Journal of Economic, Administrative and Legal Sciences
Volume (5), Issue (24): 30 Dec 2021
P: 38 - 55
ISSN: 2522- 3372
مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية
المجلد (5)، العدد (24): 30 ديسمبر 2021 م
ص: 38 - 55

Government agencies overseeing municipal council funds

Abdullah Atallah Gibeal Al- marazqah
Faculty of Law || Mu'tah University || Jordan

Abstract: The research aims to identify the main internal and external monetary supplies to municipalities and their role in turning municipalities to development institutions. IN addition, this research identified the main supervision practices over the municipal councils, which are carried out by some government agencies. The effect of such practices on the adequacy of work has also been identified. the descriptive approach has been used to handle these monetary supplies based on the legislations and regulations that are related to them. the analytical approach has also been employed by analyzing some legal provisions that are related to the research.

In conclusion, after having handled the surveillance of the government agencies over municipal councils funds. It is essential to show the main results that we concluded as well as stating some recommendations, which are five.

Among the most important results of the study: The financial autonomy that municipalities have is not absolute and relative, which emphasizes the idea that municipalities funds are subject to control by the central authority. this can sometimes lead to imposing some restrains on the jurisdiction of the municipal councils.

The study recommended Increasing the financial autonomy of the municipalities as imposing censorship over the financial autonomy may be a cause of shortage of funds.

Keywords: overseeing- government agencies- municipal councils.

رقابة الأجهزة الحكومية على أموال المجالس البلدية

عبد الله عطا الله جبريل المرازقه
كلية الحقوق || جامعة مؤتة || الأردن

المستخلص: هدف البحث إلى تحديد أهم الموارد المالية للبلديات سواء الموارد المباشرة أو الخارجية ودورها في تحويل البلديات إلى مؤسسات تنموية وكما تم تحديد الرقابة عن أموال المجالس البلدية من قبل بعض الجهات الحكومية وبيان دور هذه الجهات في العمل السليم للمجالس البلدية حيث تم اتباع المنهج الوصفي لهذه الموارد المالية حسب القوانين والانظمة الخاصة بها والمنهج التحليلي من خلال تحليل بعض النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع البحث

ومن أهم نتائج الدراسة: أن الاستقلال المالي الذي تتمتع به البلديات هو استقلال نسبي وليس مطلقا وهذا يؤكد خضوع البلديات لرقابة السلطة المركزية على الامور المالية ويؤدي في بعض الاحيان إلى تضييق صلاحيات المجالس البلدية.

وأوصت الدراسة بتوسيع الاستقلال المالي الممنوح للبلديات حتى لا يؤثر هذا على الاستقلال المالي للبلديات ولا يكون سبب في قلة الموارد المالية للبلديات.

الكلمات المفتاحية: الرقابة – الأجهزة الحكومة – المجالس البلدية.

1.1 المقدمة.

ان قيام المجالس البلدية بأعمالها يتطلب وجود رقابة مباشرة ودائمة وذلك بسبب وجود ترهل إداري ومالي عند هذه المجالس وأيضا عدم معرفة بعض الموظفين للأنظمة والقوانين المعمول بها في وزارة الإدارة المحلية وهنا لا بد من قيام بعض الأجهزة الحكومية المختصة في الرقابة على الجانب المالي لهذه المجالس على أكمل وجه.

وكما أن مصادر التمويل المالي للمجالس البلدية محددة وتنحصر بين الموارد الذاتية والموارد الخارجية وان معظم المجالس البلدية في الأردن تعاني شحا في الموارد الذاتية وتلجأ إلى الموارد الخارجية لسد حاجتها وذلك بسبب بعض المشاكل التي تواجه هذه المجالس وهنا لا بد من وجود حل لهذه المشاكل حتى تعمل المجالس البلدية على زيادة مواردها المالية ونظرا لحجم الأعمال التي تقوم بها هذه المجالس وخاصة الجانب المالي فلا بد لها من رقابة من خلال متابعة الإيرادات والنفقات والتأكد من انه يتم صرفها حسب القوانين والأنظمة ويتعين على الأجهزة الحكومية القيام بدور رقابي حقيقي حتى تحقق الوفرة والزيادة في الموارد المالية لهذه المجالس وذلك حسب الأنظمة والقوانين التي تؤكد على هذا الدور الرقابي المنوط بهذه الجهات الرقابية.

وبناء عليه قمت بدراسة موضوع رقابة الأجهزة الحكومية على أموال المجالس البلدية إذ لا بد من الاشارة الامور التالية:

اولا: مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في الاستقلال النسبي الذي تتمتع به المجالس البلدية سواء كانت ماليا أو إداريا حيث أن بعض قرارات البلديات وبشكل خاص المالية لا تكون نافذة إلا بالمصادقة عليها من السلطة المركزية في العاصمة والمتمثلة في وزارة الإدارة المحلية وايضا مشكلة تعدد الجهات الرقابية قد يؤدي إلى عرقلة عمل المجالس البلدية.

ثانيا: اهمية الدراسة:

إن أهمية هذه الدراسة تكون في بيان الأوضاع المالية والرقابة عليها عند المجالس البلدية وما لهذه الأوضاع من دور رئيسي وحيوي يساعد المجالس البلدية على تحقيق مشاريعها بالشكل الصحيح ومدى تفعيل الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة هذه الموارد من ناحية النفقات والإيرادات الخاصة بها.

ثالثا: أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحقيق الاطلاع على الأوضاع المالية للمجالس البلدية ومعرفة بعض المشاكل التي تواجه هذه الأوضاع ومحاولة تقديم حلول تؤدي إلى التغلب على هذه المشاكل وتهدف ايضا إلى زيادة الرقابة وتفعيلها على أموال المجالس البلدية وبيان النقص في مجال الرقابة

رابعا: أسئلة الدراسة:

1. هل الموارد المالية المباشرة للمجالس البلدية قادرة على تغطية نفقاتها؟
2. هل الجهاز المالي العامل لدى المجالس البلدية قادر على العمل في الامور المالية على أكمل وجه؟
3. هل تتمتع المجالس البلدية بالاستقلال المالي كما هو مبين في قانون البلديات؟
4. هل تقوم الجهات الرقابية المتعددة بأعمال الرقابة على أموال المجالس البلدية على أكمل وجه ام أن هنالك مغالاة أو تدخل في أعمال هذه الرقابة؟

خامسا: الدراسات السابقة:

هنالك بعض من الدراسات السابقة لها صلة بموضوع البحث إلا انها لم تحط بجميع جوانب الموضوعات المطروحة في هذه الدراسة ومنها على سبيل المثال:

1- الجمال حمدان (2001)، الإدارة المحلية ودورها في تمويل التنمية في الأردن، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، 2000م، وتناولت موضوع الرقابة على البلديات بشكل عام
2- القبيلات حمدي (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، وتناولت موضوع الرقابة على المجالس البلدية
3- الخلايلة محمد (2009)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، وتناولت موضوع الرقابة على أموال المجالس البلدية من جميع السلطات.

وسوف تتميز دراستنا بأنها تبحث الموارد المالية للمجالس البلدية ورقابة الأجهزة الحكومية عليها بشكل مفصل حسب القوانين والانظمة الخاصة بها وكما تتميز هذه الدراسة بالتوسع في بحث موضوع رقابة الأجهزة الحكومية والأجهزة المعاونة لها على أموال المجالس البلدية وقد حاول الباحث في هذه الدراسة البحث والتمحيص باذلا قصارى جهده حتى يتم تغطية جميع جوانب الدراسة وتكون الفائدة على أكبر قدر ممكن علما بانه لا يوجد دراسة متشابهة مع هذه الدراسة سواء كان بحث منشور، أو رسالة ماجستير، أو اطروحة دكتوراه.

