# الإدارة المحلية في محافظة دير الزور

## نموذج مقترح

الصورة لأحد أحياء مدينة دير الزور تظهر الدمار في البنية التحتية


منظمة العدالة من أجل الحياة
Justice for Life Organization
JFL



كانون الثاني/ يناير 2017

JFL.ngo @JFLngo

# الإدارة المحلية في محافظة دير الزور

## نموذج مقترح

**مقدمة:**

شكّلت تجربة مجالس الإدارة المحلية في محافظة دير الزور، الشكل الأنضج لتصاعد الحراك المدني، والتحدي الأبرز لقوى الثورة بإدارة المناطق التي خرجت عن سيطرة الحكومة السورية في المحافظة، وعلى الرغم من ما عانته من مصاعب وكبوات، إضافة إلى عدم نضوجها بالشكل الذي يؤهلها لأن تكون البديل المقنع لإدارة مفاصل الحياة في مجتمعاتها المحلية، وذلك يتعلق بشكل أساسي بحداثة التحربة ونقص الخبرة الإدارية وقلة الإمكانيات، والأهم هو عدم تمكنها من تحقيق استقلالية سلطتها عن سلطة الحكومة بشكل كامل، إلّا أنّ تلك المجالس المحلية الناشئة، كإطار تنظيمي وإدارات خدمية قدمت نموذجاً جيداً للإدارة أخذ بالتصاعد والنضوج بفعل الزمن إلى أن سيطر تنظيم الدولة الإسلامية على المحافظة، وقضى على إمكانية استمرار تلك البنى الإدارية، وأقام نظام حوكمته الخاص على أنقاضها.

وفي ظل المتغيرات السياسية والعسكرية الخاصة بسوريا، الإقليمية والدولية، والتوافق الدولي على محاربة الإرهاب وانتزاع المناطق التي سيطر عليها تنظيم الدولة الإسلامية، تأتي أهمية إعادة بناء وتفعيل تلك البنى المحلية لإدارة مناطقها والتحكم بمواردها، وخصوصاً أن قوى الأمر الواقع التي تحرر المناطق من سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية تعمل على تشكيل مجالس إدارة محلية مرتبطة بها متجاهلين خيارات السكان المحليين.

**-هدف الورقة:**

تهدف الدراسة إلى تقديم مقترح للإدارة المحلية في محافظة دير الزور في ظل الظروف الراهنة للمحافظة واحتمالاتها المستقبلية.

فعلى الرغم من عدم وضوح شكل الدولة المستقبلية في سوريا، إلا أنّها على الأرجح لن تبقى دولة شديدة المركزية كما كانت تحت حكم نظام البعث بسبب تغير الظروف السياسية، المحلية والإقليمية والدولية منذ اندلاع الثورة فيها، وما رافقها من تغيرات بنيوية طالت الاجتماع والاقتصاد والسياسة.

إضافة إلى ما تشهده البلاد من صراع متعدد المستويات وحروب متداخلة، تاتي خصوصية محافظة دير الزور من كونها واقعة تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، فهي لن تشذ عن سياق التفاهمات السياسية الدولية والإقليمية في الحرب على الإرهاب، وبالتالي فإنها إبّان تحريرها من سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، هناك تخوفٌ عام لدى أهالي المحافظة من أنا ينالها ما نال مناطق ومدناً شبيهة تحررت حديثاً من سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية على يد قوى مختلفة التحالفات، حيث أن قوّى الأمر الواقع احتفظت بالمناطق التي تحت سيطرتها وأدارتها عبر تشكيل مجالس إدارة مدنية مرتبطة بها، في حين يتوجب تسليم إدارة هذه المناطق إلى إدارة محلية منتخبة أو متوافق عليها –بالحد الأدني– من أهالي المنطقة، بينما يقتصر دور القوى العسكرية المساهمة في تحريرها على الحماية وضبط الأمن في المنطقة.

**-خلاصة الأبحاث السابقة:**

خلص بحثان أجريا لتقييم تجربة مجالس الإدارة المحلية في محافظة دير الزور إلى عدد من النتائج التي تصف مواطن الخلل في تلك التجربة في محافظة دير الزور، ففي بحث "تقييم تجربة المجالس المحلية في محافظة دير الزور"[1]، كانت أهم الاستنتاجات المتحصل عليها خلال البحث هي:

1- الفروقات ما بين الهياكل التنظيمية لمجالس الإدارة المحلية التي تشكّلت بجهود الناشطين والثوار، وبين مجالس الإدارة المحلية التي تشكّلت بإشراف مؤسسات المعارضة.

2- عدم وجود نظام داخلي ناظم لعمل مجالس الإدارة المحلية وطرق إدارتها وشكل ارتباطها ببعضها البعض، مما أدى لفشل في تنظيم عمل عدد كبير من المجالس والهيئات الخدمية المرتبطة بها.

3- ضعف الخبرة الإدارية والمهنية لدى الكثير من أعضاء مجالس الإدارة المحلية، خصوصاً الشباب كونهم لم يمرّوا بتجارب إدارية سابقة.

4- اعتماد مجالس الإدارة المحلية بجزء كبير من أعمالها على مؤسسات وموظفي نظام الأسد، ولم تحقق الاستقلالية الإدارية عن سلطته بسبب ضعف التخطيط والإمكانيات.

