عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies

مسار الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية

واقع وتحديات الجباية المحلية في المجالس المحلية

ورقة تحليلية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

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

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة بحثية تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً لصنّاع القرار في سورية والمنطقة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. يُنتج المركز الدراسات المنهجية المنظّمة التي تساند المسيرة العملية لمؤسسات الدولة والمجتمع، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة الأولويات.

تعتمد أبحاث المركز على الفهم الدقيق والعميق للواقع، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكّن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

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

تاريخ الإصدار 27 تشرين الأول/ أكتوبر 2015

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

جدول المحتويات

جدول المحتويات 1
مقدمة 2
الموارد المالية للمجالس: عجز مالي متزايد له ما يبرره 3
1. الموارد الذاتية 3
2. الموارد الخارجية 3
الجباية المحلية: جدل قائم وتوجه ناشئ 5
آليات تنظيم الجباية المحلية 7
تحديات الجباية المحلية وحلول مقترحة 9
1. التحديات الاقتصادية 9
2. التحديات الإدارية والقانونية 10
3. التحديات المجتمعية 10
خاتمة 11

ملخص تنفيذي

تواجه المجالس المحلية عجزاً مالياً متنامياً له أسبابه كارتفاع كلف توفير الخدمات لأسباب أمنية ولوجستية وعدم استقرار الإيرادات المالية نظراً لاعتماها على مصادر دعم خارجية أكثر منها ذاتية. وإذ يُشكل ذلك تحدياً لقدرتها على توفير الخدمات وكذلك استمراريتها، فإنه يتوجب العمل على تفعيل الموارد الذاتية للمجتمع المحلي وهو ما قامت به بعض المجالس من خلال العمل على تطبيق الجباية المحلية. ويجد هذا التوجه ما يبرره رغم معارضته من قبل آخرين باعتبار المجالس هيئات شرعية ذات دور خدمي مركزي في إدارة مناطقها التي يغلب عليها نمط الاقتصاد المحلي، وإذ يعاني هذا التوجه الوليد من تحديات اقتصادية وإدارية وقانونية ومجتمعية فإنه يتوجب العمل وبالتوازي على عدة محاور لتعزيز فرص نجاح المجالس في تطبيقه وهو ما يتم من خلال العمل على تحقيق إنعاش اقتصادي للسكان المحليين ونشر قيم المواطنة والانتماء وتعزيز قدرات المجالس في تنظيم عملية الجباية وتمتين علاقتها مع السكان المحليين.

مقدمة

تحتاج وحدات الإدارة المحلية إلى موارد مالية للقيام بوظائفها لا سيما دورها الخدمي، وكلما امتلكت موارد ذاتية مستقرة مُدارة بكفاءة اقتصادية كلما زادت فاعليتها وقدرتها على تحقيق التنمية المحلية والعكس صحيح، ولهذا يعتبر استقلال المجالس المحلية مالياً أحد مقوماتها الرئيسية. حيث يعد العجز المالي من أبرز التحديات التي تواجه عمل المجالس، سواء عاد سبب العجز إلى القيود التي تفرضها السلطة المركزية على المجالس، أو إلى ظروف تتعلق بصغر مساحة الوحدة الإدارية وقلة مواردها الذاتية، إضافةً إلى ضعف كفاءة المجالس في إدارة الموارد وانخفاض مستوى تجاوب السكان فيما يتعلق بسداد التزاماتهم المالية الذي غالباً ما يعود إلى ضعف الإطار التشريعي والتنفيذي الناظم للتمويل المحلي أو إلى انخفاض مستويات الثقة بالمجالس لأسباب تتصل بآليات تشكيلها وأدائها.

بالانتقال إلى المجالس المحلية العاملة في مناطق سيطرة فصائل المقاومة الوطنية، يعتبر العجز المالي الناجم عن الفجوة بين حجم النفقات المتزايدة وحجم الإيرادات غير المستقرة أحد أبرز التحديات التي تواجه عملها والتي تؤدي إلى العجز عن توفير الخدمات وفي حالات أخرى تعليق عمل المجلس أو تقديم استقالته وبالتالي حدوث فراغ خدمي. وفي محاولة من المجالس لتعزيز مواردها الذاتية وتحقيق الاستدامة المالية بما يساعد في استقرارها المؤسساتي لجأت بعضها إلى تفعيل الجباية المحلية .

تناقش هذه الورقة موضوع الجباية المحلية كأحد موارد التمويل الذاتي للمجالس المحلية في مناطق سيطرة فصائل المقاومة الوطنية من حيث تفكيك المصطلح ومعرفة أنماط الجباية السائدة ومناطق انتشارها وآلياتها وتجاوب الفاعلين محلياً معها ومقارنتها بنمطي الجباية السائدين في مناطق سيطرة تنظيم "الدولة الإسلامية" ومناطق سيطرة حزب PYD، ومن ثم عرض التحديات التي تواجهها وصولاً إلى اقتراح توصيات لتعزيز الجباية المحلية للمجالس.

الموارد المالية للمجالس: عجز مالي متزايد له ما يبرره

يعرّف التمويل المحلي بأنه الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل النفقات التشغيلية والاستثمارية للأنشطة التي تقوم بها الوحدات المحلية من أجل توفير الخدمات الأساسية وتحقيق التنمية. وتقسم مصادر التمويل المحلي إلى قسمين رئيسين هما:

1. الموارد الذاتية

وهي التي تتوفر للوحدة المحلية وتتأثر بعدة عوامل كالمساحة والموقع وطبيعة النشاط الاقتصادي وحجم السكان، وتشمل:

أ- **الضريبة المحلية:** كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام من المكلفين مالياً ضمن نطاق الوحدة الإدارية بقصد تحقيق منفعة عامة، ويمكن إيجاز سمات الضريبة المحلية بـ: 1) التوافق مع قواعد الضريبة العامة، 2) محلية الوعاء والتكليف الضريبي، 3) سهولة تقدير الضريبة بما يمكّن الوحدات المحلية من وضع ميزانياتها وفق تقديرات متوقعة.

