نيسان 2021

المجالس المحلية

في المناطق خارج سيطرة النظام السوري

لفتت تجربة الإدارة المحلية في سوريا الأنظار إليها في وقت مبكر من عمر الثورة السورية ، فمنذ أن أصبح هناك مناطق خارجة عن سيطرة المركز ، وتشكلت مجالس محلية لإدارتها ، أثيرت العديد من التساؤلات حول طبيعة النظام القانوني والإداري المتبع ، وهل يمكن أن يطلق عليها مصطلح اللامركزية مع عدم وجود علاقة مع المركز ، وهل ترقى طبيعة العلاقة الناشئة بين هذه المجالس وبين السلطات التي تسعى لإدارتها تحت مسميات حكومة أو إدارة ذاتية لتشكيل حكم محلي ، وهل الحوكمة المتبعة تندرج ضمن اساليب الإدارة المحلية ، وإذا ما كان اختلاف أنماط الإدارة والتشريعات والآليات المطبقة فيها يهدد وحدة البلاد .

وحدة إدارة المعلومات
INFORMATION MANAGEMENT UNIT

SYRIAN LEGAL PLATFORM
المنصة الحقوقية السورية

صادر عن وحدة إدارة المعلومات IMU
في وحدة تنسيق الدعم ACU

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ممول من وزارة أوربا والشؤون الخارجية (MEAE)

acu-sy.org

وحدة تنسيق الدعم

تهدف وحدة تنسيق الدعم إلى تعزيز قدرة الجهات الفاعلة في الأزمة السورية على اتخاذ القرارات، وذلك من خلال جمع البيانات عن الوضع الإنساني في سورية وتحليلها ومشاركتها. من أجل ذلك أسّست وحدة تنسيق الدعم من خلال وحدة إدارة المعلومات شبكة ضخمة من الباحثين الذين تم اختيارهم بناء على معايير معينة كمستوى التعليم وعلاقاتهم مع مختلف مصادر المعلومات بالإضافة إلى قدرتهم على العمل في مختلف الظروف وقدرتهم على التواصل في جميع الحالات. تعمل وحدة إدارة المعلومات على جمع البيانات التي يصعب على الجهات الفاعلة الدولية الحصول عليها وتصدر أنواعاً مختلفة من المنتجات بما في ذلك تقييمات الاحتياجات والتقارير الموضوعية والخرائط والتقارير الطارئة والتقارير التفاعلية.

حقوق الطبع والنشر محفوظة © وحدة تنسيق الدعم 2021. تم النشر من قبل وحدة تنسيق الدعم (ACU).
يسمح باستخدام وتصوير وطباعة وتوزيع هذا التقرير كلياً أو جزئياً وفي أي شكل من الأشكال للأغراض التعليمية أو لغايات غير ربحية، وذلك دون الرجوع إلى الجهة صاحبة حقوق الطبع والنشر للحصول على إذن خاص منها؛ وهذا شريطة الإقرار والإشارة إلى الجهة صاحبة الحق. وتتوجه وحدة تنسيق الدعم بالتقدير لتزويدها بنسخة من أي منشور تستَسقى بعض بياناته من هذا التقرير كمصدر. علماً بأنه يحظر بيع أو استخدام هذا المنشور كسلعة أو على نحو تجاري أو لأي غرض تجاري أيا كانت طبيعته دون الحصول على إذن خطي مسبق من وحدة تنسيق الدعم. وترسل طلبات الحصول على هكذا إذن، مع بيان الغرض من الاستنساخ ومدى استخدام البيانات و/ أو المعلومات إلى وحدة إدارة المعلومات، على عنوان الإيميل:imu@acu-sy.org

هاتف: 99 10 2220 (34) +90

إن ذكر أو الإشارة إلى أي شركة أو مؤسسة أو منتج تجاري في هذا المستند لا يعني تبنّياً من وحدة تنسيق الدعم لهكذا جهة. كما لا يسمح باستخدام المعلومات الواردة في هذه المستند لأغراض الدعاية أو الإعلان. علماً بأن استخدام الأسماء العلامات التجارية والرموز (إن وجدت) تم من باب الصياغة التحريرية؛ دون وجود أي نية في التعدي على قوانين العلامات التجارية أو حقوق الطبع والنشر.

©حقوق نشر الصور والرسوم التوضيحية على النحو المحدد.

الاقتباس:
يمكن الإشارة إلى هذا التقرير عند الاقتباس على الصورة التالية: "المجالس المحلية في المناطق خارج سيطرة النظام" وحدة تنسيق الدعم/وحدة إدارة المعلومات.
كما يمكن الاطلاع والحصول على نسخة الكرتونية من هذا التقرير من خلال موقع الوحدة على العنوان التالي : https://www.acu-sy.org/imu-reports

إخلاء مسؤولية
إن المحتوى والتسميات وطريقة عرض المواد والبيانات الواردة في هذا التقرير لا تعكس بالضرورة وجهات نظر أو سياسات وحدة تنسيق الدعم أو المنظمات المتعاونة معها. كما أن ذلك لا يعني تبنّياً من الوحدة لها. علما بأنه تم الحصول على المعلومات من خلال شبكة الباحثين الميدانيين التابعين لوحدة تنسيق الدعم، من خلال إجراء مقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين (KIIs) مع مصادر تراهم الوحدة جديرين بالثقة؛ ولكن دون أن يشكل ذلك ضماناً منها بأي حال من الأحوال. ويضاف إلى ذلك نفي الوحدة وجود أية ضمانة مهما كان نوعها تتعلق بالحالات التي تنطوي على تنبؤات بالظروف المستقبلية.

المجالس المحلية

في المناطق خارج سيطرة النظام السوري

صادر عن وحدة إدارة المعلومات في وحدة تنسيق الدعم
وخبراء المنصة الحقوقية السورية

Legal Expert Team.

ممول من وزارة أوربا والشؤون الخارجية (MEAE)

Avec la
participation de

MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

Liberté
Égalité
Fraternité

الفهرس

المقدمة 1

القسم الأول **2**

المنهجية 3

القسم الثاني **4**

نشأة نظام الإدارة المحلية وتطوره 5

القسم الثالث **7**

التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سوريا 8

القسم الرابع **9**

الأسس العامة للتنظيم الإداري 10

القسم الخامس **12**

انعكاس الأسس العامة للتنظيم الإداري المحلي على واقع المناطق الخارجة عن سيطرة النظام 13

خلاصة وتوصيات **28**

فهرس الأشكال

شكل (1) المجالس المحلية حسب سنة تشكيلها 14
شكل (2) السبب في تشكيل هذا المجلس المحلي- وجود المجلس المحلي 14
شكل (3) الجهة الحكومية التي أشرفت على تشكيل المجلس المحلي 15
شكل (4) الحكومة التي سّجل المجلس المحلي لديها 16
شكل (5) كيفية تعيين أعضاء المجلس المحلي الحالي- انتخابهم 16
شكل (6) القانون الذي يعتمد عليه المجلس المحلي 17
شكل (7) المكاتب التنفيذية داخل المجلس المحلي 19
شكل (8) دور المجلس المحلي في السجل العقاري 21
شكل (9) دور المجلس المحلي في السجل المدني 22
شكل (10) امتلاك المجلس المحلي نماذج موحدة للقرارات والمناقصات ومذكرات التفاهم والعقود الأخرى 24
شكل (11) المشاركة في انتخاب أعضاء المجلس 24
شكل (12) الشعور بأن المجلس المحلي يمثلني 24
شكل (13) المعرفة بأعضاء المجلس المحلي 25
شكل (14) مدى الرضى عن أعضاء المجلس 25
شكل (15) تقييم جودة الخدمات المقدمة 25
شكل (16) وجود العدل في توزيع الخدمات 26
شكل (17) استخدام المجلس المحلي قنوات تواصل ودية (مستخدمة من قبل كافة فئات المجتمع) للنشر كافة المعلومات 26
شكل (18) وضع المجلس المحلي صندوق للشكاوى في مكان سهل الوصول ويؤمن السرية والخصوصية لمستخدميه 26
شكل (19) مدى استجابة المجلس المحلي للشكاوى المقدمة له 27
شكل (20) مراجعة المجلس المحلي في وقت سابق 27
شكل (21) وجود شفافية في عمليات التوظيف في المجلس المحلي والمكاتب التابعة له 27
شكل (22) سياسة الموارد البشرية للمجلس المحلي 27

المجالس المحلية

في المناطق خارج سيطرة النظام السوري

- المقدمة -

لفتت تجربة الإدارة المحلية في سوريا الأنظار إليها في وقت مبكر من عمر الثورة السورية ، فمنذ أن أصبح هناك مناطق خارجة عن سيطرة المركز ، وتشكلت مجالس محلية لإدارتها ، أثيرت العديد من التساؤلات حول طبيعة النظام القانوني والإداري المتبع ، وهل يمكن أن يطلق عليها مصطلح اللامركزية مع عدم وجود علاقة مع المركز ، وهل ترقى طبيعة العلاقة الناشئة بين هذه المجالس وبين السلطات التي تسعى لإدارتها تحت مسميات حكومة أو إدارة ذاتية لتشكيل حكم محلي ، وهل الحوكمة المتبعة تندرج ضمن اساليب الإدارة المحلية ، وإذا ما كان اختلاف أنماط الإدارة والتشريعات والآليات المطبقة فيها يهدد وحدة البلاد .

وللتعرف على هذه التجربة نستعرض أولا نشأة نظام الإدارة المحلية وتطوره من خلال تجربتين انطلقت احداهما من القاعدة (إنكلترا) حيث فرضتها تجربة المجالس المحلية نفسها، بينما كانت الثانية (فرنسا) بقرار من المركز بالتنازل عن بعض الصلاحيات للأقاليم والمرافق. ثم نعرض التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سوريا منذ أن كانت تابعة للدولة العثمانية حتى اليوم.

