



الحكومة المحلية في سوريا

نماذج الحكومة المحلية في سوريا دراسة مرجعية

ملخص



ازدهار البلدان كرامة الإنسان



الأمم المتحدة
الإسكوا
ESCWA



ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



الأمم المتحدة

الاسكوا
ESCWA

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشَقْفٍ وعِزْمٍ وعَمَلٍ: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.



نماذج الحوكمة المحلية في سوريا

دراسة مرجعية

ملخص



الأمم المتحدة
بيروت

© 2020 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة في جميع أنحاء العالم

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org

مصدر صورة الغلاف: [iStock.com/familylifestyle](https://www.iStock.com/familylifestyle)

المحتويات

الصفحة

1	مقدمة
2	أولاً. نظام الإدارة المحلية: دراسة تحليلية
3	ثانياً. مسح لأشكال الحوكمة المحلية القائمة على الأرض
3	ألف. نظم الإدارة المحلية: التكوين والبنية
5	باء. ديناميات القوة: السلطة المحلية مقابل السلطة المركزية
7	جيم. استقلال الإدارة المحلية بقيادة مدنية
8	دال. المشاركة المحلية والالتزام بالشفافية والمساءلة
10	هاء. التمويل واللامركزية المالية
11	ثالثاً. النتائج الرئيسية

مقدمة

حظيت الصيغة المستقبلية للحكومة المحلية في الجمهورية العربية السورية باهتمام كبير طوال فترة النزاع. وبعد أن أقرت الحكومة السورية إصلاحات طموحة في مجال اللامركزية في عام 2011، ابتكر الناشطون هياكل محلية بديلة لصنع القرار في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة. وعلى الرغم من أن الحكومة نجحت تدريجياً في استعادة نفوذها على المناطق الخارجة عن سيطرتها منذ عام 2016، ساهم استمرار تباين الديناميات المحلية في توجيه مسار إعادة بناء مؤسسات الحكومة المحلية الرسمية. ونتيجةً لذلك، دارت نقاشات هامة في مجال السياسات حول إعادة تنظيم علاقات السلطة في مرحلة ما بعد النزاع. لكن النقاش، للأسف، بقي شديد البعد عن ديناميات الحوكمة المحلية الفعلية على أرض الواقع، ما أدى إلى ثغرات كبيرة في السياسات. وهذا التقرير حول نماذج الحوكمة المحلية في سوريا، يرمي إلى سد هذه الثغرات الهامة من خلال إجراء مسح مدعوم بالأبحاث لواقع ديناميات الحوكمة المحلية في جميع أنحاء الجمهورية العربية السورية.

يبدأ التقرير بتحليل نظام الإدارة المحلية المعتمد رسمياً في البلد، مستعرضاً الضغوط وأوجه القصور والتحديات التي تحول دون تنفيذ الإصلاحات الرامية إلى تطبيق اللامركزية، والتي أقرت في عام 2011. ثم يستعرض ترتيبات السلطة المحلية القائمة بحكم الأمر الواقع في خمسة مواقع من البلاد ليحدد أوجه التشابه والاختلاف في ما بينها. وتضم الحالات المشمولة في الدراسة مناطق أعادت الحكومة بسط سيطرتها عليها (التل وطفس)، وأخرى تمثل نموذج الإدارة الذاتية الكردية في الشمالي الشرقي (دير الزور)، والمواقع الاستراتيجية التي تخضع حالياً لسيطرة السلطات التركية (جرابلس)، والجزء الشمالي الغربي من البلاد (الأتاب) الخاضع لهيئة تحرير الشام.

يركز الإطار التحليلي المعتمد للمقارنة بين نماذج الحكومة المحلية في المواقع المشمولة في الدراسة على خمسة أبعاد رئيسية، هي: (أ) تكوين الإدارة المحلية وبنيتها؛ (ب) ديناميات القوة: السلطة المحلية مقابل المركزية؛ (ج) استقلال الإدارة المحلية بقيادة مدنية؛ (د) المشاركة المحلية والشفافية والمساءلة؛ (هـ) التمويل واللامركزية المالية.

وقد استفادت الدراسة من التحاليل والحوارات والتوصيات التي قدمتها الجهات المعنية السورية خلال جولتين من المشاورات التقنية في إطار برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. وبحث الجولة الأولى في دور الحكومة المحلية في مرحلة ما بعد النزاع، في حين ركزت الجولة الثانية تحديداً على مسح الأشكال المختلفة لترتيبات الحكومة المحلية المعتمدة في أنحاء البلد. وقد جمعت البيانات المقدمة في هذه الدراسة من خلال مقابلات منظمة ومعمقة أجريت في الفترة بين أيلول/سبتمبر وكانون الأول/ديسمبر من عام 2019 مع قادة محليين رئيسيين وناشطين في المجتمعات المحلية ومحليين. كما واستخدمت البيانات الواردة من بعض المصادر الثانوية، مثل البيانات المنشورة والقوانين والأنظمة، للتحقق من صحة النتائج واستكمال التحليل.

