مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: موازنات وحدات الإدارة المحلية في سورية
اسم الكاتب: د. منى إدلبي، علاء خير
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/5046
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 21:51 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية – ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (39) العدد (5) 2017
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (39) No. (5) 2017

Budgets of Local Administration Units in Syria

Dr. Mona Edelbi [*]
Alaa Khair [**]

(Received 1 / 2 / 2017. Accepted 18 / 10 / 2017)

□ ABSTRACT □

Local administration units in Syria have its own legal personality with financial and administration independence. The purpose of that is to give these units the ability to plan, execute and put development plans especially for the local society and executing them, in order to support its local developmental role next to its service role to achieve the principle of democracy which makes people the source of authorities. Those Units should have a financial position allows it to achieve this role through supporting its income and organizing its Receipts and expenditures in its own budget separated from general state budget and related to it according to the rules and regulations which control this relation. consequently, the law given the governorate the authority to prepare its own independent budgets to execute local projects, beside its budgets for municipal sector, which include the budgets of its administrative units, and have service character more than developmental character.

Key Words: Local administration, Syria , Budget.

[*] **Associate Professor - Public Law Department- Law Faculty- Damascus University- Damascus-Syria.**
[**] **Postgaduate Student- Public Law Department- Law Faculty- Damascus University- Damascus-Syria.**

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (39) العدد (5) 2017
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (39) No. (5) 2017

موازنات وحدات الإدارة المحلية في سورية

الدكتورة منى إدلبي [*]
علاء خير [**]

(تاريخ الإيداع 1 / 2 / 2017. قُبِل للنشر في 18 / 10 / 2017)

□ ملخّص □

تتمتع وحدات الإدارة المحلية في سورية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، والهدف من ذلك هو جعل تلك الوحدات قادرةً على التخطيط، والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، وتنفيذ المشاريع الخاصة بها؛ تعزيزاً لدورها التنموي المحلي، إلى جانب دورها الخدمي؛ تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة. ولتمكين تلك الوحدات من القيام بهذا الدور، كان لابد من تمتعها بمركزٍ مالي يخولها النهوض بالمهام الملقاة على عاتقها، من خلال تعزيز إيراداتها المالية، وتنظيم نفقاتها وإيراداتها في إطار موازنات خاصة بها منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، ومرتبطة بها وفقاً للقوانين الناظمة لتلك العلاقة؛ فتم منح المحافظات صلاحية إعداد موازنات مستقلة لتنفيذ مشاريع محلية، إلى جانب موازناتها لشؤون القطاع البلدي التي تشمل موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها، والتي تحمل طابعاً خدمياً أكثر منه تنموياً.

الكلمات المفتاحية : إدارة محلية ، سورية ، موازنة.

[*]**أستاذ مساعد – قسم القانون العام– كلية الحقوق– جامعة دمشق– دمشق–سورية.**
[**]**طالب ماجستير – قسم القانون العام– كلية الحقوق– جامعة دمشق– دمشق–سورية.**

مقدمة:

الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة، وأداة من أدوات التنمية، تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المركزين المحلي والمركزي، مما يساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيداً عن السيطرة المركزية، مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة.

بدأ مفهوم الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية بالتبلور منذ العام 1936 حين أصدر المفوّض السامي الفرنسي القرار (5/ل.ر) والمتضمن التقسيمات الإدارية في سورية على أساس المحافظات، وقسمت المحافظات إلى أقضيةٍ ونواحٍ، والذي ظل مطبقاً حتى صدور قانون التنظيمات الإدارية رقم (496) تاريخ 1957/11/21. أما الولادة الحقيقية للإدارة المحلية تشريعياً وتنفيذياً فكانت في العام 1971 بصدور المرسوم التشريعي رقم (27) والمتضمن إنشاء وزارة الإدارة المحلية، والمرسوم التشريعي رقم (15) المتضمن قانون الإدارة المحلية، والذي بقي نافذاً حتى العام 2011 بعد صدور المرسوم التشريعي رقم (107) المعدّل له.

تتكون الجمهورية العربية السورية وفقاً للمرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011 من وحداتٍ إداريةٍ تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية.

وقد عرّف القانون المالي الأساسي في الجمهورية العربية السورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /54/ لعام 2006 وحدات الإدارة المحلية بأنها: "هي الوحدات الإدارية ذات الاستقلال المالي والإداري والشخصية الاعتبارية التي تمثل اللامركزية المحلية التي تنهض بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة وخططها المحلية تحت رقابة الأجهزة المركزية".

لا يمكن القول بأن نظام الإدارة المحلية في سورية يعتمد بشكلٍ مطلق على اللامركزية، إضافةً إلى أن الأخذ بهذا النظام هو بحد ذاته خروجٌ عن المركزية المطلقة أيضاً. وبالتالي فإن نظام الإدارة المحلية في سورية يعتمد على المزج بين كلا المفهومين للخروج بهيكليةٍ إدارية قادرة على تحقيق متطلبات الوحدات المحلية على اختلاف مستوياتها، وإدارة مرافقها بانتظام، إضافةً إلى تخفيف العبء الملقى على عاتق الحكومة المركزية، وتحقيق مبدأ المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية تحت رقابة الإدارة المركزية. وتحقيقاً للغاية المتوخاة من وجود نظام الإدارة المحلية تم منح هذه الوحدات صلاحية إعداد موازناتها الخاصة كخطة سنوية لأدائها خلال العام المقبل، إضافةً إلى موازنات المحافظات الواردة في الموازنة العامة للدولة، وتم اعتماد نمطين للموازنات الخاصة بتلك الوحدات، فهناك الموازنة المستقلة للمحافظة، إضافة إلى موازنة القطاع البلدي. فهل حققت تلك الموازنات معايير الاستقلال المالي الحقيقي لتلك الوحدات؟ وما هي أوجه الاختلاف بين كلٍّ من الموازنتين؟

أهمية البحث وأهدافه:

أهمية البحث:

بالرغم من الثبات في الهيكلية الإدارية لوحدات الإدارة المحلية، إلا أن تنظيم مركزها المالي كان عرضةً للتعديل التشريعي مراراً وفقاً لمتطلبات كل مرحلة، وسعياً نحو منح تلك الوحدات مزيداً من الاستقلال الذي لا يمكن تحقيقه إلا عن طريق تعزيز مركزها المالي للنهوض بمهامها ومسؤولياتها المقررة بالصورة الأمثل، وبالتالي كان لابد من دراسة موازنات هذه الوحدات كونها تمثل برنامج عملها خلال السنة المالية؛ للوقوف على حقيقة مركزها المالي.

هدف البحث:

إن الغاية من دراسة موازنات وحدات الإدارة المحلية هو تبيان مدى كفاية الموارد المالية المخوّلة بتحصيلها، والمخصصة لها للنهوض بالأعباء والمسؤوليات الموكلة إليها؛ تعزيزاً لدورها، وتطبيقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، والبحث عن مطارح وإيرادات أخرى من الممكن تخصيصها لها وما زالت خارج نطاق صلاحياتها الجبائية، للوصول فعلاً لتنظيمٍ إداري محلي، قادر على تحقيق التنمية المحلية، وتلبية حاجات سكان تلك الوحدات خدماتياً.

