

# الحكومة المحلية في سوريا

## نماذج الحكومة المحلية في سوريا دراسة مرجعية



ازدهار البلدان كرامة الإنسان



الأمم المتحدة  
الاستشهاد  
ESCWA



ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



الأمم المتحدة

الاسكوا  
ESCWA

## رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

## رسالتنا

بشعفٍ وعزمٍ وعمَلٍ: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدّم المشورة،  
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.  
بدأ بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

# نماذج الحوكمة المحلية في سوريا دراسة مرجعية



ازدهار البلدان كرامة الإنسان



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 يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثنائك الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثنائك 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](http://www.unescwa.org)

# شكر وتقدير

يُشكّل هذا التقرير ثمرة الجهود المشتركة بين أعضاء فريق الحوكمة في برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا" (NAFS).

ومؤلفا التقرير الرئيسيان هما السيد حاييد حاييد، الاستشاري في الإسكوا، الذي أعدّ البحث وألّف دراسات الحالات؛ والدكتورة آسيا الميهي، مسؤولة شؤون الحوكمة في برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا"، التي أعدت القسم الأول والثاني والثالث من التقرير وأجرت التحاليل الواردة في القسم الخامس. ويعرب المؤلفون عن امتنانهم للدعم البحثي والمساهمات البحثية التي قدمها كل من السيد حسين شكر، والسيدة ساره جاروش، والسيدة مي عاشور.

وقد تلقى فريق العمل ملاحظات قيمة حول التقرير من الدكتور جورج فهمي، الباحث في معهد الجامعة الأوروبية، وكذلك من الدكتور جون ماري كاوزيا، مسؤول شعبة الحوكمة والإدارة العامة في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة.

ويعرب هذا الفريق عن شكره على الأفكار والاقتراحات التي تقدّم بها الخبراء في برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا" على مدى جولتين من الاجتماعات الاستشارية في بيروت، والتي كانت أساسية في إنتاج هذا التقرير.

كما نشكر أعضاء برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا" على مساهماتهم، ولا سيما السيدة سميرة حيدر والسيد عبد الحليم معروف على دعمهما البرامجي والإداري.

الآراء المعبّر عنها في هذه الدراسة هي مسؤولية المؤلفين وحدهم، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

## موجز تنفيذي

يتزايد التركيز في الحوار الوطني السوري-السوري على ضرورة إرساء شكل من أشكال اللامركزية الديمقراطية، باعتبارها حجر الأساس للنظام السياسي المستقبلي في البلاد. يهدف هذا التقرير إلى وضع الأساس لأي إطار مستقبلي يساهم في الجهود الزامية إلى إصلاح الحوكمة المحلية في الجمهورية العربية السورية. وتأتي هذه الخطوة كجزء من إعداد البرامج الهادفة إلى تحقيق الاستقرار في أعقاب التوصل إلى تسوية سياسية استناداً إلى قرار مجلس الأمن رقم 2254. ولكن، على الرغم من وفرة الدراسات المعنية برسم معالم الدولة القادمة في الجمهورية العربية السورية، فقليلاً ما يتطرق النقاش إلى ديناميات الحوكمة المحلية القائمة على الأرض. تسعى هذه الدراسة إلى تحديد المهام التي تضطلع بها الحكومات المحلية، والترتيبات المختلفة المتبعة على مستوى صنع القرار في خمسة مواقع في أنحاء البلاد. تخضع المناطق المختارة لسيطرة الحكومة، والإدارة المستقلة في الشمال الشرقي، والسلطات التركية على امتداد الحدود، وهيئة تحرير الشام في الشمال الغربي. ومن أجل تحديد المعلومات الأساسية اللازمة لمسح نُظم الحوكمة المحلية، يبدأ التقرير بتحليل نظام الإدارة المحلية المعتمد رسمياً في الجمهورية العربية السورية، مستعرضاً التناقضات وأوجه القصور والتحديات التي تحول دون إنفاذ الإصلاحات الرامية إلى تطبيق اللامركزية، والتي أُقرت في أعقاب الانتفاضة بموجب القانون 107. ويكشف التحليل عن تباين ملحوظ بين نماذج الحوكمة المحلية القائمة بحكم القانون من ناحية، وديناميات السلطة المحلية السائدة بحكم الأمر الواقع، من ناحية أخرى. قد يُعزى ذلك إلى ضعف التنمية المؤسسية للسلطات المحلية التي تصطدم في الوقت نفسه بنقص في الموارد والقدرات الفنية اللازمة لتحقيق هذه التنمية، وبمنافستها لهياكل هرمية موازية قوية ونافذة. وأظهرت النتائج المُستخلصة من هذه الدراسة الأساسية الهادفة إلى المسح تفاوتاً كبيراً بين السلطات المحلية المختلفة من حيث البنية التنظيمية والاستقلالية والقدرة على زيادة الإيرادات، والعلاقات السائدة بين المركز والأطراف. وفي المقابل، ساهمت هذه النتائج في تسليط الضوء على أوجه العجز الخمسة المشتركة بين نُظم الحوكمة المحلية، وهي الافتقار إلى المساءلة الديمقراطية، وضعف الطابع المؤسسي لهياكل المجالس المحلية ومحدودية صلاحياتها الفعلية، والافتقار إلى القدرات الفنية، وابتعاد المجتمعات المحلية عن المبادرات المُخصصة أو المُتفرقة في مجال اللامركزية الأفقية، وأوجه التفاوت في درجة تطبيق اللامركزية على المستويات الإدارية والمالية والسياسية.

