Local Development Organization
منظمة التنمية المحلية

النظام القانوني لحوكمة المجالس المحلية في سورية

اعداد

المحامي يوسف نيربانى

2020

الفهرس

تمهيد.....1

الاطار القانوني للمجالس المحلية.....2

أنواع المجالس المحلية.....3

تشكيل المجالس المحلية.....4

هيكلية المجالس المحلية و اختصاصاتها.....5

الرقابة على المجالس المحلية 6

التمويل والعلاقات الخارجية.....7

تمهيد

ان عدم الالتزام بالقوانين والانظمة أو غيابها وانعدام المشاركة والشفافية وتدني الكفاءة والفعالية وعدم الاستجابة للاحتياجات المختلفة للمواطنين وغيرها من المظاهر التي تعكس غياب مبادئ الحكم الرشيد في المجالس المحلية يحرم المواطنين من حقوقه في المشاركة في ادارة شؤون منطقته وفي الحصول على الخدمات بالإضافة الى أنه سوف يؤدي الى غياب التوزيع العادل للخدمات ويؤدي الى انخفاض مؤشرات التنمية البشرية المرتبطة بالفقر والامية والتدهور الصحي والبيئي وهو سوف يؤدي الى ضعف الثقة بين أطراف المجتمع.

كل هذه العوامل كانت متوفرة قبل اندلاع الثورة السورية في عام 2011 وكانت إدارة مرافق الدولة تتم بشكل مركزي وحتى المجالس المحلية كانت بترشيح من الحزب الحاكم وبلا صلاحيات تذكر وكانت تخضع للقانون 15 لعام 1971 الذي تراخى تطبيقه عشرات السنين بسبب عدم جدية النظام الحاكم في سورية لتفعيل المشاركة مع السكان المحليين في إدارة شؤونهم وخدماتهم و عندما بدأت الثورة السورية في ربيع عام 2011 قام النظام الحاكم بقطع الخدمات الاساسية عن كل المدن والبلدات الثائرة وسحب كافة العاملين في قطاع الخدمات والمجالس المحلية في هذه المناطق ضمن اطار تطبيق سياسة الحصار ومنع الغذاء والخدمات عن هذه المناطق لمعاقبة السكان بشكل جماعي وبعد منتصف عام 2011 شعر النظام الحاكم بخروج الأمور عن السيطرة ممكن دفعه الى اصدار بعض القوانين التي وعد بها المجتمع السوري كإصلاحات لنظام الحكم منذ عدة سنوات فأصدر المرسوم 107 المتضمن قانون الإدارة المحلية والذي أشار فيه لأول مرة الى مبدا اللامركزية في القانونين السورية ولكن لم يرى النور على أرض الواقع بشكل عملي كسابقه وأدى انقطاع الخدمات إلى تضرر عدد كبير من الأشخاص في كل مدينة أو بلدة في المناطق الثائرة و هنا بادر بعض الناشطين الى تنظيم أعمال الاغاثة والخدمات في هذه المناطق وتقديم بعض الخدمات الأساسية للمحتاجين منهم، لكن سرعان ما بدأ حجم الاحتياجات بالاتساع، للدرجة التي لم يعد

www.ldo-sy.org info@ldo-sy.org +90 531 701 00 15

يستطيع الأفراد أو المجموعات الصغيرة الاستمرار بتقديم الخدمات والمساعدة لوحدهم دون التعاون والتنسيق مع الآخرين وهنا بدأت تنشأ فكرة المجالس المحلية.

وكانت ادارة هذه المجالس تتم من قبل الأشخاص والمجموعات التي استطاعت أن تقدم خدماتها لعدد أكبر من المحتاجين. وكان أغلب الدعم المادي أو العيني يقدم من قبل أفراد سوريين داخل سورية أو خارجها، إلى أن أصبحت الحاجة كبيرة وبدأت حملات جمع التبرعات خارج سورية، وتمثل المجالس المحلية النواة الإدارية الرئيسة في المناطق المحررة وبالنظر لأهمية وجود مجالس محلية فعالة وذات مصداقية، فكان من الضروري العمل على تنظيمها من أجل تطويرها و تمكين المجتمعات المحلية من إدارة شؤونها وترسيخ ثقافة التوافق المجتمعي والحوار بين مكونات هذه المجتمعات بهدف تنميتها وتوفير الخدمات اللازمة للمواطنين وتحقيق الأمن والاستقرار فيها. وتم خلال السنوات الفائتة اعتماد لوائح وانظمة موحدة للإدارة المحلية من قبل وزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة وهذه اللوائح تستند الى القوانين والانظمة القائمة في سورية سابقًا بما يحافظ على وحدة القوانين والانظمة.