منهجية البحث:

اعتمد الباحث على المنهج التحليلي، من خلال دراسة التشريعات والقوانين الناظمة للمركز المالي لوحدات الإدارة المحلية، وتحليلها لتوضيح أسباب اعتماد الموازنات المتعددة للوحدات الإدارية المحلية، ودراسة مصادر تمويل خزينتها، وأوجه الإنفاق المختلفة طبقاً لكل موازنة، وتم الاعتماد في هذه الدراسة على التقسيم الثنائي وفقاً للمخطط التالي:

المطلب الأول: الموازنة المستقلة للمحافظة.

الفرع الأول: التعريف بالموازنة المستقلة للمحافظة.

الفرع الثاني: مضمون الموازنة المستقلة للمحافظة.

المطلب الثاني: موازنات الوحدات الإدارية " القطاع البلدي"

الفرع الأول: التعريف بموازنات الوحدات الإدارية.

الفرع الثاني: مضمون موازنات الوحدات الإدارية.

المطلب الأول: الموازنة المستقلة للمحافظة

الفرع الأول: التعريف بالموازنة المستقلة للمحافظة:

أعطى المشرع للمحافظات صلاحية إعداد موازناتها المستقلة، والمنفصلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة. وتعد هذه الموازنات استثناءً من مبدأ شيوع الموازنة؛ لأنها تخصص إيراداتها الخاصة لسداد نفقاتها الخاصة[1]، إلا أنها ترتبط بالموازنة العامة للدولة على أساس حساب الصوافي، إذ أن العجز الحاصل في الموازنة المستقلة تتولى الدولة سداده من خلال الإعانات المقررة في الموازنة العامة للدولة، كما أن الفائض في الموازنة المستقلة يتم ترحيله إلى الموازنة العامة للدولة أيضاً[2]. وقد نظّمت الموازنة المستقلة للمحافظات في الجمهورية العربية السورية بموجب قرار القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي رقم 325 تاريخ 1977/11/12 والتعليمات الصادرة عن وزارة الإدارة المحلية المتعلقة بإعداد هذه الموازنة رقم 62/24/م/4/1 بتاريخ 1983/9/22 والمعدّلة بالتعليمات رقم 62/13/م/4/1 تاريخ 1984/9/22 وما تبعه من مراسيم وقرارات متعلقة بتنظيم موازنات المحافظات المستقلة. إلا أن هذه القرارات تبقى قرارات تنظيمية، لا تحمل الطابع التشريعي، ولا تتمتع بالقوة القانونية التي يتمتع به القانون الصادر عن السلطة التشريعية بوصفها ممثلة الشعب، خصوصاً وأن شؤون الإدارة المحلية من مظاهر السيادة والمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية، فكان من الأولى أن يتم تنظيم الهيكل العام للموازنات المستقلة للمحافظات بصكٍ تشريعي؛ فصدر القانون /35/ لعام 2007 المعدّل بالمرسوم التشريعي رقم /37/ لعام 2015 والذي أعاد صياغة البنية التشريعية الناظمة لتلك الموازنة.

[1] د. منى إدلبي – مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الإيرادات) – مقال منشور في الموسوعة العربية- الموسوعة القانونية المتخصصة – رقم الصفحة ضمن المجلد 316.

[2] د. طاهر الجنابي – علم المالية العامة والتشريع المالي – دار الكتب للطباعة والنشر – جامعة الموصل – دون تاريخ نشر - ص 112.

تعتبر الموازنات المستقلة خطة سنوية، خدمية، حيوية، تنموية، بغية تنفيذ مشاريع محلية في نطاق المحافظة غير واردة في الخطة العامة للدولة؛ تأكيداً على استقلال تلك الوحدات المالي والإداري، وتعزيزاً لدورها التنموي، نظراً لقربها من حاجات قاطنيها، ومتطلبات التنمية في نطاقها الإداري. ويتم إعداد الموازنة من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، وتقر من قبل المجلس، ويصدقها وزير الإدارة المحلية والبيئة، كما ترسل نسخة منها إلى هيئة تخطيط الدولة للإطلاع[1]. وسنحاول من خلال النصوص التشريعية الناظمة لها وضع تعريفٍ جامعٍ لها.

نصّت المادة الثانية من القانون /35/ لعام 2007 على ما يلي : " أ- يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحلية، مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة.

ب- تبدأ السنة المالية للموازنة في الأول من كانون الثاني وتنتهي في غاية كانون الأول من كل عام.".

كما نصّت المادة الثالثة على ما يلي: " أ- تعد الموازنة من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

ب- تقر الموازنة وتجري التعديلات والمناقلات المتعلقة بها من قبل المجلس وتصدق بقرار من الوزير وترسل نسخة منها إلى هيئة تخطيط الدولة للاطلاع".

أما بالرجوع إلى تعريف الموازنة العامة للدولة، فيلاحظ تعدد التعريفات بتعدد الفقهاء، واختلاف التشريعات الوضعية للدول تبعاً لنظمها السياسية والاقتصادية المختلفة. إلا أن هذه التعريفات وعلى الرغم من ذلك تتقارب فيما بينها في النقاط الأساسية المحددة لمفهوم الموازنة العامة والتي يمكن تعريفها بأنها: " خطة مالية تصدر سنوياً بصك تشريعي يقدّر ويجيز النفقات والإيرادات اللازمة لتحقيق أهداف الدولة "[2].

يمكن لنا من خلال ما سبق تعريف موازنة المحافظات بأنها: " خطة مالية محلية سنوية على صعيد المحافظة، تصدر بقرار من وزير الإدارة المحلية، يقدّر ويجيز النفقات والإيرادات اللازمة لمشاريع محلية غير واردة في الخطة العامة للدولة وبشكلٍ مستقل عن موازنة المحافظة الواردة في قانون الموازنة العامة للدولة ".

الفرع الثاني: مضمون الموازنة المستقلة للمحافظة :

تتضمن الموازنة المستقلة للمحافظة أوجه الإنفاق المحددة للمشاريع المحلية للمحافظة، والإيرادات المتاحة لتمويل تلك النفقات. إن هذا التخصيص للإيرادات لتمويل مشاريع المحافظة هو ما يضفي عليها الاستقلالية؛ لخروجها عن مبدأ شيوع الموازنة الذي يتنافى مع فكرة التخصيص هذه. وقد حدد القانون نفقات وإيرادات هذه الموازنة بشكلٍ واضح وفق الآتي:

أولا: نفقات موازنة المحافظة المستقلة:

المحافظات وحداتٌ إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال المالي والإداري، تتولى عمليات التخطيط، والتنفيذ؛ ووضع الخطط التنموية للمجتمع المحلي، وتنفيذ المشاريع الخاصة بها، كما تضطلع بالشؤون الخدمية والاقتصادية والثقافية، وكل ما يهم المواطنين في نطاق الوحدات المحلية التابعة لها على اختلاف مستوياتها، إلا أن الغاية من إعداد الموازنة المستقلة؛ هي تنفيذ مشاريع محددة في نطاق المحافظة وفقاً لما جاء في القانون /35/ لعام 2007 الناظم لموازنة المحافظات المستقلة في سورية. وما يجب التنبه إليه عند البحث في النطاق النوعي للنفقات هو عدم الخلط بين النفقات المركزية لصالح الوحدات المحلية المضمّنة في الموازنة العامة للدولة تنفيذاً لمشاريع حيوية تبعاً للجهة المختصة في نطاق المحافظات، وبين النفقات المحلية المحددة في الموازنات المستقلة للمحافظات والتي تتولى

[1] المادة (3) من القانون /35/ لعام 2007.

