

**اللامركزية الإدارية في سوريا  
وتحديات التنمية المحلية**



# اللامركزية الإدارية في سوريا وتحديات التنمية المحلية

إعداد: بشار مبارك

منسق مشروع اللامركزية الإدارية والتنمية

إشراف: المحامي أنس جودة

رئيس حركة البناء الوطني

محفوظ  
جميع الحقوق

تركيز الثروة هو سبب تشتيت الشعب وتوزيعها هو  
السييل إلى جمع شتاته.

كونفوشيوس

٥٥٠ ق.م.

تتيح الأحداث الاستثنائية فرصاً نادرة للتغيير يجب  
استغلالها ضمن بُعدٍ وطنيٍ صرفٍ.

د. زياد عربش

٢٠١٨



## مقدمة

شكلت منصّات الحوار السورية فرصة حقيقية من حيث الشكل والمضمون لتلاقي أطراف الحراك المجتمعي من مختلف مشاربهم وانتماءاتهم السياسية والاجتماعية، في حوار واضح ومعمق ومحدد المحاور والأهداف لبحث الخيارات الاستراتيجية للسوريين في ظل تشظي وانقسام حاد أفرزته هذه الأزمة يوماً بعد يوم على امتداد أكثر من سبع سنوات من عمر هذه الأزمة، دون أن يلوح في الأفق بوادر الحل السوري الذي يجمع كافة السوريين ولا يفرقهم.

إن هذا الحراك الذي بدأته حركة البناء الوطني بتاريخ ٢٠١٦/٢/١، يهدف بشكل أساسي إلى إعادة بناء الحس الأصيل

والثقافة الأصلية للهوية السورية كوسيلة لإعادة بناء الدولة السورية وإنهاء الصراع وتعززي التماسك المجتمعي.

من هنا تمّ اعتبار مشروع اللامركزية الإدارية الذي تعمل عليه الحركة الآن، ركيزة أساسية ضمن مسار الحل السوري، كونها تتيح للناس فرصة المشاركة في رسم السياسات والمساهمة في تحقيق التنمية من خلال قدرتها على استهداف ومعالجة المشاكل الجذرية في الإدارة والاقتصاد ومكافحة الفساد، وصولاً إلى معالجة القضايا المحلية إلى جانب دورها في التأكيد على خصوصية التنوع المميز للمجتمع السوري والإرث الثقافي والاجتماعي لكل مكوناته، وكيف يمكن لكل ذلك أن يساعد على دعم الاستقرار والتماسك المجتمعي.

تم البدء بهذا المشروع في نهاية عام ٢٠١٦، وتطورت منطقية المشروع من التركيز على مفهومي اللامركزية الإدارية والسلم الأهلي باتجاه دراسة التكامل بين مفاهيم اللامركزية الإدارية والتشاركية والمصالحات والتنمية المحلية.

فالفرضية التي نعمل على التحقق منها هي أن مشروع النهوض الوطني السوري يجب أن يقوم على التقاطع بين مفاهيم اللامركزية الإدارية، المصالحات والتنمية المحلية بناء على جهود تكاملية بين المكونات الثلاث الإدارات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص حيث أن محاولة فهم كل مكون من هذه المكونات وتطوره وأبعاده ودوره في عمل الإدارة المحلية وآلية اتخاذ القرار سيقدم تصوراً شاملاً لأسلوب الحكم المحلي والتنمية والمصالحات، ويؤسس عليه في أي عملية تطوير لمفهوم الحكم والمشاركة، فبمقدار ما تتمازج هذه المكونات مع بعضها بمقدار ما يمكننا توصيف مدى فعالية ونجاح المشروع النهضوي السوري بشكل كامل.

تعمل حركة البناء الوطني أيضاً من خلال مشروعها هذا إلى بناء منصات محلية مهمتها تيسير الحوار بين الناس في مجالات الإدارة المحلية والتنمية، إضافة إلى تشجيع ودعم تشكيل المبادرات والفرق المحلية التي تتبنى أهداف تعزز الإدارة المحلية وبناء السلام والدولة، بما يؤسس لكتلة نقدية واعية قادرة

على أن تكون في المستقبل جزءاً من الفضاء العام وسياسة الدولة.

إن الدعوة لتفعيل آليات الإدارة المحلية واللامركزية ليست فكرة مبتكرة لكننا نسعى بشكل مختلف لأن نستهدف في مشروعنا هذا القيادات المجتمعية وقادة الرأي والمجتمعات المحلية مع مراعاة خصوصية هذه المجتمعات وتمايزها ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً وتنموياً.

نسعى أيضاً من خلال مشروع اللامركزية الإدارية إلى أن تكون مشاركة النساء أولوية، في الإدارة المحلية والعمل على رفع الوعي بأهمية مشاركة النساء في عملية السلام المستقبلية وبناء الدولة كذلك بالتوازي مع خلق منصات محلية للشباب والقيادات المجتمعية والعمل معهم على إنتاج مبادرات مجتمعية ريادية، والتأكيد على دور الإعلام المحلي في زيادة الوعي بأهمية الإدارة المحلية، ودور المجتمع المحلي في ضمان تطبيق فاعل لنظام الإدارة المحلية.

تتأتى أهمية هذا الكتيب في إطار السياق العام للمشروع،

كونه يقدم لمفهوم اللامركزية الإدارية وأشكالها وأهمية تعزيز دورها في كافة المجالات، كما يضيء هذا الكتيب على تجربة الإدارة المحلية في سوريا من عهد الاستقلال، وصولاً إلى قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ من خلال قراءة لأهم جوانب هذا القانون، والنقلة النوعية التي حققها هذا القانون في سياق التطور التاريخي للإدارة المحلية في سوريا، وأين هذه المجالس المحلية من الفرص التي منحها لها هذا القانون وكيف يمكن استثمارها لتحقيق التفاعل بين المجتمع المحلي وأجهزة الحكم المحلي المتمثلة بالوحدات الإدارية بما يسهم في صياغة السياسات المحلية في مواضيع الثقافة والاقتصاد والخدمات، ووضع الرؤى لتطوير الوحدات الإدارية، وتحويلها إلى مؤسسات متكاملة ذات بُعد اقتصادي واجتماعي وتنموي، إضافة إلى بُعدها الخدمي التنظيمي، ومن ثمّ كيف يمكن تحقيق التشاركية بين هذه الوحدات والقطاع الخاص والمجتمع المحلي لرسم الطريق إلى تحقيق التنمية المحلية وما هي التحديات التي تعيق هذه الغاية.



## اللامركزية الإدارية

تختلف النظرة إلى مفهوم اللامركزية من بلد لآخر تبعاً لتباين الظروف التاريخي والموضوعي لنشوء هذه الدول والفلسفة التي تعتمدها في الحكم وإدارة شؤون البلاد، لتندرج في مفهومين أساسيين هما اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

ونحن هنا إذ نتناول الحديث عن مفهوم اللامركزية الإدارية فإن مقتضى تشابك التعاريف والمفاهيم بين كل منهما، يقودنا إلى الإضاءة على مفهوم اللامركزية السياسية، حيث أن الخلط بين كلا المفهومين كان واضحاً منذ بداية الأزمة في تبني بعض الأطراف لطروحات مثل الفدرالية أو الحكم الذاتي وتسويقها كشكل من أشكال اللامركزية الإدارية.

فاللامركزية السياسية تقوم على أساس توزيع الاختصاصات

السياسية بين الدولة الاتحادية ومكوناتها الاقليمية (ولايات - اقاليم...)، بحيث تتعدد فيها السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ما بين الحكومة المركزية وهذه الولايات التي تمارس صلاحياتها ضمن نطاقها الجغرافي في ضوء التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية لديها، من دون رقابة من جانب السلطة الاتحادية إلاّ بحدود ما يفرضه الدستور الاتحادي من قيود.

تعتبر الفيدرالية أحد أهم أشكال اللامركزية السياسية، حيث يجسد هذا الشكل من أنظمة الحكم تقسيماً كبيراً في السلطات بين المركز والولايات، فيكون لدينا حكومتين (مركزية ومحلية) تنسق كل منهما في إطار صلاحياتها مع الأخرى وتعتمد عليها، بحيث نتاج هذا التقسيم عدم قدرة أي من الحكومتين على ممارسة نفس القدر من السلطة التي كانت ستمارسها في ظل دولة موحدة غير فدرالية.

ولا يخرج مفهوم الحكم الذاتي عن هذا الإطار، إذ يمكن تعريفه بأنه (صيغة سياسية وقانونية يكون فيها الحكم متقصباً لجهة السيادة في إطار اقليم وتجمع سكاني معين، كما تكون صلاحيات الحكومات التي تمارس هذا النوع من الحكم مقيدة في إطار اتفاق قانوني ودستوري مع الدولة المركزية، وتستخدم هذه الصيغة من الحكم

كحل عملي لبعض الحالات التي يُراعى فيها أوضاع الأقليات ذات الأصول الثقافية والحضارية المتميزة في الدول الاتحادية)<sup>(١)</sup>.

إنّ اتباع أي دولة لمفهوم اللامركزية السياسية من خلال تبنيها للنظام الفدرالي أو الحكم الذاتي أو ما شابهها من أنظمة الحكم هذه، يجعل من اللامركزية الإدارية أحد أوجه الاستقلال الإداري الذي يتمتع به هذا الكيان أو ذاك في ظل الدولة الاتحادية، فتغدو أحد الأساليب التي تعتمد عليها هذه الكيانات لإدارة مرافقها ومواردها الذاتية بما يخدم استقلالها وتموضعها ضمن حدود الدولة الاتحادية الأمر الذي قد يؤدي إلى تضارب في المصالح بين ما هو وطني وما هو محلي في بعض الأحيان.

وعليه يمكن القول أنّ التطبيق الأجدى للامركزية الإدارية إنما يكون من خلال دولة مركزية موحدة تجعل من تبنيها لمفهوم اللامركزية الإدارية طريقاً لإفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة والمساهمة في عملية التخطيط والتنفيذ وتحقيق التنمية المحلية، في هذه الحالة يغدو التمايز بين المصالح الوطنية والمحلية شكلاً من أشكال التكامل يُبنى عليه في العلاقة ما بين السلطات المركزية والمحلية إذ أنّ

---

١ - سامي هابيل: الحكم الذاتي، الموسوعة العربية.

للمصلحة الوطنية امتداد محلي مثلما أنه للمصلحة المحلية انعكاس على المصلحة الوطنية.

تقوم اللامركزية الإدارية من خلال المبدأ على وجود كيانات قانونية (وحدات محلية) منتخبة على المستوى المحلي، تتمتع بالشخصية الاعتبارية<sup>(١)</sup> والاستقلال المالي والإداري مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.

ويبدو الاستقلال الإداري لهذه الكيانات في تمتعها بإمكانية إدارة أموالها وشؤونها دون الرجوع إلى السلطة المركزية إلا استثنائياً أما الاستقلال المالي لهذه الكيانات فيكون من خلال تمتعها بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة وبمصادر وارادات خاصة بها وإمكانية إنفاق ضمن هذه الموازنة، مع حق السلطة المركزية بالرقابة على سبل جمع وإدارة وإنفاق هذه الأموال ولكن حصراً ضمن حدود القانون.

---

١- يعتبر القانون الوحدات الإدارية أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، حيث نصت المادة / ٥٥ / من القانون المدني السوري: (إنّ الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق باستثناء ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي أقرها القانون)، وأهم هذه الحقوق: الاسم - الموطن - الذمة المالية - الأهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات - أهلية مباشرة التصرفات القانونية - حق التقاضي.

من هنا فإنه يشترط لقيام اللامركزية الإدارية عناصر أساسية هي:

١- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية<sup>(١)</sup>:

أي وجود مصالح محلية ذاتية متميزة، تهم سكان الوحدة المحلية بالدرجة الأولى<sup>(٢)</sup>، الأمر الذي يميزها عن المصالح المحلية التي تهم باقي الوحدات الأخرى من جهة، كما يميزها عن المصالح العامة التي تهم مواطني الدولة كافة من جهة ثانية.

٢- وجود وحدات إدارية محلية مستقلة:

فلا معنى للاعتراف بالمصالح المحلية، من دون إنشاء وحدات إدارية يعهد إليها بمباشرة وتحقيق هذه المصالح المحلية، وتمنح تبعاً لذلك الشخصية الاعتبارية مع ضرورة الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة تُحدد مواردها وسبل انفاقها.

٣- وجود مجالس منتخبة تقوم بإدارة هذه الوحدات الإدارية:

إن الاعتراف بوجود مصالح محلية، وقيام وحدات إدارية محلية، يستتبع أن يتولى سكان هذه الوحدات المحلية مهمة الإشراف

---

١- أهم هذه المصالح القومية: (الدفاع - الأمن - القضاء - المواصلات -

الاتصالات - الجمارك - الضرائب... الخ).

٢- الصحة - التعليم - المواصلات الداخلية - النظافة... الخ.

على تسيير شؤون هذه المصالح بأنفسهم، ولما كان من المتعذر القيام بذلك مباشرة، يتم اللجوء إلى انتخاب مجالس محلية تقوم بهذه الأعباء نيابة عنهم.

إنّ اعتماد الانتخاب وليس التعيين في تشكيل هذه المجالس يعتبر تعميقاً لفكرة الديمقراطية من جهة وكفالة لاختيار أقرب العناصر إحساساً ورعاية للمصالح المحلية من جهة أخرى، فضلاً عن ضمان استقلالية إدارة هذه المصالح عن السلطة المركزية.