وسوف نتاول من خلال هذا التقرير جوانب الحوكمة الرئيسية للمجالس المحلية في مناطق المعارضة وكيف تطورت معتمدين بشكل رئيسي على مناطق محافظات درعا وريف دمشق و حلب كونها تشكل تجارب متمايزة نتيجة الظروف الخاصة بكل منطقة وسوف نعتمد على الدراسات السابقة و تقارير الجلسات المركزية مع العاملين السابقين في المجالس المحلية .

www.ldo-sy.org info@ldo-sy.org +90 531 701 00 15

الاطار القانوني للمجالس المحلية

في أواخر عام 2012 بدأت المجالس المحلية تظهر في المناطق التي تخرج عن سيطرة النظام بشكل متزايد وكانت عبارة عن مبادرات من السكان المحليين ولا تخضع الى نظام او حوكمة واضحة وتعتمد على الاجتهادات الشخصية على مستوى المجالس الفرعية ومجالس المحافظات فبدأ مجلس دوما في الشهر التاسع من عام 2012 بوضع لوائح خاصة بالانتخابات والاختصاصات ثم تولى الائتلاف الوطني لقوة الثورة والمعارضة بعد تشكيله فأصدر اللائحة الداخلية للمجالس المحلية في المحافظات عام 2013 وتضمنت 132 مادة واللائحة المالية المؤقتة للمجالس المحلية من 44 مادة ثم تم تشكيل الحكومة السورية المؤقتة التي تولت عن طريق وزارة الإدارة المحلية دعوة مجالس المحافظات و بعض مجالس المدن الكبرى و نقابات المحامين و المهندسين من خلال ورشة عمل في عنتاب في منتصف عام 2014 الى وضع اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية المستمدة في معظم احكامها من المرسوم 107 لعام 2011 المتضمن قانون الإدارة المحلية وبدأت تعميها على المجالس لتطبيقه وبادرت بعض المجالس لتطبيقه وعملت مجالس في درعا و الغوطة و حلب الى اصدار أنظمة داخلية مستمدة من اللائحة و عدلت عليها بعض أحكامها بما يتناسب والواقع في تلك المناطق ثم علمت وزارة الإدارة المحلية بالتعاون مع منظمة التنمية المحلية LDO على اصدار النظام المالي الموحد و النظام الداخلي للوحدات الإدارية ومكاتبها التنفيذية .

وخلال هذه الفترة فإن بعض المجالس المحلية لم تكن تعتمد الأنظمة الصادرة عن الحكومة السورية المؤقتة (النظام الداخلي - اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية والنظام المالي) وانما يتم العمل بدون أنظمة أو ان بعض المجالس لديها أنظمتها الخاصة ولكن أيضا كان هناك قسم جيد من المجالس اعتمد اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية الصادرة عن الحكومة السورية المؤقتة واصدر قرار باعتمادها ولا يتم تطبيق هذه اللائحة بشكل كامل، ولا توجد آليات واضحة لضمان تطبيقها في المجالس .ولكن مجالس المحافظات في درعا وريف دمشق وحلب اعتمدت اللوائح الصادرة عن الحكومة وان تفاوتت عملية التطبيق .

www.ldo-sy.org info@ldo-sy.org +90 531 701 00 15

أنواع المجالس المحلية

نص المرسوم 107 لعام 2011 و اللوائح الصادرة عن المعارضة على أن سورية تنقسم فيها الوحدات الإدارية الى (محافظة و مدينة وبلدة وبلدية) وهذا ما تم تطبيقه في معظم مناطق المعارضة ولكن ظهرت في بعض الأحيان نماذج أخرى في بعض المحافظات ففي درعا ظهر ما يسمى اتحاد المجالس المحلية الذي تم تأسيسه ابتداء في الكويت من قبل بعض المغتربين للعمل على إغاثة المناطق المحررة في درعا ثم انتقل للعمل من المناطق المحررة وقد حاول التأثير على المجالس الفرعية من أجل منافسة مجلس المحافظة ولكن لم يستمر بشكل فعال طويلا وظل موجود بشكل شكلي حتى تهجير أبناء محافظة درعا منها .

