

عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
Strategic Studies

LUḠARIF

تجميع السلطة: نظم الإدارة الترايية في سورية



جاد الحلاج
عمر عبد العزيز الحلاج
حسان مصري

ورقة بحثية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة، تهدف لدور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دولةً ومجتمعاً، وترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ورسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013، كمؤسسة أبحاث تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً في القضية السورية، ضمن مجالات السياسة والتنمية والاقتصاد والحوكمة المحليّة. يُصدر المركز دراسات وأوراقاً منهجية تساند المسيرة العمليّة للمؤسسات المهتمة بالمستقبل السوري، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتتفاعل عبر منصات متخصصة لتحقيق التكامل المعلوماتي والتحليلي ورسم خارطة المشهد.

تعتمد مُخرجات المركز على تحليل الواقع بأبعاده المركّبة، بشكل يَنبُج عنه تفكيك الإشكاليات وتحديد الاحتياجات والتطلعات، ممّا يمكّن من المساهمة في وضع الخطط وترشيد السياسات لدى الفاعلين وصُنّاع القرار.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org

البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار: 04 آذار / مارس 2025

أحد برامج المنتدى السوري



لوغاريت

لوغاريت مؤسسة بحثية صغيرة تعمل في مشاريع التنمية الدولية في منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا، تقدم المعرفة التي تحتاجها المجتمعات والمؤسسات للاستفادة من مواردها ولتعزيز التنمية "الحقيقية" على الأرض.

الموقع الإلكتروني www.lugarit.com

البريد الإلكتروني admin@lugarit.com

LUĞARIT

جميع الحقوق محفوظة ©

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية ومؤسسة لوغاريت

فريق البحث

جاد الحلاج

عمر عبد العزيز الحلاج

حسان مصري

المحتويات

2	المحتويات
3	الملخص التنفيذي
7	تحقيق التوازن بين الحوكمة المركزية والاستقلالية المحلية: الإصلاحات العثمانية في سبعينيات القرن التاسع عشر
11	الحوكمة المركزية: الإدارة المحلية في سورية بعد الاستقلال
16	إعادة تعريف الوحدات الإدارية المحلية
18	اختلالات التمثيل في الحوكمة المحلية
20	التفاوتات بين المناطق العمرانية والريفية في الحوكمة والتنمية
21	النظام الترابي المجزأ
22	الاتحاد الإقليمي في مناطق الإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية
24	المناطق البلدية الكبرى التابعة لهيئة تحرير الشام
25	الإطار المعدل للمرسوم 107 التابع للحكومة السورية المؤقتة
26	الخاتمة
27	التوصيات: نحو نظام ترابي موحد

الملخص التنفيذي

في أعقاب انهيار نظام الأسد في 8 كانون الأول 2024، تقف سورية عند مفترق طرق حاسم، حيث تقدم هذه المرحلة فرصاً للإصلاح، ولكنها تحمل أيضاً خطر المزيد من التفتت. في السابق، كانت إدارة النظام الترابي في سورية متنوعاً على الرغم من هيمنة الدولة المركزية ظاهرياً عليها.⁽¹⁾ حيث اعتمدت الحكومات المركزية صيغاً متنوعة لإدارة النظام الترابي، ركزت بشكل أساسي على بناء الولاء لنظام البعث بدلاً من التركيز على كفاءة وفعالية الإدارة لخدمة المجتمعات المحلية. وخلال اضطرابات الثورة السورية والصراع الذي تلاها، قامت السلطات في دمشق بتعديلات كبيرة فيما يخص نظام الإدارة الترابي في سورية. كما تبنت العديد من المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام المركزي أنظمتها الترابية الخاصة. اليوم، وسط حالة عدم اليقين التي تحيط بمستقبل البلاد، هناك حاجة ملحة لإعادة النظر في الهياكل الترابية لسورية—مع دراسة مساراتها التاريخية والجغرافيا المتغيرة وصولاً إلى نوفمبر 2024. هذا الفهم ضروري لتوجيه الجهود المستقبلية في إعادة هيكلة النظام الترابي بشكل فعال؛ إذ سيكون هذا الأمر أساسياً لإعادة تنظيم التسلسلات الترابية للبلاد، والحدود الإدارية، والاقتصاد السياسي بطريقة تدعم إعادة الإعمار المستدامة والتمثيل العادل لمجتمعات سورية المتنوعة.

وعليه، تقترح هذه الورقة إطاراً تحليلياً للتعامل مع الديناميكيات المكانية المعقدة للنظم الترابية في سورية، من خلال دراسة تطورها التاريخي، وإرث المركزية المتراكم، وتأثير 14 عاماً من الصراع، مما أثر على ممارسات الحوكمة والحياة اليومية في جميع أنحاء البلاد. يشير مصطلح "التجميع" في هذا السياق إلى عملية توطيد وتركيز السلطة على مختلف مستويات الإدارات الترابية ضمن حدود محددة، مما يُشكل التفاعلات بين السلطات المركزية والمحلية لضمان وحدة البلاد. وفي حين تركز الأوراق الأخرى ضمن هذه السلسلة على الأبعاد الحكومية والسياسية الرسمية وغير الرسمية المتعلقة بالنظم الترابية، تركز هذه الورقة على التجليات المكانية والجغرافية، مع النظر في توزيع الوحدات الإدارية، والحدود الداخلية، والكثافات السكانية.

تبدأ الورقة باستعراض الجذور التاريخية لحوكمة النظام الترابي في سورية، حيث تلخص تطوره بدءاً من الإصلاحات الإدارية العثمانية التي هدفت إلى تحقيق التوازن لضمان مركزية الدولة، مروراً بالتفاوتات القوية التي فرضها الانتداب الفرنسي وصولاً إلى نماذج الحوكمة شديدة المركزية في فترة ما بعد الاستقلال. والأهم من ذلك، نناقش كيف تم تقسيم الأنظمة الترابية إلى إطارين متداخلين منفصلين لم يتم التوفيق بينهما أبداً، وهما الوحدات الترابية (المحافظات، المناطق، والنواحي) والوحدات البلدية (المدن، والبلدات، والبلديات الصغرى). تم استخدام التقسيمات الإدارية التي تغيرت بشكل ديناميكي بشكل مستمر كآليات لتعزيز السلطة المركزية وفرض السيطرة على أراضٍ متنوعة وغالباً ما كانت مجزأة. كما تم

⁽¹⁾ تستخدم هذه الورقة مصطلح النظام الترابي كترجمة للمصطلح التقني المتعارف عليه في الأدبيات العالمية (territorial order). تستخدم الدول العربية مصطلحات مختلفة للتعبير عن هذه الجزئية من منظومة الإدارة المكانية لأراضيها من خلال طبيعة وحجم وترابنية التقسيمات الإدارية. وفي حين استقر استخدام المصطلح الترابي في المغرب العربي (باستخدام المفردة العربية تراب كترجمة للمصطلح terra في اللاتينية) فإن دول المشرق لم تتفق بعد على مصطلح موحد، وتستخدم تارة النظام الإقليمي وتارة النظام المكاني، وهما مصطلحان يحيلان إلى إمكانيات تأويل مختلفة. لذا فضلنا استخدام المصطلح الذي صار دارجاً وواضحاً في أجزاء كبيرة من المنظومة الناطقة بالعربية في هذه الورقة.

تضخيم الانقسامات المجتمعية والإقليمية بشكل متعمد من خلال فرض وتعزيز اختلالات مكانية قوية، عملت كأدوات للتحكم أو التلاعب بالسكان والموارد المحلية.

تركز الورقة بشكل أساسي على المرسوم 107 لعام 2011 كإطار قانوني قائم حاليًا لإدارة الحوكمة المحلية. حيث من المتوقع أن يكون هذا القانون نقطة الانطلاق لإصلاح نظام الحوكمة الترابية في سورية (سواء لجهة القبول به أو تعديله أو تغييره بالكامل). إن فهم كيفية تنفيذ هذا القانون لترسيم حدود الوحدات الإدارية المحلية سيكون أمرًا بالغ الأهمية لأي عملية إصلاح مستقبلية. نظرياً، كان الهدف من المرسوم المذكور تعزيز اللامركزية من خلال منح وحدات الإدارة المحلية (الوحدات الإدارية المحلية) قدرًا أكبر من الاستقلالية، إذ قدم هذا القانون مسارًا لزيادة دور الجهات المحلية في إدارة الشؤون المحلية، وتعزيز الشفافية والمشاركة المدنية. ومع ذلك، في الواقع، بقي التحكم المركزي راسخًا، حيث احتفظت الحكومة المركزية بسلطة حل المجالس، والتلاعب بتشكيلها، وإعادة ترسيم الحدود الإدارية والمستويات الترابية لخدمة مصالحها السياسية في السيطرة وبناء المحسوبيات المحلية. وقد أدى ذلك إلى اختلالات وتفاوت في توزيع الوحدات الإدارية المحلية ومجالسها، مما حدّ من الاستقلالية الحقيقية للمحليات وعزز الاعتماد على السلطة المركزية باعتبارها الحكم النهائي في الشؤون المحلية. وبدلاً من تحقيق لامركزية فعّالة، غالبًا ما أسهم تنفيذ المرسوم 107 في تعزيز هرمية منظومة الإدارة وعمق شبكات المحسوبية القائمة، مما أفرغ الإصلاحات التي كان القانون يهدف إلى تحقيقها من مضمونها.

زاد الصراع من تفتت الحوكمة الترابية في سورية، مما أدى إلى ظهور نماذج مختلفة من الحوكمة المحلية تحت سلطات أمر واقع متنوعة. حاول كل نموذج حوكمة التكيف مع الاعتبارات السياسية والاجتماعية والإقليمية الفريدة في منطقته، مما أسفر عن اتباع أساليب متباينة في الإدارة، وتخصيص الموارد، وتقديم الخدمات العامة. اليوم، ورغم سقوط نظام الأسد، يُبرز إرث الهندسة المكانية المجزأة التحديات التي ستواجه توحيد النظام الترابي، ومعالجة التفاوتات الإقليمية بين المناطق وداخل كل منطقة، وتحقيق نموذج حوكمة متماسك وقابل للتطبيق. في هذا السياق، يشكل المرسوم 107 نقطة الانطلاق لفهم الإطار الترابي وتحديد خط أساس للمقارنة بين المناطق المنقسمة، كخطوة أولى في تطوير إطار جديد وموحد.

من خلال دراسة الديناميكيات المكانية للنظم الترابية، تسلط هذه الورقة الضوء على الدور المزدوج لهياكل الحوكمة الترابية كأدوات للسيطرة وكتجسيد للواقع الاجتماعي والسياسي. وتؤكد الدراسة على أهمية إعادة تصميم النظم الترابية باستخدام ترسيمات مكانية جديدة يمكنها تحقيق توازن بين السلطة السياسية، والكفاءة الإدارية، والهوية المحلية. يجب أن تعطي هذه التصاميم الأولوية للتشميل، وتوفير الخدمات بشكل عادل، وتعزيز الاستقلالية المحلية الحقيقية لدعم الاستقرار، والتماسك، والتنمية المستدامة. في النهاية، يعتمد نجاح الحوكمة الترابية في سورية على قدرتها على التكيف مع الحقائق الاجتماعية والسياسية المتغيرة، ومعالجة الاختلالات التاريخية، وإيجاد القواسم المشتركة بين النماذج الترابية المختلفة، وتنسيق الفروقات لتعزيز توزيع أكثر عدلاً للسلطة والموارد وضمان وحدة البلاد وسلامة أراضيها.

نختم بمجموعة من التوصيات لمستقبل النظم الترابية في سورية:

1. معالجة الاختلالات الترابية المتراكمة: التصدي للتفاوتات الراسخة لضمان التوزيع العادل للموارد والسلطة والتمثيل عبر جميع المناطق.

2. الاستفادة من المدن كعوامل ثابتة في منظومات الإدارة المحلية عبر جميع المناطق السورية: استخدام المراكز الحضرية كنقاط ارتكاز للاستقرار والتنمية، وتعزيز الترابط والتماسك عبر المناطق المجزأة.
3. موازنة النظم المحلية مع المركز: تنسيق العلاقات بين السلطات المركزية والمحلية لتعزيز التشميل والكفاءة وتمكين المجتمعات المحلية في عملية الحوكمة.

مقدمة

يشير النظام الترابي إلى الطريقة التي يتم من خلالها تصور وتنظيم الأراضي عبر ترسيم المساحات الجغرافية إلى وحدات قابلة للإدارة بهدف إدرتها. تنبثق النظم الترابية من "أفكار طموحة" تعمل كغراء أيديولوجي يربط بين الجوانب الاجتماعية والسياسية والمكانية للدول،⁽²⁾ مما يسمح بإقامة أطر مكانية تنظم عمل المنظومات السياسية والإدارية من خلال سلطات واضحة المعالم. إضافة إلى ذلك، تهدف النظم الترابية، من خلال ضمان الحوكمة الفعالة، إلى الحفاظ على الاقتصاد السياسي ذاته الذي نشأت منه وإعادة إنتاجه.

في سورية، تعكس هذه الترتيبات مزيجًا معقدًا من الإرث الإداري، وتقاليد الحوكمة المركزية، وتأثير النزاع. يهدف المرسوم 107، الذي أُصدر في عام 2011، إلى تحقيق اللامركزية في الحوكمة من خلال إعادة تعريف العلاقة بين الوحدات الإدارية المحلية ومجالسها مع الدولة المركزية، ولكنه غالبًا ما انتهى بتعزيز السيطرة المركزية. تباينت الحقائق على الأرض بشكل متكرر عن الأطر المعلنة وفق المرسوم، حيث تشكلت منظومات إدارة بديلة بفعل ديناميكيات القوى المتنافسة، حتى ضمن مناطق السيطرة الواحدة، والتوترات المجتمعية. على مدار السنوات الـ 14 الماضية، أدت هذه النظم المجزأة إلى تأجيج النزاع، وإضعاف الاقتصادات المحلية، وعرقلة الاستقرار.⁽³⁾ تتناول هذه الورقة الديناميكيات المكانية للنظم الترابية السورية، مع التركيز على المرسوم 107 كنقطة انطلاق نحو المستقبل (سواء لجهة إبقاء أو إصلاح أو تغيير المنظومة)، ومقارنة النموذج الذي افترضه المرسوم مع نماذج الحوكمة الترابية الناتجة عنه، والمسارات اللاحقة خلال السنوات الماضية.

