



جامعة المنصورة
كلية الحقوق
الدراسات العليا
قسم القانون العام

نحث بعنوان

أسس تمويل وحدات الإدارة المحلية

"دراسة مقارنة"

إعداد الباحث

إبراهيم عطيه محمود المهدي

مدرس مساعد بقسم القانون العام

مقدمة

شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً جارفاً بمقومات نظام الإدارة المحلية، ولاسيما في مقدمتها التمويل المحلي، فهو بمثابة الشريان الحيوي الذي تستمد منه نطاق عملها. ويُعد التمويل المحلي أحد العناصر الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية، وأحد دعائم استغلالها.

وتتمثل أسس التمويل المحلي في مجموعة القواعد العلمية والقانونية التي ينبغي أن تقوم عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلي، وبقدر ما يكون متاحاً للإدارة المحلية من موارد مالية، بقدر ما يتحقق لها من فعالية في خدمة المجتمع المحلي، بمعنى أنه تكمن قوة الإدارة المحلية في أداء رسالتها على حجم الموارد المالية المتاحة وقدرتها في مواجهة ما يعترضها من عقبات.

ويشكل حرص الدستور المصري ونظيره الفرنسي على إدراج التمويل المحلي ومصادره في نصوصهما تكريساً لأهمية التمويل المحلي، وأثره في تحقيق التنمية الإدارية والاقتصادية. فضلاً عن أن إفراغ النصوص الدستورية للمالية المحلية في تشريعات تخص الإدارة المحلية يُشكل ضماناً أساسية للموارد المالية المحلية.

يُضاف لذلك، ضرورة توافر المتطلبات الحاكمة لمسألة التمويل المحلي؛ لكي يتمكن من تحقيق الهدف المنشود على نحو يكفل ثقة المواطنين في مصداقية التمويل في الوحدة المحلية التي يقيمون فيها.

وبناءً على ذلك، فقد آثرنا تقسيم دراستنا في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: تعريف التمويل المحلي.

المبحث الثاني: التكريس الدستوري للتمويل المحلي.

المبحث الثالث: المتطلبات الحاكمة لنظام التمويل المحلي.

المبحث الأول

تعريف التمويل المحلي

تمهيد وتقسيم:

لم يضع المشرع تعريفاً محدداً لنظام التمويل المحلي، وإنما ترك مهمة تحديد هذا التعريف لاجتهاد الفقه والقضاء، وقد حاول كل من الفقه المصري ونظيره الفرنسي وضع تعريف ملائم لنظام التمويل المحلي من زوايا مختلفة. إلا أن الفقه لم يكده يتفق علي تعريف موحد لنظام التمويل المحلي؛ نظراً لاختلاف المعيار الملموس في كل تعريف سواء كان في مصر أم في فرنسا.

وترتيباً على ذلك، فقد آثرنا تقسيم دراستنا في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، وذلك على التالي:

المطلب الأول: تعريف التمويل المحلي في اللغة والاصطلاح.

المطلب الثاني: موقف الفقه المصري من تعريف التمويل المحلي.

المطلب الثالث: موقف الفقه الفرنسي من تعريف التمويل المحلي.

المطلب الأول

تعريف التمويل المحلي في اللغة والاصطلاح

يُعد التمويل المحلي لوحدات الإدارة المحلية محوراً رئيسياً يصبو نحو استقلالها، وعنصرًا جوهرياً يشكل أحد ركائز عملها، الذي يتمثل في إنشاء المرافق العامة والعمل على تطويرها حتى تعود بالنفع على المواطنين، ولن يتحقق لها ذلك بغير التمويل اللازم^(١). وحتى يتسنى لنا توضيح تعريف التمويل المحلي يتعين علينا تناول مدلوله في اللغة وفي الاصطلاح، وذلك على النحو التالي:

أولاً- التعريف اللغوي:

يعد تعريف التمويل المحلي تعريفاً مجرداً يُرَق لتفاسير متنوعة، تختلف باختلاف المجال الذي تستخدم فيه، فيقصد بلفظ "تمويل" في اللغة^(٢): الإمداد بالمال، أي قدم له ما يحتاج إليه من مال، حيث يقال مؤل فلاناً، ومؤل العمل. بمعنى توفير الاعتمادات المالية أو المشتريات الضخمة. وبعبارة أخرى، تحديد احتياجات الأفراد أو المنظمات أو الهيئات أو المؤسسات من الموارد النقدية، وتحديد سبل جمعها.

وفي اللسان الفرنسي^(٣) يقصد بلفظ "تمويل" Financement في اللغة: عمل لتمويل أي مشروع أو منظمة، بمعنى تمويل مشروع من جانب الدولة أو عملية يقوم فيها الفاعل الاقتصادي بالحصول على الموارد اللازمة لنشاطه.

وتطبيقاً على نظام التمويل داخل الإدارة المحلية، يقصد بالتمويل المحلي- في ضوء ما سبق- تقديم الموارد النقدية اللازمة لتغطية احتياجات الإدارة المحلية. ومن ثم، تنحصر فكرة التمويل المحلي داخل نطاق إقليمي معين أو منطقة معينة.

ثانياً- التعريف الاصطلاحي:

إن التمويل المحلي عبارة عن نظام يشمل- حتى ولو لم ينص عليه القانون- مختلف الموارد

(١) د/ صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٩٤.
(٢) انظر: مَجْمَع اللُّغَةِ العَرَبِيَّةِ المِصْرِي، المعجم الوجيز، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة، ٢٠٠٥، فصل "الميم"، ابحث في مادة (مؤل)، ص ٥٩٥.

(3) Voir: LE DICTIONNAIRE HACHETTE, éd Spadem, Adagp, Paris, 2001, chercher dans le mot "financement", p. 726.

المالية، ومن هذه الموارد: الرسوم على السلع والخدمات في نطاق الجماعات المحلية، والعائدات المالية من الفرائض المحلية، والمنح الواردة لها^(١).

ويتضمن مصطلح التمويل المحلي وجهين: الوجه الأول، عبارته عن مصطلح ضيق، يتمثل في عمليات دفع الأموال من مجموع الإيرادات والنفقات، أو تنفيذ الحقوق والالتزامات المالية. وأما الوجه الثاني، يمثل مصطلح واسع، فيشمل جميع الأنشطة التي تتصل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في كافة العمليات المالية للوحدات اللامركزية من خلال تحليل الإيرادات والنفقات، ودراسة المدفوعات من الأموال، والأصول المالية في الميزانية^(٢).

واهتداءً بما تقدم، ينصرف مصطلح التمويل المحلي إلى مجموعة الأعمال والتصرفات التي تمدنا بوسائل الدفع. ومن ثم، فإن مصطلح التمويل يجمع بين العناصر التالية: دراسة الموارد المالية، تحديد المخاطر ومواجهتها، والإدارة المالية والرقابة عليها^(٣).

المطلب الثاني

موقف الفقه المصري من تعريف التمويل المحلي

أضحى التمويل المحلي يستخدم على نطاق واسع في مجال العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية. ومن ثم، أصبح يحتمل معاني متنوعة في هذه العلوم. وتكمن صعوبة وضع تعريف للتمويل المحلي؛ نظراً لأنه مصطلح بالغ العمومية والمرونة، وينطوي على مضمون قانوني واقتصادي في آن واحد^(٤).

وبالرغم من الأهمية الجوهرية للتمويل المحلي، إلا أنه لم يتفق فقهاء على تعريف موحد بشأنه؛ فقد

(1) MONDOU (CH.), L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'oeil », R.F.D.A., 2005, P. 419.

(2) CHABIH (J.), Les finances des collectivités locales au Maroc : Essai d'une approche globale des finances locales, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 7.

(٣) د/ عبيد علي أحمد الحياوي، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض وبيان كيفية معاملتها ضربياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١١.

(٤) ونرى أنه قد يثور اللبس بشأن مصطلح التمويل المحلي؛ فمن ناحية، حينما يتحدث فقهاء القانون الدولي عن التمويل المحلي فلا يقصد بذلك تمويل وحدات الإدارة المحلية، وإنما يقصد بذلك التمويل الداخلي لكل دولة دون تحديد دقيق لفكرة المركزية واللامركزية. ومن ناحية أخرى، حينما يذكر فقه القانون الخاص مصطلح التمويل المحلي فلا يقصد بالضرورة موضوعات الموارد المحلية، لكنه قد يعني بذلك تمويل الشركات أو الأفراد.

اختلف الفقه في وضع تعريف ملائم للتمويل المحلي تبعًا لاختلاف المعيار المتبع لدى غالبية الفقه، لكن القاسم المشترك بينهم يتفق على محلية التمويل. ويقصد بها أن يقع وعاء التمويل بالكامل في نطاق الوحدة المحلية المستفيدة من حصيلته، وأن يكون هذا الوعاء منفصلاً - بقدر الإمكان - عن أوعية الموارد المركزية.

فذهب جانب من الفقه^(١) إلى أن التمويل المحلي عبارته عن "فروع المالية العامة، فهو بمثابة القوة المالية للوحدة المحلية، بمعنى قدرة تلك الوحدة المحلية في الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها، حتى تستطيع الاضطلاع بالمهام الملقاة على عاتقها". إلا أن هذا الاتجاه منتقد؛ حيث أنه ركز على تغطية النفقات والأعباء المحلية، وتجاهل المصادر الخارجية للتمويل التي تشكل نسبة كبيرة في حجم التمويل، فضلاً عن دور التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية.

بينما ذهب جانب آخر من الفقه^(٢) إلى أن التمويل المحلي هو "كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات في مواجهة الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة".

كما وصفه جانب ثالث^(٣) بأنه "يمثل عنصراً حاكماً في نظام الحكم، فعليه تتوقف قدرة الهيئات المحلية في القيام بمسئوليتها نحو تنمية المجتمع وتقديم الخدمات له، وتوفير الموارد المالية المناسبة بما يضمن للوحدات المحلية استقلالها الحقيقي الذي يعتبر من الخصائص الرئيسية للنظام، كما أن التخطيط السليم يتوقف على قدرة الهيئات المحلية في تقدير وتدبير مواردها المالية".

ومن الملاحظ أن هذا الرأي وسابقه قد اهتموا بمحورين رئيسيين: أولهما، مسألة استقلال الوحدات المحلية، وثانيهما: عملية التنمية المحلية، إلا أنهما يفتقدان الاهتمام بمواجهة الأعباء المحلية، التي تشكل أحد ركائز التمويل المحلي.

(١) د/ أسامة عبده السيد شاهين، دور المالية العامة المحلية في التنمية الاقتصادية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٥، ص ١٧.

(٢) د/ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ١٣.

(٣) د/ لطفي راشد محمد، التغيير التنظيمي مدخل لتطوير نظام الحكم المحلي في مصر، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة المنصورة، ١٩٧٨، ص ١٨٧.

وعلى ذلك، يبدو جلياً أن التعريفات السالفة لم تأتي بتعريفٍ يجمع العناصر الأساسية للتمويل المحلي، وتتمثل هذه العناصر في: توفير الموارد المالية، تغطية النفقات والأعباء المحلية، الاستقلال المحلي، التنمية المحلية.

المطلب الثالث

موقف الفقه الفرنسي من تعريف التمويل المحلي

يكاد يتفق الوضع في النظام الفرنسي مع النظام المصري؛ حيث اختلف الفقه الفرنسي أيضاً بشأن وضع تعريف للتمويل المحلي، فيرى بعض الفقه⁽¹⁾ أنه على الرغم من محاولات التوسع في تعريف التمويل المحلي إلا أنه لا يزال محدوداً، لكنه يجد أساسه في القانون الذي يحدد إطاره، وأسلوب تشكيل المجالس المحلية، تأكيداً لمفهوم الديمقراطية، فضلاً عن أن حق المحليات في جباية كافة مصادر التمويل لا يتم دون وجود نص قانوني.

وذهب بعض الفقه⁽²⁾ إلى أن تعريف التمويل المحلي يعد "العصب الضروري للإنفاق على ما أنيطت به الوحدات الإقليمية من اختصاصات، والتي غالباً تأخذ شكل النفقات الإدارية والفنية اللازمة للإنفاق على هذه الوحدات، والنفقات الاجتماعية والثقافية، وأيضاً الإنفاق على الأنشطة الاقتصادية". بينما يرى البعض الآخر⁽³⁾ أن وضع تعريف للتمويل المحلي يثير بعض الصعوبات، ويحتاج لمزيد من الإيضاحات، مما دعا لطرح بعض التساؤلات منها: ما هي الجهات المستفيدة من التمويل المحلي؟ وما هي مصادر التمويل المحلي؟ وما هي الجهات المانحة للتمويل المحلي؟

وللإجابة على السؤال الأول، فقد نصت المادة (٧٢-٢) من الدستور الفرنسي الصادر في ٤

(1) RAVANEL (J.), La réforme des Collectivités Local et des régions, Dalloz, Paris, 1984, p. 139.

(2) PIÉROT (R.), L'autonomie financière des collectivités locales de la décentralisation, A.J., Paris, 1984, P.559.

وتجدر الإشارة إلى أن النفقات لا تزال تتزايد بسرعة بالنسبة لجميع التكاليف الناتجة عن نقل الاختصاص، فأصبحت تمثل نسبة ٨٥,٦% في الفترة من عام ٢٠٠٤ حتى عام ٢٠١١، في ظل أن الاستثمار لا يزال في مستوى منخفض للغاية في الفترة من عام ٢٠٠٧ حتى عام ٢٠١٠. ولمزيد من التفاصيل، انظر:

ADVIELLE (F.) & HERZELE (P.), Les chambres regional's et territorial's des comptes et la situation des regions, A.J.D.A., 2013, p. 569.

