عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
FOR STRATEGIC
STUDIES

مسار الإدارة المحلية وتعزيز ممارسة الديمقراطية

قراءة تحليلية لاستطلاع واقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس المحلية

الباحث: أيمن الدسوقي

ورقة تحليلية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دولةً ومجتمعاً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ورسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة دراسات تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً في القضية السورية في مجالات السياسة والتنمية والإدارة المحلية، يُصدر المركز دراسات وأوراق منهجية تُساند المسيرة العملية للمؤسسات المهتمة بالمستقبل السوري، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتتفاعل مع الفواعل عبر منصات متخصصة لتحقيق التكامل المعلوماتي ورسم خارطة المشهد.

تعتمد دراسات المركز على تحليل الواقع بأبعاده المتراكبة، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكّن من وضع الخطط التي يحقق تنفيذها تلك الاحتياجات.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org
البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار 8 كانون الأول/ ديسمبر 2017

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

ملخص تنفيذي

أجرى مركز عمران بالتعاون مع مؤسسة إحسان للإغاثة والتنمية استطلاع لرأي المجالس المحلية في مناطق سيطرة فصائل المعارضة، شمل 170 مجلس بين مقيم ومهجر من أصل 470، وذلك في المحافظات السورية التالية: ريف دمشق، درعا، القنيطرة، حلب، إدلب، حمص، حماة، خلال شهر أيلول من عام 2017.

تناول الاستطلاع المالية المحلية للمجالس وأدائها في هذا الصدد، وذلك من خلال استعراض آلياتها في إعداد الموازنة المحلية ومصادر تمويلها واتجاهات الانفاق المحلي فيها، كذلك التطرق إلى منظومة الرقابة المالية القائمة لدى المجالس، كما تناول الاستطلاع توصيف المجالس من حيث آليات تشكيلها وخصائص قياداتها وطبيعة دورها، وقد خلصت نتائج استطلاع رأي المجالس إلى عدد من النتائج، كان أبرزها:

- ارتفاع نسبة الاعتماد على الانتخابات كآلية لتشكيل المجالس من 38% بحسب دراسة سابقة لمركز عمران، لتصل إلى 44% في الدراسة الراهنة.
- اعتماد ما يقارب نصف عينة المجالس على لوائح إدارية خاصة بها، مقابل تبني ما يزيد عن ثلثها بقليل للوائح الحكومة المؤقتة.
- انتماء جزء معتبر من رؤساء المجالس المحلية إلى فئة الشباب من حملة الشهادات الجامعية.
- انخفاض نسبة المجالس المعرفة لدورها على أنه خدمي من 57% بحسب دراسة سابقة لمركز عمران، إلى 49% في الدراسة الراهنة، في حين تشير مقارنة النتائج الراهنة مع سابقتها إلى تزايد وعي المجالس بدورها السياسي.
- تعزز الدور المركزي للمجالس في توفير الخدمات المحلية، حيث ارتفعت وبشكل ملحوظ نسبة المجالس ذات الدور الوحيد ضمن وحدتها الإدارية في توفير الخدمات من 50% بحسب دراسة سابقة لمركز عمران، لتصل إلى 69% في الدراسة الراهنة.
- يحتل قطاعي البنية التحتية والتعليم معاً المرتبة الأولى في سلم أولويات عمل المجالس المحلية، فيما يحوز الدفاع المدني على أدنى هذه المراتب.
- يغلب على خدمات المجالس المحلية تغطيتها للحيز الجغرافي الذي يقع ضمن نطاقها الإداري، كما لوحظ تخديم عدد من المجالس لمناطق تقع خارج نطاقها الإداري؛
- يتقدم كل من المكتب المالي والتنفيذي على غيرهم كجهات مسؤولة عن إعداد مشروع الموازنة المحلية للمجالس؛
- ضعف دور الهيئة العامة المشكلة للمجالس في المصادقة على مشروع الموازنة، كذلك الأمر بالنسبة لمجالس المحافظات؛
- تنامي اعتماد المجالس على الضرائب والرسوم المحلية كمصدر لإيراداتها المالية، حيث جاءت بالترتيب الأول في الدراسة الراهنة مقابل حلولها بالمرتبة الثانية في دراسة سابقة لمركز عمران.

- أكدت غالبية العينة على أحقية المجالس بالتصرف بالإيرادات المالية المحلية دون إرسالها للحكومة المركزية، كما أكدت على حصر صلاحيات الإنفاق المحلي بها دون السماح للمركز بالتدخل.
- تركز المجالس المحلية في إنفاقها المحلي على دعم القطاعات الحيوية كإصلاح وترميم البنية التحتية وتوفير خدمات المياه والكهرباء.
- يعتمد ما يزيد عن ثلثي العينة بقليل على أنظمة مالية مكتوبة، تبين أن غالبيتها لوائح خاصة بالمجالس.
- ضعف الدور الرقابي لمجالس المحافظات على أعمال المجالس المحلية الفرعية، وكذلك غياب أي دور للحكومة المؤقتة في ذلك.

المقدمة

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 واتقاءً للعجز المالي الذي يؤثر سلباً على وظائفها وحتى استمراريتها. انطلاقاً مما سبق يحظى التمويل المحلي بأهمية متزايدة في دراسات الإدارة المحلية، سيما مع تنامي توجه الحكومات المركزية لمنح الوحدات المحلية صلاحيات أوسع في إدارة شؤونها، إضافةً إلى تقليص تمويل تلك الحكومات للوحدات المحلية في ظل سياسات التقشف التي تتبعها، وهو ما يوجب على وحدات الإدارة المحلية العمل على تنمية مصادرها الذاتية وتعزيز أدائها المالي سعياً منها للقيام بأدوارها وضمان استقلالها المالي.

في الحالة السورية، يكتسب موضوع المالية المحلية أهمية إضافية في ظل تشكل وحدات محلية مستقلة عن المركز بحكم الأمر الواقع، تقوم بإدارة مناطقها وتوفير خدماتها للسكان المحليين بما تيسر لها من الأدوات والتمويل، وفي ظل ما تعانيه المجالس المحلية في مناطق سيطرة فصائل المعارضة من عجز مالي مزمن، وأمام ما تواجهه راهناً من تحديات توفير الخدمات سيما خلال مرحلة خفض التصعيد، وما ينتظرها من استحقاقات كبيرة تتصل بدورها المركزي في إنعاش الاقتصاديات المدمرة لمجتمعاتها المحلية، وكذلك دورها المتوقع ضمن عملية إعادة الإعمار مستقبلاً، يغدو من الأهمية بمكان تسليط الضوء على الأداء المالي للمجالس المحلية بما يتضمنه من تحليل موازناتها ومصادر تمويلها واتجاهات إنفاقها المحلي، كذلك التطرق لمنظومة الرقابة المالية القائمة لديها، لمعرفة أوجه الخلل والقصور في أدائها المالي ثم الخلوص إلى توصيات عامة، من شأنها تعزيز استقلالية مالية المجالس باعتبارها أحد أهم مقوماتها الأساسية، إضافةً إلى تعزيز قدرتها على أداء وظائفها الخدمية والتنموية، واشتقاق مبادئ عامة لتأطير علاقة المجالس المالية مع المركز فيما يتعلق بتقاسم الموارد وصلاحيات الإنفاق المحلي خاصة في مرحلة إعادة الإعمار.

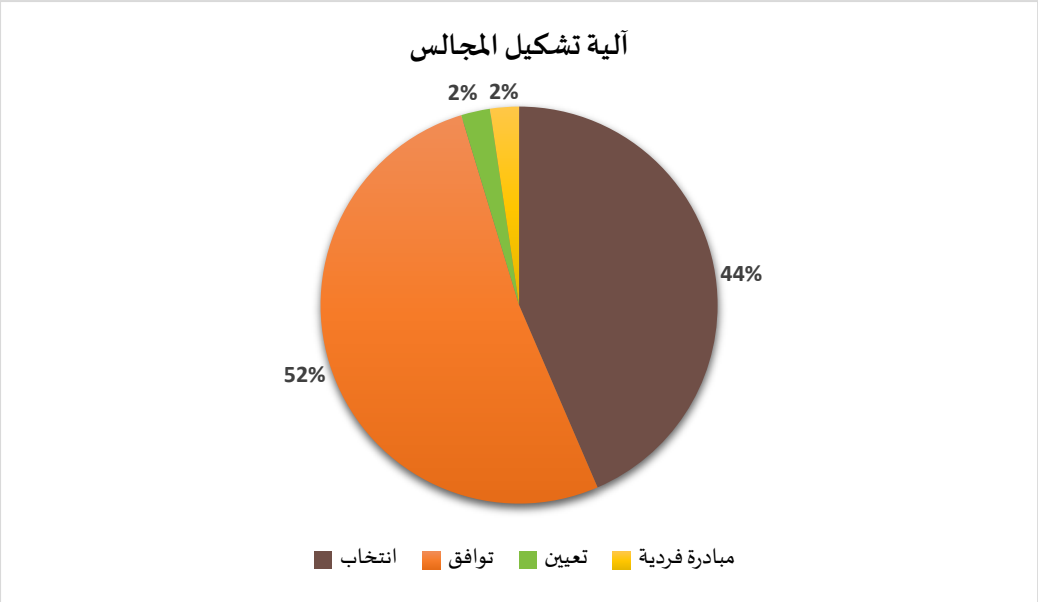
نظرة على المجالس المحلية: آليات التشكيل وخصائص القيادات

يتوزع ما يقارب من 470 مجلس محلي على مناطق سيطرة المعارضة [1]، منها 393 مجلس مقيم في حين تمثل المتبقية مجالس المناطق المهجرة بفعل اتفاقيات التهجير والإخلاء، ويذكر في هذا الصدد تقدم محافظة إدلب على غيرها من المحافظات بعدد مجالسها والتي بلغت 156 بحسب مجلسها، في حين جاءت محافظة دمشق بالمرتبة الأخيرة بما مجموعه 5 مجالس بين قائمة ومهجرة.

تتنوع آليات تشكيل المجالس المحلية ما بين انتخاب وتوافق إلى تعيين ومبادرة فردية، وقد أظهرت النتائج تُشكل ما يزيد عن نصف المجالس المستطلعة بقليل 52% من خلال التوافق، مقارنة بـ44% ممن أشاروا إلى اعتمادهم آلية الانتخاب في

[1] توصل الباحث إلى هذا الرقم من خلا ل التواصل مع مجالس المحافظات التابعة للمعارضة السورية.

تشكيلها. وقد أظهرت النتائج قلة الاعتماد على آليتي التعيين والمبادرة الفردية في التشكيل حيث بلغتا مجتمعتين ما نسبته 4% من إجمالي إجابات العينة.

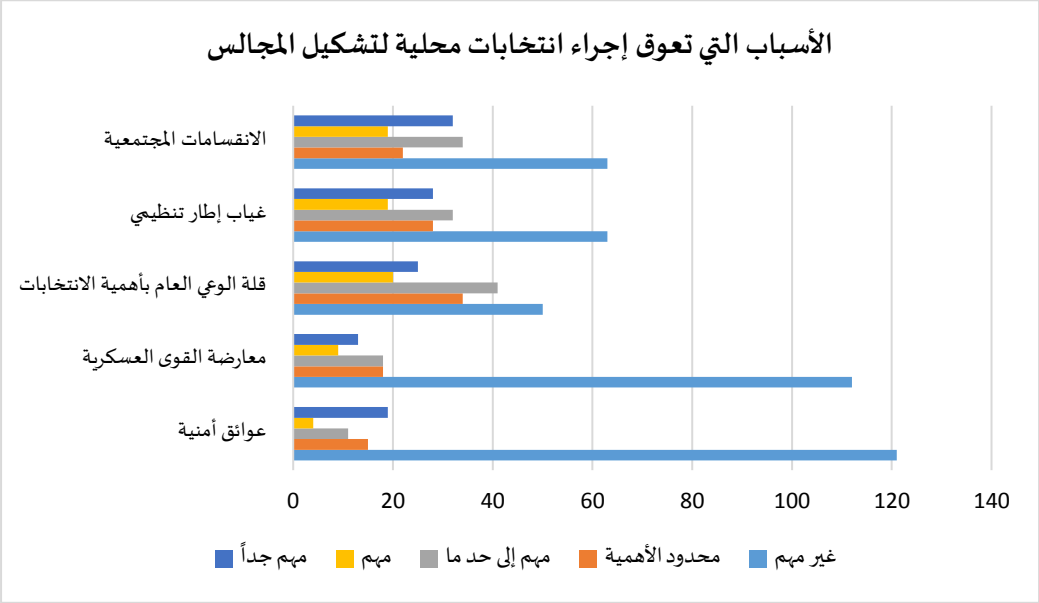


الشكل رقم (1): آلية تشكيل المجالس المحلية

وعلى الرغم من تنامي اعتماد القائمين على إدارة المجالس على الانتخابات كآلية لتشكيل المجالس وبروز تجارب رائدة في هذا الصدد، تبرز عدة عوائق تحول دون إجراء المجالس لانتخابات محلية، وقد رتبتها عينة الاستطلاع بحسب أهميتها وفق الآتي: الانقسامات المجتمعية، غياب إطار تنظيمي، قلة الوعي العام بأهمية الانتخابات، عوائق أمنية، معارضة القوى العسكرية.