#### ٤ - رقابة السلطة المركزية:

الأصل أن يختص المجلس المحلي بإدارة الشؤون المحلية طبقاً لما يحدده القانون، أي إنّ المجلس المحلي هو صاحب الاختصاص الأصيل في إدارة الشؤون المحلية، بيد أنّ ضرورة استقلال الوحدات الإدارية لا ينبغي أن تفهم إلا في ضوء كونها جزءاً لا يتجزأ من التنظيم الإداري الكلي المتمثل في أي دولة، إذ أنّ المجالس المحلية وإن كان تشكيلها يتم بطريق الانتخاب فإنها لا ترتقي إلى مستوى البرلمانات المحلية، بمعنى أنه يحظر عليها التشريع، ومن هنا يجري

تصنيفها على أنها جزء من السلطة التنفيذية في الدولة<sup>(١)</sup> وملزمة بتنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، أو الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية، بهدف المحافظة على الوحدة السياسية والإدارية للدولة وتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية عند تعارضهما، حيث يتجسد ذلك على أرض الواقع من خلال قيام السلطة المركزية بممارسة الرقابة على الهيئات المحلية من الناحيتين العضوية والوظيفية وذلك وفق معيار واحد هو القانون، أي إنها تراقب مدى التزام السلطات المحلية بالقوانين والأنظمة النافذة، (رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة)، وبالتالي فهي تختلف عن الرقابة التسلسلية التي تمارس من الرئيس على المرؤوس وتشمل عنصر التوجيه والإشراف بوصفها رقابة سابقة وعنصر التعديل والإقرار والإلغاء كرقابة لاحقة.

إنّ البناء على هذه الأركان التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، يقودنا أيضاً في معرض البحث عن إزالة الغموض والتشابك بين المصطلحات والمفاهيم، إلى التمييز ما بين اللامركزية الإدارية وبين ما

---

١- نص الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على اعتبار الإدارة المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية في الفصل الثاني منه.

يُسمى اللامركزية المرفقية أو المصلحية، فهذه الأخيرة وإن كانت تتفق مع اللامركزية الإدارية في وجود الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والخضوع لرقابة السلطة المركزية، إلا أنها تفتقر عنها في عنصر التخصص<sup>(١)</sup>، فالوحدات المحلية يكون تخصصها إقليمياً، بحيث ينحصر نشاطها في حدود اقليم معين ولا يتعداه إلى غيره، وفي حدود هذا الاقليم قد ينشط نشاطها على جميع المرافق المحلية التي تهم القاطنين فيه، أمّا في اللامركزية المرفقية فإنّ تخصصها يتحدد بمرفق أو مجموعة مرافق ولا تتعداها إلى سواها.

وتجدر الإشارة إلى أنه قام رأي في الفقه القانوني يؤكد أن فكرة اللامركزية المرفقية لا علاقة لها على الإطلاق بمفهوم اللامركزية الإدارية، هذا الرأي يستند إلى أنّ فكرة اللامركزية المرفقية لا علاقة لها بمركزية أو عدم مركزية الهيئة أو الجهة العامة (التي تتبع لها)، ولكنها تتصل بموضوع آخر هو تركيز أو عدم تركيز<sup>(٢)</sup> الاختصاصات الإدارية في يد الجهاز الإداري، وهو يعني تكليف

---

١- عبد الله طلبه: مقرر مادة الإدارة المحلية، ص ٢٤، مطبوعات جامعة دمشق.

٢- عدم التركيز الإداري: توزيع سلطة البت النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية بين السلطات التنفيذية المركزية وفروعها في المحافظات.

السلطة المركزية لممثلين لها في المناطق معينين من قبلها ويعملون تحت إشرافها، بمهام وصلاحيات محددة يمارسونها تحت رقابة السلطة المركزية وفي إطار التسلسل الإداري، بالتالي فإنّ اللامركزية المرفقية ليست سوى امتداد للسلطة المركزية نفسها أما اللامركزية الإدارية فليس لها سوى صورة واحدة هي اللامركزية الإدارية المحلية<sup>(١)</sup>، أو ما يسمى نظام الإدارة المحلية.

---

١ - عبد الله طلبة: مقرر مادة الإدارة المحلية، ص ٢٥، مطبوعات جامعة دمشق.



## نظام الإدارة المحلية

يُعرّف نظام الإدارة المحلية بأنه: (أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة)<sup>(١)</sup>.

تعكس الإدارة المحلية منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة والمحلية، حيث أنّ رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات والمصالح

---

١ - المنظمة العربية للتنمية - الملتقى العربي الأول بعنوان: (نظم الإدارة المحلية في

الوطن العربي)، سلطنة عمان، ٢٠٠٣.

المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر بحياة المواطنين، (لاسيما في الوقت الحاضر الذي تعقدت فيه الوظيفة الإدارية، وتنوعت فيه المرافق العامة تحت تأثير السياسات التي تتبعها الدول المعاصرة)، فرض أن تتعدد الأجهزة الإدارية، وأن تتنوع أساليب نشاطها بقدر تعداد الحاجات العامة وتنوعها، كما أصبحت ضرورات الإصلاح الإداري تقضي بأن تكون هذه الأجهزة قريبة من مصدر الحاجات العامة التي تقوم بإشباعها، وأن تكون متصلة قدر الإمكان اتصالاً مباشراً ودائماً بهذه الحاجات حتى تفهم مقتضياتها وحتى تستطيع أن تحدد سلوكها وأعمالها على ضوء المقتضيات نفسها، وبالتالي منح الوحدات الإدارية الاستقلال في إدارة المشروعات والمرافق المحلية المتصلة اتصالاً مباشراً بالحاجات العامة وهذا الاستقلال للوحدات المحلية يسهم من دون شك في تبسيط الإجراءات وتجنب الروتين والبطء في صدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

أيضاً فإنّ نظام الإدارة المحلية يسهم في تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى المنتجة بدل تركيزها في العاصمة والمدن الكبرى، والعمل على ترابط الدعائم التي يقوم عليها هذا البناء لمواجهة الأزمات الداخلية والأخطار الخارجية التي

تتعرض لها الدولة. وليس صحيحاً ما تردده بعض الاتجاهات الغربية من أن الدول السائرة في طريق النمو لا يصلح شأنها أو يدفع بها نحو التقدم والازدهار إلاّ تركيز السلطة في قمة أجهزتها، ذلك لأنّ التقدم إنّما يستلزم العمل على الاستفادة الكاملة من كل طاقة يمكن الاعتماد عليها في أي مستوى من المستويات<sup>(١)</sup>، ومن شأن توزيع السلطة في الوحدات المحلية شحذ الهمم وتشجيع الإسهام في العمل العام من دون أن يضر ذلك بالمصالح القومية.

لا يمكن الحديث عن الإدارة المحلية دون الحديث عن كل مكون من مكوناتها (الأجهزة المحلية - المجتمع المحلي - القانون)، إنّ محاولة فهم كل مكون من هذه المكونات وتطوره وأبعاده ودوره في عمل الإدارة المحلية وآلية اتخاذ القرار، سيقدم تصوراً شاملاً لأسلوب الحكم المحلي ويؤسس عليه في أي عملية تطوير لنظام الإدارة المحلية وتحسين كم ونوعية الخدمات المقدمة من خلال توسيع صلاحيات الحكم المحلي، وتطوير مفهوم العمل المحلي، وتعزيز التعاون والمشاركة مع هيئات المجتمع

---

١ - عبد الله طلبية: الإدارة المحلية، الموسوعة العربية.

المحلي ومنظمات المجتمع المدني، واعتماد التشاركية سبيلاً في رسم السياسات وصنع واتخاذ القرار.

فبمقدار ما تتمازج هذه المكونات مع بعضها بمقدار ما يمكننا توصيف مدى فعالية ونجاح الحكم المحلي من خلال فهم المواطن لدور الوحدات المحلية في تحقيق مصالحه ومتطلباته، وإدراكه الواعي لحقوقه وواجباته ودوره في خدمة مجتمعه المحلي، ومعرفة الوحدات المحلية لأصلاحياتها والمهام المناطة بها، وعملها على توفير كافة السبل ومستلزمات تحقيقها مادياً وبنياً وبشياً وإدراكها لأهمية التشاركية مع المجتمع المحلي الذي تنتمي إليه في تنفيذ هذه المهام، كل هذا في إطار قانون ناظم لمجمل هذه العملية يعبر عن فلسفة الدولة وطموحها في إقامة حكم محلي فاعل.

## الإدارة المحلية في سوريا

تطور التنظيم الإداري المحلي في سوريا تطوراً جذرياً، كانت سوريا ولاية تتبع للدولة العثمانية وفق قانون الولايات العامة<sup>(١)</sup>، وصولاً إلى فترة حكم الملك فيصل بن الحسين (١٩٢٠-١٩١٨) الذي وجد بأن تعددية الانتهات في سوريا تفرض نظاماً لا مركزياً للدولة السورية، لذلك فقد أعد دستوراً قسم بموجبه سوريا إلى مقاطعات ذات حكم محلي، وتدار من قبل هيئات تمثيلية مركزية. في عهد الانتداب الفرنسي طبق النظام الفدرالي من خلال تقسيمها إلى أربع دويلات: (دمشق - حلب - جبل العلويون - جبل الدروز) مع الاحتفاظ بوضع خاص للجزيرة، إلا أنه ونتيجة لفوز الكتلة الوطنية بأغلبية ساحقة في الانتخابات النيابية عقب توقيع

---

١ - قسّم الولاية إلى ألوية، والألوية إلى أقضية، والأقضية إلى نواحي.

معاهدة ١٩٣٦ بين سوريا وفرنسا حول مستقبل سوريا واستقلالها<sup>(١)</sup>  
أعلن نواب المحافظات الفدرالية<sup>(٢)</sup> إلغاء الفدرالية واعتماد دولة  
مركزية لتحقيق المساواة مع سائر المحافظات السورية، حيث أعلن  
عن توحيد البلاد بالشكل المعروف عليه اليوم.

إنّ قراءة سريعة في التشريعات النازمة للتنظيم الإداري في  
سوريا، تقودنا إلى فهم أوضح لمسيرة الإدارة المحلية في سوريا،  
والحكم على هذه التشريعات من خلال السياق التاريخي والموضوعي  
وكيف ساهمت هذه التشريعات بكل ما رافقها من نجاحات  
أو عقبات في بلورة مفهوم الإدارة المحلية في سوريا، وصولاً  
إلى الشكل القائم حالياً.

تعود بداية التنظيم الإداري الحديث في سوريا من الناحية  
التشريعية إلى العاشر من كانون الثاني عام ١٩٣٦ تاريخ صدور القرار  
رقم (٥/ل.ر) الذي أصدره المفوض السامي حينها (دو مارتيل)<sup>(٣)</sup>

---

١- فيليب خوري: سوريا تحت الانتداب الفرنسي، ص ٥٢٠-٥٢١.

٢- هذه المحافظات هي: اللاذقية - الجزيرة - الفرات - جبل العرب - حوران.

٣- قام أساساً على استبدال لفظي (ولاية) و(لواء) العثمانيين بلفظة: محافظة، ولفظ  
(سنجق) بلفظ: منطقة أو ناحية.

حيث تضمن هذا القرار إحداث مجالس محلية في المحافظات والأقضية مهمتها إبداء الرأي والإعلام عن أوضاع وأماني السكان وتوزيع الضرائب عليهم... ومنحهم شهادة فقر حال<sup>(١)</sup>.

بعد الاستقلال بدأ العمل على تعديل القوانين بما ينسجم وضرورات قيام الدولة السورية فصدر كل من قانون البلديات رقم ١٧٢ لعام ١٩٥٦، وقانون التنظيمات الإدارية لعام ١٩٥٧.

يعتبر قانون البلديات خطوة متقدمة في اتجاه اللامركزية من خلال تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب ومنحها الحصانة على قراراتها لكي تقوم بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم المنطقة وإصلاحها وإشرافها على صيانة الصحة العامة وضمان الراحة والسلامة واتخاذ جميع التدابير لتقدم المنطقة عمرانياً وصحياً واجتماعياً<sup>(٢)</sup>.

قسم هذا القانون البلديات في سوريا إلى أربع درجات:

الدرجة الأولى: بلديات دمشق وحلب.

الدرجة الثانية: بلديات مراكز المحافظات.

---

١- د. عبد الله طلبة: الإدارة المحلية، الموسوعة السورية.

٢- القانون رقم (١٧٢) لعام ١٩٥٦، المادة الأولى منه.

الدرجة الثالثة: بلديات مراكز الأفضية.

الدرجة الرابعة: بلديات مراكز النواحي والقرى.

إنّ هذا التصنيف لم يعني بأي حال وجود حالة من التبعية بين هذه البلديات وفق درجاتها، حيث أعطى جميع هذه البلديات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي<sup>(١)</sup>، كما منحها سلطتي التقرير والمراقبة وسلطة التنفيذ، من خلال مجلس منتخب، يُنتخب منه رئيس للمجلس ونائب له<sup>(٢)</sup>، ورغم أنّ هذا القانون لم يتوسع في تحديد اختصاصات المجالس المحلية، إلا أنه نصّ على حصانة هذه المجالس والقرارات التي يصدرها (يحق للمرجع الإداري المختص أن يطلب إلى المجلس البلدي إعادة النظر في قراراته لأسباب معللة خلال أسبوع من وصولها إليه، فإذا أصرّ المجلس على قراره السابق حق للمرجع الإداري المختص بالطعن في القرار أمام المحكمة العليا التي لها وحدها حق تقرير وقف التنفيذ).

