

October 2013

## Fiscal Decentralization in Egypt: Nature, Obstacles and Solutions

Mohamed Ibrahim El Shafei

*Associate Professor of Economics and Public Finance, Faculty of Law, University of Sharjah, Professor of Economics and Public Finance, Faculty of Law, Ain Shams University., melshafie@sharjah.ac.ae*

Follow this and additional works at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law)



Part of the [Public Law and Legal Theory Commons](#)

---

### Recommended Citation

El Shafei, Mohamed Ibrahim (2013) "Fiscal Decentralization in Egypt: Nature, Obstacles and Solutions," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2013 : No. 56 , Article 7.

Available at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law/vol2013/iss56/7](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2013/iss56/7)

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in *Journal Sharia and Law* by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact [sljournal@uaeu.ac.ae](mailto:sljournal@uaeu.ac.ae).

---

## Fiscal Decentralization in Egypt: Nature, Obstacles and Solutions

### Cover Page Footnote

Dr. Mohamed Ibrahim El-Shafie, Associate Professor at the Faculty of Law, Ain Shams University and Sharjah University [melshafie@sharjah.ac.ae](mailto:melshafie@sharjah.ac.ae)

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

د. محمد إبراهيم الشافعي (\*)

تمويل اللامركزية المحلية في مصر  
(طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه)\*

## ملخص البحث

إن هدف هذه الدراسة هو تحليل خصائص وتطور التمويل المحلي في مصر للوقوف على أهم عقباته واقتراح بعض الحلول له. وتنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين. يتعرض المبحث الأول لتحليل علاقة التمويل المحلي بالتنمية الاقتصادية علاوة على تبيان أهم قسّمات هذا التمويل ومصادره المختلفة ومحددات فاعليته. أما المبحث الثاني من هذا البحث فقد خصصناه لدراسة خصائص التمويل المحلي في مصر وتطوره خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩. كما عرضنا بالمناقشة والتحليل لأهم مصادر التمويل المحلي وأوجه الإنفاق وعوائق هذا التمويل وأهم وسائل التغلب عليها.

## المقدمة

لقد انصرف اهتمام الدول المتقدمة والنامية على السواء إلى تأصيل وتطوير نظام اللامركزية الإدارية إعمالاً لمبادئ حسن الإدارة من ناحية، وتكريساً لمقتضيات وقواعد الديمقراطية من ناحية أخرى.

(\*) أستاذ الاقتصاد والمالية العامة المشارك - كلية الحقوق، جامعة عين شمس - والمعار إلى كلية القانون - جامعة الشارقة.  
\* أجاز للنشر بتاريخ ٢٠١٢/٩/٥.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

فقد أضحى الاعتماد على الإدارة المحلية أمراً لا غنى عنه من أجل التغلب على مشكلات المواطنين وتحسين الخدمات التي تقدم لهم في مجال الصحة والتعليم والبنية التحتية والأمن وغيرها من الخدمات العامة. وحتى تتمكن الإدارة المحلية من تحقيق ذلك فإنها تحتاج إلى موارد مالية كافية تعينها على تحقيق مآربها. لقد أضحى التمويل المحلي إزداً من أهم مقومات نجاح نظام اللامركزية الإدارية وأدائها لدورها المنوط بها على نحو أكثر كفاءة.

لقد ضاعف من أهمية الإدارة المحلية الزيادة الهائلة في عدد السكان وتنامي حاجتهم إلى المزيد من الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية. وكنتيجة لهذا فقد قامت الدولة بالتوسع في منح الصلاحيات والاختصاصات للإدارات المحلية. وعلى الرغم من تنوع واختلاف نظم الإدارة المحلية، فإن الدول المتقدمة منها والنامية تختار من بين هذه النظم أكثرها ملاءمة لظروفها التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويشجع على تبني الدول لنظم الإدارة المحلية أن أفراد المجتمع المحلي يعرفون بعضهم بعضاً كما أنهم أجدر الناس بمعرفة مشكلاتهم. وهو ما يجعل الإدارة المحلية أجدر الجهات على بتنفيذ الخدمات لهؤلاء المواطنين وأكثرهم قدرة على معالجة مشكلاتهم<sup>(١)</sup>.

## إشكالية البحث:

لقد أدى التقدم الحضري وزيادة كثافة السكان بالمدن والأقاليم إلى إضعاف هذه الأقاليم وتدنى بنيتها التحتية وقصور الخدمات الأساسية المقدمة إلى مواطني هذه المناطق؛ حيث أصبح تمويل هذه الخدمات وتزويد الأقاليم بما تحتاج إليه من تجهيزات حضرية أمراً أساسياً من أجل ضمان النمو الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي والسياسي لهذه المناطق وزيادة معدل الرفاهية لسكانها.

(١) انظر في تفصيل ذلك: د. عبد الجليل هويدى (١٩٨٣) " المالية العامة للحكم المحلي"، دار الفكر العربي القاهرة، ص. ١٢.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

لقد فرضت الظروف على الهيئات المحلية جنبا إلى جنب مع السلطات المركزية مواجهة هذه التحديات في الدولة. ونتيجة لهذا فقد أفرز هذا الوضع نوعا من التناقض بين زيادة المسؤوليات الملقاة على عاتق الهيئات اللامركزية نحو مواطني الأقاليم بما يستتبعه ذلك من أهمية زيادة الخدمات التي يتعين تقديمها لهم كما وكيفا، وبين قصور التمويل المتاح للهيئات المحلية مما يصيبها بالعجز عن تقديم هذه الخدمات.

وتتطلب إشكالية الدراسة الراهنة من هذا التناقض في محاولة للوقوف على أسباب ضعف التمويل المحلي الذي يعوق أداء الهيئات اللامركزية لدورها المنشود، وصولا في النهاية إلى اقتراح بعض الحلول التي من الممكن أن تساهم في التغلب على هذه المشكلات المالية.

وعلى هدى ما سبق، فإن هذه الدراسة ستحاول الإجابة عن عدد من التساؤلات وهي:

- ١- ما هي ماهية التمويل المحلي وما هي سماته ومحددات كفاءته وفاعليته؟
- ٢- ما هو هيكل التمويل المحلي في مصر؟
- ٣- ما هي سمات وملامح موازنة الهيئات المحلية؟
- ٤- إلى أي مدى يتناسب هيكل التمويل المحلي مع الاختصاصات والأعباء التي تتحملها الهيئات اللامركزية في مصر؟
- ٥- ما هي سبل علاج العجز المزمن في الموازنة المحلية؟

#### منهجية البحث:

إن طبيعة الدراسة تقتضى الاستعانة بالمنهجين الاستقرائي والاستنباطي من أجل تحليل النصوص القانونية التي عالجت تنظيم اللامركزية الإدارية في مصر وسبل تمويلها للوقوف على مدى التوازن وحجم الصلاحيات والاختصاصات التي عهد بها إلى الهيئات المحلية وبين حجم التمويل المتاح لها لتنفيذ هذه الاختصاصات. ومن ناحية أخرى فإننا سنستعين خلال

[تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

دراستنا بالإحصائيات الحديثة التي تساهم في تفسير ما سوف نتوصل إليه من نتائج وتدعم في ذات الوقت الحلول المقترحة لحل المشكلات المالية للهيئات المحلية.

**خطة الدراسة:**

سوف نعرض لهذه الدراسة من خلال مبحثين:

المبحث الأول: الإطار الاقتصادي والمالي للتمويل المحلي .

المبحث الثاني: ملامح وعقبات التمويل المحلي في مصر وسبل علاجها.

**المبحث الأول**

**الإطار الاقتصادي والمالي للتمويل المحلي**

إن دراسة موضوع التمويل المحلي يعد أمراً مهماً ليس من الناحية الإدارية فقط، وإنما أيضاً من الناحية الاقتصادية لما للتمويل المحلي من آثار كبيرة في رفاهية المواطنين وعدالة توزيع ثمار التنمية الاقتصادية فيما بينهم. إن هذا المبحث سوف يعرض لعلاقة التمويل المحلي بالتنمية الاقتصادية وخصائص ومصادر هذا التمويل. وسيكون ذلك من خلال أربعة مطالب على النحو الآتي:

**المطلب الأول**

**التمويل المحلي بين تحديات التحرر الاقتصادي**

**ومتطلبات التنمية الاقتصادية**

لقد شرع العديد من الدول النامية ومن بينها مصر منذ نهاية عقد الثمانينات في تبنى مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية والمالية والنقدية تارة كنتيجة للضغوط التي مارستها عليها المنظمات الاقتصادية العالمية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وتارة أخرى تحت وطأة التطورات الاقتصادية والسياسية العالمية كانهيار المد الاشتراكي وانهيار حائط برلين وتفكك الاتحاد السوفيتي. ولقد مهدت هذه السياسات للتحويل الاقتصادي من نظام الاقتصاد

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

الموجه الذي تبنته هذه الدول منذ حقبة الخمسينات إلى اقتصاد السوق الذي أضحي قبلة الاقتصاديات النامية في الوقت الراهن.

وعلى هدى ما سبق، بدأت هذه الاقتصاديات الناشئة في تدشين حقبة جديدة في مراحل تطورها منفتحة على الاقتصاد العالمي بغية تنمية تجارتها الخارجية من ناحية، وجذب الاستثمارات الأجنبية من ناحية أخرى لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية بها.

وفي هذا الإطار فقد قامت العديد من الدول النامية ومن بينها مصر بعقد العديد من اتفاقات منطقة التجارة الحرة مع الاتحاد الأوربي والدول العربية والدول الأفريقية من أجل تحقيق الهدف السابق<sup>(٢)</sup>.

وعلى الرغم من الآثار الإيجابية المتوقعة لهذه الاتفاقات وانعكاسها على زيادة الصادرات المصرية للخارج وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية، إلا أنها لا تخلو من جوانب سلبية يأتي على رأسها الانخفاض المتوقع في حصيللة الرسوم والضرائب الجمركية وهو ما سيؤثر بالطبع في حجم الإيرادات العامة. وكنتيجة طبيعية لهذه الآثار فإنه من المتوقع ازدياد عجز الموازنة العامة للدولة الذي تجاوز ١٣٤ مليار جنيه في عام ٢٠١٢/٢٠١١، أي ما يعادل ٩,٨% من الناتج المحلي الإجمالي<sup>(٣)</sup>.

ولقد أفضى هذا العجز المزمن في الموازنة العامة للدولة إلى تنامي الآثار السلبية في المشروعات الاقتصادية والاجتماعية المنفذة في الأقاليم. فقد أدى ذلك إلى عجز الموازنة المحلية عن تمويل مثل هذه المشروعات واعتمادها المتزايد على الإدارة المركزية في دعمها وتقديم الإعانات لها. لقد ألقى التحرر التجاري الذي شهدته مصر بظلاله السلبية على الإيرادات العامة للدولة ومن ثم على المركز المالي للمحليات.

(٢) انظر: د. محمد إبراهيم الشافعي (٢٠٠٥)، "العلاقات الاقتصادية الدولية"، دار النهضة العربية، ص. ٢٧٠.

(٣) انظر: وزارة المالية (٢٠١٢)، التقرير المالي الشهري، شهر مايو ٢٠١٢.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

لقد دفعت هذه الظروف والتحديات الجديدة الدولة نحو البحث عن مصادر تمويل لنفقاتها المتزايدة من خلال إعادة هيكلة نظامها الضريبي وفرض ضرائب جديدة مثل قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، وقانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨، بالإضافة إلى تطبيق المرحلة الثالثة من الضريبة على المبيعات وخصخصة العديد من شركات القطاع العام.

وعلى الرغم من الإصلاحات المالية التي وضعتها الدولة من أجل تنمية مواردها والحد من العجز في موازنتها العامة فإن العديد من الشكوك ما زالت تدور حول قدرة هذه السياسات على زيادة إيرادات الدولة في ظل ارتفاع معدلات التضخم وزيادة معدل الفقراء في مصر. لقد أظهرت التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها مصر في الآونة الأخيرة أهمية تكثيف الدولة لدورها في تقديم مزيد من الخدمات الاجتماعية في مجالات متعددة كالصحة والتعليم والنقل وهو ما يمثل تحديات ضخمة لموازنتها المحلية.

لقد أضحى تطوير التمويل المحلي وإصلاح الإدارة اللامركزية أحد أهم القضايا التي شغلت حكومات الدول النامية اعتباراً من عقد التسعينات من القرن الماضي. ولكن يبدو أن الإصلاح المالي اللامركزي يسير ببطء وبصعوبة في الكثير من الدول النامية بسبب كثرة القيود التي تكبل اللامركزية الإدارية والتي يصعب القضاء عليها في الأجل القصير<sup>(٤)</sup>.

ولعل من أهم القيود التي تواجه التمويل المحلي في الدول النامية تداخل اختصاصات الهيئات المحلية وتقييد نفاذها إلى أسواق رأس المال ومؤسسات التمويل للاقتراض منها<sup>(٥)</sup>.

(٤) انظر:

Smoke, P. (2006), "Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice", United Nations, Research Institute for Social Development, Paper no. 2.

(٥) انظر :

De Jonathan, R. et al (2004), "Fiscal Decentralization and the challenge of hard budget constraint", Urban Public Economics Review, no. 2, University de Santiago de Compostela, Spain, Pp: 95-99.



\* هل هناك علاقة بين التمويل المحلي والتنمية الاقتصادية؟

حاولت العديد من الدراسات الإجابة عن تساؤل مهم وهو : ما هو تأثير التمويل المحلي في التنمية الاقتصادية؟

لقد أظهرت إحدى الدراسات التأثير الإيجابي للتمويل المحلي في التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٦)</sup>.

وقد وجدت دراسة أخرى - وذلك من خلال تطبيق نموذج نمو داخلي بسيط - أن التمويل اللامركزي يؤثر في معدل النمو الاقتصادي في الأجل الطويل. ويتطابق هذا النموذج على الاقتصاد الأمريكي تبين وجود ارتباط بين زيادة حجم الإنفاق المحلي وزيادة معدل النمو الاقتصادي. ولقد ألمحت هذه الدراسة إلى خطورة التقسيم اللامركزي الشديد على النمو الاقتصادي<sup>(٧)</sup>.

وعلى النقيض من الدراسات السابقة، فقد أظهرت إحدى الدراسات أن هناك علاقة سلبية بين التمويل المحلي والنمو الاقتصادي في الدول النامية في حين أن العلاقة إيجابية في حالة الدول المتقدمة<sup>(٨)</sup>. ولقد أظهرت دراسة تطبيقية أخرى أن توزيع الإيرادات المالية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية أثرت إيجابياً في النمو الاقتصادي في الصين منذ بداية الإصلاح الاقتصادي في أواخر السبعينات من القرن الماضي. ومع ذلك فإن هذه الدراسة قد أظهرت أيضاً أن التقسيم الكثيف للامركزية المالية وللإنفاق الحكومي يرتبط بانخفاض في معدل النمو

(٦) انظر:

Nobuo, A. (2002), "Fiscal Decentralization contributes to economic growth: evidence from state - level cross - section data for the United States", Journal of Urban Economics, Vol.52, no. 1, Pp: 93-108.

(٧) انظر:

Danyang, X. et al (1999), "Fiscal Decentralization and economic growth: in the United States", Journal of Urban Economics, Vol.45, no. 2, Pp: 228-239.

(٨) انظر:

Davoodi, H. and Heng-fu, Z.(1998), "Fiscal Decentralization and economic growth: A cross-Country study", Journal of Urban Economics, Vol.43, no. 2, Pp: 244-257.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

الاقتصادي الإقليمي خلال الخمس عشرة سنة الأخيرة. وتعد هذه النتيجة متناقضة مع ما هو ثابت من أن اللامركزية المالية قد تساهم في تحقيق نمو اقتصادي للأقاليم<sup>(٩)</sup>.

وبغض النظر عن هذا الجدل الفقهي ونتائج الدراسات التطبيقية، فإنه لا يمكن أن ننكر دور التمويل المحلي في المساهمة في تحقيق تنمية اقتصادية في الأقاليم. فالتمية الاقتصادية بما تعنيه من تطور في القطاعات الاقتصادية المختلفة وتوزيع لثمار النمو على نحو عادل بين أفراد المجتمع، وبما لا يضر بنصيب الأجيال القادمة، فإنها تقتضى استفادة مواطني الأقاليم من الموارد الاقتصادية المتاحة في المجتمع.

وعلى هدى ما سبق فإن أهمية التمويل المحلي في تحقيق التنمية الاقتصادية يمكن أن تتجلى في النواحي الآتية:

أولاً: تمويل مشروعات البنية التحتية في الأقاليم كمشروعات الصرف الصحي والكهرباء والمياه النقية والنقل والمواصلات والاتصالات، وهو ما ينعكس إيجابياً على تحسين جودة ومستوى الخدمات المقدمة إلى قاطنى الأقاليم.

ثانياً: يؤدي التمويل المخصص لتطوير البنية الأساسية دوراً رئيساً في جذب وتشجيع الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية على التوطن في الأقاليم. ولقد دأبت الأدبيات الاقتصادية على التركيز على دور الاستثمار الخاص في دعم النمو الاقتصادي من خلال زيادة الإنتاج والقضاء على البطالة وتطوير فنون الإنتاج وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في الأقاليم.

ومع ذلك فإن الدراسات التطبيقية لم تتفق على دعم هذه النتيجة. فقد توصلت إحدى

(٩) انظر:

Tao, Z. and Heng-fu, Z.(1998), "Fiscal Decentralization, Public spending and economic growth in China", Journal of Public Economics, Vol.67, no. 2, Pp: 221-240.

الدراسات إلى أن اللامركزية المالية - معبرا عنها في صورة نسبة الأقاليم من حجم الإنفاق العام - لا ترتبط بوجود عجز مالي كبير في القطاع العام بدول أمريكا اللاتينية<sup>(١٠)</sup>. وعلى النقيض من هذه النتيجة، فإن دراسة أخرى توصلت إلى أن زيادة الإنفاق على المحليات من شأنه أن يؤدي إلى زيادة العجز في الميزانية المركزية وهو ما يؤثر في النهاية على الاستقرار الاقتصادي<sup>(١١)</sup>.