سادسا: منهجية الدراسة

1- **المنهج الوصفي**: وذلك من خلال وصف اهم الموارد المالية للمجالس البلدية حسب القوانين والانظمة الخاصة بها حيث تم عرض اهم الموارد المالية للبلديات وتم تحديد اهم الجهات الرقابية على أموال المجالس البلدية
2- **المنهج التحليلي**: تم استخدام هذا المنهج من خلال تحليل بعض النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع البحث حتى تكون من الداعمات الهامة التي تقوم عليها هذه الدراسة

سابعا: هيكل الدراسة

1- المبحث الأول: اهم الموارد المالية للمجالس البلدية وتشمل الموارد المباشرة والخارجية
2- المبحث الثاني: رقابة السلطة المركزية على أموال البلديات ومنها رقابة مجلس الوزراء ورقابة وزارة الإدارة المحلية
3- المبحث الثالث: رقابة الأجهزة المعاونة للحكومة على أموال المجالس البلدية سواء كانت رقابة ديوان المحاسبة أو رقابة الحكام الإداريين

2.1 أهم الموارد المالية للمجالس البلدية

من المسلم به أنه لا يمكن للمجالس البلدية تنفيذ الخدمات المتعددة وممارسة اختصاصاتها الواسعة إلا إذا توافرت الأموال اللازمة للأنّفاق عليها، وأن استقلال هذه المجالس يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتوافر الموارد المالية، ومن هنا لا بد من استقلال المجالس البلدية بموارد مالية خاصة بها، ليس فحسب لارتباط الاستقلال الإداري بالاستقلال المالي، ولكن أيضاً لارتباط التمويل المحلي بفلسفة الحكم المحلي وأهدافه[1].

(1) انظر: المحيري، خديجة، التمويل المحلي والتنمية، بحث منشور بمجلة دراسات، السنة 4، العدد 2 مارس (2003، ص:19)

تتنوع الخدمات التي تؤديها المجالس البلدية للمجتمع المحلي فثمة خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته مثل التعليم والصحة، فضلاً عن خدمات ضرورية تقدم لأهالي الوحدات المحلية، ولا يمكن الاستغناء عنها مثل: النقل والمياه والكهرباء.. ومن هنا فإنّ دعم المجالس البلدية مالياً وزيادة قدرتها على القيام بمهامها يعتمد أساساً على قدرة الموارد المالية المتاحة، خاصة أمام التحديات التي تواجه أنظمة الإدارة المحلية – حالياً – في ظل ارتفاع معدلات البطالة والانفجار السكاني والتقدم التكنولوجي[2]

كما يتوقف قيام المجالس البلدية بمسؤولياتها تجاه المواطنين داخل المجتمع المحلي على مدى توافر الموارد المالية العائدة لهذه المجالس حيث أن عدم توفير مثل هذه الموارد يؤدي إلى تقصير المجالس البلدية في تقديم الخدمات إلى المواطنين في مجتمعها المحلي، وهذا يؤدي بالتالي إلى فشل هذه المجالس في تحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها، حيث أن بعض المواطنين داخل المجتمع المحلي لا يساهمون بأي قدر من الإيجابية في توفير المال لهذه المجالس وهناك بعض منهم ينظرون إلى البلديات على أنها عاجزة عن تقديم أي خدمات أساسية أو تنموية للمجتمع المحلي[3].

وسنعرض المبحث الأول من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الموارد المالية المباشرة (الذاتية) المطلب الثاني: الموارد المالية الخارجية

1.2.1 الموارد المالية المباشرة(الذاتية)

تعني الموارد المباشرة (الذاتية) للمجالس البلدية الأموال التي تجبيها البلديات مباشرة من المواطنين داخل حدود مناطق البلدية مثل الضرائب، والرسوم المحلية، والواردات والمداخيل البلدية الناتجة عن استثمار المرافق المحلية[4].

وتعدّ الموارد المالية المباشرة للمجالس البلدية مصدراً رئيساً وحيوياً يساعد البلديات على تحقيق مشاريعها ومساهمتها في حركة تطوير وإنماء المناطق التابعة للبلدية، وبالرجوع إلى تطور الإدارة المحلية في الأردن منذ صدور قانون البلديات لعام 1955 نجد أن المجالس المحلية كانت تعاني من نقص الموارد المالية المتاحة، وتكاد تعتمد اعتماداً كلياً على الإعانات الحكومية والقروض، وإن ذلك يمثل عقبة تحول دون انطلاق المجالس المحلية بخطوات سريعة نحو تحقيق أهدافها التنموية بالنظر إلى شدّة الرقابة على هذه المجالس، وعليه فإنّ توفير الموارد المالية المحلية بما يتناسب مع دور المحليات في العصر الحديث وما تواجهه من تحديات يعد الشرط الأساسي لكفالة استقلالها.

وتتميز الموارد المالية المباشرة للمجالس البلدية بكونها موارد ذاتية محلية بمعنى أن وعاء الموارد المالية وأصله مرتبط مباشرة بنطاق الوحدة المحلية أي في نطاق البلدية وهو وعاء متميز عن أوعية الموارد المالية للحكومية المركزية

(2) د. زكي النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، (1995، ص121).

(3) رشيد أحمد، وأبو شعرة عبدالرزاق ، مشكلات مختاره في إداره البلديات، معهد الإدارة العامة (، 1981، ص42)

(4)د.الجمال رشيد، الإدارة المحلية ودورها في تمويل التنمية في الأردن، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، (2000. ص: 198)

ويترتب على ذاتية المورد المحلي أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقديرية في حدود معينة في ربطة وتحصيله، وذلك حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها[5]

وفي ظل هذا الواقع يتضح أن المجالس البلدية تصبح عبئاً على الدولة وتعتمد على ما تقدمه إليها الدولة من مساعدات أو هبات أو تعتمد على القروض التي أجاز لها قانون البلديات الاقتراض من أي جهة كانت بعد موافقة الوزير على ذلك[6].

ونعرض فيما يلي أهم الموارد المالية الذاتية للمجالس البلدية من خلال الفروع التالية:

1. 2.2 الضرائب المحلية

تعرّف الضريبة العامة بأنها: "فريضة مالية نقدية تستأديها الدولة جبراً من الأفراد بدون مقابل بهدف تمويل نفقاتها العامة وتحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية[7]". وهناك من عرف الضريبة بشكل عام بأنها: " اقتطاع نقدي جبري تفرضه الدولة على المكلفين وفقاً لقدراتهم بطريقة نهائية وبلا مقابل وذلك لتغطية الأعباء العامة وتحقيق أهداف الدولة المختلفة " [8].

ويستفاد من هذه التعريفات للضريبة العامة أن هناك خصائص مميزة للضريبة هي أنها فريضة مالية نقدية، أي أنها مبلغ من النقود أو المال، وأنها فريضة إجبارية نهائية حيث لا يجوز استرجاع المبلغ المدفوع وإنها تفرض على المواطن بدون مقابل ولها أهداف عامة سواء كانت مالية أو اجتماعية أو اقتصادية.

وتعتبر الضرائب المحلية من أهم الموارد المباشرة للمجالس البلدية وهي عبارة عن فريضة مالية يدفعها المواطن داخل المجتمع المحلي وضمن حدود البلدية وذلك مساهمة منه في تخفيف الأعباء والتكاليف على المجالس البلدية حيث أن ساكن البلدة يدفع العديد من الضرائب لهذه المجالس البلدية والتي يخصص ريعها لتمويل الميزانية[9].

والضريبة المحلية تدفع من قبل المواطنين داخل حدود المجالس البلدية أو الهيئات المحلية بعكس الضريبة العامة التي تدفع إلى الدولة على نطاق أوسع من الضريبة المحلية ضمن الحدود الجغرافية للدولة، كما أن الضريبة المحلية تحقق العدالة والمساواة أكثر من الضريبة العامة، فضلاً عن سهولة تقدير الضريبة المحلية مقارنة مع الضريبة العامة وهنا تكون الضريبة المحلية أفضل وأسهل وتحقق عدالة أكثر من الضريبة العامة[10] ومن اهم انواع الضرائب المحلية

1- **ضريبة الأبنية والأراضي:** حددت التشريعات المتعلقة بتحقيق وتحصيل الضرائب المفروضة على الأبنية والأراضي فئات هذه الضرائب وتكون كما يلي.