[1]) فيصل دهموش المشهور، تقييم تجربة المجالس المحلية في محافظة دير الزور، وحدة دراسات المجلس الأعلى للإدارة المحلية، نيسان 2015.

5- التأثير السلبي لطرق عمل مؤسسات المعارضة الداعمة لعمل مجالس الإدارة المحلية، من حيث التضارب في طريقة العمل والتنافس السياسي فيما بينها، مما أثر على تشكيل وعمل مجالس الإدارة المحليّة.

6- عدم مشاركة الكفاءات المهنية والعلمية والإدارية في عمل مجالس الإدارة المحلية، وذلك بسبب قلة الدعم المالي لهذه المجالس، وعدم قدرتها على دفع الرواتب لهم، إضافة لعزوف أصحاب الكفاءات عن المشاركة لعدم ثقتهم باستمرار هذه البنى التنظيمية لما ظهر عليه أعضاؤها من تنافس على السلطة.

7- غياب الشفافية الإدارية والرقابة على أعمال مجالس الإدارة المحلية، مما أدى لفتح الباب واسعاً أمام الفساد الإداري والمالي داخل المجالس المحليّة.

8- عدم وجود قوة تنفيذية تتبع لمجالس الإدارة المحلية ســـاهم في عدم تنفيذ العديد من قراراتها وعدم إدارة موارد المنطقة، وعدم مقدرتها على توفير الأمن في مناطقها أو الحماية لأعضائها.

كما خلص بحث "المجالس المحلية في دير الزور-السيرورة والآفاق المستقبلية"[2]، إلى مؤشرات هامة فيما يخص عدم نجاح مجالس الإدارة المحلية في محافظة دير الزور بتأدية الدور المنوط بها بشكل جيد، وفقاً لاستبيان أجراه مرصد العدالة من أجل الحياة في دير الزور، منها: ضعف تواصل مجالس الإدارة المحلية مع بيئتها الاجتماعية، وعدم وجود جهاز فني ثابت يدير أعمال المجالس، إضافة إلى ضعف كفاءة العاملين فيها، أما فيما يخص أسباب ضعف عمل مجالس الإدارة المحلية فإنها، وفقاً للاستبيان عينه، عدم وجود قوة تنفيذية مرتبطة بمجالس الإدارة المحلية، إضافة إلى عدم اختيار أعضائها بطريقة ديمقراطية مما أدى إلى عدم تكريس ثقافة الإدارة المحلية في بيئاتها الاجتماعية.

وعلى الرغم من تلك الاستقراءات والمؤشرات الهامة، فإن الاستبيان يشير أيضاً إلى أن (80,3)% من المستجيبين، وهم ممن عاصروا تجربة مجالس الإدارة المحلية في محافظة دير الزور، يؤيدون إعادة إحياء تجربة إدارة مناطقهم من قبل مجالس الإدارة المحلية في المحافظة، ويسفر هذا التأييد للتجربة وإعادتها بسبب تمكن المجالس المحلية من تقديم الخدمات للسكان المحليين في مجالات: "الصحة والطبابة، خدمات الكهرباء والمياه، الإغاثة" بشكل رئيسي كما يشير الاستبيان نفسه. وهذا ما يبرز الدور الإيجابي للمجالس المحلية في تقديم الخدمات في مناطقها، إضافة لرغبة المواطنين

[2]) مناف الحمد، المجالس المحلية في دير الزور-السيرورة والآفاق المستقبلية، مرصد العدالة من أجل الحياة في دير الزور، 21 آب 2016.

بإدارة مناطقهم، ومن هنا يأتي دور وأهمية المجالس المحلية كبنى إدارية محلية تؤطر عمل شرائح اجتماعية واسعة في المجال العام.

## أولاً: الإدارة المحلية واللامركزية:

لا بد لنا أثناء الحديث عن الإدارة المحلية من المرور على مفهوم "اللامركزية" كأسلوب في تنظيم الإدارة يقوم على توزيع السلطات والاختصاصات ما بين السلطات المركزية والهيئات المحلية المستقلة قانونياً، وهي عكس المركزية التي تتركز فيها السلطات والوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية. وهنا يتم التمييز بين أسلوبين اثنين في اللامركزية في أيّ دولة:

1-**اللامركزية السياسية**: والتي تعني توزيع الوظائف الحكومية، التشريعية والتنفيذية والقضائية، ما بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية المنتخبة، وهذا ما يسمى بالحكم المحلي، وهو ليس مجال الدراسة.

**2-اللامركزية الإدارية**: وفيها توزّع الوظائف الإدارية بين سلطات الإدارة المركزية، ومجالس وهيئات محلية منتخبة فيما يخص شؤون التخطيط وإدارة الموارد. ويقتصر دور الإدارة المركزية على الإشراف والرقابة على تنفيذ المهام المكلفة بها تلك المجالس والهيئات المحلية.

ويطبق أسلوب اللامركزية الإدارية عملياً من خلال نظام الإدارة المحلية، والتي تعرف بدورها بأنّها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها[3]، وقد ساهم ظهور وتطور الأفكار الديمقراطية في دعم هذا التوجه من خلال إفساح المجال أمام المواطنين ليتولوا إدارة شؤونهم ومصالحهم المحلية الخاصة عن طريق مجالس وهيئات إدارية منتخبة من قبلهم.

ومن ميزات اللامركزية الإدارية:

- زيادة الوعي لدى السكان المحليين من خلال إحساسهم بأهمية المساهمة في إدارة مناطقهم والمشاركة في اتخاذ القرارات، وتحملهم مسؤولية طرح الحلول لمشاكلهم المحلية.

