التمويل المحلي للتنمية المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية

شمس الدين عبد الله إقبيلي داوود

الملخـص:

هدفت هذه الدراسة إلي تحليل خصائص وتطور التمويل المحلي للوحدات المحلية، في الاردن للوقوف علي أهم ما يتعرض إليه عقبات وإيجاد بعض المقترحات والحلول له.

وتنقسم هذه الدراسة إلي مبحثين: تناول المبحث الأول ما هيه التمويل المحلي مفهومه، وشروطه، ومصادره، وخصائصه أما المبحث الثاني فتطرق إلي ملامح وعقبات التمويل المحلي في الأردن وسبل علاجه، كما ناقش أهم مصادر تمويله وأوجه الإنفاق والعقبات التي تعترضه وأهم الوسائل للتغلب عليها.

Abstract:

This Study aimed at the characteristics Of The analysis and the development Of Local Funding For Local units Jordan to identify The Most important Mataatard him Of obstacles and problems and Find Some Proposals and Solutions have divided The Study into Two Sections: Take The First Section Of What Local Financing Concept, Conditions and Sources and Characteristics Of The Second Section Vitter To Features and obstacles Funding Local in Jordan also disused the Most important aspects Of its Source Of Funding and Spending and The Obstacles encountered and the most important Ways To Overcome Them.

المقـدمة:

تعتمد التنمية المحلية بشكل كبير علي التمويل المحلي لإحداث تغيرات أساسية في مستويات التنمية المحلية، ذلك أنها تنطلق من القاعدة الشعبية العريضة فتعبر عن الإحتياجات الضرورية والفعلية إلي مختلف المشروعات، وتوجه الجهود الحكومية إلي احقاق المشروعات التنموية الأساسية للوحدات المحلية، حيث أن وجود برامج تنموية ومشروعات أساسية للتنمية المحلية يتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من المواد المحلية، ولأهمية هذا الموضوع في مجال التمويل والتنمية المحلية يمكن طرح اشكالية هذه الدراسة والتي تنحصر في التساؤل المركزي التالي: ما هو دور التمويل المحلي للنهوض بالتنمية المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية.

أهداف الدراسة:

وتسعي هذه الدراسة إلي تحقيق الأهداف التالية:

١. التعرف علي ما هيه التمويل المحلي وسماته ومحددات كفاءته وفاعليته.
٢. معرفة هيكل التمويل المحلي في الاردن.
٣. توضيح مدى تناسب هيكل التمويل المحلي مع الاختصاصات والأعباء التي تتحملها الوحدات المحلية في الاردن.
٤. بيان العقبات والمشاكل التي تعترض التمويل المحلي في الاردن.

منهجية الدراسة:

إن طبيعة هذه الدراسة تتطلب الاستعانة بالمنهجين الاستقرائي والاستنباطي من أجل تحليل النصوص القانونية التي عالجت تنظيم الوحدات المحلية في الاردن وسبل تمويلها للوقوف علي مدى تحقيقها للتوازن المطلوب بين حجم الاختصاصات والصلاحيات التي أعطيت لهذه الوحدات، وبين مقدار وحجم التمويل المتاح لتنفيذ هذه الاختصاصات.

خطة الدراسة:

سوف تتعرض هذه الدراسة من خلال مبحثين إلي:

المبحث الأول: ما هيه التمويل المحلي.

المبحث الثاني: ملامح وعقبات ومشكلات التمويل المحلي في الاردن.

المبحث الأول: ما هيه التمويل المحلي

أولاً: مفهوم التمويل المحلي:

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والاساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ويعرف التمويل المحلي بأنه "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"[i].

وهناك من يعرفه علي أنه: "مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئات العامة المحلية"[ii].

ولتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول علي إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة، يتم إعدادها علي المستوي المحلي، بحيث يتم ترشيد الانفاق العام، وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين، وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالإفراد والقطاع الخاص، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية[iii].

ثانياً: شروط التمويل المحلي:

للموارد المالية المحلية شروط معينة لا بد من توافرها وأهم هذه الشروط ما يلي:

١) محلية المورد:

ويقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء، وأن يكون هذا الوعاء متميزاً بقدر الامكان عن أوعية الموارد المركزية.

٢) ذاتية المورد:

ويقصد بذاتية المورد إستقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحياناً، وربطه وتحصيله حتي يتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها[iv].

٣) سهولة تسير المورد:

ويقصد بسهولة تسيير المورد سهولة تقديره وكيفية تحصيله وكذلك تكلفة تحصيله[v].