# الرسائل الرئيسية

- لتطبيق اللامركزية انعكاسات كبيرة على العلاقات بين الدولة والمجتمع. ولا تعتمد طبيعة هذه الآثار حصراً على التصميم الفعلي للإصلاحات والقدرة النسبية للجهات الفاعلة على الاستفادة منها، بل تتعلق أيضاً بهياكل السلطة القائمة التي تضطلع بصياغة العملية.
- بلغ عدد الوحدات الإدارية في البلد مع صدور المرسوم في العام 2011 ضعف ما كان عليه قبل ذلك. كما وأنشئت 26 مدينة جديدة، و242 بلدة جديدة، و428 ناحية جديدة.
- سُجِّل ترشّح عدد يزيد قليلاً عن 40,000 مرشّح يتنافسون على ما مجموعه 18,478 مقعداً في العام 2018، و43,000 مرشّح يتنافسون على 17,629 مقعداً في العام 2011.
- تخوّل المادة 33 من القانون 107 مجالس المحافظات اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية بموجب الخطة الوطنية للامركزية.
- لا تتمتع المجالس المحلية بهياكل سياسية متينة، رغم أنّها مسؤولة رسمياً عن إدارة الخدمات العامة في سياقات مُعيّنة.
- قلّة الاستجابة للشواغل المتعلّقة بالحصول على بعض الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء والطرق والإغاثة والتعليم أو بجودة هذه الخدمات، والناجمة على الأغلب عن النقص في الموارد والخبرات، قد أدت إلى تقويض رغبة السكان في المشاركة.
- الاعتماد الدائم على نفوذ رجال القبائل المحلية يقف حائلاً أمام الحشد الجماعي حول احتياجات المجتمع المحلي الأوسع نطاقاً وأوجه القصور في الحوكمة المحلية، مثل مسائل تشكيل المجلس والتوزيع المتوازن للوظائف والخدمات.
- في حالات كثيرة، تختار الجهات السياسية المهيمنة والجماعات المسلّحة أعضاء المجالس المحلية من القمة إلى القاعدة، بالتشاور مع قادة المجتمع المحلي وممثلي الأسر البارزة.
- تفتقر هياكل الحوكمة المحلية إلى القدرات التقنية اللازمة. وقد أدت حركات النزوح الهائل والخسائر في رأس المال البشري أثناء النزاع إلى تقويض قدرة المؤسسات المحلية على أداء وظائفها الاعتيادية.
- تفتقر عملية تطبيق اللامركزية في السلطات إلى التوازن اللازم. وتُبدّل محاولات رسمية لاستحداث أو تنشيط مجالس محلية تفسح مجال التمثيل السياسي على المستوى دون الوطني، رغم أنّ هذه الكيانات تفتقر إلى المؤهلات الديمقراطية اللازمة.
- يتعيّن العمل على ترسيخ مؤسسات الحوكمة المحلية في النظم الاجتماعية من خلال اعتماد اللامركزية الأفقية وإدخال إصلاحات الفساد الاجتماعية، مثل إتاحة عمليات الشراء المفتوحة والتنافسية، والميزنة على أساس الأداء، والتخطيط والميزنة التشاركيين، ومراقبة أداء المجتمع المدني، وعمليات التدقيق في الأداء الاجتماعي، وغيرها.
- 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.