أولاً. نظام الإدارة المحلية: دراسة تحليلية

الهدف من هذه الدراسة هو إجراء مسح لواقع الحوكمة المحلية على أساس تطبيقي. وللتوصل إلى ذلك، لا بد من إيضاح الملامح الرئيسية لنظام الإدارة المحلية على النحو المحدد في المرسوم التشريعي 107 لعام 2011.

جرت العادة، في نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية، على تقسيم البلاد إلى أربع عشرة محافظة، تنقسم بدورها إلى 107 مقاطعات أو مناطق، و2,480 مقاطعة فرعية أو ناحية. إلا أن القانون 107 اعتمد تقسيماً مختلفاً، ونصّ على منح صلاحيات واسعة للمدن والبلدات والبلديات، بوصفها مستويات حوكمة جديدة أدنى من مستوى المحافظات المعتمد سابقاً. لكل مستوى من مستويات الحوكمة القائمة حالياً مجلس محلي منتخب ومكتب تنفيذي.

من الناحية الإدارية، ينص القانون على نقل عملية الإشراف على تقديم الخدمات العامة رسمياً من الوزارات المركزية إلى الجهات الفاعلة المحلية في ستة قطاعات، وهي: الصحة، والتعليم، والتعليم العالي، والنقل والطرق، وإدارة النفايات الصلبة. ويحدد نص القانون مسؤوليات السلطات المحلية المتصلة بتنفيذ مشاريع الخدمات العامة. ولكن لم يتضح حتى الآن مدى ما تحقق على أرض الواقع من حيث تفويض تلك المسؤوليات للسلطات البلدية أو حتى للمحافظات.

وثمة تداخل كبير في السلطات بين المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية والجهات الفاعلة على المستوى المركزي، ما يحول دون اتضاح علاقات المساءلة. وعلاوة على ذلك، لا يوضح نص القانون الوظائف والأدوار والمسؤوليات على مختلف المستويات المركزية ودون الوطنية.

وقد بقيت سلطات البلديات مقيدة بدرجة كبيرة، عمودياً من جراء التدخلات المباشرة من جانب المحافظين المعيّنين، وأفقياً بفعل تنافسها مع هياكل الحوكمة المحلية القائمة. وأفضت عسكرة النزاع إلى تزايد نفوذ الجهات الأمنية الفاعلة وتقويض سلطة الكيانات الإدارية الرسمية.

وما يزيد المشهد تعقيداً هو غياب الجهود المنتظمة الرامية إلى تعزيز اللامركزية الأفقية على الصعيد المحلي. وتتطلب المساءلة الاجتماعية تعاوناً بين المدنيين والإدارات، ورغم أن القانون 107 ينص رسمياً على مجموعة محدودة من الآليات التي تشرك المواطنين في صنع القرار، إلا أن الإصلاحات لم تدمج قنوات المشاركة المجتمعية بصورة مؤسسية حتى الآن.

وفي ما يتعلق بالمال العام، يجيز نظام الإدارة المحلية تخصيص ميزانيات منفصلة للجهات الفاعلة دون الوطنية، وممارسة صلاحيات إنفاق مهمة، ويأذن لها أيضاً بإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص لتوليد الإيرادات. ولكن يكشف المحللون أن الجهود الفعلية المبذولة نحو تحقيق اللامركزية المالية منذ إقرار القانون 107 تعد خجولة نسبياً، وأحد أسباب ذلك هو التضارب التنظيمي لهذا القانون مع بعض بنود المرسوم 42 لعام 2006، وهو القانون الرئيسي المعني بالمال العام. ويفتقر المستوى المحلي إلى الموارد المالية والبشرية، إذ يُقدر النقص في عدد الموظفين التقنيين على الصعيد دون الوطني بحوالي 100,000 موظف، ولذلك تفاوت مدى تحقيق آليات اللامركزية، ولم تُطبّق بشكل كامل.

بالإضافة إلى الثغرات والتناقضات في القانون، كانت خطة اللامركزية المعتمدة في البلاد غير متسقة، ما يدل على غياب الإصلاحات المؤسسية القابلة للتطبيق. فعملية اللامركزية يفترض أن يقودها المجلس الأعلى، برئاسة رئيس الوزراء ووزير الإدارة المحلية بصفته نائباً لرئيس المجلس. ولكن، وحيث إن جميع المجالس المحلية المنتخبة ملزمة برفع التقارير إلى المجلس الأعلى، يرجح أن يتمتع المجلس بالسلطة على نظام الإدارة المحلية. وقد اكتفت الحكومة السورية حتى الآن بإنشاء المجلس الأعلى رسمياً، لكنها لم تخصص موارد كافية لبناء القدرات على نطاق واسع، ما يحد من قدرة المجلس على توجيه عملية اللامركزية بفعالية.

ثانياً. مسح لأشكال الحوكمة المحلية القائمة على الأرض

ألف. نظم الإدارة المحلية: التكوين والبنية

1. التل

من حيث المبدأ، يعتبر مجلس المدينة السلطة الأعلى في مدينة التل، وهو بالتالي مسؤول عن الإشراف على أعمال المكتب التنفيذي. ولكن، من الناحية العملية، يرجح توازن القوى كفة المكتب التنفيذي على مجلس المدينة. وتفيد التقارير بأن المكتب يستغل نفوذه في الضغط على أعضاء المجلس ودفعهم إلى الموافقة على ما يقدمه من مقترحات دون التدقيق فيها أو مناقشتها. كما يبدو أن المكتب يعرقل بصورة منهجية حصول المجلس على المعلومات اللازمة لملء المجلس بدوره الرقابي على المكتب.

