

عنوان البحث

دور الاستثمارات المحلية في تطوير قطاع البلديات والشراكة مع القطاع الخاص في الاردن

إيمان حسين عبدالله البشير¹

¹ رئيس قسم أملاك البلدية، بلدية السرحان، الأردن.
بريد الكتروني: eman_albsheer@yahoo.com

HNSJ, 2023, 4(12); <https://doi.org/10.53796/hnsj412/33>

تاريخ القبول: 2023/11/20م

تاريخ النشر: 2023/12/01م

المستخلص

هدفت الدراسة الى بيان دور الاستثمارات المحلية على البلديات وفق الأطر القانونية للعمل البلدي، وبيان ماهية البلدية وأهميتها واختصاصها وتكوينها وفق قانون الإدارة المحلية، وبيان أبرز التحديات التي تواجهها البلديات ومجالسها في أداء خدماتها بالمفهوم التقليدي، وكذلك بينت الدراسة أهمية الإطار القانوني المحفز للبلديات في الاردن ومقومات الاستثمار ونصوصه وخصائصه، وبيان تحديات عملية الاستثمار البلدي وأشكال دعم الاستثمار المحلي في البلديات. واعتمدت الدراسة على المنهج القانوني والوصفي حيث استند المنهج القانوني بيان قانون الإدارات المحلية والبلديات وتشريع دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي وأثره وفق الأطر القانونية الناظمة للعمل البلدي، أما المنهج الوصفي فقد حلل وفسر دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي وأثره وفق الأطر القانونية الناظمة للعمل البلدي من خلال البيانات وتحليلها وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: أن الاستثمارات المحلية تؤدي إلى زيادة رأس المال المحلي وتمتية إيرادات وتعظيم أرباح البلديات، وأيضا تنوع مصادر الدخل للبلديات لتحقيق التنمية المحلية المستدامة وتحسين الأداء المالي للبلديات، وأوصت الدراسة بضرورة تفعيل القوانين الناظمة للاستثمار باعتباره رافد أساسي لموازنة البلدية.

الكلمات المفتاحية: الاستثمار المحلي، البلديات، قانون البلديات، الاردن.

RESEARCH TITLE**The Role of Local Investments in the Development of the Municipal Sector and Partnership with the Private Sector in Jordan****Iman Hussein Abdullah Al-Bashir¹**

¹ Head of the Municipal Property Department, Al-Sarhan Municipality, Jordan. Email: E-mail: eman_albsheer@yahoo.com

HNSJ, 2023, 4(12); <https://doi.org/10.53796/hnsj412/33>

Published at 01/12/2023**Accepted at 20/11/2023****Abstract**

The study aimed to show the impact of local investments on municipalities according to the legal frameworks for municipal work, and to show what the municipality is, its importance, competence and composition according to the local administration law, and to show the most important challenges faced by municipalities and their councils in performing their services in the traditional concept. Investment, its texts and characteristics, and a statement of the challenges of the municipal investment process and the forms of supporting local investment in municipalities.

The study reached several results, the most important of which are: that local investments lead to increasing local capital, developing revenues and maximizing municipal profits, as well as diversifying sources of income for municipalities to achieve sustainable local development and improve the financial performance of municipalities.

Key Words: local investment, municipalities, municipalities' law, Jordan.

المقدمة

الهدف المنشود الذي تسعى إلى تحقيقه جميع الدول هو النمو الاقتصادي باعتباره أحد أهم المقاييس لتقييم أدائها التنموي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتعزيز المكانة الدولية بين الدول لمواجهة التغيرات المتسارعة التي تشهدها الساحة الدولية حالياً.

ومن بين السياسات التي يمكن الاعتماد عليها في تحقيق النمو الاقتصادي تشجيع الاستثمار المحلي باعتباره عنصراً هاماً من عناصر الإنتاج وأحد المكونات الأساسية للدخل ومستوى التشغيل وأحد أهم العوامل المؤثرة بشكل مباشر على حجم الطاقة الإنتاجية التي تعتبر المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي.

