مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: مصادر تمويل موازنات وحدات الحكم المحلي (سورية – مصر)
اسم الكاتب: د. منى إدلبي، ايهم سليمان
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/5198
تاريخ الاسترداد: 2026/06/07 15:03 +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 (40) العدد (5) 2018
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (40) No. (5) 2018

مصادر تمويل موازنات وحدات الحكم المحلي
(سورية – مصر)

الدكتورة منى إدلبي*
ايهم سليمان**

(تاريخ الايداع 5 / 7 / 2018. قُبِل للنشر في 2 / 9 / 2018)

□ ملخّص □

تعمل وحدات الإدارة المحلية على رسم سياساتها الاقتصادية والاجتماعية والتنموية المتوافقة مع مصالح ومطالب مجتمعاتها المحلية، ولكي تتمكن تلك الوحدات من ممارسة وظائفها وتحقيق أهداف سياساتها المعتمدة، فإنها تحتاج إلى إدارة مواردها المالية بكفاءة تجنباً للهدر وانقاءً للعجز المالي الذي يؤثر سلباً على وظائفها وحتى استمراريتها. انطلاقاً مما سبق يحظى التمويل المحلي بأهمية متزايدة في دراسات الإدارة المحلية.

يهدف هذا البحث لدراسة تمويل وحدات الادارة المحلية في كل من سورية ومصر، حيث سنتناول بالبحث تعريف كل من المشرعين السوري والمصري لهذه الوحدات ونظرته لها، ثم سنبحث في ايرادات هذه الوحدات وعلى كافة مستوياتها بشكل تفصيلي، مبينين لمصادر هذا التمويل ومفصلين لكافة التشريعات والقوانين ذات الصلة به، وتقدم الدراسة بعض التوصيات لتعزيز ايرادات الوحدات المحلية وتنظيم شؤونها المالية والقانونية بشكل دقيق وفعال، مما يتيح لهذه الوحدات قيامها بمهامها بفعالية وعلى اكمل وجه

كلمات مفتاحية: الحكم المحلي في مصر، الادارة المحلية في سورية، موازنة.

* الأستاذ المساعد، قسم القانون العام– كلية الحقوق– جامعة دمشق.
** طالب ماجستير، قسم القانون العام– كلية الحقوق– جامعة دمشق.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (40) العدد (5) 2018
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (40) No. (5) 2018

Sources of funding for local Administration units budgets
(Syria – Egypt)

Dr. Mona Edelbi*
Aiham Sleman**

(Received 5 / 7 / 2018. Accepted 2 / 9 / 2018)

□ ABSTRACT □

Local administration units work to formulate their economic, social and development policies that are compatible with the interests and demands of their communities, In order for these units to function and achieve their policy objectives, they need to manage their financial resources efficiently in order to avoid waste and prevent financial deficits that adversely affect their functions and sustainability. As a result, local finance is increasingly important in local management studies

The aim of this study is to study the financing of the local administration units in Syria and Egypt, We will discuss the definition of the Syrian and Egyptian legislators for these units and their consideration, Then we will examine the revenues of these units at all levels in detail, indicating the sources of this funding and details of all relevant legislations and laws, The study provides some recommendations to enhance the revenues of local units and to organize their financial and legal affairs in a precise and effective manner, allowing these units to carry out their tasks effectively and in full Policies.

Key Words: Local administration in Syria, Local Government in Egypt, Budget.

***Associate Professor, Professor Assistant, Department of Public Law, Faculty of Law, Damascus University.**
****Postgraduate student, Department of Public Law, Faculty of Law, Damascus University.**

مقدمة:

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي. وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث، وتعتبر حكومات القبائل اقدم اشكال النظم السلطوية التي عرفتها البشرية وكانت هذه الحكومات محلية بطبيعتها ومن امثلتها حكومات المدن المصرية القديمة قبل أن يوحدها الملك مينا في امبراطورية واحدة. ولقد عرفت الهند نظام المجالس المحلية التي تمثل عددا من القرى قبل بداية التاريخ الميلادي بفترة طويلة[1]. ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة. وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة. وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانًا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقًا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

لذلك أصبح لزاما علينا ولكي نبدأ الخطوات الصحيحة والواثقة نحو تطبيق اللامركزية بمنهج صحيح ومتكامل يتفق والتاريخ ومعطيات الواقع الذي نعيشه والمستقبل الذي نأمله، يجب أن ندرس بصراحة ووضوح أين نحن الآن من نظام الإدارة المحلية وكيف نجعله نظاما قادرا وفاعلا لتطبيق اللامركزية. وذلك عبر البحث بدقة في مصادر تمويل هذه الوحدات المحلية فالمال هو العصب الاساسي في عملها واستقلالها عن السلطة المركزية الذي يتيح لها حرية العمل وتحقيق المصالح المحلية للأفراد ضمن هذه الوحدات، يحظى موضوع تمويل الوحدات المحلية بأهمية كبيرة نظراً لتأثيره المباشر على هذه الوحدات ومدى إمكانية قيامها بواجباتها لدى المجتمع المحلي الذي تعمل ضمنه. وهذه الوحدات لا بد أن يتوفر لها المال اللازم للقيام بالمهام المنوطة بها وما يستجد لديها من أعمال تفرضها ضرورات الحياة وتطورها وأحداثها المفاجئة. لقد تزايد اهتمام الوحدات المحلية بموضوع التمويل نظراً لتزايد بنود الإنفاق وكذلك زيادة كلفة هذه البنود من جهة ولعدم وجود مصادر مالية كافية في بعض البلدان وخاصةً في الدول ذات الكثافة السكانية العالية، وزاد المشكلة صعوبة ارتفاع المستوى الثقافي وما رافقه من زيادة الطلب على الخدمات لهؤلاء السكان.

يتناول هذا البحث من خلال محورين تمويل وحدات الإدارة المحلية في كل من سورية ومصر وهو محاولة تهدف للوصول إلى نظام افضل وأمثل للإدارة المحلية واستقلالية (بالأخص استقلالية مالية) تتيح تحقيق كافة الاهداف المبتغاة من الحكم المحلي.

أهمية البحث وأهدافه:

تعتمد التنمية المحلية بالدرجة الأولى على التمويل المحلي لوحدات الادارة المحلية وذلك لإحداث زيادة في مستويات التنمية، من خلال هذا البحث نسعى لبيان الواقع الحقيقي للموارد المالية لوحدات الادارة المحلية، لما في ذلك من أهمية

[1] د.عبد المحسن محمد رشود، موقع الجزيرة، مفهوم الادارة المحلية، العدد /10330/ تاريخ 2001/1/9م تم استرجاعها بتاريخ 2018/5/12م ، .

عظمى تعود على هذه الوحدات، لقيامها بواجباتها أمام المجتمع وحماية مواردها وزيادة فعاليتها وضمان توفير الموارد المالية لمواجهة متطلباتها المستقبلية بالشكل الصحيح، وبالتالي وضع الحلول المناسبة للمشاكل التي تواجهها أو على الاقل التخفيف من حدتها، وتنفيذ اكبر قدر ممكن من المشروعات التنموية المحلية، وقيام هذه الوحدات لمهامها على أفضل وجه.