لكن، ومن منظور أكثر إيجابية، نجحت لجنة شؤون التنمية في فرض نفسها كأداة مهمة لتمكين القاعدة الشعبية في المدينة. الهدف الرئيسي للجنة هو حشد التمويل الجماعي للمشاريع التي يعجز المجلس عن تمويلها، وتشير التقارير إلى أنها تعمل بشكل مستقل لتهدئة مخاوف الأفراد في المجتمع المحلي.

2. طفس

بخلاف مدينة التل، لم تجر أي انتخابات محلية في طفس بسبب هشاشة وضعها الأمني. وقد تضمنت لائحة الوحدة الوطنية ما يكفي من المرشحين لتشكيل مجلس كامل، فأمنت فوزاً بالتزكية لغياب أي لائحة منافسة. وتفيد الأبحاث بأن المجلس يضطلع بدور هامشي، إذ يهيمن على عملية صنع القرار المكتب التنفيذي الذي اختار أعضاءه حزب البعث والوكالات الأمنية.

واستجابة لذلك، باشر قادة المفاوضات المحليون باتخاذ خطوات أكثر استباقية في مراقبة عمل المجلس، بل وحتى بإدارة عملية توزيع الخدمات الرئيسية. وقد أطلقت مبادرة مجتمعية جديدة غير منظمة، عرفت باسم "اللجنة"، لمراقبة آليات توزيع الخدمات الحكومية وتنسيقها.

3. الأتارب

عقب انسحاب الحكومة السورية من مدينة الأتارب في عام 2012، تشكل مجلس إداري محلي بقيادة مدنية بمعظمها وعمل تحت إشراف الحكومة السورية المؤقتة. ولكن، حين استولت هيئة تحرير الشام وحكومة الإنقاذ على المدينة، حلّ المجلس نفسه، واستقال جميع أعضائه، ما دفع حكومة الإنقاذ إلى تعيين مجلس إداري محلي مؤقت، وأحدث ذلك، بحكم الواقع، انقساماً في الهيكل الإداري، إذ سيطرت الحكومة السورية المؤقتة على بعض الخدمات، في حين سيطرت هيئة تحرير الشام على خدمات أخرى. وقد عهد إلى أعضاء لجان شكلت على مستوى المناطق في المدينة باختيار خمسة عشر عضواً في المجلس الجديد، وذلك من بين ستة وثلاثين مرشحاً. إلا أن تشكيل المجلس الجديد سرعان ما أثار الجدل لأنه لم يشمل ممثلين عن كافة العائلات الكبرى.

هذا، ويخضع المجلس الإداري المحلي في الأتارب لإشراف فرع حلب من وزارة الإدارة والخدمات المحلية في حكومة الإنقاذ، وتتألف هيكلته الحالية من مدير، ونائب مدير، والمكاتب التالية: الإغاثة، والمالية، والشؤون القانونية، والخدمات، والأرشف (الديوان)، والإعلام، والزراعة، والمشاريع والمقترحات، والتخطيط المدني، والتعليم، والصحة.

4. جرابلس

تسلّمت الإدارة الحالية السلطة في آب/أغسطس من عام 2017، عقب تمكّن تحالف تقوده تركيا وتدعمه فصائل الجيش السوري الحر من الاستيلاء على المدينة من تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش). وقد استفادت تركيا من إنجازاتها العسكرية في توجيه الموارد والمساعدات الإنسانية إلى جرابلس، لتقدمها كمثال ناجح لمشروعها في البلاد.

يرتكز هيكل الحوكمة في جرابلس على مجلس الإدارة المحلي الذي أنشئ بهدف تقديم الخدمات العامة، مثل المساعدات الإنسانية وترميم البنية التحتية وتوفير خدمات الرعاية الصحية والصرف الصحي والتعليم. وقد أسس المجلس الحالي بالتعاون بين ممثلي الجماعات المسلحة غير الحكومية والقبائل والحكومة السورية المؤقتة، أو ما يعرف باللجنة التحضيرية، في 5 آذار/مارس من عام 2017. وشارك في هذه المشاورات حوالي 50 شخصاً من أعيان المنطقة، ولكن لم يقع الاختيار إلا على عشرة منهم كأعضاء في المجلس، ومعظمهم من الفصائل المسلحة وزعماء القبائل.

على الصعيد الرسمي، يمثل المجلس أعلى سلطة في جرابلس، إذ تشمل مهامه سلطات تشريعية يمارسها المجلس بأكمله، وسلطات تنفيذية يمارسها المكتب التنفيذي المعروف أيضاً باسم اللجنة الدائمة. ويتألف الهيكل التنظيمي للمجلس من 11 مكتباً: مكتب شؤون الصحة؛ ومكتب التربية والتعليم؛ والمالية والخزانة؛ والأوقاف؛ والرقابة والتفتيش؛ ومكتب العلاقات العامة؛ والخدمات الاجتماعية والإغاثة؛ والشؤون القانونية والإحصاءات؛ والخدمات؛ والزراعة؛ ومنطقة الغندورة الفرعية. وتجدر الإشارة إلى أن محافظة غازي عنتاب التركية أرسلت مستشارين للعمل على الأرض بالتوازي مع مجلس جرابلس.