وكذلك ظهر في الغوطة الشرقية ما يسمى اتحاد مجالس قطاع المرج وهو تجمع لبعض المجالس الصغيرة في الغوطة الشرقية بهدف التنسيق لكن ظل يتبع مجلس المحافظة بمكتبها في الغوطة الشرقية حتى تهجير سكان الغوطة الشرقية للشمال السوري .

وفي محافظة حلب أيضا ظهر ما يسمى اتحاد مجالس الريف الشرقي و الشمالي بهدف التنسيق والتعاون ولكن أيضا تحت مظلة مجلس المحافظة كما قامت بعض الفصائل المسلحة المعارضة بتشكيل مجالس للإدارة المدينة حاولت منافسة المجالس المحلية في تقديم الخدمات ولكن لم يكتب لها النجاح في أغلب المحاولات .

تشكيل المجالس المحلية

في البداية تم تشكيل مجالس للمحافظات بشكل توافقي من قبل الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة من أجل توزيع الدعم على المناطق المحررة وادارتها ولكن لاحقا تم العمل على تشكيل مجالس للمحافظات من خلال انتخابات من قبل مرشحين من مختلف المناطق المحررة .

و تم تشكيل اول مجلس محافظة في حلب منتخب بتاريخ 2013/3/3 من قبل هيئة عامة ممثلة لكافة المجالس الفرعية في المحافظة بمؤتمر عقد في مدينة عنتاب التركية و بإشراف الائتلاف الوطني ولم تكن هناك لوائح ناظمة للتشكيل واضحة ..

بينما تم تشكيل مجلس محافظة ريف دمشق بانتخاب من قبل هيئة عامة أيضا في الشهر الرابع من عام 2014 بإشراف وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة بالاستناد الى اللوائح التي وضعها الائتلاف الوطني

www.ldo-sy.org info@ldo-sy.org +90 531 701 00 15

وفي الشهر التاسع من عام 2014 وبإشراف وزارة الإدارة المحلية تم انتخاب مجلس محافظة درعا في الداخل بالاستناد الى اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية كما عملت مجالس المحافظات على تشكيل مديرية المجالس للعمل على تشكيل المجالس المحلية الفرعية بشكل دوري حيث كانت مدة المجالس المحلية في البداية ستة أشهر ثم تم اعتماد مدة عام من خلال اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية ولكن لم تكن تجرى الانتخابات سواء لمجالس المحافظات او للمجالس الفرعية بشكل منتظم وفق المدد المحددة تبعا للظروف الخاصة بكل منطقة .

هيكلية المجالس المحلية و اختصاصاتها

كانت هيكلية المجالس تتكون من سلطة تقرير وهي المجلس المحلي و سلطة تنفيذ و هي المكتب التنفيذي وهي أيضا مستمدة من المرسوم 107 لعام 2011 وقد أكدت عليها اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية الصادر عن الحكومة المؤقتة وكانت اللوائح تنص على ان اجتماعات المجلس المحلي يجب أن تكون شهرية و اجتماعات المكتب التنفيذي أسبوعية .

ولكن في التطبيق العملي كانت اجتماعات مجلس المحافظة في درعا غير دائمة و الدور الأكبر كان للمكتب التنفيذي حيث لم ينعقد مجلس المحافظة الا لمرات معدودة و لم يمارس دوره في إقرار الخطط والمشاريع وأخذ هذا الدور المكتب التنفيذي وبالإضافة الى اختصاصاته .

وفي محافظة ريف دمشق ونظرا لتقطع أوصال المناطق المحررة في المحافظة وتوزع أعضاء المجلس على تلك المناطق فكانت اجتماعات مجلس المحافظة تتم على السكايب ووسائل التواصل الاجتماعي مما جعل هذه الاجتماعات غير فعالة وهذا الامر شمل اجتماعات المكتب التنفيذي للمحافظة أيضا ومع الأيام اخذ مكتب مجلس المحافظة في الغوطة الشرقية يمارس دورا فعالا في ظل غياب باقي المناطق حتى انحسر دور مجلس المحافظة بشكل فعلي على الغوطة الشرقية .