# قائمة المحتويات

|         |  |
|---------|--|
| 3.....  | شكر وتقدير.....  |
| 4.....  | موجز تنفيذي.....   |
| 5.....  | الرسائل الرئيسية.....  |
| 9.....  | مقدمة.....   |
| 12..... | أ. مناقشة اللامركزية: النظرية والسياسات والتطبيق.....                    |
| 16..... | إ. أشكال اللامركزية.....   |
| 18..... | إ. نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية: دراسة تحليلية..... |
| 22..... | إ. مسح لأشكال الحوكمة المحلية القائمة على الأرض.....                     |
| 23..... | أ. نموذج الحكومة السورية.....  |
| 28..... | ب. نموذج حكومة الإنقاذ بقيادة هيئة تحرير الشام.....                      |
| 31..... | ج. نموذج درع الفرات المدعوم من تركيا.....                                |
| 34..... | د. نموذج الإدارة الذاتية بقيادة الأكراد.....                             |
| 40..... | ف. الاستنتاجات الرئيسية.....   |
| 43..... | المرفقات.....  |
| 47..... | المراجع .....  |

## قائمة الأشكال

|         |   |
|---------|---|
| 29..... | 1. هيكل مجلس الإدارة المحلية في الأتاب.....                           |
| 29..... | 2. الهيكل التنظيمي لوزارة الإدارة والخدمات المحلية.....               |
| 32..... | 3. الهيكل التنظيمي للجنة الدائمة في المجلس المحلي لمدينة جرابلس ..... |
| 35..... | 4. الهيكل التنظيمي لمجلس دير الزور المدني.....                        |
| 37..... | 5. الهيكل التنظيمي للإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور .....     |





المصدر: Istock, photo credit: Joel Carillet



المصدر: Istock, photo credit: bwb-studio

## مقدمة

مظيت الصيغة المستقبلية للحكومة المحلية في الجمهورية العربية السورية باهتمام كبير طوال فترة النزاع. ففي العام 2011، أقرت الحكومة إصلاحات طموحة في مجال اللامركزية (القانون 107)، وابتكر النشاط هياكل محلية بديلة لصنع القرار في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة، وعمل المانحون على تعزيز برامج تحقيق الاستقرار الموجهة إلى الجهات الفاعلة المحلية في أطراف المدن. وعلى الرغم من أن الحكومة قد نجحت تدريجياً في استعادة نفوذها على المناطق الخارجة عن سيطرتها منذ العام 2016، فقد ساهمت الاختلافات المستمرة السائدة بين الديناميات المحلية في إعادة بناء مؤسسات الحكومة المحلية الرسمية. ونتيجة لذلك، دار على مدى السنوات التسع الماضية نقاش هام في مجال السياسات، بشأن إعادة تنظيم علاقات القوة في الدولة في مرحلة ما بعد النزاع. إذ دعت الجهات الفاعلة إلى اعتماد نماذج حوكمة مختلفة تراوحت بين الفيدرالية الكاملة أو شبه الكاملة، والحكومة اللامركزية في إطار دولة موحدة. غير أن هذين النمطين الديمغرافيين، المقروئين بشكوك واسعة النطاق بشأن الفوائد المحتملة للفيدرالية لدى الموالين والمعارضين على حد سواء، مهدا لحصر النقاشات الجارية بالحقوق الثقافية والاقتصادية والسياسية في إطار معايير اللامركزية. فباستثناء بعض الدعوات الصريحة التي أطلقها الأكراد للمطالبة بحكم ذاتي محلي داخل دولة فيدرالية<sup>1</sup>، 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<sup>2</sup>.