[3]) فؤاد العطار، مبادئ في القانون الإداري، ص176، القاهرة 1955.

- تخفيف العبء عن السلطات المركزية، والإسراع بإنجاز المهام وزيادة وتنمية الكفاءة الإدارية.
- زيادة الرقابة والمحاسبة مما يعزز الثقة ما بين الحكومة والمواطنين.

## ثانياً: الحوكمة:

تبرز أهمية تطبيق أساليب الحوكمة على المستوى المحلي من كونها تمكن الإدارات المحلية من أداء أعمالها بكفاءة، وتمثل قيم من شأنها تعزيز وتوسيع المشاركة الفعالة لشرائح اجتماعية أكثر لإدارة شؤونهم والمشاركة في صنع القرارات. ويستلزم ذلك وجود إدارة مالية منظمة وتوفر سجلات مالية واضحة لتطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة القانونية والمالية والإدارية والسياسية من خلال جهاز الرقابة الإدارية والمالية الداخلي والخارجي، إضافة إلى اتباع منهج الشفافية وتوفير المعلومات عن الخطط والموازنات والمشاريع والقرارات من خلال مكتب إعلامي يضع خطة إعلامية هادفة وواضحة، وتعزيز المشاركة المجتمعية من خلال عقد الاجتماعات والندوات والدورات بشكل دوري مع السكان المحليين والاستجابة لمتطلباتهم، والعدالة في توزيع الخدمات وفقاً للاحتياجات ومبدأ تكافؤ الفرص.

## ثالثاً: الإطار القانوني والتنظيمي:

على الرغم من أهمية مجالس الإدارة المحلية لتحقيق مشاركة فعالة لقطاعات وشرائح اجتماعية في الشأن العام، إلا أنها افتقدت في تجربتها الماضية إلى الإطار القانوني الناظم لعملها وآليات تشكلها، حيث أنّها كانت أكثر تأثراً بمعطيات الواقع الاجتماعي المتغير وخبرات وإمكانات الأعضاء المشتغلين في المجالس.

ويعد التنظيم الإداري لبنى ومجالس وهيئات الإدارة المحلية من الأهمية بمكان للنهوض بوظيفة الإدارة المحلية، والمتمثلة بتلبية الاحتياجات العامة للأفراد والمصلحة العامة لبيئات عمل هذه البنى المحلية. وهذا ما افتقدته مجالس الإدارة المحلية خلال تجربتها قبل سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية

على محافظة دير الزور، حيث برز التفاوت بوضوح في الهياكل التنظيمية للمجالس، إضافة إلى عدم وجود إطار قانوني ينظم عملها وآلية تشكّلها.

مؤخراً وضعت الإدارة العامة لشؤون المجالس المحلية التابعة لوزراة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين في الحكومة السورية المؤقتة، لائحة تنفيذية للإدارة المحلية تنظم آليات تشكيل المجالس المحلية وتوحد هياكلها التنظيمية[4]، معتمدة التقسيمات الإدارية للجمهورية العربية السورية، والإحصائيات السكانية الرسمية للمكتب المركزي للإحصاء عام 2011 وفقاً لسجلات الأحوال المدنية السورية.

- **التقسيمات الإدارية في محافظة دير الزور:**

يبلغ عدد سكان محافظة دير الزور (1692) ألف نسمة وفقاً لإحصائيات المكتب المركزي للإحصاء لعام 2011، منهم (1,237,413) نسمة مقيمين في المحافظة. وتقسم المحافظة إلى ثلاث مناطق إدارية: "منطقة دير الزور، منطقة الميادين، منطقة البوكمال".

**1- منطقة دير الزور:**

يبلغ عدد السكان فيها (605,654) نسمة، وتقسم إدارياً إلى (6) نواحي: "البصيرة، الكسرة، التبني، خشام، موحسن، الكسرة" إضافة إلى مركز المنطقة مدينة "دير الزور"، وفيها مدينة واحدة "دير الزور" و(8) بلدات و(21) بلدية و(48) قرية.

يوجد في منطقة دير الزور مطار "دير الزور" العسكري/المدني وهو تحت سيطرة نظام الأسد، ومواقع حيوية هامة: "معمل غاز كونيكو، محطة التيم لتوليد الكهرباء، منجم الملح، صوامع الحبوب، معمل السكر"، وموارد طبيعية: حقلي نفط: "الجفرة، التيم"، ومواقع أثرية: "تل البصيرة/قرقيسيا، حلبية وزلبية، تل الشيخ حمد/ دور كتليمو، المقابر الرومانية" وهي تقع تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية.

**2- منطقة الميادين:**

[4]) وهي لا ئحة تنفيذية للإدارة المحلية مطورة عن القانون (107) الصادر عام 2011 من قبل الحكومة السورية مع بداية الثورة، وخضعت اللائحة التنفيذية للتعديل والتطوير مرتين؛ مرة من قبل وحدة المجالس المحلية، والمرة الثانية من قبل الحكومة السورية المؤقتة-وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين عام 2014.

يبلغ عدد السكان فيها (304,800) نسمة، وتقسم إدارياً إلى ناحيتين اثنتين: "العشارة، ذيبان" إضافة إلى مركز المنطقة مدينة "الميادين"، وفيها مدينة واحدة "الميادين" و(7) بلدات و(14) بلدية و(10) قرى.