5. دير الزور

يضم المجلس التشريعي في دير الزور 151 عضواً معظمهم من زعماء القبائل وشخصيات بارزة من مختلف المدن والقرى مثل الأطباء والمحامين وقادة المجتمعات المحلية. يتولى المجلس التشريعي إصدار وإقرار القواعد والإجراءات التي تحكم عمل جميع المجالس العاملة تحت مظلة الإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور. ويعمل المجلس التشريعي من خلال اللجان على اقتراح ودراسة مشاريع القوانين قبل عرضها على بقية أعضاء المجلس للموافقة عليها. وقد استحدثت إلى الآن لجان فردية تغطي المجالات التالية: التعليم، والخدمات العامة والبلديات، والصحة، والاقتصاد، والأمن الداخلي، والدفاع، والمنظمات والشؤون الإنسانية، والمالية، والعدالة الاجتماعية، وشؤون المرأة، وأسر الشهداء، والعلاقات العامة. بالإضافة إلى تلك اللجان الدائمة نسبياً، يقوم المجلس التشريعي أيضاً بإنشاء لجان مؤقتة لصياغة القوانين والأنظمة عندما تقتضي الحاجة. وتجدر الإشارة إلى أن القوانين والأنظمة تصدر عادةً بأغلبية الأصوات.

والمجلس التنفيذي هو أعلى هيئة إدارية في إدارة دير الزور المستقلة. ويتولى مسؤولية تنفيذ القوانين والقرارات والمراسيم التي يصدرها المجلس التشريعي والمؤسسات القضائية. ويرأس المجلس التنفيذي مكتب الرئاسة، كما أنشئت 12 لجنة تقنية تعمل بطريقة مشابهة للوزارات، وتغطي المجالات التي يغطيها المجلس التشريعي نفسها.

باء. ديناميات القوة: السلطة المحلية مقابل السلطة المركزية

1. التل

لم يشهد الهيكل الهرمي القائم للسلطة أي تغييرات حقيقية في التل، ما يتيح للمركز إحكام سيطرته على جميع جوانب الإدارة. وهذه السلطة يمارسها المحافظ والوزارات التنفيذية بدرجة كبيرة، بدلاً من مجلس المدينة المنتخب. وعلى الرغم من أن المكتب التنفيذي ما زال يرفع خطته السنوية إلى مجلس المدينة للموافقة عليها، فقد وضعت الحكومة السورية في الواقع سلطة صنع القرار في أيدي المحافظ والحكومة المركزية.

ولا يبدو أن المجلس يتمتع على أرض الواقع بسلطة إدارية كبيرة على المكتب التنفيذي والمديريات المعنية بتقديم الخدمات، فهو لا يملك حتى صلاحية التواصل المباشر مع تلك الكيانات. وتتشابه العلاقة بين كيانات تقديم الخدمات العاملة في التل ووزاراتها التنفيذية. ويقتصر عمل هذه المكاتب على تقييم الاحتياجات في مجالاتها تمهيداً لتقديمها المقترحات اللازمة حيال الخطوات الواجب اتخاذها. غير أن القرار النهائي بشأن ما يجب تنفيذه تتخذه الوزارات التنفيذية المعنية.

وفي ما يتعلق بالتوظيف، يبدو أن الوزارات التنفيذية ومجلس المحافظة والأجهزة الأمنية تؤثر على عملية توظيف كبار الموظفين في المدينة. لكن يبدو أن لمجلس المدينة المحلي والهيئات التنفيذية في مدينة التل سلطة أكبر على هذه العملية في ما يخص الوظائف الممولة خارجياً من قبل المنظمات الإنسانية أو الإنمائية.

2. طفس

يسود توازن دقيق في القوى بين مجلس المدينة واللجنة المذكورة سابقاً التي شكلها القادة المحليون. رسمياً، يتولى المجلس والجهات التنفيذية التابعة له مسؤولية إدارة الخدمات الأساسية، مثل المياه والكهرباء والمخابز وجمع القمامة والتعليم. لكن، وفي الواقع، تمارس اللجنة نفوذاً كبيراً عبر دورها الرقابي على عملية تقديم الخدمات، حيث تتدخل لتسوية المشاكل المتعلقة بالحصول على هذه الخدمات أو بجودتها. ويبدو أن اللجنة تركز تحديداً على تجنب تسييس آلية توزيع السلع الأساسية وعمليات الإغاثة. وهذان الكيانان مضطران للتعاون في إدارة المدينة على أسس وجه ممكن، ولكن حين تنشب خلافات بينهما، عادة ما تكون الغلبة للجنة بحكم ما لديها من نفوذ على الأرض. كما أن اللجنة قادرة على إيصال بعض مطالبها عبر قنوات أعلى سلطة من المجلس، مثل الأجهزة الأمنية أو المسؤولين الروس.

