



جامعة المنصورة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

مظاهر الاستقلال المالي لوحدات

الإدارة المحلية

بحث ضمن متطلبات الحصول على درجة دكتور في الحقوق

إعداد الباحث

أحمد محروس محمد السلام

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزي

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة المنصورة

وعضو اللجنة العليا للإصلاح التشريعي

العام الجامعي

٢٠٢٣

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا

صدق الله العظيم

سورة البقرة - جزء من الآية رقم ٢٨٦

مقدمة

يعد الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية أحد الموضوعات القانونية التي يستحق الدراسة و التحليل، فمدى الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية في هذه العلاقة هو المحور الأساسي الذي نرى من خلاله التقييم الحقيقي للنظام المتبع في دولة ما، و مدى اتباع نظام اللامركزية وتوزيع السلطة، ومدى الاهتمام بالمصالح الذاتية وإعلاء شأن المصالح المحلية، والاستقلال في ممارسة الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية، وكذلك مدى دعمها للديمقراطية من خلال حكم الأهالي لوحداتهم المحلية.

فتعتبر الموارد المالية للوحدات المحلية الذاتية عنصراً أساسياً في قيام وحدات الإدارة المحلية بدورها لذلك كان اختيارنا لموضوع مظاهر الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية قائماً على قناعة بأن هذا الاستقلال هو حجر الأساس والمنتكأ الرئيسي لاستشراف بنية قوية الدعائم لواقع أي مجتمع محلي.

وقد رأى الباحث أن نتناول هذا الاستقلال بالتحليل من خلال مقارنة بين مصر وفرنسا، بهدف معرفة مدى الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية في مواجهة الحكومة المركزية بشكل واضح من خلال توضيح هذين النموذجين لتباين هذا الاستقلال.

إن عدم كفاية الموارد المالية للوحدات المحلية له أثراً سيئاً بالنسبة لهذه الوحدات، لأنه من ناحية يتيح الفرصة لتدخل الحكومة المركزية للتأكد من أن الإعانات التي تقدمها للوحدة المحلية الإدارية يتم إنفاقها في الأوجه المخصصة لها، ومن ناحية أخرى لأنها لا تتمكن من استغلال الموارد المتاحة لديها، ولا تتمكن من أداء دورها على الوجه الأكمل لذا يعتمد الاستقلال المالي للوحدات المحلية على استقلال الموازنة الخاصة بها، والتي تتكون من الإيرادات والنفقات والتمويلات، بحيث يكون كل منها مستقل وذاتي، إذ يتوقف الاستقلال

الحقيقي للوحدات المحلية على قدرتها في توفير موارد مالية مستقلة، وتحديد أوجه إنفاقها، وذلك في إطار تمويل محلي ذاتي مستقل

وقد اقتضت الدراسة أن يتم تناول دور التمويل والتخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية وإظهار مدى هذا الاستقلال في كل من مصر وفرنسا، وتتطلب هذه الدراسة أحياناً تفصيلاً في بعض المواضيع وإيجازاً في بعض آخر.

أحد أهم مقومات الإدارة المحلية واللامركزية هو الاستقلال وما يتطلبه من الاعتراف بالشخصية المعنوية، والاعتراف بوجود مصالح محلية تحتاج إلى وجود وحدات محلية، وكذلك منح أعضائها الضمانات الكافية في مواجهة السلطة المركزية. إلا أن استقلال هذه الهيئات المحلية على هذا النحو لا يعتبر استقلالاً عملياً أو فعلياً إلا بتوافر موارد مالية لهذه الهيئات تمكنها من إنشاء وإدارة المرافق العامة التي تؤدي خدماتها لإشباع احتياجات السكان المحليين^(١).

وعلى ذلك يرى الباحث أنه بدون الموارد المالية تصبح وحدات الإدارة المحلية عاجزة تماماً عن أن تؤدي دورها.

أولاً: موضوع الدراسة:

تواجه وحدات الإدارة المحلية العديد من المشكلات، ومن أهمها مشكلة "الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية"، والذي يتطلب إعطائها الحق بحرية التصرف سواء في إدارة أموالها أو تقديم الخدمات المطلوبة منها، وما يستتبع ذلك من أن يكون لهذه الوحدات موازنة خاصة و متميزة عن حسابات موازنة الدولة، ولابد من الإشارة إلى أن فكرة استقلال الوحدات المحلية

(١) د. رمضان بطيخ، ندوة دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، ١٠-١٤ يونيو ٢٠٠٠، ص ١٧.

نشأت لضمان الحيادية، أي عدم التدخل في تفاصيل عمل الوحدات ونشاطها، ومن ثم ضمان فاعليتها؛ عن طريق توفير الكفاءات والخبرات الناجحة لإنجاز مهامها بالشكل الأمثل، وفي ذات الوقت ليس معنى الاستقلال المالي أنها لها الحرية المطلقة في التصرف بالمال العام واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصريف شئونها دون الخضوع إلى الرقابة ومفاهيم النزاهة والشفافية في إدارة المال العام والخضوع إلى الأجهزة الرقابية في الدولة.

ثانياً: أهمية موضوع الدراسة:

ترجع أهمية الدراسة إلى طبيعة الإصلاح في وحدات الإدارة المحلية الحكومية حيث أنه متغير، و لا يتم إلا من خلال قيام والحدات المحلية بتقديم خدمات عامة إلى المواطنين داخل نطاقها، ومدى أهمية التمويل والاستقلال المالي لمباشرة هذه الوحدات المهام المنوطة بها وذلك في ضوء تطور مفهوم "الخدمة العامة"، ليصبح نموذجاً متكاملماً يلبي احتياجات المواطن، وتحسين جودة الحياة، بما يساهم في رفع مستوى الخدمات المقدمة أكثر من توقعاته.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تستهدف هذه الدراسة الوصول إلى بعض النتائج نذكر منها ما يلي:

١. توضيح مدى أهمية التمويل والتخطيط المالي في تعزيز استقلال الوحدات المحلية.
٢. معرفة دور وحدات الإدارة المحلية في تحقيق رسالتها من خلال استقلالها المالي.
٣. عرض الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية ومدى تأثيرها على الاستقلال المالي.

رابعاً: إشكالية الدراسة:

تدور حول مجموعة من الأسئلة، وذلك كما يلي:

بيان ماهية الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية؟ وما هو دور التمويل والتخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية وكيف ندعم الاستقلال المالي لوحدات الإدارة

المحلية؟ وكذلك ما هو دور الرقابة المالية و ما تأثيرها على الاستقلال المالي في النظم المالية المقارنة.

خامساً: فروض الدراسة:

تفترض دراستنا لمظاهر الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية أن هذا الاستقلال ليس معناه الاستقلال التام لوحدات الإدارة المحلية في مواجهة الحكومة المركزية، والذي يؤدي إلى الانفصال بينهما، بل نقصد بالاستقلال هنا المرونة التي تسمح لوحدات الإدارة المحلية القيام بأعبائها واختصاصاتها.

سادساً: الصعوبات التي واجهت الدراسة.

واجهت هذه الدراسة عدة صعوبات وهي:-

١. صعوبة متمثلة في عدم الاستقرار التشريعي، وتعدد القرارات الوزارية الصادرة في شأن وحدات الإدارة المحلية.

٢. صعوبة عرض العديد من التشريعات المقارنة لمعرفة موقفها القانوني تجاه وحدات الإدارة المحلية من حيث الاستقلال، ومقارنتها ببعضها لاستخلاص المزايا والعيوب.

٣. صعوبة الحصول على بيانات دقيقة وإحصائيات متعلقة بالدراسة، وتحفظ المسؤولين والمختصين نحو إمكانية الاطلاع عليها، وذلك حفاظاً على سرية البيانات التي يعاقب القانون على إفشائها.

٤. صعوبة التوصل إلى حلول واقتراحات مؤكدة لحل إشكالية استقلال وحدات الإدارة المحلية، فإذا كان عرض الأزمة يشكل صعوبة؛ فالأصعب هو إيجاد حلولاً لها.

ثامناً: الدراسات السابقة:

تناولت دراستنا "مظاهر الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية" بيان فكرة الاستقلال في

وحدات الإدارة المحلية، والتوازن بينها وبين الرقابة لتحقيق الصالح العام، وقد تناولت دراسات سابقة ذلك الموضوع من نواح مختلفة، وذلك على النحو التالي:

١- رسالة ماجستير تحت عنوان " الاستقلالية المالية للجماعات المحلية للباحثة / قديد ياقوت، بجامعة الجزائر، عام ٢٠١١، وذلك كدراسة تطبيقية على دولة الجزائر"، من حيث بيان الاستقلال المالي لميزانية تلك الوحدات، أما دراستنا فقد تناولت جمهورية مصر العربية كدراسة تطبيقية، بالإضافة إلى فرنسا لتطبيق منهج المقارنة، من زاوية الاستقلال المالي، وذلك في كافة صوره ومظاهره، وبيان مدى إمكانية الملائمة بين الاستقلالية والرقابة بوحدة الإدارة المحلية.

تاسعاً: منهج الدراسة:

اعتمد الباحث في إعداد هذه الدراسة على منهجين أساسيين هما:

١. المنهج الاستقرائي: حيث تناول الباحث النصوص التشريعية و الدستورية والقرارات الإدارية المرتبطة بموضوع الدراسة وناقشها ويظهر ما بها من أوجه الفعالية وأوجه القصور ويبيدي رأيه ومقترحاته للمساهمة في استنباط أفضل الحلول لتحقيق الموازنة بين تحقيق المحليات لمهامها وتحقيق رقابة الدولة عليها.
٢. المنهج المقارن: سوف يتناول الباحث هذه الدراسة في ظل الأسلوب المقارن لما يحققه من عرض للعديد من التشريعات الخاصة المنظمة لموضوع المرافق المحلية والتي توضح مزايا تداخل هذه الأنظمة ومحاولة الاستفادة منها في التجربة المصرية وصولاً إلى قانون يتناسب مع التطور العصري في عهدنا الحالي.
٣. كما اعتمد الباحث أساليب وأدوات مختلفة وهي أسلوب الوصفي والتحليل.

خطة الدراسة:

تشتمل الدراسة على مبحثين يحتوي كل مبحث على عدد من المطالب على النحو

التالي:

المبحث الأول: دور التمويل والتخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية.

المطلب الأول: دور التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: دور التخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية

المبحث الثاني: الرقابة المالية ومدى تأثيرها على الاستقلال المالي.

المطلب الأول : ماهية الرقابة المالية والقواعد التي تحكمها.

المطلب الثاني : الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية في مصر.

المطلب الثالث : الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية في فرنسا.

الفرع الأول: مراحل الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.

الفرع الثالث: أهداف الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.

الخاتمة.

المبحث الأول

دور التمويل والتخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية

التمويل المحلي يعرف بأنه: "كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية وحدات الإدارة المحلية عن السلطة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة"^(٢)، ولكي يعتبر أن المورد المالي مورد ذات طبيعة محلياً يجب أن يوجد في نطاق الإدارة المحلية، بالإضافة إلى أن يكون ذاتياً من حيث استقلاليته في تقدير سعره وتحصيله". و سوف نقوم بعرض ذلك من خلال المطالب التالية:-

المطلب الأول: دور التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: دور التخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية

(٢) د. عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٣.

المطلب الأول

دور التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية

يعتبر التمويل المالي أحد أهم الأسباب الداعمة لاستقلال الوحدات المحلية، و نعرض ذلك من خلال ما يلي:

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

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

١- دعم اللامركزية.

يعتبر الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية أحد العناصر المهمة والتي تعمل على تحقيق فعاليتها واستقلاليتها، وتحقيق أهدافها، وبذلك فإنه لن يكون لوحدات الإدارة المحلية فاعلية حقيقية إذا تم النظر إليها بأنها شخص رشيد وقادر، ولكن لا يستطيع العيش بدون الحصول على إعانة الحكومة المركزية، ومن هنا ظهر أهمية الموارد المحلية "التمويل المالي" في تدعيم الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية^(٣).

٢- تحقيق التنمية المحلية ذاتياً.