ثالثاً: لا يمكن من ناحية أخرى أن ننكر أهمية التمويل المحلي في تحقيق الاستقرار الاجتماعي من خلال الحد من الهجرة الداخلية بين الريف والحضر وهو ما يحقق في النهاية تنمية اقتصادية حقيقية ومتوازنة في جميع أنحاء الدولة.

رابعاً: من المتصور أن تؤدي اللامركزية المالية أيضاً إلى تحسن في التوزيع الكفء للموارد على القطاعات الاقتصادية المختلفة حسب التوزيع الجغرافي لها في الدولة وسوف يؤثر ذلك إيجابياً في النمو الاقتصادي ومعدل الرفاهية لسكان الأقاليم. إلا أنه يبقى مع ذلك - من الناحية النظرية على الأقل - تخوف من أن يفتح ذلك فرصة لانتشار الفساد في المحليات حينما تمنح السلطة المركزية للإدارة المحلية مزيداً من الصلاحيات في الإنفاق أو تعطيتها قدراً أكبر من الإيرادات المستقلة<sup>(١٢)</sup>. ولا يمكن على الرغم من هذا التأكيد على وجود ارتباط قوي بين اللامركزية المالية وانتشار الفساد في المحليات؛ حيث إن هذا يتوقف بصورة عامة على مدى جودة الإطار المؤسسي والقانوني والمحاسبي الذي يتم في نطاقه إدارة المال العام.

(١٠) انظر:

stein, E., (1999), "Fiscal Decentralization and Government size in Latin America", Applied Economics, Vol.2, No. 2.

(١١) انظر:

Fornasari, F., Webb, S., and H. Zou, "The macroeconomic Impact of Decentralized spending and Deficits: International Evidence", Annals of Economics and Science, Vol. 2, pp. 403-433.

(١٢) انظر في تفصيل ذلك:

Fisman, R. and R. Gatti, "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", Development Research Group, WB, Washington.

## المطلب الثاني

### خصائص التمويل المحلي

للتمويل المحلي قسات عامة يمكن أن نجلها على النحو الآتي:

#### ١- التمويل المحلي ظاهرة متشعبة الجوانب:

لا يمكن النظر إلى التمويل اللامركزي على أنه ظاهرة مالية وحسب، فهو يعد وبحق ظاهرة متعددة الجوانب. فالجانب المالي يتجلى في توزيع مسؤوليات الإنفاقات وتحصيل الإيرادات العامة على مستويات متدرجة من الحكومة، أي: بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية. وهناك بعد مهم لا يقل في أهميته عن البعد المالي يتمثل في مدى استقلالية الإدارة اللامركزية في صنع القرار ورسم السياسة الخاصة بدورها الإقليمي<sup>(١٣)</sup>. وربما تمثل هذه السمة صعوبة للعديد من المختصين في محاولة التمييز بين درجات اللامركزية في دول مختلفة. فالاعتماد على نصيب المحليات من إجمالي النفقات العامة كمعيار لقياس درجة اللامركزية في دولة من الدول هو مقياس غير كاف. فهذا المعيار الأخير لا يبين على نحو دقيق السلطة الفعلية للإدارات المحلية في رسم السياسات واتخاذ القرارات. ومن ناحية أخرى فإن هذا المعيار لا يضع في اعتباره ما إذا كانت السلطات المحلية لها مواردها المالية الذاتية أم أنها تعتمد في تمويل نفقاتها على السلطة المركزية.

وأخيراً، فإنه لا يمكننا أن نتجاهل الدور الذي يمكن أن تؤديه العوامل التاريخية والسياسية والثقافية والجغرافية بل والإثنية في رسم ملامح التنظيم المالي للسلطات اللامركزية في الدولة؛ لهذا فإننا لا نستطيع أن نصف التمويل اللامركزي بأنه ظاهرة أحادية الجانب طالما أنها تمس الكثير من النواحي الإدارية والسياسية والثقافية والجغرافية، بالإضافة إلى الناحية المالية.

(١٣) انظر:

Dabla-Norris, E., and Wade, P., (2002), "The challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries", IMF Working Paper, WP/02/103, IMF, Washington, pp:10.

## ٢- ضعف وجمود التمويل المحلي :

لعل من أبرز خصائص التمويل المحلي ضعف هذا التمويل وضآلة مرونة الموارد المالية المحلية على نحو يجعل الإدارة المحلية عاجزة عن تصريف شئونها وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي من أجلها تأسست الإدارة المحلية. ففي الوقت الذي تسيطر فيه الإدارة المركزية على مصادر التمويل وتتمتع بسلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من زيادة مواردها، نجد أن الإدارة اللامركزية تعاني من عجز كبير في إيراداتها المالية.

ويمكن أن نعزو هذا العجز إلى عاملين: قلة مصادر التمويل المحلي ، وضعف حصيلة هذه المصادر. إن التشريعات المالية تحرم السلطات المحلية من حق فرض الضرائب التي تعد المصدر الرئيسي للإيرادات المالية وتقصره فحسب على السلطة المركزية في الدولة. ولا يفدح في هذا القول ما يمكن أن تقرره بعض التشريعات الضريبية من تخصيص جزء أو كل حصيلة بعض أنواع الضرائب كالضرائب العقارية أو الضريبة على الأطنان الزراعية والضرائب على السيارات للهيئات المحلية، وذلك بسبب ضعف مرونة حصيلة هذه الضرائب.

وعلى النقيض من ذلك تستطيع السلطة المركزية أن تفرض ضرائب شتى أو أن تزيد من أسعار الضرائب المقررة دون أن يحدها في ذلك قيد، اللهم إلا ما قد ينتج من آثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد العبء الضريبي، كما تستطيع الحكومة المركزية أيضا أن تعقد ما تشاء من القروض العامة في داخل البلاد أو خارجها دون أن يحد من سلطتها في هذا الصدد سوى مدى الثقة في مركزها المالي واستقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية وقدرتها على تحمل أعباء هذه القروض مستقبلا<sup>(١٤)</sup>.

وإذا كانت الهيئات اللامركزية قد حرمت بداءة من حق فرض الضرائب لمسوغات تاريخية وسياسية، ومن ثم حرمت من المصدر الرئيس للإيرادات، فإن باقى المصادر التقليدية للتمويل

(١٤) انظر في تفصيل ذلك: د. عبد الكريم صادق بركات (١٩٩٧)، "مالية الدولة والهيئات المحلية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. ١٣٢.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

والمتمثلة في الرسوم والدومين التجاري والصناعي، تقف عاجزة هي الأخرى عن الوفاء بالحاجات المالية للهيئات المحلية، فالرسوم المحلية التي تحصلها هذه الهيئات نظير ما تقدمه من خدمات للمواطنين القاطنين في دائرتها تتسم بالجمود بسبب تردد الهيئات المحلية في زيادة فئاتها حتى لا تضار الطبقات الضعيفة اقتصادياً<sup>(١٥)</sup>.

إن تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية وانحسار المد الاشتراكي واتجاه غالبية الدول في الوقت الراهن نحو تبني نظام اقتصاد السوق أدى إلى تقلص الأنشطة التجارية والصناعية التي تتولاها الدولة وهيئاتها المحلية، وهو الأمر الذي انعكس على ضآلة هذه الإيرادات وبالتالي صعوبة اعتماد الإدارات اللامركزية عليها في تمويل أنشطتها.

ويمتد عجز التمويل المحلي أيضاً إلى المصادر غير التقليدية للتمويل، فلجوء الهيئات المحلية إلى الاقتراض لسد العجز في موازنتها يخضع لقيود صارمة ولشروط عديدة، عوضاً عن صعوبة إجراءات إبرام مثل هذه القروض مما يدفع الهيئات المحلية إلى الإحجام عن الاقتراض بسبب خشيتها من عجزها عن السداد نتيجة لضعف مواردها.

أما الإصدار النقدي، وهو المصدر الثاني غير التقليدي للتمويل، فإن السلطات المحلية لا تملكه؛ إذ إنه حق أصيل للسلطات المركزية النقدية في الدولة، ومن ثم لا يمكن اللجوء إليه من قبل الهيئات المحلية.

### ٣- التناقض بين التوسع في الاختصاصات الممنوحة للهيئات اللامركزية وضآلة الموارد

#### المالية المتاحة لها:

إن الهدف النهائي لأية حكومة هو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع. وفي الدول التي يطغى على إدارتها الطابع المركزي تتولى الحكومة المركزية تحقيق

(١٥) انظر: د. عبد الجليل هويدى (١٩٨٣)، "المالية العامة للحكم المحلي: دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٣ وما بعدها.

هذا الهدف محددة أولوية الأقاليم التي توجه إليها خدماتها، وطبيعة وحجم هذه الخدمات على نحو يخلو في الغالب الأعم من اعتبارات العدالة والمساواة؛ حيث تستأثر العاصمة أو الإقليم المركزي بجل اهتمام الدولة بينما تتناقص الخدمات كلما ابتعدنا جغرافيا عن مركز السلطة الإدارية فيها. ويشجع الدولة على السير في هذا الاتجاه مرونة واتساع الإيرادات المالية التي تتمتع بها السلطة المركزية.

وعلى النقيض من ذلك، فإن الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية تتحمل بمقتضاه الهيئات المحلية تبعة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطور الخدمات التي يحصل عليها المواطنون في الأقاليم المختلفة للدولة، إلا أنه في الوقت الذي اتسعت فيه اختصاصات الهيئات المحلية لم تجد هذه الأخيرة الإيرادات المالية الكافية التي تعينها على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للأفراد. إن ضعف الإمكانيات المالية المتاحة للهيئات اللامركزية أضعف كثيرا من قدرتها على أداء دورها في رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لمواطني الأقاليم. ولقد ترتب على ذلك إفراغ هذه الاختصاصات من مضمونها، بالإضافة إلى غل يد هذه الهيئات من القيام بدورها وتحمل مسؤولياتها التي رسمها لها القانون، الأمر الذي أضحت معه اللامركزية الإدارية مجرد إطار شكلي يخفى وراءه الطابع المركزي للدولة.

#### ٤ - الاعتماد على السلطة المركزية في سد عجز موازنة الهيئات المحلية:

يمكن النظر إلى هذه السمة على أنها نتيجة مباشرة للخليفة السابقة. إن منح الهيئات المحلية اختصاصات محددة لا بد أن يقترن به استقلالية مالية تمكنها من أداء اختصاصاتها على النحو الأكمل. وتتمتع المجالس المحلية بقدر كبير من الاستقلال المالي في الدول المتقدمة كما هو الحال في المملكة المتحدة وفرنسا؛ حيث يجوز للهيئات المحلية في هذه الدول إصدار الضرائب المحلية<sup>(١٦)</sup>.

(١٦) تجدر الإشارة إلى أن المجالس المحلية يتم انتخاب أعضائها في إنجلترا بالانتخاب العام المباشر وينتخب رؤساؤها من الأعضاء المنتخبين، أما في فرنسا فإن أعضاء المجالس المحلية يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

وعلى صعيد التمويل المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد تضاعفت ميزانية الولايات ثلاث مرات تقريبا كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وتضاعف التمويل المحلي كنسبة من الإنفاق الحكومي بين عامي ١٩٥٢ و ٢٠٠٦. ويمكن تبرير ذلك بزيادة المنح الاتحادية المقيدة للولايات، كما حفزت الحكومة الفيدرالية الهيئات المحلية إلى استخدام مواردها الخاصة، لا سيما في مجالات الصحة والتعليم والرفاهية العامة<sup>(١٧)</sup>.

ومع ذلك فإن الواقع العملي يكشف لنا أن تحقيق الاستقلال المالي للهيئات المحلية في الكثير من الدول النامية يعد أمرا بعيد المنال وإن كان قد تحقق على أرض الواقع في الدول المتقدمة وبعض الدول النامية التي تبنت نظام اللامركزية الإدارية. ويمكن أن نشير في هذا المقام إلى التمويل المحلي في الهند، حيث تتمتع الهيئات المحلية (الولايات) بحق فرض الضرائب المحلية على البيع والشراء والإيرادات الزراعية، بينما تتفرد السلطة المركزية (الحكومة الفيدرالية) بفرض الضرائب على الإنتاج، وكذلك على الدخل الناتج من غير القطاع الزراعي. ومن ناحية أخرى، فإن الولايات لها سلطة كبيرة في الاقتراض، وإن كان ذلك يؤدي في النهاية إلى زيادة العجز في الميزانية المحلية<sup>(١٨)</sup>. والوضع في الصين لا يختلف كثيرا حيث تحوز الأجهزة المحلية على قدر من الاستقلالية المالية نتيجة للهيكل الفيدرالي للصين، فالحكومة المحلية تتمتع بسلطات واسعة فيما يتعلق بالإنفاق بينما تظل قدرتها في مجال الإيرادات محدودة ومقيدة. ومن أجل التغلب على هذه العقبة الأخيرة فقد اندفعت الحكومة المحلية إلى خصخصة العديد من المرافق والمشروعات المحلية حتى تتمكن من توفير السلع

العام المباشر، بينما يعين رؤساؤها بمرسوم من قبل مجلس الوزراء. انظر د. خالد الزعبي (٢٠٠٥)، "أنواع عضوية المجالس المحلية: دراسة مقارنة"، دار الآفاق، عمان، الأردن، ص: ١٨١ و ١٨٦.

(١٧) انظر:

Baiker, K., Clemens, J. and Singhal, M. (2010), "The Rise of the States: US Fiscal Decentralization in the Postwar Period", Harvard University, April, P. 1.

(١٨) انظر في تفصيل ذلك :

Govinda Rao, M. (2000), "Fiscal Decentralization in Indian Federalism", Institute for Social and Economic Change", Bangalore, India, PP: 12 and 15.



[د. محمد إبراهيم الشافعي]

والخدمات العامة لمواطنيها. ومن ناحية أخرى فإن الحكومة المحلية قد قامت بتعميق علاقتها السياسية بالبنوك للحصول على قروض تعوض بها ندرة إيراداتها الذاتية<sup>(١٩)</sup>.

وقد تكون الرغبة في منع التداخل بين المالية المحلية والمالية المركزية هو المبرر الذي تسوقه بعض الدول النامية من أجل تبرير ميلها إلى عدم منح الاستقلالية المالية للهيئات اللامركزية. ومع هذا، فإن ذلك القول مردود عليه بأن منع التداخل بين المالية المركزية والمالية المحلية هو أمر يمكن تجنبه من خلال إقرار تشريعات ولوائح دقيقة تحدد الإيرادات المالية لكل جهة على نحو واضح.

إن ما يحدث الآن في الواقع العملي من خضوع موارد الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية يحد من قدرة الأولى في القيام بدورها على نحو يحقق مصالح مواطني الأقاليم كما أنه يجعلها أسيرة دائماً لأوامر ونواهي السلطة المركزية. ولقد أدى ذلك إلى معاناة الهيئات المحلية من عجز دائم في التمويل المحلي مما يلزمها باللجوء المستمر إلى السلطة المركزية طلباً للإعانة من أجل سد هذا العجز.

#### ٥- مبدأ أولوية الإيرادات والتمويل المحلي :

لقد ساد مبدأ أولوية النفقات العامة في ظل المالية التقليدية. ونعني بهذا المبدأ ضرورة قيام الدولة بتحديد حجم نفقاتها العامة على نحو لا يتجاوز حجم إيراداتها المتوقعة تحصيلها وهذا ما يعرف بالتوازن الحسابي للموازنة العامة.

ومع حدوث العديد من التطورات السياسية والاقتصادية التي تجلت ملامحها عبر أزمة الكساد العالمي في ثلاثينيات القرن العشرين وحتمية تدخل الدولة من خلال وسائلها المالية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حل مفهوم التوازن الاقتصادي والاجتماعي للموازنة العامة محل

(١٩) انظر :

Singh, N. (2007), "Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?", Dept. of Economics, Santa Cruz Center for International Economics, University of California, Santa Cruz, PP: 12-13.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

التوازن المحاسبي. لقد أضحى الهدف النهائي للدولة هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للدولة حتى ولو جاء ذلك على حساب حدوث عجز في موازنتها العامة. ومن هنا أصبح من الضروري أن توجه الدولة جل تركيزها إلى النفقات العامة دون الحرص على تحقيق التوازن الحسابي للموازنة العامة وهو ما عرف بمبدأ "أولوية النفقات العامة". إن ذلك هو حال المالية المركزية في العصر الراهن أو بالأحرى في ظل المالية الحديثة<sup>(٢٠)</sup>.

وإذا ولينا وجهنا شطر المالية اللامركزية، فإننا نجد الواقع العملي وقد كشف لنا عن عجز الموازنة المحلية وضعف مصادر التمويل الحلي وهو الأمر الذي ألزم الهيئات اللامركزية بأن تكون عاقلة في إنفاقها رشيدة في إدارة أمورها طالما أن أدواتها المالية ليست بيدها بل بيد السلطة المركزية. وعلى هدى ذلك التزمت الهيئات المحلية بأن تحدد نفقاتها في ضوء ما تتوقع تحصيله من إيرادات حتى ولو جاء ذلك على حساب عدم تحقيقها للحد الأدنى من أهدافها الاقتصادية والاجتماعية المنوط بها تنفيذها. إن هذا الواقع جعل المالية اللامركزية تتردد إلى الماضي لتعتنق مبدأ كنا نظن بأن التطورات الاقتصادية الحديثة قد أخفته وهو مبدأ "أولوية الإيرادات العامة".

### المطلب الثالث

#### مصادر التمويل المحلي

يمكن القول بصفة عامة: إن مصادر التمويل اللامركزي تنقسم إلى قسمين: مصادر تقليدية ومصادر غير تقليدية. وسوف نلقى الضوء على كل مصدر من هذين المصدرين.

#### ١- المصادر التقليدية للتمويل المحلي :

نقصد بالمصادر التقليدية للتمويل المحلي تلك المصادر العادية التي تلجأ إليها السلطات

(٢٠) انظر في تفصيل ذلك: د. محمد إبراهيم الشافعي (٢٠٠٧) "مبادئ المالية العامة"، دار النهضة العربية، ص: ٢١٧ وما بعدها.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

المحلية عادة وبصورة منتظمة لتمويل نفقاتها. ويفترض أن تكون هذه المصادر هي المعين الرئيس للتمويل المحلي ، أو بالأحرى فإن اعتماد السلطات المحلية على هذه المصادر في تمويل نفقاتها يعد قرينة إيجابية على استقرار النظام اللامركزي في الدولة المعنية، طالما أن هذه الهيئات لن تجهد نفسها سنويا في البحث عن موارد غير تقليدية لتمويل أنشطتها، إلا فيما ندر وحسبما تقتضيه الظروف الاستثنائية.