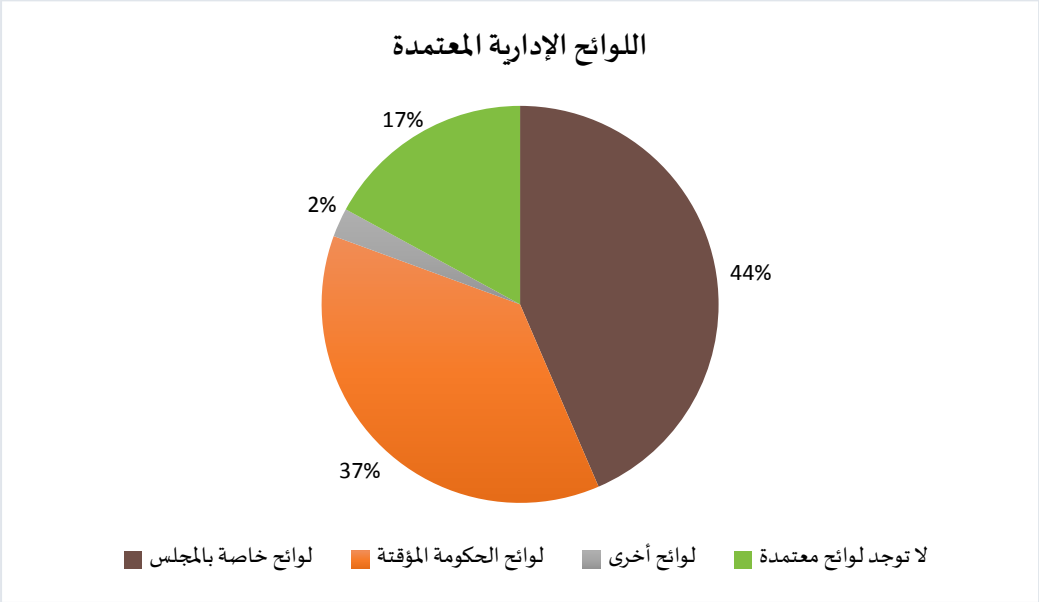
بمقارنة نتائج الدراسة الحالية مع نتائج سابقة خُلص إليها مركز عمران في دراسته المعنونة بـ "قراءة في الدور السياسي للمجالس المحلية"، فإنه يلحظ ارتفاع نسبة الاعتماد على الانتخابات كآلية للتشكيل من 38% في الدراسة السابقة لتصل إلى 44% في الدراسة الراهنة، وهو ما تدلل عليه الوقائع الميدانية من حيث تنظيم عدد من المجالس لانتخابات محلية يلحظ تطورها من حيث آليات التمثيل وطرق التنظيم ونوع وحجم المشاركة ومن الأمثلة على ذلك: انتخابات المجالس في كل من إدلب (كانون الأول 2017) وسراقب (تموز 2017) وعدد من مجالس الغوطة الشرقية كدوما (تشرين الأول 2017) على سبيل المثال لا الحصر.

يمكن تفسير ميل القائمين على المجالس بالاعتماد على الانتخابات كآلية للتشكيل، برغبتهم في تعزيز الشرعية المحلية للمجالس أمام ما تواجهه من مخاطر واستحقاقات تفرضها المقاربة الروسية في سورية من جهة وتوجهات القوى المناوئة لها كالحركات الجهادية من جهة أخرى، إضافةً إلى مراكمتها لخبرات تنظيمية في مجال الانتخابات المحلية وتبادلها مع مجالس أخرى بدعم من منظمات المجتمع المدني، علاوةً على تزايد شريحة القوى المنخرطة في تشكيل المجالس وعدم قدرة التوافقات على تنظيم مشاركتهم في تشكيل المجالس، وتوافقها كقوى على اللجوء للانتخابات كآلية لحسم تنافسها وتمثيلها في المجالس.



الشكل رقم (2): عوائق إجراء انتخابات محلية

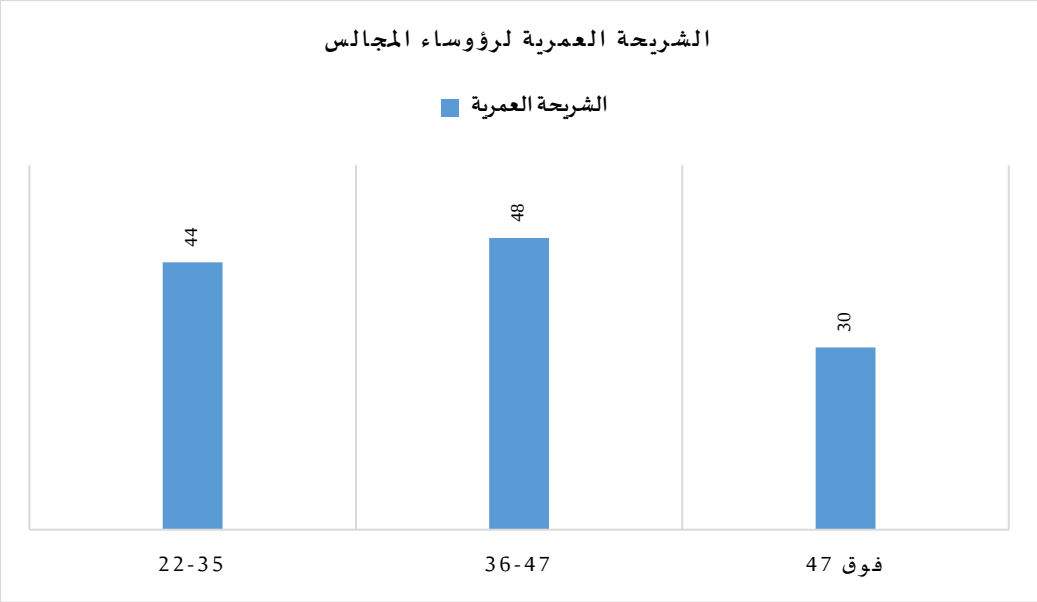
لا تعتمد المجالس المحلية في مناطق المعارضة لوائح موحدة من حيث محتواها ومصدرها. حيث أظهرت النتائج اعتماد 44% من عينة الاستطلاع عل لوائح إدارية خاصة بها، مقابل 37% تعتمد تلك الصادرة عن الحكومة المؤقتة، في حين توزعت النسبة المتبقية من عينة الاستطلاع بين 17% لا تعتمد لوائح إدارية ناظمة لعملها، وما نسبته 2% تتبنى لوائح إدارية أخرى لم تحدد مرجعيتها.



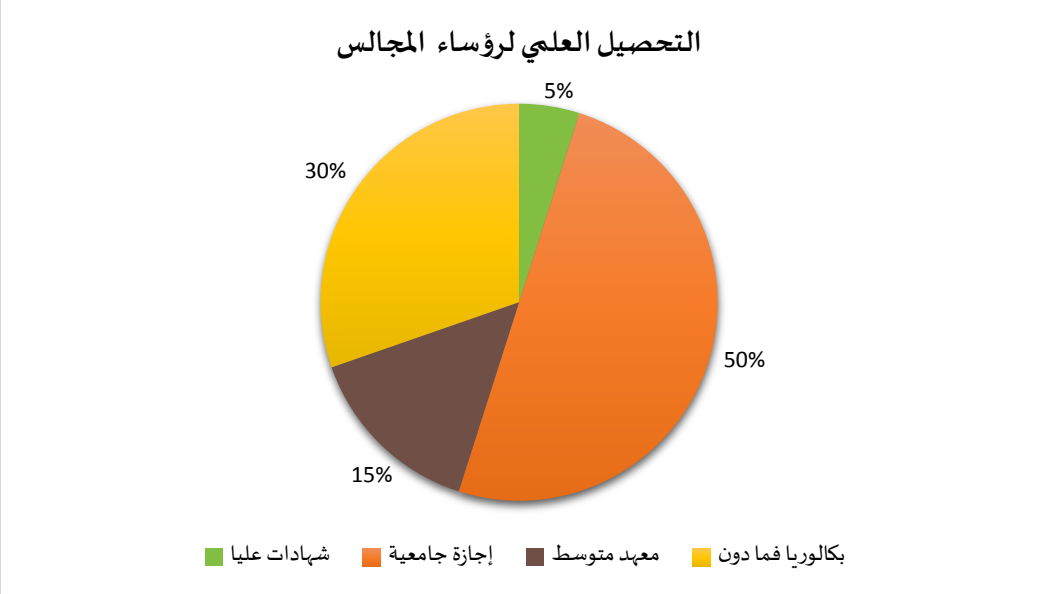
الشكل رقم (3): اللوائح الإدارية الناظمة لعمل المجالس المحلية

تظهر النتائج السابقة ضعف المنظومة الإدارية التي تنتمي إليها المجالس المحلية وحالة اللامركزية العالية في مناطق سيطرة المعارضة، وهو ما يظهر بتبني عدد من مجالسها للوائح إدارية خاصة بها أو صادرة عن مرجعيات أخرى، إضافة إلى عدم اعتماد مجالس أخرى لأي لوائح إدارية ناظمة لعملها، ومن شأن ما سبق أن يعزز مخاطر عدم استقرار منظومة المجالس المحلية واستمرارها، وأن يضعف أيضاً من حضورها في ترتيبات المرحلة الراهنة وكذلك الانتقالية.

يحتل الشباب مواقع القيادة في المجالس المحلية، حيث بلغ عدد من هم دون 47 عاماً 92 رئيس مجلس محلي، مقابل 30 فقط ممن هم فوق 47 عاماً. كما تشير النتائج إلى حيازة نصف رؤساء المجالس شهادات جامعية، وثلثهم يحملون شهادة ثانوية، وتقريباً سدسهم على شهادات معاهد متوسطة، بينما جاء حملة الشهادات العليا في المرتبة الرابعة بما نسبته 5% من مجموع رؤساء المجالس.



الشكل رقم (4): توزع رؤساء المجالس المحلية بحسب الشريحة العمرية



الشكل رقم (5): توزع رؤساء المجالس المحلية بحسب التحصيل العلمي

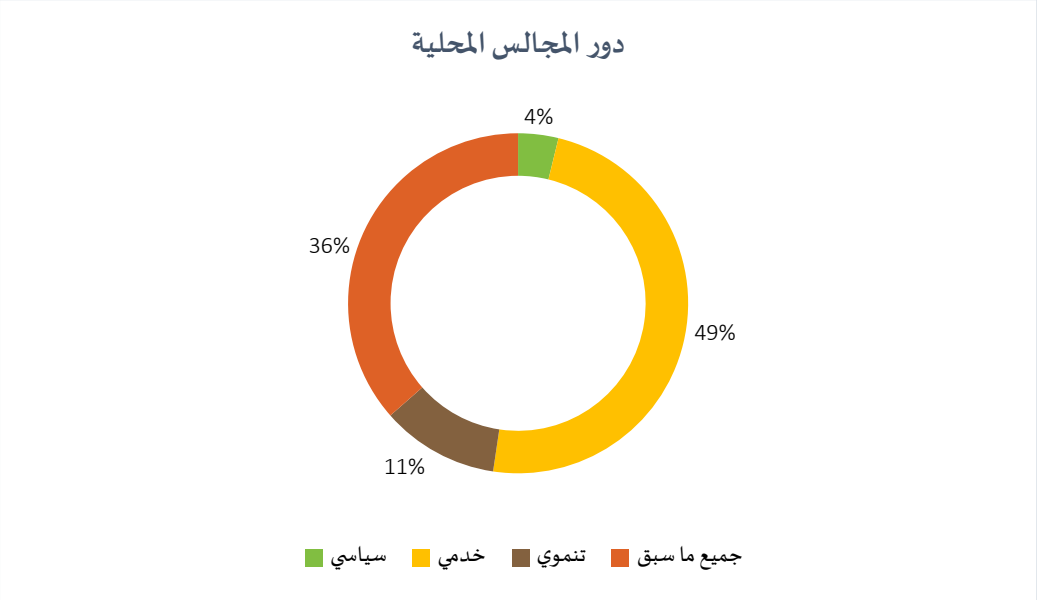
توفر نتائج هذه الدراسة مؤشرات عامة وأولية حول الخصائص العمرية والمستوى التعليمي لقيادات المجالس المحلية، من حيث انتماء جزء معتبر منها لفئة الشباب من حملة الشهادات الجامعية، وهو ما يمكن تفسيره بتواجد شروط محددة من حيث العمر والمستوى التعليمي، منصوص عليها في الأنظمة الداخلية للمجالس لشغل منصب رئاسة المجلس. بالمقابل

يمكن تفسير تواجد رؤساء للمجالس المحلية من حملة شهادة البكالوريا فما دون بتساهل الأنظمة الداخلية لهذه المجالس تجاه شرط الشهادة الجامعية نظراً لافتقاد مناطقها --غالباً ما تكون في أرياف المحافظات--لحملة الشهادات الجامعية أو تفضيلهم العمل في منظمات المجتمع المدني لما توفره لهم من استقرار مادي. كما قد يمكن تفسيره كذلك بافتقاد هذه المجالس لأنظمة داخلية ناظمة لعملها وتشكيلها.

أدوار المجالس المحلية: تنامي الوعي السياسي ومحورية الدور الخدمي

تؤدي المجالس المحلية أدوار متنوعة الأبعاد، حيث تتيح للسكان المحليين فرصة المشاركة في صنع السياسات المحلية من خلال ممثليهم، كما تقوم بإدارة شؤون مجتمعاتها المحلية وتوفير الخدمات لهم، إضافة إلى دورها في تطوير اقتصاديات مجتمعاتها المحلية وتحقيق التنمية لسكانها.