---

١- القانون رقم (١٧٢) لعام ١٩٥٦، (مادة ١ - مادة ٩) منه.

٢- القانون رقم (١٧٢) لعام ١٩٥٦، (مادة ٣٣ - مادة ٣٨) منه.

أثر هذا القانون كثيراً في مسيرة العمل البلدي<sup>(١)</sup> لا سيما تنظيم وهيكله البلديات ووضع أسس عملها من خلال تحديد المكاتب التي تتألف منها البلديات ودوائر كل منها وقد بقي العمل سارياً به حتى تمّ إلغاؤه بموجب قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

أمّا قانون التنظيمات الإدارية رقم ٤٩٦ لعام ١٩٥٧، فقد قسم الجمهورية السورية إلى محافظات والمحافظات إلى مناطق والمناطق إلى نواحي، إلا أنه لم يمنح سوى المحافظة الشخصية الاعتبارية وهكذا أصبح في سوريا تنظيم بلدي يتمتع بالشخصية الاعتبارية، تكون فيه البلديات على اختلاف تصنيفها متساوية في التراتبية والتبعية أمام المحافظة التي منحت الشخصية الاعتبارية<sup>(٢)</sup>، على خلاف كل من المنطقة والناحية التي ربطت بينها علاقة تبعية تسلسلية تصلها بالمحافظة.

- 
- ١- يعود لهذا القانون مازال متعارفاً عليه وجارياً على ألسنة الناس من اعتماد لفظ (بلدية) حتى على مجالس المدن.
  - ٢- وهو الأمر الذي أعاد قانون الإدارة المحلية الحالي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ العمل به.

كانت سوريا حينها تقسم إلى / ٩ / محافظات إلا أن ازدياد عدد السكان إلى جانب الاعتبارات السياسية والانتخابية والخدمية، كانت تفرض إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية للمحافظات وإحداث محافظات جديدة.

المحافظات وفق التقسيم الحالي لسوريا	المحافظات وفق القانون ٤٩٦ لعام ١٩٥٧
محافظه دمشق محافظه ريف دمشق محافظه القنيطرة	محافظه دمشق
محافظه درعا	محافظه حوران
محافظه السويداء	محافظه جبل العرب
محافظه حلب محافظه ادلب	محافظه حلب
محافظه حمص	محافظه حمص
محافظه حماه	محافظه حماه
محافظه اللاذقيه محافظه طرطوس	محافظه اللاذقيه
محافظه دير الزور محافظه الرقه	محافظه الفرات
محافظه الحسكة	محافظه الجزيرة

منح هذا القانون المحافظة موازنة مستقلة، وحدد المهام المحلية العامة التي يمارسها مجلس المحافظة كتأكيد منه على تبني اللامركزية وإعطاء المحافظات أوسع الصلاحيات للنهوض بالمحافظة وتنمية مواردها<sup>(١)</sup>، في حين أنط بمجلس المنطقة صلاحيات إجرائية فقط، لعدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية على حساب بلديات هذه المناطق التي استمرت بالعمل وفق الصلاحيات التي منحها لها القانون رقم ١٧٢ لعام ١٩٥٦.

أهم ما ميز هذا القانون أنه فصل بين مناصبي المحافظ ورئيس مجلس المحافظة الذي يرأس هو أيضاً المكتب التنفيذي، وليس المحافظ الذي حدد القانون مهامه في:

- تطبيق قواعد الحريات العامة الدستورية وصونها.
- حفظ الأخلاق العامة والأمن العام والصحة العامة والراحة العامة في المحافظة.
- صيانة الحقوق والسلامة الشخصية وتحقيق العدل في حدود استقلال القضاء.

---

١- مادة (٨) من القانون (٤٩٦) لعام ١٩٥٧.

- تهيئة الأسباب التي تؤدي إلى الرقي الاقتصادي والعمري والاجتماعي في المحافظة.

- السعي لنشر العلم والمعارف والرقي الفكري والأخلاقي ومكافحة الأمية وتشجيع الرياضة.

- النهوض بأرباب المهن والحرف والعمل على رفع مستوى العامل والفلاح ...

- العمل على تقدم البلديات وإدارتها إدارة حسنة.

إنّ قراءة في هذه الصلاحيات تبين أنها جاءت في الإطار العام، حيث بقيت اليد الطولى لمجلس المحافظة في تقرير ما يراه مناسباً، ويبقى للمحافظ تنفيذ هذه القرارات<sup>(١)</sup>، إضافة إلى سلطته في الإشراف على مؤسسات الدولة بوصفه رأس الإدارة العامة في المحافظة وعامل لجميع الوزارات يتقدم على جميع موظفي الدولة مهما كانت مرتبتهم في السلك الوظيفي<sup>(٢)</sup>.

أكمل هذا القانون من خلال ما سبق رسم صورة اللامركزية الإدارية في سوريا التي بدأها القانون رقم (١٧٢)

---

١- مادة (١٢٢) من القانون (٤٩٦) لعام ١٩٥٧.

٢- مادة (١٢ - ٢٤) من القانون (٤٩٦) لعام ١٩٥٧.

لعام ١٩٥٦، وعلى الرغم من أنه دمج بين كل من التعيين والانتخاب في تشكيل مجلس المحافظة<sup>(١)</sup>، إلا أن القانون منح هذا المجلس في المقابل صلاحية البت النهائي في بعض المسائل المتعلقة بالأمر الخدمية التي تخص المحافظة، وحصن قراراته في حال تم الاعتراض عليها من قبل المحافظ، إذا أيدها المجلس بأكثرية الثلثين<sup>(٢)</sup>.

---

١ - من خلال النص على انتخاب ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس والباقي تعييناً.

٢ - مادة (١٢٥) من القانون (٤٩٦) لعام ١٩٥٧.



## قانون الإدارة المحلية

(رقم ١٥ لعام ١٩٧١)

قد يكون القانون الأكثر مثاراً للجدل والنقاش بين القانونيين والمهتمين بشؤون الإدارة العامة والقانون الإداري، انقسم الناس حوله بين ناقد لقانون فرغت مواده بعضها مضمون بعض وبين مؤيد لقانون شكل الخطوة الأولى لتجربة الإدارة المحلية في سوريا، ونظر إلى هذه التجربة من خلال الظرف التاريخي والسياسي الذي حكمها طيلة أربعين عاماً باحثاً في ثنايا ذلك عن مبررات لعدم تطبيق قانون أراد المشرع من خلاله الانتقال بالتنظيم الإداري في سوريا خطوات إلى الأمام.

لسنا هنا في وارد اصدار أحكام على هذا القانون، ولا التحزب لأي من المواقف، وإذا كان الحكم على أي قانون إنما يكون من خلال

تطبيقه والنظر إلى صلاحية نصوصه في معرض التنفيذ الفعلي فإنّ السؤال الأهم الذي يجب أن يطرح أولاً هو هل طبق هذا القانون ووضع موضع التنفيذ أم لا؟؟؟<sup>(١)</sup>.

هدف هذا القانون وفق ما هو وارد في المادة الثانية منه إلى:

- تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهمة القيادة مما يتطلب تحقيق أوسع المجالات لتطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية الذي يجعل الأمر كله نابعاً عن إرادة الشعب، ويؤمن رقابته الدائمة على حسن التنفيذ وإسهامه الفعال في تحقيق المجتمع العربي الاشتراكي الموحد.

- جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات وكل الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات مباشرة، وذلك في نطاق التخطيط العام والقوانين والأنظمة التي تقرها الدولة، وابتغاء النهوض بالمجتمع في شؤونه العامة والمحلية في آن واحد.

- نقل الاختصاصات المتعلقة بهذه الشؤون إلى السلطات المحلية بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط

---

١- إن استعراض الإجابات عن هذا السؤال يخرج عن إطار البحث الذي نحن بصدده.

والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة والرقابة، والتأهيل والتدريب والتنسيق وتتبع التنفيذ، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية، أو تكون بطبيعتها ذات أهمية تتصل بالمواطنين عامة.

- تأمين اسهام حقيقي ومجدي، في الجهود التي تبذلها لتحقيقها بالمجتمع في إطاره المحلي من قبل كل ذوي الكفاءات القادرين على تقديم مثل هذا الاسهام البناء.

- إناطة السلطات التي تساعد الوحدات الإدارية على حسن تأدية مهامها بالهيئات المنبثقة عن إرادتها ووضع كل الإمكانيات التي تحتاج إليها من أجل ذلك تحت تصرفها.

استفاض القانون في شرح مهام واختصاصات مجلس المحافظة وتحديد مجالات عمله<sup>(١)</sup>، كآلية لتنفيذ هذه الأهداف، كما يُحسب له أنه دمج كلاً من قانون البلديات وقانون التنظيمات الإدارية اللذان كان يُعمل بهما في تشريع واحد، حاول أن ينظم من خلاله عمل

---

١- حدد القانون مجالات عمل مجلس المحافظة في: (الصناعة - الزراعة - التموين والتجارة الداخلية - الثقافة والتربية والتعليم - المجال الاجتماعي - الخدمات - مجال الأمن والنظام)، (مادة: ٢٣).

الإدارة المحلية في سوريا، فأعاد تقسيم الجمهورية العربية السورية إلى: وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المحافظة - المدينة - البلدة - القرية<sup>(١)</sup> - الوحدة الريفية.

ووحدات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المنطقة - الناحية - الحى.

ومنح الوحدات التي تتمتع بشخصية اعتبارية سلطتي التقرير والتنفيذ من خلال مجلس محلي ومكتب تنفيذي منبثق عنه، كما كان معمولاً به في قانون التنظيم البلدي رقم ١٧٢ لعام ١٩٥٦ إلا أنه ومن خلال اعتماده مبدأ الديمقراطية المركزية، ونظراً لأن هذه المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية جزء لا يتجزأ من الجهاز الإداري العام للدولة، تم تطبيق مبدأ التسلسل القيادي الذي يعني حق المجالس المحلية التي هي أعلى في الإشراف على المجالس التي هي أدنى، ومن تبعية المجالس التي هي أدنى للمجالس التي هي أعلى<sup>(٢)</sup>،

---

١ - تمنح القرية الشخصية الاعتبارية إذا تجاوز عدد سكانها / ٥٠٠٠ / نسمة، (مادة: ٣).

٢ - أصبحت كافة المجالس المحلية تتبع لمجلس المحافظة الذي أعطاه القانون سلطة قيادة وتوجيه هذه المجالس (مادة: ٢٢)، الأمر الذي لم يكن معمولاً به في ظل القانون (٤٩٦) لعام ١٩٥٧.

ومن أنّ قرارات المجالس المحلية تعتبر نافذة، ما دامت ضمن إطار اختصاصات هذه المجالس وفي نطاق السياسة العامة للدولة<sup>(١)</sup>.

هذا التسلسل القيادي أفرغ الإدارة المحلية من مضمونها، بابتعاده عن مفهوم اللامركزية الإدارية التي ربما ليست مصادفة ألا ترد في أي نص من نصوصه، مثلها كذلك مصطلح التنمية المحلية الذي لم يرد سوى مرة واحدة وخارج إطار مفهومه، في معرض الحديث عن مهام مجلس المحافظة في مجال الخدمات<sup>(٢)</sup>.

شكل مبدأ الديمقراطية المركزية أيضاً خروجاً عن مسار التشريعات السابقة التي كانت اللامركزية الإدارية فيها بدأت تحضر في بنود هذه القوانين كخطوة لتطبيقها على أرض الواقع.

فقد طرح القانون رقم ١٥ لعام ١٩٧١ الإدارة المحلية عنواناً له وهدفاً سيعمل لتحقيقه، لكنه في التطبيق لم يفعل سوى نقل المركزية من مستوى العاصمة إلى المحافظات، أو خلق مستوى ثاني من المركزية في المحافظات إلى جانب سلطات العاصمة، مع إبقاء هيمنة الوزارات على مفاصل القرار في ظل إطار شمولي يحكمه حزب البعث في ظل قيادته للدولة والمجتمع.

---

١ - عبد الله طلبة: الإدارة المحلية، الموسوعة العربية.

٢ - إنشاء الأبنية للمصالح الحكومية والمرافق العامة والمشاريع العمرانية والتنمية المحلية.

وكانت البداية بالتحول الجذري الذي طرأ على منصب المحافظ والصلاحيات التي تركزت في مكان واحد، فهو ممثل السلطة التنفيذية المركزية، ورئيس مجلس المحافظة ورئيس المكتب التنفيذي تبعاً لذلك<sup>(١)</sup>.

أما بقية رؤساء مجالس الوحدات الإدارية فيتم تعيينهم من بين الأعضاء المنتخبين بناء على اقتراح من الوزير أو المحافظ بالنسبة للوحدات الإدارية التي هي في مستوى أدنى من مدن مراكز المحافظات فكرست حضور المحافظ ومن ورائه المحافظة وهيمنتها على القرار البلدي في هذه الوحدات.

فبينما كان كل من رئيس مجلس المحافظة ومجالس الوحدات الإدارية يُنتخبون سابقاً من قبل أعضاء مجلس المحافظة، أصبحت تبعيتهم في ظل هذا القانون للسلطة المركزية صاحبة الحق في تعيينهم وإعفائهم، كونهم لا يخضعون في معرض ممارسة مهامهم لإجراءات حجب الثقة من قبل المجلس الذي لا يحق له سوى مناقشتهم ورفع اقتراح بمحاسبتهم إلى السلطة المركزية (التي قامت بتعيينهم).