تقوم الموارد المالية الملائمة بتحقيق الأهداف الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و الإدارية المنشودة للتنمية المحلية، فالأهداف الاقتصادية وما تقوم بالسعي إليه من رفع مستوى معيشة الأفراد داخل المجتمعات المحلية، مستعينة في ذلك بإقامة المشروعات الاقتصادية

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

والخدمية التي لها دور في توفير السلع والخدمات على مستوى المجتمعات المحلية، وما تسعى إليه تلك الأهداف أيضاً من القضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية أو على الأقل تقريبها؛ وما يتطلبه ذلك المزيد من الموارد المحلية^(٤).

٣- إيجاد الصلة بين التوزيع والتنمية.

إذا أيقن المواطنون بالأقاليم أن ثمار التنمية سوف تعود عليهم، فسوف تتحقق التنمية المستقلة لوحدة الإدارة المحلية، وما ينعكس نتيجة هذه المعرفة من تشجيعهم على المشاركة الشعبية، وبذل مزيد من جهودهم في تحقيق تنمية إقليمية، بما يؤدي ذلك من تحقيق تنمية إقليمية مستقلة^(٥).

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

مصادر التمويل المحلي الذاتي المشاركة في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية؛ تتلخص فيما يلي:-

١- الضرائب والرسوم المحلية:

تنص (المادة رقم ٣٨ من دستور مصري لسنة ٢٠١٤ المعدل سنة ٢٠١٩) على أن: "يهدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة إلى تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، ولا يكون إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها إلا بقانون، ولا يجوز الإعفاء منها إلا في الأحوال المبينة في القانون^(٦).

وبناء على ذلك فإنه يجب أن يصدر قانون بإنشاء هذه الضرائب المحلية، حيث يعتبر

(٤) د. السيد عبد الرحمن السيد، المشروعات الصغيرة والتنمية الاقتصادية، النشر الذهبي للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٧٢.

(٥) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ٥٧ وما بعدها.

(٦) الجريدة الرسمية، العدد ٣، مكرر "أ"، الصادر بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤.

فرض الضرائب و الرسوم المحلية من أهم المصادر المالية للوحدات المحلية، بحيث يحق لكل وحدة محلية القيام بفرض ضرائب ورسوم داخل نطاق إقليمها، بما لها من حقوق السيادة، وذلك لتكون مصدراً للدخل، على أن تكون هذه الرسوم المفروضة في مقابل القيام بتقديم خدمات معينة، ومن أهم هذه الرسوم المحلية (رسم النقل و المواصلات - رسم تراخيص البناء - رسوم أشغال الطريق- رسوم ممارسة المهن التجارية والصناعية - رسوم قيادة السيارات- رسوم استهلاك الغاز والمياه والكهرباء) (٧).

ويحدد القانون سعر هذه الضريبة الإضافية الواقعة على الصادرات و الواردات التي تقع داخل دائرتها، و تختص المحافظة الواقعة في نطاقها بنصف هذه الحصة، ويودع النصف الآخر في حصة الموارد المشتركة، وتُعرف " بالضريبة الجمركية "، والتي يتم جباؤها داخل نطاق المحافظات الحدودية (٨).

٢- إيرادات الأملك المحلية:

تحصل وحدات الإدارة المحلية على موارد مالية خاصة بها، من خلال عائد رسوم الأملك والعائد من المشروعات التي تعمل على إدارتها تلك الوحدات المحلية (٩). وذلك مثل الدخل الناتجة من ملكية الوحدات المحلية للمشروعات الاقتصادية في الأنشطة المختلفة التي تدر دخلاً يزيد على تكاليف الإنتاج، سواء في مجالات إنتاجية، مثل المشروعات الزراعية والحيوانية، أو خدمية من أمثلتها مشروعات: (المياه - الكهرباء - الغاز - النقل)، وكذلك الإيجارات التي تحصل عليها الوحدة المحلية عن طريق تقديم خدمة الإسكان إلى محدودي

(٧) د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز: المالية العامة، بدون دار نشر، ٢٠٠٠، ص ٣١٨.

(٨) د. مجدي مدحت النهرى، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠١، ص ١٦٨ وما بعدها.

(٩) د. سمير محمد عبد الوهاب: اللامركزية والحكم المحلي، وحدة دعم سياسات اللامركزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، ص ٤١.

الدخل في شكل إقامة وتشديد مساكن، وكذلك أيضاً العائد من الأراضي المستغلة التي تملكها وحدات الإدارة المحلية^(١٠).

٣- القروض المحلية:

لوححدات الإدارة المحلية الحق في الحصول على قرض، وذلك في حالة وجود عجز في ميزانية الوحدة المحلية، وتحتاج إلى سد النقص في هذا العجز، ومع ذلك فإن هذا الحق ليس مطلق وإنما ترد عليه بعض الشروط التي تقيد من استقلاليته، والدليل على ذلك وجود اشتراط يتمثل في الحصول على موافقة الحكومة المركزية على هذه القرض، كما أن هناك بعض القروض يلزم أن تكون مؤقتة، وأن تكون في حالات معينة، مثل (الطوارئ والاضطرابات التي قد تصيب الإقليم كالزلازل والفيضانات والأزمات المالية غير المتوقعة - عدم توافر السيولة النقدية في موارد وحدات الإدارة المحلية - إنشاء المشروعات الرأسمالية المختلفة)، كذلك يوجد بعض القيود على هذه القروض^(١١).

فلا يجوز للمجالس المحلية اللجوء إلى الاقتراض إلا بعد الحصول على إذن من المشرع أو الحكومة المركزية وقد تكون القروض داخلية أو خارجية، وتعد القروض آخر ما تلجأ إليه وحدات الإدارة المحلية باعتبار ذلك عبء على الميزانية^(١٢).

٤- الإعانات الحكومية لوححدات الإدارة المحلية.

في ظل تركيز وحدات الإدارة المحلية على مواردها الذاتية فقط قد يصعب عليها الاكتفاء الذاتي، فقد تحتاج من المركز إلى إعانات خارجية، وذلك من أجل القيام بتغطية النفقات

(١٠) د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠١، ص ١٧٤.

(١١) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ٦١.

(١٢) د. خالد سمارة الزعابي، تنظيم السلطة الإدارية، ورقة عمل مقدمة لملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، الشارقة ٢٠٠٨، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ١٧٨.

المحلية لها، إلا أن تلك الإعانات الحكومية المركزية قد يكون لها تأثير على الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، بحيث أنه قد تهدف هذه الإعانات الحكومية إلى القيام بإخضاع الوحدات المحلية إلى الرقابة المركزية، وذلك للقيام بتوفير حد أدنى من الخدمات على صعيد الدولة بأكملها^(١٣).

ويرى البعض الآخر أن الإعانات المركزية هي مبالغ تقدم من قبل الحكومة المركزية للوحدات المحلية حتى تتمكن من القيام بالمهام المالية المنوطة بها، والقيام بالأعباء المالية من سداد أقساط والفوائد المترتبة على المبالغ المقترضة حتى تتمكن من القيام بالحد الأدنى من الخدمات المحلية^(١٤).

ومن خلال ما سبق؛ يرى الباحث أن فكرة الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية تعتمد على علاقة عكسية تتمثل في المعادلة الآتية: "كلما زادت القدرة المالية الذاتية لوحدات الإدارة المحلية، قلّ اعتماد وحدات الإدارة المحلية على الحكومة المركزية"، ومن ثم تتمتع وحدات الإدارة المحلية بقدر أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها الإدارية، كما أن الاستقلال المالي المحلي من شأنه أن يقوم لدى المواطنين بتأكيد المسؤولية المالية، نظراً إلى الارتباط بين أدائهم للضرائب المحلية، وحصولهم على الخدمات، وما يترتب عليه من المشاركة في صنع القرار المحلي سواء مالياً أم إدارياً، واختيار نوع الحكومة التي يرغبون فيها ومساءلتها.

ومن أهم المؤشرات والدلائل الواضحة على تأثير ضعف الموارد المالية المحلية على نظام الوحدات المحلية؛ هي ضعف استجابة قيادات الإدارات المحلية إلى أولويات التنمية، وما

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

(١٤) د. عبدالله الظاهر، الموازنة العامة المحلية في الأردن بين الواقع والطموح، مجلة النهضة، المجلد الثاني عشر، العدد الأول يناير ٢٠١١، ص ٩١.

يحتاجه المواطنون المحليين، فإذا كانت وحدات الإدارة المحلية تقوم بالاعتماد الكلي على الحكومة المركزية في التمويل المركزي وتحويلاتها؛ فتكون النتيجة الطبيعية أن وحدات الإدارة المحلية سوف تتطلع إلى الإرشاد والتوجيه إلى هذه الحكومة التي تقوم بتمويلها، وليس للاحتياجات المواطنين، أما إذا كانت وحدات الإدارة المحلية تتمتع بقدر كبير من الاستقلال المالي؛ فإن ذلك سوف يساهم في زيادة قدرتها وإمكانيتها لتحديد أولويات التنمية لديها، مما يجعلها أكثر استجابةً لاحتياجات المواطنين^(١٥).

وكذلك من المؤشرات والدلائل أيضاً التي لها تأثير على محدودية الموارد المالية المحلية على نظام وحدات الإدارة المحلية؛ هي ضعف قدرة الوحدات المحلية على القيام بمساءلة القيادات التنفيذية، مما ينتج عنه زيادة سلطة تلك القيادات التنفيذية، ويرجع ذلك أنه في هذه الحالة تكون وحدات الإدارة المحلية غير قادرة على إقرار خطط تفصيلية للإنفاق على أساس سنوي، ويركز الرئيس التنفيذي جهوده في البحث عن المساعدات المالية من الحكومة المركزية، وهو ما يجعل المواطنين يتطلعون إليه، ويجعل دور وحدات الإدارة المحلية مجرد رد فعل للقرارات التي يتخذها القادة التنفيذيون، ويترتب على ذلك زيادة تبعية وحدات الإدارة المحلية للحكومة المركزية^(١٦).

(١٥) د. عاطف صدقي، د. محمد أحمد الرزاز، المالية العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٣٢.

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

المطلب الثاني

دور التخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية

تعتبر الخطة مجموعة من الاختيارات بين برامج ومستويات تمويل، واختيارات بين مجالات التعليم و الصحة و غيرها من الخدمات الاجتماعية من جهة، وعدد أكبر من الاختيارات الفردية في كل من هذه المجالات من جهة أخرى، كما تعتبر عمليتا التخطيط والموازنة مصادر رئيسية للمعلومات اللازمة لرسم السياسات واتخاذ القرارات^(١٧).

ويتخذ ذلك التخطيط صورة التخطيط المالي اللامركزي، ولذلك للتخطيط المالي دوراً مهماً في تحقيق هذا الاستقلال للوحدات المحلية، حيث يوضح التخطيط المالي لهذه الوحدات القيام بتنفيذ ما هو مطلوب منها، وأيضاً يفيد وحدات الإدارة المحلية في تدبير مواردها، وهكذا قدرتها على القيام بتقديم هذه الخدمات المطلوبة منها بكفاءة وفعالية، ولا يتم تركيز العملية التخطيطية اللامركزية في يد الحكومة المركزية ولكن تقوم في الاشتراك فيها المنظمات الإقليمية والمشروعات المحلية والإدارات التابعة للهيئات والوزارات المركزية، وهذا معناه أن المديرين والإداريين يجب أن يقومون بالتفويض ببعض مسؤولياتهم فيما يتعلق بأمر الموازنة وبعض الصلاحيات والامتيازات، ومن ثم يمكن أن تشكل موازنة الأداء اللبنة الثانية نحو رسم سياسات فعالة تترك معها الإدارة العليا التفاصيل التنفيذية للوحدات المحلية الأدنى^(١٨).

ولعل التخطيط اللامركزي يمثل أسلوب التخطيط من أسفل، لأن الإدارة المحلية هي نابعة من صميم الشعب، فلها القدرة وحدها التي تمكنها من تأكيد وحدة المجتمع، لما لها من قدرة

(١٧) د. سعاد الشرقاوي، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ١٣٨.

(١٨) د. سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص ٢١٣.

