رابعًا :

القانون المدني

الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي

د. ماجد أحمد صالح العدوان

كلية الحقوق - جامعة طيبة

المدينة المنورة - المملكة العربية السعودية

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

ملخص البحث:

تعد المجالس المحلية أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة، والذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وبين هيئات إدارية متخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد إليها تحت رقابة هذه السلطة، ويعتمد نجاح عمل هذه المجالس على ما تتمتع به من استقلالية عن السلطة المركزية، ويعد الاستقلال المالي أحد صور هذه الاستقلالية، والذي يستند في طبيعته على الشخصية المعنوية التي تتمتع بها المجالس المحلية.

وبالنظر إلى أهمية الاستقلال المالي للمجالس المحلية، جاءت هذه الدراسة بهدف تسليط الضوء على مدى الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي، وذلك من خلال بيان مظاهر هذا الاستقلال المالي، إضافة إلى تحديد نطاقه من خلال البحث في القيود الواردة على هذا الاستقلال المالي، خاصة مسألة الرقابة المالية على المجالس المحلية في دولة الإمارات وصور هذه الرقابة.

الكلمات الدالة: المجالس المحلية. الشخصية المعنوية للمجالس المحلية. إيرادات المجالس المحلية ونفقاتها. الرقابة المالية. النشاط الإداري.

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

The financial independence of local councils in the UAE

Abstract:

Local councils are one of the most important methods of administrative management of the State, they are based on the distribution of the administrative function between the central authorities of the State and between the specialized administrative bodies on a regional basis to do its missions under the control of that authority.

It is important to remember that the success of these boards depends on its independence from the central authority. Furthermore, the financial independence is one of independence criteria, which is based on the independence of the legal personality of these local councils.

Given the importance of the financial independence of local councils, the aim of this study is to highlight the importance of the financial autonomy of local councils in the UAE system by clarifying the areas of its financial independence, as well as to determine its scope by conducting research on the financial control of local councils in the United Arab Emirates and the method of this censorship.

Key words: Local councils. The moral personality of local councils. Revenues and expenses of local councils. Financial Supervision. Administrative activity.

مقدمة:

تعد المجالس المحلية أحد أهم أساليب اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري للدولة، والذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وبين هيئات إدارية متخصصة على أساس إقليمي، لتباشر ما يعهد إليها – وتحت رقابة السلطة المركزية – من اختصاصات وصلاحيات تصّب في تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين، ويعتمد نجاح عمل هذه المجالس على ما تتمتع به من استقلالية عن السلطة المركزية، ويعد الاستقلال المالي أحد صور هذه الاستقلالية، والذي يستند في طبيعته على الشخصية المعنوية التي تتمتع بها المجالس المحلية.

إذ أن تحقيق المجالس المحلية للأهداف المرجوة من إنشائها يرتبط بما تملكه من موارد مالية ومدى استقلاليتها في اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه الموارد، إضافة إلى تلك القرارات والبرامج المتعلقة باستخدام هذه الموارد للإنفاق، فكلما تمتعت المجالس المحلية باستقلالية مالية على هذا الوجه، فإنها تحقق الوظائف المنوطة بها على أكمل وجه.

وقد عمدت دولة الإمارات العربية المتحدة إلى تبني اللامركزية الإدارية في تنظيمها الإداري، وذلك بعد صدور دستورها الاتحادي عام ١٩٧١م، والذي حدد شكل الدولة الاتحادية من خلال تشكيل المؤسسات الاتحادية المختلفة في الدولة، والتي أنيط بها القيام بمهام الخدمات والمشروعات على مستوى الدولة ككل. وفي ذات الوقت منح الدستور لكل إمارة في الاتحاد شخصيتها المعنوية، والتي بموجبها تمارس الاختصاصات الداخلية التي تنحصر في نطاق إقليمها، ومن قبيل ذلك الوصاية الإدارية على البلديات الداخلة في إطارها. وهو ما حتم بالنتيجة إلى ضرورة وجود تعاون وتنسيق بين هذه المؤسسات ومختلف بلديات الدولة في كل إمارة من الاتحاد، وهو ما تجلى بإنشاء الأمانة العامة للبلديات

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

واللوائح التنظيمية للأمانة العامة للبلديات بالقرار الاتحادي رقم (٢) لسنة ١٩٨٠م، وبوصفها هيئة متمتعة بشخصية معنوية.(١)

وبطبيعة الحال، فإن تمتع المجالس المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة بالشخصية المعنوية، يؤدي بالنتيجة إلى تمتع هذه المجالس باستقلال مالي، من خلال استقلال المجالس المحلية في إدارة موازنتها العامة، والتي تتضح من خلال العديد من المظاهر خاصة من حيث سلطة هذه المجالس في الإشراف والإدارة على الإيرادات والنفقات المالية، دون تدخل مباشر من السلطة المركزية عليها. وهو نطاق بحثنا في هذه الدراسة.

أهمية البحث وأهدافه: بالنظر إلى أهمية الاستقلال المالي للمجالس المحلية، جاءت هذه الدراسة بهدف تسليط الضوء على طبيعة الاستقلال المالي للمجالس المحلية في التنظيم الإداري الإماراتي، وذلك من خلال بيان مظاهر هذا الاستقلال المالي، إضافة إلى تحديد نطاقه من خلال البحث في طبيعة الرقابة المالية على المجالس المحلية في دولة الإمارات وصور هذه الرقابة، وأثارها المترتبة على الاستقلال المالي للمجالس المحلية.

إشكالية البحث: بالنظر إلى واقع الأمر في النظام القانوني المنظم للمجالس المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية في الإمارة، يلاحظ مجموعة من المظاهر التي تؤثر على تمتع المجالس البلدية في دولة الإمارات العربية المتحدة بالاستقلال التام على السلطة المركزية، وهو ما ينعكس على مدى تمتع المجالس المحلية بالاستقلال المالي، وهو ما تنطلق منه الإشكالية الرئيسة في هذا البحث.

وتتضح معالم هذه الإشكالية من خلال مجموعة من الأسئلة والتي تتمثل في النقاط التالية:

(١) أنظر: رمضان بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية: دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، أبوظبي: مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، (١٩٨٨)، ص١٧٢ وما بعدها.

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

- ماهية طبيعة اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري في النظام الإماراتي ؟.
- ماهية الأسس التي يقوم عليه الاستقلال المالي للمجالس البلدية في التنظيم الإداري؟.
- ماهية صور ومظاهر الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي؟.
- ماهية طبيعة الرقابة المركزية على المجالس البلدية وآثرها على استقلالها المالي في النظام الإماراتي؟.

منهجية البحث:

يتطلب تحديد نطاق الاستقلال المالي للمجالس البلدية في النظام الإماراتي ابتداءً إتباع المنهج الوصفي من خلال جمع المعلومات وتصنيفها للوصول إلى الحقائق الشاملة المحيطة بهذه المسألة، إضافة إلى تحديد الإطار العام المنظم لتمتع المجالس المحلية بالشخصية المعنوية، وما يترتب عليها من التمتع بالاستقلال المالي في إدارتها للموارد والنفقات المالية، وحدود الرقابة المركزية على هذه الأعمال.

ويستتبع الأمر بضرورة إتباع المنهج التحليلي والاستقرائي من خلال الإطلاع على التشريعات القانونية المنظمة لصلاحيات واختصاصات المجالس المحلية وتشكيلها، إضافة إلى التشريعات المنظمة لعلاقة المجالس المحلية بالأمانة العامة للبلديات واستقراء هذه النصوص وتحليلها وتفسيرها، بما يساهم في الوصول إلى طبيعة الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي.