وحيث ان البلدية هي مؤسسه أهلية مستقلة تتميز بالاستقلال المالي والإداري، وما يستتبعه دورها بأداء الخدمات والاختصاصات المنوط بها قانوناً، الأمر الذي يكلف البلديات وفي سبيل تقديم هذه الخدمات لخدمة المجتمع المحلي وبشكل أوسع ان يكلفها أموال طائلة فوق قدرتها المالية، إضافة الى محدودية دخلها وضعف تحصيلها وازدياد عدد السكان القاطنين في إقليمها واتساع رقعة الجغرافيا للبلديات ناهيك عن ضعف الإدارة في أغلب البلديات وضعف الإعانات الحكومية، كل ذلك يضع البلديات أمام تحديات لأجل تقديم الخدمات للمجتمع المحلي بجودة عالية واستمرارية في أدائها على أكمل وجه وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية.

ومن هذا المنطلق اهتمت المملكة الاردنية الهاشمية بالاستثمار المحلي باعتباره الركيزة الاساسية والهامة من الركائز التي تقوم عليها المخططات التنموية من أجل رفع القدرات الوطنية والمساهمة في بنائها لتحقيق التنمية وتطوير الاقتصاد الوطني.

مشكلة الدراسة

تبرز إشكالية الدراسة في بحث أثر الاستثمارات المحلية على البلديات وأساليب الاستثمار المتاحة بالشراكة مع القطاع الخاص، حيث أصبح الاستثمار من الأدوار البارزة في عمل البلدية وهذا مؤشر على أن دور البلديات لا يقتصر على تقديم الخدمات فقط بل هناك ادوار أخرى أبرزها الاستثمار، وباعتبار أن الاستثمار يرتبط بالمال فلا بد من قوانين ناظمة لإدارة أموال الاستثمار بما يتماشى مع قانون البلديات في إطار إشراف وزارة الإدارة المحلية.

أهمية الدراسة

سعت الدراسة في توضيح أثر الاستثمارات المحلية على البلديات وأساليب الاستثمار المتاحة بالشراكة مع القطاع الخاص، حيث يعد الاستثمار من الأدوار الجديدة التي تنفذها البلديات ولكن يحتاج حقل الاستثمار التعاون التشريعي بين البلديات كهيئات مستقلة ماليا وإداريا مع وزارة الإدارة المحلية كغطاء إشرافي تشريعي يقنن إجراءات الاستثمار بموجب القانون.

أهداف الدراسة

تطمح الدراسة للتعرف على الأهداف التالية:

1- بيان مفهوم البلدية واختصاصها

2- التعرف على الاستثمار وأشكاله

3- بيان دور البلديات في حقل الاستثمار وأساليب الاستثمار المتاحة بالشراكة مع القطاع الخاص

أسئلة الدراسة

تطمح الدراسة للإجابة على التساؤلات التالية:

1- ما مفهوم البلدية واختصاصها؟

2- ما الاستثمار؟ وما أشكاله؟؟

3- بيان دور البلديات في حقل الاستثمار وأساليب الاستثمار المتاحة بالشراكة مع القطاع الخاص؟

مصطلحات الدراسة

البلديات: هي أقسام إدارية منفردًا تتمتع بصلاحيات الحكم الذاتي أو الولاية القضائية التي تمنحها القوانين الوطنية والإقليمية التي تخضع لها. أما المفهوم المحلي فالبلدية هي إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق قانون البلديات (التعامر، 2017).

الاستثمار: يعني الانتفاع بالأصول المشتراة من قبل الشخص أو الشركة للحصول على الربح لاحقًا؛ إذ إنَّ القيمة للأصول تزداد بمرور الوقت؛ فعندما يشتري التجار السلع للاستثمار ولا يتصرفون بها ويتم ادخارها، وينتظرون حتى تزداد قيمتها لكي تحقق الربح، وبصورة عملية أخرى يُعرّف الاستثمار أنه الاستغناء عن بعض الأصول (شراء قطعة أرض بالمال) في الوقت الحاضر بهدف تحقيق عائد أكبر لها في المستقبل، وتعد الأسهم والسندات والممتلكات العقارية من أهم أصول المالية والتي تدر المنفعة والدخل المستقبلي للمستثمر (ربابعه، 2021).