بشكل عام، يختلف تصميم النظم الترابية بشكل كبير بين الدول، حيث يتأثر بأنظمة سياسية متنوعة خدمت تاريخيًا مصالح السلطات المركزية. ويتم تأسيس هذه النظم عادةً من خلال أشكال مختلفة من السياسات التي تحدد حقوقًا ومسؤوليات مميزة، وترسم حدود الاختصاصات، وتوضح آليات الانتخابات وتعيينات المسؤولين، وتحديد صلاحياتهم، وتدير نماذج الحوكمة المالية. ومع ذلك، فإن التعريفات القانونية غالبًا ما تكون غير كافية في تحديد النظم الترابية، حيث تختلف تفسيراتها تبعًا للضرورات السياسية بالإضافة إلى شبكات المحسوبية الشخصية. في الواقع، تُترك التوزيعات المكانية وترسيم التقسيمات الإدارية والوزن السياسي المقابل لطبقاتها المختلفة في الغالب لتقدير السلطة التنفيذية، التي

⁽²⁾ Kadercan, B. (2023). *Shifting grounds: The social origins of territorial conflict*. Oxford University Press.

⁽³⁾ Hallaj, O. A. (2017). *Geographies of absence: Radicalization and the shaping of the new Syrian territoriality*. *New England Journal of Public Policy*, 29(1), Article 10. <https://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol29/iss1/10>

تتلاعب بالأنظمة المكانية لتتناسب مع تطلعات النخب السياسية العليا، ويكون الدافع وراء ذلك مزيجاً مختلطاً من دوافع مصلحة الدولة العليا ومن الاعتبارات الشخصية للسياسيين في المركز.

تجمع السلطة الناتجة عن النظم الترابية بطريقة تسمح للسلطات المركزية بممارسة السيطرة على مناطق واسعة تقع خارج نطاق وصولها وسيطرتها المباشرة من خلال انتمان قوى سياسية وإدارية محلية وسيطة. وعليه، تحدد النظم الترابية درجة اللامركزية داخل الإطار الترابي. وفي بعض الحالات، يمكن أن تتمتع هذه النظم بهوية قانونية خاصة بها لتنفيذ وظائفها المتنوعة.

على سبيل المثال، في فرنسا، تُعرف الوحدات الترابية (أو "الجماعات الترابية") ككيانات قانونية مستقلة وظيفياً عن المؤسسات المركزية.⁽⁴⁾ وقد منحت الإصلاحات اللامركزية التي بدأت في أواخر القرن العشرين هذه الوحدات استقلالية قانونية لإدارة الشؤون المحلية.

أما في الأنظمة الأكثر مركزية، مثل إنجلترا،⁽⁵⁾ تعمل السلطات المحلية أساساً كامتدادات إدارية للدولة المركزية. لا تمتلك هذه التقسيمات الإدارية شخصيات قانونية، وتقتصر صلاحياتها على الوظائف المفوضة من الحكومة المركزية. فهي تنفذ السياسات الوطنية بدلاً من إدارة شؤونها ومواردها بشكل مستقل، مما يعكس تحكماً أعمق من قبل الدولة المركزية مقارنة بالأنظمة الأكثر لامركزية.

وبنفس الأهمية، تلعب النظم الترابية دوراً حيوياً في تشكيل تفاعل المواطنين مع المؤسسات السياسية، حيث تحدد كيفية وصولهم إلى الخدمات العامة وتعرف أدوارهم وهوياتهم وتمثيلهم داخل النظام السياسي. يؤثر الترسيم المكاني لوحدة الحوكمة على كيفية إدراك الأفراد لعلاقتهم ببعضهم البعض، وتجميع تكتلاتهم السياسية، وتشكيل الهويات الإقليمية والوطنية.⁽⁶⁾ يضمن التمثيل من خلال الأنظمة الانتخابية وآليات المشاركة على مختلف المستويات أن النظم الترابية ليست مجرد هياكل مجردة، بل هي تعبيرات ملموسة للحوكمة تتفاعل بشكل مباشر مع حياة الناس وتسمح بتجميع السلطة مركزياً.

في حين أن المفاهيم الأساسية للنظم الترابية تدور حول هياكل الحوكمة وترسيم حدودها الإدارية، إلا أن آثارها العملية تمتد إلى ما هو أبعد من ذلك بكثير. تجسد النظم الترابية الطرق التي تتفاوض من خلالها القوى السياسية في الدولة على ديناميكيات السلطة، وتتفاعل مع المواطنين، وتعالج التفاوتات الإقليمية. يتجلى هذا التفاوض بشكل خاص في كيفية تطور هذه النظم، أو تكيفها، أو تفتيتها استجابةً للضغوط السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتغيرة. من خلال دراسة التفاعل بين السلطة المركزية والحوكمة المحلية، يمكننا فهم الآليات التي تشكل من خلالها النظم الترابية—وكيف تتأثر بالحقائق التاريخية والمعاصرة المتعلقة بالسيطرة على الدولة، وتشكيل الهويات، والمشاركة العامة.

⁽⁴⁾ Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale? | vie-publique.fr. (2024, August 22). <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>

⁽⁵⁾ Sandford, M. (2024). Local government in England: Structures. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn07104/>

⁽⁶⁾ Moore, M. (2017). A political theory of territory. Oxford University Press.

تاريخ المركزية والاختلال المكاني

تستند النظم الترابية في سورية إلى مسار تاريخي معقد تشكل بفعل صراعات القوى الإقليمية، والتدخلات الخارجية، والأطر الحوكمية المتغيرة. على مدى آلاف السنين، كانت المنطقة الجغرافية المعروفة اليوم باسم سورية (أو سوريا) جزءاً من هياكل ترابية أكبر، سواء كجزء من أراضٍ إمبراطورية أو كمدن-دول وإمارات مجزأة. كانت حقيقة بر الشام أو شرق المتوسط التاريخية، تفتقر إلى حدود جغرافية واضحة وقابلة للدفاع، مما عرض هذه المنطقة بشكل متكرر للغزو والضم والتجزئة من قبل القوى الإقليمية المتعاقبة.

تحقيق التوازن بين الحوكمة المركزية والاستقلالية المحلية: الإصلاحات العثمانية في سبعينيات القرن

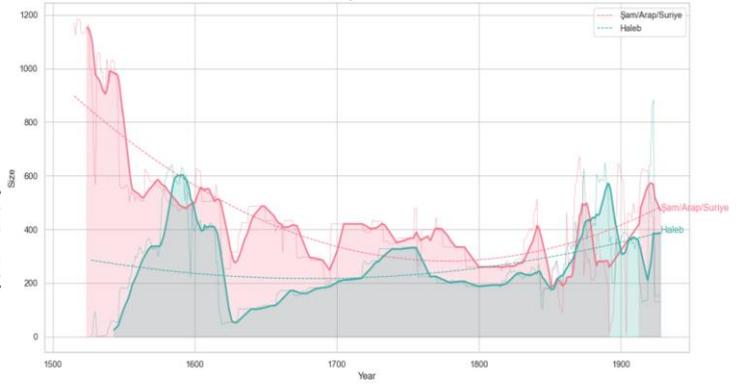
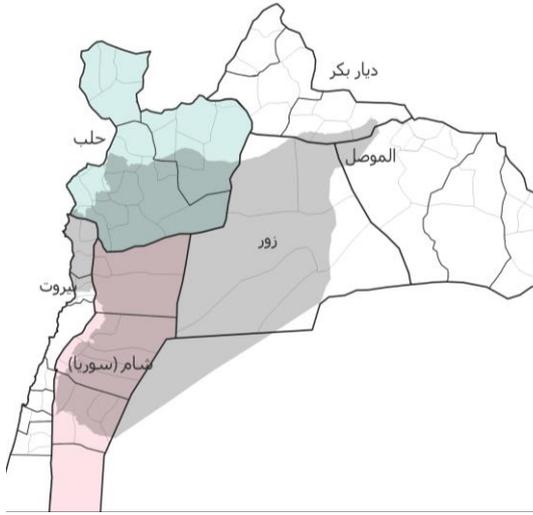
التاسع عشر

كان المشهد الترابي العثماني يتغير بشكل ديناميكي ومستمر على مدار تاريخ الإمبراطورية العثمانية وعلى جميع المستويات، مما يعكس المهمة المعقدة لتوحيد دولة شاسعة ومتنوعة مثل الإمبراطورية العثمانية. كانت الأراضي الوطنية الحالية للدولة السورية الحديثة مقسمة بشكل رئيسي إلى ولايتي حلب ودمشق.⁽⁷⁾ وقد حصلت الأخيرة فقط على اسم سورية (أو سورية في بعض النصوص العثمانية) في أواخر القرن التاسع عشر وسط تزايد الضغوط الأوروبية الخارجية والصراعات العرقية الداخلية.⁽⁸⁾ كما ظهرت في مراحل مختلفة وحدات إدارية أصغر، مثل ولايتي الرقة والزور في الشرق، وطرابلس وبيروت في الغرب، والتي حظيت بدرجات متفاوتة من الاستقلالية كولايات أو متصرفيات. كانت التسلسلات الهرمية، والصلاحيات، والقيادة، وأسماء المناطق العثمانية تتغير باستمرار، شأنها شأن الحدود الداخلية للإمبراطورية.

لم تتطابق حدود ولايات الدولة العثمانية في أي وقت مع الحدود الحالية لسورية الحديثة؛ حيث غالباً ما كانت أراضي الولايات تمتد إلى ما وراء هذه الحدود، بينما كانت المناطق التي تُعتبر جزءاً أساسياً من الدولة السورية الحديثة تُدار في كثير من الأحيان من مراكز إدارية خارجية مثل بيروت، وصيدا، وطرابلس، والموصل، وديار بكر، وغيرها. تتبع تطور هذه الحدود يُعد مهمة معقدة، وغالباً ما يتم اختزاله إلى مجموعة من الخرائط التي تخدم سرديات تاريخية مبسطة وموجهة، لا تمثل بشكل صحيح التغيرات المستمرة للنظم الترابية العثمانية. ظلت حدود وترسيمات هذه الولايات في حالة تغير دائم. ولم تكن حلب جزءاً من نفس الولاية مع دمشق إلا لفترة قصيرة بعد الفتح الأولي للعثمانيين، وأعطيت ولايتا الشام (سورية لاحقاً) وحلب أحجام مختلفة، ولكنها صارت متقاربة من حيث المساحة (الشكل 1) والسكان بحلول منتصف القرن التاسع عشر.

⁽⁷⁾Named Arap earlier on, Dimaşkü, Şam and Süriye. To track the Ottoman toponyms see: Sezen, T. (2006). Osmanlı Yer Adları (Alfabetik Sırayla). Ankara: Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü. ISBN: 975-19-3945-3.

⁽⁸⁾ Al Zoubi, S., Alzoubi, Z., Hallaj, O., & Hallaj, J. (2022). The making of Syria's administrative divisions' map: One hundred years of a problematic relationship between the centre and the periphery. London School of Economics and Political Science.



الشكل 1: على اليسار: ولايتي حلب (بالأزرق) ودمشق (بالأحمر) في عام 1899.⁽⁹⁾ وعلى اليمين: التطور المقدر في المراجع التاريخية لولايتي "حلب" و"عرب/شام/سورية" من عام 1516 إلى عام 1940. استنادًا إلى بيانات نظام المعلومات الجغرافية HGIS المستخرجة من السجلات التاريخية.⁽¹⁰⁾

في منتصف القرن التاسع عشر، واستجابة للتحديات التي فرضتها مراكز القوى المحلية وتصاعد التوترات العرقية والدينية والتي استغلها القوى الخارجية للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة العثمانية، شرعت الدولة العثمانية في تنفيذ إصلاحات التنظيمات. سعى قانون الولايات لعام 1864 إلى تحديث وتوحيد الإدارة من خلال نظام هرمي يقسم الولايات إلى سناجق، وأقضية، ونواح، يدير كل منها مجلس محلي يضم مسؤولين مسلمين وغير مسلمين.⁽¹¹⁾ كان الهدف من هذا الهيكل تعزيز السلطة المركزية المتمثلة بولاية الولايات الذين نقلوا بدورهم بعض الصلاحيات الإدارية إلى هيكل بيروقراطية أدنى ترتبط مباشرة بالدولة المركزية. تم اختيار الأعضاء المدنيين في المجالس من خلال انتخابات استشارية (انتخابات على درجتين) لتعزيز التمثيل المحلي، ولكن كان للوالي غالبًا القول الفصل من خلال التأثير على اختيار الناخبين الكبار في آخر المطاف.

وعلى الرغم من الهدف المتمثل في توحيد نظام الإدارة في جميع أنحاء الإمبراطورية، ظهرت تأويلات مختلفة لتصميم النظم الترابية. في عام 1899 مثلاً، قُسمت ولاية حلب إلى 3 سناجق، و 24 قضاءً، و 45 ناحية، بإجمالي عدد سكان بلغ 829,332 نسمة. بينما قُسمت ولاية دمشق إلى 4 سناجق، و 19 قضاءً، و 13 ناحية، بإجمالي عدد سكان بلغ 921,149 نسمة.⁽¹²⁾ وعلى

⁽⁹⁾ مأخوذ من:

Huber, R. (1899). Empire ottoman. Division administrative 1/1 500 000 dressé d'après le Salnamé de 1899/1317 [Map]. F. Loeffler. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b53060269b>

⁽¹⁰⁾ هذه الوثيقة هي جزء من بحث أكبر في تاريخ تطور الحدود الإدارية في الإمبراطورية العثمانية. تم استخراج أكثر من 200000 نقطة بيانات من السجلات التاريخية وتجميعها في نظام HGIS مفرس سنويًا بحيث يغطي جميع المناطق داخل الإمبراطورية العثمانية منذ بداية القرن السادس عشر. تمكن التحليل من تحديد "حجم الوحدة المكانية" ضمن شبكة مكانية بمسافة 12.5 كم، واحتمالية انتماء نقاطها إلى ولاية معينة: حجم الوحدة المكانية = 12.5 x احتمال وجودها ضمن تقسيم ترابي ما. يُنظر إلى الحجم هنا على أنه مزيج من إمكانية التغطية الخرائطية والدقة التاريخية في تسلسل توثيق السجلات.⁽¹¹⁾ أنظر:

Young, G. (1905). Corps de droit ottoman: Recueil des codes, lois, règlements, ordonnances et actes les plus importants du droit intérieur, et d'études sur le droit coutumier de l'Empire ottoman (Vol. 1, pp. 36–45). Clarendon Press.