(3) HERTZOG (R.), L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, A.J.D.A., 2003, p. 548.

أكتوبر ١٩٥٨ على أن "تستفيد الجماعات الإقليمية من الموارد المالية التي يمكن أن تتوافر لها بحرية وفقاً للشروط المحددة بموجب القانون"^(١).

أما بصدد الإجابة عن السؤال الثاني، فقد نص الدستور الفرنسي في المادة (٧٢-٢) على أن يدخل في مصادر تمويل الجماعات الإقليمية "مجموع الموارد l'ensemble des ressources"، وهذه العبارة غير واضحة، ولكن ربما أراد المشرع وضعها لإنشاء قاسم مشترك بين الجماعات الإقليمية والحكومة المركزية، وبين الجماعات الإقليمية بعضها البعض من أجل الالتفات إلى الإيرادات الفعلية، وهذا يعني الإيرادات التي تتدرج فعلاً في صندوق الجماعة المحلية؛ حتى لا تبنى توقعات التمويل على عناصر غير محققة لأغراضها. وعلى ذلك، فإنه يدخل في مفهوم "مجموع الموارد" الإيرادات الضريبية بأنواعها المختلفة، والقروض، والمنح، والتعويضات عن نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية.

وأخيراً، إن الجهات المانحة للتمويل المحلي هي الدولة، بما تشمله من الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة، فضلاً عن مشاركة الأفراد في بعض مصادر التمويل. ولا يمنع ذلك من إمكانية تلقي بعض المساعدات التي تمنحها الوحدات الإقليمية، بشرط أن يكون تنظيمها أيضاً بقانون، ويؤكد ذلك ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي على أنه "تدار الوحدات الإقليمية بحرية بواسطة مجالس مُنتخبة، وتتمتع بسلطة لائحية من أجل ممارسة اختصاصاتها وفقاً للشروط التي يحددها القانون".

وتأسيساً على ما سبق، فقد عرف هذا الفقه الموارد الذاتية les ressources propre للتمويل المحلي بأنها "تلك الموارد المستحقة لجميع الوحدات الإقليمية، والتي لها الحق في التصرف الكامل عليها، دون تدخل من سلطة تقديرية خارجية، وبمجرد دفعها أو تقديمها لها تصبح ضمن ممتلكاتها.

(1) "Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi", Voir: ART (27-2) du constitution de 4 oct. 1958.

وحددت الفقرة الأولى من المادة (٧٢) من الدستور على أن الجماعات الإقليمية للجمهورية تتألف من: البلديات، والمقاطعات، والأقاليم، والجماعات المحلية ذات الطابع الخاص، والجماعات المحلية الواقعة فيما وراء البحار التي تحكمها المادة (٧٤) من الدستور. انظر:

"Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74".

وبالتالي تدخل المنح العامة وغيرها في الموارد الذاتية، وينطبق هذا على سائر الإيرادات بما في ذلك الضرائب، والتي تصبح قابلة للتنفيذ إذا لزم الأمر⁽¹⁾.

وعلى الرغم من دقة التعريف السابق، إلا أننا نرى أن جوهر المادة (٧٢-٢) من الدستور الفرنسي تتضمن في الواقع صيغة عامة- وإن كانت ترمي إلى إحداث آثار قانونية مهمة- ولكن هذا النص من شأنه أن يُغرق القارئ في حيرة كبيرة، على الرغم من أن نطاقها الفعلي لا يكاد يكون فريد من نوعه، لكن من المحتمل أن تنفيذها سوف يترتب عليه العديد من الآثار، والتي لاسيما سيكشف عنها المستقبل.

وفي ضوء ما تقدم، نرى أن التمويل المحلي عبارته عن مختلف الموارد المالية النقدية أو العينية التي تتلقاها الجماعات المحلية، سواء كانت موارد ذاتية أم خارجية، بما يضمن لها تنفيذ أهدافها، وتقرير فعاليتها واستقلالها. ولا يؤثر في ذلك أن تخضع في إنفاقها لرقابة أجهزة مختصة حولها القانون بهذا الغرض.

(1) HERTZOG (R.), L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, Op. Cit., p. 548.

المبحث الثاني

التكريس الدستوري للتمويل المحلي

تمهيد وتقسيم:

لاشك أن اتجاه المشرع الدستوري لدولة ما نحو النص على التمويل المحلي في دستورها هو أمر في غاية الأهمية؛ نظراً لما يستهدفه من استقلال الوحدات المحلية ونجاحها في أداء وظائفها. وعلى الرغم من التعديلات التي تمس دساتير العالم إلا أنها تتأى عادة عن إلغاء النصوص التي تكرر التمويل المحلي، بل تسعى نحو كفالة الدعم اللازم له.

ويشكل حرص الدستور المصري ونظيره الفرنسي على إدراج التمويل المحلي ومصادره في نصوصها تكريماً لأهمية التمويل المحلي، وأثره في تحقيق التنمية الإدارية والاقتصادية. فضلاً عن أن إفراغ النصوص الدستورية للمالية المحلية في تشريعات أنظمة الحكم المحلي يُشكل ضماناً أساسية للموارد المالية المحلية.

وتفريعاً على ذلك، فإن دراستنا لهذا الموضوع تنقسم إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: التكريس الدستوري للتمويل المحلي في مصر.

المطلب الثاني: التكريس الدستوري للتمويل المحلي في فرنسا.

المطلب الأول

التكريس الدستوري للتمويل المحلي في مصر

إن أول اعتراف دستوري بنظام الإدارة المحلية كان بموجب المادتين (١٣٢، ١٣٣) من الدستور المصري ١٩٢٣م، حيث أقرتا المستويات الثلاثة لنظام الإدارة المحلية وهي: المديرية، والمدينة، والقرية، وقد منحها الدستور الشخصية المعنوية. إلا أن سلطات واختصاصات المجالس المحلية ظلت محدودة، ولم تكن لها موارد مالية ذاتية^(١).

لذا نادى بعض الفقه^(٢) بضرورة دعم اللامركزية - من الناحية القانونية- بتضمين الدستور والقانون نصوصاً تنظم قيام الوحدات المحلية واستمرارها بما يحقق وجودها مؤدياً لرسالتها، وكذلك النص على مشاركة الدولة للمحليات بنسبة محددة من الموارد المالية للدولة.

وعلى الرغم أن المشرع الدستوري المصري لم ينص صراحة على تمويل الإدارة المحلية في دستور ١٩٢٣م، إلا أنه نص على نشر ميزانية الوحدات المحلية وحساباتها^(٣)، وهو ما يفسر ضمناً أن الإدارة المحلية تتمتع بجزء من التمويل مدرج باعتمادات الموازنة العامة للدولة.

وحسناً ما قرره المشرع الدستوري في دستور ١٩٥٦م حينما أراد التوسع في التمويل المحلي

(١) د/ محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٣٦٤؛ د/ أسامه عبده السيد شاهين، المرجع السابق، ص ١٧.
إلا أنه تجدر الإشارة أن مجالس المديرية أنشئت لأول مرة بمقتضى دستور الاحتلال الصادر في أول مايو ١٨٨٣م كفرع للإدارة المركزية، ولم تُمنح الشخصية المعنوية، فقد كانت اختصاصاتها استشارية، وفي ١٣ سبتمبر ١٩٠٩م صدر القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٠٩م الذي اعترف لمجالس المديرية بالشخصية المعنوية، ومنحها بعض الاختصاصات، فولد بذلك نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في مصر. انظر: د/ خالد عبد الحميد فراج، الإدارة المحلية والحكم في عهد الثورة علماً وعملاً في ١٥ سنة، الطبعة الأولى، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٧، ص ١ وما بعدها؛ د/ حسين رمزي كاظم، آفاق ومستقبل التنمية المحلية في جمهورية مصر العربية، مجلة الإدارة، القاهرة، المجلد رقم (٣٦)، العدد رقم (٣)، ٢٠٠٤، ص ٨.

(٢) د/ حمدي أمين عبد الهادي، إدارة التنمية بالمحليات "المشاكل والحلول"، مجلة التنمية الإدارية، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، السنة الرابعة، العدد الرابع عشر، القاهرة، يناير ١٩٨٢، ص ١٢.

(٣) انظر: المادة (١٢٣) من دستور مصر الصادر عام ١٩٢٣، صدر بالأمر الملكي رقم (٤٣) لسنة ١٩٢٣، صدر بسراي عابدين في ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣، منشور بالوقائع المصرية عند إعادة العمل به، بتاريخ ١٣/١٢/١٩٣٥، العدد رقم (١١٢).

لوححدات الإدارة المحلية، حتى تستطيع التمكن من الوفاء بالتزاماتها المعهودة إليها، حيث نصت المادة (١٦١) من دستور ١٩٥٦ على أنه "تدخل في موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أو إضافية وذلك كله في الحدود التي يقرها القانون"^(١). كذلك نصت أيضاً المادة (١٦٢) على أن "تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية من معاونة فنية وإدارية ومالية وفقاً للقانون".

ويرى جانباً من الفقه^(٢) أن المسلك الذي انتهجه المشرع الدستوري يقوم على الأسس التالية:

- ١- جعل المشرع الدستوري الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي من نصيب المجالس المحلية.
- ٢- أجاز للمجالس المحلية فرض ضرائب إضافية بنسبة مئوية على بعض الضرائب الحكومية، وأدخل مبدأ الاشتراك بين المجالس المحلية في الانتفاع بحصيلة هذه الضرائب الإضافية.
- ٣- توزع الحكومة على المجالس ما كانت تتفقه على المرافق المحلية التي نُقلت إلى المجالس المحلية كالتعليم والصحة.

ومن الملاحظ أن المادة (١٦٣) من الدستور المصري ١٩٧١ اكتفت بالنص على أنه "يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة"^(٣). ولم تتضمن هذه المادة توجيهاً ملزماً في هذا الصدد، كما فعلت الدساتير السابقة ومنها دستور ١٩٥٦، التي نصت المادة (١٦١) على أنه "تدخل في موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية

(١) انظر: المادة (١٦١) من الدستور المصري الصادر عام ١٩٥٦، الوقائع المصرية، في ١٦/١/١٩٥٦، السنة المائة وسبعة وعشرون، العدد رقم (٥) مكرر.

والملاحظ أن الرأي في لجنة مشروع دستور سنة ١٩٥٦م قد اتجه على أن يُترك لميزانية الوحدات المحلية حصيلة ضريبة الأتليان مع جواز تخصيص قدر منها للمجالس البلدية، وكانت كل حصيلة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أم إضافية، بشرط ألا تتناول انتقال الأشخاص أو مرور الأموال بين الوحدات الإدارية خوفاً من تقييد حرية المواطنين في ممارسة وظائفهم وأعمالهم في مختلف أجزاء إقليم الوطن. لمزيد من التفاصيل، انظر: كمال عبد الرحمن الجرف، الضرائب والرسوم المحلية وفقاً لأحكام قانون نظام الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٦٢، ص ١٠٦.

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٧١.

(٣) انظر: المادة (١٦٣) من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١، الجريدة الرسمية، بتاريخ ١٢ سبتمبر ١٩٧١، السنة الرابعة عشرة، العدد (٣٦) مكرر.

الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أو إضافية وذلك كله في الحدود التي يقرها القانون".

ويرى بعض الفقه^(١) أنه إذا كان الدستور المصري الدائم لعام ١٩٧١ قد نص في المادة (١٦١) على أن وحدات الإدارة المحلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، فبات بحكم اللزوم المنطقي، أن يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية ذمة مالية مستقلة، بل إن الحديث عن التكريس الدستوري للتمويل المحلي قد ورد في المادة (١٦٣) من الدستور المصري ١٩٧١ بعبارات صريحة.

ومن الجلي أن مقتضى اعتراف المشرع الدستوري باستقلال كل شخص معنوي بذمة مالية، يعنى أن تصبح أموال الهيئات منقولة أو عقارية ملكاً لها وليس لأعضائها أو ممثليها. وأن ما تقوم به من آثار تصرفات مالية تنصرف إلى ذمتها. أو بالأحرى تستقل بملكيتها عن أموال الدولة، وتتصرف في هذه الأموال طبقاً لقواعد التصرف في المال العام، كما لا يجوز لأحد أشخاص القانون العام أن يستعمل مالاً خاصاً بشخص معنوي آخر إلا بناءً على إذن الأخير^(٢).

وعلاوة على ذلك، فقد عهد الدستور المصري ١٩٧١ إلى المشرع مهمة تحديد الموارد المالية للمجالس المحلية، وبالفعل جاء قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م وتعديلاته محددًا الموارد المالية للمجالس المحلية في المحافظات والمراكز والمدن والقرى، وهي تتكون من: ١- موارد تدخل في الموازنة العامة نص عليها قانون الإدارة المحلية. ٢- موارد تخرج عن الموازنة العامة نص عليها قانون الإدارة المحلية. ٣- موارد تخرج عن الموازنة العامة ولم ينص عليها القانون، وحصيلتها تمول خدمات محلية.

ويلاحظ أن دستور ٢٠١٢ جاء متناولاً الإدارة المحلية في فصل مستقل أسوة بدستور ١٩٢٣، بعد أن كانت تأتي كفرع من فروع السلطة التنفيذية في دساتير مصر السابقة، فقد نصت المادة (١٨٤) من دستور ٢٠١٢ على أن "تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات المحلية من مساعدة فنية وإدارية ومالية، وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية والمعيشة بين هذه

(١) د/ صلاح الدين فوزي، الموارد المالية للمحليات من الواقع إلى المستهدف، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،

كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد الرابع والعشرون، أكتوبر ١٩٩٨، ص ٢٣٩.