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

خطة البحث:

مطلب تمهيدي: أسس اللامركزية في التنظيم الإداري في دولة الإمارات

المبحث الأول: مفهوم الاستقلال المالي للمجالس المحلية ومظاهره في دولة الإمارات

المطلب الأول: مبدأ استقلالية المجالس المحلية

المطلب الثاني: مفهوم الاستقلال المالي للمجالس المحلية

المبحث الثاني: القيود الواردة على الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي

المطلب الأول: أسس اللامركزية في التنظيم الإداري في دولة الإمارات

المطلب الثاني: الرقابة المالية على المجالس المحلية في النظام الإماراتي

مطلب تمهيدي

أسس اللامركزية في التنظيم الإداري في دولة الإمارات

تقوم اللامركزية في التنظيم الإداري على تعدد السلطات الإدارية في الدولة، والقائم على وجود هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها ومهامها، وتعمد الدول إلى إتباع هذا النظام لما له من أهمية في التنظيم الإداري، خاصة من حيث تخفيف الأعباء الإدارية والمالية على السلطة المركزية في الدولة وفتح المجال أمامها بالتركيز على رسم السياسات العامة والأساسية في الدولة بعيداً عن إدارة الشؤون الإدارية في أقاليم الدولة. وهو ما ينعكس إيجاباً على تيسير العمل والإجراءات الإدارية داخل هذه الأقاليم المحلية، وهو ما يساهم بالنتيجة في تحسين مستوى الخدمات المقدمة المناطة بهذه الهيئات بموجب صلاحياتها ومهامها، من خلال استقلاليتها في رسم الخطط والقرارات والتي تساهم في رفع كفاءة عملها في الوحدات المحلية.(١)

وبهذه الصورة، فإن اللامركزية في التنظيم الإداري هي دلالة على:"إنشاء وحدات محلية تديرها مجالس محلية وفقا للتقسيمات الإدارية في الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن السلطة المركزية، وذلك لوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية أو العامة للدولة، مما يؤدي إلى أن يعهد بإدارة هذه المصالح الذاتية المستقلة إلى مجالس يتم اختيارهم من بين سكان هذه الوحدات المحلية وتمارس هذه المجالس المحلية المستقلة إدارة جميع المرافق المحلية التي تختص بإدارتها وفقا للقانون"(٢). وبالتالي تم وصف

(١) El Sawy, A (٢٠٠٠), Governors without Governance Constitutional, Legal and Administrative Frameworks of Legal Governments in Egypt, Mediterranean Development Forum UNDP, undated, Good Local Governance Self Assessment Tool, p٢-٣.

(٢) موسى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، الاردن: إثراء للنشر والتوزيع، (٢٠١٢)، ص١٥٣.

اللامركزية بأنها:"اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات".(١)

وتعدد مجالات اللامركزية بالنظر إلى الصور التي تظهر بها اللامركزية بوجه عام، إلا أنه في نطاق الإدارة، تهدف إلى استغلال الموارد الاقتصادية، بما يكفل للهيئات المحلية الحق في مناقشة ميزانية السلطة المركزية، والمشاركة في اتخاذ القرارات المالية العامة. وفي ذات الوقت ضمان حق هذه الهيئات في الاستفادة المباشرة من الموارد المالية لها واستقلالها في إدارتها وإنفاقها، ولتلبية لاحتياجات سكانها وتمويل مشروعات تحسين خدماتها. ومن جهة أخرى تظهر اللامركزية من خلال توزيع أعمال الإدارة والتخطيط عبر أساليب متدرجة من أساليب الإدارة العامة تعمل في منظومة متكاملة، بحيث تتحقق اللامركزية في الإدارة من خلال منظومة متكاملة. وتقاس مدى فعاليتها في مدى قدرة ممثلي المجتمع من محليات ومؤسسات في إدارة مواردهم والقدرة على رسم قراراتهم، والتأثير على السياسات العامة للإدارة المركزية، خاصة عند إتباعها على المحليات بشكل كامل سواء في اتخاذ القرارات أو القدرات على تمويل المشروعات والخدمات من خلال موارد اقتصادية مستقلة. ويعتمد هذا الأسلوب على مصادر تمويليه متعددة ومستقلة مثل الجهود الذاتية، والقطاع الخاص أحيانا، وتمثل المحليات في هذه الحالة الارتباط المباشر بالسكان حيث أن أعضاء هذه المحليات منتخبين من قبل الشعب، كما ترتبط بالإدارة المركزية بالمشاركة في وضع السياسات العامة للتنمية.(٢)

وبالنظر إلى النظام الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، نجد أنه ينتهج اللامركزية في التنظيم الإداري، وهو ما يظهر من خلال ما تتمتع به كل إمارة في الاتحاد بشخصيتها المعنوية المستقلة، والتي تمارس بموجبها

(١) Debbasch, ch (١٩٨٥), Institutions et droit administratif ; p u f , p٢٠٤.
(٢) ESCWA, (٢٠٠١), Decentralization And The Emerging Role of Municipalities In The Escwa egion, United Nations, New York, p٢.

الاختصاصات الداخلية بموجب أحكام الدستور الاتحادي لدولة الإمارات، كما وتتمتع المجالس المحلية فيه بالشخصية المعنوية المستقلة، وقد أكد قانون المعاملات المدنية الإماراتي على هذه الشخصية المعنوية في المادة (٩٢) منه، والتي جاء فيها: "الأشخاص الاعتبارين هم: أ-الدولة والإمارات والبلديات وغيرها من الوحدات الإدارية بالشروط التي يحددها القانون...".

وبموجب التمتع بالشخصية المعنوية تتمتع المجالس المحلية بجميع الحقوق في الحدود التي قررها القانون، ومن قبيل ذلك الحق في ذمة مالية مستقلة، وأهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقررها القانون، إضافة إلى حق التقاضي، ويكون لها موطن مستقل وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته[١]. وتبعاً لذلك تقوم المجالس المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة بأعمالها الإدارية ومهامها في تقديم الخدمات وإشباع حاجات مواطنيها ضمن إطارها المحلي، الذي يشمل إقليم الإمارة ويخضع مرفق بلدية الإمارة للوصاية الإدارية في الإمارة التي يتبعها. [٢]

وعلى ذلك، يوصف مبدأ الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية بأنه استقلال نسبي، لكونه قائم على أساس التعاون والتنسيق بين أجهزة السلطة التنفيذية المركزية والمحلية، وكأصل عام تمارس هذه المجالس جزء من النشاط التنفيذي تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، وبالتالي هي جزء من الجهاز الإداري العام للدولة. ومن هنا تظهر ملامح ما تملكه السلطة المركزية من رقابة عامة على أعمال المجالس المحلية من حيث التأكد من حسن سير أعمال المجالس المحلية، والقيام بأداء واجباتها ضمن الحدود التي رسمها لها القانون، تحت طائلة عدم مشروعية أعمالها وبالتالي بطلانها، وما ينعكس ذلك من ضمان تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة ومدى التزام المجالس المحلية

(١) المادة (٩٣) من قانون المعاملات المدنية الإماراتي.
(٢) أعاد حمود، الوجيز في القانون الإداري، الإمارات: أكاديمية شرطة دبي، (٢٠٠٤)، ص٩٥.

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

باحترام هذه السياسة، والقيام بما أنيط بها من اختصاص في إطارها، إعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ـ لا ـ مركزية التنفيذ. إذ لهذه الرقابة أهدافا أخرى أهمها التأكد من سلامة تصرفات الهيئات اللامركزية، والقيام بأداء واجباتها في الحدود التي رسمها لها المشرع دون تجاوز أو تقصير، وإلا غدت تصرفاتها مشوبة بعدم المشروعية وعرضه للبطلان.(١)

وعلى هذا النحو، فإن نظام لامركزية المجالس المحلية ولما يمثله ركيزة رئيسة في التكييف الهيكلي لهذه المجالس ومدى استقلاليتها المالية عن السلطة المركزية، فإن ذلك يظهر من خلال نقل معظم المسؤوليات المالية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية لأغراض الاستغلال الكفء للموارد المحلية، ورفع كفاءة أنشطة التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والإسكان والطرق وخلاف ذلك من الأنشطة المحلية الأخرى، إضافة إلى حق الوحدات المحلية في الاحتفاظ بالنصيب الأكبر من مواردها المحلية مع إمكانية التنازل عن جزء من هذه الموارد للحكومة المركزية. ورغم ذلك فإن نطاق الاستقلال المالي للمجالس المحلية يتطلب وجوب أن يكون لها حق الرقابة على الإقتصاديات المتعلقة بالخدمات الأساسية المختلفة، في سبيل تحقيق التوازن المالي بين هذه الخدمات، وذلك من حيث إعادة هيكلة أنشطتها كلما كان ذلك ضرورياً.(٢)

(١) أنظر في هذا الخصوص: – محمد العربي، مدى إشراف السلطة المركزية في المجالس البلدية، مجلة العلوم الإدارية، ١٩٦٧، المجلد (٩) العدد (١)، ص٨٧. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مصر: مطبعة عين شمس، (١٩٨٢)، ص٧٩–٨٠.

