



عمران  
للداسات الاستراتيجية  
OMRAN  
FOR STRATEGIC  
STUDIES

# حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق



إعداد: مجموعة باحثين

الكتاب السنوي الرابع 2018

حول المركزية واللامركزية في سورية  
بين النظرية والتطبيق

**حول المركزية واللامركزية في سورية  
بين النظرية والتطبيق**

**الكتاب السنوي الرابع  
مركز عمران للدراسات الاستراتيجية**

## مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

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

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

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

الموقع الإلكتروني [www.OmranDirasat.org](http://www.OmranDirasat.org)

البريد الإلكتروني [info@OmranDirasat.org](mailto:info@OmranDirasat.org)

تاريخ الإصدار: أيلول / سبتمبر 2018

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

## أسماء المؤلفين

د. عبد الحميد العوَّاك

ساشا العلو

د. عمَّار قحف

د. محمَّد صديق

محمَّد العبد الله

معن طلاع

د. بشَّار نرش

بدر ملاًرشيد

أيمن الدُّسوقي



## المحتويات

13.....	التقديم
15.....	الملخّص التنفيذي
20.....	المبحث الأول: نحو تأصيل مفاهيمي للامركزية
21 .....	أولاً: مفهوم اللامركزية
21.....	1. المركزية
23 .....	2. اللامركزية
24 .....	3. الأسباب الدافعة للأخذ بالنظام اللامركزي
25 .....	ثانياً: أشكال اللامركزية
26.....	1. اللامركزية السياسية
27 .....	2. اللامركزية الإدارية
29.....	3. اللامركزية المالية
30.....	4. اللامركزية الاقتصادية أو لامركزية السوق
31 .....	ثالثاً: الإدارة المحلية والحكم المحلي (اشتباك مفاهيمي)
34 .....	رابعاً: الرقابة المركزية على الإدارة المحلية
35 .....	1. الرقابة الإدارية
36.....	2. الرقابة التشريعية
36.....	3. الرقابة الشعبية
36.....	4. الرقابة القضائية
37 .....	5. الرقابة المالية
37 .....	خلاصة
40.....	المبحث الثاني: الوظيفة السياسية بحسب أنماط اللامركزية

40	أولاً: الوظيفة السياسية للدولة وحدودها
43	ثانياً: الوظيفة السياسية بحسب أنماط اللامركزية السياسية الكلية
50	ثالثاً: الوظيفة السياسية بحسب نمط اللامركزية السياسية الجزئية (الحكم المحلي)
54	رابعاً: الوظيفة السياسية بحسب نمط اللامركزية الإدارية الكلية (الإدارة المحلية)
62	المبحث الثالث : الوظائف الدستورية والتشريعية والقضائية بحسب أنماط اللامركزية
64	أولاً: الوظيفة الدستورية في الدول ذات اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية
70	ثانياً: الوظيفة التشريعية وفقاً لأشكال الدولة
70	1. الوظيفة التشريعية في الدولة الفيدرالية (اللامركزية السياسية)
73	2. الوظيفة التشريعية في الدول الموحدة (اللامركزية الإدارية)
75	ثالثاً: الوظيفة القضائية وفقاً لأنماط المركزية واللامركزية
75	1. الوظيفة القضائية في الدولة الفيدرالية (اللامركزية السياسية)
78	2. الوظيفة القضائية في الدولة الموحدة (اللامركزية الإدارية): سورية نموذجاً
84	المبحث الرابع: الوظيفة الأمنية في النظم اللامركزية
85	أولاً: الأمن ونظريات العلاقات الدولية
88	ثانياً: الصلاحيات الأمنية في الدول المركبة المستقرة: أمريكا وألمانيا نموذجاً
92	ثالثاً: توزيع الوظيفة والصلاحيات الأمنية في الدولة العراقية الاتحادية
97	رابعاً: توزيع الصلاحيات الأمنية في سورية: بين الضرورة المحلياتية والأبعاد الوطنية
104	المبحث الخامس: اللامركزية والتنمية المحلية في سورية: مدخل نظري – تطبيقي
105	أولاً: مفهوم التنمية المحلية
106	ثانياً: دوافع تبني اللامركزية في الإطار التنموي
107	1. الدافع الاقتصادي
108	2. الدافع الاجتماعي
109	3. الدافع التنظيمي والإداري



- 112..... ثالثاً: محددات نجاح اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية
- 113..... 1. فاعلية التخطيط التنموي
- 114..... 2. فاعلية التنظيم والرقابة على عملية التنمية
- 115..... 3. استدامة تمويل التنمية
- 116..... 4. مدى مشاركة المجتمع المحلي في التنمية
- 117..... 5. ثقافة اللامركزية لدى المجتمع المحلي
- 118..... رابعاً: جدلية اللامركزية والتنمية المحلية في الدول الخارجة من النزاع
- 119..... خامساً: تحديات نجاح اللامركزية في الدول الخارجة من النزاع
- 120..... 1. حجم وشكل اللامركزية المناسب
- 120..... 2. قدرة المجتمع المحلي على تحمل مسؤولية السلطة
- 121..... 3. إساءة استخدام السلطة
- 121..... 4. عدم القدرة على تحمل تكاليف إنشاء وحدات الحكم المحلي
- 121..... 5. انعدام الثقة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم المحلي
- 122..... 6. عدم استدامة اللامركزية في الدول الخارجة من النزاع
- 122..... 7. النقص الحاد في الموارد البشرية
- 123..... سادساً: التنمية المحلية في سورية بين المركزية واللامركزية
- 132..... المبحث السادس: اللامركزية المالية ومحددات النجاح في سورية
- 132..... أولاً: اللامركزية المالية: المفهوم والدلالات
- 136..... ثانياً: خصائص اللامركزية المالية
- 138..... ثالثاً: التنظيم التشريعي للإيرادات المالية والسلطة المختصة بإنفاقها
- 139..... 1. الضرائب والرسوم
- 143..... 2. الدين العام والاقتراض والموارد الطبيعية
- 145..... 3. السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي

4. التنظيم التشريعي لتوازن الموارد المالية وتحويلاتها.....148
- رابعاً: تنظيم اللامركزية المالية في دول ما بعد النزاع: قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 .... 151
1. الإيرادات المالية وسلطة إنفاقها.....152
2. اختلال التوازن والتحويلات المالية والاستقلال المالي.....154
- خامساً: محددات تبني اللامركزية المالية في سورية ..... 156
1. الإدارة المالية في سورية ما قبل عام 2011.....156
2. محددات اللامركزية المالية في سورية.....156
3. محددات نجاح اللامركزية المالية في سورية.....159
- المبحث السابع: الإدارة المحلية في مناطق سيطرة النظام السوري.....162**
- أولاً: نظام الإدارة المحلية في سورية وتحولاته: اللامركزية كعنوان والمركزية كواقع ..... 162
- ثانياً: منظومة الإدارة المحلية للنظام: الهياكل وآليات التشكيل ..... 168
- ثالثاً: وظائف المجالس المحلية وتمويلها: تهميش المحليات لصالح المركز ..... 171
- رابعاً: اتجاهات التحول في الإدارة المحلية للنظام ومساراتها المستقبلية: اللامركزية المؤجلة..... 175
- المبحث الثامن: الواقع الحوكمي في مناطق سيطرة المعارضة السورية.....180**
- أولاً: المجالس المحلية: بين النشأة والواقع الراهن ..... 181
- ثانياً: تحولات المجالس المحلية: تجارب متنوعة في سياقات متباينة ..... 183
1. هياكل المجالس المحلية وآليات تشكيلها والأطر الناظمة لعملها.....183
2. أدوار المجالس المحلية: أدوار متنوعة ومتغيرة.....185
3. مالية المجالس المحلية واتجاهات الإنفاق المحلي.....189
4. العلاقة مع الفاعلين: علاقات معقدة مع قوى متنوعة.....193
- ثالثاً: تحديات المجالس المحلية: تحديات مركبة ومستمرة ..... 195
1. التنافس المحلي على المجالس ومعها: تنافس تحفزه ديناميات الصراع وخفض التصعيد...195
2. مقاربات قوى الصراع للمجالس: ظروف ركيزتها للمجالس.....197

198.....	3. الإفراط في الطابع المحلي للمجالس وعجزها المالي.....
199.....	رابعاً: اتجاهات تحول المجالس خلال 2017 ومآلاتها في 2018.....
204.....	المبحث التاسع: الواقع الحوكمي في مناطق الإدارة الذاتية الديمقراطية.....
204.....	أولاً: سياق التشكل والإطار القانوني.....
206.....	ثانياً: البنية الإدارية والهيكل التنظيمية.....
217.....	ثالثاً: إدارة الموارد: غياب الشفافية وسوء الترشيد.....
218.....	رابعاً: الوظائف الإدارية والمداخل التشريعية.....
221.....	خامساً: قوانين إشكالية صادرة من السلطة التشريعية.....
221.....	1. قانون الدفاع الذاتي (حروب إلزامية).....
222.....	2. قانون تغيير المناهج (تعليم بمستقبل غامض).....
223.....	3. قانون الأحوال المدنية (تقويض الأعراف الاجتماعية).....
224.....	4. قانون إدارة أموال المغتربين (هواجس ضياع الملكية).....
224.....	5. قانون الإحصاء (شتات وغموض).....
225.....	سادساً: قراءة في الأداء التشريعي والتنفيذي.....
225.....	1. الأداء التشريعي.....
226.....	2. الأداء التنفيذي.....
228.....	خلاصات.....
232.....	المبحث العاشر: اللامركزية النوعية كمدخل رئيسي للاستقرار في سورية.....
232.....	من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي.....
235.....	اقتسام الحكم لا السلطة.....
236.....	توزيع وظائف الدولة بين المركز والأطراف.....



## التقديم

بعد سبعة أعوام من الصراع بين الشعب والكتلة الحاكمة، تمر سورية اليوم في مخاض عسير وتحول في بُنية الصراع يتقلص فيها بشكل كبير دور وفعالية العنصر المحلي لقاء نفوذ دولي مباشر. فقد تلاشى لدرجة كبيرة دور الفصائل المسلحة المعارضة مقابل تزايد مباشر في النفوذ الدولي عسكرياً وإدارياً وسياسياً. كما تمر هذه القوى المسلحة في مرحلة صراع للبقاء أو الاندماج تحت وصاية دولية مباشرة، بعد أن كانت تستلم الدعم من غرفتي العمليات الشمالية أو الجنوبية. وتتم هذه العملية بعد سلسلة اجتماعات الأستانة وسوتشي بعد أن تم سابقاً تدجين القوى السياسية في الأجسام الرسمية لتقوم بوظائف وأدوار محددة خاصة لدول ذات نفوذ مباشر عليها. وفي الوقت نفسه فإن النفوذ الروسي المباشر تغوّل سياسياً وعسكرياً واقتصادياً وإدارياً وبالتالي تم إنهاء مفهوم الإطار الموحد لـ "منصة النظام" مقابل "منصة المعارضة" وفق مفهوم جنيف 2 عبر خلق منصات عديدة في طرفي المعارضة والنظام وقوات سوريا الديمقراطية. في الوقت ذاته تم دمج مناطق النفوذ والسيطرة الميدانية لتصل في 2018 إلى مناطق شمال وشرق غرب تحت سيطرة تركية، وشمال شرق تحت سيطرة أمريكا وقوات سوريا الديمقراطية، وجنوب غرب سورية تحت نفوذ أمريكا والأردن مع السماح لإسرائيل بضرب أي مواقع تراها مهددة. أي إنه تم إنهاء مناطق الحصار والتجمعات المعارضة. وبالتالي فإن المشهد بات أكثر وضوحاً من حيث النفوذ الدولي والإقليمي، إذ لا تزال تستمر عمليات ضبط ودمج المجموعات المسلحة المعارضة والموالية.

تتسم هذه المرحلة الجديدة بالصفقات الجزئية والمركبة على نتائج بعضها بعضاً، وبأن الترتيبات بين الدول الفاعلة باتت تتبع سياسة "خطوة خطوة". كما أن إطار "مكافحة الإرهاب" الذي كان مبرراً لدخول هذه الدول لم يعد هو الإطار المبرر لبقاء واستمرار نفوذ هذه الدول. فباتت الولايات المتحدة تركز أكثر فأكثر إلى "الخطر الإيراني"، وباتت تركيا تركز إلى "مكافحة حزب العمال الكردستاني" وتأمين الحدود، وباتت إسرائيل تهرر تدخلها بحماية حدودها من "الخطر الإيراني" ومنع نقل الأسلحة والمقاتلين تجاه حدودها، وبات الأردن أيضاً مهتماً بحماية كيانه من "الهلال الشيعي".

في ضوء هذا المشهد الجديد، تناقش أوراق هذا الكتاب محاور عدة، ترتبط بشكل سورية الحالي من الناحية الحوكمية وكيف تتقارب التجارب الميدانية في مختلف مناطق النفوذ أو تتباعد عن مفاهيم المركزيّة واللامركزيّة بأنواعها وأطيافها المختلفة عمودياً وأفقياً. ويحاول الباحثون في هذا الكتاب أولاً، توضيح مفاهيم اللامركزيّة وأشكال اللامركزيّة وكذلك تطبيقاتها في بلدان خرجت من النزاعات، وكيف كان الاتفاق على شكل الحوكمة مهماً في ضمان وحدة الأراضي وكذلك في دفع الملف التفاوضي

إلى مرحلة أكثر التصاقاً بالواقع الجديد. ثم يعرج الباحثون على توصيف وتحليل اللامركزية من حيث الوظائف السياسية والأمنية والمالية والتنموية، وكذلك مراجعة الأسس الدستورية والقانونية للامركزية الإدارية والسياسية في سورية. ثم يستعرض الباحثون تجربة وتطبيقات الحوكمة بعد 2011 في مناطق سيطرة النظام ومناطق المعارضة وكذلك مناطق الإدارة الذاتية الديمقراطية. ويستعرض الباحثون في ثنايا أوراقيهم تجارب العراق ولبنان وتجارب دول أخرى خرجت من النزاع وكيف تم فيها التفاوض على صلاحيات المركز مقابل صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية.

ينطلق هذا الكتاب من ضرورة استعادة الشرعية التي فُقدت لدى الأطراف كافة، عبر تنظيم أدوات الحكم المحلي المرتكزة إلى تجربة المجالس المحلية التي لم تنجح إلى الفدرالية المفرطة ولا إلى المركزية المستبدة وإنما خطت طريقاً يزيد من قوة البنى المحلية ويرسم حدوداً لصلاحيات المركز تعتمد على منح الصلاحيات وليس التفويض الذي يخضع لسيطرة الدولة المركزية. ولا يخفى في هذه المرحلة ضرورة العمل بالتوازي على تقوية المركز مع ضمان وتثبيت مكتسبات المجالس المحلية عبر نصوص دستورية ضامنة وقانون جديد للحكم المحلي. كما تنطلق الورقة من ضرورة الانتقال من اختزال عملية التفاوض مركزياً على العملية الدستورية وتنظيم انتخابات، أي مفاوضات على السلطة المركزية إلى تفاوض على الحكم وتقاسم وظائف الحكم محلياً. وتختلف أوراق الكتاب الذي أسهم بها عدد من الباحثين في مقاربتها ولكنها تتفق على ضرورة تطوير نموذج لامركزي سوري يبتعد عن ثنائية اللامركزية السياسية / اللامركزية الإدارية أو الفدرالية / المركزية، وينطلق نحو تقاسم في الصلاحيات والوظائف وبالتالي الانتقال من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي. ولا شك أن هذا يتطلب مزيداً من التطوير والنقاش ولكن نضع هذا العمل ليكون بداية في حوار سوري مجتمعي عن الشكل الأقرب لطبيعة سورية الذي بات أكثر محلية من أي عهد مضى خاصة بعد سنوات من اللامركزية الطبيعية.

د. عمار قحف

المدير التنفيذي

## الملخص التنفيذي

يوضح مبحث التأسيس المفاهيمي للامركزية اختلاف الدول فيما بينها في اختيار أساليب ممارستها لنشاطها الإداري، ويتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدول في تنظيمها الإداري بظروفها السياسية والاجتماعية، ودرجة تأهيل النظم الديمقراطية فيها، كما تظهر الحاجة إلى التحول نحو النظام اللامركزي من خلال عوامل عدة متعلقة بطبيعة الدولة وحجمها ودرجة استقرارها السياسي، حيث تصبح اللامركزية ضرورة لبعض الدول من خلال فكرتها الجوهرية التي تقوم على توزيع السلطة وأدوات الحكم بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، ويؤكد هذا التأسيس أن التحول إلى النظام اللامركزي بشكل كامل، أمرٌ محفوفٌ بالمخاطر بالنسبة لعدد كبير من الحكومات، بالرغم من أن هذا النظام يحمل حلاً للجزء الأكبر من مشكلات الدول النامية كالدول العربية مثلاً، وعلى رأس تلك المشاكل: توسيع قاعدة المشاركة السياسية والاقتصادية للمواطنين. ولكن في ظل التنوع الإثني والطائفي والطبيعة المركبة للدول يصبح تطبيق اللامركزية بشكل كامل مهدداً لوحدة الدولة.

تتخذ الوظيفة السياسية وفقاً للمبحث الثاني أشكالاً عدة، تظهر في أعلى درجات ممارستها في اللامركزية السياسية الكلية (الفيدرالية)، حيث تمارس الولايات والأقاليم من خلال دساتير خاصة سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وتؤثر في سياسة الحكومة الاتحادية عبر سلطة الرقابة السياسية، ومن خلال ممثلها في المجالس التشريعية، بينما تُمارس الحكومة المحلية أدواراً محددة من هذه الوظيفة في ظل اللامركزية السياسية الجزئية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها دستورياً، وتتجلى في صنع السياسة المحلية ووضع القواعد والتشريعات المحلية دون أن تتعارض مع التشريعات الفيدرالية. في حين تنخفض درجة ممارسة الوظيفة السياسية في اللامركزية الإدارية التي ينحصر اختصاصها بالجانب الإداري والتنفيذي دون أن تعطى أي سلطات تشريعية أو وظائف قضائية، فهي تخضع للنظام الإداري للدولة والقانون الإداري الذي تفرضه من خلال تبعيتها ومراقبتها للإدارة المركزية في العاصمة. تنعدم الوظيفة السياسية أحياناً أخرى وخاصةً في ظل اللامركزية الإدارية الجزئية.

تتطلب ممارسة الوظيفة القضائية ضمن نُظم اللامركزية وفقاً للمبحث الثالث إصلاحات في القضاء السوري، كإعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى، وإبعاد السلطة التنفيذية عن أي تشكيل قضائي، وإبطال القوانين المتغولة على الحقوق والحريات العامة عبر استبدال الرقابة السياسية برقابة قضائية وتفعيل رقابة الدفع والرقابة المحلية، أما الوظيفة الدستورية فتؤكد عملية تقييم الدستور السوري الحالي كشكل وموضوع على أن المركزية شديدة التمزق وتتيح لسلطة الرئاسة ذات الصلاحيات الواسعة دستورياً التغول على باقي السلطات، وينبغي العمل على تطبيق مبدأ

فصل السلطات وتوزيعها إلى ثلاث هيئات مستقلة وخلق توازن وتعاون بينها. أما فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية في سورية، فقد بين هذا المبحث أن الدستور قد أناطها بمجلس الشعب وبرئيس الجمهورية بشكل أوسع، مُحولاً وظيفة المجلس من صناعة القانون إلى التصديق على قوانين الرئاسة، وهذا الأمر يتطلب تأطير السلطة التشريعية وإلغاء الصلاحيات الواسعة للرئاسة، والتخفيف من مركزية التشريع والبرلمان. وينبغي الانزياح باتجاه شكل ما من اللامركزية يجعل وظيفة التشريع في المستقبل مقسمة بين البرلمان (اختصاصه حصري) والسلطة التنفيذية بما فيها (واختصاصها مطلق) في كل ما لم يرد عليه نص.

يؤكد المبحث الرابع خلال دارسته للوظيفة الأمنية في النظم اللامركزية على أنه في خضم تفاعلات الدول التي خرجت من صراعات أو ما تزال تشهدا، فإنه يُعد لزاماً أن تتم عمليات إعادة الضبط المفاهيمي لوظيفة الأمن الوطني وتطبيقاته وآليات تنفيذه وحوكمته ومستويات توزيع الوظائف الأمنية. وأكدت على أن تصميم نموذج "توازن الصلاحيات الأمنية" في الدول ذات النظم اللامركزية (وفقاً لدروس الدول المستقرة وغير المستقرة)، وإن بدا أكثر اتساقاً ونجاعة من جهة تكاثف الجهود المحلية (المدنية والحكومية) في عملية صيانة الأمن، إلا أنه يرتبط عضويًا بعدة ضرورات، يشكل البُعد الوطني أهمها. وفي إطار البحث عن تلمس ملامح الأطر الناظمة للنموذج الأمني السوري وفق صيغ اللامركزية فإنه يمكن تحديدها من خلال إحداث أجهزة مستقلة ذات قوة معلوماتية فقط (باستثناء قوى الشرطة ومكافحة الإرهاب)، واضحة التخصص الوظيفي والمكاني، والعمل على منح المحليات السورية الصلاحيات الأمنية المتعلقة بأعمال الشرطة والأمن المحلي، وإحداث هيئات محلية لصياغات المهددات الأمنية ورفعها للجهاز الأمني العام.

يبرز المبحث الخامس جدلية العلاقة بين اللامركزية ودورها في التنمية المحلية في الدول الخارجة من النزاعات والتي تعد كأحد أهم المحددات في تبني اللامركزية من عدمه في هذه الدول، ففي حين حققت بعض هذه الدول معدلات تنمية اقتصادية واجتماعية مقبولة بعد تبنيها للامركزية، لم تفلح دول أخرى في تحقيق هذا النجاح، وقد يكون هذا عائداً لعوامل مرتبطة بعملية التنمية المحلية لكل دولة على حدة، وشكل اللامركزية الذي تم تبنيه من قبلها. وفي إطار الحالة السورية، أكد المبحث على أن البلد قد عانى خلال العقود الماضية من غياب نموذج تنموي واضح المعالم مما أفضى إلى حدوث اختلافات تنموية كبرى على مستوى الدولة، والتي بدت أكثر وضوحاً في التفاوت التنموي بين المحافظات السورية. لذا فإن تبني نموذج اللامركزية الإدارية في هذا البلد سيعمل على التخفيف من حدة هذا التفاوت من خلال قدرته على تفعيل المشاركة الفعلية والحقيقية للمجتمعات المحلية في عملية التنمية المحلية.



يؤكد المبحث السادس الذي يتناول اللامركزية المالية على أن نجاح تطبيق نظام الحكم اللامركزي في الدول الخارجة من النزاعات يعتمد في جزء كبير منه على مدى قدرة هذه الدول على إرساء الأطر الناظمة للامركزية المالية والمتعلقة بآليات جمع وتوزيع وإنفاق الموارد المالية بمختلف مستوياتها الحكومية والإدارية. وكذلك القيام بإصلاحات جوهرية في السياسات المالية بشكل عام وفي مجال سياسات الإنفاق بشكل خاص. وخلص المبحث إلى أن نموذج تخصيص الموارد المالية للوحدات الإدارية في الموازنة العامة للدولة في سورية شابه الكثير من القصور خلال العقود الماضية، وبالتالي أصبح لازماً منح هذه الوحدات قدرأ أكبر من الاستقلالية المالية والعمل على وضع محددات نجاح اللامركزية المالية لديها لتلبية متطلباتها التنموية وإسهامها الفاعل في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لمناطقها.

يفصل المبحث السابع في واقع الإدارة المحلية في مناطق سيطرة النظام المركزية، مبيناً وفق المؤشرات غلبة المركزية كسمة لمنظومة الإدارة المحلية في مناطق سيطرة النظام، وتنامي تأثير حزب البعث على هذه المنظومة، كذلك لوحظ أثرٌ متزايد للقوى المحلية المدعومة إیرانياً في عمل بعض وحدات الإدارة المحلية. وأكد هذا المبحث أن الأزمات الخدمية في مناطق وحدات الإدارة المحلية تدل على افتقادها التمويل والآليات والكوادر الكافية، مما يضطرها للاعتماد على المركز في تسيير شؤونها، كما أوضح عدم إيلاء النظام أهمية لملف اللامركزية الذي يتعارض مع رغبته في توكيد سيطرته المركزية، إلا أنه يخضعه لتوظيف سياسي، وهو ما يبرز باستخدامه كورقة تفاوضية في العلاقة مع المجتمع الدولي وبالأخص الأوروبيين، كذلك بإعادة النظر بالتقسيمات الإدارية لقطع الطريق على المعارضة في الانتخابات المحلية والتشريعية المقبلة، إضافة إلى توظيفها كمكافأة موالیه.

وفي السياق ذاته ركز المبحث الثامن على الواقع الحوكمي في مناطق سيطرة المعارضة السورية متوصلاً لعدة نتائج أهمها أن تجربة المجالس المحلية قد شهدت تحولات على صعيد بنيتها وآليات تشكيلها ووظائفها، إذ استقرت هيكلها التنظيمية واعتمدت بشكل متنامٍ على الانتخابات في تشكيلها، كما تمكنت من ترسيخ دورها الخدمي مقارنة بدورها في ملف الأمن المحلي وكذلك السياسي، كما شكل الملف المالي أحد أبرز تحديات المجالس المحلية، إذ تواجه عجزاً مالياً متنامياً يفسر بطبيعة الإيرادات والنفقات، كذلك بافتقادها إلى نظام مالي وتشريعات قانونية ناظمة لموازنتها المحلية. وأوضح المبحث أن طول أمد الصراع وتحول طبيعته والدفع باتجاه مقاربات التعايش والبقاء للنظام قد أفضى إلى تحفيز التنافس بين القوى المحلية والتي كانت المجالس أحد أبرز ساحات تجلياتها لقيمتها السياسية وما تمنحه من شرعية محلية. مؤكداً أن شكل وأسلوب تعاطي المجالس مع التحديات والتهديدات التي تواجهها مآلاتها في المدى المنظور لا تخرج عن ثلاثة سيناريوهات هي: التلاشي، إدارات محلية ذاتية على مستوى المناطق، وحدات محلية مستقلة بشكلها الراهن.

يوضح المبحث التاسع خلال تحليله للواقع الحوكمي في مناطق الإدارة الذاتية أن عدم الشفافية هي السمة الرئيسية في عمليات تقديم الخدمات والإدارة المالية وإدارة الموارد الاستراتيجية؛ وأن عمليات تشكل مجالس الإدارة التشريعية أتت بناءً على توافقات حزبية استندت بشكل رئيس إلى أدبيات حزب الاتحاد الديمقراطي ومنظومته في حركة المجتمع الديمقراطي. واعتبر هذا المبحث أن القوانين التي أصدرتها هذه المجالس هي قوانين إشكالية كقانوني الدفاع الذاتي وتغيير المناهج التعليمية وقانون الأحوال المدنية؛ كما أشار خلال استعراضه لهيكلية الإدارة الذاتية وسلطتها التشريعية والتنفيذية إلى وجود مشروع سياسي حزبي يتم تطبيق رؤيته قسراً على السكان المحليين عبر أجهزته الأمنية والعسكرية. وخلص إلى أن الإدارة الذاتية وإن استطاعت فرض نموذج حكم خاص، إلا أنها لا تزال تعاني من إشكالية التمثيل والاعتراف وقلة الكوادر المختصة ناهيك عن عدم نجاحها في إزالة المخاوف المحلية والإقليمية المتأتية من مشروعها.

يقترح الكتاب في مبحثه الأخير إطاراً لامركزياً نوعياً في سورية؛ إطاراً راعي أن يكون مدخلاً مهماً للاستقرار في سورية. موضحاً الآتي: تركز المفاوضات في الملف السوري بالتوازي مع الترتيبات المركزية لبناء السلام على تمكين نمط اللامركزية عبر التفاوض على الصلاحيات والمسؤوليات بين المركز والوحدات الإدارية. وضرورة إعادة قراءة بيان جنيف الأساسي وفق مفهوم اقتسام الحكم لا السلطة. وهذا يعني تقديم أولوية الانتخابات المراقبة دولياً على أي مسار آخر على أن تبدأ بانتخابات الإدارة المحلية.

وليتم ضمان نجاح الانتخابات، لا بد من إجراءات أساسية يتم اتخاذها من الطرفين، يكون أساسها استعادة عمل الشرطة والمحاكم المحلية، وعليه يجدر البدء بصياغة قانون جديد للإدارة المحلية (اللامركزية)، والذي سيسمح للسلطات المنتخبة محلياً بالسلطة الكاملة على الشرطة وعملها، وكذلك على المحاكم وإدارتها.

وتكمن الفرصة للمجالس المحلية للعمل على شرعنة بُناها والتفاوض على صلاحيات جديدة تضمن نمطاً لامركزياً يعطي صلاحيات موسعة للمجالس والمحافظات تركز إلى الشرعية الانتخابية وأن تكون صلاحيات المنتخب أعلى من صلاحيات المعيّن. ويؤكد هذا المبحث على أن تمكين أدوات ومرتكزات الحكم المحلي دستورياً وقانونياً وبضمان الدول المتواجدة على الأرض السورية كفيل إلى درجة كبيرة بالدفع بالملف التفاوضي إلى مرحلة بناء السلام ويضمن الاستقرار النسبي ريثما يتم الاتفاق على الترتيبات الأمنية المختلفة.

## المبحث الأول

## نحو تأصيل مفاهيمي للامركزية

ساشا العلو\*

---

\*ساشا العلو: باحث في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تتركز اهتماماته البحثية في عدة مجالات وحقول منها: إصلاح القطاع الأمني، التنظيمات السياسية الحزبية، الحركات العابرة للحدود، الإدارة المحلية، دراسات الجمهور والرأي العام.

## المبحث الأول: نحو تأصيل مفاهيمي للامركزية

نتيجة للتقدم العلمي الكبير، والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم، وما نتج عنها من تغير سريع في شتى مناحي الحياة، والتزايد الكبير في أعداد السكان وحاجتهم إلى تنمية مجتمعاتهم، أفضى ذلك إلى إلقاء عبء كبير على الدول؛ فازدادت مهماتها، ولم تعد قاصرة على تحقيق أمن مواطنيها وإرساء العدالة بينهم، بل تعدتها إلى ضرورة التأثير في حياتهم في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ من أجل تحقيق الديمقراطية وتقديم الخدمات العامة، وبالتالي تحقيق الرفاه لمجتمعاتها. أثقلت تلك الواجبات كاهل الحكومات الحديثة، واضطرتها للتنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تنوب عنها بإنجازها، وتحت مراقبتها وإشرافها.

ولا شك أن تحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي تمكين جميع المواطنين في أنحاء الدولة من التمتع بالخدمات التي تُؤدى إليهم. وقد ترتب على ذلك أنه أصبح من الصعب على الإدارة المركزية أن تنهض لوحدها بتلك الأعباء في أرجاء الدولة كافة. وفي ظل هذا الواقع المعقد والمتسارع، عمدت الدولة إلى إقامة إدارة محلية تتولى إدارة المرافق المحلية، لتخفيف المهام الملقاة على عاتق الدولة، وفسح المجال للإدارة المركزية للتفرغ للمرافق الوطنية ذات الأهمية. وقد ظهر هذا التنامي في إدراك الدور الهام للإدارة المحلية بعدما أثبتت دراسات عدة أن نجاح أو إخفاق الدولة في تحقيق التنمية يتوقف بدرجة كبيرة على مدى رشد أسلوب الإدارة المحلية المتبع في الدولة. لذلك أصبحت اللامركزية الإدارية مطلباً لا يمكن الاستغناء عنه، بحيث أضحت الإدارة المحلية تُمارس دوراً لا يقل أهمية عن ذلك الذي تُكلف به السلطات المركزية.

وتختلف الدول فيما بينها في اختيار أساليب ممارستها لنشاطها الإداري، فمن الطبيعي أن يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدول في تنظيمها الإداري بظروفها السياسية والاجتماعية، ودرجة تأهيل النظم الديمقراطية فيها. فالدولة الحديثة التي حلت محل النظام الإقطاعي، كان من الضروري لها أن تقوي السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن. ولما استقرت الدولة وأخذت بالنظم الديمقراطية وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها، وجدت نفسها ملزمة بأن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات، وإشباع حاجاتهم الخاصة والمحلية<sup>(1)</sup>. ويمكن القول إن الدول تتأرجح في ممارستها للوظيفة الإدارية، بين أسلوبين هما: النظام المركزي والنظام اللامركزي، حيث تأخذ كل دولة منهما

(1) عبد العزيز صالح بن حبتور (2009)، الإدارة العامة المقارنة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ص 223.

بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية، وقد يتم المزج بينهما بما يحقق وحدة الدولة القانونية والسياسية من ناحية، وديمقراطية الإدارة من ناحية أخرى<sup>(2)</sup>.

ونظراً لأهمية مفهوم اللامركزية في مستقبل سورية، والتباس العديد من الجوانب المتعلقة بهذا المفهوم في ذهن القارئ، سنحاول في هذا الفصل تقديم إحاطة مقتضبة بالمفهوم، تُجلي قدرًا كبيراً من الغموض الذي يعتريه، وتفكك التشابك بين مجالات تطبيقه السياسية والإدارية.

## أولاً: مفهوم اللامركزية

لا تزال مفاهيم اللامركزية والإدارة المحلية في بلداننا النامية غامضة وملتبسة لدى فئات واسعة من الناس، فكلُّ يفهمها بطريقته الخاصة، وفقاً للتأثيرات المتباينة التي يخضع لها. ويعود ذلك للأبعاد المتشابهة لهذا الموضوع الحيوي، ووجود تداخل سياسي وإداري في بعض المفاهيم المتعلقة بموضوع اللامركزية والإدارة المحلية. لذا فلا بد من الإضاءة السريعة على مفهوم المركزية في إطار فض الاشتباك المفاهيمي المتعلق باللامركزية.

### 1. المركزية

يقصد بالمركزية بصفة عامة تركيز السلطة في يد رئيسية واحدة، ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً. ويوجد ثلاثة أنماط أو تجليات للمركزية، وهي: المركزية السياسية، والمركزية الاقتصادية، والمركزية الإدارية<sup>(3)</sup>.

وتعرّف المركزية الإدارية على أنها: "حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المتعددة وأنماطه المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة يطلق عليها غالباً الحكومة؛ تباشره بنفسها من عاصمة البلاد أو بالمشاركة مع ممثلها في الأقاليم"<sup>(4)</sup>. كما تعرّف أيضاً بأنها: "قصرُ الوظيفة في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء، دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة"<sup>(5)</sup>. وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي أن كفاءة وفعالية المؤسسة تتزايد من خلال تركيز اتخاذ القرارات بيد شخص واحد أو رئيس منسق

<sup>(2)</sup> سعيد السيد علي (2009)، أسس وقواعد القانون الإداري، القاهرة: دار الكتاب الحديث، ص 86.

<sup>(3)</sup> عبد الكريم مسعودي (2012)، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية أدرار، رسالة ماجستير منشورة، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر.

<sup>(4)</sup> المرجع السابق.

<sup>(5)</sup> سعيد السيد علي (2009)، أسس وقواعد القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 88.

واحد، فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه، ويمكنه تفويض اتخاذ بعض القرارات إلى مرؤوسيه، أو إلغائها بغض النظر عن مشروعيتها<sup>(6)</sup>.

فالحكومة المركزيّة في هذا النظام تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة والأقاليم المختلفة من خلال المؤسسات المركزيّة وفروعها، ومن هنا يمكن أن يوصف النظام المركزي بخصيصتين أساسيتين، وهما<sup>(7)</sup>:

1. تركيز صلاحية اتخاذ القرار النهائي بأيدي الموظفين الحكوميين في العاصمة، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن المكاتب الإقليمية أو ممثلي الأجهزة المركزيّة في الأقاليم لا يخرجون عن هذا الإطار المركزي، حيث لا يملكون حق التصرف الذاتي دون الرجوع إلى المركز.
2. أن جميع الموظفين العاملين يخضعون لما يسمى بالتدرج الهرمي، والذي يقضي بضرورة رجوع كل مستوى من المستويات الإدارية للمستوى الأعلى.

ويرى بعض المفكرين<sup>(8)</sup> بأن المركزيّة لها إيجابيات عدة على مستوى الدولة منها: أنها تساعد في الحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع وحمايته من مخاطر المصالح الضيقة للمجموعات الفرعية، وفي عملية الرقابة الحكومية على الموارد الوطنية وعدالة توزيعها على الأقاليم المختلفة. في حين يرى بعضهم الآخر العديد من السلبيات، وأهمها<sup>(9)</sup>:

- زيادة أعباء الأجهزة الحكومية المركزيّة مما يؤدي إلى تأخير معاملات المواطنين، وعدم الرضا عن الإدارة العامة، وبرز ظاهرة التذمر بين المواطنين.
- انشغال موظفي المركز بقضايا ثانوية على حساب وضع السياسات العامة والاستراتيجيات والخطط، التي يجب أن تكون من صلب عمل موظفي المركز.
- إضعاف روح المبادرة لدى موظفي الأقاليم، وضياع طاقات يمكن أن تسهم في تنمية المجتمع، الذي هو بأمس الحاجة إليها.

<sup>(6)</sup> Sharkanansky,I, (1975), Public Administration: Policy Making in Government Agencies, U.S.A, Road McNally College Publishing Company.

<sup>(7)</sup> McCurdy, H. (1977) , Public Administration, U.S.A Cunnings Publishing Company, INC.

<sup>(8)</sup> محمد الطعمنة (2004). الإدارة الحكومية في الأردن: الواقع ومتطلبات التغيير، القاهرة: داينمك للطباعة، ص 151.

<sup>(9)</sup> المرجع السابق، ص 151-152.

- إن للأقاليم خصوصية وأولويات لا يعرف كمها وأبعادها الحقيقية إلا سكانها، لذا يتوقع من تطبيق المنهج المركزي تجاهل كثير من تلك الأولويات والحاجات المحلية، وربما تقديم حلول غير مناسبة لبعض المشكلات.

## 2. اللامركزية

يُقصد باللامركزية الإدارية؛ توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة. ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماماً النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية، والثاني يقوم على توزيعها<sup>(10)</sup>. ويذهب بعضهم إلى أن اللامركزية الإدارية هي: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة، وبين الهيئات الإدارية المحلية على أساس إقليمي، بحيث تباشر هذه الأخيرة اختصاصها تحت رقابة السلطة المركزية"<sup>(11)</sup>. ومع تطور مفهوم اللامركزية، اعتمدت وكالات التنمية والجهات المانحة الدولية تعاريف واسعة لها، فاللامركزية في وثائق البنك الدولي: "هي نقل مسؤولية الوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى الحكومات الوسيطة والمحلية و/أو المنظمات الحكومية شبه المستقلة و/أو القطاع الخاص". وفي صيغ أخرى، عرّف البنك الدولي اللامركزية بأنها: "إعادة ترتيب علاقات المساءلة بين المواطنين والسياسيين، ومزودي الخدمات مع أولوية لبعض الجهات الفاعلة على غيرها". فاللامركزية إذاً هي: "إعادة تنظيم العلاقة بين الدولة والمجتمع والسوق وما يترتب على هذا التنظيم من تداعيات على الهياكل السياسية والمجتمع المدني"<sup>(12)</sup>.

ويلاحظ أن للنظام اللامركزي جانبين: جانب قانوني: يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة. وجانب سياسي: يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية، حين تنتقل سلطة البت النهائي في كثير من الشؤون إلى هيئات محلية منتخبة<sup>(13)</sup>، تعبر عن مساهمة المواطنين في اتخاذ القرار<sup>(14)</sup>.

<sup>(10)</sup> عمار بوضياف (2007)، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ص 170.

<sup>(11)</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور (2009)، الإدارة العامة المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 243.

<sup>(12)</sup> التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي (2013)، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، ص 7.

<sup>(13)</sup> يشمل الحكم المحلي مؤسسات الدولة على المستوى المحلي، بالإضافة إلى الشركات والشبكات غير النظامية التي تربط المسؤولين المحليين بالجهات الفاعلة من غير الدولة، والمنظمات غير الحكومية، وهيئات القطاع الخاص. المرجع السابق.

<sup>(14)</sup> عبد الكريم مسعودي (2012)، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية أدرار، مرجع سبق ذكره.

### 3. الأسباب الدافعة للأخذ بالنظام اللامركزي

تظهر الحاجة إلى التحول نحو النظام اللامركزي من خلال عوامل عدّة متعلقة بطبيعة الدولة وحجمها ودرجة استقرارها السياسي، حيث تصبح اللامركزية ضرورة لبعض الدول من خلال فكرتها الجوهرية التي تقوم على توزيع السلطة وأدوات الحكم بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية. ويمكن إجمال أبرز النقاط التي تدفع الدول للأخذ بهذا النظام بالتالي<sup>(15)</sup>:

- عندما تتوفر درجة عالية من الاستقرار السياسي والاقتصادي، فإن الظروف تكون مهيأة لمنح الوحدات المحلية سلطات وصلاحيات للتصرف المستقل. فمثل هذا الاستقرار يخفف من إحساس الحكومة المركزية بقيادتها بالتهديد من احتمالات انحراف المستويات الأدنى.
- يقترن الأخذ بنظام اللامركزية بشكل الدول المركبة التي تأخذ صورة الاتحاد الفيدرالي، والتي تتسع فيها أقاليم الدولة، ويشتت فيها التركيب السكاني. فالدولة الفيدرالية المركبة تقوم على تعدد وازدواجية السيادة، فهناك الحكومة الاتحادية وهناك حكومات الأقاليم، ولكل من هذه الحكومات شخصية مستقلة وكيان ذاتي مستقل.
- الاتجاه إلى توسيع دائرة الديمقراطية السياسية، وإلى الأخذ بديمقراطية الإدارة للأجهزة والمنظمات العامة وتوسيع دائرة المشاركة الديمقراطية للشعب، بما يضمن إشراك ممثليه في إدارة المشروعات العامة، وفي إدارة الأجهزة والمنظمات المحلية.
- تنوع مهام الحكومة واتساع نطاق الدور الذي تقوم به في المجتمع، وبالتالي تضخم الجهاز الإداري للدولة وتعقد بنائه. ففي كثير من الأحيان تفرض اللامركزية نفسها كأسلوب لإدارة وتسيير الأجهزة والمنظمات الحكومية الضخمة التي يقع على عاتقها أداء هذه المهام والقيام بهذا الدور.
- سيادة السلوكيات الموضوعية والديمقراطية لدى أفراد المجتمع، وبالتالي لدى العاملين بالمنظمات والأجهزة العامة، وتنحي الاعتبارات الشخصية لدى العاملين في الأجهزة الحكومية؛ يشجع القيادات الإدارية في هذه المنظمات والأجهزة على تفويض السلطات والصلاحيات للمستويات والأجهزة الفرعية، وبالتالي الميل نحو الأخذ باللامركزية.
- عندما تتفاوت الظروف والحالات التي تواجهها المستويات التنظيمية والوظيفية الأدنى، من مجال لآخر ومن إقليم لآخر، فقد يدعو هذا إلى الأخذ بنظام اللامركزية وإلى تفويض سلطة

<sup>(15)</sup> محمد نصر مهنا (1998)، الإدارة العامة الحديثة: تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ص 154.



صنع القرارات والتصرف الذاتي إلى المستويات الأدنى، فاختلف الظروف وتنوعها، قد لا يناسبه أن تصدر قرارات من جهة مركزية واحدة ولا يناسبه قواعد التصرف بلوائح ثابتة.

لا يزال التحول إلى النظام اللامركزي بشكل كامل، أمراً محفوفاً بالمخاطر بالنسبة لعدد كبير من الحكومات، بالرغم من أن هذا النظام يحمل حلاً للجزء الأكبر من مشكلات الدول النامية كالدول العربية مثلاً، وعلى رأس تلك المشاكل: توسيع قاعدة المشاركة السياسية والاقتصادية للمواطنين. ولكن في ظل التنوع الإثني والطائفي والطبيعة المركبة للدول يصبح تطبيق اللامركزية بشكل كامل مهدداً لوحدة الدولة. ولذلك تلجأ معظم الدول في مراحل ما بعد النزاع إلى تطبيق اللامركزية على نطاق ضيق، أي نقل سلطة تنفيذ السياسات عبر تفويض السلطة، أو بعبارة أخرى نقل سلطة صنع القرارات مع احتفاظ الدولة المركزية بالسلطة على الجوانب الرئيسية في السياسة العامة. ويكون نتيجة لتعدد صانعي السياسات في تفويض السلطة بسبب الاضطرابات في الوضع الجيوستراتيجي أو بسبب المخاوف من انهيار الدولة الوطنية. وعلى هذا الأساس يشكل نقل السلطة أداة لبناء قدرات الهياكل المحلية استعداداً لمزيد من اللامركزية على المدى الطويل<sup>(16)</sup>.

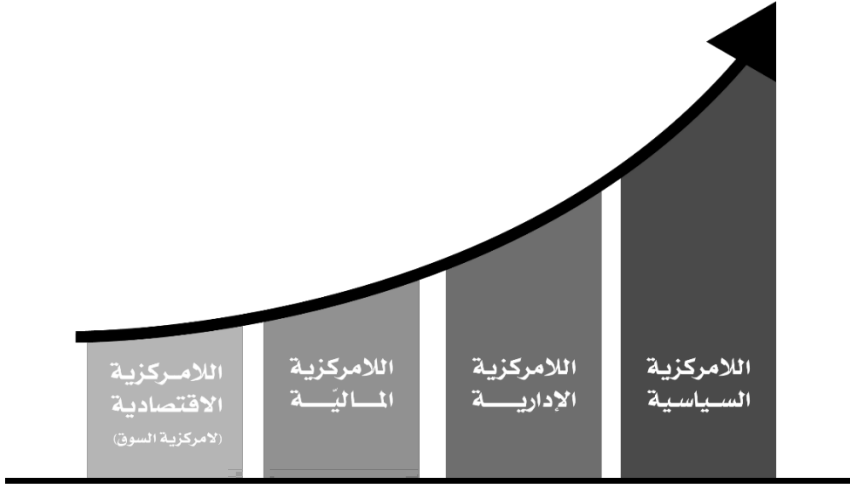
## ثانياً: أشكال اللامركزية

تعتبر اللامركزية في جوهرها نقلاً لجزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى الوطني (الحكومة المركزية) إلى المنظمات المحلية سواءً التابعة لها أم شبه المستقلة أم إلى القطاع الخاص. وهي بذلك تعني "النقل" للسلطات وليس "التفويض"، لأن التفويض لا يعطي سلطة أصلية، كما أن المفوض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت يشاء<sup>(17)</sup>، بل إنه يستطيع أن يمارس السلطات التي فوضها في الوقت نفسه الذي فوض فيه.

ومن خلال مفهوم اللامركزية المتشعب ودرجات تطبيقها المتفاوتة في وظائف الدولة المختلفة ظهرت العديد من التصنيفات لما دعاه بعض المختصين أنماط أو أشكال أو أنواع اللامركزية، ويمكن أن نجتمعها في أربعة أشكال رئيسية، وهي:

<sup>(16)</sup> التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي (2013)، مرجع سبق ذكره.

<sup>(17)</sup> أ. د. سمير محمد عبد الوهاب (2012)، اللامركزية والحكم المحلي (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، الفصل التاسع، القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ص 2.



## 1. اللامركزية السياسية

وهي في شكلها الكامل غير الجزئي، وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات محلية في الولايات أو "الكانتونات" أو غيرها من الوحدات السياسية، ويسود هذا النمط من اللامركزية عادةً في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا<sup>(18)</sup>.

وتهدف اللامركزية السياسية إلى إعطاء المواطنين أو ممثلهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار العام، فهي تفترض أن القرارات التي تتم من خلال المشاركة الواسعة سوف تكون أفضل وأكثر ارتباطاً بالمصالح المتنوعة في المجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة المركزية. ويسمح أسلوب الانتخاب للمواطنين بأن يعرفوا أكثر عن ممثلهم السياسيين، كما يُتيح للأعضاء والموظفين المنتخبين بأن يعرفوا بشكل أفضل حاجات ورغبات دوائرهم. وقد تم تبني أسلوب الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية واختيار أعضائها في العديد من الدول، بعد أن كان ذلك يتم عن طريق التعيين، إذ يشير تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم للعام 2000/1999 إلى أن الانتخابات المحلية قد أجريت في 34 دولة من بين 48 دولة من أكبر دول العالم في عام 1998، بعد أن كانت 10 دول فقط في عام 1980، وفي أفريقيا أجريت الانتخابات المحلية في 25 دولة من بين 38 دولة<sup>(19)</sup>.

<sup>(18)</sup> Sharkanansky, I, (1975) Public Administration: Policy Making in Government Agencies, op cit

<sup>(19)</sup> أ.د. سمير محمد عبد الوهاب (2012)، اللامركزية والحكم المحلي (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، مرجع سبق ذكره، ص 3.

ويتطلب الاتجاه نحو اللامركزية السياسية تعديلات دستورية وتعديلات في قانوني الإدارة المحلية والانتخابات. وبالرغم من أن اللامركزية السياسية تعتبر بعداً متقدماً على سواه في مجال الإصلاح؛ إلا أنها تعتبر بحد ذاتها شرطاً لازماً غير كافٍ، فتشكيل حكومات منتخبة على المستوى المحلي يعطي حافزاً لصانعي القرار للاستجابة للناخبين والخضوع لمساءلتهم، ولكن أيضاً يزيد من انتشار علاقات المحاباة وضعف الأحزاب السياسية والنفوذ القوي الذي تستأثر به السلطات التقليدية مما يشكل عوامل لتقويض الديمقراطية على الصعيد المحلي<sup>(20)</sup>.

## 2. اللامركزية الإدارية

تعني اللامركزية الإدارية قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الأقاليم. وبمعنى آخر، فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجاً منهما، وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه<sup>(21)</sup>. فالإصلاحات نحو اللامركزية الإدارية تركز على "البنیان المؤسسي" أي الهياكل والأنظمة والإجراءات التي تدعم الاضطلاع بالمسؤوليات بإشراف رسمي من الجهات دون الوطنية (المحلية). ولا تنحصر اللامركزية الإدارية فقط بنقل مسؤولية الوظائف العامة من الحكومة الوطنية وأجهزتها المركزية إلى الموظفين المدنيين في المناطق، بل تشمل أيضاً وضع آليات للعمل مع الهياكل المحلية الرئيسية للسلطة<sup>(22)</sup>. وهكذا يتضح أن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية، من حيث إنها تقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية، ومن حيث إمكانية تطبيقها في الدول المركبة والبسيطة على السواء، في حين أن اللامركزية السياسية تُعنى بتوزيع الوظيفة السياسية<sup>(23)</sup>.

وتقسم اللامركزية الإدارية إلى ثلاثة مستويات تبعاً لحجم السلطات المنقولة من الحكومة المركزية إلى هيئات الحكم المحلية، وهي<sup>(24)</sup>:

أ. عدم التركيز الإداري: ويعتبر الشكل الأضعف للامركزية، ويُستخدم غالباً في الدول البسيطة لإدارة توزيع سلطة صنع القرار والمسؤوليات المالية والإدارية بين المستويات المختلفة للحكومة

(20) التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي (2013)، مرجع سبق ذكره، ص 11-12.

(21) محمد فتح الله الخطيب وآخرون (1981)، اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي، القاهرة، ص 75.

(22) التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي (2013)، مرجع سبق ذكره، ص 11.

(23) محمد فتح الله الخطيب وآخرون (1981)، اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي، مرجع سبق ذكره، ص 76.

(24) أ.د. سمير محمد عبد الوهاب (2012)، اللامركزية والحكم المحلي (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، الفصل التاسع، ص 3.

المركزيّة. ويمكن أن يكون مجرد نقل للمسؤوليات من موظفي الحكومة المركزيّة في العاصمة إلى أولئك العاملين في المناطق والأقاليم.

ب. التفويض: فهو الشكل الذي من خلاله تنقل الحكومة المركزيّة مسؤولية صنع القرار، وإدارة الوظائف العامة إلى هيئات شبه مستقلة لا تخضع بالكامل لمراقبة الحكومة المركزيّة، ولكنها تُسأل عنها في النهاية. فالحكومة تستطيع أن تفوض المسؤوليات عندما توجد مشروعات عامة وهيئات إسكان ونقل ومراكز أو وحدات خدمات خاصة ومراكز أو وحدات تعليمية شبه مستقلة، أو وحدات تنفيذية لمشروعات خاصة ووحدات للتنمية الإقليمية، وعادةً تمتلك هذه المنظمات قدراً كبيراً من حرية التصرف في صنع القرار.

ج. النقل: عندما تنقل الحكومة وظائف، فإنها تنقل سلطات صنع القرار والتمويل والإدارة إلى وحدات حكم شبه مستقلة ذات وضع خاص، فالنقل عادةً يُحوّل المسؤوليات عن الخدمات إلى البلديات التي تنتخب أعضائها والمجالس الخاصة بها، وتحصل إيراداتها الخاصة، ولها سلطات مستقلة في صنع قرار الاستثمار.

وفي العديد من الدول مثل بولندا، وجنوب أفريقيا، وأوغندا، وفنلندا، وأستراليا، تم نقل بعض السلطات والاختصاصات إلى الوحدات المحلية، فقد شهدت هذه الدول العديد من الإصلاحات التي أدت إلى زيادة قدرات المجالس المحلية وجعلها أكثر مساءلة واستجابة للمجتمعات المحلية. كما تم التأكيد على تقوية نظم المساءلة للمجالس، وعلى الشفافية وتطوير الخطط الاستراتيجية، حتى تكون أكثر استجابة لرغبات واحتياجات المجتمع.

بالمقابل، يرى فقهاء القانون أن اللامركزية الإدارية لها نوعان، وهما<sup>(25)</sup>:

أ. اللامركزية الإقليمية: وهي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة، كالمحافظة أو المدينة، أو البلديات، وتتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة. وإشباع حاجات أفرادها. وقد دعت الضرورة إلى اتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزيّة عن القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أجزاء الإقليم، وبعد ثبات قناعة بأن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة، الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية.

ب. ويعتبر هذا النوع من اللامركزية مرادفاً لنظام الإدارة المحلية، فهو يفترض وجود وحدات إدارية محلية منتخبة وتخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزيّة.

<sup>(25)</sup> زهير الكايد (2003)، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 128.

ج. اللامركزية المرفقية (المصلحية): تتحقق بمنح أحد المرافق العامة الوطنية أو المحلية الشخصية المعنوية المستقلة لتمكينها من إدارة نشاطها بأسلوب مستقل عن أسلوب الحكومة المركزية، ولكن تحت إشرافها ورقابتها. إن اتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بطريقة تجارية بعيداً عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة، وذلك بهدف تقديم الخدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفاعلية أكبر.

### 3. اللامركزية المالية

يعطي هذا الشكل من اللامركزية للحكومات المحلية حقوقاً تخولها جباية الضرائب الإضافية، أو تجيز لها وضع سياسات الإنفاق. وقد تُعزز الإصلاحات في هذا البعد القدرة المالية للدولة على تحصيل الضرائب، بالإضافة إلى تأمين الخدمات التي تلبي احتياجات المجتمع المحلي<sup>(26)</sup>. وتعتبر المسؤولية المالية عنصراً رئيسياً للامركزية، فإذا كانت الحكومات المحلية والمنظمات الخاصة تنفذ وظائف لامركزية بفعالية، فإنه يجب أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات، سواءً يتم فرضه أم تحصيله محلياً أو من الحكومة المركزية، وكذلك أيضاً سلطة صنع قرارات الإنفاق. ويمكن أن تأخذ اللامركزية أشكالاً كثيرة مثل: التمويل الذاتي أو استرداد التكلفة (من خلال نفقات تكاليف المنتج) والتمويل المشترك أو ترتيبات الإنتاج المشترك، والتي من خلالها يشارك المنتفعون في تقديم الخدمات والبنية الأساسية وتوسيع الإيرادات المحلية من خلال الملكية أو ضرائب المبيعات أو التكاليف أو النفقات غير المباشرة. كما تأخذ اللامركزية المالية شكل التحويلات بين الحكومات التي تنقل الإيرادات العامة من الضرائب التي يتم تحصيلها عن طريق الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية لاستخدامات عامة أو محددة والحق في الاقتراض. وقد أولت العديد من الدول اهتماماً بالامركزية السلطات المالية كعناصر لبرامج التكيف الهيكلي، ونتيجة لضغوط المانحين الدوليين في الثمانينيات، حيث قامت تلك الدول بنقل بعض مسؤوليات الإنفاق والتمويل من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، وبتخفيف شدة الرقابة المركزية عليهما، بهدف الاستغلال الكفء للموارد<sup>(27)</sup>.

<sup>(26)</sup> التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي (2013). مرجع سبق ذكره، ص 11.

<sup>(27)</sup> أ.د. سمير محمد عبد الوهاب (2012)، اللامركزية والحكم المحلي (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، الفصل التاسع، ص 4.

#### 4. اللامركزية الاقتصادية أو لامركزية السوق

وتعني انسحاب الحكومة من النشاط الاقتصادي لصالح القطاع الخاص، وهذا الانسحاب يمكن أن يتراوح نطاقه بين ترك الإمداد بالخدمات والسلع بالكامل للقطاع الخاص والتشغيل الحر للسوق، والشراكة العامة/الخاصة التي تتعاون فيها الحكومة والقطاع الخاص في الإمداد بالخدمات والبنية الأساسية. ويمكن أن تشمل الخصخصة على ما يلي<sup>(28)</sup>:

- السماح للمشروعات الخاصة بأداء الوظائف التي كانت سابقاً حكراً على الحكومة.
- التعاقد على الإمداد أو إدارة الخدمات العامة أو التسهيلات.
- تمويل برامج القطاع العام، من خلال السوق الرأسمالي والسماح للمنظمات الخاصة بالمشاركة.
- نقل مسؤولية الإمداد بالخدمات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

ويجمع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) التقسيمات السابقة للامركزية، ليعطيها توصيفاً جديداً وترتيباً بحسب درجة استقلالها وذلك ضمن مشروع الحكمانية اللامركزية، حيث يعتمد أربعة أنماط من اللامركزية، وهي<sup>(29)</sup>:

##### 1. نمط اللامركزية المستقل:

تتنازل الحكومة المركزية في هذا النمط عن بعض اختصاصاتها إلى وحدات محلية دنيا مثل: المحافظة، المقاطعة، البلدية وغيرها من السلطات المحلية، وتمنحها الكينونة القانونية كوحدات لامركزية منفصلة. ويتصف هذا النمط من اللامركزية بالمزايا التالية:

- تتمتع الوحدات المحلية باستقلال وشخصية معنوية منفصلة عن الحكومة ولا تخضع لسيطرتها المباشرة.
- يكون للوحدات المحلية حدود جغرافية واضحة ومميزة قانونياً، وتتم ممارسة السلطات والقيام بالوظائف وفقها.
- يكون للوحدات المحلية وضع قانوني مؤسسي، ولديها صلاحية ضمان توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية.
- يوجد هناك علاقة تبادلية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية من أجل تبادل المنافع وتنسيق العلاقات بينهما.

<sup>(28)</sup> المرجع السابق، ص 5.

<sup>(29)</sup> زهير الكايد (2003)، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، مرجع سبق ذكره، ص 130.

## 2. نمط اللامركزية شبه المستقل:

في هذا النمط من اللامركزية تتمتع الوحدات المحلية بشبه استقلال، حيث يتم تفويض كثير من صلاحيات واختصاصات الحكومة المركزية للوحدات المحلية من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد، بحيث لا تصل هذه الاختصاصات أو الصلاحيات إلى حد التنازل كما هو مبين في النمط الأول.

فالتفويض يشير هنا إلى نقل عملية اتخاذ القرارات الحكومية والسلطات الإدارية والمسؤوليات عن مهام محددة بدقة إلى مؤسسات تكون في الغالب تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة أو تكون شبه مستقلة، ومن أمثلتها مؤسسات التنمية الإقليمية والحضرية والمشروعات التي تملكها الدولة.

## 3. نمط اللامركزية التابع:

يتضمن هذا النموذج تبعية الوحدات الدنيا للحكومة المركزية، وعادة تفوض هذه الوحدات بصلاحيات محددة في مجال السياسات والشؤون المالية والإدارية في حين تعتمد على الموارد المالية والمدخلات من المركز. ويعتبر هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة للوحدات الدنيا، ومن أمثلته فروع الوزارات في الأقاليم أو المحافظات المختلفة في الدولة الواحدة.

## 4. نمط اللامركزية المنفصل:

يشير هذا النمط من اللامركزية إلى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي، والتي تكون إما غير حكومية أو وحدات قطاع خاص. على أن هذا النمط لا يُفضّل التعامل معه كشكل من أشكال اللامركزية، بل يتم التعامل معه بتجرد وانفصال، فالانفصال يحدث عندما يتم نقل التخطيط والوظائف العامة من الحكومة إلى مؤسسات تطوعية خاصة، أو غير حكومية مثل غرف الصناعة والتجارة والنقابات المهنية والأحزاب السياسية أو الجمعيات التعاونية... إلخ، ويُنقل لتلك المؤسسات الحق في منح التصاريح والرخص، والتنظيم والإشراف على أعضائها لمزاولة بعض الوظائف التي كانت بيد الحكومة، وتكون المرجعية في الخلافات إلى القضاء وليس إلى السلطة المركزية.

## ثالثاً: الإدارة المحلية والحكم المحلي (اشتباك مفاهيمي)

كثرت الآراء والنقاشات، خصوصاً في الأدبيات العربية، حول موضوع التفريق بين مفهومي الإدارة المحلية (local administration) والحكم المحلي (local governance)، حيث تعددت الاتجاهات في ذلك، ويمكن أن نُجملها فيما يلي<sup>(30)</sup>:

<sup>(30)</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور (2009)، الإدارة العامة المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 254.

- **الاتجاه الأول:** يذهب أصحابه إلى أن الحكم المحلي يتحقق في الدول البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية، بحيث يصبح لهذه الوحدات دور في صنع السياسات العامة المحلية، أما الإدارة المحلية فيقتصر دورها على السلطات التنفيذية. ويخلص هذا الاتجاه إلى القول بأن الحكم المحلي يعكس التوسع في اللامركزية السياسية، أما الإدارة المحلية فهي لامركزية ذات طابع إداري.
- **الاتجاه الثاني:** يدعو إلى عدم التفرقة بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، ويعتبر أن لهما مدلولاً واحداً، وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- **الاتجاه الثالث:** يرى بأن الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان مختلفان، مع أنهما يعبران عن أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري. وأصحاب هذه الرأي يرون أن الخلاف بين كلا المصطلحين ليس مجرد خلاف لفظي فكل من المصطلحين يعبر عن نظام معين يتميز عن الآخر بمجموعة من الخصائص والسمات، ومع ذلك فهما يصبان في نطاق دائرة التنظيم الإداري، بمعنى أنهم يعتبرونهما، رغم ما بينهما من اختلاف في الأساليب، يجسدان أسلوباً واحداً هو اللامركزية الإقليمية.

ونتيجة لتلك الاتجاهات توصل الباحثون إلى مجموعة من المعايير التي تميز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي، وفيما يلي نورد تلك المعايير<sup>(31)</sup>:

1. **معيار السلطة:** حيث تكون اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً في حالة الاعتراف للمجالس المحلية التي تمثلها بسلطات واسعة، وبخاصة فيما يتعلق بالخدمات ذات الطابع المحلي، وذلك كما هو الحال في الدول التي تنص دساتيرها على حق هذه المجالس في ممارسة أية اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدستور. وعلى العكس توصف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها إدارة محلية في حال ما إذا كان حجم اختصاصات المجالس المحلية محدداً، بحيث يمتنع عليهما ممارسة أية اختصاصات جديدة دون الرجوع في الأصل إلى السلطة المركزية، أو قبل صدور القوانين التي تُجيزها.
2. **معيار شكل الدولة:** عندما تطبق اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدول البسيطة أو الموحدة، فإنها توصف بالإدارة المحلية، أما إذا طبقت في الدول ذات النظم الفيدرالية فإنها توصف بالحكم المحلي.

<sup>(31)</sup> محمد الطعامنة (2004)، الإدارة الحكومية في الأردن: الواقع ومتطلبات التغيير، مرجع سبق ذكره، ص 156.



3. معيار الانتخاب: تكون اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً في حالة اختيار جميع أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من قبل الجمهور المحلي، وتكون إدارة محلية إذا تم اختيارهم بالتعيين أو الجمع بين الانتخاب المباشر والتعيين.
4. معيار الاختصاص: فإذا كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص أصيل بموجب القانون كانت اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً، أما إذا كانت تلك المجالس مفوضة بالصلاحيات من السلطة المركزية دُعيت إدارة محلية.

ويمكن تعريف الحكم المحلي على أنه<sup>(32)</sup>: توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة، وبين حكومات الأقاليم، وهذا الشكل يأخذ طابعاً سياسياً ودستورياً. أما الإدارة المحلية فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وعليه فإن هناك فرقاً واضحاً بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي.

مما سبق يتضح أن وجهة النظر التي ترى بأن الحكم المحلي والإدارة المحلية مصطلحان مترادفان تفتقر إلى الدقة، فعلى الرغم من أن النظام المحلي في فرنسا يطلق عليه إدارة محلية، وفي بريطانيا يطلق عليه حكم محلي، وأن النظامين يعبران عن اللامركزية الإقليمية؛ فإن ذلك لا يعني أن المصطلحين أصبحا مترادفين. فالوظائف التي تُباشرها المجالس المحلية في بريطانيا لا تعدو كونها وظائف إدارية، وبذلك فهي لا تباشر أية وظائف تشريعية أو قضائية، فلا يمكن القول بأنها حكومات على المستوى المحلي. أما وجهة النظر التي تميز بين الإدارة المحلية وبين الحكم المحلي في نطاق التنظيم الإداري، فهي لا تمثل حقيقة علمية. وإنما تستند إلى أمور شكلية. فمقومات الإدارة المحلية تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بين السلطات المركزية وبين المجالس المحلية وتدخل في نطاق القانون الإداري، في حين أن نظام الحكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية والتشريعية والقضائية، وهو سمة من سمات النظم الفيدرالية<sup>(33)</sup>. ويمكننا أن نوضح معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم من خلال الجدول التالي<sup>(34)</sup>:

<sup>(32)</sup> رمضان بطيخ (1998)، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، جدة: مؤسسة العين للنشر، ص 60.

<sup>(33)</sup> المرجع السابق، ص 61-62.

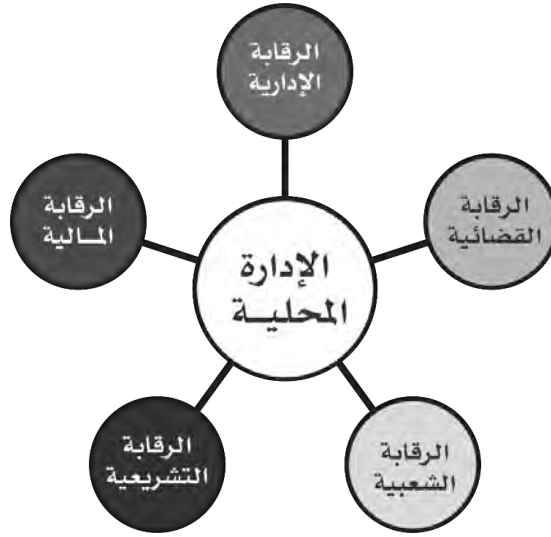
<sup>(34)</sup> أيمن عودة (2010)، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر، ط1، ص 44.

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة، ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية
الموطن	يتواجد في ظل الدول البسيطة والمركبة	يتواجد فقط في الدول المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغير، زيادةً أو نقصاناً، كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة	اختصاصاته تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور الدولة
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية

## رابعاً: الرقابة المركزية على الإدارة المحلية

يعتبر استقلال الهيئات المحلية ركناً أساسياً يرتكز إليه نظام الإدارة المحلية، وعلى الرغم من أهمية هذا الركن إلا أنه يعتبر استقلالاً نسبياً غير مطلق، ويبقى في الإطار الذي يعينه المشرع. والغاية من ذلك عدم ظهور كيانات مستقلة عن الدولة، وضمان مشروعية الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية. وتختلف الهيئات المحلية فيما بينها من حيث القدرات المالية والموارد المتاحة لها، ويمتد التمييز ليشمل مستوى الكفاءة والفعالية التي يتميز بها أعضاء الهيئات المحلية، والذي ينعكس بدوره مباشرة على مستوى الخدمات المقدمة من طرفهم، لذا كان لزاماً أن تلجأ السلطات المركزية إلى عملية الرقابة بغية ضبط عمل الإدارة المحلية، إضافة إلى تقليل الهوة بين الجماعات المحلية<sup>(35)</sup>. وتتمثل أنواع الرقابة الممارسة على الإدارات المحلية فيما يلي:

<sup>(35)</sup> خالد الزعيبي، العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وأساليب تكاملها، ورقة مقدمة في الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي المنعقد في عُمان 18 مارس 2008.



## 1. الرقابة الإدارية

تعرف هذه الرقابة بأنها: "مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة"<sup>(36)</sup>. فمن المعروف أن للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات الإدارية ضمن حدود معينة دون أن تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية، ولكن ضماناً لقيامها بأعمالها بشكل جيد، وبكفاية وفاعلية، وعدم تجاوزها الاختصاصات الموكلة لها، كان لا بد من وجود رقابة عليها من نوع خاص، وهي الرقابة الإدارية، والتي يمكن تقسيمها إلى قسمين<sup>(37)</sup>:

أ. الرقابة على تشكيل وحل المجالس المحلية: للسلطات المركزية الحق في تنصيب المجالس المحلية وكذلك حلها، وهو القرار الصعب الذي يمكن أن يصدر من طرف السلطات المركزية اتجاه الإدارة المحلية.

ب. الرقابة على أعمال الهيئات: إذ يفرض القانون على بعض أعمال الهيئات المحلية الموافقة المسبقة من طرف السلطات المركزية ويتمثل ذلك في:

- الموافقة على القرارات المتعلقة بإقامة وتنفيذ المشروعات التي تتطلب مبالغ مالية ضخمة.
- الموافقة على بيع بعض الأصول والتصرف بالأموال المنقولة التابعة أساساً إلى الإدارة المحلية.
- الموافقة على عملية الاقتراض من المؤسسات المالية.

<sup>(36)</sup> أيمن عودة (2010). الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 173.

<sup>(37)</sup> خالد الزعبي، العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وأساليب تكاملها، مرجع سبق ذكره.

## 2. الرقابة التشريعية

تنشأ الوحدات المحلية بواسطة السلطة التشريعية، فالأمر يستلزم دائماً في حالة إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية إصدار قانون بذلك من السلطة المختصة، وأحياناً فإنها لا تُحل إلا بقانون. كما أن الاختصاصات التي يحق للهيئات المحلية ممارستها وتوسيعها أو تقليصها حسب الاعتبارات والمتغيرات تتم بقوانين تصدرها السلطة التشريعية. وهي كذلك تقرر للهيئات المحلية الموارد المالية التي تساعد على تحقيق أغراضها. ولا يقتصر دور السلطة التشريعية في الرقابة على التشريع فحسب، وإنما يمتد إلى مساءلة السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير أو الوزراء المعنيين بشؤون الإدارة المحلية، حول بعض القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية لضمان حسن تطبيق القانون ومنع الانحرافات<sup>(38)</sup>.

## 3. الرقابة الشعبية

يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء والموظفين فيها بأعمالهم الموكلة إليهم بكفاية وفاعلية، وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول. فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي كما في فرنسا، وقد يكون لهؤلاء السكان الحق في عزل الأعضاء إذا ثبت لهم عدم قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم كما في الولايات المتحدة الأمريكية، أو قد تكون الرقابة الشعبية بالسماح للسكان المحليين بحضور اجتماعات المجلس المحلي ووجوب إعلان نتائج هذه الاجتماعات وعرض جداول أعمالها قبل عقدها بفترة زمنية معينة<sup>(39)</sup>. وكذلك حق السكان في تقديم الشكاوى والانتقادات والاقتراحات للمجلس المحلي، إضافة إلى رقابة وسائل الإعلام المختلفة كالصحافة والتلفزة والإذاعة، التي بواسطتها يمكن إبراز آراء الناس ووجهات النظر المتباينة حول كثير من القضايا المحلية المهمة<sup>(40)</sup>.

## 4. الرقابة القضائية

تعتبر الوحدات المحلية صنيعة القوانين، والواجب أن تمارس الهيئات المحلية أعمالها وفقاً لهذه القوانين، وأن لا تُسيء استعمال سلطتها أو تتجاوز حدودها، وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة وعرضة للطعن أمام القضاء. فالقضاء هنا بمثابة الحَكَم بين الإدارة المركزيّة والوحدات المحلية،

<sup>(38)</sup> محمد قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص 34.

<sup>(39)</sup> خالد الزعبي، العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزيّة وأساليب تكاملها، مرجع سبق ذكره.

<sup>(40)</sup> محمد قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، مرجع سبق ذكره، ص 35.

حيث يحق للأخيرة المطالبة بإلغاء القرارات التي تراها مجحفة بحقها ومخالفة للقانون. وكذلك ينظر القضاء في القضايا التي تطلب فيها الإدارة المركزية أو الأفراد إلغاء القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية، إذا كانت مخالفة للقانون.

## 5. الرقابة المالية

هي أكثر صور الرقابة فاعلية، فمن خلال هذه الرقابة يمتد إشراف الحكومة إلى أنشطة الهيئات المحلية كافة، وتتخذ هذه الرقابة أشكالاً عدّة، أهمها:

أ. التفطيش المالي: تعتبر أموال الهيئات المحلية أموالاً عامة فهي تخضع لرقابة الحكومة المركزية التي ترسل مفتشين ماليين لمراجعة حسابات الهيئات المحلية للتأكد من سلامتها، مع رفع التقارير اللازمة عن أنشطة المحليات من الناحية المالية إلى الجهات المختصة وخاصة وزارة المالية. ويسير الاتجاه الحديث في خصوص التفطيش المالي والإداري إلى اعتباره وسيلة للنصح والإرشاد والتوجيه أكثر منه لاكتشاف الأخطاء.

ب. التصديق على القروض: تمنح غالبية نُظم الإدارة المحلية الهيئات المحلية سلطة الاقتراض لتمويل مشاريعها، ولكنها تقيدها بشرط الحصول على موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض للتأكد من سلامة هذه المشروعات، وضمان قدرة الهيئات المحلية على سداد القروض وفوائدها. وتظهر قوة هذا الشكل من أشكال الرقابة في كون قرار الحكومة المركزية نهائياً ولا يقبل الطعن.

ج. تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية: حيث تخضع قرارات المجالس المحلية الخاصة بفرض ضرائب ورسوم أو تعديلها بموافقة الحكومة المركزية على ذلك.

## خلاصة

لقد تسارعت خطى التحول المؤسسي خلال العقود الماضية، وشهدت فترة الثمانينيات والتسعينيات تغييرات غير عادية في النظامين الحكومي والاقتصادي. فقد تعززت حركة الديمقراطية السياسية التي تنادي بزيادة استقلال السلطة التشريعية، وترسيخ المسؤولية الحكومية وسرعة استجابتها للاحتياجات المتزايدة للمواطنين. كما ساد التوجه نحو خيار السوق الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية مع ما حمله هذا التوجه من مظاهر الخصخصة، وتنازل الحكومات عن الكثير من وظائفها التقليدية لصالح القطاع الخاص. وأدى ذلك إلى زيادة الاهتمام بتبني اللامركزية وتقوية قدرات نظام الحكم المحلي، وتعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية في الدول النامية. وأصبح تبني تلك المفاهيم حالة من حالات الاندماج والتكيف مع التوجهات العالمية واشتراطاتها، والتخلف

عنها بات أمراً شبه مستحيل في ظل العولمة الثقافية والاقتصادية. وتأججت رغبة الشعوب في البلدان النامية وتطلعاتها نحو مزيد من الحريات والتعبير والتنمية، الأمر الذي عجزت عنه الحكومات الديكتاتورية التي تعتبر أن مركزيتها الشديدة جزء من أدوات حفظ الهيمنة على المجتمع. وكانت النتيجة مواجهة بين تلك الحكومات وشعوبها كما حدث في الربيع العربي عموماً وفي سورية خصوصاً. فعبّر ما يزيد على ربع قرن، تمثلت الدولة السورية نموذجاً للحكومة شديد المركزية، لا يسمح بقدر كبير من التضمين حتى وإن كان محدوداً، ولا يفسح المجال للمساءلة حتى وإن كانت ضمن الحد الأدنى. لقد تمثل الخلل البنيوي الأول الذي اعترى نموذج الحكومة القائم في سورية حتى اندلاع الثورة في اعتماد صيغة شديدة المركزية مفادها سعي الدولة لمباشرة جميع الأدوار العامة والحيلولة بين المواطنين وقوى المجتمع وبين أداء أدوارها الطبيعية كالمراقبة والمساءلة، والحيلولة بين قوى المجتمع المدني وبين إطلاق المبادرات الطوعية<sup>(41)</sup>.

لقد أنتج الحراك الثوري في سورية منذ بدايته المبكرة تجربة لامركزية بدأت مع التنسيقيات وصولاً إلى تشكيل مجالس محلية منتخبة. وقد أدى طول النزاع إلى بلورة تلك التجربة وصقلها وإكساب ممثلي المجالس خبرات كبيرة في إدارة مناطقهم والتعامل مع حاجاتهم المتزايدة نتيجة ظروف الحرب، وتوطيد علاقاتهم مع المحيط الإقليمي والدولي من خلال الاحتكاك المتزايد مع المنظمات الدولية العاملة في المناطق المحررة. وهذا بمجمله جعل إعادة عقارب الساعة إلى الخلف والعودة بعد النزاع إلى نظام شديد المركزية أمراً شبه مستحيل. بل إن تلك التجربة تمثل فرصة نادرة لتغيير وضع مؤسسات الحكم في سورية إذا أحسن استغلالها، فالانتفاضات التي تطيح بالأنظمة التي طال أمد حكمها هي عادة منعطفات حاسمة في مسار تطوير مؤسسات الحكم على المدى الطويل. فهي تتيح لراسمي السياسات فرصاً قلما يوجد بها التاريخ للاضطلاع بدورهم في إفساح المجال لإعادة هيكلة المؤسسات على المستوى الكلي<sup>(42)</sup>. ورغم ذلك يجب ألا يغيب عن ذهن الباحث أو صاحب القرار أنه في الحالة السورية ستكون المرحلة الانتقالية بعد النزاع وإعادة الإعمار عملية لبناء الدولة من جديد. ويعتري هذه العملية جملة من الصعوبات على رأسها النزعات الانفصالية والمحليانية الضيقة، والتي عادة تكثر في هذا الوقت والذي يشهد اضطراب وضعف الدولة الجديدة. لذلك لا بد لأي مشروع للانتقال نحو اللامركزية أن يملك إجابة واضحة عن سؤالين بغاية الأهمية. وهما: ما النموذج الأفضل لتحقيق اللامركزية في سورية خلال المرحلة الانتقالية؟ وأي تسلسل زمني هو الأنسب في تنفيذه.

<sup>(41)</sup> برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات (سوريا ما بعد النزاع)، ص 20.

<sup>(42)</sup> التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي (2013)، مرجع سبق ذكره، ص 1.

## الوظيفة السياسية بحسب أنماط اللامركزية

د. بشار نرش\*

## المبحث الثاني

---

\*الدكتور بشار نرش: كاتب سوري، حاصل على درجة الدكتوراه في العلاقات الدولية من كلية العلوم السياسية في جامعة دمشق / سورية.

## المبحث الثاني: الوظيفة السياسية بحسب أنماط اللامركزية

تتفق أغلب الاتجاهات النظرية في حقل العلوم السياسية على أن ثمة وظائف أساسية للدولة وإن كان مازال الاختلاف قائماً على مساحة هذه الوظائف التي تختلف في كل مرحلة تاريخية عن المراحل التي تسبقها أو تعقبها. ولا تزال مسألة تحديد طبيعة وحدود وظائف الدولة تثير مشكلة جدلية بين الباحثين في حقل العلوم السياسية. ويُرجع بعضهم أسباب الخلاف إلى غموض الخط الفاصل بين استغلال موارد الدولة وتوظيفها، فمن السهولة أن تتحوّل الدولة من أداة لتحقيق أهداف شعوبها إلى أداة رئيسية لقهر هذه الشعوب سواءً أكان ذلك تحت ستار أيديولوجي أم مصلي<sup>(1)</sup>. إلا أن المتفق عليه في هذا المجال هو أنّ مسار الدولة ينحو نحو مزيد من التوسّع في المهام والوظائف، والتي تستلزم بدورها صلاحيات أكثر وتوسّعاً أبعد في سلطتها إلى حد الاختناق أحياناً<sup>(2)</sup>. ومع تطور هيكل النظام الدولي في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، أصبح الحديث عن وظائف الدولة محل مراجعة بحيث تغيّر محتوى هذه الوظائف ونطاقها ومداهم وآليات القيام بها.

فنطاق قيام الدولة بوظائفها قد اختلف أفقياً ورأسياً: أفقياً بمعنى إمكانية امتداده خارج إقليم الدولة تأثيراً وتأثراً، ورأسياً بمعنى ضرورة ضمان امتداده من القمة إلى الوحدات المحلية الصغيرة<sup>(3)</sup>. كذلك تختلف وظائف الدولة باختلاف النظرة إلى مهمّة الدولة والغرض منها في الحياة العامة، وهي نظرة تتراوح بين المفهوم الليبرالي الذي يعني تدخلاً أدنى في الحياة، وبين مفهوم دولة الرفاه التي تفرض مجالاً أوسع لتدخّل الدولة لغرض تحقيق الإشباع الأمني الغذائي والصحي، وبين مفهوم الدولة الاشتراكية التي تجعل الدولة مالكة لكامل القطاع الإنتاجي ومتحكّمة بالكامل في توزيع الثروات<sup>(4)</sup>. وانطلاقاً مما سبق سيركز هذا المبحث على تناول مفهوم الوظيفة السياسية للدولة وعلاقتها بمفهوم اللامركزية.

### أولاً: الوظيفة السياسية للدولة وحدودها

يمكن القول إنّ الوظيفة السياسية للدولة بمعناها العريض والواسع تتمثّل بقدرة الدولة على فرض سيطرتها وسيادتها على المجتمع الذي يتكوّن من جماعات مختلفة تهدف كل منها إلى السيطرة على

(1) زنا أبو عمرة، أمريكا والدولة الفاشلة، (القاهرة: دار ميريت، الطبعة الأولى، 2014) ص 28.

(2) الدولة في لبنان، المفهوم والمشروع: <http://www.hiwarat-hurra.com/node/516>

(3) زنا أبو عمرة، مرجع سبق ذكره، ص 30.

(4) الدولة في لبنان، مرجع سبق ذكره



مؤسسات الحكم، وتتمثل هذه السيطرة في قدرة الدولة على إيجاد نوع من التوازن بين هذه العناصر داخل أجهزة الدولة ومؤسساتها بحيث لا تخضع هذه الأجهزة والمؤسسات لسيطرة فئة واحدة دون الفئات الأخرى<sup>(5)</sup>. كما تتمثل الوظيفة السياسية في قدرة الدولة على ضبط سلوك هذه الجماعات المختلفة ومنعها من فرض رأيها أو سياساتها أو برامجها على الدولة والمجتمع وعدم احترام برامج الجهات الأخرى وسياساتها، خاصة وأنّ الدولة تعتبر مجالاً للصراع بين الأحزاب السياسية والجماعات المختلفة للحصول على السلطة من خلال استغلال موارد الدولة المتاحة بما يخدم مصالحها ويحقق أهدافها.

ويرتبط بمفهوم الوظيفة السياسية مفهوم السلطة وما يلزمها من مفاهيم مثل المحاسبية والرقابة<sup>(6)</sup>، كما يرتبط بهذه الوظيفة وجود إطار ومرجعية للعلاقة بين السلطات الحاكمة التي تتمثل في مؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، والتي يطلق عليها القوى الأساسية في الدولة وتتجسد هذه المرجعية في دستور الدولة ومنظومة القوانين، ويأتي شكل نظام الحكم ليكون هو الإطار الذي تقوم من خلاله الدولة بوظيفتها السياسية وتتفاعل من خلاله مع الفاعلين الجدد والتقليديين خارجياً وداخلياً.

كذلك يمكن القول إن مفهوم الوظيفة السياسية إلى جانب إدارته للسلطات الواقعة داخل النطاق الرسمي للدولة يقوم بإدارة القوى التي تعمل خارج المؤسسات التقليدية للدولة والتي تضيف بذلك سلطة جديدة إلى سلطات الدولة، وتتمثل هذه القوى غير التقليدية في القوى المجتمعية (منظمات المجتمع المدني)، والتي تشكل من ناحية أخرى سلطة رابعة يُطلق عليها سلطة الرقابة المجتمعية على نظام الحكم والتي تقوم على تعاون الأفراد خارج إطار السلطات الرسمية، في حين أنّها تُوجّه ضمن الأحكام الدستورية في الدولة وخاضعة لها بناءً على المساحات الفاصلة بين هذه السلطات التقليدية والسلطات غير التقليدية، وبذلك تتوزع النظم السياسية ما بين ديمقراطية وشمولية، بما يعني أن الخط الفاصل المؤثر هو وجود المؤسسات غير المعبرة عن النخبة الحاكمة<sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> فايز زريقات، اتجاهات أعضاء مجلس الأمة الأردني نحو تأثيرات العولمة على وظائف الدولة، مجلة المنارة، (الأردن: جامعة آل البيت، المجلد 15، العدد 1 / 2009)، ص 58.

<sup>(6)</sup> يصعب فصل فكرة السياسة عن فكرة السلطة التي غالباً ما تعرف بأنها القدرة على التأثير أو فرض إرادة شخص ما على الآخرين. فالسياسة هي التنافس على السلطة العامة، والسلطة هي قدرة الفائز على بسط إرادته، للزيادة حول فكرة ارتباط السياسة بالسلطة، راجع باتريك أونيل، مبادئ علم السياسة المقارن، ترجمة باسل جبيلي، (دمشق: دار الفرقد للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2012)، ص 13.