ب- **الرسوم المحلية:** إيرادات مالية تحصلها الوحدات المحلية من السكان مقابل خدمات تؤديها لهم بحيث تعود المنافع بشكل مباشر على دافعي الرسوم، وللوحدات حق تحصيل نوعين من الرسوم: رسوم عامة تفرض بقرار مركزي ورسوم محلية يتم فرضها من قبل المجالس المحلية.

ت- **إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية:** الإيرادات المالية الناجمة عن تشغيل واستثمار المرافق والأملاك العامة التي تكون ضمن نطاق الوحدات الإدارية ووفق القوانين الناظمة، وقد يكون المجلس هو الجهة المشغلة أو يتم التعاقد مع جهة مشغلة كالقطاع الخاص.

2. الموارد الخارجية

الموارد التي تُقدم للوحدات المحلية سواءً من الحكومة المركزية أو جهات مانحة أخرى وتشمل:

أ- **الإعانات الحكومية:** المنح المالية التي تقدمها الحكومة المركزية للوحدات المحلية لتغطية نفقاتها من جهة وتحقيق التوازن الإنمائي بين المناطق من جهة أخرى.

ب- **القروض:** الموارد المالية المتحصل عليها من جهات عدة محلية وخارجية لتمويل المشاريع الاستثمارية لا تتوافر لها اعتمادات مالية في الموازنة أو لتغطية العجز المتحقق في ميزانية الوحدات المحلية، ويتم تنظيم القروض وفق القوانين المعمول بها.

ت- **التبرعات والهبات:** الموارد المالية الناجمة عن تبرعات مالية يقدمها الأفراد بشكل مباشر أو غير مباشر للوحدات المحلية، وتقسم إلى تبرعات مقيدة بموافقة المركز وأخرى لا تستلزم هذه الموافقة بالضرورة.

يعتبر تنظيم الموارد المالية للمجالس المحلية في مناطق سيطرة فصائل المقاومة الوطنية من أهم تحديات تطوير أدائها [1] لا سيما في ظل ما تعانيه من عجز مالي متزايد يحدّ من قدرتها على إدارة شؤون المجتمعات المحلية سواءً من حيث الحد من قدرتها على توفير الخدمات الأساسية [2] أو إضعاف مقومات استمراريتها ككيان مؤسساتي [3] وما يسببه ذلك من فراغ خدمي يعيق استقرار المجتمعات المحلية، إضافةً إلى الحد من استقلالية المجالس مع تزايد حضور المؤثر الخارجي لأجندات المانحين.

ويمكن تفسير أسباب العجز المالي للمجالس المحلية بالآتي:

1. الاعتماد الرئيسي على مصادر دعم خارجية [4] سواءً كانت هذه المصادر مؤسسات المعارضة وهي محدودة [5] أو دعم منظمات المجتمع المدني أو دعم الجهات المانحة سواءً أكانت دولاً أم منظمات غير حكومية وهو دعم غير مستقر. وفي هذا السياق أشار تقرير OCHA إلى أن نسبة تمويل الجهات المانحة لخطة التدخل الإنساني في سورية لم تتجاوز 38%، كما أنه غير متاح لكل المجالس وليس بالضرورة أن يكون متوافقاً مع أولوياتها؛[6]

2. محدودية الاعتماد على الموارد الذاتية مما يمكن تفسيره بما يلي:

- غياب رؤية استراتيجية للمجالس فيما يتعلق بتنمية مواردها الذاتية، ويعود ذلك إلى أسلوب عملها القائم على تلبية الاحتياجات المرحلية العاجلة أكثر من التخطيط بعيد المدى ويعود ذلك لضعف الإمكانيات في هذا المجال؛
- افتقار المجالس إلى ميزانيات واضحة تحدد الإيرادات والنفقات؛[7]
- ضعف مقومات البيئة الاستثمارية مع التسرب المتزايد لرؤوس الأموال والخبرات السورية للخارج بحثاً عن فرص أفضل وغياب حالة الاستقرار الأمني.

---

[1] قاط الضعف والقوة في عمل المجالس المحلية، راديو الكل، تاريخ 19-1-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/8dnXL9.

[2] حسام الجبلاوي، بلديات ريف اللاذقية توقف خدماتها ومجلس المحافظة غائب عن الريف، جريدة عنب بلادي، تاريخ 15-12-2014، رابط إلكتروني: http://goo.gl/Aswk7C.

[3] بيان استقالة جماعية لأعضاء المجلس المحلي في مدينة درعا، الصفحة الرسمية لمجلس مدينة درعا على الفيس بوك، تاريخ 21-7-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/ysjrJ4، أيضاً مراجعة، انخفاض عدد العاملين في المجلس المحلّي لمدينة حلب بعد إعلان حالة الطوارئ، المبادرة السورية للشفافية، تاريخ 1-2-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/GLtgai.

[4] أظهر استطلاع رأي المجالس المحلية في محافظة إدلب أن 71.8% من المجالس ليس لديها موارد ذاتية، للمزيد راجع قراءة تحليلية (2/2) في استطلاع رأي المجالس المحلية بمحافظة إدلب، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 10 نيسان 2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/xirF17.