(٢) د/ رمضان محمد بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية، ورقة عمل مقدمه في ندوة "دور

الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، القاهرة، يونيو ٢٠٠٧، ص ٢١٨.

الوحدات؛ طبقاً لما ينظمه القانون^(١). ونصت أيضاً المادة (١٨٥) على أن "تدخل في موارد الوحدات المحلية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية والإضافية. وتتبع في جبايتها القواعد والإجراءات المتبعة في جباية أموال الدولة. وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

وإدراكاً من واضعي دستور ٢٠١٤^(٢) في معالجة التفاوت في الإمكانيات بين الوحدات المحلية، ولمسئولية السلطة المركزية عن كافة أقاليم الدولة، فجاء نص مادته (١٧٦) على أن "تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها". وتكفل الدولة أيضاً توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من مساعدات، وتضمن التوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد وتقريب مستويات التنمية والمعيشة بين هذه الوحدات؛ طبقاً لما ينظمه القانون^(٣).

وكذلك نصت المادة (١٧٨) من دستور ٢٠١٤ على أن "يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية والإضافية، وتطبق في تحصيلها القواعد والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة".

ونرى أن غالبية دساتير جمهورية مصر العربية قد حرصت على النص سواء كان صراحة أم ضمناً على الموارد المالية المحلية أو بالأحرى على التمويل المحلي بما يكفل نجاحها في أداء مهامها، والأعباء الملقاة على عاتقها من ناحية. ومن ناحية أخرى، أن النصوص الدستورية الحالية في المواد من (١٧٦:١٧٨) من الدستور المصري ٢٠١٤ قادرة بذاتها على تحقيق فعالية واستقلال الوحدات المحلية، وهذا يعني أن هناك توجه من قبل الحكومة أو من قبل واضعي الدساتير لمنح وحدات الإدارة المحلية مزيد من الاستقلال المالي والإداري، فوجود إطار دستوري وقانوني واضح ومحدد للامركزية يعد من أهم ضمانات التطبيق الناجح لها.

(١) انظر: الدستور المصري ٢٠١٢، الجريدة الرسمية، بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠١٢، السنة الخامسة والخمسون، العدد (٢٤) مكرر.

(٢) انظر: الدستور المصري ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤، العدد (٣) مكرر (أ).

(٣) انظر: المادة (١٧٧) من الدستور المصري ٢٠١٤.

المطلب الثاني

التكريس الدستوري للتمويل المحلي في فرنسا

يتضمن الدستور-عادة- قواعد أكثر موضوعية بشأن الموارد المالية المحلية^(١). وعلى الرغم من أن معظم الدساتير الحديثة تشير إلى النظام المحلي والاستقلال المالي، إلا أن عددًا قليلًا منها نص صراحة على التمويل المحلي، حيث اكتفت معظمها بذكر عبارات عامة وغير دقيقة. بينما الدستور الفرنسي ١٩٥٨ قد نص على متطلبات محددة، لاسيما بشأن هيكل الإيرادات والاستقلال المالي للجماعات الإقليمية^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الدستوري المتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية الفرنسية يتألف من اثنتي عشرة مادة، إلا أن المادة السابعة بمفردها تعالج مسألة التمويل مباشرة. كما استحدثت مادة جديدة هي المادة (٧٢-٢)، والتي تمثل وضعًا خاصًا للتمويل المحلي، وذلك بالنظر بصورة أساسية إلى محورها الضريبي، شريطة أن تظل الأحكام الأخرى من الدستور سارية التطبيق. ومن ثم، تبدو أهمية التمويل المحلي من الناحية الدستورية^(٣).

وتطبيقًا لذلك صدر القانون الأساسي رقم (٢٧٦-٢٠٠٣) بتاريخ ٢٨ مارس ٢٠٠٣^(٤)، والذي وضع المادة (٧٢-٢) التي نصت على أن "تستفيد الجماعات الإقليمية من الموارد التي يمكن استخدامها بحرية وفقًا للشروط التي يقرها القانون. ويمكنها أن تحصل على جزء من حصيلة الفرائض الضريبية أيًا كانت طبيعتها، أو حصيلة الضرائب جميعها. ويمكن أن يرخص لها القانون بتحديد وعاء الضريبة ونسبها، في حدود ما يقره هذا القانون. وتمثل الإيرادات الضريبية وغيرها من الموارد الخاصة للجماعات الإقليمية جزءًا مهمًا من مجموع موارد كل فئة من الجماعات. ويحدد القانون الأساسي الشروط التي يمكن فيها تطبيق هذه القاعدة. وكل نقل في الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية

(1) HERTZOG (R.), La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications, A.J.D.A., 2004, p. 2003.

(2) DARNANVILLE (H.), L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité, A.J.D.A., 2002, p. 670 et sui.

(3) "Des douze articles que comporte le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, seul l'article 7 a directement trait aux finances. Il crée un nouvel article 72-2 qui, pour la première fois, inscrit dans la Constitution un statut propre aux finances locales, vues principalement sous leur aspect fiscal, étant entendu que bien d'autres dispositions de la Constitution leur resteront applicables.", Voir: HERTZOG (R.), L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales , Op. Cit., P.548.

(4) L. CONST., n° 2003-276 du 28 mars 2003.

يرافقه منح موارد مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارستها. ويرافق استحداث كل اختصاص أو توسعته مما يترتب عليه زيادة في نفقات الجماعات الإقليمية، رصد موارد يحددها القانون. ويقر القانون تدابير تتعلق بمعادلة توزيع الضرائب بهدف تشجيع المساواة بين الجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

وقد أكد الدستور الفرنسي على أن الجماعات المحلية قد تتلقى كل أو جزء من عائدات الضرائب بمختلف أنواعها. وكذلك عائدات الضرائب وغيرها من الموارد المالية للجماعات الإقليمية تمثل بالنسبة لكل فئة من هذه الجماعات جزءاً أساسياً من جميع مواردها⁽²⁾.

وتأسيساً على ذلك اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بأهمية وضرورة حماية الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية. ومن ثم، تمتع بحرية تامة في إدارة مواردها المالية، فحرص على أنه يتعين على السلطة التشريعية توضيح مضمون مبدأ الاستقلال المالي، كما أكد أيضاً على حقه في الرقابة على التغييرات والتعديلات التي تؤثر في الموارد المالية المحلية، وفي تحديد قواعد الضرائب المحلية⁽³⁾.

ويلاحظ أيضاً في هذا المقام حرص دستور الاتحاد الأوروبي على النص على مسألة الموارد المالية للاتحاد. وفي الواقع لا بد من تحديد ثلاثة مستويات عند مناقشة مسألة الموارد المالية للاتحاد: المستوى الدستوري، ومستوى موارد النظام المحلي، ومستوى الميزانية السنوية بموجب القوانين واللوائح الأوروبية⁽⁴⁾.

(1) "Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.", **Voir: ART. (72-2) du constitution 4 oct. 1958.**

(2) BOUVIER (M.), La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale, R.F.D.A., 2011, P.267.

(3) CONS. CONST., 25 juill. 1990, n° 90-277 D.C., Détermination des bases des impôts directs locaux, Rec. p. 70.

(4) فتوجد المصادر الدستورية للأحكام المالية في دستور الاتحاد الأوروبي في موضعين: في الجزء الأول من الفصل السابع عبارة "ويمول الاتحاد" (المادة I-56 : I-53)، وفي الفصل الثاني عبارة "الترتيبات المالية"

وعلاوة على ذلك، سعى المجلس الدستوري لتوفير الحماية الدستورية "لمستوى كافٍ" من الموارد الذاتية للجماعات المحلية. وبالتالي يتعين على الدولة ألا تؤثر بطريقة أو بأخرى على وجود مستوى كافٍ من الموارد الذاتية للجماعات المحلية؛ حتى لا تعوق حرية إدارتها، حيث اعتبر أن مسألة الاستقلال المالي للجماعات المحلية لا يعتمد فقط على سلطة القرار التي تتمتع بها في تحديد مصادرها. ولكن على توفير مستوى معين من الموارد⁽¹⁾.

نخلص من ذلك، أن موقف المشرع الدستوري الفرنسي من مسألة تكريس التمويل المحلي قد تم تناوله بالعناية الكافية، فضلاً عن النص على مبدئين في غاية الأهمية وهما: مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية لمواردها المالية، ومبدأ الاستقلال المالي لهذه الجماعات، وهما كفيين بذاتهما للوصول إلى النجاح المرغوب⁽²⁾؛ ومن ثم نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي قد حرص كل الحرص نحو تقنين المصادر الدستورية التي تركز التمويل المحلي، وهو ما نراه على وجه الخصوص في المادة (٧٢-٢)، ويسانده المجلس الدستوري في كفالة الحماية الدستورية اللازمة، ويؤكد على ضرورة توافر التمويل اللازم للجماعات الإقليمية.

(المادة III-415 : III-402). ومن ثم، نجد أن الجزء الثالث هو الأكثر دقة، في حين أن الأول يعطي فقط

المبادئ التوجيهية العامة. لمزيد من التفاصيل، انظر:

FOURNIÉ (F.), Les aspects financiers de la Constitution européenne , R.T.D. eur, 2005, P.375.

(1) CONS. CONST., Décision n° 90- 277 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, J.O.R.F., 27 juill. 1990, p. 9021; CONS. CONST., Décision n° 91-291, concernant la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, J.O.R.F., 11 mai 1991, p. 6236; CONS. CONST., Décision n° 91-298 relative à la suppression de l'affectation à la ville de Paris d'un prélèvement de 1 sur les sommes engagées au PMU, J.O.R.F., 26 juill. 1991.

(2) HERTZOG (R.). La constitution financière de l'Etat décentralisé. In: Annuaire des collectivités locales. T. 24, 2004, P. 171 et sui; PROTIERE (G.), Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien, thèse, la Faculté de Droit et Science politique de l'université Lumière Lyon, France, 2013, p. 16, Voir: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00823911/document>, 22-1-2017.

المبحث الثالث

المتطلبات الحاكمة للتمويل المحلي

تمهيد وتقسيم:

يتميز التمويل المحلي بمتطلبات قد تتناقض متطلبات المالية العامة، منها ما يتعلق بمبدأ المرونة وقدرته على الملائمة بين الإيرادات والنفقات لتحقيق الأهداف المستقبلية، ومن هذه المتطلبات أيضاً كفاية التمويل المحلي، حيث أن حجم الإنفاق المحلي يزداد بصورة مستمرة مما يجعل من كفاية المورد المحلي مطلباً جوهرياً. ولعل أهم تلك المتطلبات هو أن يكون التمويل ذات طابع محلي بحت، بحيث تقتصر على نطاق الوحدة المحلية فقط ولا تمتد لتشمل غيرها من الوحدات الأخرى، فضلاً عن ضبط التمويل للإنفاق المحلي، وذلك من خلال قدرتها على التنبؤ بحجم الإيرادات والتخطيط لأوجه الإنفاق اللازمة، واللجوء إلى الحكومات المركزية عند حدوث عجز في الموارد المحلية، وتخضع الوحدات المحلية في سد هذا العجز لرقابة الحكومة المركزية.

وعلى ذلك، فقد أثرنا تقسيم المتطلبات الحاكمة للتمويل المحلي على النحو التالي:

المطلب الأول: كفاية التمويل المحلي.

المطلب الثاني: مرونة التمويل المحلي.

المطلب الثالث: الصبغة المحلية للتمويل.

المطلب الرابع: ضبط التمويل المحلي للإنفاق.

المطلب الخامس: الاعتماد المركزي لسد عجز التمويل المحلي.

المطلب السادس: خضوع التمويل المحلي للرقابة المركزية.

المطلب الأول

كفاية التمويل المحلي

يُقصد بكفاية التمويل المحلي أن تكون الموارد المالية المحلية كافية لمواجهة الاحتياجات المحلية؛ لكي تستطيع القيام باختصاصاتها وإشباع رغبات الأفراد، وهذا يستلزم أن تكون الموارد المالية متعددة ومتنوعة تبعًا لطبيعة الخدمات التي تؤديها الإدارة المحلية؛ لأنها تقدم خدمات مختلفة: منها ما يتعلق بالمحافظة على النظام العام بمدلولاته المختلفة، ومنها ما يتعلق بخدمات ضرورية لجميع سكان المناطق المحلية، بحيث لا يمكنهم الاستغناء عنها- مثلًا- كخدمات نقل وتوزيع الكهرباء والغاز^(١).

وتأكيدًا على أهمية كفاية التمويل المحلي، فقد جاء الميثاق الأوربي للاستقلال المحلي الصادر في ١٥ أكتوبر ١٩٨٥، ونص في الفقرة الرابعة من المادة (٩) على أن "النظم المالية التي تقوم على الموارد المتاحة للجماعات المحلية يلزم أن تكون كافية. وقابلة لتمكينها قدر الإمكان من مواكبة التطبيق العملي، والتطور الحقيقي لتكاليف ممارسة اختصاصاتها. ويتعين على الجماعات المحلية مراعاة ما يتناسب مع طرق ووسائل تخصيص هذه الموارد الموزعة"^(٢).

وعلى ذلك، جرى قضاء المجلس الدستوري الفرنسي على ضرورة أن يكون للجماعات المحلية ما يكفي من الموارد المالية والضريبية من أجل ممارسة اختصاصاتها، ومن ثم يكون بذلك قد اعترف

(١) د/ شاكر علي الشايف، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص ٨٦٣؛ د/ مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٦٢.

