

## دور اللامركزية المالية في دعم الاستقلال المالي للوحدات المحلية

طالب الدكتوراه: عهد سليمان كلية الحقوق - جامعة دمشق

إشراف الدكتور: نجم الأحمد

### المخلص

الاستقلال الإداري للامركزية الإدارية يقتضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية وحداتهم بتمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات، لذلك يعد التمويل اللامركزي ركناً من الأركان المهمة للنهوض بواقع الإدارة اللامركزية والمحلية وقدرتها على تنفيذ الاختصاصات المنوطة بها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وكما يعتبر مؤشراً حقيقياً للتطورات التي تشهدها المجتمعات الحديثة وعنصراً أساسياً في صنع السياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية المالية - التمويل المحلي - الموارد الذاتية -

الاستقلال الإداري والمالي - الموازنة.

## **The role of fiscal decentralization in supporting the financial independence of local units**

### Abstract

Administrative independence of administrative decentralization requires that it be accompanied by financial independence that confirms the financial responsibility of citizens and their contribution to the budget of their units by financing them with the funds they need to the extent of the services they provide. Within the scope of its work, it is also considered a true indicator of the developments taking place in modern societies and an essential element in making the general economic and social policies of the society.

Keywords: financial decentralization - local financing - self-resources - administrative and financial independence - budget

## مقدمة:

تعد اللامركزية المالية إحدى الأصناف الفرعية للامركزية بصورة عامة، إذ يقتضي هذا الصنف أن تخصص موازنة مالية مناسبة لكل الوحدات الإدارية المكونة للدولة الواحدة والوصول إلى الأهداف المنصوص عليها دستوراً وقانوناً، والجاري حالياً هو أن تصنيف اللامركزية المالية لم يكن له أي اهتمام من قبل الفقهاء والقانونيين والقضاة، وبنفس الوقت لا يمكن للامركزية الإدارية أن يكتب لها النجاح من دون تطبيق اللامركزية المالية، حيث لا بد من إيجاد موازنة خاصة للوحدات المكونة للدولة، بحيث يمكنها من النهوض بأعباء المهام الموكولة إليها بموجب الدستور والقانون، وحديثاً بدأت التوجهات العالمية في السير نحو اعتبار اللامركزية المالية أحد أنواع اللامركزية بالشكل العام إضافة إلى اللامركزية السياسية والإدارية ولامركزية السوق وعليه فقد تزايد الاهتمام باللامركزية المالية وآليات تطبيقها وبما يتفق مع التنظيم الدستوري والقانوني لآليات جمع وتوزيع وانفاق الموارد المالية في الدولة وعلى مختلف مستوياتها الحكومية والإدارية.

## إشكالية البحث:

تدور إشكالية البحث حول التساؤل الآتي:

ما هو دور اللامركزية المالية في دعم استقلال الوحدات المحلية مالياً وإدارياً؟؟ وكيف تساهم اللامركزية المالية في خلق الموارد المحلية الذاتية للوحدات المحلية؟؟ وما هو موقف المشرع السوري من اللامركزية المالية؟؟

## أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في تقديم دراسة متكاملة حول مدى تأثير اللامركزية المالية على استقلال الوحدات المحلية مالياً وإدارياً والبحث في الأساليب المتبعة لإيجاد مصادر محلية ذاتية كافية لتمويل الوحدات المحلية دون الحاجة إلى الإعانات وما قد يرافق هذه

الإعانات من رقابة مفرطة وبالتالي معرفة دور اللامركزية المالية في الوصول إلى تنمية محلية مستدامة مع توفير الضمانات الكافية للوحدات المحلية.

#### أهداف البحث:

1. تسليط الضوء على دور اللامركزية المالية في دعم استقلال الوحدات المحلية مالياً.

2. بيان أثر اللامركزية المالية في توفير الموارد المحلية الذاتية للوحدات المحلية.

3. تسليط الضوء على موقف المشرع السوري من اللامركزية المالية عبر القوانين ذات الصلة.

#### منهج البحث:

يهدف هذا البحث إلى اتباع المنهج التحليلي بهدف تحليل الأوضاع القانونية والإحاطة بالأساليب العامة للوصول إلى النتائج المطلوبة.

#### خطة البحث:

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للمركزية المالية.

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية المالية.

الفرع الثاني: أهداف اللامركزية المالية.

المطلب الثاني: الإطار التطبيقي للامركزية المالية.

الفرع الأول: إيرادات اللامركزية المالية.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالإففاق وأوجه الإففاق في إطار اللامركزية المحلية.

الفرع الثالث: موقف المشرع السوري من اللامركزية المالية.

خاتمة.

## المطلب الأول

### الإطار المفاهيمي للامركزية المالية

تعد اللامركزية المالية إحدى تصنيفات اللامركزية بالشكل العام والتي تتمحور حول تخصيص موازنة مالية بما يلبي حاجات الوحدات المحلية، بحيث تكون الوحدات المحلية قادرة على تحقيق الأهداف التي وجدت لأجلها، واللامركزية المالية لا تقل أهمية عن اللامركزية السياسية والإدارية.