منهجية البحث:

اعتمد الباحث في إعداد هذا البحث على المنهج المقارن، وذلك من خلال دراسة القوانين والتشريعات التي تنظم عمل الوحدات المحلية والايرادات المالية لهذه الوحدات ومصادر تمويل موازناتها في كل من سورية ومصر، وذلك عبر تحليل المعلومات ومعرفة اسباب التشابه والاختلاف بغية الوصول إلى قانون سليم ومتكامل بسبب تباين القوانين الناظمة لعمل الوحدات المحلية في كلا البلدين. وتم الاعتماد في هذه الدراسة على التقسيم الثنائي حيث تناول المبحث الاول التعريف بوحدات الإدارة المحلية ونشأتها في العالم بشكل عام وفي كل من سورية ومصر على وجه الخصوص ونظرة المشرعين السوري والمصري لهذه الوحدات وتعريفه لها، في حين تناول المبحث الثاني ايرادات الوحدات المحلية على مستوى المحافظة في البداية ثم على مستوى الوحدات الادارية الاخرى، متناولاً بشكل تفصيلي مصادر تمويل موازنات الوحدات المحلية في كل من سورية ومصر ومفصلاً للتشريعات والقوانين ذات الصلة بهذا التمويل، وذلك وفقاً للمخطط التالي:

المبحث الأول: التعريف بوحدات الإدارة المحلية:

المطلب الأول: وحدات الادارة المحلية في سورية.

المطلب الثاني: وحدات الادارة المحلية في مصر.

المبحث الثاني: ايرادات وحدات الادارة المحلية:

المطلب الأول: على مستوى المحافظة.

المطلب الثاني: على مستوى الوحدات المحلية.

المبحث الأول: التعريف بوحدات الإدارة المحلية:

لا يمكن الحديث عن مفهوم ومقومات الإدارة المحلية دون التمهيد بعرض موضوع اللامركزية كمفهوم وممارسة مرَت بها معظم دول العالم المتقدم منها والنامي، فاللامركزية من وجهة نظر الباحث هي أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً، واللامركزية من منظور إداري تعني قيام الحكومة بنقل بعض صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد من المركز إلى الوحدات المحلية. وبمعنى آخر فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيج منهما. وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه. قد تكون اللامركزية عريضة أو محدودة المجال، وفي جميع الحالات فإن ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للهيئات المحلية المختلفة والتي تختلف عملياً من بلد لآخر وطبقاً لخصوصية وظروف كل دولة. إن مشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية. وتنطلق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي أصلاً من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام.

وهكذا فإن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالي وإداري لتستطيع ممارسة واجباتها بكل اقتدار. ولكن هذه الاستقلالية لا تعني إعفاء تلك المحليات ولا بأي صورة من الصور من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها.

يختلف مصطلح الادارة المحلية وتعريفه باختلاف الانظمة السياسية والاجتماعية التي نشأ فيها، في **الفقه الإنكليزي** مثلاً يعبر عن الإدارة المحلية بمصطلح "الحكم المحلي" حيث تعرف على أنها: "حكومة محلية، تتولى هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد. ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية"، في **الفقه الفرنسي:** يعبر عن الإدارة المحلية بمصطلح "اللامركزية المحلية" وعرفها بأنها: "هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي"[2].

ويمكن تعريف الإدارة المحلية "بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة اساساً بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هده الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية"[3].

ويعرفها الفقيه سليمان الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحيه منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية"[4].

كما يمكن تعريفها بأنها: "أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون"[5].

وهي من وجهة نظر الباحث: اسلوب في التنظيم عبر توزيع العمل بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية من خلال توزيع السلطات والاختصاصات ونقل بعض الصلاحيات للوحدات المحلية التي تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي وذلك بهدف تحقيق التنمية المحلية.

إن كل من الدستورين السوري والمصري خالٍ من تعريف واضح لوحدات الادارة المحلية، حيث نصت المادة /130/ من الدستور السوري لعام 2012م : "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية، ويبين القانون عددها وحدودها واختصاصاتها..."[6]. وبين الدستور السوري لعام 2012م طريقة تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر في الفقرة الثانية من المادة /131/ التي نصت: " 2- يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس مُنتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً.". اما الدستور المصري لسنة 2014م فنصت المادة /175/ منه على ما يلي:" تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى..."[7].

وكذلك خلا كل من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م في سورية، والقانون /43/ لسنة 1979م في مصر من تعريف واضح لوحدات الادارة المحلية واكتفى بتقسيم الوحدات المحلية ومنحها الشخصية الاعتبارية في كلا البلدين[8].

---

[2] ايمان لبكي، بحث منشور في موقع research1508، علاقة الإدارة المحلية بالتنمية الشاملة، تم استرجاعه بتاريخ 2018/5/27م ، الموقع الالكتروني http://research1508.blogspot.com/2015/01/blog-post_12.html .

[3] خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009م، ص 270 .

[4] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم و الادارة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، (د.ت)، ص 369 .

[5] بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة ماجستير، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010م ،ص 17 .

[6] الدستور السوري لعام 2012م.

[7] الدستور المصري لسنة 2014م.

[8] للمزيد انظر نص المادة /1/ من القانون /43/ لسنة 1979م في مصر والمادة /1/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م في سورية.

ويختلف نظام الإدارة المحلية من دولة لأخرى باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل منها، ومن امثلة تقسيم الوحدات المحلية ما يلي:

- يقوم النظام الانجليزي على نظام المقاطعات / مجالس المدن الكبرى / المجالس البلدية / مجالس المراكز الريفية.
- يقوم النظام الفرنسي على مجالس المديريات / المجالس البلدية[9].
- يقوم النظام المصري على مجالس المحافظات / مجالس المراكز / مجالس المدن / مجالس القرى / مجالس الأحياء[10].
- يقوم النظام السوري على المحافظة / المدينة / البلدة / البلدية[11].

نشأت الوحدات المحلية في إنكلترا نشأة طبيعية، حيث لم تكن السلطة المركزية فيها في أي وقت تجمع في يدها كل الاختصاصات الإدارية، وإنما كانت الوحدات المحلية، منذ عدة قرون تباشر شؤونها الإدارية بنفسها مستقلة عن السلطة المركزية. أما في فرنسا فقد تطور نظام الإدارة المحلية باتجاه معاكس لما جرى في إنكلترا، ففرنسا حين تم تكوينها دولة موحدة بزوال عهد الإقطاع كانت السلطة المركزية فيها تجمع في يدها كل الاختصاصات، ولم يكن للهيئات المحلية المستقلة وجود. غير أن السلطة المركزية أخذت مع الزمن تتنازل عن بعض اختصاصاتها للسلطات المحلية مع الاحتفاظ بحق الرقابة عليها. وهكذا نشأت الوحدات الإدارية المحلية المستقلة في فرنسا، وكانت منذ نشأتها خاضعة لرقابة السلطة المركزية[12]، حيث تم تبني نظام عدم التركيز الاداري كصورة من صور المركزية الادارية مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789م ثم انتشر إلى اوروبا وباقي دول العالم[13].