يوجد في منطقة الميادين مواقع أثرية هامة: "قلعة الرحبة/ ، تل العشارة/Terqa، تل بقرص/Bouqras، عين علي، مزار الشيخ سريج، مقام الشيخ شبلي، مقام الشيخ أنس" وجميعها تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية.

**3- منطقة البوكمال:**

يبلغ عدد السكان فيها (326,959) نسمة، وتقسم إدارياً إلى (3) نواحي: "هجين، السوسة، الجلاء" بالإضافة إلى مركز المنطقة مدينة "البوكمال"، وفيها مدينتين اثنتين: "البوكمال، هجين" و(10) بلدات و(5) بلديات و(18) قرية.

يوجد في منطقة البوكمال مطار "الحمدان" العسكري ومعبر "القائم" الحدودي مع العراق، وموارد طبيعية: حقول نفط "الورد، التنك، العمر" ومحطة الضخ الثانية (T2) وسبخات "شملان، البرغوث، مقعط، الروضة، ومملحة البوارة"، ومواقع أثرية هامة: "تل الحريري/Mari، تل الصالحية/ Doura Europos"، وجميعها تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية.

وفقاً للمادة (7) في الباب الثالث–الفصل الأول الخاص بالوحدات الإدارية في اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية، ينص البند (3) في المادة المذكورة على: "تضم إلى المدن والبلدات والبلديات مع مراعاة الحدود الإدارية للمحافظات والمناطق والنواحي جميع القرى والمزارع التي لا تتبع أي مدينة أو بلدة أو بلدية ولا يزيد بُعدها عن (15) كم عن حدود مخططها التنظيمي العام المصدق على أن تحقق فيما بينها الترابط الطرقي أو الجغرافي وتمثل هذه القرى والمزارع في مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية".

ووفقاً للمادتين (12، 13) في الباب الثالث–الفصل الثاني الخاص بالمجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية، يحدد عدد أعضاء المجالس المحلية بممثل واحد لكل (40) ألف مواطن بما لا يقل عن (30) عضواً ولا يزيد عن (50) عضواً، بينما يحدد عدد الأعضاء في المجالس المحلية للمدن بممثل واحد لكل (3500) مواطن بما لا يقل عن (20)

عضواً ولا يزيد عن (25) عضواً، أما عدد أعضاء المجالس المحلية للبلدات والبلديات فيحدد بـ(15 و 10) عضواً على التوالي.

أما المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية، فعدا رئيس المجلس ونائبه، يتألف المكتب التنفيذي لمجالس الإدارة المحلية وفقاً للمادة (13) في اللائحة التنفيذية حسب ما يلي: في المدن (8-6) أعضاء، وفي البلدات والبلديات (4) أعضاء، أما مجلس الإدارة المحلية للمحافظة (10) أعضاء.

وبالتالي يبلغ عدد مجالس الإدارة المحلية في محافظة دير الزور (68) مجلساً محلياً، إضافة إلى مجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور والذي يبلغ عدد أعضائه (31 – 42) عضواً وفقاً لنسبة التمثيل المعتمدة في اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية، وتتبع القرى التي لا يوجد فيها بلديات إلى مجالس الإدارة المحلية في وحداتها الإدارية وتمثل وفقاً للائحة التنفيذية للإدارة المحلية المعتمدة من قبل وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين.

كما تحدد اللائحة التنفيذية مهام المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية، وومهام وصلاحيات رؤساء المكاتب التنفيذية ومجالس الإدارة المحلية، وتعتبر الحكومة السورية المؤقتة/وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين المرجعية القانونية والجهة الرقابية الرسمية على بنى الإدارة المحلية إلى حين الوصول إلى حل سياسي في سوريا، حيث تتبع وحدات الإدارة المحلية إلى الحكومة السورية المشكلة في المرحلة الانتقالية.

## رابعاً: محافظة دير الزور في الوضع الراهن:

يسيطر تنظيم الدولة الإسلامية على أجزاء واسعة من محافظة دير الزور منذ منتصف تموز عام 2014، باستثناء أحياء مدينة دير الزور: "الجورة، القصور، هرابش" ومطار دير الزور العسكري تحت سيطرة القوات النظامية، والتي يحاصرها تنظيم الدولة الإسلامية منذ أكثر من عامين.

تتحكم سلطة التنظيم بإدارة المؤسسات الإدارية وكافة الموارد فيها، وقد تعرضت تلك الموارد والبنى التحتية لدمار كبير بفعل الحرب وتعاقب القصف المدفعي من قبل القوات النظامية، وقصف الطيران الحربي من قبل القوات النظامية وحلفائها والتحالف الدولي ضد الإرهاب.

تقدر أعداد السكان في مناطق سيطرة نظام الأسد بـ(72525) نسمة، بينما لا تتوفر إحصائيات دقيقة لأعداد السكان المحليين في مناطق سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، سوى تقديرات لهيئات

وشبكات إعلامية وعدد من الناشطين المهتمين الذين يقدرون عدد السكان في مناطق سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية بـ(600 – 700) ألف نسمة.

بينما يتواجد بقية أهالي محافظة دير الزور إما في مناطق النزوح داخل سوريا في: "مدينة دمشق، محافظة الحسكة" اللتان تسيطر عليهما القوات النظامية، ومحافظة "إدلب" وريف حلب الشمالي اللتين تسيطر عليهما فصائل المعارضة المسحلة، أو في دول اللجوء: "تركيا" بشكل رئيسي.