على استثارة الرأي العام المحلي للقيام بالاهتمام بالمشكلات الإنسانية، فضلاً عن مشاركة المواطنين بالوصول لحلول لها، فالتمهيط من أسفل يساعد في توضيح وتحديد أهداف التنمية المحلية التي تقوم بعكس خصوصية الإقليم محل التمهيط، ولعل هناك فارقاً كبيراً بين "أهداف التنمية الإقليمية التي تضعه هيئات ومؤسسات تمهيط إقليمية" و"أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات التمهيط المركزي"، إلا أنه يجب أن يكون الأهداف الأولى مكتملة ومتسقة مع الأهداف الثانية، لأن المقصود هنا هو التجنيد الفعل لكافة الطاقات البشرية في مختلف القطاعات والأنماط الإنتاجية، من خلال خلق فرص للعمل والاستثمار تتسع بدرجة كبيرة لتشمل كل هذه القطاعات، وتوفير أطر مؤسسية جديدة تكفل مشاركة القاعدة الشعبية في اقتراح أهداف الخطة، ومتابعة تنفيذها، وهو ما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية، ومن ثم تحقيق الاستقلالية^(١٩).

وبذلك يتضح أن تطبيق اللامركزية في مجال التمهيط والمالية المحلية يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، وذلك نظراً لأنها تسمح بمشاركة مواطني وحدات الإدارة المحلية في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة المحلية، كما أنه توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهو ما يهيئ فرصاً لنجاح خطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة مناسبة لجميع السكان بجميع مناطق الدولة، مما يحقق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية، والذي يعتمد على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتمهيط المركزية ونظيرتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما يكون له

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

علاقة وثيقة بتوزيع صنع القرار فيه (٢٠).

ويرى الباحث: ضرورة الأخذ بنظام التخطيط المالي لما له من أثر في دعم استقلال وحدات

الإدارة المحلية، لأن التخطيط الجيد ينتج عنه دعم وحدات الإدارة المحلية مالياً وهو محور

الاستقلال لأنه يساعد هذه الوحدات على القيام بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه.

المبحث الثاني

الرقابة المالية ومدى تأثيرها على الاستقلال المالي

تعتبر الرقابة المالية أحد مظاهر المركزية المالية للحكومة بشأن وحدات الإدارة المحلية، وناقشها هنا من خلال بيان تعريفها، والقواعد القانونية التي تحكمها، وكذلك الأجهزة المالية الحكومية الرقابية على وحدات الإدارة المحلية، وهو ما نوضحه من خلال المطالب الآتية:-

المطلب الأول : ماهية الرقابة المالية والقواعد التي تحكمها.

المطلب الثاني : الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية في مصر.

المطلب الثالث : الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية فرنسا.

(٢٠) د. رمزي زكي، الاعتماد على الذات، دار الشباب للنشر والتوزيع، ١٩٨٥، ص ١٣٥.

المطلب الأول

ماهية الرقابة المالية والقواعد التي تحكمها

تُعرف الرقابة المالية "بأنها القواعد التي تلتزم بها الجهات الإدارية في تنفيذ الموازنة العامة للدولة، وتأثيراتها وتسجيل وتبويب العمليات المالية التي تجريها، وقواعد الرقابة المالية قبل الصرف ونظم الضبط الداخلي، وإظهار وتحليل النتائج التي تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الجهات، بحيث تعطي صورةً حقيقية لها، بشرط أن تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة إلى الرقابة، وعلى اختلاف مستوياتها الإدارية"^(٢١)

وتعتبر الرقابة في طبيعتها وسيلة وليس هدف في حد ذاتها لأنها لا تعد أحد الوظائف الأساسية التي تضطلع بها الجهات المنوطة بالرقابة، بل الهدف الأساسي هو مساعدة الوحدات المحلية في القيام بأداء دورها بأفضل وجه سواء الدور الإداري أو التنموي^(٢٢).

وذلك بعد إقرار مشروعات خطط المحافظات من المجالس الشعبية المحلية يتم عرضها على السلطات المركزية، ممثلة في وزير التخطيط الذي يتولى الربط والتنسيق بينها وبين الخطة العامة للدولة، وذلك بالاتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية والوزراء

(٢١) راجع نص المادة رقم ٢ من قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١.

(٢٢) د. محمد الدايموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠٠٨، ص ٦٦.

المختصين، ولتحقيق النمو المتوازن وفق خطة التنمية الشاملة^(٢٣).

وتلتزم كل محافظة القيام بإرسال مشروع الموازنة الخاصة بها شاملة مشروعات موازنات وحدات الإدارة المحلية الواقعة داخل نطاقها إلى وزير الإدارة المحلية، وهو يقوم بدوره بإرسال مشروع الموازنة بعد بحثه مع المحافظ إلى السادة وزير المالية ووزير التخطيط، وكذلك الأمر يلتزم المحافظ في القيام بإرسال مشروع الحساب الختامي للمحافظة شاملاً مشروعات الحسابات الختامية لوحدات الإدارة المحلية في نطاقها إلى وزير المالية بعد القيام بإقراره من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة^(٢٤).

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

- "محافظ الإقليم، والذي يكون له الرئاسة بالتناوب سنوياً من بين محافظي المحافظات المكونة للإقليم".

- "محافظي المحافظات المكونة للإقليم".

- "رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم".

- "ممثلي الوزارات المختصة، ويصدر باختيار كل منهم قراراً من الوزير المختص".

- "رئيس هيئة التخطيط الإقليمي، ويكون أميناً عاماً للجنة".

(٢٣) د. إحسان محمد إبراهيم موسى، أهمية الرقابة المالية، مجلة الاقتصاد والمحاسبة، القاهرة، العدد ٦٤٣، مايو ٢٠١٢، ص ٤٢.

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

على أن تختص لجنة التخطيط الإقليمي بالآتي:-

* "إقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي، والتي تتخذ أساساً في وضع بدائل لخطة الإقليم، وذلك في ضوء الموارد المالية المتاحة أمامها محلياً ومركزياً، وكذلك التنسيق بين خطط المحافظات".

* "القيام بالنظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة، والقيام بدراسة التعديلات التي تقترحها "هيئة التخطيط الإقليمي" في الخطة وفقاً للظروف الاقتصادية التي تواجه تنفيذها، ويتم عرض ما تقوم اللجنة بإصداره من توصيات على "المجلس الأعلى للإدارة المحلية".

كما قررت (المادة رقم ٩ من قانون الإدارة المحلية (رقم ٤٣ لسنة ٧٩) وتعديلاته المختلفة) "إنشاء هيئة للتخطيط الإقليمي بكل من الأقاليم الاقتصادية، وتتبع هذا الهيئة وزير التخطيط، ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قراراً من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم"، وتختص هيئة التخطيط الإقليمي بالآتي:-
- "القيام بالدراسات والبحث اللازم لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والبشرية، ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى".

- "القيام باقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية للإقليم".
- "إعداد الأجهزة الفنية التي تقوم بالبحوث والدراسات وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم" (٢٥).

ويرى الباحث أنه إذا كان الأصل الاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية وأن كل وحدة محلية يجب أن تكون مستقلة بذاتها، إلا أن لا يوجد مانع من التعاون فيما بينهم

(٢٥) د. هدى محمد عبد الرحمن السيد: كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

كما أقر نص المشرع في المواد سالفه الذكر لتحقيق التنمية الاقتصادية لتلك الوحدات والتي هي بالأساس من أهم شروط تحقيق الاستقلال وهو توافر الموارد المالية اللازمة لمباشرة الوحدات المحلية للمهام المنوطة بها. فلا يعني منح الوحدة المحلية الاستقلال في إدارة الشؤون المحلية، عدم خضوعها لرقابة السلطة المركزية تماماً، فتقضي كافة نظم الإدارة المحلية بالدول المختلفة إلى خضوعها لنوع من الرقابة المحدودة لتحقيق ضمان عدم الخروج على القانون، والتمسك بالسياسة العامة للدولة، ومراعاة الصالح العام وعدم الانحراف في استخدام المال العام.

كما أن هناك رقابة على موازنة وحدات الإدارة المحلية، وتهدف إلى التأكد من أن المال العام قد تم استخدامه لأغراض الصالح العام، وعلى المسؤولين عن وحدات الإدارة المحلية إثبات ذلك، وكذلك الاقتناع بأن متخذ قرار التصرف في المال العام قد أقدم على هذا القرار بعد تروي وتفكير بين البدائل المتاحة، مراعيًا ما تمليه متطلبات السلوك المالي والإداري الرشيد^(٢٦)، ومن ثم يتطلب ذلك مراجعة العمليات المالية والمصروفات والإيرادات التي تمت في الماضي والحاضر، وذلك وفقاً للخطة الموضوعية لها، ومعالجة أسباب التلاعب والانحراف لمنع تكراره مستقبلاً^(٢٧).

(٢٦) د. أحمد جمال الدين موسى: ميزانية الدولة، مكتبة الجلاء، المنصورة، ٢٠١٨، ص ٩٧ وما بعدها .

(٢٧) د. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٣٠٣.

المطلب الثاني

الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية في مصر

تقوم الحكومة بممارسة مهامها الرقابية على وحدات الإدارة المحلية مالياً، من خلال

عدة أجهزة مالية رقابية، وذلك كما يلي :-

أولاً: وزارة المالية:

يختص قطاع الحسابات و المديريات المالية داخل وزارة المالية بالتطبيق السليم (لأحكام القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية)، والذي يقضي باختصاص وزارة المالية بالرقابة المالية قبل الصرف، وتتم الرقابة عن طريق (مديري الحسابات أو وكلائهم بالجهات الإدارية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة - جهاز التفتيش بوزارة المالية - قطاع الموازنة بوزارة المالية - قطاع الحسابات الختامية بوزارة المالية)^(٢٨).

وتعتبر الجهة المسؤولة هي وزارة المالية عن تطبيق نظم المحاسبة الحكومية على جميع وحدات الخاصة بالجهاز الإداري والوحدات المحلية، وكذلك الهيئات العامة الاقتصادية، و الصناديق و الحسابات الخاصة، والوحدات ذات الطابع الخاص، ويشمل ذلك القيام بتحديد القواعد التي تلتزم بها كافة الجهات الإدارية عند القيام بتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وكذلك قواعد الرقابة المالية، والنظم الخاصة بالضبط الداخلي، وتحديد كيفية إظهار و تحليل النتائج التي تقوم بالتعبير عنها المراكز المالية للجهات الحكومية^(٢٩).

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

(٢٩) د. عبد الرحمن محمود عليان، تقييم الأداء الإداري، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ١٩٨٢، ص ٢٠ وما بعدها.

والقطاع الذي يقع عليه هذه المسؤولية داخل وزارة المالية هو قطاع الحسابات والمديريات المالية، وذلك بعد صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٦٦ بإنشاء المديريات المالية"، والتي تتكون من الأجهزة الآتية: (الحسابات - الميزانية - الحسابات الختامية - الإيرادات والتحصيل - المخازن والمشتريات - التفشيح المالي والإداري)، وتختص المديرية المالية القيام بالإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات المالية، وإدارة كافة الوحدات الإدارية داخل المحافظة، ويتم ذلك تحت إشراف المحافظ^(٣٠).

وبالتالي فإن جهاز الحسابات الحكومية بوزارة المالية عليه مسؤولية القيام من خلال وحداته الحسابية بالتوجيه وإبداء الرأي في كافة الإدارات الحكومية على مستوى الدولة، وكذلك الأمر في كافة الأعمال المالية والحسابية بجميع وحدات الإدارات المحلية، ولذلك يتبع وزارة المالية كمراقبين قبل الصرف كل من:-

- مراقبو ومديرو ووكلاء الحسابات: ويعتبر هؤلاء مسئولين عن القيام بمزاولة النشاط الحسابي بالوحدة الحسابية، وكذلك القيام بأعمال الرقابة قبل الصرف، ويدخل في اختصاصهم أيضاً مراقبة تنفيذ الموازنة العامة المعتمدة وفقاً لقانون ربطها، مع القيام بمراجعة التأكد من استقاء ما قد يكون تضمنته من قيود تتعلق بالصرف من بعض الاعتمادات، والقيام بالتحقق من عدم الصرف على الحسابات الجارية المدينة لعدم وجود اعتماد في الموازنة، أو لعدم كفاية الاعتماد، مع القيام بمراقبة عملية الارتباطات على البنوك، والقيام بالتحقق من عدم إجازة الصرف إلا في حدود الاعتمادات المدرجة

(٣٠) د. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٦، ص ٩٧.