قانون البلديات: هو قانون محلي أو داخلي في دولة ذات سيادة، ويشتمل قانون البلديات على مستوى الدولة، والمقاطعات، والأقاليم، والمناطق، والإدارات المحلية وهو قانون ناظم لأعمال البلديات والإدارات المحلية (قانون الإدارة المحلية، 2021).

المبحث الأول: اختصاصات وصلاحيات البلدية

اولا: اختصاصات البلدية

يعتمد نجاح كل بلدية على قدرتها على أداء دورها المنوط بها بشكل جيد وفق المهام الخدمية التي تقدمها لضمان استمرارية هذه الخدمات وتحقيق العدالة الاجتماعية لجميع المواطنين ضمن حدودها، وبما يتوافق مع تحديث نص (قانون الإدارة المحلية، 2021) الذي يحدد صلاحيات البلدية وواجباتها على النحو التالي:

- الاختصاصات العامة: الادارة المحلية (البلدية) مسؤولة عن بناء الأسواق والساحات العامة وتنظيمها وانشاء المواقع للسيارات في الأسواق العامة وانشاء الحدائق والمنتزهات والمكتبات العامة وبناء المقابر وبناء مسالخ اللحوم الحمراء والبيضاء والإشراف عليهم.

- الاختصاصات الفنية والتنظيمية: وتشمل إصدار تصاريح البناء والاشراف عليها، وتخطيط المدن وتنظيمها وفتح وتعبيد الطرق وإنشاء الارصفة وتحديد الخطط التنموية والاستراتيجية الأراضي والمناطق التي تقع ضمن حدودها.
- الاختصاصات الرقابية: وتشمل مراقبة الأسواق والأوزان ومنح تراخيص المهن المحلات والمنشآت التجارية بمختلف مجالاتها ومراقبة المطاعم والمقاهي وغيرها ضمن صلاحيتها و بالتشاركية مع الجهات ذات العلاقة من وزارة الصناعة والتجارة وغيرها.

ثانياً: التحديات التي تواجه البلدية

نلاحظ مما سبق أن اختصاصات البلديات ومجالسها واسعة النطاق جغرافياً، حيث أنها غير محصورة بنوع معين من الاختصاصات (البيئية، الصحية، والخدمات الاجتماعية) وتتسم الخدمات بالطابع المحلي وترتبط جغرافياً بالمناطق التابعة للبلدية، وبالرغم من تمتع البلديات بهذه الاختصاصات والصلاحيات إلا أن هناك الكثير من التحديات والعوائق التي تواجهها البلديات سواء بتحديث القوانين أو غيرها من التحديات التي تشكل معوقات حقيقية للاستثمار والتنمية وهي على النحو التالي(عقون، 2017):

1. العجز المالي في البلديات: حيث يعتبر العجز المالي في البلديات هو العائق الأكبر الذي يواجهها، وباعتبار أن البلدية هي مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وإداري إذ ينبغي استنادا إلى ذلك أن يكون لها الكفاية الذاتية لمواجهة الصعوبات المالية والأعباء الثقيلة الملقاة على عاتقها الأمر الذي يؤثر بصورة واضحة على الدور الخدمي الذي تؤديه البلدية، وتعود أسباب العجز المالي إلى ما يلي.