3. الأتارب

رسمياً، يتولى المجلس الإداري المحلي مسؤولية تنسيق عملية توزيع الخدمات المحلية. لكن، في الواقع، لا يزال تأثيره على السلطات التنفيذية المحلية المسؤولة عن تقديم الخدمات محدوداً للغاية. ويعود ذلك جزئياً إلى انتماء بعض هذه الكيانات إلى كيان منافس، وهو الحكومة السورية المؤقتة التي لا تزال مسؤولة عن تمويل وإدارة ثلاث مديريات رئيسية في الأتارب، وهي الصحة والتعليم والزراعة. وبالتالي، لا يحق للمجلس التنسيق إلا مع الكيانات التي تعمل بشكل مستقل.

4. جرابلس

رسمياً، يعمل مجلس مدينة جرابلس تحت إشراف مجلس محافظة حلب، الذي يتبع بدوره لوزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة. لكن، وباستثناء بعض حالات التنسيق البسيط، لا تتمتع الحكومة المؤقتة بأي سلطة إدارية حقيقية على مجلس المدينة. يمثل المجلس أعلى سلطة تنفيذية في المدينة، ويتمتع بنفوذ كبير على المكاتب التنفيذية العاملة فيها. وتقتصر العلاقة بين مجلس مدينة جرابلس والحكومة التركية رسمياً على تقديم الدعم المالي والتقني، إلا أن تركيا، ونتيجة لانخراطها المباشر والواسع النطاق على الأرض من خلال توزيع المساعدات الإنسانية، تمكنت من ممارسة نفوذ كبير على عمليات صنع القرار وتوجيه السياسات داخل المجلس.

وتدار هذه العلاقة على المستوى المحلي بين محافظة غازي عنتاب، مع نائب المحافظ والبلدية من جهة، ومجلس المدينة من جهة أخرى. وكذلك، بعثت الإدارة المحلية في غازي عنتاب مندوبين أو مستشارين ميدانيين من خلفيات متعددة إلى جرابلس، للعمل على الأرض بموازاة المجلس ومكاتبه. وهؤلاء المستشارون الأتراك من التكنوقراط الذين تعينهم الحكومة التركية ويشاركون في الأنشطة اليومية، بما في ذلك التخطيط والإشراف.

5. دير الزور

تعتبر الإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور رسمياً أعلى سلطة في المنطقة، ولكن يصعب على المراقبين تحديد مركز القرار والمسؤولية على وجه الدقة. والمجلس التشريعي في دير الزور مسؤول عن اقتراح ودراسة جميع التشريعات الصادرة في المحافظة والموافقة عليها. إلا أن سلطته، على ما يبدو، ليست غالباً إلا شرفية.

وفي الواقع، يتمتع المجلس التنفيذي بنفوذ أكبر ويعمل غالباً بشكل مستقل تقريباً عن المجلس التشريعي. وفي حالات كثيرة، أفيد أن المجلس التنفيذي أصدر قوانيناً ونفذها دون الحصول على موافقة المجلس التشريعي. وأحد أهم أسباب ذلك هو عدم كفاءة المجلس التشريعي الذي يضم عدداً كبيراً من الأعضاء الذين عينوا في مناصبهم من دون أن يمتلكوا معرفة أو خبرة تؤهلهم لشغل هذه المناصب.

وشددت مصادر متعددة على أنه خلف هيكل الحوكمة الرسمي للإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور، ثمة هيكل غير رسمي يتألف من أفراد أكراد يعرفون باسم "الكادروس"، يؤدون أدواراً أساسية في إنشاء المجالس المدنية في دير الزور، وأفيد أيضاً بأنهم من يتخذ جميع القرارات الهامة بشأن السياسات.

وفي ما يرتبط بالعلاقات القائمة بين مديريات الخدمات والمجلس التنفيذي، تخضع المديريات لسلطة اللجنة المعنية في المجلس، وترفع إليها التقارير مباشرةً.

جيم. استقلال الإدارة المحلية بقيادة مدنية

1. التل

تشير دلائل عديدة إلى أن السلطات المحلية في التل تتمتع بقدر محدود من الاستقلالية. ويمارس الفرع المحلي لوكالة الاستخبارات السياسية، الذي يتولى شؤون الأمن المحلي، نفوذاً كبيراً على المكتب التنفيذي. كما يبدو أن لهذه الوكالة دوراً أساسياً في حجب قرارات المجلس المحلي وأنشطته، وفي عرقلة المشاريع التي لا تخدم المصالح الشخصية للضباط رفيعي المستوى. وعلى غرار ذلك، لا يملك مجلس المدينة صلاحية توظيف الأشخاص من دون الحصول على تصريح أمني مسبق من وكالة الاستخبارات. وعادةً ما تتخذ قرارات التوظيف هذه بناءً على الولاء المتصور للأفراد المعنيين وليس على أساس الجدارة.

2. طفس

تفتقر سلطات الحوكمة المحلية في طفس إلى الاستقلالية عن الجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية التي تمارس نفوذاً كبيراً على عملية صنع القرار. وتشمل الجهات الفاعلة هذه الميليشيات المنتمية سابقاً إلى المعارضة، والأجهزة الأمنية، والشرطة العسكرية الروسية.