ثالثاً: مصادر التمويل المحلـي:

تنقسم مصادر التمويل اللامركزي إلي قسمين: مصادر تقليدية وآخري غير تقليدية وسوف نلقي الضوء علي كل مصدر من هذين المصدرين.

أ) المصادر التقليدية للتمويل المحلي:

ويقصد بالمصادر التقليدية للتمويل المحلي تلك المصادر العادية التي تلجأ إليها السلطات المحلية عادة وبصورة منتظمة لتمويل نفقاتها، ويفترض أن تكون هذه المصادر هي المعين الرئيسي للتمويل المحلي، أو بالأحرى فإن اعتماد السلطات المحلية علي هذه المصادر في تمويل نفقاتها يعد قرينه إيجابية علي استقرار النظام اللامركزي في الدولة المعنية طالما أن هذه الهيئات لن تجهد نفسها سنوياً في البحث عن موارد غير تقليدية لتمويل أنشطتها، إلا فيما ندر وحسبما تقضية الظروف الاستثنائية.

إن وفرة المصادر التقليدية لتمويل اللامركزية الإقليمية هي الضمانة الحقيقية لإستقرار هذا النظام وحسن قيامة بعمله[vi]، وتتمثل المصادر التقليدية للتمويل المحلي في:

١) الضرائب المحليــة:

وتعرف الضريبة بأنها تلك القيمة النقدية التي تحصلها المجالس المحلية جبراً وبصورة نهائية من الأشخاص القاطنين في محيط جغرافي معين كالمحافظة أو البلدية أو المدنية مثلاً بغية استخدام حصيلتها في تمويل أنشطتها وخدماتها المحلية.

وتختلف الضريبة المحلية عن الضريبة المركزية (التي تفرضها السلطة المركزية في الدولة)، من حيث وعاءها وجهة التحصيل وحجم الإيرادات، فالضريبة المركزية تفوض علي جميع الأفراد والأموال الموجودة في الدولة، بينما تقتصر الضريبة المحلية علي ساكني إقليم محدد أو الأموال الموجودة في مكان ما، ومن ناحية آخرى فإن السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم هي التي تتولي تحصيل الضرائب المركزية من خلال وزارة المالية ومصالح الضرائب الموجودة في الأقاليم، بينما تتولي المجالس المحلية عملية تحصيل الضرائب المحلية[vii].

٢) الرسوم المحليــة:

ويقصد بها المبالغ النقدية التي تفرضها الدولة بصورة نهائية وبناء علي قانون الأفراد لقاء خدمة أو سلعة تقدمها المرافق المحلية لهم، وتعتبر الرسوم من أهم مصادر التمويل المحلي مثل رسوم إصدار تراخيص السيارات ورسوم الطرق وخدمات النقل والمكتبات العامة وغيرها من الرسوم[viii].

٣) الدومين المحلي:

بالإضافة إلي الضرائب والرسوم والتي تعد من المصادر الرئيسية للإيرادات المحلية فإن الدولة تلجأ إلي بعض الإيرادات الناتجة عن ممتلكاتها الخاصة، بها كالأراضي الزراعية والمشروعات الصناعية والتجارية والطرق وغير من الممتلكات، ويطلق الفقه المالي علي الملكية الخاصة بالدولة اصطلاح

"الدومين المحلي"، ويميز الفقه المالي بين عدة أشكال لدومين الدولة الخاص التي من أهمها الممتلكات العقارية والاملاك الصناعية والتجارية بالإضافة للممتلكات المالية، وتمثل قيمة السلع والخدمات التي تبيعها الهيئات المحلية من ممتلكاتها الخاصة مصدراً من مصادر التمويل المحلي[ix].

ب) **المصادر الإستثنائية للتمويل لمحلي:**

ويقصد بها تلك الموارد غير العادية التي قد تلجأ إليها الهيئات المحلية علي سبيل الاستثناء بهدف تمويل نفقاتها المحلية، وتتمثل المصادر غير التقليدية في القروض والإعانات.

١- القروض:

ويعرف بأنه مبلغ من النقود تقوم الدولة أو احدى هيئاتها العامة باقتراضه من الخارج أو الداخل مع الالتزام برد قيمة هذا القرض وفوائده عند إنتهاء مدته طبقاً لإجراءات وشروط القرض المتفق عليها بين أطرافه، وتجدر الإشارة هنا أن السلطة المركزية غالباً ما تلجأ إلي وضع شروط صارمة تقيد من خلالها السلطات المحلية في اللجوء إلي الإقتراض لسد عجز موازنتها المحلية كضرورة الحصول علي موافقة السلطة المركزية لإبرام القرض ووضع سقف معين لقيمته[x].