---

(5) د. جلال باكير، 1977، التمويل المحلي، دراسة مقارنه، بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي، الجزء الأول، (ص567).... د. خالد الزعبي، 8577، التمويل المحلي للوحدات الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، (1985، ص 19- 23).

(6) د. كنعان نواف، القانون الإداري الأردني، الافاق المشرقة ناشرون، الطبعة الرابعة، (2012م. ص244)

(7) د. العلي عادل: المالية العامة والقانون المالي والضريبي، اثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، لعام (2011، ص119)

(8)د. الحاج طارق، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، (2009، ص47)

(9) شطناوي علي، مبادئ القانون الإداري،، الكتاب الأول، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، (2009م.، ص435)

(10) السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية، الطبعة الأولى، ايتراك للطباعة والنشر، القاهرة، لعام(2009،، ص92)

- تكون فئة ضريبة الأبنية (7%) من صافي قيمة الإيجار السنوي للأبنية بما في ذلك الساحة التي تقوم عليها وتحيط بها.
- تكون فئة ضريبة الأرضي (5%) من قيمة صافي الإيجار السنوي للأراضي التي ليست ساحة للمباني[11].

تكون الضريبة المتحققة على الأبنية والأراضي الواقعة داخل حدود أية بلدية مع الغرامات حقاً لتلك البلدية. وكما حدّد قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015 نسب تحصيل هذا النوع من ضريبة الأبنية والأراضي في المادة (18) التي نصت على أنّه:

أ- "تخضع الأبنية الواقعة ضمن صور مدينة القدس القديمة لضريبة الأبنية والأراضي رغم إعفائها من الضريبة الحكومية وتتولى أمانة القدس تخمين قيمة الإيجار السنوي الصافي وفق الأسس المتبعة في قانون الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات.

ب- تخضع هذه الضريبة لأحكام قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات من حيث التخمين والمراجعة والتحصيل والإعفاءات والغرامة.

ج- تكون فئة الضريبة المشار إليها في الفقرتين السابقتين كما يلي:

- سبعة في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي للمباني بما في ذلك الساحة التي تقوم عليها أو تحيط بها.
- خمسة في المائة من صافي نسبه الإيجار السنوي للأراضي التي ليست ساحة للمباني[12].

2- **ضريبة المعارف**: تستوفى ضريبة المعارف استناداً لنظام ضريبة المعارف رقم (3) لسنه 1988م والمعدل بالنظام رقم (72) لسنه 2001م وتستوفى من المالك أو المستأجر، في مناطق البلدية ضريبة المعارف مقدارها (2%) من بدل الإيجار السنوي الصافي وللمالك الحق بأن يعود بضريبة المعارف التي دفعها على المستأجر، وتتحقق ضريبة المعارف في بداية السنة المالية [13].

3- مساهمة الصرف الصحي:

تستوفى من المالك أو من الشخص الذي يتصرف بالملك نيابة عنه مساهمة مقدارها (3%) من بدل الإيجار السنوي الصافي، وذلك حسب المادة (21) من قانون سلطة المياه رقم (18) لسنه 1988وتعديلاته ولا تعفى أي جهة حكومية أو أي مؤسسة عامة أو أي شخص طبيعي أو معنوي من رسوم المساهمة باستثناء دور العبادة.

3.2.1 الرسوم المحلية

تعرف الرسوم بشكل عام بأنها: مبلغ من النقود يدفعه الشخص إلى الدولة أو إحدى هيئاتها المحلية مقابل خدمة تقدم له بناء على طلبه [14] أما الرسوم المحلية فهي المبالغ المالية التي تحصل عليها المجالس البلدية ويدفعها المنتفعون مقابل حصولهم على الخدمات التي تقدمها المجالس البلدية لهم. وتختلف الرسوم المحلية نوعاً ونسبة باختلاف الخدمات العديدة التي تقدمها للأفراد داخل المجتمع المحلي وضمن حدود مناطق البلدية.[15]

وتشكل الرسوم المحلية التي تستوفيها المجالس البلدية من المواطنين بشكل منتظم ودوري مقابل قيام البلديات بتقديم الخدمات التي تعود بالنفع على المواطن وعليها في نفس الوقت إيراداً هاماً يساعد المجالس البلدية

---

(11) المادة (13) من قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (11) لسنة 1954.

(12) المادة (18) من قانون البلديات رقم (41) لسنه 2015.

(13) المادة (3) من نظام المعارف رقم (3) لسنة 1988 وتعديلاته.

(14) د. محمد طاقة، وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط1، (2007، ص81)

(15) القيسي إعاد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والطباعة، عمان، (1998 ص138)

على إقامة مشاريع تنموية تحقق تطوراً وتقدماً للمجتمع المحلي وتساعد البلديات في عملية التنمية الشاملة لمجتمعها المحلي.

وقد حدّد قانون البلديات الأردني والأنظمة الخاصة بالمجالس البلدية أنوع الرسوم المحلية وهي على النحو التالي:

1. **رسوم الدلالة:-** "تستوفي البلدية من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة البلدية رسماً بنسبه خمسة بالمائة من بدل المزايدة الأخيرة وتجري جميع البيوع بالمزاد العلني بواسطة دلالين يعينهم الرئيس، وتلزم البلدية رسوم الدلالة في مطلع كل سنة مالية بالمزاد العلني"[16]
2. **رسوم المشتقات النفطية:-** لقد نصت المادة (20) من قانون البلديات على انه: "يقتطع لمنفعة البلديات بمقتضى تشريع خاص رسوم نسبتها (50%) على المشتقات النفطية التي تنتجها أو تستوردها شركة مصفاة البترول باستثناء زيت الوقود ويتم استيفاء الرسوم المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة من وزارة المالية وتوزع عليها وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة (51) من هذا القانون أو أي تشريع يحل محله[17].
3. **رسوم رخص المهن:-** يتم تقديم طلب ترخيص للمهن، أو تجديد الرخصة إلى البلدية خلال شهر كانون الثاني وشباط من السنة، وتمدد هذه المدة لشهر واحد على الأكثر إذا كان هنالك ضرورة لذلك، ويتم استيفاء الرسوم حسب نوع كل مهنة تقدم لهذه الغاية، وفي حالة ممارسة المهنة قبل الحصول على الرخصة تستوفي البلدية مع رسم الرخصة من المخالف غرامة مالية تعادل (35%) من رسم الرخصة وفي حال تقديم طلب الترخيص بعد انتهاء المدة المحددة تستوفي من طالب تجديد الرخصة رسم الرخصة كاملاً ومبلغ إضافي يعادل (50%) من رسم الرخصة[18].
4. **رسوم الحرف والصناعات:-** حيث تفرض على الحرف التي تتعامل بالأغذية فتستدعي رقابة صحية على بعض الحرف التي تؤدي إلى تلوث البيئة حيث يتم تحصيل هذه الرسوم من المحلات التجارية والصناعية الواقعة ضمن حدود المجالس البلدية وفقاً لقانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنه 1954م [19].
5. **رسوم تسجيل عقود الإيجار:-** وتتقاضى المجالس البلدية هذه الرسوم مقابل تسجيل عقود الإيجار الخاصة بالعقارات الواقعة ضمن حدود المناطق التابعة للبلديات حيث تجبي المجالس البلدية هذه الرسوم حسب قانون تنظيم عقود إيجار العقار رقم (3) لسنه 1973 إذ يتقاضى المجلس البلدي هذه الرسوم ومقدارها 0.5% من بدل الإيجار السنوي بشرط أن لا يقل المبلغ المستوفى عن دينار واحد ولا يزيد عن خمسة عشر دينار، وذلك بموجب قانون تنظيم عقود الإيجار رقم (3) لسنه 1973 المادة السادسة[20].
6. **رسوم بيع الخضار والفواكه:-** تستوفي البلدية رسوماً عن بيع الخضار والفواكه في الأسواق وذلك حسب النظام رقم (14) لسنه 1969 المعدل بالنظام رقم (37) لسنة 1985 بالنسبة لأمانه عمان الكبرى، أما المجالس البلدية الأخرى تستوفي هذه الرسوم حسب النظام رقم (59) لسنة 1966 المعدل بالنظام رقم (38) لسنة 1985 ومقدارها 4%من المبلغ الصافي لثمن بيع كل طن من الفواكه أو الخضار، وكذلك 4% من المبلغ الصافي

---

(16) المادة (47) من قانون البلديات رقم (13) لسنة 2011.