[5] أشار السيد أسامة البردان عضو المكتب التنفيذي في مجلس محافظة درعا إلى أن الحكومة المؤقتة هي المصدر الرئيسي للتمويل على الرغم من ضعف إمكانياتها، حديث أجراه الباحث مع السيد أسامة على مواقع التواصل الاجتماعي، تاريخ 12-9-2015

[6] أشار رئيس المجلس المحلي لمدينة حلب أسامة تلجو في مقابلة مع راديو حارة FM إلى أن الجهة المانحة التي مولت مشروع رواتب موظفي المجلس قد غيرت أولياتها إلى التعليم وليس إلى دعم المجالس المحلية، للمزيد راجع، أصوات من حلب -مجلس مدينة حلب. ملاحظات على الأداء وتوضيح للأسباب، راديو حارة FM، تاريخ 31-8-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/8fD80g.

[7] أشار رئيس المجلس المحلي لمدينة إعزاز إلى غياب وجود ميزانية للمجلس، كما تحدث عن رفض المنظمات الداعمة تمويل مشاريع تنموية تمكن المجلس من الاستفادة من عائداتها ليقتصر دعمها على المشاريع الخدمية والإغاثية، للمزيد راجع، المجلس المحلي في إعزاز/ إغاثة ومشاريع وخطط لدعم مدينة عطشى منذ 3 سنوات، جريدة سوريتنا، العدد رقم 203، ملحق خاص بالمجالس المحلية في محافظة حلب، تاريخ 9-8-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/31RH5z.

3. الفجوة الكبيرة بين الإيرادات المالية للمجالس ونفقاتها التشغيلية والاستثمارية لاسيما مع ارتفاع كلف توفير الخدمات لأسباب أمنية ولوجستية، فضلاً عن حجم الدمار الكبير الذي لحق بالبنية التحتية والمرافق العامة بفعل سياسة التدمير الممنهجة التي تعتمدها قوات الأسد والفصائل الموالية له بحق المناطق الخارجة عن سيطرته؛

4. الهدر المالي الناجم عن ضعف الكفاءة الاقتصادية في إدارة الإيرادات وغياب منظومة متكاملة للرقابة والمساءلة.

الجباية المحلية: جدل قائم وتوجه ناشئ

لجأت بعض المجالس إلى تفعيل الجباية المحلية للتخفيف من العجز المالي الذي تواجهه وبما يمكّنها من تعزيز قدرتها على توفير الخدمات والقيام بمبادرات تنموية تتوافق مع احتياجات مجتمعاتها، وينقسم الموقف حيال فرض الجباية بين معارض ومؤيد ولكلّ حججه، حيث يقول معارضوها بأن الأوضاع الراهنة لا تهيئ لقيام نظام ضريبي وإدارة جبائية وإنما يتحقق ذلك في دولة مستقرة، ويدعمون موقفهم هذا بمبررات عدة أبرزها: 1) عجز المجالس عن توفير الخدمات بشكل مستقر ودائم [8] وضعف ارتباطها بالحكومة المؤقتة، 2) افتقاد المجالس إلى بنية تشريعية ناظمة لعملية الجباية وآليات تنفيذية لتحقيق ذلك، 3) سيولة الوضع الميداني وتغير القوى المسيطرة، 4) افتقاد السكان لمصادر دخل كافية ومستقرة وذلك لتراجع النشاط الاقتصادي في تلك المناطق إلى حده الأدنى بحكم الصراع واعتماد السكان بنسبة كبيرة منهم على المعونات الاجتماعية المقدمة من الجهات المانحة [9]، بالمقابل يرى مؤيدو فكرة الجباية المحلية ضرورتها لتحقيق استقرار المجتمعات المحلية وأن لها بيئة مواتية حالياً لتطبيقها، في ظل الحجج الآتية:

1. **شرعية المجالس**: كونها هيئات ممثلة للسكان المحليين، حيث يتم اختيارها إما بواسطة الانتخابات حينما تتوفر مقوماتها وقد تشكل ما يقارب نسبة 36% من المجالس وفق ذلك، أو من خلال التوافق بين الفاعلين محلياً كما هو سائد حيث تشير الإحصائيات إلى تشكل ما نسبته 55% منها وفق هذه الآلية [10]، ويلحظ تطور تجربة المجالس فيما يتعلق بآليات التمثيل وحجم المشاركة المحلية فيها وهو ما يمكن الاستدلال عليه بانحسار ظاهرة تعدد المجالس التي كانت تعتبر إحدى مؤشرات تنازع الشرعية، مما يدعم حجة شرعية المجالس المحلية في فرض الجباية؛

[8] في هذا الصدد يقول أسامة تلجو رئيس المجلس المحلي لمدينة حلب، لا يمكن فرض ضرائب على الكهرباء والماء لعدم القدرة على تأمين استمرارية توفيرها ولا يمكن فرض جباية على النظافة بسبب الأوضاع المعدمة للسكان، للمزيد راجع، لقاء مع رئيس المجلس المحلي لمدينة حلب، المبادرة السورية للشفافية، تاريخ 11-3-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/wDoqgB.

[9] المجالس المحلية وتجربة الجباية ما لها وما عليها، قناة نبض سوري على اليوتيوب، تاريخ 16-7-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/w3HM6f.

[10] مؤشر احتياجات المجالس المحلية في سورية، دراسة أعدتها وحدة المجالس المحلية بالتعاون مع مركز عمران للدراسات الاستراتيجية ومركز سير للإحصاء وبدعم من منظمة المساعدات الشعبية النرويجية، تاريخ 3-3-2015.