أ- تبعية البلديات لمؤسسات الدولة : قانونا تعتبر البلديات مستقلة ماليا وإداريا، ولكن ذلك ليس بالمعنى الحقيقي وإنما هناك تدخل من مؤسسات الدولة في فرض ضرائب المسققات والابنية والاراضي والمعارف والصرف الصحي أو الغائها دون أن تعطى البلدية الحق في التعامل مع هذه الضرائب وفقا لنوعية الخدمات المقدمة، كما أن مؤسسات الدولة أحيانا تفرض إعفاءات وخصومات للمواطنين على حساب احتياجات البلدية الأمر الذي يسبب نقص موارد البلدية، كما أن النصوص القانونية لها دور في اضعاف الجباية من خلال الاقتطاعات أو نسب من التحصيل التي تمنح للبلديات (كما في اقتطاع المحروقات ومخالفات السير).

ب- ارتفاع مديونية البلديات : وهذا أمر واضح في جميع البلديات حيث أن المديونية في أغلب البلديات ضخمة المبالغ وتصل إلى ما يقارب 290 مليون دينار أردني الأمر الذي يؤثر على أولويات خدمات البلديات المقدمة من جهة ومن جهة أخرى عبئ كاهل البلديات لسداد هذه الديون والفوائد المترتبة عليها وكل ذلك يؤثر على جودة الخدمات البلدية.

ج- ضعف طرق التحصيل في البلديات : البلديات لها مستحقات وديون مختلفة اما على المواطنين أو مؤسسات الدولة الاخرى، الأمر الذي يجعلها عاجزة عن تقديم خدماتها بصورة أفضل بسبب نقص الوعاء المالي لها(بوغازيه، 2016).

2. الأسباب الجغرافية وازدياد السكان: إن ازدياد عدد السكان وتوسع رقعة المدن وتنامي البنيان العمراني وظهور أحياء سكنية تفتقر للتخطيط التنظيمي تشوه النسيج العمراني ضمن حدود البلدية، الأمر الذي يؤدي إلى حدوث الفوضى التي تعيق البلديات في أداء دورها في تسيير شؤون هذه الأحياء وتقديم الخدمات المطلوبة منها (بوزيان، 2016).

3. الأسباب الإدارية والفنية: هناك مجموعة من الأسباب الإدارية والفنية التي تؤدي إلى ضعف في أداء البلديات ومنها: غياب التخطيط التنموي والاستثماري في موازنات البلديات من أجل تنوع مصادر إيراداتها المالية وتحقيق مفهوم التنمية المحلية والاستثمار وغياب الشفافية على مستوى التخطيط مما يسمح للمجالس البلدية التصرف وفقاً لهوائيم واحتكار مقدرات البلديات وضعف الإدارة وعدم الكفاءة والتأهيل والتدريب للموظفين (صالح واللهبي، 2021).

المبحث الثاني: مفهوم الاستثمار وأهميته والشراكة مع القطاع الخاص

من الضروري تنوع مصادر الدخل في البلديات لتمكينها وتأكيد دورها الأساسي في توفير الاستثمار لتمكين من تقديم خدمات مجتمعية عالية الجودة، لذلك لا بد من توضيح مفهوم الاستثمار وأهميته وإطاره القانوني وأهمية الشراكة مع القطاع الخاص (الزيادات، 2021).

أولاً: الاستثمار مفهومه وأهميته وعناصره ومقوماته

يكتسب الاستثمار أهمية بالغة لما له من دور اقتصادي وحيوي في عجلة التنمية الاقتصادية لتقدم الدول والمؤسسات والأفراد، والاستثمار له معاني لغوية كثيرة منها؛ أن الاستثمار لغة: عبارة عن التمويل أو النقد الذي تم توظيفه لامكانيات تحقيق الأرباح مستقبلاً.

وتتمثل أهمية الاستثمار في المجتمعات أنه يؤدي إلى زيادة الإنتاج المحلي وبالتالي تنشيط الحركات الاقتصادية لمواجهة التحديات والصعوبات التي تواجه المجتمعات، وتكمن أهمية الاستثمار في البلديات على النحو التالي (العصار، 2015):

1- أن الاستثمار هو عملية تطوير أو طريقة منظمة ومنهجية لتتبع الخطط الاقتصادية والرؤى التي تتبناها البلديات ويعبر أيضاً عن ممارسة البلدية لإرادتها باعتبارها تتمتع بالشخصية الاعتبارية التي تسمح لها في ممارسة كافة الأعمال والتصرفات والحقوق والالتزامات وغيرها من الأعمال الاستثمارية الأخرى.