<sup>(7)</sup> رنا أبو عمرة، مرجع سبق ذكره، ص 46.

ومن جهةٍ أخرى يعني مفهوم الوظيفة السياسية عملية بث القيم على مستوى المجتمع الكلي بثاً سلطوياً باستخدام أدوات الإكراه المادي عند الضرورة<sup>(8)</sup>، حيث تُصاغ أدوات الإكراه هذه على هيئة قوانين ولوائح يعاقب الخارجون عليها.

وبالمحصلة يمكن القول إنّ الوظيفة السياسية تعني عملية صنع القوانين واللوائح العامة المجردة التي تخاطب كافة أفراد المجتمع بأوصافهم لا بذواتهم، أي إنها تعني عملية صنع القرارات العامة المجردة المتمتعة بقوة النفاذ بالإكراه المادي عند الاقتضاء.

أما فيما يتعلق بحدود الوظيفة السياسية، فإنه يختلف توزيع الوظيفة السياسية في الدولة بحسب اختلاف أنظمة الحكم، فعلى سبيل المثال في:

- **النظام السياسي البرلماني:** يتم توزيع الوظيفة السياسية للدولة على السلطتين التنفيذية والتشريعية على أساس من التعاون والتوازن بينهما. وتبرز الوظيفة السياسية من الناحية القانونية من خلال تنفيذ عدّة مهام لتنظيم الدولة، أهمّها ما يتعلق بإجراءات ترشّح رئيس الجمهورية، وتمديد ولايته، وحالة الطوارئ، وإعلان الحرب، أو الحصار على دولة أخرى، وغيرها من الأمور التي تمس الدولة وسياستها<sup>(9)</sup>. كما يبرز الدور الرقابي لها من خلال الإجراءات والأدوات الدستورية التي يكفلها القانون كحق من حقوق الممثلين، منها المساءلة الكتابية والشفوية، والتحقيق والاستجواب، وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(10)</sup>.
- **النظام السياسي الرئاسي:** وفيه تُمارس السلطة التنفيذية أدواتاً هامة من الوظيفة السياسية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي ينتخب رئيسها من الشعب بطريقة غير مباشرة وعلى مرحلتين. ويتمتع الرئيس هنا بسُلطات واسعة فيما يتعلق بممارسة الوظيفة السياسية على حساب السلطة التشريعية المتكوّنة من مجلسين: (مجلس الشيوخ ومجلس النواب)، على الرغم

<sup>(8)</sup> كلمة الإكراه هنا تستعمل للدلالة على أن الدولة هي صاحبة الحق الحصري بإعلان القانون وتنفيذه وإرغام الناس أو قهرهم على التقيد به. وقد عبر ماكس فيبر عن ذلك بالقول: بأن الدولة تحتكر الإكراه المشروع.

<sup>(9)</sup> راشد عبد الرحمن، أحمد العسيري، المجالس النيابية وعلاقتها بالشورى في الإسلام (دراسة فقهية وقانونية ومقارنة)، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2012)، ص 184.

<sup>(10)</sup> فالمجالس النيابية وفي إطار ممارستها للوظيفة السياسية تتجلى سيادة القانون، الذي يعد ضماناً هامة من ضمانات خضوع الدولة للقانون، بمعنى خضوع السلطة التنفيذية في ممارستها لوظائفها للسلطة التشريعية، بحيث لا تُقدم السلطة التنفيذية على أي تصرف من التصرفات إلا تنفيذاً للقانون أو بمقتضى قانون، وتقوم بمراقبة أعمال الحكومة وإرشادها وإسقاطها عند اللزوم، كذلك تتخذ الوظيفة السياسية للمجالس النيابية صوراً عديدة ومتنوعة يمكن التماسها في الوساطة بين المواطنين وأجهزة السلطة التنفيذية والتأثير في الرأي العام عبر التعبير عن الاحتياجات المجتمعية في صورة سياسية. للمزيد انظر:

● محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، (بيروت: دار النهضة العربي للطباعة والنشر)، ص 923.

● د. عبد الحميد العواك، السلطة التشريعية في المرحلة الانتقالية، على الرابط التالي: <https://goo.gl/UyXMFR>

من التعاون بينهما في كثير من الأمور، حيث يكون رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويكون مسؤولاً عن السياسة الخارجية للدولة، بالإضافة إلى سلطة الرقابة التي تعد أحد أهم ممارسات الوظيفة السياسية، وغيرها من الأمور التي تأتي في قائمة الوظيفة السياسية.

- نظام الحكم المختلط (شبه الرئاسي) البرلماني – الرئاسي: وفي هذا النظام يتقاسم الوظيفة السياسية كل من السلطين التشريعية والتنفيذية، حيث يتمتع رئيس الجمهورية ببعض الوظائف السياسية الجوهرية باعتباره المفوض المباشر ورمز السيادة الوطنية. ويتمتع رئيس الوزراء بمهمة الوظيفة السياسية والإدارية للحكومة والعلاقة مع البرلمان والمصالح الخارجية والنيابات والرأي العام. ويمارس المجلس النيابي سلطة الرقابة وغيرها من الأمور التي تدخل في مسار تحريك المسؤولية السياسية<sup>(11)</sup>.

وبالمحصلة يمكن القول إنه كلما كانت الوظيفة السياسية للدولة موجّهة نحو بناء وإشاعة الديمقراطية، كلما اتسعت دائرة النزاهة والشفافية وتقلّصت معها مساحة الفساد في ظل سيادة القانون واحترامه، وكلما كانت الوظيفة السياسية موزّعة رأسياً وأفقياً كلما اتسعت درجة الديمقراطية، وهذا ما يميز بشكلٍ أساسي نظام الحكم الديمقراطي عن نظام الحكم الدكتاتوري والأنظمة الشمولية.

## ثانياً: الوظيفة السياسية بحسب أنماط اللامركزية السياسية الكلية

تقوم اللامركزية السياسية كوضع دستوري على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة: التشريعية والتنفيذية والقضائية، بين الحكومة المركزية في العاصمة وحكومات الولايات أو غيرها من الوحدات السياسية، ويُطلق على هذا التوزيع "اللامركزية السياسية". كما أنّ الوظيفة السياسية التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية (الفيدرالية) والأعمال التي تختص بها الولايات (الأقاليم) تختلف باختلاف الدساتير التي تحدد اختصاصات كل منها. لكن إذا قارنا أغلب دساتير الدول الفيدرالية لوجدنا أنّ الوظيفة السياسية تنقسم بين الحكومة المركزية والولايات أو الأقاليم وتتوزع فيها بواسطة الدستور، مع تخصيص بعض الوظائف والاختصاصات السيادية. وغالباً تضع الدساتير الفيدرالية الوظائف السيادية من ضمن الاختصاصات والوظائف الحصرية للسلطات المركزية (الفيدرالية)، والتي يكون على رأسها الشؤون الخارجية، الدفاع، والجنسية. ومن الضرورة

(11) محمد كامل ليلة، مرجع سبق ذكره، ص 924.

الإشارة هنا إلى أن السلطة التنفيذية للولايات أو الأقاليم في الدول الفيدرالية تفتقر إلى وجود وزارات، مثل وزارة الخارجية والأمن الوطني والدفاع وغيرها من المؤسسات السيادية، والتي تكون موجودة في الحكومة المركزية (الفيدرالية)<sup>(12)</sup>. ولمزيد من التوضيح يمكن النظر إلى الأمثلة التالية:

- خص الدستور الأمريكي الحكومة المركزية دون الولايات بممارسة الشؤون الخارجية من قبيل عقد المعاهدات وإرسال السفراء واستقبالهم، وكذلك الوزراء المفوضين والقناصل. ويعتبر الرئيس الأمريكي المسؤول الأول دستورياً عن علاقة دولته بالدول الأخرى إضافة إلى اشتراك مجلس الشيوخ في بعض المسائل الخاصة بالشؤون الخارجية. فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أن تكون للرئيس الأمريكي السلطة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته لعقد معاهدات شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين<sup>(13)</sup>، كما له أن يرشّح وبمشورة مجلس الشيوخ وموافقته وأن يُعين سفراء ووزراء مفوضين آخرين وقناصل وقضاة للمحكمة العليا وسائر موظفي الولايات المتحدة الآخرين. كما نصت الفقرة العاشرة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي على أنه لا يجوز لأي ولاية أن تعقد أي معاهدة أو أن تدخل في أي حلف أو اتحاد<sup>(14)</sup>.
- ذهب الدستور الألماني في الاتجاه ذاته، ومنح الحكومة المركزية اختصاص الشؤون الخارجية، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 32 على ما يلي: "تكون رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية من اختصاص الاتحاد، مع إعطاء الولايات التي تتمتع بسلطة سن التشريعات حق إبرام المعاهدات مع دول أجنبية بعد موافقة الحكومة الاتحادية"<sup>(15)</sup>.
- نصت المادة 246 من الدستور الهندي أن اختصاص الاتحاد يشمل الشؤون الخارجية وجميع المسائل التي تربط الاتحاد بعلاقة مع أي بلد أجنبي، إلى جانب التمثيل الدبلوماسي والقنصلي

<sup>(12)</sup> في هذا النمط من اللامركزية تتوزع الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات أو الأقاليم على نطاق واسع، حيث يتم نقل بعض سلطات الحكم إلى الولايات أو الأقاليم ليصبح لها دور في صنع السياسات العامة في الدولة الفيدرالية التي تقوم على مبدأ ازدواج السلطات، فالسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية موزعة بين الحكومة المركزية (الفيدرالية) والولايات أو الأقاليم بموجب الدستور الفيدرالي الذي يتكفل بتوزيع هذه الاختصاصات وفقاً للمذهب السياسي وللظروف الاقتصادية والاجتماعية التي أحاطت بنشأة الدولة الفيدرالية، فإلى جانب الدستور الفيدرالي أيضاً يوجد لكل ولاية أو إقليم دستور خاص مما يعني وجود ازدواج في التنظيم السياسي الذي يمارس السيادة الداخلية، فسلطات الدولة الفيدرالية تمارس السيادة المسندة إليها مباشرة من شعب الاتحاد، في حين أن سلطات كل ولاية أو إقليم تمارس السيادة المسندة إليها من شعب هذه الولاية أو الإقليم، وهذا ما يجعل الوظيفة السياسية للدولة غير مركزة في سلطة أو جهة واحدة وإنما تتوزع بين عدة سلطات وجهات تمارس كل منها الجزء الممنوح لها بموجب الدستور الفيدرالي.

<sup>(13)</sup> بنود الدستور الأمريكي <https://bit.ly/2z9lunO>

<sup>(14)</sup> بنود الدستور الأمريكي، مرجع سبق ذكره

<sup>(15)</sup> صلاح البصيصي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، <https://goo.gl/RYZqd8>

والمشاركة في المؤتمرات الدولية والجمعيات والهيئات الأخرى وتنفيذ القرارات المتخذة فيها، وكذلك الدخول في معاهدات واتفاقيات مع دول أجنبية وتنفيذ المعاهدات والاتفاقيات مع الدول الأجنبية<sup>(16)</sup>.

- خص الدستور الماليزي الحكومة المركزية بمسألة رسم وتنفيذ السياسة الخارجية والحفاظ على الأمن.
- منح الدستور العراقي لعام 2005 السلطات الفيدرالية مسؤولية الشؤون الخارجية. فوفقاً للدستور تقوم السلطات الاتحادية بتمثيل العراق في المجال الخارجي في النواحي كافة، وهذا ما نصت عليه الفقرة أولاً من المادة 107 من الدستور، والتي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، ومنها: رسم السياسة الخارجية، والتمثيل الخارجي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، إلى جانب صلاحيات تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة<sup>(17)</sup>.

أما فيما يتعلق بإبرام المعاهدات الدولية فبعض الدساتير الاتحادية ذهبت إلى وحدة السياسة الخارجية، وأن الحكومة المركزية تملك الحق المطلق للإشراف على هذه العلاقات الخارجية ومنها إبرام المعاهدات. في حين ذهبت دساتير أخرى إلى إعطاء أعضاء الاتحاد من الولايات أو الأقاليم صلاحية عقد بعض المعاهدات الدولية، كالدستور الألماني الذي قضى في المادة 32 في الفقرة الثالثة منه باختصاص الولايات في إبرام المعاهدات مع الدول الأجنبية بشرط أن تتناول هذه المعاهدات مواضيع تتعلق بالاختصاص التشريعي للولايات بموافقة الحكومة الاتحادية<sup>(18)</sup>. كما أنّ التجربة الدستورية للعديد من الدول الفيدرالية شهدت وما تزال تشهد لبعض الأقاليم والولايات بإقامة علاقات وإبرام معاهدات ذات طابع ثقافي تهدف إلى التعريف بثقافة المكونات القومية وإرثها الثقافي<sup>(19)</sup>، حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة 121 من الدستور العراقي على حق الأقاليم والمحافظات بتأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية<sup>(20)</sup>.

أما فيما يتعلق بشؤون الدفاع فتعد من أكثر مهام السلطات الفيدرالية أهمية حيث ينظم الدستور الفيدرالي كيفية إعلان الحرب وعقد المعاهدات وعلاقة هذه الأعمال برقابة المجلس البرلماني الفيدرالي. ومن الأمثلة على ذلك الدستور الأمريكي الذي يمنح الرئيس الأمريكي باعتباره

<sup>(16)</sup> دستور الهند <https://goo.gl/YQbhXK>

<sup>(17)</sup> الدستور العراقي <https://goo.gl/jX7YE2>

<sup>(18)</sup> د. صلاح البصيصي، صلاحية الولايات أو الأقاليم في إبرام المعاهدات الدولية، منشورات جامعة كربلاء، كلية التربية، ص 157.

<sup>(19)</sup> د. فلاح إسماعيل حاجم، نظرة قانونية: التكامل السياسي بين مكونات الدولة الفيدرالية، الحوار المتمدن <https://bit.ly/2No9DX2>

<sup>(20)</sup> الدستور العراقي <https://goo.gl/jX7YE2>

القائد العام للقوات المسلحة حق إدارة القوات البرية والبحرية والجوية في وقت السلم والحرب. أما فيما يتعلق بإعلان الحرب فقد مُنح هذا الحق للرئيس الأمريكي بعد الرجوع إلى الكونغرس، حيث يتوجب على الرئيس الأمريكي توجيه رسالة إلى الكونغرس يطالب فيها بإعلان الحرب على دولة معينة. كذلك فإن الدستورين الألماني والهندي يمنحان السلطات الفدرالية أو الاتحادية مسؤولية شؤون الدفاع<sup>(21)</sup>. وتعتبر شؤون الدفاع والأمن في ماليزيا أيضاً من الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزيّة. كذلك الأمر في العراق حيث إنّ شؤون الدفاع حُددت ضمن الاختصاصات الفيدرالية أيضاً، ومنح رئيس الوزراء الحق بإدارة شؤون الدفاع باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، والذي يُمنح أيضاً بموجب الدستور العراقي اختصاص وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها وخضوعها للسيطرة المدنية دون التدخل في الشؤون السياسية<sup>(22)</sup>.

ومن جهة أخرى تمتلك السلطات المركزيّة (الاتحادية) في الدول الفيدرالية الكثير من آليات التأثير السياسية والقانونية والتي تدخل في إطار الوظيفة السياسية للدولة، حيث تسمح معظم الدساتير الفيدرالية للحكومة الفيدرالية (المركزيّة) بالتدخل في الإدارة الداخلية للولايات أو الأقاليم المكونة لها كي تضمن الاستقرار الديمقراطي أو لتدعم حقوق الإنسان وسيادة القانون والمعايير الأساسية للحكم الرشيد. ويُعتبر مبدأ التدخل الفيدرالي من بين أهم الآليات التي يكفلها الدستور الفيدرالي للحكومة المركزيّة<sup>(23)</sup>. وعلى سبيل المثال نذكر التالي:

- بإمكان الرئيس الأمريكي للولايات المتحدة الأمريكية بموجب الصلاحيات الممنوحة له بالدستور إصدار الأوامر باجتياح القوات العسكرية لأي من الولايات بهدف حمايتها من أحداث العنف الداخلية، وحماية القوانين الفيدرالية من تعسف سلطات الولايات ذاتها.
- كما نصت المادة 37 من الدستور الألماني على أنه "في حال عدم تنفيذ الأراضي للالتزامات المنصوص عليها في الدستور الاتحادي أو القوانين الفيدرالية، فإن بإمكان الحكومة الفيدرالية، وبموافقة المجلس الاتحادي الألماني (البندوسرات) اتخاذ الخطوات اللازمة لإجبار الأراضي على تنفيذ التزاماتها"<sup>(24)</sup>.

<sup>(21)</sup> بحسب المادة 115 من الفصل العاشر للدستور الألماني والتي تنص: "يصرح البوندستاغ بموافقة من البوندسرات بأي قرار يفيد بتعرض الإقليم الاتحادي لهجوم مسلح، أو خضوعه لتهديد وشيك ناتج عن هذا الهجوم ويصدر هذا القرار بناء على طلب من الحكومة الاتحادية ويتطلب إصداره موافقة ثلثي أغلبية الأصوات المعطاة والتي تشمل أغلبية أعضائه على الأقل". للمزيد راجع الدستور الألماني على الرابط التالي: <https://goo.gl/21zKaB>

<sup>(22)</sup> عبد المنعم أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 58.

<sup>(23)</sup> فلاح إسماعيل حاجم، نظرة قانونية: مبدأ التدخل الفيدرالي، الحوار المتمدن، العدد 2146، 2007/12/31، على الرابط:

<https://bit.ly/2lRjod1>

<sup>(24)</sup> د. فلاح إسماعيل حاجم، نظرة قانونية: التكامل السياسي بين مكونات الدولة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره.

- نص دستور الهند أنه من واجب الاتحاد أن يحمي كل ولاية ضد العدوان الخارجي والاضطراب الداخلي، ويضمن أن تعمل حكومة كل ولاية وفق أحكام الدستور، وإذا فشلت ولاية ما في الوفاء بهذا الواجب، يحق للرئيس أن يصدر بياناً يفيد بنقل الصلاحيات التشريعية والتنفيذية فيها مؤقتاً إلى البرلمان الوطني والحكومة الوطنية على التوالي.
- أما في الحالة العراقية فلم يتضمن الدستور أية إشارة إلى مبدأ التدخل الفيدرالي مكتفياً في المادة 107 بالتأكيد على محافظة السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي<sup>(25)</sup>.

ومن أهم الوظائف السياسية التي تمارس على مستوى سلطات الاتحاد في الدول الفيدرالية هي سلطة الرقابة السياسية والإجراءات والأدوات الدستورية التي تختلف ممارستها باختلاف الدساتير، وهنا يمكن الحديث عن ثلاثة أنواع من الرقابة في مجال ممارسة الوظيفة السياسية:

1. امتلاك السلطة التشريعية سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها.
2. رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.
3. الرقابة المجتمعية التي يمارسها الرأي العام على السلطة التشريعية، وتتجلى هذه الرقابة بشكل علني في انتخابات المجالس التشريعية.

ففي ألمانيا يتجلى هذا الأمر من خلال الدور الذي تقوم به الولايات في المشاركة في ممارسة السلطة التنفيذية على صعيد الدولة الفيدرالية، وذلك من خلال المشاركة في مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) ومجلس الاتحاد الأعلى (البوندسرات). ففي من خلال أعضائها في المجلس الأول تُمارس وظيفة رقابية وإشرافية على أعمال الحكومة. كما أنه عن طريق هذا المجلس يستطيع نواب الولايات الاستجواب والتحقيق المباشر مع المستشار وأعضاء مجلس الوزراء عن سير العملية السياسية في البلاد<sup>(26)</sup>، أي إن النظام الفيدرالي الألماني يمنح مجلس البوندستاغ (مجلس النواب) حق سحب الثقة من المستشار الألماني بموافقة أغلبية الأعضاء وانتخاب من يخلفه. ويكون ذلك بمثابة سلاح بيد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة، مقابل ذلك يمنح المستشار حق طلب حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة.

<sup>(25)</sup> د. فلاح إسماعيل حاجم، الفيدرالية ومبدأ تدخل المركز بشؤون الأطراف، <https://bit.ly/2tTQ54W>

<sup>(26)</sup> أثمر الربيعي، الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق (دراسة مقارنة)، (بغداد: مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، مجلة دراسات دولية، العدد 40، 2009)، ص 137.

أما فيما يتعلق باختصاص ولايات الدولة الفيدرالية فتُباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية. وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية للولاية أو الإقليم يمكن القول إنها تباشرها عن طريق بعض الهيئات والمؤسسات، علماً أنّ السلطة التنفيذية لإقليم الدولة الفيدرالية تفتقر إلى وزارات مثل الخارجية والأمن الوطني والدفاع وغيرها كما ذكرنا سابقاً. وتُعتبر الكثير من المديرات والهيئات فروعاً لمثيلاتها أو امتداداً لأجهزة السلطة المركزيّة. مع كل ما يترتب على ذلك من إلزامية قرارات الأخيرة بالنسبة لفروعها في الأقاليم. وربما يكون من المفيد الذكر أن الغالبية العظمى من دساتير مكونات الدولة الفيدرالية تكاد تكون صورة طبق الأصل عن الدستور الفيدرالي، مع بعض التغييرات الطفيفة، التي تهدف إلى إبراز الخصائص المحلية للمكوّن الفيدرالي<sup>(27)</sup>.

ومن جهة أخرى تملك كل ولاية أو إقليم هيئة تشريعية إقليمية تتكون على الأغلب من مجلسين: (مجلس الولايات ومجلس النواب). ففي الولايات المتحدة الأمريكية تمتلك كل ولاية هيئة تشريعية تتكون من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب. ونصّ الدستور الهندي في المادة 168 على أن لكل ولاية هيئة تشريعية إقليمية تتكون في بعض الولايات من المجلسين: (الجمعية التشريعية والمجلس التشريعي)، وفي بعضها الآخر تتكون من مجلس واحد يُطلق عليه اسم الجمعية التشريعية<sup>(28)</sup>. وفي ماليزيا أيضاً تتكون السلطة التشريعية للولايات من مجلس يُشبه مجلس النواب من ناحية التنظيم بحيث ينتخب المواطنون أعضائه لمدة خمس سنوات. أما في ألمانيا فتتركز السلطة التشريعية على المستوى الفيدرالي. في حين نص الدستور العراقي على حق سلطات الأقاليم على ممارسة السلطة التشريعية، حيث تتكون السلطة التشريعية في إقليم كردستان من مجلس واحد والذي مُنح بموجب المادة (121) من دستور العراق الاتحادي الحق في تعديل تطبيق التشريعات على مستوى العراق في المناطق التي تقع خارج صلاحيات السلطات الاتحادية<sup>(29)</sup>.

وتبرز أهمية مجلس الولايات في الدول الفيدرالية باعتباره يمثل صوتاً وحقاً للولايات في مركز السلطات الفيدرالية. فمن خلال هذا المجلس تستطيع الولايات مراقبة الاتجاهات والآراء التي تطالب بإعادة السلطة إلى المركز. ومن شأن هذا المجلس أيضاً أن يحول دون حدوث انتهاك غير منطقي من السلطات الفيدرالية على حق سلطات الولايات، وهو يستمد هذه الصلاحية من الدستور الفيدرالي. كما تُعد مسألة تجميد القوانين – ولا سيما إذا كان من شأن مشروع القانون أن ينتهك مصالح الولايات واختصاصاتها - من أهم الصلاحيات التي يمتلكها مجلس الولايات<sup>(30)</sup>.

(27) د. فلاح إسماعيل حاجم، نظرة قانونية: التكامل السياسي بين مكونات الدولة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره.

(28) إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية: النظرية العامة في الدساتير، الطبعة الأولى 2004، ص 204.

(29) عبد المنعم أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية – دراسة مقارنة مرجع سبق ذكره، ص 31.

(30) المرجع السابق، ص 96.



ومن أهم الوظائف التي تقوم بها السلطة التشريعية في الولايات والتي تدخل في صلب الوظيفة السياسية موضوع تعديل الدستور الفيدرالي، حيث إن تعديل الدستور الفيدرالي قد يكون من شأنه أن يمس استقلال الولايات لذلك فإن موافقة مجلس الولايات تعد ضرورية لإجراء التعديل ونفاذه. ويلاحظ أن معظم الدول الفيدرالية تشترط توفر أغلبية خاصة في كلا المجلسين لإجراء تعديل دستوري، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تتشارك الحكومة المركزية مع الولايات في تعديل الدستور الفيدرالي. وتُعد أقوى صور المشاركة حين منح الدستور المبادرة بالتعديل للولايات بالإضافة إلى حقها في إقرار التعديل سواء أكان عن طريق برلمانها أم بالاستفتاء الشعبي وتحقق هذه المشاركة أيضاً سواء بتصديقها على التعديلات أم التصويت عليها. أما وفقاً للدستور الألماني فإنه لا يتم تعديل الدستور إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب (البوندستاغ) ومجلس الولايات (البوندسرات). كذلك فإن الدستور الهندي ينص في المادة 368 على أنه لا يبادر بتعديل هذا الدستور إلا بتقديم مشروع لهذا الغرض إلى أحد مجلسي البرلمان، أي إن الدستور الهندي أعطى للولايات عن طريق مجلس الولايات الذي يُمثلها حق المشاركة وممارسة دورها لتعديل الدستور. كذلك فإن الدستور الماليزي أعطى لمجلس النواب بموجب الفقرة الثالثة من المادة 159، الحق في طلب التعديل بأصوات لا تقل عن ثلثي عدد أعضاء المجلس. وأعطى الدستور العراقي حق اقتراح تعديل الدستور الاتحادي للسلطة التنفيذية الاتحادية وللمجلس النواب فقط دون أن يُعطي الحق لمجلس الاتحاد (الذي لم يشكل إلى وقت إعداد هذه الدراسة) والذي يمثل الولايات أو المحافظات غير المنتظمة إلى إقليم.

وجدير بالذكر هنا الإشارة إلى أن الدساتير الحديثة -ومنها على سبيل المثال الدستور السوداني لعام 2005- حددت دور الولايات في عملية التعديل في مجلس الولايات، والذي يتكون من ممثلين منتخبين من قبل المجالس التشريعية لكل ولاية، حيث ساوى الدستور بين مجلسي البرلمان في اختصاص تعديل الدستور الفيدرالي، ويحتاج إلى موافقة ثلاثة أرباع الأعضاء لكل مجلس من مجلسي البرلمان في اجتماع منفصل لكليهما<sup>(31)</sup>. وبالتالي لا يمكن القول بوجود نظام فيدرالي ما لم تكن للوحدات الأعضاء (الولايات أو الأقاليم) اختصاصات تمارسها بشكل مستقل عن الحكومة الاتحادية، وتوزيع للوظيفة السياسية في الدولة، غير أن هذا الأمر لا يعني أن يكون هناك درجة فصل مُطلق عن السلطة المركزية بل يقوم نوع من العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم. ولا يوجد نمط واحد لهذا التوزيع على الرغم من أن كافة الدساتير الفيدرالية تتضمن نصوصاً تُعالج موضوع توزيع الوظيفة السياسية بين مستويي الحكم، إلا أنها تختلف اختلافاً واسع النطاق من

(31) عبد المنعم أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية - دراسة مقارنة مرجع سبق ذكره، ص 105.

حيث مستوى التفاصيل، ويعود سبب ذلك الاختلاف إلى تباين الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية من نظام فيدرالي لآخر.

وبذلك يمكن القول بأن اللامركزية السياسية الكلية تقوم على أساس مشاركة الولايات في الاتحاد الفيدرالي في تكوين إرادة الدولة الفيدرالية وفي ممارسة السلطات الاتحادية سواء عن طريق ممثلها في مجلس الولايات الذي يتولى سن القوانين الاتحادية بالاشتراك مع مجلس النواب أم المشاركة في تعديل الدستور الاتحادي وغيرها من المهام الأخرى التي يقوم الدستور الاتحادي بتوزيعها بين الحكومة المركزية والولايات أو الأقاليم.

### ثالثاً: الوظيفة السياسية بحسب نمط اللامركزية السياسية الجزئية (الحكم المحلي)

تتوزع سلطة الحكم في هذا النمط من اللامركزية على نطاق جزئي، فسلطة الحكم الموزعة على الوحدات المحلية أقل نسبياً، ومن خلال نقل بعض سلطات الحكم يصبح لها دور في صنع السياسات العامة (المحلية)<sup>(32)</sup>. فالحكم المحلي يقوم على مبدأ تقاسم السلطات التي يحكمها القانون الدستوري وفق نصوص مدرجة في دساتير الدول التي تعتمد هكذا خيار في إدارة شؤون الأقاليم. ويُمارس إقليم الولاية الحكم المحلي عن طريق إنشاء وإدارة مرافق محلية، مما يجعل صلاحيات الحكومة المحلية غير قابلة للتراجع عنها بسهولة خاصة وأن الحكم المحلي غالباً ما يُعتمد في الدول الفيدرالية التي تتمتع بدساتير صلبة يتطلب تعديلها الكثير من الإجراءات المعقدة<sup>(33)</sup>. إذاً فالحكم المحلي مرتبط بوجود سلطة سياسية محلية منتخبة على الأغلب، تركز فيها سلطة الوحدة المحلية وتكون مسؤولة سياسياً أمام الناخبين المحليين وتمارس التشريع والقضاء، مع اعتمادها على مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية، وهذا ما يميز الحكم المحلي عن الإدارة المحلية التي تنحصر وظيفتها في المهام الإدارية وتكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية. وهنا يمكن استعراض نموذجين في الحكم المحلي:

- النموذج الأنجلوسكسوني، كالنموذج المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية والذي ينتج عن شراكة محلية بين المواطنين المحليين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والدولة. وفي هذا النموذج تتحقق ثلاث غايات وهي: الحرية والمساواة والكفاءة، وتلعب الحكومة المحلية هنا

(32) د. سماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، مع بعض تحليلات مقارنة (القاهرة: دار المعارف بمصر، 1967)، ص 251.

(33) سامي الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى 2014)، ص 93.

دورين بالنسبة للحرية، فهي من جانب أداة مقاومة زيادة سلطة الحكومة المركزية ومقاومة تحكمها بالظروف المحلية دون معرفة بها، ومن جانب آخر فهي أداة لغرس الشعور بالاستقلال ومقاومة عدم المبالاة السياسية الديمقراطية كأسلوب حياة<sup>(34)</sup>.

● النموذج الأوروبي، يرى بأنّ الحكومة المركزية وحدها غير قادرة على فرض الاستقرار السياسي الداخلي بل إن ذلك يرجع للمحليات في الحكم المحلي، أضف إلى ذلك أنّ الحكم المحلي يحقق الديمقراطية المحلية التي تقود إلى الديمقراطية القومية<sup>(35)</sup>.

كذلك يمكن التمييز بين ثلاثة أنماط للحكم المحلي: نمط الحكم المحلي الذي تقوم الإدارة فيه على عمدة ومجلس، وهو أحد أشكال الحكم المطبقة في الدولة الفيدرالية والولاية، بحيث يكون العمدة هو رئيس الهيئة التنفيذية وينتخب بطريقة مستقلة. ونمط الحكم المحلي الذي تقوم بالإدارة فيه لجنة بحيث يقسم أعضاء اللجنة لأغراض إدارة المدينة إلى إدارات، ويتولى كل منهم رئاسة إدارة. أما نمط الحكم المحلي الذي يقوم بالحكم فيه مدير المدينة فقد استرعى اهتماماً واسعاً<sup>(36)</sup>. وأسهم مساهمة بارزة في تقدم علم إدارة البلديات وحكوماتها<sup>(37)</sup>.

وعليه يمكن القول بأنّ الوظيفة السياسية تتجلى بأحد أشكالها في الحكم المحلي من خلال المنافسة في الحكم المحلي، وأحد أوجه المنافسة هي على السلطة. وتتمثل المنافسة هنا في المنافسة بين الأحزاب السياسية فيما بينها (منافسة سياسية) للحصول على رضا وتأييد الطبقة الوسطى، كذلك تتجلى في الاستقلال المحلي والذي يعني حرية ممارسة الاختيار في صنع السياسة المحلية بما يتفق والظروف

<sup>(34)</sup> محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطور، (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية)، ص 37.

<sup>(35)</sup> أحمد خاطر، تنمية المجتمعات المحلية: نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، (مصر: المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى 1999)، ص 144.

<sup>(36)</sup> ذالقستلي عبد الوهاب، الفيدرالية الأمريكية كنموذج لمنح حكم ذاتي موسع، <https://goo.gl/rYx5qS>

<sup>(37)</sup> وفي هذا المجال حدد ريتشارد جولييه ثلاثة مكونات للحكم المحلي يلعب كل منها دوراً أساسياً في الحكم المحلي: وهي القطاع الحكومي والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المحلي. فالقطاع الحكومي يعمل على تهيئة البيئة الأساسية والقانونية المساعدة وتمكين الفئات الاجتماعية الأكثر ضعفاً من المشاركة في عملية صنع القرار، في حين يعمل القطاع الخاص على خلق فرص عمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع بالإضافة إلى نقل المعرفة وتعميم التكنولوجيا وتنمية المعلومات والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والأمن الإنساني، في حين تعمل منظمات المجتمع المدني على التهيئة للتفاعل السياسي والاجتماعي بتشجيع المواطنين للمشاركة بفاعلية في الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتأثير في السياسة العامة من خلال التعبئة والتأطير وتعميق المساءلة والشفافية ومساعدة الحكومة في النشاطات التطوعية وتحقيق رضا المواطنين وتجسيد قيم العدالة والمساواة والمساهمة في التنشئة السياسية أي ترسيخ قيم المواطنة لدى كل مواطن، للمزيد انظر:

رزق جويبة، اتجاهات تطوير الحكم المحلي في المنطقة العربية، رسالة ماجستير في كلية العلوم السياسية بإشراف الدكتور ملوكي سليمان، (الجزائر: جامعة المسيلة، كلية العلوم السياسية، 2012-2013)، ص 23.

المحلية ومن ثم القدرة على التأثير في حياة المواطنين المحليين، وأن تكون للوحدة المحلية سلطة وضع القواعد والتشريعات التي تنظم العمل وسلوك المواطنين المحليين. فعلى سبيل المثال:

- في الولايات المتحدة الأمريكية تتمتع كل ولاية باعتبارها الوحدة المحلية الكبرى بقدر من الاستقلال في تسيير شؤونها الداخلية (لكل ولاية دستورها الخاص وجهازها التشريعي وحاكمها)<sup>(38)</sup>.
- في ألمانيا تضع كل ولاية القوانين المحلية الخاصة بها، وهو ما أدى إلى وجود تباين وتفاوت كبير بين قوانين الولايات ونظم وهيئات الحكم المحلي بين ولاية وأخرى، بحيث يمكن التمييز بين أربعة أنواع من قوانين الحكم المحلي في ألمانيا وهي: قوانين الحاكم: رئيس السلطة التنفيذية في الحكم المحلي، والقوانين الخاصة بالعمد، وقوانين مجلس شمال ألمانيا، وقوانين مجلس جنوب ألمانيا<sup>(39)</sup>.
- في جنوب أفريقيا حدد الدستور ثلاثة أشكال مختلفة للحكومة، وهي: الحكومة المركزية وحكومة المقاطعة والحكومة المحلية. وبموجب الدستور تُعد الحكومة المحلية مستوى حكومياً مستقلاً

<sup>(38)</sup> ويمارس حاكم الولاية الصلاحيات التنفيذية لتسيير المهام في الولاية ويعاونه عدد من المعاونين ويتولى كل وزير اختصاصاً معيناً، في حين يمارس الجهاز التشريعي كافة الصلاحيات التشريعية في إصدار القوانين على مستوى الولاية، في حين تأتي المقاطعات بالمستوى الثاني بعد الولايات حيث تتكون كل ولاية من عدد من المقاطعات، ويتكون جهاز الإدارة في المقاطعة عادةً من لجنة أو مجلس وقاض ثم مجموعة من المسؤولين التنفيذيين، ويتم اختيار اللجنة والقاضي والمسؤولين التنفيذيين بالانتخاب من قبل مواطني المقاطعة، وتتفاوت مهام المقاطعة وأهميتها من ولاية لأخرى لكن يمكن القول بصفة عامة: إن المقاطعة لا تبأشرها مهاماً حيوية في النظام الأمريكي للحكم المحلي حيث تقتصر وظائفها في كثير من الحالات على الإشراف على الطرق والأشغال العامة وبرامج الرعاية والمعونات الاجتماعية والأمن الداخلي، في حين تعتبر البلديات الوحدات الصغرى في هيكل الوحدات المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية وتلعب دوراً أكبر نسبياً في المجالات الخدمية من الدور الذي تلعبه المقاطعة، ولا يوجد شكل تنظيمي واحد تأخذه البلديات، ففي أحد الأشكال يوجد على رأس الجهاز المحلي للبلدية عمدة منتخب مع مجلس منتخب وفي هذا التنظيم يمثل العمدة السلطة التنفيذية ويمثل المجلس السلطة التشريعية، وفي أحد الأشكال الأخرى يوجد على رأس الجهاز المحلي للبلدية عمدة يمثل مديراً عاماً ومجلساً منتخباً، وفي هذا النظام يعين المجلس العمدة ليقوم بالإشراف على النواحي التنفيذية لجهاز البلدية، والملاحظ أن المواطن الأمريكي يشارك في مستويات الحكم الثالث، فالمواطن يؤثر في تنظيم النطاق الذي يسكن فيه من خلال مشاركته في انتخابات مجلس مدينته أو المنطقة البلدية التي يقيم فيها، وهي ما تنسى أحياناً بالحكومة المحلية، كما يشارك في انتخابات رئيس الولاية وأعضاء مجلسي الشيوخ والنواب الخاصين بالولاية التي يقيم بها، بالإضافة إلى حقه في المشاركة في انتخابات الرئاسة الأمريكية وأعضاء الكونغرس الفيدرالي (مجلسي الشيوخ والنواب على المستوى الفيدرالي).

للمزيد انظر: طه محمد عبد المطلب، أفاق تطوير نظام الإدارة المحلية، مجلة الديمقراطية <https://bit.ly/2KxYyVA><sup>(39)</sup> كذلك يعطي الدستور الألماني مستويات المناطق والمدن والمحليات استقلالية محلية على أن يتم التعاون بين المستويات الإقليمية والمحلية لأداء وظائف الوحدات المحلية، بحيث يتم تقسيم الوظائف بين المحليات والمدن، أما الخدمات التي لها طبيعة فوق المستوى المحلي الأول والثاني فيتم تخصيصها إلى المناطق ولكل مستوى محلي مجلس منتخب مباشرة من الشعب يستحق على اسم المستوى التنظيمي مثل مجالس المنطقة والمدينة والمحلي، ويعمل عمل البرلمان على المستويات المحلية. للمزيد انظر:

د. ماجد رضا بطرس، تأثير البيئة السياسية للدولة على نماذج الحكم والإدارة السياسية: دراسة مقارنة، <https://bit.ly/2Nmyhr7>

بذاته، له موارده ونظمه الخاصة، كما حدد الدستور أيضاً مستويات الحكومة المحلية على أساس نظام البلديات<sup>(40)</sup>.

- في ماليزيا نظم القانون رقم 171 هيكلية الحكم المحلي من خلال السماح بتقسيم السلطات المحلية إلى ثلاث مستويات، تمثلت في إنشاء بلديات في المدن الكبرى ومجالس بلدية في المدن الأصغر ومجالس المقاطعات في المراكز الحضرية الصغيرة<sup>(41)</sup>.
- أما فيما يتعلق بالحكم المحلي في العراق، فإنه تطبيقاً للفقرة الرابعة من المادة 122 من الدستور العراقي فقد تم إقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وذلك بهدف توضيح اختصاصات وصلاحيات المحافظات. وفي إطار هذا القانون تم منح المحافظات صلاحيات موسعة<sup>(42)</sup>، هذا إلى جانب منح مجالس الشعب المحلية اختصاصات متعددة<sup>(43)</sup>.

<sup>(40)</sup> وتقسم كل بلدية إلى ثلاث فئات، وذلك حسب تعداد السكان، ومدى اشتراك السلطات التنفيذية والتشريعية لكل فئة مع الفئات الأخرى، بحيث تشمل البلديات الكبرى والبلديات المحلية وبلديات المركز، ويكفل المجلس البلدي بالسلطة التشريعية والتنفيذية داخل المناطق الخاضعة لولايتها بما ينسجم مع التشريعات المناطقية والوطنية، حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة 151 من الدستور بأنه لا يجوز للحكومة الوطنية أو الإقليمية أن تنال من حق البلدية في ممارسة سلطاتها أو أن تعرقل قدرتها على أداء مهامها، وعليه تكون للبلدية السلطة التنفيذية فيما يتعلق بشؤون الحكومة المحلية وأي شؤون أخرى يكلفها بها التشريع الوطني أو الإقليمي، كما للبلدية الحق في ممارسة أي سلطة بشأن أي أمر يعتبر ضرورياً أو مكماً لأداء مهامها بفعالية. وبالتالي تلعب البلديات في جنوب إفريقيا دوراً هاماً في تنظيم شؤون المجتمعات المحلية وكذلك في برنامج التنمية على المستويين الوطني والإقليمي، علماً أن البلديات في جنوب إفريقيا تقسم إلى ثلاث فئات: الفئة الأولى وهي البلدية التي تتمتع بسلطين تشريعية وتنفيذية محليتين مقصورتين عليها في منطقتها، الفئة الثانية هي البلدية التي تتقاسم سلطتها التشريعية والتنفيذية المحليتين في منطقتها مع بلدية من الفئة الثالثة، الفئة الثالثة هي البلدية التي تتمتع بالسلطين التشريعية والتنفيذية المحليتين في منطقة تضم أكثر من بلدية، للمزيد انظر:

<https://goo.gl/trjTr> دستور جنوب أفريقيا:

<sup>(41)</sup> حيث حدد القانون أن كل المجالس تعين من قبل الولاية، ويرأسها رئيس تنفيذي يسمى عمدة أو رئيساً، حيث يرأس المدينة عمدة بينما البلدية يرأسها رئيس، وكذلك المقاطعة، ويتم تعين العمدة والرئيس وأعضاء المجالس المحلية لمدة ثلاث سنوات، ويتم اتخاذ قرارات المجلس تحت رقابة سلطة الولاية وتنسيق السلطة التنفيذية في الولاية مع العمدة والرئيس سواء في مجالس المدن أم البلديات أم المقاطعات كما يمكن للمجالس المحلية تعيين لجان تنفيذية خاصة بها تشرف على تنفيذ القوانين ومراقبة تنفيذ الخطط التي وضعتها، للمزيد انظر: علي قوق، إدارة الأقاليم والتجارب المستفادّة عربياً: حالة ماليزيا، مرجع سبق ذكره، ص 82.

<sup>(42)</sup> فالمحافظ المنتخب يعتبر الرئيس التنفيذي الأعلى المخول للقيام بمهامها من قبل مجلس المحافظة، والذي لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة [كأنه يوجد نقص كلمة]، كذلك يختص مجلس المحافظة برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية كما يقوم بالرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي، للمزيد انظر المرجع السابق ص 123.

<sup>(43)</sup> إذ تم منح المحافظات العراقية الحق في صلاحية التشريع المحلي وصنع السياسة العامة على المستوى المحلي، على أن لا يتعدى التشريع وصنع السياسة العامة الحدود الجغرافية والإدارية للمحافظة وعلى هذا الأساس أصبحت المحافظات العراقية تشارك مع السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم في عملية الحكم والإدارة من خلال مشاركتها عملية صنع السياسة العامة معها جنباً إلى جنب، وبالتنسيق الكامل مع السلطات الاتحادية المركزية وتلتزم الحكومات المحلية بعدم الخروج في تشريعاتها وسياساتها المحلية على الدستور أو القوانين الاتحادية النافذة، للمزيد انظر:

عبد الجبار أحمد، الفيدرالية واللامركزية في العراق، مرجع سبق ذكره، ص 11.

## رابعاً: الوظيفة السياسية بحسب نمط اللامركزية الإدارية الكلية (الإدارة المحلية)

إنّ اللامركزية الإدارية معنية بشكل أساسي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إدارية مستقلة تمنح الشخصية الاعتبارية تحت إشراف الحكومة المركزية، وهذا التوزيع للوظيفة الإدارية هو ما يطلق عليه باللامركزية الإدارية. وتُقسم بدورها إلى نمطين اثنين هما: نمط اللامركزية الإدارية الكلية (إدارة محلية)، ونمط اللامركزية الإدارية الجزئية (لامركزية مرفقية). ومن خلال التعريف السابق يتضح أنه ليس للهيئات الإدارية المستقلة في اللامركزية الإدارية أي شأن بنظام الحكم السياسي في الدولة، حيث لا يكون للوحدات المحلية (المجالس المحلية) أو المرفقية (المؤسسات العامة) أي اختصاص سياسي وإنما اختصاصها إداري - تنظيمي. ويضطلع القانون العادي بتشكيل الهيئات اللامركزية سواء أكانت مجالس محلية على مستوى المحافظات والنواحي، أم كانت المؤسسات العامة، كما يحدد اختصاصاتها وكيفية مباشرتها لها، حيث لا تمارس هذه الهيئات إلا الاختصاصات التي حوّلت لها من الدولة عبر القانون المنظم لعملها الصادر عن المجلس التشريعي في الدولة.

لذا يمكن القول بأنّ الوظيفة السياسية في هذا النمط من اللامركزية تتوزع بصورة أفقية وعلى مستوى الدولة المركزية بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولا يكون هناك توزيع لها بصورة رأسية بين المستويات المحلية التي تشمل المحليات والمدن والمناطق، إلا أنّ ذلك لا يمنع من وجود تفاعلات سياسية على مستوى المحليات تدخل في جانب منها ضمن إطار الوظيفة السياسية على اعتبار أنّ الوظيفة السياسية كما عرّفها الباحث تعني عملية صنع القوانين واللوائح العامة المجردة التي تخاطب كافة أفراد المجتمع بأوصافهم لا بدواتهم.

يختلف أسلوب تنظيم الإدارة المحلية من دولة لأخرى تبعاً لظروف تلك الدولة من الناحية السياسية والإدارية والبيئية، إلا أن المتبع لتنظيم الإدارة المحلية في أغلب دول العالم يجد أن هناك سمات عامة تجمع بين معظم هذه الإدارات ومنها:

- قد يُعين رئيس الوحدة الإدارية في نمط الإدارة المحلية بقرار من الحكومة المركزية، كما هو معمول به في أكثر الدول النامية، في حين يتم انتخابه بشكل مباشر من قبل المواطنين في دول أخرى.

- يتم اختيار أعضاء المجلس المحلي عن طريق الانتخاب المباشر بواسطة السكان المحليين، وقد يتم تطعيم المجلس المحلي بعناصر ذات كفاءة وخبرة.
- يتكفل المجلس المحلي بإصدار القرارات والتعليمات (الأنظمة المحلية)، كذلك يقوم بمساءلة ومراقبة الأجهزة الإدارية التنفيذية في الوحدة الإدارية في حالة سوء الإدارة أو عدم تنفيذها لقراراته.
- يحق للمجلس المحلي توجيه اللوم للأجهزة التنفيذية في الوحدة المحلية والذي يشبه إلى حدٍ بعيد سحب الثقة من الوزارة على الصعيد المركزي.
- يتشكل المجلس التنفيذي من رئيس الوحدة الإدارية ورؤساء الدوائر في تلك الوحدة، ويقوم بشكل أساس بتنفيذ قرارات المجلس المحلي وأنظمتها المحلية ويتم ذلك تحت إشراف هيئة أو لجنة أو شخص تنفيذي.
- يحق لرئيس الدولة أو لمجلس الوزراء إصدار قرار بحل المجلس المحلي بناءً على اقتراح من الوزير المختص والذي قد يكون وزير الداخلية أو وزير الإدارة المحلية أو وزير البلديات.

وبشكل عام، يمكن القول بأن الوظيفة السياسية للإدارة المحلية تتمثل من خلال تحقيق الديمقراطية السياسية محلياً عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية، وكذلك من خلال دفع السكان المحليين إلى المساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي، إلى جانب تدريب القيادات السياسية على مستوى المجتمع. وعلى سبيل المثال:

- فرنسا: يقوم نظام الإدارة المحلية على أساس تقسيم الوحدات الإدارية إلى أربع: وهي المحافظات والمناطق والمقاطعات والكميونات. وتتمتع المحافظات والكميونات بالشخصية الاعتبارية المستقلة، إلا أنها لا تتمتع بحقوق أو سلطات واسعة، وتخضع عند ممارستها لهذه الحقوق لإشراف ورقابة الحكومة المركزية. أما المناطق والمقاطعات فهي تقسيمات لأغراض إدارية<sup>(44)</sup>.

<sup>(44)</sup> يرأس كل محافظة محافظ يعين بقرار جمهوري بناءً على ترشيح وزير الداخلية. لذلك يعتبر المحافظ موطناً تابعاً للحكومة المركزية فهو يعتبر مسؤولاً مباشراً أمام وزير الداخلية وتتكون مسؤوليات المحافظين من شقين: الشق الأول يتعلق بتمثيل الحكومة المركزية في محافظاتهم، والشق الثاني يتعلق بقيادة الجهاز التنفيذي للمحافظات، ويشرف المحافظ على الخدمات والمرافق التي تدخل ضمن نطاق اختصاص المحافظة ويقوم بتبليغ الوحدات المحلية التابعة للمحافظة مثل الكميونات والتعليمات والتوجيهات التي ترد إليه من السلطات المركزية، ويقوم بمعاونة المحافظ اثنان أو ثلاثة من النواب أو المساعدين بالإضافة إلى رؤساء الأجهزة الحكومية التابعة للمحافظة مثل المالية والتعليم والصحة والنقل، ولا يملك المحافظ حق تعيين هذه القيادات العليا كونهم يعينون من قبل السلطات المركزية في العاصمة. في حين تعتبر الكميونات من أكثر وحدات الحكم المحلي سيطرة على الشؤون المحلية، وتنظم الكميونات وفق قانون البلديات الذي يحدد الجهاز الإداري للكميون في العمدة وجهازه المساعد والمجلس المحلي، بحيث يمارس العمدة صلاحياته

ويتضح مما سبق أن نظام الإدارة المحلية في فرنسا يعمل بطريقة تُعطي الحكومة المركزيّة سلطات كبيرة تصل إلى حد الوصاية على عمل الأجهزة المحلية.

- اليابان: أعطى الدستور الياباني للسلطات المحلية صلاحيات ممارسة السلطة السياسية ولم يعتبرها مجرد أداة إدارية للحكومة المركزيّة. حيث نص الدستور الياباني على ترسيخ مبدأ الاستقلالية المحلية كأساس الحكم المحلي، من خلال منح السلطات المحلية سلطات تشريعية بالإضافة إلى سلطات إدارية وتنفيذية واسعة. ويتكون نظام الإدارة المحلية في اليابان من جهازين: الأول المجالس المحلية التي يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب المباشر ولمدة أربع سنوات، أما الجهاز الثاني فهو الجهاز التنفيذي والذي يتشكّل من الحاكم واللجان<sup>(45)</sup>.
- لبنان، يُعتبر اتفاق الطائف عام 1989 الحدث الفاصل في تجربة الإدارة المحلية، حيث أعاد اتفاق الطائف رسم التوازنات السياسية والطائفية في لبنان على قاعدة تقاسم السلطة وحصص المحاصصة الطائفية في النظام السياسي في المناصب العليا. ومن جهة أخرى فقد أقرّ اتفاق الطائف اللامركزيّة الإدارية على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائم مقام تأميناً للمشاركة المحلية. كما أقرّ اتفاق الطائف ضرورة التمييز بين الوحدة السياسية المركزيّة واللامركزيّة الإدارية. وعلى الرغم من

باعتباره رئيس الجهاز التنفيذي للكميون فهو يعين الموظفين الإداريين وفقاً للتعليمات الصادرة للكميون في هذا الشأن ويأشر الإشراف على العمل التنفيذي، ويكون لكل كميون مجلس محلي يتم انتخاب أعضائه لمدة ست سنوات، كما يتم تجديد عضوية ثلث الأعضاء كل سنتين، ويقوم مجلس الكميون بمراقبة الشؤون التنفيذية ذات الصبغة المحلية، ويمكّن رئيس الجمهورية حق حل مجالس الكميونات في بعض الحالات الاستثنائية عندما تغل بواجباتها أو عندما تتقاعس عن أداء مسؤولياتها، المرجع السابق.

<sup>(45)</sup> وللمجالس المحلية المنتخبة صلاحيات تشريعية واسعة، من أهمها: تقديم مشاريع قوانين داخلية باستثناء مشروع قانون الموازنة المحلية، والمصادقة على القوانين الداخلية أو تعديلها أو نقضها، والرقابة على السلطة التنفيذية بالتفتيش على وثائقها، وتلقي تقارير الأداء من المحافظين والعمد، والرقابة على إيرادات ومصروفات السلطة التنفيذية المحلية والمصادقة على الموازنة المحلية، فضلاً عن انتخاب كل من رئيس المجلس ونائبه وأعضاء لجنة الانتخابات، أما الجهاز الثاني فهو الجهاز التنفيذي والذي يتشكّل من الحاكم واللجان التنفيذية المختصة إلا أن السلطة الفعلية تكمن بيد الحاكم الذي له حق الإشراف وتمثيل حكومة العاصمة طوكيو ويتم اختيار الحاكم عن طريق الانتخاب بصورة مباشرة من قبل المواطنين لمدة أربع سنوات، كما يفوض الحاكم بعض صلاحيات الوزارات المركزيّة لتنفيذ بعض الإجراءات التي وردت على سبيل الحصر في القانون، مع الإشارة هنا إلى أحقية المجلس المحلي بسحب الثقة من الحاكم، وعلى الحاكم في هذه الحالة أن يعلن حل المجلس خلال عشرة أيام بعد اتخاذ قرار سحب الثقة، وفي حال عدم اتخاذه هذا الإجراء فإنه يُعزل من منصبه. وفي حالات معينة يخوّل المجلس المحلي بعض اختصاصاته إلى الحاكم وهي حالة نادرة. كذلك يتمتع المحافظون والعمد بصلاحيات واسعة في محلياتهم تشمل الانفراد بتقديم مشروع قانون الموازنة ومشاركة أعضاء المجالس المنتخبة حق تقديم مشاريع القوانين الداخلية الأخرى وإصدار اللوائح وتنفيذ كل ما يتعلق بشؤون السلطات المحلية باستثناء المتعلق منها باللجان الإدارية والمجلس المحلي المنتخب بالتعاون مع نوابهم وتعيين نوابهم وأعضاء اللجان الإدارية والمدير المالي ومدير الحسابات والقيادات التنفيذية المحلية، للمزيد انظر:

د. ماجد رضا بطرس، اليابان من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي: جدلية الأصالة والمعاصرة، (مصر: جامعة حلوان، كلية التجارة وإدارة الأعمال) ص 14.



مرور قرابة الثلاثين عاماً على اتفاق الطائف وتبنيه اللامركزية الإدارية الموسعة إلا أن تجربة الإدارة المحلية في لبنان لا تمارس إلا على مستوى البلديات فقط، إذ لم يتم إعمال نظام اللامركزية الإدارية ولم يتم تشكيل مجالس أفضية في المناطق<sup>(46)</sup>. وبالتالي مما سبق يمكن القول: إنّ المحافظة والقضاء في لبنان لا تمثل سلطة محلية، إذ تعتبر ضمن هرمية السلطة المركزية. وعليه فإن البلديات فقط هي التي تندرج ضمن مفهوم الإدارة المحلية، والتي تخضع بدورها لنظام رقابي متعدد يقوم عليه القائم مقام والمحافظ ووزير الداخلية حيث يختص كل منهم في مستوى أو مجالات معينة للعمل البلدي.

● مصر: يتصف نظام الإدارة المحلية فيها بكونه ثنائي الشكل من حيث بُنيته المؤسسية، فهو يضم في كل مستوياته مجالس رقابية شعبية هي عبارة عن هيئات منتخبة مباشرة من المجتمع المحلي، ومجالس تنفيذية حكومية تتكون من المسؤولين التنفيذيين المحليين المكلفين بإدارة الشؤون المحلية وتقديم الخدمات العامة<sup>(47)</sup>. وتتعدد أشكال الرقابة طبقاً للجهة المنفذة لعملية الرقابة فهناك الرقابة المركزية والرقابة الداخلية والرقابة الشعبية<sup>(48)</sup>. ويمكن الاستنتاج أن دور

<sup>(46)</sup> تتشكل بنية الإدارة المحلية في لبنان وقت إعداد هذه الدراسة من أربعة مستويات، وهي: المستوى المركزي والمحافظات والأفضية والبلديات، وقانونياً فإن البلديات فقط هي التي تتمتع باستقلالية نسبية، حيث تقسم لبنان إلى ثماني محافظات يرأس كل محافظة محافظ يعين بمرسوم، وتقسم كل محافظة إلى عدد من الأفضية يرأس كل منها قائم مقام يعين أيضاً بمرسوم، وتخضع سلطة المحافظ والقائم مقام للسلطة المركزية، وتحديداً لسلطة وزير الداخلية، في حين أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتفويض قانوني فيما يتعلق بنظامها الداخلي وإجراءاتها الإدارية بما يتماشى مع القوانين العامة في البلاد، وتخضع الأعمال البلدية لسلطة مراقب مالي يسمى المراقب العام، والذي يعين بمرسوم من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير الداخلية، للمزيد انظر: بول سالم وأنطوان مسرة، اللامركزية الإدارية: اتجاهات عالمية ومبادئ للتحليل، (بيروت: المركز اللبناني للدراسات)، ص 24.

<sup>(47)</sup> أما من ناحية التقسيم فتقسم وحدات الإدارة المحلية في مصر إلى خمس مستويات إدارية، هي: محافظات ومراكز ومدن وأحياء وقرى، بحيث يتم انتخاب مجلس شعبي محلي كل أربع سنوات لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية في المستويات الإدارية الخمسة، للرقابة على الأنشطة العامة المحلية والعمل في الوقت نفسه كبرلمان محلي لكن بدون الوظيفة التشريعية، في حين يتم تعيين مجالس تنفيذية لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مع تخويلها اختصاصات تنفيذية واسعة ومحددة على اعتبار أنها الكفاءات الفنية التنفيذية لوضع الخطط المحلية موضع التنفيذ، مع الإشارة هنا إلى أن المادة 162 من الدستور المصري تنص على أن يكون نصف عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية على الأقل من العمال والفلاحين، وهو ما يخل بمبدأ المساواة في التمثيل النيابي لتخصيص مقاعد لفئة بعينها، كما يتسم نظام الإدارة المحلية في مصر بعدم توازن سلطات ومسؤوليات المحافظين، حيث يعتبر المحافظ على رأس السلطة التنفيذية المحلية وممثلاً للحكومة المركزية في المحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الإنتاج والخدمات بالمحافظة، في المقابل لا تتوافر للمحافظ السلطات اللازمة لتنفيذ العديد من الوظائف الرئيسية لعدم وجود سلطات على الهيئات العامة أو بعض الخدمات العامة مثل الاتصالات أو الري أو الطرق الرئيسية، أو الأراضي الزراعية أو الترخيص ببناء المستشفيات والمدارس، لأن تلك الوظائف تدخل في اختصاص الوزارات المركزية، المرجع السابق، ص 91.

<sup>(48)</sup> وفيما يتعلق بالرقابة المركزية فتقسم بدورها إلى ثلاثة أصناف فرعية، هي: الرقابة التشريعية ويمارسها مجلس الشعب، والرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية الممثلة في مجلس الوزراء، والرقابة القضائية التي تمارسها جهات قانونية وقضائية محددة كحاكم الدولة والمحاكم الإدارية والمحاكم العادية.

المجالس الشعبية المحلية في مصر يتوقف عند حد التوصيات دون القرارات. ومن ثم فإن أهم ركائز نظام الإدارة المحلية لم يتوفر، فالسكان المحليون أو ممثلوهم لا يديرون شؤونهم المحلية بأنفسهم أو يتخذون القرارات ذات الطابع المحلي سواءً تلك المتعلقة بخطط التنمية أم تطوير الخدمات المحلية، بل إن فرص تعبيرهم عن احتياجاتهم تتضاءل في ظل هيمنة الأجهزة التنفيذية المحلية وهذه السمة بارزة في أغلب دول العالم الثالث. كذلك فإن الصلاحيات المعطاة للسلطات المحلية هي سلطة تفويض وليست أصيلة بمقتضى الدستور، أي إن السلطة المركزيّة في مصر يمكنها حجب سلطات وصلاحيات المحليات عن طريق تعديلها بقوانين تطرح الحكومة مشروعاتها على مجلس الشعب أو تصدر بقرارات جمهورية.

وفيما يتعلق بالوظيفة السياسية بحسب نمط اللامركزية الإدارية الجزئية (لامركزية مرفقية)، فإنه في ظل اللامركزية الإدارية لا يكون للهيئات الإدارية المستقلة أي شأن بنظام الحكم السياسي في الدولة، حيث لا يكون للوحدات المرفقية (المؤسسات العامة) أي اختصاص سياسي وإنما اختصاصها إداري - تنظيمي. لذا يمكن القول إنّه في ظل هذا النمط من اللامركزية الإدارية الجزئية لا يوجد أي ممارسة للوظيفة السياسية بحيث تكون الوظيفة السياسية محصورة بالحكومة المركزيّة.

من خلال ما تقدّم يمكن القول بأنّ اللامركزية السياسية ترتبط بفكرة التنظيم الدستوري وشكل الدولة ونظام الحكم فيها، وكذلك ترتبط بظاهرة الدولة الفيدرالية وتوزيع الوظائف السياسية التي تمثل السيادة الداخلية في الدولة. أما اللامركزية الإدارية فإنها ترتبط بفكرة الأسلوب المتبع في أداء الوظائف الإدارية في الدولة، ومن ثم فإن وجود اللامركزية الإدارية في نظام اللامركزية السياسية عبارة عن تحصيل حاصل لأنها فكرة مرتبطة بدور الدولة وفلسفة النظام السياسي المتأثر بفكرة توزيع الاختصاصات. وتختلف الوظيفة السياسية وممارستها بين الأنماط الأربعة من اللامركزية، حيث تتجلى أعلى درجات ممارستها في اللامركزية السياسية الكلية (الفيدرالية) حيث تكون للولايات والأقاليم دساتير خاصة بها تمارس من خلالها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. كما

---

أما الرقابة الداخلية فتشمل الرقابة من مكونات داخلية لنظام الإدارة المحلية على المكونات الأخرى للنظام، فللمجالس الشعبية الحق في الإشراف والرقابة من خلال اللجان وتقارير الأداء على المجالس الأدنى، كما يحق للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصديق والاعتراض على قرارات المجالس الشعبية الأدنى واعتماد اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية في نطاق المحافظة، كذلك يحق لكل عضو من أعضاء المجالس الشعبية للمحافظة أن يوجه أسئلة أو طلبات إحاطة لرؤساء الوحدات المحلية أو مساعديهم أو رؤساء المصالح والهيئات العامة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم. في حين أنّ الرقابة الشعبية تشمل الرقابة النيابية والمتمثلة في المجالس الشعبية المحلية والمكونة من أعضاء منتخبين بأسلوب مباشر من المواطنين للرقابة على أداء المحليات، بالإضافة إلى الرقابة الشخصية المباشرة من الأفراد على أداء وأعمال الهيئات المحلية وفعاليتها في تنفيذ الخدمات العامة، للمزيد انظر:

د. ماجد رضا بطرس، نظام الإدارة المحلية في مصر: مقارنة في الإصلاح الإداري الشامل، مرجع سبق ذكره، ص 13.

تُسهّم بشكلٍ مباشر في التأثير بسياسة الحكومة الاتحادية من خلال ممثلها في المجالس التشريعية، إلى جانب ممارسة سلطة الرقابة السياسية في الدول الفيدرالية والتي تعتبر من أهم الأدوات والإجراءات الدستورية التي تختلف ممارستها باختلاف الدساتير. فالسلطة التشريعية تمارس دورها ليس فقط في تشريع القوانين فحسب بل متابعة تنفيذها من قبل السلطات التنفيذية وكذلك متابعة ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومدى شرعية تلك الأعمال والقرارات ومساءلة المسؤولين ضمن الإدارات المركزية والإقليمية. كما تمارس السلطات القضائية العليا دورها باستقلالية تامة في التأكد من دستورية القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو الأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة من السلطات التنفيذية، حيث تكون ممارسة الوظيفة السياسية في ظل اللامركزية السياسية الجزئية (الحكم المحلي) أقل مرتبة من سابقتها. وفي ظل هذا النمط تمارس الحكومة المحلية أدواراً معينة من الوظيفة السياسية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها وفق الدستور والتي تتجلى بأحد أشكالها في الاستقلال المحلي أي حرية ممارسة الاختيار في صنع السياسة المحلية بما يتفق والظروف المحلية ومن ثم القدرة على التأثير على حياة المواطنين المحليين من خلال قدرتها على وضع القواعد والتشريعات المحلية التي تنظم العمل وسلوك المواطنين المحليين دون أن تتعارض مع التشريعات الفيدرالية. كما تتجلى أيضاً من خلال ممارسة مجالس الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية لدورها في إبداء الاستشارة والمراقبة على أداء الإدارات حسب المستويات التي تمثلها. وتنخفض درجة ممارسة الوظيفة السياسية في اللامركزية الإدارية التي ينحصر اختصاصها بالجانب الإداري والتنفيذي دون أن تعطى أي سلطات تشريعية أو وظائف قضائية، فهي تخضع للنظام الإداري للدولة والقانون الإداري الذي تفرضه من خلال تبعيتها ومراقبتها للإدارة المركزية في العاصمة، وتنعهد أحياناً أخرى وخاصةً في ظل اللامركزية الإدارية الجزئية (اللامركزية المرفقية).



**المبحث الثالث**

**الوظائف**

**الدستورية والتشريعية والقضائية**

**بحسب أنماط اللامركزية**

د. عبد الحميد العواك\*

---

\* الدكتور عبد الحميد العواك: دكتوراه في القانون الدستوري، وعضو هيئة التدريس في جامعة أرتقلو التركية كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية.

## المبحث الثالث:

### الوظائف الدستورية والتشريعية والقضائية بحسب أنماط اللامركزية

تضع الدولة - بغض النظر عن شكلها أو توزيع السلطات فيها - القانون وتُسهم مساهمة فعّالة في تكوين القواعد القانونية، وتطبيقها، والسهر على تنفيذها، وبالوقت ذاته يضع القانون حدوداً على نشاط الدولة أياً كان شكلها. وهنا تظهر إشكالية خضوع الدولة للقانون، لأن الدولة سلطة، وكل سلطة لا تحتل شيئاً في وجهها حتى لو كان هناك أشخاص طبيعيين يمثلون الدولة، فهؤلاء بإدراكهم ووعيمهم أنهم يمثلون السلطة، ويجسدونها، يسلكون من مركزهم هذا على نحو يجعل إخضاعهم للقانون مسألة عسيرة. لذلك فخضوع الدولة للقانون لم يكن بالأمر السهل. وقد احتاجت البشرية إلى قرون طويلة من الزمن حتى تصل إليه، ولا يمكن أن يدعى أحد حتى يومنا هذا أن هذا التطور وصل إلى مُنتهاه لأنه لا يزال خضوع الدولة للقانون مرهوناً برضا الحكام وممثلي الدولة. ويتحدد في الوقت الحاضر مجموع نشاط الدولة في القانون، غير أن هذا التحديد يتم برضا الدولة، وبناء على إرادتها ورغبتها، أي إنه تحديد ذاتي auto limitation. وقد انقسم الفقه حول هذه النظرية إلى قسمين: بعض الفقهاء يرى أن الدولة تخضع للقانون لأنها تُقَدَّر أن في ذلك مصلحة لها، واستمراراً لبقائها، ومن هنا يسمي التحديد الذاتي، بأنه تحديد ذاتي شخصي<sup>(1)</sup>. ويذهب الفقه المعاصر إلى أن الدولة رغبة منها في اتقاء أخطائها في المستقبل تضع حدوداً على استقلالها يجب أن تحترمها، في صورة قواعد قانونية تُطيعها رغم أنها صادرة منها، وهذا التحديد الذاتي الموضوعي<sup>(2)</sup>.

بغض النظر عن التفسير، فمما لا شك فيه أن احترام الدول للقواعد القانونية يختلف فيما بينها، وذلك تبعاً لنظامها السياسي ولشكل الدولة وللتطور الاقتصادي والاجتماعي. ولعل الخطوة الأولى نحو مبدأ خضوع الدولة للقانون، هو تطبيق مبدأ فصل السلطات إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، والمنع من تركيزها. وبعض الدول لم تكتفِ بمبدأ فصل السلطات، بل عمدت إلى مبدأ تقاسم السلطات، فلم تعتبر السلطة ذات مستوى واحد، بل مستويات متعددة. وإذا كان مبدأ فصل السلطات يتواجد في جميع الدول المعاصرة، فإن تقاسم السلطات لا يوجد إلا في الدول المركبة (الفيدرالية). من هنا جاء الاختلاف في التعامل مع الدستور، وصناعة القوانين (السلطة التشريعية) وتطبيق القوانين (السلطة القضائية) بين الدول وفق الشكل الذي تختاره الدولة. وهذا التباين في

(1) هذا التفسير لخضوع الدولة للقانون خطر، لأنه يجعل الخضوع للقانون مسألة متوقفة على رغبة الحكام، وعلى تصورهم لمصلحة الدولة، ومن ثم يمكنهم الخروج عن القانون إذا تصوروا في ذلك مصلحة الدولة.

(2) هذا التفسير يوفر الاحترام الدائم للقواعد القانونية الدستورية من جانب سلطات الدولة دون أن يترك مبرراً للخروج عليها.

التطبيق تبعاً لشكل الدول، يدفعنا إلى دراسة كل دولة وفق شكلها، وكيف تعاملت مع الدستور والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.

الدستور في مفهومه القانوني هو وثيقة تتضمن نصوصاً تنظم سلطات الدولة، وعلاقتها بالمجتمع. أما الدستور بمفهومه السياسي فهو طريقة سير الحياة السياسية، ودوايب العمل في مؤسسات الدولة، أي إن هناك مفهوماً استراتيجياً للدستور ومفهوماً ديناميكياً. وإذا نظرنا إلى الدستور باعتباره القانون الأسفى في سلم تدرج القواعد القانونية، فهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم سلطات الدولة العليا، وعلاقتها بعضها ببعض من ناحية، كما تُنظم علاقة الفرد بالدولة من ناحية أخرى. فهو يتضمن شقين: شقٌ سياسيٌ يُمثل القواعد التي تحدد كيفية تشكيل وممارسة السلطة، ويسمى هذا الشق بالدستور السياسي؛ وشقٌ اجتماعيٌ هو مجموع القواعد التي تحدد حقوق وحرّيات الأفراد في مواجهة السلطة، ويسمى هذا الشق بالدستور الاجتماعي. وما يهمننا هنا هو الدستور بالمعنى السياسي أي القواعد التي تحدد كيفية تشكيل السلطات، وكيفية ممارسة السلطات. وتُوجد علاقة تأثير متبادل بين الدستور والدولة؛ علاقة جدلية تتمثل في تأثر الواقع السياسي للدولة بالنصوص المكتوبة، وكذا تطويع نصوص الدستور للتطور السياسي ومتطلبات الواقع.

بمعنى آخر فالدستور يُحدد شكل الدولة، ويحصر نشاط السلطات ويضع حدوداً عليها. والدولة - لأنها مؤسسة المؤسسات - تُعطي للنصوص المكتوبة نبض الحياة من خلال تطبيقها على الواقع، فمن يحدد شكل الدولة هو الدستور، وشكل الدول يُحدّد للدستور محددات عامة لا يستطيع الخروج عليها. كما أن الدستور له شقان كذلك فإن للدول أنواعاً، سواء من وجهة نظر سياسية أو قانونية. فمن الناحية السياسية تتعدد أشكال الدول إلى دول اشتراكية، ليبرالية، فاشية وغيرها. ويحدد شكل الدول من الناحية السياسية أهداف واتجاهات السلطة التي تتجسد في المؤسسات العامة. ولا شك إن الأيديولوجية الرسمية للدولة تحدد شكل الحكومة أيضاً. أما إذا نظرنا إلى شكل الدول من الناحية القانونية، وهو موضوع دراستنا فإن هذه الدول تنقسم إلى دول بسيطة ودول مركبة ويعتمد هذا التقسيم على التركيب الداخلي للسلطة<sup>(3)</sup>، والتركيب الداخلي للسلطة يحدده الدستور.

<sup>(3)</sup> إذا كانت القوة الرافعة سياسياً وحكومياً مركزة في يد شخص قانوني واحد كانت الدولة بسيطة أو موحدة، أما إذا تعددت المراكز الداخلية في الدولة فإن الدولة تكون مركبة.

## أولاً: الوظيفة الدستورية في الدول ذات اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية

يُعد الدستور الفيدرالي الرابط بين مجموعة من الكيانات لتشكيل الدول الفيدرالية. لذلك فإن الدستور هو الذي يرسم سير السلطات وتقاسمها ما بين المركز والأقاليم. وأُعد ما يُواجه الدول الفيدرالية عند تشكيلها وأثناء ممارستها وظائفها، هو كيفية توزيع الاختصاصات فيما بين المركز والأقاليم، وهذه أهم وأخطر المهام التي تواجه الدستور الفيدرالي. ولعل التباين والاختلاف في توزيع الاختصاص بين المركز والأقاليم من دولة لأخرى، يعود لطرق نشأة تلك الدول، فالدول التي نشأت (بالتفكك)<sup>(4)</sup> تسعى نحو تعزيز صلاحيات السلطة المركزية على حساب الولايات، أما الدول الناشئة بطريقة (الضم)<sup>(5)</sup> فتتجه نحو تعزيز اختصاصات الولايات على حساب السلطة المركزية. لذلك ففي الدول الفيدرالية يوجد دستور مركزي جامع لجميع الولايات، ودساتير تخص كل ولاية أو إقليم.

فالدستور الاتحادي يُبين الأسس والركائز التي تقوم عليها الولايات أو الأقاليم داخل الاتحاد، والسلطات الاتحادية أو المركزية، علاوة على بيان سلطات الولايات واختصاصاتها. كما يُعطي الشرعية الدستورية والقانونية لكل ولاية بأن تصدر قوانينها أو دستورها بما لا يتعارض مع دستور الاتحاد. ويتميز الدستور الفيدرالي بمجموعة من الميزات أهمها:

1. الدستور الفيدرالي دستور مكتوب: طالما أن الاتحاد الفيدرالي يتضمن عادة تنظيم السلطات بين الحكومة العامة (المركزية) والحكومات الإقليمية (المحلية) الأمر الذي يتوجب أن يكون هذا التقسيم دقيقاً وثابتاً، وغير قابل للاختلاف والالتباس عند التطبيق العملي، فمن الضروري أن يكون هذا الدستور مكتوباً، والواقع العملي يؤكد ذلك فلا توجد دولة فيدرالية بدون دستور مكتوب.

2. سمو الدستور الفيدرالي: ويقصد بذلك أن الدستور هو القانون الأعلى في سلم القواعد القانونية، فلا يستطيع قانون فيدرالي ولا دستور ولاية أن يخالف الدستور، ويقع كل ما يخالف الدستور الاتحادي باطلاً. وهذا يعني كما يقول الفقيه (Kenneth Wheare): "إن شروط الاتفاق

(4) التفكك: تنشأ الدولة الفيدرالية من تفكك دولة بسيطة يعاني سكانها من بعض المشكلات (اجتماعية- سياسية- اقتصادية) فتقوم الدولة بتحويل شكلها من دولة بسيطة إلى دولة مركبة فيدرالية، عن طريق تقسيم البلاد إلى ولايات، وتبني النظام الفيدرالي، ومن الدول التي نشأت بهذه الطريقة الهند- المكسيك- البرازيل- الأرجنتين- العراق.

(5) الضم: أو الانضمام طريقة لنشأة الدولة الفيدرالية، حيث تقوم دولتان أو أكثر بالتنازل عن بعض سلطاته الداخلية، وعن سيادتها الخارجية، ثم تتوحد ثانية لتكون الدولة الفيدرالية على أساس الدستور الفيدرالي، ومن الدول التي نشأت بهذه الطريقة (الولايات المتحدة الأمريكية- سويسرا- ألمانيا- الإمارات العربية المتحدة وغيرها)



التي تؤسس الحكومة العامة والحكومات الإقليمية، والذي يوزع السلطات فيما بينها، يجب أن يكون ملزماً لكل من الحكومات الاتحادية والحكومات الإقليمية. وإذا كان من الواجب على حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم أن تكون متناسقة فيما بينها، فإن أي منها يجب ألا يكون في مركز يستطيع إبطال نصوص الاتفاق بخصوص السلطات والمركز الذي يتمتع به كل منها، وإنه من أجل أن ينظم هذا الاتفاق علاقات تلك الحكومات، وتوزيع السلطات فيما بينها يجب أن يكون سامياً<sup>(6)</sup>. وقد ينص الدستور صراحة على سمو الدستور، كما فعل الدستور الأمريكي في المادة السادسة منه<sup>(7)</sup>.

3. الدستور الفيدرالي جامد: حيث إن تعديل الدستور الفيدرالي يحتاج إلى إجراءات معقدة، ومنصوص عليها في الدستور ذاته، وتستوجب أن تشارك بتعديله الولايات الحكومية المكونة للدولة الفيدرالية. وذلك لأن الدستور الاتحادي يقوم بتوزيع الاختصاصات وغيرها من الأمور التي توحد مكونات الدولة الفيدرالية، وإن إعطاء المجال لتعديل هذا الدستور بالطرق العادية المتبعة في الدولة الموحدة من شأنه أن يهدد ويمس اختصاصات وسلطات واستقلال الدول الأعضاء بالخطر، وعدم الثبات، كما أنه قد يؤدي إلى الانتقال من كيانها. لذلك يتوجب من الناحية العملية اشتراك حكومة الاتحاد وحكومات الأقاليم، إما عن طريق حكوماتهم، أو عن طريق شعوبهم في تعديل الدستور، وإجراء تغيير فيه<sup>(8)</sup>.

تتقارب الدساتير الفيدرالية في اتخاذ إجراءات معقدة للتعديل، فالدستور الأمريكي في المادة (5) منه نص على أن يتقدم ثلثاً أعضاء الكونغرس (النواب والشيوخ) بالاقترح أو بناءً على طلب يقدم إلى الكونغرس من ثلاثة أرباع برلمانات الولايات إلى عقد مؤتمر لاقتراح التعديلات، أما المصادقة فتتطلب موافقة ثلاثة أرباع الولايات. أما الدستور العراقي لعام 2005 فقد أعطى حق الاقتراح بتعديل الدستور الاتحادي للسلطة التنفيذية الاتحادية، ولمجلس النواب فقط، أما الموافقة على

<sup>(6)</sup> محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، مؤسسة موكرباني للطباعة والنشر، أربيل، الطبعة الثانية 2001 ص 241.  
<sup>(7)</sup> تنص المادة (6) في الدستور الأمريكي لعام 1878 على أن: "هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة في جميع الولايات ملتزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أي ولاية مخالفة لذلك".

<sup>(8)</sup> وبهذا الصدد يقول الفقيه جورج سل: "لا وجود للدولة الفيدرالية إذا لم تشارك الجماعات المكونات لها عن طريق من يمثلها في تكوين الهيئات الاتحادية، وفي صنع قراراتها، وذلك لا على أساس أنها مجموعة من مواطنين الدولة الفيدرالية، إنما على أساس أنها كيانات يسمع رأيها في البلاد". ويتجلى هذا الاشتراك في أعلى مظاهره عند تعديل الدستور الاتحادي، وفي وجود مجلس الولايات، الذي يتكون من ممثلي هذه الولايات على قدم المساواة بين الجميع، مهما صغر حجم الولاية وقل عدد سكانها.

والمشاركة لها أهمية على صعيد الولايات والدولة الفيدرالية، فعلى صعيد الولايات تبدو أهمية المشاركة في أن استقلالها الذاتي، الذي لا يمكن الانتقاص منه بدون علمها على الأقل، وبالنسبة للدولة الفيدرالية توفر الثقة في أن تشريعاتها وقراراتها المتخذة بمساهمة الولايات تكون أكثر قبولاً فيها مما لو كانت غريبة عنها بالكامل.

التعديل فتتطلب الحصول على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب باستفتاء عام، ومصادقة رئيس الجمهورية، دون أن يعطي الحق لمجلس الاتحاد الذي يمثل الولايات والمحافظات غير المنظمة إلى إقليم حق المشاركة بالتعديل سواء لجهة الاقتراح أو المصادقة. وكان من الأفضل وتحقيقاً لمبدأ المساواة في المشاركة في الحياة السياسية، أن يعطي الحق لمجلس الاتحاد بأن يكون له دور بتعديل الدستور الاتحادي، سواء في مرحلة الاقتراح أم التعديل، ورغم أن المادة 126 من دستور العراق تنص على أنه: "لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه بالاستفتاء". إن هذا النص هو محاولة لخلق ضمانات للأقاليم، إلا أنه من الناحية العملية يتعطل تعديل الدستور بما يواكب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها البلاد، إذ يستحيل في الواقع العملي أن يحظى تعديل الدستور بمثل هذه الموافقة. وحقاً فإن دستور العراق عمل على خلق إشكاليات جديدة، ولم يعالج المشكلات القديمة<sup>(9)</sup>.

أما دستور الولايات المكونة للدولة الفيدرالية فيجب أن يتمتع بالاستقلال، بمعنى أن تكون للولايات الفيدرالية هيئاتها الدستورية الخاصة بها، المستقلة عن الهيئات المركزية، بحيث لا تستطيع أن تُعينها أو تُغيرها أو تُوجهها، ما دامت تباشر اختصاصاتها وفقاً لهذا الاستقلال. وعلى هذا الأساس تتمتع كل ولاية من الولايات الأعضاء باستقلال دستوري وتنظيم ذاتي. ويُنظم دستور الولاية وضع السلطات المحلية في الولاية، ويحدد اختصاصاتها، وطرق تعيينها، بما لا يتعارض مع نصوص الدستور الفيدرالي. وتختلف صلاحية الولايات في وضع الدساتير وفق ما هو منصوص عليه في الدستور الفيدرالي. وتختلف

<sup>(9)</sup> لا بأس بأن نذكر كيفية التعديل بالنسبة لعدد من الدساتير الاتحادية، فالدستور الهندي نص على ذلك بالمادة 368 "لا يبادر بتعديل هذا الدستور إلا بتقديم مشروع لهذا الغرض إلى مجلس البرلمان، وإذا ما تم إقرار المشروع في كل مجلس بأغلبية أعضاء المجلس، وبأغلبية ما لا يقل عن ثلثي الأعضاء الحاضرين والمصوتين بذلك المجلس، ومن ثم يقدم إلى رئيس الجمهورية الذي يصادق بدوره على المشروع وبذلك يصبح الدستور معدلاً وفقاً لأحكام المشروع"، أما في ألمانيا يتم تعديل الدستور الألماني وفق أحكام المادة (79 الفقرة 1-2) يجب أن يوافق على أي قانون يكمل أو يعدل الدستور ثلثاً أعضاء مجلس النواب ومجلس الولايات، كما أن الأصوات في كل إقليم تقدم كتلة واحدة (نعم أو لا أو امتناع) أي إن الأصوات لا تؤخذ منفردة وفق أحكام المادة 3/51 وإذا أصر مجلس الولايات على الرفض رغم قبول مجلس النواب، فإن التعديل يعتبر مرفوضاً، ولا ينتج أي أثر قانوني، بينما في سويسرا يتم تقديم المقترح بالتعديل الدستوري من قبل مجلس السلطة التشريعية الفيدرالية، وفي بعض الحالات من قبل أحد المجلسين أو من قبل خمسين ألف مواطن، وأياً كانت كيفية تقديم التعديلات لا تكون نافذة إلا باستفتاء عام يوافق عليه أغلبية الناخبين في البلاد، وأغلبية الناخبين في كل كانتون، أما أستراليا فيجري اقتراح التعديلات الدستورية من قبل كلا مجلسي السلطة التشريعية الفيدرالية، أو في حالات معينة من قبل أحد المجلسين وبأغلبية مطلقة، وتخضع التعديلات للاستفتاء الشعبي العام، وفي هذا الاستفتاء يجب أن تحصل التعديلات المقترحة على أغلبية الناخبين في أغلبية الولايات الأسترالية.

الدول الفيدرالية فيما بينها في المدى الذي تسمح به للولايات فيما يتعلق بشكل حكوماتها، والأهداف التي من أجلها يمارسون السلطة السياسية، والحقوق التي سيقومون بحمايتها.

لذلك تختلف الدول في إعطاء الحق للولاية بإصدار دستور خاص بها، فالولايات المتحدة الأمريكية تطلب من الولايات وضع دساتير خاصة بها، وسار على النهج ذاته الدستور العراقي في المادة 120 التي تنص على: "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ألا يتعارض مع هذا الدستور"<sup>10</sup>. ومن الجدير بالذكر أن بعض الدول الفيدرالية لا تسمح للولايات بدساتير مستقلة ثابتة لها، إذ إن كل ما يتعلق بالولاية ينص عليه بالدستور الفيدرالي، أو في التشريعات الفيدرالية، مثل الهند ونيجيريا. في حين أن بعض الدول تترك الخيار للولاية بتبني دستور خاص بها، فهي بالنتيجة غير مجبرة على دستور خاص بالولاية. وقد أخذت بذلك دولة جنوب أفريقيا. وكذلك عند تعديل الدستور الفيدرالي يتطلب أن تقوم السلطات التأسيسية في تلك الولايات بإجراء تعديلات في دساتيرها لكي تكون متفقة مع أحكام التعديل الجديد<sup>(11)</sup>.