2. **مركزية الدور الخدمي للمجالس**: تقوم المجالس بأدوار متفاوتة وتبعاً لظروف عدة بتوفير الخدمات الأساسية، وقد تمكنت المجالس من تنويع نشـاطها الخدمي خارج نطاق الخدمات الاجتماعية لتقوم بتوفير خدمات المياه والكهرباء والنظافة والتنظيم العمراني. إلخ، ووفقاً لذلك يحق للمجالس فرض رسوم على الخدمات التي توفرها لتحقيق استمراريتها، وفي هذا السياق أجاب 76% من المناطق التي شملتها دراسة مؤشرات احتياجات المجالس بأن المجالس هي الجهة الرئيسية في إدارة الأزمات وتوفير الخدمات؛

3. **الطابع المحلي للاقتصـاد**: تفككت بنية الاقتصـاد المركزي لسـورية بفعل الصـراع حيث انحسـرت قدرة المركز على الإدارة الاقتصادية من حيث التخطيط وحشـد الموارد والتنفيذ والمراقبة لصـالح فاعلين محليين، ولتتبلور تدريجياً ثلاثة أنماط من الاقتصـاد بحسـب القوى المسـيطرة وهي: **المركزية، التعايش، الإدارة الذاتية**. حيث يغلب النمط الأخير على مناطق سـيطرة فصـائل المقاومة الوطنية من حيث قيام عدة فاعلين محلين ومنهم المجالس المحلية بإدارة اقتصـاديات المناطق والنواحي وبالتالي إمكانية تطبيق الجباية داخل الوحدة المحلية وحصر نطاق الاستفادة من إيراداتها بها بعيداً عن المركز. [11]

تظهر بيانات رصـد المجالس المحلية خلال العامين الماضـيين أن بدء عملية تطبيق الجباية المحلية من قبلها كانت في الأشهر الأخيرة من عام 2014 خاصةً في محافظتي حلب وإدلب[12] وبالتدقيق يلحظ تركز هذا التطبيق في مناطق حارم[13] ومعرّة النعمان وإدلب[14] بالنسـبة لمحافظة إدلب، أما في محافظة حلب فيتركز في منطقتي إعزاز[15] وجبل سـمعان[16]، ويمكن تفسـير التركّز في هذه المناطق بما يلي: 1) توفر مصـادر دخل للسـكان المحليين مما يسـهّل عليهم دفع الرسـوم التي تعتبر رمزية [17]، 2) اسـتقرار المجالس المحلية ودورها المركزي في توفير الخدمات للسـكان، 3) وجود موقف إيجابي عام من الهيئات المدنية وفصـائل المقاومة الوطنية والسـكان تجاه فكرة الجباية لتأمين اسـتمرارية الخدمات. [18] كذلك يلحظ انتشـار الجباية على نطاق ضـيق في المناطق الخارجة عن سـيطرة قوات الأسـد في محافظتي درعا وحمص ويمكن تفسـير ذلك بما يلي: 1) انخفاض مسـتوى معيشـة السـكان وغياب مصـادر دخل مسـتقرة لهم [19]،2) محدودية دور المجالس في توفير بعض الخدمات لأسـباب عدة تتصل بنقص التمويل والأوضـاع الأمنية وقلة الكفاءات. بالمقابل لم تتوافر مؤشـرات كافية للحكم بوجود الجباية في مناطق سيطرة فصائل المقاومة الوطنية في محافظات ريف دمشق والقنيطرة وحماة.

---

[11] للمزيد راجع، "اقتصاد النواحي/ أنماط إدارة الأنشطة التجارية في سوريا خلال الحرب الأهلية، المركز الإقليمي للقاهرة للدراسات الاستراتيجية، تاريخ 20-4-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/Y74cTq.

[12] إحداث قسم لجباية رسم النظافة، المبادرة السورية للشفافية، تاريخ 1-11-2014، رابط إلكتروني http://goo.gl/QXcOkZ.

[13] المجلس المدني الثوري لقرية عزمارين المكتب الاعلامي، الموقع الرسمي للمجلس على الفيس بوك، تاريخ 31-1-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/pJwRtO.

[14] مشاكل جباية المياه في بنش، الموقع الرسمي لمجلس إدارة مدينة بنش على الفيس بوك، تاريخ 10-6-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/slGCGG.

[15] اعزاز: البدء بجباية رسوم الخدمات والتكافل الاجتماعي من قبل البلدية، موقع مبادرة الشفافية السورية، تاريخ 9-9-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/kWd0CB.

[16] جباية شهريّة للمنازل مقابل تخديمها بالمياه والنظافة، موقع مبادرة الشفافية السورية، تاريخ 4-3-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/EfNePY.

[17] للمزيد حول اقتصاديات المناطق والنواحي وكيفية تدبير السكان المحليين لأمورهم العاشية والخدمية مراجعة سلسلة التقارير الاقتصادية الصادرة عن مجموعة عمل اقتصاد سورية بعنوان المشهد الاقتصادي، موقع مجموعة عمل اقتصاد سورية، رابط إلكتروني http://goo.gl/1yaETg.

[18] المجلس المحلّي يقوم بجباية اشتراكات المياه والهاتف، المبادرة السورية للشفافية، تاريخ 3-2-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/S1lhux.

[19] أشار عضو مجلس محافظة درعا أسامة البردان إلى أن الجباية المحلية تشكل عبئاً على السكان وذلك لظروفهم المعيشية الصعبة، حديث أجراه الباحث مع السيد أسامة على مواقع التواصل الاجتماعي، تاريخ 12-9-2015.