(٢) محمد العشماوي، إدارة تمويل الوحدات المحلية، المؤتمر العربي الخامس: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، الشارقة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (٢٠٠٧)، ص٢٢٥–٢٢٦.

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

المبحث الأول

مفهوم الاستقلال المالي للمجالس المحلية ومظاهره في دولة الإمارات

يعد الاستقلال المالي احد الركائز الأساسية التي تنطلق منها الشخصية المعنوية للمجالس المحلية، وبكل ما يترتب على هذه الشخصية من استقلال تام عن السلطة المركزية، بل إن استقلال المجالس المحلية مالياً يؤثر على مدى فاعليتها في القيام بالمهام والصلاحيات الموكولة لها، والتي ما تم إنشائها إلا لتحقيقها، وهذا الاستقلال المالي يعتمد بشكل رئيس على استقلالية الموارد الذاتية للمجالس المحلية، والتي كلما كانت متوفرة بشكل كبير كلما كانت هناك استقلالية عن السلطة المركزية.

وفي واقع الأمر، فقد أشار المشرع الإماراتي إلى التأكيد على استقلالية المجالس المحلية مالياً وفق ضوابط وأحكام القانون. ولتحديد نطاق ومدى هذا الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي، نعمد إلى البحث في مبدأ استقلالية المجالس المحلية بوصفه الركيزة الرئيسة التي ينظر من خلالها لتحديد نطاق تمتعها بالاستقلال المالي (المطلب الاول). ومن ثم البحث في مفهوم الاستقلال المالي للمجالس المحلية ومظهره المتمثل في الموازنة السنوية العامة لهذه المجالس المحلية والتي تقوم على التنظيم القانوني للإيرادات والنفقات الخاصة بها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ استقلالية المجالس المحلية

يمثل مبدأ الاستقلالية احد الركائز والأسس التي يقوم عليها عمل المجالس المحلية، وهو مستمد من أحكام الدستور والتشريعات الوطنية في الدولة، والذي بموجبه تمارس المجالس البلدية سلطاتها التقريرية بعيدة عن نفوذ السلطة المركزية، وأن لا تؤثر في إرادتها، حيث أن هذا التأثير من شأنه أن يفقد عمل المجالس المبادرة في اتخاذ القرار الذي يعد جوهر الاستقلال المحلي ومضمونه، ويتحقق هذا بالوسائل القانونية والشعبية، أما القانونية فتتحقق بمنح المجالس البلدية الشخصية المعنوية، وانتخاب أعضاء مجالسها البلدية، وتوفير الموارد المالية اللازمة لهذه الهيئات، إذ بدون هذه الضمانات فإن استقلالها لا

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

يعدو أن يكون استقلالاً نظرياً لا فائدة فعلية منه. وعلى ضوء ذلك يتوجب على السلطة المركزية احترام هذا الاستقلال وعدم المساس به، أو الانتقاص منه إلا بالقدر الذي يسمح به المشرع لسلطات الرقابة ممارسته بالموازنة بين مصالح السلطات المركزية والسلطات المحلية.(١)

وفي واقع الأمر، يؤكد جانب من الفقه، على أن إعمال اللامركزية يقتضي ضرورة وجود هيئات محلية مستقلة ليس فقط في الجانب الإداري بل وعلى الجانب السياسي، وبالتالي وجوب أن تكون السلطات التي تتصرف باسم الهيئات المحلية ممثلة لمواطني الوحدة المحلية ذاتها، لا أن تكون ممثلة للسلطات المركزية فيها. حيث أن تمايز المصالح الذاتية لكل وحدة محلية عن المصالح العامة في الدولة يتطلب استقلالية الهيئات المحلية التي تدير هذه المصالح، والتي يجب ابتداءً أن تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية المستقلة عن الدولة، وبكافة الحقوق والالتزامات المترتبة على التمتع بهذه الشخصية، بحيث تتمتع بالحق في إصدار القرارات في حدود اختصاصاتها ومهامها، وفي إبرام العقود والحق في مقاضاة الغير. في الوقت ذاته يقع على عاتقها المسؤولية عن كافة أعمالها، بما فيها المسؤولية عن الأضرار التي يتسبب بها موظفوها والتزامها بالتعويض عنها، إضافة إلى مواجهة الدعاوى التي ترفع عليها من قبل الغير.(٢)

وبناء على ما تقدم، يظهر إعمال مبدأ استقلالية المجالس المحلية من خلال ما تتمتع به هذه المجالس من شخصية معنوية، إضافة إلى ضرورة تشكيلها عن طريق الانتخاب، وهو ما نفصله ونوضحه في الفرعين التاليين:

(١) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص١١٥.

(٢) أنظر في هذا الخصوص: – موسى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص١٤٥. كذلك أنظر:

– Chapus. r, Droit administratif général, Montchrestien, ٣éd, Paris, France, p٤٨٠.

الفرع الأول: تشكيل المجالس البلدية بالانتخاب

يوصف تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب بأنه التجسيد العملي للمبدأ الديمقراطي وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة. وعمل المجالس لا يقتصر على تحقيق أهداف إدارية، إنما يمدّد لتحقيق أهداف سياسية تتمثل باختيار أبناء المجتمع المحلي ممن يتولون أدارة شؤونهم المحلية نيابة عنهم. وتبعاً لذلك يرى جانب من الفقه بأن: الانتخاب ركن من أركان اللامركزية الإقليمية، يوجب تشكيل مجالس الهيئات اللامركزية الإقليمية عن طريق الانتخاب المباشر ضمانا لاستقلال هذه المجالس وأساساً لقيام النظام اللامركزي، والذي يعد من صور الديمقراطية على الإدارة.(١)

وفي اتجاه آخر يرى جانب من الفقه أن طريق الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية وإن يعد من أفضل الوسائل والطرق لتحقيق استقلال هذه الهيئات، إلا أن استقلالها قد يتحقق بأسلوب التعيين من خلال تدخل السلطة المركزية في تعيين الهيئات المحلية أو تعيين بعض الأعضاء فيها، كون هذا الأسلوب الأخير لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية الإدارية.(٢)

وبالنظر إلى النظام الإداري الإماراتي، نجد أن المجالس البلدية تتولى بالاشتراك مع حاكم الإمارة في وضع السياسة العامة المحلية واقتراح اللوائح والقرارات والأوامر التي تبين كيفية تنفيذ السياسة الإدارية للمجلس المحلي (٣). ويملك الحاكم هنا سلطة اختيار أعضاء المجالس المحلية، وبالتالي فإن تشكيل أعضاءها لا يتم بالانتخاب، إذ يتم اختيارهم بالتعيين من بين وجهاء القوم والأعيان، وبما يتفق وظروف المجتمع وقبول المواطنين واستحسانهم، ويتم ذلك

(١) Benoit, f, (١٩٦٨), Le droit administratif français, Dalloz, Paris, p١٣٦.

(٢) أنظر في هذا الخصوص: – أعاد حمود، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٩٣. وكذلك أنظر:

– Vedel, g et Delvolve,p (١٩٨٤), Droit administratif, P U F, Paris , p٨٥١.