إن وفرة وتنوع المصادر التقليدية لتمويل اللامركزية الإدارية هي الضمانة الحقيقية لاستقرار هذا النظام وحسن قيامه بعمله. وتتمثل المصادر التقليدية للتمويل المحلي في الضرائب والرسوم وإيرادات ملكية الدولة.

#### أ- الضرائب المحلية:

نعنى بالضريبة المحلية تلك القيمة النقدية التي تحصلها المجالس المحلية جبرا وبصورة نهائية من الأشخاص القاطنين في محيط جغرافي معين (كالمحافظة أو المدينة مثلا) بغية استخدام حصيلتها في تمويل أنشطتها وخدماتها المحلية.

إن الضريبة المحلية تختلف إزاء عن الضريبة المركزية (أي: التي تفرضها السلطة المركزية في الدولة) من حيث عاؤها وجهة التحصيل وحجم الإيرادات. فالضريبة المركزية تفرض على جميع الأفراد والأموال الموجودة في الدولة، بينما تقتصر الضريبة المحلية على ساكني إقليم محدد، أو الأموال الموجودة في مكان ما. ومن ناحية أخرى، فإن السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم هي التي تتولى تحصيل الضرائب المركزية من خلال وزارة المالية ومصالح الضرائب المنتشرة في الأقاليم، بينما تتولى المجالس المحلية عملية تحصيل الضرائب المحلية. وأخيرا فإن حجم الحصيلة الناتجة عن الضريبة المركزية تتجاوز إلى حد بعيد حصيلة الضريبة المحلية بسبب اختلاف وعاء كل منها.

ولقد ثار خلاف فقهي حول طبيعة الضريبة المحلية ومدى جدوى ربطها بالضريبة العامة،

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

وهل من الأفضل أن تكون ضريبة عينية دون النظر إلى الظروف الشخصية والاعتبارات الاجتماعية للممول أو يتعين مراعاة ظروف المكلف بدفعها؟

إن الضريبة المحلية المرتبطة بالضريبة العامة هي كل فريضة مالية محلية تنقرر لصالح الهيئات المحلية على أساس ضريبة عامة تفرضها الدولة سواء أكان ذلك عن طريق الإضافة -وهي عبارة عن نسبة مئوية من الضريبة العامة وتقررها الهيئات المحلية لصالحها بطريق الإضافة إلى الضريبة العامة-، أم عن طريق اقتطاع نسبة من حصيللة ضريبة عامة تخصص للهيئات المحلية ويتم توزيعها على المستويات المحلية المختلفة<sup>(٢١)</sup>.

ويصعب على الممول في هذه الحالة التمييز بين الضريبة العامة والضريبة المحلية المضافة، كما أن هذا الأسلوب من شأنه أن يزيد من عبء وطأة الضريبة على المكلف بدفعها؛ لهذا فقد ظهر اتجاه آخر يتبنى نظام الضرائب المحلية المستقلة التي تنقرر لصالح الهيئات المحلية وتتميز بطابعها المحلي البحت، ومن ثم يسمح ذلك للممول بأن يميز بوضوح نوع العبء الملقى على عاتقه. كما أن الضريبة المحلية المستقلة لا تغل يد الحكومة المركزية في إصلاح نظامها المالي وميزانيتها العامة، بالإضافة إلى أن تلك الضريبة تتلافى عيوب نظام التوزيع وتمنحها الملاءمة؛ إذ من شأنها أن تغذي الميزانية بضرائب ذات علاقة مباشرة بالحياة والنشاط المحلي<sup>(٢٢)</sup>. ومع ذلك فلم تسلم الضرائب المحلية المستقلة من النقد نظرا لعدم وفرة حصيلتها ، بالإضافة إلى إمكانية إساءة استغلالها من قبل الهيئات المحلية.

وفي الواقع فإنه لا يمكن لنا أن نقرر في هذا المقام فضل نوع من الضرائب المحلية على آخر؛ حيث إن ذلك أمر تحدده الطبيعة الاقتصادية والسياسية والإدارية لكل دولة. إن الواقع

(٢١) انظر: عماد فرج الخياط (٢٠٠١)، "نظام التمويل في الإدارة المحلية: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة عين شمس، ص. ١٤٦ وما بعدها.

(٢٢) انظر د. محمد دويدار (١٩٦٨)، "مبادئ المالية العامة"، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، ص. ٢٩٢.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

العملى يؤكد لنا أنه لا يوجد نظام ضريبي فى العالم المتقدم أو فى العالم النامى قد تبنى نوعا معينا من الضرائب المحلية دون غيره، بل تكاد تلجأ هذه الأنظمة إلى جميع أنواع الضرائب المحلية السابقة مع الاعتماد على بعض منها بصورة أساسية<sup>(٢٣)</sup>.

وتتعدد صور الضرائب المحلية بين ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال وقد تكون ضرائب مباشرة أو غير مباشرة مثل الضريبة على الاستهلاك والضريبة على بنزين السيارات.

#### ب- الرسوم المحلية:

يقصد بالرسوم المبالغ النقدية التي تفرضها الدولة بصورة نهائية وبناء على قانون على الأفراد لقاء خدمة أو سلعة تقدمها المرافق المحلية لهم. وتعتبر الرسوم من أهم مصادر التمويل المحلي مثل رسوم إصدار تراخيص السيارات ورسوم الطرق وخدمات النقل والمكتبات العامة ورسوم تصاريح البناء.

#### ج- الدومين المحلي :

بالإضافة إلى الضرائب والرسوم، التي تعد المصادر الرئيسية للإيرادات المحلية، فإن الدولة تلجأ إلى بعض الإيرادات الناتجة عن ممتلكاتها الخاصة بها مثل الأراضي الزراعية والمشروعات الصناعية والتجارية والطرق وغير ذلك من ممتلكاتها. ويطلق الفقه المالي على الملكية الخاصة للدولة اصطلاح " الدومين المحلي " .

ويميز الفقه المالي بين عدة أشكال لدومين الدولة الخاص التي من أهمها الممتلكات العقارية والأموال الصناعية والتجارية بالإضافة للممتلكات المالية<sup>(٢٤)</sup>. وتمثل قيمة السلع والخدمات التي تباعها الهيئات المحلية من ممتلكاتها الخاصة مصدرا مهماً من مصادر

(٢٣) انظر فى هذا المعنى د. السيد عبد المولى (١٩٧٨)، "المالية العامة"، دار الفكر العربى، القاهرة، ص. ١٥٥.

(٢٤) انظر فى تفصيل ذلك: د. محمد إبراهيم الشافعي (٢٠٠٧)، مرجع سابق، ص ١٤٠-١٤٦.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

التمويل المحلي. ومع ذلك فإن هذا المصدر في طريقه للانقراض كنتيجة لحركة الخصخصة التي اتبعتها الدولة منذ بداية التسعينات، والتي واكبت اتجاه الدولة نحو تبني نظام اقتصاد السوق.

## ٢- المصادر الاستثنائية للتمويل المحلي :

نقصد بالمصادر غير التقليدية أو الاستثنائية للتمويل المحلي تلك الموارد غير العادية التي قد تلجأ إليها الهيئات المحلية على سبيل الاستثناء بهدف تمويل نفقاتها المحلية. وتتمثل المصادر غير التقليدية في القروض والإعانات، وسوف نعرض باختصار لهذين المصدرين.

## أ- القروض:

لقد تزايد اعتماد الدول النامية على الاقتراض من الخارج ومن الداخل في الآونة الحديثة على نحو أصبح معه الاقتراض شبه مصدر تقليدي من مصادر الإيرادات العامة. ولقد ترتب على ذلك زيادة كبيرة في حجم الدين الداخلي والخارجي على السواء لدرجة دفعت الفقه المالي إلى إطلاق اصطلاح " قانون تزايد الدين العام" على هذه الظاهرة، وذلك على غرار قانون تزايد النفقات العامة.

ويعرف القرض العام بأنه " مبلغ من النقود تقوم الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بإقتراضه من الخارج أو من الداخل مع الالتزام برد قيمة هذا القرض وفوائده عند انتهاء مدته، طبقاً لإجراءات وشروط القرض المتفق عليها بين أطرافه"<sup>(٢٥)</sup>.

ومع ذلك فإنه يعوق اللجوء إلى القروض كمصدر من مصادر التمويل المحلي قلة مصادر الإقراض وعدم تحمس بعض المؤسسات المالية لإقراض الهيئات المحلية. أضف إلى هذا صعوبة قيام الهيئات المحلية برد أصل القرض وأعبائه كنتيجة لضعف مواردها المالية

(٢٥) المرجع السابق، ص ١٤٩.

بصورة عامة.

من ناحية أخرى، فإنه تجدر الإشارة إلى أن السلطة المركزية غالباً ما تضع شروطاً صارمة تقيد من خلالها السلطات المحلية في اللجوء إلى الاقتراض لسد عجز موازنتها المحلية كضرورة الحصول على موافقة السلطة المركزية لإبرام القرض ووضع سقف محدد لقيمة القرض.

ويذهب رأي من الفقه إلى القول بأن مثل هذه الشروط تضمن ممارسة نوع من الرقابة على المصروفات الرأسمالية للوحدات المحلية، كما أن هذه الرقابة تيسر مهمة الدولة في ممارسة التخطيط الاقتصادي. ومن ناحية أخرى، فإن تلك الرقابة تساعد على التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على مدار السنة وتحافظ على سمعة الهيئات المحلية من ناحية أخرى، كما أنها تعمل على التأكد من سلامة وجدوى المشروعات التي تمول من حصيلة القروض وأهميتها للوحدة المحلية المقترضة حتى لا تتعرض المشروعات المحلية للفشل<sup>(٢٦)</sup>.

ب- الإعانات:

هي عبارة عن عن مبالغ تقدمها السلطة المركزية للهيئات المحلية من أجل مساعدتها على تنفيذ أنشطة معينة عجزت عن تمويلها نتيجة لضعف إيراداتها المحلية، وهو ما يساعد في النهاية على سد العجز في الموازنة المحلية.

وتأخذ هذه الإعانات صوراً مختلفة فهي أحياناً ما تكون عامة فتقدم لتمويل جميع الأنشطة التي تتولاها المحليات، وقد تكون خاصة بحيث توجه لتمويل خدمة محددة أو مشروع بعينه كتحسين مرفق النقل أو مرفق الصرف الصحي أو بناء مستشفى أو مدرسة.

كما يمكن تقسيم هذه الإعانات بحسب الجهة المانحة فقد تكون هذه الإعانات أجنبية إذا قدمتها حكومة دولة أجنبية أو منظمة دولية لهيئة محلية. وفي هذه الحالة فإنه غالباً ما تشترط

(٢٦) انظر في تفصيل ذلك: د. حمدى عبد العظيم (١٩٨٦)، "التمويل المحلي وتنمية المحليات"، بحث مقدم لمؤتمر الدقهلية لتطوير الإدارة المحلية من ٧-٩ مايو ١٩٨٦، ص. ٢٤.، مرجع مذكور في عماد الخياط، مرجع سابق، ص. ١٦٩-١٧٠.

[تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

الدولة موافقة الحكومة المركزية على هذه الإعانات. وقد تكون الإعانة داخلية إذا قدمتها الحكومة المركزية للسلطة المحلية.

### المطلب الرابع

#### محددات فعالية وكفاءة التمويل المحلي

بالنظر إلى أهمية العلاقة بين اللامركزية المالية والاستقرار الاقتصادي للدولة، فإنه يصبح من الأهمية بمكان التعرف على تلك العوامل والأسس التي يمكن أن تضمن وجود نظام للتمويل المحلي يتسم بالكفاءة والفاعلية. وفي هذا السياق فإنه يمكن أن نؤكد على وجود ثلاثة محددات رئيسية من شأنها أن تضمن إلى حد بعيد تطبيق نظام كفاء للتمويل المحلي.

ولكن قبل الخوض في تلك المبادئ فإنه تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد نموذج مثالي موحد من اللامركزية المالية يمكن تطبيقه على الدول كافة. فالسمات المميزة لكل دولة هي التي تحدد طبيعة نظام التمويل المحلي الذي يتعين اتباعه من جانبها. ومن بين هذه السمات يمكن أن نميز المستوى الاقتصادي للدولة والتطور والهيكل المؤسسي وحجم السكان ودرجة التنوع الاثنى للسكان والعوامل السياسية والجغرافية.

وفيما يتعلق بأهم الأسس التي يمكن أن يقوم عليها نظام ناجح للتمويل المحلي فإنها تتمثل في<sup>(٢٧)</sup>:

- ضرورة وضوح دور ومسئوليات التنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة.
- الاستقلال المالي للسلطات المحلية.
- توافر بناء مؤسسي كفاء.

وسوف نلقى بإيجاز الضوء على هذه الأسس في السطور التالية.

Dabla-Norris, E., and Wade, P., (2002), Op. Cit, pp:14-15 .

(٢٧) انظر:



**أولاً: وضوح دور ومسئوليات التنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة:**

إن نجاح التمويل المحلي يتوقف إلى حد بعيد على مدى وضوح وشفافية وثبات القواعد المحددة لدور ومسئوليات الوحدات اللامركزية المختلفة. إن تعريف مهام وواجبات السلطات الإدارية المختلفة يتعين أن يكون واضحاً وأن تصاغ النصوص القانونية المنظمة لها على نحو دقيق وأن تكون بعيدة عن الغموض واللبس. ومن ناحية أخرى فإنه يجب على القوانين المعنية بتنظيم الإدارة المحلية أن تحدد اختصاصات الجهات المركزية والسلطات المحلية بطريقة لا تؤدي إلى الخلط وأن تكون قواعد تفويض الاختصاص محددة بطريقة واضحة نظراً للاعتماد المتبادل بين وحدات الجهاز الإداري المختلفة.

إن كفاءة ونجاح تنظيم التمويل المحلي يرتبط من ناحية أخرى بإقرار نوع من التوازن بين حجم المسؤوليات الملقاه على عاتق الوحدات الإدارية والموارد المالية المتاحة لها من قبل السلطة المركزية. ويجب أن أشير أخيراً إلى ضرورة إقرار إطار سليم للتحويلات المالية بين السلطة المركزية والحكومة المحلية يقوم على أسس ثابتة ومستقرة ومحددة بنصوص قانونية يمكن من خلالها مواجهة القيود الصارمة على الموازنة.

**ثانياً: الاستقلال المالي للسلطات المحلية:**

من اللازم منح قدر كبير من الاستقلالية للإدارات المحلية في مجالى الإنفاق وتحصيل الإيرادات من أجل تحقيق أكبر استفادة ممكنة للامركزية الإدارية وعلى النحو الذي يحقق الدور المنوط منها ويدعم الاستقرار الاقتصادي.

فعلى صعيد الإنفاق، فإن ذلك يقتضى قدراً من المرونة فى الموازنة المحلية من أجل تحديد أولويات الإنفاق واختيار مخرجات الإنتاج والآليات والمدخلات الأكثر ملاءمة لتحقيقها.

وعلى جانب الإيرادات، فإنه من الضرورى تمكين السلطات المحلية من تمويل نفسها بمرور محلي وتزويدها بالقدرة على فرض ضرائب محلية وتعديل أسعار بعض الضرائب على

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

نحو يوفر لها إيرادات مهمة تساعد على القيام بدورها. ومن اللازم أيضا التقليل بقدر الإمكان من التناقض الذي يفرزه عدم التوازن بين مسئولية الإنفاق الملقاة على عاتق السلطات المحلية من ناحية وقدرتها على زيادة حجم إيراداتها المحلية من أجل ضمان حسن أدائها لمهامها المنصوص عليها قانونا.

وأخيرا فإن الاستقلالية المالية للوحدات المحلية تقتضى أيضا تزويدها بآليات تسمح لها بالنفاد إلى مصادر الإقراض المختلفة من أجل مساعدتها على تجاوز قيود الموازنة العامة.

## ثالثا: توافر بناء مؤسسي كفاء:

إن من أهم الأسس اللازمة لنجاح اللامركزية المالية تتمثل في وجود بناء مؤسسي وإداري كفاء. وتتجسد أهمية ذلك في أن النظام المؤسسي سيساعد السلطات المحلية على حسن أدائها لعملها والقيام بمهامها على النحو الأمثل. وينطوي البناء المؤسسي على مجموعة من العناصر والمكونات المهمة مثل تمثيل ديمقراطي صحيح في المؤسسات المحلية التشريعية والتنفيذية، وقدرات تتسم بالكفاءة الإدارية والفنية في تحصيل الإيرادات وآليات مختلفة لضمان التنسيق والتعاون بين مختلف السلطات والإدارات المركزية والمحلية على المستويين السياسى والفنى. إن وجود هذا العامل يضمن كفاءة وفاعلية الأداء اللامركزي ، وربما هذا هو ما دعا البعض إلى القول بوجود رابطة قوية بين اللامركزية المالية والحوكمة<sup>(٢٨)</sup>.

## المبحث الثانى

## ملاح وعقبات التمويل المحلي في مصر وسبل علاجها

بعد أن عرضنا فى المبحث السابق للإطار النظرى للتمويل المحلي فإنه من المهم الآن أن نعرض للتطبيق العملى من خلال التصدى للتمويل المحلي في مصر ودراسة وتحليل

(٢٨) انظر:

De mello, L. and Barenstein, M. (2001), "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Anaysis", IMF Working paper, WP/01/71, Washington, pp:23-25.