وعلى الرغم من أهمية مقترحات السياسات المعنية بتحديد الشكل المستقبلي للدولة، فالنقاش بعيد إلى حد كبير عن ديناميات الحكومة المحلية القائمة على الأرض، الأمر الذي أوجد ثغرات ملحوظة في مجال السياسات. "ففترات النزاع قد تُحدث اختلافاً كبيراً بين السلطات المحلية القائمة بحكم الأمر الواقع ونظم الحكومة المحلية المعتمدة بحكم القانون"<sup>3</sup>. وحتى

ولاستكشاف نُظُم الحوكمة المحلية، استندت الدراسة إلى ما خلُصت إليه الجهات المعنية السُوريّة من تحليلات وحوارات وتوصيات خلال جولتين من المشاورات الفنية التي جرت في بيروت في إطار برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS). وبحث الجولة الأولى في دور الحوكمة المحلية في مرحلة ما بعد النزاع، في حين ركزت الجولة الثانية بشكل محدد على مسح الأشكال المختلفة لترتيبات الحوكمة المحلية المُعتمَدة في أنحاء البلاد. وقد جُمعت البيانات المُقدّمة في هذه الدراسة من خلال مقابلات مُنظمة ومُعمّقة أُجريت في الفترة الممتدّة بين أيلول/سبتمبر وكانون الأول/ديسمبر من العام 2019 مع قادة محليّين رئيسيّين وناشطين في المُجتمعات المحلية ومُحلّلين. كما استُخدمت البيانات الواردة من بعض المصادر الثانويّة، مثل البيانات المنشورة والقوانين والأنظمة، للتحقق من صحة النتائج واستكمال التحليل.

ويكشف تحليل البيانات التي توصلت إليها هذه الدراسة عن التباين الملحوظ بين نماذج الحوكمة المحلية الرسميّة من ناحية، والديناميّات السائدة بحكم الواقع من ناحية أخرى. قد يُعزى هذا التباين إلى ضعف التنمية المؤسسية للسلطات المحلية التي تصطدم في الوقت نفسه بنقص في الموارد والقدرات الفنية اللازمة لتحقيق هذه التنمية، وبمنافسة الهياكل الهرميّة لبعض النُظُم الموازية النافذة. وتتمثّل هذه النُظُم بالأجهزة الأمنية والمليشيات المسلّحة والمستشارين الميدانيين الذين عبّنتهم الحكومة التركيّة أو الكادروس في نظام الإدارة الذاتية الكرديّة. كما أنّ السلطات المحلية المعنية بإدارة المرافق العامة وتوسيع نطاق الخدمات العامة، غالباً ما تفتقر إلى الشرعية. ورغم إجراء انتخابات محلية مباشرة في أواخر العام 2018 في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة، يشدّد المراقبون على أنّ المنافسة على المقاعد انحصرت بعدد قليل من المرشحين وأنّ نسبة الإقبال على التصويت بقيت متدنّية<sup>7</sup>. وفي ثلاث من

مع استعادة الحكومة السورية سيطرتها على غالبية الأراضي الخاضعة سابقاً لسيطرة المعارضة، تشير بعض المؤشرات إلى تباين في قدرة المؤسسات المحلية التي أعيد إنشاؤها على حشد الموارد اللازمة أو تقديم الخدمات الأساسية أو استئناف أنشطة الأسواق. في الواقع، "فإنّ تحديد الوجود المادي والوظيفي للحكومات المحلية ولترتيبات القائمة بحكم الأمر الواقع على مستوى صنع القرار، يمثّل شرطاً مسبقاً لوضع أي إطار مساعدة"<sup>4</sup>. من هنا، تسعى هذه الدراسة إلى معالجة هذه الفجوة الكبيرة عبر إجراء مسح شامل لمختلف ترتيبات وآليات الحوكمة المحلية في الأماكن المعنية. وبالإضافة إلى تقييم أوجه القصور التي تشوب نُظُم الحوكمة القائمة في البلاد، يوفّر هذا التقرير أساساً لوضع أيّ أطر مساعدة في الحوكمة المحلية المستقبلية، ضمن الجهود الرامية إلى تحقيق الاستقرار إثر التّوَضُّل إلى تسوية سياسيّة استناداً إلى قرار مجلس الأمن رقم 2254<sup>5</sup>.