أما فيما يتعلق بالوظيفة الدستورية في الدولة الموحدة (اللامركزية الإدارية)، يلحظ أنه في الدول البسيطة لا يتم تقاسم السلطات التشريعية أو الدستورية أو القضائية إنما يتم توزيع السلطات الإدارية بين المركز والأقاليم دون المساس بالوحدة في تركيبها، بمعنى أنه لا يوجد إلا جهاز حكومي واحد يتولى مهام الدولة التشريعية والقضائية. ومن هنا لا يوجد في الدول البسيطة أو الموحدة التي تؤخذ بنظام اللامركزية الإدارية إلا دستور مركزي واحد وغير مسموح بإيجاد دستور آخر للبلاد. والدستور هنا يمكن أن يكون مرناً أو جامداً، وفق ما يرى واضعو الدستور مصلحة البلاد بذلك. ويبقى الدستور محتفظاً بسموه على كافة التشريعات المعمول بها في الدولة. وهناك دائماً هيئة سياسية أو قضائية تُراقب عدم تعارض التشريع مع الدستور. إذاً يوجد في الدول التي تطبق اللامركزية الإدارية والمركزية السياسية دستور واحد يحكم البلاد، ولا يُستثنى من ذلك أحد، ولا يسمح بوضع دستور آخر حتى وإن لم يتعارض مع أحكامه.

### الدستور في سورية (واجهته للسلطة أم حارس للحرية)

استطاع السوريون منذ بداية القرن العشرين أن يؤسسوا حياة دستورية حقيقية. مع بداية تأسيس الدولة السورية، حيث صدر دستور المملكة السورية العربية في عام 1920 بنظامها

<sup>(10)</sup> للمزيد: انظر دستور جمهورية العراق، <https://bit.ly/2NdfnND>.

<sup>(11)</sup> ففي سويسرا كل عضو (canton) يقوم بوضع دستوره بحرية وفق ما يشاء من المبادئ، شريطة الالتزام بثلاثة قواعد أو أسس: 1- موافقة مواطني canton على الدستور الإقليمي. 2- عدم مخالفة دستور الـ canton للدستور الفيدرالي. 3- الالتزام بالشكل الجمهوري للحكم.

الفيدرالي الشامل لولاية الأردن وفلسطين ولبنان، ودخل المحتل الفرنسي بعد ثلاثة عشر يوماً فأجهض مشروعاً وعدّ بولادة دستور من إنتاجهم ويحقق رغباتهم. ثم دخل بعدها المؤسسون للدولة السورية صراعاً مع المحتل الفرنسي حول المادة 116 من الدستور الذي صاغته لجنة فنية وطنية، مما عرقل صدور الدستور. واستمر الصراع بعد الاستقلال مع صاحب الانقلاب الأول (حسني الزعيم) الذي قاد ثورة تشريعية أراد تنويعها بدستور، فشكّل لجنة فنية لهذا الغرض. واختلف معها على شكل نظام الحكم، فهو أراد رئاسياً، واللجنة أرادت برلمانياً. وأوقف هذا الصراع صدور الدستور، ليصدر بعد ذلك دستور 1950 من قبل لجنة تأسيسية منتخبة. ولم يطبق طويلاً بسبب انقلاب الشيشكلي ليطبق دستور الوحدة المختصر من حيث عدد المواد، والموسع بالصلاحيات لجهة الاختراقات، وينتهي بانتهاء الوحدة. ثم جاء عهد البعث بإعلانات دستورية وديساتير مؤقتة لفترات زمنية قصيرة، لحين صدور الدستور الدائم في عام 1973 الذي أثار حفيظة السوريين، فحدثت الاضطرابات، وفُرض تعديل نص متعلق بدين رئيس الدولة، لكنها لم تستطع تغيير الدستور فطُبق لغاية عام 2012، حيث صدر دستور 2012 وكان آخر الديساتير التي فرضت عنوة في حالة الانتفاضة الشعبية.

من خلال هذا الاستعراض السريع لتاريخ الدستور في سورية، نجده مرآة عاكسة للصراع بين الحكام والمحكومين. ففي كل مفصل من الحياة الدستورية كان هناك فريق يمثل السلطة يرغب بفرض إرادته من خلال الدستور، يقابله فريق آخر يُمثل المحكومين يرفض ذلك، ويرغب بفرض حريته من خلال الدستور. وعندما أدرك الشعب عوامل وحدته ووعت الأمة أسباب قوتها، بدأت المطالبة بالحرية والكرامة، بعد أن سُدت جميع المنافذ في وجه أي إصلاح في الحياة السياسية والاقتصادية والأمنية والاجتماعية، فانطلقت الثورة، وعلم النظام أن ما يجري يختلف عما جرى سابقاً، وأيقن أن واجبه السابقة (دستور 1973) غدت مهترئة ولم تعد تصلح لمهمتها، فأصدر دستور 2012 مدعياً به تلبية مطالب المتظاهرين<sup>(12)</sup>، ومحاولة منه لاستيعاب الأحداث ضمن خطة تراها الحكومة كفيلة بإصلاح السلطات ومؤسساتها.

ومن خلال إطلالة سريعة على دستور 2012 من حيث الشكل والموضوع، نجد أنه من حيث الشكل: جاء هذا الدستور نتيجة نشاط الفئة الممسكة بالسلطة، ولم تدع الطرف الآخر للمشاركة، فكان دستورياً سلطوياً بامتياز. وبدل أن يكون عامل تهادنة كان عامل جدل ولغط وانقسام، لا بل زاد في انشطار المجتمع السوري بين من يؤيده ومن يعارضه. فهو من حيث الشكل موضوع بامتياز من رجالات

(12) لقد طالب المتظاهرون بتغيير دستور 1973 ولاسيما المادة الثامنة منه، وإصدار دستور جديد يؤسس لتعددية سياسية وحياة اجتماعية عادلة ورفاهية اقتصادية.

مؤيدين للسلطة فُصِّل الدستور وفق رغباتها لا وفق الواقع الذي يريده المواطنون، وتم الاستفتاء عليه من قبل المؤيدين لمن وضعه، وتم تغييب الفئات المعارضة له بكل أشكالها وأطيافها عبر إجراء الاستفتاء في المناطق الموالية للنظام. لقد أدى هذا إلى غياب نصف الشعب أو أكثر مما أفقد هذا الدستور صدقية الإجراءات الشكلية، التي هي الأساس ليكون الدستور سامياً على غيره من القوانين. لذلك فإن دستور سورية لسنة 2012 حتى لمن صوت لصالحه بقناعة، لا يعني لمن صوت له قدسية أو رمزية يتوقف لديها ويدافع عنها (لذلك ستجده يدافع عن وضع الدستور أكثر من الدستور).

أما من حيث الموضوع: فلم يكن هذا الدستور إلا استمراراً لدساتير سابقة، لا تعدو أن تكون واجهة حضارية تُخفي نظاماً أوتوقراطياً ليس له قيمة قانونية مُلزِمة بل يُصنّف ضمن (دساتير الخدعة) التي تُستخدم لتأسيس نظم أوتوقراطية مستغلة فقط ما توجي به كلمة دستور من ديمقراطية مرتبطة بالحرية، ولكنها تُخفي حقيقة عن الواجهة المعلنة. إذ لم يتغير شيء في دستور عام 2012 عن الدستور السابق، ولا سيما لجهة تغول موقع الرئاسة على باقي السلطات، وعدم الالتزام بمبدأ فصل السلطات، فرييس الجمهورية يملك من السلطات التشريعية أكثر من مجلس النواب، وهو رئيس مجلس القضاء الأعلى، وهو من يعين المحكمة الدستورية<sup>(13)</sup>. ورغم أن السلطة هي من وضعت الدستور، ونظمت قواعده، وفصلته بما يُناسب رغباتها، متجاهلة مطالب الشعب بالحرية والكرامة، إلا أن تكرار خروج السلطة السياسية على الدستور هو أحد دوافع الثورة السورية<sup>(14)</sup>. فلم يُفلح دستور عام 2012 في أن يكون عامل تعايش بين السلطة والمواطنين، كما لم يستطع أن يكون حامياً للحقوق والحريات العامة. وتتأكد الحاجة الماسة اليوم إلى دستور جديد، خاصة بعد الانتفاضة الشعبية، ليؤسس لعصر جديد، وفكر جديد، ومرحلة حضارية غير مسبوقه. وحتى يكون الدستور بتلك الصفات، لا بد لنا من إيراد ملاحظات لنجاح العملية الدستورية في سورية المستقبل:

- يجب تقسيم المرحلة القادمة إلى مرحلتين، مرحلة انتقالية، ومرحلة دائمة، وما يصلح في المرحلة الانتقالية دستورياً لا يصلح للمرحلة الدائمة، والعكس صحيح.
- المرحلة الانتقالية يحكمها "إعلان دستوري" ينظم سير السلطات الثلاث فقط، ولا يتطرق لمبادئ الدولة، ويترك للمرحلة الدائمة كل ما يتعلق بمبادئ العقد الاجتماعي والسياسي الجديد.
- يتم اختيار النظام المجلسي في المرحلة الانتقالية، لأنه النظام المناسب للدول التي تخرج من الثورات والأزمات، فقد طبق في أغلب الدول التي مرت بظروف مشابهة بسورية.

<sup>(13)</sup> تفاصيل التقييم العام لدستور 2012 سيتم نشرها في مقال بعنوان "دراسة عليّة في دستور سورية لعام 2012".

<sup>(14)</sup> إصدار تشريعات تخالف الدستور، أو ممارسات عملية من السلطات تشكل اعتداءً على الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور.

- المرحلة الدائمة يجب أن تبدأ مع بداية الاستقرار الأمني الحقيقي، حتى يتم انتخاب جمعية تأسيسية أصلية لوضع الدستور الدائم. ويجب أن تُعطى فترة كافية لإنجاز مهمتها، وعليها ألا تعتمد على استيراد الدساتير أو النصوص، بل يجب أن تنبع النصوص من الظروف السورية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والدينية.
  - تبدأ عملية وضع الدستور الدائم، بحوار مجتمعي شامل تشارك به منظمات المجتمع المدني وكافة الفعاليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لصيغة مبادئ العقد الاجتماعي.
  - تطبيق مبدأ فصل السلطات بشكله الحقيقي، وتوزيع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى ثلاث هيئات مستقلة عن بعضها بعضاً، وإلغاء جميع النصوص الدستورية التي تسمح بتغول رئيس الجمهورية على باقي السلطات.
  - خلق توازن وتعاون بين السلطات، لتؤدي تلك السلطات وظائفها بشكلها الأمثل.
  - التركيز بالنص على تفعيل القضاء الدستوري<sup>(15)</sup>، تكون الغاية منها حماية الحقوق والحريات العامة.
- أخيراً يبقى الدستور وثيقة بلا قيمة، ما لم يحرص الشعب على تفعيلها وحراسة مكتسباته يوماً بعد يوم.

## ثانياً: الوظيفة التشريعية وفقاً لأشكال الدولة

تُمارس الدولة نشاطاً مزدوجاً في مجال تكوين القانون، فهي تحتكر توقيع العقوبة، وتركز مصادر القانون بيدها، عندما تتولى إصداره في شكل تشريع. لقد سعت الدولة بكافة مراحل تطورها وبكل الطرق، لأن يصدر القانون تحت رقابتها في شكل التشريع. وتختلف هذه الهيئات التشريعية من دولة لأخرى لجهة تركيز السلطة التشريعية بهيئة واحدة حصرية، أو تقسيم السلطة التشريعية إلى هيئات متعددة تقوم جميعها بإصدار قواعد قانونية وفق سلطاتها المكانية والموضوعية. وهو اختلاف ناتج عن الشكل الذي تختاره الدولة. من هذا المنطلق سوف نتطرق للوظيفة التشريعية ومدى تركيزها، أو تقاسمها، وفق أشكال الدول المختلفة.

### 1. الوظيفة التشريعية في الدولة الفيدرالية (اللامركزية السياسية)

تقوم الدولة الفيدرالية على مبدأ تقاسم السلطات، وعلى أساس مستويين للحكم، مستوى مركزي، ومستوى محلي، لذلك فإن الهيئة التشريعية لديها تقوم على أساس مجلس تشريعي فيدرالي، ومجالس محلية.

<sup>(15)</sup> سوف نتطرق لهذا الإصلاح عند تطرقنا للوظيفة القضائية في الدولة.

أ. **الهيئة التشريعية الفيدرالية (المركّزة):** فللدولة الاتحادية سلطتها التشريعية المركّزة، التي تُمثل دولة الاتحاد بأكملها. وتقوم بالوظيفة التشريعية على كامل مساحة الدولة، حيث يختص البرلمان الاتحادي بالتشريع في كل المسائل التي تهم الدولة بأسرها، فضلاً عن اشتراكها مع المجالس النيابية للولايات لتنظيم بعض المسائل المهمة، بأن تضع قواعد عامة تلزم برلمانات الولايات باحترامها والتقيدها عند وضع تشريعاتها الخاصة. وكل ما يصدر عن البرلمان الاتحادي يكون ملزماً لكل الولايات ويسري على جميع سكان الدولة الاتحادية. والجدير بالذكر أن معظم الدساتير الفيدرالية درجت على تنظيم السلطة التشريعية على أساس الأخذ بنظام المجلسين، لأن نظام المجلسين يتلاءم مع وظيفة التكوين القانوني والسياسي للدولة الفيدرالية. وعلى ذلك في كل دولة فيدرالية نجد أن الهيئة التشريعية تتألف من مجلسين<sup>(16)</sup>:

● **المجلس الأعلى (Upper House)** وهو يمثل الولايات التي تتساوى غالباً في نسبة التمثيل، تطبيقاً لمبدأ التمثيل المتساوي الذي يمنع طغيان أحدهما على الآخر. وذهب جانب من الفقه الدستوري بأن المجلس الأعلى يُعبر عن مظهر الاستقلال، لذلك يتوجب أن يكون له الرأي الرئيسي في القضايا المتعلقة بالولايات. ويطلق عليه في ألمانيا (BUNDESRAT) وفي أمريكا يسمى مجلس (Senate).

● **المجلس الأدنى (Lower House)** هو الغرفة الثانية في الهيئة التشريعية، وهو منتخب عن طريق الاقتراع العام. وتوزع مقاعده على أساس عدد سكان كل ولاية، ويمثل الشعب في الدولة الفيدرالية بأكملها، لذلك يتفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية وفقاً لعدد سكانها. ويُطلق عليه في ألمانيا (Lebundestag)، ويُسمى في الولايات المتحدة الأمريكية مجلس النواب (House of Representatives)<sup>(17)</sup>.

ومن الجدير بالذكر رغم أهمية المجلس الأعلى (مجلس الولايات) في الدولة الفيدرالية، حيث إنه يشكل جناح التوازن الثاني في الهيئة التشريعية، ورغم أن دستور دولة العراق لعام 2005 قد نص على تشكيل مجلس الاتحاد<sup>(18)</sup>، إلا أنه في الواقع العملي لم ينشأ هذا المجلس لغاية الآن<sup>(19)</sup>. كما أن

<sup>(16)</sup> هناك قلة من الفيدراليات لا يوجد بها نظام المجلسين مثل (صربيا والجبل الأسود- جزر القمر- ميكرونيزيا)

<sup>(17)</sup> وبهذا يشير دوتوكفيل في كتابه عن الديمقراطية في أمريكا الذي نشر عام 1835 إلى هذه المجالس ويقول: "إن ولاية نيويورك لها في الكونجرس في أيامنا هذه أربعون نائباً، وعضوان فقط في مجلس الشيوخ، أي إن ولاية ديلاور تملك في مجلس الشيوخ حصة ولاية نيويورك وباقي الولايات نفسها، بينما تمتاز الأولى عن هذه بنفوذ في مجلس النواب يبلغ أربعين مثلاً، لذلك قد يجوز أن تغلب أقلية الأمة من خلال سيطرتها على مجلس الشيوخ، بأن تشمل تماماً إرادة الأغلبية المتمثلة بالمجلس الآخر".

<sup>(18)</sup> نصت المادة 65 على ما يلي: "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

<sup>(19)</sup> لقد مرت أكثر من ثلاثة عشر عاماً على صدور الدستور ومع ذلك لم تتخذ أي خطوة عملية نحو تشكيله.

الدول تختلف بطريقة توزيع السلطات التشريعية بين المجلسين، فأمریکا تميل إلى توزيعها بشكل متساوٍ بين النواب والشيوخ ما عدا في الأمور المالية، فهي من حق مجلس النواب، مع الاحتفاظ بحق مجلس الشيوخ بتعديلها، وقد يصل الحق إلى إعادة صياغة المشروع برمته.

أما الدستور الألماني وإن أعطى حق الاقتراح للمجلسين إلا أنه قيّد اقتراح مجلس الولايات بأن يُقدم أولاً للحكومة الفيدرالية التي تُبين وجهة نظرها خلال مدة (من ستة أسابيع إلى تسعة أسابيع)، ثم تُحيل الاقتراح لمجلس النواب. وتتشابه الهند مع أمريكا بهذا الأمر حيث إن الاختصاصات متساوية ما عدا في الأمور المالية فيختص بها مجلس النواب وحده، وتُحل الأمور الخلافية بجلسة مشتركة بين المجلسين، ولكن لأن عدد مجلس النواب بالعادة أكثر، فالخلاف يُحسم حتماً لصالح مجلس النواب.

ب. هيئة تشريعية إقليمية (محلية): توجد إلى جانب البرلمان الفيدرالي في كل ولاية فيدرالية هيئة تشريعية إقليمية تختص بالتشريع في تلك الولاية، وتستمد مشروعية الاختصاص من الدستور الاتحادي الذي يُحدد اختصاص الولايات، فهي تُشرع في تلك المجالات المحددة. لذلك فإن الولاية هي التي تقوم بتنظيم سلطاتها التشريعية، حيث يقوم برلمان الولاية بسن التشريعات الخاصة بالولاية، والمنظمة للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيها. ومن هنا تختلف القوانين من ولاية لأخرى، حيث نجد أن بعض الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية وبعض النشاطات التجارية تجد حلولاً متباينة في هذه الولايات لدرجة أن مواطني الولايات يكثرون من التنقل بينها للاستفادة من اختلاف القوانين التي تنظم تصرفاتهم.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تملك كل ولاية هيئة تشريعية يطلق عليها اسم المجلس التشريعي. وتتكون هذه الهيئة غالباً من مجلسين؛ مجلس الشيوخ ومجلس النواب<sup>(20)</sup>. ويتم اختيار أعضاء الهيئة التشريعية على أساس الانتخاب العام المباشر. ومن الجدير بالذكر أن اختلاف التشريعات بين الولايات لا يعني تصدعاً في بناء الوحدة القانونية للدولة، مادامت تلك الدولة تستمد مشروعيتها من المركز، وهي مرتبطة بذلك المركز من حيث الصلاحيات والمناطق التي يسمح العمل بها والمواضيع المسموح تداولها وتنظيمها.

ج. اختصاصات مشتركة بين البرلمان الفيدرالي والبرلمان المحلي: قد تعتمد بعض الدساتير إلى وضع اختصاصات تشريعية مشتركة بين الهيئة التشريعية في الولاية والهيئة التشريعية المركزية، ويجب أن تُحدد المواضيع بدقة. ففي الدستور الألماني ولا سيما المادة 74 منه تذكر أن

(20) في الهند نص دستور سنة 1949 في المادة 168 منه على أن لكل ولاية هيئة تشريعية إقليمية تتكون من مجلسين: الجمعية التشريعية والمجلس التشريعي.



التشريعات التي يتم تنظيمها على وجه الاشتراك واردة في ثلاثة وثلاثين بنداً منها: القانون المدني، والقانون الجنائي، ونظام السجون، والتنظيم القضائي، وإجراءات التقاضي، وشؤون المحاماة، والتأمين الاجتماعي. أما الولايات المتحدة الأمريكية فأعطت حقاً للولايات بفرض الضرائب على الواردات والصادرات بشرط موافقة الكونغرس عليها، على أن يكون الإيراد الصافي لصالح خزنة الولايات المتحدة الأمريكية. أما الدستور الهندي فقد حدد الاختصاصات المشتركة بالقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية والمدنية.

إذاً في الختام يتضح لنا بأن صناعة القوانين في الدولة الفيدرالية تتم بثلاث طرق: الطريقة الأولى: عن طريق البرلمان الفيدرالي وتسري قوانينها على كل إقليم في الدولة. الطريقة الثانية: عن طريق البرلمان الإقليمي المحلي، وتسري قوانينه على الولاية التي تقع ضمن صلاحيته التشريعية. أما الطريقة الثالثة: وهي مشتركة بين البرلمان الاتحادي والمحلي وتسري القوانين بالنتيجة على جميع أراضي الدولة الفيدرالية ومواطنيها.

## 2. الوظيفة التشريعية في الدول الموحدة (اللامركزية الإدارية)

تتبع الدول الموحدة في نظامها الإداري أحد الخيارين، المركزيّة الإدارية، أو اللامركزية الإدارية. وإن بدا واضحاً معالم الاختلاف في النظام الإداري ما بين الخيارين، إلا أن الوظيفة التشريعية لا يؤثر عليها الخياران، بل إن السلطة التشريعية في كلا النظامين ذات مستوى واحد، ولا تؤخذ بتقاسم السلطات بين المركز والأطراف. ورغم ذلك فإن آليات التشريع والهيئات التشريعية في الدول الموحدة تختلف من واحدة لأخرى، فبعض الدول تتبع نظام المجلسين مثل فرنسا (الجمعية الوطنية - الشيوخ) والأردن (النواب - الأعيان) والمغرب (النواب - المستشارون). كما يختلف الدور المعطى للمجلس المعين باختلاف الدول، فبعضهم يُساوي بين المجلسين (الأردن) وبعضهم الآخر يهمل المجلس الثاني المعين بحيث يكون شكلياً ولا دور له (مجلس الشورى في مصر سابقاً). وبعض الدول الأخرى تأخذ بنظام المجلس بغرفة واحدة، مثل سورية - لبنان - تونس وغيرها. أما لجهة الوظيفة التشريعية ومن يقوم بها في الدولة، فنستطيع أن نُميز بين ثلاث طرق في الدولة الموحدة:

1. الطريقة الأولى: حصر التشريع بالبرلمان المركزي، فلا يصدر أي قانون إلا من خلال البرلمان، ولا يسمى قانوناً ما لم يُصادق عليه البرلمان، مع إعطاء الحق لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون (المراسيم التشريعية) ولكن يستطيع البرلمان أن يصادق عليها، وتبقى نافذة، أو يبطلها ويلغها وبأثر رجعي وهذه الطريقة أخذت أغلب الدول الموحدة.

2. الطريقة الثانية: نستطيع أن نُسَمِّها الطريقة الفرنسية، لأن أول من نص عليها كان الدستور الفرنسي لعام 1958 حيث حددت المادة 34 منه المواضيع التي تصدر بقانون على سبيل الحصر، فلا يستطيع البرلمان التشريع بغير المواضيع المحددة في الدستور. هنا نجد أن الأصل أن تُعالج المواضيع بمراسيم تنظيمية إدارية، والاستثناء أن يصدر بقانون، لذلك حُددت مهمة الاختصاص التشريعي على سبيل الحصر، واتخذ المنهج ذاته دستور تونس بعد الثورة.

3. الطريقة الثالثة: أخذت بها إيطاليا في دستور 27 ديسمبر 1947 ولا سيما المادة الخامسة منه<sup>(21)</sup> التي أعطت الحق في بعض المواضيع التي تخص المجالس المحلية سلطة التشريع، وذلك إضافة لتشريع البرلمان، فهناك مجال محجوز للمجالس المحلية لتُشرع به.

أما في سورية، فلقد نص دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 على الوظيفة التشريعية بالفصل الأول من الباب الثالث في الدستور حيث عالج جميع شؤون مجلس الشعب من المادة (55 إلى 82). كما حدد الدستور بأن السلطة التشريعية منوطة بمجلس الشعب، فلأعضاء حق اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها. لكن الدستور أعطى أيضاً لرئيس الجمهورية سلطات تشريعية يتفوق بها على سلطات مجلس الشعب صاحب الاختصاص الأصيل، فهو يتولى التشريع بسلطة تتفوق زمانياً على سلطة مجلس الشعب الذي هو مقيد بفترات انعقاده، بينما رئيس الجمهورية وفق المادة (113) يتولى التشريع على مدار العام وبكل الظروف الطبيعية والاستثنائية<sup>(22)</sup>.

أسهم هذا التعلُّق على سلطات مجلس الشعب، بفقدان دوره وأهميته، وتحولت وظيفته من صناعة القانون إلى التصديق على قوانين الرئاسة، ولا يمكن تجاوز هذا الواقع إلا بدستور تضعه جمعية تأسيسية منتخبة تعيد وظيفة التشريع لوضعها الطبيعي في الدولة السورية. وينبغي ألا يُعطى رئيس الجمهورية سلطة تشريعية بشكل منفرد، بل يجب أن تعطى السلطة التشريعية لرئاسة مجلس الوزراء مجتمعين، وفي حالة الضرورة الحقيقية وتحدد شروطها بدقة، وأهمها ألا يكون المجلس منعقداً، ولا يمكن دعوته للانعقاد، بسبب ظروف طارئة مثل الحرب وغيرها. كما يمكن التخفيف من مركزية التشريع والبرلمان وذلك باتباع الطريقة الفرنسية بحيث تحدد المواضيع على سبيل الحصر التي تعالج بالتشريع، ويترك الباقي للسلطة التنفيذية لتعالجه بقرارات تنظيمية. وعليه يجب أن تكون وظيفة التشريع في المستقبل مقسمة بين البرلمان واختصاصه حصري، والسلطة التنفيذية

<sup>(21)</sup> المادة (5) من الدستور الإيطالي تنص: "تعترف الجمهورية الإيطالية بالإدارات الذاتية المحلية وتدعمها، وتحقق المرافق الواقعة على عاتق الدولة أقصى أشكال الإدارة اللامركزية، ونجعل مبادئ تشريعاتها وأساليبها متلائمة مع مقتضيات الإدارة الذاتية واللامركزية".

<sup>(22)</sup> الدستور السوري، نص المادة 113

واختصاصها مطلق في كل ما لم يرد عليه نص، كل ذلك حتى تستطيع الوظيفة التشريعية أن تعطي قوانين تعكس رغبة المواطنين بها، ويقترّب التشريع من معالجة قضاياهم وهمومهم.

### ثالثاً: الوظيفة القضائية وفقاً لأنماط المركزية واللامركزية

تمارس هذه الوظيفة السلطة القضائية، وتقوم مهمتها على الفصل في المنازعات التي تنشأ بين المواطنين بعضهم بعضاً من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة أخرى. ورغم تبلور استقلال السلطة القضائية عن باقي السلطات في الدولة المعاصرة، إلا أن الدساتير بشكل عام لا زالت خجولة بالتطرق للسلطة القضائية ومهامها وأقسامها وأنواعها واستقلالها. وقد جرت العادة أن تُفصّل الدساتير في مهام السلطين التشريعية والتنفيذية، وتتطرق بشكل إجمالي للسلطة القضائية، وإن فصّلت فتذكر مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الدستورية دون غيرهما. وإن عدم تفصيل الدساتير لا يُقلل من أهمية هذه السلطة، التي هي عنوان سيادة الدول. فلا تظهر سيادة الدولة بشكل واضح إلا بتطبيقها لقوانينها على إقليمها من خلال محاكمها. وهي مُركّز الأمن بالدولة، فالسلطة القضائية تعاقب المجرمين، وتحاسب الفاسدين، وتنصف المظلومين، وبذلك تحقق الأمن للجميع. لذلك فإن استقلال القضاء ضرورة ملحة وحاجة مجتمعية، بعيداً عن كونه مجرد مطلب يخص فئة القضاة باعتبارهم ممارسين بأعلى مستوى في هذه السلطة.

ويختلف موضوع الاستقلال والمهام المنوطة بهذه السلطة من دولة لأخرى، وفق دساتيرها وقوانينها، ولكن تقارب الدول المتشابهة شكلاً بوظيفة السلطة القضائية لديها. لذلك سنعمد إلى دراسة الوظيفة القضائية في الدول التي تتبع اللامركزية السياسية، وفي الدول الموحدة التي تتبع اللامركزية الإدارية.

#### 1. الوظيفة القضائية في الدولة الفيدرالية (اللامركزية السياسية)

إن طبيعة الدولة الفيدرالية وإدارتها تتطلب مستويات حكم ثنائية<sup>(23)</sup> وأحياناً ثلاثية<sup>(24)</sup>، وما يترتب على ذلك من خاصية ازدواج السلطات العامة في دولة الاتحاد الفيدرالي، وقيام مشكلة توزيع

<sup>(23)</sup> المستوى الأول للحكم الفيدرالي والمستوى الثاني لحكومة الأقاليم أو الكونتونات أو الولايات

<sup>(24)</sup> ففي بعض البلدان يعترف الدستور بالحكومات المحلية داخل الفيدراليات على أنها الطبقة الحكومية الثالثة، وهي طبقة مستقلة و متميزة، وكان الدستور الألماني لسنة 1949 أول الدساتير الذي تناول هذه المسألة. أما الدستور الإسباني لعام 1978 فأعطى الحق في الاستقلال الذاتي المحلي من السلطات الأخرى بما فيها الهيئة التشريعية للولاية.

أما الهند في دستور 1992 ونتيجة لاعتبارات تنمية أعطى الحكم المحلي امتيازات واضحة، وسارت جنوب إفريقيا بدستورها لعام 1996 على النهج ذاته، ولكن لاعتبارات ديمقراطية إضافة للتنمية، واعتبرت نيجيريا في دستور 1999 الحكم المحلي من مستويات الحكم.

الاختصاص ما بين الحكومة المركزيّة وحكومة الأقاليم، وما يحدث بينها من تنازع كل ذلك أدى إلى ظهور أنواع من القضاء جديدة، وغير معروفة في الدول الموحدة.

وعليه تم توزيع الاختصاصات القضائية بين هيئات فيدرالية (قضاء فيدرالي) وهيئات الولايات (قضاء محلي) وفق نصوص دستورية صريحة لتحقيق التعاون والانسجام بين الطرفين. ولكن وفقاً لطبائع الأشياء يحتمل حدوث منازعات بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات، أو بين بعضها بعضاً، أو بين أفراد ينتمون إلى ولايات مختلفة. تُحتم هذه المسائل القانونية وغيرها من الأمور القضائية وجود نظام قضائي ذي طابع خاص، تُمثله هيئة قضائية فيدرالية تشمل الدولة كلها، وتكفل الحدود الفاصلة بين الحكومة المركزيّة وحكومة الولايات، أو بين الولايات بعضها بعضاً. كما تُحدد مجالات نشاطها، وتحسم النزاع الحاصل بين الأفراد الذين ينتمون إلى ولايات مختلفة. مما يستوجب أن توجد محكمة فيدرالية، يقع عليها القيام بهذه المهمة. وهي ليست أداة بيد الحكومة الفيدرالية تتخذها لتقوية سلطاتها وتوسيع اختصاصاتها، وإنما هي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفيدرالية والولايات تسعى إلى تحقيق التوازن والحفاظ عليه بينهما، بما يكفل تحقيق الأهداف التي تبناها الدستور الفيدرالي. وعليه سوف ندرس الوظيفة القضائية في الدولة الفيدرالية من خلال القضاء العادي (الاتحادي والمحلي) والمختص بالنظر في نزاعات الافراد، والمحكمة الاتحادية المختصة بمراقبة تطبيق الدستور، وتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والسلطات المحلية.

أ. القضاء المحلي والفيدرالي: يُعد النظام الفيدرالي نظاماً واقعياً أملتّه الظروف المادية والواقعية في سبيل احتواء نزعة الانفصال للوحدات المكونة له على خلفية أسباب متعددة. وسيبقى النموذج الفيدرالي قابلاً للتطور وإعادة التشكل، لأن عملية البناء الفيدرالي عملية ديناميكية متحركة بصورة متواصلة وتلقائية. من هذا المنطلق تتفاوت النماذج الفيدرالية بالنسبة لشكل السلطة القضائية، ففي معظمها يكون القضاء لا مركزياً، كما هو الحال في ألمانيا وسويسرا، أي يكون لكل وحدة من الوحدات قضاؤها الخاص. في حين أن القضاء في أسبانيا لا يزال مركزياً، ومن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية حيث تتم إدارة شؤون القضاء والقضاة والمحاكم بأنواعها من قبل السلطة الاتحادية.

وقد يكون القضاء مزدوجاً كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يوجد محاكم اتحادية ومحاكم للولايات، بالإضافة للمحكمة الاتحادية العليا. كما توجد في كل ولاية محاكم تابعة للسلطة الاتحادية، تنظم الدعوى بدرجة أولى. وهناك عدد من المحاكم التي تنظم الدعوى بدرجة ثانية، بالإضافة للمحاكم التي تنظم الدعاوى بدرجة أخيرة، ولا يشترط في الأخيرة وجودهما في كل ولاية. وتُعد المحكمة الاتحادية العليا المرجع النهائي لكل درجات القضاء وتنظر

في القضايا بعد مرورها في الدرجات المختلفة أو في حال تضارب القوانين الفدرالية وقوانين الولايات. وهناك قواعد وإجراءات معقدة لنقل الدعوى من محاكم الولاية للمحاكم الاتحادية، على أنه في أي مرحلة من مراحل الدعوى يجوز نقل الدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا إذا كان موضوعها ينطوي على خرق أو مخالفة للدستور الفدرالي.

ويواجه القضاء المزدوج في الولايات المتحدة الأمريكية صعوبات، أهمها التمييز بين ما هو اختصاص محاكم الولايات والمحاكم الاتحادية<sup>(25)</sup> هذا بالإضافة إلى التكلفة والنفقات المالية التي يتطلبها إنشاء المحاكم الاتحادية، وإعادة الكادر القضائي.

ب. المحكمة الدستورية: إن أحد أهم الضمانات في الدول الفيدرالية هي وجود هيئة قضائية عليا، تختص بالفصل فيما لو ظهرت منازعات بين السلطات الفيدرالية والولايات، وبما يتفق مع تفسير سليم للدستور. ذلك أنه مهما حاول واضعو الدستور مراعاة الدقة في صياغته لا بد من وجود تشابك أو تداخل في الصلاحيات، وعليه فإن القضاء الدستوري هو المختص بكفالة احترام الدستور، ورد الاعتداءات التي قد تقع عليه، وتفسيره بما يتفق مع مضمونها ووجه المصلحة المقصود منها.

والمحكمة الدستورية لها وظيفة في غاية الأهمية في النظام الفيدرالي، حيث تقوم بمراقبة دستورية القوانين الفيدرالية، وقوانين الأقاليم، كما هو مقرر في الدستور الفيدرالي. فتتمن مهمة المحكمة الدستورية في فصل المنازعات المتعلقة بالسلطات والاختصاصات التي قد تنشأ بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية، أو بين حكومة إقليمية وأخرى. وتستلزم هذه المهمة أن تكون المحكمة الدستورية العليا هيئة محايدة ومستقلة.

**المحكمة العليا الأمريكية كنموذج كونها الأقدم والأكثر نشاطاً في الدول الفيدرالية.**

يتم تعيين أعضاء المحكمة العليا في أمريكا من قبل رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ على ذلك<sup>(26)</sup>. وتختص المحكمة العليا في الرقابة على الاتحاد، والتي تعني مراقبتها لمدى احترام توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور الاتحادي بين السلطة المركزية وسلطات الولايات، وإجبارهم على احترام هذا التوزيع. وهذا يعني أن تصرفات السلطة التنفيذية تخضع لرقابة المحكمة العليا من

<sup>(25)</sup> رغم وجود نصوص تحدد اختصاصات المحاكم، إلا أن الممارسة الطويلة واختلاف التفسيرات، قد جعل من العسير التمييز بين تلك الاختصاصات، وقد أدى ذلك إلى نشوء ما يسمى عند المحامين الأمريكيين (منتدى التسوق) وهي مجموعة الاستشارات التي يبذلها المحامون لتحديد المحكمة الأصلاح لإقامة الدعوى.

<sup>(26)</sup> الدستور الأمريكي، أحكام المادة (2) الفقرة (2)

حيث دستورية القوانين. وتتجلى اختصاصاتها في ثلاثة وجوه: رقابة المحاكم المحلية في كل ولاية على القوانين المحلية بالنسبة إلى دستور الولاية، والرقابة على قوانين الولاية بالنسبة للدستور الاتحادي، والرقابة على القوانين الاتحادية بالنسبة إلى الدستور الاتحادي. وقد لعبت المحكمة العليا دوراً هاماً في الرقابة والتوازن بين السلطات المركزيّة والإقليمية.

وقد نشأت هذه الرقابة باكراً في عام 1803 في معرض النظر في قضية ماربوري ضد ماديسون<sup>(27)</sup>، لتوسع من اختصاصها في الرقابة، حتى وصلت إلى حد التوسع في تفسير المقصود من مخالفة القانون للدستور. إذ إن تفسيرها لم يُعد مُقتصراً على النظر في مخالفة القانون للدستور، بل بدأت تنظر في مدى ملاءمة أو عدم ملاءمة القانون لظروف المعيشة الاجتماعية والسياسية<sup>(28)</sup> أي مناقشة الحكمة التي تقف وراء إقرار القوانين، وهذا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية. وقد أقدمت المحكمة العليا على إبطال قوانين عدة، منها قانون التمييز العنصري لعام 1954 في دعوى ضد مؤسسة التعليم التي كانت تطبق مبدأ ((متساوون ولكن منفصلون))، وأمريكا ضد نكسون (فضيحة واترغيت).

## 2. الوظيفة القضائية في الدولة الموحدة (اللامركزية الإدارية): سورية نموذجاً

لا تتأثر السلطة القضائية في الدولة الموحدة وإن اتبعت في إدارتها اللامركزية وتبقى موحدة. ويمكن تحديد ثلاثة أنواع للقضاء في الدولة الموحدة:

- 1) القضاء العدلي: ويرأسه مجلس القضاء الأعلى، ويُعتبر أعلى سلطة قضائية في الدولة، ويشرف بشكل مباشر على أعمال السلطة القضائية العدلية (المدني-الجزائي).
- 2) القضاء الإداري: حيث يوجد لدى بعض الدول التي تؤخذ بالقضاء المزدوج، وينظر في المنازعات الإدارية بين وزارات الدولة وهيئاتها العامة بمختلف تصنيفاتها، أو بينها وبين الأفراد.

<sup>(27)</sup> تتلخص هذه القضية بأن الاتحاديين كانوا في الحكم قبل عام 1800 وعين الاتحاديون 42 قاضياً، وأغفل وزير الداخلية (مارشال) إرسال أوامر التعيين، وعندما استلم الجمهوريون السلطة لفوزهم بالانتخابات، أوعز رئيس الجمهورية جيفرسون إلى وزير الداخلية الجديد (ماديسون) تسليم أوامر تعيين (25) قاضياً فقط. فلجأ أربعة قضاة لم يستلموا أمر التعيين ومنهم (ماربوري) إلى المحكمة الاتحادية العليا، مطالبين الحكومة بحقهم في التعيين بشخص وزير داخلية (ماديسون) وتسليم أوامر التعيين. فقررت المحكمة حق المدعي بالتعيين، ورد الطلب المتعلق بإصدار أوامر التعيين، معللة ذلك بأن قانون التنظيم القضائي لعام 1789 الذي حول السلطة التنفيذية إصدار أوامر التعيين، هو غير دستوري لأن الكونجرس لا يملك أن يوسع اختصاصها المحدد في الدستور على سبيل الحصر.

<sup>(28)</sup> قضت المحكمة الاتحادية بعدم دستورية قوانين الإصلاح لعام 1933 التي طرحها روزفلت، بحجة مخالفتها للمفاهيم التقليدية للنظام الدستوري الأمريكي، لكنها بعام 1936 تراجعت عن قرارها، بعد فوز روزفلت بنسبة ساحقة، وغياب ثلاثة من قضاها.

3) القضاء الدستوري: حيث توجد هيئة قضائية أو سياسية تراقب وتفصل في دستورية القوانين، وتسمى المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري.

أدناه أهم الأجسام والهيكل القضائية في سورية:

1. مجلس القضاء الأعلى في سورية: هو الهيئة القضائية العليا التي تمثل السلطة القضائية في سورية. ويُشكل الضمانة الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، حيث يُنابط به الإشراف الكامل على المحاكم والقضاة. ويتشكل مجلس القضاء الأعلى من:

أ. رئيس الجمهورية وينوب عنه وزير العدل في حال غيابه رئيساً.

ب. رئيس الهيئة العام لمحكمة النقض عضواً.

ج. النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض عضواً.

د. معاون الوزير لوزارة العدل عضواً.

هـ. النائب العام عضواً.

و. رئيس إدارة التفتيش القضائي عضواً.

ويختص المجلس بتعيين القضاة، ونقلهم، وترفيعهم، وتأديبهم، وعزلهم، وإحالتهم إلى التقاعد، أو الاستيذان، وقبول استقالتهم. ومن أسى مهامه الإشراف على استقلال القضاء، واقتراح مشاريع القوانين المتعلقة بحصانة ورواتب القضاة.

2. القضاء العادي في سورية: وهو صاحب الولاية العام لكل الخلافات، ولا يخرج عن اختصاصه إلا ما أسند المشرع أمر الاختصاص فيه لجهة أخرى بنص خاص. وهو لا يحتاج إلى نص لتحديد اختصاصه لأن ولايته شاملة، ويتفرع إلى جهتين قضائيتين: القضاء المدني<sup>(29)</sup> والقضاء الجزائي<sup>(30)</sup>.

3. القضاء الإداري في سورية (مجلس الدولة): ويتبع لمجلس الوزراء، ويختص بالنزاعات التي تكون الإدارة فيها أحد طرفي النزاع، ويتألف القضاء الإداري من قسمين: القسم القضائي، والقسم الاستشاري.

<sup>(29)</sup> يتألف القضاء المدني السوري من محاكم على درجات تبدأ بمحكمة الصلح المدني، ومحكمة البداية المدنية، ومحكمة الاستئناف المدني، ومحكمة النقض الغرفة المدنية.

<sup>(30)</sup> ويتألف القضاء الجزائي السوري من النيابة العامة وبرأسها وزير العدل، ومحكمة صلح الجزاء، ومحكمة بداية الجزاء، ومحكمة استئناف الجزاء، والقضاء المختص بالقضايا الجنائية يتألف من قاضي التحقيق، قاضي الإحالة، ومحكمة الجنابات، ومحكمة النقض الغرفة الجزائية.

4. **المحكمة الدستورية العليا:** وهي هيئة قضائية مستقلة مقرها مدينة دمشق، وتتكون من سبعة أعضاء على الأقل، يكون أحدهم رئيساً. ويُسممهم رئيس الجمهورية بمرسوم، وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات ميلادية. وتختص المحكمة الدستورية العليا وفق ما نصت المادة 146 من دستور عام 2012 بالرقابة على دستورية القوانين، والمراسيم التشريعية، واللوائح والأنظمة، وإبداء الرأي بناءً على طلب رئيس الجمهورية في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية؛ والإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية؛ والنظر بالطعون الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، ومحاكمة رئيس الجمهورية في الخيانة العظمى<sup>(31)</sup>. إذاً فهي رقابة سياسية لأن تكوينها لا يدخل في أعداد القضاة، وإن جاز لرئيس الجمهورية التعيين من بين القضاة أعضاء فيها. وهي رقابة مسبقة أي تقع قبل إصدار القانون أو المرسوم التشريعي، ولا تُمارس رقابة لاحقة.

وعليه يمكن تقديم جملة من المقترحات الخاصة بإصلاح بالوظيفة القضائية في سورية المستقبل من خلال النقاط الآتية:

1. إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وإبعاد السلطة التنفيذية عن التشكيل<sup>(32)</sup>، وتسمية رئيس الهيئة العامة لمحكمة النقض رئيساً، ونائبه أعضاء، ورؤساء محاكم الاستئناف في دمشق وحلب ورؤساء الهيئات القضائية، شريطة ألا يكون قرار تعيينهم بتلك الهيئات من قبل وزير العدل، وحصر مهام وزير العدل وعلاقته بموظفي الوزارة دون القضاة.
2. تخصيص موازنة مستقلة خاصة بالسلطة القضائية، يضع مقترحها ويشرف على تنفيذها المجلس الأعلى للقضاء.
3. تفعيل الحصانة القضائية ضد النقل والعزل بما يخص القضاة، وتشكيل جهة يلجأ إليها القاضي عند شعوره بالغبن والظلم، وتعزيز الاستقلالية والحيادية في عمل مجلس الدولة. ومن هذا المنطلق إلغاء تبعية مجلس الدولة لمجلس الوزراء.
4. منع قضاة مجلس الدولة بكافة تصنيفاتهم ودرجاتهم من العمل كمستشارين لدى رئاسة مجلس الوزراء، والوزارات، والمؤسسات، حتى لا يكون هذا مدخلاً للطعن بحيادتهم. وتفعيل القضاء

<sup>(31)</sup> الدستور السوري لعام 2012، آلية المراجعة للمحكمة الدستورية المادة 147  
<sup>(32)</sup> على غرار مجلس القضاء المصري الذي يشكل فقط من القضاة فهو يتألف من:

- رئيس محكمة النقض رئيساً.
- أقدم نائبين لرئيس محكمة النقض أعضاء.
- رئيس محكمة استئناف القاهرة عضواً.
- رئيس محكمة استئناف الإسكندرية عضواً.
- رئيس محكمة استئناف طنطا عضواً.
- النائب العام في الجمهورية عضواً.



الإداري باتباع جميع النظريات الفقهية الحديثة، والاجتهادات القضائية في الدول المتطورة، فرنسا مثلاً، وتعميمها على القضاة الإداريين.

5. لأن المحكمة الدستورية العليا تُعتبر الحارس الأمين على دستورية القوانين، فينبغي إبطال جميع القوانين المتغولة على الحقوق والحريات العامة وكذلك اتباع عدة إجراءات أهمها: استبدال الرقابة السياسية برقابة قضائية. وذلك لأن إجراءات الجمهورية العربية السورية للرقابة السياسية لم تُجدِ نفعاً، فلم تُلغ المحكمة الدستورية منذ تأسيس الدولة السورية أي قانون لغاية تاريخه، ونعزو الأمر لطبيعة الأنظمة السياسية المتعاقبة من جهة، وسلبية الرقابة السياسية من جهة أخرى<sup>(33)</sup>. أيضاً لا بد من إبعاد أي دور للسلطة التنفيذية بتشكيل المحكمة، ولا سيما رئيس الجمهورية، لأنها محكمة مختصة بمحاكمته، لا بل هي الجهة القضائية الوحيدة المختصة بذلك. ويمكن إناطة مهمة تشكيلها لهيئة عامة من القضاة الدستوريين. ومن الضرورة التأكيد على استقلالية المحكمة، وعدم تبعيتها لأي جهة، وتفعيل رقابة الدفع لدى القضاء العدلي والإداري بنص صريح في الدستور<sup>(34)</sup>، وتوسيع حق مراجعة المحكمة، ولا سيما في حالة الاعتداء على الحقوق والحريات العامة، بحيث يعطى الحق للمواطن الذي تضرر بسبب قانون مراجعة المحكمة على غرار المحكمة الألمانية الاتحادية؛ ناهيك عن تفعيل جميع أنواع الرقابة على القوانين، بحيث تكون قبل صدوره (مسبقة) وبعد صدوره (لاحقة).

هذه الإصلاحات تتم من خلال النص على ذلك في الدستور، والنص في قانون العقوبات على تجريم من يحاول استغلال نفوذه من أجل الاعتداء على استقلال السلطة القضائية وحيادتها بعقوبات رادعة وزاجرة.

<sup>(33)</sup> نشأت الرقابة السياسية في فرنسا بعام 1799 بدستور السنة الثامنة لإعلان الجمهورية، وأنيطت المهمة بمجلس الشيوخ الذي لم يُلغ أي قانون، وتكررت التجربة بدستور سنة 1852 بسلطات أوسع سواءً لجهة المراجعة والمراقبة والاستقلالية، ومع ذلك لم يفعل شيئاً وارتضى أن يكون مطية لنابليون الثالث. ولفشل الرقابة في الدساتير السابقة لم ينص دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة على ذلك، أما دستور فرنسا لعام 1946 فشكل لجنة دستورية برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيسي غرفتي البرلمان، وتسعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية، وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الشيوخ. فكانت الرقابة مجرد وسيلة للتوفيق والتحكيم داخل البرلمان الفرنسي، وفي الدستور الأخير أوكلت المهمة لمجلس دستوري مؤلف من تسعة أعضاء، وبقي هذا المجلس ساكناً لغاية عام 1971 حيث أصدر قراراً اعتبر ذاته حامى الحقوق والحريات وليس حامى السلطة التنفيذية. من هذا الاستعراض نستدل على عدم فعالية الرقابة السياسية في دولة ديموقراطية مثل فرنسا، فقد انتظرت الرقابة السياسية ما يقارب مئة وسبعين عاماً حتى بدأت أولى خطواتها. في حين أن الرقابة القضائية كانت فاعلة و متميزة وأحدثت أثراً على مسار الحياة القانونية منذ اللحظات الأولى لنشوتها.

<sup>(34)</sup> رقابة الدفع: حل ابتدعتها المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، مؤداً أن أي قاضي مختص بأي نزاع إذا أثير أمامه دفع بعدم دستورية القانون الواجب التطبيق على النزاع، فيعتبر محتفظاً بتقدير دستورية القانون، ويرفض تطبيقه على النزاع إذا قدر أن القانون غير دستوري، وهذه الرقابة تعتبر ذات طابع دفاعي، وهي لا تؤدي إلى الحكم ببطان القانون بمواجهة الكافة، إنما تكتفي باستبعاد القانون غير الدستوري على النزاع المطروح أمامها فقط.



## الوظيفة الأمنية في النظم اللامركزية

## المبحث الرابع

معن طلاع\*

---

\*معن طلاع: باحث في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تتركز اهتماماته البحثية على دراسة الفواعل الإقليمية والدولية في الشأن السوري بالإضافة إلى قضايا الأمن والدفاع في سورية.

## المبحث الرابع: الوظيفة الأمنية في النظم اللامركزية

تشهد الدول التي خرجت من صراعات - أو ما تزال تشهدها - لزاماً عمليات لإعادة الضبط المفاهيمي والتطبيقي للعديد من وظائف الدولة على عدة مستويات. ويتأكد ذلك إن كانت تلك الدولة قد شهدت تغييراً في طبيعة نظامها السياسي والإداري، أو بلغت بحكم تداعيات الصراع مبلغاً يجعل العودة إلى الصيغ الناظمة ما قبل الصراع عودة شبه مستحيلة خاصة بعد تآكل أطرها الإدارية والوظيفية وعدم قدرتها على مواجهة التحديات المتوقعة بالمقاربات القانونية والدستورية ذاتها. ومما يُعزز تلك العمليات أن معظم تلك الدول شهدت تفسخاً مجتمعياً وتشظياً مناطقياً يجعل صيغ "التعايش الوطني" تبحث عن محددات جديدة ناظمة وضابطة وملموسة أكثر مما كانت عليه كحالة شعاراتية وادعائية. وبالوقت ذاته لا تسعى بمحدداتها إلى محاصصة حزبية أو مناطقية أو طائفية بقدر ما هي إعادة توزيع الصلاحيات وعدم مركزتها بيد السلطة المركزية وفق صيغ تُراعي خصوصية هذه الدول وتتسق مع الأسباب السياسية والاجتماعية للصراع.

ومن أهم هذه الوظائف، تلك المتعلقة بالأمن الوطني وتطبيقاته وآليات تنفيذه وحوكمته ومستويات توزيع الوظائف الأمنية. ومما يزيد تعقيد هذه النقاشات والجدليات ارتباط الأمن ومؤسساته وقطاعاته بجملة من الأسباب العابرة للصراع، وبالعديد من القضايا المتعلقة بالنظرية الأمنية الملائمة لمعادلات الأمن المحلي والإقليمي والدولي والمتسقة مع مسببات الاستقرار. وتغيب هذه المسببات في أغلب العمليات الانتقالية - موضوعياً - لتعود جدليات "الأمن / الحرية"، وتستحوذ على الإطار الذهني والمعرفي لصناع السياسات العامة. وتبرز العديد من الأسئلة المرتبطة بطبيعة النظام السياسي المتوقع: هل "الأمن" هو العمل على التحرر من التهديد فقط؟ أم هو قدرة الدولة والمجتمعات على الحفاظ على كيانها المستقل وتماسكها الوظيفي؟ أم هو قدرة الدولة على الحفاظ على هويتها المستقلة ووحدتها الوظيفية؟ والثابت من كل هذه الأسئلة أن المحددات العامة التي تفرض نفسها على صناع السياسة العامة في دول ما بعد الصراع أن يكون الأمن الوطني مُتسماً بعدة خصائص، أهمها:

- النسبية: إذ إنه لا يوجد أمن وطني كامل لأي دولة. فالشعور بالأمن المطلق هو بداية التهديد.
- المرونة: فتحقيق الأمن الوطني عملية مستمرة تبعاً للظروف المحلية والإقليمية والدولية.

- الشمولية: فالأمن الوطني ليس هو الأمن الداخلي والنظام العام فقط، بل هو أمن الدولة بجميع مكوناتها الجغرافية والسكانية ونظامها السياسي بما في ذلك أمن المجتمع وثقافته واقتصاده.
- الوضوح: بحيث يجب أن تكون هناك استراتيجية وطنية محددة ومفهومة لكل القائمين على الأمن الوطني في مفاصل الدولة، مما يعني أنها ليست حكرًا على الأجهزة الأمنية والعسكرية. كما أن هذه الاستراتيجية يجب أن تكون متوافقة مع تطلعات الشعب ومطالبه الوطنية.
- الاستقرار: بمعنى أن تراعي عملية بناء فلسفة الأمن وفق مفهوم الاستقرار المستدام وألا تُبنى بآليات دافعة للفوضى.

## أولاً: الأمن ونظريات العلاقات الدولية

لقد أضحى مفهوم الأمن الوطني وسبل تطبيقه وتنفيذه فرعاً مهماً في تكوينات وهندسة بناء الدولة، وظاهرة معقدة الارتباط بالنسق والسياقات والمفاهيم السياسية المحلية والإقليمية والدولية. ويبرز احتياج إعادة بناء المؤسسات الأمنية في الدول التي تشهد تحولاً ديمقراطياً، باعتبارها سبباً رئيسياً في فسُخ القيم السياسية والأخلاقية وعاملاً دافعاً نحو تبني مناهج إعادة التكوين واستيعاب البُعد المحلي فيها لا سيما تلك المتعلقة بآثار الإدارة أو الحكم المحلي على المستوى الأمني. وهذا ما يفرض على عملية البناء أن تكون مرنة تجاه سياسات لامركزية مضبوطة تتوازع فيها مع الأطراف كافة المسؤوليات، وذلك نظراً لحجم الاستحقاقات والتحديات من جهة، واختلاف المهمد الأمني ما بين المناطق ذاتها والدوافع الموضوعية لهذا التبني.

من جهة أخرى، ترتبط النظرية الأمنية للدولة بالنظريات الأساسية في العلاقات الدولية على المستوى النظري كمفهوم، وعلى المستوى العملي كإطار استراتيجي، وبمعزل عن شكل الدولة وطبيعة نظامها السياسي، وهو ما يُحدد من الأثر المحلي لصالح سلوك الدولة. وتعددت المدارس والاتجاهات في تحليل ماهية الأمن الوطني بأبعاده ومؤشراته. ورغم عدم وجود تصنيف حاسم لكتابات الأمن الوطني، إلا أن هناك ثلاث نظريات أو مدارس أساسية للتفكير في العلاقات الدولية فيما يخص القضايا الأمنية لكل منها رؤى متعارضة وهي: النظرية الواقعية، والنظرية الليبرالية، والنظرية الثورية. ويفترض أن يستحوذ هذا الإطار النظري الحيز الأوسع من نقاشات الأمن في سورية نظراً لغيابه المطلق في حكم حافظ وبشار الأسد إذ استند لمعايير تتعلق بتثبيت الحكم وباعتبارات الضبط المحلي.

ووفقاً للنظرية الواقعية فإن الأمن هو أمن الدولة State Security، أي ينصرف إلى التكامل الإقليمي والتماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي للدولة. وتتمثل أهم عناصر مفهوم الأمن الوطني لدى النظرية الواقعية بارتباطها بالقدرة العسكرية للدولة، وبمفهوم الردع والقوة، وأن التهديدات التي تُواجه الدولة ذات طابع عسكري بالأساس ومصدرها خارجي، وأن مسؤولية تحقيق الأمن تتولاها الجيوش وأجهزة المخابرات التابعة للدولة. فالأمن الوطني هنا هو "تلك المجموعة من القواعد الحركية التي يجب على الدولة أن تُحافظ على احترامها وأن تفرض على الدول المتعاملة معها مراعاتها لتستطيع أن تضمن لنفسها نوعاً من الحماية الذاتية الوقائية الإقليمية". وتُبالغ هذه النظرية من مفهوم الأمن وتجعله قيمة عُليا تسخر لها الموارد القومية وتخصص في أغراض الدفاع، ويرفع من نفقة الفرصة البديلة لهذه الموارد على حساب التنمية، وقد يقود ذلك أيضاً إلى نموذج الدولة البوليسية. وتزداد تلك المعضلة خطورة وتعقداً في الدول النامية التي لا تتمتع بدرجة عالية من درجات الإجماع والاندماج والتكامل القومي، فهناك تحديات مجتمعية وليست عسكرية. كما يقتصر مفهوم الأمن على الأبعاد الخارجية خاصة التهديدات العسكرية من جانب دول منافسة، وإهمال الأبعاد الداخلية للمفهوم<sup>(1)</sup>.

أما النظرية الثورية فهي التي يسعى أنصارها إلى تبني نظم التغيير فيها أكثر من الإصلاح. وقد وجدت هذه الرؤية صدى كبيراً في دراسة علاقات الشمال والجنوب والتنمية في عالم الجنوب، وذلك بسبب الفقر المدقع الذي تعانيه أغلبية شعوب العالم. وتُعطي النظريات الثورية من شأن قيمة العدالة، وترى الحرب كمحصلة للاستغلال الاقتصادي من دول الشمال لدول الجنوب، وترى التغيير في هذه العلاقات الاقتصادية مفتاحاً لحل مشكلة الحرب<sup>(2)</sup>. وترفض النظرية الليبرالية فرضيات النظرية الواقعية، فالدولة لدى الليبراليين ليست الفاعل الوحيد في علاقات الأمن الدولية. كما أن الدولة تتألف من عديد من المؤسسات والجماعات التي قد تتباين مصالحها وتدخل في مساومات للوصول إلى اتفاق عام حول تلك المصالح. وبالتالي فإن مفهوم الأمن لدى النظرية الليبرالية لا يقتصر على البُعد العسكري، بل يتعداه إلى أبعاد اقتصادية وثقافية واجتماعية ذات أهمية. وتُركز هذه النظرية على حرية المعاملات والفوائد المتبادلة التي يمكن للمجتمعات أن تجنّبها من وراء الاعتماد المتبادل<sup>(3)</sup>.

(1) مروان محمد حج محمد: "الأمن في العلاقات الدولية"، الموسوعة السياسية، تاريخ الزيارة 6 شباط 2018، الرابط:

<https://bit.ly/2x5NITz>

(2) مصطفى علوي: "ملاحظات حول مفهوم الأمن"، مجلة النهضة الصادرة عن كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، العدد 2000، ص 125.

(3) المرجع نفسه.

تعتمد هذه الانتقادات على الدراسات المتعلقة بمفهوم الأمن القومي في العالم الثالث، والتي أظهرت أن معظم الحروب في الأعوام الأخيرة كان مصدرها محلياً وليس دولياً. وحتى التدخلات الخارجية لم تتم من خلال جيوش عابرة للحدود الوطنية، وإنما بواسطة ميليشيات ومنظمات فدائية أو جماعات انفصالية أو إرهابية تجد مأوى لها في دول مجاورة. وبالتالي يتبنى المنتقدون مفهوماً أكثر شمولاً للأمن ويُعرفونه "بالأمن الإنساني" حتى يكون قادراً على مواجهة التهديدات المتنوعة، بما فيها التهديدات الناجمة عن تلوث البيئة والأمراض وسوء التغذية... الخ. وقد ركزت التعريفات الجديدة للأمن القومي على تقديم رؤية شاملة متعددة الأبعاد للمفهوم، وذلك من خلال التركيز على خمسة أبعاد رئيسية، وهي: الأبعاد العسكرية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية<sup>(4)</sup>.

وتُلمي ضرورات بناء توسيع مفهوم الأمن القومي (وهو ما يسمى المدرسة المجتمعية أو الاتجاه الشمولي/الكلّي في التحليل) مراعاة الأبعاد غير العسكرية ودورها في تأجيج الصراع كالمشكلات الاقتصادية والإدارية التي تُهدد مستوى معيشتهم بسبب النقص في الاحتياجات الأساسية كالغذاء والصحة والإسكان. كما ينبغي التركيز على الحلول المدنية غير العسكرية للمشاكل الأمنية من بينها التحول الديمقراطي، وبناء الدولة، وتنمية المجتمع المدني، والنمو الاقتصادي، والاعتماد المتبادل. أما المسؤولية عن الأمن فلا ينبغي في رأيهم أن تكون مسؤولية الدولة القومية، وإنما تقع على عاتق المؤسسات الدولية ونظام الأمن الجماعي. أما بالنسبة للقيم المحورية للمفهوم الموسع للأمن فلا تشمل القيم التي كان المفهوم التقليدي يركز عليها مثل الاستقلال القومي والتكامل الإقليمي والسيادة وقديسية الحدود، وإنما تتضمن حقوق الإنسان وتوفير احتياجاته الأساسية والرخاء الاقتصادي وحماية البيئة<sup>(5)</sup>. وهذا المفهوم وغيره من مفاهيم الأمن باتت تفرض نفسها على أسئلة العلاقة بين المركز والأطراف وضرورة إعادة توزيع الصلاحيات بما يتوافق مع متطلبات الاستقرار والسلام. وتشمل أهم المهددات التي تعتري حركة البناء والهندسة الأمنية في دول ما بعد الصراع عدم الاستقرار السياسي وتصارع الثقافات والإيديولوجية السياسية، ناهيك عن قدرة الدولة على التدخل والحركة. فالتخلف السياسي يعني وجود مؤسسات غير قادرة على ربط القمة بالقاعدة في الجماعة السياسية. ويؤدي ذلك في حال عدم ضبطه وقوننته إلى تعزيز الاختراق الخارجي، بالإضافة إلى المعوقات التي يفرضها "التخلف الاقتصادي".

<sup>(4)</sup> Benjamin Miller: "The concept of security: should it be redefined?" The journal of strategic studies, Vol:24, No: 2, June 2001, pp19-21.

<sup>(5)</sup> المرجع نفسه

## ثانياً: الصلاحيات الأمنية في الدول المركبة المستقرة: أمريكا وألمانيا نموذجاً

إن هندسة البناء المؤسسي والوظيفي لأجهزة الأمن عملية بالغة الدقة وهي عملية مستمرة التحديث والتصحيح. ويرتبط مؤشر استمرار التغيير في عملية البناء بمدى تحقق الاستقرار، فهذه العملية ستبقى ترتبط من جهة أولى بضرورات الأمن العام وصيانتها، وتتعلق بجهة ثانية بنجاعة مبدأ توازن الأدوار والمهام ما بين المكونات الحكومية والمدنية. ولتوضيح هذه العملية نُركز في السطور الآتية على نموذجين مستقرين: الأمريكي والألماني.

ففيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الاتحاد في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد وسع الدستور الأمريكي من اختصاص الولايات على حساب الاتحاد، فقد نص التعديل العاشر للدستور الصادر عام 1791، على التالي: "إن السلطات التي لم يفوضها الدستور للولايات المتحدة، والتي لم تكن ممنوعة على الولايات ممارستها، هي محفوظة لكل من الولايات أو الشعب". ووفقاً لهذا الدستور تنفرد الحكومة المركزيّة في الولايات المتحدة الأمريكية بجملة من الاختصاصات<sup>(6)</sup>، إلا أنه فيما يتعلق بالصلاحيات الاستخباراتية فإنها بشكل عام بقيت مركزيّة لاعتبارها وظائف سيادية، مع وجود بُنى مستقلة وأخر تتبع لعدة وزارات. ويختلف تموضع هذه البنى فمنها ما هو بالعاصمة ومنها ما ينتشر في عدة ولايات. والسمة المهمة في هذا الصدد أن جميع أجهزة الأمن متكاملة من حيث الاختصاصات ولا يلحظ خلط للأدوار الاستخباراتية والأمنية. وللمزيد عن البنى الأمريكية انظر الشكل أدناه<sup>(7)</sup>:

#	اسم الجهاز الأمني	التبعية	التخصص والمكان
1	جهاز الاستخبارات المركزيّة CIA	مستقلة	مسؤولة عن جمع المعلومات خارج أمريكا/ ولاية فيرجينيا
2	وكالة الأمن القومي NSA	مستقلة	مسؤولة عن عمليات مكافحة التجسس والحماية من عمليات الاختراق والحروب الإلكترونية/ ولاية ميريلاند

<sup>(6)</sup> كالمالية، ووضع القواعد المنظمة لمنح الجنسية، وتنظيم التجارة الداخلية والخارجية، والاختصاصات العسكرية والحربية (إشهار الحرب وتأليف الجيش ووضع قواعد إدارة القوات البرية والبحرية وتنظيمها... إلخ)، والاختصاص القضائي والجزائي (إنشاء المحاكم ذات الدرجة الأقل من المحكمة العليا، والتعديل لنظام المحاكم الفيدرالية). ويختص البرلمان الاتحادي بفرض العقوبات على تزيف الأوراق المالية والسندات والعمل المتداولة في الولايات المتحدة، بالإضافة إلى اختصاصات تشريعية إذ يحق للكونغرس ممارسة السلطة التشريعية المباشرة في الأقاليم الخاصة بالعاصمة الاتحادية، ناهيك عن العلاقات الخارجية إذ إنه من خصائص الاتحاد الفيدرالي وحدة الشخصية الدولية، وفناء الشخصية الدولية للولايات المؤلفة للاتحاد، وهذا الأمر يفضي بالضرورة إلى عدم قدرتها على التمثيل الخارجي المستقل أو على عقد المعاهدات الدولية. كما ينفرد الاتحاد بسلطة التصرف في أراضي الولايات المتحدة والممتلكات الأخرى التابعة لها وإصدار جميع القواعد الضرورية والنظم الخاصة بصونها، فالدولة الاتحادية دون الولايات لها شخصية دولية، والاتحاد هو الممثل الرسمي للدولة، وحيث الأمر كذلك يكون له التصرف بأراضي الدولة وممتلكاتها.

<sup>(7)</sup> للمزيد حول هذه الوكالات انظر الرابط: <https://bit.ly/2mSwz2G>



3	وكالة الاستخبارات الدفاعية DIA	وزارة الدفاع	مسؤولة عن أعمال التجسس العسكرية الخارجية وكافة المعلومات المتعلقة بالنواحي الدفاعية/ ولاية واشنطن
4	وكالة الاستخبارات الجغرافية الوطنية NGA	وزارة الدفاع	جمع وتحليل البيانات الجغرافية وتقديم المساعدات في الكوارث الطبيعية/ فيرجينيا
5	مكتب الاستطلاع الوطني NRO	مستقل	تصميم وبناء أقمار التجسس الصناعية التابعة لأمريكا/ فيرجينيا
6	استخبارات المشاة البحرية الأمريكية MCIA	القوات البحرية	إنتاج المعلومات التي تعتمد عليها عمليات التدخل السريع التي تقوم بها مشاة البحرية/ فيرجينيا
7	الاستخبارات الجوية AFISRA	القوات الجوية	مسؤولة عن تقديم كافة المعلومات الاستخباراتية المرتبطة بسلاح الجو/ تكساس
8	استخبارات البحرية ONI	القوات البحرية	البحث وإرسال التقارير بخصوص أساطيل الدول الأخرى/ ماريلاند
9	مكتب الاستخبارات والمضادة OICI	وزارة الطاقة	جمع المعلومات الخاصة بقطاع الطاقة ومواضعه/ واشنطن
10	مكتب الاستخبارات والتحليل L&A	وزارة الأمن الداخلي	الاهتمام بكافة القضايا المتعلقة بتطوير أداء وزارة الأمن الداخلي/ واشنطن
11	استخبارات حرس الحدود CGI	وزارة الأمن الداخلي	حماية المصالح الأمريكية الاقتصادية والأمنية في أي منطقة بحرية بما فيها المياه الدولية
12	مكتب الاستخبارات والأبحاث INR	وزارة الخارجية	إمداد كافة المصادر الاستخباراتية اللازمة للعمل الدبلوماسي
13	مكتب الإرهاب والاستخبارات المالية TFI	وزارة المالية	حماية النظام المالي الأمريكي
14	مكتب الاستخبارات الوطنية وإدارة مكافحة المخدرات ONSI	وزارة العدل	عمليات تهريب المخدرات واستخدامها داخل الولايات المتحدة الأمريكية
15	فرع الأمن القومي في مكتب التحقيقات الفيدرالية FBI/NSB	مكتب التحقيقات الفيدرالي	مكافحة الإرهاب والتجسس والاستخبارات
16	استخبارات الجيش G2	وزارة الدفاع	وضع السياسات والخطط والإشراف على كافة الأنشطة الاستخباراتية للجيش الأمريكي

أما فيما يتصل بوظيفة الشرطة، فقد تُبعت قوات الشرطة إلى المستوى الإقليمي (اتحاد، دولة، مقاطعة أو بلدية)، وفي عدة مجالات ك(مخدرات، تدخل، النقل، حدود، وما إلى ذلك). وعلى مستوى الاتحاد توجد وكالات لإنفاذ القوانين ووكالات الشرطة الاتحادية (مثل مكتب التحقيقات الفدرالي) وهي تتبع للحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة. أما على مستوى الولايات الأمريكية فيوجد شرطة الولاية التابعة للحاكم أو المجلس التشريعي للولاية ومختصة بالولاية. وعلى مستوى المقاطعات أو

البلديات تنتشر شرطة المقاطعة (تحت سلطة شريف، وهو لقب قائد الشرطة المحلية، يُنتخب في العادة، أو شرطة البلدية (تحت سلطة رئيس البلدية) المختصة في إقليمها المعين<sup>(8)</sup>.

أما توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والولايات في ألمانيا الاتحادية، فمن الملاحظ أن الدستور الألماني، حدد الاختصاصات التي يمارسها الاتحاد على وجه الحصر. ومن هذه الاختصاصات ما يمارسها الاتحاد على وجه الانفراد، ومنها ما يمارسها بصورة مشتركة مع الولايات. وأجاز الدستور لكل من الاتحاد والولايات أن يمارس أحدهما اختصاص الآخر لأسباب معينة. فللاتحاد الحق في تنظيم مسائل تدخل في اختصاص الولايات حيث لا يتسنى تنظيم أمر من الأمور بطريقة فعّالة عن طريق التشريع الذي تصدره الولايات المختلفة، أو حينما تتطلب حماية الوحدة القانونية والاقتصادية وبوجه خاص المحافظة على تجانس ظروف المعيشة خارج حدود إحدى الولايات. وبالمقابل فللولايات ممارسة الاختصاص التشريعي للاتحاد متى حولها قانون اتحادي ذلك صراحة، وفي الحدود التي ينص عليها القانون<sup>(9)</sup>.

وفيما يرتبط بالصلاحيات الأمنية، أقامت ألمانيا جهازاً للمخابرات وجهازاً للشرطة الجنائية إلى جانب الشرطة النظامية. تعمل هذه الأجهزة من خلال وزارة الداخلية والمستشارية. والعمل على ربطها بأكثر من سلطة في الدولة (التنفيذية، والتشريعية، والقضائية) وبوضع قيود دستورية عليها، وتحديد صلاحياتها بقوانين تمنع تحويلها إلى دولة عميقة تتحكم بمصير الناس بعيداً عن القانون. ويوجد اليوم إلى جانب جهاز المخابرات الخارجية (BND)، هيئة حماية الدستور (المخابرات الداخلية)، المسؤولة عن الأمن والمعلومات على المستوى الوطني، إلى جانب جهاز الاستخبارات العسكرية. والمبدأ الأهم في عمل هذه الأجهزة هو الفصل بينها بما يحقق نظاماً متوازناً يضمن حقوق الأفراد والمجموعات، وتتولى رئاسة ديوان المستشارية وظيفه مفوض خدمة الاستخبارات الاتحادية، وهي مسؤولة عن تنسيق عمل المخابرات الخارجية وتعاونها مع سلطات ووكالات دول أخرى<sup>(10)</sup>.

وتمثل هيئة حماية الدستور خدمة المخابرات الداخلية وتخضع لسلطة وزارة الداخلية الاتحادية. ووظيفتها بموجب الدستور العمل على تحقيق تعاون بين الحكومة الاتحادية وبين الولايات فيما يخص حماية الدستور والأمن الداخلي. وتعمل الهيئة مع نظيراتها في الولايات لجمع

<sup>(8)</sup> مساق القانون الدستوري، موقع قانون، <https://goo.gl/AAL4FG>

<sup>(9)</sup> أثمار كاظم الربيعي: "الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق، دراسة مقارنة"، مجلة دراسات دولية، العدد 40،

<https://goo.gl/2jPxBb>

<sup>(10)</sup> تعرف إلى أجهزة المخابرات والشرطة في ألمانيا، موقع DW الإلكتروني، 2018/2/10، <https://goo.gl/3ag3R1>

المعلومات عن أي تهديد للنظام الديمقراطي أو لأمن دولة ألمانيا الاتحادية. كما يقع على عاتقها مسؤولية مقاومة التجسس الخارجي، وتُسهم في عمليات مكافحة التخريب. ومنذ تأسيسها عام 1950 تلتزم هذه الدائرة بنظام عمل صارم ينص على حصر عملها في جمع المعلومات والاستخبارات. وخلافاً للشرطة ودائرة الادعاء العام، يحق لهذه الدائرة التحقيق حتى بغياب الظن الجرمي. لكنها تعتمد على الشرطة والقضاء للقيام بإجراءات تنفيذية أوسع، ومنها توقيف المشتبه به أو التحقيق معه. كما تتولى هذه الدائرة تنسيق العمل مع 16 دائرة مماثلة مستقلة على مستوى الولايات<sup>(11)</sup>.

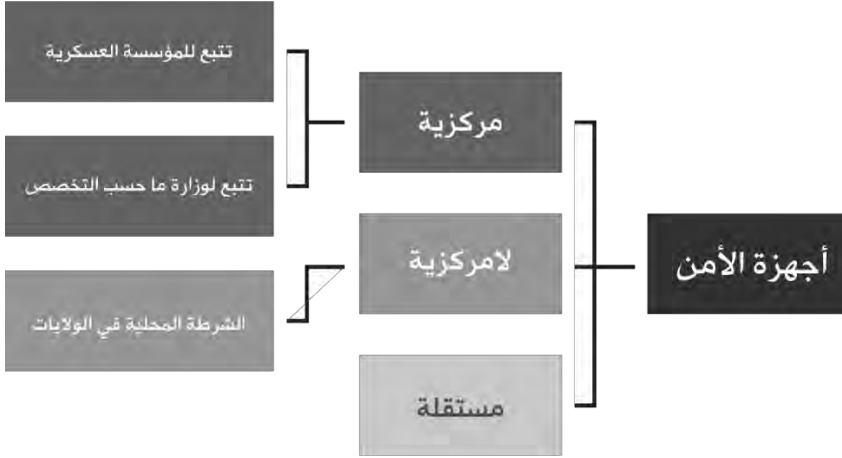
أما الشرطة الاتحادية الجنائية فقد تم تأسيسها عام 1951 وشهدت تغيرات مستمرة، إضافة إلى التغييرات الجغرافية التي طرأت في ألمانيا قبل وبعد الوحدة. ونتج عن ذلك هيئة مهمتها مكافحة الجريمة التي تنسق منذ عام 2004 مع المركز المشترك لمكافحة الإرهاب". وتتبع الشرطة الجنائية وزارة الداخلية، ولها علاقات بالشرطة الدولية "الإنتربول". ومن ضمن مسؤولياتها مكافحة تجارة السلاح والمخدرات والتخريب والإرهاب، والجرائم المالية، والجرائم الإلكترونية. ومثل هيئة حماية الدستور يمكنها تعيين مخبرين ينقلون لها المعلومات. أما الشرطة العادية فتتولى مهمة فرض القانون على المستوى المحلي ومكافحة الجريمة. وبموجب الدستور الذي يسمى القانون الأساسي، فإن مسؤولية عمليات الشرطة تقع على عاتق الولايات. وبناء على ذلك توجد شرطة اتحادية إلى جانب شرطة الولايات. وواجبات الشرطة الاتحادية متشابهة في الولايات الألمانية الست عشرة، وتتولى حماية الحدود الألمانية وأمن محطات القطار والقطارات وأمن المطارات والطائرات، بالإضافة إلى أمن المؤسسات والمنشآت الاتحادية. كما أنّ واجبات شرطة الولايات وصلاحياتها متشابهة أيضاً ولكنها ليست متطابقة في كل الولايات الألمانية، وهي تتبع وزارة الداخلية في الولاية<sup>(12)</sup>.

تقوم الأجهزة الأمنية بمهام كثيرة ومتنوعة كجمع المعلومات، وتقدير الموقف، وتقديم الحلول أو الاحتمالات للحكومة من أجل اتخاذ قرارات سياسية وعسكرية، وتوفير الأمن والحماية من نشاطات المخابرات المعادية والحركات والأحزاب المعادية في الداخل، وتوفير أمن العمليات والأشخاص ومخبرات وقائية. ومن أجل القيام بكل هذه الواجبات أُقيمت في كل دولة أجهزة مخبرات مختلفة لكل واحد منها هدف مختلف وتقسيم للعمل بين كل هذه الأجهزة يُعطي ما هو مطلوب. وفي معظم دول العالم توجد أجهزة أمنية مختلفة لتغطية مهامها وهي المخابرات العامة، والاستخبارات العسكرية، والأمن العام الوطني واستخبارات وزارة الداخلية.

(11) المرجع السابق.

(12) مساق القانون الدستوري، مرجع سبق ذكره.

وهناك دول توجد فيها (استخبارات وزارة الخارجية) كما توجد (الاستخبارات الفنية) التي تتمتع باستقلالية. إلا أن الأجهزة الرئيسية والثابتة من بين هذه الأجهزة هي: المخابرات العامة / الاستخبارات العسكرية والأمن الداخلي. عموماً وفي كلا الحالتين الأمريكية والألمانية، فإنه يمكننا استنباط الشكل العام الناظم لتوزيع الصلاحيات الأمنية في الدول المركبة كما هو موضح أدناه:



### ثالثاً: توزيع الوظيفة والصلاحيات الأمنية في الدولة العراقية الاتحادية

بعد غزو العراق عام 2003، تم حل أجهزة الاستخبارات والأمن في العراق من قبل الحاكم العسكري الأمريكي "بول بريمر"، الذي كان له الدور الرئيسي في بلورة دستور العراق الذي أسس لعراق ما بعد صدام وساهم في إعادة هندسة أجهزة وبنى أمنية جديدة.

وقد وصّف دستور العراق الوظيفة الأمنية وفقاً للمادة رقم (1) بأنه "دولة اتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي". وأما البنى الأمنية والعسكرية – وفقاً للمادة رقم (9) - فتتكون من القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية والمشكلة من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتمثيلها دون تمييز أو إقصاء. وتخضع لقيادة السلطة المدنية وتدافع عن العراق، ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي ولا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة. كما أكدت هذه المادة على حظر تكوين ميليشيات عسكرية خارج إطار القوات المسلحة، وحددت طبيعة عمل جهاز المخابرات الوطني العراقي بأنه محصور بجمع المعلومات وتقييم التهديدات الموجهة للأمن الوطني وتقديم المشورة للحكومة العراقية. ويكون تحت السيطرة المدنية حيث يخضع لرقابة السلطة التشريعية، ويعمل وفقاً للقانون وبموجب مبادئ حقوق الإنسان المعترف بها.

وأكد الدستور على إخضاع هذه الأجهزة للإشراف والمساءلة من قبل مجلس النواب، حيث أكدت المادة (61) بأن المجلس يختص بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية، والموافقة على تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء. ويرتبط جهاز المخابرات الوطني بمجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (84). وقد تم توزيع الصلاحيات الأمنية والعسكرية في العراق بناء على الدستور وفقاً للآتي<sup>(13)</sup>:

- مُنحت السلطات الاتحادية وفقاً للمادة 110 وظائف الأمن المركزية وضبط الاستقرار في العراق إضافة إلى وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضممان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.
- تختص سلطات الأقاليم وفقاً للمادة 121 بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن المحلي وحرس الإقليم.

أما على أرض الواقع فيصف العديد من المهتمين في الحقل المعرفي الأمني بأن الأجهزة الأمنية تأثرت بمشكلتين رئيسيتين<sup>(14)</sup>:

1. عدم وجود توازن بين مختلف هذه الأجهزة بسبب الظروف التي يمر بها البلد ودرجة التهديدات مما يؤدي إلى حشد طاقات وموارد ضخمة في هذا الجهاز أو ذاك.
2. عدم التنسيق وغياب الوضوح لمجالات المسؤولية والصلاحيات في العمل.

وتعود تلك الإشكاليات لغياب مأسسة العلاقة بين الأجهزة الأمنية والقيادة، فالإدراك المتبادل للمتطلبات والمعوقات هو الذي يخلق الارتباط والعلاقة الشخصية الخاصة المطلوبة للعمل المنتظم والتعاون بين الأشخاص. كما ترتبط هذه الإشكاليات بتحديد أدوار المراقبة البرلمانية، إذ إنه توجد في البرلمان العراقي لجنة تسمى (لجنة الأمن والدفاع) تعمل على مراقبة عمل الأجهزة الأمنية وتتعقد الاجتماعات وتستدعي رؤساء الأجهزة إن تطلب الأمر لمناقشة عمل وتطور كل جهاز. لكنّ "ضبط" لجنة الأمن والدفاع لصلاحيات العمليات الخاصة أو تجنيد العملاء أو المزروعين داخل أجهزة العدو أو داخل المنظمات والأحزاب دون وجود قانون ناظم للنفاد للمعلومات جعل هذه الوظيفة أقرب

<sup>(13)</sup> دستور العراق: موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي، <https://goo.gl/5qfjmw>

<sup>(14)</sup> ترجمة سناء البديري: "المؤسسة الأمنية في العراق.. انقسامات وولاءات بين الحكومة والكتل السياسية"، موقع الصباح الجديد،

<https://goo.gl/4yeYmG>، 2015/8/29

للبروتوكولية، وبقيت الصلاحيات الأوسع في هذا المجال لرئيس الحكومة فهو الشخص المسؤول عن القيام بهذه المهمة بالرغم من أنه غير متفرغ لها<sup>(15)</sup>.

ولا تزال ترتبط بهذه الأجهزة قضايا التخصص الوظيفي وأولية أن تكون مراكز التحليل في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والعسكري والأمني، والعمل على أن تكون منصات لتأهيل المتخصصين ليتولوا مهمة بلورة التقديرات الأمنية وتقديم أساليب عمل ممكنة وفقاً للمتطلبات التي يعرضها عليهم رئيس الحكومة أو الوزراء.

أما فيما يتعلق بالسلطات الأمنية في إقليم كردستان العراق، فيقوم رئيس الإقليم بدور بالغ الأهمية في صنع القرار الأمني. وله التأثير الكبير في رسم السياسة الأمنية من خلال الصلاحيات الممنوحة له وفق القوانين الصادرة والمكانة المتميزة التي يحتلها بين المؤسسات الحكومية. ومن هذه الاختصاصات والصلاحيات<sup>(16)</sup>:

1. إصدار القرارات التي يكون لها قوة القانون عند تعرض الإقليم أو نظامه السياسي أو أمنه العام إلى خطر داهم أو تهديد لكيانه، أي إن عملية تقييم مصادر الخطر على أمن الإقليم ترتبط برئيس الإقليم.
2. إصدار المراسيم الخاصة بالسماح لدخول قوات مسلحة (جيش) التابعة للسلطات الاتحادية العراقية إلى الإقليم عند تعرضه إلى تهديدات أمنية داخلية أو خارجية ولا تستطيع الأجهزة الأمنية في الإقليم السيطرة والمواجهة بعد موافقة برلمان كردستان.
3. إصدار المراسيم الخاصة بإرسال قوات (البشمركة) إلى خارج الإقليم بموافقة برلمان كردستان.
4. الإعلان عن حالة الطوارئ في الإقليم بالتشاور والاتفاق مع رئيس البرلمان ورئيس مجلس الوزراء إذا دعت الظروف إلى ذلك.

كما يرتبط مجلس أمن إقليم كردستان برئيس الإقليم، والذي شكّل بموجب القانون رقم (4) لسنة (2011) الصادر من برلمان كردستان. ويتألف هذا المجلس من (مؤسسة أمن الإقليم والمديرية العامة للاستخبارات العسكرية ووكالة الحماية والمعلومات). وهو المجلس المكلف بصياغة الاستراتيجية الأمنية ضد التهديدات الداخلية والخارجية ووضع الآليات اللازمة والإجراءات الكفيلة بصدها وتوفير الأمن لمواطني الإقليم.

<sup>(15)</sup> علي محمد الشلال: "مهام الأجهزة الأمنية ومعضلاتها"، موقع جريدة الحقيقة، 2015/3/4، <https://goo.gl/mZxjpp>.

<sup>(16)</sup> عبد الله جعفر كوفلي: "دور رئيس إقليم كردستان العراق في صنع القرار الأمني"، موقع كولان، 2015/1/1، <https://goo.gl/5WdJGX>.

وفقاً للفقرة (أولاً-2) من المادة العاشرة لقانون رئاسة إقليم كردستان-العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل وبناء على ما شرعه برلمان كردستان-العراق في الجلسة المرقمة (14) المنعقدة في 18/5/2009 حيث تم إصدار القانون رقم (6)؛ قانون وزارة الداخلية لإقليم كردستان.العراق. وتتولى الوزارة تحقيق عدة أهداف أهمها: تنفيذ السياسة العامة لحكومة الإقليم والمحافظة على وحدته وحماية أمنه الداخلي، والعمل على منع وقوع الجريمة والعنف ضد المرأة ومكافحته بهدف تحقيق الأمن والاستقرار والسلامة العامة، والتعاون والتنسيق مع الوزارات والمرافق العامة المختصة بشأن المهام والواجبات المتعلقة بحماية الأمن وحفظ النظام العام والتنسيق مع وزارة الداخلية الاتحادية أو أية منظمة عراقية أو دولية ضمن اختصاصات الوزارة. كما أنها مكلفة بنشر الوعي الثقافي والأمني ورعاية النازحين والمهجرين والمرحليين واللاجئين والسعي لتحسين أوضاعهم وتقديم الحلول وتوفير الخدمات والتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية بشأنهم.