٢- الإعانـات:

وهي عبارة عن مبالغ تقدمها السلطة المركزية للهيئات المحلية من أجل مساعدتها علي تنفيذ أنشطة معينة عجزت عن تمويلها نتيجة لضعف إيراداتها المحلية، وهو ما يساعد في النهاية علي سد العجز في الموازنة المحلية، وتأخذ الإعانات صوراً مختلفة، فقد تكون عامة، وتقدم لتمويل جميع الأنشطة التي تتولاها المحليات، وقد تكون خاصة بحيث توجه لتمويل خدمة محددة أو مشروع بعينه كتحسين مرفق النقل أو مرفق الصرف الصحي أو بناء مستشفى أو مدرسة أو غيرها من المشاريع[xi].

رابعاً: خصائص التمويل المحلي:

للتمويل المحلي خصائص يمكن إيجازها في الآتي[xii]:

١) التمويل المحلي ظاهرة متعددة الجوانب:

فالجانب المالي يتجلى في توزيع مسئوليات الإتفاقات وتحصيل الإيرادات العامة علي مستويات متدرجة من الحكومة أي: بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، وهناك جانب أخر مهم لا يقل أهمية عن البعد المالي ويتمثل في مدى إستقلالية الإدارة اللامركزية في صنع القرار ورسم السياسة الخاصة بدورها الإقليمي.

٢) ضعف وجمود التمويل المحلي:

ولعل من أبرز خصائص التمويل المحلي ضعف التمويل وضآلة مرونة الموارد المالية المحلية علي نحو يجعل الإدارة المحلية عاجزة عن تصريف شئونها وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي أنشئت من أجلها، ففي الوقت الذى تسيطر فيه الإدارة المركزية علي مصادر التمويل نجدها تعاني في ذات الوقت من عجز كبير في ايراداتها المالية ويعزى هذا العجز إلي عاملين: أولهما قلة مصادر التمويل المحلي وثانيهما ضعف حصيلة هذه المصادر.

٣) الإعتماد علي السلطة المركزية في سد عجز موازنة الهيئات المحلية:

إن ما يحدث في الواقع العملي من خضوع موارد الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية يحد من قدرة هذه الهيئات علي القيام بدورها علي نحو يحقق مصالح مواطني الأقاليم، كما يجعلها أسيرة دائماً لأوامر ونواهي السلطة المركزية وهذا بدوره أدي إلي معاناة الهيئات المحلية من عجز دائم في التمويل المحلي مما يلزمها باللجوء المستمر إلي السلطة المركزية طلباً للإعانة من أجل سد هذا العجز.

٤) مبدأ أولوية الإيرادات والتمويل المحلي:

فعند وجود عجز في الموازنة المحلية وضعف في مصادر التمويل المحلي يتحتم علي الهيئات اللامركزية أن تكون عقلانية في إنفاقها رشيدة في

إدارة أمورها، طالما أن أدواتها المالية ليست بيدها بل بيد السلطة المركزية، وهنا يجب عليها (الهيئات المحلية)، أن تحدد نفقاتها في ضوء ما تتوقع تحصيله من إيرادات حتي ولو جاء ذلك علي حساب عدم تحقيقها للحد الأدنى من أهدافها الاقتصادية والاجتماعية المنوط بها تنفيذها.

المبحث الثاني: ملامح وعقبات ومشكلات التمويل المحلي في الأردن

أولاً: ملامح ومصادر التمويل المحلي في الأردن:

١) الإطار القانوني للوحدات المحلية في الأردن:

تبنت الدولة في الأردن منذ تأسيسها نظام الادارة المحلية وذلك رغبة منها في تعزيز المشاركة الشعبية وتطوير ونهضة المجتمعات المحلية.

حيث صدر قانون البلدية رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م، والذى لا يزال مطبقاً مع تعديلاته والأنظمة الصادرة بموجبة حتي يومنا هذا وقد عرف هذا القانون البلدية بأنها " مؤسسة أهلية ذات إستقلال مالي وإداري تحدث وتلغي وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها وفق أحكام القانون"[xiii].