المطلب الأول: وحدات الادارة المحلية في سورية:

تطور التنظيم الإداري المحلي تدريجياً في سورية فبعد أن خضعت للحكم العثماني الذي أيد مفهوم السلطة التي تأخذ كل شيء ولا تعطي شيئاً، طبق على سورية قانون إدارة الولايات العامة الذي قسم الولاية إلى ألوية، والألوية إلى أقضية، والأقضية إلى نواح، والنواحي إلى قرى. وقد عاشت سورية في ظل ذلك الاحتلال بعيداً عن أي مظهر من مظاهر الإدارة الحديثة في سائر المجالات. ثم جاء عهد الانتداب الفرنسي، ومع أن القرار 5/ل.ر الصادر عن المفوض السامي في 11 /1936/1م بالاستناد إلى المادة /109/ من الدستور السوري آنذاك، قسم سورية إلى محافظات محلية ومنحها صلاحية إبداء الرأي وبيان رغبات سكان المناطق المحلية وحاجاتها العمرانية والثقافية والاجتماعية، فإن هذا التنظيم لم يوضع في حيز التنفيذ الفعلي وذلك لرغبة الفرنسيين في استمرار الاحتلال عن طريق إثارة الفتن الطائفية والعشائرية[14].

وبعد زوال الانتداب الفرنسي واستقلال سورية عام 1946م بدأ العمل الوطني المتواصل لتعديل عدد من القوانين. وفي عام 1957م صدر قانون التنظيمات الإدارية رقم /496/ الذي أحدث تغييراً نسبياً في مجرى الحياة الإدارية السورية عن طريق تنظيم شؤون الإدارة في الدولة بنصوص واضحة. واستهدف القانون تحقيق اللامركزية عن طريق تشكيل

---

[9] د.نجلاء فتحي عبده، موقع الادارة العامة والمحلية، لمحة عن نظام الادارة المحلية، تم استرجاعها بتاريخ 2018/5/12م ، الموقع الالكتروني http://kenanaonline.com/users/PLAdminist/posts/230336.

[10] نصت المادة رقم /1/ من القانون رقم /43/ لسنة 1979م في مصر على هذا التقسيم للوحدات المحلية.

[11] نصت المادة رقم /1/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م في سورية على هذا التقسيم للوحدات المحلية.

[12] عبد الله طلبة، الادارة المحلية، مقال منشور في الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، دمشق، المجلد الاول، رقم الصفحة ضمن المجلد /593/.

[13] سامي الحمداني، الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014م، ص 20

[14] عبد الله طلبة، الادارة المحلية، مرجع سبق ذكره.

مجالس محلية على أساس الانتخاب من سكان المناطق المحلية ولا سيما ما تعلق منها بالمجالس البلدية، غير أن السلطة المركزية لم تلجأ إلى إجراء انتخابات فعلية لمجالس الوحدات المحلية على الإطلاق بذريعة الظروف السياسية التي لا تسمح بذلك. ثم صدر قانون الإدارة المحلية بالمرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 1971م، وصدرت لائحته التنفيذية وجميع التشريعات والأنظمة اللازمة لوضع هذا النظام موضع التطبيق، وانتهاء بصدور قانون الادارة المحلية /107/ لعام 2011م الذي الغى بموجب المادة /161/ منه كافة القوانين السابقة وبدأ عهد جديد في تنظيم الادارة المحلية في سورية.

المطلب الثاني: وحدات الادارة المحلية في مصر:

صاحب بداية تشكيل ملامح الدولة الحديثة في مصر مع ولاية محمد على باشا حكم البلاد حركة فكرية وثقافية اثرت بشكل مباشر على الحركة السياسية والشعبية، وارتبط ميلاد الحركة النيابية بالمرسوم الذى اصدره الخديوي اسماعيل عام 1866م بإنشاء مجلس نيابي للبلاد وانشاء مجالس للمديريات مما يعد بداية لنظام ادارة محلية رغم ثانوية الاختصاصات وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية. وجاء عام 1909م ليعتبر الميلاد الحقيقي للبلديات أو لنظام الادارة المحلية وذلك بصدور القانون /22/ لسنة 1909م الذى اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات وتصريف امورها بنفسها وحدد اختصاصاتها وحقها في فرض رسوم مؤقته بل وحقها في ابداء الرأي في كل الأمور التي تهم المديرية وسكانها. وفي عام 1913م صدر القانون رقم /30/ لسنة 1913م لينظم عمليات انتخابات المجالس البلدية. ومع صدور دستور 1923م اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستوري وما يسمى بالحماية الدستورية حيث نظم دستور 1923م اختصاصات هذه المجالس كما نص على المبادئ الواجب اتباعها في القوانين التي تنظم عملها وانتخاب أعضائها. وبذلك اعتبر هذا اول اعتراف دستوري بالنظام المحلى خاصة المادتين /132/ و /133/ وما نصت عليه من تشكيل جميع مجالس المديريات والبلديات بالانتخاب ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محليا والزمها بنشر ميزانياتها وفتح جلساتها أمام المواطنين. ثم جاءت ثورة 23 يوليو 1952م التي اتخذ قادتها خطوات كبيرة وعميقة تعبر عن اهتمامهم بتطوير تجربة النظام المحلى والعناية بالمجتمعات المحلية وتوسيع قاعدة الخدمات المحلية. وبعدما أفصح الدستور المؤقت سنة 1956م عن اهتمامه بالأداء المحلى وهنا كانت الخطوة الكبيرة والتاريخية في اتجاه تعميق وتطوير التجربة المصرية في النظام المحلى. واكتملت الخطوة بصدور القانون /124/ لسنة 1960م والذى نص صراحة على مسمى الادارة المحلية كنظام عمل قانوني لإدارة المجتمعات المحلية وبمقتضى هذا القانون نقلت ادارة المديريات من وزارة الداخلية ونقلت الادارة العامة للبلديات من وزارة الشؤون الاجتماعية ليكونا نواة الهيكل الوظيفي لوزارة الادارة المحلية ثم جاء دستور سنة 1971م ليؤكد على نظام الادارة المحلية بيد أن الدستور الدائم وضع نظام الادارة المحلية ضمن السلطة التنفيذية، ووفقا للدستور فجمهورية مصر العربية تنقسم الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهى المحافظة – المركز – المدينة – الحى – القرية وبذلك اصبحت التقسيمات الادارية خمس تقسيمات ادارية بدلاً من ثلاثة. وفي ظله صدر قانون الادارة المحلية رقم /57/ لسنة 1971م وكان بداية فصل التكوين التنفيذي عن الشعبي حيث اوجد لجنة شعبية برئاسة امين عام الاتحاد الاشتراكي ولجنة تنفيذية برئاسة المحافظ. وكانت المحطة الهامة في تاريخ الادارة المحلية في مصر بصدور القانون رقم /52/ لسنة 1975م ليصبح نقلة نوعية كبيرة وخطوة واسعة في تجربة الادارة المحلية المصرية فهو أول قانون يفصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية ونظم انتخابات المجالس المحلية على كافة المستويات وحدد اختصاصات لكل من المجالس المحلية واللجان التنفيذية اكثر وضوحا عن ذي قبل. ثم صدر قانون /43/ لسنة

1979م وما تلاه من تعديلات وقد تميز باستبدال تسمية المجالس المحلية بتسمية المجالس الشعبية المحلية بما يتفق واحكام الدستور. وأعطى وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الاصيل في انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها[15]، كما ووفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم /475/ لسنة 1977م ، قسمت مصر إلي ثمانية أقاليم اقتصادية، ثم أدمج المشرع إقليم مطروح في إقليم الأسكندرية ليصبح عدد الاقاليم الاقتصادية سبعة[16]، واقرت اللائحة التنفيذية للقانون /43/ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم /707/ لسنة 1979م بتشكيل لجنة للتخطيط الإقليمي في كل إقليم اقتصادي[17].