ومن المؤكد أن المال هو عصب الحياة، ولا يمكن لأي مسار إداري أو سياسي أن يكتب له النجاح إذا لم يخصص له الأموال الكافية للنهوض بالأعباء المكلف بها، لذلك سنتناول في هذا المطلب الحديث عن اللامركزية المالية من حيث المفهوم والدلالات والأهداف والخصائص حتى تكون لنا الفكرة الكافية عنها وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية المالية.

الفرع الثاني: خصائص اللامركزية المالية.

## الفرع الأول

### مفهوم اللامركزية المالية

يعرّف الفقهاء في المجال القانون الإداري اللامركزية الإدارية بأنها توزيع للوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية المتواجدة في العاصمة وبين الوحدات الإدارية سواء كانت

مصلحية أو مرفقية أو إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة بحيث تعمل هذه الوحدات تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية<sup>(1)</sup>.

في حين، فإن اللامركزية المالية تدور حول فكرة منح الوحدات المحلية المزيد من سلطة تحصيل الإيرادات العامة بما يضمن الاستقلال المالي لهذه الوحدات دون المساس بالإنفاق أو التحصيل ذات الطابع المركزي<sup>(2)</sup>.

بمعنى آخر، تعني اللامركزية المالية توزيع وتقسيم الصلاحيات المالية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية بحيث يخول للهيئات المنتخبة بعض مسؤوليات الإنفاق وبعض صلاحيات تعبئة الإيرادات المحلية لتمويل الأنشطة التي تقوم بها بما يكفل لهذه الهيئات الاستقلالية في صنع قراراتها المالية.

وبالتالي فإن اللامركزية المالية في هذه الحالة تضمن استقلال الوحدات المحلية وتفسح لها المجال لإدارة وتنمية مواردها المحلية مما ينعكس إيجاباً على مستوى أداء هذه الخدمات وجودتها، فضلاً عن سعي اللامركزية المالية لزيادة الموارد المحلية نظراً لأن الوحدات المحلية تكون أكثر قدرة وكفاءة على الوصول إلى دافعي الضرائب التي لا تصل إليهم السلطة المركزية، كما تعمل اللامركزية المالية على منح المزيد من حرية العمل للوحدات المحلية من خلال منحها حق تخطيط المشروعات على المستوى المحلي وزيادة حجم الاستثمار والعمل على توفير فرص العمل وبالتالي رفع مستوى المعيشة<sup>(3)</sup>.

(1) د. الظماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 1986، ص 65.

(2) علي عدوي، محمد أحمد، اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية، مؤسسة الأهرام الرقمي، 2010، ص 1، متوفر على الرابط:

تاريخ الدخول 2021/7/1، وقت الدخول: 6:00 صباحاً <http://www.dijital.ahram.org.eg>

(3) عبد العظيم الشمري، منال السيد، التحول نحو اللامركزية المالية في الدول النامية ومتطلبات التطبيق في مصر، القاهرة، مصر، 2009، مقال متوفر على الرابط:

وعرف بعضهم اللامركزية المالية بأنها نقل المسؤولية المالية من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية كما يجبر هذه الأخيرة على تقديم وتمويل عدد متزايد من الخدمات، كما تشير اللامركزية المالية إلى التنازل الرسمي لمهام الإنفاق والإيرادات (التحويلات الحكومية الدولية وموارد الضرائب الخاصة وغير الضريبية) إلى الحكومات المحلية<sup>(4)</sup>.

وبناءً على ذلك، تدور فكرة اللامركزية المالية حول الأمور المتعلقة بقدرة الوحدات المحلية على امتلاك القدرات اللازمة لإعداد السياسات وتخطيط وإدارة مسؤولياتها، ومدى قدرتها على توفير المخصصات المحلية الكافية لتتمكن من تنفيذ مهامها على نحو فعال وجيد.

ومع ذلك، فإن الاستقلال المالي للوحدات المحلية هو استقلال نسبي وليس مطلق نظراً لخضوعها للقيود الآتية:

1. الوحدات المحلية ملزمة بالقواعد الدستورية وعدم مخالفة المبادئ العامة التي قررتها التشريعات المركزية عند قيامها بإعداد وتنظيم موازنتها المالية باعتبار أن الوحدات المحلية هي جزء من الأجهزة المكونة للدولة الواحدة.
2. لا يحق للوحدات المحلية فرض ضرائب أو رسوم من تلقاء نفسها من دون الالتزام بالدستور والقانون بهذا الخصوص.

---

تاريخ الدخول: 2021/7/1، وقت الدخول: 8:00 صباحاً <http://www.alndom.com>

<sup>(4)</sup> سمينة، نعيمة، إصلاح نظام المالية المحلية كآلية للتنمية المحلية، جامعة الشلف، الجزائر، متوفر على الرابط:

تاريخ الدخول: 2021/7/2، وقت الدخول: 12:00 مساءً [S.Semina@univ-cllef.dz](mailto:S.Semina@univ-cllef.dz)

3. ليس للوحدات المحلية حق الاقتراض العام سواءً محلياً أو أجنبياً بدون العودة إلى السلطة المركزية والجدير بالذكر، أن اللامركزية المالية لا يكتب لها النجاح في ظل مركزية إدارية شديدة تحصر كافة الأمور المالية في العاصمة، فهذا الأمر قد يشل قدرة الوحدات المحلية على ممارسة الصلاحيات الممنوحة لها.