الأمر ذاته ينطبق على المكاتب التنفيذية التي أجاز القانون

---

١- المواد: / ١٥ - ٢٧ - ٣٣ / من قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١.

للسلطة المركزية (وزير<sup>(١)</sup> - محافظ) تعيين ثلث هذه المكاتب على اختلاف مستوياتها، من غير الأعضاء المنتخبين (من خارج المجلس)<sup>(٢)</sup> فكان طبيعياً أن يمثلوا مصالح السلطة المركزية ونفوذها في هذه المكاتب.

الحضور الأكبر للسلطة المركزية، كان في تطبيق نص المادة /١٠٧/ من القانون، التي تنص على جواز تأليف المجالس بطريقة التعيين بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ في المدن والبلدات والقرى والوحدات الريفية، إلى حين تشكيل المجالس المحلية وفق هذا القانون، حيث سمحت هذه المادة بتعيين الجزء الأكبر من مجالس الوحدات الإدارية الأدنى، في حين اقتصرَت انتخابات الإدارة المحلية كل أربع سنوات على مجالس المحافظات ومدن مراكز المحافظات، وباقي المدن والبلدان في أفضل الأحوال، وفق قوائم انتخابية كانت تُعد سلفاً مع هامش بسيط لبعض المستقلين المحسوبين بشكل أو بآخر على السلطة.

---

١- أحدثت وزارة الإدارة المحلية بناء على المرسوم التشريعي رقم (٣٦) لعام ١٩٧١ ونقلت إليها صلاحية وزارة الداخلية التي كانت تمارسها بموجب قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) لعام ١٩٥٧، كما نقلت إليها اختصاصات وزارة الشؤون البلدية والقروية بموجب المرسوم رقم (٢٩) لعام ١٩٧٢.

٢- المادة (١٩) من قانون الإدارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١.

كل هذا أفرغ العملية من مضمونها وتسبب في عزوف الكثير من أصحاب الخبرة والكفاءة عن الترشح لعدم قناعتهم بجدوى هذا العمل، لجهة عدم قدرتهم على نقل خبرتهم وعلمهم إلى مجال العمل والتنفيذ في ظل القيود التي تفرضها السلطة المركزية والتدخل في كل شؤون العمل، وبالمقابل عدم اهتمام جمهور الناخبين في اختيار الأكفأ لقناعتهم بشكلية هذه الانتخابات، وأنّ العضو المنتخب لن يقدم لهم شيئاً في مطلق الأحوال، وإنما هو مجرد وظيفة، منصب، أو خطوة للوصول إلى منصب.

وقبل أن نغلق صفحات هذا القانون، نجد أنّه من المهم الإشارة إلى نص المادة (١٠٨) منه التي نصت على استمرار العمل على تطبيق الأنظمة والقوانين النافذة قبل صدوره، على أن يعلن عن انتهاء العمل بأحكامها تبعاً، هذا الأمر أدى إلى ازدواجية التشريعات النافذة لشؤون الوحدات الإدارية<sup>(١)</sup>، وفسح المجال لهامش كبير من تفسير نصوص هذه التشريعات وقولبتها بما يصب في مصلحة هيمنة السلطة المركزية واحتكارها للقرار البلدي.

---

١- أنهى قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ العمل بكافة هذه التشريعات والقوانين.

كل هذا إذا ما أضيف له ضعف الاعتمادات المالية لدى هذه الوحدات الإدارية، واللجوء إلى طلب الإعانات والسلف ورصد الاعتمادات لمشاريع الوحدات الإدارية، التي كانت تعد وتدرس وتقر مركزياً دون الأخذ باعتبارات وخصوصية كل منطقة ودراسة احتياجاتها وسبل تنميتها والنهوض بها.

أيضاً لعب ضعف الإمكانيات الإدارية لدى أعضاء المجالس المحلية وكوادرها الإدارية دوراً سلبياً كبيراً في ظل عدم اهتمام الحكومة بتدريبهم وتأهيلهم بشكل فعال، حيث أن الإدارة المحلية تتطلب عناصر إدارية وقيادية وتنفيذية، قادرة قبل كل شيء على إدارة إيرادات هذه الوحدات ونفقاتها بكفاءة وفعالية ومن ثم معالجة ومتابعة التنفيذ للقضايا الخدمية، التي تتصل مباشرة بحياة المواطنين. هذا الضعف الإداري الذي كان يعبر عنه بكثرة المراسلات والاستفسارات للأجهزة المركزية في أي كبيرة أو صغيرة في عمل هذه المجالس، واقتصرت مهامها على الأعمال الإجرائية البسيطة، حيث أصبحت لا تعدو كونها أكثر من دوائر تنفيذية تتبع في ظل تراتبية هرمية مركزية لسلطة المحافظة.



## قانون الإدارة المحلية

(الصادر بالمرسوم رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١)

إذاً أربعون عاماً من اللا... لامركزية إدارية، أربعون عاماً من إدارة محلية ظلّت حبيسة نصوصها لم ترَ النور تطبيقاً حقيقياً يحقق ما هدفت إليه، أربعون عاماً من الفرص الضائعة اقتصادياً واجتماعياً وإدارياً وتنموياً، في ظل مركزية قولبت العمل البلدي وتحكمت بمفاصله، فكان طبيعياً أن يكون كل ذلك حاضراً أثناء الإعداد لمشروع قانون عصري جديد يعطي الإدارة المحلية بعدها الخدمي التنموي

ويؤسس على ما تمّ إنجازه من خلال مراجعة موضوعية لتجربة الإدارة المحلية في سوريا بكافة محطاتها التي ذكرناها. صحيح أنه جاء متأخراً، إلا أنه جاء مستغرقاً لكل المتغيرات

الكبرى التي عاشتها سوريا على امتداد أربعين عاماً، لاسيما مع بداية القرن الحالي وما شهدته سوريا من انتعاش اقتصادي واجتماعي وازدياد أهمية دور القطاع الخاص من خلال العديد من المشاريع الضخمة ونهوض المدن الصناعية، وغيرها من المشاريع السياحية والعمرانية، والتي فرضت بالضرورة نقل الاهتمام من مراكز المدن في العاصمة والمحافظات، إلى باقي المناطق التي تبين أنها عانت ما يكفي من الإهمال والتهميش، في ظل حضور الحد الأدنى من الخدمات العامة، وغياب أي استراتيجية لدى الدولة لتبني مفهوم التنمية المحلية في هذه المناطق، في الوقت نفسه الذي بات من الضرورة بمكان إيجاد صيغة حقيقية للتعاون المشترك ما بين مؤسسات الدولة والمجتمع المحلي، لوضع وتنفيذ سياسات تكفل النهوض بالمجتمع المحلي بالاعتماد على خصائصه ومكوناته وموارده. لذلك فإنّ القول بأنّ هذا القانون جاء نتيجة لهذه الأحداث هو قول مجافٍ للصواب، نظراً لأنّ الدراسات والبدء بوضع الخطوط العريضة لهذا القانون ابتدأت منذ العام ٢٠٠٧، الأمر الذي يفترض أيضاً بأنّ الحكم على هذا القانون وتقييمه في ظل هذه الظروف فيه الكثير من المغالطة والتجني على قانون لم يأخذ حقه من تطبيق

نصوصه وأحكامه بشكله الأمثل، دون أن يعني هذا عدم ضرورة تفعيل النقاش بين كافة المهتمين والمختصين للخوض في الفرص الكامنة التي يوفرها هذا القانون على صعيد تفعيل اللامركزية الإدارية وتنمية المجتمعات المحلية، والإشارة إلى نقاط الضعف سبيلاً لاقتراح الحلول لتلافيها وردم الفجوة بين النص وإمكانية التطبيق.

هدف القانون وفق نص المادة الثانية منه إلى:

١- تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، وذلك من خلال توسيع واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً.

٢- إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية وتحديد هيكليتها المحلية بما يتماشى مع الوظيفة الأساسية لها،

وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها وجعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة، وكافة الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم، وادخال أساليب التقانة الحديثة وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.

٣- تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده وتنمية هذه الموارد لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين وتقديم خدمات أفضل وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإدارية تساعد على خلق فرص عمل وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي.

٤- النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي والمساعدة على النمو المتوازن وتكافؤ الفرص بين المناطق بتكريس التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية من خلال إحداث إدارات مشتركة تستطيع أن تنفذ برامج ومشاريع كبرى بشكل كفوء وفعال.

٥- تبسيط الإجراءات لتأمين الخدمات للمواطنين عن طريق إنشاء مراكز خدمة للمواطن تختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية كافة بشكل مباشر وفق الأنظمة والشروط الموضوعية من قبل مجالس الوحدات الإدارية والوزارات والإدارات المعنية وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الالكترونية بما يوفر الجهد والوقت والمال.

من المهم التركيز في أهداف هذا القانون على أنه تمايز عما سبقه من قوانين بأنها المرة الأولى التي يتم ادراج مصطلح (المجتمع المحلي)، سابقاً كانت تذكر عبارة: (السلطات المحلية - المصالح المحلية - المجتمع في إطاره المحلي).

إن هذا لا يعد كونه مصطلحاً أو ترفاً لغوياً، بمقدار ما يعد إنجازاً تضمنه هذا القانون في التأكيد على وجود شخصية حقيقية للمجتمع المحلي، ستشكل هي الرافع لهذا القانون والضامن لتطبيقه الأمر الذي سيشار له لاحقاً في أكثر من مادة، أيضاً مصطلحات مثل (النمو المتوازن - تكافؤ الفرص بين المناطق - التنمية المحلية والمستدامة - الإدارات المشتركة...)، كلها مصطلحات لها مدلولات كبيرة في توجه الدولة من خلال هذا القانون لاعتماد مبادئ التخطيط

الاقليمي والتشاركية وإعادة التركيز على تنمية المناطق والأقاليم مدخلاً للتنمية الشاملة، بدلاً من منهجية التخطيط المركزي الذي كان سائداً.

لقد أعاد هذا القانون توجيه البوصلة بشكل صحيح باتجاه دور المجالس المحلية التنموي ومحوريتها في عملية التنمية المحلية، واعتماد التشاركية سبيلاً لتحقيق ذلك، دون أن يغفل الجانب الخدمي لهذه الوحدات الإدارية بل خطى خطوة متقدمة للأمام، من خلال إنشاء مراكز خدمة المواطن في الوحدات الإدارية كأحد تطبيقات الحكومة الالكترونية، وما ستساهم به من تقليل الاعتماد على السلطات المركزية وفروعها في الحصول على الخدمات الحكومية المختلفة بشكل مباشر.

## الوحدات الإدارية والتقسيمات الإدارية في القانون

أعاد القانون تقسيم الجغرافيا السورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية هي (محافظة - مدينة - بلدة - بلدية)، هذا التصنيف يقوم بالدرجة الأولى على أساس عدد السكان<sup>(١)</sup>، والموارد أو على الأهمية الموضوعية، كالموقع الجغرافي والنشاط الاقتصادي والاجتماعي كأن تكون الوحدة مركزاً للسياحة والاصطياف.

هذا التقسيم أعاد دمج بعض القرى والبلديات أو ضمها إلى المدن والبلدان، وإلى جانب هذه الوحدات الإدارية اعتمد نظام التقسيم الإداري الذي يقوم على تراتبية هرمية، تتألف من محافظات تتكون من مناطق يتبع لها نواحي، إضافة إلى الأحياء، وهكذا

---

١- المادة الأولى تعريف كل من: (المحافظة - المدينة - البلدة - البلدية).

تمّ الانتقال مما يقارب /٦٠٠٠/ وحدة إدارية<sup>(١)</sup> في ظل القانون السابق إلى ما يقارب /١٣٠٠/ وحدة إدارية فقط<sup>(٢)</sup>.

ساوى القانون الجديد بين هذه الوحدات، فالكل منتخب والكل على علاقة متساوية مع المركز لجهة الحقوق والواجبات، فحجم الوحدة الإدارية يترتب عليه مستوى إداري أعلى وليس مستوى سياسي أعلى أي أنّ التغيير الجوهرى الذي ابتدأ به هذا القانون كان في تغيير نظام إدارة الوحدات الإدارية من هرمي تشرف فيه الوحدات الأعلى على الأدنى، إلى مستوى فيه المحافظ وتحتّه جميع الوحدات الإدارية، والمحافظه هي مؤسسة تنسيق بين هذه الوحدات وليست سلطة.

---

١- في ظل القانون (١٥) لعام ١٩٧١ تضمن هيكل الإدارة المحلية /٦٠٠٠/ وحدة إدارية، /١٤٤٢/ منها متمتع بالشخصية الاعتبارية مقسمة إلى: /١٤/ محافظة - /١٠٩/ مدينة - /٢٤٨/ بلدة - /٢٠٧/ قرية - /٨٦٤/ بلدية، والباقي قرى ومزارع ووحدات ريفية فضلاً عن المناطق والنواحي التي سميت كذلك ووحدات إدارية.

٢- بعد القانون (١٠٧) أضحى عدد الوحدات الإدارية /١٤٦٠/ وحدة موزعة كما يلي: /١٤/ محافظة - /٢٦٢/ مدينة - /٥٠٢/ بلدة - /٦٨٢/ بلدية.