[2] د.عصام بشور – المالية العامة والتشريع المالي – الطبعة السابعة – منشورات جامعة دمشق – 1995،1996 – ص 405.

تلك الوحدات أدائها وتنفيذها وصرفها بما يحقق الغاية المرجوة من إحداث تلك الوحدات، وهذا ما أكده المشرع في القانون /35/ لعام 2007 الناظم لموازنة المحافظات بتحديده أوجه الإنفاق لإيرادات الموازنة المستقلة على مشاريعٍ غير واردةٍ في الخطة العامة للدولة[1].

حدد قانون الموازنة المستقلة رقم /35/ لعام 2007 نفقات الموازنة ووزّعها على تسعة أبواب على الشكل الآتي:

الباب الأول: المدارس ومتمماتها.

الباب الثاني: الطرق.

الباب الثالث: الصحة.

الباب الرابع: الصرف الصحي.

الباب الخامس: معالجة النفايات الصلبة.

الباب السادس: النظافة وحماية البيئة.

الباب السابع: إدارة الكوارث والدفاع المدني والإطفاء.

الباب الثامن: مشاريع أخرى يقرها المجلس.

الباب التاسع: نفقات إدارية وتشمل هذه النفقات كلاً مما يلي[2]:

أ- رواتب وأجور.

ب- تعويضات، مع الإشارة إلى عدم جواز أي تعيين جديد من اعتمادات الموازنة المستقلة.

ج-المحروقات.

د- نفقات صيانة الآليات والسيارات الحقلية التي تعمل في تنفيذ مشاريع الموازنة المستقلة فقط.

هـ-المكافآت التشجيعية.

و- قرطاسية ومطبوعات.

ز-ضيافة ودعاية وإعلان.

ح-نفقات أخرى حسب ظروف كل محافظة.

حدد المشرع النسبة المخصصة لكلٍ من الأبواب السابقة من الاعتمادات الإجمالية السنوية على الشكل التالي:

- 25% من موازنة المحافظة المستقلة لصالح مجالس المدن والبلدات والبلديات ويتم تحويلها لتنفيذ مشروعات استثمارية حصراً في هذه الوحدات[3].

- ما لا يتجاوز 25% من الموازنة لتمويل مشاريع استثمارية تنموية ذات مردود[4].

- ما لا تتجاوز 10% من الاعتمادات الإجمالية السنوية للموازنة للمشاريع الأخرى الواردة في الباب الثامن.

- 5% من الموازنة لتعيين عمال مؤقتين لصالح مجالس المدن والبلدات والبلديات وفق خطة استخدام لتشغيل عاملين مؤقتين لديها يوافق عليها المجلس ويقرها الوزير[5].

- ما لا يتجاوز 5% من الإيرادات السنوية عدا الإعانات والمدور لتغطية النفقات الإدارية الواردة في الباب التاسع.

---

[1] المادة (5) من القانون /35/ لعام 2007.

[2] تعليمات وزارة الإدارة المحلية والبيئة حول أسس وضوابط إعداد وتنفيذ الموازنات المستقلة للمحافظات رقم 62/1/ت/1 تاريخ 2008/1/15.

[3] أضيفت هذه الفقرة بموجب الفقرة الأولى من المادة (138) من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011.

[4] الفقرة الثانية من المادة (34) من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011.

[5] أضيفت هذه الفقرة بموجب المادة (156) من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011.

– ما تبقى يوزّع على بقية الأبواب وفقاً للحاجة.

قسّمت الأبواب وفق المشاريع إلى بندين: الأول للمشاريع المباشر بها، والثاني للمشاريع الجديدة. كما يتم توزيع اعتمادات كل مشروع على فقرات (أراضي، مباني وإنشاءات ومرافق وطرق، آلات ومعدات، عدد وأدوات وقوالب، نفقات تأسيس)[1].

نلاحظ مما سبق أن كل النفقات تتعلق بتنفيذ المشاريع الواردة في الموازنة المستقلة للمحافظة، وعدم جواز استخدامها في أوجه أخرى، وعلى أن يتم إنفاقها على مشاريع غير واردة في الخطة العامة للدولة؛ لأنه في هذه الحالة سيكون تمويل تلك النفقات من إيرادات الموازنة العامة للدولة، إلا أن ذلك لا يعني أن هذه الوحدات تعمل بشكلٍ يناقض الخطة العامة للدولة، فهي جزء من المنظومة الإدارية المركزية، ومجالسها المحلية تعدّ ممثلاً للحكومة المركزية في نطاق الوحدة المحلية، وتحديد نطاق المشروعات بهذا الشكل ليس إلا من باب التعاون والتكامل لتكون مشاريع هذه المحافظات بمثابة الشريان الذي يغذي المشروعات المركزية كلٌ في نطاق محافظته، لقربها من احتياجات مناطقها الحقيقية، ومتطلبات حسن سير مرافقها، كترميم المدارس وتأهيلها، وتجهيز العيادات الطبية بما يلزم من معداتٍ طبية، وإصلاح خطوط الصرف الصحي، وتعبيد الطرق، وغيرها من المشروعات التي لا يتم إدراجها ضمن الخطة العامة للدولة.

ثانياً: إيرادات موازنة المحافظة المستقلة:

إن تنفيذ المشاريع الواردة في الموازنة المستقلة للمحافظة يتطلب إيراداتٍ مالية كافية ومتوازنة تقديرياً مع أوجه الإنفاق المحددة؛ لذا كان لابد من تحديد مصادر التمويل، والتي قسّمت إلى ستة أبواب ترقّم تباعاً بدءاً من الباب العاشر بعد أبواب النفقات التسعة وهي[2]:

الباب العاشر: حصة المحافظة من مساهمات تمويل الموازنة وهي على الشكل الآتي[3]:

أ– (20%) من حصيلة الإيرادات الصافية التي تدفعها المؤسسة العامة للتبغ سنوياً للخزينة العامة للدولة.

ب– (0,005) من مبيعات شركات السكر في الجمهورية العربية السورية.

ج–(1%) من قيمة مبيع كيس الاسمنت المستهلك في البلاد سواء كان من الإنتاج المحلي أم المستورد.

د– (0.003) من قيمة كافة المستوردات تخصص لإعادة تأهيل وحماية المدن والمناطق الصناعية[4].

تعتبر حصة المحافظة من هذه المساهمات إيرادات مركزية، تحوّل إلى حساب وزارة الإدارة المحلية والبيئة، وتوزع على المحافظات بقرار من الوزير لتنفيذ مشاريع خدمية في الوحدات الإدارية.

الباب الحادي عشر: الرسوم والتكاليف المحلية، وهي على الشكل الآتي:

أ– البند (1): النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة بقرار من مجلس المحافظة يصادق عليه وزير الإدارة المحلية والبيئة[5].

ب– البند (2): النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الوحدات الإدارية والبلديات.

ج–البند (3): تكاليف محلية على مطارح يحددها القانون ضمن الحدود القصوى المحددة.

---

[1] تعليمات وزارة الإدارة المحلية والبيئة حول أسس وضوابط إعداد وتنفيذ الموازنات المستقلة رقم 62/1/ت/1 بتاريخ 2008/1/15.