(17) المادة (48) من قانون البلديات المعدل رقم (13) لسنه 2011م.

(18) المواد (8، 12) من قانون رخص المهن رقم (28) لسنة 1999.

(19) د. الخلايلة محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (2009، ص 209)

(20) المادة (6) من قانون تنظيم عقود الإيجار رقم (3) لسنه 1973.

لثمن بيع الزهور ونباتات الزينة تستوفى من الوكيل عند دخول المنتج إلى السوق أو بعد بيعه، ويلتزم المشتري بان يدفع إلى الوكيل نصف الرسوم التي سبق ودفعها، وذلك حسب نص المادة (17) من نظام أسواق الجملة للخضار والفواكه رقم (47) لسنه (2004) [21].

7. **رسوم جمع النفايات**:- وتستوفى المجالس البلدية هذه الرسوم مقابل جمع النفايات ونقلها والتخلص منها وتختلف هذه الرسوم حسب فئات البلديات وهي على النحو التالي: بلديات الفئة الأولى (24) دينار، وبلديات الفئة الثانية (15) دينار، وبلديات الفئة الثالثة (8) دنانير، أما عن المحلات التجارية فتدفع رسماً مقداره 20% من رسم رخصة المهن على إلا يقل عن رسم الوحدة السكنية في مناطق البلدية [22].
8. **رسم النقل على الطرق**: نصت المادة (21) من قانون البلديات على أن " يخصص للبلديات اربعون بالمائة من الرسوم التي تستوفى بمقتضى قانون السير النافذ المفعول عن رخص اقتناء المركبات.

كما يتم استيفاء المخالفات والغرامات على رسوم النقل على الطرق حيث نصت المادة (22) من قانون البلديات على انه " يخصص للبلديات الغرامات التي تستوفى عن مخالفات قانون السير النافذ المفعول وعن المخالفات الصحية والبلدية "وهذا يوجب تخصيص هذه الرسوم والغرامات الناتجة عن المخالفات إلى المجالس البلدية حيث تقيد الواردات لحساب المجالس البلدية وتحول إلى صندوق قروض البلديات، وتوزع على البلديات حسب ما يراه مجلس الوزراء مناسباً، وذلك بتنسيب من وزير الإدارة المحلية.

9. **رسوم مواقف المركبات:** تستوفى من أصحاب المركبات الرسوم السنوية عن سيارات الركوب الصغيرة وسيارات الشحن، كما تستوفى عن المركبات الإنشائية والمركبات ذات الاستعمال الخاص بالصفة الخصوصية، أو العمومية، وتوزع حصيلة الواردت هذه على البلديات بالنسب التي يقررها مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية[23].
10. **رسوم خدمات المكاتب المهنية**: تطبق أحكام قانون رسوم خدمات المكاتب المهنية لمدنية عمان رقم (7) لسنه (1977م) وأي قانون أخر يعد له أو يحل محله على كل شخص يمارس مهنه في مكتب مهني في منطقة البلدية وتحصّل منه ما نسبة (75%) من الرسوم المبينة فيه لمصلحة البلدية في بلديات الفئة الأولى و(50%) من تلك الرسوم في بلديات الفئة الثانية وذلك حسب تصنيف فئات البلديات بموجب قانون رخص المهن المعمول به ويجوز دفعها مباشرة أو بواسطة النقابة المختصة ويحدد الرسم السنوي المستحق على أي مكتب مهني على الوجه التالي:

أ- عشرون ديناراً إذا كان يعمل في المكتب المهني شخص واحد

ب- عشرة دنانير عن كل شخص آخر إذا كان يعمل في المكتب المهني أكثر من شخص واحد ويشترط في جميع الأحوال إلا يزيد مجموع الرسوم المستحقة على الأشخاص الذين يعملون في أي مكتب مهني على مائة دينار مهما بلغ عددهم. وكما يستوفي الرسم كأملهاً عن أي شخص إذا بدأ ممارسة المهنة خلال النصف الأول من السنة المالية ونصف الرسم السنوي إذا بدأ ممارستها في أي وقت خلال النصف الثاني من تلك السنة[24]

---

(21) المادة (17) من نظام أسواق الجملة للخضار والفواكه رقم (47) لسنة 2004 م.

(22) المادة (9) من نظام المكارة ورسوم جمع النفايات داخل مناطق البلديات رقم (8) لسنة 2014.

(23) المادة (4) من نظام رسوم مواقف المركبات داخل المناطق البلدية رقم (91) لسنه 2009م.

(24) الموارد (3، 5) من قانون رسوم خدمات المكاتب المهنية في المناطق البلدية رقم (21) لسنة 1985.

11. **رسوم دفن الموتى**: حيث تحصلها المجالس البلدية مقابل أعمال تجهيز وتأمين وسائل النقل للموتى وتستوفي هذه الرسوم بموجب نظام دفن الموتى ضمن حدود منطقة أمانة العاصمة رقم (69) لسنه 1965.
12. **رسوم مخامر الموز**: وتستوفي المجالس البلدية عما يرد إلى مستودعات تخمير الموز ضمن مناطقها رسماً مقداره 4% من الثمن ويدفع شاغل مخمر الموز هذه الرسوم للبلدية وذلك حسب نظام مخامر الموز رقم (74) لسنه 2009.

وترى الدراسة أن محدودية الموارد المالية الذاتية لها تأثير في الاستقلال المالي للمجالس البلدية حيث أن هذا الاستقلال يعد ركنا اساسيا لبداية نظام الإدارة المحلية حتى تتم المحافظة على هذا الاستقلال لا بد أن تكون الموارد الذاتية قادرة على انجاز مشاريع البلديات وما يطلب منها من خدمات اخرى

4.2.1 الموارد المالية الخارجية

في حالة شح الموارد المباشرة الذاتية للمجالس البلدية أجاز المشرع، وحسب قانون البلديات رقم (41) لسنه (2015) للبلديات الالتجاء إلى الموارد الخارجية ومنها: القروض التي تحصل عليها المجالس البلدية سواء من بنك تنمية المدن والقرى الذي يعتبر الممول الرئيسي لهذه المجالس البلدية لتنمية مشاريعها التي تقدمها إلى المواطنين داخل حدود مناطق البلدية بفائدة مناسبة، أو أي جهة أخرى وفقاً لأحكام القانون.

يضاف إلى هذه القروض الإعانات والتبرعات والهبات التي تقدمها الحكومة للمجالس البلدية، حيث أن معظم المجالس البلدية تعاني من شح الموارد المالية وعجز في الميزانية بسبب وجود الديون، رغم قيام الحكومة بالدعم المالي للمجالس البلدية بهدف مساعدتها على تقديم خدمات أفضل للمواطنين وتطوير المجتمع المحلي وممارسة المجالس البلدية دورها التنموي بشكل حقيقي بدون وجود أي مشاكل من النواحي المالية لأنّه لا يوجد تنمية حقيقة بدون موارد مالية تحقق هذه التنمية للمجتمع المحلي.

وهكذا تعتبر الموارد المالية الخارجية للمجالس البلدية عاملاً رئيساً ومصدراً مهماً لا يقل في الأهمية عن الموارد المالية المباشرة في مساعدة المجالس البلدية في عملية تنمية مجتمعها المحلي سواء أكانت هذه الموارد تتمثل في القروض، أو الإعانات، والتبرعات الحكومية، والهبات الحكومية التي تحصل عليها المجالس البلدية، ونعرض فيما يلي الموارد المالية الخارجية للمجالس البلدية

من خلال الفروع التالية:

5.2.1 القروض التي تحصل عليها المجالس البلدية

يعرف القرض كمورد محلي للمجالس البلدية بأنه عقد بين المجالس البلدية واحدى المصارف أو الجهات المالية المحلية أو الدولية تستلف بموجبه البلديات مبالغ نقدية من هذه الجهات مع التعهد بالوفاء بالقرض وفوائده إلى هذه الجهات في التاريخ المحدد حسب شورط العقد " [25].