ويتولى إدارة البلدية مجلس بلدى يتم إنتخاب أعضاؤه إنتخاباً مباشراً، ومنذ عام ١٩٩٤م أصبحت الإنتخابات البلدية تتم في يوم واحد في كافة البلديات، وفي عقد التسعينات من القرن الماضي ازداد عدد الوحدات المحلية في الأردن إلي أن وصل عدها إلي (٦٦٩) وحدة محلية فأدي ذلك إلي تراكم الديون عليها مما دعا الحكومة إلي الإستجابة لآراء الباحثين والأكاديميين بدمج هذه الوحدات للتقليل من المصروفات الإدارية[xiv]، وتمت عملية الدمج في يوليو عام ٢٠٠١ ليصبح عددها (٩٩) بلدية يمثل كل منها البلدية الكبرى فتغيرات بذلك صورة الهيكل العام السكاني لهذه البلديات لتصبح اكثر توازناً حسب الفئات السكانية بحيث لم يتجاوز عدد البلديات التي يقل عدد سكانها عن ٢٥٠٠ نسمة (٦) بلديات في حين زادت نسبة البلديات التي يزيد عدد سكانها علي هذه الفئة وبذلك أصبحت الإدارة المحلية في الأردن تتكون من مستوي واحد وهو مستوي المجالس البلدية حيث لم يعد

للمجالس القروية بعد قرار الدمج أي وجود علي أرض الواقع بعد أن ساد فيها نظام المستوين إلي ما يقارب من سبعة وأربعين عاماً[xv].

أما فيما يتعلق بإختصاصات المجالس البلدية فقد وردت ضمن القانون رقم ٢٩ لعام ١٩٥٥م محددة علي سبيل الحصر وذلك أسوة بالنهج البريطاني في تحديد إختصاصات الجماعات المحلية، وقد وردت هذه الاختصاصات ضمن تسع وثلاثين مادة، تراوحت بين صلاحية تخطيط الشوارع ومنح رخص البناء وتزويد المدينة بالخدمات كالخدمات الصحية وخدمات المحافظة علي البيئة ومحاربة الأمراض السارية.

غير أن هذه الاختصاصات قد تقلصت بمرور الزمن وتمحورت في النهاية حول صلاحيات تخطيط البلدة ومنح رخص البناء والإهتمام بالنظافة ومتطلبات الصحة العامة، ولم تعد البلديات تمارس اليوم ألا ثلاثة عشر إختصاصاً، حيث إنتقلت باقي الإختصاصات إلي الدوائر الحكومية الأخرى، ولعل تناقص هذه الإختصاصات قد أثر سلباً علي مالية البلديات[xvi].

وقد ميز هذا القانون بين أحداث البلدية لأول مرة وطريقة تشكيل المجلس البلدي في المرات اللاحقة، فبينما في المرة الأولي يعين وزير البلديات أعضاء لجنة البلدية لمدة سنتين، فإن المجلس في المرة التالية يتكون عن طريق الإنتخاب بطريقة الإقتراع السري المباشر، أما عدد الأعضاء بإستثناء أمانة العاصمة فهو بين ٧- ١٢[xvii].

وبما أن البلدية تتمتع بالشخصية الإعتبارية فأن لكل بلدية موازنة خاصة بها ويتم إعدادها من قبل لجنة مؤلفة من أعضاء المجلس البلدي ويتم المصادقة عليها من قبل المجلس البلدي، وتقوم وزارة البلديات بمراقبته موازنة البلديات من خلال التقارير الشهرية (والتي تحتوي علي خلاصة الإيرادات والنفقات)، لكل بلدية، وإذا أرادت البلديات صرف أي مبلغ يزيد عن ٥٠٠٠ دينار فعليها أخذ موافقة وزير البلديات أما إذا زاد المبلغ عن ذلك فيجب أخذ موافقة الحكام الإداريون الذين تقع البلدية ضمن نطاق إختصاصهم[xviii].

٢) الإطار المالي للوحدات المحلية:

يقسم الإطار المالي إلي قسمين هما:

أ) الإيرادات: ويتكون إيرادات المجالس البلدية في الأردن مما يلي:

- الموارد الخارجية: ويتمثل في مجموع ما يستوفيه المجلس البلدي مباشرة من ضرائب ورسوم عن بعض الأعمال والنشاطات التي يقوم بها عن المنشآت الواقعة ضمن حدود البلدية [xix] ومنها ما يلي[xx]:

١- الرسوم الجمركية المحصلة من قبل السلطة المركزية.

٢- رسوم رخص إقتناء المركبات: إذ يخصص للبلديات ٤٠% من الرسوم التي تستوفي بمقتضي قانون السير الناقد المفعول عن رخص إقتناء المركبات وتوزيعها بقرار من مجلس الوزراء.

٣- غرامات المخالفات لقانون النقل علي الطرق والمخالفات الصحية.

٤- ٣٥% من الرسوم التي تستوفي بمقتضي قانون النقل علي الطرق.