[2] تعليمات وزارة الإدارة المحلية والبيئة حول أسس وضوابط إعداد وتنفيذ الموازنات المستقلة رقم 62/1/ت/1 بتاريخ 2008/1/15.

[3] المادة (9) من القانون /35/ لعام 2007.

[4] أضيفت هذه الفقرة بموجب المرسوم التشريعي رقم /37/ لعام 2015.

[5] مثال ذلك القرار رقم /76/ الصادر عن محافظة دمشق والمتضمن فرض التكاليف المحلية لعام 2014 في النطاق المكاني لمحافظة دمشق ولمصلحتها على المطارح والحوادث المستقلة عن كل مبلغ مقطوع بصورة نسبية، أو حسب الكمية والعدد والنسب المضافة على ضرائب ورسوم الدولة، مع تحديد الجهة المكلفة تحصيل هذه الرسوم وتحويلها لحساب محافظة دمشق.

د- البند (4): الإيرادات الناجمة عن فرض تكاليف على مخالفات القوانين والأنظمة النافذة بنسبة 1% من مبلغ المخالفات[1].

الباب الثاني عشر: الإعانات التي تمنحها الدولة للمحافظات أو الوحدات الإدارية.

الباب الثالث عشر: الوفر المدور في الموازنة المستقلة للسنة السابقة.

الباب الرابع عشر: فوائد الحساب الجاري للموازنة المستقلة في المصرف المعتمد.

الباب الخامس عشر: المصادر الأخرى من تبرعات وهبات ووصايا.

كما يجوز بقرار من مجلس المحافظة، مصدق من الوزير فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة؛ لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة، على ألا يكون للقرار المتخذ اثر يتجاوز العام الجاري، إلا إذا قرر المجلس مد أثره للعام الذي يليه، على ألا يتجاوز التكليف عن المطرح الواحد 500 ليرة سورية، ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية[2].

نلاحظ من خلال ما سبق إشراك وحدات الإدارة المحلية ما دون مستوى المحافظة في تمويل نفقات الموازنة المستقلة للمحافظة، من خلال نسب على الضرائب والرسوم المحلية للوحدات الإدارية وعلى مبلغ المخالفات البلدية، إلى جانب الاعتماد على ما يخصص لها من نسب مضافة على ضرائب ورسوم الدولة، فالمشاريع التي تتولى المحافظات تنفيذها بشكلٍ مستقل من خلال موازناتها المستقلة تعود بالنفع على كافة الوحدات الإدارية التابعة لها، كما أن عدم ورودها في الخطة العامة للدولة لا يلغي صفة النفع العام عن تلك المشروعات. كما نلاحظ تحديد إيرادات الموازنة المستقلة بوضوح، وعدم ترك الباب مفتوحاً للتفسير والتأويل والقياس لإدخال مطارح وتكاليف غيرها في نطاق الإيرادات المخصصة لهذه الموازنات، كي لا نكون أمام ازدواجٍ ضريبي أو ازدواج في طرح التكاليف الأخرى فيما لو تمت جبايتها لصالح موازنات القطاع البلدي والتي أوجب المشرع على كل وحدة إدارية بما فيها المحافظات إعدادها وسنتعرض لهذه الموازنات ونميّز بينها وبين الموازنة المستقلة للمحافظات من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني: موازنات الوحدات الإدارية " القطاع البلدي":

الفرع الأول: التعريف بموازنات الوحدات الإدارية:

يرجع بعض المؤرخين الإيطاليين أصل فكرة الموازنة، وبدء التطبيق العملي لهذا المفهوم إلى جمهوريات البندقية وجنوه وفلورنسا، التي وضعت لتنظيم حساباتها جدولين؛ أحدهما لنفقات الدولة، والآخر لواردتها، بحيث يكون منها الميزان الحسابي[3]؛ وقد تطور هذا المفهوم وأصبحت الموازنة العامة للدولة برنامج عمل مالي واقتصادي وسياسي للدولة.

وكنا قد درسنا في المطلب الأول من بحثنا هذا موازنات المحافظات المستقلة، والتي يتم إعدادها لتنفيذ مشاريع محلية غير واردة في الخطة العامة للدولة تحديداً؛ إلا أن المهام التي تضطلع بها المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية على اختلاف مستوياتها لا تتوقف عند حدود تنفيذ تلك المشاريع الواردة في الموازنة المستقلة للمحافظة، فالوحدات الإدارية المحلية تنهض بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة وخططها المحلية في نطاقها المحلي؛ وبالتالي فإن النهوض بتلك المسؤوليات، من إدارة المرافق العامة في نطاقها الإداري، وإدارة مشاريعها يتطلب إنفاقاً غير واردٍ في الموازنة المستقلة للمحافظة، ويتم تغطية تلك النفقات من الإيرادات المتاحة لتلك الوحدات خارج نطاق الاعتمادات المخصصة لتغطية نفقات الموازنة المستقلة، لذا كان لابد من أن يكون لكل وحدة إدارية (محافظة، مدينة، بلدية، بلدة)

---

[1] المادة (6) من القانون /35/ لعام 2007.

[2] المادة (136) من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011.

[3] د.عصام بشور – المالية العامة والتشريع المالي – مرجع سابق – ص 398.

موازنتها الخاصة بها، وعلى ذلك أكد المرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011 الناظم للإدارة المحلية في سورية، بأن يكون لكل وحدة إدارية محلية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة، بالإضافة إلى نتائج موازنات الشركات والمؤسسات والمشاريع ذات الحسابات المستقلة التابعة للوحدة الإدارية وفق مبدأ الصوافي[1]. تكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة للدولة وترتبط بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي[2]، وتوضع موازنة الوحدة الإدارية لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في الحادي والثلاثين من كانون الأول من كل عام.

يتم إعداد مشروع الموازنة من قبل المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية بالتعاون مع لجنة الموازنة في المجلس المحلي، وتقرّ الموازنة من قبل المجلس ويتم تصديقها وفقاً للشكل الآتي[3]:

أ- موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل وزير الإدارة المحلية والبيئة بعد موافقة وزير المالية.

ب- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة تصدّق من قبل وزير الإدارة المحلية والبيئة.

ج-موازنة الوحدات الإدارية الأخرى، تصدّق من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

إن حصر آليات إعداد وإقرار موازنات وحدات الإدارة المحلية على اختلاف مستوياتها بيد هيئاتها المحلية إنما يجسد استقلالها الإداري والمالي عملياً، ولا يعتبر اشتراط موافقة وزير المالية على موازنة المحافظات والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة خرقاً لاستقلاليتها؛ وإنما يمكن اعتباره ترسيخاً لمبدأ التشاركية والتعاون بين السلطة المركزية وتلك الوحدات في تنفيذ الخطة العامة للدولة.

الفرع الثاني: مضمون موازنات الوحدات الإدارية:

يتضمن مشروع الموازنة جدولين أحدهما للنفقات والآخر للإيرادات، مع الأخذ بعين الاعتبار توازن الإيرادات مع النفقات، ولا يدخل في حسابات السنة المالية إلا الإيرادات التي تم تحصيلها، والنفقات التي تم صرفها خلال تلك السنة فعلاً، وبالتالي تلغى في نهاية السنة المالية الاعتمادات الغير مستعملة خلال تلك السنة[4].