يبدأ التّقرير بتحليل نظام الإدارة المحلية المعتمد رسمياً في الجمهورية العربية السورية، مستعرضاً الضغوط وأوجه القصور والتحديات التي تحول دون تنفيذ الإصلاحات الرامية إلى تطبيق اللامركزيّة، والتي أقرّت في أعقاب الانتفاضة بموجب القانون 107<sup>6</sup>. ثم يتطرّق التقرير إلى ترتيبات السلطة المحلية القائمة بحكم الأمر الواقع في خمسة مواقع من البلاد، مستعرضاً أوجه التشابه والاختلاف في نُظُم الحوكمة المحلية. وتضم الحالات المشمولة في الدراسة المناطق التي أعادت الحكومة بسط سيطرتها عليها (مدينتيّ التل وطفس)، ونموذج الإدارة الذاتية الكرديّة في الشمال الشرقي (دير الزور)، والمواقع الاستراتيجية التي تخضع حالياً لسيطرة السلطات التركيّة (جرابلس)، والجزء الشمالي الغربي من البلاد (الأتارب) الخاضع لهيئة تحرير الشام.

يركّز الإطار التحليلي المعتمد للمقارنة بين نماذج الحوكمة المحلية على خمسة أبعاد رئيسية هي: (أ) استقلال الإدارة المحلية بقيادة مدنيّة، كما تُبيّن دراسة العلاقات بين هيئات الإدارة المحلية، والهياكل الموازية المُتألّفة من الأحزاب السياسيّة والمليشيات المسلّحة أو الأجهزة الأمنية؛ (ب) المهام والمسؤوليات والسلطات الفعلية للمجالس المحلية، من جهة، والسلطات التنفيذيّة المسؤولة عن تقديم الخدمات على المستويات الوطنية ودون الوطنية والمحلية، من جهة أخرى؛ (ج) درجة اللامركزيّة الإدارية، وتحديد العلاقات بين الوزارات التنفيذيّة المركزيّة والمكاتب التنفيذيّة المحلية في القطاعات المفوّضة رسمياً؛ (د) مدى اعتماد التشاركيّة والمساءلة في هياكل الحوكمة على المستوى المحلي؛ و(هـ) اللامركزيّة المالية الفعّالة، بما في ذلك قدرة الجهات الفاعلة المحلية على فرض الرسوم والضرائب، والحفاظ على شفافيّة الميزانيّة، وتبسيط عمليّة الإبلاغ المالي.

**وتبيّن النتائج المُستخلصة من المسح**

**تباعداً شديداً بين الهياكل التّنظيميّة**

**للسلطات المحلية المختلفة، ودرجة**

**استقلاليتّها، والديناميات السائدة**

**بين المركز والأطراف، والقدرة على**

**تحصيل الإيرادات بدرجة أقل**

الحالات الخمس المذكورة آنفاً، عمد الأفراد المُعتمدون، باعتبارهم ممثلين عن المجتمعات المحلية، إلى تشكيل مجالس محلية أو إلى اختيار أعضاء هذه المجالس بأنفسهم، من القمة إلى القاعدة. وبعبارة أخرى، تفتقر المجالس المحلية في جميع أنحاء البلاد إلى المساءلة الديمقراطية. ويزداد المشهد تعقيداً في ظل السجل الرديء للسلطات المحلية المتعاقبة في تقديم الخدمات العامة، مع تأكيد التقارير على تدني جودتها، والسُّبُل المحدودة أو الميسّسة للحصول عليها، وارتفاع كلفتها، وغياب الآليات اللازمة لاستقاء الآراء بشأنها، ونقص المُوظفين والكوادر التكنوقراطية المطلوبة.

وثُبيّن النتائج المُستخلصة من المسح تباعداً شديداً بين الهياكل التنظيمية للسلطات المحلية المختلفة، ودرجة استقلاليتها، والديناميات السائدة بين المركز والأطراف، والقدرة على تحصيل الإيرادات بدرجة أقل. كذلك، ساهمت هذه النتائج في تسليط الضوء على أوجه العجز الخمسة المشتركة بين نُظُم الحوكمة المحلية، وهي غياب المساءلة الديمقراطية، وضعف الطابع المؤسسي لهياكل المجالس المحلية ومحدودية صلاحياتها الفعلية، والافتقار إلى القدرات الفنية، وابتعاد المعنيين في المجتمعات المحلية عن المبادرات اللامركزية المخصصة أو الأفقية المتفرقة، وأوجه التفاوت في درجة تطبيق اللامركزية على المستويات الإدارية والمالية والسياسية.