ويعد القرض بشكل عام مصدراً من مصادر الإيرادات العامة لأي مؤسسة من مؤسسات الدولة، كما يعد من مصادر إيرادات المجالس البلدية وتضاف إلى المصادر الأخرى سواء أكانت ضرائب أو رسوماً أو أي واردات أخرى تحصل عليها البلديات، وتلجأ المجالس البلدية إلى القروض عادة عندما تعجز مواردها المباشرة أو الذاتية عن تغطية نفقاتها، وذلك حسب قانون البلديات حيث نصت المادة (17) من قانون البلديات رقم (41) لسنه 2015 على انه "يجوز لمجلس البلدية أن يقترض أموالا من أي جهة بعد موافقة الوزير على الجهة التي يؤخذ منها القرض والغاية

(25) الطهراوي هاني، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (1998م، ص207)

التي سينفق من اجلها و مقدار الفائدة وكيفية التسديد وأي شروط خاصة قد يستلزمها الحصول على القرض فإذا كانت معاملة الاقتراض تستلزم كفالة الحكومة وجب اخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك" [26].

وعليه فإن قانون البلديات أجاز للمجالس البلدية الاقتراض من أي جهة كانت سواء من بنك تنمية المدن والقرى، أم من أي جهة أخرى.

وقد قدم بنك تنمية المدن والقرى قروضاً إلى المجالس البلدية سواء كانت قصيرة، أو متوسطة، أو طويلة الأجل، حيث تتم عملية الاقتراض عن طريق التمويل بقرض من البنوك، أو تصدر هذه المجالس سندات بقيمة المبلغ المطلوب بهدف تمويل المشاريع الخدمية والإنتاجية بأسعار فائدة ميسرة حيث يركز البنك على منح القروض التي توفر دخلاً للبلديات وتزيد من مقدرتها على القيام بواجباتها وتخفيض عبء المديونية عنها وإضافة لما تحققه هذه المشاريع من فرص عمل ومساعدة في تخفيض الفقر والبطالة في مناطق المجالس البلدية التي تقام بها مثل هذه المشاريع[27].

6.2.1 الإعانات الحكومية والتبرعات والهبات

اولا: الإعانات الحكومية

وهي المبالغ التي تحصل عليها المجالس البلدية من الحكومة المركزية لتغطية جزء من نفقاتها، حيث زادت قيمة الإعانات الحكومية المقدمة للمجالس البلدية مؤخراً كجزء من خطة الإصلاح الحكومي لنظام الإدارة المحلية في الأردن [28]

يمثل هذا المصدر من مصادر التمويل الخارجي أهمية بالغة نظراً لوفرة حصيلته، وتختلف الدول في مجال تقديم الإعانات للوحدات الإدارية المحلية، ففي حين تمنح الحكومات المركزية في بعض الدول إعانات (غير مخصصة)، تمنح حكومات دول أخرى إعانات (مخصصة) لخدمة معينة أو نشاط معين بهدف تحقيق نوع من المشاركة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية في تحمل تكاليف الخدمات المهمة: كالتعليم، والصحة، والنظافة، والرياضة، كما أنّها تمنح المجالس المحلية تعويضاً عن خسائرها[29].

ثانيا- التبرعات والوصايا والهبات:

إن قلة الموارد المالية للمجالس البلدية تعد من الأسباب التي أدت بها إلى عدم تمكّنها من القيام بواجباتها اتجاه المواطنين داخل المجتمع المحلي على أكمل وجه ونظراً إلى شح الموارد المالية لهذه المجالس وضعف التحصيل فيها وضخامة النفقات الجارية سواء كانت رواتب، أو غيرها من النفقات، كل ذلك أدى بها إلى عدم التمكن من تحقيق التنمية الشاملة للمجتمع المحلي[30].

وترى الدراسة أن القروض التي تحصل عليها المجالس البلدية واعتمادها على الاعانات والمساعدات الحكومية المقدمة اليها تؤدي إلى مشاكل مالية تؤثر على موارد هذه المجالس وخاصة إذا تم استعمالها بطريقة غير

---

(26) المادة (17) قانون البلديات، رقم 41 لسنة 2015.

(27) دور بنك التنمية في تحسين الأداء المالي والإداري للبلديات، وزارة الشؤون البلدية، المؤتمر المنعقد في عمان في الفترة الزمنية ما بين (5- 6 حزيران) لعام 2006.

(28) الخلايلة محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، (ص214).

(29) د. فوزي صلاح الدين، الإدارة المحلية في التشريع المصري، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، (1992، ص 161)

(30) الصرايره مصلح، أسباب تعديل قانون البلديات الأردني وأهدافه بموجب القانون المؤقت رقم (70) لسنة (2002م) والقانون المؤقت رقم (21) لسنة (2003م)، مجلة جامعه دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلة (23) العدد الأول، (2007، ص272).

مخطط لها، وبدون دراسة شاملة لموضوع القروض، والغاية التي أخذ القرض من اجلها، والطريقة التي سينفق بها هذا القرض.

1.2 رقابة السلطة المركزية على أموال المجالس البلدية

يُعدّ موضوع الرقابة على الموارد المالية للمجالس المحلية من موضوعات الإدارة المحلية الهامة، ذلك أن الرقابة على أعمال الإدارة تتم من خلال العمل بمبدأ المشروعية، وهي الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وتحكمها، وان هذا المبدأ ذو طابع مميز للدولة الحديثة حيث يخضع كل من الحكام والمحكومين للقانون الذي يحكم الدولة[31].

وتعتبر الرقابة على الموارد المالية للمجالس البلدية هي الوسيلة الأساسية لتحديد مدى صحة ما تم التخطيط له من مشروعات لأنه عن طريق الرقابة يتم التحقق من مدى صحة وتطبيق مبادئ التنظيم والتخطيط ومتابعة المسؤولين للتأكّد من القيام في مباشرة الاختصاصات على خير وجه.. كما تهدف هذه الرقابة إلى تبسيط الإجراءات وتطوير طرق العمل وترشيد السلوك الإداري للعاملين، وضمان حسن استثمار الجهود والطاقات المتوفرة وضبط النفقات، وخفض تكاليف العمل، والحفاظ على النشاط الحكومي، والتأكّد من المستويات الإدارية هل هي على علم بما تقوم به من أعمال.

وممّا يبرر الرقابة المالية والإدارية على المجالس البلدية ما يأتي:

1. أن يكون هناك اتفاق بين سياسة عمل المجالس البلدية مع السياسة العامة للسلطة المركزية في العاصمة.
2. بقاء الدولة كيان سياسي وموحد حيث أن الاستقلال المطلق لهذه المجالس البلدية يهدد وحدة الدولة ويؤدي إلى التفكك والتجزئة.
3. حماية المواطنين المحليين من التعسف الذي قد ينتج عن سوء أداء المجالس البلدية على المستوى المحلي.
4. التأكد من أن المجالس البلدية تحقق درجة عالية من الكفاءة في الأداء والاقتصاد في الإنفاق.

ونعرض فيما يلي أنواع الرقابة الحكومية على أموال المجالس البلدية من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: رقابة مجلس الوزراء على أموال المجالس البلدية

المطلب الثاني: رقابة وزارة الإدارة المحلية على أموال المجالس البلدية

1.1.2 رقابة مجلس الوزراء على أموال المجالس البلدية

منح قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015 حق الرقابة لمجلس الوزراء على المجالس البلدية بشكل عام، ومن مظاهر هذه الرقابة أن مجلس الوزراء هو الذي يوافق على وضع الأنظمة للمجالس البلدية وأنظمة لتنفيذ أحكام قانون البلديات، وأنظمة موظفي المجالس البلدية، وهو صاحب السلطة في إلغاء البلدية، وتعيين ثلث عدد الأعضاء في مجلس أمانة عمان الكبرى وله سلطة في تعيين رئيس لجنه البلدية، وعزله، وحل المجلس البلدي، وله سلطة في تحديد راتب وبدلات رئيس المجلس البلدي، وله الحق في تقديم مساعدات للمجالس البلدية، وكل ذلك حسب أحكام القانون.