أولاً: النفقات المحلية للوحدات الإدارية:

حدد القانون أوجه الإنفاق على مستوى الوحدات الإدارية المحلية ووزعها على خمسة أبواب وفق الشكل التالي[5]:

الباب الأول: نفقات الرواتب والأجور والتعويضات: (أجور العاملين الدائمين وتعويضهم العائلي وعلاوات ترفيعهم – أجور العمال المؤقتين وتعويضهم العائلي وعلاوات ترفيعهم – رواتب المتعاقدين السوريين والأجانب – عائدات جباية وتعويضات طبيعة العمل وتعويض المسؤولية وبدل الطعام والصيانة والإصلاح – تعويضات العمل الإضافي وتعويضات اللجان – التعويضات الأخرى – المكافآت التشجيعية).

الباب الثاني: النفقات الإدارية: وهي تشمل النفقات التي يستلزمها سير العمل في الوحدة الإدارية ذات العلاقة (نفقات نقل وانتقال – استهلاك القدرة الكهربائية والمياه والبريد والبرق والهاتف – استهلاك البنزين والمازوت – ثمن

---

[1] الفقرة الثالثة من المادة (144) من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011.

[2] المادة (3) من القانون المالي الأساسي: " ثانياً- تكون للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي ولمديريات الأوقاف وللوحدات الإدارية المحلية موازنات منفصلة عن الموازنة العامة للدولة وترتبط هذه الموازنات بالموازنة العامة وفقاً للأسس التالية :
- يظهر في الموازنة العامة فائض موازنة كل من الجهات المشار إليها أعلاه .
- تدرج فوائض كل من مديريات الأوقاف والوحدات الإدارية المحلية بصورة رقم إجمالي واحد في الموازنة العامة ، فإذا كان الفائض سالباً ورد في فرع مستقل ضمن القســم المخصص للوزارة التي تتبعها هذه المديريات والوحدات ، أما إذا كان موجباً فيرد ضمن باب مستقل في جانب الإيرادات ".

[3] المادة (146) من المرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011.

[4] المادة (2) و (3) من النظام المالي للوحدات الإدارية

[5] راجع في ذلك: المادة (143) من المرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011. والمادة (5) من النظام المالي للوحدات الإدارية ، وموازنة محافظة دمشق لشؤون القطاع البلدي لعام 2015.

أدوات ومستلزمات طبية ومواد مكافحة الحشرات – كسوة وألبسة – قرطاسية – نفقات الصيانة – بدلات الإيجار والدعاية والإعلان والضيافة – نفقات إعاشة – مفروشات وأثاث – تجهيزات – تأهيل وتدريب ....)

الباب الثالث: النفقات الاستثمارية: وهي التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة (أراضي – إنشاءات – مرافق – طرق – نفقات تأسيس – آلات ومعدات وسائل نقل وانتقال ....).

الباب الرابع: النفقات التحويلية: ويقصد بالنفقات التحويلية ما تنفقه الوحدات الإدارية بهدف توزيع الثروة والدخل العام وتشمل الإعانات الخيرية والثقافية والمساعدات الاجتماعية والاقتصادية ومخصصات الدفاع المدني.

الباب الخامس: الديون والالتزامات واجبة الأداء: كتقاعد الموظفين والمستخدمين والتأمينات الاجتماعية وأقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها والأحكام القضائية والديون المختلفة.

يمكن للوحدة الإدارية تعديل موازنتها في حال ظهور نفقات أخرى ضرورية لا يمكن تغطيتها عن طريق المناقلة، شريطة وجود إيرادات فعلية كافية لتغطية هذه النفقات[1]، وهذا ما يترك المجال مفتوحاً أمام تلك الوحدات لاعتماد نفقات أخرى تراها ضروريةً لأداء المهام الملقاة على مجالس تلك الوحدات على الوجه الأمثل، وبما يحقق مصلحة القاطنين في نطاقها الإداري.

ثانياً:الإيرادات المحلية للوحدات الإدارية:

تتنوع مصادر التمويل المحلي؛ فمنها ما هو محلي بمصدره تتولى تلك الوحدات رفد خزينتها به ذاتياً، ومنها ما هو خارجي تتولى الإدارة المركزية إمدادها به، سواء عن طريق ما يخصص لها من حصيلة الضرائب على الدخل وغيرها مما نص المشرع على احتساب جزء من حصيلتها لصالح الإدارة المحلية أو عن طريق الإعانات المقدمة من الإدارة المركزية أيضاً لتلك الوحدات، إضافةً إلى ما يخصص لها من نفقات معتمدة في الموازنة العامة للدولة. وسوف نبحث في إيرادات هذه الوحدات ليس وفقاً للتبويب المحدد في موازناتها وإنما وفقاً لمصدرها كما يلي:

1- الموارد المالية المحلية (الذاتية):

وهي تلك الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية، سواء تمت جبايتها بصورة أصلية أو عن طريق نسبة مضافة على الضرائب والرسوم المركزية، إضافةً إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة والأملاك الخاصة لتلك الوحدات.

تختلف مصادر التمويل المحلي الذاتية من بلدٍ لآخر تبعاً للسياسة الاقتصادية العامة للدولة من خلال توسيع وتضييق نطاق صلاحياتها المالية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، كما تختلف أيضاً تبعاً للموارد المتاحة في نطاقها الإداري، إلا أنه وبشكلٍ عام يمكن تحديد تلك المصادر بما يلي:

أ- الضرائب المحلية:

الضريبة هي : " فريضة مالية تضامنية، تقتطعها الدولة بصورة نهائية ومباشرة، وتستخدمها وسيلةً لتحقيق أهدافها العامة "[2].

أما الضريبة المحلية فهي: كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة[3].

---

[1] المادة (20) من النظام المالي للوحدات الإدارية.
[2] د. عصام بشور – المالية العامة والتشريع المالي- مرجع سابق- ص218.
[3] د. محمد حلمي مراد – مالية الهيئات العامة المحلية – مطبعة نهضة مصر – مصر – 1962 – ص 63.

وبالتالي نلاحظ بأن الضرائب المحلية تتشابه في خصائصها عامةً مع الضرائب العامة للدولة إلا في نطاقها، والجهة المخوّلة بجبايتها، فالضرائب المحلية تدفع للمجالس المحلية من قبل أفراد الوحدة المحلية بغية تحقيق المنفعة العامة لسكانها.

ب- الرسوم المحلية:

يعرف الرسم بأنه: "مبلغ من المال، يؤديه المنتفع للدولة مقابل منفعة خاصة ومعينة لها صفة الخدمة العامة[1]."

وبالتالي يكون الرسم المحلي هو: "مبلغٌ من المال، يؤديه المنتفع للهيئة الإدارية المحلية مقابل منفعة خاصة ومعينة لها صفة الخدمة العامة".

وتمتاز الرسوم عن الضرائب بسرعة وسهولة جبايتها بشكلٍ مباشر، إذ أنها لا تحتاج لما تخضع له الضرائب من إجراءات التحقق والجباية. كما تمتاز بتقبل المكلفين بأدائها، وقربها لقناعاتهم أكثر من الضرائب، كونها تؤدى مقابل خدمة ومنفعة خاصة للفرد، مما يجعل الرسوم المحلية تحتل المرتبة الأولى في مصادر التمويل المحلي إذ نلاحظ تعدد الرسوم ومسمياتها في نطاق الوحدات المحلية. ومن هذه الرسوم[2]:

-رسوم ترخيص بيع وتقديم المشروبات الكحولية.