يعاني أهالي محافظة دير الزور في مناطق النزوح في محافظة "إدلب" أوضاعاً مأساوية،

## خامساً: نموذج إدارة محلية مقترح للوضع الراهن:

انطلاقاً من الأسباب الموجبة السابق ذكرها، ومن الوضع الراهن لمحافظة دير الزور الواقعة تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، وفي ظل غياب بنى الإدارة المحلية نهائياً، وبناء على ما سبق دراسته وتقييمه واستخلاص العوامل التي قوضت عمل المجالس المحلية وأضعفت من فعاليتها في بيئتها المحلية، ولكي تضطلع المجالس المحلية بالأدوار المنوطة بها كبنى إدارة محلية ضمن نظام إدارة لامركزي، فإنها بحاجة إلى توفير مقومات العمل الضرورية لاستقرارها مما ينعكس إيجاباً على تنظيمها وأدائها وتنفيذ مهامها في بيئاتها المحلية. فمن الضرورة بمكان أن تحقق بنى الإدارة المحلية الاستقلالية في بيئات عملها، إدارياً ومالياً، وهذا ما كان غائباً في التجربة السابقة لتلك المجالس. وسعياً إلى توحيد المرجعية القانونية والتنظيمية لبنى الإدارة المحلية وتطبيق أساليب الحوكمة. فإننا نطرح مقترح نموذج للإدارة المحلية في محافظة دير الزور نلائم فيه ما بين المرجعية القانونية والتنظيمية لوحدات الإدارة المحلية من جهة، والأوضاع الاستثنائية للمحافظة من جهة أخرى. وذلك بناء على تشكيل ثلاث أجسام تعمل بالتنسيق فيما بينها، وتتكامل مهامها المنوطة بها من أجل الوصول تدريجياً إلى حالة استقرار مقبولة في المحافظة فيما بعد تحريرها من سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، وذلك وفقاً لما يلي:

### 1–تشكيل بنى الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور:

يعتبر التواصل مع السكان المحليين الذين ما يزالون مناطق سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية في محافظة دير الزور، أو النازحين في مناطق سيطرة نظام الأسد، صعباً للغاية إن لم يكن مستحيلاً

لأسباب تتعلق بالأوضاع الأمنية في تلك المناطق وسلامة الأفراد أنفسهم، لكن بالاستناد إلى اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية كمرجعية قانونية وتنظيمية، و وفقاً للمادة (14) من الباب الثالث والفصل الثاني الخاص بالمجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية فإنه: "يجوز أن تقتصر الهيئة العامة الناخبة على ممثلين عن القوى والفعاليات الثورية العاملة ضمن الحدود الإدارية للمجلس المحلي"، وفقاً للحالة الأمنية للمحافظة.

وعليه يمكن تشكيل الهية العامة الناخبة لمجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور من الفعاليات والقوى الثورية لمحافظة دير الزور المتواجدين في سوريا بمحافظتي: "إدلب، حلب"، والمتواجدين في الولايات التركية، ومن أعضاء مجالس الإدارة المحلية السابقين المتواجدين في تلك المناطق، لانتخاب أو التوافق على مجلس المحافظة والمكتب التنفيذي للمجلس.

وتحدد اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية شروط العضوية في مجالس الإدارة المحلية ومكاتبها التنفيذية كما يلي:

1-أن يكون الرئيس ونائبه وأعضاء المكاتب التنفيذية لمجلس الإدارة المحلية للمحافظة والمدن التي يزيد عدد سكانها عن (100) ألف نسمة من حملة الإجازة الجامعية.

2-أن يكون الرئيس ونائبه ونصف أعضاء المكاتب التنفيذية في المدن التي يقل عدد سكانها عن (100) ألف نسمة من حملة الإجارة الجامعية، والنصف الآخر من حملة الشهادة الثانوية كحد أدنى.

3-أن يكون الرئيس وأحد أعضاء المكتب التنفيذي من حملة الإجازة الجامعية في البلدات وبقية أعضاء المكتب التنفيذي من حملة الشهادة الثانوية كحد أدنى.

4-أن يكون رئيس المكتب التنفيذي من جملة الإجازة الجماعية في البلديات وبقية أعضاء المكتب التنفيذي من حملة الشهادة الثانوية كحد أدنى.

وتتشكل بنى الإدارة المحلية في محافظة دير الزور على مرحلتين:

- **المرحلة الأولى:**

ويتم فيها تشكيل مجلس إدارة محلية لمحافظة دير الزور، أو إدارات محلية لمناطق المحافظة.

آ-**تشكيل مجلس إدارة محلية لمحافظة دير الزور:**

حيث يتشكل مجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور من ممثلين عن النواحي والبلدات والبلديات وفقاً لما تنص عليه اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية من الفعاليات والقوى الثورية المتواجدة في الولايات التركية ومحافظتي: حلب، إدلب" في سوريا.

ووفقاً للائحة يكون عدد أعضاء المجلس ما بين (31 – 42) عضواً، وعدد أعضاء مكتبه التنفيذي (10) أعضاء إضافة إلى رئيس المكتب التنفيذي ونائبه.