2- المساهمة طويلة المدى في تنمية الحركة الاقتصادية والاستقرار الاقتصادي للسنوات القادمة وفق الخطط والاستراتيجيات لتحسين جودة الخدمات والقضاء على البطالة وتوفير فرص العمل للمواطنين ضمن حدود البلدية من خلال تشغيلهم في المشاريع الاستثمارية.

3- يعد الاستثمار مفتاح تنمية الطاقات والثروات من خلال استغلال البلديات لمصادرها وتوظيف قدراتها وطاقاتها على أكمل وجه.

4- تنمية ادخارات البلدية وتحقيق الأرباح من خلال زيادة رأس المال المحلي.

5- يراعي الاستثمار الجوانب البيئية عن طريق تقليص النهج الفوضوي للبلديات ومواردها مثل (المسالخ وإدارة النفايات) عن طريق الاستغلال الأمثل من أهل الخبرة والاختصاص.

ثانياً: أنواع الاستثمارات في البلدية

نظراً لاهتمام الدولة بإعطاء الأولوية إلى المنظورات الاقتصادية على الاستثمار لتواكب المشاريع البلدية التطور الحضاري للمملكة والحاجة إلى إيجاد مجالات جديدة للاستثمارات مثل الأسواق المركزية والمسالخ والمراكز التجارية المجاورة والمجمعات الصناعية، والسياحة أيضاً هي أحد المجالات الرئيسية التي يمكن للحكومات المحلية المساهمة فيها حيث أن العديد من دول العالم بما فيها الدول المتقدمة مهتمه جداً بالسياحة لأنها تساهم بشكل كبير في نمو الناتج المحلي الإجمالي وتوفير فرص العمل وتحقيق أرباح للمستثمرين (مصطفى، 2010).

ثالثاً: التحديات التي تواجه الشراكة مع القطاع الخاص

أن مساهمة القطاع الخاص أصبحت حاجة ملحة وضرورية، وتتخذ البلديات والجهات ذات العلاقة كافة الإجراءات اللازمة لغايات تسهيل المعوقات التي تحد من مساهمة القطاع في استثمارات البلديات وتعزيز مساهمتها عن طريق إيجاد أفضل الطرق للحد من هذه المعوقات (سعد الدين، 2008).

ومن الامثلة على هذه المعوقات ما يلي:

- غياب الدعاية والاعلان لعرض الفرص الاستثمارية على القطاع الخاص الأمر الذي ينتج عنه عزوف المستثمرين أصحاب الخبرة ودخول آخرين غير مؤهلين في استثمارات البلدية.
- مدة العقود قصيرة الأجل تجعل المستثمر يحجم عن استثمار أمواله في هذه المشاريع.
- تكرار المشاريع في ذات المنطقة الأمر الذي يؤدي إلى تضارب الاستثمارات.
- قلة المرونة في صيغ الاتفاقيات التي تحكم العلاقة ما بين القطاع الخاص والبلديات بحيث تراعي طبيعة المشروع وحجم الاستثمارات والأرباح الممكن تحقيقها.
- عدم الاستقرار في السياسات والأسس والمعايير الحكومية التي تتعلق بشراكة القطاع الخاص في الخدمات البلدية، وعدم وضوح الأسس التي تحدد الأصول والأنشطة والفعاليات البلدية القابلة لمشاركة القطاع الخاص.