وبعدها نحدد الأسس العامة للتنظيم الإداري المحلي فيما يتعلق بالنظامين المركزي واللامركزي ، ثم انعكاس هذه الأسس العامة للتنظيم الإداري المحلي على واقع المناطق الخارجة عن سيطرة النظام ، من خلال استعراض نتائج استبيان تم القيام به لهذه الغاية على عدد من المجالس المحلية في مناطق من غرب سورية والتي تتبع للحكومة السورية المؤقتة ومايسمى حكومة الإنقاذ ، وفي مناطق من شرق سوريا والتي تتبع لحكومة ما يسمى بقوات سوريا الديمقراطية SDF، وتم من خلاله استطلاع رأي ما يقارب 968 شخص حول إنشاء هذه المجالس وحوكمتها ومرجعيتها والقوانين المطبقة والخدمات التي تقدمها وعلاقتها مع المواطنين ، ومقارنة نتائج هذا الاستبيان مع الأسس العامة للتنظيم الإداري المحلي ، لفتح المجال أمام تحديد طبيعة النظام الإداري المحلي في هذه المناطق ، وكيف يمكن تحسينه ليتلاءم مع الحل السياسي المتوقع في سوريا.

هذه الدراسة مجهود مشترك بين وحدة إدارة المعلومات في وحدة تنسيق الدعم والخبراء الحقوقيين ضمن إطار المنصة القانونية.

القسم الأول
المنهجية

1. أدوات التقييم

وضعت وحدة إدارة المعلومات وبالتنسيق مع خبراء المنصة القانونية المؤشرات الرئيسية للدراسة حيث تم تطوير الاستبيانات وفق استبيانين وهم استبيان مصدر معلومات واستطلاع راي مع السكان.

2. عينة التقييم

أُجري التقييم ضمن 64 ناحية تتبع لـ 21 منطقة ضمن محافظات إدلب وحلب والرقة والحسكة ودير الزور، وجميع المدن والبلدات التي شملها التقييم خارج سيطرة قوات النظام، وشملت الدراسة استبيان مصدر معلومات مع المجالس المحلية و استطلاع راي مع السكان.

- استبيان مصدر معلومات:

أُجري هذا الاستبيان مع مصادر المعلومات من المجالس المحلية

جدول (1) عينة تقييم استبيان مصدر معلومات

المحافظة	المنطقة	الناحية	المدينة / البلدة	عدد الاستبيانات
إدلب	2	2	2	2
الحسكة	2	2	2	2
الرقة	2	2	2	2
حلب	2	5	5	5
دير الزور	2	2	2	2
المجموع	**10**	**13**	**13**	**13**

أجرى باحثو وحدة إدارة المعلومات IMU؛ 13 استبيان مع مصادر المعلومات في المجالس المحلية ضمن 13 ناحية.

- استطلاعات راي مع السكان:

أُجري هذا الاستطلاع مع السكان الاصليين والنازحين لمعرفة مدى معرفتهم بعمل المجالس الملحية ورضاهم عن الخدمات وجودتها.

جدول (2) عينة تقييم استطلاعات راي مع السكان

المحافظة	المنطقة	الناحية	المدينة / البلدة	عدد الاستبيانات
إدلب	4	17	71	270
الحسكة	4	15	62	224
الرقة	3	5	16	76
حلب	7	21	70	296
دير الزور	3	5	19	77
المجموع	**21**	**64**	**238**	**943**

أجـرى باحثـو وحـدة إدارة المعلومـات IMU؛ 943 اسـتطلاع مـع السـكان الاصليين والنازحيـن ضمـن 238 مدينـة وبلـدة، وتـم اختيـار المـدن والبلـدات التـي تعكـس الوضـع بشـكل عـام.

- تم إظهار البيانات في التقرير ضمن 2مناطق جغرافية:

1. غـرب سـوريا؛ وتمثـل كافـة المـدن والبلـدات الخارجـة عـن سـيطرة النظـام في محافظـة إدلـب؛ بالإضافـة للمـدن والبلـدات الخارجـة عـن سـيطرة النظـام في ريـف حلـب الغربـي ضمـن ناحيتـي الأتـارب ودارة عـزة، وتخضـع هـذه المنطقـة الجغرافيـة لسـيطرة المعارضـة؛ وتتواجـد ضمـن هـذه المنطقـة الجغرافيـة مايسـمى حكومـة الإنقـاذ.
وايضـا شـمال حلـب والرقـة والحسـكة؛ وتمثـل كافـة المـدن والبلـدات مناطـق عفريـن واعـزاز والبـاب وجرابلـس التابعـة لمحافظـة حلـب؛ بالإضافـة للمـدن والبلـدات في ناحيتـي تـل أبيـض وسـلوك التابعـة لمحافظـة الرقـة؛ وناحيـة رأس العيـن التابعـة لمحافظـة الحسـكة، وتخضـع هـذه المنطقـة الجغرافيـة لسـيطرة المعارضـة المدعومـة مـن تركيـا؛ وتتواجـد ضمـن هـذه المنطقـة الجغرافيـة الحكومـة المؤقتـة متمثلـة بالمجالـس المحليـة والدوائـر التابعـة للحكومـة المؤقتـة.
2. شـرق سـوريا؛ وتمثـل كافـة المـدن والبلـدات الخارجـة عـن سـيطرة النظـام والخاضعـة لسـيطرة مـا تسـمى بقـوات سـوريا الديمقراطيـة SDF؛ في محافظـات الرقـة والحسـكة ودير الـزور؛ وتتواجـد ضمـن هـذه المنطقـة الجغرافيـة حكومـة تتبع لــ SDF.

3. تدريب الباحثين وجمع البيانات

تعمـل لـدى وحـدة إدارة المعلومـات IMU؛ شـبكة مـن الباحثيـن تتكـون مـن 100 باحـث، وتـمّ تدريـب الباحثيـن على مـلء الاسـتبيانات الخاصـة بجمـع المعلومـات واسـتكمال اسـتبيانات اسـتطلاع الـرأي؛ وذلـك على مـدى يـوم واحـد عبـر الإنترنـت باسـتخدام برنامـج zoom. واسـتغرقت عمليـة تدريـب الباحثيـن 5سـاعات تدريبيـة؛ وتـمّ تسـجيل الجلسـات التدريبية وإرسـالها للباحثيـن لاسـتخدامها كمرجـع في حـال احتاجـوا لاسـتذكار أي مـن المعلومـات التـي عُرضـت خـلال التدريـب، وتخللـت الـدورة التدريبيـة فتـرة تجريبيـة للاسـتبيانات (Piloting) اسـتمرت يوميـن، حيـث تـم جمـع ملاحظـات الباحثيـن مـن خـلال العمـل الميدانـي وتعديـل بعـض النقـاط في الاسـتبيانات بنـاءً على هـذه الملاحظـات. حيـث تـم تكليـف باحـث واحد أو أكثـر في كل ناحيـة لجمـع البيانـات حسـب عـدد سـكان كل ناحيـة مـن النواحـي التـي شـملتها للدراسـة. أشـرف منسـقو شـبكة الباحثيـن ومقرهـم في مكتـب تركيـا على عمليـة جمـع البيانـات بشـكل يومـي حيـث يرجـع إليهـم الباحثـون في حـال واجهتهـم أي مشـكلة. اسـتلم كل باحـث خطـة العمـل الخاصـة بـه بالنسـبة لمنطقـة جمـع البيانـات عـن طريـق منسـقي الشـبكة.

4. إدارة وتحليل البيانات وإعداد التقرير

قـام الباحثـون بتعبئـة الاسـتبيانات إلكترونيـاً باسـتخدام برنامـج ONA؛ وقـام منسـقو شـبكة الباحثيـن بمتابعـة اسـتقبال بيانـات الدراسـة ودمـج البيانـات المرسـلة في قاعـدة بيانـات على برنامـج الــ Excel؛ وعمـل مسـؤولو إدارة المعلومـات على تنظيـف البيانـات والتحقّـق منهـا لإيجـاد القيـم الشـاذة والمفقـودة وتصحيحهـا أو اسـتكمالها بالتزامـن مـع جمـع البيانـات. بعـد انتهـاء مرحلـة تنظيـف البيانـات، بـدأ فريـق المعلومـات في إظهـار البيانـات وإنشـاء جـداول ورسـوم بيانيـة عنهـا. وتـم اسـتخدام برامـج وأدوات برمجيـة مثـل Dax, Query Editor وAdobe Illustrator وAdobe InDesign وAdobe Photoshop لوضـع وصياغـة البيانـات التـي تـم جمعهـا بشـكل مرئـي. وتمّـت كتابـة التقريـر باللغـة العربيـة من قبـل الخبـراء بالمنصـة القانونيـة وترجمتـه بالتزامـن إلـى اللغـة الإنجليزيـة. علمـاً بأنـه تـم إخضـاع التقريـر بإصـداره في كلتـا اللغتيـن إلـى معاييـر ضمـان الجـودة في الإعـداد والمحتـوى داخليـاً وخارجيـاً.

القسم الثاني
نشأة نظام الإدارة المحلية وتطوره

نشأة نظام الإدارة المحلية وتطوره

في أغلب الدول يعود السبب في نشأة نظام الإدارة المحلية إلى تطور دور الدولة وتشعب مهامها، مع ذلك من المفيد أن نطلع على تجربتين لهذه النشأة، احداهما يعود الفضل فيها للمحليات في إنشاء هذا النظام كما هو الحال في إنكلترا، والثانية نشأ فيها هذا النظام من الأعلى بتشريع من الدولة كما هو الحال في فرنسا[1]

01 إنكلترا

حين نشأت الوحدات المحلية في انكلترا نشأة طبيعية، لم تكن السلطة المركزية فيها في أي وقت تجمع في يدها كل الاختصاصات الإدارية، وإنما كانت الوحدات المحلية، منذ عدة قرون تباشر شؤونها الإدارية بنفسها مستقلة عن السلطة المركزية. ولهذا يقول فقهاء الإنكليز إن نظام الحكم المحلي عندهم أقدم عهداً من النظام البرلماني، وإنه وجد قبل أن يوجد مجلس اللوردات ومجلس العموم بمئات السنين وإن الأشخاص الإداريين ينشؤون، عادة، بقانون في كل الدول عدا إنكلترة، فإن الأشخاص الإداريين فيها أقدم في تاريخ نشأتهم من الدولة ومن القانون، وإنهم نشؤا في تلك البلاد بقوة التطور التاريخي وبفعل الظروف والأحوال الطبيعية. وكما نشأت الوحدات المحلية في إنكلترة نشأة طبيعية فقد كانت هذه الوحدات تتمتع منذ نشأتها بحريتها واستقلالها في إدارة شؤونها من دون أن يكون هناك نص يقرر حقها في ذلك الاستقلال أو تلك الحرية، وظلت محتفظة بهذه الحرية كاملة إلى أواخر القرن الثامن عشر. فلم تكن السلطة المركزية طول هذه الحقبة من الزمن تتدخل في شؤون الإدارة المحلية إلا في بعض الحالات الاستثنائية. ويبدو ذلك من دراسة بعض أنواع الحكومات المحلية وما تتمتع به من حكم ذاتي في بعض المقاطعات والمدن حتى في العصور الأولى من التاريخ البريطاني. فالنظم المحلية في كولشستر ولنكولن ويورك تقوم على أنقاض النظم البدائية التي كانت سائدة في عهد الرومان. إن نظام الإدارة المحلية الإنكليزي يتمثل بكامله في إطار الحكومة المحلية local government الذي يتميز بصفتين رئيسيتين:

- **الأولى:** هي أن تكون عضوية مجالس السلطات المحلية نتيجة لانتخابات مباشرة تجري في صفوف مواطني الوحدة، فلا توجد مبدئياً أية سلطة محلية معينة من قبل الحكومة المركزية.