(٣) بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، المرجع السابق، ص١٨١.

بموجب مرسوم يصدره حاكم الإمارة،والذي يملك سلطة تقديرية في تعيين أعضاء المجلس المحلي، كما يملك سلطة وقفهم وعزلهم.(١)

وفي تفصيل ذلك، نجد أن دستور دولة الإمارات العربية نظم مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، ومن قبيل ذلك الإشارة إلى المسائل التي التي تشترك فيها الإمارات مع الاتحاد : و هي ما نصت عليه المادة (١٢٣) من الدستور، والتي جاء فيها:"استثناء من نص المادة ١٢٠ بشان انفراد الاتحاد بالشؤون الخارجية و العلاقات الدولية يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة إدارية مع الدول و الأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد و لا مع القوانين الاتحادية ، بشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا ، فإذا اعترض المجلس على ابرام مثل تلك الاتفاقيات فيتعين إرجاء الأمر إلى أن تبت المحكمة الاتحادية العليا بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض".

كما يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام أليها ، كذلك أوجبت المادة (١٢٣) من الدستور على السلطات الاتحادية المختصة قبل إبرام أية معاهدة أو اتفاقية يمكن أن تمس المركز الخاص بإحدى الإمارات، استطلاع رأي هذه الإمارة مسبقا و عند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية للبت فيه وأيضا فإنه استثناء من أحكام المادة (١٢١) من الدستور. ويجوز للإمارة أن تصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المبينة في المادة المذكورة وذلك دون الإخلال بأحكام المادة (١٥١) من الدستور، التي تنص على انه:"لأحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقا لأحكامه الأولوية على التشريعات و اللوائح و

(١) أنظر: – نورة الشامسي، الواقع التطبيقي للنظام الإداري المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة (١٩٧١–١٩٨٤)، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص٢٢٥. – حمود، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٩٣.

القرارات الصادرة عن سلطات الإمارات ، و في حالة التعارض يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى، و بالقدر الذي يزيل ذلك التعارض ، و عند الخلاف يعرض الأمر على محكمة الاتحادية العليا للبت فيه".

كذلك أشار الدستور إلى المسائل التي تنفرد فيها الإمارات، وذلك في المادة (١٢٢) من الدستور، والتي نصت على:"تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين". وكذلك ما يفهم من منطوق المادة (١١٦) من الدستور، والتي نصت على:"تتولى جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد".

ونتفق من جهتنا مع القول: "يمكن للإمارات التشريع في نفس المسائل التي يستطيع الاتحاد التشريع فيها ، و لكن التشريع المحلي للإمارات في هذه المسائل يجب ألا يتجاوز وضع القواعد التكميلية و التفصيلية للتشريع الاتحادي ، أو تنظيم بعض النقاط التي أغفلها و لكن المشرع الاتحادي لم ينظم هذه المسائل بعد غير انه في حالة تنظيم المشرع الاتحادي لها يتحدد نطاق التشريع المحلي بعدم مخالفة التشريع الاتحادي و أن يبطل منه كل نص يتعارض معه"[(١)].

الفرع الثاني: تمتع المجالس المحلية بالشخصية المعنوية

تتمتع المجالس المحلية بشخصية معنوية، وهي دلالة على استقلالها عن السلطة المركزية في الدولة، ويتطلب تطبيقها التأكيد عليها من خلال نصوص صريحة سواء أكان بموجب دستور الدولة أم في قوانين الدولة العادية، نظراً لأهميتها كونها الركيزة الأساسية في النظام الإداري اللامركزي، بل وهي المعيار في تحديد مدى استقلالها من عدمه، ودون النظر إلى أسلوب

(١) نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، الأردن، دون ناشر، (٢٠٠٨)، ص١٠٧.

تشكيل أعضاء هذه المجالس. حيث يسهم تمتع المجالس المحلية بشخصية معنوية في استقلالها من حيث ما يمتلكه أعضاءها من سلطة ذاتية بموجب الدستور والقوانين، والتي تمنحهم الحق في إصدار قرارات إدارية تنفيذية بمحض رأيهم وإرادتهم في دائرة اختصاص معينة يحددها القانون دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر السلطة المركزية في الدولة، مع وجوب أن للمجلس المحلي دوراً رئيساً في إدارة المرافق العامة التابعة له. وبغير ذلك لا يمكن أن ينطوي عمل المجلس المحلي في إطار اللامركزية الإداري، بل يكون خاضعاً للإدارة المركزية.(١)

وعلى ضوء تمتع المجالس المحلية بالشخصية المعنوية، فإن ذلك يؤدي بالنتيجة إلى تحقيق مبدأ الاستقلالية في عملها، وبالتالي تحقيق استقلال السلطة الإدارية للهيئات اللامركزية في إدارة مصالحها الذاتية عن الدولة أو السلطة المركزية وعن سائر الأشخاص المعنوية المركزية الأخرى من خلال التمتع بقدر من مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها في قراراتها وعقودها الإدارية ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وما يترتب على ذلك من تحقيق االإستقلال ليس فقط على المستوى الإداري، بل تحقيق استقلال مالي عن السلطة المركزية.(٢)

وبناء على ما تقدم، نؤيد من جهتنا أن استقلالية المجالس المحلية تكون بشكل رئيس من خلال ما تتمتع به هذه المجالس من شخصية معنوية معترف بها بموجب الدستور الوطني والقوانين العادية، كما هو الحال في الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة والذي أشار إلى تطبيق النظام اللامركزي الإدارية والسياسي، وما يترتب عليه بالنتيجة من استقلال المجالس المحلية تبعاً للاستقلال الإداري للإمارة، وذلك بموجب المادة (١١٧)، والتي

(١) شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص١٤٨.
(٢) حمود، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٨٩.

نصت على أنه:"يهدف الحكم في كل إمارة بوجه خاص حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها وتوفير المرافق العامة، ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها". وفي السياق ذاته، أكد قانون المعاملات المدنية بموجب المادتين (٩٢) و(٣٩) منه، على مظاهر استقلال المجالس المحلية من خلال ما تتمتع به من شخصية معنوية، وما يترتب على هذه الشخصية المعنوية من نتائج من أهمها استقلالها مالياً.

وعلى هذا النحو، يمكن الاعتقاد أن أسلوب التعيين المتبع في تشكيل المجالس المحلية لا يؤثر سلباً في استقلاليتها في النظام الإماراتي، إذ أن مسألة اشتراط تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب لا يعكس بالضرورة قيام اللامركزية الإدارية وما يتفرع عنها من استقلال للمجالس البلدية في أعمالها، طالما أنها تقوم باختصاصاتها ومهامها بصورة مستقلة عن السلطة المركزية بموجب ما يقتضيه الدستور والقوانين من أحكام وضوابط، إضافة إلى تحقيق المجلس للأهداف المرجوة من تشكيله وبتقديم الخدمات الملقاة على عاتقه بصورة صحية وسليمة بعيداً عن أي تأثير من السلطة المركزية، خاصة في مسألة إدارة الموارد المالية والإشراف على النفقات العامة في المرافق التابعة لها. إضافة إلى ما يملكه أعضاء المجلس المحلي من قدرة على تلبية حاجات المواطنين. ونؤكد على ذلك من خلال الدور الرئيس الذي تلعبه المجالس المحلية في دولة الإمارات من تقدم وازدهار ورقي على كافة الأصعد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إضافة إلى الصعيد الصحي للمواطنين.

المطلب الثاني: مفهوم الاستقلال المالي للمجالس المحلية

ينطلق مفهوم الاستقلال المالي للمجالس المحلية من كون ماليتها هي أحد فروع المالية العامة، حيث تتضمن القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات، والتي تشكل الركيزة الأساسية التي ينطلق منها تحديد سير عمل المجالس المحلية ومدى قدرتها على تسيير الأعمال المناطة بها بموجب أحكام القانون، والتي تمثل انعكاس لما يعرف بالسير العمومي الهادف إلى التأكد من فعالية

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

الكفاءة والقدرة في القيام بالأعمال. وبالتالي قيل أن مالية المجالس المحلية هي دلالة على:"مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية، والتي تتصف بالطابع المحلي، وتتمتع بمرونة محدودة، إضافة إلى تأثرها بقانون الموازنة السنوية العامة.