إن العصب في عمل هذه الوحدات المحلية هو المال، الذي تستطيع من خلاله القيام بمهامها وأداء واجباتها تجاه المجتمع المحلي، وقد منح كل من المشرعين السوري والمصري الاستقلال المالي للوحدات الادارية المحلية[18]، فهي تعد موازناتها المستقلة عن موازنة الدولة والتي تعد استثناء من مبدأ شيوع الموازنة وتخصص ايراداتها لسداد نفقاتها الخاصة[19]. وهو ما سنبحثه لاحقاً بشكل مفصل عبر دراسة ايرادات ونفقات هذه الوحدات المحلية في كل من سورية ومصر.

المبحث الثاني: ايرادات وحدات الادارة المحلية:

منذ بداية تشكل نظام الحكم المحلي يشغل تمويل هذه الوحدات المحلية تفكير المشرع والقائمين على هذه الوحدات المحلية سننظر في هذا المبحث في كل من قانون الادارة المحلية في سورية المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م ونظام الحكم المحلي في مصر القانون /43/ لسنة 1979م اللذان تضمنا بشكل اساسي تفاصيل موازنات كل من الوحدات المحلية، حيث سنفصل في هذا المبحث ايرادات كل من وحدات الادارة المحلية التي تضمنها كلا القانونين بالإضافة للقوانين الاخرى ذات الصلة، سنتطرق في البداية لبحث مصادر تمويل موازنة المحافظة في مطلب مستقل باعتبار أن المشرع السوري قد خصص لموازنة المحافظة قانون مستقل هو القانون /35/ لعام 2007م، ثم سنبحث في المطلب الثاني مصادر تمويل موازنات باقي الوحدات المحلية في كل من سورية ومصر:

المطلب الأول: على مستوى المحافظة:

في سورية نص القانون المالي الاساسي على استقلال موازنات الوحدات الادارية المحلية عن الموازنة العامة للدولة[20]، ونظم كل من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م والقانون /35/ لعام 2007م موازنات الوحدات الادارية فقد اشار المرسوم التشريعي /107/ في المادة /146/ إلى أن إعداد الموازنة يتم من المكتب التنفيذي واقرارها من قبل مجلس

---

[15] محمد رضا رجب، بحث منشور في الموقع www.pidegypt.org وهو موقع شركة متخصصة بدراسات التنمية، نظام الإدارة المحلية في مصر- الواقع وآفاق المستقبل، تم استرجاعه بتاريخ 2018/5/27م ، الموقع الالكتروني . http://www.pidegypt.org/download/Local-election/dr%20reda%20ragab.pdf

[16] الاقاليم الاقتصادية وفق قرار رئيس الجمهورية رقم /475/ لسنة 1977م في مصر: 1- إقليم القاهرة. 2- إقليم الإسكندرية. 3- إقليم الدلتا. 4- إقليم قناة السويس. 5- إقليم شمال الصعيد. 6- إقليم. 7- إقليم جنوب الصعيد.

[17] نصت المادة /4/ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم /43/ لسنة 1979م قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /707/ لسنة 1979م في مصر:" تشكل بكل إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الإقليمي...".

[18] نصت المادة /7/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م في سورية:" 1- تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي..."، ونصت المادة /120/ من القانون /43/ لسنة 1979م في مصر:" يتولى الجهاز المالي بالمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة شاملا مشروعات موازنات الوحدات المحلية في نطاقها...".

[19] د.منى إدلبي، مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الايرادات) – مقال منشور في الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، دمشق، المجلد السابع، رقم الصفحة ضمن المجلد 316.

[20] نصت المادة /3/ من القانون المالي الاساسي /54/ لعام 2006م في سورية:" تكون للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي ولمديريات الأوقاف وللوحدات الإدارية المحلية موازنات منفصلة عن الموازنة العامة للدولة...".

الوحدة الادارية[21]، في حين نظم القانون /35/ لعام 2007م نفقات وايرادات موازنات المحافظات بشكل تفصيلي حيث تميز المشرع السوري عن المصري بتخصيص قانون مستقل نظم فيه موازنات المحافظات كوحدات ادارية محلية وذلك وفق التالي:

نصت المادة /2/ من القانون /35/ لعام 2007م على استقلال موازنة المحافظة الخاصة بمشاريعها المحلية عن موازنة المحافظة الواردة في قانون الموازنة العامة للدولة[22]، وتضمن القانون المذكور نفقات وايرادات هذه الموازنة المستقلة بشكل تفصيلي، حيث تضمنت المادة /7/ من القانون /35/ لعام 2007م ما يلي: "تتألف إيرادات الموازنة من:

1- الرسوم والتكاليف المحلية المنصوص عليها في المادة /6/ من هذا القانون[23].

2- الإعانات التي تمنحها الدولة للمحافظات أو الوحدات الإدارية.

3- الوفر المدور في الموازنة المستقلة للسنة السابقة.

4- فوائد الحساب الجاري للموازنة المستقلة في المصرف المعتمد.

5- المصادر الأخرى من تبرعات وهبات ووصايا وغيرها التي تقبل وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

6- حصة المحافظة من المساهمات المنصوص عليها في المادة /9/ من هذا القانون."[24]

حددت المادة /9/ المذكورة في الفقرة السادسة من المادة /7/ من القانون /35/ لعام 2007م حصة المحافظة من مساهمات تمويل الموازنة، حيث تضمنت هذه المادة اقتطاع نسبة مئوية من ارباح بعض الشركات الحكومية لتمول بها موازنة المحافظة المستقلة وذلك على الشكل التالي:

أ- 20٪ عشرون بالمائة من حصيلة الإيرادات الصافية التي تدفعها المؤسسة العامة للتبغ سنوياً إلى الخزينة العامة للدولة.

ب- 0.005 خمسة بالألف من مبيعات شركات السكر في الجمهورية العربية السورية.

ت-1٪ واحد بالمائة من قيمة مبيع كيس الاسمنت المستهلك في البلاد سواء كان من الإنتاج المحلي أم المستورد.

ث-0.003 ثلاثة بالألف من قيمة كافة المستوردات تخصص لإعادة تأهيل وحماية المدن والمناطق الصناعية.[25]

ونصت الفقرة /أ/ من المادة /10/ من القانون /35/ لعام 2007م على جواز استيفاء بعض التكاليف المحلية لصالح موازنة المحافظة وذلك وفق ما يلي:

"يجوز استيفاء بعض الاضافات والرسوم والتكاليف المحلية الواردة بهذا القانون بشكل طابع محلي او بطاقة ذات قيمة تتم طباعتها في المطبعة والجريدة الرسمية من قبل لجنة تمثل فيها وزارتا الادارة المحلية والبيئة والمالية ومديرية المطبعة والجريدة الرسمية".

---

[21] نصت المادة /146/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م:" 1- يعد مشروع الموازنة لكل وحدة ادارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس. 2- تقر الموازنة من قبل المجلس...".

[22] نصت المادة /2/ من القانون /35/ لعام 2007م في سورية:" 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 الاول من كانون الثاني وتنتهي في غاية كانون الاول من كل عام.".