- **الثانية:** هي تمتع السلطات المحلية المنتخبة بكل الاختصاصات المحلية، فلا يوجد مبدئياً أي اختصاص محلي يتبع الحكومة المركزية.

ويبدو أن نظام اللجان الذي تبنته الوحدات المحلية يعد عصب الحكومة المحلية في إنكلترة.
كما أن من مزايا نظام الحكم المحلي الإنكليزي اطلاع أعضاء المجلس اطلاعاً حقيقياً على شؤون الإدارة وحقائقها، مما يجعلهم ذوي خبرة كبيرة في الشؤون التنفيذية. وكذلك يخضع الموظف لرغبات المجلس ولجانه، لأن تعيينه وفصله يدخل في اختصاص المجالس المحلية، كما يدخل في اختصاصها الإشراف على أعمال الشرط (باستثناء شرط لندن) وتعيينهم ودفع أجورهم.

إن نظام الحكومة المحلية الإنكليزي الذي كان يجهل تماماً مفهوم الوصاية الإدارية المطبق في باقي الدول الأوربية بدأ يتبنى مفهوم الرقابة تدريجياً، نتيجة للهبات والمساعدات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية.

وتمكنت السلطة المركزية، عن هذا الطريق من تفتيش الأعمال والمنافع التي تتولاها السلطات المحلية ونقدها وتقديم الاقتراحات لها ومحاسبتها وتنظيمها. واستطاع وزير الصحة في البداية أن يمارس مثل هذه الرقابة حتى صدر قانون الحكومة المحلية عام 1948 الذي حاول أن يلائم بين إدارة الوحدات المحلية والتطور الواجب إحداثه في ميدان تنظيم أراضي الأقاليم وتجميلها وتطوير المقاطعات. واستتبع هذا القانون إيجاد وزير للإسكان وللحكومة المحلية حتى عام 1970. وفي هذه المرحلة استبدلت حكومة السيد هيث، لأسباب داخلية وفنية، بهذا الوزير وزيراً لشؤون البيئة أصبح يشرف على الوحدات المحلية.

1. ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – 1996 – دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية

02 فرنسا

أما في فرنسا فقد تطور نظام الإدارة المحلية باتجاه معاكس لما جرى في إنكلترة، ففرنسا حين تم تكوينها دولة موحدة بزوال عهد الإقطاع كانت السلطة المركزية فيها تجمع في يدها كل الاختصاصات، ولم يكن للهيئات المحلية المستقلة وجود. غير أن السلطة المركزية أخذت مع الزمن تتنازل عن بعض اختصاصاتها للسلطات المحلية مع الاحتفاظ بحق الرقابة عليها. وهكذا نشأت الوحدات الإدارية المحلية المستقلة في فرنسة، وكانت منذ نشأتها خاضعة لرقابة السلطة المركزية. وتبدو الخصائص الرئيسة للتنظيم الإداري المحلي القائم في فرنسة على النحو التالي:

لا يعد دستور الجمهورية الخامسة الوحدات الإدارية مثل الدوائر المحلية arrondissements والوحدات الإدارية الصغيرة المسماة الكانتونات Cantons، التي هي بين المحافظة والكومون وحدات محلية لها الشخصية الاعتبارية، فهي ليست في الحقيقة سوى إطار عمل إداري أو دوائر انتخابية. وقد أنشئ منذ عام 1958 بقوانين عدد من الوحدات المحلية الجديدة. وهذه الوحدات هي ما يطلق عليها التجمعات الحضرية communités urbaines في نطاق تجمع عمراني كبير. وفي فرنسة مستوى آخر فوق مستوى المحافظات، وهو الوحدة الإدارية التي تسمى «الإقليم الاقتصادي». وهذه الأقاليم الاقتصادية والتخطيطية لا ترتبط بالحدود الإدارية للوحدات المحلية، ولكنها تستند في تعيين حدودها إلى أساس اقتصادي واجتماعي.

يقوم التنظيم الإداري الفرنسي على أساس مبدأ الوحدة أي عدم تعدد أنماط الكومونات والمحافظات. ولكن تعترض هذا المبدأ بعض الاستثناءات الطفيفة. فعلى سبيل المثال، تتمتع الوحدات المحلية بمنطقة باريس بوضع خاص، وكذلك فإن الشروط والقواعد التي تحكم اعتماد الميزانيات البلدية تختلف باختلاف عدد سكان كل بلدية إذا كانت أقل أو أكثر من 90 ألف نسمة.

يبدو يبدو للوهلة الأولى أن دستور الجمهورية الخامسة قد أقر مبدأ الحكم الذاتي للوحدات المحلية «تدير الوحدات المحلية شؤونها بنفسها بوساطة مجالس منتخبة»، ولكن الواقع أن هذا الحق مقيد بالقواعد والشروط التي يحددها القانون.
يتصف نظام الإدارة المحلية في فرنسة بأنه معقد، ذلك لأن إدارة الخدمات التي تقدمها المحافظات إنما تخضع لرقابة موظف يعدّ ممثلاً للحكومة المركزية في كل محافظة. والوحدات المحلية من محافظة أو بلدية لا يقتصر اختصاصها فقط على أداء المهام ذات الطابع المحلي التي عهدت بها القوانين المحلية إليها، بل إنها مسؤولة أيضاً عن أداء المهام والوظائف المركزية التي تؤدى في نطاق كل منها.

القسم الثالث
التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سوريا

التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سوريا

عندما كانت سوريا جزء من الدولة العثمانية طبق قانون (إدارة الولايات العامة) الذي قسم الولايات إلى ألوية والالوية إلى أقضية والاقضية إلى نواح والنواح إلى قرى.

وفي عهد الانتداب الفرنسي طبق القرار (5 / ل-ر) الصادر عن المفوض السامي الفرنسي بتاريخ 10 / 1 / 1936 بالاستناد إلى المادة 109 من الدستور السوري آنذاك، والذي قسم سوريا إلى محافظات وأقضية ونواح، ونص على إنشاء مجالس محلية ومنحها صلاحية إبداء الرأي وبيان أمنيات سكان المناطق المحلية وحاجاتها العمرانية والثقافية والاجتماعية
وعند قيام عهد الاستقلال صدر في عام 1957 قانون (التنظيمات الإدارية رقم 496) واستهدف القانون تحقيق اللامركزية عن طريق تشكيل مجالس محلية على اساس الانتخاب من سكان المناطق المحلية ولاسيما ما تعلق منها بالمجالس البلدية، ولم يمنح هذا التشريع الشخصية الاعتبارية القانونية الا للمحافظة والبلدية، إلا أن الظروف السياسية لم تسمح بإجراء انتخابات[2].

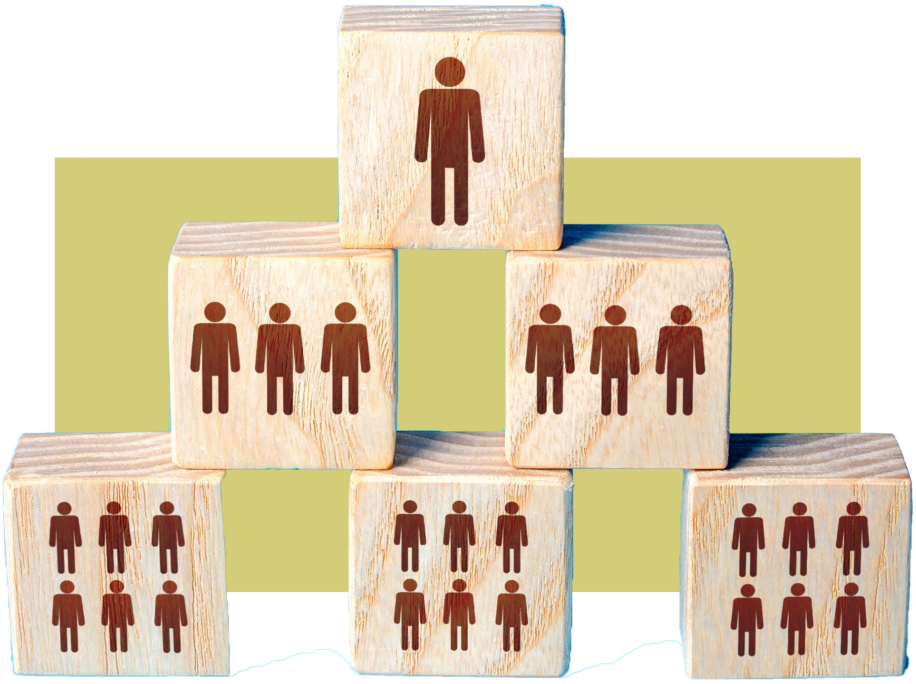
وعام 1958 أعلنت الوحدة مع مصر وفي زمن الوحدة عام 1961 صدر تشريع يقضي بتطبيق قانون الإدارة المحلية النافذ في الإقليم المصري على الإقليم السوري، إلا أنه الغي عند وقوع الانفصال بين سوريا ومصر في العام ذاته.
ثم صدر قانون الإدارة المحلية بالمرسوم التشريعي رقم 15 لعام 1971 حيث قسم الوحدات الإدارية إلى قسمين:

- **الأول:** وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المحافظة، المدينة، البلدة، الوحدة الريفية، والقرية التي يزيد عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة.

- **الثاني:** وحدات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي: المنطقة، الناحية، الحي، المزرعة، والقرية التي يقل عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة.
والذي بقي ساريا حتى قيام الثورة السورية في آذار 2011، حيث صدر القانون رقم 107 لعام 2011 والذي أصبح نافذا من تاريخ 1 / 10 / 2011 حتى الآن.