فيما يتعلق بنظرة القائمين على المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة لطبيعة دور مجالسهم، أظهرت نتائج الاستطلاع توصيف 49% من العينة لدور مجالسهم بأنه خدمي يقوم على تقديم الخدمات المحلية للسكان في مجالات الإغاثة والبنية التحتية والصحة والتعليم، بينما أجاب 36% بأنه دور متعدد الأبعاد يشتمل على السياسي والخدمي والتنموي، في حين توزعت النسبة المتبقية من العينة بين 11% وصفت دورها مجالس بالتنموي فقط، و4% تنظر لدورها على أنه سياسي بحت.



الشكل رقم (6): طبيعة دور المجالس المحلية

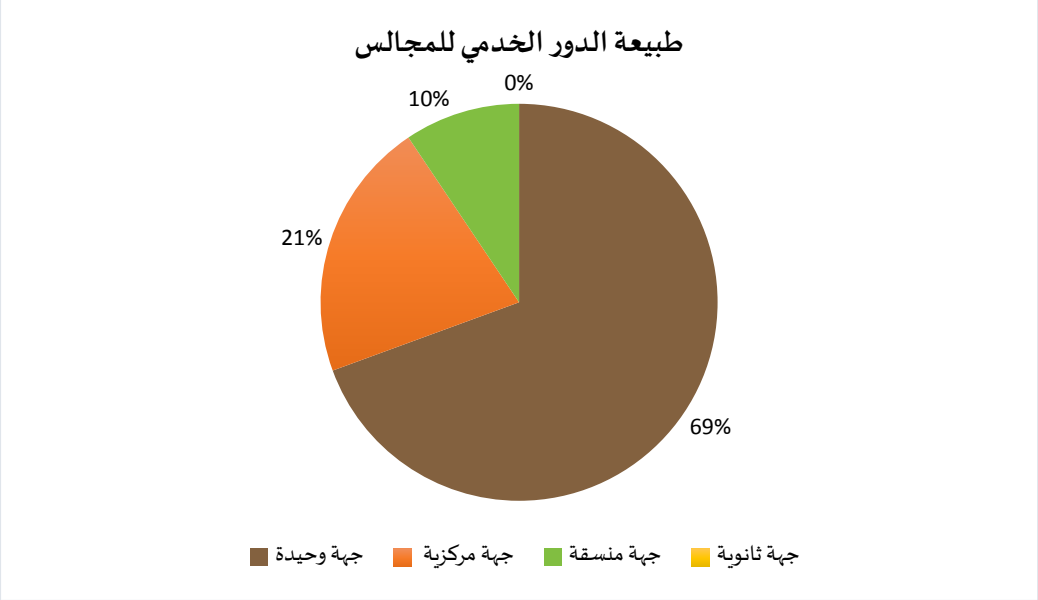
بمقارنة نتائج الدراسة الحالية مع نتائج دراسة سابقة لمركز عمران بعنوان "قراءة في الدور السياسي للمجالس المحلية"، فإنه يلحظ تعدد الأدوار التي تقوم بها المجالس وتنامي تعريفها لدورها خارج الإطار الخدمي ليشتمل على أدوار تنموية وسياسية، حيث انخفضت بشكل ملحوظ نسبة المجالس المعرفة لدورها على أنه خدمي فقط من 57% في الدراسة

السابقة، إلى 49% في الدراسة الراهنة، بينما ارتفعت بشكل طفيف نسبة المجالس التي تعرف دورها على أنه سياسي من 1% في الدراسة السابقة لتصل إلى 4% في الدراسة الراهنة.

من المهم تناول الدور الخدمي للمجالس من حيث طبيعته ونطاق الخدمات والأولويات في هذا المجال، والتحديات التي تواجه المجالس في توفير خدماتها للسكان، سيما مع تزايد الأعباء الخدمية على المجالس في ظل ما ينتظرها من استحقاقات ناجمة عن اتفاقيات وقف التصعيد من حيث عودة اللاجئين والنازحين وتوفير الخدمات وترميم البنية التحتية.

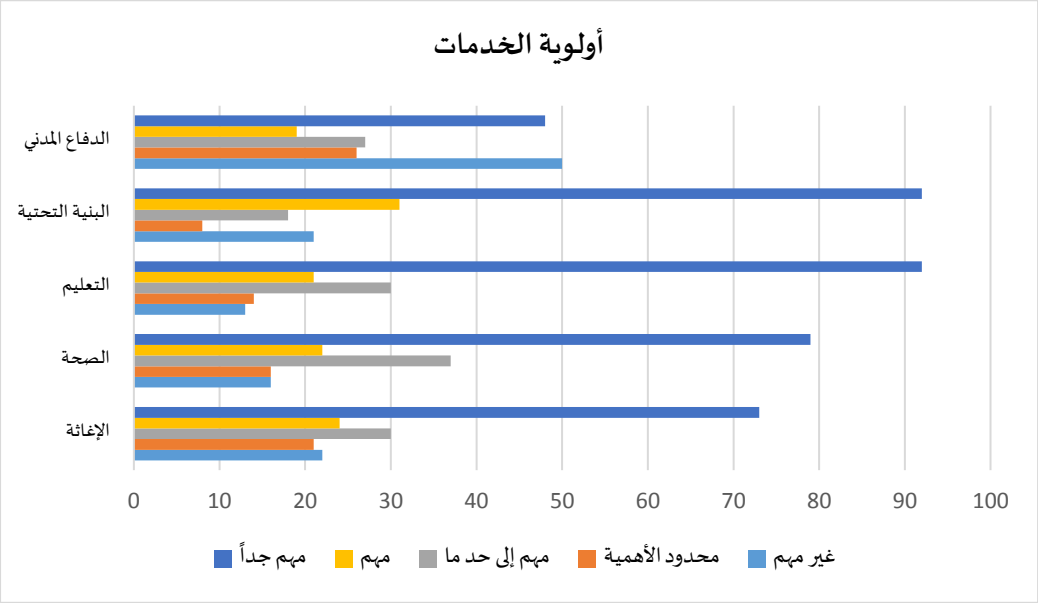
يتراوح الدور الإداري والخدمي للمجالس بين المركزي والثانوي، فأغلبها يقوم بتأدية هذا الدور بمفرده بما يتوفر له من إمكانيات وموارد (69%) أو أن تؤديه بالتشارك مع هيئات أخرى توافقاً أو تنافساً (21%)، بينما كان 10% فقط منهم يقوم بالتنسيق لتقديم الخدمات.

تشير النتائج أيضاً إلى زيادة طفيفة (1إلى 4%)في وعي القائمين على المجالس بأهمية الدور السياسي لمجالسهم، سيما مع امتلاكها لمقومات الفاعلية السياسية المستندة على شرعيتها المحلية، ودورها الوظيفي في توفير الخدمات، إضافةً إلى إقرار القوى الفاعلة في الملف السوري بدورها في إنجاز ترتيبات المرحلة الراهنة (وقف التصعيد) وفي المرحلة الانتقالية (الحل السياسي وإعادة الإعمار)، وسعيها كقوى لفتح قنوات لتعزيز تمثيل المجالس في العملية السياسية على المستويين المحلي (استانة) والوطني (جنيف).



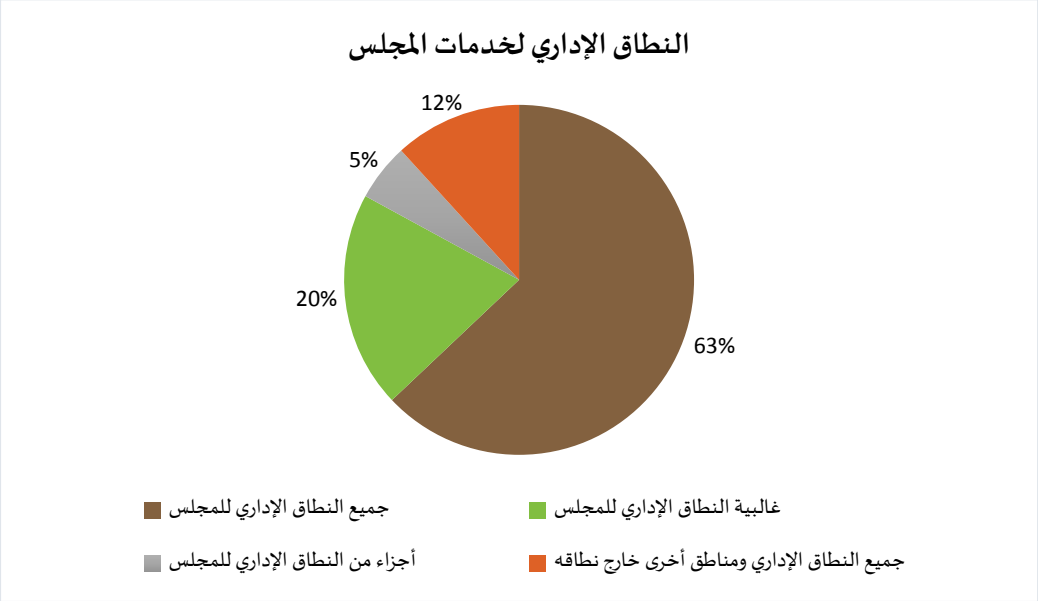
الشكل البياني رقم (7): دور المجالس المحلية في توفير الخدمات

تعمل المجالس على توفير خدماتها وفق سلم أولويات مجتمعاتها، فقد أظهر ترتيب عينة استطلاع المجالس لأولوياتها الخدمية حلول قطاعي البنية التحتية والتعليم معاً في المرتبة الأولى، بينما احتل قطاع الصحة المرتبة الثانية، تلها الإغاثة ثالثاً، في حين شغل الدفاع المدني المرتبة الأخيرة في سلم أولويات المجالس.



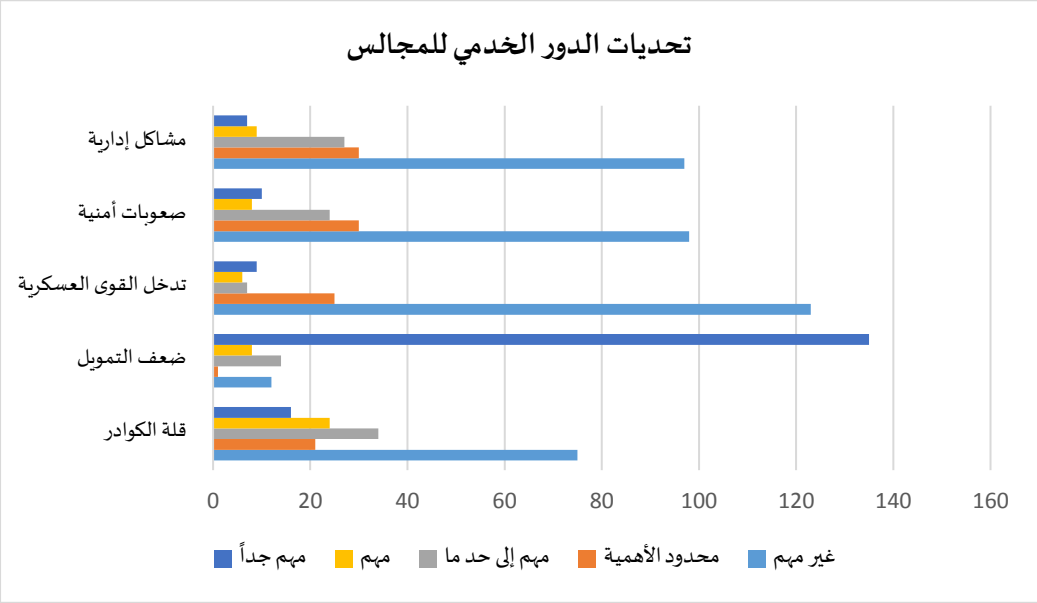
الشكل البياني رقم (8): سلم أولويات خدمات المجالس المحلية

أما عن نطاق خدمات المجالس فيغلب عليها تغطيتها للنطاق الجغرافي الذي يقع ضمن نطاقها الإداري، حيث أجاب 63 % من عينة الاستطلاع عن وصول خدمات مجالسهم إلى كافة مناطق القطاع الإداري الذي يتولون إدارته، بينما أجاب 20% عن وصول خدمات مجالسهم إلى غالبية المنطقة الجغرافية التي تتبع لهم إدارياً وليس كلها، وقد أفاد 5% بأن خدماتهم مقتصرة على أجزاء من النطاق الجغرافي لوحدتهم الإدارية. بالمقابل كشفت نتائج الاستطلاع عن قيام 12%من العينة بتخديم مناطق تقع خارج نطاقها الإداري.



الشكل البياني رقم (9): النطاق الجغرافي لخدمات المجالس المحلية

وتواجه المجالس المحلية عدة تحديات تؤثر سلباً على قدرتها في توفير الخدمات، جاءت وفق الترتيب الآتي بحسب ما أظهرته نتائج الاستبيان: 1) قلة الموارد المالية، 2) قلة الكوادر، 3) صعوبات أمنية، 4) تدخل فصائل المعارضة المسلحة في عمل المجالس، 5) مشاكل إدارية.



الشكل البياني رقم (10): العوامل التي تحد من قدرة المجالس توفير الخدمات

بمقارنة نتائج الدراسة الحالية مع نتائج سابقة خُلصت إليها دراسة سابقة لمركز عمران بعنوان "الدور الإداري والخدمي للمجالس المحلية في المرحلة الحالية والانتقالية"، فإنه يلحظ تعزز الدور المركزي للمجالس في توفير الخدمات المحلية، حيث ارتفعت وبشكل ملحوظ نسبة المجالس ذات الدور الوحيد في توفير الخدمات من 50% لتصل إلى 69%، وهو ما يمكن تفسيره بمراكمة المجالس لخبرات تخصصية في إدارة الشأن الخدمي فضلاً عن استمرارها في استقطاب التكنوقراط للعمل معها، كذلك تراجع عدد الهيئات المدنية المنافسة للمجالس في مجال توفير الخدمات في ظل ضعف التمويل وحصره من قبل عدد من الجهات المانحة بالمجالس المحلية.