النفقات والإيرادات المحلية وتطورها خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩ والوقوف على حالة الموازنة المحلية وتحليل أسباب العجز الدائم في هذه الموازنة. وسوف نعرض لهذا الموضوع من خلال أربعة مطالب وذلك على النحو الآتي:

### المطلب الأول

#### تطور التنظيم القانوني للامركزية المحلية في مصر

لقد مرّ نظام الإدارة المحلية في مصر بأطوار عديدة؛ حيث بدأت إرهاباته في العقد السادس من القرن التاسع عشر. فلقد ربط البعض نشأة اللامركزية المحلية في مصر بميلاد الحركة النيابية عندما أصدر الخديوي إسماعيل عام ١٨٦٦ مرسوماً بإنشاء مجلس نيابي للبلاد وإنشاء مجالس للمديريات مما يعد بداية لنظام إدارة محلية رغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية. وجاء عام ١٩٠٩ ليعتبر الميلاد الحقيقي لنظام الإدارة المحلية وذلك بصدور القانون ٢٢ لسنة ١٩٠٩ الذي اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف أمورها بنفسها، وحدد اختصاصاتها وحققها في فرض رسوم مؤقتة وحققها أيضاً في إبداء الرأي في كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها<sup>(٢٩)</sup>.

وفي عام ١٩١٣ صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ لينظم عمليات انتخابات المجالس البلدية. ومع صدور دستور ١٩٢٣ اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستوري وما يسمى بالحماية الدستورية؛ حيث نظم دستور ٢٣ اختصاصات هذه المجالس كما نص على المبادئ الواجب اتباعها في القوانين التي تنظم عملها وانتخاب أعضائها، وبذلك اعتبر هذا أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي خاصة المادتين ١٣٢ و ١٣٣ وما نصت عليه من تشكيل جميع مجالس المديريات والبلديات بالانتخاب ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ

(٢٩) انظر في التطور التاريخي للإدارة المحلية في مصر: محمد رضا رجب (٢٠٠٨)، "الإدارة المحلية في مصر: الواقع وأفاق المستقبل"، بحث مقدم في مؤتمر "تطوير الإدارة المحلية"، المنظم من قبل شركاء للتنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، مايو ٢٠٠٨، ص: ٦-٧.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

السياسة العامة محليا وإلزامها بنشر ميزانياتها وفتح جلساتها أمام المواطنين.

ثم جاءت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ التي اتخذت خطوات كبيرة وعميقة تعبر عن اهتمامهم بتطوير تجربة النظام المحلي والعناية بالمجتمعات المحلية وتوسيع قاعدة الخدمات المحلية. وعندما أفصح الدستور المؤقت سنة ١٩٥٦ عن اهتمامه بالإدارة المحلية كانت الخطوة الكبيرة والتاريخية في اتجاه تعميق وتطوير التجربة المصرية في النظام المحلي. واكتملت هذه الخطوة بصدور القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، الذي نص صراحة على مسمى الإدارة المحلية كنظام عمل قانوني لإدارة المجتمعات المحلية. وبمقتضى هذا القانون نقلت إدارة المديرية من وزارة الداخلية وكذا الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشؤون الاجتماعية ليكونا نواة الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية وهذا القانون كان بداية تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاث مستويات المحافظة - والمدينة - والقرية ، إضافة إلى تشكيل مجلس مشترك من التنفيذيين والشعبيين يرأسه رئيس معين ووكيل المجلس من الشعبين يحل محل الرئيس ويمارس اختصاصاته في أثناء غيابه. وكذلك تحديد اختصاصات ومهام محددة لتلك المجالس.

ولم يكد يمضى عقد من الزمن حتى صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام الحكم المحلي، وصدر قرار جمهوري بتشكيل المجالس الشعبية على مستوى المحافظات وتأسست مجالس تنفيذية اختصت بمهام محددة.

وفى عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ٥٢ الذي نص على تأسيس وتشكيل مجالس محلية على جميع المستويات (المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية) على أن تتشكل هذه المجالس عن طريق انتخاب أعضائها بالانتخاب الحر المباشر. ومع ذلك فإن التطور الحقيقي لتطبيق اللامركزية الإدارية في مصر جاء مع دخول القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حيز التنفيذ؛ حيث حوّل هذا القانون سلطات واسعة للمحافظين وللمجالس المحلية وانتقلت بموجبه بعض السلطات المالية التي كانت ممنوحة للوزراء إلى الإدارة المحلية.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

وفى عام ١٩٨١ صدر القانون رقم ٥٠ المتعلق بتعديل بعض مواد القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الخاصة بتعديل عدد الأعضاء المنتخبين فى جميع المجالس المحلية كما نص على إنشاء مجلس أعلى للحكم المحلي برئاسة رئيس مجلس الوزراء وذلك مجارة للنظام السياسى القائم على تعدد الأحزاب.

ولم تقف تعديلات اللامركزية المحلية فى مصر عند عام ١٩٨١، فلقد شهد عام ١٩٨٨ صدور القانون ١٤٥ الذي بمقتضاه حل اصطلاح الإدارة المحلية محل عبارة الحكم المحلي الواردة بالقانون السابق. وقد نص هذا القانون على تشكيل لجنة للتخطيط الإقليمى بكل إقليم تضم المحافظين والرؤساء والمجالس الشعبية ورئيس هيئة التخطيط الإقليمى وممثلى الوزارات المعنية، كما قرر القانون أيضا تأسيس مجالس شعبية على المستويات المحلية المختلفة<sup>(٣٠)</sup>.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ الذي تضمن بعض التعديلات المتعلقة بتشكيل المجالس الشعبية وانتخاب أعضائها عن طريق الانتخاب المباشر السري العام<sup>(٣١)</sup>.

ويهدف النظام المحلي إلى توفير الخدمات الأساسية للمواطنين وعلاج مشكلاتهم المختلفة، ودعم التعاون بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية على نحو يؤدي إلى زيادة معدل الرفاهية لسكان الأقاليم. وتحقق الإدارة المحلية أهدافها من خلال أجهزة ومؤسسات متعددة مثل المجلس الأعلى للإدارة المحلية واللجان العليا وهيئات التخطيط الإقليمى، وذلك بالإضافة إلى الأجهزة التنفيذية على جميع المستويات مثل المجالس المحلية للوحدات المختلفة.

## المطلب الثانى

### اختصاصات السلطات المحلية والإنفاق اللامركزي

من المهم أن نعرض لموضوع توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، ثم نعبه بعرض إحصائي للنفقات المركزية والمحلية.

(٣٠) انظر الجريدة الرسمية، العدد ٢٣ تابع (أ) فى ٩ يونيو ١٩٨٨.

(٣١) انظر الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ (مكرر) فى ٢١ يونيو ١٩٩٦.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

أولاً: توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية:

تنقسم مصر إلى ٢٧ محافظة وتضم حوالي ٤٣٣ مركزاً و ٢٢٠ مدينة و ٤٦٤١ قرية ويتجاوز عدد سكان العاصمة ١١ مليوناً وتقدر نسبة سكان الحضر بحوالي ٤٣% من إجمالي عدد سكان مصر والمقدر بحوالي ٧٤ مليون نسمة<sup>(٣٢)</sup>.

لقد حولت التشريعات المحلية المتعاقبة السلطات اللامركزية اختصاصات كبيرة في شتى المجالات الصحية والتعليمية والأمنية والاجتماعية... إلخ. ولقد قسمت هذه القوانين الأجهزة الإدارية المحلية إلى أجهزة مركزية عامة للإدارة المحلية وأجهزة رئيسية تنفيذية لها. وتضم الأجهزة المركزية العامة المجلس الأعلى للإدارة المحلية والأمانة العامة للإدارة المحلية واللجان العليا وهيئات التخطيط الإقليمي. وتتولى هذه الجهات عملية الإشراف والتخطيط المحلي والربط بين السلطات المركزية والهيئات المحلية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. أما بالنسبة للأجهزة التنفيذية الرئيسية فإنها تتكون من المجلس الشعبي المحلي والمجلس التنفيذي للوحدة المحلية ورئيس الوحدة المحلية وذلك على مستوى الوحدات المحلية المختلفة فهناك على سبيل المثال المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمجلس التنفيذي للمحافظة ونفس الشيء بالنسبة لباقي الوحدات المحلية (المركز والمدينة والحي والقرية).

لقد بينت قوانين الإدارة المحلية اختصاصات هذه الأجهزة المختلفة التي تتضمن الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق الوحدة المحلية التابعة لها في جميع المجالات ودراسة وتنفيذ المشروعات وتحسين وتطوير المرافق المتعلقة بخدمة المواطنين<sup>(٣٣)</sup>.

وعلى الرغم من ذلك فإنه يمكن القول بأن العديد من هذه الاختصاصات قد شابها بعض

(٣٢) انظر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، "الكتاب الإحصائي السنوي"، ديسمبر.  
 (٣٣) انظر في تفصيل هذه الاختصاصات اللائحة التنفيذية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الجريدة الرسمية العدد ٢٩ مكرر السنة ٢٠، ٢٥ يوليو ١٩٧٩، واللوائح التنفيذية للقوانين ٥٠ لسنة ١٩٨١، القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ و قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

الغموض في تعريفها، وعابها عدم الدقة في الكثير من الأحيان واتساعها على نحو لا يحول دون تداخلها مع اختصاصات هيئات محلية متعددة أو التداخل بين هذه الاختصاصات واختصاصات السلطة المركزية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الكثير من هذه الاختصاصات لم تجد لها تطبيقاً في الواقع العملي إما لجهل الهيئات المحلية باختصاصاتها، وإما لصعوبة قيامها بهذه الاختصاصات لضعف التمويل المحلي، وإما بسبب الاثنين معاً. ولقد ساهم ذلك في النهاية في إيجاد فجوة كبيرة بين ما تحويه النصوص القانونية وما يتحقق في الواقع العملي.

ويمكن أن نلاحظ أيضاً على اختصاصات الوحدات اللامركزية انقسام غالبيتها بين العديد من الهيئات المحلية والسلطة المركزية في الدولة.

ومن ناحية أخرى، فإنه تجدر الإشارة إلى أن مبدأ تدرج الهيئات اللامركزية ينطوي على رقابة شديدة تخضع من خلالها الوحدة الإدارية الأدنى لرقابة الوحدة المحلية الأعلى عند القيام بإعداد الموازنة بصورة عامة أو في بنودها التفصيلية أو حتى عند القيام بالإتفاق المحلي.

ومن المعايير المهمة والمؤشرات المؤثرة التي يمكن الاهتداء بها لتقرير مدى استقلالية الهيئات المحلية في مجال الإتفاق المحلي هو مدى ما لها من حرية في تعيين وفصل الموظفين والعمال. إن تلك الاختصاصات تنفرد بها في الغالب الأعم السلطة المركزية ولا تمنحها للهيئات المحلية إلا في القليل النادر، وربما تقصرها السلطة المركزية فقط على المحافظين وبشروط وقيود محددة<sup>(٣٤)</sup>. ويندرج تحت هذا القيد أيضاً قصر موضوع تحديد الأجور والمرتبات وعدد ساعات العمل على السلطة المركزية دون الهيئات المحلية.

ويلاحظ بصفة عامة أنه يمكن تقسيم الاختصاصات المحلية من حيث مدى انفرادها بالقيام بها إلى نوعين من الاختصاصات:

١- اختصاصات مستقلة: وهي عبارة عن الاختصاصات التي تنفرد الهيئات المحلية

(٣٤) وفقاً للمادتين ١٤٠ و ١٤١ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ فإن التعيين لبعض الوظائف التي تعلن عنها وحدات الإدارة المحلية لا يكون إلا بقرار من المحافظ.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

بالقيام بها على نحو مستقل ودون تدخل من السلطة المركزية. ومن أمثلة هذه الاختصاصات قيام السلطة المحلية بتوفير خدمات البنية الأساسية كمد الطرق الفرعية والمحلية والكهرباء والمياه النقية والصرف الصحي والخدمات الصحية والغاز الطبيعي والمنتزهات العامة ومراكز التأهيل المهني وتولي شئون التموين والتجارة الداخلية وشئون الري واستصلاح الأراضي والنقل الداخلي<sup>(٣٥)</sup>.

٢- اختصاصات مشتركة: وهي عبارة عن تلك الاختصاصات التي تتقاسمها الهيئات المحلية مع السلطة المركزية. ومن أمثلة هذه الاختصاصات المشتركة تلك المتعلقة بإدارة الشؤون التعليمية؛ حيث تتولى السلطة المحلية إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس الابتدائية والإعدادية والثانوية العامة والفنية، بينما تتولى السلطة المركزية إنشاء وتجهيز وإدارة المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية والجامعات<sup>(٣٦)</sup>. والشيء نفسه يقال بالنسبة لشؤون النقل والمواصلات؛ حيث تتولى الهيئات المحلية إنشاء وصيانة الطرق الإقليمية وإقامة وصيانة الكباري المنشأة عليها والإشراف على تشغيل سيارات الركاب داخل المحافظة. أما بالنسبة للسلطة المركزية، فإنها تختص بإنشاء المطارات والموانئ في جميع أنحاء الدولة وكذلك إنشاء محطات السكك الحديدية بينما يقتصر دور الهيئات المحلية على الإشراف عليها وصيانتها وتسيير الخدمات الملحقة بها للجمهور، وكذلك الأمر بالنسبة لشؤون الأمن<sup>(٣٧)</sup>. ويمكن تفسير وجود مثل هذه الاختصاصات المشتركة بأن إدارة مثل هذه المرافق يتم التخطيط له وتنفيذه بصورة أساسية من خلال الوزارات والسلطات المركزية كما هو الحال بالنسبة لشؤون الأمن والمواصلات والنقل؛ حيث تتولى السلطات المركزية التأسيس والإنشاء ويقتصر دور

(٣٥) انظر لمزيد من التفصيل حول هذه الاختصاصات المواد: ٣٣، ٤١، ٤٢، ٤٦، ٥٧، ٦٥، ٦٦، ٧٤ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمادة ٣ من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩.

(٣٦) يقتصر الأمر على أخذ رأي المحافظ في إنشاء الجامعات والكليات والمعاهد العليا أو نقلها.

(٣٧) انظر لمزيد من التفصيل حول هذه الاختصاصات المواد: ٢٦، ٢٧، ٢٧ مكرر، ١١٠ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وانظر أيضا المواد ٥ - ٢٧ من اللائحة التنفيذية للقانون.



[د. محمد إبراهيم الشافعي]

السلطة المحلية على الإشراف والصيانة.

**ثانياً: النفقات المحلية والنفقات المركزية:**

إن الصورة السابقة لوصف الاختصاصات المحلية تفترض ضخامة حجم النفقات المحلية على نحو يعكس أهمية الدور المنوط بالهيئات المحلية القيام به. ومع ذلك فإن الأرقام لا تؤكد لنا صحة هذا الافتراض. إن الجدول رقم (١) يوضح لنا تدنى نسبة النفقات المحلية من إجمالي النفقات العامة الكلية خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩.

الجدول رقم (١): حجم النفقات المحلية مقارنة بالنفقات الكلية خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩ (بالمليون جنيه و %).

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
النفقات الكلية (بالمليون جنيه)	١٨٧٨١٧	٢١٧٢٧٥	٢٤٤٠٦١	٣٤٣٩١٢
النفقات المحلية % من النفقات الكلية	١٧%	١٦%	١٣,٧%	١١,٣%

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع إحصائيات الموازنة العامة للدولة، من وزارة المالية، في سنوات مختلفة.

لقد انخفضت حجم النفقات المحلية من ١٧% من إجمالي النفقات العامة في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ١١,٣% خلال العام المالي ٢٠٠٩/٢٠٠٨. إن هذه الأرقام المتدنية تفسر لنا ضعف وعدم جودة الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية إلى المواطنين.

الجدول رقم (٢): توزيع النفقات المركزية والمحلية على القطاعات المختلفة خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩. (% من النفقات العامة الكلية)

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

السنة		٢٠٠٨/٢٠٠٧		٢٠٠٧/٢٠٠٦		٢٠٠٦/٢٠٠٥	
المحلية	المركزية	المحلية	المركزية	المحلية	المركزية	المحلية	المركزية
٥	٩٥	٦	٩٤	٦	٩٤	٧	٩٣
٦٢	٣٨	٥٨	٤٢	٥٩	٤١	٥٩	٤١
٣٠	٧٠	٣٠	٧٠	٣٥	٦٥	٣٧	٦٣
٤	٩٦	٤	٩٦	٦	٩٤	٧	٩٣
٥	٩٥	٥	٩٥	٦	٩٤	٧	٩٣
١	٩٩	١	٩٩	١	٩٩	١	٩٩

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع إحصائيات الموازنة العامة للدولة، من وزارة المالية، في سنوات مختلفة.

ومن الملاحظ أن النسبة السابقة تقل عن حجم النفقات المحلية التي تخصصها بعض الدول الأفريقية. ففي عام ٢٠٠٦ بلغت هذه النسبة ٢٣% في أوغندا و ١٩,٣% في جنوب أفريقيا و ١٩,٢% في تنزانيا و ١٥% في كل من نيجيريا وأثيوبيا<sup>(٣٨)</sup>.

وعلى صعيد توزيع النفقات المركزية والمحلية على القطاعات المختلفة فإن الجدول رقم (٢) يوضح لنا أن القليل منها جاء متوافقا مع توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والمحلية كما هو الحال في قطاعات التعليم والصحة والإدارة.

الجدول رقم (٣): توزيع النفقات المحلية على القطاعات المختلفة خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩ (بالمليون جنيه و %)

(٣٨) انظر في تفصيل ذلك:

Vaillancourt, F. et Yatta, F. (2010), "La decentralisation fiscale en Afrique", CGLU, Mars, P.8

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

السنة		٢٠٠٦/٢٠٠٥		٢٠٠٧/٢٠٠٦		٢٠٠٨/٢٠٠٧		٢٠٠٩/٢٠٠٨	
القطاع	مليون ج	%	مليون ج	%	مليون ج	%	مليون ج	%	مليون ج
التعليم	١٤٤٦٣	٤٦	١٦٢٢٩	٤٧	١٨٠٥٤	٥٤	٢٢٣٥٣	٥٧,٦	
الصحة	٣٠٣٦	١٠	٣٢٨٠	٩,٥	٣٥٢٥	١٠,٦	٣٩١٧	١٠	
النظافة والإسكان	٢٤٧	١	٢٦٩	١,١	٢٨٨	١,١	٣٠٦	١,٢	
النقل والشباب	٤٤٧	١,٤	٤٨٩	١,٤	٥٢١	١,٦	٥٦٧	١,٦	
الشئون الاجتماعية	٥١٧	١,٦	٥٦٦	١,٦	٦٠٥	١,٨	٦٥٤	١,٧	
الشئون الاقتصادية	١٩٩٠	٦	٢١٨١	٦,٥	٢٣٤٥	٧	٢٥٣١	٦,٥	
الشئون الإدارية	٥٢٨٤	١٦,٦	٥٥٧٤	١٦	٦٠١٤	١٨	٦٤٧٥	١٦,٧	
أخرى	٥٧٠١	١٧,٤	٥٩٩٨	١٧	٢٠١٤	٦	٢٠٣٣	٥	
الإجمالي	٣١٦٥٨	١٠٠	٣٤٥٨٦	١٠٠	٣٣٣٦٦	١٠٠	٣٨٨٣٦	١٠٠	

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع إحصائيات الموازنة العامة للدولة، من وزارة المالية، في سنوات مختلفة.