٥- الضرائب التي تحصلها وزارة المالية نيابة عن البلديات علي الأبنية والأراضي.

٦- القروض وهي المبالغ التي تحصل عليها البلدية إستناداً إلي المادة (٤٥) من قانون البلديات علي سبيل الإقراض وبموافقة وزير الشئون البلدية سواء كانت الجهة المقروضة بنوكاً محلية (مثل بنك تنمية المدن والقرى)، أو بنوكاً دولية من أجل مشاريعها الخدماتية والائتمانية.

وفي عام ١٩٦٦م أنشأت الحكومة الأردنية صندوقاً لتسهيل عملية الحصول علي القروض اللازمة للمجالس البلدية وسمى وقتها "بصندوق قروض البلديات والقرى" ثم عام ١٩٧٩م إلي بنك تنمية المدن والقرى بموجب القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٩م ويمول البنك مشاريع البنية الاساسية والمشاريع الاجتماعية مثل إنشاء الشوارع العامة والأرصفة كما يمول المشاريع الانتاجية كالأسواق والمخازن التجارية والمسالخ والمناطق الصناعية الحرفية وغيرها من المشاريع الخدمية.

- **الموارد الداخليـة**[xxi].

أ- **الرسوم والغرامات:**

١) رسوم مقررة بموجب قانون البلديات ومنها:

- رسوم الدلالة وتسوفي من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة البلدية ونسبتها ٣% من بدل المزايدة الأخيرة.
- الغرامات المقررة عن مخالفات تنظيم البلدية.

٢) رسوم مقررة بموجب تشريعات أخرى ومنها

- رسوم رخص المهن.
- رسوم خدمات المكاتب المهنية.
- رسوم خدمات المكاتب الهندسية.

٣) رسوم رخص إقتناء المركبات.

- رسوم القمامة والنفايات.
- رسوم الدعاية والإعلان.
- رسوم بيع الخضروات والفواكه.
- رسوم المسالخ.
- رسوم الأبنية ومواقف السيارات.
- رسوم تسجيل عقود الإيجار.

ب) **العوائـد**:

١. قيمة بيع وإيجار أموال البلدية غير المنقولة الصادر فيها قرار من المجلس البلدي.
٢. رسوم تعبيد الطرق وعوائد التنظيم العامة والخاصة وعوائد تحسين الأراضي.
٣. أثمان بيع فضلات المياه.

وتوزع إيرادات الدولة علي البلديات بناء علي إقتراح وزير البلديات بعد الأخذ بمجموعة من الإعتبارات منها:

- عدد السكان بالنسبة للبلدية.
- قدرة البلدية علي تحصيل الإيرادات.
- أهمية موقع ومركز البلدية.

ثانياً: النفقـات:

وتنقسم النفقات إلي نفقات جارية وإستثمارية ويقصد بالنفقات الجارية المصروفات المتكررة بصفة دورية (سنوية) وتظهر بإستمرار في الموازنة المحلية، أما النفقات الاستثمارية فهي التي تخصص لمشاريع تقوم بها البلدية بهدف إيجاد إيرادات للبلديات جراء إقامة هذه المشاريع.

ثانياً: عقبات ومشكلات التمويل المحلي في الاردن:

إن التمويل المحلي في الاردن يواجه عدة عقبات ومشكلات تحول دون تحقيق التمويل المحلي لدوره في تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة، وهنا سوف (يقوم الباحث) بشرح وذكر أهم هذه العقبات مع تقديم مقترحات تساهم في تذليل هذه الصعوبات والحد منها.

أ) **العقبات والمشكلات الإدارية:**

وهي مرتبطة إرتباطاً وثيقاً بالعقبات والمشاكل المالية بحيث أنه لا يمكن لعملية إصلاح مالي أن يكتب لها النجاح دون أن تسبقها عملية إصلاح إداري، ويمكن تلخيص أهم العقبات والمشكلات الإدارية في الآتي [xxii]:

١- كبر حجم الجهاز الإداري للبلدية:

بمعني أن معظم الأجهزة الإدارية تنمو وتكبر بمبرر أو بدونه كأن تكون لدوافع عشائرية أو حزبية أو تحت الضغوط الاجتماعية المتنوعة والمختلفة. فكبر حجم الجهاز الإداري جعله يشكل عبئاً علي النفقات والمتمثلة في حجم الرواتب والأجور وهو بدوره يحد من قدرة البلديات علي الحركة وتقديم الخدمات المطلوبة منها.