-رسم الدلالة: يشمل نطاق التكليف به واقعات البيع أو الاستئجار أو الاستثمار التي تتم من قبل الجهات العامة للأموال المنقولة وغير المنقولة، سواء تمت هذه الواقعات بالمزاد العلني أو بالظرف المختوم.

-رسم معاينة الحيوانات وذبحها.

-رسوم تراخيص البناء: ويشمل الإنشاء، والإصلاحات والتعديلات المحدثة على أبنية مشادة.

-رسم الأسيقة: وهو رسم يتم استيفائه في كل مرة يتم بها إنشاء الأسيقة أو تجديدها.

-رسم إشغال الأملاك العامة: كالطرق والأرصفة والساحات وغيرها.

-رسم الباعة الجوالين.

-رسم يومي عن إعلانات الطرق المحلية سواء كانت ثابتة، متحركة، ضوئية وعن الإعلانات المعروضة على أنظار الجمهور في الأماكن والمحلات كافة الداخلة ضمن الحدود الإدارية للمدن والبلدات والبلديات.

-رسم مقابل الخدمات: وهو رسم شهري يستوفى من شاغلي المحلات التالية: المشافي الخاصة، المطاعم، المحلات التجارية والمعامل والورشات الصناعية والحرفية، المكاتب المهنية والصالات المعدة للاستعمال العام، محلات بيع المرطبات والمشروبات غير الكحولية، مدن الملاهي والمقاهي، والمسابح.

بالرغم من الأهمية المالية للرسوم المحلية في رفد الوحدات الإدارية بحصيلتها، وبالرغم من ارتباطها بخدماتٍ محلية تتولى تلك الوحدات تقديمها، وبالرغم من تمتع الوحدات الإدارية بالاستقلال المالي والإداري، إلا أن الدستور السوري لم يجز فرض الرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون[3]، مما يحرم تلك الوحدات من صلاحية استحداث أي رسوم أو تكاليف جديدة، ولا خلاف في صحة هذا التوجه، حرصاً على عدم تحميل المواطنين أي أعباءٍ ماليةٍ دون إجازة السلطة التشريعية الممثلة للشعب، إضافةً إلى أن القانون أجاز لمجلس المحافظة بقرارٍ مصدّق من وزير الإدارة المحلية

[1] د. عصام بشور – المالية العامة والتشريع المالي - مرجع سابق– ص186.
[2] القانون المالي للبلديات رقم /1/ لعام 1994 المعدّل بالقانون /18/ لعام 2007.
[3] المادة (18) من دستور الجمهورية العربية السورية.

والبيئة إضافة نسبٍ لا تتجاوز 10% على الضرائب والرسوم[1]، مما يخلق توازناً بين الحظر الوارد في الدستور، والاستقلال المالي والإداري المقرر لتلك الوحدات.

ج- الغرامات والمخالفات:

وهي عبارة عن عقوبات مالية، تفرض نتيجة مخالفة أحكام القوانين والأنظمة البلدية النافذة في نطاق الوحدة الإدارية. وتفرض الغرامات إما كإجراء رادع وعقابي نتيجة مخالفة الأنظمة والقوانين البلدية أو تكون ضمانة تحصيل للمستحقات المالية المترتبة على المكلفين،ومن هذه الغرامات[2]:

- غرامة حدّها الأقصى(5000) ليرة سورية عن كل رأس يتم ذبحه خارج المكان المعين من قبل الوحدة الإدارية.
- غرامة التأخر في سداد رسم مقابل الخدمات من قبل المكلف، بحيث تفرض غرامة قدرها (20%) من الرسم في حال السداد في العام التالي لعام التكليف، وغرامة (30%) في حال السداد بعد ذلك.
- غرامة الإضرار بأموال الوحدات الإدارية المنقولة وغير المنقولة سواء كانت من أملاكها العامة أو الخاصة، وتقدر قيمة الغرامة بما يعادل قيمة الضرر اللاحق بتلك الأموال.
- غرامة إشغال الأملاك العامة دون ترخيص، وتتراوح الغرامة بين (1000 و 5000) ليرة سورية، إضافةً إلى استيفاء رسم الإشغال وإزالة المخالفة.

د- إيرادات الأملاك العامة والأملاك الخاصة العائدة للوحدات المحلية:

كحصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن والبلدات والبلديات، إما عن طريقها بشكلٍ مباشر، أو من قبل الغير[3]. أما الأملاك العامة في نطاق الوحدة الإدارية كالأرصفة والطرقات والساحات العامة، فيمنح الترخيص بإشغالها مقابل بدلٍ معين، يتم سداده لصالح الوحدة الإدارية. كما أعطى المشرع الوحدات الإدارية نسبةً قدرها 5% من ثروات الغابات، و50% من أسعار دخول المتاحف والقلاع والمواقع الأثرية[4].

هـ- فائض المؤسسات والشركات والمشاريع ذات الحسابات المستقلة التابعة للمدن والبلدات والبلديات: والتي كنا قد وضحّنا مسبقاً شمول الموازنة لنتائج موازنات هذه المؤسسات والشركات والمشاريع وارتباطها بموازنة الوحدات وفقاً لمبدأ الصوافي.

2- الموارد المالية الخارجية:

وتتمثل بمصادر التمويل الحكومية وغير الحكومية التي تصب في الخزينة المحلية، ولصالح تلك الوحدات المحلية. وتعتمد المحليات على هذه الموارد بشكلٍ كبير وبنسبٍ مختلفة من دولة لأخرى، تبعاً لهامش الصلاحية الممنوح لها في جباية الإيرادات المالية المتاحة ذاتياً. ويتم الاعتماد على الموارد المالية الخارجية نظراً لعدم كفاية الموارد المحلية الذاتية لتغطية نفقات تلك الوحدات، وتعتبر الإيرادات التالية إيراداتٍ ماليةٍ خارجية :

أ- الإيرادات المركزية:

وتتمثل بالنسبة المحددة في الموازنة العامة للدولة لصالح الوحدات المحلية، وهي 3% من إجمالي الإيرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية للموازنة العامة للدولة، يتم توزيعها على الوحدات المحلية وفقاً لأسس محددة تبعاً للتعداد السكاني والمساحة، وذلك بقرارٍ من وزير الإدارة المحلية[5].

---

[1] الفقرة الأولى من المادة (6) من القانون (35) لعام 2007.
[2] أحكام القانون /1/ لعام 1994 وتعديلاته بموجب القانون /18/ لعام 2007.
[3] الفقرة السادسة من المادة (134) من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011.
[4] الفقرة الأولى من المادة (134) من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011.
[5] الفقرة التاسعة من المادة (134) من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011 الناظم للإدارة المحلية في سورية.