أما بالنسبة لباقي القطاعات مثل النقل والمواصلات والشباب والشئون الاجتماعية والإسكان فقد جاءت بعيدة عما سطرته النصوص القانونية من تحمل السلطات المحلية لأعباء كبيرة في هذه المجالات، الأمر الذي كان يقتضي زيادة النفقات المحلية في تلك الوجوه.

ومن ناحية توزيع النفقات المحلية على القطاعات المختلفة، فإن الإحصائيات تظهر بأن التعليم يستأثر وحده بأكثر من نصف النفقات المحلية اعتباراً من العام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٧ مقارنة ب ٤٦% في عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥ (انظر الجدول رقم ٣). وتأتي الشئون الإدارية في المرتبة الثانية من حيث استئثارها بما يقارب ١٧% في المتوسط من إجمالي النفقات المحلية

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

خلال الفترة ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩، يليها قطاع الصحة بنسبة ١٠% والشئون الاجتماعية بنسبة ١,٧%.

وتجدر الإشارة إلى القول بأنه لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بنفقة إلا في حدود اعتمادات الموازنة، كما لا يجوز استعمال أي اعتمادات في غير الغرض المخصص له في الموازنة.

الجدول رقم (٤): توزيع النفقات المحلية بحسب المعيار الاقتصادي خلال الفترة ٢٠٠٥ -

٢٠٠٩. (% من الحجم الكلي للنفقات المحلية)

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
المرتبات والمعاشات والتعويضات	٦٨,٥	٧٠	٧٩,٥	٨٠,٧
التمويل والتوريدات والنفقات الجارية	١٢	١١,٧	١٣	١٢,٨
النفقات الرأسمالية والتجهيزات	٨,٣	٨,٣	٥,٤	٤,٥
نفقات خدمة الدين	١,٥	١,٣	١,٤	١,٢
دعم ومنح	٠,٧	٠,٧	٠,٧	٠,٨

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع إحصائيات الموازنة العامة للدولة، من وزارة المالية، في سنوات مختلفة.

وإذا نظرنا إلى هيكل توزيع النفقات المحلية من الزاوية الاقتصادية، فإن الجدول رقم (٤) يبين لنا أن المرتبات والمعاشات تستحوذ على ما يجاوز ٨٠% من إجمالي النفقات المحلية في عام ٢٠٠٩ مقارنة ب٦٨% في عام ٢٠٠٥.

ومن الملاحظ من ناحية أخرى ضآلة النفقات الموجهة للمشروعات الاستثمارية، وهذا ما ينعكس سلباً على معدل التنمية الاقتصادية المحلية وانخفاض فرص العمل في الأقاليم. بل إن هذه النفقات شهدت تدهوراً في قيمتها؛ حيث انخفض نصيب النفقات الاستثمارية بمقدار النصف خلال مدة الدراسة لتقف عند ٤,٥% من إجمالي النفقات المحلية في عام ٢٠٠٩.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

وتكشف هذه الأرقام عن عدم اكتراث القائمين على التخطيط الإقليمي بتحقيق تنمية محلية حقيقية خلال الفترة الماضية.

### المطلب الثالث

#### الإيرادات المحلية : مصادرها وتطورها

بعد أن انتهينا من عرض وتحليل النفقات المحلية فإنه من المهم الآن أن نعرض لمصادر وهيكل الإيرادات المحلية، وتطورها خلال فترة الدراسة. إن تحليل هيكل الإيرادات المحلية من شأنه أن يميّز اللثام عن حقيقة ومدى استقلالية التمويل المحلي من عدمه. إن من المهم أن نعرض أولاً لمصادر التمويل المحلي كما قررتها التشريعات المتعاقبة للإدارة المحلية ثم نعرض بعد ذلك لتطور هذه الإيرادات خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩ وذلك من خلال فرعين على النحو الآتي:

#### الفرع الأول

##### مصادر التمويل المحلي

تتألف مصادر التمويل المحلي في مصر من عدة بنود نوجزها فيما يلي:

أولاً: الاعتمادات التي تدرج بموازانات المحافظات والوحدات المحلية الأخرى التي تمول من الإيرادات السيادية للمحليات والإيرادات الجارية والإعانات الحكومية.

ثانياً: القروض والتبرعات والهبات والوصايا التي ينظمها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته المختلفة.

ثالثاً: الأموال العامة التي تحصل عليها المجالس المحلية وتودع في حسابات خاصة، ولا يؤول فائض هذه الحسابات إلى الخزنة العامة طبقاً لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

رابعاً: الأموال التي تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق المشاركة الشعبية<sup>(٣٩)</sup>.

وبالنسبة للمصدر الأول (موارد موازنة الإدارة المحلية) فإنها تتمثل في:

١- الإيرادات السيادية التي تشتمل على نصيب المحافظات والإدارات المحلية المختلفة في الضريبة الأصلية والإضافية المقررة على الأطنان، نصيبها في الضريبة الأصلية والإضافية المقررة على العقارات المبنية، نصيبها في الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات، بالإضافة إلى ضريبة الملاهي.

والجدير بالذكر أن المادة (٢٨) من قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ تنص على تخصيص ٢٥% من حصيله الضريبة المحصلة للمحافظات في نطاق كل محافظة، وبما لا يقل عما تلقته في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ويجوز عند الاقتضاء تعديل هذه النسبة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير المالية<sup>(٤٠)</sup>.

٢- الإيرادات الجارية: وتتضمن إيرادات المرافق وإيرادات مديريات الخدمات والرسوم المحلية كالرسوم على المحلات التجارية والصناعية ورسوم الحدائق العامة ورسوم الذبح ورسوم مقابل التحسين وإيرادات المحاجر وإيرادات أخرى متنوعة.

٣- الإعانات الحكومية: وهي تمثل المصدر الرئيسي للتمويل المحلي في مصر وتساهم بشكل كبير كما سنرى في سد عجز الموازنة المحلية. وتتحدد هذه الإعانات بالفرق بين الموارد الذاتية للإدارة المحلية ونفقاتها.

وبالنسبة للمصدر الثاني (القروض والتبرعات والهبات والوصايا) فإنه يعد مصدراً ثانوياً من مصادر التمويل المحلي. وقد ورد ذكر هذا المصدر في المادة ١٥ من قانون الإدارة

(٣٩) انظر في تفصيل ذلك : جمال أحمد فراج (١٩٩٠)، "تخطيط وتحليل موارد الإدارة المحلية"، مطبوعات معهد التخطيط القومي، ص ١٥٤. وانظر أيضاً المواد ٣٥ - ٦٩ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ التي تحدد موارد المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى.  
(٤٠) انظر الجريدة الرسمية - العدد ٢٥ مكرر (ج) في ٢٣ يونيو ٢٠٠٨.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته المتعاقبة. لقد قررت هذه المادة جواز قيام المجلس الشعبي للمحافظة بالاقتراض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية لازمة للمحافظة أو للوحدات المحلية التي في نطاقها وذلك بشروط محددة هي:

- ١- أن يتم الاقتراض في حدود الخطة والموازنة المعتمدة.
  - ٢- ألا يجاوز قيمة القرض ٤٠% من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدة المحلية التي تنشأ فيها هذه المشروعات.
  - ٣- في حالة زيادة قيمة القرض عن النسبة السابقة فإنه يتعين الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء.
  - ٤- لا يجوز الاقتراض من جهة أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.  
من ناحية أخرى فإنه لا يجوز قبول التبرعات والهبات والوصايا من جهات أجنبية إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء.
- وفيما يتعلق بالمصدر الثالث (الأموال العامة التي تحصل عليها المجالس المحلية وتودع في صناديق أو حسابات خاصة)، فإنها تتضمن الحسابات والصناديق الآتية:
- ١- حسابات الخدمات والتنمية المحلية.
  - ٢- صندوق النظافة.
  - ٣- صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي.
  - ٤- حساب استصلاح الأراضي.
  - ٥- حساب حصيلة الزيادة في أسعار البنزين لإنشاء وصيانة الطرق.
  - ٦- لجان الخدمات الصناعية.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

وأخيراً فإن المصدر الرابع للتمويل المحلي (الخاص بالأموال التي تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق المشاركة الشعبية) يتمثل في إسهامات الأفراد والأهالي في عمليات التنمية ومع ذلك فإنها لا تعد بندا من بنود الموازنة المحلية.

ولقد أفاضت قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة اعتباراً من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في توضيح وتبيان إيرادات الوحدات المحلية كل على حدة (المحافظات والمراكز والمدن والقرى والأحياء).

ولكن يبقى السؤال المهم: هل هناك توازن حقيقي بين الاختصاصات المنوطة بالإدارة المحلية وحجم الإيرادات المخصصة لها؟ إن الإجابة عن هذا السؤال يعد أمراً جوهرياً في تحديد إلى أي مدى تبلغ استقلالية السلطات المحلية في اتخاذ قراراتها، وإلى أي مدى تستطيع أن تتجز المشروعات الاستثمارية المحلية في ضوء ما هو متاح لها من موارد مالية. إن الإجابة عن هذه التساؤلات سوف تتضح من خلال عرضنا للفرع التالي.

### الفرع الثاني

#### تطور الإيرادات المحلية

لقد تبين لنا من التحليل السابق للإِنفاق المحلي مدى ضعفه وسوء توزيعه على هيكل القطاعات المختلفة، بالإضافة إلى قصوره عن تحقيق أهداف السلطات المحلية في تقديم الخدمات اللازمة لمواطني الأقاليم.

الجدول رقم (٥) : نصيب الإيرادات المحلية من إجمالي الإيرادات العامة خلال السنوات

٢٠٠٥ - ٢٠٠٩. (بالمليون جنيه و %)

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
الإيرادات الكلية (بالمليون جنيه)	١٣٠١٥٢	١٦٣٩٠٦	١٨٧٢٣٩	٢٧٦٧٩٥
نصيب الإيرادات المحلية (% من الإيرادات الكلية)	٣,٢	٢	٢	١,٣



[د. محمد إبراهيم الشافعي]

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع إحصائيات الموازنة العامة للدولة، من وزارة المالية، في سنوات مختلفة.

إن ضعف الإنفاق المحلي يمكن رده في المقام الأول إلى تدني حجم الإيرادات المحلية. وهذا هو الواقع الذي تؤكد الأرقام الواردة بالجدول رقم (٥). إن الجدول السابق يظهر لنا مدى تدني حجم الإيرادات المحلية. فمن إجمالي ٢٧٦٧٩٥ مليون جنيه هي قيمة الإيرادات العامة لمصر في العام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩ لم تبلغ قيمة الإيرادات المحلية سوى ١,٣% من حجم الإيرادات العامة الكلية. إن الإحصائيات توضح من ناحية أخرى تدهور نصيب السلطات المحلية من الإيرادات المحلية مقارنة بإجمالي الإيرادات العامة حيث انخفضت هذه القيمة من ٣,٢% في عام ٢٠٠٥ إلى ١,٣% في عام ٢٠٠٩.

وفي الواقع فإن هذه النسبة تقل إلى حد كبير عن مثيلتها في الدول الأخرى، فتلك النسبة تبلغ ٢٤% في تنزانيا و ١٩% في أثيوبيا و ١٨% في جنوب أفريقيا<sup>(٤١)</sup>.

إن الأرقام تبدو بليغة في التعبير عن ضالة الموارد المحلية، وهو ما يفسر لنا ضعف الإنفاق المحلي من ناحية، وعجز السلطات المحلية عن القيام بدورها على النحو الأمثل.

إن دراسة هيكل الموارد المحلية قد يكشف لنا عن طبيعة ودرجة أهمية كل مصدر من مصادر التمويل المحلي. ويوضح لنا الجدول رقم (٦) هيكل الإيرادات المحلية. ومن الواضح أن حصيلة بيع السلع والخدمات المملوكة للمحليات حيث تتجاوز نسبتها ٥٠% من الإيرادات المحلية. وتحتل الضرائب المشتركة (الضريبة على الأطنان الزراعية و الضريبة على العقارات المبنية) المرتبة الثانية كمصدر من مصادر الإيرادات المحلية حيث تصل نسبتها إلى ١٥% من حجم الإيرادات المحلية في عام ٢٠٠٩.

إن ضعف الإيرادات المحلية يرجع في المقام الأول إلى عدم تمتع السلطات المحلية

(٤١) انظر في تفصيل ذلك: Vaillancourt, F. et Yatta, F. (2010), Op. Cit, P.9

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

بالاستقلالية في فرض الضرائب من ناحية، وإلى ضعف وعاء الضرائب المشتركة ومن ثم ضعف حصيلاتها من ناحية أخرى.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن هناك قيوداً كثيرة تكبل حق السلطة المحلية في اللجوء إلى الاقتراض كمصدر من مصادر التمويل المحلي يتعلق بعض هذه القيود بضرورة الحصول على العديد من الموافقات من أجل الحصول على القروض، بينما يتعلق البعض الآخر بسقف القرض الذي يتعين ألا تتجاوز قيمته ٤٠% من مجموع الإيرادات الذاتية للمحافظة أو الوحدة المحلية التي تنشأ بها هذه المشروعات، كما لا يجوز من ناحية أخرى لوحدات الإدارة المحلية إبرام أي قرض أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس الشعب.

الجدول رقم(٦): هيكل الإيرادات المحلية وتطورها خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩.

(بالمليون جنيه و %)

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
الإيرادات المحلية الكلية (بالمليون جنيه)	٤١٠٢	٣٠٢٦	٣٥٥٤	٣٧٢٢
الضرائب المشتركة (%)	٨	١٣	١١	١٥
إيرادات ورسوم محلية (%)	٦	٨	٧	٧
منح ومساعدات أجنبية (%)	٧	٩	٠,٢	٠,٥
حصيلة بيع سلع وخدمات (%)	٣٨	٥٥	٥٠	٥٣
عوائد ملكية (%)	٤	٦	٦	٥,٥
القروض (%)	٨	٨	١٠	-
ضرائب أخرى (ضرائب على السلع والخدمات وعلى الملاهي وعلى التجارة الدولية) (%)	٦	٦	٥	٧

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع إحصائيات الموازنة العامة للدولة، من وزارة المالية، في سنوات مختلفة.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

ومن الملاحظ أيضا تدني وانخفاض قيمة المنح والمساعدات الأجنبية المقدمة للهيئات المحلية حيث إنها لم تتجاوز ٥,٥% في عام ٢٠٠٦ مقارنة ب ٧% في عام ٢٠٠٩. ومن الجدير بالذكر أن القانون يحظر على المجلس الشعبي المحلي قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو أن يغير تخصيصها، إلا بموافقة المحافظ، كما يجب الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء لقبول التبرعات والمساعدات التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية.

• عجز الموازنة المحلية ودور الإعانات الحكومية:

إن تحليل جانبي النفقات والإيرادات المحلية خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩ يكشف عن وجود عجز كبير ومزمن للموازنة المحلية كما هو واضح في الجدول رقم (٧).

الجدول رقم (٧): تطور عجز الموازنة المحلية خلال السنوات ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩. (بالمليون جنيه و %)

السنة	٢٠٠٦/٢٠٠٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨
النفقات المحلية (بالمليون جنيه)	٢٨٨٨٠	٣١٧٢٢	٣٣٣٦٦	٣٨٨٣٦
الإيرادات المحلية (بالمليون جنيه)	٤١٠٢	٣٠٢٦	٣٥٥٤	٣٧٢٢
قيمة العجز (بالمليون جنيه)	٢٤٧٧٨-	٢٨٦٩٦-	٢٩٨١٢-	٣٥١١٤-
قيمة العجز/الإيرادات المحلية (%)	٦٠٤%	٩٤٨%	٨٣٩%	٩٣٤%

المصدر: تم تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع إحصائيات الموازنة العامة للدولة، من وزارة المالية، في سنوات مختلفة.

ويلاحظ أن الموازنة المحلية تعاني من عجز متزايد على مدار فترة البحث. لقد ارتفعت قيمة العجز في الموازنة من ٢٤٧٧٨ مليون جنيه تقريبا في عام ٢٠٠٥ إلى ٣٥١١٤ مليوناً في عام ٢٠٠٩. بعبارة أخرى، لقد بلغت نسبة العجز في عام ٢٠٠٩ ما يعادل ٩٣٤% من حجم الإيرادات المحلية مقابل ٦٠٤% في عام ٢٠٠٥.

إن هذه الأرقام توضح على نحو لاشك فيه مدى التدني الذي وصلت إليه الموازنة المحلية

**[تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]**

واعتماد السلطات المحلية بصورة رئيسية على الإعانات والمساعدات التي تقدمها السلطة المركزية لها. إن حجم الإعانة الحكومية للسلطة المحلية تعادل حجم العجز في الموازنة المحلية. إن ذلك يعني اعتماد السلطة المحلية في تمويل نفقاتها على الحكومة المركزية، وهو ما يؤدي إلى خضوع السلطة المحلية للسلطة المركزية وانصياعها لتعليماتها وتوجيهاتها عند القيام بتنفيذ اختصاصاتها.

ومن الملاحظ إذاً على إعانات السلطة المركزية أنها لا تتحدد من خلال نسبة مئوية ثابتة من الإيرادات المركزية، كما أنها لا تتحدد على أساس مبلغ ثابت يقدر سنوياً كأى نفقة من نفقات السلطة المركزية، وإنما تتحدد سنوياً على أساس حجم العجز الذي تعاني منه الموازنة المحلية. ولا تخلو هذه الصورة من صور الإعانات الحكومية من النقد على اعتبار أنها لا تشجع السلطات المحلية على تنمية وزيادة مواردها الذاتية طالما أن السلطة المركزية سوف تمنحها ما تحتاج إليه من موارد مالية لسد العجز في موازنتها. ومن ناحية أخرى، فإن تلك الصورة قد تشجع الهيئات المحلية على الإسراف والتبذير وتوجيه نفقات كبيره إلى وجوه وقطاعات غير حيوية.