يُقدّم الفصل الأول من هذه الدراسة لمحة عامة عن النقاش الدائر حول اللامركزية من منظوري الأبحاث والسياسات العامة. ويضع حججاً نقدية تؤيد تنفيذ الإصلاحات في ضوء النتائج التطبيقية المُستخلصة من الدراسات الحديثة المُتعلّقة بمساهمة هذه الإصلاحات في تحقيق التنمية والديمقراطية. ويعرض الفصل الثاني تحليلاً لأصناف اللامركزية وأبعادها المختلفة. أما الفصل الثالث، فيعرض بإيجاز الملامح الرئيسية لنظام الإدارة المحلية الرسمي في البلاد كخلفية للجزء الأكبر من التحليل التطبيقي الوارد في الفصل الرابع، والمعني بتقديم مسح لنُظُم الحوكمة المحلية في خمس دراسات حالات إفرادية. أخيراً، تُوفّر الدراسة تقييماً للنتائج المُستمدّة من هذا المسح الأساسي لإظهار أوجه القصور التي تشوب ترتيبات الحوكمة المحلية.

I

# مناقشة الأمركية النظرية والسياسات والتطبيق



المصدر: Istock, photo credit: serkansenturk



## تمثل

اللامركزية "بعملية نقل الموارد أو المسؤوليات أو السلطة من الحكومات الوطنية إلى الحكومات ما دون الوطنية"<sup>8</sup>. وعلى مدى العقود الأربعة الماضية، برزت اللامركزية كأحد أهم مجالات الإصلاح، بالنظر إلى العدد الكبير من البلدان المتأثرة بها، وما قد تُرتبه من تبعات على طبيعة الحوكمة وجودتها. ومنذ الثمانينات، بدأ انتشار الإصلاحات في هذا المجال بوتيرة سريعة. وقُدِّرت نسبة البلدان التي اختبرت بالفعل شكلاً من أشكال اللامركزية خلال الألفية الجديدة بـ 80 في المائة على الأقل من بلدان العالم<sup>9</sup>. كما يؤكد المراقبون أنّ الإصلاحات طالت مناطق العالم كافة، وشملت بلدان غنية وفقيرة، وكبيرة وصغيرة، ومن خلفيات تاريخية استعمارية مختلفة.

في أشكالها الأولى، عُرفت اللامركزية على أنها بمثابة "انتقال السلطة من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية، مع اعتقاد سائد بثبات سلطة الحكومة بشكل كامل على المجتمع والاقتصاد"<sup>10</sup>. غير أنّ المُنتقدين شكّوا مؤخراً بصوابية اعتماد مفاهيم جامدة في هذا الشأن لتعريف اللامركزية، مشددين على أنّ الإصلاح لا يتلخّص بانتقال سلس للسلطات أو الموارد الثابتة من مستويات الحكم العليا إلى المستويات الأدنى، أو من الدولة إلى مجموعات المجتمع المدني و/أو الجهات الفاعلة في القطاع الخاص. فعادةً ما ينتهي الإصلاح إلى صيغة حوكمة أكثر تعقيداً تنطوي على "انتقال طبيعي ومترايط، للاستقلالية على مستويات السياسة والمال والسياسات العامة"<sup>11</sup>. فالمبادرات الزامية إلى إرساء اللامركزية غالباً ما "تطمح إلى إعادة تشكيل الصيغة الحكومية لتحويلها من آلية بيروقراطية هرمية للإدارة من القمة إلى القاعدة، إلى جهاز يشمل مجموعة مترابطة من حكومات ذاتية قائمة على المشاركة والتعاون، ويتّصف بدرجة عالية من الشفافية، ويعتمد المساءلة كقييد ملزم لسلوك الموظفين العموميين"<sup>12</sup>. بعبارة أخرى، يتزايد الإقرار بأنّ عملية الإصلاح سياسية، وتنطوي أساساً على إعادة هيكلة العلاقات بين الدولة والمجتمع والأسواق.