يظهر سلم أولويات خدمات المجالس المحلية استمرار تركيزها على قطاعي البنية التحتية والتعليم، تأكيداً منها على ضرورة معالجة ملف البنية التحتية لدوره في تحقيق الاستقرار للمجتمعات المحلية، فضلاً عن سعيها لتعزيز حضورها في المرحلتين الراهنة (خفض التصعيد) واللاحقة (الحل السياسي وإعادة الإعمار) من خلال هذا الملف. أما فيما يتعلق بقطاع التعليم، تدرك المجالس ضرورة الانخراط فيه سواءً بزيادة إشرافها على هذا الملف أو بإدارته من قبلها، سيما في ظل بروز مؤشرات سلبية عن واقع التعليم في مناطق عمل المجالس.

ومما يثير الانتباه ما أظهرته نتائج الاستطلاع من حيث تخديم عدد من المجالس المحلية لمناطق تقع خارج نطاقها الإداري، وهو ما قد يفسر بعدة عوامل منها: 1) إعادة هذه المجالس النظر في حدودها الإدارية، 2) حيازة هذه المجالس لبنية مؤسساتية ذات موارد كافية قادرة على تخديم مناطق خارج حدودها الإدارية، 3) عدم حيازة هذه المناطق على مجالس محلية مما يضطرها للاعتماد على المجالس المجاورة لها لتأمين خدماتها.

ومن الطبيعي أن تواجه المجالس تحديات عدة تستهدف دورها الخدمي، ولم تظهر نتائج الاستطلاع الراهنة تحولاً جذرياً في قائمة التحديات التي تواجه المجالس مقارنة بنتائج الدراسة السابقة بعنوان "الدور الإداري والخدمي للمجالس المحلية في المرحلة الحالية والانتقالية" وذلك باستمرار معاناتها من ضعف التمويل والذي يمكن رده إلى أسباب عدة منها: 1)

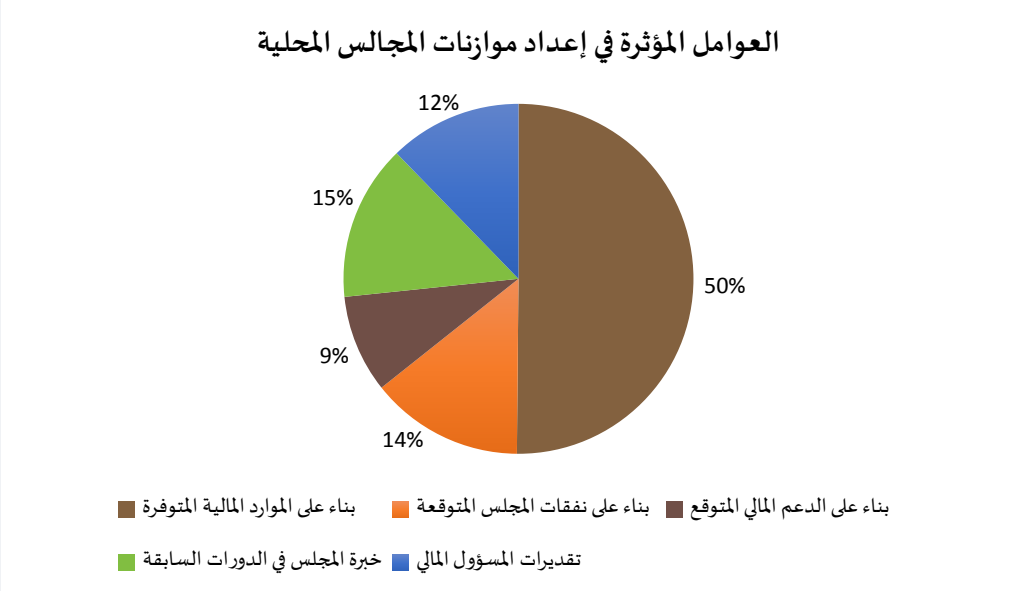
انخفاض كفاءة الأداء المالي للمجالس، 2) فقدان المجالس عدداً من مصادرها الذاتية نتيجة تدميرها أو السيطرة عليها من قبل الفصائل العسكرية.

موازنة المجالس المحلية: آلية الإعداد ومصادر التمويل والإنفاق المحلي

تكتسب دراسة المالية المحلية أهمية لدى كل من الحكومة المركزية وصناع القرار والسكان على المستوى المحلي، لما لها من دور في وضع السياسات واتخاذ القرارات، وتحديد طبيعة المشهد الاقتصادي والوضع المالي للمحليات واحتياجاتها، الأمر الذي يساعد صناع القرار على إدارة الموارد بعقلانية لتحقيق الأهداف الموضوعة. وفي هذا الصدد يمكن تعريف **الموازنة المحلية** بأنها: الخطة المالية التقديرية لإيرادات الوحدات المحلية ونفقاتها سنوياً، والتي يتم من خلالها تحقيق الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المعتمدة من قبل تلك الوحدات.

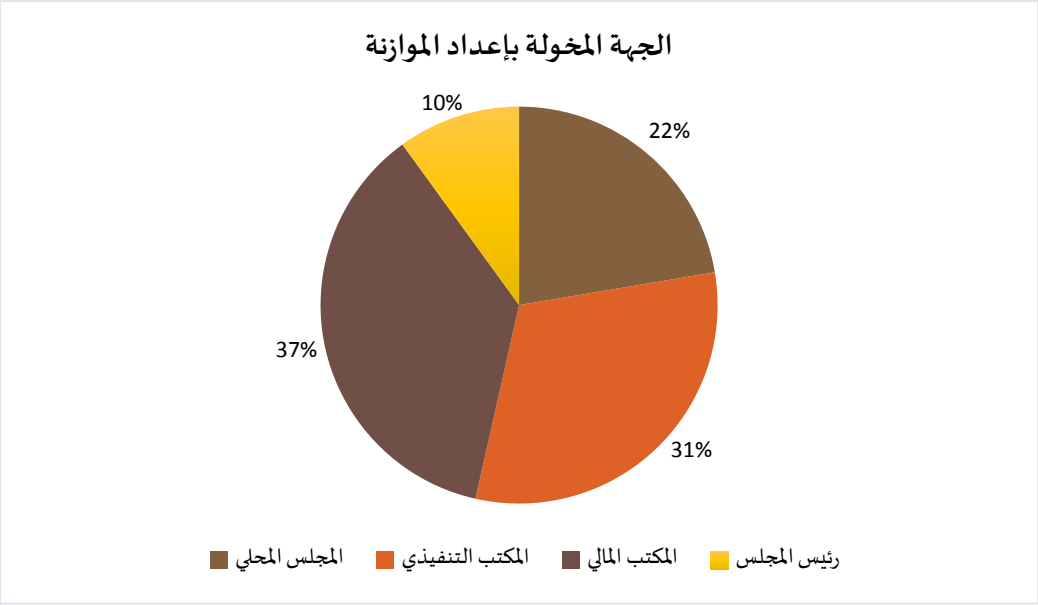
يكتسب موضوع المالية المحلية أهمية لدى المجالس المحلية في مناطق سيطرة فصائل المعارضة نظراً لما تعانيه من عجز مالي مزمن يتهدد دورها واستمراريتها واستقلاليتها. انطلاقاً مما سبق سيتم التطرق لموازنة المجالس المحلية من حيث آلية إعدادها والهيئات المكلفة بذلك، ومصادر إيراداتها واتجاهات إنفاقها بغية معرفة مكامن الخلل بما يساعد على تصويبها.

تقوم المجالس المحلية بإعداد موازناتها المالية بناء على عوامل عدة، وقد أظهرت نتائج الاستطلاع اعتماد 50 % من عينة الاستطلاع على الموارد المالية المتوفرة في إعداد موازناتها، بينما يعتمد 15% من عينة المجالس على خبراتها السابقة، وبفارق قليل تصوغ 14% من عينة المجالس سياساتها المالية بناء على النفقات المتوقعة، كذلك أظهرت النتائج اعتماد 12% على تقديرات المسؤول المالي في إعداد موازناتها، في حين يقدر 9% موازنته بناء على الدعم المتوقع من المانحين.



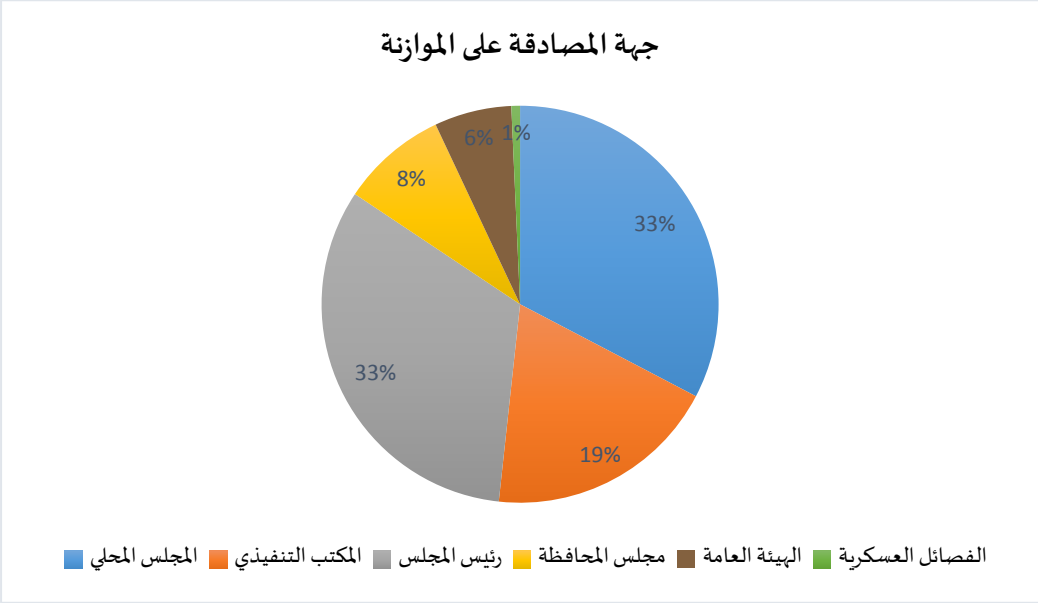
الشكل البياني رقم (11): العوامل المؤثرة في إعداد موازنة المجالس المحلية

تتوزع مسؤولية إعداد مشروع الموازنة على عدد من الجهات، وقد أظهرت نتائج الاستطلاع التقدم النسبي للمكتب المالي على غيره من الجهات في إعداد الموازنة وهو ما أفاد به 37% من العينة، بينما حدد 31% المكتب التنفيذي كجهة مسؤولة عن صياغة السياسة المالية للمجلس، في حين توزعت النسبة المتبقية من العينة بين 22% تعتبر إعداد الموازنة من صلاحية المجلس بمكاتبه وإداراته، وما نسبته 10% تعتبره اختصاصاً حصرياً لرئيس المجلس.



الشكل البياني رقم (12): الجهة المخولة المسؤولة عن إعداد الموازنة

ولا يعتبر مشروع الموازنة نافذاً إلا إذا تمت المصادقة عليه من قبل هيئة محددة وفق الأصول والإجراءات المتبعة والتشريعات النافذة، وقد أظهرت نتائج الاستطلاع ضعف دور الهيئة العامة المشكلة للمجلس في المصادقة على مشروع الموازنة وهو ما أفاد به فقط 6% من العينة، كذلك الأمر بالنسبة لمجالس المحافظات بما نسبته 8%، بينما جاءت النتائج متطابقة من حيث صلاحيات كل من المجلس المحلي بمكاتبه وإداراته وكذلك رئيسه في التصديق على مشروع الموازنة بما نسبته 33% لكل منهما، في حين حدد 19% المكتب التنفيذي كجهة مخولة بالتصديق على الموازنة. وما يثير الاهتمام في النتائج محدودية دور الفصائل العسكرية كجهات مرجعية في التصديق على موازنة المجالس وهو ما أفاد به 1% فقط من العينة.