⁽¹²⁾ Huber, R. (1899). Empire ottoman. Division administrative 1/1 500 000 dressé d'après le Salnamé de 1899/1317 [Map]. F. Loeffler. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b53060269b>

الرغم من أن الولاياتين كانتا متقاربتين في الحجم، إلا أن ولاية دمشق قُسمت إلى حوالي ثلث عدد النواحي مقارنة بحلب، مما يعكس اختلاف النهج في الحوكمة الترابية؛ حيث كان النهج في حلب أكثر لامركزية، بينما كان أكثر مركزية في دمشق. وضعت حقبة التنظيمات التي تطورت ديناميكياً الأسس لحوكمة ترابية معاصرة في الدولة العثمانية، والتي انبثقت عنها سورية الحديثة بعد عام 1918، مما يعكس طموحات وحدود الحكم المركزي في إمبراطورية متنوعة وشاسعة.

بالتوازي مع نظام الحوكمة الترابي، تصور نظام التنظيمات أيضاً نظاماً للحوكمة البلدية. كانت المدن الكبرى في الإمبراطورية العثمانية تنمو، وبدأت نخبها في تأكيد حضورها من خلال المشاركة في تقديم الخدمات المحلية وبناء شبكات المحسوبية الخاصة بهم خارج حدود الحوكمة الرسمية. سعت السلطات العثمانية إلى تنظيم هذه الشبكات وأصدرت قانون البلديات لعام 1877، على الرغم من أن العديد من البلديات في المشرق كانت قد أنشئت قبل ذلك.⁽¹³⁾ لم تمنح جميع المدن بلديات، ولم يحدد القانون معياراً واضحاً لإنشاء البلديات. بل تم وضعه كآلية للتحكم في النخب المحلية وتنظيم عملها إذا اختارت تشكيل هياكل بلدية. لذلك، لم يتم تطوير توزيع وترسيم البلديات بشكل كامل بحلول نهاية الفترة العثمانية. ومع ذلك، كان مبدأ الإدارة المحلية المزدوجة (الحوكمة الترابية والحوكمة البلدية) راسخاً بالفعل أواخر العهد العثماني.

من نظام الولايات إلى نظام المحافظات: التلاعبات الفرنسية غير المتوازنة بالنظام الترابي

تم الحفاظ على نظام الولايات خلال الجزء الأول من فترة الانتداب الفرنسي (1922-1946)، رغم الانتقال من اتحاد يضم أربع دول (1925-1922) إلى ثلاث دول مع توحيد حلب ودمشق (1925-1930)، وصولاً بالتدريج إلى الجمهورية السورية الموحدة (1930-1946). ومع ذلك، قامت فرنسا بتفسير نظام الولايات بما يخدم تحقيق طموحاتها السياسية المتناقضة، مما أدى إلى اختلالات كبيرة في النظام الترابي⁽¹⁴⁾. على سبيل المثال، حتى بعد توحيد حلب ودمشق عام 1925، ظلت حلب ولاية ذات تعريف ومركزية واضحين، بينما كانت دمشق واحدة من 6 سناجق أخرى، تم التنازل عن العديد منها للبنان وفلسطين.

⁽¹³⁾ لمزيد من المعلومات انظر إلى:

Sharif, M. (2014). *Imperial Norms and Local Realities: The Ottoman Municipal Laws and the Municipality of Beirut (1860-1908)*. Beirut: Orient Institute of Beirut.

⁽¹⁴⁾ تظهر المراسلات الرسمية الفرنسية تناقضات كبيرة في توجيهها لإدارة النظام الترابي السوري. فبعض الجهات كانت أميل لعدم تعديل حدود الولايات العثمانية من باب احترام الحدود السياسية للبلاد التي أدخلت تحت الانتداب معتبرة أن حدود الولايات هي حدود سياسية وليست إدارية. بينما كان هناك توجه لتقسيم البلاد إلى أقسام أصغر بمتابعة التوزيع الطائفي والإثني للسكان بغض النظر عن اشتراطات تفويض الانتداب. ورغم الموقف الرسمي بعدم تعديل تقسيمات الانتداب إلا أن السلطات الفرنسية تأرجحت بين الموقفين ولم يحدها في نهاية المطاف سوى تصاعد الحركة الوطنية واكتسابها الزخم بعد انهيار الاقتصاد الفرنسي عام 1929 وتبعات ذلك على الاقتصاد السوري مما أعطى للقوى البرجوازية الوطنية اليد العليا في إضعاف القوى المحلية التي ناهضت مشروع الوحدة السورية للاحتفاظ بموقعها في الاقتصاد السياسي المحلي. انظر:

Hallaj, Omar A. (2017). "Geographies of Absence: Radicalization and the Shaping of the Syrian Territoriality." *New England Journal of Public Policy*. Vol. 29. Iss. 1, Article 10.

مصطلح السناجق بتسمية إدارية جديدة هي المحافظة، حيث يرأس كل منها مسؤول معين هو المحافظ.⁽¹⁹⁾ وتم الحفاظ على تسمية الوحدات الترابية الأدنى، حيث قُسمت 9 محافظات إلى 29 قضاءً و75 ناحية.

خلال السنوات العشر من عام 1936 وحتى نهاية الانتداب الفرنسي في عام 1946، استمرت التقسيمات الإدارية في سورية في التغيير. ارتفع عدد الأفضية من 29 في عام 1936 إلى 41 في عام 1945، ثم إلى 44 في عام 1952، بينما زاد عدد النواحي من 75 في عام 1936 إلى 129 بحلول عام 1952.⁽²⁰⁾ بحلول نهاية الانتداب، اختلفت التقسيمات الإدارية بشكل كبير من حيث المساحة، وعدد السكان، والتكوين الحضري أو الريفي، بالإضافة إلى عدد الوحدات الإدارية الأصغر التي تم تضمينها داخل كل وحدة ترابية (الشكل 2). على سبيل المثال، في عام 1945، كان عدد سكان محافظة العلويين حوالي نصف عدد سكان محافظة حلب، مع متوسط مماثل لعدد السكان لكل تجمع حضري، وبمساحة إجمالية أصغر بنحو 3.6 مرات. ومع ذلك، تم تقسيم محافظة العلويين إلى ثمانية أفضية مقارنة بـ 11 قضاءً في محافظة حلب. وبدلاً من تخصيص عدد أفضية يتناسب مع حجمها وعدد سكانها، تم منح محافظة العلويين أكثر من ثلثي عدد الأفضية الممنوحة لحلب (بالتناسب مع عدد السكان).

بدء الانتداب الفرنسي بالفعل في تشكيل نمط من التعامل غير المتوازن مع شبكات المحسوبية المحلية بما يتجاوز الصلاحيات المعتادة للنظام الترابي. تجاوزت آليات الترسيم الترابي متطلبات إعادة الهيكلة الإدارية البسيطة؛ إذ كانت استراتيجية محسوبة من قبل الإدارة الفرنسية لاستغلال وتعميق الانقسامات الطائفية.⁽²¹⁾ فمن خلال إعادة رسم الحدود الإدارية، سعت السلطات الاستعمارية إلى التلاعب بالهويات المحلية، وتعزيز الاعتماد على السيطرة الفرنسية، وترسيخ نفوذها. ترك هذا النهج بصمة دائمة على الحوكمة في سورية، حيث رسّخ أنماط الانقسام والتدخل المركزي التي شكلت الديناميكيات السياسية والهويات المحلية لعقود قادمة. فعلى سبيل المثال، يمكن ملاحظة الاتجاه نحو التمثيل المفرط في محافظتي اللاذقية وطرطوس، اللتين نشأتا من محافظة العلويين، حتى يومنا هذا.

الحوكمة المركزية: الإدارة المحلية في سورية بعد الاستقلال

بعد استقلالها في عام 1946، واجهت سورية تحدي بناء دولة موحدة من أرض متنوعة ومجزأة تاريخياً. خلال فترة ما بعد الاستقلال، سعت الحكومة السورية إلى إنشاء نموذج حوكمة مركزي، تعزز بإصدار القانون رقم 496 في 21 ديسمبر 1957 بشأن التنظيم الإداري.⁽²²⁾ استهدف هذا القانون تبسيط التقسيمات الإدارية من خلال استبدال الأفضية (القضاء) في الحقة العثمانية بالمناطق، مع تقليل أهمية النواحي. تم استبدال المتصرفين والقائمقامين، الذين كانوا يرأسون مجالس السناجق والأفضية ويتمتعون بسلطات كبيرة في ظل النظام العثماني، بمديرين (مديري المناطق). عمل هؤلاء المديرون

⁽¹⁹⁾ استخدم القرار باللغة الفرنسية مصطلح administrateur والتي توجي بمنصب إداري أعلى من ترجمتها الحرفية باللغة العربية (مدير). لذا تمت ترجمة هذا المصطلح إلى اللغة العربية تحت مسمى المحافظ، وتم سحب اسم المحافظ على الإدارة الجديدة فسميت محافظة.

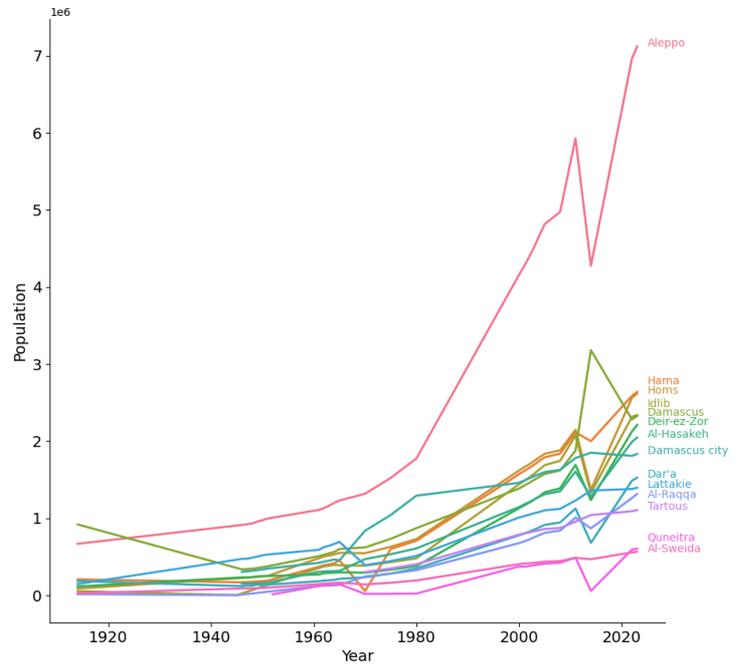
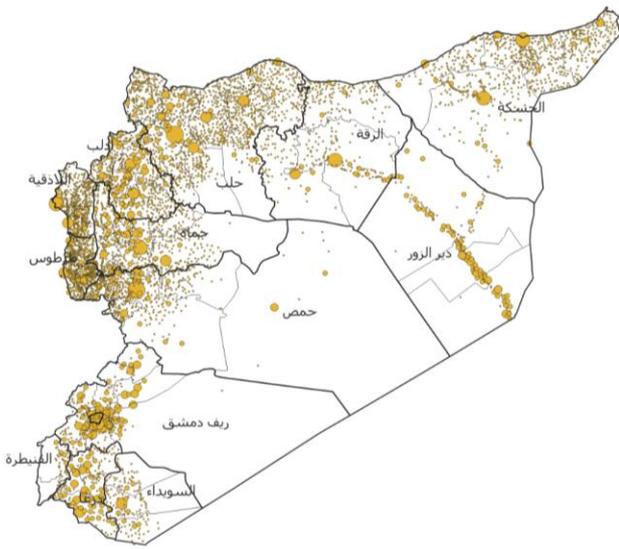
⁽²⁰⁾ من الصعب العثور على عدد دقيق للنواحي في عام 1945، ولكن يمكن العثور على حساب تفصيلي للوحدات الإدارية لعام 1952 هنا: مديرية الإحصاء. (1952). التقسيمات الإدارية في الجمهورية السورية (باللغة العربية). وزارة الاقتصاد الوطني.

⁽²¹⁾ Rabbat, E. (1937). Unité syrienne et devenir arabe. Paris: Librairie Marcel Rivière et C^{ie}.

⁽²²⁾ مجلس النواب 1957، قانون رقم 496: التنظيمات الإدارية). صدر في 21 ديسمبر 1957.

كامتداد لمكتب المحافظ، وكانت مهمتهم الرئيسية تنفيذ سياسات الدولة والحفاظ على النظام العام، مما يعزز سيطرة الحكومة المركزية على الشؤون المحلية.

ومع ذلك، أدت مركزية السلطة إلى تفاقم الاختلالات التي أُدخلت خلال فترة الانتداب الفرنسي في مختلف مناطق سورية. غالبًا ما تم إهمال المناطق الطرفية، حيث حصلت على موارد وتمثيل محدودين، مما أعاق اندماجها في الإطار الترابي الوطني. بين عامي 1936 و 2011، ارتفع عدد المحافظات من تسع إلى أربع عشرة محافظة، بينما تضاعف عدد الأفضية (أو المناطق) وزاد عدد النواحي ثلاث مرات. استمرت أعداد السكان داخل كل وحدة إدارية في التفاوت بشكل كبير؛ على سبيل المثال، وفقًا للمكتب المركزي للإحصاء (CBS)، في عام 2011، كان عدد سكان محافظة حلب حوالي 5.9 مليون نسمة، أي ما يقرب من 12 ضعف عدد سكان محافظة السويداء، الذي قُدِّر بـ 486,000 نسمة (انظر الشكل 3).



الشكل رقم 3: على اليسار: توزيع السكان في سورية حسب تعداد عام 2004.⁽²³⁾ على اليمين: تطور السكان حسب المحافظات بين عامي 1914 و 2022.⁽²⁴⁾

إن إنشاء الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات كان مدفوعًا بشكل واضح بمحاولات من المركز لتكوين ولاءات سياسية، من خلال ربط المناطق النائية مباشرة بالعاصمة بدلاً من إنشاء ترتيبات حوكمة أكثر لامركزية تقلل الحاجة إلى الاتصال بالهيئات المركزية للدولة.⁽²⁵⁾ هناك أيضًا أدلة تشير إلى أن ترسيم المناطق كان يُستخدم لإدارة الانقسامات

⁽²³⁾ بيانات عام 2004 متاحة هنا:

Syrian Arab Republic - Population Statistics. OCHA, Humanitarian Data Exchange (HDX). <https://data.humdata.org/dataset/syrian-arab-republic-other-0-0-0-0-0-0-0>.