2. الدكتور عبدالله طبلة – مبادئ القانون الإداري – منشورات جامعة حلب – كلية الحقوق - 1997

القسم الرابع
الأسس العامة للتنظيم الإداري



الأسس العامة للتنظيم الإداري

01 المركزية الإدارية

المركزية تعني التوحيد وعدم التجزئة أما في مجال التنظيم الإداري فالمركزية تقوم على أساس مباشرة الاختصاصات والصلاحيات المتعلقة بالوظيفة الإدارية بواسطة الحكومة المركزية وأجهزة تابعة لها خاضعة لسلطانها بدون أن تتمتع هذه الأجهزة بالشخصية المعنوية المستقلة.

- **وتتخذ المركزية الإدارية إحدى صورتين:**

الصورة الأولى: التركيز الإداري:
التركيز الإداري كصورة لنظام المركزية الإدارية، يعني أن الوظيفة الإدارية في كلياتها وجزئياتها تكون مركزة في يد السلطات العليا في الدولة. فهذه وحدها هي التي تملك سلطة البت النهائي في كل المسائل الإدارية، بحيث لا تترك للموظفين التابعين لها بالإدارات والمصالح الحكومية، سواء بعاصمة البلاد، أو في مختلف أقاليم الدولة، سوى تنفيذ ما اتخذته السلطات العليا في الدولة

الصورة الثانية: عدم التركيز الإداري:
يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها عبر الأقاليم، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام بالعمل الإداري مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، إذ يبقون خاضعين للتوجيه والرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية

عناصر المركزية الإدارية:

1. تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية
2. خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام التسلسل الإداري
3. السلطة الرئاسية

- **اللامركزية الإدارية:**

تعرف بأنها " النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقاءها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.
وتأخذ اللامركزية الإدارية إحدى صورتين: لا مركزية اقليمية أو محلية ولا مركزية مصلحية أو مرفقية

الصورة الأولى: اللامركزية الإقليمية:
معناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية بعد منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم وتسيير مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم.

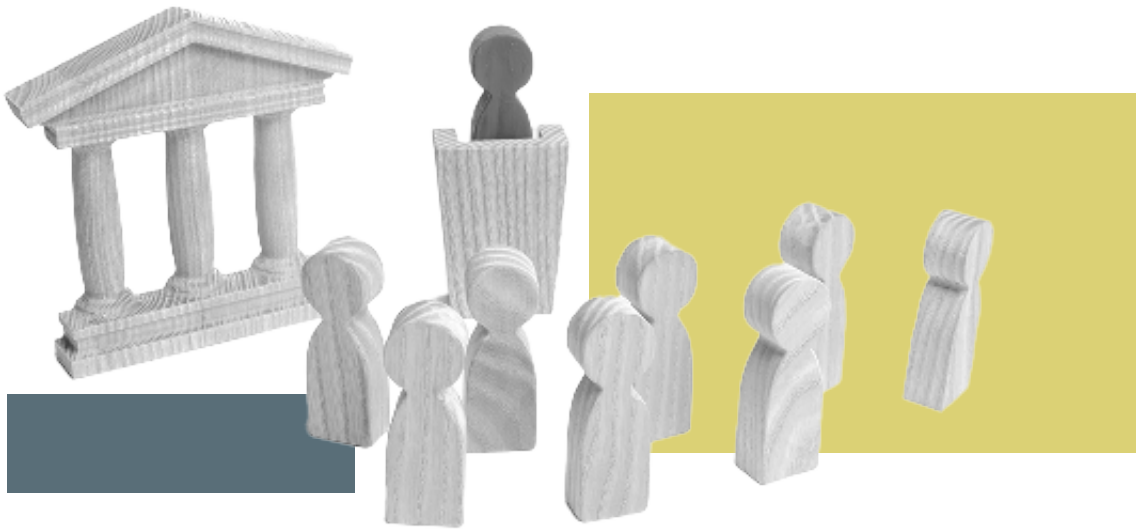
الصورة الثانية: اللامركزية المرفقية

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها، كمرفق البريد والكهرباء والإذاعة، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية.

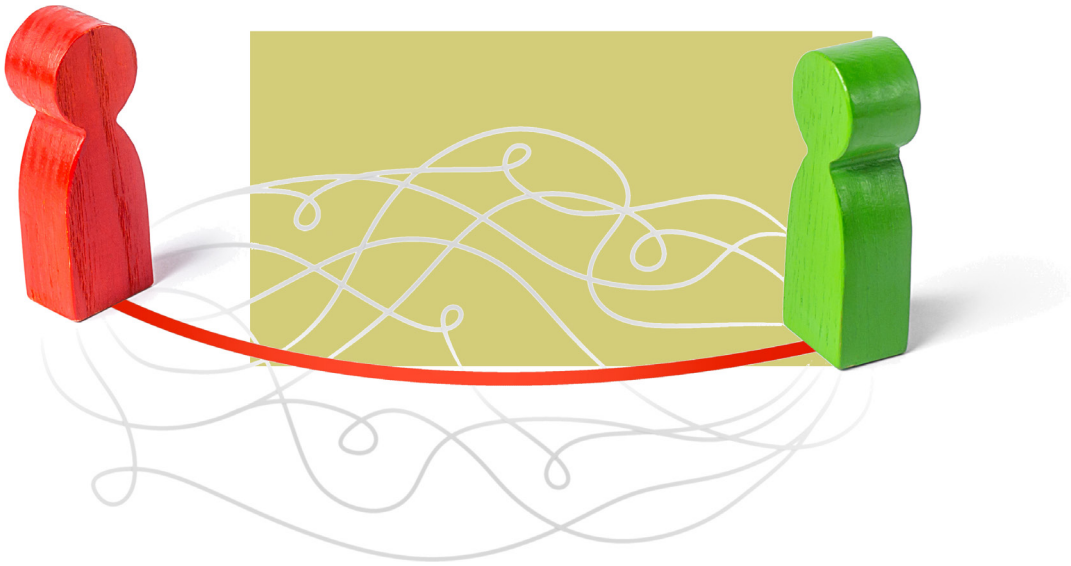
وتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة.
ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة.

عناصر اللامركزية الإدارية

1. الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة من المصالح القومية تقتضي الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة
2. أن يتولى الإشراف على هذه المصالح المحلية هيئات منتخبة
3. خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطات المركزية



القسم الخامس
انعكاس الأسس العامة للتنظيم الإداري المحلي على واقع المناطق الخارجة عن سيطرة النظام



انعكاس الأسس العامة للتنظيم الإداري المحلي على واقع المناطق الخارجة عن سيطرة النظام

أجري الاستبيان المرافق لهذه الدراسة على عدد من المجالس المحلية في مناطق من غرب سورية والتي تتبع للحكومة السورية المؤقتة وما يسمى حكومة الإنقاذ، وفي مناطق من شرق سوريا والتي تتبع لحكومة ما يسمى قوات سورية الديمقراطية SDF، وتم من خلاله استطلاع رأي ما يقارب 968 شخص حول إنشاء هذه المجالس وحوكمتها ومرجعيتها والقوانين المطبقة والخدمات التي تقدمها وعلاقتها مع المواطنين.

01 إنشاء المجالس ومرجعيتها

كما ذكرنا سابقا تتجلى صور اللامركزية الإدارية بإحدى صورتين اللامركزية الإقليمية أو اللامركزية المرفقية، وتقوم اللامركزية الإقليمية بأن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية بعد منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي و الإداري.

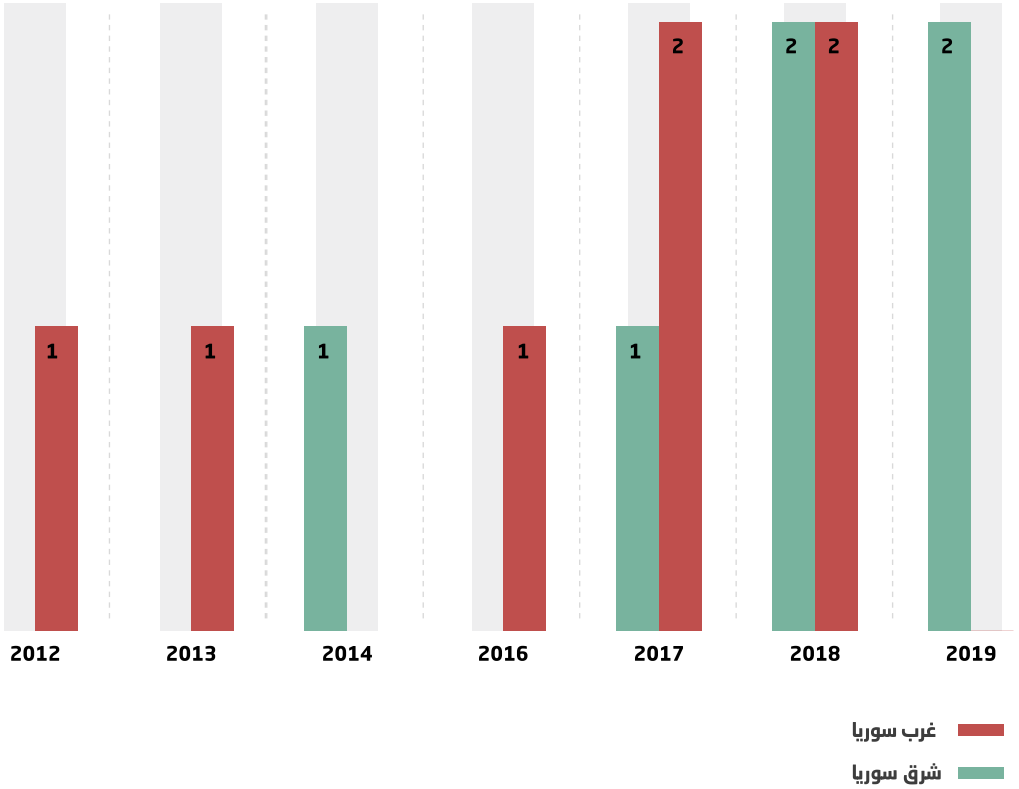
بينما تقوم اللامركزية المرفقية على أن يمنح المركز بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها، كمرفق البريد والكهرباء والإذاعة، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية.