**المطلب الرابع****عقبات التمويل المحلي في مصر وسبل التغلب عليها**

إن التمويل المحلي وكما أظهر التحليل السابق يواجه عدة عقبات ومشكلات حالت دون تحقيق التمويل المحلي لدوره في تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة؛ لهذا فإننا سنخصص هذا المبحث لعرض وتحليل أهم هذه العقبات، على أن نقدم في النهاية بعض المقترحات التي قد تساهم في تذليل هذه الصعوبات والحد منها. وسنعرض لهذا الموضوع في فرعين على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### عقبات التمويل المحلي في مصر

تتعلق بعض عقبات ومشكلات التمويل المحلي بجانب النفقات في حين تتعلق بعض الصعوبات بجانب الإيرادات العامة، بينما قد تكمن بعض المشكلات الأخرى للتمويل المحلي في طريقة إعداد وتنفيذ الموازنة المحلية، وهذا ما سنعرض له في السطور التالية.

#### أولاً: مشكلات الإنفاق المحلي:

يواجه الإنفاق المحلي عدة صعوبات يمكن أن نوجزها فيما يلي:

١- الافتقار إلى تحديد دقيق لتوزيع الاختصاصات والمسئوليات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية: فهناك جزء كبير من هذه الاختصاصات يشوبه الغموض كما يعترى العديد منها آفة التداخل في المسئوليات، وهو ما يثير في النهاية التساؤل حول الجهة المنوط بها القيام بالإنفاق، كما قد يفتح الباب أمام التبذير لقيام عدة جهات بالإنفاق على القطاع نفسه نتيجة لتضارب الاختصاصات أو قد يعهد بأمر الإنفاق إلى جهة غير معنية بهذا الشأن وهو ما يؤدي إلى عدم الكفاءة في الإنفاق.

ويمكن أن نشير في هذا السياق أيضاً إلى التبعية المزدوجة التي تخضع لها بعض مديريات الخدمات. وتكمن هذه المشكلة في أن المديريات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب الوزير والمحافظ معاً؛ حيث إن هذه المديريات تتبع الوزارات مباشرة على الرغم من أنها تقع ضمن الهيكل التنظيمي للمحافظة. وعلى الرغم من أن قانون الإدارة المحلية قد نص على ضرورة نقل المزيد من السلطات والاختصاصات المركزية من الوزارات إلى الوحدات المحلية، فضلاً عن تزويد المحافظين بالسلطات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم ومن حل جميع المشكلات محلياً دون الرجوع إلى العاصمة، فقد ظلت هذه الوزارات تزاوّل نوعاً كاملاً من الإشراف والرقابة على

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

أعمال مديريات الخدمات والمرافق العامة بالوحدات المحلية<sup>(٤٢)</sup>.

فمن الملاحظ أن موظفي المديريات يتبعون السلطة المركزية (الوزارات) فيما يتعلق بتعيينهم وترقيتهم ونقلهم بالرغم من وجود وظائفهم في الأقاليم والوحدات الإدارية وحصولهم على مرتباتهم منها. إن هذا التناقض بين الجهة التي تتولى الإنفاق (السلطة المركزية) والجهة التي يتم فيها العمل (الوحدات المحلية) قد يخلق نوعاً من الاضطراب المالي إضافة إلى ما قد يترتب عليه من ازدواجية الولاء من قبل الموظف في مواجهة السلطتين المركزية والمحلية.

ومن ناحية أخرى، فإن القانون يخول السلطات المحلية الكثير من الاختصاصات، ومع ذلك فإنه لا يمنحها التمويل اللازم ليعينها على حسن القيام بهذه الاختصاصات. إن هذا التناقض القائم بين كثرة الاختصاصات الملقاة على عاتق الهيئات اللامركزية وقلة الموارد المالية يظهر هذه الهيئات اللامركزية في صورة العاجز عن القيام باختصاصاته وهو ما ينعكس على ضعف الإنفاق المحلي كما سبق أن رأينا.

٣- شيوع الغموض بالنسبة للاختصاصات المشتركة بين الوحدات المحلية على مختلف المستويات (المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى): إن تعدد القوانين واللوائح وقرارات المحافظين قد يؤدي إلى تداخل الاختصاصات بين العديد من السلطات المحلية داخل المحافظة الواحدة. وقد يترتب على ذلك تضارب الاختصاص حول الجهة المتعين قيامها بالإنفاق، وهو ما قد يؤدي إلى إحجام الجهة الإدارية عن الإنفاق.

٤- وجود رقابة مزدوجة على الإنفاق المحلي :

إن الإنفاق المحلي يخضع لرقابة مزدوجة أحدهما محلي والآخر مركزي. فهذه النفقات تخضع للرقابة المحلية وفقاً لمبدأ التدرج اللامركزي وهو ما يقتضى ضرورة حصول الجهة

(٤٢) حنان عبد القادر محمد خليفة (٢٠١١)، "التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ص. ٨١.

الدنيا على موافقات كثيرة من قبل الجهة الأعلى قبل إجراء وتنفيذ هذه النفقات وهو ما يعوق الإنفاق المحلي بدرجة كبيرة.

ومن ناحية أخرى، فإن أموال السلطات المحلية تخضع باعتبارها أموالاً عامة لرقابة الحكومة المركزية عن طريق وجود ممثل مالي لوزارة المالية بكل محافظة يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها، ويكون مسئولاً عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية. وبالإضافة إلى هذه الرقابة من قبل وزارة المالية هناك أيضاً رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات<sup>(٤٣)</sup>.

### ثانياً: مشكلات الإيرادات المحلية:

لا تقتصر الصعوبات التي تواجهها السلطة المحلية على جانب الإنفاق فحسب وإنما تمتد أيضاً إلى جانب الإيرادات؛ لهذا فإننا سنعرض في السطور التالية لأهم العقبات التي تواجه السلطات المحلية فيما يتعلق بحصولها على الإيرادات.

١- انخفاض وتقلص حجم الإيرادات المحلية كنتيجة طبيعية لقلّة مصادر التمويل المحلي، فنكّ المصادِر - وكما سبق أن أشرنا - تعتمد في المقام الأول على حصيلّة بيع سلع وخدمات مملوكة للهيئات المحلية، ومن شأن التوسع في حركة الخصخصة التي تتبعها الدولة منذ تسعينات القرن الماضي أن تؤثر سلبياً على حجم هذه الإيرادات. ومن ناحية أخرى، فإن اعتماد السلطة المحلية في تمويلها على حصيلّة الضرائب المشتركة هو أحد أسباب ضعف التمويل المحلي حيث إن وعاء هذه الضرائب يتسم بالضآلة، كما أن الجزء الأكبر من الحصيلّة يوجه للسلطة المركزية بينما لا تحصل السلطة المحلية إلا على القدر اليسير الذي لا يتجاوز ربع الحصيلّة وفقاً لنص القانون، وتتولى الأجهزة المحلية عملية التحصيل لصالح

(٤٣) انظر في تفصيل الرقابة المركزية على أموال السلطات المحلية: محمد محمود الطعمنة وسمير محمد عبد الوهاب (٢٠٠٥)، "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص. ١٨٢.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

السلطة المركزية.

بالإضافة إلى ذلك فإن موجة التحرر التجاري العالمي التي شهدتها العالم خلال العقدين الأخيرين ووجود مصر طرفاً في اتفاقات الجات وعضواً بمنظمة التجارة العالمية وانضمامها إلى العديد من اتفاقات مناطق التجارة الحرة إضافة إلى إبرامها للعديد من هذه الاتفاقات مع الاتحاد الأوربي والدول العربية والأفريقية سوف يؤدي إلى انخفاض حصيلته الضريبية الجمركية والضرائب المتعلقة بالتجارة الدولية. ولما كان التمويل المحلي يعتمد في جزء منه على حصيلته هذه الضرائب فإنه من المتوقع إذاً أن يتأثر نصيب السلطة المحلية من حصيلته هذه الضرائب.

٢- إن لامركزية الاختصاصات التي أقرتها قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة لم يقترن بها أو يتبعها تحويلات مالية مماثلة لمساعدة الوحدات المحلية على القيام بدورها في تنمية وتطوير الأقاليم التي تديرها.

ولقد ساهم في تعميق معاناة الإدارة المحلية من نقص في التمويل وعجز في موازنتها سلب السلطة المركزية لحق الهيئات المحلية في فرض الضرائب واعتمادها الدائم على الإعانات المركزية للتغلب على إشكالية عجز الموازنة المحلية. إن الاعتماد المتواصل من قبل السلطات المحلية على الحكومة المركزية من شأنه أن يشجع الأجهزة اللامركزية على التبذير والإسراف من ناحية، وأن تتهاون في تنمية مصادر تمويلها الذاتي من ناحية أخرى.

أضف إلى ماسبق أن فرض قيود على سلطة الوحدات المحلية في الاقتراض من المؤسسات المالية، بالإضافة إلى عدم وجود مؤسسات متخصصة في الإقراض المحلي من شأنه أن يقلل من فرص هذه الهيئات في النفاذ إلى الأسواق المالية والجهاز المصرفي من أجل الاقتراض.

٣- لا يمكن أن نغفل دور العوامل الخارجية التي كان لها تأثير في تقليص حجم الإيرادات المحلية. فالأزمة المالية العالمية الحديثة التي بدأت منذ ٢٠٠٧ ومازالت آثارها



السلبية تخيم على العديد من قطاعات الاقتصاد القومي لها انعكاسها السلبي أيضا على الموارد المحلية، ومن ثم على تعميق العجز في الموازنة المحلية. لقد أدت الأزمة إلى تخفيض حجم التجارة الخارجية وكذلك الاستثمارات الأجنبية وهو ما يؤثر في الإيرادات العامة ومن ثم في الإيرادات المحلية<sup>(٤٤)</sup>. لقد ترتب على هذه الأزمة المالية أيضا انخفاض في التحويلات المالية للعاملين في الخارج، كما أن المساعدة العامة للتنمية التي تمنحها الدول المتقدمة للدول النامية تضائلت هي الأخرى، وهو ما انعكس على ضعف المنح والمساعدات الأجنبية التي تلقتها الهيئات المحلية في السنوات التالية للأزمة المالية. أخيرا، فإن الأزمة المالية قد ساهمت في إضعاف قدرة الهيئات المحلية في النفاذ إلى مصادر الإقراض بسبب ارتفاع أسعار الفائدة.

### ثالثا: عقبات إعداد وتنفيذ الموازنة المحلية:

هناك العديد من القيود التي أقرتها القوانين والتي تتعلق بإعداد وتنفيذ الموازنة المحلية والتي يمكن أن نجملها في السطور التالية<sup>(٤٥)</sup>:

١-تولي المجالس التنفيذية للوحدات المحلية إعداد الموازنة المحلية بينما يقتصر دور المجالس الشعبية على الموافقة عليها مما يجعل دورها شكليا دون أن يتاح لتلك الأخيرة الوقت الكافي لمناقشة واقتراح تعديلات بالموازنة. إن ذلك يدعو إلى القول بأن جانب المخصصات والاعتمادات في الموازنة قد لا يعكس غالبا احتياجات المجتمع المحلي. إن التحديد النهائي لجانب النفقات يعتمد على السلطة التنفيذية المحلية ممثلة في المجلس التنفيذي للمحافظة والمحافظ.

٢-تعدد السلطات المركزية المسؤولة عن الموازنة العامة والمحلية مثل وزارة المالية ووزارة التخطيط والوزارات التي تتبعها مديريات الخدمات، وهو ما يعزز دور السلطة المركزية ويساهم

(٤٤) انظر في تفصيل ذلك: د.جودة عبد الخالق (٢٠٠٩)، "الأزمة المالية العالمية: جذورها وتأثيراتها على مصر"، ندوة عقدت بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع في ٩ نوفمبر ٢٠٠٨، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٤٩٥، يوليو، ص ٧ - ٤٢.

(٤٥) انظر: سمية أحمد عبد المولى (٢٠٠٦)، "اللامركزية المالية وتفعيل دور السياسة المالية في خفض الفقر"، ورقة عمل مقدمة في المؤتمر الدولي الثاني، الرؤى المستقبلية لللامركزية والتحديث في ظل الحكومة المحلية في الفترة من ٢٨ - ٢٩ يناير ٢٠٠٦، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية - جامعة المنيا.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

في فرض رؤيتها المالية على السلطة المحلية، بالإضافة إلى صعوبة تحديد المسؤولية في حالة قصور الخدمات نظراً لتعدد المسؤولين عن توفير الخدمات.

٣-انفراد السلطة المركزية في الموازنة العامة بتحديد وعاء الضريبة وسعرها وطرق تحصيلها مركزياً وانفراد وزارة المالية بتحديد مخصصات الهيئات المحلية، كما تحدد الحكومة المركزية رسوم الخدمات وكذلك حجم القروض والجهة المانحة للقروض.

٤-حظر القيام بإعادة توزيع بنود الموازنة، ومن ثم فلا يجوز للمحافظ مثلاً نقل بعض مخصصات الموازنة من باب إلى آخر أو في الباب نفسه. كما لا يجوز نقل اعتمادات مخصصة لمشروع استثماري معين إلى مشروع استثماري آخر إذا كان هذا الأخير يتبع وزارة أخرى. ومن ناحية أخرى، فإنه يجوز لوزارة التنمية المحلية نقل مخصصات محافظة معينة إلى محافظة أخرى دون الرجوع لمحافظ المحافظة الأولى<sup>(٤٦)</sup>.

## رابعاً- الإنفاق التبذيري وانتشار الفساد المالي:

يعد الإنفاق التبذيري وانتشار الفساد المالي من أهم العقبات التي تواجه التمويل المحلي، وهو ما يتناقض مع ما استقر عليه الفقه المالي من ضرورة اتباع الجهات العامة للعديد من ضوابط الإنفاق العام عند قيامها بعملية الإنفاق. ومن بين هذه الضوابط الاقتصاد في الإنفاق وتحقيق النفقات للمنفعة العامة<sup>(٤٧)</sup>.

ويتجسد الإنفاق التبذيري للإدارات المحلية في تكديس المكاتب بالموظفين والعمال وتجهيز المكاتب بالأثاث الفاخر وأجهزة التكييف وإنشاء صناديق خاصة وفق نظم محاسبية خارج الموازنة العامة. ومن ناحية أخرى، فإن انتشار الفساد المالي بين ربوع المحافظات هو أمر لا تخطئه العين. لقد

(٤٦) معهد التخطيط القومي (٢٠٠٤)، "اللامركزية من أجل الحكم الرشيد"، تقرير التنمية البشرية مصر، ص ٢.

(٤٧) انظر في تفصيل ذلك: د. محمد إبراهيم الشافعي (٢٠٠٧) "مبادئ المالية العامة"، مرجع سبق الإشارة إليه، ص. ٢٧-٣٥.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

أظهرت بعض الإحصائيات أن المحليات هي أكثر الهيئات التي يقوم المواطنون بتقديم مدفوعات مادية غير مشروعة عند التعامل معها يليها الجمارك ثم الأمن الصناعي<sup>(٤٨)</sup>.

ويمكن أن نقرر بأن العديد من العوامل قد ساهمت في انتشار الفساد الإداري والمالي في الإدارة المحلية، والتي من بينها غياب الديمقراطية الحقيقية في اختيار أعضاء المجالس المحلية، وتدنى الرقابة الشعبية والمساءلة للأجهزة التنفيذية، بالإضافة إلى ازدواجية الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية بالمحليات وضعف دخول موظفي وعمال المحليات<sup>(٤٩)</sup>. إن ازدواجية الرقابة على الإنفاق المحلي قد تيسر على الموظفين أمر التهرب من رقابة احد الطرفين وارتكاب مخالفات يصعب اكتشافها في حينها.

بالإضافة إلى ما سبق، فإنه يمكن القول بأن ضعف استخدام التكنولوجيا المتقدمة من قبل الإدارة المحلية في إنهاء مصالح وأعمال المواطنين قد فتح الباب أمام الاتصال المباشر بين الموظف والعميل وهو ما يسهل الفساد المالي والرشوة في الإدارات المحلية.

وهناك بعض العوامل الأخرى التي تساعد على استئراء الفساد المالي في الإدارات المحلية مثل غياب الرقابة الشعبية المحلية أو ضعفها في أغلب الأحوال لتجربتها من أدوات الرقابة الفعالة لأنها لا تصدر سوى توصيات، كما أنها لا تشرف مباشرة على الأجهزة التنفيذية وإنما تبلغ توصياتها للمحافظ الذي يتولى بدوره تطبيقها على الأجهزة التنفيذية إن ارتأى ذلك. زد على ما سبق، أن عدم الشفافية في الإعلان عن ترسية العقود الحكومية مع الشركات التي تنفذ مشروعات لصالح الإدارات والمرافق المحلية يساهم بدور فعال في تهيئة الأجواء للفساد المالي.

(٤٨) انظر في هذا الخصوص: مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام ومركز المشروعات الدولية الخاصة (٢٠٠٩)، "مسح بيئة الأعمال الصغيرة والمتوسطة وعلاقة المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالإدارات الحكومية"، يونيو.

(٤٩) انظر: عبد الغفار شكر (٢٠١٠)، "اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص: ٨-٩.

**خامسا: غياب البعد الديمقراطي في الإدارة المحلية:**

إن قانون الإدارة المحلية ينص على أن يتم انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر السري العام، بشرط أن يكون نصف عدد الأعضاء من العمال والفلاحين. أما بالنسبة للمجالس التنفيذية فإنه يتم تعيين أعضائها<sup>(٥٠)</sup>. وعلى الرغم من ذلك فإن تزوير الانتخابات المحلية خلال السنوات السابقة أدى إلى انتشار الفساد في أرجاء الهيئات المحلية، وأصبح الولاء للسلطة المركزية في العاصمة والمحافظات على اكتساب رضاها حتى ولو جاء ذلك على حساب الإضرار بمصالح مواطني الأقاليم. لقد جاءت هذه المجالس إذاً في معظم الأحوال بعيدة عن التمثيل الحقيقي لمواطني المحافظات بسبب تزوير انتخابات هذه المجالس من ناحية وابتعاد العناصر الكفأة والوطنية عن الترشح للمجالس المحلية من ناحية أخرى مما يجعل هذه المجالس مجرد كيانات شكلية تفتقد للكفاءة والفعالية.