⁽²⁴⁾ تم تجميع البيانات في هذا الرسم البياني من الإحصاءات الرسمية للدولة العثمانية، وتقارير الانتداب الفرنسي، والمكتب المركزي للإحصاء في سورية.

⁽²⁵⁾ Al Zoubi, S., Alzoubi, Z., Hallaj, O., & Hallaj, J. (2022). The making of Syria's administrative divisions' map: One hundred years of a problematic relationship between the centre and the periphery. London School of Economics and Political Science. http://eprints.lse.ac.uk/116961/3/The_making_of_Syria_administrative_divisions_map.pdf

الطائفية.⁽²⁶⁾ كما هو واضح، ورغم النص القانوني الذي وفر مستوى معيناً من المساواة في التمثيل بين مختلف المجتمعات في سورية، فإن توزيع المناطق والنواحي لم يتبع معياراً موحدًا. حيث يمكن أن تتجاوز الفروقات في عدد المناطق لكل فرد في المحافظة ثلاثة إلى أربعة أضعاف. وبينما يمكن تفهم ذلك بالنسبة للمناطق النائية ذات الكثافات السكانية المنخفضة، تشير الأدلة إلى أن هذه الفروقات لم تكن مرتبطة بتحسين الوصول إلى المناطق النائية. في الواقع، تظهر أكبر الفروقات بين المناطق ذات الكثافات السكانية العالية. وبالنظر إلى أن العديد من الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات (وكذلك لمجلس الشعب حتى صعود حافظ الأسد إلى السلطة) كانت تتشكل بناءً على عدد المناطق، فإن زيادة عدد المناطق كان يعني روابط مباشرة أكثر مع النخب المحلية وتعميق لشبكات المحسوبية المحلية مع النخب المركزية.

حجم وتوزيع المناطق يرتبطان أيضًا بالاقتصاديات السياسية التي تؤديها المدن داخل الإقليم. فكلما كبر حجم المنطقة مقارنة بالمراكز الحضرية الرئيسية، زادت احتمالية استحواذ المراكز الحضرية في المناطق ذات الكثافة السكانية العالية على الاقتصاد السياسي للأراضي المحيطة بها. من خلال مقارنة الخرائط في الشكلين 2 و 3، يتضح أنه، وبشكل تدريجي خلال القرن العشرين، انخفض الوزن الديموغرافي للمناطق الريفية بشكل كبير، حيث تأثرت البلدات المتوسطة الحجم بشكل خاص.⁽²⁷⁾ افتقرت البلدات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى المركزية الاقتصادية والسياسية التي تمتعت بها المناطق الحضرية الكبرى. نمت هذه البلدات نتيجة لتحويلها إلى مراكز مناطق جديدة، لكن لم تُخصص لها الموارد الكافية لإدارة أراضيها. تم إنشاء هذه المناطق الجديدة بوضوح لاسترضاء أنواع معينة من السكان الريفيين وإدخالهم في دائرة المحسوبية التي تسيطر عليها الدولة المركزية، لكنها في النهاية خلقت مركزيات صغيرة غير متوازنة. أدى ذلك إلى تشجيع السكان الريفيين على الانتقال إلى أقرب بلدات صغيرة، مع إبقاء القاعدة الريفية للأراضي الريفية المحيطة بتلك البلدات والمدن الناشئة فقط لتعزيز دور وولاء النخب المحلية للمركز.

نتيجة لذلك، نمت المدن الصغيرة والمتوسطة بسرعة (خاصة بعد الثمانينيات)، لكنها لم تُمنح الموارد المناسبة للإدارة الحضرية. اليوم، من المرجح أن تستوعب هذه المدن أكبر نسبة من اللاجئين والنازحين العائدين، لكن إداريًا واقتصاديًا لديها قدرة محدودة جدًا على القيام بهذه المهمة خاصة وأن عددًا من المدن الكبرى قد واجه الكثير من الدمار أثناء النزاع. سيكون تحقيق التوازن بين حجم المناطق، والسكان المستهدفين فيها، والموارد المخصصة لها أمرًا مفصليًا في إعادة تشكيل النظام الترابي لسورية وضمان تمثيل سياسي ملائم ومستقر.

بدأ هذا الاتجاه نحو المركزية قبل فترة طويلة من صعود حافظ الأسد إلى السلطة في عام 1970، لكنه ازداد بشكل كبير بعد ذلك. في عام 1971، رسّخ القانون رقم 15 هذا النهج، حيث منح المجالس المحلية صلاحيات إدارية ولكنها بقيت

⁽²⁶⁾ al-Zoubi, Z., & Hallaj, O. A. (Eds.). (2024). Administrative divisions and the conundrum of national/local identity formation in Syria. Omran for Strategic Studies. <https://omranstudies.org/index.php/publications/papers/administrative-divisions-and-the-conundrum-of-national-local-identity-formation-in-syria.html>

⁽²⁷⁾ كلا الخريطين مصنفتان إلى 8 مجموعات حجمية تعكس بشكل أفضل توزيع البيانات، باستخدام خوارزمية التصنيف Jenks وأحجام دوائر متماثلة. يمكن مقارنة التوزيع بين الخريطين، لكن لا يمكن مقارنة القيم المطلقة.

محدودة مع ضمان احتفاظ المحافظين—الذين يُعينون من قبل الرئيس—بالسلطة النهائية.⁽²⁸⁾ عزز حافظ الأسد سيطرته من خلال إعادة بناء شبكة من المحسوبة المحلية، مما ربط القادة المحليين بالحكومة المركزية وضمن ولائهم. وقد عززت هذه الاستراتيجية السلطة المركزية لكنها في الوقت نفسه عمقت الفجوة بين المركز والمناطق الطرفية. تم التلاعب بالحدود الإدارية والهويات وإعادة تسميتها لقمع الهويات العرقية والحفاظ على السيطرة، مما أدى إلى زيادة مشاعر العزلة والتهميش بين هذه المجتمعات.⁽²⁹⁾

الحلقة المفقودة: تطور الحوكمة البلدية في سورية بين الأطر الترابية والعمرائية

يعكس تاريخ الحوكمة البلدية في سورية بعد الاستقلال ازدواجية مستمرة بين السلطة المركزية وقدرة التصرف المحلية، حيث كان نظام الحوكمة البلدية مرتبطاً بشكل وثيق بديناميكيات السلطة السياسية الأوسع. في الواقع، حتى عام 1971، كانت الإدارتين الإقليمية والعمرائية (للمدن) منفصلتين ضمن إطارين سياسيين وقانونيين مختلفين. فبدلاً من أن يكون النظام البلدي آلية حقيقية لتمكين المجتمعات المحلية، فإنها غالباً ما كان يُستخدم كوسيلة لبناء شبكات المحسوبة، مما يعزز سيطرة السلطات المركزية على الحوكمة المحلية. طوال جزء كبير من التاريخ الترابي السوري، ركزت الحوكمة البلدية على المحليات كنظام موازٍ بدلاً من أن تكون امتداداً متكاملًا للنظم الترابية الأوسع.

خلال إصلاحات التنظيمات في القرن التاسع عشر، تم إدخال المجالس البلدية كوسيلة لتعزيز التنمية المحلية، لا سيما في المدن الريادية. ومع ذلك، عملت هذه المجالس بموجب تشريعات منفصلة وشكلت فئة متباينة من الحوكمة، حيث كانت السلطة النهائية بيد المحافظين والإداريين المعيّنين مركزياً. ظهرت مجالس بلدية شبه رسمية في مدن كبرى ومتوسطة،⁽³⁰⁾ مما وفر منصة للنخب المحلية لتعزيز نفوذها. واستغلت هذه النخب أدوارها في تقديم الخدمات الحضرية وتنفيذ مشاريع التنمية، وغالباً ما استفادت من قدرتها على جمع الأموال من خلال التجارة وأنظمة الإقطاع الضريبي.⁽³¹⁾ مكن ذلك شبكات النخب من التنافس على السيطرة على التمثيل المحلي في كل من نظم الحوكمة الترابية والبلدية، وأتاح المحافظين المعيّنين مركزياً دور الوسيط بين تلك النخب المحلية، مما عزز مركزية المؤسسات الحوكمة المحلية. وفقاً لقانون الولايات لعام 1864 وتعديلاته اللاحقة، كان للوالي صلاحيات تحكيمية كبيرة بين المجالس المحلية والمؤسسات المحلية. ومع ذلك، كانت سلطة المحافظين المعيّنين محدودة من الأسفل إلى الأعلى خوفاً من أن يحصلوا على سلطة مفردة كما حدث في الأجيال السابقة من إدارة النظم الترابية في الإمبراطورية العثمانية. وبالتالي، لم يكن للمحافظين رأي مباشر في إدارة الميزانيات أو الشؤون المحلية بقدر ما كان لديهم إشراف على الوحدات الترابية تحت مستوى الولاية (السناجق)، حيث تركز الجزء الأكبر من السلطات التنفيذية.

⁽²⁸⁾ قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي رقم 15 الصادر في 11 مايو 1971، المعدل بالقانون رقم 12 الصادر في 20 يونيو 1971، والمكمل باللائحة التنفيذية (المرسوم رقم 2297 الصادر في 28 سبتمبر 1971).

⁽²⁹⁾ al-Zoubi, Z., & Hallaj, O. A. (Eds.). (2024).

⁽³⁰⁾ لم تعطى المدن حق تشكيل البلديات بناء على حجمها أو تعداد سكانها ولكن بناء على تنظيم أعيانها لأنفسهم ضمن تجمعات مدنية ريادية بدأت بتوفير الخدمات البلدية لمدنها قبل تشكل البلديات رسمياً.

⁽³¹⁾ Sharif (2014).

خلال فترة الانتداب الفرنسي، تم الحفاظ على ازدواجية النظام. أصدر الانتداب الفرنسي عددًا كبيرًا من المراسيم لإدارة البلديات، وتغيير صلاحياتها وترسيم حدودها، وإعادة هيكلة مكاتبها الفنية. العديد من مشاريع البنية التحتية التي تم تطويرها في ظل الانتداب الفرنسي تم تمويلها من قبل البلديات وليس من قبل الدولة المركزية وحكامها المعينين. كان الجزء الأكبر من ميزانية سورية تحت الانتداب مخصصًا لتغطية الأمن الأساسي، والإدارة الوطنية، وإدارات المحافظات، والبنية التحتية الوطنية (الصحة، التلغراف، والنقل). حافظ الفرنسيون على نظام حكومي صغير الحجم نسبيًا في سورية لتقليل التكاليف.⁽³²⁾ كان من المتوقع أن تشجع البلديات الاستثمارات الخاصة لتطوير البنية التحتية المحلية، من خلال التعاقد مع شركات فرنسية وأوروبية وإنشاء شركات مساهمة. وفي حال كانت هناك حاجة إلى وضع الأسس الإدارية لدعم مثل هذه المشاريع (مثل تطوير السجلات العقارية ولوائح التخطيط تمهيدًا لتوسيع الاستثمارات الخاصة)، كان يُفترض أن تتحمل البلديات تكاليف ذلك من مواردها الخاصة. كانت طبقة الحوكمة البلدية طبقة شبه مستقلة خلال فترة الانتداب الفرنسي.

في الفترة الأولى ما بعد الاستقلال، استمرت ازدواجية النظام. في عام 1956، صدر قانون لتنظيم البلديات،⁽³³⁾ نص على إنشاء أربعة أنواع من البلديات: المدن الكبرى (دمشق وحلب)، مراكز المحافظات، مراكز المناطق (المناطق)، مراكز النواحي وبعض البلديات الصغيرة. ومع ذلك، لم يكن هناك تفويض بإنشاء بلديات في جميع المناطق المأهولة. تُركت مساحات واسعة من المناطق الريفية دون شخصيات قانونية، وتم إدارتها من خلال النظام الترابي للمحافظة، المنطقة، والناحية. في الواقع، تم استبعاد أكثر من ثلثي سكان سورية من التمثيل السياسي على المستوى البلدي. اعترف القانون فعليًا بالنظام البلدي كمكان للتمثيل السياسي للنخب الحضرية. قد كان القانون اللاحق لعام 1957 (الذي نوقش أعلاه) قانونًا إداريًا يختص بتنظيم النظام الترابي للبلاد. وأظهرت المناقشات في البرلمان اعترافًا واضحًا بالاختلاف بين الاثنين. إذ كانت الوحدات الترابية الإدارية تستشير النخب المحلية لكنها كانت تُدار من قبل المركز. أما القوانين الانتخابية البلدية، فقد طبقت فقط على المدن المعرفة ببلديات⁽³⁴⁾. المدن وحدها كانت تتمتع بشخصية قانونية وسياسية (بينما حرمت الأرياف والمدن والأصغر والبلديات من ذلك).

حدث تحول كبير مع إصدار المرسوم رقم 15 في عام 1971، الذي سعى إلى دمج قوانين تنظيم الوحدات الإدارية الترابية والبلدية في إطار موحد. عرف هذا القانون مفهوم الوحدات الإدارية المحلية، حيث أُوكلت للمجتمعات المحلية مهمة انتخاب مجالس لإدارة مفاصل الدولة ضمن حدود إدارتها المحلية، بدلاً من إدارة موارد المجتمع بشكل مستقل. وعلى الرغم من بعض الإصلاحات في المنظومة البلدية، ظلت التطبيقات العملية محدودة، وظل الاستقلال المحلي الحقيقي مقيدًا بالرقابة المركزية. لاحقًا، عزز المرسوم رقم 107 لعام 2011 الدمج الرسمي للبلديات في النظام الأوسع للحكومة الترابية. إذ تم تصنيف البلديات إلى ثلاث فئات ككيانات قانونية متساوية مع المحافظات، وهي: المدن، والبلديات، والبلديات الصغرى. وتعتبر هذه خطوة نحو تعزيز المشاركة المحلية وتحقيق علاقة أكثر توازنًا بين هيكل الإدارة المحلية العمرانية

⁽³²⁾ Barakat, A. (1948). Le probleme budgetaire en Syrie (1920-1939). Beirut: Imprimerie Nasser.

⁽³³⁾ مرسوم رقم 177 لعام 1956: قانون البلديات السورية.

⁽³⁴⁾ راجع مداوالات البرلمان بتاريخ 4 و9 ديسمبر 1957.

وهياكل الإدارة المحلية على مستوى المحافظات. ومع ذلك، كما سيتضح لاحقًا، لم يتم تنفيذ القانون إلا جزئيًا. وقد تم التلاعب بالترسيم المكاني للوحدات البلدية لاحقًا لضمان الهيمنة السياسية للمركز على وحدات الإدارة المحلية.