3. الأتارب

وفقاً لرئيس المجلس المحلي في الأتارب، ليس لدى هيئة تحرير الشام، وهي الكيان المسلح الرئيسي المسؤول عن المنطقة، أي نفوذ على عمل المجلس. وفي حين اتفق البعض مع تصريح رئيس المجلس هذا، تشير الأبحاث إلى أن جهاز أمن هيئة تحرير الشام، المعروف باسم "الكتيبة الأمنية"، قد تدخل في عمل المجلس في حالات عدة، حيث حقق مع أعضاء في المجلس اعتبروا تهديداً للهيئة ونفذوا واعتقل بعضهم. غير أن هذه المجموعة لا تشارك مباشرة في تقديم الخدمات العامة أو فرض الرسوم أو السيطرة على الموارد المحلية.

4. جرابلس

منذ هزيمة تنظيم داعش، أدت الفصائل المسلحة المدعومة من تركيا دوراً هاماً في تشكيل مجلس مدينة جرابلس. وقد كان من المفترض أن ينحصر دور هذه الفصائل في قتال تنظيم داعش، ولكنها تجاوزت ذلك لتؤدي دوراً حاسماً في اختيار أعضاء الإدارة المحلية. غير أن مصادر متعددة، بما في ذلك أعضاء المجلس، أكدت أن الميليشيات المسلحة لا تتدخل عادةً في عمل مجلس المدينة، وذلك بسبب التوازن الدقيق القائم بين القوى القبلية الممثلة في عضوية المجلس. فإذا حاول أحد الفصائل المسلحة استخدام نفوذه للسيطرة على المجلس، يرجح أن يواجه معارضة شديدة من أفراد القبائل والعشائر التي لا تنتمي إلى ذلك الفصيل.

5. دير الزور

وفقاً لأعضاء الإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور، يحول فاصل قوي دون تدخل القوات المسلحة في عمل المجالس المحلية. غير أن المصادر المحلية تشير إلى أن القوات العسكرية والمسلحة تمكنت من السيطرة على القرارات الاستراتيجية للمجالس المحلية من خلال شبكة الكادروس غير الرسمية، التي يشغل الكثير من أعضائها مناصب بارزة في تلك القوات.

دال. المشاركة المحلية والالتزام بالشفافية والمساءلة

1. التل

من الناحية الرسمية، غالباً ما تسير علاقات المساءلة في مدينة التل من القمة إلى القاعدة. ومن حيث المبدأ، يتولى مجلس المدينة مسؤولية مراقبة المكتب التنفيذي، لكنه يفتقر في الواقع إلى القدرة اللازمة لمراقبة عمليات صنع القرار المحلي التي يضطلع بها المكتب التنفيذي. وبدلاً من ذلك، يتولى المحافظ عملية مراقبة المكتب التنفيذي، وتراقب وزارة الإدارة المحلية والبيئة المحافظ.

وعلى الرغم من هذه العقبات، فقد أفسح إنشاء لجنة تعنى بشؤون التنمية حيزاً أمام تنفيذ المشاريع على أساس الاحتياجات المحلية من خلال حشد التمويل الجماعي.

2. طفس

أدت هيمنة المديريات المركزية/الوزارات التنفيذية إلى إضعاف آليات المساءلة المحلية. لكن المبادرات المحلية، مثل اللجنة، ساهمت في إيجاد بعض سبل التأثير على سياسات الحكومة السورية تجاه مدينة طفس. فعلى سبيل المثال، أقيمت العشرات من الموظفين الحكوميين في طفس من وظائفهم لتغيبهم عن العمل أثناء النزاع. ولكن، من خلال المناقشات التي أجريت مع الجهات الحكومية المعنية، أعيد هؤلاء إلى وظائفهم بعد إصرار لجنة التفاوض على عودتهم إلى المراكز التي كانوا يشغلونها قبل نشوب النزاع.

3. الأتارب

يتيح الهيكل الإداري المحلي لحكومة الإنقاذ قنوات رسمية متعددة للمشاركة المحلية. ومن الناحية الرسمية، يجتمع كل من اللجان والمخاتير مع المجلس كل أسبوعين لمناقشة احتياجات دوائرهم الانتخابية. يتلقى المجلس والمكاتب التابعة له الشكاوى الرسمية وينظم اجتماعات عامة في المناطق المشتركة المتفق عليها، وهي المسجد الرئيسي في المدينة أو مركزها الثقافي. ومع ذلك، تفيد الأبحاث بأن الكثيرين يعتبرون هذه القنوات غير شرعية أو غير فعالة، ويرون في المجلس وكيلاً لهيئة تحرير الشام التي استولت عنوةً على الأتارب.

4. جرابلس

يتولى أعضاء المجلس في جرابلس، بمن فيهم أعضاء المكتب التنفيذي، مسؤولية مراقبة المستويات الأدنى من الإدارة المحلية. وفي ما يتعلق بالشفافية، ينشر المجلس عموماً أخباراً عن توزيع الخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه والكهرباء والصحة والتعليم، ولكنه لا يطلع الجمهور على أي بيانات خاصة باستراتيجياته وبرامجه وميزانياته.