٢- ضعف جهاز الجباية:

وذلك لانعدام الكفاءة لدي العاملين في هذا الجهاز وضعف الرقابة عليه وعدم تعاون الجمهور مع الجباية والتحصيل الأمر الذى يجعل من الأموال التي لم يتم تحصيلها في بعض الأحيان قد تساوي الديون القائمة علي البلديات.

٣- تقليص صلاحيات وإختصاصات البلديات لصالح السلطة المركزية:

ولا شك أن هذا التقليص الذى أعطيت بموجبه صلاحيات لأجهزة حكومية آخري مثل الكهرباء الاردنية لتقوم بخدمات الكهرباء وسلطة المياه لتقوم بخدمات المياه وتستفيد من الرسوم المخصصة لها قد قلص من مدخولات وإيرادات البلديات بشكل كبير.

٤- الفساد الإداري:

ويتمثل في إهدار المال العام والسكوت علي المخالفات التي تحصل للشوارع بالإعتداء عليها وكذلك المصروفات غير المبررة والتوظيف غير الضروري رغم شح الموارد وقد تصل في بعض الأحيان إلي الرشاوى وسرقة المال العام.

ب) العقبات والمشكلات المالية:

ومن أكثر المشاكل والعقبات المالية التي تعاني منها الوحدات المحلية في الاردن ما يلي:

١. زيادة الطلب عل الإنفاق المحلي وذلك بسبب النمو السكاني (٣٠% سنوياً)، وهو معدل عالي ومن أعلي النسب عالمياً وكذلك بسبب النمو الحضري (أصبح أكثر من ٨٠% من السكان يعيشون في المدن الكبيرة كعمان وأربد)، بالإضافة إلي التطور الاجتماعي والثقافي.
٢. الديون المتراكمة علي البلديات: فمعظم البلديات تعاني من تراكم الديون لدرجة أن دفع أقساطها أصبح يشكل عبئاً علي موازنة هذه البلديات الأمر الذى يجعل البلديات غير قادرة علي العمل وتقديم الخدمات.

٣. إعتماد الموارد علي الدعم الحكومي: حيث تقوم وزارة المالية بتحصيل العوائد المالية لصالح الهيئات المحلية ثم توزع عن طريق مجلس الوزراء بعد تنزيل رسوم التحصيل لصالح وزارة المالية بنسبة ١٥%.

وفي عام ١٩٩٧م قام بنك تنمية المدن والقرى بتحليل الوضع المالي للبلديات وخاصة المتواجدة في مراكز المحافظات فوجد أن غالبية هذه البلديات تعاني من عجز مالي واضح، فموردها بإستثناء العاصمة لا تغطي أكثر من ٨٢% من أجمالي نفقاتها.

ومن خلال تفحص ودراسة بنود النفقات الواردة في موازنات تلك البلديات تبين التالي[xxiii]:

١. يستحوذ بند الأجور والرواتب علي نسبة عالية بلغت في المتوسط ٤٣% وتصل في بعض البلديات إلي ٦٤%.
٢. نسبة النفقات الجارية تأتي أهميتها الأولي ثم تأتي بعدها النفقات العامة والاستثمارية مما يعني أن مستوي الخدمات أقل من المأمول وأن الإستثمارات لن تحقق زيادة في الدخل للبلديات مستقبلاً.
٣. تشكل أعباء خدمة الدين العام علي البلديات الكبرى (أقساط وفوائد)، ١٣% من موازنة البلديات في مركز المحافظات.

أما الموارد فتبين فيها ما يلي[xxiv]:

١. نسبة الموارد الذاتية (باستثناء العاصمة)، هي ٧% من إجمالي الموارد.
٢. نسبة الموارد الممولة من الحكومة (عوائد المحروقات)، هي ١٧% وترتفع في بعض البلديات الصغيرة وتقل في البلديات الكبيرة.
٣. تدني تحصيل الموارد المستحقة من المشاريع الإنتاجية حيث تصل في المتوسط إلي ١٣% من جملة الموارد وتتدني في بعض البلديات لتصل إلي ٨%.

هذا الوضع المالي الصعب جعل البلديات تبحث عن موارد جديدة لتغطية العجز في موازناتها لتتمكن من القام بأعمالها وواجباتها.

١. وتقوم الوحدات المحلية في الأردن بالإستقراض من خلال بنك تنمية المدن والقرى وقد حدد البنك فترة سداد القروض لتصل إلي ثمانية عشر عاماً للمجالس البلدية وترافق ضعف عمق من حدة المشاكل المالية التي تعاني منها البلديات منذ عقد التسعينيات في ظل الموارد المالية للبلديات مع زيادة في الإستقراض وهذا بدوره تراجع منح القروض لها بسبب عدم قدرتها علي دفع أقساطها[xxv].