النتائج والتوصيات

ضرورة الاهتمام بالبلديات كونها أحد أدوات الحكم المحلي، حيث أن البلديات هي شكل من أشكال التنظيم الإداري في البلديات، حيث أن الاستثمارات المحلية تؤدي إلى زيادة رأس المال المحلي وتنمية إيرادات وتعظيم أرباح البلديات وتوزيع مصادر الدخل للبلديات لتحقيق التنمية المحلية المستدامة وتحسين الأداء المالي للبلديات، وأظهرت الدراسة النتائج والتوصيات التالية:

1. بينت الدراسة بأن نقص الخبرات وعدم استقلالية البلديات ونقص الإيرادات قد ألقى بظلاله على تراجع دوافع الاستثمار في البلديات.
2. أكدت الدراسة على أهمية تفعيل الاستثمار في البلديات لتدعيم موازنة البلدية كون البلديات مؤسسات خدمتية تحتاج الى المزيد من تفعيل إيراداتها للهروب من فخ الوقوع في الديون.
3. أكدت الدراسة أن الإجراءات البيروقراطية لدى البلديات ووزارة الإدارة المحلية تشكل عائق أمام تسهيل الاستثمار في البلديات.
4. أثبتت الدراسة أن القوانين الناظمة لتفعيل الاستثمار قد ساهمت في الدفع في عجلة التنمية وتعزيز دورها التنموي بل كانت حامية للاستثمار والمستثمرين.
5. أثبتت الدراسة بأن التحديات التي تواجهها البلديات ازدياد عدد سكان البلدية واتساع رقعتها الجغرافية، والطبيعة الجغرافية وضعف الجباية قد شكلت عوائق أمام الاستثمار.
6. أكدت الدراسة أن غياب الموظف المؤهل ونقص الخبرة والاختصاص وغياب الخطط الاستراتيجية والتنمية قد أفقد البلديات من أداء دورها بالصورة السليمة.
7. ضرورة وضع تشريع مستقل ومتطور ينظم مسألة استثمار البلديات يشمل احكام موسعه، وينسجم مع اختصاصات البلديات الفعلية والواقعية ويكون المرجع التشريعي لها في هذا المجال.
8. تأهيل وتدريب الموظفين ضمن الأقسام والدوائر المعنية بالتنمية والاستثمار في البلدية ورفع مهاراتهم لتسهيل مهمة البلدية في رسم خطة الاستثمار المنهجية.
9. على البلديات ممثلة بأعضائها وكوادرها إطلاق مبادرات واستجابات لواقع البلدية التنموي والاستثماري وتحديد حاجاته و أولويات المشاريع المنوي القيام بها.
10. على البلديات إزالة كافة العوائق التي تواجه الاستثمار وتبسيط الإجراءات ، وتحقيق مبدأ الشفافية، والقضاء على الفساد والواسطة والمحسوبية، وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص لمن يرغب بالاستثمار في البلدية.

المصادر والمراجع

- الزيادات، زياد(2021)، دراسة تحول البلديات من الدور الخدمي إلى قيادة التنمية المستدامة وإدارة المشاريع من خطط التطوير، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 35، عمان، الأردن.
- العصار، محمد(2015)، البلديات والتنمية المحلية في قطاع غزة، البرنامج المشترك بين جامعة الأقصى أكاديمية الإدارة والسياسة (برنامج الإدارة والقيادة)، غزة، فلسطين.
- بوزيان، قدور(2017)، دور الإدارة المحلية في ترقية الاستثمار المحلي، جامعة زيان عاشور، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

- بوغازية، باية(2016)، توسع المجال الحضري ومشروعات التنمية المستدامة (مدينة بسكرة نموذجا)، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر.
- سعد الدين، ابراهيم(2008)، مستقبل التنمية العربية بين طموحات الاستقلال ومخاطر التبعية، العدد 84، بيروت، لبنان.
- عقون، سعاد(2017)، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد الرابع، العدد 2، الجزائر.
- صالح عمر واللهيبي علي(2021)، دور التشريع في تسهيل بيئة استثمارية، مجلة العلوم القانونية، المجلد 36، العدد 1، بغداد، العراق.
- وزارة الإدارة المحلية، قانون الإدارة المحلية الجديد رقم 22 لسنة 2021 العدد 5746 تاريخ 2021/9/23، عمان، الاردن.
- مصطفى، احمد(2010)، دور الدولة تجاه الاستثمار وتطوره التاريخي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.