فالمركزية الإدارية من شأنها حصر الأمور الإدارية والمالية أيضاً بيد ممثلي السلطة المركزية في العاصمة، وبالتالي هي من تحدد حجم الإنفاق وآلية تحصيل الإيرادات اللازمة وكيفية توزيعها بما يتناسب مع السياسة المركزية وبالتالي تتحول الوحدات المحلية إلى أجهزة مركزية لتحصيل وجباة الضرائب المحلية من دون أن يكون لها الحق في توظيفها بما يتناسب مع حاجاتها وقدرتها على استثمارها محلياً.

وتعود نشأة اللامركزية المالية إلى فكرة الخدمات العامة التي تقوم بتأمينها السلطة المركزية، حيث ينحصر دور الدولة في هذا المجال في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتخفيف من التفاوت في توزيع الدخل القومي وتحقيق العدالة الاجتماعية وتقديم السلع والخدمات العامة، وقد تم توزيع الأدوار بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، بحيث تتولى السلطة المركزية وظيفة الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل وتقوم الوحدات المحلية بتقديم السلع والخدمات العامة ومبرر ذلك هو أن الوحدات المحلية هي الأقرب لحاجات سكان هذه الوحدات وبالتالي تعمل على تأمين تلك السلع والخدمات بأعلى درجة ممكنة من الكفاءة الاقتصادية والإنصاف وهذا الأمر يتطلبه قدرًا كبيراً من السيولة الكافية والتي يفضل أن تكون محلية.

وبهذا نكون أنهينا الفرع الأول والذي تحدثنا فيه عن مفهوم اللامركزية المالية وسننتقل في الفرع الثاني للحديث عن أهداف اللامركزية المالية وفق الآتي:

## الفرع الثاني

## أهداف اللامركزية المالية

من الثابت أن اللامركزية المالية تسعى إلى تحقيق المصلحة المادية بين مكونات السلطة المركزية والمحلية وإن إقرار اللامركزية المالية من شأنه المساهمة بفعالية أكبر في إعداد وتنفيذ السياسات التنموية، إذ تتضمن تحديد إيرادات الوحدات المحلية وكيفية تحويل الأموال لها من السلطة المركزية، فضلاً عن خضوعها لمختلف أنواع الرقابة المالية استناداً لأحكام الدستور والقانون.

وبالتالي نستطيع أن نوجز أهداف اللامركزية المالية بما يأتي:

### أولاً - تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الإدارية المكونة للدولة:

ساعدت التطورات الأخيرة خاصة على صعيد التكنولوجيا وثورة المعلومات على خلق ظروف وأوضاع اجتماعية واقتصادية وشجعت فكرة اللامركزية الإدارية والمالية، ومن هذه الظروف الاعتراف بالطابع اللامركزي لاقتصاد السوق وازدهار الأسواق على أسس التعددية والتنافس بدلاً من التجانس وأن التفكير بهذه المصلحة ستعزز من جودة الخدمة العامة<sup>(5)</sup>.

### ثانياً - إعداد وتنفيذ السياسات التنموية المحلية:

تساهم اللامركزية المالية في إعداد وتنفيذ السياسات التنموية في الوحدات المحلية، حيث تمنح الوحدات المحلية صلاحية تحديد الضرائب المحلية وجبايتها وإنفاقها محلياً

<sup>(5)</sup> القبيلات، حمدي، الرقابة الإدارية المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة محلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص15.

وبالتالي العمل على توظيف هذه الإيرادات بما يخدم المشاريع المحلية الإقليمية والتنمية وبما يتناسب مع إمكانيات الوحدات المحلية وهذا الأمر يهدف في نهاية الأمر إلى دعم اللامركزية المالية والإدارية.

**ثالثاً - تعمل اللامركزية المالية على تحديد إيرادات الوحدات المحلية وتحويل الأموال إليها من السلطة المركزية:**

من شأن تطبيق اللامركزية المالية هو تحديد مصادر دخل الوحدات المحلية بعد دراسة أنواع الرسوم والضرائب والمداخيل التي يمكن أن تحصلها وكيفية تقسيم نسب الإنفاق وأنواع الرسوم والضرائب بين السلطة المركزية والوحدات المحلية وصلاحيات كل منها في جبايتها وهذا الأمر يتطلب تحويل أموال من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية قد تكون على شكل (إعانات، سلفة، إلخ).

وكما تعمل اللامركزية المالية على فرض نظام الرسوم والضرائب المحلية خالياً من التعقيد بهدف تسهيل عملية جبايتها وأن يكون مستوى الرقابة المالية المركزية مقبولة بحيث لا يعيق عمل الوحدات المحلية الإقليمية في تنفيذ المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بها<sup>(6)</sup>.

**رابعاً - تسعى اللامركزية المالية إلى خضوع الوحدات المحلية للرقابة المالية وفقاً للدستور والقانون:**

حيث تهدف اللامركزية المالية من تطبيق الرقابة المالية إلى التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق وأهداف التنظيم الإداري ومن تحقيق الغايات المحاسبية

---

(6) القبيلات، حمدي، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 23.

والالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية والمحافظة على الموارد والممتلكات والتحقق من الالتزام بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة ضمن الأطر المحدد لها قانوناً وبما يتناسب ويتفق مع المصلحة العامة.

#### خامساً - وللامركزية المالية أهداف سياسية وإدارية ومالية:

فالهدف السياسي هو التحقق من تطبيق ما أقرته السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية ومدى استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها.

والهدف المالي هو التحقق من صحة الحسابات والتصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات ومراقبة ترشيد الإنفاق.

أما الهدف الإداري فيتمثل في التأكد من أن العمل الإداري يسير في الاتجاه الصحيح بما يخفض من النفقات المطلوبة وأن القرارات الإدارية تعمل على حسن سير العمل في كافة المراحل (التخطيط والتنفيذ والمتابعة).

وبالتالي وانطلاقاً من هذه الخصائص نستطيع القول بأن اللامركزية المالية يمكن تطبيقها في ظل اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وفي ظل الدولة البسيطة والدولة الاتحادية، طالما تعمل على توزيع الإيرادات العامة بين المستويات الإدارية للدول وتخصيص نفقاتها ولكن الأمر يختلف إذا كانت الدولة ذات نظام اتحادي، حيث يتسم عملها بالطبيعة التشريعية والتنفيذية وتخضع لرقابة القضاء الدستوري، بينما في الدولة البسيطة تكون اللامركزية المالية ذات طبيعة إدارية وتخضع لرقابة القضاء الإداري<sup>(7)</sup>.

(7) علي عدوي، محمد أحمد، اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص 65.

وبهذا نكون قد أنهينا الحديث عن الأهداف التي تسعى إليها اللامركزية المالية بالشكل العام وسننتقل في المطلب الثاني للحديث عن الإطار التنظيمي والتطبيقي للمركزية المالية وموقف المشرع السوري منها وذلك وفق الآتي.

## المطلب الثاني

### الإطار التطبيقي للامركزية المالية

سنتناول في هذا المطلب البحث في الآلية التي تعمل من خلالها اللامركزية المالية سواء بتحديد الإيرادات المالية التي تقوم بتحصيلها ومن ثم معرفة السلطة المختصة بذلك وفق التشريعات الناظمة وكذلك الاطلاع على موقف المشرع السوري من ذلك وفق الفروع الآتية:

الفرع الأول: إيرادات اللامركزية المالية.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالإنفاق وأوجه الإنفاق في إطار اللامركزية المالية.

الفرع الثالث: موقف المشرع السوري من اللامركزية المالية.

## الفرع الأول

### إيرادات اللامركزية المالية

من الثابت أن وجود موارد مالية خاصة للوحدات المحلية من شأنها تمكين هذه الوحدات من أداء مهامها الدستورية والقانونية، فالموارد المالية الكافية تمكن الوحدات

المحلية من القيام بمسؤولياتها بالطريقة التي تراها مناسبة فهي عنصر مهم في تحقيق استقلال الوحدات المحلية<sup>(8)</sup>.

وهذه الإيرادات المالية يجب أن تتسم بعدة أمور حتى تساهم في دعم استقلالية الوحدات المحلية وهي:

أولاً – أن تكون هذه الموارد محلية وأن يكون وعائها الوحدة المحلية التي سوف تستفيد من نسبة حصيلته وأن يكون تقدير الضريبة أو الرسم على المصدر وربطه وتحصيله بيد السلطة المحلية وكذلك إنفاق هذه الإيرادات يجب أن تكون بيد السلطة المحلية أيضاً<sup>(9)</sup>.

ثانياً – أن تكون الموارد المحلية كافية بحيث تكون حصيلة غزيرة بالمقارنة بالنفقات اللازمة لإشباع الحاجات العامة<sup>(10)</sup>.

ثالثاً – أن تكون الموارد المحلية مرنة بحيث تزيد حصيلتها بنسبة أو معدل متكافئ أو أكبر من معدل التضخم<sup>(11)</sup>.

ولعل من أهم مصادر الإيرادات المالية هي الضرائب والرسوم والقروض والموارد الطبيعية.

## 1. الضرائب:

(8) Tisim, Landry, **L'autoria les administrative et financiere des collectives**, territoriales décentralisées, these pour le doctorat droit public, université, Paris, 2010, p174.

(9) د. الزعبي، خالد، **التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية**، بحث منشور في المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلطنة عمان، 1987، ص131.

(10) محمد موسى، مصطفى، **التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية**، الطبعة الأولى، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1992، ص384.

(11) د. بطارسة، سليمان، **التمويل المحلي**، دراسة تحليلية، بحث منشور في المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 2004، ص67.

من الثابت أن الضرائب لها أهمية خاصة باعتبارها أحد المصادر الرئيسية لتمويل الدولة بشكل عام والتي يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة يساهم في تحمل التكاليف العامة دون مقابل خاص يعود له<sup>(12)</sup>.

وبالتالي فإن الضرائب على المستوى المحلي هي التي تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها بهدف تحقيق منفعة عامة.