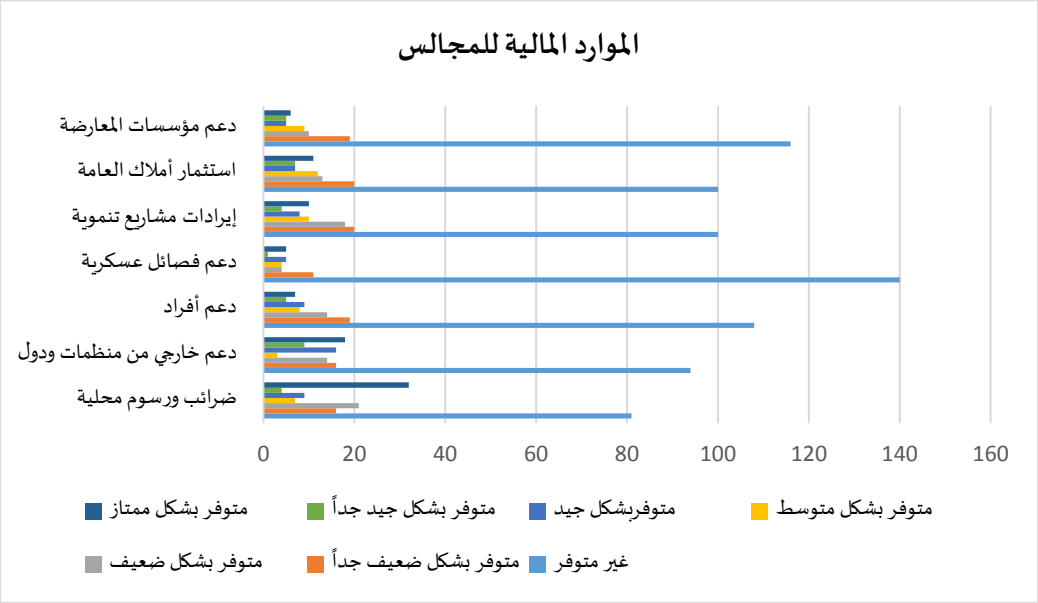


الشكل البياني (13): الجهة المخولة بالتصديق على الموازنة

تظهر النتائج السابقة افتقاد المجالس المحلية لنظام مالي وتشريعات قانونية ولوائح إجرائية موحدة ناظمة لعملية إعداد الموازنة واعتمادها، وقد أظهرت النتائج تنوع خبرات عينة المجالس في إعداد موازناتها، مع ميل نصفها لاعتماد الواقعية في صياغة سياساتها المالية المحلية بناءً على الموارد المالية المتاحة، وهو ما يمكن تفسيره بـ:1) الخبرات المالية التي راكمتها المجالس في إعداد الموازنات، 2) رغبتها في تجنب العجز المالي الذي يستهدف دورها واستقلاليتها، 3) تجنب التداعيات السلبية لرفع سقف توقعات السكان المحليين، والناجمة عن تبني موازنات غير ممكنة التطبيق. كذلك يعزز تعدد الجهات المسؤولة عن إعداد الموازنة والمصادقة عليها من الاستنتاج القائل بضعف اعتماد المجالس على نظام داخلي ومالي موحد، وهو ما يؤدي إلى تعدد الأدوار وتنازع الصلاحيات في إعداد الموازنات، كما يؤثر سلباً على الشفافية المالية للمجالس.

تتألف الموازنة بشكل عام من قسمين رئيسين هما الإيرادات والنفقات، وفيما يتعلق بمصادر تمويل المجالس المحلية لموازناتها، أظهرت النتائج تنوع المصادر المالية التي تعتمدها المجالس في تمويل إنفاقها المحلي، بحيث تشمل موارد ذاتية وأخرى خارجية رتبتها عينة الاستطلاع من حيث وفرتها وفق الآتي:

1. الضرائب والرسوم المحلية التي تتقاضاها المجالس من المكلفين مالياً؛
2. الدعم الخارجي الذي توفره بالدرجة الأولى المنظمات بما فيها الحكومية وغير الحكومية الإقليمية منها والدولية؛
3. الإيرادات المالية المتأتية عن استثمار الأملاك العامة التي تديرها المجالس ضمن نطاقها الإداري؛
4. الإيرادات المالية الناجمة عن المشاريع التنموية المملوكة أو المدارة من قبل المجالس المحلية؛
5. الإيرادات المالية الناجمة عن الهبات والتبرعات التي يقدمها الأفراد بشكل مباشر وغير مباشر؛
6. الدعم الذي توفره مؤسسات المعارضة الرسمية كالائتلاف الوطني والحكومة السورية المؤقتة؛
7. الدعم المالي أو العيني الذي تقدمه الفصائل العسكرية للمجالس المحلية ضمن مناطق تواجدها.



الشكل البياني رقم (14): الموارد المالية للمجالس المحلية

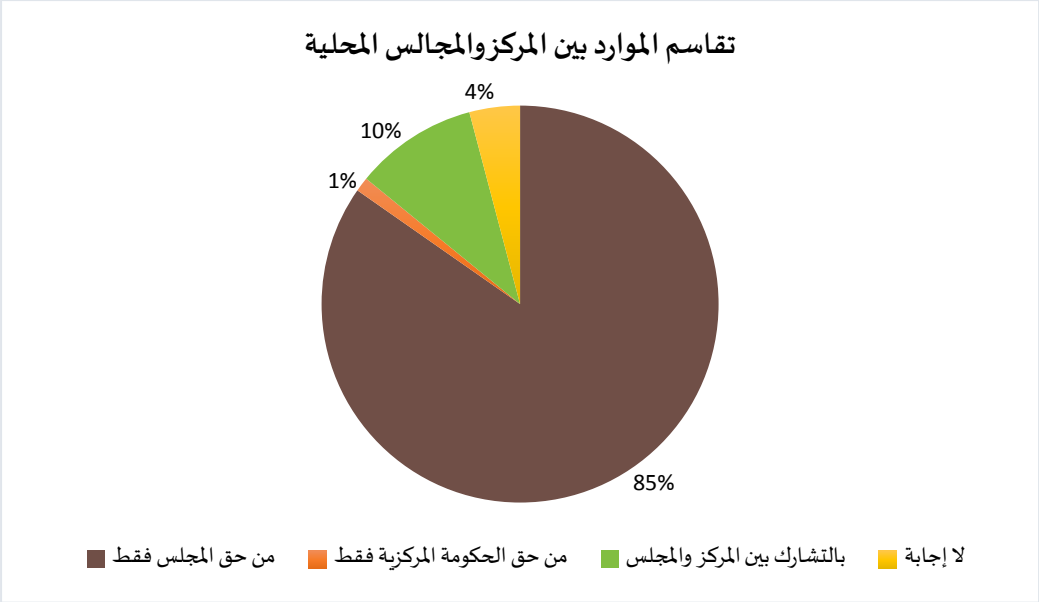
وتعتمد المجالس على عدة آليات لتحصيل الضرائب والرسوم من المكلفين مالياً، وقد أظهرت عينة الاستطلاع ترتيب تلك الأدوات وفق الآتي: تعيين جباه محليين، تحصيل الرسوم والضرائب من خلال فرضها على الخدمات (كالخبز، سلال الإغاثة) التي يوفرها المجلس للسكان، تفويض المجلس مهام الجباية لهيئات محلية (كالشرطة المحلية أو الفصائل أو منظمات المجتمع المدني).

على الرغم من تنامي اعتماد المجالس على الجباية المحلية لتعزيز مواردها ورفع سوية خدماتها من حيث جودتها وتوفيرها، إلا أنها تواجه تحديات عدة تعترض جهودها في هذا الأمر، وقد رتبتها عينة الاستطلاع بحسب أهميتها وفق الآتي:

1. انخفاض مستوى دخل السكان؛
2. عدم تعاون السكان المحليين مع المجالس؛
3. غياب ذراع تنفيذية للمجالس لجمع الجباية؛
4. غياب آلية تنظيمية وقانونية لجمع للجباية؛
5. عدم تعاون القوى العسكرية المحلية؛
6. غياب نظام مالي للجباية؛
7. ضعف الشفافية المالية للمجالس.

يعتبر تقاسم الموارد بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية إحدى أبرز القضايا الإشكالية المتوقعة بين الطرفين مستقبلاً خاصة في مرحلة إعادة الإعمار ولا سيما في المناطق الغنية بالموارد المحلية، وفي سؤال عن رأي المجالس المحلية تجاه هذا الموضوع، أكد ما نسبته 85% من عينة الاستطلاع على أحقية المجالس بالتصرف بالإيرادات المحلية دون إرسالها للحكومة المركزية، بينما أيد 10% من العينة فكرة تقاسم الإيرادات بين المركز والمجالس المحلية وفق صيغة متفق عليها، في حين

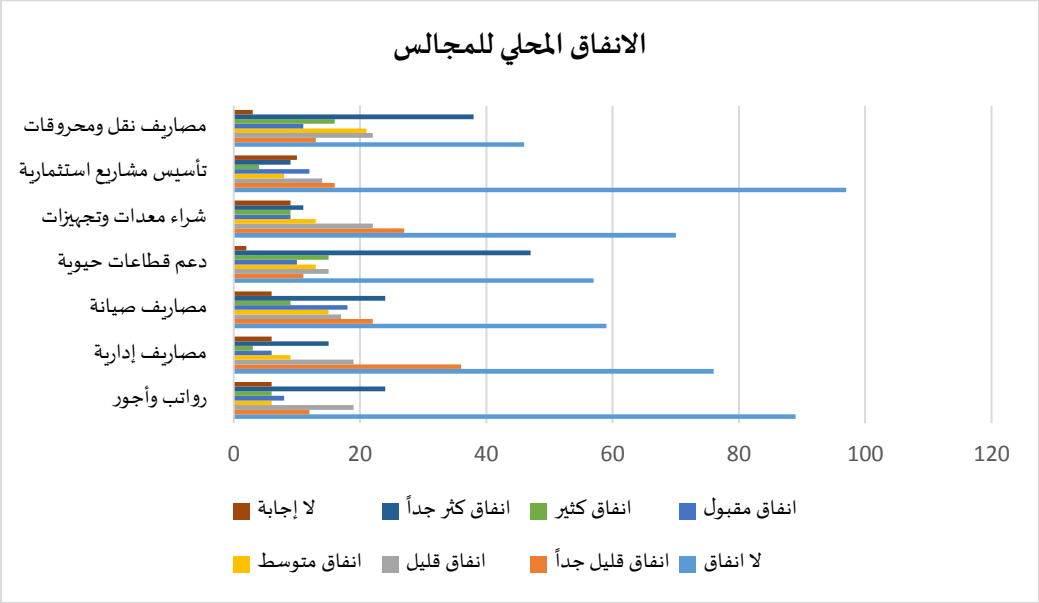
كان التأييد لحق استئثار المركز بالإيرادات المالية المحلية ضعيفاً جداً حيث لم يتجاوز نسبة 1%، أما النسبة المتبقية من العينة والتي بلغت 4% فقد فضلت عدم الإفصاح عن رأيها تجاه هذا الموضوع.



الشكل البياني رقم (15): تقاسم الموارد بين المركز والمجالس المحلية

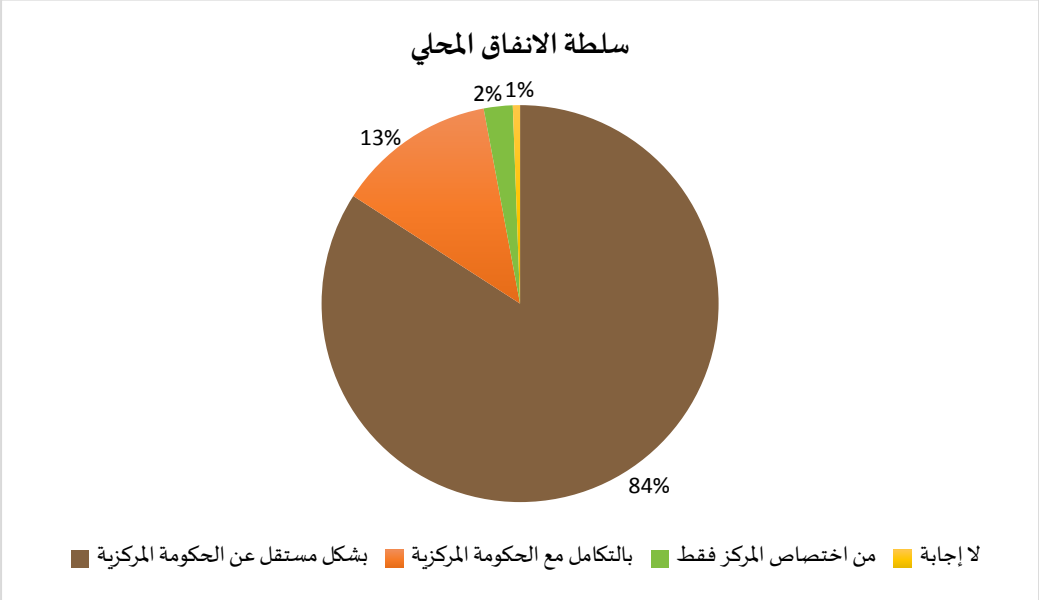
تقوم المجالس المحلية بإنفاق مواردها المالية لتمويل نشاطاتها وتلبية متطلباتها وتنفيذ سياساتها، وقد رتبت عينة استطلاع المجالس مصاريفها بحسب الأكثر انفاقاً وفق الآتي:

1. دعم القطاعات الحيوية بما في ذلك الإنفاق على مشاريع البنية التحتية كالمياه والكهرباء والصرف الصحي؛
2. نفقات المواصلات وشراء المحروقات للآليات ولتشغيل مولدات الكهرباء وشبكات ضخ المياه؛
3. نفقات صيانة الآليات والمعدات، إضافة إلى رواتب وأجور العاملين في المجالس؛
4. النفقات الإدارية كالإيجارات وفواتير الاتصالات والمياه والكهرباء الخاصة بالمجالس ومكاتبها؛
5. نفقات شراء الآليات الخدمية والمعدات والتجهيزات المكتبية؛
6. نفقات تأسيس مشاريع تنموية.