بينما الواقع الذي أفرزته الثورة وبسبب خروج مناطق عن سيطرة النظام والحاجة لإدارتها، لم يبنى على أي من الصورتين السابقتين للامركزية الإدارية، وإنما بني على اساس السيطرة العسكرية وعلى الحدود التي رسمتها نتائج المعارك العسكرية على الأرض، فلم ينظر إلى حاجة إقليم معين إلى إدارة محلية لوجود مصالح محلية متميزة اقتضت الاعتراف لهذا الإقليم بالشخصية المعنوية لإدارتها، وكذلك لم تؤسس لإدارة مرفق محدد، ويظهر ذلك في الاستبيان من خلال سنة تشكيل المجالس بين الاعوام 2012 و 2019 (مرفق نتائج الاستبيان) وهي سنوات خروج هذه المناطق عن سيطرة النظام أو استقرار السيطرة العسكرية عليها.

ولا يؤثر على هذه النتيجة بعد ذلك السبب الذي كان وراء تشكيل المجالس سواء أكان يعود إلى أن المنطقة الجغرافية التي يمثلها المجلس قد حققت المعايير التي نص عليها قانون الإدارة المحلية من حيث تعداد السكان، أو بسبب عدم وجود تمثيل لتلك المنطقة (مرفق نتائج الاستبيان)، طالما أنه من الثابت عدم وجود علاقة مع المركز .

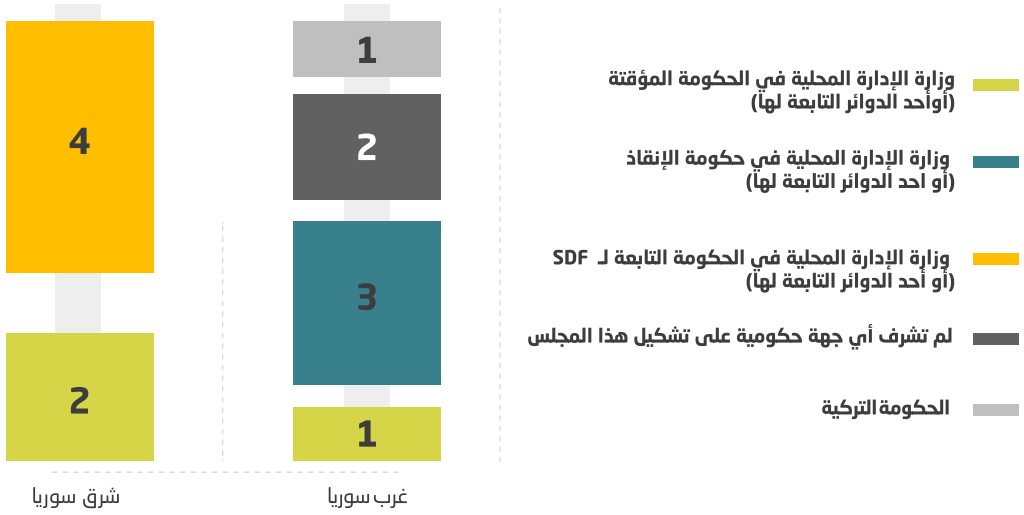
كما يفترض نظام اللامركزية الإدارية، قيام المركز بمنح الشخصية الاعتبارية للإدارة المحلية مع خضوعها لإشراف ورقابة المركز، وبالإضافة لعدم وجود علاقة مع المركز في دمشق، فإن العلاقة مع الكيانات التي يفترض أنها احدثت لإدارة هذه المناطق لا تسمح بوصفها علاقة بين سلطة مركزية وسلطة محلية، حيث ان إنشاء هذه المجالس كان سابقا على إنشاء الحكومات والإدارة الذاتية، ولا يمكن القول بأن الحكومة المؤقتة أو ما يسمى حكومة الإنقاذ أو لحكومة ما يسمى قوات سوريا الديمقراطية SDF قد منحت هذه المجالس الشخصية المعنوية، كما أن عملية الإشراف والرقابة شكلية، ويظهر الاستبيان تعدد الجهات المشرفة على تشكيل المجالس أو المسجلة لديها كما هو مرفق .

شكل (1) المجالس المحلية حسب سنة تشكيلها



شكل (2) السبب في تشكيل هذا المجلس المحلي- وجود المجلس المحلي

شكل (3) الجهة الحكومية التي أشرفت على تشكيل المجلس المحلي



الجهة الحكومية المشرفة	اسم المجلس
وزارة الإدارة المحلية في مايسمى حكومة الإنقاذ أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس مدينة ادلب
وزارة الإدارة المحلية في الحكومة التابعة لـ SDF أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس بلدة ذيبان
وزارة الإدارة المحلية في الحكومة التابعة لـ SDF أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس الرقة المدني
وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس عفرين المحلي
وزارة الإدارة المحلية في الحكومة التابعة لـ SDF أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس ناحية ديرك
وزارة الإدارة المحلية في الحكومة التابعة لـ SDF أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس الشعب في البصيرة وريفها
وزارة الإدارة المحلية في مايسمى حكومة الإنقاذ أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس مدينة سلقين
وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة أو أحد الدوائر التابعة لها	المجلس المحلي في رأس العين
تابعة للإدارة التركية مباشرة (غازي عينتاب)	المجلس المحلي لمدينة الباب
لم تشرف أي جهة حكومية على تشكيل هذا المجلس	مجلس الراعي المحلي
وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس تل ابيض المحلي
وزارة الإدارة المحلية في مايسمى حكومة الإنقاذ أو أحد الدوائر التابعة لها	مجلس مدينة دارةعزة
لم تشرف أي جهة حكومية على تشكيل هذا المجلس	مجلس اعزاز المحلي

شكل (4) الحكومة التي سُجل المجلس المحلي لديها

02 آلية اختيار أعضاء الإدارة المحلية والقانون المطبق

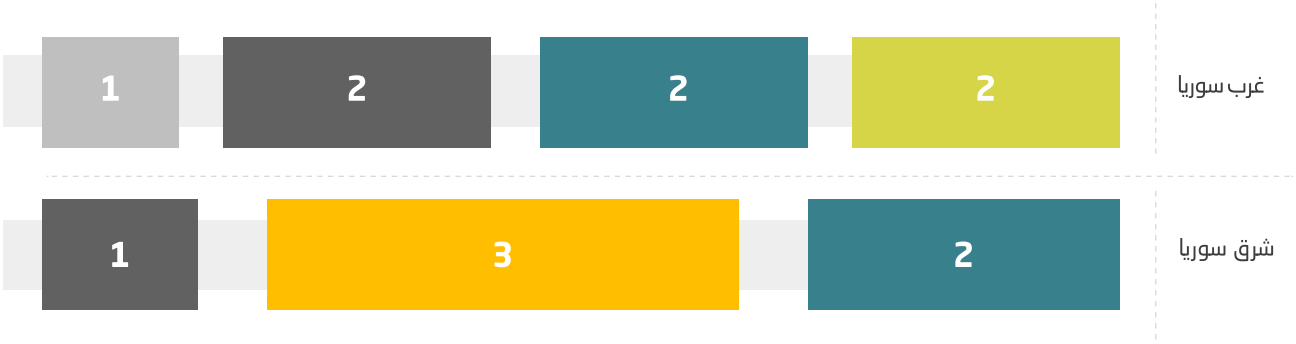
يعتبر إسناد السلطة لأعضاء الإدارة المحلية عن طريق الانتخاب عنصر أساسي من عناصر اللامركزية الإدارية، إذ يجب أن تتمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية ، والاسلوب الامثل لتحقيق هذا الاستقلال يأتي من كون أعضاء السلطة المحلية منتخبون من قبل الشعب في المنطقة الخاضعة لإدارتهم، وهذا هو الرأي الغالب في الفقه الإداري، إلا أنه يجب القول أن هناك رأي آخر يذهب إلى أن الانتخاب ليس شرطا أساسيا لقيام الإدارة المحلية ، على اعتبار أن الانتخاب قد يأتي بأشخاص لا يتمتعون بالكفاءة المهنية لإدارة الإقليم ، مما قد يلحق الضرر بمصالح الإقليم والدولة ككل ، لذلك لا يجدون حرجا في اتباع اسلوب التعيين لبعض أعضاء الإدارة المحلية .

وبالعودة الى الاستبيان ونتائجه نجد أن الأسلوب المتبع باختيار أعضاء الإدارة المحلية لم يكن الانتخاب المباشر من الشعب ، وإنما تعددت اساليب اختيارهم ، فقسم منهم تم انتخابهم من قبل مجلس الاعيان وعدد من الكيانات المدنية المحلية أو تزكيتهم منهم دون انتخاب ، وقسم تم تعيينه من قبل سلطات الأمر الواقع (انظر للاستبيان المرفق)

شكل (5) كيفية تعيين أعضاء المجلس المحلي الحالي– انتخابهم

أما بالنسبة للقانون المطبق فإن الأمر يخرج عن مفهوم الإدارة المحلية التي تفترض وجود قانون موحد في البلاد، ويقترب من مفهوم الحكم الذاتي أو الفدرالية ، حيث تطبق قوانين متعددة قسم منها يعتمد على قوانين الدولة بعد إجراء بعض التعديلات ، وقسم منها اعتمد قوانين جديدة تم وضعها من قبل قوى الأمر الواقع ، وبعضها تدار دون تشريعات واضحة (انظر للاستبيان المرفق)

شكل6) القانون الذي يعتمد عليه المجلس المحلي



قانون وضعته إدارة حكومة الإنقاذ

قانون إدارة وضعته الحكومة التابعة لـ SDF

قانون الإدارة المعدّل من قبل الحكومة المؤقتة (تعديل بعض مواد القانون 107 بما يتماشى مع الواقع الحالي)