**ب–تشكيل إدارات محلية لمناطق محافظة دير الزور:**

يأتي اقتراح تشكيل إدارات محلية لمناطق المحافظة بناء على احتمالات تحرير مناطق محافظة دير الزور في المرحلة المقبلة والمدة الزمنية التي تحتاجها القوى العسكرية لتحرير المحافظة.

حيث تتشكل إدارة محلية لمناطق المحافظة من ممثلين عن المراكز والنواحي والبلديات والبلدات في المنطقة بنسبة ممثلين اثنين عن كل مركز (باستثناء مركز المحافظة يكون تمثيله بثلاثة ممثلين) وممثل واحد عن كل ناحية وممثل واحد عن كل بلدتين وممثل واحد عن كل بلديتين، وبالتالي يكون عدد أعضاء الإدارة المحلية للمناطق على الشكل التالي:

- إدارة منطقة دير الزور (23) عضواً.
- إدارة منطقة الميادين (15) عضواً.
- إدارة منطقة البوكمال (13) عضواً.

ويمكن أن يتشكيل مجلس الإدارة المحلية أو الإدارات المحلية لمناطق محافظة دير الزور بالتوافق بدلاً من الانتخاب في الظروف الاستثنائية، حسب ما تجيزه اللائحة التنفيذية للإدارة المحلية في المادة (8) من الفصل الأول الخاص بالوحدات الإدارية من الباب الثالث الخاص بالوحدات الإدارية ومجالسها ومكاتبها التنفيذية.

- **مهام مجلس الإدارة المحلية أو الإدارات المحلية للمناطق:**

يعمل مجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور، أو الإدارات المحلية لمناطق المحافظة، على مايلي:

1- العمل على تخفيف معاناة نازحي محافظة دير الزور في المدن والقرى والمخيمات في محافظة إدلب وريف حلب، وتأمين كافة المستلزمات من مساعدات إنسانية وتعليم وصحة من خلال التواصل مع الهيئات والمنظمات المعنية.

2-إجراء مسح عام لأهالي محافظة دير الزور اللاجئين في تركيا للوقوف على معاناتهم وإمكانيات مساعدتهم من خلال التنسيق مع الحكومة السورية المؤقتة والحكومة التركية.

3-تنظيم علاقة مجلس الإدارة المحلية مع منظمات المجتمع المدني والنقابات والهيئات والفعاليات الخاصة بمحافظة دير الزور في سوريا وتركيا.

3-وضع خطة طوارئ لتقديم الخدمات الأساسية للسكان المحليين بعد تحرير مناطق محافظة دير الزور تشمل قطاعات: "الكهرباء، المياه، الأفران، الصحة، التعليم" انطلاقاً من واقع البنى التحتية لهذه القطاعات.

4-وضع رؤى لتنظيم إدارة دوائر ومؤسسات الدولة في محافظة دير الزور بعد تحريرها، وتجهيز الكوادر الإدارية اللازمة لتفعيل أعمالها، وبالأخص سجلات الأحوال الشخصية والمحاكم.

5-دراسة تشكيل جهاز شرطة للتحضير لإدارة المناطق المرشح تحريرها من سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، وهي على الأرجح مدينتي: "الميادين، البوكمال".

- **المرحلة الثانية:**

تبدأ بعد (6) أشهر على إدارة المحافظة أو المناطق من قبل مجلس الإدارة المحلية أو الإدارات المحلية للمناطق من خلال التحضير والإشراف على تشكيل مجالس إدارة محلية منتخبة وفقاً للائحة التنفيذية للإدارة المحلية في مدن وبلدات وبلديات محافظة دير الزور.

ويمكننا اقتراح أسلوب مبدئي لتنظيم العلاقة الإدارية ما بين مجلس الإدارة المحلية للمحافظة ومجالس الإدارة المحلية الفرعية التابعة له اعتماداً على توزيع علاقة مجالس الإدارة المحلية الفرعية مع مجلس الإدارة المحلية للمحافظة على مستويين، حيث يتم تقسيم مجالس الإدارة المحلية الفرعية إلى قسمين:

1- مجالس فرعية رئيسية: وهي مجالس مراكز المناطق والنواحي والبالغ عددها (14) مجلساً إدارياً.

2- مجالس فرعية ثانوية: وهي مجالس البلدات والبلديات والبالغ عددها (54) مجالساً إدارياً.

ويتم التنسيق الإداري مع مجلس الإدارة المحلية للمحافظة عن طريق المجالس الفرعية الرئيسية للمناطق والنواحي، والتي بدورها تنسق الأعمال مع المجالس الفرعية الثانوية التابعة إدارياً لنواحيها في المحافظة، وذلك لتسهيل وتنظيم العلاقة فيما بين مجالس الإدارة المحلية الفرعية ومجلس الإدارة المحلية للمحافظة، من حيث توزيع الأعمال والأعباء التي قد لا يستطيع مجلس الإدارة المحلية في المحافظة استيعابها في دورتها الأولى، إضافة إلى تلافي الكثير من الخلافات والمشاكل التي ظهرت خلال التجربة المنصرمة.

- **شرعية المجالس والبنى الإدارية:**

يكتسب مجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور أو الإدارات المحلية لمناطق للمحافظة شرعيتهم وفقاً للمراحل المقترحة:

في المرحلة الأولى، ولخصوصية وضع محافظة دير الزور، تكون شرعية المجلس مرتبطة بأمرين:

1-مشاركة الفعاليات والمنظمات والهيئات والشرائح الاجتماعية في تشكيل المجلس والإدارات المحلية.