(2) "Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.", Voir: ART. 9, al. 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

وتجدر الإشارة أن فرنسا لم تصدق على الميثاق الأوربي للاستقلال المحلي إلا في ١١ يوليو ٢٠٠٦ بموجب القانون رقم (٢٠٠٦-٣٢٣)، ثم صدر المرسوم رقم (٢٠٠٧-٦٧٩) بتاريخ ٣ مايو ٢٠٠٧ بشأن إعلان الميثاق الأوربي للاستقلال المحلي، لمزيد من التفصيل، انظر:

LOI n° 2006-823 du 10 juill. 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 oct. 1985, J.O.R.F. n° 0159 du 11 juill. 2006, p. 10335; DÉCRET n° 2007-679 du 3 mai 2007 portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 oct. 1985, J.O.R.F. n°0105 du 5 mai 2007, p. 7932.

صراحة للجماعات الإقليمية بحقها في كفاية التمويل للمحلي^(١).

وتتطلب حاجة الإدارة المحلية لموارد كافية - لتلبية احتياجات مواطنيها- اللجوء نحو تحصيل مزيد من الضرائب والرسوم المحلية كما هو مقرر للدولة لتمويل نفقاتها^(٢)، إلا أن الأمر أصبح مستحيلاً؛ حيث أن دافعي الضرائب المحلية في الواقع وفي نفس الوقت هم دافعي ضرائب الدولة. وتفرض الدولة العبء الضريبي عليهم من أجل تحسين موازنتها الخاصة بها. فضلاً عن أن دافعي الضرائب لا يقبلون تحمل مزيد من الأعباء المحلية^(٣). ويؤكد ذلك أنه مع النصف الأول من القرن التاسع عشر اتضح عدم كفاية هذا النظام الضريبي، حيث شهد القطاع العام ازدياد نفقاته دون موارد الضريبة المفروضة على أسس لا تتقدم بنفس السرعة. مما وجد نفسه الآن أمام البوادر الأولى للأزمة المالية^(٤).

وقد تزداد صعوبة تنفيذ ما يُسند إلى الإدارة المحلية بسبب عدم كفاية التمويل المحلي، بينما يسهل دورها في وحدة محلية أخرى؛ لما لديها من مستوى كافٍ من الموارد الذاتية^(٥). بينما يرى بعض الفقه أن وجود "مستوى كافٍ من الموارد الخاصة" لا يمكن أن يُحدد بدقة من خلال تقرير قيمة النفقات التي تواجه الجماعات المحلية. ومن ثم، فإن المعيار الأساسي لوصف حالة الاستقلال المالي المحلي يكمن في إتقان تقدير قيمة النفقات المحلية^(٦).

وفي سبيل تغطية الإنفاق المحلي تقوم الوحدات المحلية بتدبير احتياجاتها المالية اللازمة بوسيلتين: **أولهما**، التمويل الذاتي وفيه تلجأ الوحدات المحلية إما الى فرض ضرائب أو رسوم محلية جديدة، أو رفع معدلات الضرائب والرسوم المطبقة، وتستطيع المحليات زيادة قدرتها الذاتية عن طريق انشاء مشروعات تنموية جديدة يساهم عائدها في زيادة التمويل المحلي^(٧). **وثانيهما**، اللجوء إلى الاقتراض

(1) CONS. CONST., 6 mai 1991, Décision n° 91-291 DC, J.O.R.F. du 11 mai 1991, p. 6236.

(٢) د/ الحسيني بدر، التمويل المحلي وتنمية المحليات، بحث مقدم لمؤتمر "التنمية المحلية في مصر" مشكلات الحاضر وتطلعات المستقبل، في الفترة من ١٥:١٧ ديسمبر، الجزء الثاني، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١.

(3) BENOIT (F.-P.), Le Droit Administratif Français, Dalloz, Paris, 1968, p. 166.

(4) BOUVIER (M.), Les finances locales, 5e éd, L.G.D.J., Paris, 1998, P. 28.

(٥) د/ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٢١٠ & ص ٦؛ دراموند، تمويل الحكم المحلي، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦١، ص ٣.

(6) LABIE (F.), Finances locales, 1e éd, Dalloz, Paris, 1995, p. 60.

(7) DUVERGER (M.), Finances publiques, 8e éd, P. U. F., Paris, 1975, p. 107.

أو الاعتماد على الحكومة المركزية في شكل إعانات عامة أو إعانات مخصصة، أو في صورة تنازل من الحكومة المركزية عن بعض من ضرائبها للإدارة المحلية، أو عن طريق نسبة إضافية على بعض الضرائب المركزية^(١).

وإذا كانت الضرائب تمثل المصدر الأكثر أهمية للموارد المحلية، وما تؤديه من فوائد ومنافع للبلديات والمقاطعات، إلا أن هذه الضرائب - رغم تنوعها بكثرة - لا تستطيع بمفردها تغطية النقص في الإيرادات أو الوقوف كسبيل أمام عدم كفاية التمويل^(٢).

وتكمن صعوبة الوضع المالي للبلديات والتجمعات البلدية في عدم التوازن بين الأعباء المفروضة عليها وبين الموارد المالية المقابلة لتلك الأعباء^(٣)، فإذا كانت العلاقات المالية بين البلديات تتطلب تحقيق التوازن من خلال التضامن المالي، فذلك يمثل وضع سبل لمكافحة المشاكل المالية في البلديات، ولتحقيق ذلك تلجأ إلى تصحيح الاختلالات في التوزيع الإقليمي للثروة، من خلال التضامن في النفقات وتقاسم الإيرادات بين البلديات الأعضاء في المجتمع الإقليمي^(٤).

ولا شك أن هذا التضامن المالي يعد بمثابة دعم للجماعات المحلية الضعيفة ماليًا، وهو ما أكدته المادة التاسعة من الميثاق الأوروبي للاستقلال المحلي، حيث ينص على أن "حماية الجماعات المحلية الضعيفة ماليًا يدعو إلى وضع إجراءات توازن مالي أو تدابير مماثلة، من شأنها تصحيح آثار توزيع المصادر المحتملة للتمويل، وكذلك الأعباء التي تقع على عاتقها"^(٥).

وفي ضوء ذلك، اقترح بعض الفقه ضرورة إنشاء مؤسسة عامة للتضامن أيًا كان شكلها، بهدف نقل تنظيم النفقات المشتركة بين البلديات لممارسة صلاحياتها. ومن ثم، انخفاض نفقات الجماعات المحلية المتعلقة بخدمة النقل، ويقترن بانخفاض في الإنفاق العام؛ بسبب تقاسم تكلفة الخدمة، وبالتالي

(١) د/ محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ١٧.

(2) VEDEL (G.), Droit Administratif, 7e éd refondue, Paris, 1980, P.875.

(3) FROMONT (M.), Les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement, 1e éd., Bruylant, Brussels, 1987, p. 31.

(4) VENDÉ (V.), La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, R.F.D.A., 2004, p. 1157.

(5) «La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent.», Voir: ART. (9) du Charte européenne de l'autonomie locale.

تكون أقل عبئاً على دافعي الضرائب المحلية^(١).

وتطبيقاً على ذلك، تسعى التشريعات الوطنية لتحقيق هذا الهدف، وإعادة التوزيع العادل لصالح الجماعات المحلية الفقيرة، حيث يهدف في الواقع إلى إقامة المساواة بين جميع الجماعات المحلية، مما يعكس تطور القانون الفرنسي. فكان له أثره من ناحية إلى اتساع نطاق الأوضاع المالية، ومن ناحية أخرى القضاء على كافة التفاوت المالي بين المجتمعات المحلية^(٢).

وقد شهد عام ٢٠١٤ مزيداً من التدهور المالي للجماعات الإقليمية؛ حيث انخفضت المدخرات الإجمالية في ظل زيادة ديونها، حيث بلغ الدين الحكومي المحلي نحو ١٨٢ مليون يورو، بما يمثل ١٠٪ من إجمالي الدين العام. وفي الوقت ذاته فقد تراجع دعم الدولة المالي. ومن ثم، لم يساعد على احتواء الزيادة في مواجهة الإنفاق المحلي^(٣).

وقد أبدى بعض الفقه الفرنسي^(٤) والفقه المصري^(٥) في تقديره لمدى كفاية التمويل المحلي عدة ملاحظات يمكن عرضها على النحو التالي:

١- إن كفاية أو عدم كفاية التمويل المحلي مسألة نسبية، حيث تختلف من وحدة محلية لأخرى، وتتوقف على حجم المهام والأعباء المسندة إليها مقارنة بحجم الإيرادات المحلية المتاحة. وتستطيع

(1) VENDÉ (B.), Op. Cit., p. 1157.

(2) MARCHADIER (A.-H.), La péréquation financière horizontale et la Constitution, A.J.D.A., 2013, P. 2294.

(3) PASTOR (J.-M.), Les pistes de la Cour des comptes pour maîtriser la dépense locale, D.C., 16 oct. 2014, A.J.D.A., 2014, p. 1973.

وتجدر الإشارة إلى أن عام ٢٠١٤ قد شهد أول انخفاض في منح الدعم الكلي للتشغيل la dotation globale de fonctionnement (DGF) التي تدفعها الدولة للجماعات الإقليمية بنسبة ١.٥ مليار يورو. ولكن هذا الانخفاض قد خفف من حدته زيادة التحويلات المالية الأخرى. كما نشرت محكمة المحاسبات أيضاً في ١٣ أكتوبر ٢٠١٥، تقريراً عن التمويل المحلي بشأن الحالة المالية للجماعات الإقليمية، والتي تمثل ٢٠٪ من الانفاق و ٩٪ من الديون العامة. لمزيد من التفاصيل، انظر: الموقع الرسمي لمحكمة المحاسبات على الرابط التالي:

<http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Les-finances-publiques-locales2,10-2-2017>.

(4) LUCHAIRE (F.), LUCHAIRE (Y.), le Droit de la Decentralization, P.U.F., Paris, 1989, P. 467 et sui; BENOIT (F.-P.), Op., Cit., p. 165 et sui.; MARCHADIER (A.-H.), Op. Cit., P. 2294.

(٥) د/ صبحي محرم، تمويل الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد رقم (٢٩)، ١٩٧٠، ص ٧ وما بعدها؛ د/ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص ٢٠٠ & ٢١١؛ د/ محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة عشرة، العدد الثاني، أغسطس ١٩٧٢، ص ٣٥.

كل جماعة محلية أن تجد في نظام الضرائب المحلية فقط الموارد الكافية لتحقيق مهامها. وذلك لا يمكن أن يتحقق إلا لدى الجماعات المحلية الغنية، وبالتالي فإن هذا النظام لا يتوافر لدى الجماعات الفقيرة. الأمر الذي يستدعي ضرورة التوازن بين الجماعات الغنية والفقيرة، وغالبًا ما يبرر ذلك فكرة التضامن المالي بين الجماعات الإقليمية.

٢- تتوقف كفاية التمويل المحلي على التوفيق بين متطلبات الإنتاج وصغر حجم الإقليم وقلّة عدد المواطنين، ولتحقيق زياده في حصيلة التمويل المحلي يتطلب ذلك العدول عن الوحدات المحلية الصغيرة وتبني نظام إقليمي أكبر؛ حيث أنه من الثابت أن هناك علاقة وثيقة بين مساحة الأرض التي تقام عليها الوحدة المحلية وبين الموارد المالية التي يمكن أن تخصص لهذه الوحدة.

٣- يحد من كفاية التمويل المحلي في الدول النامية - على وجه الخصوص- تزام السلطة المركزية والوحدات المحلية على ذات مصادر التمويل، وترتب على تفاقم تلك المشكلة تبني كثير من الدول النامية أسلوب التخطيط القومي. ومن ثم، إضعاف مقدرة الهيئات المحلية على التمويل الذاتي؛ نظرًا لأن الموارد المحلية تمثل في نظر واضعي السياسة القومية موارد داخلية في نطاق الإمكانيات المركزية في الدولة، وبالتالي تغل يد السلطة المحلية عن مثل هذه الموارد.

المطلب الثاني

مرونة التمويل المحلي

تعد المرونة إحدى أهم المتطلبات الحاكمة للتمويل المحلي؛ ويقصد بالمرونة القابلية للزيادة عند الرغبة في التوسع في الإنفاق. ومن ثم، تتمكن السلطة التي تتلقى التمويل من وضع سياسة مالية اقتصادية ناجحة، والقدرة على مواجهة النمو السريع في احتياجات الوحدات المحلية. إذ كلما تمتعت هذه الموارد بقدرٍ من الموارد زادت مقدرة الهيئات المحلية على الإنتاج والنمو^(١).

وتعني المرونة أيضًا أن تزيد حصيلة الموارد المالية المحلية بنسبة أو معدل متكافئ أو أكبر من

(١) د/ محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة التاسعة والعشرون، ١٩٥٩، ص ٣٧٣؛ د/ عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١، ص ٨٢؛ د/ شاكر علي ناجي الشايف، المرجع السابق، ص ٨٦٢؛ د/ محمد عبد الله العربي، البلديات، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، ١٩٦٥، ص ٣٢٣.

معدل التضخم^(١). وفي الواقع، فإن جمود مصادر التمويل بمقتضى التشريع لا يتيح للوحدة المحلية الحد من زيادة الإيرادات عند ارتفاع نفقات الخدمات العامة المحلية أو زيادة الطلب عليها. ومؤدى ذلك عدم تمتع الوحدة المحلية بحرية مطلقة في الحصول على التمويل، وإنما يُفترض وضع حد أقصى وحد أدنى لأنواع الإيرادات تسمح بالقدرة على التصرف، ويتوقف ضيق أو اتساع تلك الحدود على مدى الرقابة المالية والتشريعية التي تمارسها السلطة المركزية^(٢). بمعنى تعزيز الرقابة على النظام المالي من قبل الدولة، بهدف الحد من مخاطر انهيار الإدارة المالية، وبالتالي العمل على ضبط الإنفاق العام^(٣).