وفي محافظة حلب كان الامر مختلفا حيث مارس مجلس المحافظة دروه بشكل فعلي من خلال اجتماعاته الدورية المنتظمة وكذلك المكتب التنفيذي ولكن استهداف مكاتب مجلس المحافظة بشكل متكرر من قبل قوات النظام أدى الى انتقاله لعدة أماكن وأفقده الكثير من الموارد البشرية و المادية .

www.ldo-sy.org info@ldo-sy.org +90 531 701 00 15

وعلى صعيد الاختصاصات مارست مجالس المحافظات العديد من الاعمال :

ففي محافظة درعا عمل مجلس محافظة درعا على الاشراف على تشكيل المجالس المحليه الفرعية و فعل عمل مديرية المصالح العقارية و مديرية للنقل و دائرة الأحوال المدنية و دعم المجالس المحلية الفرعية بمادة القمح برئاسة الدكتور يعقوب العمار من القمح الموجود بالصوامع حسب عدد السكان لكل مجلس ، وعمل على شراء القمح من المزارعين بأسعار منافسة للنظام وبيعه لاحقاً لمؤسسة الحبوب التي تقوم بدورها بطحنه وبيعه للمجالس المحلية بأسعار تشجيعية وكان مجلس المحافظة يأخذ نسبه من الشراء والبيع يتصرف بها كرواتب لأعضاء المكتب التنفيذي والموظفين وساهم المجلس في تفعيل مديرية النظافة و المياه وعمل على ترميم المدارس ودعم الجانب الطبي والتعاون مع الدفاع المدني .

وفي محافظة ريف دمشق اقتصرت اعمال المجلس على الإغاثة في بداية تشكيله ثم مالبثت أن تطورت الخدمات التي يقدمها بعد انتقاله الى الغوطة الشرقية حيث نفذ الكثير من المشاريع وخاصة في الغوطة الشرقية مشاريع الامن الغذائي وخاصة الزراعة و القمح والمخابز و فعل مديرية الخدمات العامة لتنفيذ أعمال النظافة والصرف الصحي والإشراف على العملية التعليمية والامتحانات بالتعاون مع مديرية التربية في الحكومة المؤقتة وعمل المجلس على الاشراف على تشكيل المجالس الفرعية ولكن كان دوره ضعيف وخاصة خارج الغوطة الشرقية ودعمت المكاتب الإعلامية في المجالس الفرعية وقد أثر الحصار على استدامة وأثر هذه الخدمات سلبا

وفي محافظة حلب سعى مجلس محافظة حلب منذ تأسيسه على تقديم الخدمات الأساسية للموطنين في مختلف مناطق المحافظة بداية بتنظيم تقديم الطحين و الافران و المطاحن والإغاثة ومديرية النقل ثم انتقل الى تنظيم عمل المجالس المحلية من خلال تشكيل أولا المكتب القانوني الذي تطور لاحقا الى مديرية المجالس المحلية كذلك تم انشاء مكتب التربية والتعليم الذي أشرف على التعليم و المدارس والامتحانات بالتعاون مع المنظمات والحوكمة المؤقتة .وقد تأثر مجلس المحافظة نتيجة القصف المتكرر لمكاتب المجلس و أدى الى الخسارة المتكررة للمناطق المحررة لانتقال المجلس الى عدة مناطق جغرافية وهذا أثر على الكوادر البشرية و الموارد المادية وهذا اثر سلبا على الخدمات التي يقدمها المجلس بالإضافة الى عدم وجود مورد مالي ثابت وعدم تطوير نظام جباية لمساعدة المجالس على تقديم الخدمات الأساسية بصورة مستدامة ومنافسة المنظمات للمجالس في بعض الأحيان في تقديم الخدمات وعدم التنسيق معها وتوجه المنظمات الداعمة الى المجالس الفرعية دون التنسيق مع مجلس المحافظة في معظم الأحيان كل ذلك أدى لعدم فعالية و استدامة الخدمات الأساسية

www.ldo-sy.org info@ldo-sy.org +90 531 701 00 15

الرقابة على المجالس المحلية

نص المرسوم 107 لعام 2011 و اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية على أنواع الرقابة على المجالس المحلية حيث تتشكل من رقابة رسمية وتنقسم الى داخلية و خارجية و رقابة شعبية وهي رقابة المواطن والمنظمات و الاعلام .