وفيما يلي توضيح لأهم البنى الأمنية في وزارة الداخلية في إقليم كردستان العراق<sup>(17)</sup>:

- المديرية العامة للداخلية: ترتبط بها عدة مديريات كمديرية الجمعيات والمنظمات والأحزاب، مديرية الأمور السرية والاتصالات الخاصة، مديرية متابعة الجرائم المنظمة. كما تُنسق مديرية شؤون قوى الأمن الداخلي بين المديريات العامة لقوى الأمن الداخلي والدوائر التابعة لوكيل الوزارة لشؤون قوى الأمن الداخلي.
- المديرية العامة للشرطة: تتولى حفظ النظام العام وتطبيق مبدأ سيادة القانون وكل ما له علاقة بأمور الشرطة. وترتبط بها عدة مديريات أهمها: مديرية الجنائية والحركات، مديرية التخطيط والمتابعة، مديريات شرطة المحافظات، مديريات الدفاع المدني في المحافظات، مديرية شرطة كهرباء الإقليم، مديرية شرطة حماية الغابات والبيئة في الإقليم، مديرية شرطة حماية المنشآت النفطية، مديرية تحقيق الأدلة الجنائية في الإقليم، مديرية مخابرة الشرطة، مديريات الدفاع المدني في المطارات، مديرية شرطة النشاطات المدنية في الإقليم، ومديرية السفر والجنسية العامة.
- المديرية العامة للمرور: يتولى تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المرورية وتنظيم حركة السير وهندسة المرور وتتألف من عدة مديريات أهمها: مديرية الشؤون الفنية، مديرية هندسة المرور، مديرية الإدارة والذاتية، مديرية الميرة والآليات والمخابرة، بالإضافة إلى مديريات مرور المحافظات.

<sup>(17)</sup> قانون رقم (6) لسنة 2009 قانون وزارة الداخلية لإقليم كردستان. العراق <https://goo.gl/Gd9vJ>

- هيئة تفتيش قوى الأمن الداخلي: تختص بتفتيش جميع المديریات العامة لقوى الأمن الداخلي والدوائر العسكرية الأخرى المرتبطة بالوزارة.

عموماً وفيما يرتبط بمدى تماسك هذه الأجهزة في العراق ككل ونجاعة أدواتها، فقد شكل عام 2014 (لحظة سيطرة داعش على الموصل) نقطة مفصلية فيما يتعلق باختبار تماسك هذه الصيغ الأمنية القائمة. إذ ألفت الانتكاسات الأمنية بظلالها على مخرجات نشاطات هذه الأجهزة وعملها في ميدان البيئة الأمنية الداخلية، انطلاقاً من نظرية (الانبثاق والأفول) التي تتحدث عن صعود الأدوار الاستخباراتية وانحسارها. وانعكس الضغط الأمني لأحداث عام 2014 بنحو فعال على أسلوب إدارة أجهزة الاستخبارات من خلال إعادة النظر في الهيكلية، والتنظيم، والأسلوب، والأداء الاستخباراتي الوطني. إن إعادة النظر بأسلوب الإدارة والأداء جاء نتيجة الحاجة الملحة إلى دور فعال لهذه الأجهزة تماشياً مع حجم التهديد الاستخباراتي والأمني الذي عصفت بالداخل العراقي والذي تمثل باتساع دائرة الاعتداءات الإرهابية. وبالنتيجة فإن مجال عمل هذه الأجهزة ينعكس سلباً على واقع البيئة الأمنية الوطنية.

ولعل القضية الأكثر تأثيراً على عملية البناء والتشكّل لأجهزة الأمن في العراق مرتبطة ارتباطاً عضوياً بالمحاصصة السياسية والطائفية<sup>(18)</sup>. وقد جرى ترسيخها منذ عام 2003 عندما تم تشكيل مجلس الحكم الانتقالي برئاسة الحاكم المدني الأمريكي (بول بريمر)، حيث كان المجلس المذكور الذي تشكل في أيار 2003 قد ضم (25) عضواً من ممثلي الكيانات السياسية المختلفة. وقد راعى المجلس في تشكيلته الحجم السكاني لكل طائفة وقومية، إذ ضم (13) عضواً من الشيعة العرب و(5) أعضاء من السنة العرب و(5) أعضاء من القومية الكردية فضلاً عن عضوين آخرين لكل من المسيحيين والتركمان بالتساوي. وعلى الرغم من أن الدستور لم يُشر إلى هذه الإجراءات ولم يُنص عليها قانوناً إلا أنها باتت عُرفاً ملزماً في تشكيل الحكومات العراقية المتعاقبة منذ عام 2003. وهذا الأمر يتناقض مع الدستور العراقي وفقاً لمادته رقم (1) مما يُوجي بأن الحكم في العراق بات يقوم على قاعدة حكم الأغلبية السياسية التي تحوز على أكبر عدد من المقاعد في البرلمان سواء أكانت حزبياً أم انتزاعياً يضم مجموعة من الأحزاب، وهي التي تشكل الحكومة وتنتخب رئيس الجمهورية. إلا أن القاعدة التي باتت معمولاً بها هي اعتماد مبدأ (المحاصصة الطائفية والسياسية) في توزيع المناصب والأدوار. واستقر العُرف السياسي على أن يكون رئيس الجمهورية من القومية الكردية ورئيس الوزراء من القومية العربية (شيعياً) ورئيس مجلس النواب من القومية العربية (سنيّاً) فضلاً على

(18) المحاصصة الطائفية والسياسية وأثرها في الاستقرار، مقالة منشورة على موقع جريدة الزمان الإلكتروني، 2014/6/7.



أن الوزارات والمناصب الأخرى بات توزيعها مرتين بالمحاصصة الطائفية والسياسية. وبدلاً من أن تتمكن العملية السياسية العراقية القائمة على المحاصصة الطائفية والسياسية من تجاوز إشكالية الفوارق الإثنية بين فئات الشعب العراقي عندما اعتمدت مبدأ المشاركة السياسية للجميع واحترام الحقوق والحريات، إلا أنها فشلت في تغيير القناعة العامة بعدم وجود شكل من أشكال الحكم الفئوي الذي يعتمد على تغييب باقي التكوينات الاجتماعية وهو ما جعل من التنوع الثقافي مشكلة حقيقة تنعكس سلباً على بناء الدول والوحدة الوطنية.

لقد أدت المحاصصة الطائفية والسياسية إلى تحديد قدرة النظام السياسي على الفعل المؤثر وصياغة القرارات الاستراتيجية المتعلقة بعملية التنمية والاستقرار والتطور في العراق، وانعكس ذلك على الوحدة الوطنية والأمن الوطني العراقي. ولقد اتسمت العملية السياسية خلال الثماني سنوات الماضية بالتنافس عالي المستوى بين أطرافها، وعلى أدوات السلطة السياسية من أجل إعادة توزيع الموارد الاقتصادية – الاجتماعية. ويبدو بما لا يدع مجالاً للشك أن الصراع السياسي الحكومي عكس وجود مساع متناقضة متعاكسة في الاتجاه: مساع لإزالة الحيف واستعادة امتيازات وحقوق كانت معدومة، وبالمقابل هناك مساع لاستعادة السلطة والنفوذ لذلك بقيت العديد من المناصب السيادية (الأمنية) في الحكومة دون توافق على تنصيب من يشغلها<sup>(19)</sup>.

## رابعاً: توزيع الصلاحيات الأمنية في سورية: بين الضرورة المحلياتية والأبعاد الوطنية

اتسم العمل الأمني في سورية قبل الثورة بأنه مركزي بمعنى أن كافة الأقسام والفروع الأمنية مرتبطة بموافقة رئيس الجهاز العام وتوجهاته. كما تتبع جميع الفروع والمفارز إدارياً وتنظيمياً ومالياً للأجهزة الرئيسية في دمشق، وجميعها باتت تتبع لما يسمى مكتب الأمن الوطني. وتتكون الأجهزة الأمنية والاستخباراتية في سورية من أربع إدارات عامة. يقع المقر الرئيسي لكافة الأجهزة في العاصمة وتضم فروعاً مركزية. ويتبع لهذه الإدارة فروع في كافة المحافظات تتضمن مكاتب ذات اختصاص مشابه لاختصاص الفروع المركزية أي بمعنى أن الفرع هو صورة مصغرة عن الإدارة العامة، كما هو موضح بالشكل أدناه<sup>(20)</sup>:

<sup>(19)</sup> ديناميكيات النزاع في العراق: تقييم استراتيجي، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد – أبريل، 2007، ص 8.

<sup>(20)</sup> معن طلاع وآخرون: "الأجهزة الأمنية السورية وضرورة التغيير البنوي والوظيفي" مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2016/7/14.

<https://goo.gl/fZsYN>



وتراكمت خلال سنوات عمل تلك الأجهزة تجاوزاتها وعلى كافة المستويات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حتى أنها غدت نسقاً عاماً ونهجاً مألوفاً ومميزاً لكل العناصر والمؤسسات الأمنية. وعلى رأس هذه التجاوزات العمل بلا خطة: فلم يلحظ وفق تتبع أدائها ومهامها وجود خطة استراتيجية، ولم يتلمس في حركية العمل الأمني بأنها تسير وفق خط بياني مدروس الأبعاد (إلا إذ استثنينا أبعاد تكريس الحكم). ولا يوجد تقدير لحجم القوة الحقيقية والاكتفاء بتضخيم مهام ومسؤوليات هذه المؤسسات. كما لا توجد دراسة موضوعية للاحتياجات إذ تقوم كل إدارة بتحديداتها وفق أنماط روتينية لا تتعلق بالغايات والإمكانات، وإنما ترتبط ارتباطاً وثيقاً بضرورات عسكرية المجتمع وتحويله إلى أدوات أمنية، وهو ما حوّل هذه الفروع إلى خزان بطالة مقنعة. كما غاب عن هذه الأجهزة أهداف استراتيجية عظمى كصيانة هوية المواطنة، والعمل المدني، والحوار مع القطاعات المدنية، والأمن الاقتصادي، وتطوير العمل الأمني، وبناء قطاع أمني متماسك.

ونظراً لعدم وجود مرجعية إشرافية ورقابية واضحة، لا يمكن تلمس أي عنصر من عناصر الميزانية وكيفية إعدادها ومدى اتساقها مع حالة الاقتصاد الوطني وكيفية صرفها، الأمر الذي يُعزز من نظريات التقييم الموجهة لهذه الأجهزة لا سيما المتعلقة بالشفافية والمتابعة والمراقبة<sup>(21)</sup>.

أما بعد سبع سنوات على اندلاع الثورة السورية، فإنه لا يمكن اعتبار البنية الأمنية في مناطق سيطرة النظام متماسكة وتخضع لقوة أمنية مركزية مضبوطة. إن هذه النظرة تجاوزها الواقع منذ اللحظة الأولى لتدفق الميليشيات الأجنبية الحليفة للجغرافية السورية من جهة ولقرار تكوين مجموعات عسكرية محلية يشرف عليها كبار رجال النظام من جهة ثانية. إن تراكم الفشل الأمني للأجهزة الرسمية التي لم تستطع مواجهة الامتداد الأفقي للحراك الثوري أسهم في دفع النظام إلى

(21) المرجع السابق.

مجموعة إجراءات آكلت سلطته الأمنية المركزية عبر قرارات تشكيل الميليشيات المحلية المساندة. وبذلك يكون النظام القائم قد استبدل سلطته الواقعية المكثفة في المؤسسة العسكرية والأمنية بمرتزقة من السكان المحليين المنتسبين إلى ميليشيات مسلحة. كما أسهمت تلك الإجراءات عموماً في منح الميليشيات المحلية بعض القوة الأمنية لضبط المجتمع المحلي الذي تنشط به تلك الميليشيات إلى جانب مهامها العسكرية، والسماح بتنامي أدوارها الأمنية والعسكرية بشكل عابر للمحليانية لتغدو معظمها ميليشيات مركزية لها أذرع وفروع بكافة القطاعات الإدارية في سورية<sup>(22)</sup>.

يدلنا التفكيك العام للبنى الأمنية الناشئة على الجغرافية السورية على جملة من الثوابت التي ستؤثر على طبيعة المخرج النهائي للجهاز الأمني العام المستقبلي في سورية، أهمها عدم قدرة أي حكومة مركزية على ضبط هذا المشهد بأدوات مركزية وواقعية اللامركزية تفرض نفسها. وينبغي في هذا السياق التأكيد على توزيع القوة الأمنية بشكل مقنون على القطاعات الجغرافية خارج سيطرة النظام وذلك فيما يتعلق بكافة المهام الأمنية التي هي ما دون المهام السيادية. إضافة إلى ذلك لا بد من تعزيز مفهوم التمكين المحلي أمنياً عبر ضرورات إشراف وتنفيذ أبناء المنطقة للخطة والمهام الأمنية ومراعاة البعد الهوياتي لتلك المنطقة. كما ينبغي استصدار قانون عام ينظم تلك الأعمال الأمنية وأهدافها وحدودها وتعريف علاقتها مع الجهاز المركزي وتلزم الفواعل الأمنية بمجموعة سياسات تضمن استقلالية القرار السوري وتمنع التشطي والانقسام؛ واتساق السياسات المالية والإشرافية والإدارية مع مفاهيم اللامركزية الإدارية<sup>(23)</sup>.

إن تصميم نموذج توازن الصلاحيات الأمنية في الدول ذات النظام اللامركزي (وفقاً لدروس الدول المستقرة وغير المستقرة)، وإن بدا أكثر اتساقاً ونجاعة من جهة تكاثف الجهود المحلية (المدنية والحكومية) في عملية صيانة الأمن، إلا أنه يرتبط عضواً بعدة ضرورات. وبشكل البعد الوطني أولى تلك الضرورات، فالأمن الوطني العام هو محدّد رئيس في هذا النموذج، وإعلاء الشرط الوطني هنا مدخل رئيس لبناء نموذج متماسك. كما يرتبط أيضاً بخارطة المهيدات الوطنية التي تفرضها مرحلة ما بعد الصراع والتي تتطلب جهوداً مركزية متكاملة لإنجاز شروط تذييلها وتجاوزها.

بالمقابل وفي ظل فقدان الثقة في إنجاز تفاهم سياسي بين أطراف الصراع، يكون الحديث عن أشكال اللامركزية المنضبطة بمثابة مسار موضوعي يعزز الاستقرار المحلي، وعلى رأس تلك الوظائف تأتي الوظيفة الأمنية التي تمارسها السلطة المركزية في كثير من الأحيان كوسيلة لتحجيم المحلي لصالح مجموعة محددات تتجاوز أسئلة التنمية المحلية، وعليه يمكن تلمس الأطر الناظمة للنموذج الأنجع

<sup>(22)</sup> معن طلاع، "الواقع الأمني وسبل حوكمته"، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2017/1/27، <https://goo.gl/PkcGGV>.

<sup>(23)</sup> المرجع السابق.

والقابل للتطبيق في تلك العملية وفقاً للآتي:

- إبعاد وظيفة الاستخبارات وتحليل المعلومات عن التجاذبات السياسية ومنطق المحاصصات.
- ضرورة تواجد أجهزة مستقلة (لا سيما أجهزة مكافحة الإرهاب وقضايا الأمن الإقليمي) تتبع لرأس السلطة التنفيذية.
- وضوح التخصص للجهاز الأمني (الوظيفي والمكاني) وتحديده.
- تشكيل جهاز أمني عام للتنسيق والتكامل ولضمان عدم الازدواجية في الوظائف.
- تضيق مساحات المشرع، وذلك عبر التوسع في القاعدة الدستورية، وضبط القانون بمعايير دستورية صارمة.
- تكون جميع أجهزة الأمن أجهزة قوى معلوماتية فقط باستثناء قوى الشرطة وجهاز مكافحة الإرهاب.
- منح الأطراف الصلاحيات الأمنية المتعلقة بأعمال الشرطة والأمن المحلي.
- ضبط العلاقة المدنية الأمنية بقوانين واضحة بدءاً من آليات النفاذ للمعلومات وانتهاءً بأسس الرقابة والإشراف.
- إحداث هيئات محلية لصياغة المهددات الأمنية المحلية ورفعها للجهاز الأمني العام.

وعليه يمكن تصدير النموذج بالشكل أدناه:



وللأساس النظري دور مهم في عملية التشكل تلك، فوضوح النظرية الأمنية وتوفير التوافق المحلي عليها شرط لازم لعدم تصميم بوصلة عمل منحرفة الاتجاهات. وتُدلّل المؤشرات على أن أهم المحددات لهذه العملية في مرحلة ما بعد الصراع يرتبط باستراتيجيات الدفاع نظراً لما ستُعانيه البنية العامة من اختراقات وانكشافات أمنية واستخباراتية. وتهدف تلك الاستراتيجية إلى كسر

مصادر الأجهزة والمنظمات الداعمة لنشاطات التنظيمات الإرهابية والخلايا الاستخباراتية الأجنبية في العمق الوطني. إن مبدأ الدفاع في العمق هو استراتيجية يمكن وصفها بأنها الأنسب لأداء مؤسسات الاستخبارات الوطنية من خلال تفعيل نشاطاتها وتقليل جوانب ضعفها. ومن دون شك إن أي إخفاق يشوب عمل هذه الأجهزة هو انعكاس سلبي يعصف بديمومة البيئة الأمنية في العمق الاستراتيجي الوطني. وهنا يبرز دور الأجهزة الاستخباراتية في المرحلة المقبلة بمدخلين استراتيجيين تنصب اتجاهاتهما على الصعيد الداخلي والخارجي، هما:

1. المدخل الاستراتيجي الداخلي (البيئة الداخلية): وترتبط برغد صانع القرار برؤية معلوماتية قادرة على إعادة صياغة القرارات الاستراتيجية بصورة صحيحة على صعيد الأمن الاستراتيجي وعلى الصعيد السياسي. كما تسعى إلى امتلاك القدرة على كسر الجمود الاستخباراتي (المكتبي) من خلال تضيق فجوة المسافة بين العناصر الاستخباراتية والبيئة الأمنية (الداخلية والخارجية). وينعكس هذا التضيق على حسن الأداء الاستخباراتي، ناهيك عن تكثيف الجهود الاستخباراتية في المناطق البعيدة عن الأماكن المأهولة. وتمثل هذه المناطق النائية دوائر رخوة للبيئة الأمنية الوطنية انطلاقاً من البعد الجغرافي الذي يُعد نقطة مفصلية في دائرة الأمن الاستراتيجي الوطني. ولعل النقطة الأبرز هنا تشكيل هيئة الإنذار المبكر الاستخباراتية التي يقتصر عملها على جمع المعلومات المستقبلية من دوائر البحث والتقصي (صناديق الأفكار). وترتبط الهيئة مباشرة بالهيكل العليا لأجهزة الاستخبارات الوطنية؛ من أجل إعطاء تصورات ذهنية لهيكل البيئة الأمنية الداخلية والإقليمية، مما يسهم بنحوٍ كبير في كسر حاجز الصدمة الأمنية.

2. المدخل الاستراتيجي الخارجي (البيئة الإقليمية - الدولية): وتتطلب تنسيق الجهود الاستخباراتية المحلية مع الأجهزة الاستخباراتية الإقليمية، من خلال تكثيف الارتباط والنفوذ والتعامل المسيطر عليه بالتعاون الأمني والتنسيق المؤسساتي المضبوط، من دون أن يؤثر هذا التنسيق على عمل الاستخبارات في الداخل. كما أن من ضرورات هذا المدخل الارتقاء بعمل أجهزة الاستخبارات الوطنية عبر إيجاد نوع من الترابط والتعاون مع الأجهزة الاستخباراتية الدولية الذي يُعطي استفادة من الإمكانيات الحديثة في استقصاء المعلومة. ومن شأن تكثيف التعاون من أجل تبادل المعلومات أن ينعكس إيجاباً على البيئة الأمنية الوطنية. ولا يتم هذا دون إحداث مناخات التوافق المجتمعي الداعم لمبدأ صيانة الأمن العام.



## المبحث الخامس

### اللامركزية والتنمية المحلية في سورية: مدخل نظري – تطبيقي

محمد العبد الله\*

---

\* محمد العبد الله: باحث في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تتركز اهتماماته البحثية في مجالات التنمية الاقتصادية، وإعادة الإعمار والإنعاش الاقتصادي في الدول الخارجة من النزاع واقتصاديات اللاجئين والنازحين داخلياً.

## المبحث الخامس: اللامركزية والتنمية المحلية في سورية: مدخل نظري - تطبيقي

مع تبني العديد من الدول النامية نهج المركزية الإدارية كأسلوب في إدارة شؤون البلاد، ووسيلة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية لمجتمعاتها بعد نيلها للاستقلال؛ لم تفلح غالبيتها في تحقيق الأهداف التنموية التي كانت تصبو إليها. وأثبتت تجارب العديد من هذه الدول فشل سياساتها التنموية؛ مما حدا بشعوبها للمطالبة بتغيير هذا النهج والتحول نحو اللامركزية كنظام للحكم. وسعت كثير من المجتمعات المحلية من خلال المطالبة بنموذج لامركزي إلى ممارسة دورها الحقيقي في التنمية المحلية، عبر إشراكها في تحديد حاجاتها في البرامج التنموية، وتعزيز قدرتها على مطالبة الحكومات المحلية بتحسين أدائها في تأمين الخدمات العامة، وتمكينها كذلك من طرح مبادراتها التنموية الخاصة. وتعد مبادرات التنمية المحلية بمثابة أدوات لإحلال التوازن في السلطة بين السكان المحليين ومسؤولي الدولة والعاملين في مجال التنمية، وكوسيلة لزيادة التماسك الاجتماعي داخل الدولة. ويعكس التفاوت التنموي بين الأقاليم وتراجع المناطق الريفية والمحلية بوجه عام وما يُعانيه سكانها من الفقر والحرمان في غالبية الدول النامية صورة مجسمة واضحة الدلالة لواقع المركزية الإدارية المفرطة في هذه البلدان.

لم تستجب العديد من البلدان النامية لمطالب مجتمعاتها المحلية بمنحها هامشاً أوسع للمشاركة في عملية التنمية المحلية؛ مما نتج عنه اندلاع العديد من الانتفاضات والنزاعات داخل هذه البلدان. ونتج عن هذا الحراك المجتمعي آثار اقتصادية واجتماعية جعلت من عملية التحول نحو اللامركزية أكثر صعوبة، نتيجة للعديد من التحديات المرتبطة بعملية التحول لديها. ففي حالات نجاح بعض منها في الانتقال نحو اللامركزية، بينما لم يُفلح بعضها الآخر في تحقيق النجاح المنشود من هذا التحول، لعوامل ترتبط بخصوصية كل دولة وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

يُقدم هذا المبحث تأصيلاً مفاهيمياً للتنمية المحلية وارتباطها باللامركزية، ثم تجارب تطبيقها في الدول الخارجة من النزاعات، ثم تعرض واقع التنمية المحلية ومحددات نجاح اللامركزية في سورية كبلد يشهد نزاعاً محلياً أحد أسبابه تفاوت التنمية المحلية بين مناطقه نتيجة المركزية الإدارية المفرطة عبر العقود الماضية.



## أولاً: مفهوم التنمية المحلية

لم يشهد مفهوم التنمية المحلية استقراراً دالياً كبيراً إلا بعد أن ركزت الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة خلال العقود الماضية على مفهوم تنمية المجتمع في الدول النامية، كوسيلة لرفع مستوى المعيشة لدى المواطنين وتهيئة أسباب الرقي الاجتماعي المحلي لهم. وذلك من خلال إتاحة المجال لمشاركة المجتمع الإيجابية وتعزيز مبادراته الذاتية في عملية التنمية، علاوة على دعم الجهود الحكومية في هذا الصدد. لقد تزامن هذا المفهوم منذ نشأته مع مفهوم التنمية الريفية الذي ركز على الجانب الاقتصادي وزيادة الإنتاج الزراعي، دون اهتمامه بالجوانب الأخرى التي تتمثل في قصور البنى التحتية التي تمثل الوسائل الرئيسة للاتصال بالمناطق الحضرية وما تولده من إمكانية لتقديم الخدمات الاجتماعية المختلفة التي حرم منها سكان الريف في الكثير من الدول النامية نتيجة تواضع نتائج برامج التنمية الريفية لدى هذه الدول<sup>(1)</sup>.

ونتيجة لذلك، برز مفهوم التنمية الريفية المتكاملة كعملية تستهدف تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية لفقراء الريف، من خلال زيادة الإنتاج الزراعي، وإنشاء صناعات ريفية توفر فرص عمل جديدة، وتحسين الخدمات الصحية والتعليمية والإسكان وغيرها من الخدمات. ولما كان هذا المفهوم يركز على المناطق الريفية فقط، دون ربطها بتنمية المناطق الحضرية، فقد برز مفهوم التنمية المحلية، بحيث أصبحت التنمية وفق هذا المفهوم تتجه إلى الوحدات المحلية، سواء كانت ريفية أم حضرية.

ويمكن تعريف التنمية المحلية بأنها: "عملية التغيير المقصود والمرغوب التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، من خلال القيادات المحلية القادرة على استغلال الموارد المحلية المتاحة ضمن مناطقها، وإقناع السكان المحليين بالمشاركة في هذا التغيير، والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي، وصولاً إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لهم"<sup>(2)</sup>.

وتُعد التنمية المحلية أحد أهم وسائل التنمية الوطنية التي لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال التركيز على الأجزاء الأكثر تخلفاً في الدولة والتي تُشكل الأقاليم المحلية الجزء الأكبر منها. فالتنمية المحلية في هذا السياق تُعد حجر الزاوية في تحقيق التنمية الشاملة للدولة، وعلى كونها عملية تستهدف

(1) سلام العبيدي، دور برامج التنمية الريفية في تحسين أوضاع الفقراء في الريف "مع إشارة خاصة للعراق"، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، م (8)، ع (25)، 2012.

(2) سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي والتنمية المحلية، ندوة التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة، 2007/5/10-06، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.

الارتقاء المستمر بمستوى معيشة المواطن المحلي ومشاركته الإيجابية في صنع وتنفيذ سياسات التنمية المحلية.

تُعد التنمية المحلية في هذا السياق مهمة جداً في مجتمعات البلدان النامية، من منطلق أن وظيفة تنمية المجتمعات النامية وتلبية احتياجاتها إلى المشاريع التنموية تتطلب من حكومات هذه البلدان تخصيص الكثير من الموارد، والقدرة على التشخيص الدقيق للواقع التنموي في أقاليمها. حيث إن اتباع سياسات تنموية إقليمية فاعلة سيُمكن من تطوير المناطق ويقلل من التباين المكاني بين الأقاليم عن طريق تخفيض عدد العاطلين عن العمل وإيقاف هجرة السكان غير المخطط لها والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة والكامنة في الإقليم<sup>(3)</sup>.

وفقاً لما سبق، فإن تنمية المجتمع يمكن النظر إليها من جانبين: يتمثل الجانب الأول في رفع المستوى الاقتصادي والصحي والتعليمي. ويتعلق الجانب الثاني بالجانب اللامادي أو المعنوي، أي تنمية القدرة الذاتية في المجتمع في الاعتماد على القدرات المحلية من أجل حل مشكلاته على أساس ديمقراطي. ويرتبط هذا بشكل أساسي مع شكل نظام الحكم السياسي في هذه البلدان، التي تسيطر على غالبيتها أنظمة حكم شديدة المركزية أعاقت بيروقراطيتها خلال العقود الماضية أي تقدم في الجهود الرامية لمنح الوحدات المحلية مزيداً من السلطات لتنفيذ برامج التنمية المحلية. لقد أدّى التمسك بالمركزية الشديدة في الكثير من الحالات إلى حدوث نزاعات أهلية واضطرابات أسهمت في تقويض عملية التنمية، وزادت من حدة التفاوت التنموي بين الأقاليم، وبين الريف والحضر.

لذا فإن الصراع بين الدور الذي تقوم به السلطة المركزية في البلدان النامية والتي تتمسك بسيطرتها على وظائف الإدارة المحلية وفي طبيعتها وظيفة التنمية، وبين الوحدات المحلية التي تطالب بحقوقها في تقلد هذا الدور واتخاذ القرارات التنموية الخاصة بها؛ إنما يتطلب حسم هذه القضية في هذه الدول، والتوصل إلى صيغة مناسبة تضمن تحقيق التوازن المنشود بين المركزية واللامركزية الإدارية، لا سيما وأن نظام الإدارة المحلية يُعد إحدى خصائص النظام السياسي في جميع دول العالم وإحدى وسائله في تحقيق التنمية المحلية.

## ثانياً: دوافع تبني اللامركزية في الإطار التنموي

أدى التزايد المضطرد في مسؤوليات الحكومات المركزية لدى الدول النامية في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية، إلى تركيز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي هذه الحكومات. وقد

<sup>(3)</sup> محمد شيع، التنمية الإقليمية: مفهومها، أهدافها، استراتيجياتها، مجلة كلية التربية الأساسية، ع (2)، آذار، 2010، جامعة بابل، العراق.

نجم عن ذلك ثغرات ومشكلات تنموية عديدة كازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أم المناطق أم التجمعات السكانية، الأمر الذي أدى إلى عدم رضا السكان المحليين في كثير من الأحيان عن القرارات التنموية لحكوماتهم نظراً لكون غالبية هذه القرارات بعيدة عن حاجاتهم ومشكلاتهم في مستوياتهم المكانية المختلفة. ولكيلا تُشكّل هذه القرارات عقبة في طريق تحقيق التنمية المحلية، أصبح هناك توجه متزايد من قبل العديد من هذه الدول نحو تبني تطبيق نظام الحكم اللامركزي نظراً لوجود العديد من المبررات الداعية إلى تطبيقه، والتي وإن اختلفت في بعضها من دولة إلى أخرى، إلا أنها في عمومها تنصب على الدوافع التالية:

## 1. الدافع الاقتصادي

إن قدرة المجتمعات المحلية على استخدام مواردها المتاحة بالشكل الأمثل بما يتناسب مع احتياجاتها يُمثل إحدى مرتكزات نجاح التنمية المحلية. ذلك أن هذه المجتمعات تستطيع من خلال الدراسة الجيدة لإمكاناتها الاقتصادية أن تتفهم وتُدرك الفرص المتاحة والمعوقات التي تقف أمام النمو والاستثمار، وبالتالي العمل على توسيع القاعدة الاقتصادية وزيادة فرص العمل، من خلال ابتكار وتنفيذ برامج استراتيجية ومشاريع تنموية لإزالة العقبات وتيسير إجراءات الاستثمار داخل مناطقها. فبعد تبني العديد من الدول لسياسة الخصخصة تغير دور الوحدات المحلية، حيث أصبحت مسؤولة إلى جانب تقديم الخدمات العامة التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات وتقديم الفرص للمستثمرين والتعاقد مع القطاع الخاص، من خلال إصدار اللوائح المحلية التي توفر للمستثمر أساساً قانونياً للاستثمار في الوحدات المحلية، وإنشاء وتطوير مشروعات البنية الأساسية اللازمة للاستثمار المحلي والأجنبي<sup>(4)</sup>.

يُساعد الحكم المحلي على ترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوصية التي تميز كلاً منها، وبالتالي التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم وداخل الإقليم الواحد<sup>(5)</sup>. كما يُحقق الحكم المحلي الكثير من المزايا الاقتصادية الأخرى، فهو يؤدي إلى تحمّل الوحدات المحلية المسؤوليات المنوطة بها في البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، وإلى لامركزية التصنيع وإحياء وتشجيع الصناعات المحلية التي تشتهر بها المجتمعات المحلية. وبذلك تُتاح الفرصة للمناطق المحرومة في النهوض صناعياً وتنموياً، بعد أن فَرَضَ التحضُّر السريع في العديد من الدول

<sup>(4)</sup> سمير عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف، ندوة التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007/ 5/10-06

<sup>(5)</sup> غالم عبد الله ووليد بيبي، فاعلية التخطيط التنموي والمجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية المستقلة المعتمدة على الذات كنموذج بديل في الجزائر لإرساء قواعد الحوكمة المحلية، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، ع (3)، ديسمبر، 2015.

النامية أعباءً متزايدة على القدرات المالية للحكومات المركزيّة مع عدم قدرة العديد منها على الاستثمار في البنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة إلى المواطن المحلي. فكان الاتجاه إذن إلى اللامركزية كوسيلة لتلبية المطالب المتنامية وتخفيف الضغوط المالية على الحكومات المركزيّة. إن الحكم المحلي يساعد على تحقيق نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية، بحيث تستأثر كل جماعة محلية بالإيرادات المحصلة في نطاق إقليمها. وقد يزيد أسلوب اللامركزية الإدارية من حالة الاستقرار الاقتصادي في الأقاليم، من خلال دعم قدرة الحكومات المركزيّة على مواجهة الأزمات السياسية والاقتصادية والأمنية وغيرها<sup>(6)</sup>. ومن جانب آخر، فإن تبني اللامركزية يُمكن الوحدات المحلية من إدراك التفضيلات والحاجات المحلية بشكل أقرب، مما يُمكنها من تقديم الخدمات نفسها بتكاليف منخفضة مما يقود إلى نمو وكفاءة اقتصادية متزايدة<sup>(7)</sup>.

## 2. الدافع الاجتماعي

توجهت التنمية المحلية منذ مطلع الثمانينات في الدول النامية إلى أن تكون داخلية ذاتية تسهم فيها جميع فئات المجتمع. وتستجيب سياسات التنمية المحلية إلى ما يحتاج إليه السكان مع التخلي عن الأعمال التنموية المتفرقة وغير المنظمة، فضلاً عن ضرورة تشكيل وحدات محلية تستغل استغلالاً أمثل الموارد الطبيعية والبشرية المحلية. وتهدف هذه السياسات إلى أن تستطيع هذه الوحدات مشاركة الحكومة المركزيّة في صنع السياسات العامة، وتحديد أولويات السكان في المجتمعات المحلية لضمان استقرارهم الاجتماعي، لأنها الأقرب لهم والأكثر معرفة بمشكلات هذه المجتمعات.

بالتالي فإن تبني اللامركزية الإدارية يحد من قدرة الحكومة المركزيّة في التحكم بالوحدات المحلية، ويُتيح مشاركة ذات فاعلية أكبر للسكان في السياسات التنموية المحلية في مناطقهم. وقد يؤدي ذلك إلى وجود سياسات متجددة تأخذ في الاعتبار التغيرات الطارئة في الظروف المحلية لهذه المناطق وتتوافق مع جداول أولوياتها. ومن إيجابيات مشاركة السكان في شؤونهم المحلية زيادة وعيمهم ببيئتهم واحتياجاتها الخاصة، وتمكينهم من تحديد احتياجاتهم وترتيب أولوياتهم للنهوض بمجتمعاتهم المحلية ومناطقهم. كما يضمن ذلك توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع ومتابعة القرار التنموي ووضع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بشكل طوعي بعيداً عن أي إجبار من قبل الهيئات الحكومية المركزيّة. فالمشاركة عملية تركز على تحقيق التعاون بين الأطراف الفاعلة

<sup>(6)</sup> علاء العززي وعامر الشمري، أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الانسان، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، م (5)، ع (2)، 2015.

<sup>(7)</sup> Okidi, J. A. and Guloba, M., 2007, 'Decentralization and Development: Emerging Issues from Uganda's Experience', EPRC Occasional Paper, No. 31, Economic Policy Research Centre, Kampala

تنموياً، مما يزيد من إحساس الانتماء لدى السكان إلى مناطقهم. وتُعد المشاركة كذلك بمثابة صلة الوصل التي تربط جهود الأفراد المحليين بمساعي الحكومة المركزية. وهذا ما يجعلها من أهم دعائم نجاح الخطط والبرامج والسياسات التنموية في المجتمع المحلي وضمان استمراريتها<sup>(8)</sup>.

ولا بد أيضاً من الأخذ بعين الاعتبار اختلاف درجة وشكل المشاركة المجتمعية في التنمية المحلية باختلاف الأحوال الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية من بلد لآخر. ومن جانب آخر تُوفر وحدات الحكم المحلي ظروفًا أفضل لتلبية حاجات الفقراء. فإذا كانت التنمية تعني الحد من الفقر والعدالة في توزيع الأجور وعدم الحرمان الاقتصادي، فإن اللامركزية تقود لاستجابة أكبر للفقراء. ويكمن دور الوحدات المحلية في تمكين الفقراء وتعبئتهم في عملية التنمية من خلال سياسات التنمية المحلية المتبعة<sup>(9)</sup>. وخلق بيئة ملائمة للفقراء لأخذ دورهم في السياسة التنموية وعملية صنع القرار التنموي، وتعزيز الفرص المتاحة لهم من خلال توفير فرص الوصول إلى العمل والأسواق والخدمات المالية والبنية التحتية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية (التعليم والرعاية الصحية والمياه وغيرها)<sup>(10)</sup>. وتسعى اللامركزية إلى الحد من التفاوت بين الأقاليم والوحدات المحلية من الناحية التنموية. والتخفيف من التمايز بين المجتمعات المحلية في الأقاليم من حيث الفقر والغنى، من خلال تركيزها على التنمية المحلية التي تعتبر الخصوصية المحلية والموارد المحلية جوهرها<sup>(11)</sup>.

### 3. الدافع التنظيمي والإداري

مع اتساع نطاق وظائف الحكومة المركزية وازدياد مجالات تدخلها في شؤون المجتمع والحياة لتحقيق الرفاهية لمواطنيها عبر تقديم الخدمات الأساسية، لم تعد الأساليب الإدارية التقليدية قادرة على مواكبة هذا التوسع في الدور الحكومي لخدمة المواطنين عبر أقاليم الدولة. لذا كان لزاماً تبني نهج الإدارة الحكومية اللامركزية لزيادة فاعلية تنظيم الأنشطة الحكومية في وحدات محلية قادرة على ممارسة هذه الأنشطة في مجتمعاتها المحلية. فقد فشلت العديد من الحكومات المركزية لبعض الدول النامية في إدارة عملية التنمية المحلية، كما أخفق العديد من الأنظمة الحكومية القائمة على التخطيط المركزي في تقديم الخدمات العامة بفاعلية وكفاءة. وتباينت الحاجات والمطالب المحلية

<sup>(8)</sup> محمد خشمون، الديمقراطية المحلية والتنمية: نموذج المجالس المحلية في الجزائر، مجلة الإحياء، م (14)، ع (1)، ص (409-420)، 1999.

<sup>(9)</sup> Israel Jacob Massuanganhe, Framework for Decentralized Policies and Local Development Strategies, Working paper 3, UNDP/ UNCDF Mozambique, July 2005.

<sup>(10)</sup> Alene Agegnehu & Worku Dibu, Does decentralization have a role in poverty reduction? The Ethiopian experience, Journal of African Studies and Development, Vol. 9 (1), pp. 1-6, February 2017.

<sup>(11)</sup> أسماء سلامي، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة الشريعة والاقتصاد، م (5) ع (10)، 2016.

مع عدم قدرة هذه الأنظمة على التخطيط الدقيق للمشروعات التنموية على المستوى المحلي. وأدى ذلك إلى العجز في موازنات بعضهم نتيجة الاستثمار الضخم في البنية التحتية ونفقات الضمان الاجتماعي ذات التكلفة العالية. إلى جانب ذلك ظهرت برامج التثبيت الهيكلي المشروط من قبل المؤسسات المالية الدولية لقيام الدول النامية بإصلاحات تدعم اللامركزية<sup>(12)</sup>، مما اضطرها إلى نقل مسؤوليات تقديم الخدمات الاجتماعية إلى المستوى المحلي.

ويتسم الهيكل الجديد بمجموعة من الخصائص المرتبطة بالجانب التنظيمي والإداري يُمكن إيرادها وفق الآتي:

- أ. وجود سياسات إدارية فاعلة لاستثمار القوى البشرية وإعدادها وفقاً لاحتياجات التنمية المحلية ومتطلباتها. وبالتالي، توفير كادر إداري على مستوى عالٍ من الأداء وتحمل المسؤوليات.
- ب. تأهيل وتدريب القيادات والإدارات المحلية من أجل تفعيل عملية المشاركة المجتمعية كضرورة تنموية، خاصة إذا نظرنا إلى هذه القيادات بأنها أطراف معنية بالعمل التنموي.
- ج. إن خاصية المبادرة الذاتية لدى الوحدات المحلية يُعطيها الفرصة لابتداع الحلول المواتية للظروف البيئية التي تعمل فيها، دون التقيّد بالأساليب الإدارية المتبعة في الحكومة المركزية التي تتسم بالمنظمية وعدم التنوع<sup>(13)</sup>.
- د. توفير الحكم المحلي للجهد والوقت والمال من خلال توافر ميزتي التنسيق الرأسي والأفقي دون حدوث تضارب أو تداخل أو ازدواج بين الأفراد عند القيام بتنفيذ أعمالهم، على عكس المؤسسات والهيئات المركزية التي لا يتحقق لها إلا التنسيق الرأسي.
- هـ. توفير المعلومات الأساسية للحكومة المركزية ومساعدتها في التخطيط التنموي القومي والإقليمي.
- و. إيجاد نوع من المنافسة ما بين الأقاليم المحلية للدولة؛ مما يؤدي إلى تحسين أدائها، ويخدم في المحصلة تنافسية الاقتصاد الوطني<sup>(14)</sup>.
- ز. مكافحة المظاهر السلبية المرتبطة عادة بالإدارة المركزية كالرشوة والتهرب الضريبي مما له تأثير إيجابي على نمو الاقتصاد الوطني<sup>(15)</sup>.

(12) عائشة بوشيخي، عوامل نجاح اللامركزية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، ع (3)، ديسمبر، 2013.

(13) سمير عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف، مرجع سبق ذكره.

(14) Yongmei Zhou, Decentralization, Democracy and Development: Recent Experience from Sierra Leone, The World Bank, June 2009, p. xv.

(15) Zoë Scott, Decentralization, local development and social cohesion: an analytical review, Governance and social development resource center, May 2009.

ح. الانتقال من التنمية القطرية إلى التنمية المحلية يؤدي إلى التوفيق بين التدخلات الإرادية أو الاختيارات العمودية النابعة من السلطة المركزية، وبين التصورات التنموية الجديدة التي تقوم على مبدأ المشاركة والمساهمة في مراحل الإعداد والتنفيذ لإنجاز أي مشروع قطاعي واقتصادي-اجتماعي وبيئي<sup>(16)</sup>.

ط. تخفيف العبء الإداري والتنموي عن كاهل مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية، حيث تخلصها من العديد من المهمات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية. وهذا الوضع يُمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة.

ي. إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يُمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة.

ك. زيادة كفاءة وتخصيص الموارد والحد من الفساد، حيث تخضع الهيئات المحلية للرقابة والمتابعة من قبل الهيئات التشريعية والقضائية ومنظمات المجتمع المدني التي تُقيم العمل وتخضع المعنيين للمساءلة. ويُسهّم ذلك في الحد من الفساد ورفع كفاءة استخدام الموارد من أجل رفع مستوى معيشة الأفراد وتحقيق رفاهية المجتمع.

ل. يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية إلى عدم إهمال العامل المحلي عند تقديم الخدمات وإلى تحقيق العدالة في الإنفاق العام، بحيث يكون لكل وحدة محلية نصيب من الموازنة العامة يتم توزيعها من قبل سكان الوحدات المحلية وفقاً لحاجات وحداتهم. ويؤدي ذلك إلى السرعة والدقة في اتخاذ القرارات لأن كل وحدة إدارية لها القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة لحل المشكلات التي تواجههم، مما يؤدي إلى إنجاز البرامج والمشاريع التنموية بشكل أسرع وأكثر كفاءة، وبالتالي يؤدي هذا إلى تقوية البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة<sup>(17)</sup>.

م. تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين الإداري بتقليل المخاطبات بين الوحدة الإدارية والمركز؛ مما يؤدي إلى سرعة البت في المسائل المحلية.

ن. سهولة القيام بالإصلاح الإداري المحلي، فنظراً لكون الوحدات محدودة وبسيطة، فإن ذلك يسهل القيام بإجراء اختبارات للإصلاح الإداري.

<sup>(16)</sup> سليمان ولد حرمة، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، مجلة جامعة سها، العلوم الإنسانية، م (5)، ع (2)، 2006.

<sup>(17)</sup> قاسم الزبيدي وعيسى الجبوري، اللامركزية والحكم المحلي، مجلة جامعة تكريت للعلوم، م (20)، ع (12)، كانون الأول، 2013.

س. تمكن اللامركزية من تنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية حيث تتفاوت الخدمات المحلية من منطقة إلى أخرى وحسب بيئتها الجغرافية، فهي تُتيح المرونة في استخدام أساليب العمل، من خلال منح الوحدات المحلية الحرية لاتباع أساليب عمل مستوحاة من ظروفها.

وعلى العموم، فإن كلاً من المركزية واللامركزية يُمثل خياراً في الإدارة والسياسة، وكل خيار منهما له دوافعه ومبرراته المستمدة من خلفيات نظرية وممارسات عملية. ولذلك لا يصح الحكم بأفضلية أحدهما على الآخر على وجه الإطلاق، فظروف كل دولة، الجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية - الثقافية، تعد محددات أساسية لانتهاج الإدارة المناسبة (مركزية أو لا مركزية أو مزيج منهما). وتحول هذه الظروف قد يفرض تحولاً موازياً في نمط الإدارة والتنظيم، ذلك أن الهدف هو تحقيق تنمية عادلة ومتوازنة من خلال الاستغلال العقلاني للموارد المتاحة.

### ثالثاً: محددات نجاح اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية

تُعاني أغلب الدول النامية من مشاكل جمة على المستوى التنموي سواء ما يتعلق منها بضعف عملية التنمية في مختلف القطاعات في هذه الدول، أو ما يتعلق منها بكم الاحتياجات والمتطلبات البشرية والمادية الواجب توافرها لإنجاز المشاريع التنموية. فالتنمية المحلية كعملية، تتطلب أن تكون هناك بيئة مساعدة أو مشجعة للنهوض بالواقع المعاش. إلا أن هذه البيئة لا تزال غير مكتملة العناصر والمتطلبات التنموية بشكل أو بآخر في العديد من هذه الدول. يعود ذلك إلى أن معظمها يعاني من الفقر وضعف الإمكانيات الاقتصادية التي لا تكفي لتحقيق التنمية المحلية المطلوبة، وبالتالي وجود نسبة معتبرة من السكان تعيش حالة من الفقر وغياب الخدمات الأساسية بمختلف مسمياتها. كما أن لدى هذه الدول مشكلة تتمثل في قصور الإمكانيات الفكرية أو البشرية من حيث التخطيط والتنفيذ لعملية التنمية، وبالتالي، وجود فرق كبير في مستوى التحضر بين أقاليمها وبكثرة المناطق المتخلفة فيها وظهور التمايز بين المناطق التي فيها تنمية وتلك التي تترك بلا مشاريع اقتصادية أو تنموية. لذا يلاحظ أنّ العديد من هذه الدول لا يزال يعيش في ظل واقع يعاني العجز والضعف من الناحية التنموية في جميع أو بعض جوانبه.

ومع توجه العديد من هذه الدول نحو تبني اللامركزية كأسلوب لمعالجة الاختلالات في عملية التنمية المحلية لديها، إلا أن النتائج في هذا الصدد كانت متباينة في درجات النجاح. غير أنه، ولئن لم تكن الإدارة اللامركزية لشؤون التنمية المحلية على القدر نفسه من النجاح أو الفشل بالنسبة لمختلف هذه الدول، فإن ذلك لا يعكس في الحقيقة جدوى المنهج برمته بقدر ما يعكس درجة تماسك آلياته



وظروف تطبيقه. فإخفاق اللامركزية في منطقة ما هو بالأساس إخفاق في التطبيق؛ سواء كان بسبب ضعف الآليات المجسدة له وهشاشة القواعد التي تحكمه، أم بسبب نقص في الكفاءات المحلية القادرة على الإحلال محل السلطات المركزية في مجال تصميم السياسات التنموية واتخاذ القرارات الرشيدة الفاعلة. كما تنعدم قدرة العديد من هذه الدول على اختيار المستوى المناسب من اللامركزية لتطبيقه، فهناك مستويات من اللامركزية تتسق مع مستويات معينة من التنمية الاقتصادية والديمقراطية في كل بلد<sup>(18)</sup>.

في هذا الإطار يمكن وضع مجموعة من المحددات التي تحكم نجاح اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة في هذه الدول، والتي تتمثل بما يلي:

### 1. فاعلية التخطيط التنموي

انطلاقاً من الدور المتوقع أن تلعبه وحدات الإدارة المحلية في عملية التنمية في نظام الحكم اللامركزي، يمثل التخطيط نقطة البداية لإحداث التنمية المنشودة. وذلك من خلال قيام الوحدات المحلية بمسح الواقع المحلي ومعرفة موارده البشرية والتنظيمية الحالية، ثم تحديد الموارد التنظيمية الواجب توفيرها لتحقيق الأهداف المستقبلية من عملية التخطيط. إضافة إلى ذلك يتم تحديد واضح للقائمين على التنفيذ والإطار الزمني المتوقع للتنفيذ بالاعتماد على المسوح والأرقام الدقيقة والإحصاءات الرصينة. ونظراً لكون عملية التخطيط في هذه الوحدات عملية معقدة بسبب اشتراك جهات عدة فيها، فهي تتطلب قدراً عالياً من التكامل وتضافر الجهود، ليس فقط في مرحلة إعداد الخطط، بل تتعداها إلى مراحل التنفيذ والرقابة على نتائج أداء هذه الخطط.

وحتى تؤدي عملية التخطيط التنموي أكلها لا بد من:

1. تقدير موارد المجتمع المحلي للوقوف على إمكاناته المادية والبشرية وتحديد احتياجاته بشكل واقعي.
2. ترتيب احتياجات المجتمع المحلي على سلم أولويات وفقاً لأهميتها أو ضرورتها،
3. تحديد الآليات والأطراف التي يمكن من خلالها وبواسطتها تحقيق أهداف المشاريع التنموية.

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم. وذلك لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات المحلية في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من الأسفل الذي يساعد في تحديد أهداف التنمية المحلية التي تعكس خصوصية الوحدة

<sup>(18)</sup> John. A. Okidi and Madina Guloba, Ibid.

المحلية قيد التخطيط. كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد. كما يُرى ذلك فرص النجاح لخطة التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع مناطق الدولة. ويسمح هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية. ويعتمد هذا بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيراتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما، له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه. ومن الضرورة أن تكون أهداف التنمية المحلية التي تضعها هيئات التخطيط المحلية متكاملة ومنسجمة وغير متناقضة مع أهداف التنمية المحلية التي تضعها هيئات التخطيط المركزية.

وفيما يتعلق بالدول النامية، والتي يتبنى الكثير منها نهج التخطيط التنموي المحلي، لم تتمكن غالبيتها من تحقيق النجاح المنشود في هذا الصدد، حيث يعزى فشل كثير من خطط التنمية المحلية في هذه الدول إلى انخفاض فاعلية التخطيط التنموي، بسبب الأساليب الإدارية المتبعة من قبلها في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس إلى فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها.

## 2. فاعلية التنظيم والرقابة على عملية التنمية

تستهدف عملية التنظيم توظيف الموارد التنظيمية لتحقيق الغايات الاستراتيجية للإدارة المحلية بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية. وتعد عملية التنظيم من أهم الأنشطة الإدارية التي تحقق الوفر عن طريق كفاءة استغلال الطاقات البشرية والإمكانات المادية ومنع تبعض الجهود وتعارضها. لذلك يتوجب على الوحدات المحلية دراسة وتحليل الأنشطة الإدارية تمهيداً لاستبعاد جميع الأنشطة والإجراءات غير المفيدة، ومن ثم يمكن توزيع هذه الأنشطة على الأشخاص الذين عليهم القيام بها وتحديد المسؤوليات التي تقع على عاتقهم والعلاقات القائمة فيما بينهم. وبالتالي ينصب الاهتمام عند تناول الوحدات التنظيمية للإدارة المحلية على تحديد مدى قدرة تلك الوحدات على تحقيق الأهداف التنموية. فالهياكل التنظيمية هي وسيلة لتحقيق غاية، ومن ثم، فإن تغير الغايات يستدعي بالضرورة تغير الوسائل. إذ إنّ جزءاً كبيراً من الفساد الإداري الذي يوجد في العادة لدى الوحدات المحلية، كما تشير العديد من الدراسات والتقارير في هذا المجال، يرجع إلى سوء التنظيم وتقدم الهياكل التنظيمية لدى هذه الوحدات<sup>(19)</sup>.

(19) عادل زايد، 2014، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية: دروس مستفادة من التجربة المصرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص 28.

وتمثل الرقابة العملية التي يتم من خلالها التوفيق بين استقلال الوحدات المحلية والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوزى أو إلى تفكك أوصال الدولة. وغالباً ما ينظر إلى وظيفة الرقابة على أنها تعكس جدلاً عميقاً حول مركزية ولا مركزية الإدارة المحلية والصراع بين استقلالية الوحدات المحلية والحفاظ على وحدة وتماسك الدولة.

ونظراً لعجز وحدات الحكم المحلي منفردة عن تحمل نفقات تحقيق خطط التنمية المحلية واعتمادها بشكل أساسي على الدعم المالي للحكومة المركزية، فإن ذلك يؤدي إلى تزايد درجة خضوع الموارد المالية لوحدات المحلية لرقابة السلطة المركزية. ويمكن أن يؤدي اعتماد هذه الوحدات على المنح والمساعدات من الحكومة المركزية إلى إضعاف أداء هذه الوحدات وتقييدها. ويزداد الأمر تعقيداً نتيجة تعدد جهات الإشراف المركزي والرقابة، الأمر الذي يتسبب في كثير من الأحيان في إرباك عمل الوحدات المحلية وتكوين البيروقراطيات غير القادرة على الوفاء بمتطلبات عملية التنمية المحلية المنشودة.

### 3. استدامة تمويل التنمية

يعتمد نجاح التنمية المحلية في إطار نظام الحكم اللامركزي بشكل أساسي على مدى قدرة الوحدات المحلية على تشخيص الاحتياجات الفعلية لهذه المناطق من البرامج التنموية والمشاريع المرتبطة بها. ولكن هذا النجاح يعتمد في جزء كبير منه أيضاً على مدى توفير التمويل المستدام اللازم لتنفيذ هذه البرامج. فبدون وجود الموارد المالية الكافية فإن لامركزية السلطة لن تؤدي إلا إلى فشل وحدات الحكم المحلي<sup>(20)</sup>. ويجب أيضاً تحديد الموارد المالية المحلية المتاحة ضمن الأقاليم المحلية وسبل استثمارها وزيادتها، باعتبارها الأساس الذي يجب أن يُعتمد عليه في تمويل التنمية المحلية من خلال قدرة وحدات الحكم المحلي في تعبئة أكبر قدر ممكن من هذه الموارد واستغلالها بالشكل الأمثل لإحداث التنمية المحلية. وتمكّنها من السيطرة على إدارة مواردها حتى تستطيع الوفاء باحتياجاتها ومتطلباتها وتتمكن من العمل بشكل مستقل.

إذ تعد مشكلة التمويل من أهم العقبات التي تعترض عملية التنمية المحلية في إطار نظام الحكم اللامركزي، ويوجب ذلك على وحدات الحكم المحلي تحمل عبء إضافي يتمثل في بذل جهود كبيرة لمعرفة المصادر المتاحة لتمويل التنمية وتحديد مشكلاتها واقتراح الإجراءات المناسبة لتنمية الموارد المالية. ويتطلب منهم العمل كذلك على تعبئة الموارد المحلية كاستراتيجية لتمويل التنمية، ووضع السياسات المطلوبة لتحقيق ذلك في ضوء تناقص الموارد المالية المقدمة من الحكومة المركزية.

(20) Roy Bahl, Implementation Rules for Fiscal Decentralization, Paper presented at the International Seminar on Land Policy and Economic Development, Land Reform Training Institute, Taiwan, 17 November 1998.

وفي سياق تحسين أثر اللامركزية؛ قدمت الوكالات الدولية الدعم المالي والفني للتنمية التي يقودها المجتمع المحلي<sup>(21)</sup>. وقد تلقت بلدان نامية كثيرة مساعدة رسمية ودولية لدعم تحقيق اللامركزية الإدارية في أجهزة الدولة، واعتماد نماذج إنمائية قائمة على المشاركة، تركز على بناء شراكات على المستوى المحلي بين المجتمع المدني والدولة<sup>(22)</sup>. أضيف إلى ذلك قيام بعض الدول، ويهدف تحسين أثر اللامركزية الإدارية، بمنح الوحدات المحلية مزيداً من اللامركزية المالية من خلال تخصيص بعض الموارد المالية لهذه الوحدات مثل منحها نسبة من العائدات المحلية كالضرائب المحصلة في مناطقها، مثل ضريبة العقارات وضريبة القيمة المضافة إلى جانب نسبة من رسوم المرافق العامة، لتدعيم موازنتها وتحسين الخدمات العامة المقدمة للمواطنين كما في دول استونيا ولاتفيا ولتوانيا.

وفي حال تمكنت الوحدات المحلية في هذه الدول من استثمار مواردها واستخدامها استخداماً منتجاً وكفوفاً، فسيتيح ذلك إمكانيات تصميم سياسات وبرامج تنمية تعبر عن الأولويات التنموية الحقيقية لمناطقها، والتقليل من الاعتماد على التمويل المقدم من الحكومة المركزية أو الجهات المانحة مع مرور الوقت، مما يمنحها استقلالية إدارية أكبر. إلى جانب تمكّنها من توفير موارد إنمائية بديلة مستقرة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة والتخفيف من الفقر.

وفي هذا الإطار، ونظراً لقلة الموارد المالية وصعوبة إدامتها لدى وحدات الحكم المحلي في الدول النامية، فلا بد من تحقيق الكفاءة والفاعلية في إدارة وتعبئة هذه الموارد من خلال الأخذ بمجموعة من القواعد التي تسهم في تعبئتها من أجل عملية التنمية المحلية، والتي تتمثل بمضاعفة هذه الموارد قدر المستطاع، وإتاحة هذه الموارد للاستخدام المنتج، واستخدام هذه الموارد بكفاءة<sup>(23)</sup>.

#### 4. مدى مشاركة المجتمع المحلي في التنمية

تؤكد المنظمات الدولية التي عملت في قطاع تنمية المجتمعات المحلية على ضرورة اعتماد مشاركة المجتمع المحلي في التنمية المحلية، عن طريق حشد الطاقات والموارد المتاحة محلياً والسعي لبناء القدرات للأفراد والمؤسسات لتحقيق الاعتماد على الذات. وذلك نظراً للأهمية التنظيمية والاجتماعية والاقتصادية ودورها في مواجهة المشكلات الاجتماعية، ولكونها تنطلق مباشرة من

(21) Stuti Khemani, Political Capture of Decentralization: Vote-Buying through Grants-Financed Local Jurisdictions, Development Research Group, The World Bank, 2010.

(22) آسيا الميهي، التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي، اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغربي آسيا (الإسكوا)، أكتوبر، 2013، نيويورك.

(23) محمد العبدالله، التنمية الاقتصادية المحلية ضرورة للاستقرار الاجتماعي في سورية، في "اختبارات وطنية في مواجهة سيولة المشهد السوري"، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2016.

الأسفل إلى الأعلى، أي البدء من القاعدة المحلية لتصل إلى المستوى الوطني كوسيلة مكتملة لمشاريع التنمية الوطنية. كما يُتاح للمجتمع المحلي الإسهام بدرجة أو بأخرى في التصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية<sup>(24)</sup>، وتوفير الإمكانيات والقدرات الكفيلة بتصميم وتنفيذ مشاريع تنمية متكاملة تربطه بالمستوى المركزي عبر السياسات التنموية بالتعاون مع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية<sup>(25)</sup>. وغالباً يقاس تمكين المجتمع المحلي بمدى مشاركة السكان في صنع القرارات التنموية، ومدى تأثير الأنشطة التنموية على المجتمع من خلال قياس التغيير الحاصل في المجتمع، ومدى تطور المؤسسات المحلية الذي يقاس من خلال التغيير في أدائها.

إلا أن الواقع الفعلي في البلدان النامية يشير إلى استخدام اللامركزية لدعم الحكومة المركزية بدلاً من السماح بالتقاسم الفعلي للسلطة وإشراك المجتمعات المحلية في القرارات السياسية المتعلقة بالتنمية داخل محيطها الخاص. ولهذا السبب فشلت اللامركزية إلى حد كبير في تمكين المواطنين من الانخراط في عمليات صنع القرار لضمان أن تكون السياسات التنموية متمحورة حول المواطن ومستجيبة ومستدامة في هذه الدول<sup>(26)</sup>.

## 5. ثقافة اللامركزية لدى المجتمع المحلي

إنّ الكثير من الدول النامية التي تبنت اللامركزية كوسيلة لتعزيز مبدأ المشاركة المجتمعية ولضمان تحقيق الشفافية في صنع واتخاذ القرارات التنموية في مجتمعاتها المحلية لم تحقق النجاح المنشود في هذا الإطار. وقد يرجع سبب الفشل إلى عوامل ترتبط بالجانب الثقافي في تبني الديمقراطية داخل هذه الدول سواء من قبل الحكومات المركزية أم من قبل السكان المحليين. ولكيلا يشكل هذا الجانب عقبة في طريق تحقيق التنمية المحلية، لا بد من تبني ثقافة مجتمعية تتماشى مع فكر وأسلوب الحياة الجديدة في ظل نظام الحكم اللامركزي وتعزيز الممارسة الديمقراطية. كما لا بد من ضمان حشد وتسخير طاقات الأفراد في المجتمع ومشاركتهم، فضلاً عن تعزيز دور المؤسسات المحلية ودعم اتخاذ القرارات المهمة والفاعلة باتجاه تحقيق الديمقراطية لوضع سياسات تنموية محلية معبرة عن رغبات وحاجات الأفراد بشكل حقيقي وتعزيز احتمالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>(27)</sup>.

<sup>(24)</sup> أحمد رشيد، الإدارة المحلية والتنمية: المفاهيم العلمية، ط2، دار المعارف، القاهرة، 1981، ص 99.

<sup>(25)</sup> أحمد خاطر، التنمية الاجتماعية: المفاهيم الأساسية ونماذج الممارسة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2002، ص 24.

<sup>(26)</sup> Yasin Olum, Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation, Commonwealth Journal of Local Governance, Issue 15 June 2014.

<sup>(27)</sup> نصيف العبادي وأحمد المطوري، دور اللامركزية والحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة: 2003-2012، مجلة العلوم الاقتصادية، ع (36)، م (9) تموز، 2014، جامعة البصرة.

وبالتالي ينبغي العمل على محاربة الفقر والإقصاء والتمهيش والفوارق الاجتماعية ودعم الفئات الضعيفة والهشة وإدماجها في المجتمع، وإيجاد توزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق البلد؛ من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة، وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.

## رابعاً: جدلية اللامركزية والتنمية المحلية في الدول الخارجة من النزاع

إنّ البحث في العلاقة بين اللامركزية والتنمية المحلية في الدول الخارجة من النزاع لا يؤكد وجود علاقات سببية واضحة ومباشرة بين تحقيق معدلات تنمية كافية وبين تبني اللامركزية. فاللامركزية لا تبدو سبباً مباشراً للتنمية المحلية في هذه الدول وليست نتيجة حتمية لها. ذلك أنّ الاتجاه السببي بين اللامركزية من ناحية، والتنمية المحلية من ناحية أخرى، قد لا يكون قضية متفقاً عليها في أدبيات التنمية المحلية. وعلى الرغم من أنّ أغلب الدراسات الراجعة حول علاقة التنمية المحلية باللامركزية تذهب في اتجاه تأكيد ارتباطهما وتلازمهما الجدي، إلا أنّ هذا الارتباط ليس دائماً بالبدهة التي يتم تصورها، فهو وإن كان يتحقق في سياقات مجتمعية وشروط معينة سياسية واقتصادية وفكرية، فإنه قد لا يتحقق في أخرى. وإن كان الارتباط مباشراً ويتجلى داخل آجال زمنية قصيرة في أوضاع معينة، فقد يكون غير مباشر ويشغل حيزاً زمنياً طويلاً في أوضاع أخرى، لدرجة قد يصعب معها تحديد الترابط السببي بينهما. لذلك، فإن النقاش حول العلاقات الكامنة بينهما لا يمكن أن يحسم بصفة نهائية، فهذه العلاقات تسير في اتجاه تلازمها بالنسبة إلى بعضها، وانفصالهما أو ارتباطهما الضعيف بالنسبة إلى بعضها الآخر.

ووفقاً لما تقدم، فإنّ هناك دولاً عديدة تبنت نظام الحكم اللامركزي بعد خروجها من النزاعات دون أن تحقق معدلات تنمية اقتصادية واجتماعية مقبولة. لكن بالمقابل نجد دولاً عدة حققت تنمية اقتصادية مهمة في ظل نظام الحكم اللامركزي. الأمر الذي يستلزم إضفاء النسبية في استصدار الأحكام على حالات معينة وتعميمها على الكل. لكن هناك ميل لدى المنظومة الدولية ينحى باتجاه الدفع نحو تبني اللامركزية في الدول الخارجة من النزاع بوصفها علاجاً لهذه الدول لوقف النزاع. ويتجسد هذا الميل بوجود اهتمام متنامٍ من قبل وكالات التنمية الدولية بتطبيق اللامركزية والحكم المحلي في هذه الدول، ويكمن أحد توقعاتها الطموحة من وراء ذلك في تحقيق هذه الدول للتنمية الاقتصادية، من خلال دور الحكومات المحلية في إعادة توزيع الموارد المحلية وقدرتها على تعبئة هذه

الموارد<sup>(28)</sup>. إلى جانب ذلك يمكن أن يؤدي تبني اللامركزية إلى نزع فتيل النزاع في هذه الدول من خلال دور الحكومات المحلية في<sup>(29)</sup>:

- تحسين الخدمات العامة،
- التعرف بشكل أفضل إلى الأسباب المحلية للنزاع،
- تسهيل مشاركة الأقليات وتقاسمها للسلطة،
- تمكين إعادة بناء الدولة من القاعدة إلى القمة.

وبالتالي، فإن مسؤولية وحدات الحكم المحلي بعد انتهاء النزاع يجب ألا تقتصر على التركيز فقط على تقديم الخدمات العامة للسكان بفاعلية في المجتمعات التي تخدمها. بل لا بد لها من تحمل مسؤولياتها كذلك في توفير وسائل للسكان للمشاركة في إعادة بناء النسيج الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في البلد بعد انتهاء النزاع.

## خامساً: تحديات نجاح اللامركزية في الدول الخارجة من النزاع

يُشكل إضفاء الطابع المركزي على السلطة واحتكارها من قبل الحكومة المركزية مصدراً للنزاع في كثير من الدول النامية. ولمواجهة التوترات الناجمة عن ذلك، تبنت العديد من الدول الخارجة من النزاع اللامركزية كوسيلة لضمان وصول الخدمات إلى المجتمعات المحلية وإلى تفاعل السكان المحليين مع عملية التنمية وإعادة الإعمار. غير أن اللامركزية لا تُبرئ تلقائياً البلد نحو السلام أو الديمقراطية أو التنمية. وإذا تم تطبيق اللامركزية بصورة سيئة وبدون آليات حوكمة رشيدة فإن بإمكان اللامركزية أن تُعيد تخصيص وإنتاج السلطة والموارد بطريقة تؤدي إلى نزاعات أكبر على السلطة، مما يخلق حالة من عدم الاستقرار أو حتى تجدد النزاع<sup>(30)</sup>.

وبسبب تنوع سيناريوهات ما بعد النزاع، يصعب وضع قائمة شاملة للتحديات التي ينطوي عليها تطبيق اللامركزية. إذ ترتبط تحديات التنمية في الدول الخارجة من النزاع بمجموعة من القضايا الأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تكون مترابطة فيما بينها ومتفاعلة، غير أنه يمكن

<sup>(28)</sup> Sara de Simone, Post-conflict decentralization: dynamics of land and power in unity state – South Sudan, UNISCI Discussion Papers, No. 33, October 2013,

<sup>(29)</sup> Decentralization and Conflicts: A Guideline, Division Governance and Democracy, GTZ, 2006, Germany.

<sup>(30)</sup> Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned, World Public Sector Report 2010, United Nations, New York, 2010, p. 87.

إدراج مجموعة من التحديات الأساسية التي يمكن أن تعرقل نجاح تطبيقها في الدول الخارجة من النزاع فيما يتعلق بالتنمية المحلية وفق الآتي:

## 1. حجم وشكل اللامركزية المناسب

إن أحد التحديات التنموية الأكثر صعوبة التي ظهرت خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين تتمثل في كيفية بناء قطاع عام فاعل في الدول الخارجة من النزاع. ففي ظل غياب حكومة مركزية فاعلة، فإن الحكومات اللامركزية المحلية يمكن أن تلعب دوراً هاماً في تحسين الحكم وضمان تقديم الخدمات العامة وتعزيز مصداقية الدولة الناشئة حديثاً. ومع ذلك، لا يوجد حل واحد يناسب جميع الدول من حيث شكل وحجم اللامركزية الذي يمكن تبنينه. ويتبين من استعراض التجارب الدولية في هذا الصدد أن المدى والطريقة التي أسهمت بها اللامركزية والحكومات المحلية في تحقيق الانتعاش بعد انتهاء النزاع تتباين بشكل كبير من بلد إلى آخر. ففي بعض هذه البلدان، تُشكل البنية الأكثر لامركزية في الدولة عنصراً حاسماً في الحل السياسي للنزاع نفسه مثل حالة مقدونيا. في حين تُستخدم اللامركزية كوسيلة تكتيكية لتعزيز البنية التحتية أو تقديم الخدمات العامة خلال المرحلة الأولية بعد انتهاء النزاع مثل ما قام به صندوق التنمية المحلية في كمبوديا. وعلى النقيض من ذلك في مجموعة ثالثة من البلدان، سيطرت نزعة ما بعد النزاع نحو زيادة المركزية بدلاً من اللامركزية كما في أفغانستان والعراق. وهذا التنوع في التجارب الدولية يجعل من الصعب التوصل إلى تأكيدات متسقة وقابلة للتحقق تجريبياً بشأن دور الحكومة المحلية في الانتعاش والتنمية بعد انتهاء النزاع<sup>(31)</sup>.

## 2. قدرة المجتمع المحلي على تحمل مسؤولية السلطة

إن من التحديات في تطبيق اللامركزية ضمان أن المجتمع المحلي لديه الإرادة والقدرة الكافية على التعامل بصورة مسؤولة مع السلطة المخولة إليه من الحكومة المركزية. حيث تُبين التجربة أن المجتمعات المحلية، ولا سيما تلك التي تضررت من جراء النزاع، لا تقبل دائماً سياسات اللامركزية تلقائياً. ففي البلدان التي اعتادت على حكم مركزي شديد، اعتاد السكان على تلقي الخدمات من الحكومة المركزية، ولذلك فهم ينظرون إلى اللامركزية كخطوة من جانب الدولة للتخلي عن دورها في تقديم الخدمات وإهمال السكان. ولذلك يجب على الحكومات أن توضح أهداف وفوائد اللامركزية وأن تضطلع بتنمية

<sup>(31)</sup> Jamie Boex and others, Decentralized local governments as a modality for post-conflict recovery and development: An emerging natural experiment in Northern Uganda, Working Paper No. 2010-01, January 2010, Urban Institute Center on International Development and Government, Washington, DC.



القدرات المحلية. زد على ذلك أن النظام الإداري في العديد من هذه الدول لا يتمتع موظفوه بالتأهيل والخبرة الكافية إلى جانب المحسوبية في تعيينهم؛ مما يجعل هذه الدول غير قادرة على تحقيق النجاح المطلوب عند تطبيق اللامركزية<sup>(32)</sup>. ومن ناحية أخرى يجد تطبيق اللامركزية مغزاه في حال اتساع الرقعة الجغرافية للبلد. وكذلك في حال وجود اقتصاد قوي بمؤسساته وبأقاليمه، فقد لا يكون ذا معنى معتبر تجزئة بلد بحجم إقليم، أو منح استقلالية لأقاليم لا تقوى عليها<sup>(33)</sup>.

### 3. إساءة استخدام السلطة

إن من التحديات الهامة في تطبيق اللامركزية في الدول الخارجة من النزاع قيام النخب المحلية بإساءة استخدام سلطتها على الموارد المحلية، من خلال انتشار الفساد المحلي والذي يُشكل تهديداً خطيراً لنجاح عمليات التنمية المحلية وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع<sup>(34)</sup>.

### 4. عدم القدرة على تحمل تكاليف إنشاء وحدات الحكم المحلي

إن التكاليف المرتبطة بإنشاء طبقات إضافية من الحكم تُعد كبيرة بالنسبة للعديد من البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع والتي لديها موارد مادية قليلة ابتداءً، مما يخلق صعوبة حقيقية في توطيد دعائم الحكم المحلي وتنفيذ برامج التنمية المحلية اللازمة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لدى هذه البلدان. وقد يؤدي ذلك إلى نظر المجتمع المحلي إلى وحدات الحكم المحلي على أنها أجسام إدارية عديمة الفائدة وغير فاعلة<sup>(35)</sup>.

### 5. انعدام الثقة بين السلطة المركزية وهيئات الحكم المحلي

تُعد المخاوف الأمنية وانعدام الثقة بين السلطة المركزية والجهات الفاعلة المحلية في الدول الخارجة من النزاع من فاعلية ومدى مشاركة المواطنين في هياكل الحكم المحلي، مما يعوق المصالحة الاجتماعية وجهود التنمية المحلية وإعادة الإعمار<sup>(36)</sup>.

<sup>(32)</sup> Yasin Olum, Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation, Ibid.

<sup>(33)</sup> رحيم حسين، لا مركزية الموازنة والتنمية المحلية: أي ارتباط لأي اقتصاد، مجلة دراسات جبائية، ع (3) ديسمبر، 2013.

<sup>(34)</sup> Paul Jackson and Zoe Scott, Local Government in Post-Conflict Environments, Workshop on Local Government in Post-Conflict Situations: Challenges for Improving Local Decision Making and Service Delivery Capacities, 28-29 November 2007, United Nations Development Programme (UNDP).

<sup>(35)</sup> المرجع السابق.

<sup>(36)</sup> The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases, UK Department for International Development, November 2013

## 6. عدم استدامة اللامركزية في الدول الخارجة من النزاع

يرى بعضهم أن اللامركزية في بلدان ما بعد النزاع ليست مستدامة، ويرجع السبب في ذلك إلى كون اللامركزية تنشأ في بعض الأحيان لدى هذه الدول تحت ضغط من أطراف فاعلة خارجية مؤثرة في عملية السلام. فتفضل بعض هذه الدول التعددية السياسية والمشاركة الشعبية كما في كمبوديا، التي التزمت باللامركزية على الورق ولكنها لم تنقل الكثير من السلطة أو الموارد المالية إلى الحكومات المحلية<sup>(37)</sup>. وكذلك شككت في العراق هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات، لتنسيق عملية نقل السلطة، ولكن من غير أن يتم تحديد دورها بشكل واضح، مع عدم القيام بإصدار تشريعات تحدد بوضوح معالم وآليات نطاق نقل السلطة<sup>(38)</sup>. فبدون وجود التزام سياسي لا يمكن أن يكون هناك استراتيجية واضحة لتنفيذ اللامركزية<sup>(39)</sup>. لذا ترتبط اللامركزية الفاعلة ارتباطاً وثيقاً بسلطة مركزية داعمة قادرة على الالتزام بهذه العملية. فهي ليست مسألة إما / أو؛ ولكنها عملية توزيع ملائم للمسؤوليات والموارد على مختلف مستويات الحكم للتخفيف من حدة مخاطر النزاع<sup>(40)</sup>.

## 7. النقص الحاد في الموارد البشرية

تُعاني معظم البلدان الخارجة من النزاع من نقص حاد في الموارد البشرية. وعادة تواجه الحكومات المحلية صعوبة في التنافس مع الحكومة المركزية أو غيرها من مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في سوق العمل. وهكذا، حتى لو قررت الحكومة المركزية نقل الوظائف والأموال إلى الحكومة المحلية، فإن هذه الأخيرة قد لا يكون لديها موظفون مؤهلون لأداء هذه المهام.

وبناءً على ما سبق، فإن التصميم الملائم لسياسات ما بعد انتهاء النزاع في الدول النامية - أي السياسات الرامية إلى تحقيق التنمية وإعادة الإعمار وتعزيز الانتعاش المستدام والحد من احتمال تكرار النزاع - ذو صلة بالعديد من الجوانب الهامة المرتبطة بهذه الدول كحالتها الاقتصادية وإمكاناتها، ونظامها السياسي، والعوائق البيروقراطية، وحالة الأمن في البلد نفسه<sup>(41)</sup>. ومن أجل

<sup>(37)</sup> Peter Blunt & Mark Turner. 2005, Decentralization, Democracy and Development in a Post-Conflict Society: Commune Councils in Cambodia, Public Administration and Development, Vol 25, Issue 1, pages 75–87.

<sup>(38)</sup> اللامركزية في العراق نظرة أخرى، اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغربي آسيا (الإسكوا)، مايو، 2017، بيروت.

<sup>(39)</sup> Yasin Olum, Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation, Ibid.

<sup>(40)</sup> Joseph Siegle & O'Mahony, Patrick, 2006, Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy, Office of Democracy and Governance, USAID, Washington, D.C.

<sup>(41)</sup> Graham Brown & others, A Typology of Post-Conflict Environments, Centre for Research on Peace and Development (CRPD), Working Paper No. 1, September 2011, Belgium.

تحقيق التنمية المحلية الناجحة والمستدامة للمجتمع بعد انتهاء النزاع لا بد من تحديد جميع العقبات والتحديات المحتملة حتى يمكن اتخاذ الإجراءات المناسبة لتفادي تعريض التنمية للخطر. فكل بلد ومجتمع ونزاع بمثابة حالة فريدة من نوعها ولها خصائصها ولذلك يجب أن تُعامل كل حالة على حدة<sup>(42)</sup>. إلى جانب ذلك تؤثر السياقات الوطنية والإقليمية تأثيراً واضحاً جداً على انعكاس تطبيق اللامركزية على النزاعات. ففي ظل ظروف معينة يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى تفويض الآثار المرجوة وتصعيد النزاع بدلاً من ذلك. وهكذا، فإن توجه وكالات التنمية الدولية نحو دعم اللامركزية في بلدان مختلفة جداً في ظروفها، ينطوي على خطر تفاقم النزاع دون قصد منها<sup>(43)</sup>. وبالتالي يستلزم ذلك تكييف استراتيجيات اللامركزية وفقاً للظروف الخاصة بكل بلد، ولا سيما في حالة الدول التي تتعافى من النزاع المدمر.

## سادساً: التنمية المحلية في سورية بين المركزية واللامركزية

عانت سورية خلال العقود التي سبقت اندلاع الانتفاضة الشعبية - التي تحولت إلى حرب بين أطراف عديدة - من وجود إشكالية حقيقية في برامج التنمية المحلية. بعد أن فشلت الكثير من هذه البرامج نتيجة غياب الإطار السياساتي والتخطيط العلمي لعملية التنمية، وانتشار الفساد المالي والإداري بمعظم مفاصل الحياة داخل المجتمع. إضافة إلى عدم نجاعة السياسات والإجراءات التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة للحد من التفاوت التنموي بين المحافظات السورية. وأدى ذلك إلى تراكم التحديات التنموية دون وجود معالجة عميقة تمكن المجتمع السوري من النهوض بأوضاعه الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية بما يرقى لطموحاته وألوياته. كما أدى كل ذلك إلى حدوث اختلالات تنموية كبرى قادت إلى تراجع الوضع التنموي النسبي لسورية بالمقارنة مع الدول النامية، وازدياد عجز الاقتصاد الوطني عن حمل الأعباء الاجتماعية والتنموية.

وكان من أبرز مظاهر الاختلال التنموي بين المحافظات السورية وجود خلل في العلاقة بين النمو السكاني والحيز الجغرافي حيث تركّز 60% من السكان على مساحة 13% من مساحة سورية، إلى جانب انحسار الأراضي الزراعية وتراجع حصة الفرد منها، وازدياد الهجرة من الأرياف إلى المدن نتيجة عوامل عدة في مقدمتها ضعف مستوى أو انعدام الخدمات والبنية التحتية ومحدودية أو انعدام الاستثمارات في الأرياف. وتركزت بالمقابل معظم الاستثمارات الجديدة والأنشطة الاقتصادية في

<sup>(42)</sup> Andreja Slomšek & others, The Challenges of Development in Post-Conflict Societies: Iraq's Reconstruction, Report, Regional Academy of the United Nations, December 2012.

<sup>(43)</sup> Decentralization and Conflicts: A Guideline, Ibid.

المدن الكبيرة كمدينتي دمشق وحلب، مما خلق ضغطاً كبيراً على هذه المدن غير المستعدة وغير المؤهلة لاستقبالهم واستيعابهم. وزاد من نسبة النمو التجمعات العشوائية المكتظة بالسكان على أطراف هذه المدن والتي بلغت نسبة سكانها ما يقارب 20% من إجمالي عدد سكان القطر؛ وبالتالي أدى ذلك إلى تدهور كبير في الخدمات العامة والبنية التحتية وتراجع خدمات النقل والخدمات الاجتماعية المختلفة. ومن جانب آخر لعب التوزيع غير المتوازن للاستثمارات بين المحافظات دوراً كبيراً في إحداث التفاوت التنموي الكبير بينها، ويظهر سوء هذا التوزيع في الاستثمارات الخاصة أكثر منه في الاستثمارات الحكومية<sup>(44)</sup>. وكان من نتائج ذلك أيضاً اتساع ظاهرة الفقر وتفاوته الكبير بين الريف والمدينة نتيجة التمييز في عملية التنمية.

وإذا أخذنا توزيع المشاريع المشمولة بقوانين الاستثمار على المحافظات السورية خلال الفترة 2006-2010 كنموذج لهذا التوزيع؛ لوجدنا أن أغلب هذه المشاريع تتركز في محافظات دمشق وريف دمشق وحلب وحمص وحمما، حيث بلغت نسبة المشاريع المشمولة في هذه المحافظات 59.4% من إجمالي عدد المشاريع البالغ 1421 مشروعاً<sup>(45)</sup>. وكان من نتائج هذا التوزيع أن تتركز النسبة الأكبر من فقراء الحضر والريف في المنطقة الشمالية الشرقية وفي المنطقة الجنوبية. وإلى جانب ذلك، شهدت معدلات البطالة أعلى نسبياً في محافظات المنطقة الشرقية والجنوبية، مما أدى إلى هجرات داخلية كبيرة من هذه المحافظات.

غير أن هذه الظاهرة وطول أمدها عبر العديد من العقود التي سبقت اندلاع النزاع في بعض المحافظات السورية - كما في المنطقة الشمالية الشرقية والمنطقة الجنوبية - لا يعكس تفاوتاً تنموياً فحسب؛ بقدر ما يعكس ضلالة الجهود المبذولة من قبل الحكومة المركزية في الدفع باتجاه تحقيق التنمية المحلية المتوازنة بين المحافظات وتحقيق العدالة الاجتماعية للمواطنين. ويُمكن إرجاع الإخفاقات على مستوى التنمية المحلية إلى الأسباب التالية:

1. غياب الرؤية التنموية على مستوى اتخاذ القرار الوطني، وعدم وجود سياسة حكومية واضحة المعالم بخصوص التنمية المحلية للمحافظات.
2. عدم جدية وفاعلية ما يسمى "التخطيط للتنمية المحلية" من قبل هيئات الحكومة المركزية المعنية بذلك.

<sup>(44)</sup> رسلان خضور، إخفاقات التنمية الإقليمية في سورية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثالثة والعشرين حول "الاقتصاد السوري.... وأفاق المستقبل"، 2010/05/25-2010/05/01، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق.

<sup>(45)</sup> التقرير السنوي الخامس للاستثمار لعام 2010، هيئة الاستثمار السورية.

3. تركز سلطة القرار التنموي في أيدي الحكومة المركزية وعدم منح الإدارات المحلية دوراً كافياً في هذه السلطة.
  4. عدم وجود آلية واضحة في توزيع الاعتمادات الاستثمارية في الموازنة العامة للدولة على المحافظات، وبالتالي سوء توزيع الاستثمارات بينها.
  5. اعتماد السياسات التنموية على توفير أسباب ضمان الاحتياجات الأساسية أكثر من اعتمادها على تحقيق النتائج (مؤشرات التمكين) وعلى توسيع المشاركة المجتمعية في عملية التنمية النوعية والانتفاع من ثمارها<sup>(46)</sup>.
  6. عدم إتاحة الفرصة للمجتمعات المحلية لتنمية مناطقها وعدم أخذها أحياناً زمام المبادرة للقيام بذلك.
  7. افتقار سياسات توزيع عوائد التنمية بين المحافظات للعدالة، وعدم قدرتها على انتشار شرائح واسعة من دائرة الفقر.
  8. التفاوت في نوعية ومستوى الخدمات الأساسية بين المحافظات، نتيجة التمايز بينها في مستوى الاستثمار الحكومي والخاص في البنية التحتية.
  9. تتطلب عملية التنمية المحلية استقراراً في السياسات والتوجهات الاقتصادية والتنموية عبر فترة زمنية كافية، لتحقيق التغيرات المطلوبة، وهذا لم يتحقق في سورية التي تعرضت منذ استقلالها إلى تغيرات سريعة نسبياً في هذا الصدد<sup>(47)</sup>.
  10. ضعف معدل النمو الاقتصادي بشكل عام على المدى المتوسط والطويل الأجل، واتساعه بعدم القدرة على توسيع المشاركة الشعبية في إنتاج وتحقيق التنمية المحلية.
- وبنظرة أقرب إلى الأداء الحكومي في الجانب التنموي، فقد فشلت المؤسسات السياسية في سورية في تلبية الحاجة إلى عملية تنموية تضمينية تشاركية، كما أنها أخفقت في إيجاد نظام صارم للمساءلة بغية التصدي بشكل فعّال للفقر والتفاوت الاجتماعي<sup>(48)</sup>. واتسم الأداء الحكومي بقلة الفاعلية، وضعف آليات المساءلة والتنسيق في بعض القطاعات، ويظهر ذلك في نوعية الخدمات

<sup>(46)</sup> برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات: سوريا ما بعد النزاع، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا – الإسكوا.