[23] نصت المادة /6/ من القانون /35/ لعام 2007م في سورية:" تفرض الرسوم والتكاليف المحلية وفق ما يلي:

1. **النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة والوحدات الإدارية بقرار من مجلس المحافظة ويصدق من الوزير على ألا تتجاوز النسبة (10٪) من هذه الضرائب والرسوم.**
2. **تكاليف محلية على مطارح ضمن الحدود القصوى المبينة بجانب كل منها وفق الجدول الملحق بهذا القانون.**
3. **نسبة (1٪) واحد بالمائة من مبلغ مخالفات القوانين والأنظمة النافذة."**

[24] وردت ايضاً مصادر التمويل هذه في تعليمات وزارة الادارة المحلية والبيئة حول أسس وضوابط إعداد وتنفيذ الموازنات المستقلة رقم 1/62/ت/1 بتاريخ 2008/1/15م من الباب الثاني عشر حتى الباب الخامس عشر.

[25] اضيفت هذه الفقرة بموجب المرسوم التشريعي /37/ لعام 2015م في سورية.

كما يجوز فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة بقرار من مجلس المحافظة وتصديقه من وزير الادارة المحلية وذلك وفق نص المادة /136/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م :" مع مراعاة احكام قانون الموازنة المستقلة يجوز بقرار من مجلس المحافظة مصدق من الوزير فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة على الا يكون للقرار المتخذ اثر يتجاوز العام الجاري الا اذا قرر المجلس مد اثره للعام الذي يليه على الا يتجاوز التكليف عن المطرح الواحد /500/ ليرة سورية ويجوز بقرار من المجلس الاعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية." إن هذه المادة تتعارض مع المادة /18/ من الدستور السوري[26] وهو مخالفة دستورية حيث تنص المادة المذكورة على عدم جواز فرض الضرائب الرسوم والتكاليف إلا بقانون، ولكن تحديد المشرع لسقف للمدة الزمنية للتكليف بحيث لا تتجاوز العام الجاري إلا بشكل استثنائي بالإضافة لتحديد سقف التكليف بمبلغ /500/ ليرة سورية يخفف من وطأة هذه المخالفة الدستورية ويحد من تأثيرها، كما يجب تعديل المادة /18/ من الدستور لتكون اكثر وضوحاً فاذا ما تم فرض الضرائب والرسوم بقرار من مجلس المحافظة استناداً للقانون فإن المادة /136/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م تعتبر صحيحة وقرار مجلس المحافظة صحيح لأنه تم استناداً لقانون، أما اذا كان فرض الضرائب والرسوم لا يجوز إلا بقانون أي يتم ذكر الضريبة بشكل محدد وواضح في مواد القانون نفسه فإن ذات المادة السابقة تعتبر غير صحيحة وقرار مجلس المحافظة في هذه الحالة غير دستوري.

يتضح مما سبق أن ايرادات الموازنة المستقلة للمحافظة في سورية محددة بوضوح، ولم يترك الباب مفتوحاً للتفسير والتأويل والقياس لإدخال مطارح وتكاليف جديدة للإيرادات المخصصة لهذه الموازنات، وذلك تحاشياً لحدوث ازدواج ضريبي أو حتى ازدواج في التكاليف الاخرى التي تتم جبايتها لموازنات القطاع البلدي التي يتوجب على كل وحدة ادارية اعدادها، كما يتضح ايضاً اشتراك الوحدات الادارية التي هي اصغر من المحافظة في تمويل الموازنة المستقلة للمحافظة، من خلال النسب على الضرائب و الرسوم المحلية للوحدات الادارية وعلى مبالغ المخالفات البلدية بالإضافة لما يخصص لها من نسب مضافة على ضرائب ورسوم الدولة، فالمشاريع التي تتولى المحافظة تنفيذها بشكل مستقل عبر موازنتها المستقلة تعود بالمنفعة على كافة الوحدات الادارية التي تتبع لها، وعدم ورود هذه المشاريع في الخطة العامة للدولة لا ينفي صفة النفع العام عنها.

أما **في مصر** فقد قسم القانون /43/ لسنة 1979م الموارد المالية للمحافظة إلى قسمين فمنها ما هو مشترك مع سائر المحافظات ومنها ما هو خاص بالمحافظة، أما الموارد المشتركة مع سائر المحافظات نصت عليها الفقرة الاولى من المادة /35/ من القانون المذكور كما يلي:

" تشمل موارد المحافظات ما يأتي: أولاً: الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتي: 1- الغي. 2- نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة، ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة."

في حين أن الموارد الخاصة بالمحافظة والتي تختص بها المحافظة دون أن تتشاركها مع باقي المحافظات قد نصت عليها الفقرة الثانية من المادة /35/ من القانون /43/ المذكور وتضمنت ما يلي:

أ- ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان في المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان في المحافظة.

ب- ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة.

[26] نصت المادة /18/ من الدستور السوري:" 1- لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون...".

ت- حصيلة استثمار أموال المحافظة وايرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.

ث- الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة.

ج-الإعانات الحكومية.

ح-التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

تضمن القانون/43/ لسنة 1979م انشاء حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة حيث يكون لهذا الحساب مصادر تمويل خاصة ترتبط بمعظمها بعملية البناء والاعمار ضمن نطاق المحافظة، ولم نلحظ وجود حساب أو مادة مماثلة في القانون السوري رقم /35/ لعام 2007م، ونصت المادة /36/ من القانون المصري /43/ السابق ذكره على الموارد المالية لهذا الحساب وهي كما يلي:

1-حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء المشار إليها في المادة /28/ من هذا القانون.

2-حصيلة الاكتتاب في سندات الإسكان المشار إليها في المواد /4 ، 5 ، 6/ من القانون رقم /107/ لسنة 1976م بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادي.

3-حصيلة مقابل الانتفاع الذي يؤدى في حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقا لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة.

4-المبالغ المختصة لأغراض الإسكان الاقتصادي في المحافظات في الاتفاقيات التي تعقدها الدولة.

5-القروض.

6-الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا.

7-حصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التي أقيمت بمدن القناة الثلاث وأقساط تمليك تلك المساكن.

8-حصيلة الغرامات التي يقضى بها طبقا للفقرة الأولى من المادة /21/ من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم /106/ لسنة 1976م وذلك على مستوى المحافظة.

ونص القانون/43/ لسنة 1979م على أن ينشئ المجلس الشعبي المحلى للمحافظة حسابا للخدمات والتنمية المحلية، ونصت المادة /37/ من القانون المذكور على الموارد المالية لهذا الحساب وتتكون بمعظمها من الرسوم المفروضة لصالح هذا الحساب وارباحه الذاتية وذلك وفق مما يلي:

1) الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب.

2) أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور.

3) التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب 50% من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة.

يتضح مما سبق أن ايرادات موازنة المحافظة في مصر محددة بوضوح كمثيلتها في سورية، ولم يترك المشرع المصري أيضاً الباب مفتوحاً للتفسير والتأويل والقياس لإدخال مطارح وتكاليف جديدة للإيرادات المخصصة لهذه الموازنات، كما يتضح ايضاً اشتراك الوحدات الادارية الاخرى التي هي اصغر من المحافظة في تمويل موازنة المحافظة، من خلال النسب على الضرائب و الرسوم المحلية للوحدات الادارية، كما انشأ المشرع المصري حسابات لتمويل غايات محددة

على مستوى المحافظة مثل حساب الخدمات والتنمية المحلية والحساب الخاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي وهي حسابات تعود بالمنفعة على كافة الوحدات الادارية التي تتبع لها.

