



مدخل لتوصيف العلاقة بين الحكومة المؤقتة والمجالس المحلية

2022 / 12 / 15

محمد سليمان دحلا 

ورقة عمل قدمت في ورشة: معضلة المركزية واللامركزية في
محاولة توصيف نمط الحكم المحلي



NMA
for
Contemporary
Research



NMA

for
Contemporary
Research

«مركز نما للأبحاث المعاصرة»

مؤسسة بحثية مستقلة غير ربحية تُعنى بتقديم الدراسات والأبحاث السياسية والاقتصادية والاجتماعية حول القضية السورية، لإسناد صناع القرار والمجتمع بالمعلومات والتحليلات العلمية المساهمة في اتخاذ القرارات العقلانية، وزيادة الوعي وتحقيق التنمية السياسية للوصول إلى تمكين المجتمع.

تأسس المركز في أيلول 2019 في الشمال السورية كمؤسسة ريادية في تقديم الدراسات والأبحاث المعمقة لصناعة سياسات أكثر فاعلية من خلال استجلاب المعلومة الصحيحة وإخضاعها لعملية تحليلية علمية للوصول إلى النتائج المنطقية التي يمكن الاستناد إليها في عملية صناعة القرار الرشيد.

جميع الحقوق محفوظة © مركز نما للأبحاث المعاصرة - 2022

www.nmaresearch.com

تمهيد:

ترتبط مفاهيم المركزية واللامركزية ومضامينها بوظائف الدولة التشريعية منها والتنفيذية والقضائية وكذلك الاجتماعية والاقتصادية، لا سيما بعد أن أصبح مطلوباً من الدولة المعاصرة أن تتدخل بشكل مباشر لتأمين الرعاية الاجتماعية وكذلك الاقتصادية للمواطنين على شكل سياسات وبرامج توفر خدمات التعليم والرعاية الصحية وتوفير فرص العمل والسكن والحد من البطالة ومكافحة الفقر ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة وسوى ذلك من الأعباء والمهام ويقصد بالمركزية بصفة عامة تركيز وظائف الدولة في يد هيئة رئيسية واحدة، ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فرداً أو لجنة أو مجلساً. فتتجلى المركزية هنا في كافة الوظائف: مركزية السياسية، ومركزية اقتصادية، ومركزية إدارية.

فيما يقصد باللامركزية عامة توزيع وظائف الدولة كلاً أو جزءاً فيما بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية إقليمية أو مرفقية تمارس صلاحياتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها، ويتباين مدى تفويض الصلاحيات أو نقلها من الحكومة المركزية للوحدات اللامركزية من دولة إلى أخرى تبعاً لعوامل ذاتية وموضوعية متعددة، وعليه تختار الدولة أسلوبها في القيام بوظائفها بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

تاريخياً غالباً ما لجأت الدول إلى أسلوب المركزية مع بداية نشوئها، وعندما استقرت أمورها وكبر حجمها وازدادت واجباتها وأعباؤها وتوسعت خدماتها، تحولت إلى أسلوب اللامركزية للنهوض بتلك الأعباء لكي تتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة والتخطيط القومي، وكذلك لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم وتقدير وإشباع حاجاتهم من خلال المشاركة في عمليات التخطيط وصنع القرار المحلي وصولاً إلى تحقيق معدلات عالية من النمو على المستويات الإقليمية المحلية وبالتالي على المستوى القومي.

ومن نافلة القول إن السياق التاريخي أكد أن الدول التي تبنت النمط المركزي الشديد ترسخ فيها الاستبداد وازدادت الهوة بين الحكام والمحكومين وفشلت في القيام بوظائفها كلياً أو بنسبة كبيرة فلم تستطع مواكبة التقدم والازدهار الاقتصادي والاجتماعي والتقني الذي

حققت الدول التي اعتمدت النمط اللامركزي القائم على الاستثمار الأمثل للموارد البشرية قبل المادية.