مع مرور الوقت اكتسبت الإصلاحات زخماً أكبر، وتزايد اعتماد الوكالات الإنمائية والجهات المانحة لتعريفات أشمل لمفهوم اللامركزية. فعلى سبيل المثال، تربط منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بشكل مباشر جهود إرساء الديمقراطية بتطبيق اللامركزية، وتُعرّف اللامركزية "بعملية نقل السلطات والمسؤوليات من المستوى الحكومي المركزي إلى سلطات مُنتخبة على مستويات حكومية محلية أدنى (مثل الحكومات الإقليمية والبلديات وما إلى ذلك)، تتمتع بدرجة معينة من الاستقلالية"<sup>13</sup>.

وتذهب تقارير البنك الدولي إلى ما هو أبعد، عبر ربط اللامركزية بإصلاحات تتمحور أيضاً حول نشاط السوق، باعتبار أنها "نقل السلطة والمسؤولية على مستوى الوظائف الرسمية من الحكومة المركزية إلى الحكومات الوسطى والمحلية أو المنظمات الحكومية شبه المستقلة و/أو القطاع الخاص"<sup>14</sup>. وترد هذه المقاربات لمفهوم اللامركزية في تعاريف أخرى تدعو الأمم المتحدة إلى اعتمادها. فعلى سبيل المثال، ترى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة (UNDESA) أنّ تحقيق اللامركزية يستدعي أيضاً التعاون بين الحكومة المركزية ومنظمات المجتمع المدني المحلي والجهات الفاعلة في السوق<sup>15</sup>. ومن جهته، يدعو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) إلى اعتماد مفهوم الحوكمة المحلية لإظهار أوجه الترابط القائمة بين ممارسات الحوكمة الديمقراطية، والقيم المدنية، والتنمية البشرية<sup>16</sup>. بمعنى آخر، لا ينبغي أن تقتصر الإصلاحات على تطبيق لامركزية السلطة في مؤسسات الدولة، بل يجب أن تشمل أيضاً إشراك المجتمع المدني والجهات الفاعلة من القطاع الخاص في مجال صنع السياسات وتنفيذها. ويدعو الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة إلى تحقيق السلام والعدالة وبناء مؤسسات فعالة. وفي السنوات الأخيرة، ازداد التركيز على اللامركزية بوصفها عنصراً أساسياً في تحقيق هذا الهدف، ولكن أيضاً لدورها الحاسم في تكييف أهداف التنمية المستدامة حسب السياقات الوطنية. وفي هذا الإطار، تُعرّف اللامركزية على أنها عملية تأخذ في الاعتبار السياقات ما دون الوطنية لتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، من حيث وضع أهداف الخطة وغاياتها، وتحديد سُبل تحقيقها، واستخدام المؤشرات اللازمة لقياس ورصد التقدم المحرز في بلوغها<sup>17</sup>. وفي الواقع، إنّ تحديد الأهداف الإنمائية على نحو يتوافق مع الاحتياجات والسياقات المحلية، ويُراعي أوجه الترابط والمفاضلة القائمة، يتطلب تنسيقاً عمودياً بين مستويات الحوكمة المختلفة، ودوراً فاعلاً للحكومات المحلية الناشطة على الأرض، بالتعاون مع منظمات القطاع الخاص والمجتمع المدني<sup>18</sup>.

وعلى الرغم من الفوارق الدقيقة وأوجه التباين الطفيفة في المفاهيم، تواصل الجهات المعنية بإصلاح السياسات والدراسات العلمية تقديم حجج مقنعة مؤيدة لتطبيق اللامركزية. وغالباً ما تضيف هذه الحجج بُعداً معيارياً على عملية تحقيق اللامركزية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الحوكمة الرشيدة. فهي قد تسهم على سبيل المثال في تيسير تحقيق السلام المستدام، وصياغة قواعد جديدة لمواطنة تقوم على تعزيز إدماج الأقليات والفئات المُهمشة. وبالتالي، عادةً ما تُعتبر اللامركزية واحدة مما يُعرف بالتحولات المؤسسية التي تشهدها المجتمعات الخارجة من النزاعات<sup>19</sup>. وقد اعتُمدت اللامركزية في كولومبيا كردّ صريح على العنف، فيما برزت الإصلاحات في جنوب أفريقيا كعامل