<sup>(47)</sup> نبيل مرزوق، معوقات التنمية في سورية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرين حول " التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية"، 2011/06/28-2011/1/25، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق.

<sup>(48)</sup> Rabie Nasser, Zaki Mehcy & Khalid Abu Ismail, Socioeconomic Roots and Impacts of the Syrian Crisis, The Syrian Center for Policy Research, January 2013.

العامّة، وغياب الرقابة على أداء الحكومة بفاعلية<sup>(49)</sup>. كما قلل ضعف اللامركزية على المستوى المحلي والإقليمي من فرص الأفراد في المشاركة في عملية التنمية<sup>(50)</sup>. إلى جانب ذلك، فقد أدت الإصلاحات المجتزأة التي قامت بها الحكومة المركزية والتي لم تحاكِ جوهر التحديات التنموية في سورية، إلى إحباط في توقعات الأفراد والجماعات المحلية. وزاد هذا الأمر من الشعور بعدم العدالة والإقصاء، وفاقم ذلك طبيعة المؤسسات السياسية غير الديمقراطية التي لا توفر فرص المشاركة عبر الألفية المؤسساتية، وغياب مؤسسات المجتمع المدني القادر عن التعبير عن مصالح الجمهور والضغط على صنّاع القرار لتحقيقها<sup>(51)</sup>.

أما ما يتعلق بالتخطيط التنموي للحكومة، فقد ركز هذا التخطيط تقليدياً على تعميم الخدمات الاجتماعية من خلال الاستثمار في الانتشار الأفقي لمكوناتها، مع افتقاره إلى أهداف محددة يُمكن قياسها. في الوقت ذاته، تبنّت خطط التنمية من الأولى حتى التاسعة سياسات اجتماعية خاصة بدعم قطاعات التعليم والصحة وسبل المعيشة؛ مما أفضى إلى حدوث تطور في المؤشرات الكمية لهذه القطاعات مع تراجع كبير في جودتها لأنه حصل بمعزل عن صياغة نموذج تنموي متكامل. كما افتقر التخطيط إلى أهداف اجتماعية واضحة يمكن قياسها وتحديدتها زمنياً. ولم يُولِ التخطيط التقليدي موضوع الفقر والحماية الاجتماعية الاهتمام الذي يستحقه؛ ففي حين تضمنت الخطة التنموية في سورية العديد من برامج ومشاريع استهداف الفقر، إلا أنها لم تنفذ في معظمها أو أنها لم تحقق نجاحاً يذكر<sup>(52)</sup>. زد على ذلك أن السياسات الاجتماعية قد صيغت صياغة تفتقر إلى نظرة شمولية تنطلق من إدراك التكامل بينها بمعزل عن تكاملها مع السياسات الاقتصادية<sup>(53)</sup>.

إنّ الحكم على السياسات الاجتماعية والاقتصادية في سورية يحتمل عدة أوجه، فالأداء التنموي حافظ على تنمية ذات "توازن عند الحد الأدنى"، مترافقاً مع مؤسسات غير كفؤة يسودها الاختناق. وقد كسر هذا التوازن التنموي عند حده الأدنى متأثراً بعاملين رئيسين: الأول هو السياسات التحريرية، خلال العقدين السابقين للنزاع، والذي قلل من دور الدولة في مجال الخدمات

<sup>(49)</sup> أظهر التقرير الوطني للتنافسية 2010 أن سورية تعاني من عدة نقاط ضعف في الإدارة العامة والحكم الرشيد، ومن ضمن ذلك هدر الأموال العامة، والإجراءات القضائية والتشريعية معقدة، وضعف مساءلة الحكومة وإدارتها للموارد العامة وغياب السياسات العامة والشفافية.

<sup>(50)</sup> ربيع نصر وزكي محشي، دور العوامل الاقتصادية في الحراك السياسي، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، عدد خاص: اقتصاديات الربيع العربي، م 15، ع 1، يناير 2013.

<sup>(51)</sup> المرجع السابق.

<sup>(52)</sup> المرجع السابق.

<sup>(53)</sup> برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات: سوريا ما بعد النزاع، مرجع سبق ذكره.

الاجتماعية والدعم والاستثمار التنموي والتوظيف دون خلق بدائل مناسبة. أما العامل الثاني فتمثل في تطور وعي الناس وتوقعاتهم إزاء حقوقهم ومستقبلهم، وخاصة بالنسبة للأجيال الشابة المتعلمة، والتراجع النسبي للوضع التنموي في سورية مقارنة بالدول النامية الناجحة. وبالتالي، فإن الأزمة بجوهرها هي مشكلة تستند إلى الحقوق وتهميش شرائح كبيرة من المجتمع وحرمانها من الإسهام بفاعلية في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يمكن للسياسات الاقتصادية والاجتماعية وحدها أن تشكل علاجاً ناجعاً للاختلالات التنموية المذكورة أعلاه<sup>(54)</sup>.

### أي شكل من اللامركزية بلائم سورية في الإطار التنموي؟

رغم الجدل المثار بين داعمي اللامركزية والمشككين بها في الدول الخارجة من النزاعات، تبقى عملية الأخذ بها من عدمه مرتبطة بمجموعة من العوامل ذات الصلة بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة على حدة والتي تشجع على تبني نظام الحكم اللامركزي، وتلك التي تطالب بالتمهل في الانتقال نحو اللامركزية خوفاً من إضعاف تماسك المجتمعات المحلية وعدم قدرة هذه المجتمعات على تحمل مسؤولياتها في الحكم المحلي.

ووفقاً لاستعراضنا السابق عن واقع التنمية في سورية خلال العقود الماضية، يبدو من الأهمية بمكان التوجه مستقبلاً نحو تبني نمط اللامركزية الإدارية من خلال منح وحدات الحكم المحلي دوراً أكبر في المشاركة في رسم الخطط التنموية لمناطقها. وذلك أسوة بتجارب الدول الخارجة من النزاعات التي اعتمدت اللامركزية الإدارية كوسيلة لتوسيع المشاركة المحلية في جهود التنمية والحد من عدم المساواة والتفاوت التنموي بين أقاليم الدولة. ومما لا شك فيه أن هذا التفاوت شكّل أحد أسباب اندلاع الأزمة في سورية، فاعتماد المساءلة لوحدة الحكم المحلي ومكافحة الفساد ينبغي أن يُدعم وينتشر بشكل كبير في مرحلة إعادة الإعمار. أيضاً من المهم دمج الجهود المحلية في عملية صنع القرارات عبر وحدات الحكم المحلي الفاعلة في عملية إعادة الإعمار.

غير أن الصعوبة التي يمكن أن تواجه الحكومة المركزية في سورية مستقبلاً ستكون في مدى قدرتها على اختيار المستوى المناسب من اللامركزية الإدارية لتطبيقه، ومدى اتساق هذا المستوى مع مستوى التنمية الاقتصادية والديمقراطية في أقاليمها في ظل تشكيلات حكومية هشة نشأت بعد اندلاع النزاع، يفقد الكثير منها إلى الموارد المالية والخبرات البشرية الكافية لرسم خطط التنمية المحلية. وفي هذا الصدد، فإن من الضروري الاستفادة من تجارب الدول السابقة الخارجة من النزاعات في منطقة الشرق الأوسط والتي تتماثل مع سورية في ظروفها الاقتصادية والاجتماعية

<sup>(54)</sup> Rabie Nasser, Zaki Mehcy & Khalid Abu Ismail, Ibid.

والثقافة الديمقراطية لدى مواطنيها، لتصميم أنموذج لامركزية إدارية يتناسب مع الظرف الذي ستبدأ معه عملية إعادة الإعمار في سورية مستقبلاً بعد انتهاء النزاع. ومن الضرورة الابتعاد عن تطبيق القوالب الجاهزة للامركزية الإدارية المستمدة من التجارب السابقة للدول الخارجة من النزاعات من حيث الشكل والمستوى وإسقاطها على الحالة السورية.

إذاً، فالمطلوب بلورة استراتيجية واضحة المعالم للتنمية المحلية في سورية بعد انتهاء النزاع يمكن ترجمتها على شكل برامج تنفيذية تهدف إلى إعادة توطين النشاط الاقتصادي وإعادة توزيع السكان بما يتناسب مع الموارد الطبيعية والإمكانيات الاقتصادية الحالية والمحتملة والطاقة الاستيعابية لكل محافظة. ويفترض أن تنطلق هذه الاستراتيجية من مجموعة من المرتكزات التي تشمل:

- صياغة علاقة واضحة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية بحيث يحدد دور الحكومة المركزية في صياغة الخطة الوطنية التنموية للدولة وتحديد اختصاصات السلطات المحلية وصلاحياتها ومسؤولياتها.
- تحديد موارد معينة للوحدات الإدارية المحلية ووضع نظام رقابي صارم تشترك فيه مؤسسات المجتمع المدني.
- ضرورة الانسجام والتكامل بين هيئات التخطيط المركزية وهيئات التخطيط المحلية؛ فالتخطيط المحلي ليس بديلاً أو موازياً لخطة التنمية الوطنية بل جزءاً منها أو مكوناً أساسياً من مكوناتها تنطلق على أساسه الخطة المركزية.
- إيلاء الاستثمار في البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية الاهتمام اللازم باعتباره المدخل المادي الأهم للتنمية المحلية، والذي شكّل أحد أسباب التفاوت التنموي الكبير بين المحافظات السورية قبل اندلاع النزاع، من خلال خريطة استثمارية لكل محافظة في إطار خريطة استثمارية وطنية.
- تحديد المحافظات ذات الإمكانيات الكامنة والواعدة غير المستغلة، وتحديد النشاطات الاقتصادية التي يمكن توطئتها بناءً على المزايا النسبية المطلقة وبناءً على الطاقات الاستيعابية كمنطلق لبناء أقطاب نمو، والتي يمكن أن تشكل مناطق جذب للاستقرار السكاني بعد توقف النزاع.

غير أنّ نجاح الاستراتيجية السابقة سيتوقف بشكل كبير على تأمين المستوى المناسب من اللامركزية الإدارية في التخطيط والتنفيذ بالنسبة لكل محافظة وتطبيقها بشكل فاعل، عبر توفير سلطات أصيلة للإدارات المحلية وليس تفويضات. فتوزيع الاستثمارات والموارد مرتبط بتوزيع سلطة القرار،



وهذا يتطلب تفعيل دور السلطات المحلية القادرة على تحديد أهداف التنمية المحلية التي تعكس خصوصية كل محافظة.

مع ما تنطوي عليه جدلية العلاقة بين اللامركزية والتنمية المحلية من تجاذبات، إلا أن الاتجاه الأبرز يؤكد إيجابية هذه العلاقة، أي إن تطبيق اللامركزية يسهم في دعم التنمية المحلية. غير أن درجة الإيجابية والفعالية المتوقعة من نظام اللامركزية، تتوقف على مضمون اللامركزية المقصودة ومستوى التطبيق وأسلوبه، كما أنه يرتبط بمستوى تطور كل دولة وقدراتها. فالإخفاق في تحقيق التنمية المحلية من طرف الهيئات المحلية ذاتها قد يقع ولو في ظل لا مركزية شاملة، ولذلك فإن دراسة الارتباط بين هذين المتغيرين لا بد أن تأخذ في الاعتبار المؤشرات الدالة على القدرات المحلية إلى جانب المؤشرات المتعلقة باللامركزية. فالهدف من تنفيذ اللامركزية هو إنجاح عملية التنمية المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

أما بالنسبة للدول الخارجة من النزاعات، فتؤكد تجارب هذه الدول ضرورة تبني شكل اللامركزية الإدارية، وعلى ضرورة أن يكون الانتقال من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية الموسعة عبر تفويض الإدارات المحلية بمهامها بشكل تدريجي وبدون مبالغة في التطبيق لصالح الوحدات المحلية، بحيث لا تتأثر أركان الوحدة الوطنية. ومن ذلك أن تتوافق مشاريع ومخططات التنمية المحلية مع المخططات الوطنية في مرحلة إعادة الإعمار.

وعليه، فإن الأخذ باللامركزية الإدارية في سورية على النحو السابق سيُسرع من عملية إعادة الإعمار، من خلال مشاركة فعلية وحقيقية للمجتمعات المحلية في هذه العملية، الأمر الذي سيمنحها حافزاً لبذل جهود أكبر وتسخير كل إمكانياتها للنهوض بمناطقها للتعافي من آثار النزاع وتحقيق الانتعاش الاقتصادي، وبالتالي إرساء دعائم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.



# اللامركزية المالية ومحددات النجاح في سورية

د. محمد صديق\*

## المبحث السادس

---

\* الدكتور محمد صديق: من مواليد مدينة حلب 1975، دكتوراه في العلوم الاقتصادية جامعة باريس، مدير العلاقات العامة في مركز آفاق سوريا للدراسات والبحوث، مستشار دولي في تطبيقات الاستدامة المالية، أخصائي تنمية مستدامة وفق معايير الأمم المتحدة 2030.

## المبحث السادس: اللامركزية المالية ومحددات النجاح في سورية

تعد اللامركزية المالية إحدى الأصناف الفرعية للامركزية بصورة عامة، إذ يقتضي هذا الصنف أن تخصص موازنة مالية مناسبة للوحدات المكونة للدولة اللامركزية بغرض الوصول إلى الأهداف المرسومة لها بموجب الدستور والقانون. غير أن الغالبية العظمى من تصانيف اللامركزية من قبل الفقهاء والقانونيين والقضاة لم تُعط أي اعتبار للامركزية المالية، والتي من دون تطبيقاتها لا يمكن لأنواع اللامركزية الأساسية بشقيها السياسي والإداري أن تُطبق بنجاح. ذلك أنه لا بد من تخصيص موازنة مالية كافية لكل من الوحدات المكونة للدولة تمكن من النهوض بأعباء المهام الموكلة إليها بموجب الدستور والقانون. وفي أحدث تصنيف للامركزية قدمه البنك الدولي تم الإقرار باللامركزية المالية كونها أحد أنواع اللامركزية إضافة إلى اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية واللامركزية السوق. وعليه فقد تزايد الاهتمام باللامركزية المالية وآليات تطبيقها وبما يتفق مع التنظيم الدستوري والقانوني لآليات جمع وتوزيع وإنفاق الموارد المالية في الدولة وعلى مختلف مستوياتها الحكومية والإدارية.

وستتناول في هذا المبحث بداية تعريف اللامركزية المالية وخصائصها وذاتها عن كل الأنواع الأخرى من اللامركزية، ومن ثم سنعالج التنظيم التشريعي للإيرادات المالية والسلطة المختصة، بإنفاقها وكذلك التنظيم التشريعي لتوازن الموارد المالية وتحويلاتها في الدول ذات نظام الحكم اللامركزي، وذلك بعد أخذ عينة من هذه الدول. كذلك ستتناول الورقة تجربة دولة العراق في اللامركزية المالية كبلد خارج من النزاع في ضوء تحولها إلى نظام الحكم اللامركزي. وفي الختام تحاول الورقة استعراض محددات اللامركزية المالية في سورية من خلال بيان أهم ملامحها في قانون الإدارة المحلية ما قبل عام 2011 وصولاً إلى عوامل النجاح المأمولة عند تطبيقها مستقبلاً.

### أولاً: اللامركزية المالية: المفهوم والدلالات

قدم فقهاء القانون الإداري الكثير من التعاريف للامركزية، ويتركز جلها حول التوزيع الوظيفي الإداري بين الحكومة الاتحادية والوحدات الإقليمية المكونة للدولة المتمتعة بالشخصية المعنوية، والتي تتضمن توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. ولعل من أهم معاني اللامركزية المتفق عليه نسبياً هو: "أنها تمثل عمليات نقل

السلطة والأوامر داخل الكيان الواحد إلى كيانات أو هيئات منتخبة محلياً". في حين يتمثل المعنى الاصطلاحي للامركزية المالية في تخصيص المزيد من سلطة تحصيل المزيد من الإيرادات دون الوطنية في الاتحاد الفيدرالي<sup>(1)</sup>. وتعني اللامركزية المالية كذلك "التشارك في الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة، وإيجاد مالية ذاتية للحكومات الوطنية الفرعية"<sup>(2)</sup>. حيث تشمل اللامركزية المالية وسائل وآليات التعاون المالي في تقاسم الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة، والتفويض المالي في زيادة الإيرادات العامة وتخصيص النفقات والاستقلال المالي لحكومة الدولة أو الحكومة الإقليمية أو المحلية<sup>(3)</sup>. كما تمثل اللامركزية المالية كونها "نوعاً من نقل السلطات والقرارات في هذه الشؤون إلى الوحدات المحلية، مع مراعاة أن ثمة أمور سواء في التحصيل أم الإنفاق ذات طابع مركزي ويجب أن تؤخذ في الحسبان"<sup>(4)</sup>.

ومن أجل تمييز اللامركزية المالية عن بقية التصنيفات الأخرى للامركزية، فإن هذا النوع من اللامركزية يهتم بصنع القرار الاقتصادي في إطار تطبيقات اللامركزية، حيث تتخذ قرارات القطاع العام في مستويات مختلفة من الحكومة. وتختلف الدول اللامركزية في اختياراتها بالنسبة لطبيعة اللامركزية المالية، وخاصة في كيفية توزيع وتقسيم الصلاحيات المالية بين المجالات المختلفة والترتيبات المالية المرتبطة بها. وغالباً تكون الترتيبات المالية الإضافية الناتجة عن تلك الاختيارات عرضة للمراجعة الدورية للتكيف مع الظروف المتغيرة داخل البلاد وخارجها كما في كندا، أو نتيجة لتفسير مستويات الحكومة المختلفة<sup>(5)</sup>. إن جميع النفقات الحكومية توفر معياراً مهماً لقياس نطاق المركزية أو اللامركزية المالية، ومن ثم قياس درجة الاستقلال المالي لكل مستوى من مستويات الحكم<sup>(6)</sup>. ويعد الاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة اللامركزية استقلالاً نسبياً وليس مطلقاً وذلك لما يرد عليه من قيود عديدة منها ما يأتي<sup>(7)</sup>:

(1) راؤول وأبيغيل أوستاين كاروس، ليندناخر، تحرير: حوار عالي حول الفيدرالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية - وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، كندا 2007 ص 60.

(2) شاير شيماء، مبادئ الحكم الحضري للامركزية: القضايا والاتجاهات الناشئة، بحث ألقى في المؤتمر الدولي حول اللامركزية: تبادل الخبرات وإحراز التقدم المستدام في المناطق الحضرية في العراق 8-10 أيار 2011، عمان، ص 10.

(3) المرجع السابق، ص 13.

(4) محمد أحمد علي عدوي، اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، الأهرام الرقمي، 2010، ص 1.

<http://www.digital.ahram.org.eg/>

(5) أنور شاه، تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 51.

(6) رونالد واتس: الأنظمة، غالي برهومة، مها بسطامي ومها تكلا، طبعة منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2006، ص 96.

(7) المرجع السابق.

- عندما تقوم الوحدات المكونة للدولة اللامركزية بإعداد وتنظيم موازنتها المالية، فيجب عليها الالتزام بالقواعد الدستورية وعدم مخالفة المبادئ العامة التي قررتها التشريعات المركزية، على اعتبار أن تلك الوحدات ما هي إلا تنظيم ذاتي ضمن الحدود القانونية والاقتصادية والسياسية للدولة.
- فيما يخص فرض الرسوم الجمركية على دخول أو خروج البضائع التي تمر في حدود الوحدات المكونة للدولة اللامركزية، يتوجب عليها الامتناع عن فرضها أو الالتزام بتنظيم الدستور والقانون لهذا الاختصاص.
- فيما يخص فرض الضرائب يتوجب على الوحدات المكونة للدولة اللامركزية الامتناع عن فرضها أو الالتزام بتنظيم الدستور والقانون لهذا الاختصاص، والذي قد يشركها في إدارة وتحديد وتحصيل موارد الضرائب، أو قد يمنحها سلطة فرض رسوم وضرائب إقليمية أو خفضها أو منح إعفاءات إضافية، مع تخويلها حق إصدار تشريعات وأوامر لازمة لتحصيل الأموال العامة في حدود إقليم تلك الوحدات.

كما أن حجم وطبيعة التحويلات سواء أكانت منحاً مشروطة أم غير مشروطة أم مخصصاً من الضرائب من أحد المستويات الحكومية إلى مستوى آخر يقدم مؤشراً لدرجة التبعية أو الاستقلال المالي التي تقوم من خلالها مستويات الحكومة بأداء مسؤولياتها. كما يعد إتاحة الاقتراض العام للوحدات المكونة للدولة مؤشراً آخر على درجة الاستقلال المالي شريطة ألا تكون حكوماتهم غارقة في الديون. ففي بعض الدول ذات نظام الحكم اللامركزي مثل النمسا والهند وماليزيا حددت دساتيرها الحكومة الاتحادية كجهة وحيدة لها صلاحية الاقتراض الأجنبي بينما تستطيع الوحدات المكونة للدولة في كندا الوصول إلى كل من الاقتراض المحلي والأجنبي بشكل كبير ومن دون عوائق. إن الشؤون المالية للدول والوحدات المكونة لها تتضمن جانبين رئيسيين: يتمثل الأول في عمليات تحصيل الموارد أو الإيرادات وتجميعها، في حين يتمثل الجانب الثاني في عمليات إنفاقها<sup>(8)</sup>. ويكون لكل من السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية والمحلية صلاحية اتخاذ القرارات الخاصة بالإيرادات والنفقات وبالتالي تكون جميع تلك السلطات خاضعة للمساءلة<sup>(9)</sup>. وتتطلب عملية توزيع وتخويل الاختصاصات فيما بين الوحدات المكونة للدولة والسلطة الاتحادية تخصيصاً مالياً كافياً

(8) محمد أحمد علي عدوي، مرجع سبق ذكره، ص 34.

(9) Ingram, Gregoryk & Yu Hung Hong, Fiscal Decentralization and Land policies, May, 2008. P2. www.Lincoln Institute of Land Policy.

يَمَكِّنُهَا من أداء مهامها المحلية. ويمكن للمشرع أن يمنح السلطات الإقليمية والمحلية صلاحية استيفاء إيرادات مالية معينة، أو تحقيق عوائد مالية.

إن السعي نحو تطبيق اللامركزية المالية في الدول اللامركزية يتطلب إصلاحات جوهرية في السياسات المالية بشكل عام وفي مجال النفقات بشكل خاص. وكذلك إصلاح السياسات الضريبية وإصلاح سياسة الاقتراض بموافقة الحكومة المركزية، وتشجيع سياسات الاستثمار كما في البرازيل والأرجنتين وغيرها من دول أمريكا الجنوبية<sup>(10)</sup>. كما يتطلب من الدول اللامركزية أيضاً وضع تدابير لبناء القدرات وتنفيذ نظم المعلومات ووضع الميزانيات، واعتماد الشفافية في الشؤون السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية. وهذه التدابير ليست فقط لإنجاح تطبيق اللامركزية المالية فيها وإنما لإنجاح تنفيذ البرامج والمشاريع الممولة عن طريق المساعدات المقدمة من قبل المجتمع الدولي للسلطات الإقليمية والمحلية<sup>(11)</sup>. ويتم الربط في بعض الأحيان ما بين اللامركزية المالية واللامركزية السياسية، فالدول ذات الدخل المرتفع هي الأكثر قدرة على اعتماد كل من اللامركزية المالية واللامركزية السياسية. بينما يكون هناك صعوبة في نقل المسؤوليات المالية للوحدات الإقليمية والمحلية في الدول ذات الناتج القومي الإجمالي المنخفض<sup>(12)</sup>.

وعلى صعيد التجارب العالمية، يعاني الاتحاد الروسي من صراع صعب للتوفيق بين اللامركزية السياسية واللامركزية المالية، إذ إن عودة روسيا إلى شكل الدولة الموحدة أصبح غير ممكن تماماً، لذا ستكون اللامركزية المالية ممهدة لتعزيز اللامركزية السياسية. فالسعي نحو تحقيق استقلال مالي أكبر للأقاليم من خلال تخصيص إيرادات قائمة على صيغة معينة لتحويلات المساواة، والصناديق الفيدرالية المتعددة التي وضعت لتخصيص التحويلات المستهدفة للأقاليم، سيسهم في تعزيز التوجه نحو اللامركزية السياسية. كما أن اللامركزية المالية والحكم الذاتي لا يمكن أن يتعايشا من دون تحقيق استقلال للإيرادات كما لا يمكنها التعايش مع سلطة تنفيذية قوية شديدة المركزية في العاصمة تفوق قدرة الأقاليم على ممارسة أية صلاحيات حقيقية خاصة بها<sup>(13)</sup>. وفي تجربة أخرى، يتبنى دستور إسبانيا لعام 1978 اللامركزية السياسية واللامركزية المالية وقد تم

<sup>(10)</sup> European Commission, Center for the Evaluation of Development Policies, fiscal decentralization in four Latin American Countries, Institute of Fiscal Studies, London, 01 January 2007, p2.

<sup>(11)</sup> Jean-Paul faguet, Decentralization and Local Government performance, FAO, Rome, December 1997, p16.

<sup>(12)</sup> The Second International Conference on Decentralization, Overview of Decentralization Worldwide, July 25-26, 2002, Philippines. P1.

<sup>(13)</sup> الكساندر يوجين وجالينا اندسكايا، الفيدرالية الروسية عند مفترق طرق - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص33.

تشكيل ثلاثة مستويات حكومية، وبفعل الضغط الذي مارسه الأقاليم الرئيسية مثل الباسك وكاتالونيا، تم إنشاء سبعة عشر مجتمعاً محلياً تتمتع بالحكم الذاتي أو ولاية ذات صلاحيات تشريعية وتنفيذية بين عامي 1978 و1983. وقد طبقت إسبانيا اللامركزية بصورة تدريجية منذ عام 1978 بنجاح في مجالات الإنفاق وجمع الإيرادات، ولكن لم يتم استكمال مجالات المسؤولية المالية والمساواة المالية والعلاقات المالية<sup>(14)</sup>.

## ثانياً: خصائص اللامركزية المالية

سوف نحاول أن نؤطر خصائص اللامركزية المالية على الرغم من تنوع تطبيقاتها في الدول اللامركزية، من حيث أن تطبيقها يهدف إلى تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الحكومية والإدارية، وأن لها تأثيراً فاعلاً في إعداد وتنفيذ السياسات التنموية، إذ تتضمن تحديد إيرادات الوحدات المكونة للدولة وآلية تحويل الأموال لها من السلطة الاتحادية، وخضوعها لمختلف أنواع الرقابة المالية وفقاً للدستور والقانون.

تتميز اللامركزية المالية على الرغم من تنوع تطبيقاتها في مختلف الدول اللامركزية بما يأتي:

### 1. تهدف اللامركزية المالية إلى تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الحكومية والإدارية.

أدى التطور التقني والتكنولوجي وانتشار اقتصاديات السوق إلى خلق ظروف اجتماعية - اقتصادية تساعد على دعم تطبيقات اللامركزية السياسية والإدارية، ومن هذه الظروف: التشديد على العلاقات التعاقدية، والاعتراف بالطابع اللامركزي لاقتصاد السوق، وازدهار الأسواق على أسس التعددية والتنافس والتعاون بدلاً من التجانس، الأمر الذي عزز الإدراك بأنه ليس من الضروري أن تكون العلاقة جيدة بين وحدات الدولة ومكوناتها الأخرى لكي ينفذ بعضها الآخر وإنما المصلحة التي ستوجه بالضرورة لخدمة المواطن<sup>(15)</sup>.

### 2. تؤثر اللامركزية المالية على إعداد وتنفيذ السياسات التنموية.

تؤثر تطبيقات اللامركزية المالية بصورة طردية على إعداد وتنفيذ السياسات التنموية في الوحدات المكونة للدولة، خاصة عندما تمنح الوحدات المكونة للدولة صلاحيات تحديد الضرائب المحلية

<sup>(14)</sup> يواقيم سولي فيلانوفا، إسبانيا، إعادة تعريف المساواة المالية والعلاقات المالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص38.

<sup>(15)</sup> رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، المرجع السابق، ص7.



وجبايتها، وصلاحيات تجعل الإنفاق محلياً. لذا يكون من المهم دعم السلطات الإقليمية والمحلية مالياً. فضلاً عن دعمها قانونياً لمساعدتها في جباية رسوم وضرائب معينة لمصلحتها بهدف تحقيق لا مركزية إدارية - مالية ناجحة<sup>(16)</sup>.

3. تتضمن اللامركزية المالية تحديد إيرادات الوحدات المكونة للدولة، وتحويل الأموال لها من السلطة الاتحادية وفق الدستور والقانون.

إن من أهم المبادئ التي يتعين أخذها بعين الاعتبار عند تطبيق لامركزية مالية في الدولة اللامركزية هي<sup>(17)</sup>:

- تحديد مصادر دخل الوحدات المكونة للدولة بعد دراسة أنواع الرسوم والضرائب والمداخل التي يمكن أن تجبها، وبقدر صلاحيات كل من السلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة يتم تقسيم نسب الإنفاق وأنواع الرسوم والضرائب لكل منهما.
- إجراء تحويل أموال من السلطة الاتحادية إلى الوحدات المكونة للدولة بعد الفصل بين أموال كل منهما.
- يتعين أن يكون نظام رسوم الضرائب المحلية خالياً من التعقيد لتسهيل عملية جبايتها.
- أهمية اعتماد المعلوماتية وإنشاء الإدارة الإلكترونية.
- يجب ألا تعيق آليات الرقابة المالية التي تفرضها السلطة الاتحادية على السلطات الإقليمية والمحلية تنفيذ المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بها.

تتضمن اللامركزية المالية خضوع الوحدات المكونة للدولة لمختلف أنواع الرقابة المالية وفق الدستور والقانون. إذ تستهدف الرقابة المالية التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري. أي إنها تستهدف تحقيق الغايات المحاسبية والالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية، والمحافظة على الموارد والممتلكات والتحقق من الالتزام بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة في الأوجه المحددة قانونياً وبما يخدم المصلحة العامة<sup>(18)</sup>.

وللرقابة المالية أهداف سياسية ومالية وإدارية وفق الآتي<sup>(19)</sup>:

<sup>(16)</sup> إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل: معالجة مالية للامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص 83، 169.

<sup>(17)</sup> المرجع السابق، ص 174-175.

<sup>(18)</sup> حمدي القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 14-15.

<sup>(19)</sup> المرجع السابق، ص 129-130.

- **الهدف السياسي:** يتمثل في التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية. وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها وجباية الإيرادات بحسب الأنظمة واللوائح.
- **الهدف المالي:** يتمثل في التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات. كما يتمثل في مراقبة الأداء وفقاً للأهداف الموضوعية ومراقبة الترشيح في الإنفاق.
- **الهدف الإداري:** يتمثل في التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية، مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة.

إذا كانت اللامركزية الإدارية هي توزيع للوظيفة الإدارية في الدولة ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة إدارية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو تكون من اختصاص القضاء الإداري. وأن اللامركزية السياسية هي توزيع لوظيفة الحكم بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية. ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية وقضائية، لذا يتعين أن تكون جهة واحدة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة سياسية أو قضائية يتولاها القضاء الدستوري. أما اللامركزية المالية فهي توزيع الإيرادات العامة بين المستويات الحكومية والإدارية في الدولة وتخصيص نفقاتها، ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة مالية وإدارية في حال تطبيقها في ظل اللامركزية الإدارية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو أن تكون من اختصاص القضاء الإداري. وتكون أعمالها وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية في حالة تطبيقها في ظل اللامركزية السياسية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو قضائية أو دستورية.

ووفقاً لما تقدم، يمكن تطبيق اللامركزية الإدارية في إطار الدولة الموحدة والدولة الاتحادية بأنواعها كافة، بينما يمكن تطبيق اللامركزية السياسية في إطار الدولة الاتحادية الفيدرالية، ويكون تطبيق اللامركزية المالية في ظل اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وفي إطار الدولة الموحدة والدولة الاتحادية.

### **ثالثاً: التنظيم التشريعي للإيرادات المالية والسلطة المختصة بإنفاقها**

سنعرض بعض التشريعات الأجنبية المقارنة في تنظيم اللامركزية المالية، وسوف يتم التركيز على الإيرادات المالية التي تقوم بجمعها السلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة اللامركزية من خلال

فرض الضرائب والرسوم واقتراض الأموال واستثمارها للموارد الطبيعية الموجودة في داخل حدودها الإقليمية، ومن ثم كيفية توزيع وإنفاق هذه الموارد المالية بين تلك المستويات الحكومية والإدارية. وبناءً على ذلك، سوف نتناول بيان السلطات الحكومية والإدارية المختصة بتجميع الإيرادات المالية وفي تخصيص إنفاقها وفق محورين: يتناول المحور الأول الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي، في حين يتناول المحور الثاني السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي. يعد تخصيص الموارد المالية لنظام الحكم اللامركزي من الأمور الهامة وذلك للأسباب الآتية<sup>(20)</sup>:

- إن الموارد المالية سوف تمكن الحكومات أو الإدارات المحلية من أداء مهامها الدستورية والقانونية.
- تعد سلطات فرض الضرائب والإنفاق أدوات هامة في ضبط الاقتصاد والتأثير عليه وتحدد معظم دساتير الدول التي تبنت نظام الحكم اللامركزي السلطات المختصة بجمع وإنفاق الإيرادات الخاصة بمستويات الحكم الاتحادية والإقليمية والمحلية وذلك لأهميتها الاقتصادية والسياسية، ولعل من أهم مصادر الإيرادات المالية هي الضرائب والرسوم واقتراض الأموال والموارد الطبيعية.

## 1. الضرائب والرسوم

إن تحديد الضرائب وغيرها من الإيرادات والجهة التي تقوم بجمعها والجهة التي تقوم بإنفاقها والمجالات التي يتم فيها ذلك الإنفاق، تعد من الاختصاصات المركزية الهامة بالنسبة للتقسيم الحقيقي للسلطات في نظام الحكم اللامركزي. حيث يمكنها أن تغير بشكل جوهري السلطات التشريعية لمستوي الحكومة، وغالباً تستخدم الحكومات المركزية سلطتها المالية القوية جداً للتأثير على حكومات الوحدات المكونة للدولة أو السيطرة عليهما بأشكال مختلفة<sup>(21)</sup>.

إن الضرائب وآلية الإنفاق تؤثر على كفاءة الاقتصاد وأدائه، إذ يمكن استخدامها من قبل الوحدات المكونة للدولة لمحاولة جذب الشركات والتجار وأصحاب رؤوس الأموال للإقامة والاستثمار داخل إقليمها. وعلى الرغم من أن بعض التنافس في مجال الضرائب والإنفاق قد يكون أمراً جيداً، إلا أنه قد يكون مكلفاً أيضاً من حيث جذب الأنشطة الاقتصادية للمكان غير المناسب مما يؤدي إلى خسارة

<sup>(20)</sup> رونالدل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 55.

<sup>(21)</sup> جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟، منتدى الاتحادات الفيدرالية ووكالة التنمية الدولية الكندية، كندا، 2007، ص 27.

الإيرادات أو استخدامها بشكل غير جيد. كما يؤثر جمع الإيرادات والإنفاق من قبل الحكومات على إجمالي مستوى النشاط الاقتصادي<sup>(22)</sup>.

إن الرسوم الجمركية والمنافع العامة وضرائب الشركات وضريبة الدخل على الأفراد وضرائب المبيعات والاستهلاك تشكل الموارد الضريبية الرئيسية في الدولة. وتكون الرسوم الجمركية والمنافع العامة في معظم الدول ذات نظام الحكم اللامركزي من اختصاص السلطة المركزيّة بهدف تمكينها من فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية للدولة. وفي بعض الدول يمكن أن تكون من الاختصاصات المشتركة أما ضريبة الدخل على الأفراد فإنها تكون أكثر ارتباطاً بمكان الإقامة، لذا فهي من الاختصاصات المشتركة بين السلطات المركزيّة والإقليمية. على الرغم من أنها كانت في بعض الدول كالمهند والنمسا من اختصاص السلطة المركزيّة. وكذلك بالنسبة إلى ضرائب المبيعات والاستهلاك فهي في معظم الدول ذات الحكم اللامركزي من الاختصاصات المشتركة على الرغم من وجود بعض الاستثناءات<sup>(23)</sup>.

ومن التجارب التي يمكن تسليط الضوء عليها في هذا الصدد تجربة دولة جنوب إفريقيا التي أقر دستورها إنشاء صندوق الإيرادات الوطنية الذي تودع فيه جميع الأموال الواردة للحكومة الوطنية، عدا الأموال المستبعدة بموجب قانون برلماني، ويعد النصيب العادل لإقليم ما من الإيرادات المحصلة على المستوى الوطني عوائد مباشرة مستحقة على هذا الصندوق. كما أقر الدستور إنشاء صندوق للإيرادات الإقليمية في كل إقليم تودع فيه جميع الأموال الواردة إلى الحكومة الإقليمية، فيما عدا الأموال المستبعدة بموجب قانون برلماني، ويجوز سحب أموال من صندوق الإيرادات الإقليمية بموجب اعتماد بقانون إقليمي، أو كنفقة مباشرة مستحقة على صندوق الإيرادات الإقليمية إذا كان الدستور أو قانون إقليمي يقضي بها. وتعد الإيرادات المخصصة من خلال إقليم ما لحكومة محلية في ذلك الإقليم بمثابة نفقة مباشرة مستحقة على صندوق إيرادات الإقليم. كما أجاز الدستور للتشريعات الوطنية أن تحدد إطاراً يتم في حدوده جواز سحب أموال تمثل نفقة مباشرة مستحقة على أحد صناديق الإيرادات الإقليمية، ووجوب دفع إيرادات مخصصة خلال إقليم ما للحكم المحلي في ذلك الإقليم إلى البلديات في الإقليم<sup>(24)</sup>. ومن أجل الحصول على توصيات مالية وضريبية متخصصة في جنوب إفريقيا، أقر الدستور إنشاء مفوضية مستقلة للشؤون المالية

(22) المرجع السابق، ص 27.

(23) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 55-56.

(24) المادة (230) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996.

والضريبية<sup>(25)</sup>. كما أجاز الدستور لأي مفوضية تشريعية إقليمية صلاحيات فرض ضرائب وجبايات ورسومًا خلاف ضريبة الدخل أو الضريبة على القيمة المضافة، أو ضريبة عامة على المبيعات أو على العقارات أو رسومًا جمركية، وكذلك فرض رسوم إضافية بفئة ثابتة على أية ضريبة أو رسم مفروض بموجب تشريع وطني خلاف تلك المفروضة على ضريبة دخل الشركات، أو ضريبة على القيمة المضافة أو على العقارات أو رسوم جمركية. وقد وضع الدستور قيوداً على تلك الصلاحيات تجسدت بما يأتي:

- عدم جواز ممارستها على نحو يضر جوهرياً بالسياسات الاقتصادية الوطنية أو الأنشطة الاقتصادية العابرة لحدود الأقاليم أو إمكانية تنقل السلع والخدمات والأموال والعمالة على المستوى الوطني.
- عدم جواز سن تلك التشريعات إلا بعد دراسة ما تقدمه مفوضية الشؤون المالية والضريبية من توصيات. كما أجاز الدستور للبلديات أن تفرض رسومًا على العقارات ورسومًا إضافية على الأتعاب مقابل الخدمات المقدمة من جانب البلدية أو نيابةً عنها، وضرائب ومقررات ورسومًا أخرى مناسبة للحكم المحلي، أو فئة الحكم المحلي التي تندرج تحتها تلك البلدية، إذا كانت تلك الصلاحية مخولة بموجب تشريع وطني. وحظر الدستور على أية بلدية أن تفرض ضريبة على الدخل أو القيمة المضافة أو ضريبة عامة على المبيعات أو رسومًا جمركية. كما أن الدستور قد وضع قيوداً عديدة على ممارسة البلديات لتلك الصلاحيات تجسد أهمها فيما يأتي:
- عدم الإخلال الجوهري بالسياسات الاقتصادية الوطنية أو الأنشطة الاقتصادية العابرة لحدود الأقاليم أو إمكانية تنقل السلع والخدمات والأموال والعمالة على المستوى الوطني.
- أن تنظم تلك الصلاحيات من خلال تشريع وطني.
- مراعاة المبادئ السليمة للنظام الضريبي والمهام التي تقوم بها البلدية وفاعلية وكفاءة تحصيل الضرائب والرسوم الضريبية والعدالة.
- أخذ رأي الحكومة المحلية والنظر في توصيات المفوضية المالية.

كذلك تُعد التجربة الألمانية من التجارب التي يمكن تسليط الضوء عليها في هذا المقام، كدولة أوروبية لها تجربة مميزة في عملية إعادة الإعمار على المستوى الدولي. وتتحدد أهم الضرائب في هذا البلد بشكل مشترك من قبل الحكومة الاتحادية والمقاطعات في المجلس الأعلى في البرلمان، ولا يحق

<sup>(25)</sup> الفقرة (أ) من المادة (220) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996.

للمقاطعات وضع قواعد الضرائب أو معدلاتها<sup>(26)</sup>. حيث أبقى القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر بتاريخ 23 أيار 1949 صلاحية التشريعات في مجال الجمارك والشؤون المالية الحكومية حصراً في يد الحكومة الاتحادية. إذ تتطلب القوانين الاتحادية بخصوص الضرائب موافقة المجلس الاتحادي عليها، كما منح القانون المقاطعات صلاحية سن القوانين في مجال الضرائب والاستهلاك والنفقات المحلية ضمن الحدود، ما دامت هذه الضرائب لا تمثل نوعاً مع الضرائب ليتم تنظيمها قانونياً من خلال القوانين الاتحادية. وينظم القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية مسألة توزيع العائدات الضريبية، بحيث يجعل ربع الشؤون المالية الجمركية وعائدات الضرائب يعود إلى الحكومة الاتحادية كضرائب الاستهلاك، وضريبة نقل البضائع على الشوارع وضرائب حركة رأس المال وضريبة التأمين وضريبة تبديل العملات، والضرائب التي ترفع مرة واحدة على الثروات وضرائب التسوية التي تدفع بهدف تسوية الأعباء، والضرائب المكملة لضريبة الدخل والضرائب المرفوعة على المؤسسات<sup>(27)</sup>.

ويخصص القانون الأساسي عائدات بعض الضرائب إلى المقاطعات كالضريبة على الثروات وضريبة الإرث وضريبة المركبات وضرائب السير، طالما أنها لا تخص الاتحاد أو لا تخص الاتحاد والولايات معاً<sup>(28)</sup>. كما تخصص عائدات الضرائب المتأتية من ضريبة الدخل ومن الضرائب المرفوعة على المؤسسات، وضريبة المبيعات العامة للاتحاد والولايات معاً (الضرائب المشتركة)، طالما لا تتحول العائدات من ضريبة الدخل والعائدات من ضريبة المبيعات العامة إلى البلديات. ويتم تقاسم العائدات من ضريبة الدخل وضرائب المؤسسات منصفة بين الاتحاد والولايات. ويتم تحديد نصيب كل من الاتحاد والولايات من عائدات ضريبة المبيعات العامة من خلال قانون اتحادي يتطلب موافقة المجلس الاتحادي عليه<sup>(29)</sup>. وأوجب القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية ضمان حق البلديات بأن تقوم بتنظيم جميع شؤونها الخاصة في مجتمعها المحلي على عاتق مسؤوليتها بنفسها وفق القوانين النافذة. وكذلك يكون للروابط البلدية الحق في الإدارة الذاتية ضمن نطاق مهامها القانونية. ويشمل ضمان حق الإدارة الذاتية للقوى، إضافة إلى قواعد الإدارة المالية الذاتية، حيث تشمل هذه القواعد الحق بمصادر ضريبية مستحقة لها من خلال رسوم

(26) لارس ب. فيلد، ويوجين فون هاجن، طرق إصلاح الفيدرالية المالية الألمانية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 16.

(27) الفقرة (1) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(28) الفقرة (2) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(29) الفقرة (3) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

الضريبة المفروضة، بحيث تتناسب مع قوتها الاقتصادية<sup>(30)</sup>. وعلى الرغم من وصف الاتحاد الفيدرالي الألماني بالتعاوني إلا أنه من الناحية العملية تواجه مجالات التعاون بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات عدة عقبات أهمها يكمن في أن التفويضات الفيدرالية تقيد سلطة الإنفاق لدى المقاطعات الألمانية الستة عشر، كما أن المقاطعات تقوم بوضع "فيتو" يمنع صدور أي تشريع اتحادي في المجلس الأعلى بالبرلمان، يقيد من قدرة الحكومة الاتحادية من متابعة سياساتها عامة والسياسات الإصلاحية بخاصة<sup>(31)</sup>.

## 2. الدين العام والاقتراض والموارد الطبيعية

### أ. الدين العام

هناك مصادر أخرى لجمع الأموال من قبل السلطة المركزية والسلطات الإقليمية ألا وهو الدين العام في معظم الدول اللامركزية. فعلى الرغم من أن الدين الخارجي في بعض الدول كما في النمسا والهند وماليزيا يخضع بشكل كلي للسلطة الاتحادية، إلا أنه في دول أخرى مثل أستراليا يتم تنسيق الدين العام على المستويين الاتحادي والإقليمي عن طريق مجلس القروض. كما يمثل عمل الشركات والمشاريع العامة المدرة للأرباح مصدراً هاماً للدخل لكل من السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية. في حين لم يجز الدستور في جنوب إفريقيا للحكومة الوطنية أو أية حكومة إقليمية أو بلدية أن تضمن قرضاً إلا إذا كان الضمان ملتزماً بجميع الشروط التي تحددها التشريعات الوطنية، وأوجب على كل حكومة أن تنشر تقريراً سنوياً عن الضمانات التي تم منحها.

### ب. الاقتراض

تعد حركة السيولة النقدية وتبادل السلع والخدمات بين الوحدات المكونة للدولة المركزية من الخصائص الواضحة ومؤشراً على درجة الاستقلال المالي النسبية. ويتم تعزيز استقلال الوحدات المكونة للدولة (المقاطعات، الولايات، المحافظات) عندما تتمكن من الوصول إلى سد حاجتها عن طريق الاقتراض، وهذا الاقتراض داخلي ضمن حدود الدولة وتختلف الدول في عملية حركة الأموال بين أراضيمها. أما الاقتراض الخارجي أي من دول أخرى فيكون مقصوراً على أعمال السيادة، أي إنه يقع ضمن صلاحيات الحكومات المركزية. وهذا ما حددته دساتير بعض الدول اللامركزية مثل النمسا والهند وماليزيا. أما في أستراليا فيوجد هناك مجلس يسمى مجلس القروض الذي تأسس

<sup>(30)</sup> الفقرة (2) من المادة (28) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

<sup>(31)</sup> لارس ب. فيلد، ويوجين فون هاجن، طرق إصلاح الفيدرالية المالية الألمانية، مرجع سبق ذكره، ص 15.

بموجب الدستور وهو هيئة تنسيقية لديها سلطة ملزمة لكل مستويات الحكومة وهي بهذا تختلف عن كندا التي تعطي الحق للولايات والمقاطعات بالاقتراض الدولي مباشرة<sup>(32)</sup>. وفي الاتحاد الروسي تصرف قروض الدولة وفقاً للإجراء الذي يحدده القانون الاتحادي وتقدم على أساس طوعي تماماً<sup>(33)</sup>. ويمكن للولايات في الهند الاقتراض من الحكومة المركزيّة، كما يمكنها الاقتراض من السوق، ولكن في حال كانت الولاية مدينةً للحكومة المركزيّة يجب أن توافق على استمرار الاقتراض<sup>(34)</sup>.

وأكد القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على حدود الاقتراض الذي يترتب عليه نفقات في السنوات المالية القادمة، ويتطلب تخويلاً بقانون اتحادي يكون على قدر نفقات محددة. ولا يجوز أن يتعدى حجم الواردات من القروض حجم النفقات المخصصة للاستثمارات الواردة في خطة الموازنة<sup>(35)</sup>. أما الولايات في ماليزيا فهي شديدة الاعتماد على المنح والقروض الفيدرالية. ولا يوجد لدى حكومات الولايات قلق من احتمال عجز مالي وشيك حيث توفر الحكومة الاتحادية القروض بشكل ثابت لتمويل النقص<sup>(36)</sup>. ويفرض الدستور الماليزي قيوداً كثيرة على حكومات الولايات فيما يتعلق بالاقتراض لتنفيذ المشروعات. ورغم ذلك فإن الدستور لا يمنع قيام الشركات التي تملكها الولاية من جمع الاعتمادات المالية عن طريق قروض البنوك وسندات الدين. وقد خاضت تلك الشركات مشاريع في مجال الرعاية الصحية ومنتجات السيارات والصناعة والمواصلات والعقارات والبناء والمؤسسات المالية والتكنولوجيا والطاقة والإعلام والاتصالات<sup>(37)</sup>. ويحظر دستور ماليزيا على الحكومة الاتحادية الاقتراض إلا بتحويل من قانون الاتحاد والولايات. ولا يخول قانون الولاية الاقتراض إلا من الاتحاد أو لفترة زمنية لا تتعدى الخمس سنوات من المصارف أو أي مصدر مالي آخر معتمد لهذه الغاية من قبل حكومة الاتحاد، على أن يخضع للشروط المحددة من قبل حكومة الاتحاد. كما لا يجوز تقديم أية ضمانات إلا وفق سلطة قانون الولاية، ولا تمنح هذه الضمانات إلا بموجب موافقة حكومة الاتحاد وحسب الشروط التي تضعها هذه الحكومة<sup>(38)</sup>. واشترط الدستور استشارة المجلس المالي الوطني في مسائل تخصيص جميع أو بعض ما يُحصَل من ضرائب ورسوم

(32) Paul Booth, Fiscal Relations in Federal Countries, Forum of Federations, Ottawa, Canada, PP. 11-12.

(33) الفقرة (4) من المادة (75) من دستور الاتحاد الروسي لعام 1993.

(34) م. جوفيندا راو، الفيدرالية المالية في الهند: التحديات الناشئة، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 20.

(35) المادة (115) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(36) سيف الأزهر روسلي، الفيدرالية المالية في ماليزيا: التحديات والتوقعات، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 23-24.

(37) سيف الأزهر روسلي، الفيدرالية المالية في ماليزيا: التحديات والتوقعات، مرجع سابق، ص 24-25.

(38) المادة (111) من دستور ماليزيا لعام 1963.



الاتحاد، ومتطلبات القرض السنوي للاتحاد وللولاية وممارسة الاتحاد والولايات، وتقديم القروض إلى أي من الولايات<sup>(39)</sup>.

### ج. الموارد الطبيعية

إن تركز الموارد الطبيعية في بعض مناطق الدولة اللامركزية دون غيرها، أثارت خلافات بين السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية حول تحديد الجهة المختصة بفرض الضرائب وبيع الامتيازات الخاصة بتلك الموارد، كما هو الحال في كندا ونيجيريا والبرازيل والعراق، إذ يؤدي ذلك إلى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية<sup>(40)</sup>. وفي الاتحاد الروسي أكد الدستور على أن الولاية القضائية المشتركة للاتحاد الروسي تشمل إدارة الموارد الطبيعية<sup>(41)</sup>. وعلى الرغم من امتلاك المقاطعات في كندا الموارد الطبيعية داخل حدودها وحقها في فرض الضريبة على استخدامها، إلا أن القانون الأساسي ألزم الحكومة الفيدرالية بتقديم مدفوعات المساواة بحيث يكون لدى كل المقاطعات إيرادات كافية لتوفير مستويات متشابهة من الخدمات العامة بمستويات متشابهة من الضريبة<sup>(42)</sup>. وفي نيجيريا يتحكم المركز بالموارد الطبيعية للولايات وخاصة البترول الموجود في مناطق الأقاليم. ويتم تقسيم الإيرادات بين مستويات الحكومة وفق مبدأ الاشتقاق الدستوري (مبالغ أكبر للولايات المنتجة) إذ تقدم الحكومة الفيدرالية (13%) من الإيرادات إلى الولاية مالكة الموارد الطبيعية. وفيما يخص نسب الإيرادات التي تجمعها الحكومة المركزية من إجمالي الإيرادات في الدولة اللامركزية، فقد بلغت في كل من كندا وسويسرا حوالي 45% من إجمالي الإيرادات، بينما تراوحت النسبة ما بين 60-75% من إجمالي الإيرادات في النمسا وأستراليا وبلجيكا والبرازيل والهند وألمانيا وإسبانيا، ووصلت النسبة إلى أكثر من 80% من إجمالي الإيرادات في الأرجنتين وماليزيا والمكسيك وجنوب إفريقيا وروسيا، وتصل النسبة إلى حوالي 97% من إجمالي الإيرادات في نيجيريا وحوالي 98% في فنزويلا.

### 3. السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي

يحدد الدستور الحالي للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية، سواءً أكانت السلطة الاتحادية أم السلطات الإقليمية، كما يحدد المجالات التي تنفق فيها تلك الموارد المالية وحسب الصلاحيات.

<sup>(39)</sup> المادة (108) من دستور ماليزيا لعام 1963.

<sup>(40)</sup> رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 56.

<sup>(41)</sup> المادة (72) من دستور الاتحاد الروسي لعام 1993.

<sup>(42)</sup> روبن بودواي، كندا: قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 10.

#### أ. الأساس القانوني للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية:

يكمن الأساس القانوني للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية في دستور الدولة وقوانينها، ورغم ذلك لا بد من ملاحظة ما يأتي<sup>(43)</sup>:

- تمنح بعض الدساتير السلطات الإقليمية في الوحدات المكونة للدولة ذات نظام الحكم اللامركزي مسؤولية إنفاق الموارد المالية كما في سويسرا والنمسا وألمانيا والهند وماليزيا.
- اختلاف متطلبات الإنفاق في مختلف المجالات، فالإنفاق في قطاعات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية تكون كلفتها أعلى من غيرها.
- لم تكن سلطة الإنفاق من الناحية العملية في معظم الدول ذات نظام الحكم اللامركزي منسجمة بالضبط مع الصلاحيات القانونية والإدارية الممنوحة لها، بل كان ينظر لها عادة على أنها تملك سلطة إنفاق عامة.

#### ب. سلطة ومجالات إنفاق الموارد المالية

منح القانون الأساسي في كندا المقاطعات مسؤولية تشريعية حصرية في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية. ورغم ذلك فإن الحكومة الفيدرالية تشترك في توفير الخدمات الاجتماعية وتشجيع الفرص المتساوية لجميع الكنديين. وبذلك تكون الحكومة الفيدرالية قادرة على توفير وتخصيص الاعتمادات المالية للإنفاق في مجالات محددة في نطاق الصلاحيات الخاصة بالمقاطعات<sup>(44)</sup>. وقد أصدرت المحاكم الكندية قرارها بأن الإنفاق الفيدرالي ليس محصوراً فقط بمجالات الإصلاحات التشريعية التي يحددها القانون الأساسي، وبالتالي فقد استعملت الحكومات الفيدرالية سلطتها الإنفاقية في تقديم منح لتدعيم برامج المقاطعات من أجل تشجيعها على اتباع الأولويات الفيدرالية. وقد اشتكت حكومات المقاطعات من أن هذا الاستعمال من جانب واحد يهدد حكمها الذاتي وصلاحياتها القانونية في مجالات يحددها الدستور بصورة مطلقة لحكومات المقاطعات.

وتجدر الملاحظة أنه في الولايات المتحدة وكندا وأستراليا كان استعمال سلطات الإنفاق العام الفيدرالي منتشراً على نطاق واسع، ولا يحدد الدستور صراحة سلطة معينة للإنفاق العام. بينما منح دستور الهند وماليزيا الحكومة الاتحادية صلاحيات تقديم المنح لحكومات الولايات لأي غرض كان<sup>(45)</sup>. وتسهم الحكومات الاتحادية في ألمانيا في إنجاز المهام المجتمعية العامة المشتركة المنوطة

<sup>(43)</sup> ينظر: رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 57.

<sup>(44)</sup> روبن بودواي، كندا: قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية، مرجع سبق ذكره، ص 12.

<sup>(45)</sup> رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 58.

بالمقاطعات الألمانية في بناء مؤسسات التعليم العالي وتوسعتها بما في ذلك مستشفيات الجامعات، وتحسين البنية الاقتصادية الإقليمية، إذ تتحمل الحكومة الاتحادية نصف التكاليف في كل ولاية. كما تسهم الحكومة الاتحادية في تحسين البنية الزراعية وحماية المناطق الساحلية، إذ تتحمل الحكومة الاتحادية نصف التكاليف في كل ولاية على الأقل<sup>(46)</sup>. ويمكن للحكومة الاتحادية والمقاطعات الألمانية أن تتفق في العمل بصورة مشتركة في ميادين الخطط التعليمية وفي تشجيع مؤسسات ومشاريع البحث العلمي، التي تتجاوز أهميتها الحدود الإقليمية، ويحدد الطرفان توزيع المساهمة في التكاليف<sup>(47)</sup>. ويوزع القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية النفقات التي تتحملها الحكومة المركزية والمقاطعات، كما يأتي<sup>(48)</sup>:

- يتحمل كل من الحكومة المركزية والمقاطعات بشكل منفصل النفقات التي تترتب على ممارستها لمهامها.
- إذا كانت المقاطعات تقوم بأعمال بناءً على تكليف من الحكومة المركزية، فتتحمل الأخيرة النفقات المترتبة على ذلك.
- يمكن للقوانين الاتحادية التي تقر منح الدفوعات المالية، والتي تقوم بها المقاطعات، أن تنص بأن هذه الدفوعات تقع جزئياً أو كلياً على عاتق الحكومة المركزية. إذا نص القانون على أن يتحمل الاتحاد نصف التكاليف فأكثر فستكون إدارتها بناءً على تكليف من الحكومة الاتحادية. وإذا نص القانون على أن الولايات تتحمل ربع التكاليف فأكثر فيتطلب القانون موافقة المجلس الاتحادي عليه.
- يتحمل كل من الاتحاد والولايات النفقات المترتبة على ممارسة دوائرها أعمالها الإدارية.

وينظم قانون المسؤولية المالية في نيجيريا توزيع صلاحيات النفقات والإيرادات بين الوحدات المحلية لتفادي النتائج السلبية للعجز المالي. إذ يسمح القانون للحكومة بمراقبة العجز في المستويات الأدنى من الحكومة، كما يلزم القانون جميع مستويات الحكومة بتبني عملية تخطيط وتنفيذ وتقديم تقارير عن الموازنة تتصف بالفعالية والانضباط والتنسيق<sup>(49)</sup>. وأكد دستور جنوب إفريقيا على التوزيع العادل للإيرادات المحصلة على المستوى الوطني بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية وتحديد النصيب العادل لكل إقليم من النصيب الإقليمي من تلك الإيرادات، مع الأخذ بعين الاعتبار

<sup>(46)</sup> الفقرة (أ) من المادة (91) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

<sup>(47)</sup> الفقرة (ب) من المادة (91) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

<sup>(48)</sup> الفقرة (أ) من المادة (104) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

<sup>(49)</sup> أكبان ه. إيكبو، الفيدرالية المالية في نيجيريا: قضايا غير محسومة، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 29.

كل من المصلحة الوطنية والاحتياجات الموضوعية للحكومة الوطنية ومصالحها، وضمان قدرة الأقاليم والبلديات على تقديم الخدمات الأساسية وأداء المهام الموكلة إليها، وتعزيز القدرة والكفاءة الضريبية للأقاليم والبلديات، وتلبية احتياجات الأقاليم والحكم المحلي والبلديات من النفقات التنموية وغيرها<sup>(50)</sup>. ويشير الواقع في جنوب إفريقيا إلى أن الإنفاق على الخدمات الاجتماعية يشكل حوالي 89% من إجمالي الإنفاق الإقليمي، إلا أن هذه الخدمات تقدم القليل من الإيرادات. وبالنظر إلى عدم قدرة المقاطعات على تجميع الإيرادات الكافية من الضرائب المخصصة لها، فقد أصبحت تعتمد بشدة على المنح أو التحويلات الحكومية التي تشكل (95%) من إجمالي الإيرادات التي يتم الاستفادة منها على المستوى الإقليمي<sup>(51)</sup>.

وفيما يخص نسب الإنفاق المباشر للحكومة المركزية من إجمالي الإنفاق الحكومي في الدولة اللامركزية، فقد بلغت في كل من سويسرا وكندا وبلجيكا وألمانيا حوالي (30-40%) من إجمالي الإنفاق الحكومي، وهي نسبة قليلة تعكس أهمية مسؤوليات الوحدات المكونة للدولة في سويسرا وكندا وبلجيكا، ويعكس مسؤولية المقاطعات في ألمانيا عن تقديم العديد من البرامج التي قررتها الحكومة الفيدرالية. وتراوح النسبة ما بين (45-60%) في الأرجنتين وإسبانيا وأستراليا والنمسا والبرازيل والهند والمكسيك ونيجيريا وروسيا وجنوب إفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية، بينما نجد النسبة قد بلغت حوالي 78% في فنزويلا، وبلغت حوالي 84% في ماليزيا<sup>(52)</sup>.

#### 4. التنظيم التشريعي لتوازن الموارد المالية وتحويلاتهما

إن مسألة اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية بين مختلف المستويات الحكومية والإدارية في الدولة تحدث بشكل عمودي عندما لا تتمكن الحكومة الاتحادية من مطابقة نفقاتها المالية. بينما يختل التوازن أفقياً عندما لا تتمكن الوحدات المكونة للدولة اللامركزية من تقديم الخدمات لمواطنيها وتنفيذ مشروعاتها العامة بالموارد المالية المتاحة لها. ومن ثم تضطر إلى تقديم طلب الإعانات والقروض من الحكومة الاتحادية، الأمر الذي يعرض استقلالها المالي للخطر. وعلى هذا الأساس، سوف نعالج المسألة من ناحية اختلال التوازن في الموارد والإيرادات المالية في الدول ذات نظام الحكم اللامركزي، ومن خلال التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة لهذه الدول.

<sup>(50)</sup> رينو سي موكتي، جنوب إفريقيا: الفيدرالية المالية في المرحلة الانتقالية، المرجع السابق ص36.

<sup>(51)</sup> ينظر: المادة (214) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996.

<sup>(52)</sup> جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص31.

تواجه الدول ذات نظام الحكم اللامركزي اختلال التوازن في الموارد والإيرادات المالية وتحتاج إلى تصحيح اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية، كونه أحد مصادر التوتر المستمر بين مختلف المستويات الحكومية والإدارية في الدولة خاصة في إعادة تحديد أدوارها من أجل الحفاظ على أهميتها بالنسبة للنظام العام. كما ينعكس ذلك الاختلال على عدم قدرتها في التوفيق بين وسائل الإيرادات واحتياجات الإنفاق في المستويات الأدنى من الحكومة، ولا تزال الفجوات المالية واستقلالية الإيرادات فيها مجالاً للقلق في الدول المركزية التي تكون فيها مركزية الصلاحيات الضريبية أكبر مما يلزم لمواجهة النفقات اللامركزية بما فيها سلطة الإنفاق، ويؤدي إلى التأثير في سياساتها من خلال استخدام التحويلات المالية. كما في أستراليا وألمانيا والهند وماليزيا ونيجيرو وروسيا وإسبانيا وجنوب إفريقيا<sup>(53)</sup>.

#### أ. اختلال التوازن العمودي في الموارد المالية

يحدث اختلال التوازن العمودي عندما تعجز السلطة الاتحادية عن مطابقة مسؤوليات نفقاتها المحددة دستورياً. إذ أثبتت التجربة على أنه من الأفضل تخصيص سلطة فرض الضرائب الرئيسية للحكومة الاتحادية لأن هذه مرتبطة مع تنمية الوحدة الجمركية والوحدة الاقتصادية. في حين أن بعض مسؤوليات الإنفاق الأكثر كلفة كالتهليل والصحة والخدمات الاجتماعية كانت تعد عادة من صلاحيات السلطات الإقليمية لضمان إدارة أفضل لها إذ يمكن الأخذ بعين الاعتبار بعض الظروف الإقليمية الخاصة. كما أن أهمية التغيرات الضريبية المختلفة وتكاليف الإنفاق ستكون متغيرة بمرور الزمن. لذلك يتطلب الأمر تصحيح حالة التوازن من فترة إلى أخرى<sup>(54)</sup>.

#### ب. اختلال التوازن الأفقي في الموارد المالية

يحدث اختلال التوازن الأفقي عندما تكون قدرات العائدات لدى الوحدات المكونة للدولة اللامركزية مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنيها على المستوى نفسه، انطلاقاً من مستويات ضريبية مقارنة. كما يحدث اختلال التوازن الأفقي أيضاً في جانب النفقات بسبب الاختلافات في احتياجات الإنفاق للوحدات المختلفة المكونة للدولة اللامركزية بسبب الاختلافات في

<sup>(53)</sup> أنور شاه، تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 51-52.

<sup>(54)</sup> رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 59.

الخصائص الاجتماعية والديمغرافية لسكانها مثل التوزع السكاني وظاهرة الانتقال إلى المدن والتكوين الاجتماعي وهيكل الإعمار وكلفة توفير الخدمات<sup>(55)</sup>.

### ج. التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدول ذات الحكم اللامركزي

إن تجمع الإيرادات المالية الأكثر لدى السلطات المركزيّة يجعل لديها الوفرة المالية التي تستعملها في إجراء تحويلات مالية لوحدات الدولة التي هي بحاجة إليها للقيام بمسؤولياتها وتقديم الخدمات لمواطنيها. وقد تكون تلك التحويلات المالية مشروطة أو غير مشروطة، ولكنها في كل الأحوال هي أحد مسارات التأثير المركزي على الوحدات اللامركزية واستقلالها. وتختلف ثروة الوحدات المكونة للدولة ومواردها المالية اختلافاً كبيراً مما يؤثر على قدرتها على جباية إيرادات من مواردها الخاصة. وتلجأ معظم الدول اللامركزية إلى صنع ترتيبات معينة للتعامل مع مثل هذه الفروق من خلال تحويلات مالية أكبر للوحدات المكونة للدولة الأفقر من غيرها<sup>(56)</sup>.

إن الموازنات المالية المخصصة للوحدات المكونة للدولة اللامركزية قد لا تكفي لسد حاجاتها وتنفيذ مشروعاتها العامة من حيث الجودة والحجم، الأمر الذي قد يضطرها إلى طلب الإعانات والقروض من الحكومة المركزيّة، وقد تقرر تلك الحكومة من تلقاء نفسها تقديم تلك المنح والقروض أو الإعانات المالية للوحدات المكونة للدولة، وذلك لكي تتمكن من التدخل في شؤونها الداخلية ومن ثم يتقلص نطاق سلطاتها واستقلالها عملياً وواقعياً<sup>(57)</sup>.

وبذلك يمكن اعتماد الحكومة المركزيّة على السياسة المالية للحد من اختصاص الولايات عن طريق منح المعونات المشروطة أو المعونات المخصصة لتمويل مشروع الولايات أو لسد العجز في خزائنها<sup>(58)</sup>. وتنظم معظم الدول ذات الحكم اللامركزي آليات معينة لتحويلات مالية بين مستويات الحكم المختلفة. وبما أن السلطة الاتحادية تسيطر على مصادر الضرائب الأساسية، فقد أصبحت التحويلات المالية غالباً ما تصدر منها نحو السلطات الإقليمية على شكل حصة من الضرائب أو منح كبيرة غير مشروطة أو منح مشروطة لأغراض محددة، وذلك بهدف إزالة اختلال التوازن العمودي. وفي الوقت نفسه بهدف إزالة اختلال التوازن الأفقي لمساعدة الوحدات الأكثر فقراً في الدولة ذات الحكم اللامركزي.

<sup>(55)</sup> المرجع السابق، ص 59-61.

<sup>(56)</sup> جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 32-33.

<sup>(57)</sup> محمد هماوندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية: دراسة نظرية مقارنة، المرجع السابق، ص 133.

<sup>(58)</sup> المرجع السابق، ص 210.

## رابعاً: تنظيم اللامركزية المالية في دول ما بعد النزاع: قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004

اهتم المشرع الدستوري العراقي بجدية بتنظيم اللامركزية السياسية والإدارية، إذ جاء أول دستور انتقالي ومؤقت للعراق بعد تغيير نظامه السياسي وهو قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 لينظم اللامركزية السياسية والإدارية على أسس جديدة ابتداءً من تحويل الدولة من بسيطة إلى اتحادية فيدرالية، مروراً بالخطوات الانتقالية لتحول طبيعة الحكم في العراق من الشمولي إلى الديمقراطي في إطار اعتماد مبادئ الرأسمالية اقتصادياً والليبرالية سياسياً، والسعي إلى إبراز دور الحكم المحلي للوحدات المكونة للدولة مع الاعتراف واقعيّاً بإقليم كردستان. ثم جاء بعده دستور العراق لعام 2005 بعد استفتاء ليكمل النهج نفسه في تعزيز تطبيقات اللامركزية السياسية والإدارية والمالية. وعلى هذا الأساس سيتم تناول تنظيم اللامركزية المالية في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عام 2004 للاستفادة من كيفية قيام الدولة العراقية بالتأسيس للامركزية المالية في فترة المرحلة الانتقالية والوقوف على أبرز التشريعات في هذا الصدد.

أكد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004<sup>(59)</sup>، على تأسيس نظام سياسي عراقي جديد يقوم على منع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ومن ثم على تشجيع المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة على ممارسة السلطة المحلية<sup>(60)</sup>. ولتحقيق هذا الأمر لا بد من تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات

<sup>(59)</sup> نصت المادة (2) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى على أن: "أ- إن عبارة (المرحلة الانتقالية) تعني المرحلة التي تبدأ من 30 حزيران 2004 حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم كما ينص عليه هذا القانون وذلك في موعد أقصاه 31 كانون الأول 2005. إلا في حالة تطبيق المادة 61 من هذا القانون، ب- إن المرحلة الانتقالية تتألف من فترتين: 1- تبدأ الفترة الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في 30 حزيران 2004. وستتألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف ويمكن التشاور مع الأمم المتحدة بذلك. إن هذه الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون، وبضمنها المبادئ والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون. 2- تبدأ الفترة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية والتي تتم بعد إجراء الانتخابات للجمعية الوطنية كما هو منصوص عليه في هذا القانون، على ألا تتأخر هذه الانتخابات إن أمكن عن 31 كانون الأول 2004 وعلى كل حال قبل 31 كانون الثاني 2005. تنتهي المرحلة الثانية عند تأليف حكومة عراقية وفقاً لدستور دائم". القانون منشور في الوقائع العراقية - رقم العدد: (3981)، تاريخ: 2003/12/31، رقم الصفحة: (96) مجموعة القوانين والأنظمة لعام 2004. كما ينظر نصه أيضاً في: المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة دي بول، الدساتير العربية ودراسة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية، الطبعة الأولى، 2005، ص 301-327.

<sup>(60)</sup> نصت المادة (52) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى على أن: "يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنح تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية. ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق. إن هذا النظام سيُشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة. مما يخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط".

المحلية<sup>(61)</sup>. إضافة لما تقدم، فقد طلب القانون من الحكومة الاتحادية أن تقوم باتخاذ إجراءات عملية تهدف إلى منح الإدارات المحلية والإقليمية والمحافظات سلطات إضافية<sup>(62)</sup>. ولا شك في أن من بين السلطات التي يتم تقاسمها هي السلطات المالية، لذا سوف نتناول تنظيم اللامركزية المالية في قانون إدارة الدولة العراقية، من خلال بيان السلطات المختصة في توزيع العائدات المالية وفي تخصيص إنفاقها، وكذلك مسألة اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية، ودور التحويلات المالية في تصحيح هذا الاختلال، وذلك في فرعين كما يأتي:

## 1. الإيرادات المالية وسلطة إنفاقها

سنبحث فيما يأتي إيرادات السلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية وتوزيعها والسلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية.

أ. فرض الضرائب والرسوم: أكد قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004، على عدم جواز فرض أية ضرائب أو رسوم إلا بقانون<sup>(63)</sup>. وقد منح حكومة إقليم كردستان صلاحية فرض الضرائب والرسوم ضمن نطاقه الجغرافي وذلك لكونه حقاً من حقوق الإقليم<sup>(64)</sup>. وكذلك منح مجالس المحافظات الصلاحية نفسها ضمن حدودها وذلك لتعظيم إيراداتها الخاصة<sup>(65)</sup>. وبذلك تكون الحكومة الاتحادية هي التي تقوم بتحديد الضريبة أو الرسوم المراد فرضها على المستوى الوطني من خلال تشريع قانون اتحادي خاص بهذا الشأن<sup>(66)</sup>. والأمر نفسه ينسحب على حكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات، إذ شرع قانون إقليمي لفرض الضرائب والرسوم في الأولى وقانون محلي في الثانية. وعليه يكون فرض الضرائب والرسوم بموجب قانون إدارة الدولة العراقية ليس من اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية لأنه منح هذا الاختصاص إلى حكومة الإقليم ومجلس المحافظة.

<sup>(61)</sup> نصت المادة (4) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 على أن: "النظام في العراق جمهوري اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب".

<sup>(62)</sup> الفقرة (ج) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(63)</sup> المادة (18) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(64)</sup> الفقرة (أ) من المادة (54) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(65)</sup> الفقرة (أ) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(66)</sup> تتألف الحكومة الاتحادية من: الجمعية الوطنية، ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء، وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية. ينظر:

الفقرة (أ) من المادة (24) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.



- ب. الاقتراض: أناط قانون إدارة الدولة العراقية بالحكومة الاتحادية صلاحية رسم سياسات الاقتراض السيادي حصرياً<sup>(67)</sup>. ومن ثم لا يحق لحكومة إقليم كردستان أو مجالس المحافظات الاقتراض المالي.
- ج. الديون: أكد ملحق قانون إدارة الدولة العراقية على أن الحكومة العراقية المؤقتة هي التي تمثل الدولة في مجال القروض الدولية والمساعدات وديون العراق السيادية، على أن يتم تصديق أعمالها من قبل رئاسة الدولة في الحكومة الانتقالية المنتخبة خلال تسعين يوماً من توليها السلطة وبالإجماع<sup>(68)</sup>.
- د. الثروات الطبيعية: منح قانون إدارة الدولة العراقية الحكومة الاتحادية اختصاصاً حصرياً فيما يخص إدارة الثروات الطبيعية للعراق ولكن بالتشاور مع حكومات وإدارات الأقاليم والمحافظات<sup>(69)</sup>.
- هـ. الميزانية: حدد القانون في المادة 33 منه، الجهة التي تنظر في مشاريع القوانين المقدمة من قبل مجلس الوزراء بما فيها مشاريع قوانين الميزانية، ألا وهي الجمعية الوطنية ومنحها صلاحية إجراء المناقلة بين أبوابها وتخفيض مجمل مبالغ الميزانية العامة، أو أن تقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبلغ النفقات عند الضرورة. وأكد القانون على اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية فيما يخص رسم السياسات ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة ويشمل رسم السياسة المالية ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإصدار العملة ورسم السياسات الاقتصادية وسياسات التجارة الخارجية، ورسم سياسات الاقتراض السيادي وتنظيم الجمارك وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق وإنشاء بنك مركزي وإدارته<sup>(70)</sup> ويتم توزيع الواردات الناتجة عن تلك الثروات الطبيعية للعراق واستثمارها عن طريق الميزانية العامة للدولة التي تضعها الحكومة الاتحادية حصراً على أساس معايير تشمل تطبيق مبدأ العدالة والإنصاف والتوزيع السكاني في جميع أنحاء الدولة، وتعويض المناطق المحرومة من تلك الثروات في ظل النظام السياسي السابق ومعالجة مشكلاتها التنموية واحتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة بالدولة<sup>(71)</sup>.

<sup>(67)</sup> الفقرة (أ) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(68)</sup> القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004، المعنون: (مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلحايتها) الذي قرره مجلس الحكم في جلسته المنعقدة في 2004/5/31، منشور في الوقائع العراقية، رقم العدد: (3986)، تاريخ: 2004/9/1، رقم الجزء (1)، مجموعة القوانين والأنظمة لعام 2004.

<sup>(69)</sup> الفقرة (هـ) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(70)</sup> الفقرتان (أ) و(ج) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(71)</sup> الفقرة (هـ) من المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

و. السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية: حدد قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 مسؤولية إنفاق الموارد المالية على جميع المستويات الحكومية والإدارية ومجالات الإنفاق، إذ جاء في المادة 14 منه "للفرد الحق بالأمن والتعليم والعناية الصحية والضمان الاجتماعي، وعلى الدولة العراقية وولاياتها الحكومية وبضمنها الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية بحدود مواردها، ومع الأخذ بعين الاعتبار الحاجات الحيوية الأخرى، أن تسعى لتوفير الرفاه وفرص العمل للشعب". ومن خلال تحليل نص المادة سألفة الذكر، يتبين ما يأتي:

- إن الجهات الحكومية والإدارية المسؤولة عن إنفاق الموارد المالية في الدولة هي: السلطة الاتحادية، وسلطات الأقاليم والمحافظات والبلديات، والإدارات المحلية.
- يتحدد إنفاق الموارد المالية لتلك الجهات الحكومية والإدارية في حدود مواردها المتوفرة لديها، أي إنه لا يجوز لها أن تنفق أكثر مما تملكه من أموال.
- أن يكون إنفاق الموارد المالية في مجالات الأمن والتعليم والعناية الصحية والضمان الاجتماعي، وهي المجالات التي تتطلب موارد مالية كبيرة.
- أن يكون هناك أولوية في إنفاق الموارد المالية لمجالات حيوية تصب في تحقيق الرفاه الاجتماعي وتوفير فرص عمل للعاطلين عن العمل. وفيما يخص ضمانات إنفاق الموارد المالية، نصت المادة 16 من القانون على أن "للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن"<sup>(72)</sup>.

## 2. اختلال التوازن والتحويلات المالية والاستقلال المالي

سنسلط الضوء فيما يأتي على اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد والإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية والتحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية.

أ. اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد والإيرادات المالية في الدولة الفيدرالية: أوجب قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 على مجالس المحافظات أن تساعد الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة الاتحادية الجارية داخل المحافظة. ويشمل ذلك مراجعة خطط الوزارة الاتحادية وميزانيتها بشأن أنشطتها الجارية في المحافظة المعنية<sup>(73)</sup>. وفيما يخص الاختصاصات المتبقية التي لا تعود حصراً للحكومة الانتقالية يجوز ممارستها من قبل حكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات. وعملياً يتضح اختلال التوازن العمودي في الموارد

<sup>(72)</sup> ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة، جامعة الموصل، 2009، ص 279-280.

<sup>(73)</sup> الفقرة (أ) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

والإيرادات المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات<sup>(74)</sup>، إذ تمول الأولى نفقات الثانية والثالثة تمويلًا عامًا يصل إلى نسبة أكثر من 99% من إجمالي نفقاتها. بينما يتضح اختلال التوازن الأفقي في الموارد والإيرادات المالية بين حكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات عمومًا، إذ يحصل الإقليم على حصة مالية أكبر مما تحصل عليه المحافظة من جهة، وبين المحافظات البترولية وغير البترولية، إذ تحصل الأولى على حصة أكبر من الثانية.

ب. التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية: تجري عملية تمويل إقليم كردستان الخاصة بأداء وظائفه بموجب قانون إدارة الدولة العراقية على عاتق الحكومة الاتحادية من الموازنة الاتحادية<sup>(75)</sup>. أما بالنسبة لتمويل مجالس المحافظات فيكون من الميزانية العامة للدولة، ولتلك المجالس صلاحية زيادة إيراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم وتنظيم عمليات إدارة المحافظة والمبادرة بإنشاء مشروعات وتنفيذها بمفردها أو بالمشاركة مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية بما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية<sup>(76)</sup>. والأمر نفسه ينسحب على مجالس الأفضية والنواحي وغيرها من المجالس ذات العلاقة في أداء مسؤوليات الحكومة الاتحادية وتقديم الخدمات العامة، وذلك بمراجعة خطط الوزارة الاتحادية فيها، والتأكد من أنها تلبى الحاجات والمصالح المحلية، وتحديد متطلبات الميزانية المحلية من خلال إجراء الموازنة العامة وجمع الإيرادات المحلية وجباية الضرائب والرسوم والحفاظ عليها، وتنظيم عمليات الإدارة المحلية والمبادرة بإنشاء مشروعات محلية وتنفيذها وحدها أو بالمشاركة مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية<sup>(77)</sup>. ولا شك في أن التمويل المركزي لحكومة إقليم كردستان ومجالس المحافظات والأفضية والنواحي، يعطي أفضلية للحكومة الاتحادية في التحكم بأداء تلك المستويات الحكومية والإدارية لمهامها وتنفيذها لمشاريعها الخدمية والاستثمارية، الأمر الذي يؤدي في النتيجة إلى الطعن في استقلاليتها النسبية.

<sup>(74)</sup> الفقرة (أ) من المادة (57) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(75)</sup> الفقرة (أ) من المادة (54) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(76)</sup> الفقرة (أ) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

<sup>(77)</sup> الفقرة (ب) من المادة (56) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 الملغى.

## خامساً: محددات تبني اللامركزية المالية في سورية

### 1. الإدارة المالية في سورية ما قبل عام 2011

تخضع الإدارة المالية في سورية إلى العديد من النصوص التشريعية من أهمها القانون المالي للوحدات الإدارية رقم 1 لعام 1994 المعدل بالقانون /18/ لعام 2007 والقانون 35 الخاص بموازانات المحافظات السنوية وقانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 والقانون المالي الأساسي.

وكان القانون المالي للوحدات الإدارية رقم (1) لعام 1994 المعمول به حتى بداية عام 2007 المصدر الرئيسي لتمويل الوحدات الإدارية إلا أن هذا القانون لم يعد قادراً على تلبية الاحتياجات المتزايدة للوحدات الإدارية، لأن الرسوم الواردة فيه أصبحت ذات مردود ضئيل، ولم تعد حصيلته كافية لتنفيذ المشاريع الخدمية التي تزداد وتتضاعف تكاليفها يوماً بعد يوم نتيجة ارتفاع قيمة المواد والتجهيزات. وكان هناك أكثر من محاولة جادة لاستصدار قانون مالي جديد للوحدات الإدارية، فأثمرت جهود الوزارة بصدر القانون رقم 18 لعام 2007 الذي ضم تعديلات هامة على القانون السابق والذي جاء كخطوة لتحقيق الاستقلالية المالية لهذه الوحدات وتأمين الموارد الذاتية الخاصة التي تساعد الوحدات المحلية في عدم اعتمادها على إعانات الحكومة المركزية، وبمكّنها من تنفيذ خططها ومشاريعها الخدمية والاستثمارية، وقد وضعت هذه التعديلات وفق أسس تحقق:

- توزيع الرسوم توزيعاً عادلاً ومتناسباً مع طاقات المكلفين.
- ربط التكاليف بالخدمات المقدمة لتكريس مبدأ مشاركة المواطن في الفوائد التي يجنيها من تأدية الرسم الذي سيصرف حتماً على تحسين الخدمات المحلية ضمن التجمع السكاني.
- الأخذ بالصالح من التكاليف السابقة مع إدخال تعديلات عليها وإلغاء تكاليف بلدية لم تعد تتناسب مع المرحلة.
- إضافة تكاليف جديدة يقتضيها نظام تمويل الوحدات المحلية، وفرض بدل خدمات لصالح هذه الوحدات. وقد توقع عدد من المختصين أن هذا القانون سيوفر لوحدات الإدارة المحلية أكبر قدر من حرية الحركة في اتجاه تنفيذ المشروعات المتفقة مع احتياجات المواطنين قدر الإمكان.

### 2. محددات اللامركزية المالية في سورية

إن تنظيم الجهاز الإداري للدولة أصبح يلقي اهتماماً متزايداً وذلك بقصد زيادة فاعليته وكفاءته على نحو يمكنها من القيام بالمهام المنوطة بها، ولتزايد الأعباء على الدولة أصبح الأسلوب المركزي الذي

يحصّر الصلاحيات في جهة واحدة، عاجزاً عن مواجهة المتطلبات الملحة في المجتمع، فبدأ الميل إلى التخفيف من الأسلوب المركزي واللجوء للأسلوب اللامركزي في الإدارة الحكومية، والتنازل عن بعض سلطاتها وصلاحياتها إلى هيئات منتخبة من قبل المجتمع في كل وحدة إدارية على حدة، لتبدأ هذه الهيئة بإدارة هذه المصالح بنفسها، وهذه النقلة النوعية للصلاحيات تكون قد انتقلنا بالديمقراطية من مجال النظرية إلى مجال الممارسة والتطبيق العملي. لذلك فإن أسلوب الإدارة اللامركزية يعد أحد أهم وسائل تطبيق مبدأ الديمقراطية في المجتمع، إذ إنه يسمح بإدارة المجتمع لوحده الإدارية، وذلك من خلال الهيئات المحلية المنتخبة من قبلها، كما أن تمتع الإدارة اللامركزية بالشخصية الاعتبارية يقتضي الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بها تمكنها من تنفيذ الاختصاصات المنوطة بها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق تملك الأموال الخاصة والعامة، وعدم إمكانية استعمال أموالها من قبل السلطة المركزية أو أي هيئة معنوية أخرى إلا بإذنها.