(31) د. الطماوي سليمان، القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة، ص12، الطبعة الثانية، 1961، د. الحكيم سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، (1987، ص160).

كما نص القانون على حق مجلس الوزراء بالرقابة المالية على البلديات، وذلك من خلال رقابة عملية الاقتراض التي أجازها المشرّع للبلديات من أي جهة كانت، حيث نصت المادة (17) من قانون البلديات على أنه: "إذا كانت معاملة الاقتراض تستلزم كفالة الحكومة وجب أخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك".

وبناءً عليه حدد قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015 والأنظمة الخاصة بالمجالس البلدية رقابة مجلس الوزراء على الموارد المالية للبلديات، حيث تم ذكر أهم مواد هذا القانون التي تؤكد رقابة مجلس الوزراء على أموال البلديات، علماً بأن مجلس الوزراء من الجهات الرقابية المتعددة التي تمارس أعمال الرقابة على المجالس البلدية، ويرى بعض الفقهاء فيما يتعلق برقابة مجلس الوزراء على المجالس البلدية بأنه يجب أن تكون هذه الرقابة في حدود الأمور التي تعد من قبيل رسم السياسات العامة للمجالس البلدية فقط[32]، دون التدخل في عمل المجالس البلدية حتى تقوم هذه المجالس بأعمالها على أكمل وجه وتحقق التنمية الشاملة لمجتمعها المحلي، وتزيد من مواردها المالية الذاتية.

2.1.2 رقابة وزارة الإدارة المحلية على أموال المجالس البلدية

هناك ارتباط وثيق بين المجالس البلدية ووزارة الإدارة المحلية في جميع أعمال البلديات وقد يصل هذا الارتباط في بعض الأحيان إلى السيطرة على المجالس البلدية من قبل وزارة الإدارة المحلية وهذا يؤدي إلى الحد من الصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية سواء صلاحيات رئيس المجلس البلدي أو أعضاء المجلس، حيث أن بعض القرارات الصادرة عن المجالس البلدية لا تكون نافذة أو نهائية إلا بعد الموافقة عليها من قبل وزارة الإدارة المحلية وهذا يؤكد على مدى السلطة التي تمارسها وزارة الإدارة المحلية على المجالس البلدية.

كما منح القانون لوزارة الإدارة المحلية حق الرقابة المالية في مجال الموارد الخارجية التي تحصل عليها البلديات سواء أكانت قروضاً أو مساعدات، أو تبرعات ففي مجال القروض التي تحصل عليها المجالس البلدية منح القانون حق الرقابة للوزارة الإدارة المحلية فنصت المادة (17) من قانون البلديات على حق الوزير في الرقابة على إجراءات الاقتراض من خلال موافقة وزير الإدارة المحلية على الجهة التي يؤخذ منها القرض والغاية التي سينفق القرض من أجلها، ومقدار الفائدة المترتبة على القرض، وكيفية تسديد القرض، والموافقة على أي شروط أخرى قد يستلزمها الحصول على القرض أما في مجال المساعدات الحكومية فإن رقابة وزارة الإدارة المحلية تنصب على كيفية التصرف بالمساعدات الحكومية ضمن الغاية المحددة لها ومدى تجاوز هذه الغاية، علماً بان هذه المساعدات تقدم لتحقيق أغراض محددة أو لتقديم خدمات معينة أو القيام في مشاريع معينة ولا يجوز تجاوزها حيث يبرز الدور الرقابي لوزارة الإدارة المحلية في هذا المجال من خلال التحقق من مدى تقيد المجالس البلدية بالتصرف في مثل هذه المساعدات والتبرعات الحكومية المقدمة لها[33].

وتقوم دائرة تقييم أداء البلديات في وزارة الإدارة المحلية بدور أساسي ومهم في مجال الرقابة والتفتيش على أموال المجالس البلدية وهي دائرة تتألف من مدير عام يسمى المفتش العام، ورئيس وحده تقييم أداء البلديات في كل محافظة من محافظات المملكة، ومفتش مالي وإداري في كل بلدية، ونظراً للأهمية التي تحظى بها عملية الرقابة والتفتيش على المجالس البلدية فقد منح قانون البلديات وزارة الإدارة المحلية ضمن دائرة تقييم أداء عمل البلديات صلاحيات واسعة للرقابة والتفتيش على أموال المجالس البلدية، وهذا يتطلب من الأشخاص القائمين بالتفتيش والرقابة على المجالس البلدية أن يكونوا على معرفة تامة بالأصول والأنظمة المحاسبية المعتمدة، وأن تكون لديهم

(32) د. الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، (ص244).

(33) الماده (17) من قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015.

خبره واسعة، ومؤهلات مناسبة، وان يكونوا على اطلاع واسع على ما يستجد من تعديلات قانونية وتعليمات إدارية حتى يتمكنوا من القيام بأداء مهامهم على أكمل وجه[34].

وقد حددت المادة (72) من القانون البلديات ضوابط الرقابة والتفتيش التي تمارسها الوزارة على الموارد المالية للبلديات فنصت على أن:

أ- " للوزير ولأي موظف مفوض منه أن يقوم في أي وقت بتفتيش أي بلدية وبإجراء فحص فجائي على صندوقها والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية، وقرارات المجلس ومحاضر التحقيق، وتفتيش المستودعات، والمكاتب، وأمّاكن العمل والاتصال المباشر بأي موظف أو مستخدم واستجوابه وعلى الرئيس والأعضاء وموظفي البلدية ومستخدميها أن ينفذوا طلباته ويجيبوا على أسئلته ويسهلوا مهمته.

ب- يعدّ الشخص الذي يرفض أو يعوق أو يعارض تنفيذ الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة ممانعاً لموظفي الدولة في ممارسة وظائفهم الرسمية ويعاقب وفقاً لأحكام قانون العقوبات النافذ.

ج- يكون الضبط الذي ينظمه الشخص الذي يقوم بالتفتيش بمقتضى الفقرة (أ) من هذه المادة مصدقا ومعمولا به ما لم يثبت عكسه".

وبناء عليه يكون الدور الأكبر والمهم في رقابة وزارة الإدارة المحلية على المجالس البلدية لدائرة تقييم أداء البلديات وحتى تتحقق هذه الرقابة لا بد من القائمين على أعمال الرقابة أن يكونوا على درجة عالية من المعرفة والخبرة في القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها في المجالس البلدية ولا بد من تعاون القائمين على إدارة المجالس البلدية مع وزارة الإدارة المحلية حتى تكون الرقابة حقيقية وقانونية وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا يكون هناك سيطرة من قبل وزارة الإدارة المحلية على المجالس البلدية من خلال الرقابة التي تمارسها على المجالس البلدية لذا يجب التخفيف من حدة المركزية المالية المحلية وعدم تعليق اتخاذ القرارات المحلية على موافقات مسبقة من السلطة المركزية في العاصمة لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى عدم انطلاق الوحدات المحلية في أعمالها بل ويجعلها باهظة التكاليف وغير ملائمة للظروف المحلية[35]

1.3 رقابة الأجهزة المعاونة للحكومة على أموال المجالس البلدية

وتهدف الرقابة المالية على المواد المالية للبلديات إلى التحقق من سلامة إنفاق هذه الأموال في الغاية التي خصصت لها، وعدم تعرض هذه الأموال إلى الإسراف أو السرقة أو الاختلاس من قبل القائمين بعمل الإدارات المالية، وكذلك التحقق من أن التحصيل لهذه الأموال قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة السارية[36].