آليات تنظيم الجباية المحلية

يقصد بتنظيم الجباية عملية اتخاذ قرار فرض الرسوم وتحديد آليات التنفيذ ومصاريف الإيرادات والجهات المسؤولة عن كل مرحلة وتفاعل المعنيين بالأمر معها، يمكن القول بأن المجالس المحلية هي الجهة التي تتخذ القرار بفرض الجباية المحلية إما في جلساتها الدورية [20] أو في الاجتماعات العامة التي تعقدها مع الفاعلين محلياً [21]، ومن ثم تتم إحالة القرار للمكتب التنفيذي لبحث آليات تنفيذه.[22]

وقد لجأت المجالس إلى وسائل عدة لتنفيذ عملية الجباية، من هذه الوسائل:

1. توظيف جباة محليين لتحصيل الرسوم من المكلفين سواءً أكانوا سكاناً مقيمين داخل النطاق الإداري للمجلس أو من أصحاب المحلات والورش؛ [23]
2. تشكيل لجان جباية تخصصية؛ [24]
3. فرض الرسوم على الخدمات المباشرة التي يستفيد منها السكان؛ [25]
4. تفويض فرض الرسوم لهيئات تنفيذية محلية.[26]

وفيما يتعلق بالإيرادات المتحققة فيتم تخصيصها لتغطية جزء من كلف توفير الخدمات الأساسية. [27]

أما فيما يتعلق بمستوى تفاعل المعنيين بالأمر فيختلف بين مدينة وأخرى، حيث بلغت نسبة الاستجابة لجباية المياه في مدينة بنش نسبة 25% عن شهري أيار وحزيران 2015[28]، أما في مدينة إعزاز فبلغت نسبة 60% عن شهري تشرين الثاني وكانون الأول 2014[29]، كما يلحظ تنامي مستوى الاستجابة حيث ارتفعت نسبة الإيرادات المتحققة عن جباية المياه والنظافة في مدينة الأتارب من 55 ألف ليرة سورية عن 600 محل تجاري وصناعي في شهر كانون الثاني 2015 إلى 500 ألف ليرة سورية في شهر أيار 2015 [30]، ويمكن تفسير التفاوت السابق بعدة عوامل: 1) حجم مساحة الوحدة الإدارية، 2) حركة النشاط الاقتصادي ومستوى دخل السكان، 3) تعاون الهيئات المدنية والعسكرية مع المجالس في تنفيذ عملية الجباية، 4) مركزية المجلس في توفير خدمات المجلس واستقرار توفيرها، 5) قيمة الرسوم المفروضة.

---

[20] اعزاز: تفعيل الرسوم الخاصة بالبلدية محور اجتماع المجلس المحلي، المبادرة السورية للشفافية، تاريخ 5-8-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/MUzAAF.

[21] المجلس المحلّي يقوم بجباية اشتراكات المياه والهاتف، المبادرة السورية للشفافية.تاريخ 3-2-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/S1lhux.

[22] الأتارب: قرارات خدمية وإدارية في اجتماع المجلس المحلي الثوري، المبادرة السورية للشفافية.تاريخ 5-8-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/AG6mHQ، أيضاً الرواتب والجباية واللجنة التحضيريّة أبرز محاور اجتماع أعضاء المجلس المحلّي، المبادرة السورية للشفافية، تاريخ http://goo.gl/B2gk3l.

[23] المجلس المحلي في كفرنبل يعلن عن التعاقد مع جباية محليين، موقع المجلس الرسمي على الفيس بوك، تاريخ 21-6-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/bHPGHo.

[24] سراقب. لجنة المياه تنفذ قرار الجباية، المبادرة السورية للشفافية.تاريخ 25-3-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/VhO8dM.

[25] بنّش: المجلس المحلي ينفذ طريقة جديدة لجباية رسم الخدمات، المبادرة السورية للشفافية.تاريخ 26-8-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/M031Lw.

[26] الشرطة المحلية في بلدة أفس تقوم بجباية المياه، الموقع الرسمي لشرطة أفس الحرة على الفيس بوك، تاريخ 12-9-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/mgjdvm.

[27] نفقات توفير المياه في مدينة مارع، الموقع الرسمي للمجلس المحلي لمدينة مارع، تاريخ 16-5-2015، رابط إلكتروني https://goo.gl/DwYSxm.

[28] بنّش: المجلس المحلي يفرض رسم جباية عن الخدمات، المبادرة السورية للشفافية.تاريخ 7-8-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/a7rgVw.

[29] ايقاف جباية رسوم النظافة، المبادرة السورية للشفافية.تاريخ 23-2-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/LGK6ib.

[30] الأتارب: جباية ثانية للمحال التجارية والصناعية، المبادرة السورية للشفافية.تاريخ 21-5-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/ep0mi1.

أما فيما يتعلق بالجباية المحلية في مناطق سيطرة كل من تنظيم "الدولة الإسلامية" والإدارة الذاتية الديمقراطية فيمكن القول بأنها أداة مالية ورمزية توظف من قبل كل منهما لتحقيق هدفين رئيسين، 1) توفير الموارد اللازمة لتمويل نشاطاتهما، 2) تأكيد سلطة كل منهما في مناطق غابت عنها الدولة.