وقد أشارت محكمة المحاسبات في فرنسا إلى أن نفقات الجماعات المحلية لا تقارن بإيراداتها؛ نظراً لأنها أصبحت أكثر صلابة، وأقل مرونة، لحصولها على جزء كبير من إعانات الدولة على حساب باقي الموارد المالية^(٤).

وعلى ذلك يشترط لتحقيق المرونة الكافية أن يكون الأساس الذى يبنى عليه المورد أو يستخدم فيه قابلاً للتكيف بطريقة تلقائية لمواجهة التقلب في الأسعار أو لتغطية الطلبات الإضافية في الإنفاق. ولهذا لا يكفى لتحقيق المرونة حدوث زيادة في الوعاء الضريبي المحتمل، بل يجب أن يترتب على هذه الزيادة الاحتمالية زيادة تلقائية في حصيللة الضرائب. لذلك فإن إيجاد موارد ثابتة ودائمة ذات مرونة تعتمد عليها المجالس المحلية عند القيام بواجباتها واختصاصاتها يعتبر خيراً ضمان للوفاء بكل احتياجات الوحدات المحلية^(٥).

وبالتطبيق على مورد الضرائب - مثلاً - فيلزم أن تتغير قواعد وحصيللة الضريبة طبقاً للتغير في السلع والخدمات العامة اللازمة لرفاهية المجتمع المحلي، ولخدمة الأغراض الاقتصادية والاجتماعية،

(1) DUVERGER (M.), Op. Cit., p. 107.

(٢) د/ خالد العالى، مالية الإدارة المحلية في الدول النامية مع إشارة خاصة إلى الوضع في المملكة العربية السعودية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، السنة التاسعة، ديسمبر ١٩٦٧، ص ٢٨٩.

(3) BOUVIER (M.), La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale, Op. Cit., P. 267.

(4) PASTOR (J.-M.), Premier diagnostic de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, A.J.D.A., 2013, p. 1996.

(5) DECHELETTE (G.), Les collectivités locales face a leurs besoins en équipements publics, A.J.D.I., 1998, p. 507.

أيضاً في هذا المعنى انظر: د/ خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، ١٩٨٥، ص ١٢؛ د/ شاكر علي ناجي الشايف، المرجع السابق، ص ٨٦٣.

وهو ما يفترض ضرائب مرنة يمكن تغيير نظامها أو فئاتها بسرعة كلما تغير أو تعدد الغرض المقصود منه، فيجب أن تكون الإيرادات متناسبة مع النفقات. ولذلك فقد جاء قانون ١٧ فبراير ٢٠٠٩ متطلبًا عنصر المرونة في تمويل عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص-Partenariat public-privé (p.p.p.)^(١).

ومن الملاحظ أن التحليل الاقتصادي الذي أجري من جانب مؤسسة (Standard & Poor's) يعتمد على درجة مرونة الميزانية المتاحة للجماعات المحلية في إيراداتها ونفقاتها كمؤشر على درجة نسبية الثروة والتنمية. ويستند هذا التحليل على مؤشرين: أولهما، إيرادات قابلة للتعديل في مجموع الإيرادات. وثانيهما، حصة الإنفاق الاستثماري في مجموع النفقات. ثم التعرف على هيكل التمويل المحلي فيما يتعلق بطبيعة النفقات والإيرادات، حيث تشمل: القدرة على التحكم في النفقات، والاستقلال المالي في تنفيذ الاختصاصات الإلزامية، والقدرة على زيادة الضرائب والإيرادات الجمركية^(٢).

وعلى الرغم - نظريًا - من ضرورة توافر المرونة في كل من الحكومة المركزية والسلطة المحلية إلا أنها لا تتوافر في الواقع إلا لموارد الحكومة المركزية؛ نظرًا لما تتمتع به من سلطات مالية ونقدية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها بكافة الوسائل، ففي استطاعتها فرض ضرائب جديدة، أو زيادة الأسعار القائمة، دون قيود إلا ما تخشاه من أثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة ازدياد العبء الضريبي على المواطنين^(٣).

وعلى ذلك تتصف موارد الجماعات المحلية بالجمود؛ لأن سلطتها مقيدة في فرض الضرائب،

(1) THÉRÈSE (M.), Les prix et les services dans les délégations de service public, A.J.D.A., 1996, p. 642; NOGUELLOU (R.), L'influence de la crise économique sur les marchés publics et contrats de partenariat public-privé – Stéphane Braconnier, R.D.I., 2010, p. 24.

(2) MONTMAUR (V.), Le rôle des agences de notation dans l'évaluation des collectivités territoriales , A.J.C.T., 2012, p. 68.

(٣) د/ عبد الكريم صادق بركات، مالية الدولة والهيئات المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٢٣٢. كما تجدر الإشارة أن الشريعة الإسلامية أكدت أيضًا على مرونة التشريع الضريبي إزاء التطورات الاقتصادية؛ حيث أن قواعد التشريع الضريبي في الإسلام ليست جامدة، بحيث لا يمكن التعديل أو التغيير فيها، وإنما هي على درجة كبيرة من المرونة بحيث تسمح من جهة، بإضافة أنواع جديدة من الضرائب، أو من جهة أخرى، بإعفاء الممولين من بعض الضرائب المفروضة عليهم، وذلك كله حسب مقتضيات الظروف الاقتصادية المحيطة بالدولة. ولمزيد من التفاصيل، انظر: د/ مصطفى سيد أحمد صقر، فلسفة وتاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار النيل للطباعة بالمنصورة، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٥٠.

ومنها الضريبة العقارية التي تتسم بعد المرونة، حيث تفرض - عادة - على أساس القيمة الإيجارية، وتظل الضريبة المربوطة مفروضة لعدة سنوات، وهذا الثبات من شأنه حجب إيرادات الضرائب عن مواكبة الارتفاع في الأسعار أو الزيادة المضطردة في النفقات المحلية⁽¹⁾، فضلاً عن أن احتياجات السكان المحليين متعددة ومتنوعة. ويمكن تقديم الخدمة العامة لمستحقيها من خلال تقسيم المجتمع المحلي لفئات محددة، وكل موضوع على حده. ومن ثم، تلبية الاحتياجات المشروعة للسكان المحليين⁽²⁾.

وإذا كان مبدأ المرونة في التمويل المحلي هو العنصر الحاسم في حل إشكاليات الملائمة بين النفقات والإيرادات. فيبدو أيضاً مدى قدرته على النهوض بالموارد البشرية، حيث تميل السياسة الأوروبية إلى حل مشكلة العمالة على أساس مبدأ المرونة، الذي يشمل القدرة على تكيف العمال في مختلف المهام، والقدرة على التكيف بشأن استمرارية تنظيم العمل، وإمكانية العمل بطرق متفاوتة، وتنظيم وقت العمل لتصبح عملية الإنتاج مرنة⁽³⁾.

وعندما ترى الجماعات المحلية أن الوضع المالي للمجتمع المحلي متدهور للغاية، يمكنها الحصول على قرض لتحقيق التوازن في الميزانية، بينما يحظر الاقتراض من جانب السلطات المحلية بهدف سداد القروض، فيمكنها أن تعقد ما تشاء من القروض داخل البلاد أو خارجها دون أن يحد من سلطاتها سوى مدى الثقة في مركزها المالي واستقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية، وقدرتها على تحمل أعباء هذه القروض مستقبلاً⁽⁴⁾. وحينما تقترض الحكومة المحلية، فيلزم أن تكون قادرة على إيجاد الموارد الكافية لتغطية عبء القرض وفوائده، فالقرض ليس سوى ضريبة مؤجلة⁽⁵⁾.

وللتعرف على مدى مرونة التمويل المحلي، توجد عدة مؤشرات لقياس تلك المرونة، فمن ناحية، يمكن قياس معدل الزيادة في إيرادات المورد المالي لعدة سنوات، ثم يقارن بمعدلات الزيادة في الأسعار أو في السكان في نفس الفترة الزمنية. ومن ناحية أخرى، عن طريق تقدير نصيب الفرد

(1) د/ عماد فرج الخياط، المرجع السابق، ص ٨٠.

(2) DOUENCE (J.), La création et la suppression des services publics locaux, Dalloz, Paris, 2012, p. 68.

(3) DE POULPIQUET (V.), La flexibilité de l'emploi et la Communauté européenne, R.T.D. eur, 1999, P. 709.

(4) كمال عبد الرحمن الجرف، المرجع السابق، ص ١٢٣.

(5) SAIDJ (L.), Encyclopédie des collectivités locale "Le contrôle budgétaire", Dalloz, Paris, 2007, p. 139.

الفعلي من الوعاء الضريبي بقسمة قيمة الأملاك والدخول والمعاملات التجارية التي تُتخذ أساساً لقياس الوعاء الضريبي على عدد من المواطنين بعد خصم نسبة التضخم، ثم مقارنة الناتج بالزيادة الحقيقية في دخل الفرد خلال فترة زمنية معينة.

وعلى الرغم من أهمية مرونة المصدر التمويلي إلا أنها لا تعنى بذلك الإفلات من التحديد؛ لأنه يشترط أن يكون المصدر التمويلي محددًا، حتى يمكن التنبؤ بحصيلته المنتظرة خلال فترة زمنية معينة. ومن ثم، تبنى توقعات سليمة من تخطيط وسياسات مستقبلية. فقد بلغت نسبة الإيرادات المتوقعة في عام ٢٠١٤ أربعة مليارات للإيرادات الضريبية^(١). وتطبيقاً لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه إذا كانت الإيرادات المتوقعة أقل مقارنة من نفقات وسائل النقل العام في المناطق الحضرية، فهذا الأمر يبرر دفع إعانة التوازن حتى تتحقق المرونة اللازمة للتمويل المحلي^(٢).

وفي ضوء ما تقدم، يعد معيار مرونة الموارد المالية من أهم المتطلبات التي ينادي بها الباحثون؛ نظراً لأن الطلب على الخدمات عادة يكون غير مرّن. ومن ناحية أخرى، تتلاشى الجماعات المحلية المنتخبة مخاطر فرض ضرائب جديدة على مواطني المحليات، حيث تؤدي الزيادة التلقائية في الوعاء الضريبي - إذا كانت مرونته عالية - إلى زيادة تلقائية في الحصيلة دون تدخل من الجماعات المحلية المنتخبة، وذلك حتى لا تتأثر شعبيتها.

(1) PERROTIN (F.), Comptes à l'étranger : quatre milliards de recettes fiscales attendues, D.C., 13 mars 2014, p. 3.

(2) C.E., 13 juill. 2007, n° 272048, Voir: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000020406155>, 18-2-2017.

المطلب الثالث

الصبغة المحلية للتمويل

يقصد بالصبغة المحلية للتمويل ألا يتجاوز وعائه نطاق الوحدة المحلية، فيكون متميزاً عن الموارد المركزية، أما إذا تجاوز وعاء الموارد نطاق الوحدة المحلية فيخشى أن تختلط بالموارد المركزية، مما من شأنه حدوث اضطراب للمالية المحلية والمركزية معاً، فضلاً عن احتمال ازدواج الضرائب أو تعددها على المكلف الواحد^(١).

وعلى الرغم من أن الإيرادات في البلديات يتم تحصيلها بنفس شروط وطرق التحصيل في المقاطعات، إلا أن هذه الإيرادات أي الإيرادات الذاتية والخارجية بينهما العديد من الاختلافات؛ نظراً لأن كثير من إيرادات المقاطعات تتوافق مع فوائد خدماتها كذلك التي لا يمكن تقديمها على مستوى البلديات مثل خدمات إزالة القمامة والصرف الصحي. وعلى النقيض، إن بعض الموارد المقررة للمقاطعات مثل الرسوم على الأماكن الطبيعية المتميزة تتجاوز بكثير نطاق المقاطعة الأمر الذي يتجاهل قاعدتها الإقليمية^(٢).

وقد وصف البعض الصبغة المحلية للتمويل بأنها صمام الأمان للاستقلال المحلي، وحتى يكون مصدر التمويل ذات طابع محلي بحت يشترط عنصران: أولهما، أن يكون وعاء المصدر مما يقع بأكمله في نطاق الوحدة المحلية التي سوف يستفيد من حصيلته، وأن يكون تقدير سعر الضريبة أو الرسم عليه وربطه وتحصيله بيد السلطة المحلية المختصة. وثانيهما، أن يكون إنفاق الإيرادات المحلية بيد السلطة المحلية المختصة^(٣).

بينما يرى بعض الفقه مصادر التمويل المحلي ليست جميعها ذات طابع محلي بحت^(٤). ولا يمكن أن يضاف عليها الطابع المحلي، ومنها الضرائب الجمركية، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية العليا، حيث قضت بأنه "لا تعتبر الضريبة الجمركية التي يدور النزاع الراهن حول استحقاقها أو الإعفاء منها

(١) د/ عمر الفاروق السعيد الجوهري، العلاقات التمويلية مع الجهات المركزية ومشاكل التمويل في الوحدات المحلية، مجلة الإدارة، المجلد رقم (١٤)، العدد رقم (٢)، القاهرة، ١٩٨١، ص ٦؛ د/ محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١١؛ د/ خالد العالي، المرجع السابق، ص ٢٨٩.

(2) ORSONI (G.), Les finances départementales, Dalloz, Paris, 2014, P. 118.

