونائبه وأمين السر والأعضاء واللجان يعزز التعاون ويقلل المركزية، مما يتيح اتخاذ القرارات بسرعة ومرونة. كما أن إشراك المختصين وأصحاب الخبرة في الاجتماعات دون حق التصويت يثري النقاشات ويعزز اتخاذ قرارات مدروسة، من خلال توفير فهم أعمق للجوانب الفنية والخدمية.

ثانياً: التوصيات:

١. نوصي المشرع العماني بإعادة العمل باختصاصات المجالس البلدية الواردة في القانون ٢٠٢٠/١٢٦ قبل تعديله، مع ضمان تزويد هذه المجالس بالموارد المالية اللازمة لأداء مهامها.

٢. نوصي باستبدال إدراج نفقات المجالس ضمن موازنة الوزارة، إما ضمن الموازنة التشغيلية للمحافظات أو من خلال اعتماد موازنة تشغيلية مستقلة للمجالس.

٣. نقترح أن تكون موارد المجالس البلدية هي ذاتها موارد المحافظات، كما هو منصوص عليه في قانون المحافظات رقم ٢٠٢٢/٣٦.

٤. نوصي المشرع العماني بالعمل على الإقرار بحق المجالس البلدية في عمل موازنات تشغيلية خاصة بها، ومن ناحية أخرى يجب العمل على دعم هذه الموازنات بمخصصات مالية كافية لها باعتبارها أحد متطلبات نجاح هذه المجالس في أداء عملها.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب:

١. ثروت عبد العال، وآخرين، دروس في الإدارة العامة، بدون دار نشر، ١٩٩٨.
٢. جمال حمدان، الإدارة المحلية ودورها في تمويل التنمية في الأردن، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، عمان، ٢٠٠٠.
٣. حمدي القبيلات: المرجع في الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، ٢٠٢٣.
٤. خالد الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بدون تاريخ.
٥. زكي النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
٦. السيد عبد الرحمن، أسس الدراسة الاقتصادية للمشروعات، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢.
٧. صبحي محرم، مشاكل إدارة المدن العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، بدون تاريخ.
٨. صفوان المبيضين ود. حسين الطراونة ود. توفيق عبد الهادي: المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر، عمان، الأردن، عام ٢٠١١.
٩. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
١٠. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، دار إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١١.
١١. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص ٩٨.
١٢. عبد الله بن خلفان المجيزي: المجلس البلدي في محافظة مسقط (١٩٧٢ - ٢٠١٣) بلدية مسقط، ٢٠١٣.

١٣. علي شاهر الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، بدون تاريخ.
١٤. فوزي عبد الله العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، الأسس والتطبيقات، قسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية والسياسية، جامعة الإمارات العربية المتحدة، بدون تاريخ.
١٥. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١.
١٦. محمد طاقة، وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
١٧. محمد علي الخاليلة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الأردن، عمان، ٢٠٢٣.
١٨. محمد نمر علي أحمد، إدارة المنظمات العامة مع إشارة خاصة إلى الحكومة الإلكترونية، مكتبة الفكر المعاصر، سوهاج، ٢٠٠٣.
١٩. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨.
٢٠. هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨.
٢١. وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية، الطبعة الأولى، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٩.

ثانياً: البحوث:

١. خالد سمارة الزغبى، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة ٣٠، ١٩٨٨.
٢. خديجة عبد الكريم المحيري، التمويل المحلي والتنمية، مجلة دراسات، السنة الرابعة، العدد الثاني، ٢٠٠٣.
٣. عبد العزيز قاسم محارب، نظام الإدارة المحلية، مفهومه، أسسه، أهدافه، مشكلاته وتطويره، مجلة المال والتجارة، العدد ٥٨٦، أغسطس ٢٠١٦.

٤. لخضر رابحي، حنان أوثن، عبد الحليم بوقرين، التمويل المحلي وتحدي التنمية الإقليمية، مجلة منبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الخامس، العدد الثاني، ٢٠١٩.

٥. محمد عبد الهادي، إصلاح الإدارة المحلية في مصر، الآفاق والتحديات، مجلة روافد للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد ٤، العدد الأول، ٢٠٢٠.

٦. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ١٩٧٢.

٧. هند عبد الفتاح محمود، محمد زكريا الدرس، شريف صبري سعد الدين، إدارة التمويل المحلي في مصر، مجلة جمعية المهندسين المصريين، المجلد التاسع والخمسون، العدد الثاني، ٢٠٢٠.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

١. عبد الله عطا الله جبريل المرازقة، الموارد المالية للمجالس البلدية والرقابة عليها، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، ٢٠١٤.

٢. علي بن حميد بن سعيد آل عبد السلام، دور المجالس البلدية في سلطنة عمان، وسبل تفعيلها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٠.

٣. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٢.

٤. محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٥. هلال بن سالم الحجري: المجالس البلدية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في سلطنة عمان ومصر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٠.

رابعاً: القوانين والقرارات:

١. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٩.

٢. النظام الأساسي لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٦.

٣. قانون الإدارة المحلية العماني رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١.

٤. قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣.

٥. قانون المجالس البلدية ١٢٦/٢٠٢٠ المعدل بالقانون ٣٨/٢٠٢٢.

٦. قانون المحافظات العماني رقم ٣٦/٢٠٢٢.

٧. قانون بلدية مسقط الملغي رقم ٩٢/٨.
٨. القانون رقم ٢٠١١/١١٦ بإصدار المجالس البلدية الملغي.
٩. قرار وزارة الداخلية رقم ٤٤ / ٢٠٢٢ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المجالس البلدية العماني.
١٠. المرسوم السلطاني رقم ٣٦ / ٢٠٢٢ بإصدار نظام المحافظات.