وبخصوص آلية تنظيم الجباية لدى كل منهما، فقد لجأ تنظيم "الدولة" إلى فرض أشكال عدة من الضرائب والرسوم على السكان المحليين سواءً أكانت رسوماً على الخدمات كالنظافة والمياه والكهرباء أو ضرائب على الأنشطة التجارية كالضريبة على الأراضي الزراعية وبيع العقارات وعلى تجارة الترانزيت، إضافة إلى فرض الزكاة والجزية [31]، وتتم عملية الجباية بواسطة جباة محليين يتبعون لديوان الحسبة ويتم إيداع إيرادات الجباية المتحققة فيما يعرف "ببيت مال المسلمين" الذي يشرف عليه "الخليفة" بنفسه[32]، وهي الجهة التي تختص بتنظيم إيرادات ونفقات التنظيم، وتقدر بعض الإحصائيات واردات التنظيم شهرياً من الضرائب بـ 6 مليون دولار [33]، وقد لجأ التنظيم في الآونة الأخيرة إلى زيادة قيمة الرسوم والضرائب وهو ما يمكن تفسيره بـ: 1) تراجع إيراداته المالية الأخرى بحكم سياسة العقوبات المفروضة عليه أمنياً إضافة إلى انخفاض سعر النفط[34]، تزايد نفقات التنظيم وحاجته إلى موارد مالية لتمويل نشاطاته المدنية والعسكرية.

أما في الإدارة الذاتية الديمقراطية التي تتوزع على ثلاث مقاطعات وهي الجزيرة وكوباني "عين العرب" وعفرين، فقد فرضت الإدارة الذاتية ضرائب ورسوماً تشمل جميع مناحي الحياة اليومية، وتعتبر الهيئة المالية [35] في كل مقاطعة الجهة المسؤولة بحسب النظام الداخلي للإدارة الذاتية عن تنظيم مالية الإدارة بما في ذلك الضرائب والرسوم التي لا تفرض إلا بنص قانوني بحسب المادة (19) من ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية. وفيما يتعلق بآلية الجباية فتتولاها لجان خاصة تشكلها هيئات الإدارة الذاتية، فعلى سبيل المثال يتم جمع رسوم خدمات النظافة والمياه والكهرباء من قبل مكتب الضرائب القائم في بلديات الإدارة الذاتية[36]، في حين تقوم مديرية النقل بجباية الضرائب والجمارك المفروضة على السيارات، ومما يلحظ وجود ظاهرة ازدواج ضريبي في المناطق التي ما تزال سلطة النظام قائمة فيها إلى جانب الإدارة الذاتية حيث يقوم السكان المحليون بدفع الضرائب إلى جهتين في آن واحد الأمر الذي يزيد من حجم الضغوط الاقتصادية عليهم والذي يعتبر أحد العوامل الدافعة للهجرة من تلك المناطق. [37]

وبالمقارنة بين الجباية المحلية الموجودة في مناطق سيطرة فصائل المقاومة الوطنية مع تلك السائدة في مناطق سيطرة كل من تنظيم "الدولة الإسلامية" والإدارة الذاتية الديمقراطية يلحظ الآتي: 1) توفر نظام حوكمة مركزي في مناطق التنظيم

---

[31] عمر الهويدي، ضرائب جديدة يفرضها تنظيم «الدولة» على المزارعين وتجار المواشي في الرقة تضاف إلى مصادر تمويله، القدس العربي، تاريخ 28-9-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/Mt0bBn.

[32] حسن أبو هنية، البناء الهيكلي لتنظيم "الدولة الإسلامية، مركز الجزيرة للدراسات، تاريخ 22-2-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/uoG5JB.

[33] أحمد محمد أبو زيد، من التبرعات إلى النفط: كيف تحول "داعش" إلى أغنى تنظيم إرهابي في العالم؟، المركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية، 9-10-2014، رابط إلكتروني http://goo.gl/l0KcxZ.

[34] وصل ضريبة المياه يفتح أبواب التساؤل في مدينة الرقة، موقع الرقة تذبح بصمت، تاريخ 4-8-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/HPUZR8.

[35] الهيئة المالية، الموقع الرسمي لمقاطعات روج آفا، رابط إلكتروني http://goo.gl/tpOy0m.

[36] عدنان أبو كنان، ضرائب حزب الاتحاد الديمقراطي وحواجزه ترهق تجار وسكان الحسكة، سراج، تاريخ 28-4-2014، رابط إلكتروني http://goo.gl/8qe46q.

[37] السوريون في الحسكة يدفعون ثمن "ازدواجية السلطة، السفير.4-8-2015، رابط إلكتروني http://goo.gl/Pl1ClM.

والإدارة الذاتية مقارنةً بحوكمة لا مركزية في مناطق عمل المجالس التي تبقي عوائد الجباية ضمن وحداتها الإدارية دون أن تقوم بتحويلها لمجالس المحافظات أو للحكومة المؤقتة التي تتبع لها، 2) ارتفاع إيرادات الجباية في مناطق التنظيم والإدارة الذاتية لتمتع كل منهما بأدوات تنفيذية في حين لا يتوفر ذلك لدى المجالس،3) ارتفاع قيمة الرسوم المجباة في مناطق التنظيم والإدارة الذاتية وشمولها لشريحة واسعة من الخدمات في حين أنها تتسم بالرمزية في مناطق عمل المجالس وتقتصر على خدمات محددة.