المطلب الثاني: على مستوى الوحدات المحلية:

في سورية نظمت مجموعة من القوانين الشؤون المالية لوحدات الادارة المحلية كالمرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م الذي نظم عمل الوحدات المحلية، والقانون المالي للوحدات المحلية رقم /1/ لعام 1994م المعدل بالقانون /18/ لعام 2007م، كما أن هناك بعض المواد التي لا تزال نافذة من القانون المالي للبلديات رقم /151/ لعام 1938م وتعديلاته مثل المادة رقم /7/ التي تضمنت على رسم سنوي عن الكلاب الخاصة[27]، وسنتطرق لذكر ما يخص ايرادات الوحدات المحلية في كل من هذه القوانين وذلك فيما يلي:

حددت مختلف مواد القانون المالي للوحدات المحلية رقم /1/ لعام 1994م المعدل بالقانون /18/ لعام 2007م[28]، حصة الوحدات المحلية من الضرائب والرسوم بمختلف انواعها مثل المادة /10/ التي نصت:" آ- يحدد رسم معاينة الحيوانات وذبحها في المسالخ والأماكن الواقعة ضمن حدود الوحدة الإدارية كما يلي : /25/ فقط خمس وعشرون ليرة سورية عن كل رأس جدي أو خروف أو رأس من الغنم أو المعز...".

تضمن المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م ايرادات كل من المدن والبلدات والبلديات، فنصت المادة /134/ منه على هذه الايرادات والتي تتكون بمعظمها من ايرادات المنشآت والفعاليات المحلية بالإضافة للضرائب والرسوم المحلية وغيرها من الايرادات ذات الطابع المحلي والاعانات التي قد تمنحها لها الموازنة العامة للدولة أو الموازنة المستقلة للمحافظة وذلك وفق ما يلي:

1-نسبة 50 بالمئة من اسعار دخول المتاحف والقلاع والمواقع الأثرية.

2-فائض المؤسسات والشركات والمشاريع ذات الحسابات المستقلة التابعة للمدن والبلدات والبلديات.

3-الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية.

4-الهبات والوصايا والتبرعات وفق القوانين والانظمة النافذة[29].

5-المساعدات المقدمة من المنظمات الدولية وبرامج التوأمة التي يقرها الوزير وفق القوانين والانظمة النافذة .

6-حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن والبلدات والبلديات وفق القوانين النافذة.

7-الغرامات الناجمة عن مخالفة الانظمة المحلية وغرامات الرسوم والتكاليف المحلية.

8-القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الاخرى التي تحصل عليها من جهات القطاع الخاص وفق القوانين والانظمة النافذة.

9-نسبة 3 بالمئة من اجمالي الايرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية "الموازنة العامة للدولة" توزع على المدن والبلدات والبلديات بقرار من الوزير وفق أسس ومعايير محددة.

10- نسبة 5 بالمئة من ثروات الغابات.

---

[27] نصت المادة /7/ من القانون رقم /151/ لعام 1938م في سورية:" يستوفى عن الكلاب الخاصة رسم سنوي يعين حده الأقصى بمائة وخمسون قرشاً سورياً عن كل كلب...".

[28] عرفت المادة /1/ من القانون /1/ لعام 1994م المعدل بالقانون /18/ لعام 2007م في سورية الوحدة الادارية بأنها:" الوحدة الإدارية: المدينة أو البلدة أو القرية أو الوحدة الريفية المعرّفة بقانون الإدارة المحلية أو البلدية...".

[29] نصت الفقرة /آ/ من المادة /41/ من النظام المالي للوحدات الادارية المصدق بقرار وزير المالية /3931/ تاريخ 2014/12/24م في سورية:" للوحدة الادارية أن تقرر فتح حساب خاص لبعض أنواع الهبات أو الوصايا أو التبرعات وذلك للانفاق منه وفق إرادة الواهب أو الموصي أو المتبرع...".

11- النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة.

12- الإعانة المقررة في الموازنة العامة للدولة.

13- الإعانة المقررة في الموازنة المستقلة.

14- القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الاخرى التي تحصل عليها من صندوق الدين العام ومصرف اقراض الوحدات الادارية وفق القوانين والانظمة النافذة .

15- نسبة 25 بالمئة من رسوم رخص استثمار المناجم والمقالع .

وينظم أصول فرض وتحقيق الضرائب في الوحدات الادارية المذكورة المرسوم التشريعي رقم /1/ لعام 1994م الذي عدل مؤخراً بالقانون رقم /18/ لعام 2007م، وقد اعتمد المشرع السوري أسلوب الإضافة على الضرائب العامة المركزية، وذلك في ضرائب الدخل وضريبة ريع العقارات والعرصات، فقد قضت القوانين النافذة المتعلقة بكل من ضرائب الدخل وضريبة ريع العقارات والعَرَصات بفرض إضافات على هذه الضرائب لمصلحة البلديات وذلك كما يلي:

أ. تحدد حصة الوحدات الإدارية والبلديات بنسبة لا تقل عن (10%) عشرة بالمئة من ضريبة ريع العقارات والعرصات التي تتم جبايتها بموجب المرسوم التشريعي رقم /53/ تاريخ 1/10/ 2006.

ب.تحدد حصة الوحدات الإدارية والبلديات بنسبة (10%) عشرة بالمئة من ضرائب الدخل المختلفة، أرباح حقيقية، تجارة عقارات، دخل مقطوع، رواتب وأجور... إلخ المنصوص عليها في القانون (24) لعام 2003 وتعديلاته[30].

تضمن المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م الرسوم التي يتم استيفاؤها لصالح الوحدات المحلية فحددت النشاطات التي يتم استيفاء رسوم عنها والمبالغ التي يتم استيفاؤها فنصت المادة /135/ على استيفاء رسوم عن الاعلانات الطرقية المحلية وتراخيصها وذلك وفق ما يلي:

"1- يستوفى رسم يومي عن اعلانات الطرق المحلية سواء كانت ثابتة أو متحركة أو ضوئية وعن الاعلانات المعروضة على انظار الجمهور في الاماكن والمحلات كافة الداخلة ضمن الحدود الادارية للمدن والبلدات والبلديات رسم لا يقل عن:

أ/ 10 - عشرة ليرات سورية للمتر المربع أو جزء المتر المربع للإعلان الطرقي .

ب/ 5- خمس ليرات سورية للمتر المربع أو جزء المربع للإعلانات المعروضة على انظار الجمهور.

2- تمنح رخصة تركيب اللوحات الاعلانية من المجلس وفق أسس ومعايير توضع من قبله."

ويتم ايضاً اقتطاع نسبة من الموازنة المستقلة للمحافظة لصالح الوحدات المحلية على أن تخصص هذه النسبة حصراً لتنفيذ مشاريع استثمارية وهذا ما نصت عليه المادة /138/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م وذلك كما يلي:

" 1- تحول نسبة 25 بالمئة من موازنة المحافظة المستقلة إلى مجالس المدن والبلدات والبلديات بقرار من مجلس المحافظة وتخصص حصراً لتنفيذ مشاريع استثمارية في هذه الوحدات وتعد هذه المادة معدلة لأوجه انفاق الموازنة المستقلة.