-ففي مجلس محافظة درعا تم تشكيل مكتب للرقابة مكون من ممثلين من نقابة المحامين و دار العدل في حوران من ثلاثة أشخاص للنظر في الشكاوى من المجالس الفرعية و المواطنين وكانت اللجنة تقدم تقريرا كل شهر ونصف للمكتب التنفيذي للمحافظة حول الشكاوى ومعالجتها وفي الدورة الثالثة من عمل المجلس تم تكليف عضو مكتب تنفيذي للإشراف على اللجنة ولم يكن هناك أي رقابة خارجية على المجلس من قبل الحكومة المؤقتة وكان هناك لقاءات دورية مع ممثلي المجالس الفرعية للاستماع لاحتياجاتهم .

-بينما في مجلس محافظة ريف دمشق لم يكن هناك مكتب متخصص بالرقابة وكان هناك لقاءات دورية مع السكان المحليين وكان يتم ارسال تقارير مالية للحكومة السورية المؤقتة بشكل سنوي للاطلاع على الميزانية الختامية للمجلس .

-وكان لدى مجلس محافظة حلب مكتب للرقابة مكون من لجنة مشكلة من المجلس للرقابة الإدارية والمالية وكانت تصدر تقاريرها لمجلس المحافظة وكانت الهيئة المركزية للرقابة الإدارية و المالية في الحكومة السورية المؤقتة أيضا تمارس أحيانا دورا رقابيا على بعض مديريات مجلس المحافظة كما أن المكتب القانوني في مجلس المحافظة كان يتلقي الشكاوى من المجالس الفرعية حول تنازع الاختصاص فيما بينها وحول المشاكل المتعلقة بتوزيع الإغاثة على المجالس الفرعية .

www.ldo-sy.org info@ldo-sy.org +90 531 701 00 15

اما على صعيد التعامل مع المنظمات الدولية و المانحة فقد عمل مجلس محافظة درعا على الاستفادة من مشاريع صندوق الائتمان في ترميم المدارس و مشاريع النظافة والمياه كما استفاد من مشروع زراعة القمح وشرائه من الفلاحين بدعم من مؤسسة الهلال الأحمر القطري و وحدة تنسيق الدعم ACU والمؤسسة العامة لإكثار البذار وكذلك عمل مجلس المحافظة على استثمار موارد شبكة الكهرباء والمياه وتراخيص الابار والمتعهدين لدعم موارده المالية وكان مجلس المحافظة يعاني من صعوبة ادخال المعدات والأموال من الحدود الأردنية وعدم وجود منافذ حدودية تجارية معه اما مجلس محافظة ريف دمشق وخاصة في الغوطة الشرقية ونتيجة الحصار في معظم مراحل وجوده فيها فقد عانى من ضعف الموارد وغلاء الأسعار ولم يكن هناك موارد ذاتية للمجلس وكانت خدماته مجانية وكان هناك تواصل مباشر مع المانحين الدوليين لتنفيذ مشاريع زراعية و اغاثية . اما مجلس محافظة حلب فكان وضعه أفضل حالاً من حيث توفر منافذ حدودية مع تركيا مما سمح للعديد من المنظمات الدولية بالعمل معه على مشاريع متعددة في المحافظة حيث قام مجلس المحافظة بتنفيذ ستة افران خبز وكان يحصل على نسبة 25٪ من أرباح الافران كدخل للمجلس وقام أيضا بتنفيذ مطحنتين للقمح أيضا وحصل عدة مرات على نفقات تشغيلية للمجلس من عدد من المنظمات الدولية لعدة أشهر .

قد ساهم عدم وجود موارد ذاتية للمجالس المحلية واعتمادها على الدعم الخارجي في عدم استقرار أعمالها وخدماتها وتفاوتها من فترة الى أخرى ففي بداية تشكيل مجالس المحافظات وصل دعم من خلال الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة عام 2013 لتشكل المجالس وتقديم الخدمات في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام بما يعادل مليون دولار لكل من محافظة حلب وريف دمشق و 500 الف دولار الى محافظة درعا ومع بداية تشكيل الحكومة السورية المؤقتة ومباشرتها لعملها في عام 2014 أيضا تم العمل على توزيع رواتب للمجالس المحلية في الشمال السوري لمدة شهريين متتابعين شملت مجالس المحافظات والمجالس الفرعية ومبالغ مقطوعة لمجالس محافظات ريف دمشق و درعا ساهمت هذه المبالغ في تقديم الخدمات وتشكيل المجالس الفرعية ودعمها .

www.ldo-sy.org info@ldo-sy.org +90 531 701 00 15

Local Development
Organization
منظمة التنمية المحلية

+90 531 701 0015

info@ldo-sy.org

www.ldo-sy.org