وعلى ذلك، يقوم التنظيم الإداري على أساس نظام مفتوح يستقبل الموارد المالية المتاحة، ومن ثم القيام على شكل مخرجات تتمثل في سلع وخدمات، وهو ما يمثل مورداً مالياً تستقل المجالس المحلية في إدارته والإشراف عليه، وكلما كانت هذه المجالس مستقلة في خلق موارد ذاتية عن الموارد المالية للسلطة المركزية كانت قدرتها أكبر في توفير هذه الموارد. إذ يتوافق هذا الاستقلال مع المهام التي تضطلع بها المجالس المحلية، والتي تستلزم إنفاقاً مستمراً لتلبية احتياجات المجتمع المحلي من السلع والخدمات التي تقدمها له المشروعات المحلية. (١).

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري يوجب الإعتراف لها بخاصية الإستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية تمكنها من أداء الإختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة. بالإضافة إلى ذلك فإن الإستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ممتلكاتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الإقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الإقتصادي، غير أن الإستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية ليست لها

(١) أنظر في هذا الخصوص: – محمد بدران، الإدارة المحلية: دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، القاهرة: دار النهضة العربية، (١٩٨٦)، ص٤٤. – محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية، ١٩٧٨، المجلد (٢٠)، العدد (٢)، مصر، ص١٤٦. علي حميد، الإدارة المحلية: مفهومها وعناصرها، المجلة العربية للإدارة، ١٩٨٣، المجلد السابع، العدد ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، ص٦٩.

هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية.[١]

وفي هذا الخصوص، نتفق مع الاتجاه القائل بأن الاستقلال المالي للمجالس المحلية هو:"أن تكون للمجالس المحلية مالية مستقلة أو خاصة بها عن مالية السلطة المركزية من جهة، ومن جهة أخرى استقلالية عن المجالس المحلية الأخرى، بهدف إمكانية التصرف بها كيفما شاء دون الرجوع إلى الجهات الأخرى لأخذ موافقتها، وهذا الاستقلال يكون في حقيقته تحصيل حاصل للتمتع بالشخصية المعنوية، وتتجلى مظاهر هذا الاستقلال المالي من وجود نفقات خاصة بالمجالس المحلية، إضافة إلى موارد خاصة لها ذات طابع محلي والتي تمثل أهم مصادر التمويل، وعلى مقدارها تقاس درجة استقلال المجالس المحلية بعيداً عن تدخل ورقابة السلطة المركزية".[٢]

وبطبيعة الحال، يتجلى مظهر الاستقلال المالي بوجود موازنة عامة خاصة للمجالس المحلية، وهذه الموازنة تمثل أحد العناصر الرئيسة للاستقلال المالي لهذه المجالس، نظراً لوصفها بانها المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من اجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين. وبالنظر إلى النظام الإماراتي، نلحظ أن المجالس المحلية في الإمارات لا تملك موازنة عامة سنوية معتمدة لها، كما لا يوجد لوائح وتعليمات مقننة لإجراءات الصرف التي تتم داخل البلدية، حيث تعتمد هذه المجالس في بيان مصروفاتها ونفقاتها على ما يقرره حاكم الإمارة. ويستثنى من ذلك ما تتمتع به المجالس المحلية في كل من أبو ظبي والعين من موازنة سنوية معتمدة وفق لوائح وتعليمات مقننة ومنظمة لهذه الموازنة.[٣]

(١) أنظر: بري دلال، الاستقلال المالي للبلدية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٤، ص٩.

(٢) أنظر في هذا الخصوص: حميد، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص٦٩.

(٣) أنظر: بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، المرجع السابق، ص١٨٧.

وبوجه عام، فإن الموارد المالية للمجالس المحلية تمثل أهمية بالنظر إلى النفقات التي تصرفها هذه المجالس لتحقيق أهدافها في كافة المجالات، حيث تمثل النفقات في مفهومها العام:" مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة". وفي نطاق مالية المجالس المحلية توصف النفقات بأنها:" النفقات التي تقوم بها المجالس المحلية والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات.(١)

تنقسم النفقات المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها إلى نفقات اختيارية، والتي ترتكز لما للمجالس المحلية من سلطة في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية مثل تقديم الإعانات للجمعيات. إضافة إلى ذلك هناك النفقات الإجبارية، والتي لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات، لكونها ضرورية ولابد منها في تسيير شؤون الجماعات المحلية، لضمان سير هياكل الدولة. وهذه النفقات تأخذ الطابع الإجباري من خلال ما تنص عليه القوانين والأنظمة، كما هو الحال في نفقات أجور الموظفين، ونفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية للجماعات المحلية، ونفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية، ونفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.(٢)

وعلى هذا النحو، تتحقق الاستقلالية المالية للمجالس المحلية في ضوء الموازنة العامة من خلال تقريرها لمواردها المالية الخاصة بها، إضافة إلى الموارد الخارجية المتاتية من قبل السلطة المركزية. إذ يتطلب قيام المجالس المحلية بأداء الوظائف والمهام المناطة بها، ضرورة توافر التمويل الكاف للإنفاق على خدماتها المحلية، وهو ما يتحقق من خلال الموارد التالية:(٣)

(١) دلال، الاستقلال المالي للبلدية، المرجع السابق، ص٢٥.

(٢) ALIZAINE, M (١٩٩٩), Les finances ,publiques locales:Analyse et perspectives d'une économie en Transition en Algérie ¨,Thème de Doctoral,Faculté des sciences économiques et de Gestion Alger, P١٩١.

(٣) محمد العشماوي، إدارة تمويل الوحدات المحلية، المرجع السابق، ص٢٢٤.

- الموارد الجبرية: والتي يكون مصدرها الضرائب والرسوم المحلية والغرامات المحلية والاستيلاء الإداري المحلي.
- موارد تعاقدية: والتي يكون مصدرها تملك بشكل كلي أو جزئي لبعض وسائل الإنتاج لتوليد فوائض مالية تسهم في تمويل الأنشطة المحلية.
- موارد إضافية: والتي يكون مصدرها الهبئات والتبرعات والمنح والمعونات والإعانات والقروض والتسهيلات الائتمانية.

ولا يخرج التنظيم الإداري في الإمارات عن هذا النهج في تنظيمه للموارد المالية للمجالس المحلية. حيث تنحصر موارد المجالس المحلية في الإمارات على الموارد التالية:(١)

١- **الرسوم:** وهي المبالغ التي تستوفي من المواطنين المحليين مقابل ما تقدمه البلدية من خدمات، ومن قبيل ذلك، الرسوم المفروضة على دخول بعض الحدائق، ورسوم البناء، والرخص وتسجيل الاراضي، ورسوم الإعلانات – الرخص – الإعلان – تسجيل الأراضي.

٢- **الممتلكات العامة:** وهي متمثلة في الممتلكات التي تكون للمجالس المحلية، وتقوم بتأجيرها للأفراد مقابل مبلغ مالي معين، كما هو الحال في الأسواق والأراضي الزراعية والمناطق الصناعية.

٣- **الإعانات الحكومية:** يعد هذا المورد من أهم المراد المالية للبلدية لما تقدمه الحكومات المحلية من مساعدات أو إعانات، وقد كانت المجالس المحلية منذ نشأة الاتحاد الإماراتي ومنذ بداية تنظيمه للمجالس، تتلقى المعونات المالية الكبيرة من الحكومة الاتحادية، إلا أنه مع بداية عام ١٩٨٠م، بدأت هذه المعونات الحكومية بالانخفاض، وقد استمر الأمر على ذلك حتى عام ١٩٨٣م، حيث تم إلغاء هذه المعونات الحكومية نتيجة

(١) أنظر: – بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، المرجع السابق، ص١٨٧–١٨٨. – الشامسي، الواقع التطبيقي للنظام الإداري المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص٢٤٣.