ويعزو بعض الباحثين أسباب العجز المالي والمديونية العالية للبلديات إلي الآتي:

١. ضعف وقلة موارد البلديات الذاتية.
٢. عدم كفاية المعونات التي تعطيها أو تمنحها السلطة المركزية للبلديات.
٣. الإعتماد الكلي علي القروض وإرتفاع نسبة سداد الدين.
٤. ضعف الجباية وإنعدام الكفاءة لدى العاملين.
٥. تدني وتراجع الإنفاق الرأسمالي الذى من شأنه أن يعود بالفائدة علي البلديات.

الخاتمة:

تعرضت الدراسة لموضوع التمويل المحلي والتنمية المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية في مبحثين خصص الأول لما هية التمويل المحلي وتطرقنا فيه إلي مفهوم التمويل المحلي وشروطه ومصادرة وخصائصه أما المبحث الثاني فتناولنا فيه ملامح ومصادر وعقبات التمويل المحلي في المملكة الاردنية الهاشمية وذلك من خلال التطرق لأهم ملامح ومصادر التمويل المحلي في الأردن ثم إلي العقبات والمشاكل التي يعاني منها التمويل المحلي في الأردن سواء كانت هذه العقبات والمشاكل إدارية أو مالية.

وخلصت الدراسة إلي مجموعة من النتائج والتوصيات نوجزها فيما يلي:

أولاً: النتائج:

١. يتسم التمويل المحلي في المملكة الاردنية الهاشمية بندرته وضعف مرونته وعدم إستقلال الهيئات المحلية في الأردن فيما يتعلق بمصادر تمويلها.
٢. يساهم التمويل الحكومي في تحقيق تنمية اقتصادية متوازنة تستفيد منها البلديات والوحدات المحلية في حال قام بتمويل المشروعات الإستثمارية الخدمية التي تساهم بدورها في تحسين ظروف الحياة اليومية للمواطنين وترفع من معدل رفاهيتهم.
٣. عدم إستقلالية الإيرادات المحلية وإتسام الموازنات في البلديات بالعجز شبه الدائم الذى يتجاوز حجم النفقات فيه حجم الايرادات المحلية وهو ما يكون حائلاً ومعيقاً لتمويل العديد من مشروعات التنمية.
٤. ضعف الايرادات المحلية ويرجع ذلك إلي ضعف أجهزة الجباية والي التهرب الضريبي وهدر المال العام بسبب التعيينات غير المبررة وارتفاع الرواتب والأجور في الايرادات المحلية.
٥. إعتماد التمويل المحلي في الأردن بشكل كبير علي المعونات الحكومية في سد عجز الموازنة المحلية أو علي الافتراض من البنوك الأمر الذى أوقع الوحدات المحلية في عجز شبه تام بسبب عدم قدرتها علي سداد تلك الديون وبالتالي عجزها عن تقديم الخدمات لمواطنيها.

ثانياً: التوصيات:

١. بالنسبة للتشريعات: مضي عليها مدة تزيد عن النصف قرن ولم تعد تتلاءم والأوضاع الحالية من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فلا بد أن يكون هناك إعادة نظر في التشريعات الخاصة بالوحدات المحلية ككل حتي لا يحدث تضارب في الاختصاصات بحيث تسمح هذه التشريعات بالتركيز علي الاستثمارات كالمشاريع الخدمية والترفيهية والمشاريع التي تساعد الوحدات المحلية في الاعتماد علي نفسها.

٢. لكي تكون التشريعات الجديدة أكثر ملائمة لحاجات المجتمعات المحلية وأكثر نضجاً يجب أن يشارك فيها أساتذة الجامعات المتخصصون ورؤساء البلديات والقانونيون والقضاة والتربويون وشرائح المجتمع المختلفة.

٣. منح قدر كبير من الاستقلالية والحرية للوحدات المحلية في فرض الضرائب المحلية ولتعظيم ايراداتها المحلية وتنويعها وزيادة الدعم الحكومي ولو فترة قصيرة حتي تتمكن هذه الوحدات من تقليل العجز الذى تعاني منه موازنتها وتغطية الديون المترتبة عليها البنوك.

٤. اتخاذ العديد من الإجراءات التي من شأنها الحد من الفساد المالي والتهرب الضريبي الذى تعاني منه الوحدات المحلية وذلك بوضع خطة شاملة ومحددة في كل وحدة محلية تدار بواسطة الأعضاء المحليين من بين الفعاليات المختلفة ومن الموظفين والمهنين المعروفين بالعلم والكفاءة والخبرة والغيرة علي المصلحة العامة بالإضافة إلي أعضاء المجالس البلدية.