التفاوض على اللامركزية في خضم الصراع: المرسوم 107 وإرثه

مثلت أحداث الربيع العربي واندلاع الصراع في سورية عام 2011 نقطة تحول محورية في تطور الحوكمة الترابية السورية. في محاولة لمعالجة حالة السخط الشعبي الواسعة، قدمت الحكومة السورية إصلاحات تهدف إلى تحقيق اللامركزية. كان جوهر هذه الإصلاحات إصدار المرسوم 107 في عام 2011،⁽³⁵⁾ الذي منح المجالس المحلية مزيدًا من الاستقلالية والاعتراف القانوني. ادعى المرسوم الجديد أنه سيعزز الشفافية داخل هياكل الحوكمة في سورية، مما يتيح للمجالس المحلية استقلالية أكبر في إدارة شؤونها، مع تقليص دور المؤسسات المركزية إلى تنسيق السياسات وتقديم الدعم الفني. ومع ذلك، كما سنرى لاحقًا، كان تطبيق المرسوم محدودًا وغير متجانس.

إعادة تعريف الوحدات الإدارية المحلية

المرسوم 107 كان يهدف ظاهريًا إلى نقل صلاحيات كبيرة من الحكومة المركزية إلى وحدات الإدارة المحلية التي تغطي كامل الأراضي السورية، بحيث لا تبقى أي منطقة سكانية خارج نطاق وحدة إدارية بلدية منتخبة. تم تعريف ثلاث فئات من البلديات (المدن، والبلدات، والبلديات الصغرى) ومنحها شخصيات قانونية تمثل جميع سكانها؛ بينما في السابق، كانت الشخصية القانونية لوحدات الإدارة المحلية البلدية محدودة بمجلسها المحلي الذي كان يعمل كسلطة مفوضة للإشراف على موارد الدولة في نطاق اختصاصه. تم تصنيف المحافظات والبلديات إلى أربعة أنواع من وحدات الإدارة المحلية، مع تحديد أدوارها والتمثيل القائم على عدد السكان لكل منها:⁽³⁶⁾

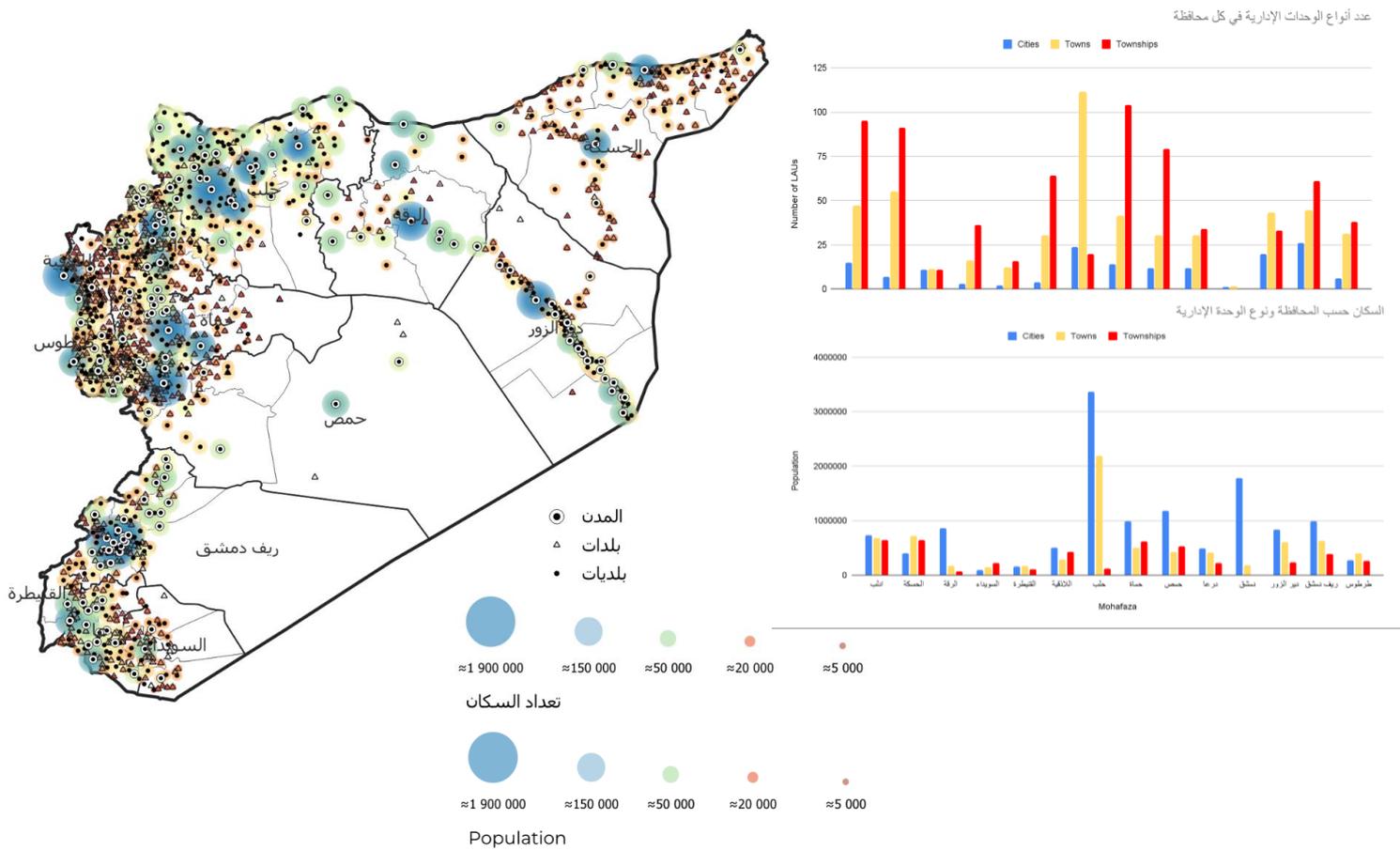
- المحافظة: تتألف من ممثل واحد لكل 10,000 نسمة، بحد أدنى 50 ممثلًا وحد أقصى 100 ممثل.
- المدينة: تنشأ في المحافظات أو المناطق أو مراكز التجمعات السكانية الكبرى التي يزيد عدد سكانها عن 50,000 نسمة، مع ممثل واحد لكل 4,000 نسمة، يتراوح عددهم بين 25 إلى 50 ممثلًا.
- البلدة: تنشأ مراكز المناطق أو مجموعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 10,001 إلى 50,000 نسمة، مع ممثل واحد لكل 2,000 نسمة، بحد أدنى 10 ممثلين وحد أقصى 25 ممثلًا.
- البلدية:⁽³⁷⁾ تغطي مراكز التجمعات السكانية أو مجموعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 5,001 إلى 10,000 نسمة، مع عدد ثابت من 10 ممثلين.

⁽³⁵⁾ قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011.

⁽³⁶⁾ راجع المادة 1 من المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011.

⁽³⁷⁾ أدى استخدام مصطلح بلدية لتعريف التجمعات السكانية الأصغر (بلدية اسم مصغر عن كلمة بلدة) إلى الانحراف عن العرف السابق بتسمية بلدية لكل وحدة إدارة محلية مكانية (بلدية من مصدر البلد أي التمثيل السياسي لسكان الوحدة الإدارية) بغض النظر عن حجمها.

اختصر هذا النظام دور النواحي والمناطق على المهام الأمنية والإدارية الأساسية، مع إلغاء الطبقات الترابية الوسيطة للإدارة بين المحافظة ووحدات الإدارة المحلية بحيث تصبح علاقة المجالس المحلية الأدنى مباشرة مع المحافظة وليس عبر مدراء النواحي والمناطق. كما أن المرسوم 107 أنشأ مجلساً أعلى للإدارة المحلية يرأسه رئيس الوزراء ويضم الوزراء الرئيسيين، والمحافظين، ورؤساء وحدات الإدارة المحلية المنتخبين على مستوى المحافظات. كان الهدف من المجلس الأعلى للإدارة المحلية هو إنشاء نقطة التقاء ناظمة بين الحوكمة المركزية والإقليمية والمحلية، مما يعزز نهجاً أكثر تكاملاً للحوكمة في جميع أنحاء سورية.



الشكل رقم 4: توزيع الوحدات الإدارية المحلية في كافة أنحاء سورية وفقاً للقرار رقم 1378 لعام 2011⁽³⁸⁾

تم تكليف المجلس أيضاً بالإشراف على وضع خطة وطنية للامركزية خلال مدة خمس سنوات لتوجيه السياسة الوطنية نحو تحويل ملكية وإدارة مكاتب الوزارات الخدمية إلى وحدات الإدارة المحلية من خلال التولي المباشر لهذه المهام. بنهاية الفترة المحددة، كان من المفترض أن تقوم وحدات الإدارة المحلية بإدارة عمليات التنمية الخاصة بها وبدء خططها للتنمية

⁽³⁸⁾ قرار رقم 1378 بتاريخ 23 أغسطس 2011 بشأن تحديد الوحدات الإدارية المحلية وعدد سكانها النسبي.

المكانية والاقتصادية. وكان الهدف من هذا النهج هو إنشاء نظام أكثر استجابة وتكاملاً في الحوكمة المحلية والترابية، يعالج احتياجات المجتمعات المحلية المحددة مع تحقيق التوافق مع الأهداف الوطنية.

تم تخصيص موارد لكل وحدة إدارة محلية محددة بموجب المرسوم 107 من قبل الحكومة المركزية، موجهة نحو مشاريع البنية التحتية المحلية، وتقديم الخدمات، ومبادرات تنمية المجتمع. كما تم تخصيص تمويل لدعم وظائفها الإدارية. الدعم المالي المركزي هو قضية محورية بشكل خاص في المناطق الريفية الأقل تطوراً، حيث تمثل الإدارة المحلية غالباً الأداة الرئيسية للتنمية الاقتصادية وتوفير فرص العمل. مما يعني أن إنشاء المكاتب البلدية أيضاً يفترض تشكيل بيروقراطيات محلية، أصبحت بدورها مصادر رئيسية للتوظيف، مما ساهم في تعزيز شبكات المحسوبية الحكومية داخل هذه الهياكل، وتعزيز شبكات الولاء المرتبطة بالسيطرة السياسية في سورية. فعلياً، فإن تشكيل وحدة إدارة محلية للتجمعات السكانية الصغرى يعني قدرًا أكبر من النفوذ السياسي، مما يتيح للقادة المحليين—الذين غالباً ما يرتبطون بشخصيات سياسية أو عائلات نافذة على مستوى المحافظة أو المركز—تشكيل الإدارة والتنمية في مجتمعاتهم وفق اقتصاد سياسي يعزز دورهم ومكانتهم.

على الرغم من تركيز المرسوم 107 لعام 2011 على اللامركزية، فإنه احتفظ بعدة آليات لضمان استمرار الرقابة المركزية. مثلاً، احتفظ رئيس الجمهورية بسلطة حل أي مجلس إدارة محلي في أي وقت ودون تقديم مبرر، مما يبرز السيطرة النهائية للحكومة المركزية على هياكل الحوكمة المحلية. أبرز هذا التوجه رغبة المشرع في الحفاظ على التوازن: فمن جهة، منح المزيد من السلطة والاستقلالية للهيئات المحلية، لكنه في الوقت نفسه حرص بعناية على الحفاظ على سلطة وسيطرة المركز وقدرته على استغلالها سياسياً.

اختلالات التمثيل في الحوكمة المحلية

بموجب المرسوم 107 لعام 2011، احتفظت الدولة المركزية التي هيمن عليها نظام الأسد بسيطرة كبيرة على إنشاء وتعديل وهيكل الوحدات الإدارية المحلية. وعلى الرغم من أن الهدف الظاهري للمرسوم كان تحقيق اللامركزية، فإن هذه الصلاحيات أتاحت للنظام تشكيل إطار الحوكمة المحلية بما يتماشى مع أولوياته الاستراتيجية والسياسية. من خلال الاحتفاظ بسلطة تعديل حدود ومستويات الوحدات الإدارية، حافظت السلطات المركزية على نفوذ كبير على الحوكمة المحلية، مما قيّد الإدارة الذاتية الحقيقية التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحلية، وأجبر النظام الترابي على التكيف بطرق تضمن وتعزز شبكات النظام السياسية.

أحد أبرز القضايا الناشئة عن هذا الترتيب هو التوزيع غير المتوازن لوحدة الإدارة المحلية عبر سورية، والذي يبدو أنه يتبع اعتبارات سياسية بدلاً من مبادئ العدالة (الشكل 4). على سبيل المثال، حصلت حلب والرقعة على عدد وحدات إدارة محلية لكل فرد يعادل تقريباً نصف ما حصلت عليه المحافظات الأخرى. مدينة دمشق، بسبب وضعها الفريد كمدينة ومحافظة في آن واحد، حصلت على وحدتي إدارة محلية فقط. في حلب، كان عدد البلدات يقارب أربعة أضعاف عدد البلديات الصغرى، وهو تباين استثنائي ضمن التقسيمات الإدارية مقارنة بالمحافظات الأخرى. شهدت المحافظات ذات الشبكات العمرانية في المدن الكبرى الموالية للنظام البائد، كما هو الحال في حلب، دمج المناطق الريفية الصغيرة في أقرب

البلدات والمدن. في المقابل، المحافظات التي تتمتع بقواعد ولاء ريفية قوية مثل اللاذقية وطرطوس شهدت توسيع نطاق البلدات والبلديات الصغرى لتمكين سكانها من الوصول بشكل أفضل إلى محاباة الدولة وفرص العمل.