وبالرغم من النص الدستوري على عدم جواز فرض الضرائب إلا بقانون، إلا أن التشريعات الوطنية النازمة للإدارة المحلية قد تضمنت ما يشير إلى حق المجالس المحلية بفرض الضرائب المحلية ضمن آلية معينة كأن يصدر عن المجلس المحلي كما هو الحال في سورية ومصر، حيث أجاز القانون رقم /43/ لعام 1979 الخاص بالحكم المحلي المصري والقانون رقم /107/ لعام 2011 الناظم للإدارة المحلية في سورية، أجازت للمجالس المحلية للمحافظات اقتراح فرض الضرائب المحلية بنسب معينة بحيث لا تتجاوز نسبة 10% من الضرائب المفروضة من قبل الدولة.

ولهذه الضرائب من حيث النتيجة أهمية كبيرة بالنسبة للوحدات المحلية كونها تؤمن لها السيولة الكافية لتنفيذ المهام المكلفة بها والتوسع في تنفيذ المشاريع الكبرى التي تساهم في تسريع وتيرة التنمية على المستوى المحلي، فضلاً عن حمايتها من الأسلوب الإعانات المركزية والذي عادل ما يكون مثقل بالشروط التي تحد من فعالية الوحدات المحلية.

## 2. الرسوم:

(12) د. أحمد حشيش، عادل، أساسيات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، 1992، ص151.

الرسم هو مبلغ نقدي تقضيه الدولة جبراً من بعض الأشخاص لقاء ما تقدم له من نفع خاص يعود له<sup>(13)</sup>، وتلجأ الوحدات المحلية إلى فرض الرسوم المحلية لقاء بعض الخدمات التي تقدمها لدفاعيها بهدف ترشيد استخدام الموارد المحلية المحددة وتنظيم العمل ضمن نطاق الوحدات المحلية، كأن تفرض رسوم على مخالفات البناء أو على بعض المهن التجارية والصناعية والتي تشكل في نهاية الأمر إيراداً مهماً للوحدات المحلية.

### 3. القروض:

انطلاقاً من حق الوحدات المحلية في أن يكون لها موارد مالية كافية بالشكل الذي يحقق لها الاكتفاء الذاتي وبما يدعم الاستقلال المالي لها، فإن للوحدات المحلية وفي إطار اللامركزية المالية حق الاقتراض سواء داخلياً أو خارجياً ضمن إجراءات معينة، سواء بهدف سد الحاجة إلى إيرادات عاجلة إلى حين توفير السيولة أو بهدف تغطية نفقات بعض المشاريع الكبرى والتي تحتاج إلى مبالغ كبيرة.

### 4. الموارد الطبيعية:

قد تمتلك الأقاليم المحلية موارد طبيعية مهمة كالبنترول والذهب والتي من شأنها أن تؤدي إلى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المحلية، وقد تسبب هذه الموارد خلافات بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية في الدولة البسيطة وبين الولايات والحكومة الاتحادية في الدولة الاتحادية، حيث تمتلك بعض الأقاليم والولايات موارد طبيعية ضمن حدودها الإدارية وبالتالي من حقها أن تقوم باستثمارها بما يتفق مع حاجاتها المحلية، وقد تساعد هذه الموارد وتوفرها في أقاليم معينة على تحقيق تنمية شاملة في حال تم الاستخدام الرشيد الصحيح ضمن قواعد معينة تتفق مع السياسة العامة للدولة.

(13) د. أحمد حشيش، عادل، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 136.

ولعل وجود هذه الموارد قد تدفع العديد من الأقاليم إلى التفكير في الانفصال أو الطموح بحكم ذاتي مستقل عن السلطة المركزية وما قد يترتب على ذلك من نزاعات مع الدولة الأم كما حدث في إقليم كتالونيا في إسبانيا وإقليم كردستان في العراق ولذلك قد تشكل اللامركزية المالية خطراً على الدولة بشكل أو بآخر لذلك تنتظر السلطة المركزية إلى اللامركزية المالية نظرة الحذر والترقب.

وبعد الاطلاع على الإيرادات المكونة للامركزية المالية والتي تضم الضرائب والرسوم والقروض والموارد الطبيعية، لا بد من معرفة السلطة المختصة بالإنفاق وأوجه هذا الإنفاق وذلك وفق الآتي.

## الفرع الثاني

### السلطة المختصة بالإنفاق وأوجه الإنفاق في إطار اللامركزية المالية

يحدد الدستور الناظم للدولة السلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية وكما يحدد المجالات التي يجب الإنفاق فيها أو قد يحيل ذلك إلى التشريع الوصفي، ولكن من المتعارف عليه أن السلطات المركزية هي من تتولى الإنفاق على الخدمات الأساسية والسيادية التي تخرج عن نطاق المجالس المحلية.

ومع ذلك، فقد يمنح الدستور السلطات المحلية إنفاق الموارد المالية كما هو الحال في كندا أو سويسرا والنمسا، وكما ينظم القانون توزيع صلاحيات النفقات والإيرادات بين الوحدات المحلية لتفادي النتائج السلبية للعجز المالي، حيث يتم التوزيع العادل للإيرادات المحصلة على المستوى الوطني بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية وتحديد النصيب العادل لكل إقليم من النصيب الإقليمي من تلك الإيرادات مع الأخذ بعين الاعتبار كل من المصلحة الوطنية والاحتياجات الموضوعية للسلطة المركزية ومصالحها وكانت ضمن قدرة الأقاليم والبلديات على تقديم الخدمات الأساسية وأداء المهام الموكولة

إليها وتعزيز القدرة والكفاءة الضريبية للأقاليم والبلديات وتلبية احتياجات هذه الهيئات من النفقات التنموية وغيرها بحيث تتمكن من أداء المهام والواجبات المحلية.