ب- النسب المضافة على الضرائب المركزية لصالح الإدارة المحلية:

أعطت التشريعات الناظمة للمركز المالي للوحدات المحلية في الجمهورية العربية السورية نسبةً مضافةً لا تقل عن 10% على الضرائب المركزية المتمثلة بالضريبة على ريع العقارات والعرصات[1]، والضرائب على الدخل المختلفة (أرباح حقيقية، تجارة عقارات، دخل مقطوع، رواتب وأجور.... إلخ)[2]. أما فيما يتعلق بالضريبة الموحدة على البضائع المستوردة؛ فقد نص القانون /1/ لعام 1980 الناظم لها وتعديلاته على أن تخصص نسبة 10% من الضريبة والرسم الجمركي المستحق لصالح البلديات، ونسبة 1% من الضريبة والرسم الجمركي لصالح بلديتي مرفأ اللاذقية وطرطوس، إلا أن هذا التوزيع تم تعديله دون تعديل النسب المخصصة، وبات التطبيق العملي بأن يتم تحويل حصيلة الإضافة المطبقة على الضرائب السابقة إلى حساب وزارة الإدارة المحلية والبيئة ليصار بعدها توزيعها على الوحدات الإدارية وفق الآتي[3] :

- تخصص نسبة 35% من إجمالي الإيرادات توزّع وفق ما يلي:
  - 15% لمدينة دمشق العاصمة.
  - 5% للوحدات الإدارية ذات الصفة السياحية والأثرية وتحدد تلك الوحدات بقرار من مجلس الوزراء.
  - 10% للوحدات الإدارية في المناطق التنموية وتحدد تلك الوحدات أيضاً بقرار من مجلس الوزراء.
  - 5% لمدن الموانئ البحرية وتحدد بقرار من مجلس الوزراء الذي يحق له أيضاً تعديل تلك النسب.
- باقي النسبة وقدره 65% توزّع على الوحدات الإدارية كافة وفق عدد السكان في قيود السجل المدني أو إحصائية المكتب المركزي للإحصاء، أيهما أعلى بالتنسيق مع مجالس الوحدات الإدارية من حيث عدد السكان.

نلاحظ من خلال التوزيع السابق، تحديد حصة العاصمة والوحدات الإدارية ذات الأهمية السياحية والاقتصادية مسبقاً، وبالتالي لا يمكن الخروج عن ذلك التوزيع. وما لا يمكن إنكاره، هو ارتفاع حصيلة الضرائب التي يتم تحصيلها في نطاق هذه الوحدات بالمقارنة مع باقي الوحدات الإدارية، نظراً للكثافة السكانية والعمرانية مما يستدعي عدم مساواتها بالنسب المخصصة لكلٍ منها.

ج- النسب المضافة على الرسوم المختلفة:

كما هو الحال بالنسبة للضرائب المركزية، تم تضمين بعض الرسوم المستحقة، نسباً إضافيةً تختلف تبعاً للرسم المستحق، يتم تحصيلها لصالح الوحدات الإدارية على الشكل الآتي:

-15% من الرسم السنوي المترتب على وسائط النقل عند التسجيل وتجديد الترخيص وفق أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /48/ لعام 2002 وتوزع على الوحدات الإدارية بقرار من وزير الإدارة المحلية والبيئة، وفق ذات التوزيع المعتمد بالنسبة للنسب المضافة على ضرائب الدخل وضريبة ريع العقارات والعرصات[4].

-25% من إيرادات المؤسسة العربية للإعلان عن الإعلان الطرقي[5].

-نسبة محددة من رسم الاستهلاك على المواد المشتعلة وفق الآتي[6]:

1% من قيمة لتر البنزين.

---

[1] المرسوم التشريعي رقم /53/ تاريخ 2006/10/1.
[2] القانون /24/ لعام 2003 وتعديلاته والقانون /41/ لعام 2005 وتعديلاته.
[3] المادة (3) من القانون /18/ لعام 2007 المعدّل للقانون /1/ لعام 1994.
[4] المادة (4) من القانون /18/ لعام 2007.
[5] المادة (5) من القانون /18/ لعام 2007.
[6] المادة (16) من القانون /1/ لعام 1994.

½% من قيمة لتر المازوت.

1% من قيمة لتر الكاز.

1% من قيمة أسطوانة الغاز.

تتولى الشركة السورية لتخزين وتوزيع المواد البترولية تحصيل الإضافات المستحقة وتحويلها إلى حساب وزارة الإدارة المحلية والبيئة، ليصار إلى توزيعها على الوحدات الإدارية وفق النسب المحددة لتوزيع الإضافات على الضرائب المركزية.

– 10% من رسوم المراكب والزوارق التي تستوفيها الدولة وتحوّل هذه الحصّة بكاملها إلى الوحدة الإدارية المسجّل فيها الزورق[1].

– رسم النظافة: وهو رسم شهري يستوفى من شاغلي الدور السكنية، وقد أعطى المشرع الصلاحية للشركات العامة الكهرباء في المحافظات في استيفاء هذا الرسم لصالح الوحدات الإدارية بالتنسيق بين وزارتي الكهرباء والإدارة المحلية والبيئة[2]، وبالتالي تعتبر هذه الرسوم رسوماً مضافةً، يتم تحصيلها في معرض أداء فواتير الكهرباء المستحقة على المستفيدين، لا رسوماً محلية تتولى تلك الوحدات جبايتها ذاتياً، بالرغم من طبيعتها المحلية.

– 25% من رسوم رخص استثمار المناجم والمقالع[3].

د– القروض والتسهيلات الائتمانية:

أعطيت الوحدات المحلية بمجالسها صلاحية استجرار القروض والسلف من جهات داخلية أو خارجية، عامة أو خاصة[4]، ومن صندوق الدين العام، ومصرف إقراض الوحدات الإدارية، وفق القوانين والأنظمة النافذة. وتكون هذه القروض في غالب الأحيان بفوائد منخفضة، وبغية تنفيذ مشاريع استثمارية. إن إعطاء الوحدات المحلية صلاحية استجرار القروض هو من مستلزمات استقلالها المالي والإداري الذي كرّسته التشريعات الناظمة لها بصفتها أشخاص اعتبارية تتمتع بالأهلية التي تخولها تلك الصلاحيات.

هـ– الهبات والوصايا والتبرعات:

يجوز للوحدات المحلية قبول مثل هذه الإيرادات[5] والتي تقدم من قبل أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، وقد تكون من أطراف داخلية أو خارجية، والتبرع لصالح الوحدات المحلية يكون إما بشكلٍ نقدي مباشر لصالح المجالس المحلية أو عن طريق تمويل مشاريع استثمارية تقوم بها تلك الوحدات، كما ويجوز صرف تلك التبرعات والهبات وفقاً لإرادة الواهب أو المتبرع ما لم تتعارض تلك الإرادة مع النظام العام.

و– الإعانات والمساعدات المالية:

يشمل هذا الإيراد كلاً من الإعانات الحكومية كالإعانة المقررة في الموازنة العامة للدولة، وتقدم هذه الإعانة عندما يكون الحساب الختامي للوحدة الإدارية خاسراً مما يستوجب سد هذا العجز من اعتماد الموازنة العامة للدولة وفقاً لمبدأ الصوافي، والإعانة المقررة في الموازنة المستقلة. كما أجاز المرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011 الناظم

[1] المادة (3) من القانون /1/ لعام 1994 وتعليماته التنفيذية.
[2] المادة (10) من القانون / 18/ لعام 2007، المعدل للقانون / 1/ لعام 1994.
[3] الفقرة (15) من المادة (134) من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011.
[4] المواد (134) و (139) من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011.
[5] المادة (134) من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011.

للإدارة المحلية في سورية للوحدات المحلية الحصول على المساعدات من المنظمات الدولية أو عن طريق برامج التوأمة[1] التي يقرها الوزير وفق القوانين والأنظمة النافذة.