علاوة على ذلك، كان من المفترض بحسب المرسوم أن يتحدد نوع وحدات الإدارة المحلية - سواء تم تصنيفها مدينة أو بلدة أو بلدية صغرى - بناءً على حجم السكان، مما يؤثر على تمثيل مجالسها وتمويلها. ومع ذلك، لم يتم تطبيق هذا المعيار بشكل منتظم على أرض الواقع.³⁹ على سبيل المثال، تم تصنيف اليرموك، الذي يبلغ عدد سكانه 188,968 نسمة، كبلدة بدلاً من مدينة، مما قلل عدد مقاعد مجلسها إلى 25 بدلاً من 47 مقعداً التي كانت تتلقاها كمدينة.⁽⁴⁰⁾ في عام 2011، تم تخفيض تصنيف اليرموك بشكل استثنائي، بينما تمت ترقية تصنيف 145 منطقة أخرى في مناطق مختلفة من سورية. على سبيل المثال، تم تصنيف كل من قدسيا و قدسيا الجديدة كمدينتين منفصلتين رغم أن عدد سكانهما كان يبلغ 7,854 و 11,468 على التوالي. وفقاً للقرار رقم 2011/1378، وتم إجراء العديد من التعديلات على تصنيف البلديات، إما للسماح بفصل البلدات ذات تواجد الأقليات عن المناطق الحضرية الأكبر، أو لفصل المجموعات العرقية والطائفية المختلفة، أو لتوفير درجة معينة من الاستقلالية للضواحي العمرانية التي تضم جماعات موالية عن البلدات التي لديها قواعد ولاء أضعف. وبشكل عام كان توجه الحكومة المركزية الاستراتيجي حريصاً على ترقية تصنيف وحدات الإدارة المحلية لتجمعات ذات صفة خاصة بدلاً من تخفيضه ليتناسب مع تعداد سكانها الفعلي، خاصة في ريف دمشق وحماة. تغيرت هذه السياسة خلال الصراع، حيث تم تخفيض تصنيف العديد من وحدات الإدارة المحلية في المناطق التي كانت تحت سيطرة المعارضة أو قسد، خاصة في الحسكة وإدلب، حيث تم تعديل ترسيم وحدات الإدارة المحلية مرة أخرى استعداداً للانتخابات المحلية لعام 2022 بشكل يضعف تمثيلها.⁽⁴¹⁾

يمثل هذا النهج سياسة مغايرة لما كان يجري قبل عام 2010. فسابقاً كان هناك جهد واضح لتنسيق توزيع الوحدات البلدية عبر جميع المحافظات، لضمان أن الهياكل البلدية الريفية تحتفظ بمستوى متجانس نسبياً عبر جميع المحافظات (بما يتناسب مع عدد سكانها). ومع ذلك، بدءاً من عام 2011، كان هناك جهد منسق لتفضيل بعض المحافظات بمزيد من الهياكل البلدية الصغيرة وبالتالي زيادة الوصول إلى شبكات المحسوبية السياسية للدولة. يعكس هذا التوزيع غير المتوازن جهداً متعمداً للسيطرة على الحوكمة المحلية من خلال تفتيتها في بعض المناطق وتعزيزها في مناطق أخرى. من الواضح أن هذا النهج لم يكن له أي ارتباط بالحجم الأمثل لإدارة الخدمات، كما كان يُفترض في المرسوم 107. أضعف هذا النهج التماسك الإقليمي وحدد من القوة الإدارية الجماعية للسكان للإشراف على تقديم الخدمات. من خلال تقسيم السلطة بين العديد من الوحدات الأصغر، قام النظام فعلياً بتخفيف قدرة الكيانات الإدارية الفردية على تقديم الخدمات، لكنه عزز وصولها إلى محاباة الدولة المركزية. أتاح هذا النهج للنظام الحفاظ على سيطرة قوية على الحوكمة المحلية وتقليل التحديات المحتملة لسلطته، مع تعميق تغلغله في المجتمعات الموالية. وفي المقابل، في المناطق التي كان فيها دمج الوحدات

⁽³⁹⁾ نص المادة 6 من المرسوم رقم 15 لعام 1971 بشكل صريح على حق الدولة المركزية في عدم الالتزام بالحدود السكانية، على عكس المرسوم رقم 107 لعام 2011 الذي افترض معايير واضحة.

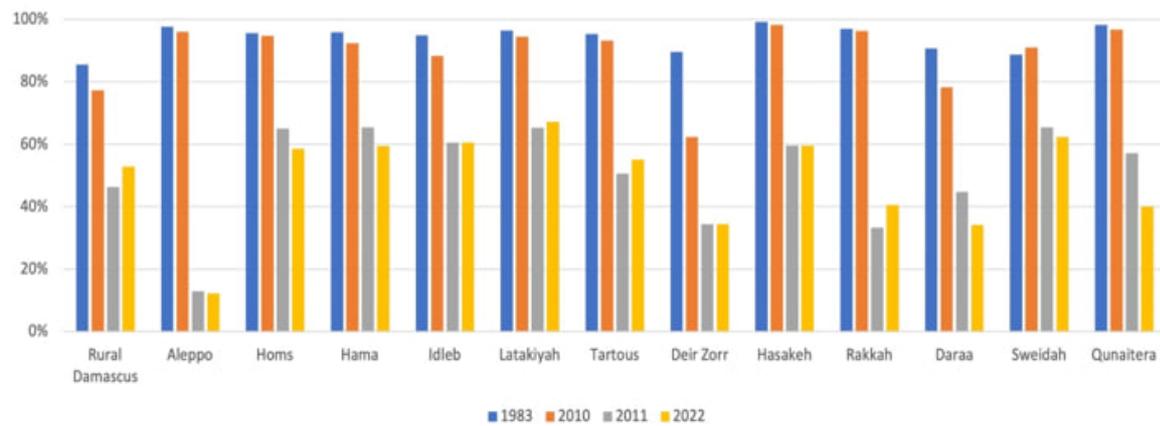
⁽⁴⁰⁾ كان اليرموك واحدة من وحدتي الإدارة المحلية في محافظة دمشق. اختفت تماماً كوحدة إدارة محلية خلال فترة الصراع.

⁽⁴¹⁾ أجريت انتخابات الإدارة المحلية للمناطق خارج سيطرة النظام من المحافظات الأقرب لها.

الريفية في المدن مفيداً لمصالح الدولة المركزية، قامت الحكومة بشكل استراتيجي بتعزيز وحدات الإدارة المحلية العمرانية الكبيرة لتوطيد نفوذها وضمان وجود أكبر، مما قلل من دور المناطق الريفية فيها.

التفاوتات بين المناطق العمرانية والريفية في الحوكمة والتنمية

على الرغم من التركيز المتزايد للسكان السوريين في المناطق الحضرية، احتفظت محافظات مثل اللاذقية، وطرطوس، وحمص، وحماة، والحسكة، والسويداء، والقنيطرة بعدد مرتفع نسبياً من البلديات الصغرى مقارنة بالمدن والبلدات فيها. تتميز هذه المحافظات بنسب كبيرة من الأقليات العرقية والدينية التي تعيش في مناطقها الريفية. وقد وقر حصولها على تصنيف وحدة إدارة محلية ذات شخصية اعتبارية مستقلة بميزانيتها، القدرة على جمع الرسوم والدعم المالي وتوفير فرص عمل في المجال الحكومي بالإضافة إلى قنوات إضافية لتوسيع شبكات المحسوبية.



الشكل رقم 5: عدد الوحدات البلدية الأصغر نسبة إلى إجمالي عدد الوحدات في المحافظات.⁽⁴²⁾

وفقاً للقرار رقم 2011/1378، كان هناك ما يُقدر بـ 4187 مقعداً في مجالس المدن، و 5857 مقعداً في مجالس البلدات، و 6090 مقعداً في مجالس البلديات الصغرى. ومع ذلك، فإن توزيع مقاعد البلديات الصغرى غير متساوٍ بشكل كبير عبر المحافظات. على سبيل المثال، في محافظة اللاذقية، هناك 4 مدن يبلغ إجمالي سكانها 501,471 نسمة، يمثلهم حوالي 125 مقعداً في المجالس، مقارنة بـ 64 بلدية صغرى يبلغ إجمالي سكانها 423,084 نسمة، يمثلهم حوالي 610 مقاعد في المجالس. بشكل عام، يحصل سكان المدن على حوالي مقعد واحد لكل 4000 نسمة، بينما تحصل المناطق الريفية على مقعد واحد لكل 700 نسمة. وبالتالي، فإن التمثيل في المجالس أعلى بنحو 6 مرات في المناطق الريفية مقارنة بالمناطق الحضرية. ولكن هذا ليس الحال في دير الزور، حيث عدد مقاعد البلديات الصغرى يزيد فقط مرتين عن عدد مقاعد المدن. الوضع يعكس واقعاً أكثر سوءاً في محافظة حلب، مما يشير إلى أن المناطق الريفية لم تكن ممثلة بشكل متساوٍ عبر سورية.⁽⁴³⁾

⁽⁴²⁾ مصادر البيانات: الملخصات الإحصائية السورية للسنوات 1983 و 2010، والقرار 1378 لعام 2011 والقرار 1452 لعام 2022 الصادرين عن وزارة الإدارة المحلية والبيئة في سورية.

⁽⁴³⁾ الأرقام المذكورة في هذه الفقرة تم احتسابها من قبل المؤلفين بناءً على تعداد السكان المذكور في القوانين الإدارية.

عزز إنشاء وحدات إدارة محلية من تأثير البلديات في الشؤون المحلية، وزاد من تطبيق مبدأ التفريع⁽⁴⁴⁾، وضمان وجود بيروقراطية بلدية وميزانية أساسية للاستثمارات المحلية. من خلال تفضيل بعض المحافظات بعدد أكبر من البلديات الصغرى، عمّقت الحكومة السورية شبكات المحسوبية داخل هذه المجتمعات الريفية، مما وسّع نفوذها بشكل أكثر شمولية مقارنة بالمناطق الأخرى. نتج عن هذه التفاوتات بين المناطق الحضرية والريفية مشهد حوكمة مجزأ وعدم القدرة على بناء شبكات فعالة للخدمات والاقتصاد بين الحضر والريف. كانت الفوائد المقصودة من اللامركزية تُحقق بشكل غير متساوٍ لتفضيل بعض الدوائر الانتخابية وإقصاء أخرى. في حين أن بعض المناطق اكتسبت مستويات جديدة من الاستقلالية والتنمية، بقيت مناطق أخرى مهمشة، مما يبرز التحدي المستمر لتحقيق حوكمة عادلة في دولة تعاني من انقسامات عميقة وديناميكيات اجتماعية وسياسية معقدة.

النظام الترابي المجزأ

شهدت السنوات الأربع عشرة الماضية في سورية تغييرات جذرية في الهياكل الترابية ونظم الحوكمة في البلاد، مما أدى إلى ظهور مشهد مجزأ ينقسم إلى عدة مناطق سيطرة قبل سقوط نظام الأسد في ديسمبر 2024. شملت هذه المناطق مناطق خاضعة لسيطرة نظام الأسد (AR)، والحكومة السورية المؤقتة (SIG)، وهيئة تحرير الشام (HTS)، والإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية (AANES)، حيث أدارت كل منها سلطات أمر واقع مختلفة. أدى هذا التجزؤ إلى ظهور نماذج أو أطر مختلفة للحوكمة، تعكس الواقع الاجتماعي والسياسي وديناميكيات السلطة في المناطق المختلفة وحتى ضمن المنطقة الواحدة. في المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام، تم تفكيك العديد من الهياكل الإدارية ذات المرجعية البعثية السابقة واستبدالها بأنظمة حوكمة بديلة صُممت لتلبية الاحتياجات السياسية والاجتماعية والأمنية الجديدة.

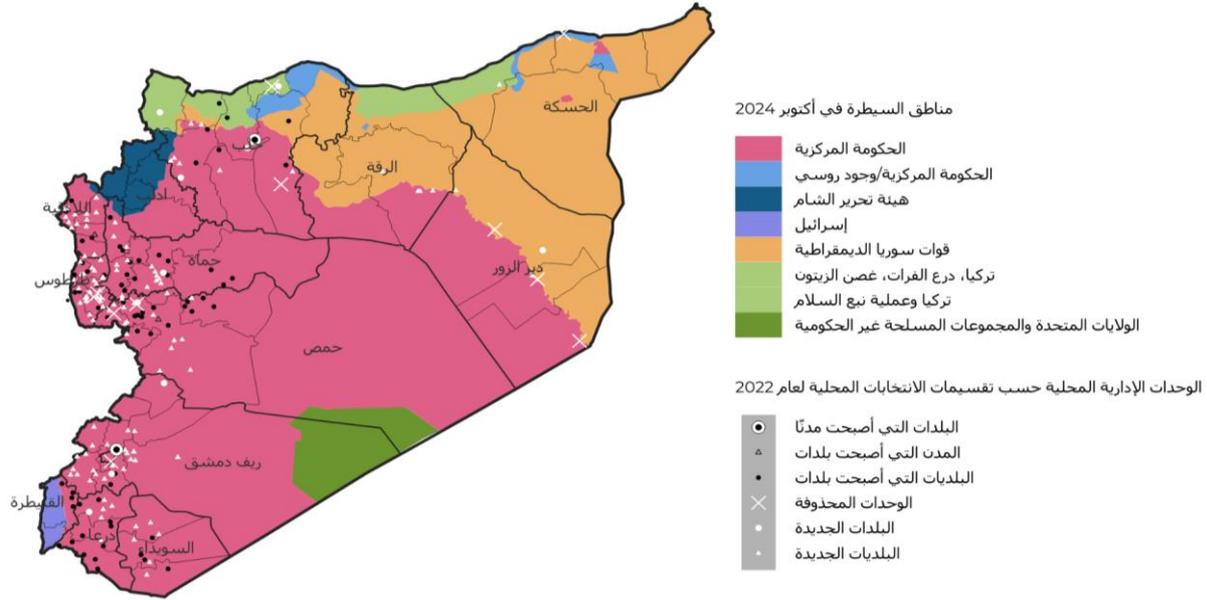
سيطرة النظام	سيطرة حكومة الإنقاذ	سيطرة الحكومة المؤقتة	سيطرة الإدارة الذاتية	
901	115	54	263	عدد الوحدات الإدارية عام 2011
1015 ⁽⁴⁵⁾	8	17	128	عدد الوحدات الإدارية عام 2024

الشكل 6: مقارنة بين عدد وحدات الإدارة المحلية المقررة في عام 2011 والوضع الحالي (التقريبي) في عام 2024 في مناطق السيطرة المختلفة قبل سقوط النظام.

على مدار العقد الماضي، سعى نظام الأسد إلى الحفاظ على تطبيق المرسوم رقم 107 وإعادة ضبطه، مركزاً على تنفيذه في المناطق التي لا تزال تحت سيطرته، مع الاحتفاظ بادعاءات اسمية على مناطق مثل إدلب وشمال وشرق سورية—وهي مناطق تضاعف فيها نفوذه الفعلي أو اختفى تمامًا (الشكل 7). في المناطق التي استمر في إدارتها، استغل النظام المرسوم 107 لتعزيز سيطرته، حيث استخدم هياكل الحوكمة المحلية كأدوات لترسيخ سلطته وتوزيع موارد الدولة بشكل انتقائي. وقد عزز هذا النهج شبكات المحسوبية المرتبطة بالنظام وساهم في إضفاء الشرعية على حكمه.