إن وجود مجالس محلية تفتقد للشرعية الحقيقية أو لا تعبر حقيقة عن نبض المواطنين إما كنتيجة لتزوير الانتخابات، وإما لوجودهم كنتيجة لنظام التعيين سوف يجعل من الصعب عليها أن تقوم بكامل دورها تجاه المواطنين.

إن غياب الديمقراطية عن المجالس المحلية وتزوير الانتخابات من شأنه أن يبني جسورا شاهقة تحول دون التواصل والتعاون الفعال بين هذه الأجهزة والمواطنين. فالشك الذي يملأ قلوب المواطنين في شرعية هذه المجالس ونظرهم إليها على أن أعضاءها مجرد منتفعين وموالين للسلطة المركزية سوف يقف حجر عثرة في طريق تفعيل المشاركة المجتمعية في المشروعات المحلية. وكنتيجة لذلك فإن الموارد المالية للإدارة المحلية سوف تفتقد إلى أحد البنود المهمة وهو التبرعات والهبات والوصايا الخاصة.

(٥٠) انظر المادة ٧٥ مكرر من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدلة بالقانون ٨٤ لسنة ١٩٩٦.

وفى هذا السياق، فإنه يمكن أن نقرر أيضا بأن تقديم المساعدات الدولية للدول النامية أصبح مقترنا في أغلب الأحيان بضرورة تطبيق الدولة المستفيدة من هذه الإعانات لمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، وأن يتم اختيار مجالسها على المستويين المركزي والمحلي من خلال انتخابات حرة نزيهة<sup>(٥١)</sup>. إن عدم تطبيق الدولة إذا لمبادئ الديمقراطية في الإدارة المحلية سوف يفقدها العديد من المساعدات والإعانات الدولية سواء أكانت تلك التي تقدمها الدول المتقدمة (المساعدات الثنائية) أم التي تقدمها المنظمات الدولية والإقليمية (المساعدات متعددة الأطراف).

## الفرع الثاني

### سبل علاج مشكلات التمويل المحلي في مصر

لقد عرضنا في الصفحات السابقة لأهم المشكلات والعقبات التي تواجه التمويل المحلي في مصر والتي تؤثر بصورة رئيسة في أداء السلطة المحلية لدورها؛ لهذا فإننا نجد أنه من الضروري أن نقدم بعض المقترحات التي قد تساهم في التغلب على هذه المشكلات والتي يمكن أن نجملها فيما يلي:

#### أولاً: تعميق الفكر الديمقراطي وتفعيله عمليا في التنظيم المحلي:

إن أشد ما تحتاج إليه الأجهزة المحلية الآن لرفع كفاءتها وحسن أدائها لعملها هو بعدها عن البيروقراطية وتخلصها من الفساد الإداري وتطبيق النظام الديمقراطي في اختيار قياداتها وأجهزتها الشعبية. إن نشر الفكر الديمقراطي فيما يتعلق بكيفية اختيار القيادات المحلية وطريقة إدارة الوحدات المحلية سوف ينعكس إيجابيا على حسن أداء الوحدات المحلية وعلى تخصيص الموارد المالية على نحو يحقق أكبر عائد من الناحية الاقتصادية لمواطني الأقاليم كما سيؤدي إلى ترشيد النفقات المحلية وحسن توجيهها إلى المشروعات الأكثر كفاءة.

(٥١) انظر في ذلك المعنى:

Trumbull. W. and Wall , H. (1994) “ Estimating aid –allocation criteria with panel data” , The Economic journal, vol. 104, july, pp: 876 – 882.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

ويمكن لنا أن نقترح في هذا الخصوص ان يتم اختيار قيادات المحافظة (المحافظ ورئيس المدينة وعمدة القرية) بالانتخاب من قبل مواطني المحافظة. إن مثل هذا الاقتراح سوف يجعل هؤلاء أكثر ولاء لأهل محافظتهم الذين انتخبوهم وليس للسلطة المركزية التي تعينهم وفقا لما هو مقرر في نصوص القانون الحالي للإدارة المحلية. إن ذلك من شأنه أن يجعل هذه القيادات أكثر حرصا على تحقيق مطالب المواطنين، كما سيشجعهم على حل مشكلاتهم بفعالية أكثر. وبعبارة أخرى، فإن اختيار قيادات المحافظة بطريقة ديمقراطية سوف يشجع المواطنين أنفسهم على التفاعل مع مشكلات المحافظة وسيساهمون بدور أكثر إيجابية في حل مشكلاتها. إن شعور المواطن بدوره في اختيار قيادات المحافظة، وهو ما يقتضيه النظام الديمقراطي، سيجعله أكثر إدراكا لأهمية دوره في صنع مستقبله ومستقبل أسرته، وهو ما من شأنه أن يزيد من وعيه السياسي.

## ثانيا: تعديل القوانين واللوائح المتعلقة بتنظيم اللامركزية المحلية:

من الضروري إعادة النظر في التشريعات واللوائح المعالجة لنظام اللامركزية المحلية في مصر، وذلك من أجل إزالة جميع التناقضات والتداخلات في اختصاصات الأجهزة المحلية. ويتعين من ناحية أخرى تعديل هذه القوانين على نحو يحدد وبدقة مسؤوليات واختصاصات كل وحدة محلية. إن دعم التمويل المحلي يحتاج إلى مثل هذا التحديد الواضح للاختصاصات ولا سيما في مجالات البنية الأساسية وخدمات التعليم والصحة والصرف الصحي والمواصلات والنقل والأمن وحماية البيئة والتأمين الاجتماعي.

ومن المناسب أيضا إدخال تعديلات على التدرج اللامركزي للوحدات الموجودة في المحافظات لتقتصر فحسب على المدن والقرى. ويفضل هذا الاقتراح سيكون العمل المحلي أكثر انسيابية لتخليصه من الكثير من الإجراءات التي كانت متطلبة على مستوى المركز، كما أنه سيوفر الكثير من المال الذي كان يخصص لأجهزة وهيئات المراكز وسيقلل من فرص

وجود الفساد المالي.

### ثالثاً: دعم الاستقلالية المالية للسلطات المحلية:

إن نجاح نظام اللامركزية الإدارية لا يتوقف فحسب على منح الاستقلال الإداري للهيئات المحلية، وإنما يتعين منحها أيضاً الاستقلال المالي جنباً إلى جنب مع الاستقلال الإداري. لقد أصبح من الضروري منح السلطات المحلية الحق في فرض الضرائب المحلية دون مشاركة من السلطة المركزية. ومن المتصور أن يعطى هذا الحق للمجالس الشعبية التي يتم اختيارها على نحو ديمقراطي، وذلك دون وضع قيود أو شروط على هذا الحق أو أن يترك لها خيارات متعددة وأن يكون من حقها أيضاً تعديل أسعار هذه الضرائب. ومن الأفضل أن تقرض هذه الضرائب على أوعية تتسم بالثبات النسبي مثل الضريبة العقارية والضريبة على الأطنان الزراعية والضريبة على الدخل والنشاط الاقتصادي. إن الاعتماد بصورة رئيسية على الضرائب المباشرة المحلية سوف يضمن إيرادات مالية ثابتة للسلطات المحلية، ولا يمنع هذا بالطبع من الاستعانة بالضرائب غير المباشرة مثل الضريبة على القيمة المضافة والضريبة الجمركية.

ولا يحول الاستقلال المالي المحلي دون إمكانية اللجوء إلى الضرائب المشتركة التي تقسم حصيلتها بين السلطة المركزية والسلطة المحلية. إن هذا الأمر قد يكون عصياً على التحقيق ولن تكون السلطة المركزية متحمسة كثيراً لمشاركة السلطات المحلية في الإيرادات العامة، خاصة أن السلطة المركزية أكثر علماً بحجم هذه الإيرادات، كما أن تلك الإيرادات انخفضت إلى حد كبير على النحو الذي بيناه سابقاً.

لقد سمح القانون للهيئات المحلية بالاحتفاظ بحسابات وصناديق خاصة خارج إطار الموازنة القومية، وقد توسعت المحافظات بالفعل فيها حتى بلغت ٤٥٧ حساباً. ومع ذلك فإن استخدامها ما زال مقيداً إلى حد كبير على نحو تفقده دلالاته كنواة للاستقلال المالي للإدارة المحلية. إن موارد هذه الصناديق تستخدم غالباً لاستكمال الإنفاق المركزي المخصص لتمويل المشروعات الاستثمارية المحلية، وهو ما يشير إلى عدم قدرة الحكومة المركزية على تحديد

احتياجات الاستثمارات المحلية بصورة كافية<sup>(٥٢)</sup>.

رابعاً: دعم نظام جديد للإعانات المركزية المقدمة إلى السلطات المحلية:

من الضروري وضع معايير تتسم بالثبات والشفافية يتم على أساسها منح الإعانات المركزية للسلطات المحلية، وأيضاً إعادة توزيع هذه الإعانات على الوحدات المحلية المختلفة على نحو يحقق كفاءة وفعالية هذه الإعانات.

إن العديد من الدول النامية والأفريقية عرفت نظام الإعانات المشروطة وليس الإعانات العامة المطبقة في مصر. وقد تكون هذه الإعانات محددة على أساس نسبة مئوية من الإيرادات العامة الإجمالية للدولة في العام السابق لسنة تحويل الإعانة<sup>(٥٣)</sup>.

إن من الأفضل لمصر أن تتبنى نظام الإعانة المشروطة أو المقيدة كبديل للإعانة العامة المطبقة الآن. ويمكن تحديد قيمة الإعانة على أسس عدة مثل: حجم سكان كل محافظة ودخل مواطني الأقاليم ومعدل الاستثمار ومستوى الخدمات المتاحة وغيرها من المؤشرات الأخرى. وبالطبع فإن وضع هذا النظام قيد التطبيق يتطلب توافر المعلومات والإحصائيات المحلية التي يمكن على أساسها منح الإعانات المركزية.

ومن ناحية أخرى، فإنه يتعين أن يوضع في الاعتبار عند تقنين هذه الإعانات طبيعة حاجات كل وحدة محلية وتكاليف الخدمات والاختلافات بين الحضر والريف من حيث درجة فقر وحاجة وعدد سكان كل إقليم ومدى قربه من العمران والخدمات الأساسية. ومن اللازم عمل خطة متوسطة الأجل لمنح هذه الإعانات تضمن قدراً من الاستقرار الاقتصادي

(٥٢) انظر: حنان عبد القادر، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية، مرجع سابق، ص. ٩٢.

(٥٣) انظر:

Gagnon, G. (2002), "Le financement du developpement local: un etat des lieux en Afrique de l'Ouest, Elements de Comparaison Ghana - UEMOA", dans Vaillancourt, F et Yatta, F., OP.Cit., P. 29.



[د. محمد إبراهيم الشافعي]

والاجتماعي للأقاليم، وتحول دون زيادة معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة ومن الأقاليم إلى العاصمة، وأن تتم مراجعة هذه الخطة بصورة دورية وعمل التعديلات اللازمة عليها بما يتلاءم مع الواقع العملي.

ويقترح في هذا الخصوص -أيضاً- تشكيل لجنة من المختصين يكون دورها هو دراسة احتياجات الأقاليم المختلفة وتحديد حجم الإعانة التي ستوجه إليها وفقاً لدرجة احتياجها وبعض العوامل الأخرى السابق الإشارة إليها، ويمكن الاستعانة بتجارب الدول الأخرى في توزيع الإعانات مثل أندونيسيا<sup>(٥٤)</sup>.

#### خامساً: تسهيل قيام السلطات المحلية بعقد القروض:

من المهم أن تساعد الدولة الهيئات المحلية على سهولة الاقتراض من المؤسسات المالية. ويمكن أن يتم ذلك من خلال تحديد هيئات ومؤسسات معينة -على غرار ما هو موجود في العديد من الدول النامية- تتولى عملية منح القروض للسلطات المحلية. ويمكن أيضاً تشجيع السلطات المحلية والسماح لها بالنفاذ إلى أسواق رأس المال بشروط وقيود محددة، وأن يتم تخفيض أسعار الفائدة على الاقتراض المحلي. ويأتي في هذا السياق -أيضاً- أهمية تعديل القوانين المطبقة حالياً من أجل تشجيع البنوك الاستثمارية الخاصة على تقديم القروض والتسهيلات الائتمانية للأقاليم وللسلطات المحلية.

#### سادساً: تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في الاستثمارات المحلية:

إن العجز الذي تعاني منه السلطات المحلية في تمويل المشروعات الاستثمارية يفرض على هذه السلطات التزامات للبحث عن سياسات وآليات جديدة لتوفير تمويل تنفيذ مثل هذه الاستثمارات. ومن أهم الآليات التي يمكن اللجوء إليها في هذا الخصوص تشجيع القطاع

(٥٤) انظر:

Ahmed, E., Searle, J. and S. Piperno, (2002), "Intergovernmental Grants Systems and Management: Applications of a General Framework to Indonesia", IMF Working Paper, WP/02/128, IMF, Washington, pp: 3-5.

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

الخاص للمشاركة في الاستثمارات المحلية.

ولقد قطعت الدولة خطوات مهمة في هذا الخصوص من خلال إقرار آليات قانونية لمشاركة القطاع الخاص مثل إقرار نظام ال BOT وإصدار قانون المشاركة بين القطاعين العام والخاص رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠؛ لهذا فإنه من الضروري على الأجهزة المحلية المختلفة أن تكثف جهودها في هذا الإطار من خلال توفير معلومات وإحصائيات كافية عن فرص الاستثمار في المحافظات المختلفة وعن طبيعة المشروعات الاستثمارية التي يمكن أن يساهم فيها القطاع الخاص: في مجال البنية الأساسية أو غيره من المجالات الأخرى.

وفي هذا السياق فإنه من الضروري -أيضاً- تحفيز المشاركة الشعبية ومواطني الأقاليم على التبرع للمشروعات التي تنفذها الهيئات المحلية، وذلك من خلال تشجيعهم على المشاركة في التخطيط لمشروعات التنمية المحلية وفي تنفيذها ومتابعتها وتقويمها على نحو يشعر معه الجمهور بجدية هذه المشروعات وأهمية دوره في تنفيذها. ولن تتأتى مثل هذه المشاركة الإيجابية إلا من خلال قيام السلطات المحلية بحملات توعية ونشر ودعاية لثقافة المشاركة من خلال وسائل الإعلام المختلفة. وهناك نماذج ناجحة لبعض مشروعات التنمية المحلية بالمشاركة مثل البرنامج القومي للتنمية الريفية شروق، فقد بلغ نصيب المشاركة الشعبية في هذا المشروع منذ بدايته في عام ١٩٩٤ وحتى عام ٢٠٠٥ حوالي ٨١٠ ملايين جنيه، وبلغ عدد الأسر المساهمة فيه أكثر من ٤ مليون أسرة<sup>(٥٥)</sup>.

(٥٥) انظر : حنان عبد القادر، التخطيط الاقليمي ودوره في التنمية المحلية، مرجع سابق، ص.٤٣٦-٤٤٨.

## الخاتمة

لقد عرضنا لموضوع التمويل المحلي في مبحثين، خصصنا الأول منها لدراسة وتحليل الإطار الاقتصادي والمالي للتمويل المحلي من حيث أثره على التنمية الاقتصادية وأهم ملامحه ومصادره الأساسية. أما المبحث الثاني من هذه الدراسة فقد كرسناه لعرض ومناقشة ملامح وعقبات التمويل المحلي في مصر حيث عرضنا لتطور التنظيم القانوني للامركزية المحلية في مصر، ثم عرجنا بعد ذلك للحديث عن جانب الإنفاق المحلي من حيث قيمته وتطوره خلال السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩. وبعد ذلك دلفنا للحديث عن جانب الإيرادات المحلية من حيث هيكلها وتطورها عبر فترة الدراسة وصولاً إلى النهاية إلى تحديد قيمة العجز في الموازنة المحلية. وفي نهاية هذا المبحث عرضنا بالدراسة والتحليل لأهم عقبات التمويل المحلي في مصر سواء أكانت تلك التي تتعلق بالإنفاق أم الإيرادات أم إعداد وتنفيذ الموازنة وسبل التغلب على هذه المشكلات.

### أولاً: نتائج الدراسة:

لقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج يمكن أن نجملها فيما يلي:

- ١- إن التمويل اللامركزي يمكن أن يؤدي دوراً مؤثراً في تحقيق تنمية اقتصادية متوازنة يستفيد من ثمارها كل من الريف والحضر، والعاصمة والأقاليم، والمركز والأطراف، وذلك من خلال تمويل المشروعات الاستثمارية الخدمية. إن ذلك سيساهم في خلق مزيد من فرص العمل و يحد من ارتفاع معدلات البطالة، كما سيؤدي إلى تحسين جودة الحياة لمواطني الأقاليم ورفع معدل رفاهيتهم.
- ٢- إن التمويل المحلي في الدول النامية ينطوي على سمات مشتركة من بينها ندرته وضعف مرونته وعدم استقلالية الهيئات المحلية فيما يتعلق بمصادر تمويلها المحلي.
- ٣- ليس هناك نموذج موحد للامركزية المالية يمكن تطبيقه على جميع الدول، بل إن كل

## [تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

دولة تنتقي نظام التمويل المحلي الذي يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والسياسية والتاريخية والجغرافية والاثنية. ومن ثم فإنه يمكن أن نقرر بأن نظام اللامركزية المالية الذي تطبقه دولة معينة ليس بالضرورة صالحا لاستنساخه وتطبيقه في دولة أخرى حتى ولو حقق نجاحا في الدولة الأولى. بل إنه يمكن الذهاب إلى ما هو أبعد من ذلك وهو أن نظام التمويل المحلي المطبق في دولة معينة في وقت معين لا يصلح بالضرورة للتطبيق في داخل هذه الدولة في فترة أخرى، وليس أدل على ذلك من التعديلات المتسارعة في قوانين الإدارة المحلية في مختلف الدول. وصفوة القول إذاً هو أن نظام التمويل المحلي يعد دالة لمجموعة من العوامل المتنوعة بعضها سياسي وبعضها اقتصادي وبعضها الآخر ثقافي وجغرافي ونوعي.