2- للمجلس الاعلى تعديل النسبة المنصوص عليها في البند السابق تبعا لمقتضيات المصلحة العامة."

اجاز المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م للوحدة الادارية الحصول على سلف وتسهيلات ائتمانية وذلك بقرار من مجلس الوحدة واجازت لها ايضاً استجرار القروض من المصارف والصناديق لتنفيذ مشاريعها المختلفة[31].

---

[30] د.محمد العموري، موقع الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، الضرائب المحلية، تم استرجاعها بتاريخ 2018/5/19م، الموقع الالكتروني http://arab-ency.com/law/detail/164596 ، (لا. ت)..

وجاء ايضاً نص المادة /140/ من ذات المرسوم التشريعي بمصدر لتمويل الوحدات المحلية وذلك عن طريق الغرامات التي تفرض على المخالفين واصدار الانظمة اللازمة لتسوية المخالفات[32].

في مصر حدد القانون /43/ لسنة 1979م الموارد المالية للمراكز من اعانات وغيرها وقد نصت المادة /43/ من القانون المذكور على هذه الموارد وهي تشتمل على الموارد المحلية والاعانات من الحكومة المركزية والمحافظة بالإضافة للقروض والهبات وذلك وفق ما يلي:

1) ما يخصصه المجلس الشعبي للمحافظة من موارده لصالح المركز.
2) حصيلة استثمار أموال المركز وايرادات المرافق التي يديرها.
3) الإعانة الحكومية.
4) التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.
5) القروض التي يعقدها المجلس.

كما حدد القانون /43/ لسنة 1979م الموارد المالية للمدن من حصيلة ايجار مباني بالإضافة لما تخصصه لها المحافظة من موارد مالية والرسوم التي تتقاضاها عن مختلف النشاطات المحلية واستثمار اموالها الخاصة والاعانات والتبرعات وتضمنت المادة /51/ من القانون المذكور هذه الموارد بشكل دقيق وهي تشتمل على ما يلي:

أولاً وثانياً وثالثاً ألغيت بالقانون /196/ لسنة 2008م.

رابعاً: ما يخصصه المجلس الشعبي المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة.

خامساً: حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التي انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة في القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة.

سادساً: الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلى للمدينة في نطاقه في حدود القوانين واللوائح على ما يأتي:

1) مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية.
2) رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد.
3) أعمال التنظيم والمجاري وأشغال الطرق والحدائق العامة.
4) المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية.
5) حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك.
6) المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها.
7) ما يذبح في المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك.

---

[31] نصت المادة /139/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م:" 1- للوحدة الادارية الحصول على سلف وتسهيلات ائتمانية بقرار من المجلس وفق القوانين والانظمة النافذة وفي ضوء موازنتها. 2- للوحدة الادارية استجرار القروض من المصارف والصناديق لتنفيذ مشاريعها المختلفة وفق الاحكام المطبقة في الجهات المقرضة وفي ضوء موازنتها. 3- لا يجوز للمجلس منح القروض أو السلف إلى الغير الا بنص تشريعي. 4- يجوز الحصول على قروض من جهات اجنبية بالتنسيق مع الجهات المعنية وفق القوانين والانظمة النافذة."

[32] نصت المادة /140/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م:" 1- تحدد المجالس في الانظمة التي تصدرها الغرامات التي تفرض على المخالفين على الا تتجاوز 5000 ليرة سورية ويجوز بقرار من المجلس الاعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية. 2- للمجالس اصدار الانظمة اللازمة لتسوية المخالفات وفق القوانين والانظمة النافذة "قبل اجراء اي ملاحقة قضائية" فيما اذا سدد المخالف فورا نسبة معينة من الغرامة أو سدد خلال ثمانية ايام من تنظيم الضبط نسبة معينة اخرى وتحدد هاتان النسبتان من قبل المجلس."

8) الأسواق المرخص في إدارتها للأشخاص الخاصة.

9) استهلاك المياه والتيار الكهربائي والغاز في حدود 1 % من قيمة الاستهلاك إذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه.

10) الانتفاع بالشواطئ والسواحل أو استغلالها.

11) الإيجارات التي يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغاية 4 %على الأكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه في مكاتب التحصيل في المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية.

سابعاً: المقابل الذي يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التي تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التي تديرها المدينة.

ثامناً: حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي البناء الفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة.

تاسعاً: إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها و ايرادات الأسواق العامة الواقعة في نطاقها.

عاشراً: الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

حادي عشر: (القروض التي يعقدها المجلس).

ولم يغفل القانون /43/ لسنة 1979م على الموارد المالية للقرية سواء أموالها التي تقوم بإدارتها او القروض التي تعقدها لصالح القرية والتبرعات والقروض وتضمنت المادة /69/ من القانون المذكور هذه الموارد وهي تشتمل على ما يلي:

(1- 2) ألغيا بالقانون /196/ لسنة 2008م.

3- موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها.

4. ما يخصصه المجلس الشعبي المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.

5. الإعانات الحكومية.

6. التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

7. القروض التي يعقدها المجلس.

نلاحظ مما سبق أن الوحدات المحلية في كل سورية ومصر تتشابه في التحديد الدقيق لمصادر تمويلها لأنشطتها، بالإضافة للتشابه في بعض مصادر هذا التمويل ومثال ذلك مصدر تمويل هذه الوحدات من موازنة المحافظة، وخاصة في مصر حيث ورد بشكل تفصيلي كمصدر تمويل لكل من المراكز والمدن والقرى ما يتم تخصيصه من قبل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لهذه الوحدات، وبالتالي تتمتع الوحدات الادارية بكافة مستوياتها بجزء من موازنة المحافظة كمصدر لتمويل احتياجاتها. كما تتشابه ايضاً في أن جزء من موارد هذه الوحدات محلي سواء ناتج عن الضرائب والرسوم المحلية أو الموارد الخاصة الناتجة عن المرافق المحلية وغيرها، وجزء خارجي مثل النسب المضافة على الضرائب المركزية لصالح الادارة المحلية[33] والقروض وغيرها.

[33] الدستور السوري لعام 2012م لم يجز فرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون وذلك بالمادة /18/ منه وكذلك الدستور المصري لسنة 2014م في المادة /38/ منه لكن قوانين الوحدات المحلية في كلا البلدين سمحت بإضافة نسب على الضرائب والرسوم بالشكل الذي يخلق توازناً بين الحظر الدستوري والاستقلال المالي والاداري لتلك الوحدات.

الاستنتاجات والتوصيات:

الاستنتاجات:

1) الموارد المحددة في قوانين الإدارة المحلية ليست كافية لتغطية الإنفاق العام المحلي، حيث أن تمويل موازنات الوحدات المحلية يعتمد بشكل اساسي على التمويل الخارجي والمركزي في كل من سورية ومصر.

2) في مصر يوجد شكل أو نموذج واحد لموازنة وحدات الادارة المحلية، في حين يوجد نموذجين لهذه الموازنات في سورية فهناك الموازنة المستقلة على مستوى المحافظة بالإضافة للموازنات المستقلة للوحدات الادارية على اختلاف مستوياتها لشؤون القطاع البلدي.