وانعدام الثقة ومحدودية القدرة على الحصول على المعلومات بشأن البرامج المحلية يثبطان الأفراد في المجتمع المحلي عن الانخراط في هياكل الحوكمة المحلية. لكن الطابع القبلي للنسيج السكاني في جرابلس قد سمح بمعالجة هذه الثغرات، من خلال السماح لأفراد المجتمع المحلي بالتعبير عن مخاوفهم لزعماء القبائل الذين يمكنهم بدورهم استخدام نفوذهم للتواصل مع المجلس.

5. دير الزور

من الناحية النظرية، يشيد نموذج الحوكمة القائم في دير الزور بتمكين القاعدة الشعبية وحقوق المواطنين في المشاركة في عمليات صنع القرار على المستوى المحلي. غير أن المؤهلات الديمقراطية لهذه الكيانات باتت موضع شك لأن أعضاء المجالس، في أحيان كثيرة، يبدو وأنهم قد نالوا مناصبهم بالتعيين لا الانتخاب. كما يلقي النفوذ القوي الذي يمارسه *الكادروس* على عملية صنع القرار المحلية بظلاله السلبية على شفافية هياكل الحوكمة المحلية وإمكانية إخضاعها للمساءلة.

وبشكل عام، لا يشارك المدنيون مباشرةً في مراقبة عمل المجلس لأنهم لا يستطيعون الحصول على مثل هذه المعلومات اللازمة لتأدية هذا الدور. وينطبق الأمر نفسه على وجهاء المدينة الذين يركزون على مناقشة المسائل المتعلقة بالخدمات. وعلى نحو أدق، يفتقر عمل المجلس بدرجة كبيرة إلى الشفافية، ولا يطلع السكان المحليين على تفاصيل شؤونه المالية.

هاء. التمويل واللامركزية المالية

1. التل

يعتمد مجلس مدينة التل على التحويلات الواردة من الحكومة المركزية عبر وزارة الإدارة المحلية والبيئة. والإيرادات المولدة محلياً من الضرائب والرسوم محدودة نتيجة للأضرار الكبيرة التي لحقت بالمدينة. ويفرض المجلس ضرائب ورسوماً محلية، ولكن تشير الأبحاث إلى أنه يواجه صعوبات في تحصيل الضرائب والإيرادات بأثر رجعي، أي تلك العائدة إلى الفترة التي كانت فيها المدينة خارج سيطرة الحكومة السورية.

2. طفس

يعتمد مجلس المدينة في طفس، على غرار المناطق الأخرى الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية، اعتماداً كبيراً على عمليات التحويل من الحكومة المركزية. والإيرادات التي يولدها المجلس من الضرائب والرسوم محدودة نتيجة للأضرار الكبيرة التي لحقت بالمدينة.

3. الأتارب

يستفيد المجلس في مدينة الأتارب من ثلاثة مصادر رئيسية للدخل، هي: تأجير المباني التي يملكها، وهي المحال التجارية وملاعب كرة القدم؛ والرسوم المفروضة على الخدمات الأساسية والضرائب؛ والتحويلات المركزية من وزارة الإدارة والخدمات المحلية أو الوزارات/المديريات الأخرى المعنية بالخدمات. لكن، وكما أفاد مدير المجلس الإداري، لا تزال الإيرادات التي يدرها المجلس محلياً منخفضة نسبياً، إذ لا تتجاوز نسبة 40 في المائة من مجموع الميزانية.

4. جرابلس

يعتمد المجلس في جرابلس على ثلاثة مصادر تمويل رئيسية هي: الإيرادات من الرسوم والجبايات والضرائب؛ والإيرادات المتأتية من معبر جرابلس الحدودي مع تركيا؛ والتحويلات من الحكومة التركية، التي تغطي رواتب موظفي المجلس والهيئات التنفيذية الأخرى، مثل المعلمين والموظفين الطبيين، والقوات العسكرية وقوات الشرطة.

5. دير الزور

تعتمد الإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور على مخصصات التمويل التي تتلقاها من الإدارة المستقلة، والتي تغطي فئتين من النفقات: تكلفة تسيير أعمال الإدارة، وتكلفة المشاريع التنموية التي تنفذها الإدارة المدنية. وتتأتى إيرادات الإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور من الضرائب المحلية المباشرة وغير المباشرة. لكن في ظل تدني جودة الخدمات المقدمة، ونقص فرص العمل وارتفاع معدلات الفقر، يصعب للغاية فرض الضرائب أو تحصيل الرسوم من السكان المحليين. ولذلك، تعتمد الإدارة المدنية الديمقراطية إلى تحصيل الإيرادات من الضرائب المفروضة على الشركات والأعمال الكبرى من خلال رسوم التسجيل. لكن يبدو أن كيفية تخصيص

الأموال المجمعة تحدد على المستوى المركزي من قبل الإدارة المستقلة. كما وأثارت حقول النفط في دير الزور جدلاً كبيراً لأنها تدار مباشرة من قبل الإدارة المستقلة عبر الكادروس، وهم بدورهم يخصصون الأموال للمناطق الاتحادية المختلفة والمجالس التي تديرها.