ومن البديهي القول إن الاستقلال الإداري للحكم اللامركزي يقتضي أن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إداراتهم بتمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات. ولذلك يعد التمويل اللامركزي ركناً من الأركان المهمة لنهوض الإدارة اللامركزية وقدرتها على تنفيذ الاختصاصات المنوطة بها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها. كما يعتبر أيضاً مؤشراً حقيقياً للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة وعنصراً أساسياً للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية. كما أنه يلعب دوراً هاماً في صنع السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، مما يجعل منه محركاً لكل سياسة محلية تنموية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول كل المرافق وتنجز المشاريع التنموية، وترجم من خلالها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس. ومن دراسة الأحكام المالية للمجالس المحلية بناءً على قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 والذي يمكن تطويره فيما بعد ليشكل الأساس في اللامركزية المالية في نظام حكم لا مركزي، فقد حدد هذا القانون الإيرادات والنفقات وقواعد إعداد الموازنة والعلاقات الناظمة بينهم وفق ما يلي:

أ. مصادر التمويل: هناك مصدران للتمويل يتمثلان بالموارد الذاتية التي تشمل الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية أو المضافة إلى الضرائب والرسوم القومية، إضافة إلى المداخيل الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة. كذلك تمثل الموارد الخارجية النوع الثاني لمصادر التمويل وهي ناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة إلى البلديات لدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض والهبات والوصايا والتراكت.

ب. النفقات: تجدد مجالات إنفاق الوحدة الإدارية في الأوجه التالية:

- النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة.
- نفقات الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات الإدارية وما يماثلها والعائدة للمجالس والأجهزة التابعة لها.
- نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة ومشاريعها.
- أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها.
- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة.
- النفقات الأخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

وأما القواعد الناظمة للموازنة فقد جاء في المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي أن الموازنة العامة هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنائها العام والتفصيلي. وذكر قانون الإدارة المحلية رقم 107 الصادر في عام 2011 في المادة 144: "توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي". وقد نص قانون موازنة المحافظات في المادة رقم 2: أنه يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحلية مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة. وتشمل موازنة المحافظة موازنة الوحدات الإدارية التابعة لها عدا مدن مراكز المحافظات ويرتكز إعداد موازونات الوحدات الإدارية على تطبيق القواعد الفنية بخصوص تقدير الإيرادات والنفقات، وتعد مشاريع الموازونات وفق تبويب ينسجم مع أسس التبويب المبينة في القانون المالي الأساسي والأحكام الصادرة عنه، كما تعد الاقتراحات المتعلقة بالموازونات وفقاً للخطة المالية العامة وللمبادئ والتعليمات التي ترد في قواعد إعداد الموازنة العامة، كما تطبق في إعداد مشاريع موازونات البلديات والبلديات المؤشرات التي تعطى من المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وحسب المادة 145 من قانون موازنة المحافظات فإن موازنة المحافظة تشمل موازونات الوحدات الإدارية التابعة لها عدا مدن مراكز المحافظات، ويعد مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس. كما تقر الموازنة من قبل المجلس وتصدق الموازونات على الوجه التالي:

- موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية وترسل نسخة منه إلى هيئة تخطيط الدولة للاطلاع.

- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل الوزير.
- موازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وللمجلس أن يفوض مكتبه التنفيذي بإجراء المناقشات في اعتمادات الموازنة وذلك ضمن سقف وغايات معينة تحدد في قرار التفويض، ويخضع قرار المناقشة لتصديق الوزير، وتطبق في تنفيذ موازنات الوحدات الإدارية أحكام القانون المالي الأساسي المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة.

### 3. محددات نجاح اللامركزية المالية في سورية

- أ. ضرورة إعطاء الحرية للوحدات المحلية في تأمين بعض المصادر المحلية الذاتية بغية قيامها بالاختصاصات المنوطة بها على أكمل وجه. فزيادة المصادر الذاتية لا يمكن أن تتحقق إلا باتباع قاعدة العمل المنتج لتلك الوحدات المحلية والاعتماد على الذات، وفي الحقيقة فإن الوحدات المحلية جميعها لم تطبق قاعدة العمل المنتج لزيادة مواردها المحلية الذاتية.
- ب. من الضروري أن يكون هناك توزيع عادل للمؤسسات الاقتصادية بين الوحدات المحلية بمستوياتها كافة، ولكن القليل من الوحدات المحلية ولا سيما مدن مراكز المحافظات لديها الإمكانيات التي تساعدها على استقطاب أعداد كبيرة من المؤسسات والنشاطات الاقتصادية الخاصة، بالإضافة إلى الكثير من المؤسسات والشركات الحكومية، وهذا كله يسهم في زيادة موارد تلك الوحدات المحلية الذاتية.
- ج. في حين أن أكثر الوحدات المحلية تعاني من هذه المشكلة المتمثلة بالضعف في استقطاب مثل هذه المؤسسات والشركات الاقتصادية، وبالتالي قلة مواردها الذاتية، مع ما سيخلفه ذلك من النمو السريع للمدن الكبيرة وانعكاس ذلك سلباً على تحقيق التوازن في النمو بين الوحدات المحلية. وبالتالي، لا بد من إيجاد حل لهذه المشكلة عن طريق خلق أسلوب للتعاون بين الوحدات المحلية بغية تحقيق ذلك التوازن في التنمية لكل الوحدات المحلية.
- د. إن الوحدات المحلية في سورية تعتمد وبشكل رئيس على الإعانات التي تمنحها السلطة المركزية لها، ومن حق السلطة المركزية مراقبة عمليات إنفاق تلك الإعانات وهذا سيؤدي بدوره إلى عدم استقلالية الوحدات المحلية لأن ذلك سيمهد مبدأ الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية. ولقد أكدت البيانات أن الوحدات المحلية وهيئاتها غير مستقلة إدارياً لأنها غير مستقلة مالياً بسبب وجود رقابة شديدة، وأن نسبة الإعانات تشكل حوالي 60% من واردات الوحدات المحلية الإجمالية ولكن يشترط في إنفاق هذه الإعانات أن تنفق على المشاريع الإنتاجية أو الاستثمارية أو خدمات أخرى يحتاجها المجتمع.





# الإدارة المحلية في مناطق سيطرة النظام السوري

## المبحث السابع

وحدة المعلومات\*

---

\*ورقة من إعداد وحدة المعلومات بمركز عمران، تحرير الباحث أيمن الدسوقي.

## المبحث السابع: الإدارة المحلية في مناطق سيطرة النظام السوري

يُسوّق النظامٌ وحلفاؤه ل طرح يُختزل بـ "انتصار الدولة ومن خلالها وبواسطتها يتم التحول السياسي، بمرجعية سورية-سورية تشكل أرضية لعمليات الإصلاح والمصالحة الوطنية وإعادة الإعمار". ينبي هذا الطرح على تمكّن النظام من تثبيت مواقعه وتجاوز مرحلة الخطر وتعزيز سيطرته الميدانية سيما في 2017 على حساب أعدائه بالاعتماد المركزي على كل من حليفه إيران وروسيا، كما أسهمت لامبالاة الإدارة الأمريكية والترهل الأوروبي والدفع الروسي بالاتكاء على الدول الإقليمية في تغليب مساري التهدة العسكرية (الأستانة) والمصالحة المحلية، على حساب مسار جنيف التفاوضي المعني بالحكم الانتقالي، فضلاً عن استمرار النظام بتسويق صورة الدولة داخلياً وخارجياً بأشكال وأنشطة متعددة.

بالمقابل يتجاهل هذا الطرح استمرار حالة السيولة الإقليمية والدولية في الملف السوري، مع ما يحمله ذلك من مخاطر نشوب مواجهات مباشرة بين الدول المنخرطة في الصراع السوري، وتشظي القوى على النطاق المحلي وتعدد ارتباطاتها، ولامركزيّة قوى النفوذ داخل النظام، والتحويلات التي طرأت على هياكل الحكم والسيطرة على المستويين المركزي والمحلي منذ 2011، والتي طالبت بنيتها ووظائفها وعلاقاتها وقدراتها وانتشارها، فضلاً عن انكشافها على تأثيرات وتدخلات الحلفاء والقوى ما دون الدولة من الميليشيات المحلية.

في ظل الطرحين السابقين ما بين استعادة الاستقرار ووهمه، تبرز أهمية استعراض التحويلات التي طرأت على بُنية النظام ومؤسساته وتقييم اتجاهاتها، وذلك من خلال تسليط الضوء على واقع الإدارة المحلية في مناطق سيطرة النظام.

## أولاً: نظام الإدارة المحلية في سورية وتحولاته: اللامركزيّة كعنوان والمركزيّة كواقع

يُعتبر نظام الإدارة المحلية القائم في سورية نتاجاً تطورياً لعدد من الأنظمة الإدارية، بدءاً بمرحلة التنظيمات العثمانية وتوظيف المجالس المحلية كأداة لتطبيق الإصلاحات الجديدة المقررة من المركز في الولايات والسناجق<sup>(1)</sup>، وما تم إحداثه لاحقاً في مرحلة الانتداب الفرنسي من دويلات على

(1) ضمت المجالس المحلية في عضويتها الوجهاء الدينين والعلمانيين، ومنحت سلطة فرض الضرائب وتسجيل الأراضي وتعيين صغار الموظفين والإشراف على تجنيد رجال الشرطة وإصدار الأحكام في القضايا المدنية، للمزيد انظر: نشوان الأتاسي، تطور المجتمع السوري، دار أطلس، بيروت، الطبعة الأولى 2015، ص 26.

أسس مذهبية<sup>(2)</sup> وتقسيمات إدارية تقوم على المحافظة والقضاء والناحية (1936)، ليتم في بداية الاستقلال اعتماد قانون المنظمات الإدارية رقم 496 (كانون الأول 1957) الناظم لمجالس البلديات والمجالس المحلية في المستويات الإدارية: محافظة، منطقة، بلدة. وفي جميع المراحل السابقة كانت المركزيّة السمة الأبرز للإدارة المحلية على الرغم من تبني مقولات اللامركزيّة بأشكالها المتعددة.

أدخلت السلطة المنبثقة عن انقلاب الثامن من آذار لعام 1963 تعديلات جذرية على منظومة الإدارة المحلية، كانت ذروتها في 1971 مع إصدار القانون (15) والذي أعاد النظر بالتقسيمات الإدارية لسورية لتصبح وفق الآتي: المحافظة، المدينة، البلدة، القرية، الوحدة الريفية. كذلك تم تطوير القانون (15) مع تشكيل وزارة الإدارة المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم 27 (آب 1971)، وإصدار اللائحة التنفيذية للقانون بموجب المرسوم رقم 2297 (أيلول 1971). وبقراءة القانون رقم (15) وتعديلاته يلاحظ الآتي:

1. هيمنة حزب البعث على الإدارة المحلية باعتباره القائد للدولة والمجتمع، ومن دلائل ذلك:
  - أ. تخصيص القانون (15) لفئات بعينها لعضوية المجالس المحلية<sup>(3)</sup>، وهو ما أدى إلى هيمنة ممثلي البعث على الوحدات المحلية وتحكمهم بأكثرية مقاعد المكاتب التنفيذية.
  - ب. تمتع أمناء الفروع في المحافظات بمكانة متقدمة على حساب المحافظين في اللقاءات الرسمية، وسبب ذلك توليهم مهام التنسيق الأمني مع الأجهزة الأمنية في وحداتهم الإدارية.
  - ج. إتاحة القانون لحزب البعث عبر منظماته الشعبية ممارسة الرقابة على عمل الوحدات المحلية<sup>(4)</sup>.
2. تعزيز المركزيّة رغم اعتماد القانون مبدأ "الديمقراطية الشعبية" لتنظيم العمل المحلي، وهو ما يظهر من خلال:

<sup>(2)</sup> اكتفى الجنرال غورو بتشكيل 4 دويلات في سورية وهي: دولة حلب (08-09-1920)، دولة العلويين (23-09-1920)، دولة جبل الدروز (20-04-1921)، دولة دمشق. في حين مُنحت الجزيرة حكماً مستقلاً، كما حافظ سنجق الاسكندرون على استقلاليتها المالية والإدارية لغاية تاريخ إلحاقه بتركيا 1939. للمزيد انظر:

التجربة السورية على صعيد اللامركزيّة من الدويلات الطائفية حتى المجالس المحلية الناشئة، مجموعة نهضة، تاريخ 2014-08-30، ص 3، <https://goo.gl/ZayrnR>

<sup>(3)</sup> تنص المادة (10) على أن المجالس المحلية تتكون من ممثلين عن الفئات التالية: (الفلاحون، العمال، الحرفيون، صغار الكسبة، المعلمون، الطلبة، الشيبية، النساء، المهن الحرة التي تضم: الأطباء، الصيادلة، المهندسين، المهندسين الزراعيين، المحامين، أطباء الأسنان، رجال الفكر والفن والصحافة) بالإضافة إلى الفئات الأخرى وتشمل: موظفي الدولة وسائر الجهات العامة، العاملين في الحقول الاجتماعية والاقتصادية وغير ذلك من الفئات التي تحددها اللائحة التنفيذية، وهي تؤكد على أن لا تقل نسبة تمثيل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة في المجالس المحلية عن 60%. وبما أن الحزب كان قد هيمن على كل الاتحادات والنقابات والمنظمات الشعبية في البلاد، فقد باتت نتائج الانتخابات المحلية معروفة سلفاً.

<sup>(4)</sup> اللافت أن هذا الحق جرى حصره بقيادة تلك المنظمات بحسب المادة (76).

أ. مركزية المحافظة على حساب وحدات الإدارة المحلية الفرعية<sup>(5)</sup>، حيث تأتي في قمة هرم التنظيم الإداري، كما يتبع لها إدارياً كل مجالس وحدات الإدارة المحلية الفرعية<sup>(6)</sup> وفق علاقة تنظيمية تقوم على ربط المدن والمناطق بالمحافظة، والنواحي بالمناطق، والبلدات بالنواحي، والقرى بالبلدات، والمزارع والوحدات الريفية بالقرى.

ب. صلاحيات المركز: يمكن الاستدلال عليها بمنصب المحافظ الذي يتأسس مجلس المحافظة، حيث يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية. كذلك يتم تعيين رؤساء المجالس المحلية في الوحدات الإدارية بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية بالنسبة لرؤساء مجالس المدن، وبقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ بالنسبة لبقية المجالس<sup>(7)</sup>. كذلك تبرز صلاحيات المركز على الوحدات المحلية بالرقابة التي يمارسها المركز على هذه الوحدات<sup>(8)</sup>، مع استثناء المحافظ والأعضاء المعيّنين في المكاتب التنفيذية من حجب الثقة، وحصص دور المجلس المحلي في مناقشتهم ورفع اقتراح بحسابتهم للسلطة المركزية المختصة، مع مراعاة شرط الأكثرية المذكورة<sup>(9)</sup>. ويتشكل المجلس المحلي للمحافظة من: المحافظ وأعضاء المكتب التنفيذي المعيّنين من قبل الوزير بما يمثل الثلث، وتُشترط المصادقة على قرار المجلس المحلي بسحب الثقة من المكتب التنفيذي أو أحد أعضائه أو عدد منهم من قبل رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للمحافظات ومدن مراكز المحافظات، ومن وزير الإدارة المحلية بالنسبة لبقية الوحدات الإدارية<sup>(10)</sup>، وعندئذ تصبح المسألة وحجب الثقة أمراً متعديراً لصعوبة توافر النصاب القانوني من جهة، وهيمنة المركز على آلية المحاسبة من جهة أخرى.

<sup>(5)</sup> تنص المادة (22) من القانون (15) على أن من مهام مجلس المحافظة "قيادة وتوجيه نشاط المجالس المحلية الأدنى ومساعدتها في تأدية مهامها"، أما المادة (24) فهي تشير إلى أن من مهام المجلس التنفيذي للمحافظة: "قيادة وتوجيه نشاطات المكاتب التنفيذية للمجالس الأدنى".

<sup>(6)</sup> تنص المادة (96) على أن موازنة المحافظة تشمل موازنات المدن والبلدان والقرى والوحدات الريفية التابعة لها عدا مدن مراكز المحافظات، وبينما تنص إحدى فقرات المادة التالية على أن إقرار موازنة وحدة إدارية مسؤولة مجلسها المحلي، إلا أن تصديقها يتم من قبل وزير الإدارة المحلية بعد موافقة وزير الإدارة المحلية في حالة المحافظة والمدن، ومن قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة بالنسبة للوحدات المحلية الأخرى.

<sup>(7)</sup> للمزيد انظر: المادة (15).

<sup>(8)</sup> للمزيد انظر: المادة (62).

<sup>(9)</sup> للمزيد انظر: المادة (70).

<sup>(10)</sup> للمزيد انظر: المادة (71).

عمل بشار الأسد عقب وصوله للسلطة على تقليص سيطرة الحزب على الدولة وحضوره في المجتمع لصالح نخب بيروقراطية واقتصادية صاعدة، كما سعى إلى تحديث الإدارة والعمل الحكومي كجزء من برنامجه للإصلاح والتطوير وذلك للإيحاء بإحداث قطيعة مع مرحلة ونظام والده. وقد أدت الضغوط الإقليمية والدولية التي تعرض لها النظام عقب الغزو الأمريكي للعراق وحتى عام 2008، إلى اتخاذه عدة إجراءات داخلية بهدف احتواء الضغوط الخارجية وترميم الحاضنة الشعبية للنظام، وهو ما تمثل بعقد المؤتمر القطري العاشر للحزب في 2005 وإصدار قرارات بمراجعة قوانين الانتخاب والطوارئ، وكذلك العمل على إصدار قانون للأحزاب ومكافحة الفساد<sup>(11)</sup>.

وضمن التوجه السابق، تم تشكيل لجان مشتركة من رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الإدارة المحلية وهيئة تخطيط الدولة لمراجعة قانون الإدارة المحلية، وقد استعرضت اللجنة تجارب عدة دول في مجال الإدارة المحلية سيما تركيا<sup>(12)</sup>، كما تعاونت اللجنة مع بعثة المفوضية الأوروبية في سورية ضمن برنامج لتحديث الإدارة البلدية /MAM/<sup>(13)</sup>، لتُعد اللجنة بالنهاية مسودة قانون للإدارة المحلية بتوجه لامركزي (2008) وتم تقديمه إلى السلطة المركزيّة، والتي قامت بدورها بإجراء تعديلات عليه لضمان استمرار سلطة المركز على الهيكل الإداري المقترح<sup>(14)</sup>، ثم تريتت السلطة التنفيذية في إصدار القانون المعدل باعتبار أنه من غير الضروري تقديم تنازلات للداخل دون ثمن أو صفقة سيما مع انحسار الضغوط الإقليمية والدولية على النظام منذ 2008.

تغيرت المعطيات الداخلية مع اندلاع حركة الاحتجاجات بداية 2011، وفي محاولة لاحتواء الحراك لجأ النظام إلى إصدار النسخة المعدلة من قانون الإدارة المحلية المعروفة بالقانون رقم (107) في آب/أغسطس 2011<sup>(15)</sup>. ويلحظ تمايز القانون الجديد عن القانون (15) فيما يتعلق بالأهداف

<sup>(11)</sup> المؤتمر القطري العاشر ونتائجه، القيادة القومية لحزب البعث العربي الاشتراكي، تاريخ 2011-12-01، <https://goo.gl/8X1bmR>.

<sup>(12)</sup> تعاون مشترك بين السلطات المحلية التركية والسورية في مؤتمرها الأول، موقع وزارة الإدارة المحلية السورية، 2006-12-11.

<https://goo.gl/tfu5Vn>

<sup>(13)</sup> بدأ المشروع في 2005 بتمويل مشترك جله الأكبر من الاتحاد الأوروبي وبمساهمة صغيرة من الحكومة السورية، وهدف المشروع إلى مساعدة المدن الست الكبرى والحكومة السورية في تحديث الإدارة والتخطيط والتمويل وتقديم الخدمات من قبل البلديات، وتقديم المشورة فيما يتعلق بالنفويض، ويتألف المشروع من 17 حزمة. للمزيد انظر:

التجربة السورية على صعيد اللامركزيّة من الدويلات الطائفية حتى المجالس المحلية الناشئة، مرجع سبق ذكره، ص 7، MAM/ في مرحلته الثانية تنفيذ مشاريع مشتركة بين السلطات المحلية السورية والأوروبية، موقع وزارة الإدارة المحلية السورية، 11-2009-05 <https://goo.gl/dWMAEz>.

<sup>(14)</sup> أبلغ أحد القائمين على كتابة القانون الباحث بأن الأجهزة الأمنية هي من قامت بإدخال التعديلات على المرسوم النهائي. مقابلة مع الباحث في بيروت (2017-12-15).

<sup>(15)</sup> النص الكامل للمرسوم التشريعي رقم (107) الخاص بقانون الإدارة المحلية، موقع مجلس الشعب السوري، 2011-08-23.

<https://goo.gl/TSFeky>

والصلاحيات والتقسيمات الإدارية والمراكز الوظيفية، حيث أعاد القانون (107) النظر بالتقسيمات الإدارية لتصبح بحسب الآتي: المحافظات، المدن، البلدان، البلديات، كما أكد القانون على لامركزيّة السلطات والمسؤوليات. وبقراءة تحليلية للقانون رقم (107) وتعديلاته يلحظ:

## 1. إحداه القانون الجديد لهياكل إدارية ومناصب وظيفية منها:

- أ. إحداه المجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي حددت مهامه بإصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات الإدارية وإقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والتعويضات والموارد، كذلك إصدار الخطة الوطنية اللامركزيّة. وكان يأمل مُعدُّو القانون 107 بأن تقوم الوزارات الخدمية بنقل مرافقها بالكامل للوحدات المحلية وبأن تقتصر مهام الوزارات الخدمية على الإشراف والمساندة لا غير، وهو ما لم يتحقق<sup>(16)</sup>.
- ب. إحداه مراكز وظيفية جديدة كرئيس مجلس المحافظة، أمين عام المحافظة، مدير مدينة، مدير بلدة، مدير بلدية.
- ج. إحداه مكاتب تنسيق ومركز خدمة المواطن للمدن والبلدات، وإحداه إدارة مشتركة مؤقتة بقرار من وزير الإدارة المحلية بين محافظتين متجاورتين أو بين المدن والبلدان ضمن المحافظة الواحدة بناءً على اقتراح المحافظين.

## 2. الاستمرار في اعتماد المركزيّة كنهج في تنظيم الإدارة المحلية وهو ما يلحظ بـ:

- أ. اختيار معظم أعضاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية بواسطة التعيين ما عدا رؤساء مجالس المحافظات.
- ب. ترسيخ نظام إدارة محلية مُدار مركزياً، يتحكم به رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء ووزارتي الشؤون المحلية والداخلية، وذلك عبر المحافظين والأمناء العاميين للمحافظات ومدراء المناطق والنواحي ومدراء المدن أو البلديات<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> مقابلة مع أحد معدي قانون الإدارة المحلية رقم 107 في بيروت (2017-12-15).

<sup>(17)</sup> جاءت صياغة دستور عام 2012، حول صلاحية رئيس الجمهورية غامضة إذ اكتفت المادة (106) بالنص على حقه في تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإعفاؤهم بموجب قانون. النص الكامل للدستور: [https://www.sana.sy/?page\\_id=1489](https://www.sana.sy/?page_id=1489). إلا أن مرسوم الإدارة المحلية ذو الرقم (107) كان أكثر وضوحاً حول تعيين وإعفاء المحافظين، الذي يتم بموجب "مرسوم" (المادة 39)، وهم يقسمون أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرتهم أعمالهم، اليمين القانونية، (المادة 40) ويعتبرون من رجال السلطة التنفيذية، ويمثلون السلطة المركزيّة في المحافظة، وهم عاملون لجميع الوزارات (المادة 41).

بناءً على المرسوم 107، يعين مجلس الوزراء الأمناء العاميين للمحافظات، وذلك بناءً على مقترح من وزير الإدارة المحلية والبيئة، الذي يصدر بدوره، قرارات تعيين مدراء المناطق والنواحي، ويتولى تعيين مدراء المدن والبلديات. يرتبط مدراء المناطق بالمحافظ، من جهة، ووزير الداخلية المسؤول عن "تعيينهم ونقلهم وأمورهم الذاتية والمسلكية".

ج. توسع الصلاحيات الممنوحة للمركز سواءً للمحافظ المعين من قبل الرئيس أو لأجهزة السلطة المركزيّة، حيث لا تستطيع المجالس المحلية المنتخبة في مختلف المستويات، تصريف أمورها، حتى في المسائل الواقعة تحت نطاق عملها، دون الرجوع للوزارة ومديرياتها المختلفة ومثال ذلك. وتقوم مديرية الشؤون الفنية بدراسة جميع عقود الوحدات الإدارية التابعة للوزارة، كما يمتلك المركز حق حل مجالس الوحدات المحلية وفق آلية قانونية محددة<sup>(18)</sup>.

د. تعديل البند 1 من المادة 55 من القانون رقم (107) والتي تجيز تعيين قائد الشرطة في المحافظة كمثل للسلطة التنفيذية في حال شغور منصب المحافظ، على أن يتولى نائب رئيس المكتب التنفيذي صلاحيات المحافظ فيما يتعلق بالأمر ذات الصلة بالمكتب التنفيذي<sup>(19)</sup>.

3. استمرار تبعية نظام الإدارة المحلية لحزب البعث عملياً على الرغم من إلغاء دستور 2012 للمكانة الاستثنائية التي حظي بها البعث كقائد للدولة والمجتمع. واستمر الحزب بلعب دور مركزي في نظام الإدارة المحلية وهو ما يمكن الاستدلال عليه ب:

أ. الإشارة الواضحة لدور الحزب في توجيه عمل الإدارة المحلية في معرض توصيف مهام المديرية التابعة لوزارة الإدارة المحلية<sup>(20)</sup>.

ب. الصلاحيات المخولة لقيادات حزب البعث في الإشراف ومتابعة عمل وحدات الإدارة المحلية، فضلاً عن انتساب معظم المحافظين لحزب البعث<sup>(21)</sup>.

<sup>(18)</sup> المرسوم رقم /74/ لعام 2017 القاضي بإحلال مجلس مدينة طرطوس في محافظة طرطوس، موقع رئاسة مجلس الوزراء، 15-03-2017، <https://goo.gl/UZpv6H>

<sup>(19)</sup> القانون رقم /11/ لعام 2015 المتضمن تعديل المرسوم التشريعي 107 لعام 2011، موقع رئاسة مجلس الوزراء، 22-07-2015، <https://goo.gl/1eWLw1>، كذلك يلحظ توجه الحكومة للتدخل في عمل الوحدات المحلية وذلك من خلال إعدادها لمشروع قانون لتعديل المادة 116 بحيث تمكن رئيس مجلس الوزراء "رئيس المجلس الأعلى للإدارة المحلية" من إعفاء رئيس مجلس وحدة إدارية (مدينة- بلدة - بلدية) أو إعفاء عضو تنفيذي لمجلس وحدة إدارية (محافظة - مدينة - بلدة - بلدية). للمزيد مراجعة، لمعالجة الخلل والتجاوزات. الحكومة تقر... مشروع قانون يجيز لرئيس الحكومة إعفاء رؤساء مجالس الوحدات الإدارية والأعضاء التنفيذيين، جريدة الوطن، 26-10-2016، <https://goo.gl/Pu8va5>

<sup>(20)</sup> موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة، <https://goo.gl/Xo5DxS>

<sup>(21)</sup> إطلاع وفد من القيادة القطرية ومجلس الوزراء على الواقع الخدمي والمعيشي في الحسكة، موقع رئاسة مجلس الوزراء، <https://goo.gl/amQrhA>.

اجتماع لبحث الواقع الخدمي في مدينة التل بحضور أمين شعبة الحزب، الصفحة الرسمية لحزب البعث العربي الاشتراكي - فرع ريف دمشق - شعبة التل على مواقع التواصل الاجتماعي، 06-02-2018، <https://goo.gl/YBL9qS>

على الرغم من مرور سبع سنوات على إصدار القانون رقم 107 وما طاله من تعديلات، تدل المؤشرات على تطبيق انتقائي ومحدود لنص القانون واستمرار العمل بالقانون (15) كواقع<sup>(22)</sup>، وهو ما يمكن تفسيره بما يلي:

1. تغير أولويات النظام من الإصلاح إلى المواجهة الأمنية في التعامل مع الحراك الاحتجاجي، بمعنى توظيف وحدات الإدارة المحلية لاحتواء وضرب الحراك الاحتجاجي، لا العمل على إصلاحها لتلبية مطالب المحتجين المحلية.
2. تحويل ملفي الإدارة المحلية والقانون 107 لورقة تفاوضية مع المجتمع الدولي سيما في مرحلة إعادة الإعمار، في أسلوب مشابه لما قام به النظام مع المجتمع الدولي في ظل الضغوط الدولية والإقليمية التي تعرض لها بين 2003-2008<sup>(23)</sup>.
3. ضعف الأسس اللازمة من موارد بشرية وتشريعات وتمويل لتطبيق القانون الجديد<sup>(24)</sup>.

## ثانياً: منظومة الإدارة المحلية للنظام: الهياكل وآليات التشكيل

يتربع المجلس الأعلى للإدارة المحلية على رأس الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية، بينما تمثل وزارة الإدارة المحلية والبيئة الناشئة عن دمج الوزارتين في عام 2016<sup>(25)</sup> قلب المنظومة، والمحافظات الأربع عشرة هي قواعدها الأساسية والوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية المكونة من 1337 وحدة أذرعها. يضم المجلس الأعلى للإدارة المحلية حسب القانون 107 عضوية كل من رئيس مجلس الوزراء رئيساً، ووزير الإدارة المحلية نائباً للرئيس وعضوية كل من المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات ورئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي ورئيس هيئة التخطيط الإقليمي ونائب وزير الإدارة المحلية عضواً مقررأ.

بينما تشكل وزارة الإدارة المحلية والبيئة من مكتبي الوزير ومعاونته، وأربع دوائر بينها الديوان، وثمان وعشرين مديرية. كما تتبع للوزارة المدن الصناعية الأربع (عدرا، حسياء، الشيخ نجار، دير الزور)، إضافة لإشرافها على السجلات العقارية في البلاد عبر المديرية العامة للمصالح العقارية. وقد

<sup>(22)</sup> لاحظ الباحث من خلال تقييم عدد من مجالس المدن والبلديات والبلديات اعتمادها على القانون رقم 15. رغم صدور القانون 107. <sup>(23)</sup> في عام 2009، وبعد أن تراخت الضغوط الخارجية على النظام مترافقة بانفتاح أوروبي عليه، قرر الرئيس بشار الأسد الترشح في إصدار القوانين التي كانت قد أصبحت جاهزة بالفعل ومنها قانون الإدارة المحلية 107، والإبقاء عليها في الأدرج "الشعب لا يستاهل". حديث سمعه الباحث في حينه من أحد مدراء مراكز الأبحاث التابعة لإدارة المخابرات العامة.

<sup>(24)</sup> أ.د. سعيد نحيلي، الإدارة المحلية في سورية بين الواقع والآفاق، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، 2017-07-05.

<https://goo.gl/E5pNVC>

<sup>(25)</sup> الأسد يصدر قانوناً يقضي بإحداث وزارة باسم وزارة الإدارة المحلية والبيئة، وكالة سانا للأخبار، 2016-07-31.

<https://goo.gl/UhdHjm>



استحدث رئيس مجلس الوزراء في 2012 اللجنة العليا للإغاثة واللجنة العليا للإعمار، وعهد برئاستهما لوزير الإدارة المحلية والبيئة، كما تم إحداث لجان فرعية لهاتين اللجنتين في المحافظات التي يسيطر عليها النظام برئاسة المحافظ.

أما الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية بحسب ما حدده القانون 107 فتتألف من: 14 محافظة، 154 مدينة، 502 بلدة، 681 بلدية، علماً أن النظام لا يسيطر على جميع هذه الوحدات، وتفاوتت تلك القائمة في مناطق سيطرته فيما بينها من حيث هيكلها وعدد أعضائها، حيث تحتوي محافظة دمشق على 19 مديرية<sup>(26)</sup>، بينما تضم محافظة حمص 12 مديرية<sup>(27)</sup>، مع الإشارة إلى إحداث المحافظات ومجالس الوحدات المحلية لمكاتب جديدة كمكتب رعاية "شؤون الجرحى والشهداء"<sup>(28)</sup>.

أما فيما يتعلق بعدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة فقد حدده القانون بما لا يقل عن 50 ولا يزيد عن 100، على أن يكون لكل 10000 مواطن ممثل واحد. ويُنتخب أعضاء المجلس المحلي بالاقتراع أعضاء المكتب التنفيذي بواقع عضو مكتب تنفيذي واحد لكل 10 أعضاء مجلس محافظة، بما لا يقل عن 8 ولا يزيد على 10 متضمناً نائب الرئيس، كما يحتوي المكتب التنفيذي على أمين السر ومراقبين اثنين، ويترأس المحافظ المكتب التنفيذي الذي يتمتع بدور مركزي نابع من الصلاحيات الواسعة التي يحوزها باعتباره رئيساً للجنة الفرعية للإغاثة واللجنة الفرعية لإعادة الإعمار واللجنة الأمنية في المحافظة. كذلك باعتباره عاقداً للنفقة وأمراً للتصفية والصرف لموازنة المحافظة، فضلاً عن كونه الأمر النهائي في المحافظة لكونه ممثلاً للسلطة التنفيذية<sup>(29)</sup>.

أما المناصب المستحدثة في القانون 107 فتشمل: أمين المحافظة، حيث يُعين من موظفي الفئة الأولى من أبناء المحافظة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة. كذلك فإن موقع رئيس مجلس المحافظة الذي جرى إحداثه عقب انتخابات الإدارة المحلية 2011 يتم انتخابه من قبل المجلس المحلي بالأكثرية. وعلى الرغم من كونه يمثل سلطة منتخبة فإن مهامه

<sup>(26)</sup> مديريات محافظة دمشق، الموقع الرسمي لمجلس محافظة دمشق، <https://goo.gl/BKUGgc>

<sup>(27)</sup> الهيكلية التنظيمية لمجلس محافظة حمص، الموقع الرسمي لمحافظة حمص، <https://goo.gl/hNjffD>

<sup>(28)</sup> مجلس محافظة القنيطرة: إحداث مكتب لرعاية شؤون الجرحى، وزارة الإدارة المحلية والبيئة، 13-03-2017، <https://goo.gl/yXzGFL>

<sup>(29)</sup> عبر أعضاء المكتب التنفيذي لمحافظة دمشق عن هذا الأمر عندما وصفوا أنفسهم بـ "الأرانب" أمام محافظ دمشق بشر الصبان،

حسبما نقلت عنهم صحيفة الوطن المقررة من النظام على موقعها الإلكتروني، للمزيد مراجعة، محمد منار حميجو، جلسة استماع في مجلس الشعب لتقييم أدائه وتهم الفساد الموجهة لمحافظة دمشق...الكوش لـ«الوطن»: أعضاء من المكتب التنفيذي «أرانب» أمام

المحافظ، جريدة الوطن، 27-07-2015، <https://goo.gl/6jd48W>

لا تتعدى الجانب الإرشافي والتنسيقي والتشريفي لعمل مجلس المحافظة، في حين تتركز السلطة الحقيقية بيد المكتب التنفيذي الذي يترأسه المحافظ.

تجدر الإشارة إلى حرص النظام على استمرار عمل مجالس المحافظات غير المسيطرة عليها من قبله، حيث قام بنقل مجلس محافظة إدلب ومجالسها التابعة لها إلى حماة، في حين أعلن عزمه نقل مؤسسات محافظة الرقة للمناطق التي يسيطر عليها في المحافظة (السبخة والسبي ومعدان)<sup>(30)</sup>، بينما جهد في الإبقاء على عمل مجالس محافظتي الحسكة ودير الزور قائماً في الفترة الماضية رغم وجود تنظيم "الدولة الإسلامية" سابقاً، وقوات "سورية الديمقراطية" في مناطق شاسعة من المحافظاتتين.

بالانتقال إلى مجالس المدن، حدد القانون عدد أعضاء مجالسها بما لا يقل عن 25 ولا يزيد عن 50 عضواً، بمعدل ممثل واحد لكل 4000 مواطن، ويقوم أعضاء المجلس المحلي للمدينة بانتخاب المكتب التنفيذي بواقع 8 أعضاء في مدينة مركز المحافظة والمدينة التي يزيد عدد سكانها على 100000 نسمة ويشمل العدد نائب رئيس المجلس المحلي. أما في المدن التي يقل عدد سكانها عن 100000 نسمة، فيكون عدد أعضاء المكتب التنفيذي 6 ويشمل نائب الرئيس. أما بالنسبة للبلدة فينتخب مجلسها المحلي بواقع ممثل عن كل 2000 مواطن، وبما لا يقل عن 10 أعضاء ولا يزيد على 25 عضواً، والذين ينتخبون بدورهم أعضاء المكتب التنفيذي للبلدة المكون من 10 أعضاء. ويتألف المجلس المحلي للبلدية من 10 أعضاء. وقد ألغى القانون 107 لجنة المنطقة، واستفاض في شرح مهام المخاتير ولجان الأحياء، على خلاف القانون السابق رقم (15). كذلك استحدث النظام منصب مدير المدينة/ البلدة، والذي يتم تعيينه من قبل وزير الإدارة المحلية ويعلم دوراً بارزاً في عمل الوحدات المحلية من خلال الصلاحيات والوظائف التي منحها إياه القانون<sup>(31)</sup>.

بالانتقال إلى آلية تشكيل وحدات الإدارة المحلية، فقد نص قانون الإدارة المحلية على الانتخاب كآلية لاختيار المجالس المحلية للوحدات الإدارية. وقد أصدر النظام عدداً من المراسيم التشريعية الناظمة للانتخاب كان آخرها المرسوم التشريعي رقم 5 لعام 2014<sup>(32)</sup>. وقد حصر المشرع في المادة (24) من قانون الانتخابات العامة رقم (5) عضوية المجالس المحلية بفتين هما: العمال والفلاحين وبقية فئات الشعب، على ألا يقل نسبة ممثلي الفئة الأولى عن 50%. كما حدد المشرع مدة ولاية

<sup>(30)</sup> محمد منار حميجو، محامي عام الرقة ل«الوطن»: لا اعتراف بأي مجلس محلي يشكل في المدينة وعدد كبير من أهلها هجروا في

المحافظات، جريدة الوطن، 2017-10-23، <https://goo.gl/bGswbW>

<sup>(31)</sup> للمزيد انظر: المادة (71).

<sup>(32)</sup> قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014، الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري، <https://goo.gl/qz6pYQ>

مجالس الوحدات المحلية بـ4 سنوات ميلادية، قابلة للتمديد بمرسوم تشريعي. أما عن الانتخابات المحلية التي تمت لاختيار أعضاء المجالس المحلية فقد نظمت لمرة واحدة خلال السبع سنوات وتحديداً في 2011، حيث أصر النظام آنذاك على إجراء الانتخابات المحلية بهدف تشكيل شبكة جديدة من المواليين له واحتواء المعارضة المحلية وإظهار التأييد الشعبي له، وقد أظهرت النتائج ضعف ثقة النظام بالمحافظات ذات الثقل الشعبي المعارض مثل ريف دمشق، إدلب، حماة، حمص، حيث لم يتم نشر نتائج الانتخابات في ريف دمشق، حيث يعتقد أنها شهدت أعلى نسب مقاطعة بين كافة المحافظات السورية آنذاك. أما في مدينتي حماة وإدلب فقد فضّل النظام اللجوء للتركيبة في عدد من الدوائر الانتخابية عوضاً عن الانتخابات لاختيار أعضاء المجالس، كذلك الحال في محافظة إدلب<sup>(33)</sup>. وبينما كان من المقرر إجراء الانتخابات المحلية في 2016 نظراً لانتهاء الولاية القانونية للمجالس المحلية، لجأ النظام لتمديد عملها بمكاتها التنفيذية لأجل غير مسمى بمرسوم تشريعي<sup>(34)</sup> وبرر ذلك بعدم القدرة على إجراء انتخابات محلية شاملة بسبب الوضع الميداني<sup>(35)</sup>، وما أحدثه ذلك من حالة عدم رضا لدى المواطنين والقائمين على وحدات الإدارة المحلية، ليستمر النظام بإصدار مراسيم تقضي بحل عدد من مجالس الوحدات المحلية الفرعية<sup>(36)</sup> وإعادة تشكيلها، مع تغييرات أقل طالت مجالس المحافظات ومكاتها التنفيذية<sup>(37)</sup>.

### ثالثاً: وظائف المجالس المحلية وتمويلها: تهميش المحليات لصالح المركز

حدد قانون الإدارة المحلية في مادتيه (30، 31) اختصاص وصلاحيات المجالس المحلية، بينما فصل في مواده (32، 33، 38) اختصاص وصلاحيات مجالس المحافظات ومكاتها التنفيذية. كذلك تطرق لاختصاص وصلاحيات مجالس المدن والبلدات والبلديات ومكاتها التنفيذية في المواد (60، 62،

<sup>(33)</sup> موقع "دي برس" الإلكتروني، "نتائج انتخابات مجالس الإدارة المحلية في ريف دمشق وحماة وإدلب والحسكة"، 2011-12-16،

<https://goo.gl/YS8T3R>

<sup>(34)</sup> أصدر بشار الأسد المرسوم التشريعي 2 لعام 2016 القاضي باستمرار عمل المجالس المحلية ومكاتها التنفيذية في المحافظات لحين تشكيل مجالس جديدة وصدور قرارات بهذا الشأن خلال الفترة المقبلة ما فتح الباب أمام تعيين المجالس المحلية من دون إجراء انتخابات، للمزيد انظر:

المرسوم التشريعي 2 لعام 2016 استمرار المجالس المحلية الحالية بممارسة اختصاصاتها، الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري،

<https://goo.gl/NCBfWW>

<sup>(35)</sup> لينا شلهوب، استمرار نشاط المجالس المحلية لفترة إضافية. الإدارة المحلية: تعليق الانتخابات استجابة لمتطلبات المرحلة الراهنة،

جريدة الثورة، 2016-02-14، <https://goo.gl/ZCvYUL>

<sup>(36)</sup> مرسوم بحل مجلس مدينة بانياس، جريدة الوطن، 2017-01-16، <https://goo.gl/7om75a>

<sup>(37)</sup> مع بدء الدورة السادسة لمجلس المحافظة ... عشرة أعضاء جديداً يؤدون اليمين القانونية، موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة، 11-13-

2017، <https://goo.gl/M8b4Jy>، ترميم المكتب التنفيذي في محافظة حماة، موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة، 2017-01-23،

<https://goo.gl/6TV315>

62)، بينما تطرق في مواده من (129) إلى (133) للعلاقة بين المجالس المحلية والأجهزة التي ستنقل إلى اختصاص تلك المجالس أو تظل تابعة للوزارات، كذلك الحال بالنسبة لعناصر الشرطة.

على أرض الواقع، تعتبر المحافظات عصب النظام وقد تعزز دورها خلال سنوات الصراع، وهو ما يلحظ بتوسع مهامها لتشمل القيام بأدوار إضافية من قبيل توزيع المحروقات والخبز<sup>(38)</sup> سواءً عبر أجهزتها بشكل مباشر، أو من خلال توزيعها على المدن والبلدات والبلديات، إضافة لقيامها عبر رئاسة المحافظين للجنة الفرعية للإغاثة العليا في محافظاتهم بلعب دور محوري في مكافأة الموالين<sup>(39)</sup> وضبط عمل الوكالات التابعة للأمم المتحدة. كذلك تؤدي مجالس المحافظات دوراً مركزياً في إعادة الإعمار عبر اللجان الفرعية لإعادة الإعمار المتواجدة في مجالسها برئاسة المحافظين<sup>(40)</sup>.

مما يلحظ أيضاً، قيام المحافظات بدور أممي من خلال المحافظين، حيث قام طلال البرازي محافظ حمص -مثلاً- بلعب دور محوري في إنجاز عدد من الاتفاقيات مع المعارضة في المحافظة<sup>(41)</sup>، وكذلك كان محافظ ريف دمشق علاء إبراهيم دور في إتمام العديد من عمليات المصالحة التي جرت في المحافظة<sup>(42)</sup>.

كذلك يلحظ أداء بعض المحافظات لمهام اقتصادية، حيث تفردت محافظة دمشق عن غيرها من المحافظات لغاية الآن بذلك عبر إنشاءها شركة خاصة لإدارة أملاكها تحت مسمى شركة "دمشق الشام القابضة"<sup>(43)</sup> برأسمال يقدر بأكثر من 60 مليار ليرة سورية. وقد وقعت الشركة عدداً من عقود الاستثمار والشراكة للأملاك المحافظة مع رجال أعمال يعتبرون إما واجهة اقتصادية للنظام أو مقربين منه<sup>(44)</sup>.

<sup>(38)</sup> دير الزور. توزيع 3 آلاف ربتة خبز يومياً الأسبوع الجاري و 15 ألفاً الأسبوع القادم، جريدة البعث، 05-11-2016.

<https://goo.gl/zAsGHi>

<sup>(39)</sup> قرار لجنة الإغاثة الفرعية في محافظة درعا بمنح المستحقات الإغاثية لجيش النظام والقوات الرديفة وقوى الأمن الداخلي، الموقع

الرسمي لمجلس محافظة درعا ، 10-11-2017، <https://goo.gl/Nzb4aN>

<sup>(40)</sup> لجنة إعادة الإعمار في حلب: تأهيل مدارس ومبان متضررة وترحيل أنقاض، وكالة سانا للأنباء، 26-08-2017،

<https://goo.gl/Ha5umZ>

<sup>(41)</sup> اجتماع في قصر محافظ حمص: هذه حقيقة اتفاق الهدنة في حي (الوعر)، أورينت، 15-01-2015، <https://goo.gl/8XaZz6>

<sup>(42)</sup> محافظ ريف دمشق ينفي قطع الطرق إلى كناكر: اتفاق المصالحة اكتمل تنفيذه، جريدة الوطن، 20-09-2017،

<https://goo.gl/o3mqrB>

<sup>(43)</sup> أصدر بشار الأسد المرسوم التشريعي ذي الرقم 19 لعام 2015، والذي يشكل الإطار القانوني لهذه الشركات ويفتح الباب أمام الوحدات الإدارية لإنشاء شركات مماثلة، كما تخضع هذه الشركة لقانون الشركات الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم 29 للعام 2011. للمزيد انظر:

كامل المرسوم <https://goo.gl/DhH97s>.

شركة دمشق الشام القابضة، <http://damacham.sy>

<sup>(44)</sup> وقعت شركة دمشق القابضة عقداً مع رجل الأعمال مازن التريزي والذي يعتبر واجهة لمجد سليمان، كذلك وقعت عقوداً مع سامر الفوز

وأنس طلس، للمزيد، انظر:

بالمقابل تنحصر مهام مجالس المدن والبلدات والبلديات في مناطق سيطرة النظام في تأمين الخدمات العامة وتوزيع المواد الأساسية (الخبز، المحروقات) على السكان، إضافة لمهامها الأصلية في منح تراخيص البناء والقيام بأعمال النظافة<sup>(45)</sup> وتنظيم الطرق وضبط المخالفات التموينية والعمرانية<sup>(46)</sup>، في حين لم يتم منح رؤساء مجالس المدن أو البلديات صلاحيات أمنية أسوة بالمحافظين، لتبقى السلطة الأمنية في المدن والبلديات بيد مدراء المناطق والنواحي وأمناء الشعب والفرق الحزبية، الذين يتولون متابعة تنفيذ طلبات الأجهزة الأمنية المختلفة ويساعدونهم في إجراء دراسات أمنية عن المشتبه بهم أو أي شخص كان.

بالانتقال إلى التمويل، يضبط النظام الوحدات المحلية مالياً عبر موازنتها، والتي لا تعتبر نافذة إلا بعد تصديقها من قبل وزير الإدارة المحلية والبيئة، بعد موافقة وزير المالية في حال المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة، ومن قبل الوزير بالنسبة لموازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة. أما موازنة الوحدات المحلية الأخرى فيجب أن تُصدّق من قبل المكتب التنفيذي للمحافظة.

تُظهر الوقائع اعتماد الوحدات المحلية<sup>(47)</sup> في تمويل خدماتها ومشاريعها على الموازنة المستقلة للمحافظات التي يتحكم بها المحافظون<sup>(48)</sup>، سيما مع انخفاض الإيرادات المحلية للوحدات المحلية نتيجة الأزمة، وتدهور الوضع الاقتصادي، وضعف شديد لحركة الاستثمارات المحلية، والقدرة على تحصيل الرسوم والضرائب المحلية. ومع انخفاض قيمة الموازنة المستقلة للمحافظات<sup>(49)</sup>، تلجأ الأخيرة للاعتماد على وزارة الإدارة المحلية والبيئة لدعم موازنتها المستقلة بغرض تمويل مشاريعها

رجال أعمال كبار يتقاسمون مشروع خلف الرازي، موقع الاقتصاد، 14-01-2018، <https://goo.gl/yXm9HX>

<sup>(45)</sup> حملة صيانة ونظافة تطوعية برعاية جمعية النور للإغاثة والتنمية وبلدية أشرفية صحنايا، الموقع الرسمي لمجلس بلدية أشرفية صحنايا، 01-03-2018، <https://goo.gl/u64rba>

<sup>(46)</sup> محضر اجتماع مجلس مدينة بانياس، الصفحة الرسمية لمجلس مدينة بانياس، 05-03-2018، <https://goo.gl/Sbx7K9>

<sup>(47)</sup> المطالبة بمنح مجالس المدن والبلدات إعانات مالية في درعا، جريدة تشرين، 09-05-2017، <https://goo.gl/VExtxf>

<sup>(48)</sup> وفقاً للمادة (145) تشمل موازنة المحافظة موازونات الوحدات الإدارية التابعة لها عدا مدن مراكز المحافظات، ويقدر خبير في الإدارة المحلية في سورية حجم الموازونات المستقلة للمحافظات الأربع عشر بأكثر من 2 مليار دولار قبل عام 2011، في حين قدرها حالياً بأقل من نصف مليار دولار، للمزيد انظر:

مقابلة خاصة مع الخبير في بيروت 14-12-2017.

منح محافظة طرطوس بعض مجالس المدن والبلدات في المحافظة حوالي 370 مليون ليرة كإعانة من الموازنة المستقلة لعام 2017، مليار

ليرة لتنفيذ مشاريع خدمية في طرطوس، جريدة تشرين، 08-07-2017، <https://goo.gl/gjz6x>

<sup>(49)</sup> على سبيل المثال بلغت الموازنة المستقلة لمجلس محافظة حمص في 2011 ما قيمته 3.588 مليار ليرة سورية (71.760 مليون دولار) بينما بلغت في 2017 ما قيمته 4.988.372 مليار ليرة سورية أي ما قيمته بحسب سعر الصرف 500 (9.967 مليون دولار).

الخدمية والاستثمارية<sup>(50)</sup>، علماً أنه لا تتوفر إحصائيات شاملة حيال حصة وزارة الإدارة المحلية والبيئة (موازنة جارية، موازنة استثمارية) من الموازنة العامة لحكومة النظام، حيث أغفلت لجنة الموازنة والحسابات في مجلس الشعب ذكر أي أرقام بخصوص الموازنة الجارية لوزارة الإدارة المحلية، لصالح تركيزها على نشر تلك الخاصة بالموازنة الاستثمارية للإيحاء بزيادة الانفاق الاستثماري على وحدات الإدارة المحلية وهو ما لا تدعمه الأرقام المتوافرة، حيث ارتفعت الموازنة الاستثمارية للوزارة اسماً من 19.6 مليار ليرة سورية في 2015 (ما يقارب من 123 مليون دولار)، لتصل إلى 37.2 مليار ليرة سورية في 2018 (ما يقارب 75 مليون دولار)<sup>(51)</sup>.

كذلك تتحكم وزارة الإدارة المحلية من خلال لجنتي الإغاثة العليا وإعادة الإعمار ولجانها الفرعية في مجالس المحافظات، بصرف وتوزيع الاعتمادات المالية على الوحدات المحلية، حيث تحتل اللجنة العليا للإغاثة أهمية كبرى في ظل تردي الاقتصاد السوري، والاعتماد المتزايد على برامج التدخل الإنسانية التي تنفذها المنظمات والجهات المانحة الدولية، وتتولى اللجنة تنسيق برامج التدخل والاستجابة الإنسانية على المستوى الحكومي (مركزي/مركزي، مركزي/محلي)، والمستويين (حكومي \_ غير حكومي) كذلك (الوطني \_ الدولي)، كما تقوم بتحديد أدوار الشركاء الفاعلين في العمل الإغاثي والإنساني على كافة المستويات والإشراف عليها. وفي هذا السياق يشير بعض الخبراء بأن ما يزيد عن ثلث التمويل المقدم من خطة الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية على مدار سنوات الأزمة قد نفذت عن طريق اللجان الفرعية للإغاثة المتواجدة في المحافظات<sup>(52)</sup>.

كذلك تلعب الوزارة دوراً مركزياً في عملية إعادة الإعمار عبر لجنة إعادة الإعمار، والتي تتعامل مع طلبات التعويضات للمدنيين المتضررين من الحرب، كما تُقر مشاريع صيانة البنى التحتية وإعادة إعمار المناطق التي يستعيد النظام وتفتح الاعتمادات الخاصة بذلك<sup>(53)</sup>.

<sup>(50)</sup> إعانات ومساهمات مالية لعدد من المحافظات لاستكمال تنفيذ مشاريعها الخدمية والتنموية، موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة، 25-02-2018، <https://goo.gl/jwsM5A>

<sup>(51)</sup> مناقشة الموازنة الاستثمارية لوزارات الإدارة المحلية والزراعة والمالية في مجلس الشعب، وكالة سانا للأخبار، 21-11-2017،

<https://goo.gl/sqxRro>

<sup>(52)</sup> بحسب تقديرات خبير إدارة محلية في سورية، مقابلة خاصة مع الخبير في بيروت (14-12-2017).

<sup>(53)</sup> على سبيل المثال اعتماد مبلغ 100 مليار ليرة سورية لإعادة إعمار بعض محاور بلدة درايا بريف دمشق، للمزيد انظر:

أكثر من 1500 عائلة عادت إلى الزبداني.. "113" مليون ليرة لإعادة تأهيل المجمع الحكومي بالمدينة، وكالة سانا للأخبار، 06-11-2017،

<https://goo.gl/GmpmkV>

## رابعاً: اتجاهات التحول في الإدارة المحلية للنظام ومساراتها المستقبلية: اللامركزية المؤجلة

شهدت منظومة الإدارة المحلية التابعة للنظام مجموعة من التحولات منذ 2011 تتباين اتجاهاتها ومؤشراتها وطبيعتها، حيث تم كسر هيمنة النظام على وحدات الإدارة المحلية البالغ عددها 1337 وحدة إدارية بداية 2011، مع ظهور نماذج حوكمية أخرى تتباين من حيث شكلها وأدائها والقوى المسيطرة عليها. وتشير تقديرات الباحث إلى سيطرة النظام على 56% فقط من مجمل الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية، في حين توزعت النسبة المتبقية بين 24% تخضع لسيطرة المعارضة بما فيها تلك المسيطر عليها من قبل حكومة الإنقاذ التابعة لهيئة تحرير الشام، و19% تتبع للإدارة الذاتية الديمقراطية، و1% مسيطر عليها من قبل "تنظيم الدولة الإسلامية". ومن المتوقع أن تشهد نسب السيطرة السابقة تغيرات مع استمرار النظام في عملياته العسكرية ضد مناطق خفض التصعيد مدعوماً من قبل حليفه الإيراني والروسي، كذلك فإن استمرار العمليات العسكرية لفصائل المعارضة المدعومة من تركيا قد تتوسع بعد عفرين ومنبج.

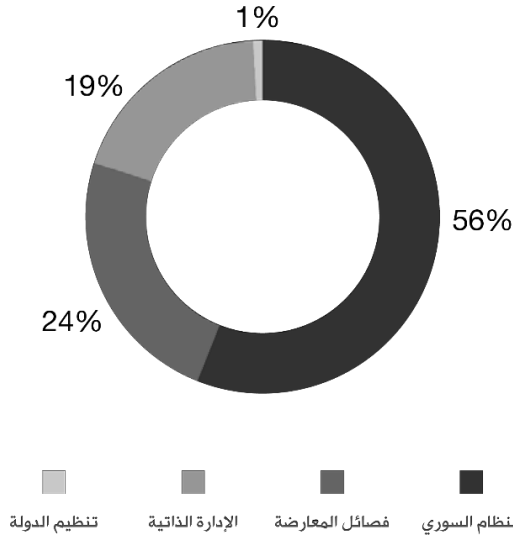
تُظهر المؤشرات غلبة المركزية كسمة على منظومة الإدارة المحلية في مناطق سيطرة النظام، وهو ما يظهر بحجم صلاحيات المركز المنصوص عليها في القوانين والمراسيم التشريعية الناظمة لعمل الإدارة المحلية. كذلك يلحظ توسع صلاحيات مجالس المحافظات لتشمل القيام بأدوار خدمية مباشرة وأمنية واقتصادية، علاوة على تحكُّم المركز في تمويل وحدات الإدارة المحلية الفرعية. ويمكن تفسير استمرار النظام باعتماد المركزية كنهج في تسيير منظومة الإدارة المحلية بعدة عوامل منها:

1. احتواء وضبط أي توجهات محلية مناوئة للمركز على غرار ما حدث في 2011.
2. الاستحواذ على الموارد الاقتصادية والمالية من خلال الضبط المركزي لقنوات الإنفاق والتنفيذ لمشاريع الإغاثة الإنسانية وإعادة الإعمار، بما يحول دون تشكل مراكز مناوئة له، إضافة إلى توظيف تلك الموارد لتدعيم وتوسيع شبكة المواليين للنظام.

كما ويلحظ تنامي تأثير حزب البعث على منظومة الإدارة المحلية واستعادته للمكانة الاستثنائية التي كان يتمتع بها في ظل الدستور السابق باعتباره القائد للدولة والمجتمع، ويمكن التذليل على ما سبق بالصلاحيات الممنوحة لأعضاء وقيادات البعث فيما يتعلق بتوجيه أعمال وحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها، كذلك في هيمنة البعث على عضوية المجالس المحلية لهذه الوحدات. ويمكن تفسير عودة الزخم لنشاط البعث في منظومة الإدارة المحلية بما يلي:

1. حرص قيادة البعث على إعادة هيكليته بُنيته التنظيمية وتفعيل دوره الخدمي والاجتماعي وتنشيط علاقاته السياسية بما يستجيب لمسارات التحول السياسي في سورية.
2. رغبة النظام في الاستفادة من المنظومة البيروقراطية للبعث لتدعيم عمل وحدات الإدارة المحلية.
3. إعادة توظيف البعث كآلية لاحتواء وضبط المجتمعات المحلية من خلال إعادة تشكيل شبكات الولاء والمحسوبية من جهة، وتفعيل الدور الأمني للبعث من جهة أخرى.

توزع الوحدات الإدارية بحسب السيطرة



الرسم البياني رقم (1): توزع تقديري لوحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية الاعتبارية بحسب السيطرة حتى تاريخ 2018/4/1<sup>(54)</sup>

تحتاج وحدات الإدارة المحلية إلى صلاحيات وموارد مالية واستقلالية للقيام بمهامها وتوفير خدماتها، وبالنظر إلى الوقائع يتضح استئثار المركز بالصلاحيات بما يؤثر سلباً على سير عمل الوحدات المحلية الفرعية<sup>(55)</sup>. أما فيما يتعلق بالتمويل فتعاني مجالس وحدات الإدارة المحلية من نقص شديد في مواردها المالية<sup>(56)</sup>، بما يضطرها للاعتماد على التمويل الذي يوفره المركز

<sup>(54)</sup> إحصائية توصل إليها الباحث أيمن الدسوقي بعد مقاطعة عدة مصادر من المعلومات بتاريخ 2018/4/1.

<sup>(55)</sup> أشار رئيس مجلس محافظة طرطوس ياسر ديب إلى انتظار موافقة المجلس الأعلى للإدارة المحلية على مقترح المحافظة بإحداث 22 بلدية، للمزيد انظر:

سنة ونصف على اقتراح إحداث 22 بلدية في طرطوس ولا جديد، جريدة الوطن، 14-12-2017، <https://goo.gl/KmDHED>

<sup>(56)</sup> مطلوب 1,7 مليار لاستكمال التنفيذ ... نقص التمويل وراء تأخر مشروع مدة سبع سنين، جريدة الوطن، 17-07-2017،

<https://goo.gl/wxihQR>

عبير صيموعة، نقص التمويل والتأخر في وصول الموافقات تعرقل عمل الخدمات الفنية في السويداء، 16-01-2017،

<https://goo.gl/1UEZTY>



بانقائية<sup>(57)</sup> والمُمول بشكل رئيسي من صندوق الدين العام (التمويل بالعجز عبر الافتراض من البنك المركزي)، الأمر الذي أدى لبلوغ الدين العام التراكمي منذ 2011 ما قيمته 3720 مليار ليرة سوري<sup>(58)</sup>. كذلك تعتمد وحدات الإدارة المحلية على الدعم الذي تُقدمه وكالات الأمم المتحدة العاملة في سورية والبالغ عددها 11، والجمعيات الأهلية التي يبلغ تعدادها 1500<sup>(59)</sup>، مع الإشارة إلى ضبط المركز لألية توزيع الدعم المُقدم من الجهات المانحة على وحدات الإدارة المحلية<sup>(60)</sup>.

إضافة لما سبق، تُعاني مجالس وحدات الإدارة المحلية من افتقادها للاستقلالية في إدارة شؤونها وخضوعها لتدخلات من عدة جهات، حيث تخضع بداية للمركز بما يدفع القائمين عليها لاسترضائه بغض النظر عن تطلعات السكان المحليين. وقد أفقد التمديد لهذه المجالس ثقة السكان بها وخذاً من استقلاليتها في مواجهة المركز، فضلاً عن خضوع مجالس الوحدات المحلية لحزب البعث كما تبين، إضافةً إلى تدخل الميليشيات الموالية وقوات النظام الرسمية في عمل تلك الوحدات وتجييرها لخدمة مصالحها ومكافأة عناصرها ودعمهم على حساب بقية المواطنين<sup>(61)</sup>.

علاوةً على ما سبق، بدأ يلحظ وبشكل متزايد تدخل إيران وميليشياتها في عمل وحدات الإدارة المحلية سيما في مناطق التواجد الشيعي (السيدة رقية بدمشق، السيدة زينب بريف دمشق، نبل والزهراء في حلب، كفريا والفوعة بإدلب)، وبعض مناطق وحدات الإدارة المحلية التي تنتشر فيها الميليشيات الإيرانية كالقصور وعدد من مناطق ريف دمشق. ويأخذ التدخل أشكالاً متعددة، فعلى سبيل المثال يقوم عناصر ميليشيا حزب الله اللبناني بدور علني في توفير الأمن والحماية في السيدة رقية وزينب، وذلك بالتنسيق المباشر مع الأجهزة الأمنية المختصة ومكتب عنبر (الذي يحتوي على مركز خدمة المواطن التابع لمحافظة دمشق)، أو عبر تنظيم فاعليات مشتركة مع مجالس هذه الوحدات أو

<sup>(57)</sup> رفاه نيوف، المطالبة بالتوزيع العادل للموازنة تثير نقاشات ساخنة في مجلس محافظة طرطوس، جريدة نشرين، 2018-02-27،

<https://goo.gl/GBxiNz>

<sup>(58)</sup> بحسب مركز مداد بلغ الدين العام لسورية في 2015 ما يقارب من 3400 مليار ليرة سورية، بينما أشار تقرير في مجلة صور إلى بلوغ الدين العام 3720 مليار ليرة سورية خلال فترة الحرب، لمقارنة الأرقام انظر:

تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري، مركز دمشق للأبحاث والدراسات 2016-11-03، <https://goo.gl/ZPe1Dg>.

نضال يوسف، سوريا غارقة بالدم والديون، مجلة صور، 2017-05-27، <https://goo.gl/g9SN6B>.

<sup>(59)</sup> محمد منار حميجو، 1500 جمعية أهلية و11 وكالة أممية في سورية، جريدة الوطن، 2018-02-01، <https://goo.gl/YqWT4E>.

<sup>(60)</sup> كانت وزارة الخارجية إضافة إلى عدد من الوزارات كوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والإدارة المحلية، تقوم بضبط عمل وكالات الأمم المتحدة والجمعيات الأهلية، وحالياً تم نقل ملف المنظمات ليصبح بعهدة اللواء علي مملوك رئيس مكتب الأمن الوطني.

<sup>(61)</sup> "ما معنا مصاري دبروا حالكم". ميليشيا "الدفاع الوطني" تستأثر بخزينة بلدية حمص، زمان الوصل، 2015-02-07،

<https://goo.gl/5NiUHX>

تقديم دعم لها<sup>(62)</sup>، أو من خلال نسج علاقات تواصل مباشرة مع مسؤولي وحدات الإدارة المحلية كما في بلدية عسال الورد ومدينة أثريا.

إضافة لما سبق، تعاني وحدات الإدارة المحلية من نقص في مصادرها وتراجع عدد كوادرها مع سوقهم للخدمة العسكرية<sup>(63)</sup>، وشيوع حالات فساد داخلها<sup>(64)</sup>، الأمر الذي انعكس سلباً على خدماتها سيما في مناطق وحدات الإدارة المحلية المستضيفة للنازحين كجرمانا<sup>(65)</sup> والتل وحماة وطرطوس واللاذقية والسويداء، وبرزت أزمات خدمية وصحية في مناطق عمل هذه الوحدات<sup>(66)</sup>. وأسهم تردي الواقع الخدمي في استثارة التوترات الاجتماعية بين المجتمعات المضيفة والوافدة. ولا يُولي النظام أهمية لتحديث نظام الإدارة المحلية وتعزيز اللامركزية وهو ما يمكن الاستدلال عليه بالمؤشرات التالية:

1. عقد اجتماعين فقط للمجلس الأعلى للإدارة المحلية منذ تشكيله 2011، في عامي 2012 و2016.
2. منح الحكومة الأولوية لتطبيق مشروع الإصلاح الإداري على حساب الخطة الوطنية للامركزية<sup>(67)</sup>.
3. منح الحكومة الأولوية لتهيئة البيئة القانونية والتنظيمية والاقتصادية الناضجة لعملية إعادة الإعمار.
4. تحويل ملف اللامركزية لورقة تفاوضية مع المجتمع الدولي سيما الجانب الأوروبي.

لكن وبالمقابل، يعمل النظام على إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية، وهو ما يلحظ بمقترحات إحداث وحدات إدارية جديدة ودمج أخرى، إضافة إلى تسريع وتيرة إصدار المخططات التنظيمية للوحدات الإدارية. ويستهدف النظام بهذه الإجراءات<sup>(68)</sup> تفتيت مراكز ثقل المعارضة في المحافظات التي شهدت حركة احتجاجات واسعة ضده، والعمل على إيجاد ثقل تمثيلي في أي انتخابات محلية أو تشريعية مستقبلية، وبما يحول دون قدرة ممثلي مراكز المعارضة على تمرير مشاريع لا تتوافق مع المركز أو الاعتراض على تلك التي يريدها المركز.

<sup>(62)</sup> بطاقة شكر من مجلس مدينة القصير إلى مركز الثقلين الخيري وكشافة الإمام المهدي لقطاع الولاية بحزب الله لتوفيرهم دعماً لطلبة

المدارس. الموقع الرسمي لمجلس مدينة القصير ، 2017-10-23. <https://goo.gl/qLtvQb>

<sup>(63)</sup> مشاكل خدمية متعددة في مدينة جرمانا تحتاج إلى حلول، الحزب الشيوعي السوري الموحد، 2017-05-15. <https://goo.gl/SzvgiD>

<sup>(64)</sup> عبد الهادي شباط، تقرير لجنة متابعة الخطط والبرامج في حماة: إعفاء 3 مجالس مدن بسبب الفساد. وإحداث صرافات جديدة،

جريدة الوطن، 2017-09-12. <https://goo.gl/zhHn5Q>

<sup>(65)</sup> عدد سكان جرمانا مليون. وبالسجلات 165 ألفاً ... توسعة جديدة لمخطط جرمانا التنظيمي تبدأ عام 2020، جريدة الوطن، 2017-10-31.

<https://goo.gl/Q9ooiZ>، 2017

<sup>(66)</sup> محمد أحمد خيازي، 40 إصابة لاشمانيا جديدة شهرياً في سلمية!، جريدة الوطن، 2017-10-12. <https://goo.gl/UEZ4E4>

<sup>(67)</sup> الأسد يُطلق المشروع الوطني للإصلاح الإداري، موقع وزارة التنمية الإدارية، <https://goo.gl/Nrf5Fz>

<sup>(68)</sup> أيمن الدسوقي، من القلمون ملامح لتقسيمات إدارية جديدة عنوانها الأقاليم، جريدة المدن، 2018-01-25. <https://goo.gl/XiB9CR>

# الواقع الحوكمي في مناطق سيطرة المعارضة السورية

## المبحث الثامن

أيمن الدسوقي\*

---

\*أيمن الدسوقي: باحث في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تتركز دراساته على الحوكمة والحركات الجهادية.

## المبحث الثامن: الواقع الحوكمي في مناطق سيطرة المعارضة السورية

شهدت المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في 2017 مجموعة من التحولات تحمل في طياتها فرصاً كامنة ومخاطر مُحدقة. ويحدد شكل وأسلوب تعاطي المجالس مع هذه التحديات مآلاتها في المدى المنظور، سواء من حيث استمراريتها بشكلها الراهن أم وفق صيغة جديدة أم انحسارها بفعل الضغوط المركبة التي تتعرض لها.

لقد حققت المجالس كهياكل حكم محلية وبنسب متفاوتة، وبما أتيح لها من إمكانيات، إنجازات على صعيد إدارتها للخدمات، كما عززت شرعيتها باعتمادها المتزايد على الانتخابات كآلية لتشكيلها، إضافةً إلى تطوير قدراتها التنظيمية واستقرار هيكلها الإدارية مقارنة بما كانت عليه بداية تشكيلها، علاوةً على سعيها المستمر لتطوير دورها السياسي على الصعيدين المحلي والوطني مع ما يواجهها من تحديات في هذا الصدد.

بالمقابل تعرضت المجالس لجملة ضغوط وتحديات تعتبر الأشد من حيث درجتها ومستوى خطورتها منذ تشكيلها بداية 2012، إذ تهددُها عمليات التنافس المحلية وتحولات الفصائل وصراعاتها المتزايدة في ظل مرحلة خفض التصعيد، وكذلك المقاربات السياسية ذات التوجهات الفيدرالية لعدد من القوى المنخرطة في الصراع. وما يزال الخطر الأبرز الذي يهددها حاضراً في المقاربة الروسية التي تستهدف إلحاقها بمنظومة الدولة المتآكلة. ولا يُغفل استمرار مساعي النظام في تقويض المجالس عبر تكتيكات الحصار والضغوط الأمنية والاقتصادية وسياسات التهجير والتغيير الديمغرافي، علاوةً على نزعتها المفرطة في المحلية وعجزها المالي المزمن.

أمام ما تواجهه المجالس من تهديدات مستمرة، وما تمكنت من إنجازه لمجتمعاتها المحلية، وفي ظل توضح ملامح ترتيبات مرحليّ وقف التصعيد وما بعد "تنظيم الدولة الإسلامية"، تبرز أهمية استعراض اتجاهات تحول المجالس خلال 2017 ومآلاتها في 2018، بهدف تعزيز حضورها وتأطيرها كئبي ضمن رؤيةٍ لامركزيّة متفق عليها وطنياً، تمتلك من الأدوات ما يمكّنها من إنجاز الاستحقاقات الموكلة إليها فيما يتصل ببناء الدولة عبر الاتكاء على مكوناتها المحلية تحقيقاً للاستقرار المجتمعي والإقليمي.

## أولاً: المجالس المحلية: بين النشأة والواقع الراهن

بدأت المجالس المحلية في مناطق المعارضة بالتشكل كئبي إدارة محلية بداية 2012، حيث تُعتبر امتداداً لهيئات الحركة الاحتجاجية كالتنسيقيات، أو كئبي ائتلافية تشكلت إثر اندماج عدد من هيئات الحركة الاحتجاجية على المستوى المحلي. كما يُمكن اعتبارها تمظهراً محلياً مؤسسائياً لقوى مجتمعية تعمل على إعادة تعريف نفسها ودورها ضمن سياق حركة التحول المجتمعي والسياسي التي بدأت في 2011. وتعتبر كتابات الاقتصادي السوري عمر عزيز إحدى الروافد النظرية لمشروع المجالس، والتي تركت أثرها في تجارب عدد من المجالس سيما في دمشق ومحيطها<sup>(1)</sup>. ولا يغفل حضور المؤثر الخارجي في عملية تشكيل المجالس ومحاولات توظيفها سياسياً، وهو ما برز من خلال عدة مشاريع لتنظيم الإدارة المحلية في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام أبرزها:

- مشروع المجالس المدنية الثورية الذي سوقت له فرنسا في 2012<sup>(2)</sup>.
- مشروع مجالس الإدارة المدنية الذي تبنته شخصيات مقربة من حركة الإخوان المسلمين<sup>(3)</sup>.
- مشروع المجالس المحلية الذي تبناه المنتدى السوري للأعمال<sup>(4)</sup>، وقد حصلت أغلب هذه المجالس على الاعتراف الدولي كجهات مستقلة.

تُعتبر تجربة المجلس المدني في الزبداني بريف دمشق الذي تأسس في 6 آذار 2012 أول تجربة رسمية موثقة في تشكيل المجالس المحلية، لتنتشر لاحقاً في عموم الجغرافية السورية بما في ذلك مناطق سيطرة النظام وحتى ضمن مناطق سيطرة تنظيم "الدولة الإسلامية" في بدايات انتشاره، إضافة إلى مناطق سيطرة PYD، وبأدوار مختلفة "هامشي، تنسيقي" مقارنة بدورها التنظيمي في مناطق سيطرة

(1) Omar Aziz. A Discussion Paper on Local Councils in Syria. The Anarchist library. Date: 2013. <https://goo.gl/WHSBKn>

(2) أعلنت فرنسا عن مشروعها لدعم المجالس المدنية الثورية والذي تبناه الرئيس الفرنسي فرانسوا أولاند وكان عرابه السفير الفرنسي في سورية إيريك شوفالبييه في شهر آب من عام 2012 ضمن خطتها لدعم المناطق المحررة، وتبلورت معالم هذا المشروع بشكل أوضح في مؤتمر باريس لدعم المجالس الثورية المدنية بتاريخ 18 تشرين الأول 2012 والذي دعي إليه ممثلون عن مجالس: حمص، معرة النعمان، جبل الزاوية، تل رفعت والأتاب، كما شارك فيه ممثلون عن 22 دولة عربية وإقليمية ودولية وبحضور منظمات غير حكومية.

(3) أعلن معارضون في الداخل السوري بالتعاون والتنسيق مع هيكل للمعارضة في الخارج ومنه المجلس الوطني السوري إطلاق مشروع المجالس المدنية لإدارة المناطق المحررة، وجاء دعم المجلس الوطني للمشروع ضمن ما يعرف باستراتيجية المواكبة والتمثيل في وقت كان يعاني فيه المجلس الوطني من ضغوط إقليمية ودولية لتوسعته وضم قوى ومجموعات معارضة سورية أخرى. بدأ العمل بهذا المشروع منذ أواسط عام 2012، وبالتزامن معه كان هناك مشروع آخر للمجالس المحلية، ولتبلور رؤية هذا المشروع بمؤتمر أنقرة لمجالس الإدارة المدنية 9 كانون الأول 2012، الذي أقر فيه النظام الداخلي للمجالس المدنية.

(4) برز مشروع "المجالس المحلية" حيث تبنته أطراف مؤثرة في المعارضة السورية (المنتدى السوري للأعمال) الذي تبنى فكرة دعم المجالس الناشئة والتي تبلورت بحلول شهر أيلول 2012 عبر عقد سلسلة من الاجتماعات بين مجموعة من ممثلي المحافظات السورية امتدت لغاية كانون الأول 2012 وكان من نتائج المؤتمر تشكيل مجالس للمحافظات واعتماد ممثلي المجالس في الائتلاف وإقرار الهيكل التنظيمي للمجالس.

فصائل المعارضة. وقد شهد عدد المجالس انخفاضاً حاداً بين أعوام 2015 وبداية 2018، حيث تراجع من 950 مجلساً في 2015، إلى 418 بداية 2017، في حين بلغ تعداد المجالس ذات الشخصية الاعتبارية والقائمة ضمن مناطقها 317 وحدة إدارية مطلع كانون الثاني 2018، بحسب وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة<sup>(5)</sup>، موزعة وفق الجدول التالي.

عدد المجالس	عدد السكان	المنطقة الجغرافية
27	350000	المنطقة الشمالية: درع الفرات
190	2.100000	المنطقة الوسطى "نضم مناطق سيطرة المعارضة في محافظات "إدلب، حماة وحلب"
15	300000	ريف حمص الشمالي
4	320000	القلمون الشرقي
16	350000	الغوطة الشرقية
3	100000	جنوب دمشق
2	20000	دمشق
60	1000000	المنطقة الجنوبية

جدول رقم (1) جدول توزيع المجالس على المناطق الجغرافية\*

إضافة لما سبق، يتواجد عدد من المجالس في القرى والمزارع التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بحسب الأنظمة واللوائح المعمول بها من قبل وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة، والتي تشكلت إما بمبادرة فردية من قبل وجهاء تلك المناطق طلباً للدعم من المنظمات، أو بتوجيه ودعم من الفصائل العسكرية لتعزيز شرعيتها المحلية. ويضاف لها عدد من مجالس المدن والبلدات المهجرة التي تعمل إما بمسماها الرسمي في مناطق نزوح سكانها<sup>(6)</sup>، أو باعتبارها لجاناً إغاثية أو تنظيمية<sup>(7)</sup> مسؤولة عن إدارة شؤون مهجريها في مناطق النزوح، علماً أنه لا توجد إحصائية رسمية بعدد الوحدات السابقة.

<sup>(5)</sup> إحصائية غير منشورة حصل عليها الباحث من وزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة. وتشمل الإحصائية جميع مجالس محافظة إدلب القائمة بما في ذلك التابعة لحكومة الإنقاذ والتي تتوفر إحصائية دقيقة حيالها.

\* تم حل المجالس الواقعة في مناطق ريف حمص الشمالي والقلمون الشرقي والغوطة الشرقية وجنوب دمشق ودمشق وجزء معتبر من مجالس المنطقة الجنوبية على أثر العمليات العسكرية التي شنها النظام بإسناد رومي ضد هذه المناطق.

<sup>(6)</sup> محمود أبو المجد، مجلس محلي لنازحي تدمر في محافظة إدلب، موقع حربة برس، 14-11-2017، <https://goo.gl/ZP6jRs>

<sup>(7)</sup> بلغ تعداد المجالس الاستثنائية التي شكلت في محافظة درعا بهدف نيل المساعدات 20، وتسمى إدارياً بـ "لجان إغاثية منظمة" من قبل مجلس محافظة درعا، للمزيد انظر: المجالس المحلية في سوريا. لبنة أساسية في بناء "سوريا الديمقراطية"، مجلة سوريتنا، 15-08-

<https://goo.gl/nHrq2b>، 2016.

## ثانياً: تحولات المجالس المحلية: تجارب متنوعة في سياقات متباينة

يُفيد استعراض تجارب المجالس بحدوث تحولات على صعيد بُناها ووظائفها، مع الإشارة إلى تفاوت مستويات التحول ودرجاته بين مجلس وآخر. كما قد يكون التحول في جانب دون آخر في المجلس نفسه، الأمر الذي يتعلق بعوامل متعددة تتصل بالمجلس وبالبيئة التي ينشط فيها، وكذلك بعلاقاته مع القوى الفاعلة. بناءً على ما سبق سيتم التطرق لأبرز مؤشرات التحول في المجالس على صعيد البنى والأدوار والموارد والعلاقات.

### 1. هياكل المجالس المحلية وآليات تشكيلها والأطر الناظمة لعملها

تتألف هيكلية المجالس عموماً من مكتب تنفيذي عضوية كلٍّ من رئيس المجلس ونائبه ورؤساء المكاتب الخدمية والتي يتفاوت عددها بين مجلس وآخر، فعلى سبيل المثال: ضم 16 مكتباً خدمياً، بينما تتألف هيكلية مجلس كفرنبيل من 10 مكاتب، وكذلك الأمر لدى مجلس ترمانين، في حين ضم مجلس زملكا 6 أقسام رئيسية يتفرع عنها عدد من الشُعَب والإدارات، وهو نمط مشابه للهيكلية المعتمدة من قبل مجلس عربين.

بالحديث عن آليات تشكيل المجالس، يلحظ تنوعها بين مجلس وآخر، وكذلك المعايير الخاصة بالناخبين والمرشحين، حيث تعتمد المجالس في تشكيلها على آليتي الانتخاب أو التوافق<sup>(8)</sup>. وقد يكون الانتخاب مباشراً كما في انتخابات مجلس مدينة إدلب<sup>(9)</sup> وتلك التي كانت في منطقة الحولة في ريف حمص الشمالي<sup>(10)</sup>، وعدد من مجالس الغوطة الشرقية سابقاً كحرسنا<sup>(11)</sup>، وكذلك الأمر في طلف في محافظة حماة<sup>(12)</sup>. ولجأت مجالس أخرى إلى الانتخاب غير المباشر بواسطة الهيئة العامة المشكلة

<sup>(8)</sup> توافق الفاعليات الثورية والاجتماعية على تشكيل المجلس المحلي لبلدة المليحة الشرقية بمحافظة درعا، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي في بلدة المليحة الشرقية، 2017-10-09، <https://goo.gl/qyUzus>

<sup>(9)</sup> أحمد نجيب، تشكيل مجلس مدينة إدلب بانتخابات حقيقية، جريدة زيتون، 2017-01-17، <https://goo.gl/zHbZLK>

<sup>(10)</sup> حديث أجراه الباحث مع المحامي شعلان الدالي عضو المكتب التنفيذي في مجلس محافظة حمص/رئيس شؤون المجالس المحلية، تاريخ 2018-01-17.

<sup>(11)</sup> للمزيد حول تشكيل المجلس المحلي لمدينة حرسنا، مركز التطوير الإداري، تقرير مركز التطوير الإداري عن انتخابات المجلس المحلي لمدينة حرسنا، 2017-09-10، <https://goo.gl/HqfeMG>

<sup>(12)</sup> انتخاب المجلس المحلي في بلدة طلف، الجزيرة، 2017-10-22، <https://goo.gl/HVajrs>

من الفاعليات المحلية كما كان الوضع في دوما<sup>(13)</sup> ورام حمدان<sup>(14)</sup> والضمير<sup>(15)</sup>. وقد يشمل الانتخاب بكلا الطريقتين المجلس بجميع أعضائه، أو يصار إلى انتخاب رئيس المجلس ورؤساء المكاتب الخدمية فقط، أو يحصر برئيس المجلس على أن يقوم بدوره بتشكيل المجلس وعرضه على الهيئة العامة لنيل الثقة.

أما الشروط الواجب توفرها في الناخبين والمرشحين لعضوية المجالس فمتنوعة، حيث قيدت بعض المجالس حق الانتخاب بسكان الوحدة الإدارية الأصليين دون النازحين إليها، وبالرجال دون النساء أحياناً، وبشريحة عمرية معينة كما في انتخابات إدلب<sup>(16)</sup>، في حين أتاحت أخرى للنساء ولشريحة الشباب ممن هم فوق سن 18 حق الانتخاب كما في مجلس سراقب<sup>(17)</sup>، بينما تساهلت مجالس أخرى تجاه شرط الإقامة الدائمة أو حصره فقط بسكان الوحدة الإدارية كما في مجلس جسرين<sup>(18)</sup>. وفيما يخص حق الترشح لعضوية المجلس، فلم تُميز بعض المجالس، ومنها إنخل وعقرب ورام حمدان، بين شروط عضوية المجلس وبين رئاسته، إذ أتاحت هذا الحق لكل من أتم 25 عاماً من عمره ممن حاز على الشهادة الثانوية ومن أبناء البلدة، وفصلت أخرى كمعصران والمليحة بين شروط عضوية المجلس ومكاتبه وتلك الخاصة برئيس المجلس.

تشكلت المجالس قبيل تشكل الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة والحكومة المؤقتة، وهو ما دفعها للاعتماد على لوائح داخلية من إعدادها<sup>(19)</sup> لتسيير شؤونها، لتعتمد لاحقاً اللوائح الصادرة عن مجالس المحافظات، في حين أصبحت اللوائح أكثر تحديداً ووضوحاً مع تشكيل الحكومة المؤقتة

<sup>(13)</sup> للمزيد حول تشكيل المجلس المحلي لمدينة دوما، مركز التطوير الإداري، تقرير رصد مركز التطوير الإداري لانتخابات المجلس المحلي

لمدينة دوما 2017-2018، 2017-11-23، <https://goo.gl/Vrz2zx>

<sup>(14)</sup> محضر اجتماع انتخاب المجلس المحلي لرام حمدان، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي رام حمدان ، 2017-09-24،

<https://goo.gl/2QP6Mh>

<sup>(15)</sup> اختيار الهيئة العامة في الضمير للمجلس المحلي، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي للضمير ، تاريخ 2017-02-07،

<https://goo.gl/8RjxYS>

<sup>(16)</sup> أيمن الدسوقي، انتخاب المجلس المدني لمدينة إدلب: المخاض الصعب، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2017-01-25،

<https://goo.gl/E2INzz>

<sup>(17)</sup> مهل بارش، الانتخابات المحلية في سراقب تبين كيف يمكن للديمقراطية أن تنتشر في سوريا، Chatham House، آب 2017،

<https://goo.gl/zujkKY>

<sup>(18)</sup> إيمان حسن، انتخابات لاختيار مجلس محلي جديد في بلدة جسرين بريف دمشق، وكالة سماتر للأخبار، 2017-11-08،

<https://goo.gl/EVQTpb>

<sup>(19)</sup> المجلس المحلي في داريا يبدأ انتخابات دورته الرابعة، جريدة عنب بلدي، 2013-11-18، <https://goo.gl/hvz1iB>



وتتبع المجالس لها. فقد تبنت الحكومة المؤقتة نسخة معدلة من قانون الإدارة المحلية 107، إضافة إلى لوائح مُكمِّلة تُشكل البيئة القانونية والإدارية نظرياً لعمل المجالس المحلية<sup>(20)</sup>.