تحديات الجباية المحلية وحلول مقترحة

تعاني المجالس المحلية من عجز مالي يتوقع له أن يتزايد في حال لم يتم اتخاذ إجراءات جدية من شأنها أن تقلل الاعتماد على الدعم الخارجي لصالح تنمية الموارد الذاتية، وتعتبر الجباية المحلية أحد هذه الموارد التي يمكن تفعيلها لتوفير موارد مالية تقي المجالس ارتدادات انقطاع التمويل أو تراجعه، وقد لجأت عدة مجالس إلى تفعيل هذا الخيار لتبرز تجارب عدة لكل منها ما يميزها. ويحسب للمجالس المحلية ما حققته رغم إمكانياتها المحدودة وظروفها المعقدة، ولكن بالمقابل لا ينبغي رفع سقف التوقعات بخصوص الأثر الذي ستحدثه الجباية المحلية، فالتوجه ناشئ ولم يتبلور بعد ومن الممكن أن يتعزز أو يتقوض وكلا الاحتمالين مرهون بمدى قدرة المجالس على تطوير أدواتها للتعامل مع التحديات الآتية:

1. التحديات الاقتصادية

تعدّ القدرة الاقتصادية للسكان السبب الرئيسي لتفسير مدى تجاوبهم في دفع التزاماتهم المالية المستحقة للمجالس وذلك بحسب ما خلصت إليه بعض الدراسات والتي كشفت أن تزايد نسبة الفقراء في وحدة إدارية يقلل من حجم الإيرادات المالية المتحققة من عملية الجباية، وفي هذا السياق يعاني السكان المحليون في مناطق عمل المجالس من ضعف أو غياب مصادر الدخل المادية بحكم عدم توفر بيئة مواتية لقيام نشاط اقتصادي منتج، مع العلم أن ذلك يتفاوت من منطقة إلى أخرى بحسب عدة عوامل. ونتيجةً لما سبق تحوّل قسم كبير من السكان من منتجين إلى متلقين للدعم والمعونات الاجتماعية. وبالإضافة إلى ما سبق يمكن القول بأنه كلما كانت قيمة الرسوم مرتفعة كلما قلّ الالتزام بأدائها خاصةً إذا لم يكن هنالك تحسن ملحوظ في مستوى الخدمات المقدمة. ولتجاوز ذلك يقترح العمل على الآتي:

- إجراء دراسات اقتصادية حول طبيعة الاقتصاد المحلي للوحدة الإدارية؛
- تحديد قيمة الرسوم وفقاً للواقع الاقتصادي والمعيشي للسكان وبحسب نظام الشرائح؛
- تشجيع تجارب اتحادات المجالس المحلية لخفض النفقات وتعويض النقص في الكوادر؛
- تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة بما يوفر مصادر دخل للسكان المحليين؛
- الاستفادة من تجارب التمويل المحلي المشابهة في حالة الصراع؛
- إعادة النظر في مفهوم الدعم الاجتماعي وربطه بالعمل المنتج.

2. التحديات الإدارية والقانونية

تتطلب عملية الجباية إطاراً مؤسساتياً وأرضية قانونية متكاملة لتنظيم ما يعرف بالإدارة الجبائية والتي تقوم من خلالها مجموعة من الهيئات على تنظيم عملية الجباية بدءاً من فرضها وحتى تحديد قيمتها وآليات تنفيذها وتطبيقها، كما لا بد أيضاً من توفير تسهيلات لوجستية لجباية الرسوم، ويلحظ في هذا الجانب افتقاد المجالس المحلية إلى بيئة تشريعات وآليات مؤسساتية لشرعنة عملية الجباية وتنظيمها، إضافةً إلى غياب آليات التنفيذ ومعاقبة المتخلفين عن الدفع، وفي هذا الصدد يقترح ما يلي:

- استكمال بناء هياكل المجالس المحلية وتعزيز منظومة الترابط الإداري بين المجالس على مستوى المحافظة؛
- تشكيل إدارة ضريبية تتبع للمكاتب المالية للمجالس المحلية؛
- إعادة دراسة قوانين التكليف الضريبي القائمة وإصدارها بما يتوافق مع الواقع الجديد؛
- التعاون مع فصائل المقاومة الوطنية لتنظيم عملية جباية الرسوم.

3. التحديات المجتمعية

تميل بعض الدراسات إلى تفسير موقف السكان المحليين تجاه الجباية المحلية اعتماداً على ما يعرف بـ"ثقافة الدفع" والتي تعتبر مؤشراً على طبيعة العلاقة بين المكلف مالياً والسلطة المحلية، وتتأثر هذه الثقافة بثلاثة عوامل رئيسية وهي:

أ- **التبادل المالي**: يقوم المكلف مالياً بدفع ما عليه من التزامات في حال اقتنع بأن ما يدفعه يعود بالنفع عليه على شكل خدمات ملموسة، وفي هذا الصدد عبّر السكان المحليون في مناطق عمل المجالس عن استيائهم من التأخر في توفير الخدمات على الرغم من التزامهم بدفع الرسوم التي فرضتها المجالس المحلية عليهم على خدمات كالمياه والنظافة؛

ب- **عامل الإجبار**: هنالك علاقة متبادلة بين الالتزام بدفع الرسوم والإجبار، فعندما يكون هنالك اعتقاد لدى المكلف مالياً بوجود جهاز تنفيذي سيتخذ إجراءات ردع بحقه في حال التخلف عن الدفع فإنه سيقوم بأداء ما عليه من التزامات مالية، ويفسِر ما سبق ارتفاع نسبة التحصيل الضريبي في مناطق التنظيم والإدارة الذاتية لوجود هذا العامل الإكراه في حين عبر كثير من السكان في مناطق عمل المجالس عن توقفهم عن الدفع لعدم أخذ المجالس خطوات عقابية بحق المتخلفين عنه؛

ت- **التأثيرات الاجتماعية**: يتعلق هذا العامل بقيم المجتمع السائدة تجاه الالتزام بعملية دفع الرسوم، فإذا ما شعر المكلف بأن هنالك قسم من السكان لا يؤدّون التزاماتهم الضريبية وأن ذلك غير مستهجن سيتوقف بعضهم الآخر عن الدفع.