ثالثاً. النتائج الرئيسية

تحدد هذه الدراسة ستة أوجه قصور تقنية رئيسية تشوب نُظُم الحوكمة المحلية القائمة في أنحاء مختلفة من البلاد، وينبغي الاسترشاد بها لإعداد البرامج المستقبلية في هذا المجال. وأوجه القصور هذه هي التالية:

(أ) انعدام المساءلة الديمقراطية، فثلاثة من المجالس المحلية الخمسة المشمولة في هذه الدراسة شكلت من دون إجراء أي شكل من أشكال الانتخابات؛

(ب) لا تتمتع المجالس المحلية بهياكل سياسية متينة، رغم أنها مسؤولة رسمياً عن إدارة الخدمات العامة في بعض السياقات. وغالباً ما تنحصر القرارات المتعلقة بتصميم الخدمات العامة وتقديمها بالمستوى المركزي، كما أن المستويات الأدنى من الحكومة كثيراً ما تعتمد على عمليات نقل غير تلقائية أو مشروطة من جانب السلطة المركزية؛

(ج) تفتقر هياكل الحوكمة المحلية إلى الإمكانيات التقنية الضرورية. وقد أدت حركات النزوح الهائلة والخسائر في رأس المال البشري أثناء النزاع إلى تقويض قدرة المؤسسات المحلية على أداء وظائفها الاعتيادية. ولم يقتصر ضعف القدرات على الحد من فعالية وكفاءة الخدمات العامة فحسب، بل يشمل أيضاً الدور الرقابي للمجالس المحلية؛

(د) يفرض ضعف الترابط بين المواطنين والسلطات المحلية تحدياً ملحاً. وعلى الرغم من التصاعد البطيء لدور النشاط الشعبي والمجتمع المدني والجهات الفاعلة في السوق، في الحوكمة المحلية، فإن هذا التقدم قد حدث بدرجات متفاوتة في المناطق التي غطتها الدراسة؛

(هـ) يمثل رفع القيود القانونية والبيروقراطية والأمنية المفروضة على عمليات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية خطوة أساسية نحو تفعيل آليات المساءلة الاجتماعية، وتعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المدنية على الصعيد المحلي؛

(و) لم تنفذ عملية اللامركزية في السلطات على نحو متسق. وتبذل محاولات رسمية لاستحداث أو تنشيط مجالس محلية تفسح مجال التمثيل السياسي على المستوى دون الوطني، رغم أن هذه الكيانات تفتقر إلى المؤهلات الديمقراطية الهامة. وتقوم الجهات الفاعلة المحلية رسمياً بإدارة الخدمات الإدارية الأساسية، بينما لا تزال اللامركزية المالية متأخرة في أداء دورها. وفي غياب القدرة على زيادة الإيرادات، تعتمد الجهات الفاعلة المحلية على ريع السلع أو التحويلات الاستراتيجية من السلطة المركزية لتغطية ميزانياتها، ما يقوض قدرتها على إدارة الخدمات.



دار على مدى السنوات التسع الماضية نقاش هام في مجال السياسات، بشأن إعادة تنظيم علاقات القوة في الدولة في مرحلة ما بعد النزاع. ودعت الجهات الفاعلة إلى اعتماد نماذج حوكمة مختلفة تراوحت بين الفيدرالية الكاملة أو شبه الكاملة، والحوكمة اللامركزية في إطار دولة موحدة. ومؤخراً، باستثناء بعض الدعوات الصريحة التي أطلقها الأكراد للمطالبة بحكم ذاتي محلي داخل دولة فيدرالية، يشهد الحوار السوري-السوري توافقاً أكبر على مفهوم اللامركزية الديمقراطية باعتبارها حجر الأساس في العقد الاجتماعي الجديد للبلاد والنظام السياسي الذي ستعتمده في مرحلة ما بعد النزاع.

وبما أن النقاش عن رسم معالم الدولة القادمة في الجمهورية العربية السورية نادراً ما يرد في ديناميات الحوكمة المحلية القائمة على الأرض، تسعى هذه الدراسة إلى تحديد الترتيبات والآليات الحكومية المحلية المختلفة القائمة على الأراضي السورية. وتضع الدراسة الأساس لأي إطار مستقبلي يساهم في الجهود الزامية إلى إصلاح الحوكمة المحلية كجزء من إعداد البرامج الهادفة إلى تحقيق الاستقرار في أعقاب التوصل إلى تسوية سياسية استناداً إلى قرار مجلس الأمن رقم 2254. ويركز الإطار التحليلي المعتمد للمقارنة بين نماذج الحوكمة المحلية على استقلال الإدارة المحلية بقيادة مدنية، والمهام والمسؤوليات والسلطات الفعلية للمجالس المحلية كما السلطات التنفيذية المسؤولة عن تقديم الخدمات على المستويات الوطنية ودون الوطنية والمحلية، ودرجة اللامركزية الإدارية، ومدى اعتماد التشاركية والمساءلة في هياكل الحوكمة على المستوى المحلي، وقدرات اللامركزية المالية الفعالة. ولاستكشاف نظم الحوكمة المحلية، استندت الدراسة إلى ما خلصت إليه الجهات المعنية السورية من تحليلات وحوارات وتوصيات.