وقد نصت التشريعات الناظمة على حق الوحدات المحلية على إنفاق إيراداتها ولكن ضمن الموازنة المنظم لها والتي توضع عادةً لسنة ميلادية واحدة تبدأ من أول كانون ثاني وتنتهي في الواحد والثلاثين من كانون الأول كما هو الحال في سورية ومصر .

حيث تحدد في الموازنات الخاصة بالوحدات المحلية النفقات والإيرادات الخاصة بالوحدات المحلية وبما لا يتعارض مع القانون المالي العام للدولة ويقوم المكتب التنفيذي للوحدة المحلية بإعداد هذه الموازنات بالتنسيق مع الجهات ذات الصلة في الوحدات الإدارية والتي تمر بإجراءات معينة حتى تصبح نافذة<sup>(14)</sup>.

أما أوجه الإنفاق فهي تتم في النفقات الاستثمارية التي من شأنها تحقيق الزيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الناظمة وكما تنفق في سبيل سد الحاجات العامة لسكان الوحدات المحلية سواء كانت (خدمات عامة محلية - رواتب وأجور - تعويضات، تحقيق الرفاه الجماعي) وتتفق أيضاً في قطاع الصحة والتعليم والنقل ومن ثم يتم توظيف الفائض لخدمة المشاريع الكبرى التي تهتم الوحدة المحلية والتي قد تشكل النواة للعمل على المستوى الوطني<sup>(15)</sup>.

وبالتالي، فإن الاعتراف للوحدة المحلية بأن يكون لها موازنات مستقلة عن الموازنة العامة للدولة تتضمن الإيرادات والنفقات الخاصة بها وكيفية تحصيلها وجبايتها وتوظيفها في خدمة الوحدة والتصرف باستقلالية في ذلك هو أحد أهم الجوانب اللامركزية المالية

(14) محمد موسى، مصطفى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سبق ذكره، 395.

(15) د. بطارسة، سليمان، التمويل المحلي - دراسة تحليلية، مرجع سبق ذكره، ص73.

والتي تسعى من خلالها إلى ضمان الاستقلال المالي للوحدات المحلية وتعزيزها بما يوفر لها القدرة والفعالية على مواجهة التحديات المحلية بكفاءة وفعالية.

وبقي عليها معرفة موقف المشرع السوري من اللامركزية المالية وذلك في الفرع الآتي.

### الفرع الثالث

#### موقف المشرع السوري من اللامركزية المالية

تخضع الإدارة المالية في سورية إلى العديد من النصوص التشريعية من أهمها القانون المالي للوحدات الإدارية رقم /1/ لعام 1994 والمعدل بالقانون رقم /18/ لعام 2007 والقانون رقم /35/ لعام 2007 الخاص بموازانات المحافظات السنوية وقانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 والقانون المالي الأساسي لعام 2006.

وقد كان القانون المالي للوحدات الإدارية رقم /1/ لعام 1994 والمعمول به حتى بداية 2007 المصدر الرئيسي لتمويل الوحدات المحلية إلا أن هذا القانون لم يعد قادر على تلبية الاحتياجات المتزايدة للوحدات الإدارية لأن الرسوم الواردة فيه أصبحت ذات مردود ضئيل ولم تعد حيلته كافية لتنفيذ المشاريع الخدمية التي ازداد تكاليفها، وقد صدر القانون رقم /18/ لعام 2007 والذي ضم تعديلات على القانون السابق والذي جاء كخطوة لتحقيق الاستقلالية المالية لهذه الوحدات وتأمين الموارد الذاتية الخاصة التي تساعد الوحدات المحلية في عدم اعتمادها على الإعانات المركزية وتمكنها من تنفيذ خططها ومشاريعها الخدمية والاستثمارية.

ومن خلال القراءة السريعة للقانون رقم /107/ لعام 2011 والذي تضمن أحكام خاصة لتنظيم الشؤون المالية للمجالس المحلية فإنه قد حدد الإيرادات والنفقات وقواعد إعداد الموازنة والعلاقات النازمة بينهم وفق ما يأتي:

## أولاً - مصادر التمويل:

هناك مصدران للتمويل يتمثلان في الموارد الذاتية والتي تشمل الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية والأصلية أو المضافة إلى الضرائب والرسوم القومية، إضافة المداخل الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة، بينما تتمثل الموارد الخارجية النوع الثاني لمصادر التمويل وهي ناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة إلى البلديات لدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض والهبات والوصايا والتركات<sup>(16)</sup>.

## ثانياً - النفقات:

تحدد مجالات إنفاق الوحدة الإدارية المحلية في الأوجه الآتية:

- النفقات الاستثمارية التي تستهدف زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة.
- نفقات الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات الإدارية وما يماثلها والعائدة للمجالس المحلية والأجهزة المرتبطة بهاز
- نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة وغيرها من المشاريع العائدة للوحدة المحلية.
- أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها.
- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة.