الخاتمة:

كرّست القوانين الناظمة للإدارة المحلية في سورية مظاهر الاستقلال المالي والإداري لتلك الوحدات مع الحفاظ على رقابة السلطة المركزية عليها والإشراف على أدائها إلى جانب الرقابة الشعبية التي كانت من أساسيات نشوء نظام الإدارة المحلية، وتسعى الدول الآخذة بهذا النظام الإداري ومن ضمنها الجمهورية العربية السورية إلى منح تلك الوحدات مزيداً من الاستقلال المالي، وتوسيع صلاحياتها في جباية إيراداتها، وتنوع مصادر تمويلها بشقيه الذاتي والخارجي بغية تحقيق الكفاية لها في تمويل نفقاتها، إلا أن واقع الحال يدل على أن تلك الكفاية المالية لدى تلك الوحدات مازالت غير محققةٍ خصوصاً في ظل اعتماد الوحدات الإدارية في معظم نفقاتها على الإيرادات المركزية والإعانات، إذ أن الاعتماد على الإعانات والمساعدات المالية، أياً كانت الجهة المخوّلة بتقديمها لصالح تلك الوحدات، وحصر صلاحية جباية بعض التكاليف ذات الطابع المحلي كرسم النظافة بيد جهاتٍ أخرى كوزارة الكهرباء، إنما ينقص من مظاهر الاستقلال المالي لتلك الوحدات، وبالتالي لا ضير في إعادة النظر في بعض هذه التكاليف لوضعها في يد الوحدات الإدارية جبايةً وإنفاقاً. كما أننا تعزيز المركز المالي للوحدات الإدارية المحلية يتطلب منحها أدواتٍ ماليةٍ إضافية تتعلق بسلطتها الإدارية على النطاق الجغرافي المحلي الذي تتولى إدارته كالضريبة على ريع العقارات التي مازالت تعتبر ضرائب مركزية في سورية، ولا تحصل تلك الوحدات إلا على نسبةٍ من عائداتها تحت مسمى نسبة للإدارة المحلية، وهي بالتالي لا توزّع طبقاً للعائد الحقيقي المحقق من عقارات تلك الوحدات، كما أن معظم الإيرادات التي تقوم تلك الوحدات بجبايتها تعتبر إيرادات مركزية تحوّل لحساب وزارة الإدارة المحلية والبيئة والتي تأخذ على عاتقها إعادة توزيعها على تلك الوحدات ليس وفقاً لما قامت تلك الوحدات بجبايته محلياً وإنما وفقاً لاعتبارات التعداد السكاني والمساحة وغيرها من المعايير التي تتولى الوزارة تقديرها. أما فيما يتعلق بالبنية التشريعية الناظمة للمركز المالي للوحدات الإدارية فإن تعدد القوانين والأنظمة والقرارات الناظمة لها يعقّد الوصول إلى المستند القانوني الذي ترتكز عليه تلك الوحدات والقائمين على إدارتها في تنظيم مركزها المالي. وبالتالي ومن خلال ما سبق يمكننا الوصول إلى جملةٍ من الاستنتاجات والتوصيات سنتطرق لها تباعاً.

الاستنتاجات والتوصيات:

الاستنتاجات: من خلال دراستنا السابقة نستنتج ما يلي:

1- تمتع وحدات الإدارة المحلية في سورية بنموذجين من الموازنات، فهناك الموازنة المستقلة لمشاريع محلية، ويتم إعدادها على مستوى المحافظة، وهناك موازنات الوحدات الإدارية على اختلاف مستوياتها لشؤون القطاع البلدي.

2- الاعتماد في تمويل وحدات الإدارة المحلية على الموارد الخارجية والمركزية.

3- جباية معظم الرسوم والإضافات المالية لصالح الوحدات الإدارية من جهاتٍ عامةٍ أخرى، وتحويلها إلى حساب وزارة الإدارة المحلية والبيئة التي تتولى توزيعها وفق الأسس المعتمدة.

4- تعدد التشريعات والأنظمة والقرارات الناظمة للمركز المالي للوحدات الإدارية.

---

[1] توأمة المدن أو البلدات الشقيقة، هو اتفاق يعقد بين مدينتين على التعاون في مختلف المجالات والأمور التي تعني التجمعات السكنية المدنية. وهي عبارة عن اتفاقية تعاون بين مدينتين، يوقع عليها عادة من هو في أعلى سلطة في كلا المدينتين. يقوم فريق من كلا المدينتين بإعداد بنود الاتفاقية، وترعى منظمة المدن العربية وسورية أحد أعضائها اتفاقيات التوأمة هذه.

5-الاعتماد على النسب المضافة على الضرائب المركزية، رغم الطبيعة المحلية لبعضها.

التوصيات: بناءً على ما توصلنا له من استنتاجات يوصى بما يلي:

1-تعزيز الموارد المالية الذاتية للوحدات الإدارية، وتوسيع صلاحياتها الجبائية.

2-تخصيص الإيرادات المحلية الذاتية للوحدة الإدارية لتمويل نفقاتها، لا جمعها مركزياً وإعادة توزيعها.

3-جعل الضريبة على ريع العقارات ضريبة محلية، أسوةً ببعض التشريعات الأجنبية كالمملكة المتحدة وسويسرا؛ لتعلق هذه الضريبة بالوضع التنظيمي لكل وحدةٍ إدارية وسهولة تطبيقها من قبل تلك الوحدات أولاً، ووفرة حصيلتها ثانياً، إضافةً إلى أن وضع هذا المورد المالي في يد تلك الوحدات يخلق روح المنافسة فيما بينها في استثمار عائدات هذه الضريبة بالشكل الأمثل في تطوير الواقع العمراني للمنطقة بما ينعكس إيجاباً عليها.

4- توحيد المنظومة التشريعية الناظمة للمركز المالي لوحدات الإدارة المحلية في نص تشريعي جامع يواكب احتياجاتها.

المراجع:

الكتب والمقالات:

1. د. طاهر الجنابي، *علم المالية العامة والتشريع المالي*، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، دون تاريخ نشر.
2. د. عبد المطلب عبد الحميد، *التمويل المحلي والتنمية المحلية*، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2001.
3. د. عصام بشور، *المالية العامة والتشريع المالي*، منشورات جامعة دمشق، الطبعة السابعة، 1996.
4. د. محمد حلمي مراد، *مالية الهيئات العامة المحلية*، مطبعة نهضة مصر، مصر، 1962.
5. د. منى إدلبي، *مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الإيرادات)*، مقال منشور في الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة.

التشريعات والقوانين والقرارات:

1. دستور الجمهورية العربية السورية.
2. المرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011.
3. القانون رقم /1/ لعام 1994 وتعليماته التنفيذية .
4. القانون /18/ لعام 2007.
5. القانون /35/ لعام 2007.
6. المرسوم التشريعي /37/ لعام 2015.
7. القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /54/ لعام 2006.
8. المرسوم التشريعي رقم /53/ لعام 2006.
9. القانون /24/ لعام 2003 وتعديلاته.
10. القانون /41/ لعام 2005.
11. تعليمات وزارة الإدارة المحلية والبيئة حول أسس وضوابط إعداد وتنفيذ الموازنات المستقلة للمحافظات رقم 62/1/ت/1 تاريخ 2008/1/15.
12. النظام المالي للوحدات الإدارية.