أما على الصعيد العملي، فتعتمد المجالس على لوائح متعددة من حيث محتواها ومصدرها يغلب عليها صفة المحلية، وهو الأمر الذي يدعمه نتائج استطلاع واقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس<sup>(21)</sup>، حيث يعتمد 44% من عينة المجالس على لوائح إدارية خاصة بها<sup>(22)</sup>، مقابل 37% تعتمد تلك الصادرة عن الحكومة المؤقتة. وتوزعت النسبة المتبقية من العينة بين 17% لا تعتمد لوائح إدارية ناظمة لعملها، وما نسبته 2% تتبنى لوائح إدارية أخرى لم تُحدد مرجعيتها.

## 2. أدوار المجالس المحلية: أدوار متنوعة ومتغيرة

تغيرت أدوار المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة من حيث طبيعتها ونطاقها وممارستها، إذ يلحظ تزايد تعريف القائمين على المجالس لطبيعة دورهم خارج حيز الخدمات ليشمل السياسي والتنموي، وهو ما تدعمه المقارنة بين نتائج دراستين ميدانيتين صادرتين عن مركز عمران بعنوان "استطلاع واقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس" و "قراءة في الدور السياسي للمجالس المحلية". وفيما يلي استعراض لأبرز أدوار المجالس:

أ. الدور الخدمي: يتصل هذا الدور بإدارة شؤون السكان المحليين وتوفير مجموعة متنوعة من الخدمات الأساسية لهم كالصحة، والبنية التحتية (المياه، والكهرباء، والصرف الصحي)، والسجل المدني والعقاري، والتعليم، والإغاثة وغيرها. وتعمل المجالس على توفير خدماتها وفق سُلم أولويات متوافق مع احتياجات مجتمعاتها المحلية. وتُمارس هذا الدور إما بمفردها بواسطة مكاتبها الخدمية، أو بالتعاون مع الهيئات المدنية<sup>(23)</sup> أو العسكرية<sup>(24)</sup>، وذلك من خلال توقيع اتفاقيات شراكة أو مذكرات تفاهم معهم. وقد تُواجه المجالس منافسة أو إقصاءً من

<sup>(20)</sup> مذكرات الحكومة: تجربة المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في سورية، مجموعة باحثين، المؤسسة السوديسرية للسلام بالتعاون مع وحدة المجالس المحلية، كانون الثاني 2017، ص: 15، <https://goo.gl/8hVFeB>

<sup>(21)</sup> أيمن الدسوقي، قراءة تحليلية لاستطلاع واقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس المحلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 08-12-2017، <https://goo.gl/a9kTWF>

<sup>(22)</sup> النظام الداخلي للمجلس المحلي في كفرنبودة، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي في كفرنبودة ، 27-10-2016، <https://goo.gl/GSW8tH>

<sup>(23)</sup> توقيع مذكرة تفاهم بين المجلس المحلي في مدينة الحراك ومشروع سورية للخدمات الأساسية لتنفيذ مجموعة من المشاريع الخدمية داخل المدينة، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي الثوري في مدينة الحراك ، 01-10-2017، <https://goo.gl/ysXrVZ>

<sup>(24)</sup> حملة نظافة في كفرنبل بالتعاون مع الدفاع المدني والمكتب الخدمي في جيش إدلب الحر، 22-06-2017، <https://goo.gl/8vuZRa>

قبل جهات أخرى متنوعة من حيث طبيعتها وارتباطاتها فيما يتعلق بإدارتها للخدمات<sup>(25)</sup>. وتظهر نتائج "استطلاع واقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس المحلية" دورها المركزي في توفير الخدمات، وهو ما أفاد به 69% مقارنة بـ 50% ممن قالوا بذلك في دراسة "الدور الإداري والخدمي للمجالس المحلية في المرحلة الحالية والانتقالية". كما يلحظ التحول النوعي في خدمات المجالس المقدمة من تلك المتصلة بالجانب الإغاثي والإنساني بداية عملها، إلى الخدمات المهينة لاستقرار المجتمعات المحلية سيما في قطاعات البنية التحتية. كما يُلاحظ شمولية خدمات المجالس للقطاع الإداري الذي تُديره ولجميع السكان المحليين سواءً أكانوا سكاناً أصليين أم نازحين، مع تخديم بعض المجالس لمناطق تقع خارج نطاقها الإداري<sup>(26)</sup>. وعلى الرغم مما تقدمه المجالس من خدمات لسكانها وفق إمكانياتها، إلا أنها تبقى دون المأمول منها على صعيد جودة الخدمات واستقرارها، حيث تواجه المجالس تحديات رئيسية تعترض جهودها في المجال الخدمي، رُتبتها عينة استطلاع واقع الإدارة المالية للمجالس المحلية بحسب أهميتها وفق الآتي:

1. قلة الموارد المالية اللازمة لتقديم الخدمات وتوفير رواتب لأعضاء المجالس، حيث أشارت مجالس كفر تخاريم وزملكا ومعرة النعمان ودارة عزة إلى محدودية خدماتها التعليمية بسبب ضعف الموارد المالية اللازمة لتوفير مستلزمات العملية التعليمية من رواتب وكتب وصيانة المنشآت التعليمية<sup>(27)</sup>.
2. قلة الكوادر العاملة في المجالس بسبب عدم توافر رواتب مادية كافية ومستقرة<sup>(28)</sup> وهجرة الكوادر أو عملها في منظمات المجتمع المدني برواتب جيدة.
3. صعوبات أمنية تتصل بغياب الأمن واستهداف مناطق عمل المجالس بما يزيد من احتمالية تعثرها وعدم قدرتها على الاستمرار<sup>(29)</sup>.
4. تدخل الفصائل في عمل المجالس ومحاولتهم الهيمنة عليها<sup>(30)</sup>.

<sup>(25)</sup> بيان المجلس المحلي في سراقب بخصوص المديرية التي تتبع له وتلك التي خرجت عن إدارته، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لمدينة سراقب، 2017-10-06. <https://goo.gl/NbH2qs>

<sup>(26)</sup> أفاد 20 مجلساً من أصل 170 ممن شملهم استطلاع واقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس المحلية في مناطق سيطرة فصائل المعارضة بقيام مجالسهم بتخديم وحداتهم الإدارية إضافة إلى مناطق أخرى تقع خارجها.

<sup>(27)</sup> مدركات الحوكمة: تجربة المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 20.

<sup>(28)</sup> هدى يحيى، المجالس المحلية في إدلب: ديمقراطية أم حكم عائلات؟، موقع حكاية ما انحكت، 2017-08-31. <https://goo.gl/pttQr7>

<sup>(29)</sup> أيمن الدسوقي، المجالس المحلية وملف الأمن المحلي، دور مطلوب ملف إشكالي، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2017-01-20.

ص 6. <https://goo.gl/K9RzKM>

<sup>(30)</sup> ميس نور الدين، "محلي بيبلا" جنوب دمشق يهجم "الفصائل" بمحاولة السيطرة على مقدرات البلدة، وكالة سمارت للأبناء، 2017-01-23.

<https://goo.gl/AnCB7T>, 2018.

5. مشاكل إدارية تتعلق بضعف البنية المؤسسية لبعض المجالس بما في ذلك "ضعف وبطء الأداء وقلة الخبرة وغياب الاستراتيجية التي تنظم عمل المجالس، إضافة إلى ضبابية العلاقة بين المكاتب داخل المجلس"<sup>(31)</sup>.

ب. الدور السياسي: يتصل هذا الدور بتمثيل المجتمعات المحلية سياسياً ومن أبرز تجلياته راهناً: إصدار بيانات سياسية، وحضور وتنظيم فعاليات سياسية، وعقد مصالحات مجتمعية، وإجراء مفاوضات محلية مع النظام والقوات الموالية له. ويُعتبر هذا الدور مثار خلاف بين العاملين في المجالس والذين ينقسمون إلى تيارين<sup>(32)</sup>: الأول يعتبره من صلب دور المجلس، ومبررهم اتكأؤه على شرعية تمثيلية للسكان فضلاً عن توفير الخدمات لهم، إلا أن ظروف الصراع وتغول الفصائلية واحتكار الهيئات الرسمية للمعارضة للتمثيل السياسي، حال دون تَمْظْهر الدور السياسي للمجالس. ويقف التيار الثاني على النقيض، إذ يعتبر هذا الدور طارئاً بحكم الظرف الراهن والفراغ السياسي القائم، وليس أصيلاً كما هو الحال في الدورين الخدمي والتنموي. كما يُحذر مناصرو الرأي الثاني من تبعات ممارسة المجالس لهذا الدور من حيث تعزيز التوجهات الفيدرالية والمطالب الانفصالية، وكذلك تأثيره السلبي على استقرار المجالس وأدائها مع تحولها لساحة للتجاذبات السياسية. وبغض النظر عن وجهة رأي كلا التيارين ومبرراتهما، فقد انخرطت المجالس أو أُقحمت في ترتيبات وطروحات سياسية على المستويين المحلي كما في اتفاقيات خفض التصعيد<sup>(33)</sup> والوطني كما يسوق في بعض طروحات الدول المانحة<sup>(34)</sup>.

وقد شهدت المجالس بدايات تشكلها ومحاولات لتطويعها ضمن مشاريع سياسية سبق ذكرها، كما مُثلت في الهيئات الرسمية للمعارضة كالاتتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة ضمن ما عرف "بكتلة المجالس"، ليشهد دورها السياسي تحولات على صعيد الممارسة والأدوات والشكل، حيث شكلت المجالس أجساماً سياسية عابرة للمحلية كـ "المجلس الأعلى لمجالس المحافظات"<sup>(35)</sup>. وكانت أيضاً عنصراً محورياً في تبلور مبادرات سياسية محلية كاليئة

<sup>(31)</sup> مدركات الحوكمة: تجربة المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 20.

<sup>(32)</sup> حول هذا الانقسام مراجعة، كاروان آرام، المجالس المحلية بين الدور الخدمي وتجاذبات السياسة، مجلة صور، 11-01-2013، <https://goo.gl/U4ypNv>.

المجالس المحلية في سوريا. لبنة أساسية في بناء "سوريا الديمقراطية"، مرجع سبق ذكره.

<sup>(33)</sup> أيمن الدسوقي، تحصين المجالس المحلية في اتفاقيات الهدنة، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 02-08-2017، <https://goo.gl/XEQMkV>.

<sup>(34)</sup> J. P. G. a. J. M. Dobbins, "A Peace Plan for Syria IV: A Bottom-Up Approach, Linking Reconstruction Assistance to Local Government Formation, RAND Corporation, November 2017. <https://goo.gl/ss3XEL>

<sup>(35)</sup> المجلس الأعلى لمجالس المحافظات السورية دور واعد وتحديات جمّة، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 12-01-2016، <https://goo.gl/gb2xNJ>

السياسية لقوى الثورة في محافظة حلب<sup>(36)</sup> والهيئة السياسية لأبناء الجولان في الداخل<sup>(37)</sup>. وتوجهت أيضاً بعض المجالس لتشكيل مكاتب سياسية خاصة بها كما في المجلس المحلي لمدينة إنخل<sup>(38)</sup>. وتميل المجالس للتعبير عن دورها السياسي من خلال إصدار بيانات سياسية تُعبّر من خلالها عن موقفها تجاه قضايا محلية<sup>(39)</sup> أو وطنية<sup>(40)</sup>، كذلك حضورها وتنظيمها لفعاليات سياسية يغلب عليها الصفة المحلية كاللقاءات<sup>(41)</sup> والحوارات والوقفات الاحتجاجية<sup>(42)</sup>، إضافة إلى تنظيمها لدورات تأهيل سياسي لكوادرها أو للسكان المحليين<sup>(43)</sup>. ويضعف حضورها في ترتيبات التفاوض المحلي لصالح الفصائل<sup>(44)</sup>، كذلك الأمر في العملية السياسية التفاوضية لصالح هيئات المعارضة الرسمية.

إلى جانب ما سبق، تقوم المجالس بممارسة دور محدود في ملفي الأمن وكذلك التنمية المحليين، حيث لجأت المجالس في إدارتها للأمن المحلي إلى مقاربتين رئيسيتين<sup>(45)</sup>: (1) الانخراط الأمني، (2) الانخراط المجتمعي، مع ميل معظمها لتبني المقاربة الثانية واعتمادها على فاعلين آخرين كالشرطة الحرة والفصائل ودور القضاء في توفير الأمن وتطبيق العدالة. أما على صعيد التنمية المحلية، يغلب الدور الإشرافي أو التنسيقي على المجالس في إدارتها لهذا الملف، إذ تعتمد بشكل أساسي على الجهات

<sup>(36)</sup> تتكون الهيئة السياسية في محافظة حلب من ممثلين عن: (1) النقابات والهيئات والاتحادات، (2) الوحدات الإدارية بحسب هيكلية مجلس محافظة حلب الحرة، (3) المستقلون.

<sup>(37)</sup> تشكيل مجلس محافظة القنيطرة للهيئة السياسية لأبناء الجولان في الداخل، الصفحة الرسمية لبوابة القنيطرة، 2017-08-09، <https://goo.gl/zTPxjh>

<sup>(38)</sup> محضر الاجتماع الدوري للهيئة العامة للمجلس المحلي لمدينة إنخل ومن القرارات: تشكيل مكتب سياسي لتمثيل المجلس في الخارج ومتابعة الأمور السياسية، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لمدينة إنخل، 2017-11-29، <https://goo.gl/osfQWp>

<sup>(39)</sup> بيان المجالس المحلية في الغوطة الشرقية بخصوص الاقتتال بين جيش الإسلام وفيلق الرحمن، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي الثوري لبلدة عين ترمنا، 2017-05-15، <https://goo.gl/oCFVzM>

<sup>(40)</sup> "محافظة القنيطرة الحرة" تحذر من التعامل مع إسرائيل، عنب بلدي، 2017-08-24، <https://goo.gl/rj8Zkr>، بشر أحمد، بيان موحد لمجالس الجنوب يحدد الموقف من مؤتمر "سوتشي"، موقع أورينت نت، 2018-01-25، <https://goo.gl/Xr2ARo>

<sup>(41)</sup> لقاء الوفد التفاوضي مع المجالس المحلية في الجنوب السوري، 2017-12-28، <https://goo.gl/w2o5C5>

<sup>(42)</sup> وقفة احتجاجية في مدينة كفرنبل بإدلب رفضاً لمؤتمر "سوتشي"، وكالة سمارت للأخبار، 2018-01-26، <https://goo.gl/YUqB1K>

<sup>(43)</sup> تنظيم مكتب المرأة في المجلس المحلي لبلدة حاس لمحاضرة بعنوان "مشاركة المرأة في العمل السياسي"، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي/ مكتب تمكين المرأة في حاس 2017-10-17، <https://goo.gl/8fqaa9>

<sup>(44)</sup> قال المحامي شعلان الدالي عضو المكتب التنفيذي في مجلس محافظة حمص: "تنأى المجالس المحلية بنفسها عن ملف التفاوض لصالح لجنة شكلت من قبل الفاعليات الثورية تقوم بمتابعة التفاوض مع الجانب الروسي"، حديث أجراه الباحث مع المحامي شعلان الدالي رئيس شؤون المجالس المحلية، 2018-01-17

<sup>(45)</sup> المجلس المحلي في القدم يوضّح تفاصيل اتفاق "التهجير" في الحبي، موقع ربيع ثورة، 2017-09-22، <https://goo.gl/PSfGEJ>، أيمن الدسوقي، المجالس المحلية وملف الأمن المحلي، دور مطلوب لملف إشكالي، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2017-01-20،

ص 7، <https://goo.gl/K9RzKM>

المانحة في تنفيذ مشاريع الإنعاش المبكر وسبل العيش<sup>(46)</sup>، نظراً لعجزها المالي وضعف كادرها المتخصص لإدارة هكذا مشاريع، فضلاً عن غلبة الاعتبارات الخدمية على سلم أولويات المجالس.

### 3. مالية المجالس المحلية واتجاهات الإنفاق المحلي

يكتسب موضوع المالية المحلية أهمية لدى المجالس في مناطق سيطرة فصائل المعارضة في المرحلة الراهنة لما تُعانيه من عجز مالي يهدد دورها واستمراريتها واستقلاليتها. وتبعاً لذلك سيتم التطرق لأبرز المؤشرات ذات الصلة بمالية المجالس وذلك من خلال التطرق لعملية إعداد موازنتها ومصادر مواردها ونفقاتها المحلية.

أظهرت نتائج استطلاع واقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس المحلية ذات الصلة بعملية إعداد موازنة المجالس، افتقادها إلى نظام مالي وتشريعات قانونية ولوائح إجرائية موحدة ناظمة لعملية إعداد الموازنة وكذلك الأمر فيما يتصل بإقرارها. كما أظهرت تنوع خبرات المجالس في إعداد موازنتها مع ميلها إلى اعتمادها الواقعية في صياغة سياساتها المالية بناء على الموارد المالية المتاحة. ومن شأن غياب نظام مالي موحد للمجالس أن يُفضي إلى تعدد الأدوار وتنازع الصلاحيات في إعداد الموازنات، كما يؤثر سلباً على الشفافية المالية للمجالس وارتدادات ذلك على علاقاتها مع الجهات المانحة والسكان المحليين.

تتألف الموازنة بشكل عام من قسمين رئيسيين هما الإيرادات والنفقات، وفيما يتعلق بمصادر تمويل المجالس لموازنتها فتقسم إلى قسمين<sup>(47)</sup>:

1. موارد ذاتية: تتوفر للوحدة المحلية وتتأثر بعدة عوامل كالمساحة والموقع وطبيعة النشاط الاقتصادي وحجم السكان، وتشمل: الضريبة المحلية، الرسوم المحلية، إيرادات الأملاك العامة.
2. موارد خارجية: الموارد التي تقدم للوحدات المحلية سواءً من الحكومة المركزيّة أو جهات مانحة أخرى وتشمل: الإعانات الحكومية، القروض، التبرعات والهبات.

وقد أظهرت نتائج استطلاع واقع الإدارة المالية للمجالس تنوع مصادرها المالية، بحيث تشمل موارد ذاتية وأخرى خارجية رتبها عينها الاستطلاع من حيث وفرتها وفق الآتي:

<sup>(46)</sup> الإعلان عن مشروع زراعة الفمخ للموسم الزراعي 2017\_2018 في محافظة درعا، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي في مدينة دامل،

<https://goo.gl/6zT9zj>, 2017-11-06

<sup>(47)</sup> أيمن الدسوقي، واقع وتحديات الجباية المحلية في المجالس المحلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2015-10-27،

<https://goo.gl/kV38Mc>

- الضرائب والرسوم المحلية التي تتقاضاها المجالس: بدأت بعض المجالس سيما في حلب وإدلب بتفعيل الجباية المحلية نهاية 2014 لمواجهة العجز المالي الذي تعاني منه، مع استمرار الجدل حول أحقية تلك المجالس في فرض الجباية وقدرتها على تنفيذها، ليتم لاحقاً تعميم التجربة في بقية مناطق عمل المجالس تحت ضغط تراجع الدعم المادي المقدم من الجهات المانحة. ويلاحظ تنوع طرق تنظيم الجباية والأثر المتحقق عنها وكذلك مستويات تجاوب السكان المحليين معها. حيث لجأت المجالس إلى آليات متعددة لتحصيل الجباية سواءً عبر تعيينها لجباة محليين<sup>(48)</sup> أم عن طريق فرضها للرسوم والضرائب بشكل مباشر على الخدمات المقدمة من قبلها<sup>(49)</sup>، أم من خلال تفويضها هذه المهمة لصالح جهات أخرى<sup>(50)</sup>. وقد حققت بعض المجالس تطوراً يلحظ بوضعها لأنظمة ولوائح من إعدادها للجباية<sup>(51)</sup>. ومن الطبيعي أن يتباين الأثر المتحقق عن الجباية بين وحدة إدارية وأخرى، حيث تظهر الأرقام انخفاض مستوى تجاوب سكان كفرنبيل مع جهود المجلس في الجباية<sup>(52)</sup> بحيث لم تتخطَ حاجز 15% في شهر تشرين الثاني 2017، كذلك كانت نسبة التجاوب ضعيفة في معرة النعمان حيث بلغت 12%<sup>(53)</sup>، بالمقابل تخطت نسبة استجابة السكان للجباية في منطقة "درع الفرات" حاجز 70%<sup>(54)</sup>. وتُظهر التقارير المالية لبعض المجالس نجاح الجباية في توفير مصاريف بعض الخدمات<sup>(55)</sup>، في حين لم يكتب النجاح لكثير منها مما اضطرها لإيقاف الجباية<sup>(56)</sup>.

<sup>(48)</sup> تعين المجلس المحلي لبلدة دابق لجباي محلي، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لبلدة دابق ، 2017-09-24 ، <https://goo.gl/4Wrvfg>

<sup>(49)</sup> ربط المجلس المحلي في جسرين لرسوم جباية المياه بتوزيع السلال الإغاثية، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي الثوري في بلدة جسرين،

<https://goo.gl/GFkmCS>، 2017-09-27

<sup>(50)</sup> تعهيد قطاع النظافة لشركة خاصة، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي الثوري في مدينة سرمداء، 2017-08-07،

<https://goo.gl/bBjhIC>

<sup>(51)</sup> الشرائح المعتمدة لنظام الجباية المياه في سراقب، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي في سراقب، 2017-09-07،

<https://goo.gl/xrFg3Y>

خطة الجباية المعتمدة من قبل المجلس المحلي لمدينة الأتاب، الموقع الرسمي للمجلس المحلي لمدينة الأتاب ، 2017-12-02 ،

<https://goo.gl/eUEdLp> .<https://goo.gl/o1H1E2>

<sup>(52)</sup> مياه كفرنبيل: الضخ متوقف والسبب انقطاع التوتر وفشل الجباية، جريدة زيتون، 2017-11-27، <https://goo.gl/WgxGNg>

<sup>(53)</sup> 18 مليون تكلفة الضخ في المعرة والجباية مليونان، جريدة زيتون، 2017-10-10، <https://goo.gl/9RWVYv>

<sup>(54)</sup> تقرير لجنة إعادة الاستقرار عن تفعيل نظام الجباية في مناطق ريفي حلب الشمالي والشرقي، الموقع الرسمي للجنة إعادة الاستقرار ،

<https://goo.gl/kDg9xG>، 2018-01-09

<sup>(55)</sup> تظهر التقارير المالية للجباية في بلدة معصران تغطيها لنفقات ضخ المياه، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي في بلدة معصران، 12-01-

<https://goo.gl/ZR9LzL>، 2017

<sup>(56)</sup> قرار المجلس المحلي لسراقب بوقف جباية المياه، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لمدينة سراقب 2017-09-27،

<https://goo.gl/CA4aVg>

- الدعم الخارجي الذي توفره بالدرجة الأولى الجهات المانحة: تحظى المجالس بدعم من قبل الجهات المانحة والتي تتولى جزئياً أو كلياً تمويل أنشطة المجالس وخدماتها. وتشمل الجهات المانحة للمجالس المنظمات الحكومية وغير الحكومية وهيئات الإغاثة الدولية والمحلية والمؤسسات الخاصة. ويظهر الجدول الآتي عدد الجهات المانحة الداعمة للمجالس.

المنطقة الجغرافية	الجهات المانحة	الميل العام للدعم المقدم للمجالس
المنطقة الشمالية "درع الفرات"	135	سبل المعيشة والإنعاش المبكر/ بنية تحتية
المنطقة الوسطى "تضم مناطق سيطرة المعارضة في محافظة إدلب وريف حماة وحلب"	160	سبل المعيشة والإنعاش المبكر/ بنية تحتية
ريف حمص الشمالي	40	سبل المعيشة والإنعاش المبكر
القلمون الشرقي	20	سبل المعيشة والإنعاش المبكر
الغوطة الشرقية	95	سبل المعيشة والإنعاش المبكر
جنوب دمشق	10	سبل المعيشة والإنعاش المبكر
دمشق	15	سبل المعيشة والإنعاش المبكر
المنطقة الجنوبية	156	سبل المعيشة والإنعاش المبكر/ بنية تحتية

جدول الجهات المانحة للمجالس المحلية خلال عام 2017، جدول رقم (2)<sup>(57)</sup>

- الإيرادات المالية المتأتية من استثمار الأملاك العامة: تعتبر المجالس الجهة المسؤولة عن إدارة أملاك ومؤسسات الدولة ما لم ينافسها بذلك جهة عسكرية أو مدنية، وغالباً يتم اللجوء إلى عقود الاستثمار بأسلوب المزايدة لاستثمارها<sup>(58)</sup>.
- الإيرادات المالية الناجمة عن المشاريع التنموية: أسست المجالس عدداً من المشاريع التنموية ذات العائد المادي بدعم من الجهات المانحة. وعلى الرغم من توقف عدد منها نتيجة ضعف كفاءة إدارتها اقتصادياً أو تدميرها أو الاستيلاء عليها من قبل فصائل عسكرية<sup>(59)</sup>، فإن بعضها

<sup>(57)</sup> إحصائية أعدها الباحث من خلال رصده لمواقع المجالس على مواقع التواصل الاجتماعي، علماً بأن الإحصائية لا تشمل الجهات المانحة التي قدمت دعماً للمجالس ولم يتم توثيقه عبر مواقع التواصل الاجتماعي.

<sup>(58)</sup> إعلان صادر عن المجلس المحلي في بلدة عقرب إلى الراغبين في ضمان أرضي بمزاد علني، الصفحة الرسمية لمجلس عقرب المحلي - ريف حماة الجنوبي 20-10-2017، <https://goo.gl/ZdpYyK>.

طرح المجلس المحلي لمدينة دوما منشآت للاستثمار، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لمدينة دوما، 26-09-2017، <https://goo.gl/gkPgHX>

<sup>(59)</sup> محمود الدرويش، "تحرير الشام" تستولي على سوق في مدينة سراقب بإدلب، وكالة سمارت للأخبار، 19-11-2017، <https://goo.gl/zTo5kD>

- ما يزال قائماً يحقق وفرات مالية للمجالس، ومن أمثلة هذه المشاريع: تنظيم أسواق الهال<sup>(60)</sup>، استثمار الأفران<sup>(61)</sup>، مشروع ورش لتصنيع الألبسة<sup>(62)</sup>.
- الإيرادات المالية الناجمة عن التبرعات التي يقدمها الأفراد: يقوم الأفراد من سكان الوحدة المحلية أو التجار وكذلك المغتربون بتقديم الدعم للمجالس سواءً عن طريق تقديم مبالغ مالية أم رعاية نشاط خدمي معين<sup>(63)</sup>.
  - الدعم الذي توفره مؤسسات المعارضة الرسمية: تراجع الدعم المُقدم من قبل هذه المؤسسات منذ 2015 ويكاد يكون معدوماً بشكله المباشر، الأمر الذي يؤكد نائب رئيس الحكومة المؤقتة الأستاذ أكرم طعمة حينما قال: "استطاعت الحكومة المؤقتة تمويل مشاريع تنموية على نطاق ضيق، عبر التعاون مع وحدة تنسيق الدعم ACU والهلال الأحمر القطري"<sup>(64)</sup>.
  - الدعم الذي تقدمه الفصائل العسكرية للمجالس ضمن مناطق تواجدها: وقد يأخذ الدعم أشكالاً متعددة كتقديم تبرعات مالية لها، أو دعم أنشطة المجالس الخدمية<sup>(65)</sup>.
- تقوم المجالس المحلية بإنفاق مواردها المالية لتمويل نشاطاتها وتلبية متطلباتها وتنفيذ سياساتها. وتلقي نتائج استطلاع واقع الإدارة المالية للمجالس المحلية الضوء على اتجاهات الإنفاق المحلي للمجالس حيث رتبها وفق الآتي:

1. دعم القطاعات الحيوية بما في ذلك الإنفاق على مشاريع البنية التحتية كالمياه والكهرباء والصرف الصحي.
2. نفقات المواصلات وشراء المحروقات للأليات ولتشغيل مولدات الكهرباء وشبكات ضخ المياه.

---

<sup>(60)</sup> سوق هال جديد في مارع شمال حلب، جريدة عنب بلدي، 2017-08-27، <https://goo.gl/cgBSrB>، <https://goo.gl/schgTY>.

إشراف المجلس المحلي الثوري لمدينة طفس على سوق الهال، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي الثوري لمدينة طفس 2017-12-28، <https://goo.gl/Vkyz8z>

<sup>(61)</sup> تقرير مالي للمجلس المحلي في الأثارب عن شهر شباط 2017 يظهر الإيرادات المالية المتحصلة عن استثمار الفرن، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لمدينة الأثارب، 2017-02-08، <https://goo.gl/8bAsZT>

<sup>(62)</sup> استثمار المجلس المحلي في قرى مدايا والركايا والنقير لمشروع الخياطة، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي في قرى/ مدايا والركايا والنقير ، تاريخ 2017-08-09، <https://goo.gl/NnphsY>

<sup>(63)</sup> تركيب اللوحة الكهربائية الخاصة بئر الحي الشرقي عن طريق فاعل خير من أبناء مدينة الحراك المغتربين، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي الثوري في مدينة الحراك ، 2017-05-17، <https://goo.gl/ewxVWZ>.

بطاقة شكر من المجلس المحلي في تلذهب لرابطة لغتريي البلدة لرعايتهم مشروع سقيا ماء ودعمهم للمشاريع التعليمية والخدمية في البلدة، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي في بلدة تلذهب، 2017-08-11، <https://goo.gl/j2eebd>

<sup>(64)</sup> نائب رئيس الحكومة السورية المؤقتة في حوار شامل مع "اقتصاد"، زمان الوصل، 2017-02-12، <https://goo.gl/Ys5tVM>

<sup>(65)</sup> قام المجلس المحلي لبلدية السلامة بالتعاون مع المكتب الخدمي في الجهة الشامية بفرش طريق مشفى السلامة وتجهيز الطريق وبطول 500م، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لبلدية السلامة \_ سجو ، 2017-03-26، <https://goo.gl/CgdMFE>



3. نفقات صيانة الآليات والمعدات، إضافة إلى رواتب وأجور العاملين في المجالس.
4. النفقات الإدارية كالإيجارات وفواتير الاتصالات والمياه والكهرباء الخاصة بالمجالس ومكاتبها.
5. نفقات شراء الآليات الخدمية والمعدات والتجهيزات المكتبية.
6. نفقات تأسيس مشاريع تنموية.

#### 4. العلاقة مع الفاعلين: علاقات معقدة مع قوى متنوعة

تمتلك المجالس المحلية علاقات مع عدد متنوع من القوى سواءً أكانت مدنية أم عسكرية، محلية أم خارجية، كما تتنوع هذه العلاقات من حيث طبيعتها وأنماطها بين مجلس وآخر، فقد يغلب عليها التعاون أو الصدام، كما تكون مباشرة أو تتم من خلال قنوات متعددة. وتعتبر علاقة المجالس مع غيرها من القوى أحد العوامل المفسرة لنجاحها أو تعثرها، فتعدد الفاعلين وتنوع أدوارهم وتضارب مصالحهم من شأنه أن يؤدي إلى تشكل مساحات للتعاون أو الاحتكاك بين هذه القوى والمجالس. وبقدر ما تتمكن المجالس من إدارة منظومة علاقاتها وفق قاعدتي تكامل الأدوار والمصلحة المشتركة، فإنها تُعزز من مقومات تمكينها وفعاليتها واستمراريتها. وفقاً لما سبق سيتم تناول علاقة المجالس مع القوى التي تلعب دوراً في الصراع من غير الدول، سواءً أكانت محلية أم خارجية، مدنية أم عسكرية وهي: المانحون، القوى المدنية المحلية، القوى العسكرية المحلية، مؤسسات المعارضة السياسية.

تدعم الجهات المانحة على اختلافها أنشطة ومشاريع المجالس بشكل كلي أو جزئي، وقد أظهرت بيانات الرصد تواجد ما يزيد عن 600 جهة مانحة<sup>(66)</sup> تميل بمعظمها للعمل المباشر مع المجالس الفرعية<sup>(67)</sup> سواءً في مجالات سبل المعيشة والإنعاش المبكر أم بناء القدرات أم الخدمات الأساسية.

تتباين وجهات نظر القائمين على المجالس حيال تقييم العلاقة مع الجهات المانحة وأثرها، إذ يؤكد قسم منهم على أهميتها لتمكين المجالس من تقديم الخدمات الأساسية خاصة في مجال البنية التحتية. كما يربطون بين توافر تلك الجهات وتحسن أداء المجالس على الصعيدين الحوكمي والخدمي، وهو ما يمكن ملاحظته لدى مجالس مناطق "درع الفرات" والجنوبية وكذلك الوسطى. بالمقابل يُعبر جزء من العاملين في المجالس عن قلقهم من التأثير السلبي للجهات المانحة على صياغة

<sup>(66)</sup> أشار تقرير منظمة Ocha لعام 2017 إلى تواجد 197 منظمة محلية مسجلة لديها كمنظمات مجتمع مدني، ولا تشكل هذه الإحصائية الجهات المانحة الأجنبية وكذلك المنظمات غير المرخصة.

<sup>(67)</sup> أشار نائب رئيس الحكومة المؤقتة الأستاذ أكرم طعمة إلى تفضيل بعض الجهات المانحة لأسلوب الدعم المباشر للكيانات الإدارية الموجودة في الداخل دون المرور عن طريق الحكومة السورية المؤقتة، نائب رئيس الحكومة السورية المؤقتة في حوار شامل مع "اقتصاد"، مرجع سابق.

أولويات مجالسهم، بما لا يتفق بالضرورة مع أولوية مجتمعاتهم المحلية<sup>(68)</sup>. ويأخذون على بعض تلك الجهات انتقائيتها في الدعم وشروطها الصعبة التي لا تأخذ بعين الاعتبار السياق المحلي والظروف الميدانية التي تنشط فيها المجالس، كما يعبرون عن مخاوفهم من محاولات بعض هذه الجهات تسييس الدعم لفرض أجندات معينة على المجالس، وتوظيفه أحياناً في عمليات تشكيلها<sup>(69)</sup>.

على صعيد علاقات المجالس مع القوى المدنية المحلية، تتسم علاقة المجالس بهذه القوى "نشطاء ثوريون، وجهاء عوائل وعشائر، قيادات دينية، تجار وغيرهم" بالتعقيد، نظراً لتعدددها وتنوع مصالحها وأدوارها وتباين توقعاتها تجاه المجالس. وقد حرصت المجالس ما أمكنها على نيل ثقة هذه القوى لتعزيز شرعيتها، ولجأت في سبيل ذلك إلى طرق متعددة كمشاركتها في عملية صنع القرار من خلال عقد لقاءات مع ممثلها<sup>(70)</sup>، أو تأطير العلاقة معها عبر مجالس الشورى باعتبارها هيئات رقابية على عمل المجالس أو مشكلة لها<sup>(71)</sup>، في حين لجأت مجالس إلى تضمين هذه القوى في عضويتها<sup>(72)</sup>. ومما يلحظ في هذا الصدد، تزايد تنافس القوى المدنية للسيطرة على المجالس ضمن مسعاها لزيادة تأثيرها المحلي وشرعنته<sup>(73)</sup>.

فيما يتصل بعلاقة المجالس مع القوى العسكرية المحلية، تعمل المجالس في مناطق مسيطر عليها من قبل فصائل عسكرية تتباين في مسماها وطبيعتها وأهدافها، وتبعاً لذلك تتباين علاقة المجالس مع هذه القوى بين منطقة وأخرى وبين مرحلة زمنية وأخرى. وقد تكتسي هذه العلاقة طابع التعاون من حيث اعتماد المجالس على هذه القوى في تنفيذ قراراتها<sup>(74)</sup>، وتوفير الأمن المحلي، كما قد تلجأ

<sup>(68)</sup> جلال سيريس، "مجلي الحولة" يتهم المنظمات الإغاثية بإهمال دعم الخدمات الأساسية، وكالة سمارت للأخبار، 2017-10-26،

<https://goo.gl/iVvrZV>

<sup>(69)</sup> مدركات الحوكمة، تجربة المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في سوريا، مرجع سبق ذكره، ص 26-27.

<sup>(70)</sup> اجتماع المجلس المحلي بكامل أعضائه مع الفعاليات المحلية في قرية خراب الشحم، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي في قرية خراب

الشحم، 2017-11-05، <https://goo.gl/QxRDhT>، <https://goo.gl/REeW8Q>

<sup>(71)</sup> هيكله مجلس شوري عندان للمجلس المحلي، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لمدينة عندان ، 2017-10-16،

<https://goo.gl/fAo53o>

<sup>(72)</sup> اجتماع ممثلي عوائل بلدة التوامة لاختيار مجلس محلي للبلدة، الصفحة الرسمية للمجلس المحلي لبلدية التوامة، 2017-09-18،

<https://goo.gl/rHtn3h>

<sup>(73)</sup> أيمن الدسوقي، الصراعات وأثرها في حوكمة المجالس المحلية (الشمال السوري نموذجاً)، مرجع سبق ذكره.

<sup>(74)</sup> بطاقة شكر من المجلس المحلي لمدينة الرستن لمديرية منطقة الرستن لدورها في دعم وتنفيذ قرارات المجلس، الصفحة الرسمية للمجلس

المحلي لمدينة الرستن، 2018-02-02، <https://goo.gl/bBxjXH>

بعض الفصائل إلى توفير الدعم لأنشطة وخدمات المجالس<sup>(75)</sup>. وقد تكون العلاقة تنافسية وتصل لمرحلة الصدام<sup>(76)</sup> وهو ما يغلب على علاقتها بالفصائل الجهادية كهيئة تحرير الشام<sup>(77)</sup>.

أما عن علاقتها بمؤسسات المعارضة الرسمية، فتُعتبر المجالس المحلية - نظرياً - جزءاً من المنظومة الإدارية للمعارضة، ولكن ينظر جزء معتبر من المجالس للالتفاف على أنه كيان فاقد للشرعية وللفاعلية، بسبب توقف دعمه لها وضعف تواصله معها. بالمقابل أحدث توجه الحكومة المؤقتة للعمل انطلاقاً من الداخل تحولاً في نظرة المجالس لها، إلا أن افتقاد الحكومة للقدرة المالية لدعم المجالس ولذراع تنفيذية لإنفاذ قراراتها، ومنافستها من قبل أجسام تنفيذية موازية، فضلاً عن تزايد النزعة المحلية للمجالس معززة بتوجه المنظمات المانحة وطبيعة الوضع الجغرافي وكذلك السيطرة، يحد من إمكانية تطور العلاقة بين المجالس والحكومة المؤقتة سيما في المناطق الداخلية.

### ثالثاً: تحديات المجالس المحلية: تحديات مركبة ومستمرة

تعرضت المجالس لجملة ضغوط وتحديات تعتبر الأشد من حيث درجتها ومستوى خطورتها منذ تشكلها بداية 2012، إذ تهددها عمليات التنافس المحلية وتحولات الفصائل وصراعاتها المتزايدة في ظل مرحلة خفض التصعيد، وكذلك المقاربات السياسية ذات التوجهات الفيدرالية لعدد من القوى المنخرطة في الصراع، علاوةً على نزعتها المفرطة في المحلية وعجزها المالي.

#### 1. التنافس المحلي على المجالس ومعها: تنافس تحفزه ديناميات الصراع وخفض التصعيد

شكلت فكرة العداء للنظام مظلة عابرة لإجماع القوى المناهضة له، وقد أسهمت ديناميات الصراع والتدخل الخارجي وفق أجندات متضاربة في إبراز تناقضات القوى المحلية. كما أفضى طول أمد الصراع وتحول طبيعته من إسقاط النظام إلى إمكانية التعايش معه وفق طروحات عدة، وتشكل مناطق خفض التصعيد<sup>(78)</sup>، إلى إعادة تموضع القوى المحلية وتزايد صراعاتها على إدارة الموارد المحلية واستقطاب الحاضنة الشعبية. ويلحظ تزايد تنافس القوى المحلية على المجالس ومعها،

<sup>(75)</sup> محلي الضمير ينهي مشروع إنارة الطريق العام بدعم من قوات العبدو، 2017-05-05، <https://goo.gl/v7Cnnz>.

<sup>(76)</sup> بيان صادر عن المجالس المحلية الثورية للعوطة الشرقية بشأن الاعتداء الأخير لجيش الإسلام على بلدات الغوطة الشرقية، الصفحة

الرسمية للمجلس المحلي لمدينة عرين، 2017-08-19، <https://goo.gl/UEPyID>.

<sup>(77)</sup> أيمن الدسوقي، "حكومة الإنقاذ" تحلّ مجلس أريحا... ومجالس إدلب خانفة، جريدة المدن، 2017-12-07، <https://goo.gl/zz8xXH>.

<sup>(78)</sup> عروة خليفة، أعيان الحرب في سوريا: التحولات في بنية علاقات القوة في مناطق خفض التصعيد، معهد العالم للدراسات، 09-11-

2017، <https://goo.gl/zPCuJ9>.

استحواداً أو إقصاءً، إدراكاً منها لما تمثله المجالس من قيمة سياسية وما تمنحه من شرعية محلية وما توفره من أداة خدمية، تعتبر جميعها عناصر أساسية لضمان استمرار مصالحتها وفرض سيطرتها على المجتمعات المحلية.

يتخذ تنافس القوى المحلية على المجالس ومعها أشكال متعددة، بحسب تباين الديناميات السائدة على الصعيد المحلي وطبيعة القوى القائمة، إضافة إلى عوامل أخرى تتصل بالمجالس من حيث حجمها وطبيعة دورها ومواردها وعلاقاتها. ويتم الصراع بواسطة مروحة واسعة من الأدوات. ولا يقتصر التنافس عليها على معسكر القوى المناهضة للنظام بل يتعداه إلى تلك المحسوبة عليه في مسعاها لاستعادة دورها انطلاقاً من بوابة المجالس، كما لا يتوجب النظر للقوى المحلية في تصنيفاتها العامة على أنها كتل متماسكة في مواجهة بعضها بعضاً أثناء تنافسها على المجالس ومعها<sup>(79)</sup>، إذ تعمل تلك القوى على تشكيل تحالفات فيما بينها وتوظيف أدوات لحسم تنافسها على المجالس. وتُعتبر انتخابات المجلس المحلي لسراقب في تموز 2017<sup>(80)</sup> والخلاف على إعادة تشكيل مجلس أطمه<sup>(81)</sup> مثالين على ما سبق.

كذلك انخرطت الفصائل في التنافس على المجالس، وهو ما يلحظ من خلال طرحها لمشاريع تنظيمية محلية للقوى المدنية والمجالس المحلية والعسكرية القائمة في مناطق سيطرتها ومن أمثلة ذلك، القيادة الثورية في دمشق وريفها (سابقاً) بدعم من فيلق الرحمن، وتشمل مجالس القطاع الأوسط والجنوبي والمرج في الغوطة الشرقية<sup>(82)</sup>، الإدارة المدنية العامة لريف حلب الغربي بدعم من الزنكي<sup>(83)</sup>، وسابقاً هيئة إدارة الخدمات المحسوبة على أحرار الشام. كما لم تختلف هيئة "تحرير الشام" عن سابقتها في مسعاها للهيمنة على المجالس سواءً من خلال التعاون المصلحي معها واحتوائها فاختراقها أم إقصائها، وذلك عبر ذراعها "الإدارة المدنية للخدمات"، وحكومة الإنقاذ<sup>(84)</sup>.

<sup>(79)</sup> أيمن جواد التيمي، المصالحات: حالة الصنمين شمال درعا، 2017-04-27، <https://goo.gl/SqgNVK>.

كما يؤكد الصحفي والباحث السوري منهل باريش هذه الملاحظة بقوله: "لم يصوت عدد من أعضاء عائلة باريش للمرشح (إبراهيم باريش) رغم صلة القرابة، وإنما صوتوا للمرشح المنافس مثنى المحمد في انتخابات المجلس المحلي لمدينة سراقب". حوار أجراه الباحث مع منهل باريش، تاريخ 2017-09-21.

<sup>(80)</sup> أيمن الدسوقي، الصراعات وأثرها في حوكمة المجالس المحلية (الشمال السوري نموذجاً)، مرجع سبق ذكره

<sup>(81)</sup> محلي أطمه بحث عن الطريقة الأفضل لتشكيل المجلس في محاولة متميزة لم يكتب لها النجاح، جريدة زيتون، 2017-04-04.

<https://goo.gl/9v4lBj>

<sup>(82)</sup> عبدة النبواني، تشكيل "القيادة الثورية في دمشق وريفها" لإدارة قسم من الغوطة الشرقية، وكالة سمارت للأبناء، 2017-09-15.

<https://goo.gl/AjkAYj>

<sup>(83)</sup> الإدارة العامة في ريف حلب الغربي، يوتيوب، 2015-11-07، <https://goo.gl/EHrqoh>.

<sup>(84)</sup> أيمن الدسوقي، الحكم المحلي لهيئة "تحرير الشام" ومنظورها للمجالس المحلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2017-06-23.

<https://goo.gl/PNQPfW>

## 2. مقاربات قوى الصراع للمجالس: طروحات ركيزتها المجالس

تتعدد مقاربات وطروحات الدول المنخرطة في الصراع للمجالس المحلية، ويجمعون على أهميتها وضرورة توظيفها بما يتسق مع سياساتهم ويضمن مصالحهم راهناً ومستقبلاً. وتختلف هذه المقاربات فيما بينها من حيث النظرة للمجالس وآلية التعاطي معها، وتضمن الدول المانحة المجالس كعنصر رئيسي في استراتيجيتها للتعامل مع الدولة السورية خلال المرحلة الانتقالية والتي تقسم إلى توجّهين: الأول: الإصلاح مقابل المال بما يتضمنه من إصلاح لنظام اللامركزية، وهذا ما صرحت به دول أصدقاء الشعب السوري على هامش اجتماع الهيئة العامة للأمم المتحدة في 18-09-2017 في نيويورك. والثاني: دعم المجتمعات المحلية مباشرة دون المرور من دمشق، وهذا ما تصبو لتحقيقه في إرساء نظام حكم لامركزي إداري في البلاد. بالمقابل تسعى المقاربة الروسية وعنوانها الرئيسي "المصالحة في كنف الدولة السورية" وعبر أدواتها متمثلة بالضغط العسكري والتفاوض المحلي، إلى احتواء الفواعل المحلية بما فهم المجالس وتوظيفهم لبناء منظومة حكم تضمن لموسكو موقع المتحكم في المعادلات السياسية والاجتماعية لسورية راهناً ومستقبلاً<sup>(85)</sup>.

كذلك برزت مقاربات سياسية لتأطير المجالس ضمن توجهات فيدرالية شكّل الجنوب السوري مسرحها الرئيسي، وكشفت مصادر صحفية عن توجه داخل الحكومة "الإسرائيلية" للدفع باتجاه تشكيل منطقة حكم ذاتي في الجنوب لاحتواء النفوذ الإيراني، كما كشفت المصادر عنها عن اتصالات أردنية مع القوى المجتمعية في الجنوب وممثلي الفصائل لتشكيل منطقة نفوذ لها قد تتبلور على شكل إقليم مستقبلاً<sup>(86)</sup>. وتحظى هذه التوجهات برعاية بريطانية وأمريكية<sup>(87)</sup>، كما تتلاقى مع الطرح الأوروبي الداعم لتطبيق اللامركزية في سورية. ومن المؤشرات على ما سبق، إصدار وثيقة "عهد حوران" وما تضمنته من الدعوة إلى تشكيل إدارة محلية لامركزية في الجنوب<sup>(88)</sup>، والتي لاقت ردود فعل متباينة بين مؤيد ورافض لها<sup>(89)</sup>، وإعادة تنظيم الجبهة الجنوبية على الصعيدين العسكري والإداري بدعم وتوجيه من قوى إقليمية، كذلك الانقسام الحاصل على مستوى القنيطرة وتشكل مجلسين لمحافظة<sup>(90)</sup>.

<sup>(85)</sup> سنان حتاحت، مآل الانتقال السياسي في سوريا، مركز الجزيرة للدراسات، 18-01-2018، <https://goo.gl/S9UDnf>

<sup>(86)</sup> مشروع فيدرالية الجنوب!!، المرصد الاستراتيجي، <https://goo.gl/vTGSZ5>

<sup>(87)</sup> إسرائيل ترحب بوثيقة حوران وتحذر من محاولات إيران إفشالها، المرصد الاستراتيجي، <https://goo.gl/Q9HB8o>

<sup>(88)</sup> "وثيقة عهد" درعا: مشروع وطني أم تقسيم؟، جريدة المدن، 06-03-2017، <https://goo.gl/iT7LRb>

<sup>(89)</sup> عامر شهدا، اتهامات لوثيقة "عهد حوران" بتشجيع الفيدرالية.. فكيف رد القائمون عليها؟، أورينت نت، 29-03-2017،

<https://goo.gl/9Xfk2w>

<sup>(90)</sup> سعيد غزول، المجلس الثاني لمحافظة القنيطرة "الحرّة" يعلّق اعترافه بـ"الحكومة المؤقتة"، وكالة سمارت للأبناء، 25-01-2018،

<https://goo.gl/4SbXDv>

### 3. الإفراط في الطابع المحلي للمجالس وعجزها المالي

تميل المجالس إلى تعزيز أطرها المحلية على حساب تلك التي تنتمي لها على المستوى الوطني كالحكومة المؤقتة ومجالس المحافظات، وهو ما يمكن تفسيره بالعوامل التالية:

1. ضعف الهياكل الفوقية للمعارضة الرسمية التي تتبع لها المجالس فيما يتصل بقدرتها على التمويل وإنفاذ القرار والتواصل.
2. نمط تعاطي الجهات المانحة المباشر مع المجالس دون المرور بالهيئات الفوقية للمعارضة.
3. توزع المجالس على مناطق تفتقد للتواصل الجغرافي فيما بينها.
4. غلبة الاعتبارات والمطالب المحلية على أجندة المجالس.
5. تبلور هوية المجتمعات المحلية على الصعيد العسكرية والسياسية والاجتماعية.

وتعتبر الخلافات بين المجالس الفرعية ومجالس محافظاتها وكذلك الحكومة المؤقتة حول الصلاحيات، ورفض المجالس الفرعية لبعض قرارات تلك الهيئات وسحب الاعتراف بها<sup>(91)</sup>، مؤشرات على النزعة المحلية المفرطة للمجالس في العمل كهيئات حكم محلية مستقلة. وفي حين يعتبر تماهي المجلس مع وحدته المحلية والتعبير عنها سياسياً وخدمياً أمراً إيجابياً سيما في ظل الدولة ووقت السلم، إلا أنه يضعف من قدرة المجالس على مواجهة المقاربات التي تستهدف دورها واستمرارها. ومثال ذلك عمليات التفاوض المحلية التي لجأ إليها النظام وروسيا لإخضاع المجتمعات المحلية وما نجم عنها من تهجير لأهلها وتدمير لهياكلها الحوكمية. على الجانب الآخر، تُواجه المجالس عجزاً مالياً يحد من قدرتها على إدارة شؤون مجتمعاتها المحلية، سواءً فيما يتعلق بإضعاف قدرتها على توفير الخدمات الأساسية<sup>(92)</sup>، أم استمراريتها ككيان مؤسستاتي<sup>(93)</sup>، كذلك الحد من استقلاليتها وخضوعها لأجندات المانحين. ويلحظ تزايد العجز المالي في مناطق عمل المجالس المحاصرة وغير المستقرة أمنياً.

<sup>(91)</sup> محمد عمر، المجلس المحلي بمدينة درعا ينسحب من مجلس "محافظة درعا الحرة" بسبب تجاوزات، موقع الحل، 01-04-2017.

<https://goo.gl/ZtjaAW>

<sup>(92)</sup> محمود أبو المجد وطه سليمان، أزمة الخبز تعصف بريف حمص ومحلي "غرناطة يستغيث، موقع حرية برس، 19-12-2017.

<https://goo.gl/MKwiKL>

<sup>(93)</sup> استقالة المجلس المحلي لمدينة الرستن بشكل جماعي رغم وصول المساعدات الأممية، جريدة سوريتنا، 17-05-2017.

<https://goo.gl/L5usds>

## رابعاً: اتجاهات تحول المجالس خلال 2017 ومآلاتها في 2018

شهدت المجالس المحلية في 2017 مجموعة من التحولات تتباين مؤشراتها واتجاهاتها وطبيعتها، كما تتعرض لتحديات مركبة ناجمة عن ديناميات الصراع وتحولاته ومقاربات قواه لها. وتختزل تحولات المجالس على صعيد البنى والأدوار والعلاقات مؤشرات يساعد إدراكها، وكذلك التحديات التي تواجهها على استشراف مآلاتها في المدى المنظور.

تشكلت المجالس المحلية منذ 2012 وقد شكل بداية 2015 نقطة الذروة للمجالس من حيث عددها وانتشارها، حيث بلغ تعدادها 950 مجلساً، قائمة في جميع مناطق سورية وبأدوار مختلفة بغض النظر عن القوى المسيطرة. بالمقابل شهد عدد المجالس تراجعاً ملحوظاً، إذ انخفض عددها من 950 بداية 2015 ليصل إلى 317 بداية 2018، أي ما نسبته 33% من مجموع المجالس بداية 2015، ويفسر هذا التراجع بأسباب عدة، من أبرزها:

1. إنهاء كل من تنظيم "الدولة الإسلامية" والإدارة الذاتية لعمل المجالس التابعة للمعارضة ضمن مناطقهم سيما في المنطقة الشرقية<sup>(94)</sup>.
2. انحسار الرقعة الجغرافية لمناطق عمل المجالس بفعل التدخل العسكري الروسي، وسياسات التهجير والتغيير الديمغرافي المتبعة من قبل النظام وحليفته إيران<sup>(95)</sup>.
3. توقف عدد من المجالس عن العمل بفعل تراجع الدعم المادي أو انقطاعه عنها، إضافة إلى تزايد التنافس عليها استحواداً أو إقصاءً من قبل القوى المحلية المدنية أو العسكرية سيما الجهادية منها في محافظة إدلب.
4. إلغاء وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة الاعتراف بعدد من المجالس المشكلة، والتي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بحسب القوانين واللوائح النافذة.

وعلى الرغم مما شهدته المجالس من تراجع في عددها، تمكنت المتبقية منها من تحقيق تحول نوعي على صعيديّ البنى والوظائف، مع الإشارة إلى تفاوت مستويات التحول ودرجاته بين مجلس وآخر، حيث يلحظ تبلور الهياكل التنظيمية للمجالس واستقرارها على الرغم من تبنّيها للوائح تنظيمية متفاوتة من حيث مصدرها ومحتواها يغلب عليها المحلياتية. كما يلحظ تفاوت عدد المكاتب الخدمية بين مجلس وآخر والتي تُقدر وسطياً بين 6-11 مكتباً، مع تواجد عدد من اللجان والإدارات الفرعية. ويُفسر تفاوت

<sup>(94)</sup> أدى تقاسم تنظيم الدولة الإسلامية ووحدات حماية الشعب السيطرة على المنطقة الشرقية لتوقف 178 مجلساً محلياً موزعة وفق الآتي: 142 في محافظة دير الزور، 17 في محافظة الرقة، 19 في محافظة الحسكة. البيانات بحسب دراسة: الإدارة المحلية في مناطق سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية: وهم الدولة، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 15-05-2015.

<https://goo.gl/zH6k3F>

<sup>(95)</sup> التغيير الديموغرافي في سورية، مدونة نصح، 2016-11-02، <https://goo.gl/1VMDbl>

عدد المكاتب بين مجلس وآخر بأسباب منها: حجم الوحدة الإدارية، توافر الموارد، طبيعة دور المجلس والنطاق الجغرافي لخدماته. كذلك يلحظ تنامي التوجه العام لدى المجالس لإحداث مكاتب تعنى بشؤون المرأة، كذلك ميل تلك المتواجدة ضمن نطاق جغرافي واحد إلى تبني هياكل تنظيمية متماثلة إلى حد ما.

تعتمد المجالس على آليتين في تشكيلها هما: التوافق والانتخاب، وتظهر المقارنة بين نتائج دراستين لمركز عمران إحداهما بعنوان " قراءة تحليلية لاستطلاع واقع وتحديات الإدارة المالية للمجالس المحلية"، والأخرى بعنوان "قراءة في الدور السياسي للمجالس المحلية"، ارتفاع نسبة الاعتماد على الانتخابات كآلية لتشكيل المجالس من 38% في 2016 لتبلغ 44% في 2017، الأمر الذي يمكن تفسيره بالأسباب التالية:

1. رغبة المجالس في تعزيز شرعيتها المحلية أمام ما تواجهه من تحديات تستهدف دورها واستمرارها.
2. تزايد شريحة القوى المنخرطة في تشكيل المجالس وعدم قدرة التوافقات على تنظيم مشاركتهم وضمان تمثيلهم<sup>(96)</sup>.
3. مراكمة المجالس لخبرات تنظيمية في مجال إعداد الانتخابات متأية عن دورات الحوكمة التي خضعت لها.

تنوع التجارب الانتخابية للمجالس على المستوى التنظيمي، كذلك اللوائح الداخلية النازمة لحقي الترشح والانتخاب، ومن أبرز المؤشرات التي يمكن استخلاصها في هذا الصدد:

1. تزايد دور منظمات المجتمع المدني في الانتخابات المحلية للمجالس من خلال أدوارها في التوعية بأهمية الانتخابات وبحقي الترشح والانتخاب، وتعبئة وحشد السكان للمشاركة بالانتخابات، كذلك الرقابة على سير العملية الانتخابية والتحقق من نتائجها، فضلاً عن دورها في رفع القدرات التنظيمية للمجالس في إعداد الانتخابات.
2. ضعف مساهمة المرأة في عملية تشكيل المجالس سواء كناخبة أم مرشحة، مع وجود استثناءات في عدد من المناطق وهو ما يفسر بظروف البيئة الاجتماعية، والوضع الميداني، ومدى تقبل القوى الاجتماعية المؤثرة لمشاركة المرأة.
3. تنامي تأثير الطبقات الفقيرة والمتوسطة في عملية انتخاب المجالس، وتوضيح خياراتها الانتخابية لمصلحة التصويت للتكنوقراط على حساب الثوريين<sup>(97)</sup>.

بالانتقال إلى الأدوار التي تمارسها المجالس وتحولاتها، تميل المجالس إلى إعادة تعريف أدوارها بحسب سياق الصراع وما يتوافر لها من موارد ومقدار ما تحوزه من شرعية محلية. وما يزال القائمون على المجالس يُعرِّفون دورهم الأساسي بالخدمي والذي تعزز حضوره محلياً للأسباب التالية:

<sup>(96)</sup> أيمن الدسوقي، الصراعات وأثرها في حوكمة المجالس المحلية (الشمال السوري نموذجاً)، مركز الحرمان للدراسات، 2017-11-22.

<https://goo.gl/bE8x1c>

<sup>(97)</sup> منهل باربش، الانتخابات المحلية في سراقب تبين كيف يمكن للديمقراطية أن تنتشر في سوريا، مرجع سبق ذكره.



1. استقرار الهياكل التنظيمية للمجالس وتشكيل مكاتب خدمية تخصصية.
2. مراكمة المجالس لخبرات في إدارة الخدمات فضلاً عن استمرارها في استقطاب التكنوقراط للعمل معها سيما مع توافر دعم مستقر للرواتب.
3. ميل الجهات المانحة للمنظمات إلى دعم قدرات المجالس في القطاع الخدمي من خلال توقيع مذكرات تفاهم معها.

ومما يلحظ أيضاً، تفاوت المجالس فيما بينها خدمياً سيما في قطاع البنية التحتية، حيث يبرز دورها بشكل واضح في مجالس منطقة "درع الفرات"، كذلك في مناطق عمل المجالس في محافظتي درعا والقنيطرة مقارنة بباقي مناطق انتشار المجالس، مستفيدين من توافر الدعم والاستقرار الأمني النسبي. كذلك يلحظ شمولية خدمات المجالس للقطاع الإداري الذي تديره ولجميع السكان المحليين سواءً أكانوا سكاناً أصليين أم نازحين، مع تخديم بعض المجالس لمناطق تقع خارج نطاقها الإداري وهو ما يفسر بالأسباب التالية:

1. إعادة هذه المجالس النظر في حدودها الإدارية بما ينسجم مع خرائط السيطرة القائمة.
2. حيازة هذه المجالس لبنية مؤسسية ذات موارد كافية قادرة على تخديم مناطق خارج حدودها الإدارية.
3. عدم حيازة هذه المناطق على مجالس محلية مما يضطرها للاعتماد على المجالس المجاورة لها لتأمين خدماتها.

ومما تجدر الإشارة إليه تواجد علاقة ارتباط وثيقة بين قدرة المجالس على توفير الخدمات ونظرة السكان لدورها وشرعيتها، فكلما تمكن المجلس من توفير خدمات مستقرة وذات نوعية، كلما زادت ثقة السكان به ورغبتهم في تكريس استقلاليتها عن المركز.

أما سياسياً، فتمتلك المجالس المحلية كموناً لدور سياسي لم تتمظهر بعد فاعليته في السياقين المحلي والوطني لأسباب منها:

1. الانقسام القائم لدى العاملين في المجالس حيال ممارسة مجالسهم لدور سياسي.
2. احتكار الفصائل للدور السياسي محلياً، كذلك هيئات المعارضة السياسية للتمثيل السياسي الخارجي.
3. غياب عملية سياسية مستقرة وذات آليات واضحة تتيح للمجالس ممارسة دور متقدم في العملية السياسية.
4. غلبة الأولويات الخدمية على برنامج عمل المجالس تحت ضغط المطالب المحلية.
5. عدم نجاح الصبغ السياسية العابرة للمحلية بين المجالس في تفعيل حضورها السياسي، مقارنة بتلك المشكلة على نطاق محلي أو مناطقي.

6. تزايد التنافس السياسي على المجالس على المستويين المحلي والوطني، وهو ما يظهر بمحاولات الهيمنة عليها أو توظيفها في طروحات ومشاريع سياسية للقوى المنخرطة في الصراع.

ولكي تتمكن المجالس من تأدية وظائفها فإنها تحتاج إلى توفير موارد مالية وإدارتها بالطريقة الأمثل. وتُظهر النتائج ضعف الأداء المالي للمجالس نظراً لافتقارها إلى لوائح ونظم مالية موحدة، وكذلك ضعف خبراتها في هذا المجال. أما فيما يتصل بموارها المالية وإنفاقها المحلي فيمكن الخلوص إلى النتائج التالية:

1. تتمتع المجالس القائمة في مناطق درع الفرات والمنطقة الجنوبية وجزء من المنطقة الوسطى باستقرار مادي مقارنة بتلك العاملة في بقية المناطق، نظراً لكثرة الجهات المانحة وتزايد اعتمادها على الجباية المحلية.

2. شهدت جهود المجالس في الجباية تطوراً ملحوظاً من حيث تطايرها على الصعد القانونية والتنظيمية والإدارية، إلا أن تردي الوضع الاقتصادي للسكان وغياب ذراع تنفيذي للمجالس يُقللان من النتائج المتحققة عنها.

3. ما تزال أملاك ومؤسسات الدولة دون مستوى الاستثمار المطلوب من قبل المجالس، نظراً للسيطرة عليها من قبل الفصائل العسكرية في صراعها على الموارد المحلية، وضعف مقومات الاستثمار على الصعيدين الأمني والتنظيمي.

4. يعزز تعاطي الجهات المانحة مع المجالس بشكل مباشر دون المرور بأجسام مركزية، إمكانية استمرار هذا النمط وتفضيله من قبل الجهات المانحة في مرحلة إعادة الإعمار.

5. يفسر طبيعة الإنفاق المحلي للمجالس أحد أسباب عجزها المالي، من حيث تركيزها على دعم القطاعات الحيوية وإعادة تأهيل البنية التحتية، بما يستنزف مواردها المحدودة.

بالنهاية، تجد المجالس المحلية نفسها أمام اختبارات وتحديات جدية لا تقل خطورة عن تلك التي واجهتها سابقاً، حيث تهددها عمليات التنافس المحلية وتحولات الفصائل وصراعاتها المتزايدة والتي يتوقع لها أن تزداد في ظل مرحلة خفض التصعيد. كما تجد نفسها مستهدفة بمقاربات سياسية تنوع من حيث نظرتها للمجالس وآلية توظيفها لعل أخطرها تلك المثقلة بتوجهات فيدرالية غير مجمع عليها وطنياً، فضلاً عن النزعة المفرطة في المحلية للمجالس وعجزها المالي. ويحدد شكل وأسلوب تعاطي المجالس مع هذه التحديات ومقدار استغلالها للفرص الكامنة فيها، إلى حد كبير مآلاتها في المدى المنظور والتي لا تخرج عن ثلاث سيناريوهات هي: التلاشي، إدارات محلية ذاتية على مستوى المناطق، وحدات محلية مستقلة بشكلها الراهن.

# الواقع الحوكمي في مناطق الإدارة الذاتية الديمقراطية

بدر ملا رشيد\*

## المبحث التاسع

---

\*بدر ملا رشيد: باحث مساعد في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تتركز اهتماماته البحثية في مجالات الحوكمة، والشأن الكردي في المنطقة.

## المبحث التاسع: الواقع الحوكمي في مناطق الإدارة الذاتية الديمقراطية

### أولاً: سياق التشكل والإطار القانوني

طرح حزب الاتحاد الديمقراطي (PYD) أفكاره فيما يخص الحكم الذاتي والفدرالية في بدايات تشكُّله، إذ حثَّ الدولة السورية في مؤتمره الثاني المنعقد بتاريخ 20/2/2005، على "سلوك طريق التغيير والتحول ضمن إطار الكونفدرالية الديمقراطية"<sup>(1)</sup>.

أما تطبيق هذه الرؤية فقد ظهرت بشكل تدريجي منذ الأيام الأولى للثورة، وانسحاب قوات النظام من المناطق الحدودية الشمالية وتسليمها إلى حزب الاتحاد الديمقراطي، الذي أعلن عن مجلس غرب كردستان بتاريخ 16/12/2011، وبيّن في بيانه الأول نيته بتشكيل الإدارة الذاتية، ورويداً رويداً بدأت المدن في شمال سورية تسقط تحت سيطرة PYD، عبر مجلس غرب كردستان.

أمام واقع التشتت الكردي وفي محاولة لإيجاد قيادة مشتركة، شهدت مدينة هولير ما يُعرف بـ"اتفاق اللجنة الكردية العليا" بتاريخ 11/06/2012، ونصَّ على تشكيل لجان تضم ممثلي أحزاب المجلسين. وبعد شهر من عدم تنفيذ الاتفاق تم توقيع اتفاقية جديدة سُميت بـ"هولير (1)" بتاريخ 11/07/2012، نصت على تشكيل "هيئة كردية عليا" مناصفة بين الطرفين. وفي حين تم تشكيل بعض اللجان الخاصة بالهيئة العليا إلا أنه لم يتم تفعيلها نتيجة الخلافات المستمرة بين الطرفين على تشكيل أعضاء اللجان. واستمرَّ مجلس غرب كردستان في ترويج وبناء أُسس مشروع الإدارة الذاتية على اسم "الهيئة الكردية العليا" خصوصاً المؤسسات العسكرية المتمثلة بـ YPG والأسايش، وقام المجلس باعتقال أعضاء المجلس الوطني الكردي.

وفي محاولة لتجاوز الخلافات توجَّه المجلس الوطني الكردي ومجلس غرب كردستان لعقد اتفاق جديد في 08/09/2013<sup>(2)</sup>، لتشكيل "الإدارة الديمقراطية المرحلية المشتركة"، إلا أنَّ مُعظم أحزاب

<sup>(1)</sup> المؤتمر الثاني الطارئ لحزبنا حزب الاتحاد الديمقراطي PYD، الحوار، 13/03/2005، <https://goo.gl/kse4TM>.

<sup>(2)</sup> بنود الاتفاق بين المجلس الوطني الكردي ومجلس غربي كردستان (هولير1): 1. قدم كل طرف أو جهة عدداً من الأعضاء يمثلونه في "الهيئة المؤقتة" التي ستشكل من جميع المكونات وستدير عملية الانتخابات، 2. تقوم هذه الهيئة المؤقتة بتشكيل الإدارة الديمقراطية المرحلية المشتركة بعد إنجاز دستور مؤقت بشكل مباشر، 3. الهيئة المؤقتة مخولة بالتحضير لقانون انتخابي ديمقراطي، 4. الإدارة المرحلية الانتقالية تعتبر المرجع التنفيذي وتقوم ببناء مؤسساتها لتسهيل عملها في المجالات الادارية، السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الأمن والحماية، 5. قوى الأمن والحماية مهمتها ضمان الأمن والاستقرار في المناطق الكردية والمشاركة، وهي مؤسسة وطنية تلتزم بكل القوانين والمواثيق الدولية ومسؤولة أمام الإدارة المرحلية الانتقالية، 6. إجراء انتخابات ديمقراطية نزيهة، مفتوحة للمراقبين الدوليين والإقليميين ومنظمات حقوق الانسان والمجتمع المدني خلال 6 أشهر من تاريخ تشكيل الإدارة المرحلية الانتقالية، 7. يعتبر

المجلس انسحبت قبيل المؤتمر، ليتوجه مجلس غرب كردستان للإعلان عبر "الإدارة الديمقراطية" عن المجلس العام التأسيسي للإدارة المحلية" بتاريخ 2013/12/12<sup>(3)</sup>.

تدخلت رئاسة إقليم كردستان مرة أخرى وعقدت اتفاقية جديدة سُميت بـ"هولير (2)" بتاريخ 2013/12/25، ركزت بدورها على "تفعيل بنود الهيئة الكردية العليا، والعمل على ضم المجلس الوطني الكردي إلى الإدارة الذاتية، وتشكيل وفدٍ كردي موحد لمفاوضات جنيف" بالإضافة لبنودٍ أخرى<sup>(4)</sup>.

من جهته استمر مجلس غرب كردستان في تمكين إدارته، وتنفيذ قرارات المجلس العام التأسيسي للإدارة المحلية في الإعلان عن المقاطعات (الكانتونات) الثلاث: الجزيرة، وعفرين وكوباني، وتشكيل مجالسها التنفيذية. بدايةً بمقاطعة الجزيرة: في 01/12، وكوباني في 01/27، وعفرين في 01/29، ليُعلن عن الإدارة الذاتية بشكلٍ رسمي من طرفٍ واحد والممثل بمجلس غرب كردستان بتاريخ 2014/01/21، وتم تشكيل المنسّقة المشتركة للمجالسة التنفيذية الثلاث في 2014/03/27.

ويجدرُ الذكر افتقار كافة الاتفاقات بين المجلسين لآليات تنفيذ عملية فاعتمدت على مبدأ المحاصصة الحزبية، إذ تم استثمار "السير في عملية التفاوض" فيما يتعلق باتفاقية هولير الأولى لتثبيت وقائع جديدة على الأرض لصالح طرفٍ حزبي وإضفاء شرعية التوافق الكردي عليها، والقيام باستغلال إمكانات إقليم كردستان في تسهيل مرور المساعدات وفتح المجال الجوي أمام حركة قيادة الحزب، حزب الاتحاد الديمقراطي (PYD).

المجلس العام المنتخب للإدارة المحلية الانتقالية الهيئة التشريعية لجميع المكونات في المناطق الكردية والمشاركة، 8. المجلس العام مخول بإعداد دستور يحترم حقوق الإنسان ويتوافق مع المواثيق والأعراف الدولية.

المجلسان يوقعان على مشروع الإدارة المحلية الانتقالية للمناطق الكردية في قامشلو، كويلك، 2013/09/08،

<https://goo.gl/P4RBd3>

<sup>(3)</sup> بعد عام على التأسيس: الإدارة الذاتية الديمقراطية النظام الأمثل للإدارة، وكالة هاوار، 2015/01/21. <https://goo.gl/6cGrYS>.

في الـ 2 من كانون الأول/ديسمبر 2013 وبدعوة من لجنة إعداد مشروع الإدارة المحلية عقدت هيئة متابعة إنجاز مشروع الإدارة اجتماعها الثاني في مدينة قامشلو بحضور غالبية أعضاء المجلس لمناقشة ما تم إنجازه من قبل لجنة إعداد وثائق الإدارة، واستكمالاً لجدول أعمال الإدارة على مراحلها الموزعة ضمن جدول زمني لجين الوصول إلى انتخابات ديمقراطية تمثل إرادة المواطنين في تطلعاتهم ومستقبلهم. وكان أبرز ما اتفق عليه المجتمعون هو تغيير اسم المشروع من مشروع الإدارة المحلية المشتركة إلى مشروع الإدارة الذاتية الديمقراطية. وتقرر في الاجتماع ما يلي: 1- أن تقوم كل مقاطعة من المقاطعات الثلاث "الجزيرة، كوباني وعفرين" بتشكيل إدارتها الذاتية بشكل مستقل دون تشكيل إدارة مشتركة للمقاطعات الثلاث. 2- دمج المجلسين /المجلس العام التأسيسي/ وهيئة متابعة إنجاز مشروع الإدارة تحت مسمى "المجلس التشريعي المؤقت". 3- اعتبار اللجنة المصغرة المنبثقة من هيئة إنجاز المشروع "هيئة إعداد مشروع الإدارة الذاتية الديمقراطية". 4- تسمية الإدارات في المقاطعات الثلاث: أ- الإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة الجزيرة. ب- الإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة كوباني. ت- الإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة عفرين.

<sup>(4)</sup> بنود الورقة الموقعة بين المجلسين الكرديين في ختام اجتماعات هولير، كوباني كرد، 2013/12/25، <https://goo.gl/UJLzR3>.

أما اتفاقية هولير الثانية فكانت عملياً محاولة لتفعيل الاتفاقية الأولى وتشكيل وفدٍ موحد من الطرفين الكرديين للمشاركة في مؤتمر جنيف. واستفاد حزب الاتحاد مرة أخرى عبر القبول بالاتفاقية من فتح معبر أو جسر سيمالكا الرابط الحيوي بين إقليم كردستان العراق ومناطق سيطرة الحزب في سورية. ومع فشل حضور الكردي في مؤتمر جنيف بوفدٍ موحد امتنع حزب الاتحاد عن تنفيذ بنود الاتفاقية. المصير ذاته كان من نصيب اتفاقية "دهوك 14-22 تشرين الأول 2014" التي هدفت لإحياء الاتفاقات السابقة على صيغة سُميت بالـ "هيئة كردية عليا" تُشرف على تنسيق عملية تشكيل هيئات الإدارة الذاتية الديمقراطية. وتوجه الطرفان نحو الخلاف الكامل مع انضمام المجلس الوطني الكردي للائتلاف الوطني لقوى المعارضة السورية 2013/08/27<sup>(5)</sup>، مع تواجدٍ سابق لحزب الاتحاد الديمقراطي PYD ضمن مؤسسي هيئة التنسيق الوطنية لقوى المعارضة السورية.

بقيت الإدارة الذاتية مفتقرة لأي أسس شعبية توافقية بين مختلف أبناء المنطقة بالإضافة إلى افتقارها لأي مستندات قانونية، وتعتمد فقط على وثائق ذاتية في "تثبيت مشروعيتها"، ابتداءً من النظام الداخلي والبرنامج السياسي لحزب الاتحاد الديمقراطي PYD (عام 2003 وتعديلاته)، ومن ثم ميثاق تنظيمه الأعلى: ميثاق حركة المجتمع الديمقراطي TEV-DEM (عام 2011-2012)، ليرتفع إلى مجلس غرب كردستان (2011-2012)، ولاحقاً ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية (2013-2014)، وأخيراً "العقد الاجتماعي لفدرالية شمال سوريا" (2015-2016).

## ثانياً: البنية الإدارية والهياكل التنظيمية

تتكون بنية الإدارة الذاتية وفق ميثاق العقد الاجتماعي من: المجلس التنفيذي، المجلس التشريعي، المجلس القضائي، المفوضية العليا للانتخابات: المحكمة الدستورية العليا، المجالس المحلية. ويتم تقديم الخدمات عبر ثلاثة مستويات:

### المستوى الأول: هيئات المجلس التنفيذي

إذ بلغ عددها بداية التشكيل 22، وتم تخفيضها لاحقاً إلى 16، وهي أشبه بوزارات خدمية تغطي مناحي الحياة اليومية. ويتم تسمية رئيس المجلس التنفيذي من قبل حاكم المقاطعة (الكانتون) الذي يقوم بتكليف الحزب أو الكتلة الحاصلة على أكثرية أصوات المجلس التشريعي بتشكيل المجلس التنفيذي على أن ينال ثقة ما لا يقل عن (50+1) من المجلس التشريعي وتكون مسؤولة أمامه. وفيما يخص

<sup>(5)</sup> الوطني الكردي ينضم للائتلاف. وخلاف مؤجل على مركزية الدولة، زمان الوصل، 2013/08/28، <https://goo.gl/8pKDRu>

تقليص عدد الهيئات فقد تم خلال جلسة استثنائية للمجلس التشريعي بتاريخ 2016/03/01، وذلك عبر تحويل هيئتي الشؤون الدينية وحقوق الإنسان إلى مكاتب وربطها بشكل مباشر برئاسة المجلس التنفيذي، ودمج هيئتي الزراعة والاقتصاد، وهيئتي البيئة مع هيئة البلديات لتُصبح هيئة البيئة والبلديات. كما تم توزيع مهام هيئة النقل (المواصلات) بين هيئتي البلديات والداخلية، ودمج هيئة التموين مع هيئة البلديات. وارتأت الإدارة الذاتية القيام بعملية الدمج بين الهيئات بسبب تداخل وظائف بعضٍ منها. كما تم الإقرار بتحويل الرئاسة في الهيئات إلى النظام المشترك -رجل وامرأة- مع إضافة 3 نواب، واستثناء منصب رئيس المجلس التنفيذي من هذا التعديل في الهيكلية.

تشمل الإدارة الذاتية وقت إعلانها 3 مقاطعات (كانتونات): الجزيرة وكوباني وعفرين، وتم تغييرها لاحقاً "بموجب قانون التقسيمات الإدارية للفيدرالية الديمقراطية لشمال سوريا"، الذي تمت المصادقة عليه خلال الجلسة العامة للفيدرالية الديمقراطية التي عقدت ما بين 28/27 تموز 2017، ليصبح التقسيم الإداري الجديد على الشكل التالي:

تتألف الفدرالية من 3 أقاليم رئيسية، وهي إقليم الجزيرة، إقليم الفرات، وإقليم عفرين. ويتألف كل إقليم من مقاطعتين تتضمن عدّة مناطق. ويوضح الجدول التالي (رقم 1) تعريفات التقسيمات الإدارية الجديدة المعلنة بموجب "الفدرالية الديمقراطية لشمال سوريا".

الإقليم	المقاطعة	المنطقة
هو وحدة الإدارة الذاتية المتكونة من مقاطعة أو أكثر أو من عدة مناطق تجمعها خصائص متشابهة تاريخياً وديموغرافياً واقتصادياً وثقافياً، وتتميز بالتكامل والتواصل الجغرافي	هي التكامل العضوي الذي تشكله المدن مع الأرياف التي تنضوي ضمن حدودها. وهي قطاع من الإقليم تتكون من منطقة أو أكثر ويجب أن يكون مركز المقاطعة مدينة.	هي قطاع من الإقليم أو المقاطعة لا يقل عدد سكانها عن / 50000 / نسمة، ويمكن أن يكون مركز المنطقة مدينة أو بلدة، ويجوز أن تشمل أكثر من مدينة أو ناحية.

الجدول رقم (1)

تعمل المقاطعات ضمن أقاليم الإدارة الذاتية عبر هيئات بمختلف الاختصاصات، وتوزع الهيئات ضمن كل مقاطعة وفق التوزيع الموضح في الجدول التالي، وفق آخر تحديثٍ لها بعد إعلان تشكيل "فدرالية شمال سوريا". وخلال هذه العملية تم تحويل المقاطعات السابقة إلى أقاليم، وتمت إضافة مقاطعات جديدة. ومن المتوقع أن تُشكل المقاطعات الجديدة في فترة لاحقة هيئاتها التنفيذية (لم يتم حتى الآن) لذا سيتم الاكتفاء بذكر الأقاليم والمقاطعات التابعة لها مع الهيئات التنفيذية وفق شكلها المعتمد منذ إعلان الإدارة الذاتية إلى الآن:

الهيئات التنفيذية في الإدارة الذاتية الديمقراطية ولاحقاً في " الفدرالية الديمقراطية لشمال سوريا"		
إقليم الجزيرة ويتألف من: 1. مقاطعة الحسكة 2. مقاطعة قامشلو وتتضمن كليهما: 6 مناطق وما يقارب 12 ناحية.	إقليم عفرين ويتألف من: 1. مقاطعة عفرين 2. مقاطعة الشهباء وتتضمن كليهما: منطقة، و7 نواحي	إقليم الفرات ويتألف من: 1. مقاطعة عين العرب/ كوباني 2. مقاطعة تل أبيض وتتضمن كليهما: منطقتان و5 نواحي.
الهيئات التنفيذية في المقاطعات ومكاتب ومهامها		
أولاً: مكتب الشؤون الديبلوماسية: ويتكون من الوحدات الجغرافية والتخصصية التالية: 1. مكتب الشرق الأوسط. 2. مكتب آسيا وأستراليا. 3. مكتب أفريقيا. 4. مكتب أوروبا. 5. مكتب الأمريكيتين. ثانياً: مكتب الشؤون الإدارية الأولى ويتكون من: مكتب رئاسة الهيئة، مكتب الشؤون القانونية والمعاهدات، مكتب المراسيم، مكتب التخطيط والبحوث والمعلومات، مكتب الشؤون القنصلية والمغتربين. ثالثاً: مكتب الشؤون الإدارية الثانية: <sup>(6)</sup> 1. مكتب المنظمات الدولية والمؤتمرات. 2. مكتب الإعلام. 3. مكتب الشؤون الثقافية. 4. مكتب الشؤون المالية والتوظيف.	<b>هيئة العلاقات الخارجية</b>	
دائرة المياه، دائرة المرأة، الدائرة الفنية، دائرة البيئة، دائرة النقل، ودائرة تنظيم البلديات.		<b>هيئة البيئة والبلديات</b>
وتتألف من عدة لجان <sup>(7)</sup> : 1. لجنة التوجيه. 2. لجنة المالية. 3. لجنة الديوان والأرشيف والذاتية. 4. لجنة التعليم الخاص. 5. لجنة إدارة الخدمات ومستودع اللوازم والأثاث. 6. لجنة الشؤون القانونية والرقابية. 7. لجنة العلاقات العامة والإعلام. 8. لجنة المناهج والتطوير.		<b>هيئة التربية والتعليم</b>

<sup>(6)</sup> تعريف هيئة العلاقات الخارجية في الإدارة الذاتية الديمقراطية في مقاطعة الجزيرة، هيئة العمل، 2017/08/02.