بالموازنة، وعدم القيام بالارتباط بأي مصروف غير وارد بالموازنة، أو زائد على

التقديرات الواردة بها إلا بعد أن يقوم بصدر قرار من السلطة المختصة بذلك^(٣١).

• المراقب المالي وهو يقوم بتمثل وزارة المالية داخل الوزارات، ويقوم بمعاونة هذه

الوزارات في المسائل المالية، وكذلك يقوم بتفسير التعليمات واللوائح المالية^(٣٢).

هذا وقد صدر قرار وزير المالية (رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٩) بتعديل اللائحة التنفيذية لقانون

المحاسبة الحكومية (المادة رقم ٢٦) وقام باستحداث ما يُعرف بالتحصيل الإلكتروني، من خلال

النظم الحديثة، عن طريق بطاقات السداد الإلكترونية المحلية والدولية، والمدفوعة عبر

التحويلات البنكية من وسائل الاتصال المختلفة، مثل ماكينات الصرافة الآلية ATM، ونقاط البيع

الإلكترونية POS، والهاتف المحمول، وشبكة الانترنت^(٣٣).

وتتمثل عناصر منظومة الدفع الإلكتروني في مصر كالتالي: "الوحدة الحسابية

المركزية - الوحدات الحسابية الفرعية - البنك المركزي المصري - بنك الاستثمار القومي -

سلطة التصديق الحكومي الإلكتروني"، على أن تقوم الوحدة الحسابية المركزية بإدارة

المنظومة البنكية لحساب الخزانة الموحد، والقيام بإصدار أوامر التحويل للمدفوعات الصادرة

من الوحدات الحسابية الفرعية على مستوى الجمهورية، ومن ثم تستطيع القيام بمراقبة

المعاملات التي تتم على حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، ثم تقوم الوحدات الحسابية

الفرعية بإصدار أوامر الدفع، ويتم ذلك كنوع من الرقابة قبل الصرف، والقيام بمتابعة

(٣١) د. حاتم سامي محمد، دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية،

دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ١٧٦، ١٧٧.

(٣٢) د. إحسان محمد إبراهيم موسى، أهمية الرقابة المالية، مجلة الاقتصاد والمحاسبة، القاهرة، العدد ٦٤٣،

مايو ٢٠١٢، ص ٤٢.

(٣٣) قطاع مكتب وزير المالية، وزارة المالية، مركز التدريب الإداري، مارس ٢٠١٦.

الإيرادات والمصروفات الحكومية، عن طريق حسابها الخاص بالمنظومة البنكية، ثم يقوم البنك المركزي المصري بتنفيذ أوامر التحويل الصادرة من الوحدة الحسابية المركزية، من خلال الخصم على حساب الخزنة الموحد، ثم تأتي دور سلطة التصديق الحكومي الإلكتروني، والتي تم إنشائها بموجب قانون "التوقيع الإلكتروني رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤"، والذي يتم خلالها إصدار شهادات تعريف الهوية ومتابعتها، ثم يقوم "بنك الاستثمار القومي بالتنفيذ الفعلي لأوامر التحويل".^(٣٤)

ثانياً: الجهاز المركزي للمحاسبات:

الجهاز المركزي للمحاسبات يعتبر هيئة رقابية، حيث يقوم بتولى الرقابة على أموال وحدات الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، وكذلك مراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة بجميع إداراتها المحلية، والموازنات المستقلة، والقيام بمراجعة حساباتها الختامية، كل ذلك وفقاً لما نصت عليه (المادة رقم ٢١٩ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل عام ٢٠١٩)^(٣٥). كذلك أيضاً يتولى مراقبة مصروفات وإيرادات الحكومة، ومراقبة أعمال مخازن الحكومة، والقيام بممارسة الرقابة المستندية بوحدات الإدارة المحلية للتأكد من سلامة التصرفات المالية، والقيام بالكشف عن الأخطاء والانحرافات والإهمال، ووسائل منع حدوث ذلك، والقيام بمراجعة أهداف الخطة، ومقدار العائد المتحقق، والتأكد من أن الموارد قد تم استخدامها على النحو الصحيح دون سوء استغلال^(٣٦).

وذكرنا أن وزارة المالية تقوم بعمل الرقابة السابقة قبل الصرف في وحدات الإدارة

(34) http://www.cbe.org.eg/ar/payment_system/pages/overview.aspx.visited on 13/12/2020. موقع البنك المركزي المصري

(٣٥) راجع ؛ نصوص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل عام ٢٠١٩ .

(٣٦) للمزيد، د. صلاح الدين فوزي، المحيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.

المحلية، وتقوم أيضاً بعمل الرقابة اللاحقة بعد الصرف، وذلك من خلال "الإدارة العامة للتفتيش المالي" بالوزارة، وكذلك "الجهاز المركزي للمحاسبات"، والذي يتولى مهمة الرقابة بعد الصرف، حيث يمارس هذا الجهاز الرقابة المالية بأنواعها المحاسبية والقانونية، ويقوم برقابة الأداء و متابعة تنفيذ الخطة، كما يقوم بالرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، وذلك وفقاً لما نص عليه القانون (رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ الخاص بمهام الجهاز المركزي للمحاسبات)^(٣٧).

ويباشر الجهاز المركزي اختصاص مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتي الإيرادات والمصروفات فيما يتعلق بالرقابة المالية والمحاسبية، ويتم ذلك عن طريق القيام بمراجعة وتفتيش المستندات و الدفاتر و سجلات المتحصلات، و المستحقات العامة، والمصروفات العامة، وكذلك التثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية بالتحصيل أو الصرف قد تمت بطريقة سليمة، وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة، والقواعد العامة للموازنة العامة، وذلك بالنسبة لكافة وحدات الإدارة المحلية بالدولة^(٣٨).

يقوم الجهاز أيضاً بمراجعة حسابات المعاشات والمكافآت والتأمينات الاجتماعية، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها، وكذلك مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والترقيات والعلوات والبدلات، وما في حكمها، للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لها، ومراجعة حسابات التسوية، والحسابات الجارية، والحسابات الوسيطة، والتثبت من صحة العمليات

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

(٣٨) عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٦، ص ٤٩، عبد السميع محمد، الاتجاهات الحديثة في المحاسبة الإدارية، دار جليس الزمان، عمان، ٢٠١٠، ص ٨٩.

الخاصة بها، ومراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة، وما يقتضي ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزانة الدولة في حالة الإقراض، وسداد الدولة في حالة الاقتراض، بالإضافة إلى مراجعة المنح والهبات والتبرعات من جهات أجنبية أو دولية للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح (٣٩).

ويختص ببحث حال المخازن، وفحص دفاترها وسجلاتها، ومستندات التوريد والصرف بها، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس، والقيام بفحص دفاتر و سجلات و مستندات التحصيل و الصرف، بالإضافة إلى كشف وقائع الإهمال و الاختلاس و المخالفات المالية، أيضاً مراجعة الحسابات الختامية لكافة الوحدات الحسابية، وأيضاً مراجعة الحسابات الختامية للموازنة العامة، وذلك بالنسبة لكافة وحدات الإدارة المحلية بالدولة (٤٠).

ويرى الباحث: أن الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية لا تمس استقلالها، فالاستقلال ليس معناه الحرية المطلقة لهذه الوحدات في التصرف بالمال العام، ويقع دور الرقابة في تحقيق مفاهيم النزاهة والشفافية في إدارة المال العام والتأكد من أن هذه الوحدات تقوم بالدور المنوط بها وفق ما حدده القوانين واللوائح المنظمة لها، أيضاً فإن هذه الرقابة لا تكون مطلقة وإنما تقوم وفق القواعد القانونية سالفة الذكر، بحيث أنها لا تمثل عائق أما هذه الوحدات في القيام بالأعمال المنوطة بها.

(٣٩) د. محمد فتحي محمد إبراهيم، دور الدولة المصرية في مواجهة الفساد الإداري، مجلة تطوير الأداء الجامعي، جامعة المنصورة، المجلد ١٣، ٢٠٢١، ص ١٧ وما بعدها.

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

المطلب الثالث

الرقابة المالية علي وحدات الإدارة المحلية في فرنسا

الإدارة المحلية هي جزء من النظام الإداري للدولة، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية تلك التي تقوم بإعطائها الاستقلال في مباشرة مهامها المنوطة بها، إلا أن هذا الاستقلال ليس استقلال كامل، وإنما الهيئات اللامركزية تكون خاضعة، على الرغم من تمتعها بالاستقلال إلى الرقابة والاشراف من السلطات المركزية، ويرجع ذلك لضمان حسن استخدام موارد هذه الهيئات وعدم تعرضها للإسراف أو الإهمال أو الاختلاس، فضلاً عن مواجهة الفساد المالي، وتلك الرقابة تكون مقيدة بوجود تشريع منظم لها، حتى لا تمثل عائق أمام الهيئات المحلية وتؤثر على استقلالها مما يسبب عائق لها في ممارستها للأعمال والمهام المنوطة به^(٤١).

صدرت مراسيم متعددة بشأن سلطات المحافظين ورؤساء المجالس البلدية في فرنسا وتعتبر الأقاليم والمحافظات وكذلك البلديات أهم وحدات الإدارة المحلية في الجهاز الإداري المحلي بفرنسا، وذلك طبقاً لنص (المادة رقم ٧٢ من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨م)^(٤٢).

وبجانب هذه الهيئات، توجد تقسيمات إدارية أخرى ليست لأغراض الإدارة المحلية وإنما هي فرع للحكومة المركزية أنشأتها لتحقيق بعض أهدافها وهذه التقسيمات هي الأحياء والأقسام ولا تتمتع الأحياء والأقسام بأي شخصية معنوية، فالهيئات المحلية الفرنسية بموجب

(٤١) د. عبد السلام بدوي، المجالس الشعبية في النظامين الاشتراكي والرأسمالي، مطبوعات أمانة الاتحاد الاشتراكي العربي، ص ٩٧.

(٤٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية: دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص ٨١.

العرف السائد منذ الثورة الفرنسية تخضع خضوعا دقيقا للحكومة التي تملك السلطة التسلسلية علي هيئات الدولة وموظفيها، وتملك إزاء الأجهزة اللامركزية سلطة وصائية قوية بعض الشيء^(٤٣).

وقبل الخوض في موضوع الرقابة علي المالية المحلية يمكن القول أن الوصاية علي الهيئات المحلية تتمثل في " مجموعة السلطات التي يقوم بمنحها المشرع للسلطة المركزية للقيام بتمكينها من الرقابة علي نشاط الهيئات اللامركزية بهدف حماية المصلحة العامة"^(٤٤). وقد اقترح البعض لفظ الرقابة بدلا من الوصاية لأن الأول لا يقلل من أهمية الأشخاص المعنوية اللامركزية^(٤٥).

ونتناول الرقابة المالية علي المالية المحلية في فرنسا في ثلاثة فروع علي النحو التالي:

الفرع الأول: مراحل الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.

الفرع الثالث: أهداف الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.

(٤٣) د. بيار باكتيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة/ أ. عيسى عصفور، منشورات عويدات بيروت، باريس، بدون سنة نشر، ص ٣٩.

(٤٤) د. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١١٨.

(٤٥) د. عثمان خليل، اللامركزية ونظام مجالس المديريات، بدون دار نشر، ص ٥٧.

الفرع الأول

مراحل الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا

القاعدة أن تقوم المحليات الفرنسية بإدارة الشؤون الخاصة بها، وذلك من خلال تفاعل مبادئ التقدير السليم والحرية والمشروعية والموائمة لمسيرة الصالح العام، بحيث أن يقوم كل مستوي علي تحديد أوجه الإنفاق ومقداره وفقا لما يراه محققا لصالح مجتمعه المحلي وذلك في إطار القوانين والتشريعات^(٤٦).

ويعتبر أن مبدأ التوازن هو أحد أهم المبادئ المالية للمحلية الفرنسية، وهذا المبدأ له مبرراته بحيث أن عدم التوازن في المالية المحلية يكون له آثار سلبية علي المستوي القومي^(٤٧)، وهذا التوازن وجب الحرص علي أن يكون توازن حقيقي وليس ظاهري، بمعنى أنه لا يجب تضخيم الإيرادات بصورة عشوائية أو تقليل النفقات.