وبالنسبة للامركزية، يميز الدارسون بين نوعين من اللامركزية، ولا شك أن معيار التصنيف هنا هو حجم ونوع الوظائف التي يتم تفويضها أو نقلها من الحكومة المركزية إلى الهيئات الإقليمية والمحلية، فإذا كانت الوظائف المنقولة هي من نوع الوظائف التنفيذية (وظائف إدارية) التي تقوم بها مؤسسات الإدارة العامة فاللامركزية إدارية، وإذا كان التوزيع يتجاوز الوظائف التنفيذية ليتناول بعضاً من الوظائف التشريعية أو القضائية أو الأمنية (وظائف سياسية) فيطلقون عليها اللامركزية السياسية.

ولعل ذلك التصنيف للامركزية هو تصنيف نظري وغير دقيق إذ لا يمكن للامركزية أن تكون مطلقة تتضمن نقلاً كاملاً لكافة وظائف الدولة من المركز إلى الأقاليم، وإلا أورثت تقسيم الدولة نفسها بتوزيع سلطتها وسيادتها على الهيئات الإقليمية وليس توزيع وظائفها وحسب، بالمقابل وجدنا أن المركزية المطلقة أورثت فشل الدولة وانهارها وهو ما فرض على الحكومات التوجه نحو اللامركزية بشكل تدريجي بدءاً من توزيع الوظائف التنفيذية جزئياً ثم كلياً وصولاً إلى توزيع جزئي فقط للوظائف السياسية الأخرى للدولة، ففي جميع الحالات التطبيقية للمفهوم تحتفظ الحكومة المركزية في العاصمة بالوظائف السياسية التي تعبر عن وحدة الدولة وسيادتها حتى في أشد الدول لامركزيةً كالدول الفيدرالية أو المركبة، كذلك تحتفظ الحكومة المركزية في العاصمة بالإشراف والرقابة على عمل الهيئات المحلية بما يضمن ليس الوحدة السياسية للدولة وحسب، وإنما انسجام واتساق السياسات العامة في الدولة، كما يضمن التنمية المتوازنة بين الأقاليم ومستوى متناسب من إشباع الاحتياجات بين مختلف وحدات اللامركزية وبما يضمن وحدة شعب الدولة أيضاً.

ومؤدى ذلك أن مفهوم اللامركزية هو مفهوم نسبي وتختلف تطبيقاته من دولة إلى أخرى حتى فيما بين الدول الفيدرالية نفسها، وإذا كان التصنيف النظري للامركزية إلى إدارية وسياسية قائم على معيار نوع الوظائف الموزعة هل هي تنفيذية وإدارية فقط، أم تنفيذية وتشريعية وقضائية، فإن مستوى اللامركزية المطبق في الدولة يعتمد على الحجم النسبي للوظائف السياسية التي يتم نقلها للوحدات اللامركزية الإقليمية والمحلية، إذ من المستحيل عملياً وجود نقل كامل لتلك الوظائف وإلا كنا أمام زوال الكيان القانوني للدولة ليحل محله كيانات جديدة. وإذا كان من الممكن أن تكون المركزية شديدة أو حتى

مطلقة فلا يمكن للامركزية إلا أن تكون نسبية تختلف نسبتها من دولة إلى أخرى بحسب عواملها وظروفها الذاتية أولاً، وهذا يفسر التفاوت في التطبيق بين الدول التي تعتمد نمط اللامركزية.