2-فعالية المجلس والإدارات المحلية في أداء المهام المنوطة بها في تلك المرحلة.

أما في المرحلة الثانية التي تلي تحرير المحافظة، فتكتسب مجالس الإدارة المحلية شرعيتها من الانتخابات العامة في مناطقها الإدارية.

## 2-لجنة دعم الاستقرار:

يشكل مجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور، أو الإدارات المحلية لمناطق المحافظة، بقرار لجنة دعم الاستقرار من أبناء المحافظة المختصين بالقانون والهندسة والصحة والتعليم والاقتصاد، ويراعى فيها تمثيل مناطق المحافظة الإدارية: "منطقة دير الزور، منطقة الميادين، منطقة البوكمال".

ويمكن تشكيل هذه اللجنة بالتنسيق مع النقابات المهنية المشكلة في تركيا من قبل أبناء المحافظة وهي: "رابطة معملي دير الزور الأحرار، نقابة المهندسين الأحرار، نقابة المحامين الأحرار، نقابة العمال، نقابة الأطباء، رابطة نساء دير الزور"، إضافة إلى الكفاءات العلمية والمهنية من خارج هذه النقابات. وتعمل اللجنة بالتنسيق مع مجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور أو مجالس المناطق على ما يلي:

1-إجراء مسح شامل وتقييم مبدئي للبنى التحتية في محافظة دير الزور لكافة القطاعات من الخدمات البيئية: "الطرق والجسور، الصرف الصحي، تلوث نهر الفرات"، ومديريات الخدمات الاجتماعية: "الصحة، التعليم، الإسكان"، ومؤسسات خدمات المنافع العامة: "مياه الشرب، الكهرباء، الأفران".

2-دراسة واقع الموارد الاقتصادية في محافظة دير الزور: "آبار النفط، معمل غاز كونيكو، منجم الملح، الأراضي الزراعية، قنوات الري، الثروة الحيوانية" وتقدير الأضرار الواقعة عليها وإعداد خطة فنية لإعادة تأهيلها وتشغيلها.

3-تجهيز دراسات ديموغرافية وإحصائية لمدن وبلدات وقرى المحافظة تشمل (المعلمين والموظفين والأطباء والعمال).

4-إعداد الدراسات والموازنات التقديرية لإعادة ترميم البنى التحتية والمديريات والمؤسسات الخدمية والموارد الاقصادية، وتقديم مقترحات المشاريع اللازمة للطوارئ والاستجابة السريعة.

5-التنسيق مع مجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور أو الإدارات المحلية لمناطق المحافظة لوضع خطة لإعادة إطلاق وتفعيل المجالس المحلية في المحافظة بعد انتهاء المرحلة الأولى.

وينتهي عمل اللجنة بعد عام واحد من تاريخ تشكيلها، ويمكن تمديد عمل اللجنة أو تشكيل لجة أخرى بقرار من مجلس الإدارة المحلية لمحافظة دير الزور في حال وجود ضرورة لذلك.

## 3-لجنة السلم الأهلي:

تأتي أهمية اللجنة من خصوصية محافظة دير الزور ذات البنية الاجتماعية العشائرية التي تعرضت لرضات عنيفة أدت إلى تصدعات عمودية وأفقية داخلها خلفت ثارات عشائرية فردية وجماعية،

وهذا ما يشكل خطر كبير إذا ما استمر الفراغ الذي خلفه غياب المرجعيات الاجتماعية القادرة على التنسيق وحل مثل تلك القضايا في المنطقة، والتي في حال استمرار غيابها سيفسح المجال مجدداً لاستقطاب أبناء العشائر من قبل التنظيمات السلفية الجهادية بناء على عصبية الثأر، مما سيزيد من فرص الاقتتال الأهلي مستقبلاً، واتساع دائرة العنف والثأر المضاد. وبالتالي تكون اللجنة بمثابة مرجعية اجتماعية تعمل على سد الفراغ الحاصل نتيجة انقطاع التواصل والتنسيق فيما بين العشائر في المنطقة ما أدى إلى تراكم المشكلات الاجتماعية بدون حلول مستقرة.

وتتشكل لجنة السلم الأهلي من: "وجهاء ومخاتير، شخصيات اجتماعية" يتم ترشيحها واختيارها من قبل أهالي المحافظة. ويكون دور ومهام لجنة السلم الأهلي في محافظة دير الزور وفقاً لما يلي:

1- العمل على حل النزاعات الاجتماعية وتسوية القضايا العالقة ما بين الأطراف المتخاصمة بالطرق القانونية والأعراف العشائرية دون اللجوء إلى العنف.

2- العمل على توثيق وأرشفة كافة القضايا المتعلقة بالثأر والنزاعات المجتمعية في محافظة دير الزور بالتنسيق مع مجلس الإدارة المحلية أو الإدارات المحلية للمناطق والأجسام القضائية المشكلة.

3- تشكيل لجان أهلية من أبناء العشائر المعنية بقضايا النزاع والثأر الجماعي تساعد مجموعة السلم الأهلي في التواصل المباشر مع المعنيين بتلك القضايا.

4- العمل على تضمين العشائر في محافظة دير الزور في اللجنة لتوسيع دائرة المشاركة في حل قضايا الخصومات والثأر الفردي في المحافظة بما يدعم استقرار السلم الأهلي فيها.