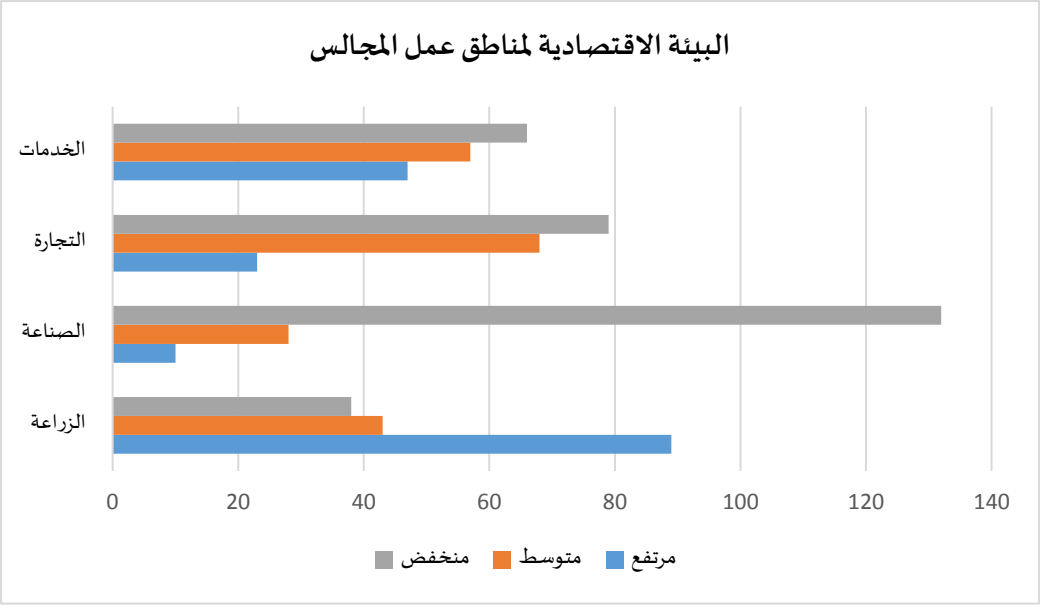
الشكل البياني رقم (16): إنفاق المجالس المحلية

وكما يمثل تقاسم الموارد بين المركز والمجالس إحدى النقاط الخلافية بين الطرفين، كذلك تعتبر صلاحيات الإنفاق المحلي من الملفات الإشكالية لارتباطها الوثيق بتقاسم الموارد وبتوزع الصلاحيات المالية بين المركز والمجالس، وقد أظهرت النتائج تأييد 84% من العينة حصر صلاحيات الإنفاق المحلي بالمجالس دون تدخل الحكومة المركزية، بينما أيد 13% فكرة تقاسم الصلاحيات بين المركز والمجالس، في حين أعرب ما نسبته 2% عن تأييدهم لحصر صلاحيات الانفاق المحلي بالمركز فقط، أما النسبة المتبقية من العينة والتي تشكل 1% فقد فضلت عدم الإفصاح عن رأيها تجاه هذا الموضوع.



الشكل البياني رقم (17): الجهة المخولة بصلاحيات الانفاق المحلي

ومن الطبيعي أن تتأثر الإيرادات والنفقات المحلية بالبيئة الاقتصادية لمناطق المجالس، ويلاحظ من نتائج الاستطلاع تنوع النشاط الاقتصادي لمناطق عمل المجالس، حيث يأتي في مقدمتها النشاط الزراعي، يليه الخدمي فالتجاري وأخيراً الصناعي.



الشكل البياني رقم (18): طبيعة النشاط الاقتصادي لمناطق عمل المجالس المحلية

بمقارنة نتائج الدراسة الحالية مع نتائج أخرى خُلصت إليها دراسة سابقة لمركز عمران بعنوان "الدور الإداري والخدمي للمجالس المحلية في المرحلة الحالية والانتقالية"، فإنه يلحظ تنامي اعتماد المجالس على الضرائب والرسوم المحلية كمصدر لإيراداتها المالية، حيث جاءت بالترتيب الأول في الدراسة الراهنة مقابل حلولها بالمرتبة الثانية في الدراسة السابقة وهو ما يمكن تفسيره بعدة أسباب منها: 1) رغبة المجالس في تعزيز الاعتماد على مواردها الذاتية خاصة مع تراجع مصادر الدعم الخارجي، 2) تعزيز المجالس لشرعيتها المحلية ودورها الخدمي بما يخولها فرض الضرائب والرسوم وجمعها.

الرغم ما حققته المجالس من تقدم ملحوظ فيما يتعلق باحتساب الضرائب وآليات جبايتها، فإن نتائجها ما تزال دون المستوى المأمول منها، ويعود السبب في ضعف الجباية المحلية بشكل رئيسي إلى عاملين هما:

1. انخفاض القدرة الاقتصادية للسكان المحليين نتيجة ارتفاع مستويات البطالة واعتماد السكان المحليين على المساعدات كمصدر رئيسي لتوفير احتياجاتهم؛
2. عدم تعاون السكان المحليين مع جهود المجالس في الجباية، وهو ما يمكن تفسيره بعدة عوامل منها: عدم قناعة جزء من المكلفين مالياً بدفع ما عليهم من التزامات في ظل شكوكهم حول شفافية المجالس واعتراضهم على الخدمات المقدمة لهم من حيث جودتها واستقرارها، تجنب المكلفين مالياً دفع الرسوم والضرائب للمجالس في ظل إدارة الخدمات بشكل جزئي أو كامل من قبل هيئات مدنية وعسكرية، الطواعية في دفع الالتزامات المالية وغياب إجراءات ملزمة بحق المتخلفين عن الدفع، ضعف حس المسؤولية والالتزام لدى قسم كبير من المكلفين مالياً.

يعبر تأييد غالبية المجالس لحقها بالاستئثار بالموارد المحلية دون إرسالها للمركز مستقبلاً، عن عدم ثقتها بالمركز نتيجة سياساته التنموية والاقتصادية التميزية في وقت سابق، والقائمة على اعتبارات الولاء وترجيح مراكز المدن على أطرافها، وقد أفرزت هذه السياسات مشاكل تنموية وأزمات اقتصادية ساهمت في تأجيج الحراك الاحتجاجي مطلع 2011 خاصة في المناطق المهمشة اقتصادياً وتنموياً. كما تتعزز مخاوف المجالس من استئثار المركز بمنافع عملية إعادة الإعمار

واستخدامها كورقة ضغط عليها، الأمر الذي يفسر تأكيد غالبيتها على ضرورة تمتعها بصلاحيات الانفاق المحلي بشكل مستقل عن المركز، باعتباره ضمانة لاستقلالها وبما يمكنها من تلبية متطلبات مجتمعاتها التنموية والخدمية.

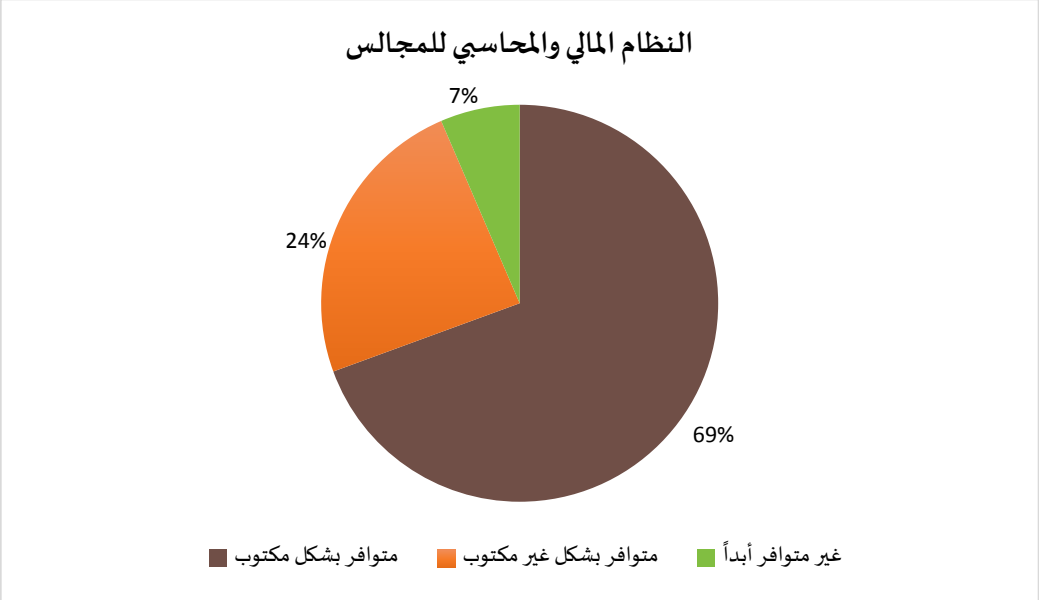
وتفسر طبيعة الانفاق المحلي للمجالس أحد أسباب عجزها المالي، حيث تركز المجالس بالدرجة الأولى على دعم القطاعات الحيوية وإعادة تأهيل البنية التحتية، الأمر الذي يستنزف مواردها المحدودة نظراً لحجم الدمار الذي يتطلب قدرات مالية كبيرة لا تتوافر حتى لدى المركز.

الرقابة المالية في المجالس المحلية: تعدد الآليات وضعف الأداء

شهدت الرقابة المالية على مستوى الدول وهيئاتها تطوراً ملحوظاً فيما يتعلق بالتشريعات القانونية والأدوات الإجرائية الناظمة لها، وذلك بهدف مراقبة التصرف بالمال العام ومعالجة حالات الفساد التي قد تنشأ، ويمكن تعريف **الرقابة المالية** بأنها: عملية الإشراف والتحقق التي تمارسها سلطة مخولة قانوناً على عملية التصرف بالمال العام، بهدف التأكد من الالتزام بالتشريعات والقوانين والأنظمة المعمول بها، وسلامة الأداء وتصويب مكامن القصور ومعالجة حالات الفساد.

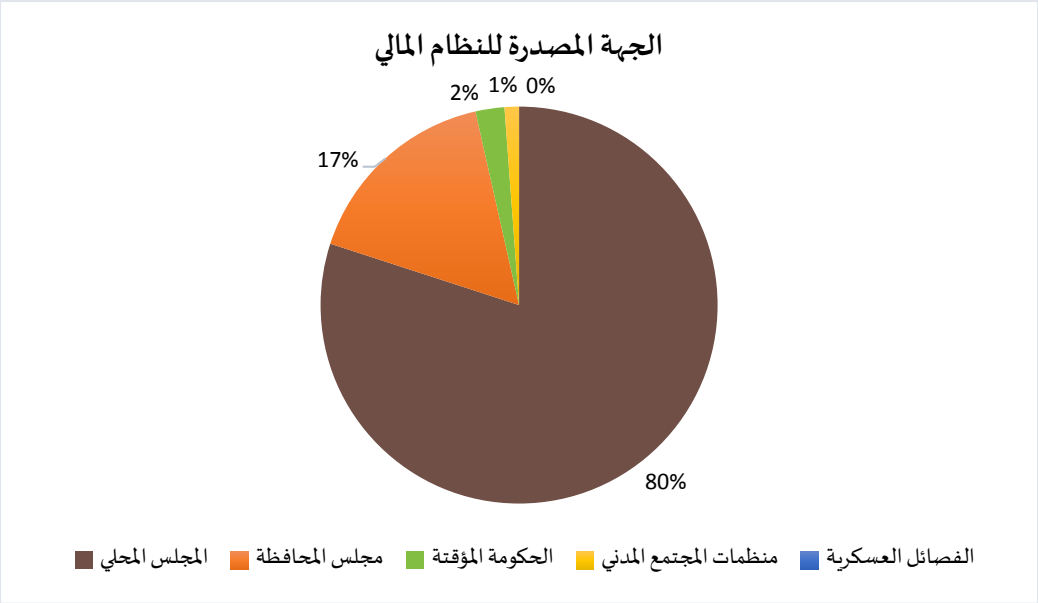
يكتسب موضوع الرقابة المالية أهمية لدى المجالس المحلية سيما في ظل ما تتهم به من سوء إدارة المال المحلي هدراً أو فساداً، وتبعاً لما سبق سيتم التطرق لمنظومة الرقابة المالية القائمة لدى المجالس من حيث الأنظمة والآليات المعمول بها، والجهات المسؤولة عن ممارستها.

تدير المجالس المحلية ماليتها المحلية وفق نظام مالي ومحاسبي، وقد أظهرت النتائج تبني ما يزيد عن ثلثي العينة بقليل لنظام مالي ومحاسبي متوافر بشكل مكتوب، بينما أجاب ربع العينة تقريباً بعدم امتلاكها لأنظمة مالية مكتوبة، في حين لم تتخطى نسبة المجالس التي لا تعتمد أي أنظمة مالية عتبة 10%.



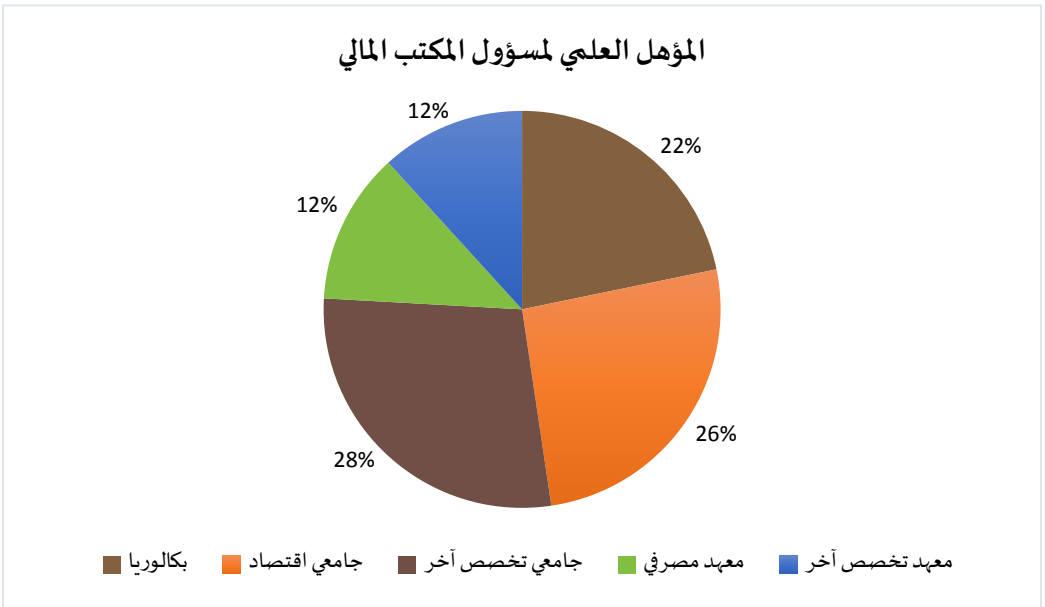
الشكل البياني رقم (19): النظام المالي للمجالس المحلية

ومما يلحظ في هذا الصدد اعتماد ما يزيد عن ثلاث أرباع العينة بقليل على لوائح مالية خاصة بها، بينما لم تتجاوز نسبة المجالس التي تعتمد على الأنظمة المالية الصادرة عن مجالس المحافظات أو الحكومة المؤقتة مجتمعين حاجز 19%.