3) وجود العديد من النسب التي تضاف على الضرائب والرسوم المفروضة لصالح السلطة المركزية في كل من سورية ومصر.

4) قسم كبير من الرسوم المالية التي تجبى لصالح الوحدات المحلية في كل من سورية ومصر يتم تحصيلها من قبل جهات عامة اخرى ومن ثم تحول لاحقاً للوحدات المحلية.

5) وجود العديد من المواد والنصوص القانونية الموجودة في تشريعات متفرقة والتي تبحث في تنظيم موازنات الوحدات المحلية، وبالأخص ايرادات هذه الوحدات في كل من سورية ومصر.

6) إن إلقاء نظرة سريعة على القواعد القانونية الواردة في قوانين الإدارة المحلية في كل من سورية ومصر يثبت أن السلطة المركزية في رقابتها للأعمال المحلية تتجاوز وفي كثير من الحالات عتبة المشروعية فهي تمارس رقابة شاملة على الوحدات المحلية.

التوصيات:

1) إعداد وتنفيذ نظام لتمويل الايرادات المحلية عبر اتخاذ عدة اجراءات:

أ- تحصيل ايرادات الوحدات المحلية بشكل مباشر دون الاعتماد على جهات اخرى لتحصيل هذه الايرادات واعادة تحويلها للوحدات المحلية.

ب- تأسيس انظمة لتمويل الايرادات المحلية يضمن للوحدات المحلية القدرة على تمويل الوظائف المتعلقة بتقديم الخدمات من دون الاعتماد شبه الكامل على تمويل الحكومة المركزية.

ت- جمع النصوص القانونية التي تعنى بالشؤون المالية للوحدات المحلية في قانون موحد كامل يبحث في هذه الشؤون وينظم آلية العمل المالية لهذه الوحدات بشكل دقيق وفعال.

ث- اعادة صياغة قانون الإدارة المحلية بشكل يتضمن تحديد المركز القانوني والمالي لوحدات الإدارة المحلية، وتحديد الصلاحيات الأصلية لوحدات الإدارة المحلية بشكل اكثر دقة.

2) وجوب تعديل بعض مواد الدستور السوري لتكون اكثر وضوحاً مثل المادة /18/ من الدستور السوري التي تنص:"1-لا تفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون..." فهذه المادة تحتمل اكثر من تفسير، فإذا كان فرض الضرائب والرسوم يمكن أن يتم استناداً للقانون فإن اي ضريبة أو رسم جديد تقوم بفرضها الجهات الادارية تكون صحيحة اذا تمت بناءً على قانون، أما اذا كان فرض الضرائب والرسوم لا يتم إلا بقانون حصراً فإن أي ضريبة أو رسم جديد تفرضه الجهات الادارية يعتبر مخالف للدستور حتى لو كان يستند إلى قانون فيجب أن ينص القانون صراحةً على الضرائب والرسوم والتكاليف وذلك بذكرها بوضوح ضمن مواد القانون.

3) ضرورة توافق النصوص القانونية مع الدستور وخاصة من ناحية جواز فرض تكاليف واعباء مالية جديدة لم تنص عليها القوانين. مثال ذلك نص المادة /136/ من المرسوم التشريعي /107/ لعام 2011م في سورية والذي يتعارض مع نص المادة /18/ من الدستور السوري الذي لا يبيح فرض تكاليف واعباء مالية جديدة إلا بقانون.

4) تدعيم ايرادات الوحدات المحلية لتغطي كافة نفقاتها، ومنح هذه الوحدات صلاحيات اضافية في جباية هذه الايرادات وزيادتها.

5) الاعتماد على الايرادات المحلية الذاتية لتمويل انفاق الوحدات الادارية، أي عدم جمعها مركزياً واعادة توزيعها.

6) تفعيل التشاركية بين العام والخاص لإدارة المرافق العامة المحلية بالشكل الذي يخفف من الاعباء المحلية وبالأخص المالية منها.

7) اتباع نموذج واحد لموازنات الوحدات المحلية في سورية، دون أن يكون هناك نموذجين لهذه الموازنات أسوةً بالمشرع المصري.

8) تفعيل دور الوحدات والمحلية وتوسيع صلاحياتها وبالأخص المالية منها، والتخفيف من حدة الرقابة على اعمالها لتمارس اعمالها بشكل فاعل واكثر فائدة للمجتمع المحلي.

المراجع:

الكتب والمقالات:

1. خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009م.
2. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم و الادارة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، (لا. ت).
3. بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة ماجستير، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،2010م.
4. سامي الحمداني، الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014م.
5. عبد الله طلبة، الادارة المحلية، مقال منشور في الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، دمشق، المجلد الاول، (لا. ت).
6. د.منى إدلبي، مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الايرادات) – مقال منشور في الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، دمشق، المجلد السابع، (لا. ت).
7. د.محمد العموري، موقع الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، الضرائب المحلية، تم استرجاعها بتاريخ 2018/5/19م، الموقع الالكتروني http://arab-ency.com .
8. د.عبد المحسن محمد رشود، موقع الجزيرة، مفهوم الادارة المحلية، العدد /10330/ تاريخ 2001/1/9م تم استرجاعها بتاريخ 2018/5/12م ، الموقع الالكتروني http://www.al-jazirah.com
9. ايمان لبكي، بحث منشور في موقع research1508، علاقة الإدارة المحلية بالتنمية الشاملة، تم استرجاعه بتاريخ 2018/5/27م ، الموقع الالكتروني http://research1508.blogspot.com .
10. د.نجلاء فتحي عبده، موقع الادارة العامة والمحلية، لمحة عن نظام الادارة المحلية، تم استرجاعها بتاريخ 2018/5/12م ، الموقع الالكتروني http://kenanaonline.com .
11. محمد رضا رجب، بحث منشور في موقع www.pidegypt.org، نظام الإدارة المحلية في مصر – الواقع وآفاق المستقبل، تم استرجاعه بتاريخ 2018/5/27م ، الموقع الالكتروني http://www.pidegypt.org .

النصوص القانونية:

1. الدستور السوري لعام 2012م.
2. الدستور المصري لسنة 2014م.
3. قانون نظام الحكم المحلي رقم /43/ لسنة 1979م في مصر
4. قانون الادارة المحلية المرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011م في سورية.
5. القانون رقم /35/ لعام 2007م الخاص بموازنات المحافظات السنوية في سورية.
6. القانون المالي الاساسي رقم /54/ لعام 2006م في سورية.
7. المرسوم التشريعي رقم /37/ لعام 2015م في سورية.
8. القانون المالي للبلديات رقم /151/ لعام 1938م في سورية.
9. القانون المالي للوحدات المحلية رقم /1/ لعام 1994م في سورية.
10. القانون رقم /18/ لعام 2007م تعديل القانون المالي للوحدات المحلية رقم /1/ في سورية.
11. اللائحة التنفيذية للقانون رقم /43/ لسنة 1979م قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /707/ لسنة 1979م في مصر.
12. قرار رئيس الجمهورية رقم /475/ لسنة 1977م في مصر.
13. النظام المالي للوحدات الادارية المصدق بقرار وزير المالية رقم /3931/ تاريخ 2014/12/24م في سورية.
14. تعليمات وزارة الادارة المحلية والبيئة في سورية حول أسس وضوابط إعداد وتنفيذ الموازنات المستقلة رقم 62/1/ت/1 بتاريخ 2008/1/15م.