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

للأوضاع الاقتصادية التي طرأت على الموازنة الاتحادية بسبب تفاوت أسعار النفط والركود الاقتصادي الذي تشهده الإمارات ومنطقة الخليج العربي بشكل عام.

ونرى من جهتنا بهذا الخصوص، أن هذا الإلغاء للمعونات الحكومية يخالف أحكام الدستور الاتحادي، والذي أشار إلى المساعدات الحكومية التي تقدمها الحكومة الاتحادية لبعض المشروعات في بعض الإمارات، وهو ما تضمنته المادة (١٣٢) من الدستور، والتي نصت على:"يخصص الاتحاد في ميزانيته السنوية مبالغ من إيراداته للأنفاق على مشروعات الإنشاء والتعمير والأمن الداخلي والشؤون الاجتماعية حسب الحاجة الماسة لبعض الإمارات ويتم تنفيذ هذه المشروعات والأنفاق عليها من اعتمادات هذه المبالغ بواسطة أجهزة الاتحاد المختصة وتحت إشرافها بالاتفاق مع سلطات الإمارة المعنية. ويجوز للاتحاد إنشاء صندوق خاص لهذه الأغراض".

وفي واقع الأمر، أشارت القوانين المنظمة للبلديات في دولة الإمارات إلى الموارد المالية للبلدية، ومن قبيل ذلك ما أشار إليه قانون بلدية ومجلس بلدي أبو ظبي في إمارة أبوظبي، والذي نص بموجب المادة (٦) منه إلى أن الموارد المالية لبلدية أبوظبي تتمثل في:

- الإعتمادات السنوية التي تقررها حكومة أبوظبي.
- العقارات والمنقولات التي تؤول إلى البلدية بأي من طرق كسب الملكية.
- رسوم الخدمات والتخليص المعتمدة.
- عوائد بيع أموالها العقارية أو المنقولة أو التصرف فيها.
- عوائد إدارة أصولها وموجوداتها بشكل مباشر أو عن طريق الغير.

المبحث الثاني

القيود الواردة على الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي

تقوم المجالس المحلية في أعمالها على مبدأ الاستقلالية عن السلطة المركزية، وذلك تبعاً لنظام اللامركزية والذي تنتهجه الدول ومنها الإمارات العربية المتحدة في تنظيمها الإداري وإنشائها للمجالس المحلية وتنظيم اختصاصاتها ومهامها. ورغم ذلك فإن نظام اللامركزية لا يشير إلى استقلالية مطلقة للمجالس المحلية، إذ ترد عليها مجموعة من القيود والضوابط وفقاً لما تنظمه التشريعات الوطنية في هذا الخصوص. خاصة وأن هذا النظام يقوم على مبدأ التعاون بين المجالس المحلية والسلطة المركزية في الدولة، وإقامة التوازن بين المصالح المحلية للمجالس المحلية والمصالح القومية للدولة، وهو ما يحتم بالضرورة وجود قدر من الرقابة تمارسها السلطة المركزية عليها بموجب التشريعات الوطنية.

وتعد الرقابة الإدارية احد صور هذه الرقابة على المجالس المحلية، والتي من خلالها تقوم السلطة المركزية في مراقبة أعمالها، والتحقق من مدى مشروعية هذه الأعمال وموافقتها للقوانين والأنظمة، ومن صور هذه الرقابة ما تقوم به الإدارة من رقابة مالية على موارد ونفقات المجالس المحلية، والذي يمثل أحد القيود الواردة على الاستقلال المالي للمجالس المحلية.

وعلى هذا النحو، ولتوضيح طبيعة الرقابة المالية على المجالس المحلية في النظام الإماراتي، نعمد إلى بيان أسس الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في النظام الإماراتي (المطلب الأول)، ومن ثم البحث في الرقابة المالية على المجالس المحلية في النظام الإماراتي (المطلب الثاني).

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

المطلب الأول: الرقابة الإدارية والقضائية على المجالس المحلية في النظام الإماراتي

تنطلق الرقابة الإدارية مما يتمتع به حاكم الإمارة بدور رقابي واضح، إذ تعد رقابة رئاسية بامتياز، إذ أنه ابتداءً يملك سلطة إنشاء المجلس البلدي له وقت يشاء من خلال إصدار مرسوم آخر بحله إذا رأى أن المصلحة العامة تتطلب ذلك. وتتجلى أوجه الرقابة هنا، من خلال ما يملكه حاكم الإمارة من سلطة إلغاء أو وقف أو رفض أي قرار يصدره المجلس البلدي سواء لعدم المشروعية أو لعدم الملائمة، كما يجوز لحكام الإمارة أو لنائبه أو لمن يعينه من الأشخاص الحق في التفتيش المفاجئ على البلدية أو القيام بزيارات ميدانية يتفقد خلالها الأعمال التي تباشرها ومدى تحققها لمتطلبات واختصاصات المواطنين بالإمارة.(١)

ولا تقتصر الرقابة الإدارية على ذلك، بل تمتد لتشمل تلك الرقابة التي تضطلع بها مجالس الخدمة المدنية في الإمارات، إذ نجد ديوان الخدمة المدنية والذي يضطلع بالوظيفة العمومية على مستوى الاتحاد بكل ما يستتبعها من رقابة على مستوى الأداء في تلك الهيئات والإدارات الاتحادية، والتحقق من مدى تأديتها لمسؤولياتها، وكشف المخالفات فيها والتحقيق فيها واقتراح الحلول بشأنها، إضافة إلى تحقيق العدالة في معالمة الموظفين والمستخدمين. وقد أوجدت دولة الإمارات دوائر على المستوى المحلي تعنى بالخدمة المدنية، كما هو الحال في إمارة أو ظبي ودبي والشارقة، إلا أن مجلس الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي يعد أكثر هذه الدوائر تنظيما وتوسعاً في صلاحياتها الرقابية، إذ تشير المادة (٧) من القانون رقم (١) ملسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته بشأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي إلى اضطلاع مجلس الخدمة المدنية بمهمة تحقيق

(١) أنظر: حمد الطنيجي، تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات، كلية الشريعة والقانون، الإمارات، (١٩٩٨)، ص١٠٥. – الشامسي، الواقع التطبيقي للنظام الإداري المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص٢٤٧.

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

العدالة في المعاملة بين الموظفين، والتأكد من أداء الجهات الحكومية لمسؤولياتها على مستوى الإمارة، وكذلك كشف المخالفات في الجهاز الإداري لها واقتراح الحلول. كما تنص المادة (١١) من ذات القانون على ممارسة المجلس اختصاصاته ومهامه بشأن الرقابة على الدوائر الحكومية على مستوى الإمارة بواسطة دائرة الخدمة المدنية التي ترفع تقاريرها واقتراحاتها ونتائج أعمالها إلى مجلس الخدمة المدنية.[١]

المطلب الثاني: الرقابة المالية على المجالس المحلية في النظام الإماراتي

أكدت التشريعات الوطنية في دولة الإمارات سواء في الدستور الاتحادي أو في قانون المعاملات المدنية على تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري، وذلك من خلال الاعتراف صراحة بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية، وما يترتب على اكتساب هذه الشخصية من التمتع باستقلال مالي، إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق، إذ يوجد بعض ملامح التبعية للسلطة المركزية، وهو ما يتجلى بخضوع أعمال المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية، خاصة في حال عجزها في إدارة المرفق أو ما تتعرض له من مشاكل وصعوبات نتيجة نقص الموارد المالية التي تؤثر سلباً في قيام هذه المجالس في مهامها وتحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها.[٢]

حيث تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات تجنبا لأي نقص أو مشاكل أو عجز أو تناقض في تحديد النفقات، كما تخضع هذه الميزانية لرقابة لاحقة وهي التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة في السلطة المركزية

(١) بوخاري، تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص٦٨.
(٢) أنظر: حمود، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٩٢.