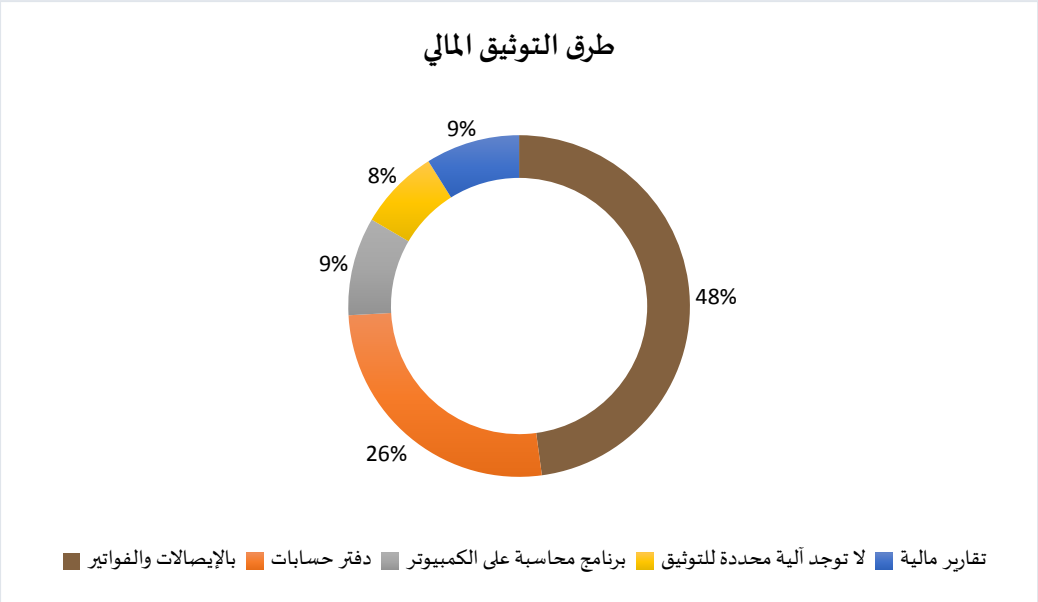
الشكل البياني رقم (20): مرجعية الأنظمة المالية المعتمدة لدى المجالس

تثار التساؤلات حول مدى امتلاك المجالس المحلية لكفاءات مالية تخصصية قادرة على إدارة ماليتها المحلية، وفي هذ الصدد أجاب 38% من العينة عن حيازة مسؤولها المالي على شهادة تخصصية في الاقتصاد والعلوم المالية، سواءً أكانت شهادة جامعية بنسبة 26% أو شهادة معهد مصرفي بنسبة 12%. بالمقابل أفاد ما نسبته 40% من العينة عن امتلاك مسؤولها المالي لشهادة غير تخصصية، سواءً أكانت شهادة جامعية بنسبة 28% أو شهادة معهد متوسط بنسبة 12%، كما كشفت النتائج عن حيازة ما نسبته 22% من مسؤولي المكاتب المالية للمجالس على شهادة بكالوريا فقط.



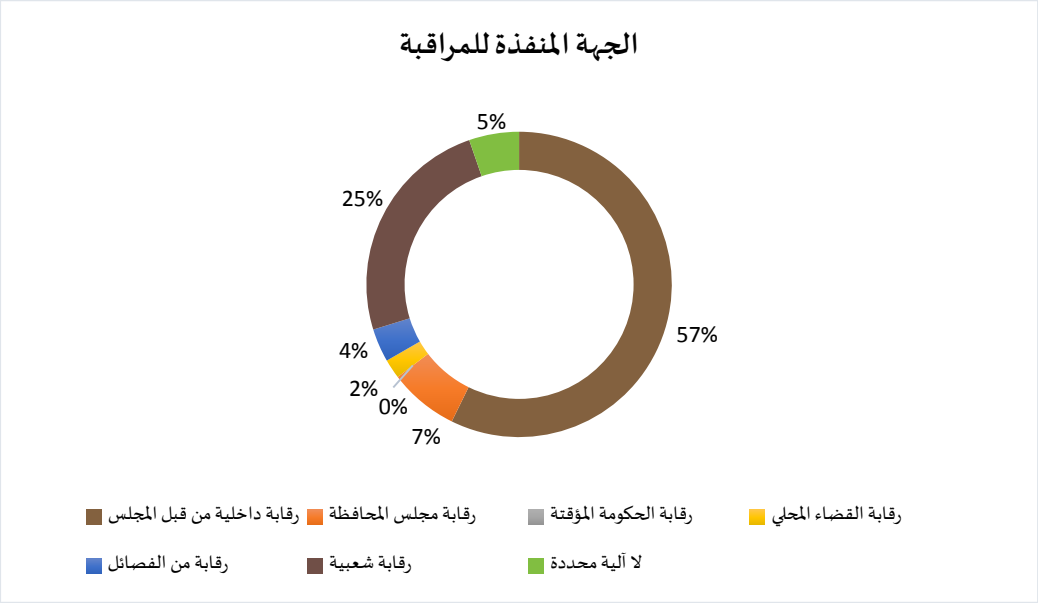
الشكل البياني رقم (21): المؤهل العلمي لمسؤول المكتب المالي

توثق الغالبية العظمى من المجالس أنشطتها، حيث يعتبر التوثيق المالي لأنشطة المجالس من عوامل نجاحها، بما يعزز من ثقة السكان المحليين والجهات الداعمة بها، وقد بينت النتائج تعدد أدوات التوثيق المالي للمجالس، حيث رتبتها العينة وفق الآتي: الإيصالات والفواتير، دفتر حسابات مالي، برنامج محاسبة على الكمبيوتر وتقارير مالية، بينما لم تتجاوز نسبة المجالس التي لا توثق مصاريفها المالية عتبة 8%.



الشكل البياني رقم (22): التوثيق المالي

تتمتع أغلب المجالس بآليات رقابة تتنوع بين تلك داخلية وأخرى خارجية. أما عن الجهات المكلفة بالرقابة على شؤون المجالس ومتابعة أعمالها، فقد أظهرت النتائج تعدد الجهات الرقابية على المجالس حيث تعتمد 57% من عينة الاستطلاع على الرقابة الداخلية، مقابل تبني 25% للرقابة الشعبية، في حين أفاد 7% برقابة مجالس المحافظات على مجالسها. ومما يلحظ في هذا الصدد امتلاك بعض الفصائل لصلاحيات الرقابة على أعمال المجالس وهو ما عبر عنه 4% من العينة، في حين أجاب 2% عن صلاحية القضاء المحلي مراقبة المجالس، في حين لم تتجاوز نسبة المجالس التي لا تخضع لأي رقابة حاجز 5%.



الشكل البياني رقم (23): الجهات المكلفة بمراقبة أعمال المجالس

تشير النتائج ذات الصلة بنظام الرقابة المالية للمجالس المحلية بتعدد الآليات وضعف الأداء، حيث يعتمد ما يزيد عن ثلثي العينة بقليل على أنظمة مالية مكتوبة، غالباً ما تكون من إعدادها وهو ما أفاد به ما يزيد عن ثلاثة أرباع العينة بقليل. وعند مقارنة النتائج السابقة مع تلك المتصلة باختصاص المسؤول عن المكتب المالي، يتضح جلياً أحد الأسباب المفسرة لضعف الأداء المالي للمجالس وذلك من حيث اعتماد ما نسبته 40% فقط على مسؤولين ماليين من حملة الشهادات التخصصية بمجال الاقتصاد والعلوم المالية. ومن العوامل المفسرة أيضاً لضعف الأداء المالي للمجالس افتقادها إلى جهة مرجعية تتولى مسؤولية الرقابة على أعمالها، حيث تظهر النتائج اعتماد المجالس بالدرجة الأولى على لجانها الداخلية للرقابة، في حين تكشف النتائج عن ضعف دور مجالس المحافظات وانعدام دور الحكومة المؤقتة في ممارسة الرقابة على أعمال المجالس.

الخاتمة

تكتسب دراسة مالية الوحدات المحلية أهمية في ظل حاجة تلك الوحدات إلى تنظيم شؤونها المالية راهناً بما يساعدها على وضع السياسات المحلية واتخاذ القرارات وإدارة مواردها بعقلانية لتحقيق الأهداف المتوخاة، كما تكتسب هذه الدراسات أهمية من حيث إثارتها لقضايا إشكالية من قبيل تقاسم الموارد وتوزيع صلاحيات الانفاق المحلي بين المركز والوحدات المحلية سيما في مرحلة إعادة الإعمار.

ويكتسب موضوع المالية المحلية أهمية لدى المجالس المحلية في مناطق سيطرة فصائل المعارضة، نظراً لما تعانيه من عجز مالي مزمن يتهدد دورها واستمراريتها وحتى استقلاليتها، ويعود هذا العجز المالي بأحد أسبابه إلى انخفاض تمويل الجهات المانحة لأسباب تتصل باعتبارات ميدانية أو سياسية أو اقتصادية، كما يمكن تفسير ذلك العجز بأسباب أخرى تتعلق بإدارة المجالس المحلية لماليتها المحلية وطبيعة إيراداتها ونفقاتها، حيث تفتقد المجالس إلى نظام مالي وتشريعات قانونية ولوائح إجرائية موحدة ناظمة لعملية إعداد الموازنة والمصادقة عليها، كما تفتقر مكاتبها المالية إلى الكفاءات التخصصية في مجال الاقتصاد والعلوم المالية.

وفي حين يشكل اعتماد المجالس على الضرائب والرسوم كمصدر رئيسي لإيراداتها المالية نقطة تحول في تفكير المجالس لجهة التقليل من اعتمادها على المانحين لصالح الاعتماد أكثر على مواردها الذاتية، فإن النتائج المتحققة عن الجباية لا ترقى للمستوى للمأمول لأسباب تتصل بضعف الوضع الاقتصادي للمكلفين مالياً وعدم تجاوبهم مع جهود المجالس في الجباية لأسباب عدة، وإلى جانب ما سبق يفسر طبيعة الانفاق المحلي للمجالس عجزها المالي، حيث تقوم المجالس باستنزاف مواردها في دعم قطاعات حيوية تحتاج إلى موارد كبيرة لا تتوافر حتى لدى المركز. كما يفاقم ضعف منظومة الرقابة المالية للمجالس من عمليات الهدر، ويعزز من فرص تشكل حالات فساد مالي داخلها.

وفي ظل ما سبق تجد المجالس المحلية نفسها أمام استحقاق تعزيز إدارتها المالية بما يمكنها من معالجة عجزها المالي وتقليل اعتمادها على المانحين لتأدية وظائفها ومراكمة الخبرات الكفيلة بجعلها شريكاً موثوقاً في عملية إعادة الإعمار، ولكي تتمكن المجالس المحلية من تحقيق ما سبق فإنها بحاجة إلى دورات تدريب مكثفة في مجال الإدارة المالية، كما أنها بحاجة إلى توحيد أنظمتها المالية وتعزيز دور مجالس المحافظات والحكومة المؤقتة في الرقابة على أعمالها إلى جانب الرقابة الشعبية.

منهجية البحث

معلومات عامة عن الاستطلاع

- تاريخ توزيع الاستطلاع: من 2017-09-01 إلى 2017-10-01.
- الجهة المنفذة: مركز عمران للدراسات الاستراتيجية بالتعاون مع مؤسسة إحسان للإغاثة والتنمية.
- عينة الاستطلاع: 170 مجلس محلي.

جدول توزع العينة						
التقسيمات الإدارية	م. بلدات: 52%		م. مدن: 15%		م. بلديات: 33%	
المحافظات	ر.دمشق	حلب	إدلب	درعا	القنيطرة	حمص	حماة
	%3	%9	%55	%15	%2	%8	%8
التوصيف الوظيفي	رئيس المجلس: %72		ع. مكتب تنفيذي: %16		ع. مجلس محلي: %8	ع. هيئة عامة: %2	غير ذلك: %2
المؤهل العلمي	دراسات عليا: %6		إجازة جامعية: %51		معهد متوسط: %15		شهادة ثانوية فما دون %28
الجنس	ذكر: 100 %						
الشريحة العمرية	22-35: %42		36-46: %36		فوق الـ 47: %22		
الحالة الاجتماعية	عازب: %2				متزوج: %98		
آلية تشكيل المجالس	انتخاب: %44		توافق: %52		مبادرة فردية: %2		تعيين: %2

مجتمع الدراسة

يشمل مجتمع الدراسة المجالس المحلية ذات الشخصية الاعتبارية سواءً القائمة منها ضمن مناطقها الإدارية أو تلك المهجرة من مناطقها باتجاه مناطق أخرى بفعل العمليات القتالية أو عمليات التهجير القسرية، حيث بلغ عدد تلك المجالس مجتمعة 470 في أيلول 2017. بحسب بيانات استسقاها الباحث من خلال التواصل مع مجالس المحافظات التابعة للمعارضة السورية.