ومن هنا تظهر أهمية الرقابة علي المالية المحلية في مراحلها المختلفة كالتالي:

المرحلة الأولى: تحضير الموازنة وإعدادها:

أولاً: علي مستوي المحافظة:

مراقبة الموازنة تقع ضمن الاختصاص الحصري للمحافظ وذلك تنفيذاً (للمادة رقم ٧٢

(٤٦) د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، بدون سنة نشر، ص ٣٥٣.

(47) Mouzet(p) "Finance locals" editions gralinoz edition2004P.209.

من الدستور^(٤٨)، حيث أن "المحافظ يقوم بإعداد مشروع الموازنة ثم يحال إلي لجنة متخصصة للقيام بدراسته ثم يتم إحالته إلي مجلس المحافظة أو المجلس البلدي ليقوم بمناقشته وفحص إمكانية تعديله، وتكون الموازنة نافذة بمجرد موافقة المجلس البلدي عليها إلا في حالة وجود عجز في الموازنة المحلية أو إذا بلغت فوائد القروض ١٠% من الموارد المالية، في هذه الحالة يلزم تصديق وزير الداخلية بالاشتراك مع وزير المالية إذا بلغ العجز ٥% من الموارد" وذلك أنه بصدر (القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢) المعدل (بالقانون رقم ٦٢٣ لسنة ١٩٨٢) نغير وضع الرقابة علي الهيئات المحلية^(٤٩).

ويلحظ أن القانون قد وسع من اختصاصات المجالس المحلية في مقابل انتقاص سلطة مندوب الجمهورية (المحافظ) والذي هو بمثابة ممثل السلطة المركزية في المحافظة، فهذا القانون قد ألغى كل أنواع الرقابة علي تصرفات السلطة وهي القضاء الإداري والغرفة المحلية للمحاسبات وهي نفس الجهات التي تختص بالرقابة علي السلطة المركزية^(٥٠).

ثانياً: على مستوى البلديات:

تم وضع نظام موحد وهو أن موازنة البلدية تكون نافذة نفس النظام المتبع بالنسبة للمحافظة بمجرد موافقة المجلس البلدي عليها وجاء ذلك بموجب (القانون رقم ١٢٩٧ الصادر في ١٩٧٠/١٢/٣١)، بإستثناء حالات وجود العجز والتي نص عليها القانون الأخير^(٥١)، فأوجب اعتماد الجهة الرقابية للموازنة، فالدستور الفرنسي واضح تماماً في هذا الشأن " لا يمكن لجماعة أن تمارس وصاية علي جماعة أخرى" وهذا الأمر أيضاً تم التأكيد عليه من

(48) <http://www.collectivites-locles.gouv.fr/controle-budgetaire>

(٤٩) د. محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(50) AUBY (J.-M.), ADER (R.-D.), Droit public "droit financier, droit fiscal", 6e éd, T. 2 éd Sirey, paris, 1980, p. 48.

(٥١) د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل غي الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

جانب القانون غير أنه سرعان ما يوجد ما يحد من هذه القاعدة ويضعها في نطاقها الصحيح فالوصاية والرقابة تمارسها المقاطعات علي الوحدات المتوسطة و الصغيرة التي لا يمكن أن تحقق البعض من مشاريعها دون إمدادات- غالبا تكون تقديرية من ناحية المقاطعات (٥٢).

المرحلة الثانية: مرحلة تنفيذ الموازنة المحلية الفرنسية:

ويمكننا في هذه المرحلة أن نميز بين نوعين من الرقابة:

النوع الأول: رقابة داخلية.

ويتم ذلك داخل كيان الوحدة المحلية، سواء المحافظة، أو البلدية ويقوم بهذه الرقابة المجلس المحلي، سواء عن طريق لجنة المحافظة والتي تتولي فحص حسابات المحافظ ومحاسبته بطريقة معينة، أو من خلال المجلس البلدي والذي يقف أمامها رئيس البلدية. فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي (بتاريخ ٦ نوفمبر) وبمقتضي اجتهاد قضائي أن " اكتساب صفة عضو مجلس تعطي له الحق في معرفة كل قضايا الجماعة المحلية" وفي هذا الإطار وبسبب رفض عمدة مدينة (Chilly Mazarin) إعطاء توضيحات كافية لعضو المجلس حول ميزانيات الجمعيات والتعويضات المؤداة للموظفين فقد ألغي مجلس الدولة مداونات الميزانية. وهذا الأمر يوضح مدى أهمية الشفافية ومعرفة أي معلومات متعلقة بالموازنة (٥٣).

النوع الثاني: الرقابة الخارجية.

وتمارس من جانب:

أ- محكمة المحاسبات

ب- المسئول العام عن الدفع بالخزانة

(52) www.ofigess.asso.fr/assuse/actes.

(53) Mouzet (P) Op.Cit.,P.70.

أ- محكمة المحاسبات(٥٤):

يتجه المشرع الفرنسي (منذ سنة ١٩٥٨) إلى التوسع في اختصاص محكمة المحاسبات ويهدف إلى جعلها هيئة مساعدة لكل من الحكومة و البرلمان في القيام بمراقبة تنفيذ القوانين، فقد نص علي ذلك الأمر في المادة (٤٧) من دستور ٤ أكتوبر، وكان ذلك نقطة تحول كبيرة في اختصاص محكمة المحاسبات الفرنسية، ومن ثم جعل هذا الأمر من رقابتها رقابة شاملة علي تنفيذ القانون بالمعني العام مما أدى ذلك إلي إبراز صفة المشروعية الكاملة في هذه الرقابة علي الوحدات المحلية.

ب- المسئول العام عن الدفع بالخرزانة Le tresorier payer general :

وهو يكون علي اتصال دائم مع الأمرين الثانويين بالصرف أثناء قيامهم بممارسة وظائفهم ومهامهم الرقابية والمحاسبية؛ وتعتبر الرقابة المالية المحلية من أنواع الرقابة النظامية التي تهدف إلي التحقيق من مدي اتفاق المصروفات مع قواعد الميزانية، سواء من حيث احترام القوانين واللوائح أو احترام الاعتمادات(٥٥) .

(٥٤) د. صلاح محمود العطيبي محمود، المخالفة المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢١.

(٥٥) د. جيهان عبد اللطيف الرفاعي، الرقابة علي الموازنة العامة للدولة: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة طنطا، ٢٠١٠، ص ٦٢.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا

كقاعدة عامة تخضع الوحدات المحلية بفرنسا في ممارسة الاختصاصات وعلى الرغم من الاستقلال للرقابة الوصائية من السلطات المركزية بطريقة أكثر شدة، هذا بالإضافة إلي أنها تخضع إلى لرقابة من جانب المجلس التشريعي (الجمعية الوطنية) وأيضاً رقابة القضاء (٥٦).

ومن أهداف صدور (القانون رقم ٦٢٣ لسنة ١٩٨٢م)، اعتبار مجلس الإقليم من المستويات المحلية إلي جانب المجلس العام والمجلس البلدي، هذا بالإضافة إلي تخفيف الرقابة علي الإدارة المحلية، وبناء علي ذلك أصبح للإدارة المحلية في فرنسا ثلاثة مستويات هي:

- مجلس الإقليم: وهو يعني تجميع عدد معين من المحافظات يجمعهم تشابه في الأنشطة بالإضافة إلي كونهم متجاورين تحت مظلة إقليم واحد، وهذا ويختص بكافة صور التنمية لكافة المحافظات التي يشملها (٥٧).

- مجلس المحافظة: له ذات اختصاصات مجلس الإقليم ولكن داخل حدود المحافظة.

- المجلس البلدي: له ذات اختصاصات مجلس المحافظة ولكن في نطاق البلدية.

إن الإدارة الملحية لا تخضع للرقابة إلا في أضيق الحدود، وبالقدر الذي يحقق حرية هذه المجالس، وذلك من خلال (القانون رقم ٦٢٣ لسنة ١٩٨٢)، ومن ثم يتعين على السلطة المركزية أن تقوم بمباشرة الوصاية اللاحقة بغرض التحقق من مدى مشروعية أعمال هذه

(٥٦) د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام

الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠١، ص ٢٣.

(٥٧) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية علي أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

المجالس، وليس بغرض التحقق من ملائمتها، بإستثناء الحالات المحددة علي وجه التحديد والحصص، لأن ملائمة الأعمال تدخل في اختصاص هذه المجالس، علي أن تحدد المدة الزمنية التي يجب خلالها أن تقوم السلطات المختصة باتخاذ حقها في التدخل لإلغاء هذه الأعمال وإلا أصبحت محصنة^(٥٨).

ومما سبق يثار التساؤل عن أنواع الرقابة المركزية التي تطبقها الحكومة الفرنسية علي الإدارة المحلية في ظل ضمان حرية الحركة للهيئات المحلية لكن تحت وصاية ورقابة السلطة المركزية؟

للإجابة علي هذا السؤال فإن الحكومة الفرنسية تطبق جميع أساليب الرقابة تقريبا علي

النحو الآتي:

أولاً: الرقابة البرلمانية:

الرقابة البرلمانية تختص بممارستها من قبل الهيئة التشريعية التي تختص بوضع القوانين التي يتم بمقتضاها نشأة نظام الإدارة المحلية، ويتم تحديد أنواع وحداته، و أساليب تشكيل المجالس المحلية، وتحديد اختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية، ولها حق تعديلها، وهي أيضاً تملك سلطة إنشاء الوحدات المحلية أو إلغائها، وتقوم بتقرير الموارد المالية التي تيسر لها القيام بمسئوليتها^(٥٩).

هذا مع الأخذ في الاعتبار أن رقابة البرلمان الفرنسي ضماناً ضد إساءة الحكومة في

العاصمة (المركزية) أثناء استعمال سلطتها الرقابية علي المجالس المحلية فإذا كان للحكومة

(٥٨) د. خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره علي كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، ١٩٩٣، ص ٤٦٥ وما بعدها.

(٥٩) د. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية علي أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٠١.

الرغبة في حل المجلس العام عليها عرض الأمر علي البرلمان والحصول على موافقته
(٦٠).

ويتم ممارسة الرقابة من ناحية البرلمان من خلال وسائله المتمثلة في الأسئلة
والاستجابات التي تقدم إلي وزير الداخلية والمختص بشئون الوحدات المحلية.

وإذا كان تطبيق اللامركزية الإدارية ليست من الأمور السهلة إلا أن (القانون رقم ٢١٣
لسنة ١٩٨٢) اتسعت معه مساحة اللامركزية في فرنسا (٦١).

ويرى الباحث أن رقابة البرلمان تعتبر أحد دعائم استقلال وحدات الإدارة المحلية في
مواجهة الحكومة المركزية ولا تمس استقلالها.

ثانياً: الرقابة القضائية:

أعطى المشرع الفرنسي الغرف الإقليمية للمحاسبات الاختصاص بالتحقيق في كافة
المخالفات المالية قبل أن يعهد إلى السلطة القضائية الرقابة على التمويل المحلي، وعندما
ينتهي دور الجهة المختصة بالتحقيق يبدأ دور الرقابة من ناحية القضاء من خلال محاكم
مختصة بالرقابة على الأموال وهما: (المحكمة التأديبية لشئون الميزانية والمالية - محكمة
المحاسبات)، وهو ما سنتناوله كالتالي (٦٢):

١. الغرفة الإقليمية للمحاسبات:

٢. تختص الغرفة الإقليمية للمحاسبات بسلطات واسعة كذلك السلطات المخولة لمحكمة
المحاسبات، وذلك وفقاً (للقانون رقم ٨٢-٥٩٤) الذي أعطاه بعض الصلاحيات

(60) BIGAUT (CH.), Finances publiques-Droit budgétaire "Le budget de l'Etat", Ed
Ellipses, Paris, 1995, p. 47.

(٦١) د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب،
١٩٩٢، ص ٤١٢ وما بعدها.

(٦٢) د. خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره علي كفاءتها، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

الهامة لإجراء التحقيق، بالإضافة إلى أنها لها الحق في اتخاذ كافة التدابير التي تمكنها من ضمان السرية المهنية^(٦٣).

والأمثلة على تلك السلطات كما يلي:

أ. سلطة الاستماع: وتخولها هذه السلطة الحق في توجيه الدعوى لأي مدير أو موظف أو ممثل في الدولة، بالإضافة إلى أي عضو من مرافق الرقابة أو التفتيش لتقوم بالاستماع إليهم في المسائل المعروضة أمامها إذا دعت الحاجة لذلك، وعلى كل شخص تقوم باستدعائه المثول أمامها للرد على الاستدعاء مع عدم الاخلال بأي قاعدة من قواعد السرية المهنية^(٦٤).