<https://goo.gl/TS2pKX>، للمزيد انظر:

(حول هيئات وبلديات الإدارة الذاتية) الموقع الرسمي للبلديات <https://goo.gl/8JGeuE>

<sup>(7)</sup> النظام الداخلي لهيئة التربية والتعليم - مقاطعة عفرين، مقاطعة عفرين، <https://goo.gl/7fRRG2>



	<p>9. لجنة الامتحانات.</p> <p>10. لجنة التخطيط والإحصاء.</p>
<b>هيئة المالية</b>	<p>تتبع لها "الإدارة العامة للمصارف (وتشمل جميع أنواع المصارف والبنوك). المديرية العامة للجمارك".</p>
<b>هيئة المرأة</b>	<p>وتتبعها اللجان التالية<sup>(8)</sup>:</p> <p>1. لجنة توعية المرأة ورعاية الطفولة.</p> <p>2. لجنة تنمية اقتصاد المرأة.</p> <p>3. لجنة مالية.</p> <p>4. لجنة الإعلام والعلاقات.</p> <p>5. اللجنة القانونية.</p> <p>6. الديوان والأرشفة، وتتبعها أيضاً مكاتب لرعاية المسنين، ومكتب تقديم الرعاية النفسية.</p>
<b>هيئة الطاقة</b>	<p>تتألف من المديرية التالية: الإدارة العامة للكهرباء، الإدارة العامة للنفط والغاز والثروة المعدنية، الإدارة العامة للاتصالات.</p>
<b>هيئة الاقتصاد</b>	<p>تتألف من المديرية التالية:</p> <p>1. المديرية العامة للإنتاج النباتي.</p> <p>2. المديرية العامة للإنتاج الحيواني.</p> <p>3. المديرية العامة للري والموارد المائية.</p> <p>4. المديرية العامة للأعلاف.</p> <p>5. المديرية العامة لتنمية بادية الجزيرة.</p> <p>6. المديرية العامة لإكثار البذار.</p> <p>7. المديرية العامة للصناعة والتجارة.</p> <p>8. مديرية الاقتصاد (التجارة الخارجية).</p>
<b>هيئة شؤون الشهداء</b>	<p>تتألف من عدة لجان منها<sup>(9)</sup>:</p> <p>1. لجنة الصلح.</p> <p>2. اللجنة المشرفة على البرادات.</p> <p>3. لجنة الصحة التي تهتم بشؤون أطفال الشهداء وزوجاتهم.</p> <p>4. لجنة الأرشيف التي تهتم بجمع معلومات عن الشهداء وصورهم في الأرشيف من أجل "وثائق الشهداء". وتقوم الهيئة بمراسيم استقبال، وتنظيم، وفرز، ودفن العناصر المسلحة التابعة للإدارة الذاتية وتشرف على خدمة عوائلهم، وتقديم الدعم المعنوي، والوقوف على احتياجاتهم المادية، وتقوم الهيئة بالتنسيق مع منظمات الإدارة الأخرى لدفع الأهالي للمشاركة في الجنازات، كما تركز على نشر "أفكار حزب العمال الكردستاني، وقائده عبد الله أوجلان في المجتمعات التي تقع تحت سيطرة الإدارة".</p>

<sup>(8)</sup> لمحة عن هيئة المرأة في مقاطعة الجزيرة، المصدر، هيئة العلاقات الخارجية، 2017/05/31، <https://goo.gl/WsutDX>

<sup>(9)</sup> أعمال مؤسسة عوائل الشهداء خلال العام، مقاطعة كوياني، 2017/01/19، <https://goo.gl/xbwVyu>

<p>ويتألف من المكاتب التالية<sup>(10)</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. مكتب المدير العام.</li> <li>2. مكتب الديوان والأرشيف.</li> <li>3. مكتب السجلات.</li> <li>4. مكتب الشؤون الإدارية والمالية.</li> <li>5. مكتب المعلومات.</li> <li>6. مكاتب فرعية خاصة بالمراجعين: الوحيد لوالديه، أشقاء المقاتلين، أشقاء وأبناء الشهداء، المعفيين صحياً.</li> </ol>	<p><b>هيئة الدفاع والحماية الذاتية</b></p>
<p>وهيكليته على الشكل التالي<sup>(11)</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. رئيس الهيئة.</li> <li>2. مجلس الهيئة.</li> <li>3. مكتب الشؤون الشبابية.</li> <li>4. مكتب الشؤون الرياضية.</li> <li>5. اللجنة القانونية والإدارية.</li> <li>6. لجنة الدراسات والتخطيط.</li> <li>7. لجنة العلاقات والإعلام.</li> <li>8. اللجنة المالية والاستثمارية.</li> <li>9. لجنة الأرشيف والديوان.</li> <li>10. لجنة المتابعة، وتتبع الهيئة تنظيمياً: لجان فرعية: لجان القرى والنواحي، جميع المنظمات الشبابية في المقاطعة والاتحادات الرياضية.</li> </ol>	<p><b>هيئة الشباب</b></p>
<p>وتتألف من المكاتب التالية<sup>(12)</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. مكتب التشغيل.</li> <li>2. مكتب ترخيص المنظمات.</li> <li>3. مكتب المعوقين.</li> <li>4. مكتب ذاتية الموظفين.</li> <li>5. مكتب المشاريع.</li> </ol>	<p><b>هيئة العمل والشؤون الاجتماعية</b></p>
<p>وتتألف من اللجان التالية:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. لجنة قانونية.</li> <li>2. لجنة الرقابة والتفتيش.</li> <li>3. لجنة العلاقات والإعلام.</li> <li>4. لجنة مالية.</li> <li>5. لجنة الأحزاب والدراسات السياسية.</li> <li>6. الديوان والأرشيف.</li> </ol>	<p><b>هيئة الداخلية</b></p>

<sup>(10)</sup> النص الكامل للتعليمات التنفيذية وتوضيحاتها لقانون واجب الدفاع الذاتي التي أصدرتها هيئة الدفاع في مقاطعة عفرين، مقاطعة عفرين، 2015/05/25، <https://goo.gl/DqS45z>

<sup>(11)</sup> مسودة النظام الداخلي لهيئة الشباب والرياضة، مقاطعة عفرين، <https://goo.gl/r6wa6d>

<sup>(12)</sup> هيئة الشؤون الاجتماعية والعمل بإقليم الجزيرة بين المثابرة والنشاط، حزب الاتحاد الديمقراطي، 2018/01/31، <https://goo.gl/JR5Njd>

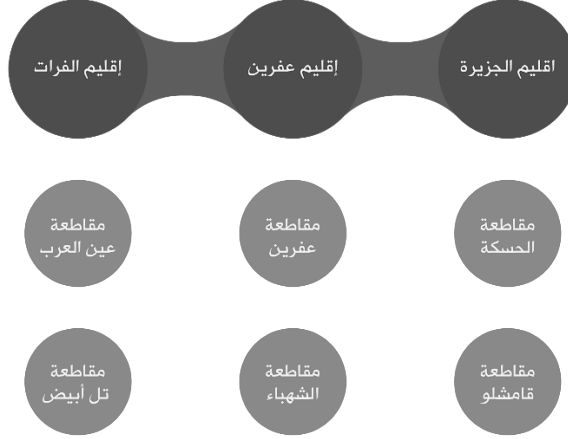
<p>وتتألف من اللجان التالية:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. لجنة الإعلام والعلاقات.</li> <li>2. اللجنة المالية.</li> <li>3. لجنة قانونية.</li> <li>4. اللجنة المالية.</li> <li>5. لجنة الدراسات والتخطيط.</li> <li>6. لجنة الرقابة والإشراف.</li> <li>7. لجنة أمنية.</li> <li>8. لجنة البيئة.</li> <li>9. لجنة السياحة.</li> <li>10. لجنة الآثار.</li> </ol>	<p><b>هيئة السياحة وحماية الآثار</b></p>
<p>ولجانها هي:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. لجنة تفتيش قضائي.</li> <li>2. لجنة دراسات قانونية.</li> <li>3. لجنة مالية.</li> <li>4. لجنة إعلامية.</li> </ol>	<p><b>هيئة العدل</b></p>
<p>ولجانها هي:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. لجنة إدارية.</li> <li>2. لجنة علمية.</li> <li>3. لجنة مالية.</li> <li>4. لجنة علاقات عامة وإعلامية.</li> <li>5. لجنة الرقابة والتفتيش.</li> <li>6. لجنة الطوارئ والإسعاف.</li> <li>7. لجنة فحص الموظفين.</li> </ol>	<p><b>هيئة الصحة</b></p>
<p>ولجانها هي<sup>(13)</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. لجنة استشارية موسعة.</li> <li>2. لجنة العلاقات والإعلام.</li> <li>3. اللجنة المالية.</li> <li>4. الديوان والأرشفة.</li> <li>5. لجنة البحث وحماية التراث.</li> </ol>	<p><b>هيئة الثقافة والفن</b></p>
<p>ملاحظة: بالرغم من قرار المجلس التشريعي بدمج الهيئات، وهو الأمر الذي تم بشكلٍ رئيسي في مقاطعة الجزيرة إلا أنه لازالت مواقع مقاطعات " الإدارة الذاتية" تحوي على بعض الهيئات بشكلها المستقل، خصوصاً في مقاطعة عفرين (كهيئة الاتصالات والمواصلات والهيئة الدينية)، أما مقاطعة كوباني/ عين العرب فيظهر فيها غياب 4 هيئاتٍ على الأقل، مقارنةً بمقاطعة الجزيرة وتعداد هيئاتها 16<sup>(14)</sup>.</p>	

<sup>(13)</sup> المجلس التشريعي المؤقت في مقاطعة عفرين- سوريا يصدر: القانون رقم /1/، مقاطعة عفرين، 2014/1/27.

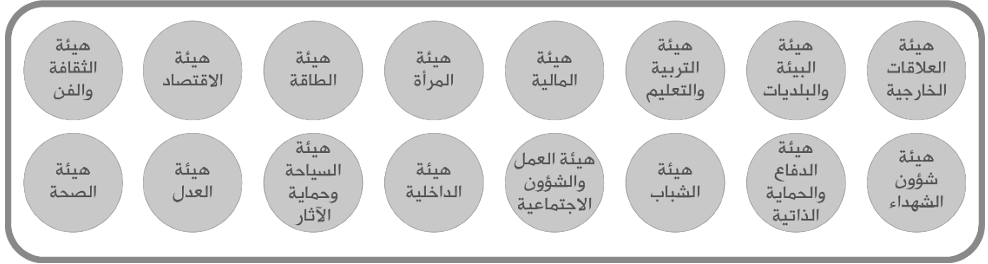
<https://goo.gl/XVEMT5>

<sup>(14)</sup> الإدارة الذاتية، نواة الفيدرالية الديمقراطية، وكالة هاوار، 2017/01/21، <https://goo.gl/h4c7bH>.

يوضح "الانفوغراف" رقم (1) هيئات الإدارة الذاتية الديمقراطية/فدرالية شمال سورية وفق التقسيمات الإدارية المعلنة  
الهيئات التنفيذية في الإدارة الذاتية الديمقراطية ولاحقاً في " الفدرالية الديمقراطية لشمال سوريا"



### الهيئات التنفيذية في المقاطعات



"إنفوغراف" رقم (1)

### المستوى الثاني: بلديات الشعب

يقدر عددها بـ (86) موزعة على إقليم الجزيرة: 45 بلدية؛ إقليم عفرين: 31 بلدية؛ إقليم الفرات: 10 بلديات.

وتختلف أقسام البلديات وأعدادها بين منطقة وأخرى، فعلى سبيل المثال تتألف بلدية الشعب في بلدة تل تمر من 10 أقسام يُديرها 34 موظفاً، أما بلدية الشعب في الحسكة فتحتوي (15) قسماً يعمل فيها (274) موظفاً. ويمكن تفسير ذلك باختلاف حجم المساحة وعدد السكان والموارد بين مدينة وأخرى. وتتم إدارة البلديات من خلال مجالس محلية منتخبة، بواسطة الاقتراع العام

والسري. ويتم التنسيق بين البلديات ومجالس الأحياء والكومينات التي تشكلت "بهدف إيجاد حلول للمشاكل التي تحدث بالإضافة لتأمين الخدمات للأهالي، ويكون هذا التنسيق عن طريق لجان الكومينات كاللجنة الخدمية، والبيئة والصحة وبين أقسام البلدية كل حسب وظيفتها"<sup>(15)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى قيام مقاطعة الجزيرة بإجراء انتخابات بلدية بتاريخ 13 آذار 2015<sup>(16)</sup>، في 12 بلدية تقع تحت سيطرة الإدارة الذاتية. وبالرغم من توسع مناطق سيطرة الإدارة الذاتية لضعفين منذ الانتخابات الأولى وبالتالي زيادة عدد البلديات إلى ما يقارب 30 بلدية منذ 2015 حتى 2018، إلا أن الإدارة لم تُقم بتنظيم انتخابات جديدة. وشهدت مناطق سيطرتها أواخر العام 2017 تنظيم عملية انتخابات اقتصر على انتخاب ممثلي الكومينات والمجالس المحلية، في عملية لم تتم بشكلها النهائي وفق التقسيمات الإدارية للـفدرالية المعلنة، ومن شأنها في حال إتمامها عبر إجراء "انتخابات مؤتمر الشعوب ومجلس الشعوب في أقاليم الفيدرالية"، تثبيت التقسيمات الجديدة، وحينها ستحل المجالس المحلية محل البلديات وفق ما يتم اتخاذه من خطوات إلى الآن. ولوحظ خلال الانتخابات التي جرت نهاية عام 2017 استثناء مدينة الرقة وريف دير الزور.

يوضح "الانفوغراف" رقم (2) أقسام البلديات التابعة للإدارة الذاتية، ومهام كل قسم، وتغيير من بلدية لأخرى وفق اعتبارات لم يتم التصريح عنها من قبل مُشكليها.

<sup>(15)</sup> بلديات الشعب في روح آفا، وكالة هاوار، 2015/03/01، <https://goo.gl/B5v4eT>

<sup>(16)</sup> أهالي الجزيرة سينتخبون 285 عضواً لمجالس 13 بلدية، وكالة هاوار، 2015/02/11، <https://goo.gl/K2Jfn6>

## أقسام البلدية

2

### القسم الفني

منح الرخص العامة ورخص مزاولة المهنة  
وضبط المخالفات

1

### القسم الخدمي

تسيير أمور كل من الكهرباء، المياه، الأفران والتنظيف

4

### قسم التموين

رقابة المواد الغذائية واللحوم المنتهية الصلاحية  
في الأسواق وضبطها

3

### قسم ضابطة البلدية

تنظيم الشوارع والأسواق وضبطها

6

### قسم النقل والمواصلات

مراقبة سير المواصلات وضبط السيارات  
المخالفة والغير قانونية

5

### قسم أمن السوق

مراقبة حركة السوق وحمايته في حال  
حدوث أي كارثة أو مشكلة

8

### القسم الإعلامي

أرشفة أعمال البلدية وتقاريرها الخاصة والمهمة

7

### القسم القانوني

إدارة الأمور القانونية والمخالفات والقرارات التي  
تصدر عن البلدية ودراستها من الناحية القانونية.

"إنفوغراف" (2)

## المستوى الثالث: الكومينات

تشكل على مستوى القرى والأحياء وتقوم بالتعاون مع بلديات الشعب في إدارة الخدمات. وتُعرف الكومونة وفق العقد الاجتماعي لدستور "فدرالية شمال سوريا" الكومونة على أنها "شكل التنظيم القاعدي الأساسي للديمقراطية المباشرة، وجهاز صنع القرار والإدارة ضمن مجالها الإداري

والتنظيمي". وتعمل الكومونة كمجلس قائم بذاته في كافة مراحل صنع القرار وتقابل "مجالس الأحياء" المتعارف عليها في سورية.<sup>(17)</sup>

تختلف الإدارة الذاتية في تسمياتها ومهامها الإدارية على المستويات العليا مع مقابلاتها من التقسيمات الإدارية السورية الموضحة ضمن قانون "107 للإدارة المحلية": كتسمية المقاطعة وهي المقابلة للمحافظة من حيث كتلة السكان، واختلاف المهمة كون المقاطعة تمتلك هيئة تنفيذية تخالف مهام مجلس المحافظة، وبشكلٍ خاص هيئات الدفاع، والخارجية، وهيئة الطاقة، بالإضافة لباقي الهيئات المماثلة لوزارات حكومة كاملة. والتصنيف الجديد بشكلٍ كامل هو الإقليم، وهو الوحدة الإدارية الأعلى ضمن "الفدرالية الديمقراطية لشمال سوريا"، وتضم الأقاليم الثلاثة إلى الآن مقاطعتين كلٌّ على حدة. والإقليم تقسيمٌ إداري يهدف لتجميع عدة مقاطعات أو مناطق تتمتع بالخصائص: التاريخية والديمغرافية والاقتصادية والثقافية المتشابهة، وتتميز بتواصل وتكامل جغرافي. من جهة أخرى تتفق تقسيمات الإدارة الذاتية وفدرالية شمال سوريا مع القانون 107 على مستوى: المدينة، الناحية، البلدة، البلدية، القرية، والمزرعة.

ومقارنة بنظام الحكم في مناطق سيطرة المعارضة، نرى أن منظومة الحكم فيها تشكّلت نتيجة تطور طبيعي للأحداث، فمن التنسيقيات ظهرت المجالس المحلية، لتجتمع ضمن مجالس محافظات للمجالس المحلية، ثم وزارة الإدارة المحلية ضمن الحكومة السورية المؤقتة. أما الإدارة الذاتية فبدأت من الأعلى إلى الأدنى فبدأت تم تشكيل "مجلس غرب كردستان"، الذي تبنى "الإدارة الذاتية الديمقراطية" في عملية مترافقة مع السيطرة العسكرية على المدن، ليتبعها تشكيل "الكومينات" (مجالس الأحياء) والبلديات بشكلٍ متناسق. وستوضح الخريطة الأولى والثانية الاختلاف المتواجد بين التقسيمات الإدارية المفروضة من قبل الإدارة الذاتية وفدرالية شمال سوريا، بالمقارنة مع التقسيمات الإدارية السورية الأصلية.

<sup>(17)</sup> أما في معجم المعاني العربي فتعني "تشكيل مصغر اجتماعي اقتصادي". وتشكلت أول كومونة في باريس بعد انتخاب 90 ممثلاً لها في الثامن عشر من آذار عام 1871 وسقط آخر مقاتليها في 28 أيار، نتيجة المعارك ضد الإمبراطور الفرنسي شارل لويس بونابرت نابليون الثالث، للمزيد انظر:

قراءة في العقد الاجتماعي "لفيدرالية الشمال"، مركز عمران، 2016/08/16، <https://goo.gl/1xrYVp>

(المجالس المحلية بدأت من الأدنى إلى الأعلى، بينما بلديات ومجالس الإدارة الذاتية بدأت من الأعلى إلى الأدنى)



الخريطة رقم (1) توضح أقاليم ومقاطعات "فدرالية شمال سوريا"



الخريطة رقم (2) توضح التقسيمات الإدارية الرئيسية لشمال شرق سورية



### ثالثاً: إدارة الموارد: غياب الشفافية وسوء الترشيح

يكتسب واقع حكم الإدارة الذاتية مزيداً من التعقيد في ظل غياب الشفافية فيما يتعلق بالعديد من آليات إدارتها للموارد والنفقات المتعلقة بمؤسساتها. ويمكن تقسيم الموارد الخاصة بالإدارة الذاتية لمرحلتين، الأولى: مرحلة ما قبل 2015 وقبل السيطرة على مدينة تل أبيص، ومرحلة ما بعدها الممتدة من السيطرة على تل أبيص إلى الآن. بقيت في كلا المرحلتين موارد الإدارة الذاتية متشابهة وهي:

1. إيرادات الأملاك العامة: النفط والغاز في المنطقة الشرقية من محافظة الحسكة، صوامع القمح.
2. إيرادات الضرائب المحلية والرسوم الجمركية من المعابر الحدودية.
3. إيرادات المؤسسات الخدمية التابعة لها.
4. المغتربون بكردستان العراق وتركيا.
5. التبرعات المحلية.

وفق البند الثامن من المادة 53، من وثيقة "العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية" فإن المسؤول عن وضع الموازنة في الإدارة هو المجلس التشريعي<sup>(18)</sup>. ومنذ منتصف عام 2012 مع سيطرة وحدات الحماية الشعبية (YPG) على مدن ذات غالبية كُردية، وبداية العام 2014 إعلان الإدارة الذاتية من طرفٍ واحد وحتى عام 2018، قامت الإدارة الذاتية لمرة واحدة بكشف ميزانيتها لعامين فقط وهي نفقات 2014 وتقديرات 2015، ضمن مناقشات المجلسين التشريعي والتنفيذي في 2015/03/17. ولا يمكن التأكد من مدى صحة الأرقام الواردة ضمن المناقشة، حتى أن التقريرين تلقيا انتقاداً من المجتمعين أنفسهم، كونهما كانا يحويان الكثير من السردية والشرح، ولم يتضمنا أي تفاصيل عن الإيرادات والنفقات، وشملاً فقط أرقاماً عامة.

(18) ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة الجزيرة - سوريا تمت المصادقة عليه في الجلسة رقم / 1 / تاريخ:

<https://goo.gl/2bgcde>، المجلس التشريعي، 2014/01/06

يوضح الجدول رقم 3 أدناه الميزانية المعلنة من قبل الإدارة الذاتية خلال عام 2014 وتقديرات ميزانيتها لعام 2015<sup>(19)</sup>

عدد الموظفين	إيرادات 2014	النفقات التأسيسية والاستثمارية والخدمية	نفقات المشاريع التي نفذتها هيئات المجلس التنفيذي في مقاطعة الجزيرة	إجمالي النفقات
2330	2,953,000,000	2,713,000,000	64,000,000	244,710,000
	المتبقي: 240,000,000	** دون أن يتم توضيح كيفية وصول إجمالي النفقات ونفقات المشاريع من حدود 308 مليون ليرة، إلى 2.7 مليار ليرة		
<b>توزيع النفقات</b>				
18% لمقاطعة الجزيرة	8,5% لمقاطعة كوباني	8,5% لمقاطعة عفرين	15% لهيئة الداخلية	50% للدفاع والحماية الذاتية

الجدول رقم (3)

## رابعاً: الوظائف الإدارية والمداخل التشريعية

تأسست حركة المجتمع الديمقراطي (TEV-DEM) كمظلة لحزب الاتحاد الديمقراطي (PYD) والمنظمات المقربة من حزب العمال قبل تشكيل الإدارة الذاتية منذ ما يقارب 6 سنوات. وخلال هذه السنوات سارت الإدارة الذاتية باتجاه إصدار تشريعات تخص جُلّ مناحي الحياة الإدارية. وبدأت في معظم الحالات من أعلى الهرم الحكومي عبر خلق المؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية. بدورها قامت قيادة هذه المؤسسات الثلاث - في أكثر الأحيان - بإصدار الأوامر للجانها ومكاتبها لتشكيل مؤسساتها الفرعية وفق أهداف المشروع السياسي وما يتطلب من قوات عسكرية أو إنشاء بلديات ومؤسسات أخرى تقوم بحماية الضرائب وضبط السكان. لذا وخلال سنوات عمر الإدارة الذاتية كانت سرعة الخطوات في إنشاء وتفعيل مؤسسات الحكم أبطأ بكثير من الحركية السياسية لمشروع الإدارة الذاتية، فالأهداف السياسية (شكل الحكم، التقسيمات السياسية للمشروع الفدرالي وغيرها)، تسبق تخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية، وإعادة الإعمار، بالرغم من توافر عوامل خارجية وداخلية مساعدة للتطور في التنمية أكثر مما هو الحال مع محاولات تثبيت ونيل الاعتراف بالمشروع السياسي، نتيجة وجود معارضين دوليين وإقليميين كثر كالنظام السوري والروسي والتركي والإيراني.

<sup>(19)</sup> المجلسان التنفيذي والتشريعي يناقشان بيان الموازنة العامة التقديرية لعام 2015 ونفقات عام 2014، بوير برس، 2015/03/17.

<https://goo.gl/QLvB7e>

وتقوم مؤسسات الإدارة الذاتية بوظائف تشبه وظائف منظومة حكم متكاملة، وسيتم التطرق هنا لوظائفها على التوالي وفق المؤسسات المعنية. ومن أهم مؤسسات الحوكمة المجلس التشريعي (البرلمان)، حيث اعتمدت الإدارة الذاتية في بناء المجلس التشريعي الحالي، على "مجلس شعب غرب كردستان"، الذي عَقِد بتاريخ 28-29/12/2012 اجتماعاً في مدينة عامودا، تحت عنوان "الاجتماع الثالث للمجلس الدائم لمجلس شعب غرب كردستان"، وانتخب خلاله أعضاء المجلس التشريعي. وكانت النتيجة لصالح ترؤس سينم محمد وعبد السلام أحمد، على نموذج الرئاسة المشتركة. كما تم انتخاب باقي أعضاء المجلس التشريعي من مُمثلي أحزاب: الاتحاد الديمقراطي، والشيعي الكردستاني والاتحاد الليبرالي الكردستاني، وعددهم 81 عضواً، ثم تم رفعه إلى 101 لاحقاً بنسبة 40% للمرأة<sup>(20)</sup>، مثلوا كافة مدن الجزيرة. وتم خلال هذا الاجتماع ما يلي:

- تأدية المجتمعين لقسَم العمل في الإدارة الذاتية الديمقراطية.
- انتخاب رئاسة مشتركة لمجلس شعب روج آفا - مقاطعة الجزيرة.
- انتخاب رئيسين مشتركين للهيئة التنفيذية (الحكومة).
- تقديم لائحة بأسماء 36 عضواً لانتخاب 19 عضواً منهم لترؤس الهيئات.
- تصديق أسماء أعضاء ديوان العدالة (القضاء) والبالغ عددهم 10.

وبهذه العملية تم بشكلٍ فعلي وخلال هذا الاجتماع تشكيل الإدارة الذاتية بمؤسساتها الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>(21)</sup>، ليُعلن بعد هذه الاجتماع بما يقارب العام بتاريخ 21/01/2014 إعلان الإدارة الذاتية. وتمت المصادقة على النظام الداخلي للمجلس التشريعي للإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة الجزيرة- سورية في جلسته الثانية بتاريخ 31/3/2014، بناءً على أحكام المادة 53 من ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية، ويتضمن 15 فصلاً و49 مادة.

<sup>(20)</sup> النصاب القانوني يتحقق في المجلس التشريعي، وكالة فرات، 2014/09/17، <https://goo.gl/T8bv9d>.

<sup>(21)</sup> مناقشة مشاريع القوانين لوضع المبادئ الأساسية لنظام الإدارة في غرب كردستان، وكالة فرات، 2012/12/30،

<https://goo.gl/rYxtfR>.

وللمزيد حول اجتماع المجلس التشريعي يمكن انظر: مجلس شعب روج آفا يعقد دورته الثانية ويشكل مجلس الجزيرة، مصدر سبق

ذكره، 2012/12/29، <https://goo.gl/MkdkvM>.

يتضمن الجدول رقم 4 عدداً من مواد النظام الداخلي للمجلس التشريعي فيما يخص مهام المجلس والميزانية العامة.

أهم مواد النظام الداخلي للمجلس التشريعي
<p>المادة 1: اسم المجلس: المجلس التشريعي للإدارة الذاتية الديمقراطية في مقاطعة الجزيرة</p> <p>المادة 2: تعريفه: هو أعلى هيئة تشريعية ورقابية في المقاطعة، ينتخب أعضاؤه من قبل الشعب عن طريق انتخابات حرة وديمقراطية، يقوم برسم السياسة العامة وفق نهج الإدارة الذاتية الديمقراطية، يخصص فيه مقعد واحد لكل خمسة عشر ألف نسمة من مواطني مناطق الإدارة الذاتية الديمقراطية مع مراعاة نسبة 40% للجنسين ومراعاة التمييز الإيجابي للمكون السرياني وفتة الشباب في المجلس.</p>
<p>المادة 4 أهدافه: بناء الامة الديمقراطية والإدارة الذاتية الديمقراطية في مقاطعة الجزيرة بالاستناد إلى ميثاق العقد الاجتماعي ومواده المقررة من قبل المجلس التشريعي المؤقت.</p> <p>المادة 5 مهامه: (1) سن وتشريع القوانين، (2) الرقابة على أعمال المجلس التنفيذي، (3) متابعة تنفيذ خطط المجلس التنفيذي، (4) مساءلة المجلس التنفيذي أو أحد أعضائه، (5) المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، (6) منح وحجب الثقة عن المجلس التنفيذي وأعضائه، (7) المصادقة على تعيين أعضاء المحكمة الدستورية، (8) إقرار الموازنة العامة والسياسة العامة والخطط التنموية، (9) المصادقة على المراسيم التشريعية التي يصدرها الحاكم، (10) إقرار بيان المجلس التنفيذي، (11) تحديد مناطق الإدارة الذاتية الديمقراطية والعلاقة بينها وبين المركز بقانون، (12) منح العفو العام، (13) إعلان السلم و الحرب.</p> <p>المادة 19: مشروع قانون الموازنة العامة</p> <p>1. يقدم رئاسة الهيئة التنفيذية (بالاتفاق مع رئاسة الهيئات التنفيذية للكانتونات الإدارة الذاتية) مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية.</p> <p>2. يُحيل رئاسة المجلس التشريعي إلى لجنة المالية والتجارة والاقتصاد لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها إلى المجلس.</p> <p>3. يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة المختصة وتوصيتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى رئاسة الهيئة التنفيذية في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس مصحوباً بملاحظات المجلس لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادتها للمجلس خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ إعادة لإقرارها.</p> <p>4. يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة العامة بنداً بند.</p> <p>5. لا يجوز إجراء المناقلة بين بنود قانون الموازنة العامة إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والهيئة التنفيذية.</p> <p>6. إذا لم يتم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1) واحد من اثني عشر (لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصهرة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر)<sup>(22)</sup>.</p>

<sup>(22)</sup> هيكلية المجلس: المادة 11: رئاسة المجلس: يعتمد نظام الرئاسة المشتركة:

ديوان الرئاسة: يتألف من ثلاثة أعضاء يتم انتخابهم من قبل المجلس التشريعي، وله 8 مهام تنظيمية، ويتولى الديوان رئاسة الجلسة في حال غياب الرئاسة المشتركة

الفصل العاشر: لجان المجلس التشريعي:

المادة 34: مهام اللجان: اقتراح مشاريع القوانين ومتابعة حسن سير عمل الهيئات التي تتبعها، وهذه اللجان هي:

المادة 35: لجنة الشؤون الخارجية: تتابع عمل هيئة العلاقات الخارجية وتقوم ببناء العلاقات،

المادة 36: لجنة المرأة: تتابع عمل هيئة المرأة.

## خامساً: قوانين إشكالية صادرة من السلطة التشريعية

أصدر المجلس التشريعي للإدارة الذاتية خلال سنوات سيطرته على شمال سورية مجموعة من القرارات المتعلقة بمعظم مناحي الحياة؛ الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية. وكان من أكثر القرارات الإشكالية المصادق عليها هي:

### 1. قانون الدفاع الذاتي (حروب إلزامية)

أدى فرض الخدمة الإلزامية على الشباب وبشكلٍ خاص على الشباب الكُرد إلى حدوث موجاتٍ من الهجرة من مناطق سيطرة الإدارة الذاتية ممن شملهم القانون إلى خارج سورية، مما أدى إلى حدوث فراغٍ بين أجيال المنطقة التي ارتفعت فيها نسبة الأطفال والكبار بالعمر بشكل خاص. واتهمت أطرافٌ عدة الإدارة الذاتية بدفع السكان للهجرة نتيجة هذا القانون وخوف الأهالي من خسارة أبنائهم في جبهات لا يعتبرونها معركتهم، وبشكلٍ خاص عندما بدأت الإدارة الذاتية في التوسع في المناطق التي تفتقر لغالبية كُردية، أو لمناطق عربية خالصة، كمدن منبج، والرقة وريف دير الزور. وحدثت مشاكل عدة في المنطقة المسيطر عليها من قبل الإدارة أثناء اقتحامها لبعض القرى بحثاً عن الشباب<sup>(23)</sup>. وأدت عمليات ملاحقة الشباب ممن شملهم قانون الخدمة العسكرية إلى حدوث حالة من القلق المستمر وعدم قيام الكثير بالتنقل بين الريف إلى المدينة. ومما زاد من تعقيد المشهد هو

المادة 37: لجنة الحماية الذاتية: تتابع عمل هيئة الدفاع. المادة 38: لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان: تتابع عمل هيئات (العدل – الداخلية – حقوق الإنسان).

المادة 39: لجنة الإدارة المحلية والبلديات: تتابع عمل هيئة الإدارة المحلية والبلديات.

المادة 40: لجنة الشؤون المالية والاقتصادية: تتابع عمل هيئات (المالية - التجارة - الاقتصاد - التموين).

المادة 41: لجنة الشؤون الاجتماعية: تتابع عمل هيئات (عوائل الشهداء – الشؤون الاجتماعية والعمل).

المادة 42: لجنة الشؤون الدينية: تتابع عمل هيئة الشؤون الدينية.

المادة 43: لجنة الثقافة والبيئة: تتابع عمل هيئات (الثقافة – البيئة والسياحة والأثار).

المادة 44: لجنة التربية والشباب: تتابع عمل هيئات (التربية والتعليم – الشباب والرياضة).

المادة 45: لجنة الطاقة: تتابع عمل هيئة الطاقة.

المادة 46: لجنة الخدمات العامة: تتابع عمل هيئات (الزراعة – الصحة – المواصلات والنقل – الاتصالات).

المادة 47: لجنة المصالحة والسلم الأهلي. ميثاق العقد الاجتماعي، مقاطعة عفرين، <https://goo.gl/1Pzc7L>

<sup>(23)</sup> اسایش PYD تطلق النار على شاب كردي أثناء اعتقالهم للشباب تحت بند قانون التجنيد الإجباري، يكيي ميديا، 2015/10/13،

<https://goo.gl/bQkeoD>

عدم اعتراف النظام بالخدمة التي يقوم بها الشاب لدى الإدارة الذاتية، ويبقى من أنهى خدمة الدفاع الذاتي محكوماً كـ"متخلف" عن أداء خدمة العلم لدى النظام<sup>(24)</sup>.

## 2. قانون تغيير المناهج (تعليم بمستقبل غامض)

تحولت العملية التعليمية في مناطق الإدارة الذاتية محورٍ طويل للنقاشات التي لم تنتهِ، فالوضع التعليمي كان مُهملاً قبل الثورة ابتداءً. ومن المؤسسات التي عانت من الإهمال جامعة الفرات في مدينة الحسكة، فمع وجود أعدادٍ ضخمة من الطلبة إلا أن الجامعة وقبل الثورة عانت من: نقص الكادر التدريسي، واستعمال مدارس بصفوفٍ ضيقة لأقسامٍ تحتاج إلى مدرجاتٍ ضخمة. وبعدها ازدادت المشاكل والمصاعب التي تُواجه الطلبة في المحافظة نتيجة الفوضى الإدارية والتغيرات في الوضع العسكري في المدينة، ومن الصعوبات الأمنية وتعدد القوى المتصارعة.

ويُعاني الطلبة في مناطق سيطرة الإدارة الذاتية من تعثر العملية التعليمية جراء الصراع العسكري، وتغليب المصلحة الإدارية على العملية التعليمية، ووجود صعوبات فنية وإدارية كتعثر المعاملات الإدارية، وعدم توفر الكادر التدريسي، بالإضافة لتفشي التقصير والفساد كانتشار تجارة بيع المواد والأسئلة. وصعوبة الأسئلة وسلم التصحيح، وعدم إتمام المقررات في مدة زمنية قصيرة.

وفيما يخص عملية تغيير المناهج إلى أخرى معدة من قبل الإدارة الذاتية في مراحل ما قبل الجامعة، فتعرضت الإدارة للنقد الشديد فيما يخص سوية المدرسين لديها، وشهدت محافظة الحسكة خلافات مجتمعية أشد حول موضوع تغيير المناهج، من تلك الحاصلة في مدينة عفرين (قبل عملية غصن الزيتون) وكوباني/عين العرب نتيجة وجود الدوائر الحكومية ومزاولتها لواجباتها الإدارية خصوصاً في مجال التعليم، مما أدى إلى حدوث صراع بين حكومة النظام من جهة وبين الإدارة الذاتية من جهة أخرى على الأحقية في إدارة المؤسسات التربوية. ولاقت خطوة الإدارة الذاتية بالتعليم باللغة الكُردية اعتراضاً من قبل المجلس الوطني الكُردي وأنصاره، ونظم الأخير عدة مظاهراتٍ رافضة للمنهاج، معتبراً إياها الخطوة الثانية لإفراغ المناطق الكردية ممن تبقى فيها.

وعموماً شهدت عملية تغيير المناهج والسيطرة على مؤسسات مديرية التربية جملة من المشاكل منها:

<sup>(24)</sup> قرار بحل الشرطة العسكرية التابعة للإدارة الذاتية بشمال سوريا وتسليم مهامها لمؤسسة أخرى، فدنك، 2017/10/12.

<https://goo.gl/CniEWz>

- محاولات توزيع ومحاصصة العملية التعليمية بين النظام والإدارة الذاتية، مع وجود مهدد في سعي الإدارة لأدلجة المناهج وفق منظورها السياسي المرتبط "بالأمة الديمقراطية" وهي نظرية زعيم حزب العمال الكردستاني PKK
- تنامي مناخات الفوضى التي تهدد متطلبات الطلبة ومصيرهم. ومصير الكادر التدريسي لدى الإدارة المرفوض من قبل مديرية النظام، مع حدوث فوضى امتحانات مفروضة من قبل الإدارة والنظام لاحقاً لمعادلة الشهادة.
- فرض التنوع الديمغرافي مناخات صد وجذب لهذه العملية في محافظة الحسكة (كانتون الجزيرة)، كما تعاني "مقاطعة كوباني" من تدمير كامل في بُنيتهما التحتية، مما فصل بين الكثير من طلبة الجامعات وهدفهم في إتمامها<sup>(25)</sup>.

### 3. قانون الأحوال المدنية (تقويض الأعراف الاجتماعية)

صدر المرسوم التشريعي الخاص بالمرأة بناءً على جلسة المجلس التشريعي الـ27/ لعام 2014، وتضمن "المبادئ الأساسية والأحكام العامة الخاصة بالمرأة". ويتضمن 30 مادة تتعلق بحقوق المرأة في المساواة التامة مع الرجل، في العمل والزواج والحياة الزوجية. ويشير القانون في المادة 9 إلى "المساواة بين شهادة المرأة وشهادة الرجل من حيث القيمة القانونية"، وفي المادة 11 إلى إلغاء المهر باعتباره قيمة مادية هدفه استملاك المرأة. وتُنظم المادة 12 صكوك الزواج مدنياً، وتمنع المادة 13 تعدد الزوجات. كما تنص المادة 14 على حق كلا الطرفين طلب التفريق ولا يجوز الطلاق بالإرادة المنفردة. وتساوي المادة 15 بين الرجل والمرأة في كافة مسائل الإرث، كما تمنع المادة 24 تزويج الفتاة قبل إتمامها الثامنة عشر من عمرها.

لقد ثبّتت الإدارة الذاتية مواداً تتعارض بشكلٍ مباشر مع نصوص شرعية لدى المسلمين، وهم غالبية سورية سواءً من الكُرد أو العرب، ودون آليات ديمقراطية يتم فيها التوافق بين المكونات السورية المختلفة مما خلق حالة من الاستياء الشعبي تجاه العديد منها، خصوصاً فيما يتعلق بإلغاء المهر بشكلٍ كامل وجعل عقد الزواج مدنياً، كما تم منع تعدد الزوجات، في صيغة تخالف "القانون الوضعي السوري" في هذه المرحلة الذي يستند في قانون الأحوال الشخصية إلى الشريعة الإسلامية والفقهاء الحنفي، إلى جانب مجموعة مصادر إسلامية أخرى<sup>(26)</sup>. وتستند هذه التعديلات في جزء كبير

<sup>(25)</sup> الواقع التعليقي في مناطق "الإدارة الذاتية"، مصدر سبق ذكره.

<sup>(26)</sup> في "مقاطعة الجزيرة": الشريعة تُسقط من قوانين الأحوال الشخصية، العربي الجديد" اقتصاد"، 2014/11/09

<https://goo.gl/Ri43zz>

منها إلى رؤية عبد الله أوجلان لناحية دور المرأة<sup>(27)</sup>، كما أنه جاء بشكلٍ يخالف إجماع فقهاء القانون المتمحور حول كونه "وليد بيئته، وبالتالي تظهر القوانين في المجتمعات تلبية لحاجات المجتمع ولتنظيم العلاقة بين أفراد المجتمع من جهة وبين الدولة والأفراد من جهة أخرى"<sup>(28)</sup>.

#### 4. قانون إدارة أموال المغتربين (هواجس ضياع الملكية)

تم إصدار "قانون إدارة أموال المغتربين" من المجلس التشريعي في 15/09/2015، ويعتبر أحد القوانين التي لاقت اعتراضاً شديداً من معظم أهالي المناطق التي تسيطر عليها الإدارة الذاتية. وقد ارتأت الإدارة الذاتية بأن القانون يهدف لحماية أملاك المهجرين، والإشراف عليها، من قبل لجنة بعد توكيل أحد أقرباء المغترب، وأنه جاء نتيجة الفراغ الأمني والإداري، ومنعاً لمحاولات تبييض الأموال. ووفق ما صدر عن المجلس فستتم إدارة أملاك الطوائف الدينية والإثنية الأخرى من قبل تنظيماتهم الدينية المعترف بها<sup>(29)</sup>. وتفتقر التشريعات التي تصدر عن المجلس التشريعي لأية صفة شرعية نتيجة صدورها عن "سلطة غير منتخبة أو معينة من الحكومة المركزية". وفي حالة قانون إدارة أموال المغتربين فقد زاد من الشرخ الموجود أصلاً بين الإدارة والمواطنين والإدارة والمركز، ووضعت إشارات استفهام كثيرة حول الأهداف منه خصوصاً أن معظم من هاجر من مناطق سيطرة الإدارة الذاتية عندهم أقارب من الدرجة الأولى يقومون بإدارة أملاكهم<sup>(30)</sup>.

#### 5. قانون الإحصاء (شتات وغموض)

يُعد إحصاء "أنا هنا" من أهم القرارات الإدارية التي تتجه الإدارة الذاتية عبره في تثبيت خطواتها نحو إعلان وتطبيق "فيدرالية روج آفا شمال سوريا"، في ظل غياب أي نوعٍ من الاعتراف بها من قبل أي "كيانٍ" سوري أو دولي. وتُحاول الإدارة الذاتية تحقيق نوعٍ من "المشروعية الجماهيرية" عبر سيطرتها على قطاعات مجتمعية هامة منها التعليم والتموين. وقد بررت "لجنة الإحصاء" التابعة للإدارة في بيانٍ نشرته في 19 أيلول 2016<sup>(31)</sup> أن الإحصاء تم "نظراً للضرورة الحتمية التي تفرضها المستجدات والمتغيرات السياسية والاجتماعية، والتي تأتي بتطوير نموذج الإدارة الذاتية الديمقراطية نحو مشروع "فيدرالية روج آفا-شمال سوريا"، ولأجل ترسيخ دعائم هذه الفيدرالية لتستمد قوتها من المجتمع على أساس الانتخابات التي ستجري في الفترة المقبلة". وشمل الإحصاء تصنيفاتٍ على

<sup>(27)</sup> الأكراد يباشرون تطبيق قانون خاص بالمرأة بنسجم مع رؤية أوجلان، المصدر: الشرق الأوسط، التاريخ: <https://goo.gl/kgmMCT>

<sup>(28)</sup> سولين أحمد قانون تعدد الزوجات في الإدارة الذاتية بشمال سوريا، ، فدنك، 16/07/2017، <https://goo.gl/FLRAHz>

<sup>(29)</sup> حكم خلو: القانون يهدف لحماية أملاك المهجرين، وكالة فرات 16/11/2015، <https://goo.gl/ZErZhf>

<sup>(30)</sup> المحامي حسين نعسو، ملاحظات قانونية على مشروع قانون إدارة وحماية أملاك الغائبين والمهجرين المزمع طرحه ومناقشته في مقاطعة

عفرين، بك دم، 14/01/2016، <https://goo.gl/eaEsES>

<sup>(31)</sup> بيان صادر من لجنة الإحصاء في الإدارة الذاتية: بوير برس، 19/09/2016، <https://goo.gl/pdzZAC>



الشكل التالي: "عدد السكان الكامل، الفئة العمرية التي يحق لها الانتخاب، الوضع الاجتماعي والعائلي، التحصيل العلمي، مستوى البطالة، حالات الإعاقة الكاملة، حالة النزوح واللجوء إلى "روج آفا"، والهجرة من "روج آفا". ولاقت العملية تنديداً محلياً على اعتبار أن نتائجه ستكون غير صحيحة نتيجة الهجرة والنزوح، وكون العملية حدثت بطريقة غامضة ومستعجلة وتكتمية ومناقضة للشفافية، واعتبر النظام الإحصاء غير قانوني، لأنه مشروعٌ مطروح من جهة "لا تمتلك شرعية أو إمكانية الاستمرارية بل تفرض نفسها بقوة السلاح على المناطق السورية"<sup>(32)</sup>.

تزايد ضرورة الوقوف على "التشريعات" الصادرة عن المجلس التشريعي المتناولة لجلّ مناحي الحياة، انطلاقاً من عدة أسباب، أهمها: افتقار المجلس التشريعي والإدارة الذاتية لأي أساس قانوني سواءً كان من قبل الحكومة المركزيّة أم غيرها. كما أن الإدارة نفسها تم تشكيلها من قبل طرف سياسي ذي ذراعٍ عسكري، يتعارض وجودياً مع أطراف سياسية ومجتمعية أخرى، فحتى الآن يحكم العداء السياسي بين المجلس الكردي الممثل لشريحة واسعة من الكرد أنفسهم والإدارة الذاتية. ورغم عدم ظهور توترات حادة في المناطق ذات الغالبية العربية كالرقّة بسبب قصر المدة منذ خروج أغلبها من سيطرة "تنظيم الدولة"، لكن مناطق أخرى مثل مدينة منبج شهدت ما يمكن اعتباره "إضراباً ناجحاً" لمرتين على أقل تقدير ضد الإدارة الذاتية وتواجدها في المدينة بعد حدوث حالة استقرار نسبي. وقريباً من ذلك ظهرت توترات في "تحالف قسد العسكري"، حيث برزت الخلافات البنيوية بين القوى الرئيسية المنضوية تحت مظلة قسد وخاصة مع وحدات حماية الشعب. وتعود بعض التوترات إلى المرحلة السابقة لتشكيل قسد، خصوصاً تلك التي حدثت بين YPG وجيش الصناديد، وبعد تشكيل قسد حدثت خلافات كبيرة مع جيش العشائر، ولاحقاً مع لواء التحرير، وخلال معركة الرقة ظهرت الخلافات بين وحدات حماية الشعب وقوات "النخبة" التابعة لتيار الغد.

## سادساً: قراءة في الأداء التشريعي والتنفيذي

### 1. الأداء التشريعي

يفتقر مشروع الإدارة الذاتية لأي ضماناتٍ دستورية مستقبلية، مما يضع القوانين الصادرة من قبل المجلس التشريعي للإدارة في خانة خلخلة طبيعة التوازن المجتمعي، لأنها قامت بتغيير وإلغاء قوانين من طرف سياسي واحد دون اتباع الأسس الديمقراطية في التشاور والتداول بين المكونات المجتمعية والسياسية على المستوى الوطني. والأمر الآخر ينبع من كون الإدارة الذاتية تُعلن صراحةً سيرها على فلسفة لا تنبع من ضرورات تطور المجتمع السوري والعقد الاجتماعي بين مكوناته، ولكن من نهج زعيم

<sup>(32)</sup> بدر ملا رشيد، البنى العسكرية والأمنية في مناطق الإدارة الذاتية، مركز عمران للدراسات، 2017/10/01، <https://goo.gl/NAkvHC>

حزب العمال الكرديستاني (التركي) المتمثل بنظرية "الأمة الديمقراطية" ومصدرها فلاسفة غربيون اعتمدوا في كتابتها على دمج الماركسية والفضوية. وفيما يخص موقف حزب العمال الكرديستاني من الإدارة الذاتية، صرح زعيمه أوجلان من سجنه عبر رسالة أرفقها لوفد زاره من حزب الشعوب الديمقراطي في شباط 2014 بأنه يُساند "تشكيل المقاطعات في روج آفا"، كما أكد أن "زوج آفا تعيش تجربة ديمقراطية تُعتبر عملياً أكبر من كونها مقياساً للديمقراطية، وسيفهم العالم جميعاً فيما بعد هذه الحقيقة"<sup>(33)</sup>. ولا يخفى الحضور الإشكالي لحزب العمال في المشهد الإقليمي والدولي كونه موضوعاً على لائحة التنظيمات الإرهابية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، وتركيا صاحبة ما يقارب 40 عاماً من الصراع مع الحزب. ونتيجة ربط كافة الأذرع العسكرية والسياسية مع حزب الاتحاد الديمقراطي والسير وفق أدبياته، ظهر خلط بين الأداء السياسي المحلي مع العابر للوطنية بطريقة تعود بأثر بالغة السلبية على المستوى المحلي والإقليمي.

## 2. الأداء التنفيذي

تُشكل الهيئة التنفيذية المشكلة من قبل الإدارة الذاتية بداية عام 2014، ما يشبه حكومة بكامل الوزارات، بما فيها الخارجية والدفاع. وتستند في تسيير أعمالها قانونياً على "العقد الاجتماعي" للإدارة الذاتية، والقوانين الصادرة من المجلس التشريعي. وقد سَعَت منظومة حركة المجتمع الديمقراطي وحزب الاتحاد الديمقراطي PYD منذ بداية إعلان الإدارة الذاتية على جعل "الهيئة التنفيذية" تحالفية. عبر ضم أكبر عددٍ من التنظيمات سواءً كانت المُشكلة من قبلها والمرتبطة بها عضواً، أم من المتحالفة معها كالهيئة الوطنية العربية وحزب الاتحاد السرياني وتنظيمات كُردية وعربية وسريانية أخرى. كما حاولت الإدارة إزالة التصور المتمحور حول احتكار حزب PYD للسلطة<sup>(34)</sup>، مع الإبقاء على ضرورة التزامهم "بالسير على نهج الأمة الديمقراطية". وبلغ عدد الهيئات ضمن الإدارة الذاتية في مقاطعة الجزيرة 16، بعد عملية دمج للعديد منها وتحويل بعضها إلى مكاتب ضمن هيئاتٍ أخرى. ورغم مرور مدةٍ زمنية على عملية الدمج إلا أن ميثاق العقد الاجتماعي وبعض المنصات الإعلامية للإدارة لاتزال تحوي على التقسيمات القديمة. وبمراقبة هذه الحالة يظهر وجود محاولة لإضفاء صيغة التكامل على جسد الهيئة التنفيذية في وقتٍ تعاني فيه من نقص حاد في الكادر والعمل الفعلي على أرض الواقع مقارنة بالمساحة التي تسيطر عليها الإدارة الذاتية.

وتصدر هيئة البيئة والبلديات قائمة الهيئات النشيطة ضمن الإدارة الذاتية. وتنشط بلديات الإدارة الذاتية بشكلٍ رئيسي في تنفيذ مجموعة مشاريع عبر أقسامها الخدمية، والفنية، والتموينية، ومن جملة

<sup>(33)</sup> بعد عام على التأسيس: الإدارة الذاتية الديمقراطية النظام الأمثل للإدارة، وكالة هاوار، 2015/01/21 <https://goo.gl/6cGrYS>

<sup>(34)</sup> من قال إن الإدارة الذاتية الديمقراطية "ملك" لحزب الاتحاد الديمقراطي؟، وكالة هاوار، 2016/03/16، <https://goo.gl/nPUdh1>

أعمالها: تعبيد الطرق داخل المدن والطرق الواصلة بين الأرياف والمدن وذلك عبر طرح مناقصات بالظرف المختوم. ويظهر إرساء العديد من المناقصات على "الشركة العامة للطرق والجسور-زاغروس" المنشأة عام 2013 والتي تتبع هيئة البلديات ضمن الإدارة الذاتية. كما نشطت البلدية في مشاريع تنظيف الفوهات المطرية وتوزيع مادة المازوت التي حدث حولها شكواً كثيرة من المواطنين، نتيجة المحسوبيات، وقلة الكمية. كما تأخذ البلديات على عاتقها القيام بتنظيم المخططات التنظيمية للمناطق التي تتوسع فيها المدن الواقعة تحت سيطرتها، فمن جملة المناطق التي تم تنظيمها "مشروع المنطقة الصناعية في مدينة ديريك/ المالكية"، تحت ذريعة إبقاء المدينة نظيفة وخالية من الملوثات. وتم عرض سعر المحل الواحد من 2.5 مليون إلى 3 ملايين حسب المساحة. وعانى أغلب الصناعيين في المدينة من القرار كونهم مالكون للمحلات، ولم يكن بإمكان الكثير منهم القيام بشراء محلٍ من "غرفة الصناعة". كما أشار بعض الصناعيين إلى قيام تجارٍ بشراء معظم العقارات في المنطقة وهم متحكمون بالأسعار<sup>(35)</sup>. وتدر البلدية على الإدارة الذاتية مبالغ مالية كبيرة من الضرائب من كافة النشاطات التي تقوم بها. كما تقوم بتجهيز مسالخ وأسواق لبيع المواشي، وتقوم بتحصيل الضرائب التي تفرض على أصحاب المحلات كضريبة الحراسة، والنظافة وإشغال الرصيف، بالإضافة لضرائب أخرى. وتُعاني البلديات من عدم وجود كادرٍ مختص خصوصاً فيما يتعلق بأهم الاختصاصات وهي التنمية والتخطيط والقانون، كما لا تمتلك الهيئة مكاتب فرعية في المناطق الواقعة تحت سيطرة الإدارة الذاتية.

وقد شهدت عملية سيطرة الإدارة الذاتية على السلك التعليمي خلافاتٍ كبيرة سواء شعبية من مختلف الإثنيات والمجموعات الدينية أو من قبل النظام الذي يرفض التفريط بمؤسساته الرئيسية. ويتم السيطرة على الكادر التدريسي وإدارة كتلة بشرية ضخمة عبر تقديم الرواتب، حيث تمتلك الإدارة سبباً آخر وهو التمكّن الأيديولوجي في المنطقة عبر نشر وتثبيت منطلقاتها السياسية بين أطفال المنطقة. ومع طول فترة انقطاع المركز عن الأطراف لأكثر من 7 سنوات وفي غياب أية آمال لإمكانية التوصل لحل سياسي قريب، يُمكننا توقع بناء جيلٍ كامل متأثراً بأيديولوجية PYD المستندة إلى أفكار زعيم حزب العمال الكرديستاني<sup>(36)</sup>.

وتأتي هيئة الصحة في مقدمة الهيئات التي عانت بشكلٍ مباشرٍ وحاد نتيجة الحرب، وواجهت مشاكل تمحورت بشكلٍ أساس حول نقص الكادر الطبي نتيجة هجرة الأطباء لخارج البلاد، وارتفاع تكاليف القطاع الصحي فيما يخص الحصول على أجهزة المخابر والمشافي. كما أدى الحصار أثناء تواجد تنظيم الدولة إلى حدوث نقصٍ حادٍ في نوعية وكمية الأدوية المتوفرة في الأسواق. أما هيئة السياحة والآثار فركزت

<sup>(35)</sup> مشروع المنطقة الصناعية في «ديريك»... بين إصرار البلدية ورفض الصناعيين!! وكالة قاسيون، 2017/09/16.

<https://goo.gl/PmYkaD>

<sup>(36)</sup> الواقع التعليمي في مناطق "الإدارة الذاتية"، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2016/12/15، <https://goo.gl/WRn8YP>

في عملها على منع العمليات التخريبية من قبل مهربي الآثار، بالإضافة لمشاركتها في عمليات التشجير والاعتناء بالبيئة. من جهتها تعاني هيئة الثقافة والفن من عدم تفعيل مديريات الثقافة والمسرح والتأليف والنشر. وتشرف الهيئة على تنظيم مهرجانات القصائد، والقصص، والكتب. وترى الهيئة بأن عليها أخذ دور ريادي في إحياء الفن والتراث، بناءً على تعليمات "عبد الله أوجلان" زعيم حزب العمال الكردستاني<sup>(37)</sup>. كما تفرض هيئة الدفاع الذاتي الخدمة الإلزامية العسكرية على كل من هو من مواليد 1986 وما بعده، وخلال ما يزيد عن ثلاث سنوات قامت بسحب أكثر من 20 ألف شاب للخدمة الإلزامية.

## خلاصات

لقد أسهمت عدة عوامل في تمكين الإدارة الذاتية وبسط سيطرتها على شمال سورية، كانسحاب النظام في المناطق ذات الغالبية الكردية لصالح حزب الاتحاد الديمقراطي PYD وذراعه المسلح وحدات حماية الشعب YPG. ووفر ذلك بيئة من الأمن والاستقرار مما أسهم في تثبيت حزب الاتحاد لسلطته. كما أسهم التحالف الدولي بعد معركة كوباني في توسُّع الإدارة الذاتية لتسيطر على ما يقارب 24% من مساحة سورية، بعد أن كانت تسيطر على أقل من 10% قبل قبول التحالف لها شريكاً في محاربة "تنظيم الدولة". وكان افتقار بقية الأحزاب الكردية لقوة مسلحة عاملاً مهماً في تثبيت السلطة العسكرية للحزب، خاصة بعد قيام الـ YPG بتفتيت الكتائب المشكلة من قبل بعض الأحزاب الكردية الأخرى بحجة منع وجود "قوتين كرديتين".

وقد أدت عدة عوامل كالسيطرة الحزبية من قبل PYD على مؤسسات الحكم إلى إعاقة تطور الإدارة، حيث اصطدمت محاولات التفاهم مع المجلس الوطني الكردي بعاملين: الأول، شمولية حزب الاتحاد الديمقراطي وعمله بصيغة جعلت منه صيداً للأحداث السياسية والعسكرية الجارية بين الدولة التركية وحزب العمال الكردستاني، والثاني، حالة التشرذم الحاصلة داخل المجلس الوطني الكردي نتيجة تشكُّله من أحزاب وتنظيماتٍ متعددة دون الاعتماد على آليةٍ تحدد حجم تأثير الأحزاب في قرار المجلس بناءً على حجم قاعدتها الشعبية. وأدى التشرذم في الساحة الكردية السياسية إلى اضطراب المجتمع المحلي للتفاعل مع الإدارة الذاتية ضمن إطار الحاجة لتسيير الأعمال نتيجة سيطرة مؤسسات الإدارة على المؤسسات الخدمية والعسكرية والقضائية والمساعدات الإنسانية القادمة إلى المنطقة.

تواجه الإدارة الذاتية قانونياً غياب أي اعتراف من قبل حكومة المركز أو أية جهة وطنية، وتستند فقط إلى علاقاتها مع دول التحالف الدولي، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، وإلى عقدها الاجتماعي

<sup>(37)</sup> الكونغرس الخامس لحركة الثقافة والفن بروج أفأ، وكالة فرات، 2016/01/25، <https://goo.gl/Kr8U94>

الذي يعتريه الكثير من الغموض والتداخل مع مفاهيم سياسية أخرى. كما يشمل العقد ذاته أموراً تُناقض أدبيات الإدارة الذاتية، فمن جهة تدعي الإدارة أنها تُريد التخلص من سلطة الدولة المركزيّة، إلا أنها قامت بربط الشعب كله بمؤسساتها وخلقت شمولية عبر البيروقراطية المتشعبة خلال الكومونات والمجالس والقوى العسكرية المتعددة. ويحوي العقد الاجتماعي أيضاً في نسخته المعدلة مع التوجه لإعلان "فدرالية شمال سوريا الديمقراطية"، مصطلحاتٍ تتعارض مع الثقافة الجمعية للسوريين، كمصطلح "الآلهة الأم" ضمن مصادر التشريع، وهو خلطٌ بين المفاهيم الوثنية والتوحيدية كعبارة القسم "أقسم بالله العظيم" ضمن الديباجة نفسها. ولم ينجح العقد في أن يكون "دستوراً" لمنطقة حكم ذاتي أو فدرالية، بل يتعداه ليكون عقداً لمناطق حكم كوفدرالية، فالعقد يمنح حق اللجوء السياسي ويتبني دوراً في العلاقات الدبلوماسية، كما يمنح حق تقرير المصير.

ويشوب العقد إشكاليات وصعوبات متشابكة، خصوصاً مع توسع السلطة الجغرافية "للفدرالية" المعلنة من طرف واحد، في ظل غياب شركاء حيويين من ناحية التمثيل لكتلة بشرية واسعة كالمجلس الوطني الكردي، وممثلين عن مناطق ذات غالبية عربية. وقد سبب هذا التهميش للمكونات الأخرى وفرض قوانين ونمط حكم وإدارة من طرف واحد إلى احتقان مجتمعي وضعف مقومات الاستقرار الأمني والاجتماعي. والإشكالية الأخرى تكمن في سيولة المشهد السوري العسكري والسياسي حيث لاتزال الدول العظمى والإقليمية غير متفقة على شكل وكيفية الانتقال السياسي في سورية.

ويشوب الغموض عملية تقديم الخدمات من قبل الإدارة الذاتية عبر المجلس التنفيذي، فالمجلس أعلن لعامين فقط عن ميزانيته، دون أن يوضح تفاصيل الواردات والنفقات ضمنه. وافتقرت الأرقام المعلنة للدقة ولآليات الرقابة والتدقيق، وبقيت ميزانية الإدارة الذاتية محكومة بالغموض والريبة من مصير الأموال التي تتحكم بها الإدارة، خصوصاً فيما يتعلق بموارد استراتيجية كالنفط، والقمح، والقطن والمزروعات الأخرى. وتُعاني هيئات الإدارة الذاتية نقصاً حاداً في عدد المختصين، نتيجة ابتعاد الكثيرين عن الانضمام لدوائرها بناءً على أسباب سياسية، أو ذاتية كون مردودهم من أعمالهم الخاصة أفضل من رواتب الإدارة الذاتية. وينبع السبب الآخر لضعف هيئاتها من ازدواجية المؤسسات في المنطقة بينها وبين النظام، وتهديد الطرفين للعاملين لدى الطرف المقابل في الكثير من المؤسسات. فالإدارة الذاتية نقلت ملاك السلك التربوي لمنظومتها بعد وضع يدها على المدارس، مما حدا بالنظام لتهديد المدرسين العاملين لدى الإدارة الذاتية بالفصل. من جهة أخرى، قامت الإدارة الذاتية بالتوجه لافتتاح مؤسساتٍ تتطلب تراكمية علمية طويلة كالجامعات التي افتتحتها في عفرين والجزيرة وكوباني في أواخر العام 2017. وتخطو الإدارة الذاتية هذه الخطوات كلها في السلك التعليمي مع اعتراض كامل من قبل النظام، وفي

ضوء اختلاف المناهج التي فرضتها بشكلٍ كامل مع المناهج التابعة للنظام. كما قامت الإدارة الذاتية بافتتاح العشرات من البلديات، دون أن تمتلك الكادر والإمكانات اللوجستية الكافية.

تتكون المجالس التشريعية البرلمانية بناءً على الانتخابات الشعبية، بينما في حالة الإدارة الذاتية فقد تم تشكيل مجالسها التشريعية في كل محافظة بناءً على توافقات حزبية لمن حضر تشكيل المجلس. وكان العقد الاجتماعي والنظام الداخلي للمجالس التشريعية في المقاطعات معداً مسبقاً عبر الاستناد إلى أدبيات حزب الاتحاد الديمقراطي ومنظومته في حركة المجتمع الديمقراطي. وخلال السنوات الماضية من حكم الإدارة الذاتية أصدر المجلس قوانين عدة كانت إشكالية ووجهت بجملة من الاعتراضات الشعبية والتخوفات من تطبيقها، كقانون الدفاع الذاتي وقانون تغيير المناهج التعليمية الذي وضع مستقبل أجيال كاملة على المحك القانوني عدا عمّا يشوبه من أيديولوجية حزبية لا تتوافق مع رؤية المكونات المجتمعية الأخرى. ويُعتبر قانون الأحوال المدنية من أحد أكثرها إشكالية نتيجة تعارضه مع نصوص دينية لغالبية الشعب السوري، وفرض الزواج المدني هو هدمٌ للقانون المطبق حالياً.

يتعلق مصير الإدارة الذاتية كمنظومة سياسية وحوكومية بمآلات الملف السوري العام، وكيف ستفق الدول المتقاسمة لمناطق النفوذ والسيطرة على الجغرافيا السورية. مع ذلك تحتاج تجربتها للتقييم وتسييل الضوء على مفاصلها نتيجة تأثيرها على سير الأحداث في سورية بشكلٍ مباشر. وقد ظهر خلال السرد السريع لهيكلية الإدارة الذاتية، وسلطتها التشريعية والتنفيذية، وجود مشروع سياسي يتم تطبيق رؤيته قسراً على السكان المحليين عبر أجهزته الأمنية والعسكرية. كما تصدر القوانين متجاوزة حتى سلطات الأقاليم المعتادة في دول العالم، كونها تتعارض مع جملة من قوانين الدولة المركزيّة الحالية، (والمستقبلية وفق أكثر التوقعات)، وهي سارية على الساكنين ضمن مناطق سيطرتها بحكم أمرٍ واقع، لا بحكم توافق وطني شامل.

وأخيراً، فإن الإدارة الذاتية وإن نجحت في فرض نموذج حكم يتسم بالتوازن الذاتي على أقل اعتبار، إلا أنها فشلت في إزالة المخاوف الشعبية والإقليمية من مشروعها، الأمر الذي سيُعرضه للكثير من الاعتراضات والمساومات التي ستلحق ضرراً بفئات من المجتمع اضطرت للاعتماد في تسيير أمور حياتها اليومية على الإدارة الذاتية.

# اللامركزيّة النوعية كمدخل رئيسي للاستقرار في سورية

## المبحث العاشر

د. عمار قحف\*

---

\*الدكتور عمار قحف: المدير التنفيذي لمركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تتركز اهتماماته البحثية على الدراسات السياسية والجيوسياسية، والدراسات المقارنة خلال فترات الحكم الانتقالية، والحكم المحلي، والتنمية الاقتصادية.

## المبحث العاشر: اللامركزية النوعية كمدخل رئيسي للاستقرار في سورية

تتراوح السيناريوهات السياسية في سورية بين العملية الدستورية ومن ثم الانتخابات الرئاسية في 2021، وبين استمرار المشهد السوري في تجميد الصراع وبلورة مناطق نفوذ دولية أكثر تماسكاً نسبياً مع دمج للفصائل في كل منها. كما يظهر أيضاً سلسلة تحركات لقضم أجزاء من مناطق المعارضة وعقد ترتيبات أمنية للمرور في الطرق الدولية، وكذلك استمرار عقد صفقات جزئية بين الفاعلين الدوليين خاصة في المناطق التي لا يتواجد فيها جيش لدولة فاعلة في الملف السوري. كل هذا يؤكد عدم وصول الفرقاء الدوليين إلى حسم وصفقة كلية شاملة لكل سورية، وعلى كل الملفات، ولكن تغلب الصفقات الجزئية، وكل صفقة تخلف ظروفًا جديدة لا يمكن البناء عليها بالضرورة سياسياً. في ظل حالة اللاحسم في المشهد تبقى فرصة تفعيل الفاعل المحلي وتقوية أركانه عبر مدخل الشرعية المحلية وطرح تصور أولي في الحكم المحلي يلبي احتياجات ومطالب المواطنين ولا يتعارض كلياً مع الهواجس الأمنية للفاعلين الدوليين. يطرح هذا المبحث تصوراً أولياً يستلهم التجارب التي تم ذكرها في المباحث الأخرى وكذلك التجربة الواقعية في مناطق المعارضة والنظام والإدارة الذاتية. ويرتكز هذا المبحث على أهمية استثمار الفواعل المحلية السورية للمرحلة الراهنة - والتي لم تُحسم فيها التفاهات بين الفواعل الدولية بعد - من خلال العمل على تقوية البنى المحلية والدفع بها لتكون عنصراً مهماً في الدفع بالعملية السياسية بأدوات أكثر محليةاً.

### من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي

تأسست أغلب المجالس المحلية في مناطق المعارضة بين عامي 2012 و2013<sup>(1)</sup> كحالة عفوية للتعامل مع واقع ومرحلة جديدة اتسمت بانسحاب أجهزة الدولة المركزية وهزيمتها عسكرياً في أغلب الأحيان تاركة فراغاً إدارياً وأمنياً. وسعى النظام في تلك الفترة إلى إغراق مناطق المعارضة بالتهديدات الأمنية عبر إطلاق كثير من السجناء المتشددين سواء من تنظيم القاعدة الذي شكل كثير منهم "جبهة النصرة" وتنظيم الدولة" أم من عناصر حزب العمال الكردستاني (PKK) الذين شكلوا حزب الاتحاد الديمقراطي (PYD) ووحدات حماية الشعب (YPG). تدرّجت كثير من المجالس المحلية في التطور والنمو المستمر وإعادة التشكيل، وعُقدت الكثير من الورشات والدورات التدريبية خلال السنة الماضية. كما أن الظروف السياسية تغيرت وزادت تعقيداً وخاصة مع دخول القوى الإرهابية مما استدعى تشكيل التحالف الدولي

(1) وحدة المجالس المحلية، مؤشر احتياجات المجالس المحلية في سوريا (استطلاع لـ 405 مجالس محلية)، حزيران 2015.



لمحاربة تنظيم الدولة. كل هذا وضع أمام تجربة المجالس المحلية تحديات مستمرة في النظرية والتطبيق وحدت من قدرة هذه البنى على بلورة تصور ما للمرحلة المقبلة.

ويمكن تصنيف أنماط عمل واختصاص المجالس المحلية اليوم في مختلف مناطق النفوذ وفق التطبيقات التالية:

1. مجالس إدارية بصبغتها الأساسية: تتشكل أغلبها بناء على انتخابات أو توافقات محلية في مناطق المعارضة، وترتبط بدعم وحماية مباشرة من جهة دولية. تطرح هذه المجالس نمط اللامركزية الإدارية كشكل الحكم وتتبع بعضها لإشراف الحكومة المؤقتة، وليس لها طموحات للتطور نحو لامركزية سياسية. وتنتشر هذه المجالس في مدن درع الفرات وعفرين والمنطقة الجنوبية (درعا، القنيطرة وريف السويداء).
2. مجالس حكم محلية ذاتية: ترى نفسها كإدارة ذاتية مستقلة، وتطرح النموذج الفدرالي عبر تشكيل أجسام تنفيذية وتشريعية وقضائية. وينتشر هذا النمط في شمال شرق سورية التي تُسيطر عليها عسكرياً قوات سوريا الديمقراطية وتحكمها الإدارة الذاتية الديمقراطية وفدرالية شمال سوريا.
3. مجالس غير مستقرة ومهددة: تنتشر هذه المجالس في مناطق سيطرة مختلطة بين الفصائل المعارضة المختلفة التي ترى لنفسها دوراً إدارياً (مثل حركة نور الدين زكي) أو التي تتبع للحكومة المؤقتة، أو بالتنافس مع أجهزة هيئة تحرير الشام وحكومة الإنقاذ، ودون دعم وغطاء عسكري دولي مباشر. وتنتشر مثل هذه المجالس في محافظة إدلب وأطراف شمال حماة وريف حلب، حيث تنتشر نقاط المراقبة التركية حسب اتفاق الأستانة. وهذه المناطق تُعد منطقة خطر بسبب عدم وجود ضامن قوي وكذلك بسبب تنافس أنماط مختلفة من المجالس المحلية بتبعيات متناقضة وبعضها يرى نفسه مستقلاً. كما أن مجلس المحافظة والهيئة السياسية تنشط سياسياً وتشارك في العملية السياسية وفي بناء العلاقات الخارجية على انفراد.
4. المدن الكبرى تحت سيطرة النظام والدولة المركزية: تُدار هذه المدن كدمشق وحماة وطرطوس وغيرها من خلال محافظ معين من "الرئيس" وبالتعاون مع رئيس الفروع الأمنية في المحافظة عبر لجان أمنية مشتركة مع رئيس فرع حزب البعث أيضاً. ولا يُعطى للمجلس المحلي (الذي يُفترض أن يكون منتخباً) أي صلاحيات حقيقية مالية أو إدارية سوى تنفيذ الخطة وبأوامر مباشرة من المحافظ.
5. مجالس المدن الصغيرة والقرى والأرياف الخاضعة لسيطرة النظام: يعين النظام مجالس محلية لإدارة هذه المناطق نظرياً وفق القانون 107، مع عدم منح صلاحيات مالية أو إدارية أو أمنية وبقاء القرار بيد المحافظ أو الشخص المعين من السلطة المركزية. وهذا النمط شديد

المركزيّة وليس فيه سياسية منح للسلطات وإنما تفويض مشروط، وللسلطة المركزيّة سحب التفويض وإلغاء القرارات وحل المجلس وتعيين غيره.

6. محافظة السويداء: يسكن هذه المحافظة أغلبية من الطائفة الدرزية التي حاولت أن تتجنب الاصطفاف مع أو ضد النظام أثناء الثورة، رغم وجود عمل ثوري مدني ومسلح مقابل وجود مجموعات تشيعية تتبع للنظام. ولا يزال النظام يحافظ على تواجد لبعض المؤسسات الحكومية والأمنية ولكن تم منح مساحة وخصوصية لهذه المحافظة (مثل الإعفاء من الخدمة العسكرية) بشكل يؤهلها لاحقاً لمزيد من الصلاحيات وتطوير نمط الحكم المحلي مع بعض من الاستقلالية.

وقد أشار استطلاع رأي أجراه مركز عمران شمل 105 من المجالس المحلية في مناطق المعارضة إلى "توصيف 57% من العينة لدور مجالسهم بأنه خدمي يقوم على تقديم الخدمات المحلية للسكان في مجالات الإغاثة والبنية التحتية والصحة والتعليم، في حين أجاب 42% بأنه دور ثنائي يشمل إضافةً إلى تقديم الخدمات على دور سياسي، من أبرز تجلياته: إصدار مواقف وبيانات سياسية، حضور فعاليات سياسية، تنظيم مظاهرات، عقد مصالحات مجتمعية، إجراء مفاوضات محلية مع النظام والقوات الموالية له. أما النسبة المتبقية من العينة وتبلغ 1% فعرفت دورها بأنه سياسي بحت"<sup>(2)</sup>.

كما أشار 30% من العينة تفضيلهم نمط اللامركزية السياسية لحكومة سورية مستقبلاً مقابل 70% فضلوا نمط اللامركزية الإدارية<sup>(3)</sup>. ورغم إشكالية تعريف المصطلحين لدى المستطلعين فإنه يمكن الاستناد إليه كجزء من المؤشرات الدالة على أنه لا يوجد توافق مجتمعي حول النمط الأنسب وأن الغالبية تميل بشكل أقرب لنمط لامركزي إداري سواء الموسع أم المضيق. كما أكد هذا التحليل استطلاع رأي آخر أجرته مؤسسة اليوم التالي في 2016 حول رأي السوريين عن اللامركزية والفدرالية فضلت أغلبية العينة أنماط اللامركزية عن الفدرالية<sup>(4)</sup>.

وهنا لا بد من الإشارة إلى إشكالية في هذه الاستطلاعات وهي أنها تفترض أن المركزيّة واللامركزية نمطان واضحان المعالم والعناصر، بينما هناك درجات وأطياف لكل منهما في الواقع الحوكمي، وهي في التجربة نتاج لمفاوضات طويلة بين البنى المحلية والمركزية لتوازن الصلاحيات والسلطات. كما أن الواقع السياسي والعسكري في عام 2015 يختلف عن الواقع الحالي الذي انحسرت فيه مناطق نفوذ المعارضة وتحولت مناطق النفوذ إلى تواجد عسكري دولي يضمن استقرار هذه المناطق، وبات من الضروري تغيير استراتيجية الصمود وحماية المكتسبات وفي الوقت نفسه الدفع بملف المفاوضات نحو اقتسام الحكم وليس فقط السلطة المركزيّة. ذلك أن المسار السياسي المركزي المتمثل في بيان

<sup>(2)</sup> مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، دور المجالس المحلية في المرحلة الحالية والانتقالية: قراءة تحليلية في نتائج استطلاع رأي، أيار 2016.

<sup>(3)</sup> المرجع السابق.

<sup>(4)</sup> اليوم التالي، دراسة مسحية عن الآراء والتوجهات في الفدرالية، واللامركزية، وتجربة الإدارة الذاتية، أيار 2016.

جنيف 2012 هو في سقفه تقاسم للسلطة المركزية وتشكيل حكومة وحدة وطنية تم اختزالها بالعملية الدستورية ثم تنظيم انتخابات رئاسية في 2021.

## اقتسام الحكم لا السلطة

إن انكفاء داعش يُعطي اليوم للمعارضة فرصة أكبر لتعود إلى مطالها السياسية الأساسية، والمرتبطة بمطالب الأرض مباشرة، أي مفهوم الانتقال إلى نظام سياسي ديمقراطي متعدد، دون أن توصل، أو تحمل على أكتافها، وزر وجود داعش وما يشبهها من فصائل متطرفة. وحتى هذه اللحظة، لا تمتلك المعارضة خطة واضحة للتفاوض، ولم يُقدم أي وفد مفاوض مبادرة متماسكة قابلة للتطبيق؛ فجُل ما قدمته الوفود التفاوضية لليوم هي ردود على استفسارات تقدم بها الوسيط الدولي، وهي بذلك تقوم برد فعل بدلاً من أن تكون فاعلة بذاتها في ظل وجود خصم غير جدي بالتفاوض (كالنظام)<sup>(5)</sup>.

ولابد في هذه المرحلة الحرجة بعد ضعف أو تلاشي المعارضة السياسية والعسكرية من تقوية منظومة الحكم المحلي وشرعنته مؤسسياً كنموذج في ضبط الأمن المحلي والسلم الأهلي وضمان الاستقرار المحلي ومن ثم فرز شرعية تفاوضية للمرحلة المقبلة تضمن نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي وفق إطار وحدة أراضي سورية. وهنا تكمن أهمية إعادة قراءة بيان جنيف الأساسي وفق مفهوم اقتسام الحكم لا السلطة. وهذا يعني تقديم أولوية الانتخابات المراقبة دولياً على أي مسار آخر، باعتبار أن المعارضة والنظام لا يمتلكان الشرعية، ويجب الاحتكام للشارع لتثبيت الشرعية، على أن تبدأ بانتخابات الإدارة المحلية. وليتم ضمان نجاح الانتخابات، لا بد من إجراءات أساسية يتم اتخاذها من الطرفين، يكون أساسها استعادة عمل الشرطة والمحاكم المحلية، وعليه يجدر البدء بصياغة قانون جديد للإدارة المحلية (اللامركزية)، والذي سيسمح للسلطات المنتخبة محلياً بالسلطة الكاملة على الشرطة وعملها، وكذلك على المحاكم وإدارتها. وسيفتح طرح موضوع الشرطة إلى عملها الباب أمام التفاوض لإعادة المنشقين من الشرطة إلى عملهم، كما سيطرح موضوع تأمين معاشاتهم، وبالتالي تمكين المجالس المحلية من تحصيل الضرائب والرسوم لهذا الشأن؛ كذلك الأمر بالنسبة لرسوم الدعاوى والمحاكم<sup>(6)</sup>.

إن تركيز خطة التفاوض نحو هدف معين يتمثل بتثبيت وتمكين وتطوير عمل المجالس المحلية، سيسمح للمعارضة بتثبيت مناطق خفض التصعيد كإطار حكم مدني وبرعاية من تركيا في الشمال والشمال الغربي، وأمريكا في الشمال الشرقي، وأمريكا والأردن في الجنوب الغربي، لا باعتبارها مناطق

<sup>(5)</sup> داني البعاج، تقدير موقف حول وضع المسار التفاوضي في جنيف، ورقة غير منشورة في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، كانون الأول/ديسمبر 2017.

<sup>(6)</sup> المرجع السابق.

عسكرية وحسب؛ مما يعني بقاءها "محررة" من سلطة النظام المركزيّة؛ وعليه ستؤمن حيزاً جغرافياً آمناً يمكن العمل السياسي من خلاله لإظهار مشروع المعارضة البديل عن النظام؛ فيما يتم "الحفاظ على مؤسسات الدولة" ووحدة سورية "كما تطلبه روسيا"<sup>(7)</sup>. ستسمح مثل هذه المقاربة، بشكل غير مباشرة بانخراط الأكراد ضمن مناطقهم بالعملية التفاوضية؛ مما سيخلق للمعارضة فرصة للتقارب معهم ضمن مشروع رؤية سياسية أساسها اللامركزية، دون تهديد مصالح دول الجوار بفرض رؤية فدرالية ولكن عبر التفاوض محلياً على الوظائف السيادية والإدارية والوظيفية التفصيلية وتحديد دور المركز ودور الأطراف.

## توزيع وظائف الدولة بين المركز والأطراف

يسعى النظام في المرحلة الراهنة إلى استعادة الأراضي السورية الخارجة عن سيطرته بدعم من الحليفين الروسي والإيراني وتجميع قواه وتشكيل خطته "الانتقالية" الخاصة عبر سلسلة "إصلاحات" يوهم المراقبين بها أنه استعاد السيادة والشرعية. ولكن تواجد قوى عسكرية دولية على الأرض يجعل المشهد السوري بعيداً عن الحل والحسم الكلي وإنما هناك ترتيبات أمنية وعسكرية جزئية بتحالفات مختلفة في كل بقعة من الجغرافيا السورية. حيث إن القوات العسكرية الدولية تعمل مباشرة على ضبط السلاح ودمج المجموعات المسلحة تحت إدارتها المباشرة سواء تلك المجموعات المعارضة تحت الغطاء التركي، أم قوات سوريا الديمقراطية تحت الغطاء الأمريكي أم الجبهة الجنوبية تحت الغطاء الأمريكي والروسي والأردني أم الفيلق الخامس والسادس تحت الغطاء الروسي في مناطق النظام.

وهنا تكمن الفرصة للمجالس المحلية للعمل على شرعنة بُناها والتفاوض على صلاحيات جديدة تضمن نمطاً لامركزياً يعطي صلاحيات موسعة للمجالس والمحافظات ترتكز إلى الشرعية الانتخابية وأن تكون صلاحيات المنتخب أعلى من صلاحيات المعين. ويمكن للمركز تثبيت أداة إدارة وفق مبدأ اللاحصرية الإدارية وأن كل ما هو مسكوت عنه يعود للوحدة الإدارية مع تمتع المركز بسلطة الوصاية، وعلى مرجعية القضاء بحكم أن تقاسم الصلاحيات والمسؤوليات ليس من باب التفويض الذي يمكن سحبه والوصاية عليه وإنما ينبغي أن يُضمّن في الاتفاق السياسي بغض النظر عن شكله.

ولابد هنا من الابتعاد عن الأطروحات الثنائية كالمركزية مقابل اللامركزية أو المركزية مقابل الفدرالية، حيث إن كل دولة ومجتمع يمر في مخاض تتفاعل فيه العناصر المحلية مع الإقليمية والدولية لتولد تفاهات وترتيبات أمنية وحوكومية لإدارة البنى المحلية والمركزية وفق توازن يصعب تعميمه على كل التجارب. ولذلك فإن دراسة تاريخ الحكم المحلي في سورية قبل الثورة وفي مراحلها

(7) المرجع السابق.

المختلفة أثناء سنوات الصراع، وضرورة تقديم نموذج يساهم في الحل ويعيد الاعتبار للعنصر المحلي ودوره في مفاوضات المرحلة الراهنة. وهنا لا بد من عدم اتباع تعميمات مثل "رفض اللامركزية في فترة ما بعد الصراع لأنها تزيد من شذمة المشهد"، لأنها أحياناً قد تكون ترتيبات تقاسم الصلاحيات بين البنى المحلية والمركزية هي بذاتها أحد المخارج أو المحفزات لإنهاء الأزمة والحرب وخاصة في واقع سوري شديد التعقيد وكثير الفواعل. ولا بد أيضاً من النظر إلى تمكين الحكم المحلي بالتوازي مع تقوية البنية المركزية للحكم ولكن على أساس ونمط جديد لا يكرر أسباب اندلاع الأزمة من استبداد مركزي وأمني كان السبب الرئيس لتفجر المشهد ابتداءً. وفيما يلي تفصيل مقترح كنموذج لتقاسم وظائف الدولة بين المركز والبنى المحلية<sup>(8)</sup> يساهم في شرح أهمية التفاوض عليها ضمن دستور وقوانين جديدة تكفل حق كافة المكونات بإدارة شؤونها التنفيذية والتشريعية والقضائية.

#### 1. الوظائف السيادية: ويكون أساسها مركزي مع استثناءات محلية لبعض الوظائف:

- أ. التمثيل الخارجي.
- ب. القضاء: يكون القانون النافذ موحداً، لكن يمكن للهيئات التشريعية في وحدات الإدارة المحلية لجهة فرض وتحصيل الرسوم المحلية، وتحديد الإجراءات الإدارية للحصول على التراخيص التابعة لولايتها، شرط عدم تعارضها مع القوانين المركزية، وعليه تنشأ محكمة إدارية في مركز كل محافظة لتكون مسؤولة عن المخاصمات القانونية الناتجة عن هذه التشريعات المحلية، فيما يرجع للمحكمة الإدارية المركزية في العاصمة، النظر في المخاصمات الناشئة بين الوحدات الإدارية والمركز، أو الوحدات الإدارية بين بعضها بعضاً.
- ج. الأمن: وتكون الشرطة المحلية وشرطة البلدية تابعة للوحدات الإدارية المحلية.
- د. المالية والضرائب: رغم كونها مؤسسة مركزية ولكن تحصيل الجبايات المحلية يعود للبنى المحلية ويتم الاتفاق على نسبة لتقاسم العائدات.
- هـ. التخطيط الاقتصادي الكلي مع ضرورة إشراك البنى المحلية في العملية وإعطائهم صلاحيات متوازنة خاصة في إعداد الميزانيات وإدارتها وصرفها. ومن الممكن أن يتم هذا الأمر إما عن طريق إشراك الوحدات المحلية ضمن غرفة ثانية في السلطة التشريعية، أو عبر إنشاء مجلس اقتصادي اجتماعي يضمها إلى جانب الغرف الاقتصادية (غرفة التجارة، الصناعة، الزراعة... الخ) بحيث يضمن القانون المنشأ له دوراً فعالاً للوحدات الإدارية في صوغ السياسات الاقتصادية العامة.

<sup>(8)</sup> مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، ملخص غير منشور لعصف ذهني أولي حول توزيع وظائف الدولة، تشرين الثاني 2017

2. الوظائف التنظيمية: ويكون أساسها مركزيّة مع استثناءات محلية

- أ. إنشاء أو إلغاء أو تعديل صفة الوحدات الإدارية، وتعيين حدودها، على أن يحصر ذلك بالسلطة التشريعية لا بالسلطة التنفيذية.
- ب. التنظيم والتخطيط العمراني.
- ت. إنشاء جهاز مركزي يُعنى بالخدمة المدنية (مجلس الخدمة المدنية) التي تكون بمثابة إدارة مركزيّة للموارد البشرية، تضمن تكافؤ الفرص، وتقديم خدماتها للبنى المحلية أو يكون لها فروع محلية للقيام بذلك.

3. الوظائف الخدمية: يكون أساس هذه الوظائف محلية مع استثناءات مركزيّة لضبط المعايير والسياسة العامة وليس للتنفيذ المباشر.

- أ. التعليم
- ب. الصحة
- ج. المرافق العامة والسياحية وإدارتها والانتفاع من عائداتها.
- د. الخدمات الأساسية كالماء والكهرباء وإدارة مؤسسات الإنتاج والتوزيع وتحصيل الرسوم والعائدات والضرائب المحلية على هذه الخدمات
- هـ. الخدمات البلدية (تنظيف وتجميل وغيرها)
- و. المواصلات والاتصالات: تكون إدارة وتنظيم المواصلات المحلية ضمن الوحدة الإدارية كاملاً وكذلك الربط مع شبكة المواصلات في الوحدات الإدارية المجاورة. أما شبكات المواصلات والطرق العابرة والدولية فهي من صلاحيات الجهاز المركزي.
- ز. الاستفادة من عائدات الاتصالات وفق نسبة تقاسم مع السلطة المركزيّة، تحدد بقانون.

إن تمكين أدوات ومرتكزات الحكم المحلي دستورياً وقانونياً وبضمان الدول المتواجدة على الأرض السورية كفيل إلى درجة كبيرة بالدفع بالملف التفاوضي إلى مرحلة بناء السلام ويضمن الاستقرار النسبي ريثما يتم الاتفاق على الترتيبات الأمنية المختلفة. وهناك خطر ينبغي التنبه إليه وهو ألا يتحول هذا التوجه لتمكين الحكم المحلي إلى شرعنة عوامل وفواعل كتجار الحرب والمنتفعين من الصراع في حال تم تغافل ضرورة تقوية مؤسسات الحكومة المركزيّة بالتوازي مع أدوات الحكم المحلي. ويمكن اقتراح سياسات تعزز من الحوافز السياسية للتعاون الاقتصادي والسياسي بين بُنى الحكم المحلي المختلفة وذلك لعدم مضي أحدها نحو الانفصال. كما أن من المهم ترسيخ سياسات الرقابة المشتركة بالاتجاهين من الأعلى إلى الأسفل والعكس حتى لا يجنح أحد البُنى إلى تضخيم الفساد أو القوة السياسية وتبقى مرتبطة ببعضها بعضاً.