وفق ما تقدم فإن ما يطلق عليه باللامركزية الإدارية هو ليس سوى مستوى من مستويات اللامركزية وليس نوع من أنواعها، وهذا المستوى نفسه من الممكن أن يكون كلياً بمعنى التوزيع لكامل الوظائف التنفيذية بين المركز والأطراف، كما من الممكن أن يكون جزئياً بحسب حجم الوظائف التنفيذية المنقولة للمحليات، بينما في باقي الوظائف فالتوزيع جزئي ونسبي وليس كلياً أو مطلقاً، لذلك يضطر بعض الدارسون أو السياسيون لاستخدام صفة الموسعة بإضافتها لعبارة اللامركزية الإدارية بمعنى أنها لامركزية أكثر من إدارية وأقل من سياسية، وهذا يؤكد ما ذهبنا إليه من أن ذلك التصنيف نظري فقط، وليست تلك سوى مستويات للامركزية والتي يتضح مضمونها عندما يتم تحديد الوظائف المنقولة من المركز إلى الوحدات اللامركزية وهيئاتها بموجب القانون الصادر عن السلطة التشريعية أو بموجب دستور الدولة، وإذا ما أردنا الحديث عن أنواع للامركزية فيمكن التكلّم عن لامركزية تنفيذية أو تشريعية أو اقتصادية أو أمنية أو قضائية تبعاً لنوع الوظائف المنقولة.

بناءً عليه يمكن القول إن أدنى مستوى للامركزية هو ذلك الذي يبدأ بموجب نقل قانوني من قبل السلطة التشريعية للصلاحيات والسلطات والمسؤوليات التي كانت بالأصل من اختصاص الحكومة المركزية في العاصمة إلى الوحدات الإقليمية والمحلية مع الاحتفاظ للحكومة بصلاحيات الاشراف والرقابة على هيئات الإدارة الإقليمية والمحلية، ويصل إلى حد النقل الدستوري لتلك الصلاحيات والمسؤوليات لتصبح اختصاصاً أصيلاً لهيئات الحكم المحلي بموجب القانون التأسيسي للدولة فتصبح الأقاليم متمتعة بكامل مظاهر السيادة الداخلية بينما تكون مظاهر وحدة الدولة وسيادتها الخارجية من اختصاص الحكومة المركزية التي يتركز اهتمامها بالتخطيط على المستوى القومي وممارسة السياسة الخارجية وإدارة الملفات السيادية بما يضمن وحدة الدولة وتماسكها وهو من نشاهده في الدول الفيدرالية.

أما عدم التركيز الإداري وتفويض الصلاحيات والمسؤوليات من قبل الحكومة المركزية بإرادتها المنفردة فهو ليس إلا ضرب من المركزية.

خلاصة القول: ثمة علاقة تناسبية عكسية بين المركزية واللامركزية فكلما زادت الأولى نقصت الثانية والعكس صحيح، ولكن في جميع الأحوال لا يمكن القطع بين النمطين بشكل كلي، فحتى في أعلى مستويات اللامركزية (الفيدراليات) هناك صلاحيات ومسؤوليات تبقى بيد الحكومة المركزية بالحد الذي يكفي لتمكينها من ممارسة أدوار رقابية أو تنسيقية على هيئات الحكم الإقليمي، وكذلك هناك صلاحيات ومسؤوليات بيد هيئات الحكم المحلي الإقليمي على هيئات الإدارة المحلية الفرعية، ولا شك أن حجم تلك الصلاحيات مرتبط بالحجم الجغرافي والسكاني لوحدات اللامركزية. بعبارة أخرى تبقى هناك صلاحيات إشرافية وتوجيهية ورقابية بيد الحكومة المركزية على حكومات الأقاليم وكذلك صلاحيات مشابهة لحكومات الأقاليم على المجالس المحلية الفرعية للمدن والبلدات، بهذا المعنى يمكننا اعتبار أن حكومة الإقليم (مجلس المحافظة) تتبع نمط المركزية بما لها من سلطات توجيهية وإشرافية على الهيئات المحلية الفرعية (المجالس المحلية) وهي وحدات لامركزية تمارس الصلاحيات التنفيذية ضمن حدودها الإدارية.

واقع اللامركزية في المناطق المحررة:

1- فجوة قانونية:

أصدرت وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية في العام 2014 وهي مستمدة من المرسوم 107 لعام 2011 المتضمن قانون الإدارة المحلية، والتي نصت في الفقرة الأولى من المادة السابعة على: تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي: المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية، وتعتبر المجالس المحلية للوحدات الإدارية ممثلاً لإرادة الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية.