لا يوجد أي قانون؛ يتخذ أعضاء المجلس ما يروه مناسباً

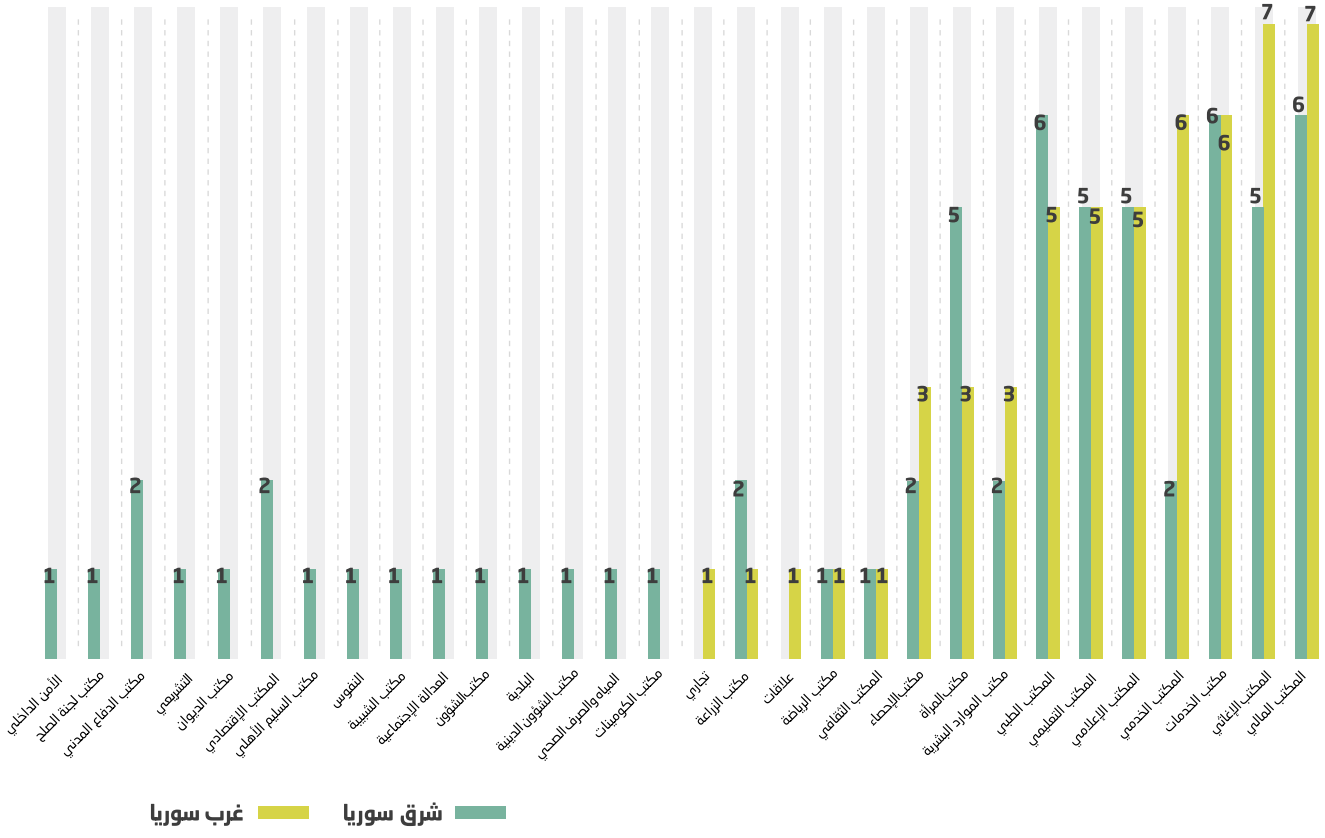
أخرى

اسم المجلس المحلي	القانون الذي يعتمد عليه المجلس المحلي	اسم القانون
مجلس مدينة ادلب	لا يوجد أي قانون؛ يتخذ أعضاء المجلس ما يروه مناسباً	
مجلس بلدة ذيبان	لا يوجد أي قانون؛ يتخذ أعضاء المجلس ما يروه مناسباً	
مجلس الرقة المدني	قانون إدارة وضعته الحكومة التابعة لـ قوات سوريا الديمقراطية	قانون الادارة المحلية او قانون حكومة قوات سوريا الديمقراطية
مجلس عفرين المحلي	قانون الإدارة المعدّل من قبل الحكومة المؤقتة (تعديل بعض مواد القانون 107 بما يتماشى مع الواقع الحالي)	
مجلس ناحية ديرك	قانون إدارة وضعته الحكومة التابعة لـ قوات سوريا الديمقراطية	
مجلس الشعب في البصيرة وريفها	قانون إدارة وضعته الحكومة التابعة لـ قوات سوريا الديمقراطية	
مجلس مدينة سلقين	قانون إدارة وضعته ماتسمى حكومة الإنقاذ؛	قانون المجلس البلدي الصادر عن ماتسمى حكومة الإنقاذ وتوجيهات إدارة الخدمات وقراراتها
المجلس المحلي في رأس العين	قانون الإدارة المعدّل من قبل الحكومة المؤقتة (تعديل بعض مواد القانون 107 بما يتماشى مع الواقع الحالي)	
المجلس المحلي لمدينة الباب	القانون الذي تحدده الحكومة التركية	
مجلس الراعي المحلي	التعاون والتنسيق مع ولاية غازي عنتاب والحكومة التركية	
مجلس تل ابيض المحلي	قانون الإدارة المعدّل من قبل الحكومة المؤقتة (تعديل بعض مواد القانون 107 بما يتماشى مع الواقع الحالي)	
مجلس مدينة دارةعزة	قانون إدارة وضعته ماتسمى حكومة الإنقاذ؛	قانون ماتسمى حكومة الإنقاذ
مجلس اعزاز المحلي	لا يوجد أي قانون؛ يتخذ أعضاء المجلس ما يروه مناسباً	

03 الحوكمة ومدى خضوع السلطات المحلية لرقابة السلطة المركزية

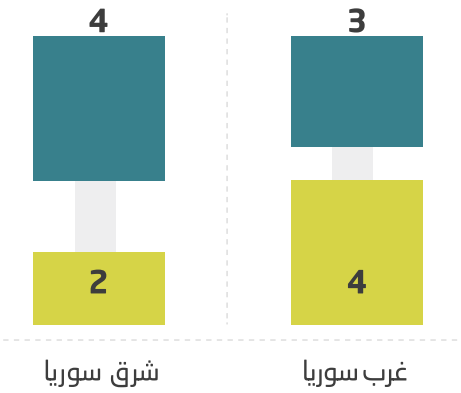
لا يشير الاستبيان المرافق لوجود استراتيجية واضحة في عمل المجالس المحلية ، أو في خضوعها لرقابة السلطة المركزية التي شكلتها أو التي سجلت لديها هذه المجالس ، و لا يوجد علاقة حوكمة بين مجلس المحافظة والمجلس المحلي أو بين مجلس المحافظة ووزارة الإدارة المحلية ، كما أن المجالس المحلية في سوريا تتبع لوزارة الإدارة المحلية وكذلك المجالس التي تطبق القانون رقم 107 لعام 2011 والتي تتبع وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة ، إلا أنه وبالعودة إلى مكاتب هذه المجالس وطبيعة مهامها فإنها لا تنحصر باختصاص وزارة الإدارة المحلية بل تتعدى ذلك إلى اختصاص بقية الوزارات والادارات ، أو بسبب اختلاف الانظمة الداخلية أو عدم وجودها ، وعدم وجود نماذج موحدة للقرارات ، ولعل ذلك يعود إلى سبب نشأة هذه المجالس لتغطية الفراغ الذي خلفه غياب مؤسسات الدولة وعدم فعالية بقية الجهات ، مما يؤدي لعدم وضوح دورها وصدور قرارات خارج اختصاصها أو قرارات غريبة ، بل إنها احيانا تتجاوز دور السلطة التنفيذية لتعتدي على دور السلطة القضائية والتشريعية بإصدار قوانين أو عفو عام.

شكل (7) المكاتب التنفيذية داخل المجلس المحلي



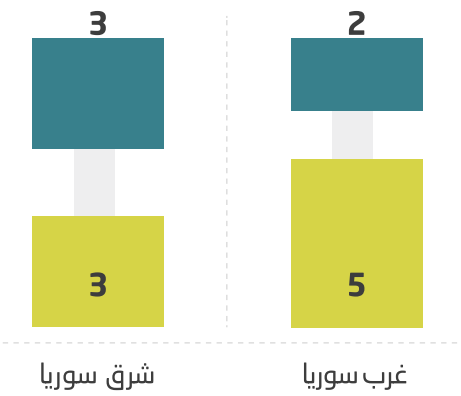
اسم المجلس المحلي	القانون الذي يعتمد عليه المجلس المحلي	اسم القانون
مجلس مدينة ادلب	لا يوجد أي قانون؛ يتخذ أعضاء المجلس ما يروه مناسباً	
مجلس بلدة ذيبان	لا يوجد أي قانون؛ يتخذ أعضاء المجلس ما يروه مناسباً	
مجلس الرقة المدني	قانون إدارة وضعته الحكومة التابعة لـ قوات سوريا الديمقراطية	قانون الادارة المحلية او قانون حكومة قوات سوريا الديمقراطية
مجلس عفرين المحلي	قانون الإدارة المعدّل من قبل الحكومة المؤقتة (تعديل بعض مواد القانون 107 بما يتماشى مع الواقع الحالي)	
مجلس ناحية ديرك	قانون إدارة وضعته الحكومة التابعة لـقوات سوريا الديمقراطية	
مجلس الشعب في البصيرة وريفها	قانون إدارة وضعته الحكومة التابعة لـ قوات سوريا الديمقراطية	
مجلس مدينة سلقين	قانون إدارة وضعته ماتسمى حكومة الإنقاذ؛	قانون المجلس البلدي الصادر عن ماتسمى حكومة الإنقاذ وتوجيهات إدارة الخدمات وقراراتها
المجلس المحلي في رأس العين	قانون الإدارة المعدّل من قبل الحكومة المؤقتة (تعديل بعض مواد القانون 107 بما يتماشى مع الواقع الحالي)	
المجلس المحلي لمدينة الباب	القانون الذي تحدده الحكومة التركية	
مجلس الراعي المحلي	التعاون والتنسيق مع ولاية غازي عنتاب والحكومة التركية	
مجلس تل ابيض المحلي	قانون الإدارة المعدّل من قبل الحكومة المؤقتة (تعديل بعض مواد القانون 107 بما يتماشى مع الواقع الحالي)	
مجلس مدينة دارةعزة	قانون إدارة وضعته ماتسمى حكومة الإنقاذ؛	قانون ماتسمى حكومة الإنقاذ
مجلس اعزاز المحلي	لا يوجد أي قانون؛ يتخذ أعضاء المجلس ما يروه مناسباً	