(٣) د/ محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص ٢٩.

(٤) د/ مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص ٦٣ وما بعدها.

ضريبة محلية يقتصر نطاق تطبيقها على رقعة إقليمية معينة تتبسط عليها دون سواها، و يتحدد المخاطبون بها في إطار هذه الدائرة وحدها، بل هي ضريبة عامة يعتبر تحقق الواقعة المنشئة لها على امتداد الحدود الإقليمية للدولة، وبغض النظر عن تقسيماتها الإدارية أو فواصلها الجغرافية، مرتبا لدينها في ذمة الممول..^(١).

كما ذهبت المحكمة الدستورية العليا أيضاً إلى أن الضريبة على المسارح والملاهي لا تعتبر ضريبة محلية، حيث قضت بأن "الضريبة التي فرضها المشرع على المسارح والملاهي وغيرها من المحال والأنشطة التي أخضعها القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ لحكمه، لا تعتبر ضريبة محلية ينحصر سريانها في رقعة إقليمية بذاتها لا تتجاوزها، وإنما هي ضريبة عامة تسع الحدود الإقليمية للدولة جميعها، بما يبسطها- وكلما تحقق مناطها ممثلاً في الواقعة التي أنشأتها- على كل الأجزاء التي يشتمل عليها إقليمها، وهو ما يعني أن مموليها متماثلون في الخضوع لها جغرافياً، وإن كان تعادلهم فيما يلتزمون به من مبلغها منتقياً..."^(٢).

وتجنباً لفكرة الازدواج الضريبي *la double imposition*^(٣) على المواطنين وإثقال كاهلهم بالضرائب المختلفة، يتعين أن يكون هناك تنسيق مستمر بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية في هذا الصدد، من خلال اضطلاع الوحدات المحلية بتحصيل كل الضرائب ذات الطابع المحلي دون مشاركة من جانب السلطة المركزية، وكذلك فرض ضرائب إضافية بجانب الضرائب التي تقوم الأخيرة بجبايتها، بشرط اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتقرير الضرائب في الدولة حتى لا تتعارض هذه الضرائب مع السياسة المالية للدولة^(٤).

ومن صور الازدواج الضريبي أن تفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ ٧-١١-١٩٩٢، الطعن رقم (٣٥)، لسنة (١٣) ق، مجموعة المكتب الفني (٥)، الجزء (٢)، ص ٧٩.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ ٨-٢-٢٠٠٤، الطعن رقم (٢٥٠)، لسنة (٢٣) ق، مجموعة المكتب الفني (١١)، الجزء (١)، ص ٢٨١.

(3) DAVID (C.) & GEST (G.), Répertoire de droit international, Impôts, D.C., janv. 2015, P. 36; FLEURIOT (C.), Successions transfrontalières au sein de l'Union : vers la fin de la double imposition ?, Dalloz actualité, 9 janv. 2012. C.E., du 28 nov. 2006, Relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, ART. 59, no 2006-112.; C. E., 2 juin 1986, Rec. L., n° 44571.

(٤) د/ محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، مطبعة إخوان مورافنتي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٢٧.

الضريبة على نفس الوعاء، ويحدث ذلك عادة بسبب عدم وضوح التشريعات المالية، وتداخل الاختصاصات بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، وقد تقوم السلطة المركزية ذاتها بفرض أكثر من ضريبة متشابهة على نفس الوعاء، كما كان الحال في مصر حتى عهد قريب حيث فرض المشرع ضريبتين إضافيتين (الدفاع والأمن القومي) على أوعية بعض الضرائب على الدخل.

ويتسم النظام القانوني الفرنسي للموارد المالية المحلية بازدواجية بين "إيرادات الدولة" و "الإيرادات المحلية"؛ حيث أن جزءاً كبيراً من الإيرادات المحلية يجد أساسه في العائدات الضريبية، ولاسيما المباشرة، ومن ثم، فإن هذه العمليات لا تستبعد التعاون بين الجماعات المحلية حتى لو كان فقط للتصويت على الأسعار، وبالتالي تنفذ كل منها وفقاً للتشريعات الضريبية في الدولة. أما "الإيرادات المحلية" هي إيرادات غير تلك التي تدعمها الدولة، والتي تؤسس وتُعمد في حدود الإقليم، ويتم جمعها بواسطة الجماعات المحلية اللامركزية بموجب أحكام محددة⁽¹⁾.

ونرى أن الحكمة من ضرورة أن يكون التمويل ذات طابع محلي بحت؛ منعاً من الازدواج الضريبي على المواطنين. إلا أن ذلك لا يمنع مشاركة السلطة المركزية فيما تحصل عليه من مصادر أخرى خارج نطاق الإدارة المحلية، طالما كان ذلك بغية إشباع الحاجات العامة وتحقيق الرفاهية اللازمة لقاطني الوحدة المحلية، شريطة الالتزام بالنصوص التشريعية والدستورية المقررة في هذا الشأن.

(1) SAÏDJ (L.), Encyclopédie des collectivités locale "Les opérations d'exécution du budget communal", Dalloz, Paris, 2006, p. 5.

المطلب الرابع

ضبط التمويل للإنفاق المحلي

يقع على عاتق وحدات الإدارة المحلية - أثناء إعداد الميزانية - الالتزام بتقدير إيراداتها مسبقاً، ثم بعد ذلك تحدد أوجه الإنفاق المحلي؛ لإشباع حاجات المواطنين، وفي سبيل ذلك تسعى إلى تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقات هذه الحاجات بما يخولها القانون من سلطات واسعة لزيادة مواردها. بمعنى أن تكون مصادر الإيراد من الميسور التنبؤ الصادق عن حصيلتها؛ حتى تتوافر لدى الجماعات المحلية القدرة على التخطيط السليم لمواجهة ما يعتريها من أزمات مالية⁽¹⁾.

وتحدد الحاجات العامة للمواطنين من خلال الحكومة المركزية والمجالس المحلية، وكيفية تحقيقها، ثم رصد الميزانية اللازمة لإشباع هذه الحاجات بدقة كافية، مع مراعاة أن الحاجات العامة في تغير دائم، لذلك يتعين على الوحدات المحلية أن تراعى ذلك التغيير فتعدل من الضرائب ارتفاعاً وانخفاضاً؛ لكي تتناسب مع حجم التغير في المنفعة العامة والاحتياجات اللازمة⁽²⁾.

وفي الواقع، لا تملك المجالس المحلية الصلاحيات التي تمكنها من تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها، في حين أن الحكومة المركزية تملك تلك الصلاحيات؛ حيث تقوم بتمويل مشروعاتها عن طريق ما يتبقى لديها من الموارد العامة والدعم المركزي.

وتكمن مسألة ضبط التمويل في مدى الالتزام بمبدأ توازن الميزانية، حيث يتساوى حجم الإيرادات مع حجم النفقات. وبالتالي يقتضي الأمر إعداد تبرير بشأن أي عجز محتمل في تقرير مفصل بحلول نهاية العام المالي، الأمر الذي يعكس الإجراءات التي اتخذتها الجماعات المحلية لتحقيق التوازن في الميزانية أو شرح الأسباب التي تبرر الحفاظ على العجز⁽³⁾.

وقد نشأت بعض أساليب التمويل بفضل تطور بعض الأليات القانونية وأنماط سلوك التمويل الأصلية. ومن ثم، تملك الجماعات المحلية الراغبة في الاستثمار العديد من الأدوات المالية التي تمكنها

(1) LUCHAIRE (F.), LUCHAIRE (Y.), Op. Cit., p. 467.

(2) د/ عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي "دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٥.

(3) HARDY (J.), Le Décret n° 2003-1010 du 22 oct. 2003 relatif à la gestion comptable, budgétaire et financière des établissements et des services sociaux et médico-sociaux , R.D.S.S., 2004, p. 819.

من تلبية الاحتياجات العامة للمواطنين^(١).

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن معظم الاحتياجات المحلية تعتبر على نحو مماثل - تقريباً - في جميع أنحاء الإقليم الوطني، لاسيما عندما تكون ذات طابع أساسي. كما هو الحال في مجال الرعاية الصحية، والغذاء والخدمات الاجتماعية. وتأخذ الظروف المحلية قدراً كبيراً في تلبية هذه الاحتياجات؛ نظراً لطبيعتها الخاصة، فضلاً عن أنها مكفولة لجميع السكان المحليين^(٢).

إلا أن جانباً من الفقه المصري يتعارض مع وجهة النظر السابقة، حيث أن ظروف المحليات دائماً متفاوتة من حيث: المساحة، عدد السكان، الموارد الطبيعية، الثروات المادية والبشرية، وطبيعة أنشطتها سواء كانت تجارية أم زراعية أم صناعية، وما لديها من آثار تاريخية أو ظواهر طبيعية ومناطق سياحية، أو ما حبتها به الطبيعة من مناخ أو موقع متميز^(٣).

وهكذا تتعكس ظروف الوحدات المحلية على قدراتها وإمكانياتها المالية. وبالتالي إضفاء بعض المزايا النسبية لبعض الوحدات عن البعض الآخر؛ لاستطاعته القيام بالخدمات المحلية المطلوبة دون الاعتماد على الحكومة المركزية، مما يسهل مهمة الإدارة المالية المحلية. ومن ثم، لا يستطيع تأدية الخدمات المحلية إلا إذا قدمت له الحكومة المركزية المزيد من المساعدات.

وقد تعجز سياسة التوسع في الإنفاق المحلي بغرض الإنعاش الاقتصادي الداخلي عن بلوغ الهدف؛ لأن الزيادة في الدخل الناتجة عن هذا التوسع في الإنفاق لا تتفق إجمالاً داخل الوحدة المحلية^(٤). إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى أن الغرض إنما يكمن في تحقيق المصلحة العامة المحلية اكتفاءً باستخدام صيغة الاحتياجات العامة لجميع السكان؛ بهدف تحقيق التنمية المحلية^(٥). ولكنه لا يكفي مجرد النص على اعتراف القاضي بتقرير المصلحة العامة المحلية، وإنما يمكن تقييمها أيضاً في ضوء احتياجات التنمية المستقبلية^(٦).

(1) DECHELETTE (G.), Op. Cit., p. 507.

(2) DOUENCE (J.), Op. Cit., p. 15.

(٣) د/ جلال بكير، أساليب تمويل الحكم المحلي "دراسة مقارنة"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة العاصمة، القاهرة، يناير ١٩٧٢، ص ٦.

(٤) د/ محمود عاطف البناء، المرجع السابق، هامش ص ٧٨.

(5) C.E., 18 mai 2005, no254199, Territoire de la Polynésie française, Lebon T., p. 748.

(6) NICINSKI (S.), Les conditions de création d'un service public dans un environnement concurrentiel, A.J.D.A., 2005, P. 2130.

كما تجدر الإشارة إلى أن معظم النفقات ليست كلها ذو فعالية؛ حيث أن نفقات استثمار الجماعات المحلية تمثل نحو ٥٥ مليار يورو في عام ٢٠١٣ وليست جميعها ذو فعالية من حيث المبدأ. وقد أوضح رئيس محكمة المحاسبات أنه يشعر بالقلق إزاء الاستخدام المتزايد للديون من جانب الجماعات المحلية لتمويل نفقات الاستثمار، بينما إيراداتها من الاستثمار تتجه نحو الانخفاض. لذلك يرى أن إصلاح الإدارة المالية المحلية يتم من خلال قانون التمويل السنوي الذي يشير لكل فئة من فئات المجتمع، والأهداف اللازمة من أجل تقدم الإيرادات والحد من المصروفات، ويتضمن تدابير إلزامية بشأن المساواة واحترام القواعد المالية والمحاسبية المتعلقة بالميزانية^(١).

(1) PASTOR (J-M.), Premier diagnostic de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, Op. Cit., p. 1996.

وتجدر الإشارة إلى أنه في ضوء الزيادة الهائلة في النفقات المحلية التي يتسم به النظام الفرنسي. فقد بلغت الديون المحلية في نهاية عام ٢٠١٠ نسبة ١٢٤,١ بليون يورو، وينبغي أن تكون قريبة من ١٣٠ بليون يورو في نهاية عام ٢٠١١، وقد زاد الدين المحلي منذ عام ٢٠٠٤؛ لأن الديون الواردة في هذه التقييمات قد زادت منذ عام ٢٠٠٤ بنسبة ٤١%. ولمزيد من التفصيل بشأن الديون المحلية، انظر: الموقع الرسمي للجماعات الإقليمية الفرنسية، علي الرابط التالي:

[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/bilans-dactivite-cnen, 7-3-2017.](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/bilans-dactivite-cnen, 7-3-2017)

المطلب الخامس

الاعتماد المركزي لسد عجز التمويل المحلي

إن الجماعات المحلية قد يعترتها أثناء مسيرتها عجز Déficit في التمويل، وتلاشيًا من حدوث ذلك تتولى السلطة المركزية المساهمة في تغطية العجز في الميزانية المحلية. فإذا كانت الإيرادات من الضرائب المخصصة للميزانية المحلية تتخفف لأسباب أجنبية عن الجماعات المستفيدة، فإن الدولة تعوض هذه الخسارة في ضوء الشروط المنصوص عليها في القانون المالي لتضمن مستوى يعادل الموارد التي أنفقت^(١).