وتهدف إلى ضمان توفر الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة وتكييف الإجراءات المتخذة مع القانون فهي أجهزة متخصصة.(١)

وعلى ضوء ذلك، يمكننا القول أنه ورغم ما تتمتع به المجالس المحلية في الإمارات من استقلالية، إلا هنالك بعض مظاهر الرقابة عليها في هذا الخصوص، إذ تخضع هذه المجالس للرقابة الإدارية والرقابة القضائية، وفي نطاق استقلال المجالس المحلية مالياً، يظهر خضوع المجالس المحلية في هذا الخصوص لرقابة السلطة المركزية بما يعرف بالرقابة المالية، والتي تعد من اكثر صور الرقابة الإدارية تأثيراً على المجالس المحلية من حيث استقلالها المالي.

وبوجه عام، تتجلى صور الرقابة المالية على المجالس المحلية من خلال مجموعة من الصور، والتي نوردها على النحو التالي: (٢)

١- **الرقابة على المساعدات الحكومية:** تقوم الحكومة المركزية بتقديم المساعدات والإعانات إلى المجالس المحلية التي تعاني من النقص في مواردها المالية، وعن طريق هذه المساعدات تمارس السلطة المركزية الرقابة عليها من خلال وضع أسس ومعايير معينة للخدمات التي تقدمها هذه المجالس ، ويتعين على المجالس المحلية التي ترغب بالحصول على هذه المساعدات التقيّد بهذه الأسس والمعايير ، وبالتالي تمارس السلطة المركزية رقابة غير مباشرة على المجالس المحلية نتيجة ربط تقديم تلك المساعدات بالالتزام بهذه الأسس والمعايير.

٢- **التصديق على القروض:** تمنح نظم الإدارة المحلية للمجالس المحلية سلطة الحصول على القروض لتمويل مشروعاتها الإنمائية، كمشاريع

(١) في تفصيل الرقابة المالية السابقة واللاحقة الجهات الرقابة في كل منها: أنظر: دلال، الاستقلال المالي للبلدية، المرجع السابق، ص٤٨ وما بعدها.

(٢) أنظر : فوزي العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية: الأسس والتطبيقات، الامارات العربية المتحدة، دون ناشر، (١٩٨٣)، ص١٥٠-١٥١.

الإسكان وإقامة المدارس ، ونظراً لأن الحكومة المركزية تكون كفيلاً للهيئات المحلية للحصول على هذه القروض فإن الهيئات المحلية ملزمة بالحصول على موافقة مسبقة من السلطة المركزية ، للتحقق من قدرة الهيئة المحلية على سداد قيمة القرض والفوائد المترتبة عليه، بالإضافة إلى التأكد من مدى ضرورة المشروع – الذي يموَّل من حصيلة القرض – لتلبية احتياجات الوحدة المحلية .

٣- **التصديق على الموازنة المحلية:** وتظهر هذه الرقابة من حيث خضوع موازنة الهيئات المحلية إلى تصديق الحكومة المركزية في بعض نظم الإدارة المحلية ، ومن خلال ذلك تمارس السلطة المركزية رقابة فعالة على أوجه نشاط الهيئات المحلية، وتنسيق هذا النشاط مع الأهداف العامة للدولة .

٤- **التفتيش المالي:** حيث تعتبر الأموال الخاصة بالهيئات المحلية أموالا عامة ، وبالتالي تمارس السلطة المركزية رقابتها على هذه الأموال عن طريق إحدى المؤسسات الحكومية ، كديوان المحاسبة الذي يقوم بإرسال مفتشين لتدقيق حسابات الهيئات المحلية ، للتأكد من سلامتها وصحة إنفاقها .

وبالنظر إلى النظام الإمارتي، نجد أن هنالك رقابة من السلطة المركزية على مالية المجالس المحلية، حيث تخضع موازنتها العامة لسلطة حاكم الإمارة التابع لها المجلس المحلي، وذلك من حيث سلطته في تعديل بند أو أكثر من بنود الموازنة، إضافة إلى صلاحية الإشراف والتعديل على العوائد والرسوم التي يفرضها المجلس المحلي سواء بزيادتها أو بإنقاصها. كما ويملك الحاكم الطلب خطياً من ديوان المحاسبة في الدولة الاتحادية بسط رقابته على إيرادات ونفقات المجلس المحلي. ومن جهة أخرى يلاحظ في بعض الإمارات –كما هو الحال في أبو ظبي–، وجود دائرة للمالية تتبع الحكومة المحلية للإمارة تباشر الرقابة على التصرفات المالية للمجالس المحلية فيها، حيث تقوم هذه الدائرة بدور رقابي مالي سابق متمثل بوجوب إرسال المجالس المحلية إرسال السندات

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

الخاصة بأي تصرف مالي إلى هذه الدائرة لاعتمادها والموافقة عليها تحت طائلة بطلان كافة الإجراء المتعلقة بهذا الصرف.(١)

وفي حقيقة الأمر، تعمد الدول الأكثر ديمقراطية إلى ممارسة الرقابة المالية على المجالس المحلية من قبل سلطات لامركزية أيضاً، حيث تكون الجهة التي تمارس الرقابة، والجهة الخاضعة للرقابة تنتميان إلى النظام اللامركزي ، وذلك عندما تقوم مجالس محلية منتخبة بمباشرة رقابتها على أعمال وأعضاء مجالس محلية أدنى مستوى منها.(٢)

وعلى هذا النحو، يمكن ملاحظة توجه بعض الإمارات إلى تنظيم وتحديث جهازها الحكومي وتحقيق اللامركزية لتحقيق الفعالية والكفاءة مع مراعاة خصوصية الدولة والإمارات المكونة للإتحاد، كما هو الحال لدى إمارة أبوظبي، حيث أنشأت جهازها المحلي للرقابة المالية على الدوائر الحكومية على مستوى الإمارة عام ٢٠٠٨، بموجب القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨، بشأن جهاز أبوظبي للمحاسبة، ولا يخضع رئيس هذا الجهاز لرقابة أي دائرة أو جهة أخرى، وذلك بهدف التحقق من إدارة وتحصيل وصرف الأموال والموارد العامة بكفاءة وفعالية اقتصادية، إضافة إلى التحقق من صحة التقارير المالية والتزام الجهات الخاضعة بالقوانين والأنظمة، والارتقاء بمبدأ المحاسبة والشفافية(٣). وسارت إمارتي دبي والشارقة على هذا الاتجاه، إلا أن مجلسيها يفقدان بعض الاستقلالية في أدائهما لوظائفهما، على خلاف ما هو متبع في جهاز المحاسبة في إمارة ابوظبي، والذي جاء أكثر استقلالية وتوسعا من حيث التنظيم والصلاحيات.(٤)

(١) بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، المرجع السابق، ص١٩١.
(٢) علي شطناوي، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، (٢٠٠٢)، ص٢٣٤.
(٣) المادة (١٤) من قانون جهاز أبو ظبي للمحاسبة.
(٤) أنظر في هذا الخصوص: نجاة بوخاري، تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٥، ص٦٩ وما بعدها.

الخاتمة: النتائج والتوصيات

جاءت هذه الدراسة بهدف تسليط الضوء على مدى الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي، وذلك من خلال بيان مظاهر هذا الاستقلال، إضافة إلى تحديد نطاقه من خلال البحث في مدى الرقابة المالية على المجالس المحلية في دولة الإمارات ونطاق هذه الرقابة. حيث جاءت هذه الدراسة في مبحثين، تحدثنا في الأول في مفهوم الاستقلال المالي للمجالس المحلية ومظاهره في دولة الإمارات. اما في المبحث الثاني تطرقنا من خلاله إلى تحديد القيود الواردة على الاستقلال المالي للمجالس المحلية في النظام الإماراتي.