⁽⁴⁴⁾ مبدأ التفريع هو مبدأ أساسي في الحوكمة المحلية يفترض اتخاذ القرار الإداري في المكان الأقرب لتنفيذه.

⁽⁴⁵⁾ وفقاً للقرار رقم 1452 لسنة 2022.



الشكل 7: التقسيمات الإدارية المعدلة لعام 2022 مقارنة بعام 2011 وفقًا لإطار القانون 107 (2024).⁽⁴⁶⁾

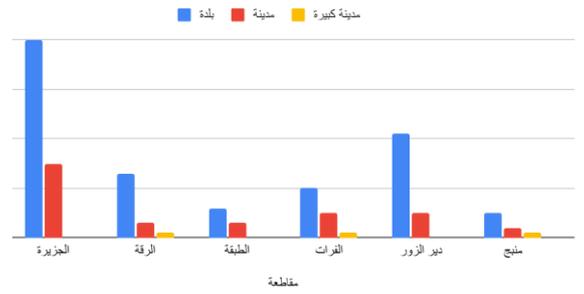
في المقابل، في المناطق التي يسيطر عليها فاعلون آخرون، أنشأت سلطات الأمر الواقع أطرًا قانونية خاصة بها تتناسب مع سياقاتها الفريدة، بحيث تتماشى الأحكام القانونية مع احتياجاتها السياسية والاجتماعية والثقافية المحددة. تم تشكيل إطار كل منطقة بناءً على واقعها المميز، حيث صُممت نماذج الحوكمة لخدمة إضفاء الشرعية على السلطة المحلية ومعالجة احتياجات المجتمعات ضمن مناطق سيطرتها. وعلى الرغم من أن ذلك قد يعكس درجة من التمكين المحلي والاستجابة للاحتياجات، إلا أنه يبرز في الأساس التحديات الكبيرة في إنشاء هيكل حوكمة متماسك وموحد في دولة مجزأة بعد سقوط نظام الأسد.

الاتحاد الإقليمي في مناطق الإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية

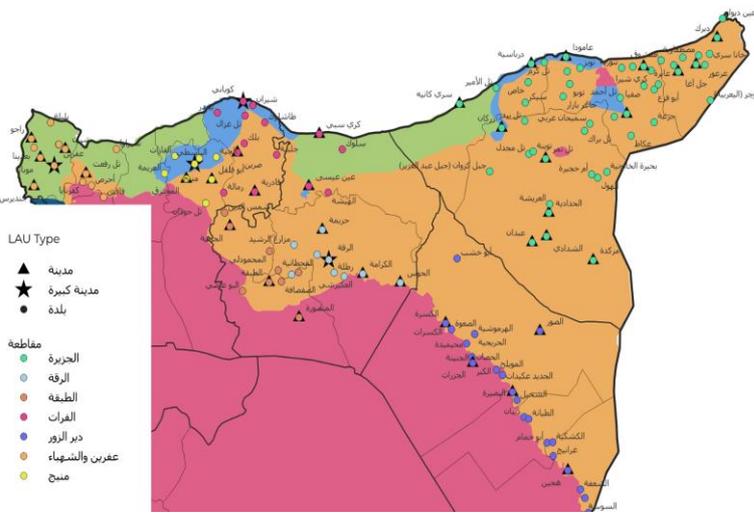
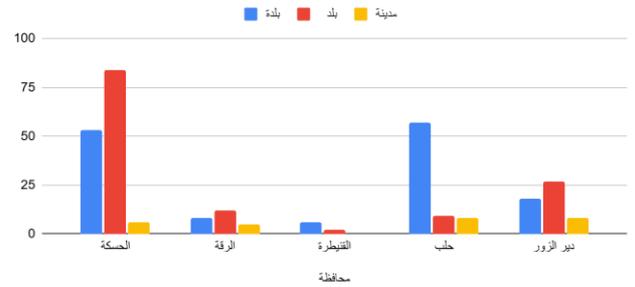
ظهرت الإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية (AANES) من خلال جهود قوات سورية الديمقراطية (SDF) في قتالها ضد تنظيم داعش، وتمثلها سياسيًا مجلس سورية الديمقراطية (SDC). يستند الهيكل الترابي للإدارة الذاتية إلى "العقد الاجتماعي"، الذي يعمل كدستور فعلي ويؤسس نموذج حوكمة شبه فدرالي. بحلول أوائل عام 2024، أعلنت الإدارة الذاتية أنها مقسمة إلى سبع مناطق إدارية رئيسية، أو ما يُعرف بالمقاطعات: الجزيرة، دير الزور، الرقة، الفرات، منبج، عفرين/الشهباء (والتي تعتبرها الإدارة الذاتية محتلة من قبل الحكومة السورية المؤقتة)، الطبقة.

⁽⁴⁶⁾ خريطة مناطق السيطرة مقدمة بإذن من فريق رسم خرائط الصراع في سورية في "استكشاف السيطرة التاريخية في سورية" التابع لمركز كارتر. هنا، تشير كلمة "الحكومة" إلى المناطق الخاضعة لسيطرة نظام الأسد. تمت مقارنة مناطق السيطرة المحلية لعام 2011 بمناطق السيطرة المحلية لعام 2022 (القرار 1452 بتاريخ 2 أغسطس 2022). تم استخدام حدود سورية لعام 2024 لترسيم مناطق السيطرة المحلية في كل منطقة سيطرة تتحكم بها قوى الأمر الواقع.

الوحدات الإدارية في الإدارة الذاتية لشمال وشرق سوريا في عام 2024



الوحدات الإدارية في الإدارة الذاتية وفقاً للقرار رقم 1378 لسنة 2011



الشكل 8 (اليسار والأعلى ميمئياً): 149 وحدات الإدارة المحلية في منطقة AANES بحلول عام 2024 كما حددها AANES.⁽⁴⁷⁾ أسفل اليمين: وحدات الإدارة المحلية وفقاً للقرار رقم 1378 لسنة 2011.⁽⁴⁸⁾

بعض المقاطعات تتوافق بشكل وثيق مع ترسيم المحافظات السورية السابقة، مثل الحسكة ودير الزور، بينما تتماشى مقاطعات أخرى، مثل الرقة والطبقة ومنبج، بشكل أكبر مع ترسيم مستوى المناطق قبل عام 2011 (الشكل 8). تمثل مقاطعتي عفرين/الشهباء والفرات عمليات دمج؛ حيث دمجت عفرين مع أجزاء من أعزاز التي كانت لا تزال تحت سيطرة قوات سورية الديمقراطية، بينما دمجت عين العرب (كوباني) مع تل أبيض. في العديد من الحالات، تم اعتماد الأسماء الكردية الأصلية للأماكن، مما يعكس جهود الإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية (AANES) لتعزيز هوية وتراث كردي مميز ضمن بعض أجزاء نطاقها الترابي، حتى في الحالات التي لم تشكل فيها المكونات الكردية أغلبية السكان.

تم ضمان وإدارة الحوكمة داخل هذه المناطق الإدارية من خلال 148 وحدة إدارة محلية، مسؤولة عن الإشراف على الأحياء والبلدات والمدن. ومع ذلك، تم استثناء 130 بلدية صغيرة (كانت قد أنشئت بموجب المرسوم 107) ضمن المناطق الخاضعة لسيطرة الإدارة الذاتية من التمثيل ضمن الإطار الترابي للإدارة الذاتية، مما يبرز التحولات في النظام وتقليص مكانة بعض البلدات لصالح أخرى. على الرغم من ادعاء الإدارة الذاتية وجود هيكل لا مركزي، إلا أن السيطرة الكبيرة غالباً ما تظل مركزة تحت تأثير قوات سورية الديمقراطية المباشرة. علاوة على ذلك، فإن دمج أطر الحوكمة المدنية والعسكرية يمكن أن يؤدي إلى طمس خطوط المساءلة، مما يعقد الجهود لتحقيق الحوكمة الذاتية الحقيقية ويحد من التمكين الفعلي للمجتمعات المحلية. يعزز هذا النهج المزدوج بين المدني والعسكري مركزية السلطة داخل هيكل يهيمن عليه

⁽⁴⁷⁾ الإدارة الذاتية الديمقراطية الإقليم الحكم الذاتي شمال وشرق سورية. (2024). قانون رقم 6 لعام 2024: قانون التقسيمات الإدارية للإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية.

⁽⁴⁸⁾ وتأخذ في الاعتبار فقط المناطق داخل منطقة السيطرة AANES باستثناء منطقة درع الفرات.

الأمن، مما يشكل تحديات أمام تحقيق الحوكمة المحلية المستقلة ويخلق توترات في تحقيق التوازن بين احتياجات المدنيين وأولويات الأمن.⁽⁴⁹⁾

المناطق البلدية الكبرى التابعة لهيئة تحرير الشام

في المناطق التي تحكمها هيئة تحرير الشام (HTS) في إدلب، يتميز النظام الترابي بمزيج من السيطرة العسكرية والإشراف الإداري المدني تحت سلطة حكومة الإنقاذ. قامت هيئة تحرير الشام بتعزيز هيكلها الحوكمي من خلال استيعاب أو تهميش المجالس المحلية القائمة مسبقًا، وإنشاء إدارة مركزية تتماشى مع رؤيتها الإدارية.⁽⁵⁰⁾

في البداية، ركزت هيئة تحرير الشام بشكل أساسي على فرض هيمنتها العسكرية، مستفيدة من هياكل الحوكمة كأدوات لتعزيز سلطتها. بدأت "إدارة الخدمات المدنية" كشبكة غير مركزية تقدم خدمات، لكنها تطورت تدريجيًا إلى "الإدارة المدنية للخدمات" وأخيرًا إلى الإطار الحالي لحكومة الإنقاذ. تميز هذا النظام الحوكمي بالسيطرة المركزية من خلال سلسلة من الوزارات والإدارات والمجالس، مما أتاح لهيئة تحرير الشام الحفاظ على نفوذ كبير على الخدمات العامة والإدارة المحلية والموارد الاقتصادية في المناطق التي تسيطر عليها، على الرغم من أنها لم تكن المزود المباشر للعديد من الخدمات. كان تقديم الخدمات الرئيسية، لا سيما في قطاعي الصحة والتعليم، يتم من خلال المنظمات غير الحكومية الممولة دوليًا.

على المستوى المحلي، قامت حكومة الإنقاذ بشكل منهجي بوضع المجالس البلدية القائمة تحت سيطرتها أو استبدالها بالكامل، وغالبًا ما هُدمت أنظمة الحوكمة التقليدية التي عملت ضمن أطر المعارضة السابقة. ومن الجدير بالذكر أن النظام كان قد خصص لمحافظة إدلب بشكل رئيسي بلديات صغرى، وفقًا للقرار رقم 2011/1378 (الشكل 4). ومع ذلك، أعادت هيئة تحرير الشام تعريف مصطلح "بلدية" ليشير إلى 8 مناطق تابعة لها، والتي تقارن مساحياً بشكل أكبر بمستوى النواحي قبل عام 2011. في أي حال، شهدت المنطقة تقليص عدد وحدات الإدارة المحلية من 115 مجلساً بلدياً مخصصاً (13 مدينة، و31 بلدة، و71 بلدية صغرى) إلى مجرد 8 وحدات تشغل الأجزاء التي بقيت تحت سيطرة حكومة الإنقاذ من محافظة إدلب وجزء صغير من محافظة حلب. وبالتالي، تمكنت حكومة الإنقاذ من ممارسة تدخل أكثر مباشرة في الشؤون البلدية من خلال تقليل العديد من الطبقات الحوكمية الوسيطة على المستوى المحلي.

تم تبرير هذه العملية على أنها ضرورية لتحسين الكفاءة الإدارية، وإدارة التكاليف، وتبسيط الإشراف. ومع ذلك، أدت هذه العملية إلى تقليص الاستقلالية المحلية، حيث أصبحت الهياكل المركزية تحت قيادة هيئة تحرير الشام تمارس سيطرة مباشرة كبيرة. غالبًا ما كان يتم تعيين أعضاء المجالس المحلية بدلاً من انتخابهم، مع دخلات محلية محدودة. كانت وظائفهم تخضع لتنظيم صارم، حيث كانت تقتصر غالبًا على الخدمات الأساسية مثل الصرف الصحي، بينما كانت المسؤوليات الأكثر أهمية، بما في ذلك تصاريح البناء وتوفير الخدمات الأوسع، تُدار مركزياً. يتميز هذا النموذج الحوكمي بتوفير أكثر فاعلية للموارد، ولكنه كان مصحوبًا بتأثير أمني واسع النطاق، مع تركيز شامل على تعزيز سلطة هيئة تحرير الشام. وقد

⁽⁴⁹⁾ Allsopp, H., van Wilgenburg, W. (2019). The Kurds of Northwestern Syria: Governance, Diversity and Conflicts. London: I. B. Tauris.

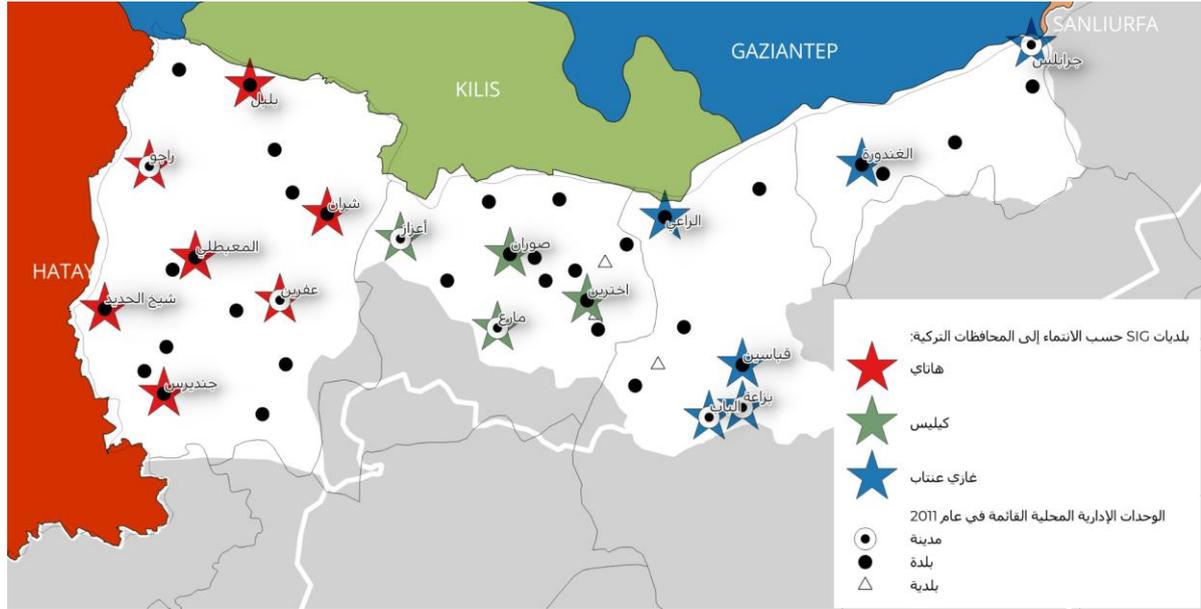
⁽⁵⁰⁾ المعلومات الواردة في هذا القسم مستمدة من بحث قادم صادر عن مركز عمران للدراسات الاستراتيجية.