ج. الاتصال المباشر: فلها الحق أن تقوم بطلب جميع المستندات أي كان طبيعتها أو نوعها فيمتد هذا الحق في الطلب سواء على مستوى الهيئات الخاضعة للرقابة أو على المستوى المحلي، فضلاً عن أن لها حق الاتصال بأي موظف داخل المرافق المالية حتى المرافق الضريبية بصورة مباشرة.

ح. سلطة التحري والاستعلام: تشمل مظاهر الرقابة القضائية للغرفة في النظر في مدى انتظام الإيرادات والنفقات، بالإضافة إلى النظر في مدى مطابقة المبلغ المتبقي في الصندوق مقارنة بين الإيرادات والنفقات، وبناء على ذلك فإنه يحق للغرفة أن تتخذ قراراً مؤقتاً بدلاً من أن تتخذ قراراً نهائياً، على أن تقوم بالطلب من المحاسب إلى تقديم الأدلة المفقودة، ووفقاً للقانون يكون قرار الغرفة جائز الطعن عليه على

(63) Voir: ART. (5) de la loi no (82-594) du 10 juill. 1982; ART. 9 de la loi no (67-483) du 22 juin 1967 relative a la cour des comptes.

(٦٤) د. دائل محمد اسماعيل اخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، دار النهضة العربية، ١٩٩٠، ص ٤١٤.

نوعين، ضد الأحكام الصادرة بشكل، فضلاً عن أنه يمكن الاعتراض على القرار

المؤقت في أي حال، ولا يعتبر ذلك معناة أن القرار يتمتع بالأمر المقضي^(٦٥).

خ. كذلك الأمر فإن للغرف أن تقوم بالتقديم للجماعات المحلية المعنية بملاحظات عن إدارتها، بعد أن تقوم بسماع مسؤولي الصرف المحليين، باعتبارها تمثل جزء من الرقابة القضائية تقوم بممارستها على حسابات المحاسبين، وهذه الملاحظات مع الرد من جانب الوحدات المحلية عليها تكون محل نظر داخل التقرير السنوي العام لمحكمة المحاسبات^(٦٦).

د. للغرفة أن تقوم باستخدام خبراء بالنسبة للتحقيقات الفنية يتم تعيينهم من خلال رئيس الغرفة وهم ضمن الموظفين العموميين في الدولة، وتُعدّ الغرف قاضي مالي لكافة الحسابات العامة السابقة سواء كانت تحتجز من قبل محاسب قانوني أو أي محاسب آخر، كما أن للغرفة الحق في أن تقوم بتوقيع غرامة على المحاسب أو من يتأخر في تلبية الأوامر أو تقديم حساباته^(٦٧).

ذ. الغرف الإقليمية للمحسابات التي تقوم بالسيطرة عليها السلطات المحلية، هي نفس ذات الجهات التي تقوم بالاختصاص بالرقابة على السلطة المركزية^(٦٨)، بالنسبة للميزانية والحسابات الخاصة بالوحدات المحلية أصبح المختص بالرقابة عليها الغرفة المحلية للحسابات فهي تملك الحق في مراجعة ميزانية وحسابات الوحدة المحلية، ولها أيضاً

(65) BOUVIER (M.), introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt, 2e éd, L.G.D.J., paris, 1998, p. 57..

(66) RIVERO (J.), Droit administratif, Op. Cit., p. 532.

(67) LUCHAIRE (F.), LUCHAIRE (Y.), Op. Cit., p. 232.

(68) <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-territoriales-des-comptes-CTC>.

سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة الاحالة إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية تبعاً

لطبيعة الخطأ المنسوب لأعضاء المجالس المحلية^(٦٩).

القضاء المختص بنظر المخالفات المالية:

٣. محكمة المحاسبات:

بموجب "القانون الصادر في يونيو ١٩٦٧"، "والمرسوم رقم (٨٢٧-٦٨) لسنة ١٩٦٨"، تم تحديد دور محكمة المحاسبات، فهي تعتبر محكمة إدارية تتبع مجلس الدولة بطريق الطعن، ، تتشكل المحكمة من سبع غرف يتم تحديدهم من خلال رؤساء الغرف، ويتم تخصيص غرفتين منهم لرقابة المحاسبة المالية^(٧٠).

وتختص المحكمة القيام بالحكم على الحسابات وليس على المحاسبين، وفي إطار ممارسة نشاطها القضائي تراقب المحكمة حسابات المحاسبين في سبيل أن تقوم بالتحقق من انتظامها الموضوعي، بالإضافة إلى أن رقابة الحساب قد يكون لها أثر في تحديد مسؤولية المحاسب في حالة إذا كان مذنباً، على الرغم من أن القاضي يحكم على الحسابات وليس على المحاسبين، وتتمثل إدانته في دفع الغرامة^(٧١).

للمحكمة الاطلاع على الحسابات فقط للمؤسسات العامة المحلية التي تراقب من خلال أمين عام الخزانة والتي تقل إيراداتها عن ١٠ مليون يورو وتقوم بالفحص والدراسة المباشرة، ويشمل أيضاً اختصاص المحكمة الأشخاص الذين قد تم إعلانهم من قبل المحاسبين لأنهم

(٦٩) د. خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

(70) Voir: DÉCRET n  68-827 du 20 sept. 1968 relatif a la cour des comptes, J.O.R.F., du 22 sept. 1968, p. 8989.

(71) BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-CH.), LASSALE (J.-P.), Op. Cit., p. 382 et sui.

تعاملوا وتعاقبوا أو حتى تدخلوا في إدارة الأموال العامة، ، ويخرج عن رقابتها فقط حسابات الصناديق الخاصة وأي مجلس نيابي^(٧٢).

٤. المحكمة التأديبية لشؤون الميزانية والمالية:

تهدف هذه المحكمة إلى معاقبة انتهاك أي قواعد تنظم المالية العامة من طرف أي شخص يتدخل في إدارة الشؤون العامة، وتعد هذه المحكمة محكمة قضاء إداري، بحيث أنه يجوز الطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة، ويعتبر هذا الاختصاص بالرقابة القضائية للمحكمة التأديبية في شئون الميزانية و المالية العامة هو الوجه الآخر لرقابة الملائمة أو المشروعية، بسبب اعتبارها تنصب في الأساس على الأمر بالصرف^(٧٣).

وتختص هذه المحكمة بمحاكمة جميع موظفي الدولة والمؤسسات العامة والهيئات المحلية والمؤسسات المستفيدة من المساعدات المالية للدولة بالإضافة إلى الضمان الاجتماعي، ويقع استثناء على ذلك بصورة عامة مسؤولي الحكومة الذين تم انتخابهم، ويستثنى الوزراء ورؤساء البلديات ورؤساء المجالس العامة، وتتولى المحكمة فرض عقوبات مالية في شكل الغرامات^(٧٤).

ثالثاً: الرقابة الإدارية:

تجدر الإشارة هنا إلى أنه قد تم حلول الرقابة الإدارية محل الوصاية الإدارية ولكن

(72) AUBY (J.-M.), ADER (R.-D.), Op. Cit., p. 17.

(73) DERUEL (F.), Op. Cit., p. 100; MOINOT (P.), La Cour des comptes, Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Paris, 1984, P. 89 et sui.

(74) Voir: ART. (78) de Loi n° 93-122 du 29 janv. 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, J.O.R.F., n° 25 du 30 janv. 1993, p. 1588.

ظلت وظيفة الوصاية قائمة وهذا ما قام المجلس الدستوري الفرنسي بتأكيدِه في قراره (٧٥).

ومن ثم فالهيئات المحلية مازالت تخضع للرقابة الإدارية تطبيقاً لنص "المادة ٧٢ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، حيث تمارس الرقابة على التوازن والشرعية، وقد خول المحافظ وحده مهمة تولي نيابة عن الدولة الرقابة الإدارية على أعمال السلطات المحلية وكذلك القيام باتخاذ الاجراءات القانونية" (٧٦).

وبالنسبة للميزانية فهي لا تكون واجبة النفاذ وفقاً للقانون إلا بعد الأداء المنتظم لإجراء الرقابة والتصديق عليها، مع العلم بمحدودية هذه السلطات الرقابية، ويعتبر السبب الراجع من وراء ذلك هو عدم استطاعتها أن تقوم محل المجلس المحلي في شئون اختصاصاته: مثل نقل السلطة واختيار النفقات الاختيارية واختيار موارد جديدة أخرى التي تكون ضرورية بهدف تحقيق التوازن في الميزانية (٧٧).

وتنقسم الرقابة الإدارية إلى قسمين كالتالي:

القسم الأول: رقابة المحاسب:

يعين المحاسب من قبل وزير المالية، وهو الموظف المكلف من الدولة للتعامل مع الأموال والقيام بالحفاظ على الحسابات المالية، ويقوم برفع تقاريره للإدارة العامة للمحاسبة الخاضعة لوزارة المالية، ويعين لكل إقليم ومقاطعة وبلدية محاسب خاص بها، ويخضع المحاسب لرقابة الغرف الإقليمية للمحسابات في قيامه ومباشرة أعماله لدى الوحدات المحلية ويستمر في القيام بممارسة رقابة مسبقة على تنفيذ أي نفقات تقرر من خلال الأمر بالصرف

(75) CONS.CONST., Décision n° 82-137 DC, du 25 fév. 1982, J.O.R.F. du 3 mars 1982,

p. 759. Voir

(76) RIVERO (J.), Droit administratif, 13e éd, Op. Cit., P. 524.

(77) DERUEL (F.), Op. Cit., p. 137.

(٧٨).

ويحق للمحاسب أن يقوم بوقف تنفيذ القرار الذي لا يتفق مع اللوائح، كما أنه يجب عليه قبل أن يقوم بالإنفاق أن يقوم بأجواب قائمة بالأسباب والدالة التي تحدت بشكل حاسم بموجب قرار، كما هو الوضع بالنسبة للأمر بالصرف في ذكر الأسباب التي يجب أن تُقدم للمحاسب، ويطبق هذه الأمر خلال دفع نفقات الهيئات المحلية ووحدات الإدارة المحلية (٧٩).

إن المهمة الأساسية للمحاسب تعتبر قيامه بالتحقق من كفاءة الأمر بالصرف أو من يفوضه، خاصة على عمليات الدفع المسبق بالنسبة لمجال النفقات، بالإضافة إلى وضع المحاسب في نهاية كل سنة مالية حساب عن جميع عمليات الهيئات المحلية فيما يتعلق بالعائد عن حساب الإدارة الذي يعرض على المجلس البلدي والمقاطعات والأقاليم قبل التصويت عليه (٨٠).

القسم الثاني: الأمر بالصرف:

وهو يعتبر السلطة التنفيذية للجماعات المحلية بالإضافة لوظيفته كمدير، فيوجد في كل جماعة محلية أمر بالصرف وهو العمدة في البلدية، ورئيس المجلس العام في المقاطعة، ورئيس المجلس الإقليمي في الإقليم، كما أن له صلاحيات في اتخاذ القرارات المالية، إلا أنه لا يستطيع التعامل مع الأموال بشكل مباشر تنفيذاً لمبدأ فصل الأمرين بالصرف عن المحاسبين،

(78) Saïdj (L.), "Encyclopédie des collectivités locales," Budgets et comptes locaux: agents d'exécution du budget communal ", Dalloz, Paris, 2004, no 52 et sui; LABIE (F.), Op. Cit., p. 274; Voir: ART. (14, 54, et 82-I) de la loi du 2 mars 1982.

(79) DERUEL (F.), Finances publiques, Budget et pouvoir financier, 12e éd, Dalloz, Paris, 1996, p. 93.

(٨٠) د. دائل محمد اسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص ٣٩٧ وما بعدها.

ويعتبر هذا مبدأً أساسياً في التنظيم المالي المحلي^(٨١).

ويملك والامر بالصرف الحق في إصدار الاذن بالإنفاق وكذلك الأمر بتحصيل الإيراد إلا أنه لا يملك التعامل مع الأموال العامة لأنها تدخل في الاختصاص الحصري لسلطة المحاسب العام، كما يجب عليه تسجيل كافة العمليات الإنفاقية التي التزم بها، وكذلك الأمر في الإيرادات، ومن الممكن وفقاً للمحاسبة إنشاء الحساب الإداري وتضمنه نشاط الجماعات المحلية في نهاية فترة الموازنة^(٨٢).