شكل (8) دور المجلس المحلي في السجل العقاري



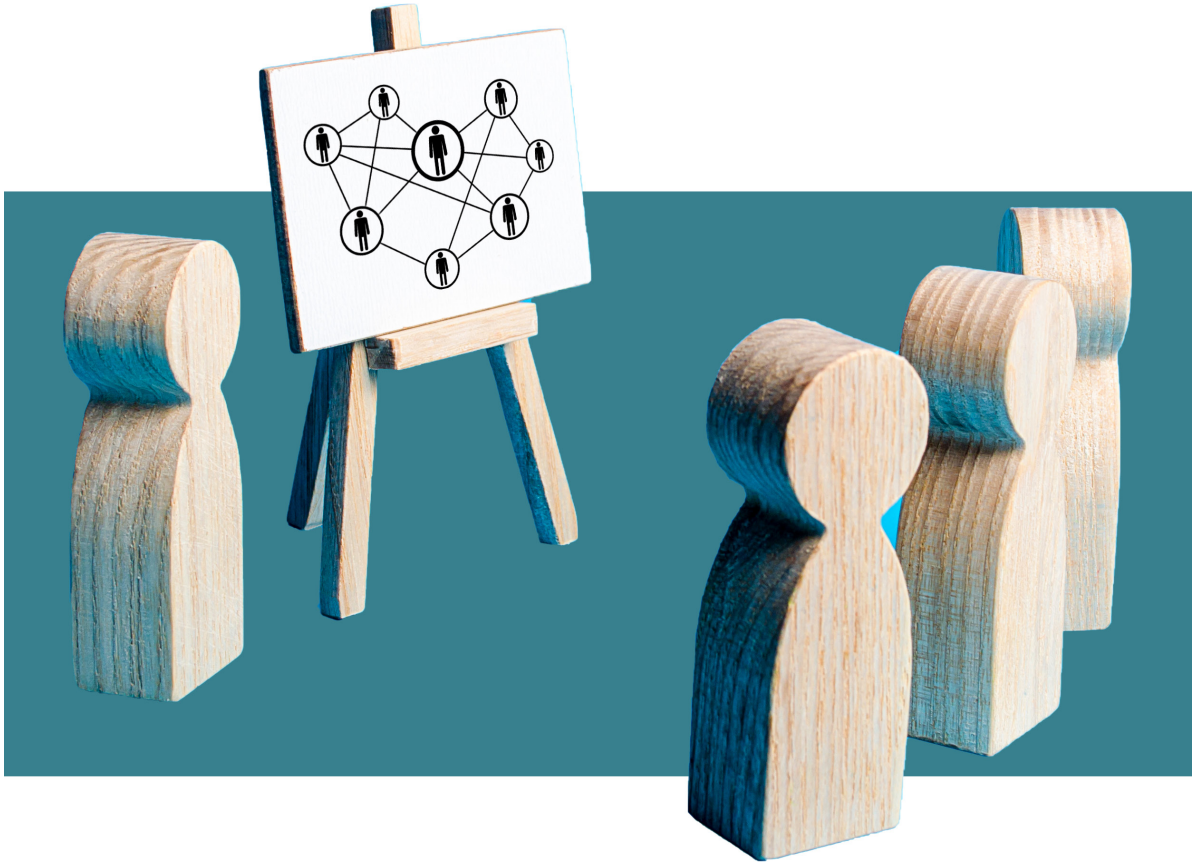
اسم المجلس المحلي	دور المجلس المحلي في السجل العقاري	دور آخر	شرح الدور
مجلس مدينة ادلب	لا يملك أي دور		
مجلس بلدة ذيبان	لا يملك أي دور		
مجلس الرقة المدني	لا يملك أي دور		
مجلس عفرين المحلي	يسجل الملكيات والعقارات ويثبت عقود البيع والشراء والمواريث		يقوم بتوثيق ونقل الملكيات كما يجب
وترقيم وفرز المحاضر	لا يملك أي دور		
مجلس ناحية ديرك	لا يملك أي دور		
مجلس الشعب في البصيرة وريفها	لا يملك أي دور		
مجلس مدينة سلقين	لا يملك أي دور		
المجلس المحلي في رأس العين	يسجل الملكيات والعقارات ويثبت عقود البيع والشراء والمواريث		لا يزال هذا الدور قيد التنظيم ويقوم به مكتب الطابو و هو احد مكاتب المجلس المحلي
المجلس المحلي لمدينة الباب	يسجل الملكيات والعقارات ويثبت عقود البيع والشراء والمواريث		يقوم المجلس المحلي بتوثيق واثبات الملكيات المسجلة بدائرة المصالح العقارية وكما يوثق المجلس البيوع ضمن دائرة المصالح العقارية
مجلس الراعي المحلي	يسجل الملكيات والعقارات ويثبت عقود البيع والشراء والمواريث		اثبات الملكيات و اصدار رخص البناء و تنظيم المدينة
مجلس تل ابيض المحلي	يسجل الملكيات والعقارات ويثبت عقود البيع والشراء والمواريث		يثبت البيع والشراء
مجلس مدينة دارة عزة	لا يملك أي دور		
مجلس اعزاز المحلي	يسجل الملكيات والعقارات ويثبت عقود البيع والشراء والمواريث		هو أحد الدوائر التابعة للمكتب القانوني وهو المكتب الوحيد بالمنطقة التي تم المحافظة عليه من التلف وتم ارشفته كليا

شكل (9) دور المجلس المحلي في السجل المدني



يسجل المجلس المحلي الولادات ويصدر شهادات الميلاد (دور النفوس) ويقدم قيد سجل مدني

لا يملك المجلس المحلي أي دور ضمن السجل المدني

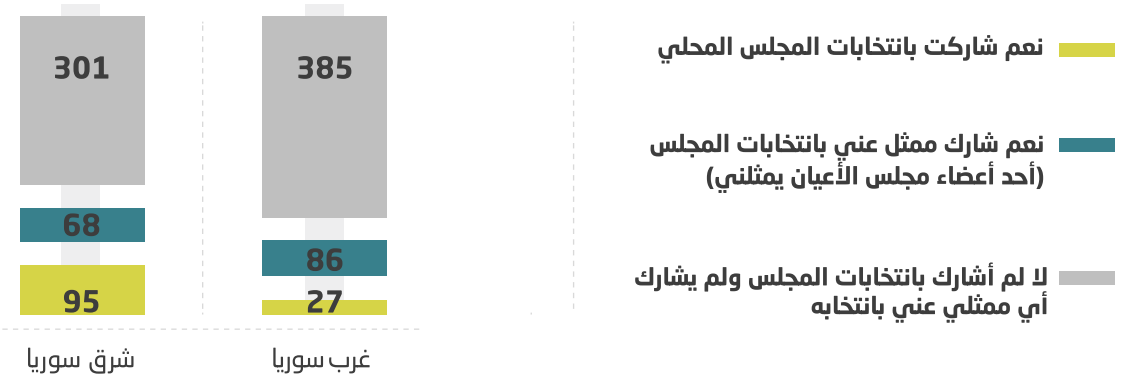


اسم المجلس المحلي	دور المجلس المحلي في السجل المدني	دور آخر	شرح الدور
مجلس مدينة ادلب	لا يملك أي دور		
مجلس بلدة ذيبان	لا يملك أي دور		
مجلس الرقة المدني	لا يملك أي دور		
مجلس عفرين المحلي	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		اصدار البطاقات التعريفية
تسجيل كافة حالات الولادة والزواج والطلاق والوفاة	لا يملك أي دور		
مجلس ناحية ديرك	لا يملك أي دور		
مجلس الشعب في البصيرة وريفها	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		يقدم شهادات التعريف ومعترف بها ضمن فقط SDF الحكومة التابعة ل
مجلس مدينة سلقين	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		
المجلس المحلي في رأس العين	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		دائرة النفوس تتبع للمجلس المحلي
المجلس المحلي لمدينة الباب	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		يسجل المجلس المحلي ويوثق شهادات الولادات ضمن دائرة النفوس وكما يقدم قيد مدني وبيان عائلي واصدار بطاقات تعريفية لجميع المواطنين القاطنين ضمن هذه المدينة
مجلس الراعي المحلي	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		إصدار البطاقة التعريفية و دائرة النفوس
مجلس تل ابيض المحلي	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		تسجيل المواليد ومنح بطاقات الهوية الشخصية وتسجيل الزواج ومنح اخراج قيد
مجلس مدينة دارةعزة	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		عن طريق دائرة الاحوال المدنية وذلك بتسجيل المواليد الجدد والوفيات والزواج
مجلس اعزاز المحلي	يسجل الولادات ويصدر شهادات الميلاد ويقدم قيد سجل مدني		هو احد الدوائر التابعة لامكتب القانوني في المجلس

شكل (10) امتلاك المجلس المحلي نماذج موحدة للقرارات والمناقصات ومذكرات التفاهم والعقود الأخرى

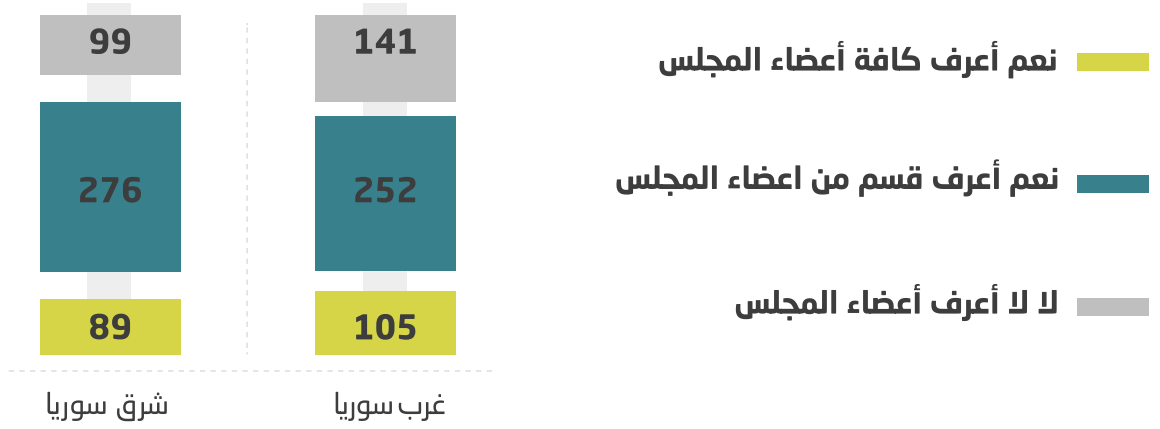
أما لجهة العلاقة مع المواطنين وجودة الخدمات والشفافية ، فنجد نسبة غالبة ممن استطلعت ارائهم لم يشاركوا في انتخاب ممثليهم في المجلس ولا يشعرون أن المجلس يمثلهم ، ولا يعرفون سوى بعض الأعضاء أو لا يعرفون احدا منهم ، والشعور بالرضى عن كامل الأعضاء متدني ، بل ان مايقارب نصف المستطلعين لم يراجعوا المجلس مطلقا ، كما أن الخدمات المقدمة بجودة مرضية نستها ضئيلة وكذلك العدل في توزيع الخدمات ، وبالنسبة لنشر المعلومات بشكل دوري فإن النسبة في غرب سورية افضل منها في الشرق ، لتعود النسب وتتقارب لجهة عدم وجود صندوق للشكاوى أو وضعه في أماكن لا توفر القدر الكافي من السرية والأمان وكذلك لجهة الاستجابة لكامل الشكاوى ، كما يذهب الغالبية لعدم وجود شفافية في عمليات التوظيف.