<sup>(16)</sup> المواد/134-140/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011.

- النفقات الأخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والأنظمة النافذة<sup>(17)</sup>.

وبحسب المادة /144/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011 توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي، وقد نص قانون موازنة المحافظات في المادة /2/ على أنه يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحلية مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة، وتشمل موازنة المحافظة موازنة الوحدات الإدارية على تطبيق القواعد الفنية بخصوص تقدير الإيرادات والنفقات، وتعد مشاريع الموازنات وفق تبويب ينسجم مع أسس التبويب المبينة في القانون المالي الأساسي والأحكام الصادرة عنه، كما تعد الاقتراحات المتعلقة بالموازنات وفقاً للخطة المالية العامة وللمبادئ والتعليمات التي ترد في قواعد إعداد الموازنة العامة، وكما تطبق في إعداد مشاريع موازنات البلديات والبلدات المؤشرات التي تعطى من المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، وبحسب المادة /145/ من قانون موازنة المحافظات فإن موازنة المحافظة وموازنة كل وحدة إدارية تعد من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس، حيث تقرر الموازنة من قبل المجلس وتصدق الموازنات على الشكل الآتي:

- موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية وترسل نسخة منه إلى هيئة تخطيط الدولة للاطلاع.

- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة تصدق من قبل وزير الإدارة المحلية.

- موازنة الوحدات المحلية الأخرى تصدق من قبل المكتب التنفيذي لمجلس

المحافظة<sup>(18)</sup>.

<sup>(17)</sup> المادة /143/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011.

والجاري حالياً في سورية هو اعتماد أغلب الوحدات المحلية بشكل رئيسي على الإعانات التي تمنحها السلطة المركزية لها وبالتالي من حق السلطة المركزية مراقبة عمليات إنفاق تلك الإعانات وهذا سيؤدي بدوره إلى عدم استقلالية الوحدات المحلية لأن ذلك سيهدد مبدأ الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية، ومن الثابت أن الوحدات المحلية وهيئاتها غير مستقلة إدارياً لأنها غير مستقلة مالياً بسبب وجود رقابة شديدة وأن نسبة الإعانات تشكل حوالي /60% من واردات الوحدات المحلية الإجمالية، ولكن يشترط أن تتفق هذه الإعانات على المشاريع الإنتاجية أو الاستثمارية أو خدمات أخرى يحتاجها المجتمع وبالتالي فإن المشرع السوري قد أخذ باللامركزية المالية لكن على نحو ضيق جداً وفرض رقابة شديدة عليها لضمان السير العام والمنتظم للوحدات المحلية في إطار السياسة العامة للدولة.

### خاتمة:

بعد الانتهاء من هذا البحث تبين لنا أن اللامركزية المالية تنحصر في الجانب المالي للوحدات المحلية وهي ضرورة لا بد منها لكي تتوازي مع الاستقلال الإداري، وتشكل ضماناً حقيقية من جملة الضمانات الواجب توفرها دستوراً وقانوناً لنصل إلى أجهزة إدارية محلية قادرة على أداء المهام المحددة قانوناً، فالمال هو عصب الحياة وبدون أن تتوفر السيولة الكافية سواء بالاعتماد على الموارد الذاتية أو الخارجية فإن الوحدات المحلية ستبقى أجهزة مركزية تنفذ التعليمات والتوجيهات كيفما تشاء السلطة المركزية.

(18) المواد /144-145/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011.

وبعد الاطلاع على مفهوم اللامركزية المالية وأهدافها وإبراداتها والسلطة المخولة بالإنفاق وموقف المشرع السوري منها توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وفق الآتي.

### أولاً - النتائج:

1. اللامركزية المالية كما اللامركزية الإدارية من شأنها توفير وتعزيز استقلال الوحدات المحلية إدارياً ومالياً.
2. السلطة المركزية ما زالت تنتظر بعين الحذر والترقب تجاه اللامركزية المالية خشية ما حدث في العراق وإسبانيا وإيطاليا، وسعي الأقاليم إلى الانفصال والمطالبة بحكم ذاتي لكثرة مواردها.
3. الموارد المالية الذاتية للوحدات المحلية كفيلة بأن تنقل واقع المحليات إلى مستوى متقدم من التنمية في حال تم استثمارها بالشكل الصحيح والجاري حالياً هو إبقائها جامدة بدون استثمار.
4. تغطي السلطة المركزية عجز الوحدات المحلية مالياً عبر الإعانات المركزية وهي من شأن ذلك تقييد عملها والحد من فعاليتها وقدرتها على العمل بصورة أكثر فعالية.
5. العنصر المهم في نجاح اللامركزية المالية هو قناعة السلطة المركزية بحتمية الاستقلال المالي للوحدات المحلية عبر البحث عن المزيد من الموارد الذاتية ودعمها والتخفيف من الإعانات المركزية وشروطها.
6. الوحدات الإدارية المحلية جميعها لم تطبق قاعدة العمل المنتج لزيادة مواردها المحلية الذاتية.