إن رقابة الأجهزة المعاونة للحكومة على أموال المجالس البلدية نابعة من العلاقة الوثيقة التي تربط المجالس البلدية بهذه السلطة من جميع النواحي: فطبيعة هذه العلاقة رأسية من الأعلى إلى الأدنى، وتتمثل ضرورية هذه العلاقة بين المجالس البلدية والسلطة التنفيذية التابعة لها من خلال تحديد تأثير هذه العلاقة على المجالس البلدية وعلى قدرتها في تحقيق الغاية التي تسعى من خلالها إلى تقديم خدمات أساسية وضرورية للمجتمع المحلي وإقامة مشاريع تنموية يستفيد منها المواطنون داخل المجتمع المحلي[37].

---

(34) أبو عبيد جمال، منهجية التفتيش للارتقاء بالعمل البلدي، وزارة الشؤون البلدية، لسنة(2006، ص2 وما بعدها).

(35) د. المعاني أيمن، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، 2010،... راجع في ذلك... أبو عبيد جمال منهجية التفتيش للارتقاء بالعمل البلدي، مرجع سابق، (ص5) (ص182).

36 د. الخياط، عماد، نظام التمويل في الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، (ص 496)

37 الزعبي خالد، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عام (1993م، ص 170)

وتشمل رقابة الأجهزة المعاونة للحكومة على أموال المجالس البلدية عدة جهات رقابية وهي من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: رقابة ديوان المحاسبة على أموال المجالس البلدية

المطلب الثاني: رقابة الحكام الإداريين على أموال المجالس البلدية

1.1.3 رقابة ديوان المحاسبة على أموال المجالس البلدية

يعدّ ديوان المحاسبة من المؤسسات الرقابية المهمة في المملكة الأردنية الهاشمية فهو يمارس أعمال الرقابة المالية على جميع الوحدات الحكومية والهيئات المحلية في الأردن، وهناك نوعان من الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المجالس البلدية هما:

1. **الرقابة السابقة:** وتسمى الرقابة المانعة أو الرقابة الوقائية لأنّها تتم قبل الصرف فيمكن في ظلها تدارك الأخطاء قبل وقوعها[38] يمارس ديوان المحاسبة الرقابة السابقة على المجالس البلدية وفقاً لقانون ديوان المحاسبة حيث نصت المادة (25) منه على أنّه: (يجوز لرئيس ديوان المحاسبة في حالات خاصة وبموافقة رئيس الوزراء أن يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف[39].
2. **الرقابة اللاحقة:** ويسمى هذا النوع من الرقابة بالرقابة العلاجية لأنّها تكشف عن الأخطاء بعد وقوعها مما يؤدي إلى منع تكرارها في المستقبل، وهي تعالج الأسباب التي أدت إلى وقوع هذه الأخطاء ويمارس ديوان المحاسبة هذه الرقابة على المجالس البلدية بعد الانتهاء من مراحل إنفاق أو جباية أموال البلدية، ويكون الهدف من هذه الرقابة التأكّد من أن هذه الأموال التي أنفقت قد وجهت إلى الغرض المحدد لها، وتمت وفقاً للقوانين والأنظمة السارية، وهنا يعمل مراقبو ديوان المحاسبة على البحث عن الأدلة التي تثبت ما إذا كانت عملية الإنفاق قد تمت بصورة سليمة وقانونية أم لا[40].

ويتضح لنا من خلال دراسة موضوع رقابة ديوان المحاسبة على أعمال المجالس البلدية أن بعض البلديات في المملكة، - وهي قليلة العدد- لا تقوم في تصويب المخالفات والأخطاء الواردة في تقارير ديوان المحاسبة، ويرجع ذلك إلى قلة الصلاحيات الممنوحة لديوان المحاسبة في أمور الرقابة على مؤسسات الدولة بشكل عام والمجالس البلدية بشكل خاص، وهذا يستوجب منح رئيس ديوان المحاسبة صلاحيات قانونية باتخاذ الإجراءات في تحويل موظفي البلديات المخالفين إلى القضاء لأن الصلاحيات الممنوحة لديوان المحاسبة والمقتصرة على إعداد التقارير لا تعمل على تصويب المخالفات والأخطاء المرتكبة من قبل المجالس البلدية والتي لها سنوات بدون تصويب.

2.1.3 رقابة الحكام الإداريين: على أموال المجالس البلدية

تبرز رقابة الحكام الإداريين على الموارد المالية للمجالس البلدية من خلال مدى الصلاحيات الممنوحة لهم بالرقابة على أعمال المجالس البلدية بشكل عام سواء كانت هذه البلديات واقعة في مراكز المحافظات أو مراكز الألوية أو مراكز الاقضية وكل حسب حدود المناطق التابعة له، وهي على النحو التالي:

---

(38) د. الصرايره عطا الله، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الإداري، دراسة مقارنة على النظامين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعه عين شمس، (1999، ص147).

(39) المادة (25) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952.

(40) د. الصرايره عطا الله، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الإداري، مرجع سابق، (ص148).

أولاً: رقابة المحافظ:

تعدّ المحافظة منطقة إدارية يتبعها مناطق أصغر منها، وهي الألوية والاقضية والقرى ويرأس المحافظة حاكم إداري يسمى بالمحافظ ويعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية، حيث يمارس المحافظ صلاحيات الإشراف على المجالس البلدية بما يكفل قيامها بواجباتها على أكمل وجه.

وكما هنالك دور اشرافي للمحافظ داخل مناطق الاختصاص التابعة له من خلال التعاون والتنسيق مع الأجهزة المختصة على توفير الخدمات العامة، وتطوير هذه الخدمات ومنها، فتح الطرق الرئيسية والقروية والزراعية، وتعبيدها وصيانتها، وتوفير مياه الشرب في المدن والقرى، والتجمعات السكانية[41].

ثانياً: رقابة متصرف اللواء:

يعدّ اللواء منطقة إدارية داخل المحافظة ويرأس اللواء حاكم إداري يسمى بالمتصرف وهو مرتبط إداريا بالمحافظ وهو أعلى موظف حكومي في منطقة اللواء،)[42]، وكما تحتاج بعض القرارات الصادرة عن المجالس البلدية إلى تصديق من قبل الحاكم الإداري في منطقة الاختصاص، ومثال ذلك أن أي قرار صادر عن اللجان اللوائية لا يكون نافذاً إلا بعد الموافقة عليه من قبل الحاكم الإداري في المنطقة، لأن الحاكم الإداري هو رئيس اللجنة اللوائية في منطقة الاختصاص التابعة له، وهنا تمنح هذه الصلاحية حق الرقابة والإشراف على أعمال المجالس البلدية من قبل الحاكم الإداري في منطقة اللواء وهو متصرف اللواء[43].

ثالثاً: رقابة مدير القضاء:

يعدّ القضاء منطقة إدارية أصغر من اللواء ويرأس القضاء حاكم إداري يسمى مدير القضاء وهو مرتبط إدارياً بالمتصرف ويتقدم على جميع موظفي الدولة في منطقة القضاء[44]وكما يمارس مدير القضاء اختصاصاته فيما يتعلق بإدارة القرى والبلديات وفقاً لأحكام قانون إدارة القرى وقانون المخاتير في المدن حيث يجتمع مدير القضاء مرة كل شهرين على الأقل برؤساء المجالس المحلية وبالمسؤولين الرسميين في القضاء وبمخاتير القرى التي ليس فيها مجالس للتداول في شؤون القضاء[45].

وهكذا يتضح لنا أن الحكام الإداريين يمارسون الرقابة والإشراف على أعمال المجالس البلدية وفقاً لنظام التشكيلات الإدارية رقم (47) سنة 2000، وترى الدراسة أن هذه الرقابة والإشراف في معظم الأحيان تؤدي إلى تدخل الحكام الإداريين في أعمال البلديات، وقد تتحول من ناحية الإشراف والتوجيه إلى سيطرة على المجالس البلدية، وهنالك أيضاً مغالاة في رقابة الحكام الإداريين على المجالس البلدية، مما يؤدي إلى تأخير المجالس البلدية من انجاز أعمالها وتنمية مجتمعها المحلي على أكمل وجه.