ولمواجهة ما سبق يقترح العمل على:

- تعزيز قدرات المجالس في الجانب الخدمي عبر تأمين احتياجاتها الفنية وتأهيل كوادرها؛
- وضع مؤشرات قياس كمية ونوعية للخدمات التي توفرها المجالس وإتاحتها للسكان المحليين؛
- تعزيز علاقة الثقة بين السكان المحليين والمجالس من خلال تعزيز شفافيتها وإتاحة مساءلتها؛
- البناء على القيم الإيجابية السائدة في المجتمع لتعزيز حالة الانتماء وترسيخ قيم المواطنة الفاعلة.

خاتمة

تواجه المجالس المحلية التابعة للمعارضة السورية عجزاً مالياً متنامياً له ما يبرره من حيث اعتمادها الرئيسي على مصادر دعم خارجية غير مستقرة في ظل ضعف تنمية مواردها الذاتية، إضافةً إلى الفجوة الكبيرة بين إيراداتها المالية المحدودة وارتفاع كلف نفقاتها التشغيلية والاستثمارية، فضلاً عن الهدر المالي داخل المجالس الناجم عن ضعف كلاً من الإدارة الاقتصادية ومنظومة الرقابة والمحاسبة لديها.

ويعتبر العجز المالي أحد أبرز التحديات التي تواجه المجالس إذ يحد من قدرتها على أداء مهامها الأساسية وفي أحيان أخرى من إمكانية استمرارها ككيان مؤسساتي، وفي محاولة لمعالجة ذلك لجأت بعض المجالس إلى تفعيل الجباية المحلية فرافق ذلك جدل واسع بين مؤيد ومعارض للفكرة ولكل حججه، حيث يقول معارضوه بأن مقومات قيام نظام ضريبي وإدارة جبائية غير متوفرة حالياً كما لا تتوافر القدرة على تطبيقه، وبالمقابل يؤكد مؤيدوه على شرعية المجالس في فرض الرسوم وجبايتها باعتبارها هيئات تمثيلية منتخبة من قبل السكان المحليين وذات دور مركزي في توفير الخدمات لا سيما حينما يتوفر لها مقومات ذلك، كما أن تنظيمه ممكن في الاقتصاد المحلي القائم في مناطق عمل المجالس والذي يتيح حصر نطاق الاستفادة من إيرادات الجباية داخل الوحدة الإدارية بعيداً عن المركز.

بدأت المجالس في تفعيل الجباية في نهاية 2014 في محافظتي حلب وإدلب لتنتشر على نطاق واسع فيهما مقارنةً بانتشار محدود في محافظتي درعا وحمص، في حين لا تتوافر مؤشرات كافية للحكم بوجودها في مناطق سيطرة فصائل المقاومة الوطنية في محافظات ريف دمشق والقنيطرة وحماه واللاذقية، ويمكن تفسير ما سبق بعدة عوامل أهمها: الوضع الاقتصادي للسكان المحليين وموقفهم والهيئات المحلية تجاه فكرة الجباية إضافةً إلى مدى حضور المجالس في إدارة شؤون المجتمعات المحلية.

أما عن الأنماط التي وظفتها المجالس في عملية الجباية فتتنوع بين توظيف جباة محليين أو تشكيل لجان تخصصية أو تفويض ذلك الحق لهيئات تنفيذية محلية أو فرض الرسوم بشكل مباشر على الخدمات التي تقدمها للسكان. وبالانتقال إلى مستوى التجاوب فيلحظ وجود تفاوت بين منطقة وأخرى تفسره عدة عوامل، وعموماً يمكن ملاحظة تنامي مستوى استجابة السكان المحليين لاسيما مع اقتران جهود الجباية بتوفر خدمات يمكن قياسها، فضلاً عن تعميم هذه التجربة لتشمل مجالس محلية أخرى.

ورغم ذلك يجب عدم رفع سقف التوقعات بخصوص الأثر الذي ستحدثه الجباية المحلية فالتوجه ناشئ ولم يتبلور بعد ومن الممكن أن يتعزز أو يتقوض وكلا الاحتمالين مرهون بقدرة المجالس على تطوير أدواتها للتعامل مع التحديات الاقتصادية والقانونية والإدارية والمجتمعية التي تواجه عملية الجباية، وتخلص الورقة إلى توصيات مقترحة لتعزيز فرص نجاح المجالس في تطبيق الجباية منها: 1) **الإنعاش الاقتصادي** للسكان المحليين بالتعاون مع الجهات المانحة من خلال إقامة مشاريع صغيرة ومتوسطة المدى من جهة، وتبني مقاربة جديدة فيما يتعلق بالدعم الاجتماعي وربطه بعمل منتج مقابل أجر من جهة أخرى، 2) **نشر قيم المواطنة والانتماء** بالتعاون مع الهيئات المحلية بما يساعد في تعزيز الموقف الإيجابي للسكان تجاه فكرة الجباية، عبر تنظيم حوارات مجتمعية حول أهمية الجباية في دعم قدرة المجالس على توفير الخدمات بشكل مستقر، 3) **تعزيز قدرات المجالس** بالتشارك مع الجهات المعنية كالحكومة المؤقتة ومنظمات المجتمع المدني والجهات المانحة من خلال تدريب كوادرها وتوفير الدعم الفني واللوجستي لها بما يمكنها من استكمال هياكلها الإدارية وتوفير الآليات التنفيذية والأطر القانونية الناظمة لعملية الجباية وتطبيقها بالتعاون مع فصائل المقاومة الوطنية.

عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies

الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية

www.OmranDirasat.org
OmranDirasat
OmranDirasat
OmranDirasat