وفي فرنسا فقد تفاقم العجز العام في الإنفاق الحكومي المحلي لعام ٢٠٠٧؛ حيث بلغ العجز ٢.٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي بدلاً من التوقعات بنسبة ٢.٤٪. ووفقاً لتقرير Bercy "أن هذا يعني تدهور مالي غير متوقع في حدود ٠.٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبالتالي تحتاج إلى تمويل الجماعات المحلية، بسبب الزيادة القوية في نفقاتها. وكذلك لا يمكن للحكومات المحلية أن تقتصر إلا لتمويل نفقات الاستثمار، على عكس الدولة تقتصر لتمويل عجزها التشغيلي"^(٢).

ويُشترط في تلك المساهمة متمثلة في الإعانات أن تكون محدودة، حتى لا تكون ستاراً يخفي تدخل السلطة المركزية مباشرة في عمل الهيئات المحلية بما يؤثر على فكرة الاستقلال المحلي^(٣). وتحقق هذه المساهمة هدفين: أولهما، استبقاء شيء من التوجيه والإشراف بيد السلطة المركزية على هذه الجماعات المحلية المتمتعة بقسط من الاستقلال الذاتي. وثانيهما، حمل الجماعات المحلية على الاضطلاع بخدمات عامة كانت تحجم عنها لولا إعانة الحكومة المركزية^(٤).

ويقوم النظام الفرنسي على إجراءات مُغايرة في حالة وجود عجز في الميزانية؛ حيث يلزم في هذا الفرض ضرورة تدخل ممثل الدولة والغرفة الإقليمية للمحاسبات. وإذا لم ينتج عن إعداد الميزانية توازن حقيقي، فيتعين على ممثل الدولة أن يعقد مداولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار الغرفة

(1) MONDOU (CH.), L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'oeil », Op.Cit., P. 419.

(2) DE MONTECLER (M.-C.), Polémique entre le gouvernement et les élus locaux sur le déficit public, Dalloz actualité, 7 avril 2008.

(٣) د/ محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٢٧.

(٤) د/ محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

الإقليمية. فإذا وجد عجزاً، فيُشترط أن تُعقد مداولة جديدة للمجلس المحلي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإحالة إليه، واقتراح التدابير اللازمة لتغطية هذا العجز، فإذا لم تعقد خلال الشهر المحدد أو قد اتخذت تدابير لكنها غير كافية يتم اعتماد الميزانية، وبالتالي تصبح واجبة النفاذ من قبل ممثل الدولة. ومن ثم، يمكن التعليق على قرار اعتماد الميزانية، إذا كان يحيد عن مقترحات الغرفة الإقليمية للمحاسبات^(١).

وفي جميع الأحوال لا بد أن تدعم الجماعات المحلية من قبل الإدارة المركزية بمدى المساعدات المالية اللازمة، ويتم ذلك إما بتخصيص إعانة كافية لها، أو بتخصيصها حصيلة بعض الضرائب أو جزءاً من هذه الحصيلة. وتأكيداً على ذلك، قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه "وحيث إن ما تقدم لا يعني أن الدولة لا تستطيع تحويل بعض مواردها إلى الجهة التي تراها عوناً لها على النهوض بمسئولياتها، بل يجوز ذلك بشرطين: الأول، أن تكون الأغراض التي تقوم عليها هذه الجهة وفقاً لقانون إنشائها وثيقة الاتصال بمصالح المواطنين في مجموعهم، أو تؤثر على قطاع عريض من بينهم. الثاني، أن يكون هذا الدعم المالي مطلوباً لتحقيق أهداف تلك الجهة، وعلى أن يتم ذلك من خلال رصد ما يكفيها بقانون الموازنة العامة وفقاً للقواعد التي نص عليها الدستور، لا عن طريق الضريبة التي تفرضها السلطة التشريعية لصالح تلك الجهة ابتداء"^(٢).

كما أن منح المساعدات للجماعات المحلية له أثر كبير في تنفيذ بعض المشاريع العادية، أما المشاريع الكبرى فيجب أن تمويل بأسلوب آخر، لاسيما عن طريق القروض. وإذا كانت هناك بلاد تستطيع منحها للجماعات المحلية أن تجمع من مواردها الذاتية حصيلة كافية لتنفيذ المشاريع الكبرى، إلا أن المشكلة تتمثل في أن تُستنفذ الموارد الذاتية للجماعات المحلية في النفقات العامة، مما يجعل الاعتماد على هذه الموارد في تنفيذ المشاريع الكبرى بعيد الاحتمال، وإن كانت بعض المدن الكبرى يمكنها أن تعتمد على احتياطي استهلاك لموجوداتها، أو على احتياطات المؤسسات والشركات الاقتصادية التي تتبعها في عمليات التمويل التي تحتاج إليها.

وعلى ذلك يقترح البعض إنشاء هيئة خاصة لتمويل الوحدات المحلية عن طريق مدها بالقروض؛

(1) SAIDJ (L.), Le contrôle budgétaire, Op. Cit., p. 683 et sui.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ ٦-٦-٢٠٠٤، الطعن رقم (١٢٨)، لسنة (٢٢) ق؛ حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ ٧-٣-١٩٩٨، في الطعن رقم (٥٤)، لسنة (١٩) ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً من ١٩٩٦: ٢٠٠٩، الجزء (٩)، مطابع الأهرام التجارية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٠٩٤.

لأن من المتعذر على هذه الوحدات تدبير القروض التي تحتاج إليها بوسائلها الخاصة، بسبب أعباء الفوائد المرتفعة المفروضة من قبل المصارف، والتي لا تستطيع الوحدات المحلية تحمل أعبائها^(١).

وفي الواقع لاتزال المجالس المحلية تعتمد بصورة شبه مطلقة على إعانات الدولة. وترتب على ذلك أن من يُقدم الإعانة يحدد الغرض الذي تخصص له. ومن ثم، ترسم الحكومة المركزية للوحدات المحلية نشاطها، مما يجعل استقلالها- الذي يعتبر من الناحية النظرية ركناً أساسياً في نظام الإدارة المحلية- مجرد شعار أجوف من الناحية التطبيقية؛ حيث تضيق حرية المجالس وتتضاءل إذا تحددت الإعانات المركزية على أساس تفصيلي، فأضحى دور المجالس المحلية إلى درجة التنفيذ المادي^(٢).

ولعل السبب في تزايد الاعتماد على الإعانات الحكومية للمحليات يكمن في زيادة النفقات التي تقوم بها أجهزة الحكم المحلي لمواجهة التزاماتها المختلفة، وكذلك قصور السياسة التشريعية في إضافة إيرادات مالية جديدة للميزانية المحلية، حيث اقتضت الإضافة في هذا الصدد على زيادة موارد حساب الخدمات والتنمية، وصندوق الإسكان وصندوق الأراضي، وحصيلة هذه الموارد إما ضئيلة أو مخصصة لأغراض بذاتها.

ويشجب بعض الفقه الاعتماد على السلطة المركزية في سد عجز التمويل؛ لأنه من المتوقع ألا ترد هذه المساعدات في مواعيدها، مما يعطل إقامة المنشآت الواردة في الميزانية. كما يتوقف العمل في كثير من المشروعات وتهمل لفترات طويلة؛ بسبب اعتماد الوحدات المحلية بنسبة كبيرة من نفقاتها على الحكومة المركزية هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، قد تلجأ للاقتراض بقصد تمويل أحد المشروعات، ولا شك أن هذا المورد تكتنفه كثيراً من الصعوبات ولا يرد للمحليات، وإذا ورد يكون أقل مما قدر له في الميزانية، وبالتالي يعرقل المشاريع المراد إقامتها^(٣).

(1) PASTOR (J-M.), Premier diagnostic de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, Op. Cit., p. 1996.

وأيضاً انظر: د/ أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٧٦.
(٢) د/ سليمان الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة الثانية عشر، ١٩٧٠، ص ٦٠٠؛ د/ سمير عبد الوهاب، النظام المحلي المصري بين المركزية واللامركزية "دراسة مقارنة لقوانين الإدارة المحلية من ١٩٨٨:١٩٦٠"، مركز البحوث السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الجزء رقم (٤٢)، ١٩٩١، ص ١٤ وما بعدها.

(٣) د/ عبد الجليل هويدي، المرجع السابق، ص ١٧٠.

المطلب السادس

خضوع التمويل المحلي للرقابة المركزية

إن الميزانية المحلية تمثل مضمون التمويل المحلي، ويكون تحت تصرف الجماعات المحلية، الأمر الذي يعني ضرورة توافر الاستقلال المالي الحقيقي لها، لكنه لا يكون استقلالاً مطلقاً؛ حيث تخضع الوحدات المحلية لرقابة السلطة المركزية، وكان هذا الأمر نتاج تجارب بعض الدول التي ارتأت أن استقلال هذه الوحدات بماليتها يؤدي لخلق نوع من التداخل بين مالية الدولة والمالية المحلية. وفي سبيل كفالة التناسق بينهما، فقد أوجبت الظروف العملية الانتقاص من هذا الاستقلال، ولهذا دعت الضرورات إلى إخضاع الموارد المالية المحلية لرقابة السلطة المركزية^(١).

وقد أكدت الفقرة السادسة في المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ على أن "ممثل الدولة، يمثل كل أعضاء الحكومة في أعباء المصالح القومية من الإشراف الإداري، وإنفاذ القانون"^(٢). مما يدل على اعتراف المشرع الدستوري الفرنسي باستقلالية الجماعات المحلية، ولكن قيد ذلك نسبياً بخضوعها للرقابة من جانب الدولة.

وتهدف الرقابة على الموارد المالية المحلية إلى منع إساءة التصرف المالي من جانب الجماعات المحلية، وقد ساعد ذلك على كشف المخالفات أو الأخطاء واتخاذ الإجراءات التصحيحية، كما كانت مجالس الإدارات والأقاليم التنفيذية وكلياً للدولة أو ممثلاً عنها، وتمارس الرقابة الفعلية من قبل السلطات المركزية ذاتها. كما أن نقل السلطة التنفيذية للرئيس المنتخب من هذه المجالس هو أحد أهم التغييرات الجذرية والتي أدخلت بموجب المادتين (٧٣&٢٥) من القانون الصادر في ٢ مارس ١٩٨٢م^(٣).

(١) د/ محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر "طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه"، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد السادس والخمسون، أكتوبر ٢٠١٣، ص ٣٦٩.

(2) "Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant chacun des membres du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.", Voir: ART. (72) al. 6 du le constitution 4 oct. 1958.

(3) HERTZOG (R.), Les contrôles financiers , A.J.D.A., 1992, P.60.

ويرى بعض الفقه^(١) أن التوافق المرغوب فيه بين السياسة المالية للدولة وسياسة التمويل المحلي قد لا يتحقق إذا ترك للهيئات المحلية الحرية الكاملة في التصرف بلا رقابة من جانب السلطة المركزية. إذ لا تستبعد التعارض بين الاتجاهات السياسية المتباينة من حيث السياسة الضريبية أو الالتجاء إلى القروض العامة أو استخدام حصيلة الموارد الذاتية.

ومسايرة لهذا الاتجاه فقد تضمن قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م وتعديلاته في المواد من (١١٩:١٢٤) بعض القواعد التي تكفل خضوع الموارد المالية المحلية لرقابة السلطة المركزية سواء من حيث تقريرها أم من حيث التصرف فيها. على الرغم من أن تلك الرقابة في ذاتها ستقل وطأتها تدريجياً، ولاسيما كلما اعتنقت الدولة سياسة الاقتصاد الحر كلما دعم ذلك الاستقلال المالية للوحدات المحلية^(٢).

كما ذهب المشرع الفرنسي إلى تقرير الرقابة على التمويل والميزانية المحلية حيث نص على أن " إجراء الرقابة المالية القابلة للتطبيق على الأقاليم تُنفذ بواسطة ممثل الدولة في المنطقة التي تقع في دائرته. والغرفة الإقليمية للمحاسبات، تختص نحو الوفاق الإقليمي في المنطقة التي يوجد بها مقرها"^(٣).

ويرى بعض الفقه المساعدات المركزية التي تتلقاها وحدات الإدارة المحلية ترتبط بقدر من الرقابة المركزية، فهذا لا يتفق مع متطلبات الحكم المحلي السياسية بقدر ما يتفق مع متطلبات الإدارة المحلية^(٤).

(١) د/ مجدى مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية "دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية"، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠١، ص ٢٠٩؛ عبد الله أمين دياب، التمويل المحلي ووسائل إعداد الموازنات، بحث مقدم لمؤتمر تنمية الموارد المالية المحلية، في الفترة من ٢١:٣٢ ديسمبر ١٩٨٢، القاهرة، ص ٣٨.

(٢) د/ السيد عبد المطلب غانم، المحليات "دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية"، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٠٣.

(3) "La procédure de contrôle budgétaire applicable à l'entente interrégionale est mise en oeuvre par le représentant de l'Etat dans la région où est fixé son siège. La chambre régionale des comptes, compétente à l'égard de l'entente interrégionale, est celle qui est compétente à l'égard de la région dans laquelle elle a son siège", Voir: ART. (15622-2) de C.G.C.T.

(٤) د/ أحمد رشيد، المرجع السابق، ص ٨٧.

ونرى أنه حسناً ما اتجه إليه كلاً من المشرع المصري والفرنسي نحو إخضاع الموارد المالية لرقابة السلطة المركزية؛ بغية محاربة الفساد المالي الذي بلغ ذروته في الوحدات المحلية، فبدون هذه الرقابة تفشل في تحقيق أهدافها المنشودة، لذا نرى أن رقابة السلطة المركزية على الموارد المالية المحلية لا يمكن أن تمس جوهر الاستقلال المالي لها في ضوء الضمانات التي يكفلها كل المشرع سواء في مصر أم في فرنسا.