٥. تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تمويل المشاريع الاستثمارية المحلية من خلال قيامه بتمويل هذه المشاريع بطريقة المشاركة مع القطاع العام بحيث تكون هناك تشريعات تنظم هذه المشاركة وتعمل علي تشجيعها والحث عليها.

المراجع:-

١. د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية (الاسكندرية: الدار الجامعية)، ٢٠٠١، ص ٢٢.
٢. د. نعمة عباس الخفاجي، د. صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة "منظور معاصر"، (عمان: دار اليازوى العلمية للنشر والتوزيع).
٣. حياة بن اسماعين، وسيلة السبتي، التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية، مقدمة إلي الملتقي الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها علي الاقتصاديات والمؤسسات- دراسة حالة الجزائر والدول النامية- ٢١و ٢٢ نوفمبر ٢٠٠٦، ص ٢.
٤. د. خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، (عمان: المنظمة العربية للعلوم الادارية)، ١٩٨٥، ص ١٢.
٥. حياة بن اسماعين، وسيلة السبتي، التمويل المحلي للتنمية المحلية، نماذج من اقتصاديات الدول النامية، مرجع سبق ذكره، ص ٢.
٦. د. محمد ابراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعة ومشكلاته وسبل علاجه)، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون- جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد السادس والخمسون، أكتوبر، ٢٠١٣، ص ٣٧٠- ٣٧١.
٧. المرجع السابق، ص ٣٧١.
٨. د. خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجال، وأثره علي كفايتها، "دراسة مقارنة"، المملكة المتحدة وفرنسا ويوغسلافيا ومصر والاردن، (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع)، ١٩٩٣، ص ٦٥.
٩. د. محمد ابراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧٣.
١٠. د. محمد علي الخلالية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر "دراسة تحليلية مقارنة"، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع)، ٢٠١٣، ص ٢٠٧.
١١. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع)، ٢٠١٣، ص ١٥١ وما بعدها.
١٢. للمزيد حول خصائص التمويل المحلي إلي أنظر:

- د. محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية في مصر، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦٤- ٣٧٠.
- د. خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص ١٢- ١٥.

١٣. د. محمد محمود الطعامنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي الوطن العربي واتجاهات التغيير، (القاهرة: المنظمة العربي للتنمية الإدارية)، ٢٠٠٥، ص ٥٩.
١٤. د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي دراسة تحليلية للتجربة الأردنية، بحث مقدم إلي المؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية، القاهرة، ٣- ٥ مايو، ٢٠٠٤، ص ٦٨.
١٥. د. محمد محمود الطعامنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي وإتجاهات التغيير، مرجع سبق ذكره، ص ٦٤.
١٦. د. سليمان سليم بطارسة، تحليل التجارب في الإدارة المحلية في الاردن كخطوة أولي نحو تطويرها، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٥، العدد١، ٢٠٠٨، ص٢٣١.
١٧. المرجع السابق، ص ٢٢٩.
١٨. د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا (عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية)، ١٩٩٤، ص ٢٣٩، وما بعدها.
١٩. للمزيد أنظر: د. محمد علي الخلالية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر "دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق ذكره، ص ٢٠٧.
٢٠. د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي دراسة تحليلية للتجربة الأردنية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٠.
٢١. في هذا الشأن أنظر:

- ايمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص ١٥١- ١٦٥.
- د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي دراسة تحليلية للتجربة الأردنية، مرجع سب ذكره، ص ٧١- ٧٣.
- د. خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس وأثره علي كفاءتها "دراسة مقارنة"، مرجع سبق ذكره، ص ٦٥.
- د. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المحكمة الأردنية الهاشمية (عمان: دار وائل للنشر)، ٢٠١٠، ص ٢١١.

٢٢. للمزيد: حول عقبات ومشاكل التمويل المحلي في الأردن أنظر:
- د. عبد المهدي مساعدة، د. عبد القادر الشيحلي، تمويل البلديات في الاردن، "مشاكل وحلول"، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد ١٧، العدد ٣، ٢٠٠١، ص ٥٢٦.
- د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي: دراسة تحليلية للتجربة الأردنية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٣- ٧٥.

٢٣. المرجع السابق، ص ٧٩.
٢٤. المرجع السابق، نفس الصفحة.
٢٥. تقرير بنك تنمية المدن والقرى السنوي السابع لعام ١٩٩٨ن، ص ٢٦.