حجم العينة وخصائصها

تم اختيار عينة غرضية ملائمة بلغ عددها 170 توزعت على محافظات ريف دمشق، درعا، القنيطرة، حمص، حماة، حلب وإدلب، أي ما يزيد عن ثلث مجتمع الدراسة بقليل وبما يزيد من وثوقية العينة وتمثيلها لمجتمع الدراسة. وقد تم اختيار هذه المجالس وتوزيعها على المحافظات بناء على إمكانية التواصل معها سواءً المباشر عبر فرق عمل مؤسسة إحسان للإغاثة والتنمية أو التواصل غير المباشر بواسطة وسائل التواصل المجتمعية، فضلاً عن كونها قائمة في مناطق شبه

مستقرة، إضافة إلى توزيع العينة على المحافظات بناء على عدد المجالس العاملة فيها. أما فيما يتعلق بخصائص العينة، فقد اقتصرت على الذكور دون الإناث ويعود السبب في ذلك إلى ضعف مشاركة المرأة في المجالس المحلية من جهة وعدم تبلور نتائج محاولات بعض المجالس تعزيز مشاركة المرأة فيها من خلال تشكيل مكاتب خاصة تعنى بتمكين المرأة.

أما عمرياً، فقد توزع أفراد العينة وفق الآتي: 72 ينتمون للفئة العمرية بين 22-35، 61 ينتمون للفئة العمرية بين 36-46، 37 ينتمون للفئة العمرية فوق 47. وفيما يتعلق بتوزع العينة من حيث المنصب الوظيفي، فقد شارك 122 من رؤساء المجالس في الاستطلاع إلى جانب 28 من أعضاء المكاتب التنفيذية للمجالس، بينما شارك 14 مستطلع ممن يعلمون في الإدارات والهيئات والمكاتب الخدمية التابعة للمجالس، لتنقسم بقية العينة بالتساوي بمعدل 3 مستطلعين كأعضاء هيئات عامة مشكلة للمجالس و3 باعتبارهم متعاقدين مع المجالس المحلية.

مدة الاستطلاع

استغرقت عملية توزيع استطلاع الرأي شهر، حيث بدأ التواصل مع المجالس المحلية اعتبارًا من 2017-09-01 وحتى تاريخ 2017-10-01، ليتم بعد ذلك تفريغ البيانات ثم تحليلها واستخلاص النتائج النهائية.

الملاحق

استبيان خاص بواقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس المحلية

مقدمة

تحتاج المجالس المحلية إلى موارد مالية للقيام بوظائفها الأساسية، وكلما امتلكت المجالس موارد مالية مستقرة مُدارة بكفاءة اقتصادية كلما زادت فاعليتها وقدرتها على توفير الخدمات المحلية، ولعب دور أساسي في عملية التنمية الاقتصادية وكذلك في عملية إعادة الإعمار. سعياً لتعزيز دور المجالس المحلية واستقلاليتها المالية، ومعالجة إشكالية العجز المالي الذي يواجه معظم المجالس، ولتطوير أدائها المالي وتنمية مواردها الذاتية، يقوم الباحث في مسار الإدارة المحلية أيمن الدسوقي، بالعمل على دراسة تحليلية تتناول مالية المجالس المحلية، ويأمل الباحث منكم التفضل بالإجابة على أسئلة الاستبيان التالي.

تنويه: سيتم استخدام بيانات ومعلومات الاستبيان لأغراض إحصائية فقط، مع إمكانية إرسال النتائج الإحصائية للمشاركين بالاستبيان بناء على طلبهم، على أن يتم عرض جميع النتائج في الدراسة التحليلية، دون ذكر أسماء أو بيانات المجالس أو أعضائها المشاركين في الاستبيان.

معلومات المجيب

الجنس	ذكر		أنثى	
الحالة الاجتماعية	متزوج		عازب	
العمر	21-15	35-22	46-36	فوق الـ 47
المستوى التعليمي	شهادة ثانوية فما دون	معهد متوسط	إجازة جامعية	دراسات عليا
المنصب الحالي	رئيس المجلس	عضو مكتب تنفيذي	عضو مجلس	غير ذلك
التواصل الشخصي	إيميل		سكايب/ رقم هاتف	

معلومات عامة عن المجلس

اسم المجلس					
البريد الإلكتروني الرسمي					
سكايب/ تويتر					
المحافظة					
تصنيف المجلس	م. محافظة	م. مدينة	م. بلدة	م. بلدية	لجنة حي
عدد أعضاء المجلس					
عدد أعضاء المكتب التنفيذي					

المحور الأول (معلومات عامة عن المجلس)

1. **ما هي آلية تشكيل المجلس؟ (إجابة واحدة)**

انتخابات توافق تعيين مبادرة فردية من الناشطين

2. **رتب العوائق التي تواجه إجراء انتخابات محلية عامة لاختيار المجلس (1 الأقل تأثير و5 الأكثر تأثيراً)**

- عوائق أمنية.
- معارضة القوى العسكرية.
- قلة الوعي العام بأهمية الانتخابات.
- غياب الإطار التنظيمي والقانوني الناظم للانتخابات.
- الانقسامات المجتمعية وحالات النزوح والهجرة.

3. **هل يتوافر لدى المجلس نظام داخلي يتضمن تفصيلاً لمهام ومسؤوليات وصلاحيات العاملين في المجلس (إجابة واحدة)**

- نعم، لوائح خاصة بالمجلس.
- نعم، لوائح وزارة الإدارة المحلية.

- لا، لا توجد لوائح معتمدة.
- لوائح صادرة عن الفصائل العسكرية.
- لوائح أخرى.

4. كيف تصف علاقة المجلس مع القوى العسكرية الموجودة في منطقة المجلس؟ (إجابة واحدة)

جيدة جداً جيدة مقبولة سيئة سيئة جداً

5. يقوم المجلس المحلي بتأدية دور:

- سياسي (تمثيل السكان المحليين، مفاوضات تبادل أسرى، عقد هدن، مصالحة مجتمعية...إلخ).
- خدمي (توفير الخدمات الأساسية للسكان).
- تنموي (تحقيق التنمية الاقتصادية).
- جميع ما سبق.

المحور الثاني (الجانب الخدمي)

1. يعتبر المجلس المحلي من حيث توفير الخدمات..... (إجابة واحدة)

الجهة الوحيدة جهة مركزية إلى جانب جهات أخرى جهة منسقة جهة ثانوية

2. رتب الخدمات التالية من حيث أولويتها بالنسبة للمجلس؟ (1 الأقل أهمية و5 الأكثر أهمية)

- الإغاثة.
- الصحة.
- التعليم.
- ترميم البنية التحتية (المياه والصرف الصحي، الكهرباء، الطرق).
- الدفاع المدني.

3. خدمات المجلس المحلي تصل إلى (إجابة واحدة)

- جميع النطاق الإداري للمجلس.
- غالبية النطاق الإداري للمجلس.
- أجزاء من النطاق الإداري للمجلس.
- جميع النطاق الإداري للمجلس إضافة إلى مناطق أخرى خارج نطاقه.

4. **برأيك ما هي العوائق التي تواجه تأمين الخدمات من قبل المجلس (رتبها وفق الآتي، 1 الأقل الأهمية و5 الأكثر أهمية)**

- قلة الكوادر.
- ضعف التمويل.
- تدخل القوى العسكرية.
- صعوبات أمنية.
- مشاكل إدارية.

المحور الثالث (الجانب المالي والاقتصادي)

1. **ما هو النشاط الاقتصادي السائد في منطقة عمل المجلس؟**

○ زراعي	مرتفع	متوسط	منخفض
○ صناعي	مرتفع	متوسط	منخفض
○ تجاري	مرتفع	متوسط	منخفض
○ خدمي	مرتفع	متوسط	منخفض

2. **يعتمد المجلس على الموارد المالية التالية لتسيير أنشطته؟ (رتبها وفق الآتي، 1 الأقل وفرة و7 أكثرها)**

- ضرائب ورسوم محلية.
- دعم خارجي (منظمات، دول).
- دعم أفراد.
- دعم فصائل عسكرية.
- إيرادات مشاريع تنموية.
- استثمار أملاك عامة.
- دعم مؤسسات المعارضة.

3. **هل يتوافر نظام مالي ومحاسبي لدى المجلس؟**

متوافر بشكل مكتوب	غير متوافر أبداً	متوافر بشكل غير مكتوب

4. **في حال توافر نظام مالي ومحاسبي لدى المجلس، من هي الجهة المصدرة لهذا النظام؟**

- المجلس المحلي نفسه.
- مجلس المحافظة.
- الحكومة المؤقتة.

- منظمات مجتمع مدني.
- جهات عسكرية.

5. كيف يتم إعداد موازنة المجلس (اختيار متعدد)

- بناء على الموارد المالية المتوفرة.
- بناء على نفقات المجلس المتوقعة.
- بناء على الدعم المالي المتوقع من المانحين.
- بناء على خبرة المجلس المحلي في الدورات السابقة.
- وفقاً لتقديرات المسؤول المالي في المجلس.

6. من هي الجهة المخولة بإعداد الموازنة والميزانية للمجلس المحلي؟

رئيس المجلس المحلي المكتب التنفيذي المكتب المالي المجلس المحلي

7. من الجهة المخولة بالمصادقة على الموازنة والميزانية العامة وقبول التقارير المالية الخاصة بالمجلس؟

- الحكومة المؤقتة.
- مجلس المحافظة.
- رئيس المجلس المحلي.
- المكتب التنفيذي.
- المجلس المحلي.
- الهيئة العامة (المشكلة للمجلس المحلي).
- الفصائل العسكرية.
- جهات أخرى.

8. ما هو المؤهل العلمي للمسؤول المالي في المجلس (إجابة واحدة)؟

- جامعي (اقتصاد).
- جامعي من تخصص آخر.
- معهد مصرفي.
- معهد من تخصص.
- بكالوريا.

9. كيف تتم عملية الرقابة على أعمال المجلس (اختيار متعدد)؟

- رقابة داخلية تتم من قبل هيئة تتبع للمجلس.
- رقابة خارجية تتم بواسطة مجلس المحافظة.
- رقابة خارجية تتم بواسطة الحكومة المؤقتة.
- رقابة تتم بواسطة هيئات قضائية.
- رقابة تتم من قبل الفصائل العسكرية.
- رقابة شعبية.
- لا تواجد هيئة للرقابة.

10. كيف يتم توثيق الأنشطة المالية للمجلس (اختيار متعدد)؟ *

- بالإيصالات والفواتير.
- دفتر حسابات.
- برنامج محاسبة على الكمبيوتر.
- لا توجد آلية محددة للتوثيق.
- تقارير مالية.

11. تصرف إيرادات المجلس المحلي على (رتبها وفق الآتي: 1 من حيث الأقل انفاقاً و7 الأكثر انفاقاً)

- رواتب وأجور.
- مصاريف إدارية.
- مصاريف صيانة (آليات+ آثاث+ منشئات).
- دعم قطاعات حيوية خدمية (المياه، الكهرباء).
- شراء تجهيزات ومعدات.
- تأسيس مشاريع استثمارية تنموية.
- مصاريف نقل ومحروقات.

12. برأيك، يتولى المجلس المحلي سلطة الانفاق المالي المحلي

- بشكل مستقل عن الحكومة المركزية وبناء على خطة المجلس.
- بإشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبالتكامل بين خطط المركز وخطة المجلس.
- لا يخول المجلس سلطة الانفاق، فهذا من اختصاص المركز ووفقاً لخططه.

13. برأيك، تعود الإيرادات المالية المتحصلة من قبل المجلس المحلي (عوائد استثمار الموارد الطبيعية والأملاك العامة للدولة، استيفاء الضرائب والرسوم المحلية...)

- بشكل كامل إلى خزينة المجلس المحلي.
- بشكل كامل إلى خزينة الحكومة المركزية.
- بالتشارك وفق نسب معينة بين المجلس المحلي والحكومة المركزية.

14. يقوم المجلس في تحصيل الجباية المحلية (الرسوم والضرائب على خدمات كالمياه والكهرباء والنظافة) من خلال (اختيار متعدد)...

- تعيين جباة محليين يتبعون للمجلس المحلي.
- تفويض المجلس مهام الجباية لهيئات محلية (كالشرطة المحلية أو الفصائل أو منظمات المجتمع المدني).
- تحصيل الرسوم والضرائب من خلال فرضها على الخدمات (كالخبز، سلال الإغاثة) التي يوفرها المجلس للسكان
- طرق أخرى.

15. برأيك ما هي أسباب ضعف الجباية المحلية (رتبها وفق الآتي، 1 الأقل أهمية و7 الأكثر أهمية)

- عدم تعاون السكان.
- غياب آلية تنظيمية وقانونية للجباية.
- غياب نظام مالي للجباية.
- عدم تعاون القوى العسكرية.
- انخفاض مستو ى الدخل.
- ضعف الشفافية المالية المجلس.
- غياب ذراع تنفيذية للمجلس لتنفيذ الجباية

عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies

مسار الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية

www.OmranDirasat.org
OmranDirasat
OmranDirasat
OmranDirasat