## سادساً: العلاقة مع القوة العسكرية:

لا شك أن القوة العسكرية التي ستتولى تحرير محافظة دير الزور، ستكون مرتبطة بالتسويات والتفاهمات السياسية الإقليمية والدولية والاتفاقات الناظمة لتوجهات الفاعلين فيها، ومن هنا يتوجب على تلك القوى الإقليمية والدولية تحديد وتنظيم علاقة القوة العسكرية بمجالس الإدارة المحلية أو الإدارات المحلية للمناطق في محافظة دير الزور، وذلك تجنباً لتكرار الأخطاء المرتكبة في مناطق مشابهة: "منبج، جرابلس"، والتي فرضت فيها القوى العسكرية مجالس إدارة محلية مرتبطة بها، ولا تعبر عن خيارات السكان المحليين وتطلعاتهم، وهذا الأمر فيه من الخطورة ما يقوض استقرار

محافظة دير الزور التي تختلف بخصوصيتها الاجتماعية العشائرية عن المناطق الأخرى. لذا يتوجب تسليم المناطق التي تتحرر من محافظة دير الزور لمجلس الإدارة المحلية أو إدارات مناطق المحافظة المشكلة برعاية القوى الدولية والإقليمية الراعية لعملية تحرير محافظة دير الزور، وكذلك تحديد دور القوة العسكرية في حماية الموارد والمرافق العامة وتنفيذ قرارات مجالس الإدارة المحلية فيما كل يتعلق لها، إضافة إلى ضبط الأمن في مناطق المحافظة بالتنسيق مع مجالس الإدارة المحلية.

## سابعاً: الموارد وإدارتها:

يعتبر من أهم مقومات الإدارة المحلية لتستطيع أن تحقق استقلالها الإداري وتقوم بوظائفها المنوطة بها، ورغم تعدد مصادر تمويل مجالس الإدارة المحلية سابقاً إلا أنها لم تكن كافية لتحقيق هذا الاستقلال الإداري، وخصوصاً في ظل غياب موازنات خاصة لمجالس الإدارة المحلية، وفي أحيان كثيرة ما كانت الجهات الممولة لمشاريع مجالس الإدارة المحلية تتحكم بشكل الدعم المقدم، عدا عن تأثيره السلبي على تنظيم علاقة المجالس مع مؤسسات المعارضة التي تعتبر بمثابة المرجعية المركزية لها، خصوصاً الحكومة السورية المؤقتة. وعلى الرغم من توفر موارد محلية حيوية ومتعددة في محافظة دير الزور، أهمّها حقول النفط، إلّا أنّها كانت تحت سيطرة قوى متعددة أدت لاستنزافها، إضافة إلى دمار أجزاء منها بسبب القصف الذي استهدفها.

تحتاج مجالس الإدارة المحلية لدعم مالي كبير في المرحلتين الأولى والثانية بعد تشكلها، سواء من قبل الحكومة السورية المؤقتة، أم من قبل الجهات المانحة، من أجل القيام بالمهام المنوطة بها خلال الفترة القادمة في محافظة دير الزور، وخصوصاً في ظل الدمار الهائل في البنى التحتية بالمحافظة، ليتسنى لمجالس الإدارة المحلية من تنفيذ مشاريعها وإجراء الإصلاحات اللازمة للبنى التحتية وإعادة تأهيل الموارد وإدارتها وتقديم الخدمات، إضافة إلى الإشراف وإدارة كافة المرافق العامة في المحافظة وخصوصاً: "آبار النفط، معبر القائم الحدودي، المواقع الأثرية، معمل غاز كونيكو"، ليتسنى لها فيما بعد تمويل نفسها ذاتياً، و وضع خطة للجباية المحلية من خلال الضرائب والرسوم والإيرادات المحلية الأخرى.

تستخدم مجالس الإدارة المحلية إيرادات الموارد، وخصوصاً الناتجة من آبار النفط، لتغطية نفقاتها وتنفيذ مشاريعها وتقديم الخدمات والمعونات للسكان المحليين وتشغيل مؤسسات الدولة بالتنسيق مع الأجهزة المختصة في الحكومة السورية المؤقتة.

## خاتمة

تعتبر مجالس وهيئات الإدارة المحلية الاجراء التطبيقي للامركزية الإدارية، وهي من أهم البنى والمؤسسات التي تدعم المسعى الديمقراطي، بما توفره من تعزيز فرص مشاركة المجتمع المحلي وتمكينه من تسيير شؤونه، مما يفسح المجال لتحديد حقيقي و واقعي لاحتياجاته وترتيب أولوياته ومتطلباته، وذلك من خلال تحميل السكان المحليين مسؤولية إدارة مناطقهم عبر تلك البنى والإدارات.

لذا نضع هذا المقترح للإدارة المحلية في محافظة دير الزور، والذي لا نزعم كماله وشموليته، إنطلاقاً من معطيات وضرورات الواقع، وخصوصية محافظة دير الزور، من أجل فتح باب النقاش واسعاً للمشاركة بإنضاجه بالمزيد من الرؤى والآراء والخطط التي نخلص من خلالها إلى صياغة رؤية متكاملة و واضحة لإدارة محافظة دير الزور بشكل أقرب ما يكون للمثال المبتغى.

JFL

JFL.ngo

منظمة العدالة من أجل الحياة
Justice for Life Organization

JFL

JFL.ngo @JFLngo