## مجالس الوحدات الإدارية

يتألف هذا المجلس من أعضاء منتخبين من المواطنين المحليين مباشرة، انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً<sup>(١)</sup> يختلف عدد أعضاء كل مجلس تبعاً لتصنيف الوحدة الإدارية وبما يتناسب مع عدد السكان<sup>(٢)</sup>.

تختص مجالس الوحدات هذه بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة (اقتصادياً واجتماعياً وعمراً) بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، الصناعة، الزراعة، الشباب، البيئة، المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية وكافة المجالات الأخرى<sup>(٣)</sup>.

---

١- المادة (١٣١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

٢- مادة (١٣) من القانون (١٠٧) لعام ٢٠١١.

٣- مادة (٣٠) من القانون (١٠٧) لعام ٢٠١١.

حيث تقوم هذه المجالس بالتنسيق مع مجلس المحافظة لوضع رؤية تنموية مستقبلية، تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة بالاعتماد على خصائص الوحدة الإدارية ومواردها البشرية والمادية، فضلاً عن التنسيق مع المجالس المحلية والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاع العام والخاص وهيئات المجتمع المحلي في الإعداد للخطة وفي مناقشتها<sup>(١)</sup>.

إن قراءة معمقة في اختصاصات هذه المجالس يجعلنا نكتشف الهوة العميقة بين ما كان يجب أن يكون وبين ما هو عليه حالياً، بعد سبع سنوات من نفاذ القانون، حيث بقيت الوحدات الإدارية على سابق عهدا كأداة تنفيذية لتوجيهات المحافظة، في ظل غياب المبادرة لتفعيل دورها، لاسيما في الجوانب المتعلقة بتنشيط وتعزيز دور المجتمع المحلي (أحداث شركات ذات مردود اقتصادي - رعاية الشباب - اتفاقيات التشاركية - مراكز الدعم المجتمعي...).

وفي المقابل لم تقم هيئات المجتمع المحلي بممارسة حقها ودورها في مراقبة ونقد المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية وأجهزة السلطة

---

١- مادة (٦٠) من القانون (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المحلية<sup>(١)</sup>، كما غابت وسائل الاعلام المحلية بشكل أو بآخر عن ممارسة الرقابة على عمل هذه الوحدات، وإذا كان واجباً عدم إغفال الدور السلبي لمقرزات هذه الأزمة الراهنة من تفشي الفساد واللامسؤولية، فإننا نعود ونكرر بأن غياب الخبرة اللازمة لدى هذه الكوادر المنتخبة كان السبب الأكبر، في ظل غياب أي خطوات فاعلة لتأهيل هذه الكوادر حيث كان الموضوع يقتصر على عقد اللقاءات والندوات بعيداً عن أي تجارب عملية ومتابعة لهم.

#### ١- المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

يرأس هذا المجلس رئيس مجلس الوزراء ويضم فيه إلى جانب وزير الإدارة المحلية ومعاونه كلاً من: (المحافظون - رؤساء المجالس المحلية للمحافظات - رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي - رئيس هيئة التخطيط الاقليمي).

أعطى قانون الإدارة المحلية هذا المجلس صلاحية البت في كل الشؤون والتدابير التي يراها متعلقة بالإدارة المحلية من حيث دعمها وتطويرها...، بحيث تكون قراراته ملزمة للوزارات والجهات العامة كافة، كما أنيطت به مهمة إصدار الخطة الوطنية اللامركزية

---

١- نصت المادة (١٢٠) من القانون على موضوع الرقابة الشعبية وآلية ممارستها.

والإشراف على تنفيذها، وفق برنامج زمني محدد والإشراف على تنفيذها ودعم هذه الخطة والتنسيق مع كل الجهات المعنية في سبيل تنفيذها، (دون أن تُوضع هذه الخطة حتى تاريخه)، أو يتم وضع برنامج زمني لانتقال الصلاحيات من الوزارات والادارات الى السلطة المحلية، أو يتم تشكيل اللجان التنسيقية لهذا الانتقال، الأمر الذي يحرم القانون من أهم أدوات تطبيقه لتفعيل عمل الوحدات الإدارية.

## ٢- رئيس مجلس المحافظة:

سابقاً كان المحافظ هو نفسه رئيس مجلس المحافظة ويعين تعييناً، بهذا المفهوم كان المحافظ كرئيس للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة يتولى سلطتي القرار والتنفيذ، بموجب هذا القانون تمّ الفصل بينهما لضمان أن يكون هناك ثنائية في إدارة شؤون المحافظة، وابعاد المجلس عن التدخل المباشر للمحافظ في شؤونه.

لكن واقع الحال أثبت أن هذا الفصل كان شكلياً أكثر منه عملياً، نظراً لأنّ المكتب التنفيذي المنبثق عن المجلس والذي يتولى مهمة تنفيذ قرارات المجلس، يرأسه المحافظ وقرارات المكتب تُعتمد من قبله الأمر الذي يجعل المكتب التنفيذي أقرب إلى المحافظ في تنفيذ

توجيهاته ويضعه في الكثير من الأحيان في مواجهة مجلس المحافظة.  
كما أن القانون لم يتوسع في صلاحيات رئيس مجلس المحافظة  
وبقيت محصورة في حدود:

- تمثيل المجلس أمام القضاء والغير.
- توقيع محاضر وقرارات ومراسلات مجلس المحافظة.
- متابعة تنفيذ قرارات المجلس وتوصياته ومقترحاته.
- دعوة اعضاء مجلس المحافظة الى حضور اجتماعات الدورات  
العادية والاستثنائية وفقا لأحكام نظامه الداخلي ويرأس جلساته.
- تنسيق الاتصال بين مجلس المحافظة والسلطات المحلية فيما  
يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المجلس.
- دعوة اي من المديرين العاملين في نطاق المحافظة عن طريق  
المحافظ لحضور الجلسات لمناقشة المواضيع المطروحة ذات الصلة  
بعملهم.
- الاشراف على جميع الاعمال الادارية المتعلقة بمكتب  
المجلس.

- تلقي شكاوى المواطنين المتعلقة بأعمال المجلس والاجهزة  
المحلية.

أيضاً فإنّ عدم اعتماد رئيس المجلس كعاقد للنفقة وأمر  
للصرف على غرار المحافظ، حتى فيما يتعلق بالموازنة المستقلة التي  
يعدها ويقرها المجلس، يكرس أكثر من صلاحيات المحافظ ومرونة  
الحركة لديه على حساب رئيس المجلس.

### ٣- أمين عام المحافظة:

أحدث القانون هذه الوظيفة لتحل محل وظيفة أمين السر، وبناء  
عليه تحول تسمية أمانة سر المحافظة إلى الأمانة العامة للمحافظة،  
وهو إضافة إلى مهامه المتعلقة بشؤون المكتب التنفيذي ومجلس  
المحافظة، أُعطي مهام التنسيق بين جهاز المحافظة وباقي الهيئات  
والجهات العامة في المحافظة فضلاً عن تطبيق النظام الداخلي  
للمحافظة، حيث يعتبر العامل الأعلى رتبة وظيفية في المحافظة<sup>(١)</sup>،  
أيضاً فقد نص القانون على أنّ الأمين العام يجب أن يكون من عاملي  
الفئة الأولى ومن أبناء المحافظة ذوي الخبرة، ونلاحظ أنّ القانون لم

---

١- المحافظ منصب وليس وظيفة.

يتضمن مثل هذه الاشتراطات بالنسبة للمحافظ كونه من منصب يمثل السلطة المركزية في المحافظة<sup>(١)</sup>، إنَّ مثل هذا الاشتراط للأمين العام مهم من ناحية ضمان تمثيل مختلف فئات المجتمع في المحافظة إلى جانب كل من رئيس المجلس - نائب رئيس المكتب التنفيذي المنتخبين وهم حكماً من أبناء المحافظة.

يتبع للأمين العام مدراء مديريات الأمانة العامة للمحافظة حيث يمارس مهمة إدارة شؤون العاملين في دوائر الأمانة العامة والتنسيق بين مديرياتها وتوزيع المهام والمراقبة ومتابعة التنفيذ.

وبالتالي يمكن اعتبار الكادر الإداري في الأمانة العامة للمحافظة وعلى رأسه الأمين العام بمثابة الذراع التنفيذية للمحافظ في ممارسة مهامه وصلاحياته، إضافة إلى ذراعه التنفيذية الأخرى المتمثلة في المكتب التنفيذي، حيث يميل الاتجاه في كثير من الأحيان إلى تولي مديريات ومكاتب المحافظة مهمة الاتصال والتنسيق ووضع

---

١- ما زال العرف المتبع أن يكون المحافظ من غير أبناء المحافظة التي يعين فيها باستثناء محافظة دمشق، جاريماً منذ عهد السلطنة العثمانية حين كانت تعين الولاية باستثناء والي دمشق من غير أبناء الولاية، إلا أن الأزمة الحالية فرضت تغييراً في هذا النهج كما محافظة حماه - حلب مثلاً.

الخطط وتنفيذها مع باقي أجهزة الدولة في المحافظة، على حساب أعضاء المكتب التنفيذي، بسبب الخبرة الوظيفية والممارسة الفعلية بحكم الاستمرارية لدى المدراء والعاملين في الأمانة العامة، على خلاف أعضاء المكتب التنفيذي الذين تعتبر فترة ولايتهم أربع سنوات فضلاً عن عدم امتلاكهم ربما للخبرة الوظيفية والتخصص والدراية بهذه الأعمال، نظراً لأنّ واقع الحال أثبت أنّ وصولهم يعتمد بشكل كبير على حضورهم الاجتماعي والاقتصادي والحالة الشعبية التي يمثلونها أكثر من الخبرة الوظيفية بكثير.

#### ٤- رئيس الوحدة الإدارية:

إذا كانت المجالس المحلية لها سلطة التقرير ضمن الوحدة الإدارية فإنّ سلطة تنفيذ ما تقررته المجالس البلدية ومكاتبها تكون من اختصاص رئيس الوحدة الادارية، حيث ينتخب من قبل أعضاء المجلس البلدي، الأمر يحتم عليه مراعاة أعضاء المجلس الذين انتخبوه في قراراته وتصرفاته.

ونستطيع بوضوح تلمس الفرق الكبير بين صلاحيات رئيس مجلس المحافظة وصلاحيات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية، لمصلحة الأخير، فهو رئيس المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية، وأمر

الصرف وعائد النفقة فيها، يتولى مهام شؤون العاملين في هذه الوحدة إلى جانب الإشراف على أجهزة الوحدة الادارية، وفضلاً عن الاختصاصات الكثيرة التي أنيطت به في عدد من القوانين والأنظمة النافذة، يتولى ممارسة الامور التنفيذية التي لم يعهد بها إلى جهة معينة في هذا القانون ضمن حدود الوحدة الادارية كما له التفويض ببعض اختصاصاته.

نجد في أغلب الأحيان نتيجة ضغط المهام لديه، وما ذكرناه من عدم توفر الخبرة والتأهيل المناسبين اعتماد رئيس المجلس على رئيس المكتب الفني لديه أو محاسب الإدارة بسبب الممارسة والخبرة لديهم بطريقة يصبحون فيها متحكمين أكثر من كونهم ناصحين أو منفذين، ودائماً ذرائع المخالفة للتعليمات أو تحميل المسؤوليات جاهزة بما يخدم مصلحتهم، هذا الأمر الذي يُلاحظ بشكل كبير في البلديات أكثر منه في المدن والبلدات.

#### ٥ - مدير الوحدة الادارية:

اعتبره الكثيرون أهم مركز وظيفي أحدثه قانون الإدارة المحلية، جاء لیسد ثغرة كبيرة في العمل البلدي عانى منها كثيراً في ضوء القانون القديم، حيث تبين من خلال تقييم عمل الوحدات

الإدارية وآلية تطبيق اللامركزية الإدارية في تلك الوحدات، أن فشلها في القدرة على اتخاذ القرارات، وممارسة صلاحياتها المعطاة من خلال القانون كان بسبب افتقار رؤساء هذه الوحدات الإدارية إلى الحد الأدنى من المعرفة والدراية بالقوانين وتعليماتها الناظمة، فضلاً عن جهل الكثير منهم لأساليب العمل الحكومي وآلية اتخاذ القرار، وكان السبب الرئيسي وراء ذلك هو آلية وصول هذه القيادات المحلية عن طريق الانتخاب والذي استعوض عنه لاحقاً بالتعيين، ولكنه كان يؤدي إلى الوصول إلى النتيجة ذاتها التي تكلمنا عنها سابقاً وهي وصول قيادات لها وزن وحضور كبير (شعبي أو رسمي)، إضافة إلى اعتبارات التمثيل العائلية أو الطائفية دون أن يكون لديها أي خبرة أو ممارسة فعلية في العمل الوظيفي.

ونظراً لأنّ التغيير كان السمة الأبرز بشكل دوري لهذه القيادات (رئيس وأعضاء المجلس)، لم تتسنى لهم الفرصة لمراعاة الخبرة والمعرفة بصلاحياتهم وآلية ممارستها، فضلاً عن الخوف من عملية المراقبة من قبل أجهزة السلطة المركزية، وما يترتب عليها، كل ذلك أدى بهذه القيادات المحلية أن تمارس دور المنفذ للسياسات والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية، فضلاً عن لجوئها

إلى مخاطبتها في كل صغيرة وكبيرة، مما فرغ النظام اللامركزي بمجمله من مضمونه.