ولو أسقطنا هذا النص على المناطق المحررة التي انحسرت إلى ما اطلع على تسميته بمناطق الجيش الوطني، وهي ثلاث مناطق حملت اسم عمليات عسكرية مشتركة مع الجيش التركي وهي درع الفرات ونبع السلام وغصن الزيتون، نلاحظ بأنها فقط جزء من محافظة واحدة هي محافظة حلب وتحديدًا في الريف الحلبلي خارج مركز المحافظة، وكذلك ينعدم الرابط الطرقي بين منطقة نبع السلام مع المنطقتين الأخريين، ومؤدى ذلك أنه وفقاً

للتقسيمات الإدارية المعتمدة في قانون الإدارة المحلية ولائحته الصادرة عن الحكومة المؤقتة، لا يمكن الحديث من الناحية الجغرافية عن الوحدة الإدارية الأكبر بموجب النص المعتمد وهي المحافظة التي تتألف من وحدات إدارية فرعية هي المدن والبلدات والبلديات.

ويلاحظ أيضاً أن تحديد الوحدات الإدارية ومجالسها المحلية يعتمد على القرار 1378 لعام 2011 الذي يصنف الوحدات الإدارية بحسب عدد السكان في كل منطقة وفقاً للإحصاء السكاني للمكتب المركزي للإحصاء التابع لحكومة النظام للعام 2004 وتعديلاته للعام 2011 وفق معدل النمو السكاني.

ومن نافلة القول إن حالة النزوح والتبدلات السكانية قد فرضت واقعاً مغايراً لما كان عليه الحال قبل الـ 2011 في سوريا عموماً وفي الشمال السوري خصوصاً الذي يغصّ بأضعاف مضاعفة من عدد سكانه بحسب القيد المدني، وهو معيار تصنيف الوحدات الإدارية الذي ينعكس على هيكلياتها التنظيمية وعدد أعضاء مجالسها ومكاتبها التنفيذية، ناهيك عن الأعباء الكبيرة الملقاة على عاتقها لجهة تلبية احتياجات السكان مقيمين ومهجرين.

كذلك لم تتقيد المجالس المحلية المعتمدة في وزارة الإدارة المحلية للحكومة المؤقتة بالنصوص القانونية من حيث طريقة تشكيلها بالانتخاب أو التوافق مع بعض الاستثناءات والطفرات.

كذلك ثار جدل حول شرعية مجالس المحافظات التي تم إعادة تشكيلها بعد التهجير وإمكانية قيامها بمهامها وخارج نطاق حدودها الإدارية خصوصاً وأن اللائحة التنفيذية لم تعط جواباً على هذه الإشكالية.

وإذ أشارت المادة الثامنة من اللائحة إلى أن الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية تمثل المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية بقيت النسبة الأكبر من المقيمين وهي شريحة المهجرين خارج سياق ذلك التمثيل ترشيحاً أو انتخاباً، مع ملاحظة غياب إحصاء سكاني حديث مما يمنع إمكانية إصدار لوائح شطب تضم هيئة الناخبين وكذلك غياب نظام انتخابي واضح تجري بموجبه انتخابات المجالس المحلية.

كذلك قامت وزارة الإدارة المحلية في أواخر العام 2016 بإصدار القرار رقم 7 متضمنا النظام الداخلي لمجالس الوحدات الإدارية ومكاتبها التنفيذية ليطبق على جميع المجالس المحلية في المناطق المحررة، ولكن من الناحية العملية لم تعتمد المجالس المحلية بل إن بعضها يعمل بشكل عشوائي دون وجود أي نظام داخلي يضبط عملها وبعضها يضع نظامه الداخلي الخاص به.