وترى الدراسة أن رقابة هذه الجهات تؤدي إلى التدخل في الاختصاصات والازدواجية، مثال ذلك تدخل اختصاص مجلس الوزراء ووزارة الإدارة المحلية وديوان المحاسبة، كما أن هنالك مغالاة في رقابة الحكام الإداريين على

---

(41) المواد (4، 10، 24) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.

(42) المادة (37) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.

(43) المادة (1/8)من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966.

(44) المادة (57) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.

(45) المادة (66، 68) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.

المجالس البلدية مما يؤدي إلى عدم فاعلية هذه الرقابة على أكمل وجه، ألأمر الذي يتطلب توحيد جهات الرقابة على أن تكون جهة واحدة مختصة في الرقابة على أموال المجالس البلدية، وترى الدراسة أن الجهة التي لها حق الرقابة على المجالس البلدية هي وزارة الإدارة المحلية، وان يكون دور الجهات الاخرى هو دور تنسيقي وتعاوني مع وزارة الإدارة المحلية والمجالس البلدية، لتحقيق المصلحة العامة.

2.3 الخاتمة:

يتبين لنا من خلال دراستنا لموضوع رقابة بعض الأجهزة الحكومية على أموال البلديات أن المجالس البلدية تُعدّ من صور اللامركزية الإدارية الاقليمية حيث أن البلديات تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري وان الاستقلال المالي لهذه البلديات يتحقق من خلال وجود موازنة خاصة بها ومنفصلة عن الموازنة العامة للدولة وقد حاولنا في هذا البحث الاحاطة بجميع جوانب موضوع رقابة الأجهزة الحكومية على أموال البلديات حيث تم التركيز على الموضوعات التالية:

اولا: تحديد اهم الموارد المالية للمجالس البلدية سواء كانت موارد مباشرة ذاتية أو موارد خارجية

ثانيا: رقابة الحكومة على أموال البلديات من خلال رقابة مجلس الوزراء ورقابة وزارة الإدارة المحلية

ثالثا: رقابة بعض الأجهزة المعاونة للحكومة على أموال البلديات سواء كانت ديوان المحاسبة، أو رقابة الحكام الإداريين وبعد أن انتهينا من دراسة البحث لا بد لنا من بيان اهم النتائج والتوصيات التي تم التوصّل إليها من خلال هذا البحث.

خلاصة بأهم النتائج:

1- ان الاستقلال المالي الذي تتمتع به البلديات هو استقلال نسبي وليس مطلقا وهذا يؤكد خضوع البلديات لرقابة السلطة المركزية على الامور المالية ويؤدي في بعض الاحيان إلى تضييق صلاحيات المجالس البلدية

2- معظم المجالس البلدية تعاني من شح أو قلة مواردها المالية وبشكل خاص الموارد المباشرة أو الذاتية مما يؤدي بهذه المجالس للجوء إلى الموارد الخارجية وذلك وفقا لأحكام القانون واجازة المشرع لها بذلك

3- هناك مغالاة في رقابة الأجهزة الحكومية والمعاونة للحكومة على أموال البلديات وتدخل في الاختصاصات والازدواجية كذلك.

4- بعض البلديات في الأردن تحولت من بلديات خدماتية إلى بلديات تنموية قادرة على زيادة مواردها المالية الذاتية.

5- اعتماد بعض المجالس البلدية على عملية الاقتراض بهدف تقديم خدمات للمجتمع المحلي يُحمّل المجالس البلدية عبئا ماليا كبيرا من خلال تسديد القرض والفوائد المترتبة عليه

التوصيات والمقترحات.

1- توسيع الاستقلال المالي الممنوح للبلديات حتى لا يؤثر أو يكون سببا في قلة الموارد المالية للبلديات

2- الحد من سياسة التوسع في عملية الاقتراض ذلك لان القروض تحمل البلديات اعباء مالية من خلال الأقساط والفوائد

3- توحيد جهة الرقابة على الموارد المالية للبلديات من خلال الأجهزة المعاونة للحكومة على أن تكون هذه الرقابة من وزارة الإدارة المحلية فقط لأنها هي صاحبة الاختصاص في هذا المجال

4- على البلديات اعادة تأهيل الجهاز المالي والجبائي حتى يكون قادر على إدارة الامور المالية وزيادة الموارد المالية للبلديات.

5- على المجالس البلدية العمل على اقامة مشاريع تنموية تدر دخلا عليها وتحقق وفرة من الموارد المالية المباشرة للمجالس البلدية.

قائمة المراجع

1- المحيري خديجة، 2003، التمويل المحلي والتنمية، بحث منشور بمجلة دراسات، السنة 4، العدد 2
2- زكي النجار، (1995)، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية.
3- رشيد احمد، ابو شقرا عبد الرزاق، (1981)، مشكلات مختارة في إدارة البلديات، معهد الإدارة.
4- الجمال، حمدان، (2000)، الإدارة المحلية ودورها في تمويل التنمية في الأردن، الطبعة الأولى، المكتبة.
5- جلال باكير، (1977)، التمويل المحلي، دراسة مقارنة بحث منشور بموسوعة الحكم المحلي، الجزء الأول.
6- خالد الزرعي، (1985) ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
7- كنعان نواف، (2012) القانون الإداري الأردني، الافاق المشرقة ناشرون، الطبعة الرابعة.
8- العلي عادل، (2011) المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية.
9- الحاج طارق، (2009)، المالية العامة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع.
10- شطناوي علي خطار، 2009، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى.
11- السبتي وسيلة، (2009) تمويل التنمية المحلية، الطبعة الأولى، النزيل للطباعة والنشر، القاهرة.
12- محمد طاقة، (2007)، وهدي الغزاوي، اقتصاديات المالية والعامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط1،.
13- القيسي اعان محمود، (1998)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والطباعة.
14- الخياط عماد فرج، (2002)، نظام التمويل في الإدارة المحلية دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
15- الخلايلة محمد علي، (2009)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من، الأردن، بريطانيا، فرنسا، مصر، دار كلية مقارنه، الطبعة الأولى / دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
16- الطهراوي هاني علي، (1998)، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
17- البناء محمود عاطف ، (1972) الموارد المالية للهيئات المحلية، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية 14، عدد 2.
18- الصرايره مصلح، (2007)، اسباب تعديل قانون البلديات الأردني واهدافه بموجب القانون المؤقت رقم (70) لسنة 2002، والقانون المؤقت رقم 21 لسنة 2003، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلة 23 العدد الأول.
19- الطماوي سليمان ، (1961)، القضاء الإداري ورقابة أعمال الإدارة ،الطبعة الثانية.
20- الحكيم سعيد، (1987)، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الاسلامية، الطبعة الثانية.
21- جمال ابو عبيد، (2006)، منهجية التفتيش للارتقاء بالعمل البلدي، وزارة الإدارة المحلية.
22- المعاني ايمن عودة، (2010) ،الإدارة المحلية الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع
23- الزعبي خالد سماره، (1993)، القانون الإداري وحيثياته في المملكة الاردنية ا لهاشمية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
24- الصرايرة عطا الله سالم، (1999)، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الإداري، دراسة مقارنة على النظامين العربي والفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

الأنظمة والقوانين:

1- قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015
2- قانون ضريبة الابنية والاراضي داخل مناطق البلدية رقم(11) لسنة1954
3- نظام المعارف رقم (3) لسنة1982 وتعديلاته
4- قانون رخص المهن رقم (28) لسنة 1999
5- قانون تنظيم عقود الايجار رقم (3) لسنة 1973
6- نظام أسواق الجملة للخضار والفواكه رقم (47) لسنة 2004
7- قانون سلطة المياه رقم (8) سنة 1988 وتعديلاته
8- نظام المكاره ورسوم جمع النفايات داخل مناطق البلديات رقم (8) لسنة 2014
9- نظام رسوم مواقف المركبات داخل مناطق البلدية رقم (91) لسنة 2009
10- قانون رسوم خدمات المكاتب المهنية بمناطق البلدية رقم (21) لسنة 1985
11- قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 والقانون المعدل رقم 36 لسنة 2018
12- نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000
13- قانون تنظيم المدن والقرى والابنية رقم (79) لسنة 1966