إنّ هذه القراءة بينت أنّ النظام الانتخابي في أفضل صور تطبيقه ضمن الشرط التاريخي لمجتمعاتنا ستعطي للبعد التمثيلي والمكانة الاقتصادية والاجتماعية للمرشحين، أفضلية على حساب البرنامج الانتخابي والخبرة والكفاءة.

من كل ما سبق يمكن قراءة أهمية احداث وظيفة (مدير الوحدة الإدارية) وتعيين شروط شغلها بأنّ يكون من عاملي الفئة الأولى، ولديه قدم وظيفي وخبرة ومؤهلات تسمح بترشيحه إلى هذه الوظيفة وفق ما حدده وزير الإدارة المحلية.

نلاحظ التشابه الكبير في مهام كل من مدير الوحدة ومهام أمين عام المحافظة، حيث يمكن القول أنّها الوظيفة المقابلة له في تلك الوحدات<sup>(١)</sup>، وإنّ تعيينه بقرار من الوزير يحصنه من أي قرار يمكن أن يصدر بحقه من رئيس الوحدة الإدارية، حيث يمكن القول

---

١- عرفت المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ كلا من الأمين العام ومدير الوحدة الإدارية بأنه: (العامل الأعلى مرتبة في الهيكل الإداري).

أنّ هذه الوظيفة تعزز من قدره الوحدة الإدارية على ممارسة مهامها من خلال التخفيف من عبء المهام الإدارية التي تقع على عاتق رئيس المجلس البلدي، فضلاً عن مهمة وضع الخطط الإدارية والمالية تمهيداً لعرضها على المجلس البلدي وإعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي، والتنسيق مع الأجهزة الإدارية والتنفيذية العاملة في نطاق الوحدة الإدارية، كما أنّ تأشيرته لكافة القرارات والمراسلات قبل توقيعها من رئيس المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية، يضمن تدقيقها بحيث تكون منسجمة مع الأنظمة والقوانين النافذة، أي القدرة على اتخاذ القرارات دون العودة إلى السلطة المركزية (المحافظة) في استفسارات أو طلبات بيان رأي لا طائل منها الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى تحقيق أول أهداف هذا القانون وهي (تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات.. من خلال توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات الوحدات الإدارية..).

إلاّ أنّه يجب القول على الرغم من كل ما سبق إلاّ أنّ هذه الوظيفة لم يتم تفعيلها مؤخراً سوى في مدن مراكز المحافظات وبعض المدن، دون باقي الوحدات الإدارية، الأمر الذي يطرح تساؤلاً كبيراً حول كيفية تحقيق هذا القانون لأهدافه طالما بقي تطبيقه متقصاً ولم تأخذ أدواته حيز التنفيذ.

## القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١

### بين النص والتطبيق

جاء قانون الإدارة المحلية متقدماً عن كل ما سبقه في نصه التشريعي وتسلسل أبوابه وفصوله ووضوحاً إلى حد بعيد في تحديد المهام والصلاحيات والمسؤوليات، وحتى آليات التنفيذ. جعل اللامركزية أول أهدافه التي حدد من خلالها استراتيجية الدولة وسياستها لإدارة عملية تحول مجالس الوحدات الإدارية إلى مؤسسات متكاملة ذات بعد اقتصادي وتنموي خلاق، إضافة إلى دورها الخدمي والتنظيمي، وجعل المجتمع المحلي شريكاً فعلياً في عملية التنمية.

إلا أنه بعد سبع سنوات من عمر هذا القانون، ما زالت المجالس المحلية تعاني إلى حد كبير من تدخل السلطة المركزية

وحضورها في كافة تفاصيل العمل البلدي، هذا التدخل كان وما زال وليداً لإشكاليات بنوية تتعلق بالتنظيم الإداري البلدي، وقبل الحديث عن أنّ هذا التدخل هو قرار السلطة المركزية أو خيارها، فإنه بشكل أو بآخر كان نتيجة للواقع الذي تعيشه المجالس المحلية أكثر من كونه هو السبب فيما وصلت إليه.

يمكن أن نعزو واقع هذه الوحدات الإدارية إلى سببين أساسيين هما:

- ضعف الإيرادات المالية وعدم القدرة على توفير الموارد المالية للنهوض بمهامها.
- ضعف القدرات المؤسسية للوحدات الإدارية على النهوض بمهام وأعباء العمل البلدي.

#### أولاً: ضعف الإيرادات المالية:

إنّ الاستقلال والملاءة المالية من عدمها كان دائماً الحاكم في شكل وطبيعة العلاقات التي تنشأ بين الأشخاص طبيعيين أم اعتباريين، كلما تعزز الاستقلال المادي كلما كنا أمام استقلالية القرار وحرية الحركة والعكس صحيح، من هنا فإنّ عدم

قدرة الوحدات الإدارية على توفير الموارد المالية الكافية لتنهض بمهامها ووظائفها، كان أحد أسباب فشل تطبيق اللامركزية الإدارية واستمرار التبعية للسلطة المركزية.

فأغلب المجالس المحلية تشكو قلة الإيرادات التي بالكاد تغطي نفقات الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات الإدارية لديها<sup>(١)</sup>، وعلى الرغم من أن القانون فصل في الباب العاشر منه حول وسائل التمويل وإيرادات المجالس المحلية، وهي متعددة المطارح ويفترض بها أن توفر ملاءة مالية كافية لعمل الوحدات الإدارية، إلا أن المشكلة تكمن في آلية تحصيل هذه الإيرادات..

فالإيرادات الجارية المحصلة للموازنة العامة للدولة، والإعانات المقررة في الموازنة العامة للدولة والموازنة المستقلة، فضلاً عن النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة، يتم توزيعها مركزياً على الوحدات الإدارية الأمر الذي يؤدي إلى حرمان جزء كبير من الوحدات الإدارية النائية لمصلحة الوحدات ذات الأهمية الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياحية، فضلاً عن عدم شفافية

---

١ - تضطر الكثير من الوحدات الإدارية إلى مراسلة المحافظة بطلب سلف أو إعانات لسد العجز في هذه الأبواب.

أسلوب توزيعها الذي يُؤدي إلى تعظيم استفادة بعض الوحدات على حساب الآخر في نفس المحافظة وأحياناً المنطقة الجغرافية ذاتها، ويدفع هذه الوحدات إلى رفع سقف مطالبها مع ضعف اهتمامها بالدراسة الجادة لمضمون هذه المطالب تخطيطياً باعتبار أن القرار المركزي سيكون هو الفيصل.

أما فيما يتعلق بالإيرادات التي تقوم الوحدات الإدارية بتحصيلها أو تأمينها من تلقاء نفسها فتقسم إلى ثلاثة أقسام:

- الرسوم والتكاليف المحلية وغرامات مخالفة الأنظمة المحلية:

تعاني معظم الوحدات الإدارية من عدم قدرتها على تحقيق وفورات في موازنتها من هذه البنود وليس ببعيد عنا معرفة السبب، حيث أن غياب ثقافة المواطنة الفاعلة وعدم وجود وعي ضريبي حول أهمية مشاركة المواطن في تحمل أعباء الخدمات العامة وتسديد ما يترتب عليه من التزامات بهذا الصدد، كان وراء هذا التهرب الضريبي وعدم قدرة الوحدات الإدارية على جباية ما يترتب لها من رسوم وتكاليف، يضاف إلى ذلك الوضع الخدمي السيء لبعض الوحدات، فيجد المواطن نفسه مكلفاً بأعباء تفوق ما يتحصل عليه

من خدمات، إذا ما أخذنا أيضاً الوضع المادي السيء للمواطنين في هذه الوحدات.

ونجد هنا أننا ما زلنا في دائرة المشكلة السابقة نفسها التي تقوم على تمايز الوحدات الإدارية بعضها عن بعض نتيجة وضعها الاقتصادي أو الاجتماعي، وتحسن مستوى الخدمات تبعاً لذلك الأمر الذي يجعل المواطنين أكثر ميلاً إلى تحمل أعباء الخدمات العامة والتزاماً إلى تسديد ما يترتب عليهم، ويبنى على هذا زيادة فاعلية هذه الوحدات في تحسين كم ونوعية خدماتها وبالتالي تحسن النشاط الاقتصادي والاجتماعي والمعيشي فيها وهكذا.

- حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة  
بالوحدات الإدارية:

تبدو المشكلة تدور في الحلقة ذاتها، فالوحدات الكبرى أكثر قدرة على تحقيق الاستفادة وزيادة ريعيتها من بيع وتأجير واستثمار العقارات نتيجة ظرفها الاقتصادي والاجتماعي وموقعها المتميز في كثير من الأحيان، فمن الطبيعي أن يحكم هذه العقارات قانون العرض والطلب طالما نتحدث في مجال البيع والاستثمار.

- القروض والتسهيلات الائتمانية سواء من القطاع الخاص أو صندوق الدين العام أو مصرف اقراض الوحدات الإدارية:

إذا ما قمنا بالتأسيس على كلامنا السابق لوجدنا أيضاً تمايز الوحدات الإدارية الكبرى في الاستفادة من هذه القروض، والقدرة على تقديم الضمانات للاستفادة من هذه التسهيلات الائتمانية، بفضل ملائتها المالية أولاً، وتوفر المناخ الاستثماري المناسب خديماً واقتصادياً وبشرياً لتوظيف هذه القروض، دون أن ننسى أن نشير في هذا المجال بأنه لم يتم حتى الآن إحداث مصرف إقراض الوحدات الإدارية<sup>(١)</sup>.

إذا فإنه في النص حاول هذا القانون تحقيق أحد أهدافه المتمثل بتعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي إلى جانب الدور الخدمي<sup>(٢)</sup>، إلا أنه في التطبيق الفعلي كرس تمييزاً فعلياً كان قائماً بين وحدات إدارية نائية تغيب عنها أبسط الخدمات، وغير قادرة على تحقيق كفايتها من الموارد الضرورية لتسيير الحد الأدنى من مهامها، ووحدات شكلت أقطاب نمو فاعلة

---

١ - مادة (١٥٤) من قانون الإدارة المحلية.

٢ - مادة (٢) فقرة (٣) من القانون نفسه.

في محيطها، الأمر الذي ساعدها في توظيف مواد هذا القانون لتعزيز إيراداتها المالية والسير أشواطاً في تحسين كم ونوعية خدماتها، لكنها بقيت في إطار تغطية نفقاتها مع بعض المشاريع الخدمية الضرورية دون أن تتوفر لها القدرة على تطوير فرص اقتصادية وتنموية تساعد على خلق فرص عمل وإيجاد حالة من التكامل بين دورها الخدمي والتنموي.

وتجدر الإشارة هنا في معرض الحديث عن مزايا هذا القانون، إلى أنّ المشرع انتبه إلى ما ذكرناه من تمايز في استفادة الوحدات الإدارية مما ذُكر من إيرادات، وانعكاس ذلك سلباً على الوحدات الإدارية الصغرى من جهة، وعدم قدرة الوحدات الكبرى من خلال هذه الإيرادات على الوصول إلى دورها التنموي، فنص في المادة / ١٣٨ / منه على تحويل نسبة ٢٥٪ من موازنة المحافظة المستقلة إلى مجالس المدن والبلدات والبلديات بقرار من مجلس المحافظة تخصص حصراً لتنفيذ مشاريع استثمارية في هذه الوحدات، وواضح أنّ الهدف من هذه المادة هو محاولة تخفيف هذا التمايز بين الوحدات من خلال توجيه هذه المشاريع الاستشارية بهدف خلق فرص عمل وتحسين واقع هذه الوحدات

وبالتالي النهوض بها، دون أن تأخذ هذه المادة حقها الفعلي من التنفيذ<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: ضعف القدرات المؤسساتية للوحدات الإدارية:

إذا كان نقص الإيرادات المالية للوحدات الإدارية أحد الأسباب الرئيسية في استمرار تدخل السلطة المركزية وهيمنتها على مفاصل العمل البلدي، فإنّ ضعف القدرات المؤسساتية للوحدات الإدارية المتمثل في نقص الكادر البشري والخبرات الفنية والإدارية المدربة والمؤهلة لا يقل عنه أهمية، فقد ساهم هذا الأمر في عدم قدرة الوحدات الإدارية على تفهم مزايا هذا القانون أو القدرة على تطبيقه فضلاً عن مجموعة كبيرة من القوانين والأنظمة<sup>(٢)</sup>

---

١- تمّ توجيه جزء من هذه الاعتمادات لإحداث مراكز خدمة مواطن في بعض الوحدات الإدارية باعتبارها مشاريع استثمارية وهي رغم أنها تحقق ريعية لصالح هذه الوحدات، إلا أنها لا تؤدي إلى خلق فرص عمل مباشرة، وتقتصر على البعد الخدمي فقط.

٢- لحظ كتاب مجموعة القوانين الخاصة بأملاك البلديات الصادر عن وزارة الإدارة المحلية فقط (١٢) قانوناً إضافة إلى مجموعة كبيرة من التعاميم والبلاغات في مجال عمل البلديات، هذا غير القوانين والأنظمة المحاسبية والمالية وغيرها من القوانين ذات الصلة بالوحدات الإدارية: قانون النظافة=

التي يتوجب الإلمام بها لتمكن هذه الوحدات من النهوض بمهامها، وبالتالي اللجوء إلى السلطة المركزية من خلال المراسلات بطلب الاستفسار أو بيان الرأي أو التوجيه، الأمر الذي أدى إلى قولبة العمل البلدي وفق ما ترتئيه السلطة المركزية التي تعتمد التعميم والقوالب الجاهزة في التعامل مع مجمل الوحدات الإدارية، دون الأخذ بعين الاعتبار لخصوصية هذه الوحدات، الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، وزاد من تدخل السلطة المركزية على حساب مرونة العمل وهامش الحركة الكبير الذي أتاحه القانون للوحدات الإدارية.