وفي الختام، خلصنا إلى مجوعة من النتائج والتوصيات، والتي جاءت على النحو التالي:

أولاً: النتائج

- أن مسالة تشكيل المجالس المحلية في الإمارات وعلى ضوء الأخذ بنظام التعيين وليس الانتخاب، فإن ذلك لا يؤثر على استقلالية هذه المجالس عن السلطة المركزية، كون القائمين على هذه المجالس يتمتعون باستقلال في أعمالهم عن السلطة المركزية في كل إمارة من إمارات الدولة، خاصة في ظل قيام المجالس بالصلاحيات والمهام المناطة بهم بأكمل وجه وبصورة صحية وسليمة، دون تدخل من السلطة المركزية، وهو معيار ينظر إليه في تحديد نطاق الاستقلال المالي للمجالس المحلية. وهو ما يظهر من خلال الازدهار والتقدم في كافة المجالات في نطاق إقليم المجالس المحلية في دولة الإمارات.
- تتمتع المجالس المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة باستقلال مالي نسبي، وذلك تبعاً لانتهاج التنظيم الإداري فيها للنظام اللامركزي والقائم على التعاون بين هذه المجالس والسلطة المركزية في تنظيم عملها وتقديم

مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور العدد الثالث المجلد السادس٢٠١٨م

خدماتها لتحقيق الأهداف المرجوة منها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. ويتأتى هذا الاستقلال المالي من خلال ما أكد عليه الدستور الإماراتي وكذلك قانون المعاملات المدنية الإماراتي من تمتع المجالس المحلية بشخصية معنوية واستقلالا تبعاً له.

- إن الاستقلال المالي للمجالس المحلية في الإمارات لا يقوم على وجود موازنة عامة خاصة لها، وهو ما يشكل تقييد على هذا المبدأ، حيث تخضع في إيراداتها ونفقاتها على ما يصدره الحاكم في كل إمارة من مراسيم وتعليمات في هذا الخصوص، ويستثنى من ذلك المجالس المحلية في إمارة أبوظبي، والتي تمتلك تنظيماً قانونياً لموازنة عامة سنوية خاصة بها، وهو ما يوسع من نطاق استقلالها المالي بعيداً عن السلطة المركزية. ويمكن أن يعزى ذلك للطبيعة الخاصة في النظام السياسي الاتحادي لدولة الامارات واستقلال كل إمارة فيها بشخصية معنوية، ومن جهة أخرى فإن النظام الإداري ما هو معمول به كأصل عام في النظام الإداري اللامركزي، وهو ما تنتهجه دولة الإمارات، حيث أن المجالس المحلية فيها غير مستقلة بالمطلق، حيث تخضع للرقابة الإدارية في هذا الخصوص.

ثانياً: التوصيات

- نتمنى أن تنتهج المجالس المحلية في كافة الإمارات ما سارت عليه المجالس المحلية في إمارة أبوظبي من خلال التوسع في صلاحيات واستقلالية جهازها الخاص في الرقابة المالية على المجالس المحلية، إذ أن الرقابة الداخلية تعد من أفضل مظاهر الرقابة على أعمال المجلس المحلي في نطاقه المالي. ولما في ذلك من تحقيق ضمان حسن إدارة وتحصيل وصرف الأموال والموارد العامة بكفاءة وفعالية اقتصادية، والتحقق من صحة التقارير المالية والتزام الجهات الخاضعة بالقوانين والأنظمة، والارتقاء بمبدأ المحاسبة والشفافية.

- نتمنى أن يكون هنالك موازنة عامة للمجالس المحلية، لكون الموازنة تمثل أساساً رئيساً وهاماً في الاستقلالية المالية للمجالس المحلية، كما هو منتهج لدى المجالس المحلية في ابوظبي. لما في ذلك من انعكاس ايجابي على عمل هذه المجالس المحلية وإدارة أموالها من حيث الإشراف على الإيرادات والنفقات المالية، بما يساهم في حسن تسيير الأعمال المناطة بها على أكمل وجه.
- نظراً للتفاوت في الموارد المالية بين المجالس المحلية في الإمارات تبعاً للاختلاف في المقدرات المالية لمجموع الإمارات فيما بينها، فإننا نتمنى دعم المصادر الذاتية للموارد المحلية لهذه المجالس، لما في ذلك من أهمية من استقلال المجالس المحلية المالي، وبالتالي استقلال أعمالها وإدارتها للإيرادات عن السلطة المركزية.
- نتمنى تفعيل المادة (١٣٦) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات، وهو ما يترتب عليه إعادة العمل بالموارد المالية المتأتية من الإعانات الحكومية، على غرار ما كان معمول به قبل عام ١٩٨٣م، عندما قررت الحكومة الاتحادية إلغاء هذه المعونات الحكومية نتيجة للأوضاع الاقتصادية التي طرأت على الموازنة الاتحادية.

المراجع:

اولاً: المراجع العربية

- أعاد حمود، الوجيز في القانون الإداري، الإمارات: أكاديمية شرطة دبي، (٢٠٠٤).
- بري دلال، الاستقلال المالي للبلدية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٤.
- نجاة بوخاري، تطبيق مفهوم اللامركزية في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٥.
- رمضان بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية: دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، أبو ظبي: مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، (١٩٨٨).
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مصر، مطبعة عين شمس، (١٩٨٢).
- نورة الشامسي، الواقع التطبيقي للنظام الإداري المحلي في دولة الإمارات العربية المتحدة (١٩٧١-١٩٨٤)، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ١٩٨٧.
- علي حميد، الإدارة المحلية: مفهومها وعناصرها، المجلة العربية للإدارة، ١٩٨٣، المجلد السابع، العدد ١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، ١٩٨٣.
- علي شطناوي، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، (٢٠٠٢).
- فوزي العكش ، الحكم المحلي والإدارة المحلية: الأسس والتطبيقات، الإمارات العربية المتحدة، دون ناشر، (١٩٨٣).
- محمد العربي، مدى إشراف السلطة المركزية في المجالس البلدية، مجلة العلوم الإدارية، ١٩٦٧، المجلد (٩) العدد (١)، مصر.

- محمد العشماوي، إدارة تمويل الوحدات المحلية، المؤتمر العربي الخامس: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، الشارقة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (٢٠٠٧).
- محمد بدران، الإدارة المحلية: دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، القاهرة: دار النهضة العربية، (١٩٨٦).
- محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية،١٩٧٨، المجلد (٢٠)، العدد (٢)، مصر.
- موسى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، الأردن: إثراء للنشر والتوزيع، (٢٠١٢).
- نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، الأردن، دون ناشر، (٢٠٠٨).

ثانياً: القوانين

- دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.
- قانون المعاملات المدنية رقم (٥) لسنة ١٩٨٥.
- القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٧ بشأن بلدية ومجلس بلدية أبوظبي في إمارة أبوظبي.
- القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ بشأن جهاز أبو ظبي للمحاسبة.

ثالثاً: المراجع الأجنبية

- ALIZAINE, M (١٩٩٩), Les finances ,publiques locales:Analyse et perspectives d'une économie en Transition en Algérie ¨,Thème de Doctoral,Faculté des sciences économiques et de Gestion ,Alger.
- Benoit, f (١٩٦٨), Le droit administratif français, Dalloz, Paris.
- Chapus, r, Droit administratif général, Montchrestien, ٣ éd , Paris, France.
- Debbasch ch : Institutions et droit administratif ; p u f ,١٩٨٥.
- El Sawy, A (٢٠٠٠), Governors without Governance Constitutional, Legal and Administrative Frameworks of Legal Governments in Egypt, Mediterranean Development Forum UNDP, undated, Good Local Governance Self Assessment Tool.
- ESCWA, (٢٠٠١), Decentralization And The Emerging Role of Municipalities In The Escwa Region, United Nations, New York, ٢٠٠١.
- Vedel, g et Delvolve,p (١٩٨٤), Droit administratif, P U F , Paris.