### ثانياً -التوصيات:

1. ضرورة إعطاء الحرية للوحدات المحلية في تأمين بعض المصادر المحلية الذاتية بغية قيامها بالاختصاصات المنوطة بها على أكمل وجه، فزيادة المصادر الذاتية لا يمكن أن تحقق إلا باتباع قاعدة العمل المنتج لتلك الوحدات المحلية والاعتماد على الذات.

2. لا بد أن يكون هناك توزيع عادل للمؤسسات الاقتصادية بين الوحدات المحلية بمستوياتها كافة، حيث تملك بعض الوحدات المحلية الإمكانيات التي تساعد على استقطاب عدد كبير من المؤسسات والنشاطات الاقتصادية الخاصة بالإضافة إلى الكثير

من المؤسسات والشركات الحكومية وهذا كله يسهم في زيادة موارد تلك الوحدات المحلية الذاتية.

3. ضرورة خلق أسلوب التعاون بين الوحدات المحلية بغية تحقيق ذلك التوازن في التنمية لجميع الوحدات المحلية.

4. ضرورة النص دستورياً وقانونياً على الاستقلال المالي للوحدات المحلية وتوفير الضمانات الكافية في مواجهة السلطة المركزية ومنع تعسفها في استعمال حقها في الرقابة.

5. ضرورة إجراء مراجعة شاملة في القوانين المتعلقة بالشأن المالي بما يضمن الاستقلال المالي للوحدات المحلية.

#### قائمة المراجع:

أولاً - المراجع العربية:

الكتب:

1. القبيلات، حمدي، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

2. د. الزعبي، خالد، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلطنة عمان، 1987.

3. د. الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 1986.

4. د. بطارسة، سليمان، التمويل المحلي - دراسة مقارنة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 2004.

5. د. أحمد حشيش، عادل، أساسيات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، 1992.

6. محمد موسى، مصطفى، التنظيم الإداري بين اللامركزية والمركزية، الطبعة الأولى، منشورات الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1992.

#### القوانين:

1. قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ لعام 2011.

2. قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ لعام 1979.

3. قانون رقم/35/ لعام 2007 الخاص بموازنات المحافظات في سورية.

أهم الأبحاث المنشورة على الإنترنت من خلال الروابط الآتية:

1. علي عدوي، محمد أحمد، اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية، مؤسسة الأهرام الرقمي، 2010، متوفر على الرابط:

<http://www.dijital.ahram.org.eg>.

2. سمينة، نعيمة، إصلاح نظام المالية المحلية كآلية للتنمية المحلية، جامعة دمشق، الجزائر، متوفر على الرابط:

[s.semina@univ-lee.dz](mailto:s.semina@univ-lee.dz).

3. عبد العظيم الشمري، منال السيد، التحول نحو اللامركزية المالية في الدول النامية ومتطلبات تطبيقها في مصر، القاهرة، 2009، متوفر على الرابط:

<http://www.alndom.com>.

### ثانياً - المراجع الأجنبية (الفرنسية):

1. Tisim, Landrt, L'autria les administrative et financière des collectives tevrtovia les décentralisées, these pour, le doctorat droit public, université, Paris, 2010.

## References

First - Arabic references:

books:

.1 Al-Qabilat, Hamdi, Administrative and Financial Control over Governmental Agencies, an analytical and applied study, House of Culture for Publishing and Distribution, Amman, 2010.

.2 Dr. Al-Zoubi, Khaled, Local Funding for Local Administrative Units, Publications of the Arab Organization for Administrative Sciences, Sultanate of Oman, 1987.

.3 Dr. Al-Tamawi, Suleiman, Al-Wajeez in Administrative Law, a comparative study, Ain Al-Shams University Press, Cairo, Egypt, 1986.

.4 Dr. Batarseh, Suleiman, Domestic Finance - A Comparative Study, Publications of the Arab Organization for Administrative Sciences, Cairo, 2004.

.5 Dr. Ahmed Hashish, Adel, The Basics of Public Finance, first edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Beirut, 1992.

.6 Muhammad Moussa, Mustafa, Administrative Organization between Decentralization and Centralization, first edition, Publications of the Egyptian General Book Organization, Cairo, 1992.

Laws:

.1 Syrian Local Administration Law No. 107 of 2011.

.2 Egyptian Local Government Law No. 43 of 1979.

.3 Law No. 35 of 2007 regarding provincial budgets in Syria.

The most important research papers published on the Internet through the following links:

.1 Ali Adawy, Mohamed Ahmed, Decentralization and Support for Democratic Political Participation, Al-Ahram Digital Foundation, 2010, available at the link:

<http://www.digital.ahram.org.eg>.

.2 Samina, Naima, Reforming the Local Financial System as a Mechanism for Local Development, Damascus University, Algeria, available at the link:

[s.semina@univ-clee.dz](mailto:s.semina@univ-clee.dz).

.3 Abdel-Azim Al-Shamry, Manal Al-Sayed, The shift towards financial decentralization in developing countries and the requirements for its implementation in Egypt, Cairo, 2009, available at the link:

<http://www.alndom.com>.

Second - Foreign references (French):

1. Tisim, Landrt, L'autria les administrative et financière des collectives tevrtovia les décentralisées, these pour, le doctorat droit public, université, Paris, 2010.