وإذا كان القانون في معرض تكريسه لمفهوم الديمقراطية وحرية المجتمع المحلي في انتخاب ممثليه لتولي مهام وصلاحيات الوحدات الإدارية قد أغفل اشتراط أو تحديد مؤهلات تؤدي إلى وصول أصحاب الكفاءة والخبرة إلى المجالس المحلية، فإنه كرس اهتمامه على الكادر الإداري في هذه المجالس فهو المناط به تسيير عملها، وإذا كنا قد تكلمنا عن الوظائف النوعية التي أحدثها

---

=قانون الإيجار - قانون شاغلي الأبنية - قانون إحداث المناطق التنظيمية -

مرسوم إحداث شركات قابضة - قانون تنظيم المدة... إلخ.

هذا القانون فإنه من الأهمية بمكان الحديث عن هيكلية الوحدات الإدارية وواقع العمالة فيها.

تعاني الوحدات الإدارية ابتداءً من هيكل تنظيمي يتدرج تبعاً لتصنيف الوحدات الإدارية، فمن مديريات متخصصة ضمن مجالس مدن مراكز المحافظات، نزولاً إلى مجموعة وظائف يقوم على كل منها عامل أو اثنان في البلديات (مهندس بلدية - جابي - محاسب - شرطي - سائق - عامل نظافة) هذا الكادر يُطلب منه أحياناً النهوض بمهام بلديات قد تكون بمساحة مدينة مع القرى التابعة لها.

وفي مقابل تضخم ملحوظ في كادر مجالس مدن مراكز المحافظات (مع الأخذ بعين الاعتبار توسع مهام هذه المجالس)، لم يطرأ أي تغيير جوهري على آلية عمل مكاتب الوحدات الإدارية الأخرى أو توسعة ملاكاتها، وبقيت تعاني النقص في الكم والنوع، لا سيما في الفئة الأولى (مهندسين - إداريين) في ظل عدم قدرتها على إجراء مسابقات بسبب عدم توفر الاعتمادات فضلاً لعدم وجود شواغر كافية، وارتباط ذلك بالحجم الإداري للوحدة الإدارية وفق تصنيفها في ضوء هذا القانون.

لقد حاول المشرع مدركاً لهذا الواقع وأهمية العنصر البشري

في تسيير العمل البلدي، إيجاد الوسائل لرفد الوحدات الإدارية وزيادة ملاكها من العاملين، وذلك من خلال:

- نقل ملاك العاملين في الأجهزة التابعة للوزارات والإدارات والمؤسسات العامة في المحافظة التي تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات الإدارية بناء على الخطة الوطنية اللامركزية<sup>(١)</sup> وكان من شأن تطبيق نص هذه المادة رفد الوحدات الإدارية بكوادر حقيقة من مختلف الفئات والاختصاصات، وتوسعة ملاكها دون أن يترتب أي أعباء إضافية على الدولة أو موازنة الوحدات الإدارية، إلا أن عدم إقرار الخطة الوطنية حتى تاريخه أبقى هذه المادة معلقة دون تنفيذ.

- أيضاً نصت المادة / ١٥٩ / من القانون على أن ملاك الوحدات الإدارية والبلديات المضمومة إلى مدن وبلدات وبلديات قائمة، يعد مضافاً حكماً إلى ملاك هذه الوحدات وعلى الرغم من تفعيل هذه المادة، إلا أنه في التطبيق العملي لم تحقق أكثر من زيادة كمية في عدد العاملين لبعض الوحدات الإدارية على حساب النوع، والسبب في أن الدمج أصاب بالدرجة الأولى البلديات التي تملك كما

---

١- مادة (١١٢) من قانون الإدارة المحلية.

أشرنا كادراً خديماً قليلاً أساساً لذلك عند دمج هذه البلديات مع المدن أو البلدات أو مع بعضها البعض، كانت الزيادة المتحققة في الفئات الوظيفية الدنيا على حساب الفئة الأولى والتخصصات الإدارية المطلوبة لعمل هذه الوحدات.

- أخيراً اعتمد المشرع أسلوب الاستخدام المؤقت عن طريق التعاقد سبيلاً للوحدات الإدارية لتعويض النقص الحاصل من العمالة لديها، فخصص لها في المادة / ١٥٦ / منه نسبة ٥٪ من اعتمادات الموازنة المستقلة للمحافظة لأجل هذه الغاية، إلا أنه في التطبيق الفعلي لهذه المادة جاءت تعليمات وزارة الإدارة المحلية لتحصر هذا التعاقد لأجل استخدام عمال نظافة أو حدائق فقط.

صحيح أنّ هذا الأمر شكل إفادة للوحدات الإدارية في زيادة عدد العاملين لديها للنهوض بأعباء هذا القطاع الخدمي الهام (النظافة)، إلا أننا نرى أنه لو أعطيت الحرية للوحدات الإدارية في تطبيق هذه المادة والتعاقد وفق حاجتها للعاملين من مختلف الاختصاصات

كان سيعظم الاستفادة من هذه المادة باتجاهين:

الأول سد النقص الحاصل في العمالة لدى الوحدات الإدارية

وفق أولوياتها وضرورات العمل لديها، أما الثاني فهو تكريس حضور المجالس المحلية في مجتمعاتها، من خلال إعطائها المرونة في تأمين فرص عمل، وتوسيع طيف الاستفادة بحيث تشمل مختلف الاختصاصات دون أن تغفل إمكانية حضور الاعتبارات الشخصية والولاءات ومصالح أعضاء مجالس هذه الوحدات في معرض تطبيق هذه المادة.

ونجد هنا من الأهمية بمكان الإشارة إلى أحد المكاسب المهمة التي تضمنها القانون لجمهور العاملين في الوحدات الإدارية، وهو اقراره بضرورة وجود نظام حوافز خاص بهم<sup>(١)</sup>، ذلك أن واقع الحال يبيّن أنّ كل ما ذكر من إجراءات ستبقى غير ذات فعالية كبيرة في استقطاب الكفاءات والكوادر للعمل البلدي بسبب قلة جاذبية الرواتب والأجور في هذا القطاع والنفقات التي تترتب على عاتق العاملين من غير سكان الوحدة الإدارية في الانتقال من وإلى أماكن عملهم، الأمر الذي يؤدي إلى إحجام الكثير من أصحاب الخبرات والكفاءات عن رغبتهم في العمل في هذه الوحدات لصالح باقي المؤسسات والقطاعات الإنتاجية في الدولة، هذا النظام كان من شأنه

---

١ - مادة (١٥٦) فقرة (٢) من القانون نفسه.

أن يشكل مقارنة لحل هذا الجانب من المشكلة، ويزيد من التزام العاملين في الوحدات الإدارية بالقيام بواجباتهم، وزيادة فعالية أدائهم وتعزيز روح المبادرة والمسؤولية تجاههم، من خلال الأثر الذي سيولده مادياً ومعنوياً، دون أن يجد هذا النظام طريقه إلى التنفيذ أيضاً.

هذا من جانب تأمين الكادر البشري، أما فيما يتعلق بعملية التدريب والتأهيل سبباً لمعالجة ضعف القدرات المؤسسية، فإن تقصير السلطة المركزية في عملية تدريب كوادر هذه المجالس المنتخبين والإداريين، حول آلية العمل في ضوء القوانين والتشريعات النافذة، انعكس ضعفاً في أدائها وقيامها بمهامها، فبقي معهد الإدارة المحلية التابع للوزارة دون المستوى الذي أُعد لأجله، ولم يتم العمل على إحداث فروع له في باقي المحافظات، وهي خطوة كانت ستؤسس لاحقاً لاعتبار الالتحاق بهذا المعهد شرطاً من شروط عضوية المجالس المحلية أو المكاتب التنفيذية على الأقل، إضافة إلى ما كان سيقوم به من تأهيل كوادر هذه المجالس بمهارات التواصل مع المجتمع المحلي، وثقافة الحوار والتشاور داخل المجالس، فضلاً عن كيفية طرح المبادرات

وإدارتها وتحديد الأولويات الإنمائية وتطوير برامج ومشاريع تحقق الأهداف المرجوة.

إنَّ العائق الأكبر أمام تنفيذ هذا القانون كانت ولم تزل السلطة المركزية التي عطلت تنفيذ الكثير من أحكامه، فالمجلس الأعلى للإدارة المحلية لم يجتمع سوى مرات معدودة على امتداد ست سنوات وهو الذي يجب عليه الاجتماع مرتين على الأقل في السنة الواحدة<sup>(١)</sup>، وبناء عليه لم تُبصر الخطة الوطنية للامركزية النور<sup>(٢)</sup>، ولم تتشكل اللجان التنسيقية لانتقال اختصاصات الوزارات إلى الوحدات الإدارية الأمر الذي أدى إلى حرمانها من فرص حقيقية في تحسين موازنتها وزيادة ملاكاتها الوظيفية على الصعيد نفسه لم يتم إحداث مكاتب التنسيق في المحافظات، بسبب عدم صدور الإجراءات الناظمة لعملها من قبل وزير الإدارة المحلية<sup>(٣)</sup>.

واليوم نشهد فصلاً آخر من فصول تدخل السلطة المركزية، فيعد أن تمّ التمديد لهذه المجالس إلى أجلٍ غير محدود بعد انتهاء

---

١- مادة (٥) من قانون الادارة المحلية.

٢- نص القانون على إصدارها خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر مادة (٦) فقرة (٢).

٣- مادة (١٠٠-٩٨) من قانون الادارة المحلية.

ولايتها المنصوص عنها بأربع سنوات في هذا القانون، يأتي حل بعض مجالس المحافظات والمدن، خطوة إن كان لها ما يبررها في ظل ملفات الفساد التي شابت أداؤها.

إلا أن الاعتماد على التعيين في تسمية أعضاء المكاتب التنفيذية للقيام بمهام هذه المجالس بدل الدعوة لانتخاب مجالس جديدة<sup>(١)</sup> يجعل السؤال مشروعاً، إذا ما علمنا أن معظم المجالس التي تم حلها تعتبر من المناطق الآمنة التي يمكن إجراء انتخابات فيها<sup>(٢)</sup>.

إننا هنا إذ نحمل السلطة المركزية مسؤوليتها في عدم وصول القانون إلى حيز التطبيق التام فإن هذا لا يعني بأي حال أنه ليس هنالك مسؤوليات أيضاً تقع على عاتق مجالس الوحدات الإدارية التي اختار الكثير منها الركون بدل المبادرة، وتنفيذ الصلاحيات التي أقرها لها هذا القانون، ولم تخرج خارج إطار العمل الإجرائي الخدمي البحث.

---

١- مادة (١٢٢): (لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتتم الدعوة إلى انتخابات جديدة خلال تسعين يوم من تاريخ الحل).

٢- تم حل عدد من المجالس مثل مجلس مدينة بانياس - مدينة طرطوس - مدينة جبلة - وآخرها كان مدينة حمص.

فقد أعطى قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ الوحدات الإدارية في المادة /٦٠/ منه الوحدات الإدارية مهمة وضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للوحدة الإدارية، ووضع خطط طويلة الأمد تضمن الانتقال إلى مراحل تنمية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً وثقافياً، بالاعتماد على خصائص الوحدة الإدارية ومواردها البشرية والمادية وذلك بالتنسيق مع المجالس المحلية والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاع العام والخاص وهيئات المجتمع المحلي، كما هدف المشرع من خلال هذا القانون إلى إعطاء الوحدات الإدارية المرونة في إدارة واستثمار المرافق<sup>(١)</sup>، وبالتالي تحقيق نوع من الريعية يعود بالفائدة في تنمية مختلف جوانب المجتمع المحلي ومنها:

- إحداث وتمويل شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الإدارية.
- إحداث شركات ومصالح النقل الداخلي.
- إنشاء المدن والأبنية والملاعب والمراكز الرياضية وإدارتها واستثمارها وصيانتها.

---

١- مادة (٦١) من قانون الادارة المحلية.

لقد اتجه المشرع من خلال هذا القانون إلى تبني فكر جديد للتنمية المحلية، يقوم على المشاركة الشعبية المنظمة، التي تتسع لتشمل كل القوى الفاعلة في المجتمع المحلي، وتعمق لتشمل مراحل عملية التنمية كافة، من خلال التشارك والتعاون والتنسيق بينهم في تحمل أعباء التنمية وتقاسم عوائدها<sup>(١)</sup>.

فإنّ تبني القانون لمصطلح (المجتمع المحلي - هيئات المجتمع المحلي) يبيّن بوضوح تفهمه لهذا المصطلح ودلالاته، أيضاً فإن مصطلحات مثل / مراكز الدعم المجتمعي - لجان الأحياء - لجان العمل التطوعي - لجان التنمية المحلية / كلها تؤسس من خلال هذا القانون لإعادة إطلاق الحراك المجتمعي في إطاره المحلي، وإيجاد الإطار القانوني لإنتاج مؤسساته وتشبيكها مع أجهزة الحكم المحلية. أعطى القانون لمجالس الوحدات الإدارية صلاحية إحداث مراكز الدعم المجتمعي، لتنفيذ النشاطات الاجتماعية<sup>(٢)</sup>، كما جعل من اختصاصات المكتب التنفيذي لهذه الوحدات تشكيل لجان

---

١- الخطة الخمسية العاشرة، فصل اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، ص ٨٨٨ - ٨٨٩.