خاتمه

تناولنا في هذه الدراسة، بحث في الأسس التي يقوم عليها نظام التمويل داخل وحدات الإدارة المحلية، فيقع على عاتق وحدات الإدارة المحلية - بمختلف أحجامها - مهام متعددة، تسعى لتحقيقها من خلال مجموعة من الوسائل لعل أهمها الموارد المالية التي تلجأ إليها للقيام بدورها ونشاطها المعتاد. لكن توفير ما يلزم منها لتغطية الاحتياجات المالية للإدارة المحلية، والوفاء بأهدافها يكون من الصعوبة بمكان؛ نظراً لما يحيط بمسألة التمويل المحلي من عقبات.

فالتمويل المحلي ليس هدفاً في ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق أهداف أخرى تختلف من مجتمع لآخر تبعاً للفلسفة التي يركز عليها أو التي ينبع منها. كما أن معايير التنمية في دولة ما إنما تقاس بنسبة مالية الإدارة المحلية إلى المالية العامة للدولة، فكلما زادت الموارد المالية المحلية أمكنها أن تمارس اختصاصاتها على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على ذاتها.

وعلى ذلك، يعد التمويل المحلي أهم مقوم من مقومات نجاح الإدارة المحلية، فبدونه لا تستطيع أن تقوم بوظائفها. لاسيما في ظل النمو السكاني السريع، وزيادة الطلب على الخدمات العامة، وارتفاع تكاليف الخدمات المحلية. أو بالأحرى إن إنفاق الوحدات المحلية على الخدمات العامة التي تقدمها - للمواطنين المحليين - هو بطبيعته إنفاق عام، ويشكل ما يقرب من ثلث الإنفاق العام. ومن ثم فلا يمكن استيعاب الطبيعة المالية والقانونية للموارد المالية المحلية دون ربطها بالمالية العامة للدولة ذاتها.

لذلك كان منطقياً أن تحرص معظم الدساتير على تكريس مواد تحدد إطار التمويل المحلي ومصادره المختلفة، مما يبدو معه أهميته البالغة في حسن إدارة الوحدات المحلية، ورغبتها في توافر المتطلبات الأساسية للتمويل المحلي؛ لتهيئة المناخ اللازم للاستثمار وتحقيق الأهداف التي تسعى نحوها.

قائمة الاختصارات

A.J.C.T.	Actualité juridique du Collectivités territoriales
A.J.D.A.	Actualité juridique du droit administratif
Al.	Alinéa
Art.	Article
C.G.C.T.	Code général des collectivités territoriales
Cons. Const.	Conseil constitutionnel
C.E.	Conseil d'Etat
D.C.	Dalloz Actualité
J.O.R.F.	Journal officiel de la République française
A.J.D.I.	L'actualité juridique droit immobilier
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
P.U.F.	Presses universitaires de France
R.D.I.	Revue de droit immobilier
R.D.S.S.	Revue de droit sanitaire et social
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif

قائمة المراجع

أولاً- المؤلفات العربية:

١- المؤلفات العامة:

- د/ صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- د/ مصطفى سيد أحمد صقر، فلسفة وتاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار النيل للطباعة بالمنصورة، القاهرة، ٢٠١٥.

٢- المؤلفات المتخصصة:

- د/ أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٥.
- د/ الحسيني بدر، التمويل المحلي وتنمية المحليات، بحث مقدم لمؤتمر "التممية المحلية في مصر" مشكلات الحاضر وتطلعات المستقبل، في الفترة من ١٥:١٧ ديسمبر، الجزء الثاني، القاهرة، ١٩٨٦.
- د/ السيد عبد المطلب غانم، المحليات "دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية"، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ١٩٨١.
- د/ جلال بكير، أساليب تمويل الحكم المحلي "دراسة مقارنة"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة العاصمة، القاهرة، يناير ١٩٧٢.
- د/ حسين رمزي كاظم، آفاق ومستقبل التنمية المحلية في جمهورية مصر العربية، مجلة الإدارة، القاهرة، المجلد رقم (٣٦)، العدد رقم (٣)، ٢٠٠٤.
- د/ حمدي أمين عبد الهادي، إدارة التنمية بالمحليات "المشاكل والحلول"، مجلة التنمية الإدارية، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، السنة الرابعة، العدد الرابع عشر، القاهرة، يناير ١٩٨٢.
- د/ خالد العالي، مالية الإدارة المحلية في الدول النامية مع إشارة خاصة إلى الوضع في المملكة العربية السعودية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، السنة التاسعة، ديسمبر ١٩٦٧.
- د/ خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، ١٩٨٥.

- د/ خالد عبد الحميد فراج، الإدارة المحلية والحكم في عهد الثورة علمًا وعملاً في ١٥ سنة، الطبعة الأولى، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٧.
- د/ رمضان محمد بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية المحلية، ورقة عمل مقدمه في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، القاهرة، يونيو ٢٠٠٧.
- د/ سليمان الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة الثانية عشر، ١٩٧٠.
- د/ سمير عبد الوهاب، النظام المحلي المصري بين المركزية واللامركزية "دراسة مقارنة لقوانين الإدارة المحلية من ١٩٨٨: ١٩٦٠"، مركز البحوث السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الجزء رقم (٤٢)، ١٩٩١.
- د/ صبحي محرم، تمويل الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد رقم (٢٩)، ١٩٧٠.
- د/ صلاح الدين فوزي، الموارد المالية للمحليات من الواقع إلى المستهدف، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد الرابع والعشرون، أكتوبر ١٩٩٨.
- د/ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.
- د/ عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي "دراسة مقارنة مع الإشارة إلي مصر"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣.
- د/ عبد الكريم صادق بركات، مالية الدولة والهيئات المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.
- د/ عبيد علي أحمد الحيجاوي، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض وبيان كيفية معاملتها ضريبياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- د/ عمر الفاروق السعيد الجوهري، العلاقات التمويلية مع الجهات المركزية ومشاكل التمويل في الوحدات المحلية، مجلة الإدارة، المجلد رقم (١٤)، العدد رقم (٢)، القاهرة، ١٩٨١.

- د/ مجدى مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية "دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية"، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، ٢٠٠١.
- د/ محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر "طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه"، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد السادس والخمسون، أكتوبر ٢٠١٣.
- د/ محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، مطبعة إخوان مورافتلي، القاهرة، ١٩٨٢.
- د/ محمد عبد الله العربي، البلديات، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، ١٩٦٥، ص ٣٢٣.
- د/ محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة التاسعة والعشرون، ١٩٥٩.
- د/ محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
- د/ محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة عشرة، العدد الثاني، أغسطس ١٩٧٢.
- د/ مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- د/ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- د/ دراموند، تمويل الحكم المحلي، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦١.
- د/ عبد الله أمين دياب، التمويل المحلي ووسائل إعداد الموازنات، بحث مقدم لمؤتمر تنمية الموارد المالية المحلية، في الفترة من ٢١:٣٢ ديسمبر ١٩٨٢، القاهرة.
- د/ كمال عبد الرحمن الجرف، الضرائب والرسوم المحلية وفقاً لأحكام قانون نظام الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٦٢.

٣- الرسائل العلمية:

- د/ أسامه عبده السيد شاهين، دور المالية العامة المحلية في التنمية الاقتصادية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٥.
- د/ شاكرا علي ناجي الشايف، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١.
- د/ عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١.
- د/ لطفي راشد محمد، التغيير التنظيمي مدخل لتطوير نظام الحكم المحلي في مصر، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة المنصورة، ١٩٧٨.

(1) Ouvrages Généraux:

- BENOIT (F.-P.), Le Droit Administratif Français, Dalloz, Paris, 1968.
- DUVERGER (M.), Finances publiques, 8e éd, P. U. F., paris, 1975.
- LUCHAIRE (F.), LUCHAIRE (Y.), le Droit de la Decentralization, P.U.F., Paris, 1989.
- VEDEL (G.), Droit Administratif, 7e éd refondue, paris, 1980.

(2) Ouvrages Spéciaux:

- ADVIELLE (F.) & HERZELE (P.), Les chambres régionales et territoriales des comptes et la situation des régions, A.J.D.A., 2013.
- BOUVIER (M.), La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale, R.F.D.A., 2011.
- BOUVIER (M.), Les finances locales, 5e éd, L.G.D.J., Paris, 1998.
- CHABIH (J.), Les finances des collectivités locales au Maroc : Essai d'une approche globale des finances locales, L'Harmattan, Paris, 2005.
- DARNANVILLE (H.), L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité, A.J.D.A., 2002.
- DAVID (C.) & GEST (G.), Répertoire de droit international, Impôts, D.C., janv. 2015.
- DE MONTECLER (M.-C.), Polémique entre le gouvernement et les élus locaux sur le déficit public, Dalloz actualité, 7 avril 2008.
- DE POULPIQUET (V.), La flexibilité de l'emploi et la Communauté européenne, R.T.D. eur, 1999.
- DECHELETTE (G.), Les collectivités locales face a leurs besoins en équipements publics, A.J.D.I., 1998.
- DOUENCE (J.), La création et la suppression des services publics locaux, Dalloz, Paris, 2012.
- FLEURIOT (C.), Successions transfrontalières au sein de l'Union : vers la fin de la double imposition ?, Dalloz actualité, 9 janv. 2012.

- FOURNIÉ (F.), Les aspects financiers de la Constitution européenne , R.T.D. eur, 2005.
- FROMONT (M.), Les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement, 1e éd, Bruylant, Brussels, 1987.
- HARDY (J.), Le Décret n° 2003-1010 du 22 oct. 2003 relatif à la gestion comptable, budgétaire et financière des établissements et des services sociaux et médico-sociaux , R.D.S.S., 2004.
- HERTZOG (R.), Les contrôles financiers , A.J.D.A., 1992.
- HERTZOG (R.), La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : précisions et complications, A.J.D.A., 2004.
- HERTZOG (R.), L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, A.J.D.A., 2003.
- HERTZOG (R.). La constitution financière de l'Etat décentralisé. In: Annuaire des collectivités locales. T. 24, 2004.
- LABIE (F.), Finances locales, 1e éd, Dalloz, Paris, 1995.
- MARCHADIER (A.-H.), La péréquation financière horizontale et la Constitution, A.J.D.A., 2013.
- MONDOU (CH.), L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en « trompe-l'œil », R.F.D.A., 2005.
- MONTMAUR (V.), Le rôle des agences de notation dans l'évaluation des collectivités territoriales , A.J.C.T., 2012.
- NICINSKI (S.), Les conditions de création d'un service public dans un environnement concurrentiel, A.J.D.A., 2005.
- NOGUELLOU (R.), L'influence de la crise économique sur les marchés publics et contrats de partenariat public-privé – Stéphane Braconnier, R.D.I., 2010.
- ORSONI (G.), Les finances départementales, Dalloz, Paris, 2014.
- PASTOR (J.-M.), Premier diagnostic de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, A.J.D.A., 2013.
- PASTOR (J.-M.), Les pistes de la Cour des comptes pour maîtriser la dépense locale, D.C., 16 oct. 2014, A.J.D.A., 2014.

- PERROTIN (F.), Comptes à l'étranger : quatre milliards de recettes fiscales attendues, D.C., 13 mars 2014.
- PIÉROT (R.), L'autonomie financière des collectivités locales de la décentralization, A.J., Paris, 1984.
- RAVANEL (J.), La réforme des Collectivités Local et des régions, Dalloz, Paris, 1984.
- SAIDJ (L.), Encyclopédie des collectivités locale "Le contrôle budgétaire", Dalloz, paris, 2007.
- SAÏDJ (L.), Encyclopédie des collectivités locale "Les opérations d'exécution du budget communal", Dalloz, Paris, 2006.
- THÉRÈSE (M.), Les prix et les services dans les délégations de service public, A.J.D.A., 1996.
- VENDÉ (V.), La solidarité financière dans les relations entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale, R.F.D.A., 2004.

(3) Thèses:

- PROTIERE (G.), Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien, thèse, la Faculté de Droit et Science politique de l'université Lumière Lyon, France, 2013.

ثالثاً - مواقع الانترنت:

- قاعدة التشريعات الفرنسية:

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

- موقع الجماعات الإقليمية الفرنسية:

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

- موقع محكمة المحاسبات:

<https://www.ccomptes.fr/>

قائمة المحتويات

١	مقدمة.....
٢	المبحث الأول: تعريف التمويل المحلي.....
٣	المطلب الأول: تعريف التمويل المحلي في اللغة والاصطلاح.....
٤	المطلب الثاني: موقف الفقه المصري من تعريف التمويل المحلي.....
٦	المطلب الثالث: موقف الفقه الفرنسي من تعريف التمويل المحلي.....
٩	المبحث الثاني: التكريس الدستوري للتمويل المحلي.....
١٠	المطلب الأول: التكريس الدستوري للتمويل المحلي في مصر.....
١٤	المطلب الثاني: التكريس الدستوري للتمويل المحلي في فرنسا.....
١٧	المبحث الثالث: المتطلبات الحاكمة للتمويل المحلي.....
١٨	المطلب الأول: كفاية التمويل المحلي.....
٢٢	المطلب الثاني: مرونة التمويل المحلي.....
٢٧	المطلب الثالث: الصبغة المحلية للتمويل.....
٣٠	المطلب الرابع: ضبط التمويل للإنفاق المحلي.....
٣٣	المطلب الخامس: الاعتماد المركزي لسد عجز التمويل المحلي.....
٣٦	المطلب السادس: خضوع التمويل المحلي للرقابة المركزية.....
٣٩	خاتمه.....
٤٠	قائمة الاختصارات.....
٤١	قائمة المراجع.....
٤٨	قائمة المحتويات.....