شكل (11) المشاركة في انتخاب أعضاء المجلس



شكل (12) الشعور بأن المجلس المحلي يمثلني

شكل (13) المعرفة بأعضاء المجلس المحلي

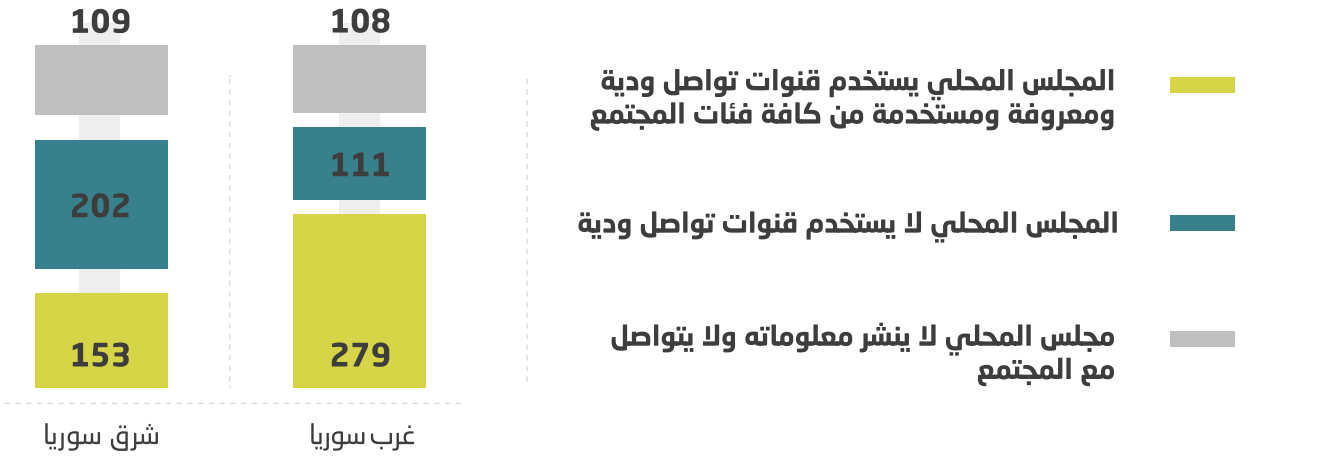


شكل (14) مدى الرضى عن أعضاء المجلس

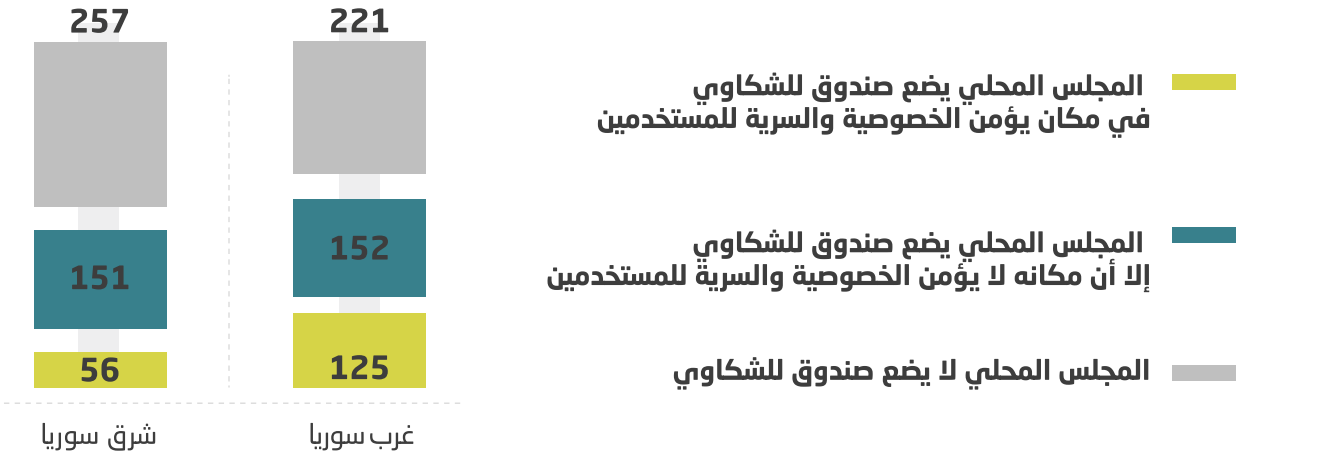
شكل (15) تقييم جودة الخدمات المقدمة

شكل (16) وجود العدل في توزيع الخدمات

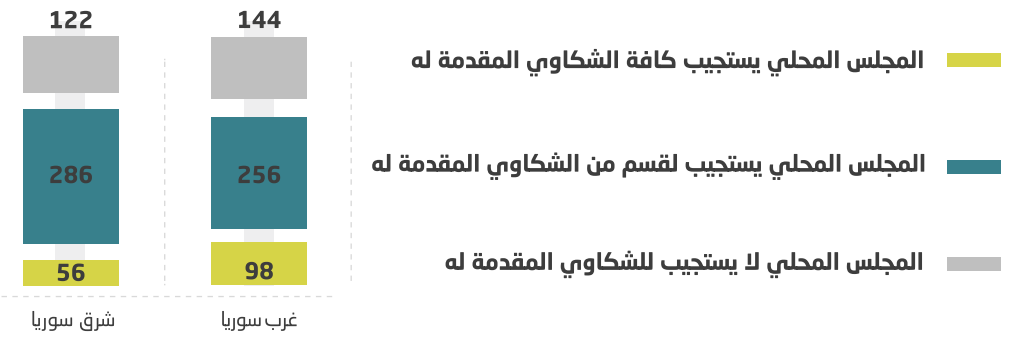
شكل (17) استخدام المجلس المحلي قنوات تواصل ودية (مستخدمة من قبل كافة فئات المجتمع) للنشر كافة المعلومات



شكل (18) وضع المجلس المحلي صندوق للشكاوى في مكان سهل الوصول ويؤمن السرية والخصوصية لمستخدميه



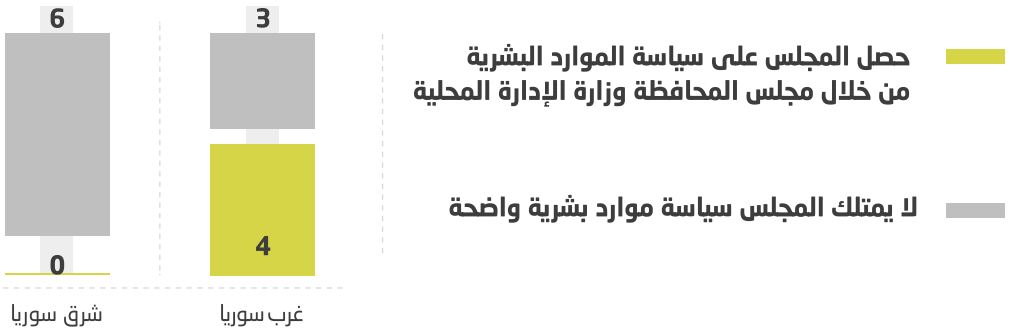
شكل (19) مدى استجابة المجلس المحلي للشكاوى المقدمة له



شكل (20) مراجعة المجلس المحلي في وقت سابق

شكل (21) وجود شفافية في عمليات التوظيف في المجلس المحلي والمكاتب التابعة له

شكل (22) سياسة الموارد البشرية للمجلس المحلي



خلاصة وتوصيات

لا يمكن النظر لظاهرة المجالس المحلية من خلال ربطها بالمركزية واللامركزية كأساليب للإدارة المحلية ، لعدم وجود علاقة مع المركز في دمشق ، أو حتى علاقة مع الكيانات التي يفترض أنها احدثت لإدارة هذه المناطق ترقى لإطلاق هذه المفاهيم عليها ، وإنما يجب النظر إليها من خلال أسباب نشأتها لسد الفراغ الذي سببه انسحاب مؤسسات الدولة والحاجة لتقديم الخدمات ، وما خلفه النزاع العسكري والتدخل الدولي من استقرار مناطق السيطرة وتطور شكل إدارتها ، وأثر ذلك على وحدة البلاد وتمثيل السكان المحليين وتقديم الخدمات لهم ، وموضع ذلك من الحل السياسي النهائي في سوريا ، ومن هذا المنطلق نوصي بالتالي :

1. توحيد القانون المطبق والنظام الإداري المتبع في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام ، ويمكن أن يكون القانون رقم 107 لعام 2011
2. اعتماد لوائح داخلية ونماذج قرارات موحدة منسجمة مع القانون والنظام الاداري المطبق توضح الاستراتيجية والاختصاصات
3. وضع سياسة مالية ونظام موارد بشرية وآليات للتواصل مع المواطنين وتقديم الخدمات تقوم على الشفافية والعدل

المجالس المحلية

في المناطق خارج سيطرة النظام السوري

نيسان 2021

المجالس المحلية

في المناطق خارج سيطرة النظام السوري

وحدة إدارة المعلومات
INFORMATION MANAGEMENT UNIT

SYRIAN LEGAL PLATFORM
المنصة الحقوقية السورية

صادر عن وحدة إدارة المعلومات IMU
في وحدة تنسيق الدعم ACU

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ممول من وزارة أوربا
والشؤون الخارجية (MEAE)

لمزيد من المعلومات
+ 90 (34) 2220 10 77
+ 90 (34) 2220 10 88
+ 90 (34) 2220 10 99

acu-sy.org

www.acu-sy.org - imu@acu-sy.org