٢- هذه النشاطات تهدف إلى تمكين المستفيدين وأسرههم اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وتعليمياً ومهنياً، من خلال برامج متنوعة يتم تنفيذها عن طريق هذه المركز.

الأحياء ولجان العمل التطوعي ولجان التنمية المحلية والإشراف على عملها واعتماد الأسس المناسبة لدعمها مادياً ومعنوياً ومراقبة نشاطها<sup>(١)</sup>.

لقد أريد لهذه اللجان أن تكون نواة جذب لكوادر المجتمع المحلي للقيام بمهامهم التي يفرضها مبدأ المواطنة:  
(أنا مواطن - أنا مشارك - أنا مسؤول)

بحيث تكون جنباً إلى جنب مع باقي المؤسسات الأهلية التي يبادر الأفراد إلى إنشائها والانضواء فيها (جمعيات - نوادي.....) كما منح القانون هيئات المجتمع المحلي صلاحية (التنسيق مع المجالس المحلية في الإعداد للخطة ومناقشتها وأيضاً منح مجلس المحافظة صلاحية إقرار اتفاقيات التشاركية مع هيئات المجتمع المحلي وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية)<sup>(٢)</sup>.

إنّ ما سبق يؤشر للعلاقة التفاعلية التي أراد القانون لها أن تكون بين كل من مؤسسات الحكم المحلي والمجتمع المحلي

---

١ - مادة (٦٢) من قانون الإدارة المحلية.

٢ - صلاحية مجلس المحافظة مادة (٣٢) من قانون الادارة المحلية.

وهيئاته، والتي نستطيع القول بأنّ المجتمع المحلي لم يتعامل بالجدية المطلوبة

مع الفرص الحقيقية المتاحة له ليكون شريكاً فعلياً في عملية التنمية (مسؤول عن الحفاظ على موارده وتنمية هذه الموارد لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين وتقديم خدمات أفضل، وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإدارية تساعد على خلق فرص عمل وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي)<sup>(١)</sup>.

---

١ - مادة (٢) فقرة (٣) من القانون نفسه.

## اللامركزية الإدارية وتحديات التنمية المحلية

سبع سنوات من تاريخ سوريا الحديث، تختزل قصة شعب أراد أن يستمد من تاريخه وإرثه الحضاري ما يجعله أهلاً لحمل هوية أعرق الأوطان، طالب بإصلاح النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، مدخلاً لمحاربة الفساد وسوء توزيع الثروات وابعاد الكفاءات، وطريقاً لتحقيق التنمية بمختلف جوانبها وبناء مجتمع قادر على صياغة أقداره والعمل لأجلها.

فكان أن تنقلت قضيته في مختلف أصقاع الأرض، وتقاطعت مصالح القاصي والداني على هذه الأرض مصالِح وحده الشعب السوري من دفع ومازال الفاتورة غالباً من أمنه وأمانه واستقراره المعيشي.

واليوم إذ بدأت ملامح الحل السوري تتبلور من خلال  
إرادة دولية للحل، يحق لنا أن نقرر نحن السوريون دون الآخرين  
ما هو الحل؟

وإذا كانت هذه السنوات التي مرت حملت فشل حلول كثيرة  
حاول البعض قولبتها على الحالة السورية فلم يكن الإسلام هو الحل  
وكذلك لم تكن الفدرالية، وليس الحل العسكري كذلك، ولا يتعدى  
الحل السياسي في ظرفه الحالي أكثر من فرصة لوقف هذا النزاع وإعادة  
إنتاج المؤسسات السياسية.

وحدها اللامركزية الإدارية مازال لديها الفرصة الحقيقية لتثبيت  
الاستقرار وجمع كل السوريين على اختلاف انتماءاتهم ومشاربهم  
وتحقيق مشاركتهم الفاعلة في إعادة بناء سوريا وإنتاج مؤسساتها  
الاجتماعية والاقتصادية والفكرية القادرة على توسيع فضاء هذه  
المشاركة، وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق  
السورية، من خلال تفعيل دور المحليات (ريفية - حضرية) بإسناد  
مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها وتعزز دورها في تحمل  
مسؤولياتها وصلحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج المجتمع

المحلي وكافة الجهات الفاعلة في عملية التنمية المحلية وهذا هو لب عملية المصالحة وغايتها بان يكون للجميع دور في إدارة شؤون المجتمع والدولة.

فاللامركزية الإدارية بوصفها الطريق إلى تحقيق التنمية المحلية، مطالبة اليوم بتغيير النظرة تجاهها التي تركز على دورها الوظيفي الخدمي على اعتباره مجرد حالة من أداء الخدمات العامة وتسيير الأعمال الإدارية واختصارها أو جعلها أكثر قرباً من المواطنين.

وذلك من خلال إعادة بناء المنظومة الإدارية للوحدات الإدارية ككل والحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري، بحيث تُصبح هذه الوحدات أكثر حساسية تجاه الحاجات المحلية وبالتالي تحسين قدرتها على الاستجابة من خلال تصميم خدمات محلية على نحو أفضل وبكلفة أقل تناسب مطالب المواطنين، إضافة إلى مساهمتها الفاعلة في عملية الإصلاح الاقتصادي من خلال التركيز على القطاعات المنتجة ومحاولة تقديم الدعم لها، وإفساح المجال للقطاع الخاص للنمو والتوسع في إنتاج السلع والخدمات، وإزالة التشوهات

الحالية في الاقتصاد الوطني بهدف تحفيزه وتفعيل مفهومي الكفاءة والإنتاجية، بالتوازي مع عملية مكافحة الفساد التي تلعب اللامركزية الإدارية دوراً محورياً فيها من خلال تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، وإقصاء شبكات العلاقات والمحسوبيات البعيدة عن الرقابة والمحاسبة في دوائر القرار المركزية.

إنّ ارتفاع اللامركزية الإدارية خارج إطارها الخدمي التقليدي وما ستحققه من نجاحات في هذا المجال سيؤسس لتفعيل دورها التنموي، والانتقال بتنفيذ وصياغة خطط التنمية المحلية إلى مستوى المحليات الأمر الذي يجعل هذه الخطط هي أساس وضع الخطط الوطنية للتنمية بما يحقق بناء الخطة الوطنية من أسفل إلى أعلى، بحيث تصبح التنمية المحلية هي الوسيلة والغاية.

حددت الخطة الخمسة العاشرة الرؤية المستقبلية<sup>(١)</sup> لنجاح التنمية المحلية (ريفية - حضرية) في سوريا بحيث تتطور المجتمعات المحلية بشكل يضمن أن يُتاح لمواطنيها خلال العقود القادمة:

• مسكن يؤمن فيه المواطن وأسرته، وتشعر فيه بخصوصيتها

---

١- الخطة الخمسية العاشرة للأعوام (٢٠١٠-٢٠٠٦)، ص ٨٩٠.

وتتسع حياة أفرادها سليم البناء صحي مستقر، في إطار تخطيط عمراني محلي، متصل بشبكات الخدمات الأساسية يسهل الوصول إليه والاتصال به.

• معارف ومعلومات ومهارات وقدرات تمكن الفرد من فهم ما يحيط به والتعامل معه وتؤهله للعمل والكسب وتتيح له فرص الارتقاء والتقدم في الحياة والاستمتاع بها.

• عمل مستقر شريف، يُتاح فيه للفرد فرص التقدم والارتقاء بقدر سعيه واجتهاده وثقافته ويحقق له دخلاً مستقراً يغطي نفقات معيشة أسرته، وليدخر جانباً لمواجهة احتياجات مستقبلية.

• مكانة عادلة للمرأة لتمكّنها من نصيب عادل من الخدمات وكذلك من فرص للعمل والدخل وإدارة شؤونها الخاصة والمشاركة في إدارة المجتمع.

• منظومة ثقافية مبنية على قيم تحافظ على الهوية وتقبل الارتقاء بالحس والإدراك والذوق، وتقبل الجديد من التقنيات الملائمة، وتقدر العلم والموهبة والنقد، وترسخ المسؤولية المجتمعية.

• منظومة بيئية متزنة محمية من الاستنزاف والتلوث.

• منظومة إدارية للمجتمع توسع الخيارات المتاحة للمواطنين،

وتضمن حقوقهم في الممارسة العملية لاختياراتهم، طالما التزمت بالقوانين، خالية من الفساد، تعمل بشفافية، قابلة للمساءلة المجتمعية وإمكان تداول السلطة القائمة عليها، تتصف باللامركزية الأصلية وليس المفوضة.

هذه الرؤية تؤكد على كافة جوانب التنمية المحلية البشرية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والخدماتية والمؤسسية والفكرية، وهي رغم كل ما أفرزته هذه الحرب ما تزال تملك الفرصة لتجسيدها أمراً واقعاً في ظل قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ رغم كل التحديات التي تعترض طريقه للتطبيق.

قد يكون التحدي الأكبر الآن هو أن نبدأ، والخطوة الأولى هي في طريقة التفكير التي يجب أن تُصاغ من جديد، بحيث نتحول من متضررين إلى ناجين.

فالتنمية المحلية هي نمط ديناميكي من التفكير ونهج العمل للاستفادة من موارد المجتمع المحلي ورأسماله المجتمعي، بهدف زيادة هذه الموارد والرأسمال من جهة ومن جهة أخرى استخدامها على نحو يعود بالنفع على جميع فئات المجتمع بما فيها الفئات المهمشة والتركيز

على أحيائها في الاستفادة من عوائد التنمية إلى جانب الالتزام بضمان استدامة هذه الموارد.

فالتنمية المحلية لا يمكن توصيفها على أنها حدث آني أو ظرفي، بل هي عملية واعية مستمرة طويلة الأمد بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتتميز بالشمولية والتكامل بين مختلف القطاعات التي تستهدفها.

التحدي الآخر الذي سيواجه عملية التنمية المحلية هو المجتمع المحلي، الذي يجب العمل على بناء قدراته وتطويرها على كافة الأصعدة، فهو شرط أساسي لكل تنمية حقيقية، من خلال خلق حالة من الوعي المستمر لدى المجتمعات المحلية حول واقع إمكاناتها وقدراتها الذاتية ونقاط القوة ونقاط الضعف الخاصة بها، لكي تصبح هذه المجتمعات أكثر قدرة على تحديد احتياجاتها وعلى وضع خطط العمل الملائمة لزيادة قدراتها الإنتاجية وتحسين مستواها المعيشي وشروط حياتها بصفة عامة، من هنا يجب التركيز على مبدأ المشاركة المجتمعية كونها المرجع الأساس في تحديد الاحتياجات الحقيقية للأهالي، وتعزيز

مقومات الانتماء الفعلي، وبناء علاقة التعاون والثقة بينهم وبين السلطة المحلية الممثلة لهم<sup>(١)</sup>.

تظهر الجغرافيا أيضاً كتحدٍ هام يواجه عملية التنمية المحلية، فلا تنمية بلا جغرافيا تؤطر عملية التنمية المحلية، وتحدد ملامح خطة التنمية لكل منطقة، إلا أنه في ضوء المتغيرات السكانية والعمرائية والديمغرافية التي أصابت سوريا وانهار مقومات البقاء للكثير من الوحدات الإدارية لا سيما الصغرى منها ناهيك عن قدرتها على القيام بدور إنمائي، قد يبدو من المفيد التفكير وبجدية بتحويل هذا التحدي إلى فرصة من خلال إعادة النظر بالتقسيم الإداري لسوريا، وإيجاد معايير لهذا التقسيم، بهدف خلق أطر جغرافية في المستويات العليا (أقاليم) والمستويات الدنيا (اتحاد بلديات أو إدارات مشتركة)<sup>(٢)</sup> قادرة على توظيف كل مواردها البشرية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية بشكل أفضل، وتنفيذ مشروعات (عابرة للمحليات) قادرة على النهوض

---

١ مشروع دعم قدرات البلديات اللبنانية.

٢- نص قانون الإدارة المحلية على موضوع الإدارات المشتركة بين البلديات في الباب السابع منه.

بهذه المناطق وتحويلها إلى أقطاب نمو، مع الحفاظ على الخصائص المميزة لكل منطقة اجتماعياً واقتصادياً وثقافياً.

لقد كان غياب التنمية عاملاً أساسياً ساهم في تفجر هذه الأزمة، فمن البديهي أن يُشكل حضورها أحد عناوين الحل السوري وضمان وجود حوامل مجتمعية حقيقة تحتضن هذا الحل وتضمن تطبيقه واستدامته.

## حركة البناء الوطني

٢٠١٨

# المحتويات

الصفحة	العنوان
٧	مقدمة
١٣	اللامركزية الإدارية
٢٣	نظام الإدارة المحلية
٢٧	الإدارة المحلية في سورية
٣٧	قانون الإدارة المحلية رقم ١٥ لعام ١٩٧١
٤٧	قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم ١٠٧ لعام ٢٠١١
٥٣	الوحدات الإدارية والتقسيمات الإدارية في القانون
٥٥	مجالس الوحدات الإدارية
٦٧	القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ بين النص والتطبيق
٨٧	اللامركزية الإدارية وتحديات التنمية المحلية
٩٦	المحتويات