2- ازدواجية في المرجعية الإدارية:

بعد تحرير المناطق من قبل الجيشين الوطني والتركي بدأت تركيا بمساعدة السوريين على تشكيل المجالس المحلية لتقوم بوظائف الإدارة المحلية في مدن وبلدات تلك المناطق، حيث يوجد في كل مجلس محلي منسق تركي ينسق بين المجلس المحلي والولاية التي يتبع لها ذلك المنسق وكل مجلس يرتبط بشكل ما من التعاون والتنسيق مع الولاية في تركيا القريبة منه جغرافيا، فمحلي اعزاز يرتبط مع ولاية كلس ومحلي عفرين مع ولاية غازي عنتاب، وكذلك في كل مكتب من مكاتب المجلس هناك منسق تركي، فعلى سبيل المثال هنالك في كل مجلس محلي مكتب للتربية ومنسق تركي للمكتب يتبع لمنسق المنطقة، فمنسق المكتب التعليمي لمجلس عفرين المحلي يتبع لمنسق منطقة غصن الزيتون، والمنسقون عموما لا يتمتعون بتوصيف رسمي ولا يصدر عن قرارات مكتوبة.

وبالتالي تأثرت الإدارة المحلية بشكل كبير بالتجربة التركية التي شهدت تطورا كبيرا في السنوات الماضية في مفاهيم السلطة المحلية واللامركزية الواسعة التي أدت دورا تنمويا كبيرا في تركيا، بينما قانون الإدارة المحلية السوري واللائحة التنفيذية المستمدة منه لم تحظ بفرصة اختبار عملي للتدرب الجماعي على التجربة اللامركزية وتطويرها وتصحيح الأخطاء نتيجة لاعتماد النظام المركزي لأربعة عقود سبقت الثورة، ليتم تطبيق نموذج متطور نسبيا بشكل مفاجئ وبغياب التأطير القانوني المفهوم من قبل المجتمع المحلي والقيادات المحلية على حد سواء.

3- لامركزية ما دون اقليمية مطلقة:

من الناحية العملية تتمتع المجالس المحلية الفرعية بصلاحيات كبيرة لدرجة أن كل مجلس يشبه حكومة كاملة الصلاحيات ويتقوم بكافة وظائف الحكومة المركزية التنفيذية والتشريعية وبقيت التبعية للحكومة المؤقتة تبعية اسمية لا أكثر، فهي تتشكل بعيدا عن

الآليات الواردة في اللائحة التنفيذية ويمكن لكل مجلس أن يضع نظامه الداخلي الخاص به دون التقيد بأي نظام قانوني معتمد من الحكومة المؤقتة، في الوقت الذي تغيب فيه الوحدة اللامركزية الإقليمية (المحافظة) التي من المفترض أنها المركز الإقليمي الذي ترتبط به المجالس المحلية الفرعية.

وعلاوة على غياب الرقابة الشعبية الفعلية وغياب آليات منتظمة للشكوى والتواصل مع الجمهور والمشاركة والشفافية وتدفق المعلومات، يبدو أن الرقابة الحكومية على عمل المجالس المحلية غائبة أيضاً سواء لجهة الرقابة المالية أو الرقابة الإدارية، ولا غرابة في ذلك لأن الحكومة المؤقتة نفسها تغيب عنها تلك المبادئ الحوكمية نتيجة لغياب المرجعية التشريعية الرقابية.

الخلاصة:

إن غياب المركزية الحكومية أو انفصالها عن اللامركزية المحلية في المناطق المحررة مع تأثير الإدارة المحلية بالتجربة التركية من دون وجود أساس ومرتكز قانوني واجتماعي وثقافة اجتماعية واعية بمفهوم اللامركزية والحكم المحلي، خلف نموذجاً حوكمياً شاذاً بدت فيه المجالس المحلية أشبه بحكومات فعلية تفتقر للشرعية الشعبية والمشروعية القانونية وتستعصي على الحوكمة الرشيدة.