أولاً: الرقابة المالية على التمويل المحلي:

ويقصد بها التحقق من أن ما يحدث يتطابق فعلاً مع الخطة والقواعد والسياسات الموضوعة مقدماً، والتأكد من وصول الإدارة إلى الأهداف المقررة، إلا أن طبيعة رقابة المحاسبة تستلزم أن يكون لكل وحدة محلية موازنة مالية مستقلة، حتى يمكن مطابقة الإيرادات والمصروفات الفعلية مع التقدير السابق للموازنة^(٨٣)؛ وسوف نوضح ذلك من خلال عنصرين كالتالي:

١. صور الرقابة على المالية.

٢. الأجهزة المتخصصة في الرقابة المالية على التمويل المحلي.

١. صور الرقابة على المالية.

وتأخذ الرقابة على المالية صورتين كما يلي:

(81) BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-CH.), LASSALE (J.-P.), Op. Cit., p. 322; LECOURT (A.), Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables à l'épreuve des procédures collectives, Rec. Dalloz, 2005, p.1943.

(82) LABIE (F.), Op. Cit., p. 274; AUBY (J.-M.), ADER (R.-D.), Op. Cit., p. 15; BOUVIER (M.), Les finances locales, Op. Cit., p. 144 et 145.

(٨٣) د. إبراهيم عطية محمود المهدي، النظام القانوني لتمويل وحدات الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ٢٠٢٠، ص ٣٢٥.

أ. الرقابة السابقة:

تهدف إلى التأكيد على انتظام ووجود جميع الوثائق المدعمة، وعندما تكون المستندات المؤيدة لا تلبي هذه المتطلبات فإنه يجب على المحاسب أن يؤجل دفع الإنفاق، وعلى العكس من ذلك فإن الأمر بالصرف يجب أن يصححها أو يستكملها، ويجب على المحاسب أن يستخدم نظام المصادرة فقط في حالة أن يكون الدفع نفسه غير منتظم^(٨٤).

وفي النظام الفرنسي الحالي فالأصل أن أعمال الرقابة السابقة غير موجودة إلا استثناء وفي عدة حالات كتلك التي تمارس من جانب وزير الاقتصاد والمالية في حالات الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بالميزانيات أو تقدير الإيرادات أو النفقات الاستثمارية أو التشغيلية^(٨٥).

ب. الرقابة اللاحقة:

تستهدف الرقابة اللاحقة القيام بفحص النتائج والتأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية، بالإضافة إلى قيام الوحدات المالية من الإنفاق الفعلي في أوجه الإنفاق المحددة، ويتم كل ذلك على الأعمال والتصرفات التي قد تمت وانتهت، وقد تتم هذه الرقابة بطريقة انتقائية عن طريق أخذ عينة عشوائية في بعض الأنشطة المحلية فإذا شعر المراقب وجود دليل على حدوث إهمال أو ارتكاب مخالفات وجب عليه مراجعة أوراق كل بنود الصرف بالتفصيل، وقد تكون هذه الرقابة شاملة منذ البداية من خلال القيام بمراجعة كل بنود أوراق الصرف بطريقة

(84) ARAUD (G.) RUPIED (B.), Op. Cit., p. 41.

(85) DREYFUS (J.-D.), Répertoire de droit des sociétés " Entreprises du secteur public ", Dalloz, Paris, 2016, no 324.

تفصيلية (٨٦).

وتمارس هذه الرقابة من جانب الغرفة الإقليمية للمحاسبات فهي منوطة بالاختصاص الرقابي على المستوى المحلي، ولها الحق في مراجعة جميع المستندات والوثائق للتأكد من صحة الإجراءات المالية أثناء مباشرتها لأعمالها الرقابية، ولها أيضاً الحق في إرسال أي ملاحظات للهيئات المحلية^(٨٧).

٢. الأجهزة المتخصصة في الرقابة المالية على التمويل المحلي:

أ. الهيئة العامة للتفتيش المالي:

تتكون هذه الهيئة من حوالي ٢٥٠ عضو وتشمل المفتشين والمفتشين العموميين، وتمارس رقابتها على جميع المحاسبين العموميين وعلى جميع موظفي وزارة المالية، بالإضافة إلى الأمر بالصرف الثانوي للدولة بالنسبة للميزانية العامة والميزانية الملحقه والحسابات الخاصة، بالإضافة إلى الوسيط للجماعات المحلية والأميرين بالصرف والمحاسبين، وعادة تتم الرقابة من جانب المفتشين ويقوم برئاسة الهيئة المفتش العام الذي يتولى مسؤولية إعداد التقرير الذي يقدم نتائج التفتيش إلى وزير المالية^(٨٨).

وتقترن الرقابة مع الوصاية في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مما يؤدي إلى تولي المحافظ والعمدة الإشراف على عمليات المحاسبة التي تتم في المقاطعات والبلديات، بالإضافة إلى أنه يجوز للمجالس المحلية أن تطلب من المحافظ أو من العمدة القيام بإيضاحات في أي وقت أو التصديق على الحساب الإداري وهذا يعني أنها عمليات إدارية، كما يجوز

(86) Voir: ART. 4321-1, et ART. 3321-1 de C.G.C.T.

(87) GAUDEMONT (P.-M.), Les Chambres régionales des comptes, A.J.D.A., 1983, P. 102.

(88) DEVAUX (E.), Op. Cit., P. 272.

للمفتشين العموميين في وزارة الداخلية ووزارة المالية القيام بإجراء عمليات التفتيش المعتادة^(٨٩).

ب. الغرف الإقليمية للمحاسبات:

أنشئت الغرفة الإقليمية للمحاسبات باعتبارها هيئة ذات طبيعة قضائية تقوم بممارسة بعض المهام الإدارية، وترتبط هذه المهام في الأمرين على الصرف ثم مراقبة الامتثال للقوانين واللوائح، وتقوم بالرقابة المالية بصفة قضائية في حالة وحيدة وهي القيام بالتحقق من رقابة إدارة حسابات الجماعات الإقليمية ومؤسساتها العامة، فهي تعتبر بمثابة نظير لمحكمة المحاسبات والفرق أنها تمارس اختصاصها على المستوى المحلي^(٩٠).

ويتم إنشاء غرفة في كل إقليم يكون مقرها العاصمة فماعدًا بعض الحالات الاستثنائية، ويعتبر هذا دليل على رغبة المشرع الفرنسي أن يقوم بتوكيل مهمة الرقابة المالية على المستوى المحلي إلى أجهزة مستقلة مكونة من قضاة ومتخصصين وقريبة جغرافيا من الجماعات الخاضعة لرقابتها وهو ما يعزز اللامركزية^(٩١).

وتتشكل الغرف من قضاة غير قابلين للعزل وأعضاء آخرين غير متمتعين بهذه الصفة، وتقوم محكمة المحاسبات بالإشراف والرقابة على أعمالها، ويجوز الطعن ضد الأحكام الصادرة عنها أمام محكمة المحاسبات^(٩٢).

وبالنسبة للمداولات التي لا تتضمن حسابات بمعنى عدم اصباغها بالصبغة القضائية،

(89) AUBY (J.-M.), AUBY (J.-B.), Op. Cit., P. 15 –16.

(90) GAUDEMONT (P.M.), Op. Cit., P. 102; VILA (J.-B.), Encyclopédie des collectivités locales " Contrôle financier ", Dalloz, Paris, 2018, no 195.

(91) Raynaud(p) : Les chambres regional de comptes,Reman7,2005,p.66.

(92) DERUEL (F.), Finances publiques, Budget et pouvoir financier, 12e éd, Dalloz, Paris, 1996, p. 56.

ذهب مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد إلى: "أن في حالة إذا تعلق الأمر بالملاحظات أو مهام التنفيذ أو التقارير أو الدفع أو الآراء والتي لا تمثل في الواقع أي آثار، فإنه يمكن اعتبارها أعمال تحضيرية للقرارات الإدارية التي تقوم باتخاذها السلطات الأخرى، وهذه القرارات هي التي تخضع للطعن عليها"^(٩٣).

واختصاص الغرف بممارسة الحكم على حسابات محاسبي الجماعات الإقليمية وخضوعها للاستئناف أما محكمة المحاسبات، فقد ألغي بموجب القانون في ٥ يناير سنة ١٩٨٨ حرصاً على تبسيط الإجراءات بالنسبة لحساب البلديات الأقل من ٢٠٠٠ نسمة، أما في حال إذا كان حساب إيرادات التشغيل لا يتجاوز ٢ مليون يورو فإن حسابتها يتم فحصها بموجب قرار إداري من المحاسب العام للخزانة^(٩٤).

(93) C.E., 6 nov. 1987, D.A., 1987, no 627.

(94) BOUVIER (M.), Les finances locales, Op. Cit., p. 163.

الفرع الثالث

أهداف الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا

من خلال الدراسة السابقة لأجهزة الرقابة المالية الفرنسية علي المستوى القومي ثم علي المستوى المحلي تتضح لنا الأمور الآتية:

أولاً: الحرص علي تعزيز اللامركزية الإدارية بما يكفل رفع الأداء المالي من خلال وضع قواعد ومقاييس ومؤشرات لمراقبة الأداء داخل الوحدات المحلية الفرنسية علي النحو الذي تراقبه محكمة المحاسبات والغرفة المحلية للمحاسبات.

ثانياً: الشفافية المالي، ويقصد بها تدفق المعلومات المالية التي تساعد في تمكن كلا من عضو المجلس المحلي والامر بالصرف والمواطن من القيام بمتابعة النتائج النهائية للعمليات المالية.

إن مشاركة المواطن في الإدارة و حكم الدولة تعتبر أحد عناصر الديمقراطية المحلية فالمواطن يريد أن يعلم كيف تنفق الأموال العام وهل تنفق بكفاءة أم لا ولذلك يلعب الإفصاح والشفافية دور هام في هذا الشأن. فكلما زادت الشفافية زادت المشاركة الفعالة من المواطن (٩٥).

ثالثاً: تقوية نظام المعلومات المحاسبية من خلال ضخ المعلومات المالية لكافة الأطراف بما يمكن من اتخاذ القرارات وفقاً لأسس اقتصادية سليمة وهذا يتطلب من المحاسبين ضرورة السعي المستمر نحو توفير المعلومات المالية الأكثر دقة وحداثة وملائمة لتقديمها في الوقت

(٩٥) أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ٢٢٠ وما بعدها.

المناسب لصانع القرار المحلي (المحافظ) (٩٦).

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة، مظاهر الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، ويعتمد الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية على استقلالية الميزانية الخاصة بها، والتي تتكون من الإيرادات والنفقات والتمويلات، بحيث يكون كل منها مستقل وذاتي، إذ يتوقف الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية على قدرتها في تكوين موارد مالية مستقلة، وتحديد أوجه إنفاقها، من خلال إظهار دور التمويل والتخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية.

ولا يعني استقلال وحدات الإدارة المحلية عدم خضوعها للرقابة، وإنما تتم رقابة وفق قواعد قانونية محددة تبين الطريقة والإطار الذي تتم به، بحيث إنها لا تكون عائق أمام وحدات الإدارة المحلية في مباشرتها للمهام والواجبات المخولة لها، على اعتبار أن الرقابة تمثل استثناء، فقد تم توضيح الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية من أجهزة الرقابة والقواعد التي تحكمها وأنواع الرقابة في كل من مصر وفرنسا،

وعلى ذلك فإن الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية أهمية بالغة لا يمكن إنكارها في ظل الرغبة في قيام نظام فعال للإدارة المحلية.