أثبت هذا النموذج فعاليته في تجميع الخدمات وتوفيرها بمستوى أعلى من المتوسط في باقي مناطق سورية، حيث عملت منظومة الإدارة بشكل جيد في مجتمع يتماشى أيديولوجيًا مع السلطات، صغير بما يكفي لإزالة العديد من الطبقات الوسيطة للحكم، ومحصور بشكل كافٍ للسيطرة على اقتصادها وعملتها. اليوم، بعد سقوط النظام في دمشق، تعمل هيئة تحرير الشام على توسيع هذا النموذج ليصبح النموذج المعتمد في بقية سورية. ومع ذلك، تظل هناك العديد من علامات الاستفهام حول ما إذا كان يمكن تكرار الظروف المحلية في إدلب في مناطق أخرى من البلاد.

الإطار المعدل للمرسوم 107 التابع للحكومة السورية المؤقتة

في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية المؤقتة (SIG)، تم استخدام نسخة معدلة من القانون رقم 107 كإطار أساسي لإدارة النظام الترابي. في منطقتي درع الفرات وغصن زيتون التي خضعت نظرياً لسيطرة الحكومة السورية المؤقتة، أشرفت ثلاث ولايات تركية (هاتاي، كلس، وغازي عنتاب) على 17 وحدة إدارية محلية تُعرف بالمجالس المحلية (انظر الشكل 9). يمثل هذا انخفاضاً حاداً مقارنة بـ 10 مدن، و 36 بلدات، و 8 بلديات صغيرة التي كانت مخصصة أصلاً وفقاً للقرار رقم 2011/1378. تم تعديل وتكييف المرسوم الأصلي رقم 107 لعام 2011 لإنشاء وحدات إدارة محلية للمدن والبلدات، مما يعكس نموذج حوكمة هجين يدمج التقاليد الإدارية السورية المحلية مع الإشراف والدعم من السلطات التركية الإقليمية.

الأدوار التقليدية التي كانت تُسند تاريخياً إلى المحافظات السورية تم توليها من قبل الولاة الأتراك في الولايات التركية المجاورة (انظر الشكل 8)، والذين عملوا كوسطاء بين المجالس المحلية والهياكل الإدارية التركية العليا. أشرفت هذه الهيئات التركية على وظائف حيوية مثل الأمن، وتطوير البنية التحتية، والتجارة، والتعليم، والخدمات الإقليمية الأخرى. من خلال إدارة ودمج هذه القطاعات، ضمنت السلطات التركية حداً من تنسيق السياسات وتوفير الخدمات عبر المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية المؤقتة. في ظل هذا الترتيب، اضطلعت وحدات الإدارة المحلية بالعديد من الوظائف التي كانت مناطة بوحدات الإدارة المحلية بموجب القانون رقم 107، بما في ذلك تقديم الخدمات العامة، وإدارة الموارد، وتطبيق اللوائح البلدية. على الرغم من أن هذه المجالس احتفظت بدرجة من الاستقلالية، إلا أن صلاحياتها ومسؤولياتها صُممت لتتناسب مع واقع الحوكمة في المناطق الخاضعة للمعارضة، مما تطلب غالباً التنسيق مع الهياكل الإدارية التركية.



الشكل 9: وحدات الإدارة المحلية في منطقة درع الفرات التابعة للحكومة السورية المؤقتة في عام 2023 (موضحة بنجمة) فوق التقسيمات الإدارية لقرار 1378 لعام 2011، وملون حسب المحافظة التركية التي كانت تشرف عليها.

الخاتمة

تلعب البنية الترابية والمكانية للتقسيمات الإدارية داخل الدولة دوراً أساسياً في تشكيل اقتصادها السياسي، مع تأثيرات عميقة على الحوكمة وتوزيع الموارد. وتؤثر التراتبية الهرمية و مراكز السلطة المتجمعة داخل النظم الترابية على كيفية تركيز السلطة وتمثيلها وممارستها محلياً ومركزياً. تحدد عوامل مثل حجم السكان، والمساحة الجغرافية، وثقل التمثيل — المحدد من خلال المقاعد المخصصة في المجالس المحلية والبرلمان، بالإضافة إلى وسائل أخرى مثل الميزانيات المحلية والموارد — درجة التأثير والصلاحيات الممنوحة للوحدات الإدارية المختلفة. يمكن أن يساعد تحقيق التوازن الفعال بين هذه العوامل في استقرار الاقتصادات المحلية، وتعزيز توزيع الموارد بشكل عادل، ودعم الحوكمة الشاملة. وعلى العكس من ذلك، يمكن أن تؤدي الاختلالات داخل هذه الهياكل إلى تعميق الفجوات الاجتماعية والسياسية، وتقويض استقرار الدولة وفعاليتها في تقديم الخدمات، وغالباً ما تتولد مظالم طويلة الأمد داخل المجتمعات المهمشة، خصوصاً عندما تفضل التقسيمات الإدارية مناطق أو مجموعات معينة على حساب أخرى.

في سياق سورية، لم تكن التقسيمات الإدارية مجرد أدوات للإدارة، بل عكست أيضاً تفكك البلاد خلال الصراع وفاقمته. قامت القوى المتنافسة بتكييف وإعادة تعريف النظم الترابية لتناسب مع مصالحها، مما عمق الانقسامات وزاد من تحديات الجهود المطلوبة لإعادة توحيد البلاد مستقبلاً. تأثرت هياكل الحوكمة بالظروف المحلية والاستراتيجية الجيوسياسية، حيث استخدم مختلف الفاعلين التقسيمات الإدارية كأدوات لترسيخ السلطة، وتوفير الموارد، وإضفاء الشرعية السياسية. هذا الواقع يبرز الطبيعة المزدوجة للنظم الترابية في سياقات الصراع، حيث يمكن أن تعمل هذه التقسيمات كوسيلة للحكم وفي الوقت نفسه كألية لتركيز السلطة أو تفريقها.

تصميم تقسيمات إدارية فعالة يتطلب نهجًا متوازنًا يأخذ في الاعتبار السلطة السياسية، والكفاءة الإدارية، والهوية الاجتماعية. ينبغي أن تعكس النظم الترابية المصممة بشكل جيد الأوضاع المحلية مع احترام هويات واحتياجات المجتمعات المتنوعة. ويمكن أن تسهم التقسيمات الترابية الناجحة في تقديم الخدمات بشكل عادل، وضمان تمثيل منصف، وتعزيز التماسك الاجتماعي، مما يضمن كفاءة عمل الأنظمة السياسية والإدارية. وعلى العكس، يمكن أن تؤدي النظم الترابية المصممة بشكل سيئ إلى تفاقم الصراعات، وزعزعة استقرار الاقتصادات السياسية، وتعميق الانقسامات الاجتماعية. وقد تؤدي الاختلالات في توزيع السلطة إلى تعطيل الأنظمة الأساسية، وإضعاف الاقتصادات المحلية، وإثارة المظالم، كما يتضح من المنافسة بين المناطق الريفية والحضرية على الموارد والخدمات والنفوذ السياسي.

في النهاية، يعتمد نجاح أي نظام ترابي على قدرته على الاستجابة للديناميكيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتغيرة، مع الحفاظ على المرونة والتكيف. من خلال الاعتراف بالإرث التاريخي، والهويات المحلية، والتعامل الواقعي مع الأوضاع الاجتماعية والسياسية، يمكن للدول تصميم أنظمة إدارية تعزز الاستقرار، والتشميل، والتنمية العادلة، مما يمهّد الطريق نحو سلام دائم وتماسك اجتماعي. لقد سلطت هذه الورقة الضوء على الديناميكيات المكانية للنظام الترابي في سورية ومسارته بعد عام 2011، مع التركيز على جذوره التاريخية وإرثها الاجتماعي والسياسي كأسس للترتيبات المستقبلية. وبناءً على هذا الأساس، ستتناول أوراق تالية في هذه السلسلة نماذج الحوكمة متعددة المستويات التي تدعم هذه الهياكل الترابية وتعمل على تشغيلها، مع دراسة كيفية عملها للتكيف وتحقيق التوازن بين الأولويات المتنافسة عبر المستويات المتنوعة لتنظيم السلطة في المجتمع.

التوصيات: نحو نظام ترابي موحد

• معالجة الاختلالات البنيوية والتاريخية

ستحتاج سورية إلى إعادة النظر في نظمها الترابية لمعالجة التجزئة العميقة التي شهدتها خلال السنوات الأربع عشرة الماضية، وستفرض هذه الحاجة ضرورة معالجة الاختلالات في النظم الترابية التي تحكمت بشكل الإدارة، والتمثيل السياسي، وتوزيع الموارد. لقد كشف النزاع عن تباينات واضحة في كيفية تعريف وحدات الإدارة المحلية وتوزيعها وتحديد وزنها، مما يعكس خليطاً من الأطر المتنافسة التي تأثرت بالاعتبارات المحلية والإقليمية والجيوسياسية. هذه التباينات، المتجذرة في النظام المركزي تاريخياً في سورية والتي تفاقمت بفعل ديناميكيات الحرب، زادت من حدة الانقسامات بين العاصمة والمدن الكبرى والمناطق الطرفية، مما أدى إلى تنمية غير متوازنة واستمرار تهميش المناطق الريفية والطرفية. لذلك، يجب أن تتصدى إعادة التنظيم الترابي الفعال لهذه التفاوتات، مع معالجة الإرث التاريخي للإقصاء وعدم الكفاءة. الدروس المستفادة من النظم الترابية المتنوعة تشير أيضاً إلى أن الطريقة التي تم بها تنفيذ المرسوم 107 لعام 2011 كانت غير فعالة وأسفرت عن إنشاء عدد من البلديات الزائدة عن الحاجة. في المستقبل، قد يكون من الضروري دمج بعض البلديات، وقد يكون التنوع بين المحافظات أمراً ضرورياً، لكن يجب ألا يكون التباين كبيراً لدرجة خلق نظم حوكمة متباينة. ينبغي أن يستند هذا التنوع إلى معايير واضحة مثل حجم السكان، طبيعة التضاريس، وهيكل الاقتصاد المحلي. في نهاية

المطاف، يمكن إدارة الأراضي السورية بفعالية من خلال تقليص عدد البلديات إلى حوالي الثلث أو النصف (400-750 بلدية).

- الاستفادة من المدن كعوامل ثابتة محلية عابرة للجغرافيا

يجب على سورية أن تركز على تعزيز أنظمة محلية متجاوبة مع الواقع بدلاً من تبني إطار ترابي صارم، حيث قد يؤدي ذلك إلى زيادة عزلة الهويات المجتمعية المتنوعة وتجزئة احتياجاتها. لقد أثبتت المدن السورية أنها الوحدات الأكثر استقراراً وثباتاً ضمن هذا المشهد الترابي المجزأ، حيث حافظت على دورها المركزي كمحاور للحكومة والنشاط الاقتصادي والتماسك الاجتماعي. يُظهر هذا تناقضاً واضحاً مع التعريفات الأكثر مرونة والمتنازع عليها سياسياً للبلدات والبلديات الصغرى والمناطق الريفية، التي أعيد تشكيلها مراراً لخدمة أهداف سياسية أو استراتيجية محددة. ومع ذلك، فإن التركيز على المدن كعامل تنظيمي مكاني رئيسي يجب ألا يُضعف التمثيل السياسي للمجتمعات الريفية ومصالحها الاقتصادية. يمكن معالجة هذه العوامل من خلال تعديل الدوائر الانتخابية بدقة وتفويض اتخاذ القرار ليكون أقرب إلى المستوى المحلي، وليس من خلال إنشاء المزيد من البلديات التي تفتقر إلى الصلاحيات، ويقتصر دورها على تمكين المركز من تعميق شبكات المحسوبية على حساب فعالية وفاعلية تقديم الخدمات وتوفير تمثيل سياسي محلي عادل.

- الموازنة بين منظومات الأطراف في الأرياف والمدن الصغرى

لمعالجة الاختلالات بين المناطق الريفية والحضرية، يجب أن تشمل الأولويات المستقبلية دراسة عدد وأدوار الوحدات الإدارية الطرفية المحيطة بالمدن الكبرى، لضمان أن تكون قدراتها متناسبة مع عدد السكان والخدمات التي تُكلف بإدارتها. هناك حاجة لإجراء دراسات معمقة لفهم أفضل للعلاقات التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين هذه المناطق المحلية، بهدف إعادة التوازن إلى الاختلالات القائمة. فالارتجال في تعديل التقسيمات الإدارية والنظم الترابية من شأنه أن يغير الشبكات المجتمعية والاقتصادية ويولد نماذج غير قادرة على الاستدامة. ويتطلب الموضوع مشاورات مجتمعية وقانونية وإدارية متخصصة ولا يمكن تركه للتجريب والاختبار في المرحلة الانتقالية. يعتمد بناء حالة سليمة وفعالة لتقديم الخدمات على تصميم أنظمة إدارية محلية ذات قدرات إدارية ومالية مستدامة—وحدات قادرة على تقديم الخدمات الأساسية بكفاءة، وتلبية المطالب المحلية، وتعزيز التكامل الاجتماعي والاقتصادي بشكل مستدام. من خلال تأسيس المدن كمحاور مركزية وتزويد الأنظمة المحلية بالأدوات اللازمة للعمل بفعالية على نطاق ترابي في محيط المدن، يمكن لسورية أن تضع الأساس لحكومة متماسكة ومستدامة على المدى الطويل.



www.OmranDirasat.org

   OmranDirasat