٤- من الضروري التمسك بمجموعة من المبادئ والأسس عند صياغة نظام التمويل المحلي في الدولة لضمان نجاحه وفاعليته مثل وضوح دور ومسئوليات التنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة، ومنح استقلالية مالية للسلطات المحلية مع وضع إطار محكم للرقابة عليها، بالإضافة إلى دعم وجود بناء مؤسسي كفاء.

٥- ضعف التمويل المحلي في مصر وعدم استقلالية الإيرادات المحلية واتسام الموازنة المحلية بالعجز الدائم حيث يتجاوز حجم النفقات قيمة الإيرادات المحلية بصورة كبيرة وهو ما يعوق تمويل العديد من مشروعات التنمية الاقتصادية.

٦- اعتماد التمويل المحلي على دعم الحكومة المركزية في تغطية العجز الذي تعاني منه الموازنة المحلية، وذلك كنتيجة طبيعية لضعف الإيرادات المحلية التي تعتمد على مصادر مشتركة (بين الحكومة المركزية والمحافظات أو المحافظات بعضها مع بعض) أو على ثمن بيع السلع والخدمات العامة.

٧- تستحوذ مرتبات وأجور موظفي الهيئات المحلية على أكثر من ٨٠% من النفقات

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

المحلية بينما لا يتجاوز نصيب النفقات الرأسمالية ٥% من إجمالي هذه النفقات وهو ما يضع الكثير من التساؤلات حول جدوى التمويل المحلي في تحقيق التنمية الاقتصادية الإقليمية.

٨- إن ضعف الإيرادات المحلية يرجع في المقام الأول إلى عدم استقلالية الهيئات المحلية في السيطرة على إيراداتها المالية واعتمادها على إيرادات تتسم أوعيتها بالضعف والجمود مثل الضرائب العقارية والرسوم الخدمية.

وتقترح الدراسة مجموعة من التوصيات نوجزها فيما يلي:

١- من المناسب التدخل تشريعياً لتحديد اختصاصات كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية المختلفة على نحو أكثر وضوحاً ودقة لتجنب التداخل أو التعارض في هذه الاختصاصات، كما يجب التدخل من أجل تعديل النصوص المتعلقة بكيفية اختيار القيادات المحلية وممثلي السلطة المركزية لتكون قائمة على الانتخاب وليس التعيين، وذلك في حالة عدم صدور قانون جديد للإدارة المحلية (المواد ٢٥، ٤٤، ٥٥، ٦٣، ٧٢)، كما يلزم -أيضاً- تقليل الوحدات المحلية لتقتصر على المحافظة والمدينة والحي والقرية، وهو ما يقتضي تعديل المادة (١) التي تتعلق بتحديد الوحدات المحلية، وذلك بغية الاقتصاد في النفقات واختزال الإجراءات التي يقتضيها تنفيذ الأعمال والأنشطة المحلية.

٢- يتعين منح قدر كبير من الاستقلالية والحرية للهيئات المحلية في فرض الضرائب المحلية لتعظيم إيراداتها المحلية وتنويعها على نحو يقلل من العجز الذي تعاني منه الموازنة المحلية. كما يجب منح سلطة توزيع الموارد المالية على أوجه الإنفاق المختلفة للهيئات المحلية المنتخبة أي المجالس الشعبية المحلية. ويتعين من ناحية أخرى تخصيص الجزء الأكبر من حصيلة الضريبة على العقارات المبنية والضريبة على الأطنان الزراعية للمحافظات للصرف على أوجه الإنفاق المختلفة وليس فقط

٢٥% من الحصيلة كما تقرر المادة ٣٥ من قانون الإدارة المحلية. ونهيب بالمشرع الضريبي تعديل المادة (٢٨) من قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ والتي تخصص ٢٥% من حصيلة الضريبة للمحافظات من أجل زيادة هذه الحصة لتكون ٥٠% على الأقل.

٣- من الضروري تشجيع مشاركة القطاع الخاص على تمويل المشروعات الاستثمارية المحلية: من خلال قيامه بتمويل هذه المشروعات على نحو مستقل أو بطريق المشاركة مع القطاع العام. وهناك العديد من الآليات التشريعية والتنظيمات القانونية التي أقرتها الدولة ويمكن أن تشجع على المشاركة بين القطاعين العام والخاص في هذا الخصوص كالقانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة. إن مساهمة القطاع الخاص في تمويل المشروعات الاستثمارية في الأقاليم سوف يساعد في التغلب على مشكلة نقص التمويل المحلي كما أنه سيحد من البطالة في المحافظات ويطور من الخدمات المقدمة للمواطنين. وفي هذا السياق، فإنه يتعين على الهيئات المحلية أن تقدم كل الدعم الواجب للقطاع الخاص وما يحتاج إليه من معلومات حول فرص الاستثمار المتاحة بالمحافظات وطبيعة الخدمات المتاحة والمساعدة الفنية المقدمة من الهيئات اللامركزية.

٤- ومن المهم -أيضاً- أن تقوم الهيئات المعنية في المحافظات وبصفة خاصة الأجهزة الإعلامية بتشجيع وتحفيز المشاركة الجماهيرية من خلال حثهم على تقديم التبرعات والهبات والوصايا للمشروعات الخدمية والمتعلقة بتحسين البنية التحتية والمؤسسية في المحافظات، إلا أن تحقيق ذلك الأمر هو رهن بنجاح الهيئات المحلية وقدرتها على إقناع وتشجيع مواطني الأقاليم على تقديم هذه الإسهامات والتبرعات. ومن المتصور أن يؤدي اختيار أعضاء الهيئات المحلية من خلال انتخابات حرة

وديمقراطية سليمة إلى زيادة شعور المواطنين حينها بالثقة في نوابهم وبالانتماء وبأن تبرعاتهم سوف توجه إلى مشروعات تعود عليهم بالنفع.

٥- ويمكن المساهمة في حل المشكلات المالية للهيئات المحلية من خلال تسهيل نفاذ الهيئات المحلية إلى أسواق رأس المال ومؤسسات الائتمان من أجل الحصول على قروض تساعد على تمويل مشروعات البنية التحتية في حالة الحاجة إليها. ومن ناحية أخرى، فإنه يمكن للدولة أن تنشئ مصرفاً أو هيئة مالية متخصصة في إقراض الهيئات المحلية للتغلب على مشكلة نقص التمويل المحلي وإعراض المؤسسات العامة والخاصة عن إقراض الهيئات اللامركزية لشكها في قدرتها على رد القروض وأعبائها. أضف إلى ذلك أنه من اللازم على القيادات المحلية في مختلف المحافظات إعادة تفعيل الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي المنصوص عليها في المواد ٧-٩ من قانون الإدارة المحلية لحفز المشروعات الاقتصادية المشتركة بين المحافظات.

٦- من الملائم اتخاذ العديد من الإجراءات للحد من الفساد المالي والإنفاق التبذيري إن لم يكن للقضاء عليه، ويمكن أن نقترح في هذا السياق ضرورة إعادة تقييم أساليب مساعدة ودعم السلطات المركزية للهيئات المحلية. إن أسلوب الدعم المطلق الذي تعتمد عليه الدولة في مواجهة الهيئات المحلية في حاجة إلى التعديل ليكون أداة أكثر كفاءة في تمويل النشاط اللامركزي. ويمكن إحلال أسلوب الدعم المشروط محل نظام الدعم المطلق الذي تتبعه الدولة، وهو الأمر الذي من شأنه أن يسمح للسلطة المركزية برقابة طبيعة المشروعات الموجه إليها الدعم في الأقاليم وحجم المنفعة المتوقعة منها، كما أنه سيحول دون إطلاق يد الهيئات المحلية في الإنفاق التبذيري. ومن ناحية ثانية، فإن على الجهات الحكومية المختلفة (المركزية والمحلية على السواء) أن تلتزم بمبادئ الشفافية والإعلان عن الشركات التي تتعاقد معها لتنفيذ

إنشاءات وتجهيزات تتعلق بالمرافق العامة حتى يسهل مراقبة شرعية هذه التعاقدات ويسمح لأصحاب المصلحة بالظعن عليها بالطرق القانونية. ومن ناحية ثالثة، فإنه ينبغي على الدولة أن تشرع في تعديل نظام أجور ومرتبات العاملين في الأجهزة المحلية، وأن تفعّل قانون الحد الأدنى للأجور من أجل تحسين المستوى المعيشي لهم، ومن ثم تقلل من لجوئهم إلى أعمال الرشوة والمحسوبية والاختلاس لتحسين دخولهم. ومن ناحية رابعة، فإنه أصبح من اللازم على الدولة إدخال التكنولوجيا الحديثة في الهيئات والإدارات المحلية التي يتردد عليها المواطنون لإنهاء مصالحهم المتعددة. إن استخدام التكنولوجيا في إنهاء الخدمات المقدمة للمواطنين سيساهم في عدم اتصالهم بموظفي الإدارات المحلية إلا في أضيق الحدود وهو ما سيقفل من الفساد المالي.

٧- استغلال ثورة ٢٥ يناير في تدشين نظام أكثر فعالية للإدارة المحلية: يتعين على المعنيين في الدولة استغلال أجواء التفاؤل التي خلقتها ثورة ٢٥ يناير في إصدار تشريع جديد للإدارة المحلية يتلافى سلبيات وعيوب التشريعات السابقة التي عجزت عن تحقيق أمانى المواطنين والوفاء بالحد الأدنى من الخدمات المقدمة لهم. فمن المهم بمكان أن يتضمن هذا التشريع الجديد نصوصاً تعكس الديمقراطية الحقيقية التي أماطت الثورة اللثام عنها، وذلك بأن يتم اختيار المجالس الشعبية والتنفيذية بداية من المحافظ وانتهاء برئيس (أو عمدة) القرية من خلال انتخابات حرة ونزيهة. إن الاختيار الديمقراطي للقيادات المحلية سوف يؤدي إلى تفعيل مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية وهو ما سينعكس إيجابياً على حل العديد من المشكلات المحلية للمواطنين. إن روح الثورة قد خلقت وعياً سياسياً جديداً لدى المواطنين ورّدت إليهم حريتهم وهو ما سيجعلهم أكثر مقاومة للفساد مما سيضفي رقابة شعبية على موظفي الإدارات المحلية وهي أقوى من الرقابة القانونية التي أحياناً ما تتحطم على



[د. محمد إبراهيم الشافعي]

---

صخرة الإجراءات وعدم ثبوت الأدلة اللازمة لإدانة المتهمين في جرائم الفساد المالي. ومن اللازم -أيضاً- أن يتضمن القانون الجديد للإدارة المحلية منح مزيد من الاستقلالية للمجالس المحلية عن السلطة المركزية في الدولة، خاصة أن الأولى أدرى من الثانية بمصالح المواطنين وأقدر على حل مشكلاتهم بسرعة كبيرة دون انتظار لقرارات السلطة المركزية. كما يتعين منحها اختصاصات أكبر في وضع ضرائب محلية دون الرجوع للسلطة المركزية في حدود معينة ينظمها القانون للتغلب على مشكلات التمويل.

## المراجع

### المراجع العربية:

أولاً : المراجع النظرية:

١. د. السيد عبد المولى (١٩٧٨)، "المالية العامة"، دار الفكر العربي، القاهرة.
٢. جمال أحمد فراج (١٩٩٠)، "تخطيط وتحليل موارد الإدارة المحلية"، مطبوعات معهد التخطيط القومي.
٣. د. جودة عبد الخالق (٢٠٠٩)، "الأزمة المالية العالمية : جذورها وتأثيراتها على مصر"، ندوة عقدت بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع في ٩ نوفمبر ٢٠٠٨، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٤٩٥، يوليو.
٤. د. حمدي عبد العظيم (١٩٨٦)، "التمويل المحلي وتنمية المحليات"، بحث مقدم لمؤتمر الدقهلية لتطوير الإدارة المحلية من ٧-٩ مايو ١٩٨٦.
٥. حنان عبد القادر محمد خليفة (٢٠١١)، "التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس.
٦. د. خالد الزعبي (٢٠٠٥)، "أنواع عضوية المجالس المحلية: دراسة مقارنة"، دار الآفاق، عمان، الأردن.
٧. سميرة أحمد عبد المولى (٢٠٠٦)، "اللامركزية المالية وتفعيل دور السياسة المالية في خفض الفقر"، ورقة عمل مقدمة في المؤتمر الدولي الثاني، الرؤى المستقبلية للامركزية والتحديث في ظل الحكومة المحلية في الفترة من ٢٨ - ٢٩ يناير ٢٠٠٦، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية - جامعة المنيا.

[د. محمد إبراهيم الشافعي]

٨. د. عبد الجليل هويدى (١٩٨٣) "المالية العامة للحكم المحلي"، دار الفكر العربي، القاهرة.
٩. د. عبد الكريم صادق بركات (١٩٩٧)، "مالية الدولة والهيئات المحلية"، منشأة المعارف، الإسكندرية.
١٠. عبد الغفار شكر (٢٠١٠)، "اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة.
١١. عماد فرج الخياط (٢٠٠١)، "نظام التمويل فى الإدارة المحلية: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة عين شمس.
١٢. د. محمد إبراهيم الشافعى (٢٠٠٥)، "العلاقات الاقتصادية الدولية"، دار النهضة العربية.
١٣. د. محمد إبراهيم الشافعى (٢٠٠٧) "مبادئ المالية العامة"، دار النهضة العربية.
١٤. د. محمد دويدار (١٩٦٨)، "مبادئ المالية العامة"، المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية.
١٥. محمد رضا رجب (٢٠٠٨)، "الإدارة المحلية فى مصر: الواقع وآفاق المستقبل"، بحث مقدم فى مؤتمر "تطوير الإدارة المحلية"، المنظم من قبل شركاء للتنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، مايو ٢٠٠٨.
١٦. محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب (٢٠٠٥)، "الحكم المحلي فى الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.

[تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

١٧. مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام ومركز المشروعات الدولية الخاصة (٢٠٠٩)، "مسح بيئة الأعمال الصغيرة والمتوسطة وعلاقة المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالإدارات الحكومية"، يونيو.

ثانياً: التقارير والإحصائيات الرسمية:

١. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨)، "الكتاب الإحصائي السنوي"، ديسمبر.
٢. معهد التخطيط القومي (٢٠٠٤)، "اللامركزية من أجل الحكم الرشيد"، تقرير التنمية البشرية - مصر.
٣. وزارة المالية، إحصائيات الموازنة العامة للدولة، في سنوات مختلفة.

ثالثاً: القوانين واللوائح:

١. قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، الجريدة الرسمية، العدد ٢٥ "تابع"، في ٢١ يونيو ١٩٧٩.
٢. اللائحة التنفيذية للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الجريدة الرسمية العدد ٢٩ مكرر السنة ٢٠، ٢٥ يوليو ١٩٧٩.
٣. القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، الجريدة الرسمية، العدد ٢٣ تابع (أ) في ٩ يونيو ١٩٨٨.
٤. القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ (مكرر) في ٢١ يونيو ١٩٩٦.
٥. قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨، الجريدة الرسمية - العدد ٢٥ مكرر (ج) في ٢٣ يونيو ٢٠٠٨.

## المراجع الأجنبية:

1. Ahmed, E., Searle, J. and S. Piperno, (2002), "Intergovernmental Grants Systems and Management: Applications of a General Framework to Indonesia", IMF Working Paper, WP/02/128, IMF, Washington.
2. Baiker, K., Clemens, J. and Singhal, M. (2010), "The Rise of the States: US Fiscal Decentralization in the Postwar Period", Harvard University, April.
3. Dabla-Norris, E., and Wade, P., (2002), "The challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries", IMF Working Paper, WP/02/103, IMF, Washington.
4. Danyang, X. et al (1999), "Fiscal Decentralization and economic growth: in the United States", Journal of Urban Economics, Vol.45, no. 2.
5. Davoodi, H. and Heng-fu, Z.(1998), "Fiscal Decentralization and economic growth: A cross-Country study", Journal of Urban Economics, Vol.43, no. 2.
6. De Jonathan, R. et al (2004), "Fiscal Decentralization and the challenge of hard budget constraint", Urban Public Economics Review, no. 2, University de Santiago de Compostela, Spain.
7. De mello, L. and Barenstein, M. (2001), "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Anaysis", IMF Working paper, WP/01/71, Washington.
8. Fisman, R. and R, Gatti, "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", Development Research Group, WB, Washington.
9. Fornasari, F., Webb, S., and H. Zou, "The macroeconomic Impact of Decentralized spending and Deficits: International Evidence", Annals of Economics and Science, Vol. 2.
10. Gagnon, G. (2002), "Le financement du developpement local: un etat des lieux en Afrique de l'Ouest, Elements de Comparaison Ghana – UEMOA".
11. Govinda Rao, M. (2000), "Fiscal Decentralization in Indian Federalism", Institute for Social and Economic Change", Bangalore, India.
12. Ministry of Finance (2009), "The Financial Monthly", Vol. 4, n°4.
13. Nobuo, A. (2002), "Fiscal Decentralization contributes to economic growth: 13-evidence from state – level cross – section data for the United States", Journal of Urban Economics, Vol.52, no. 1.
14. Singh, N. (2007), "Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?", Dept. of Economics, Santa Cruz Center for International Economics, University of California, Santa Cruz.

[تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه ]

---

15. Smoke, P. (2006), "Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice", United Nations, Research Institute for Social Development, Paper no. 2.
16. Stein, E., (1999), "Fiscal Decentralization and Government size in Latin America", Applied Economics, Vol.2, No. 2.
17. Tao, Z. and Heng-fu, Z.(1998), "Fiscal Decentralization, Public spending and economic growth in China", Journal of Public Economics, Vol.67, no. 2.
18. Trumbull. W. and Wall , H. (1994) " Estimating aid –allocation criteria with panel data" , The Economic journal, vol. 104, july
19. Vaillancourt, F. et Yatta, F. (2010), "La decentralisation fiscale en Afrique", CGLU, Mars.