ومما سبق، فقد تم استخلاص بعض النتائج والتوصيات على النحو التالي:

(٩٦) د. محمود يوسف الكاشف، مدخل مقترح لتطوير دور المعلومات المحاسبية، المجلة المصرية للدراسات التجارية، المجلد الثالث والعشرون، العدد الأول، ١٩٩٩، ص ١.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

انتهت هذه الدراسة إلى أن أهمية الموارد المالية لتحقيق استقلال وفعالية الإدارة المحلية التي كانت تعاني، ولزالت تعاني من العديد من المعوقات؛ وهي على ما يلي:

١. عدم فعالية خطط التنمية المحلية: يعتبر فشل خطط التنمية المحلية نتيجة منطقية للمعوقات سالفة الذكر خاصة إذا أضفنا إليها ضعف وعدم كفاية الموارد المالية والاعتماد على إعانات الحكومة المركزية، الأمر الذي يهدم الاستقلال الذي يعد الركن الأول من أركان الإدارة المحلية، فلا مجال للحديث عن استقلالية وديمقراطية محلية وتنمية مستدامة حقيقية بغير موارد مالية كافية ومتنوعة وغير مرتبطة بإرادة السلطة المركزية.

٢. فكرة الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية تعتمد على علاقة عكسية تتمثل في المعادلة الآتية: { كلما زادت القدرة المالية الذاتية لوحدات الإدارة المحلية، قلّ اعتماد وحدات الإدارة المحلية على الحكومة المركزية }، ومن ثم تتمتع وحدات الإدارة المحلية بقدر أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها الإدارية، كما أن الاستقلال المالي المحلي من شأنه تأكيد المسؤولية المالية لدى المواطنين، وذلك نظراً للارتباط بين أدائهم للضرائب المحلية، وحصولهم على الخدمات، وما يترتب على ذلك من مشاركة في صنع القرار المحلي سواء مالياً أم إدارياً، واختيار نوع الحكومة التي يرغبون فيها ومساءلتها. تطبيق اللامركزية في مجال التخطيط والمالية المحلية يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، وذلك نظراً لأنها تسمح بمشاركة مواطني وحدات الإدارة المحلية في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة المحلية، كما أنه توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهو ما يهيئ فرصاً لنجاح خطط التنمية .

٣. تدني العلاقة بين المجالس المحلية والمواطنين: على عكس ما يتطلبه تحقيق التنمية المستقلة، وذلك إذا أيقن المواطنون بالأقاليم أن ثمار التنمية سوف تعود عليهم من خلال مشاركتهم الشعبية، وبذل جهودهم في تحقيق تنمية إقليمية، بما يؤدي إلى تنمية إقليمية مستقلة.

ثانياً: التوصيات:

ترتيباً على النتائج المتقدمة يرى الباحث الآتي:

- ١- ينبغي تدعيم الموارد المالية للوحدات المحلية، من خلال زيادة حصيلتها، ووقف إهدارها، ويتحقق من خلال إقامة نظام متكامل للتمويل يشارك في التنمية بالموارد الذاتية، أي لا يرتبط بالموازنة العامة للدولة، ولا يعتمد على الموارد المركزية بما يزيد القدرة على تعبئة الموارد المالية المحلية، وكذلك عن طريق إلغاء نظام الصناديق الخاصة الذي تشهد تقارير الجهات الرقابية بأنها مجالاً خصباً لإهدار المال العام وترعرع الفساد كما يشهد الواقع بأنها لم تحقق هدفها المعلن في الارتقاء ببعض الخدمات الضرورية
- ٢- ينبغي تفعيل حق المحليات في القيام بالمشروعات الاقتصادية مع الاستعانة بالمؤسسات البحثية لتقييم المشروعات، وتفعيل الحق في فرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها متى لزم الأمر، وكذلك تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص.
- ٣- ينبغي تقوية نظام المعلومات المحاسبية من خلال ضخ المعلومات المالية لكافة الأطراف بما يمكن من اتخاذ القرارات وفقاً لأسس اقتصادية سليمة وهذا يتطلب من المحاسبين ضرورة السعي المستمر نحو توفير المعلومات المالية الأكثر دقة وحداثة وملائمة لتقديمها في الوقت المناسب لصانع القرار المحلي .
- ٤- ضرورة التحقق من أن ما يحدث يتطابق فعلاً مع الخطة والقواعد والسياسات الموضوعة مقدماً، والتأكد من وصول الإدارة إلى الأهداف المقررة، ويستلزم ذلك أن يكون لكل وحدة محلية موازنة مالية مستقلة، حتى يمكن مطابقة الإيرادات والمصروفات الفعلية مع التقدير السابق للموازنة.

قائمة المراجع^(٩٧)

أولاً: الكتب العربية:

(١) المؤلفات العامة:

- صلاح الدين فوزي، المحيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.
- أحمد جمال الدين موسى، ميزانية الدولة، مكتبة الجلاء، المنصورة، ٢٠١٨.
- سعاد الشرقاوي، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
- عاطف صدقي، محمد أحمد الرزاز، المالية العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.

- سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، ١٩٨٠.
- رمزي زكي، الاعتماد على الذات، دار الشباب للنشر والتوزيع، ١٩٨٥.
- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٦.
- د. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.

المؤلفات المتخصصة:

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

(٩٧) مع حفظ الألقاب العلمية.

- محمد الديقاموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية علي أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.
- عبد السميع محمد، الاتجاهات الحديثة في المحاسبة الإدارية، دار جليس الزمان، عمان، ٢٠١٠.
- عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠١.
- محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
- السيد عبد الرحمن السيد، المشروعات الصغيرة والتنمية الاقتصادية، النشر الذهبي للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٣.
- دائل محمد اسماعيل اخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، دار النهضة العربية، ١٩٩٠.
- مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢.
- خالد سمارة الزعابي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، ١٩٩٣.
- عبد الجليل هويدي: المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٣.

▪ شوقي عبده الساهي: مراقبة الموازنة العامة في ضوء الإسلام، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ١٩٨٣.

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

▪ محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية: دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، ١٩٨٢.

▪ عثمان خليل، اللامركزية ونظام مجالس المديريات، بدون دار نشر.

▪ رسائل الماجستير والدكتوراه:

أولاً: رسائل الدكتوراه:

▪ إبراهيم عطية محمود المهدي، النظام القانوني لتمويل وحدات الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ٢٠٢٠.

▪ حاتم سامي محمد: دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧

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

▪ جيهان عبد اللطيف الرفاعي، الرقابة علي الموازنة العامة للدولة: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة طنطا، ٢٠١٠

▪ عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، بدون سنة نشر،

- صلاح محمود العطيفي محمود، المخالفة المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٧٧.

ثانياً: رسائل الماجستير:

- أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

○ المقالات والدوريات:

- محمد فتحي محمد إبراهيم، دور الدولة المصرية في مواجهة الفساد الإداري، مجلة تطوير الأداء الجامعي، جامعة المنصورة، المجلد ١٣، ٢٠٢١.
- قطاع مكتب وزير المالية، وزارة المالية، مركز التدريب الإداري، مارس ٢٠١٦.
- إحسان محمد إبراهيم موسى، أهمية الرقابة المالية، مجلة الاقتصاد والمحاسبة، القاهرة، العدد ٦٤٣، مايو ٢٠١٢.
- محمود يوسف الكاشف، مدخل مقترح لتطوير دور المعلومات المحاسبية، المجلة المصرية للدراسات التجارية، المجلد الثالث والعشرون، العدد الأول، ١٩٩٩.
- عبد الرحمن محمود عليان، تقييم الأداء الإداري، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ١٩٨٢.
- عبد السلام بدوي، المجالس الشعبية في النظامين الاشتراكي والرأسمالي، مطبوعات أمانة الاتحاد الاشتراكي العربي.

(٢) التشريعات:

- الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل عام ٢٠١٩ .

- الجريدة الرسمية، العدد ٣، مكرر "أ"، الصادر بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤.
- دليل الرقابة المالية، صادر عن وزارة المالية المصرية، منشور برقم ١٠ لسنة ٢٠١٤.
- نص المادة رقم ٢ من قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١.
- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، الجريدة الرسمية، العدد رقم ٢٣ تابع، الصادر بتاريخ ٩ يونيو ١٩٨٨.

▪ ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Alan K.Campell: National state local system of government and intergovernmental aid, The Ronald press company, New York, 2 ed, 1990.
- Mouzet(p) "Finance locals" editions gralinoz edition 2004.
- <http://www.collectivites-locles.gouv.fr/controle-budgetaire>
- AUBY (J.-M.), ADER (R.-D.), Droit public "droit financier, droit fiscal", 6e éd, T. 2 éd Sirey, paris, 1980.
- www.ofigess.asso.fr/assuse/actes.
- Mouzet (P) Op.Cit.
- BIGAUT (CH.), Finances publiques-Droit budgétaire "Le budget de l'Etat", Ed Ellipses, Paris, 1995.
- Voir: ART. (5) de la loi no (82-594) du 10 juill. 1982; ART. 9 de la loi no (67-483) du 22 juin 1967 relative a la cour des comptes.
- BOUVIER (M.), introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt, 2e éd, L.G.D.J., paris, 1998.
- RIVERO (J.), Droit administratif, Op. Cit.
- LUCHAIRE (F.), LUCHAIRE (Y.), Op. Cit.
- <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-territoriales->

des-comptes-CTC.

- Voir: DÉCRET n  68-827 du 20 sept. 1968 relatif a la cour des comptes, J.O.R.F., du 22 sept. 1968.
- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-CH.), LASSALE (J.-P.), Op. Cit.
- DERUEL (F.), Op. Cit., p. 100; MOINOT (P.), La Cour des comptes, Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Paris, 1984.
- Voir: ART. (78) de Loi n  93-122 du 29 janv. 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, J.O.R.F., n  25 du 30 janv. 1993.
- CONS.CONST., Décision n  82-137 DC, du 25 fév. 1982, J.O.R.F. du 3 mars 1982.
- RIVERO (J.), Droit administratif, 13e  d, Op. Cit.
- DERUEL (F.), Op. Cit.
- Sa dj (L.), Encyclopédie des collectivités locales," Budgets et comptes locaux: agents d'exécution du budget communal ", Dalloz, Paris, 2004, no 52 et sui; LABIE (F.), Op. Cit., p. 274; Voir: ART. (14, 54, et 82-I) de la loi du 2 mars 1982.
- DERUEL (F.), Finances publiques, Budget et pouvoir financier, 12e  d, Dalloz, Paris, 1996.
- BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-CH.), LASSALE (J.-P.), Op. Cit., p. 322; LECOURT (A.), Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables à l'épreuve des procédures collectives, Rec. Dalloz, 2005, p.1943.
- LABIE (F.), Op. Cit., p. 274; AUBY (J.-M.), ADER (R.-D.), Op. Cit., p. 15; BOUVIER (M.), Les finances locales, Op. Cit.
- ARAUD (G.) RUPIED (B.), Op. Cit.
- DREYFUS (J.-D.), Répertoire de droit des sociétés " Entreprises

du secteur public ", Dalloz, Paris, 2016, no 324.

- Voir: ART. 4321-1, et ART. 3321-1 de C.G.CT.
- GAUDEMONT (P.-M.), Les Chambres régionales des comptes, A.J.D.A., 1983.
- DEVAUX (E.), Op. Cit.
- AUBY (J.-M.), AUBY (J.-B.), Op. Cit.
- GAUDEMONT (P.M.), Op. Cit., P. 102; VILA (J.-B.), Encyclopédie des collectivités locales " Contrôle financier ", Dalloz, Paris, 2018, no 195.
- Raynaud(p) : Les chambres regional de comptes,Reman7,2005.
- DERUEL (F.), Finances publiques, Budget et pouvoir financier, 12e éd, Dalloz, Paris, 1996.
- C.E., 6 nov. 1987, D.A., 1987, no 627.
- BOUVIER (M.), Les finances locales, Op. Cit.

الفهرس

٣	مقدمة
٩	المبحث الأول: دور التمويل والتخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية.
١٠	المطلب الأول: دور التمويل المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية.
١٦	المطلب الثاني: دور التخطيط المالي في تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية
١٨	المبحث الثاني: الرقابة المالية ومدى تأثيرها على الاستقلال المالي.
١٩	المطلب الأول : ماهية الرقابة المالية والقواعد التي تحكمها.
٢٣	المطلب الثاني : الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية في مصر.
٢٩	المطلب الثالث : الرقابة المالية على وحدات الإدارة المحلية في فرنسا.
٣١	الفرع الأول: مراحل الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.
٣٥	الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.
٤٩	الفرع الثالث: أهداف الرقابة المالية علي الوحدات المحلية بفرنسا.
٥٠	الخاتمة
٥١	النتائج والتوصيات
٥٣	قائمة المراجع