المصدر: Istock, photo credit: lechatnoir

في القضايا التي تمسهم بصورة مباشرة؛ وتوفير ساحات أصغر نطاقاً ليتنافس السياسيون عليها<sup>24</sup>. وعلى صعيد تقديم الخدمات العامة، غالباً ما ينصبّ التركيز على ما قد تحققه الإصلاحات اللامركزية من فوائد، بما في ذلك تيسير إيصال خيارات المواطنين إلى صانعي القرار المعنيين بتصميم الخدمات العامة، وتعزيز المساءلة نظراً لسهولة ربط أداء الخدمات المحلية بالممثلين المحليين، وإيجاد توافق أفضل بين خيارات المواطنين والسياسات العامة عبر نقل عملية صنع القرار إلى الولاية القضائية المحلية<sup>25</sup>. وكما يُقال، تساعد اللامركزية في إصلاح الإدارة المالية للخدمات العامة، ما من شأنه أن يدفع بعجلة النمو الاقتصادي وتحسين أداء السوق<sup>26</sup>.

رغم الشعبية الفتنامية للإصلاحات الهادفة إلى تطبيق اللامركزية، تجدر الإشارة إلى أنها لا تلقى التأييد نفسه في أوساط الباحثين وصانعي السياسات. ففي البلدان الهشة الخارجة من النزاع، قد يفضي السعي إلى تحقيق اللامركزية في تهدئة الأطراف المتنازعة. ولكن على المدى الطويل قد يأتي ذلك على حساب تقويض التماسك الوطني. ويعكس التفاوت السائد بين المجالس الإدارية المحلية في المناطق الواقعة تحت سيطرة المعارضة التحديات التي تقف عائقاً أمام الإدماج الاجتماعي ودمج الأقليات في الهياكل المحلية في مرحلة ما بعد النزاع<sup>27</sup>. ففي مثل هذه السياقات، قد يفتقر المواطنون إلى حس الوحدة والالتزام الأيديولوجي بالحوكمة اللامركزية، ما من شأنه أن يلحق الضرر بالاستقرار السياسي<sup>28</sup>.

أساسي لانتقال البلاد من نهج الفصل العنصري إلى الديمقراطية. وتعدّ الإصلاحات المدخلة على الحكومات المحلية أداةً تسمح تدريجياً "بتوسيع نطاق المشاركة والشمولية، والحدّ من أوجه عدم المساواة، وضمان المساءلة، ومكافحة الفساد وتهيئة ظروف مناسبة للتنافس السياسي (في مجال الانتخابات)"<sup>20</sup>. كما أنّ ترجيح ميزان القوى من الحوكمة المركزية لصالح نُظُم الحوكمة ما دون الوطنية خلال مرحلة إعادة الإعمار، غالباً ما تؤوّل إلى إعادة تثبيت شرعية الدولة. فالنُخب التي تتشكّل بعد النزاع وتقيم شبكات واسعة لتوزيع السلطات والرعاية على المستوى المحلي، قلّما تواجه تحديات في بسط سلطتها خلال فترة تحقيق الاستقرار، وبمكثتها أيضاً أن تبني تحالفات سياسية تحظى بتأييد واسع<sup>21</sup>. ومن شأن اللامركزية، إذا ما صيغت بعناية، أن تعزّز جهود بناء السلام بوسائل منها تسوية الخلافات وإتاحة حيّز مناسب لإدماج المجتمعات المحلية على أساس المواطنة والمشاركة<sup>22</sup>.

بموازاة ذلك، ومن منظور بحثي، يتخذ علماء الاقتصاد والسياسة مجموعة متنوعة من المواقف المعيارية المؤيدة لتطبيق اللامركزية كسبيل لتمكين أجهزة الحوكمة المحلية. فعلى سبيل المثال، تفترض نظرية الخيار العام أنّ "القدرة على التنقل في سياق قائم على اللامركزية وتعدّد الولايات القضائية قد يتيح موازنة أكبر بين تفضيلات المواطنين وسياسات الحكومة من خلال اعتماد "الفرز"، ويفضي إلى تشكيل حكومة أصغر حجماً وأكثر كفاءة وأقل فساداً، وتهيئة ظروف مواتية لضمان أسواق أقل تقلباً ونموّاً أسرع"<sup>23</sup>. وتتراوح الحجج المعيارية الأخرى المؤيدة للامركزية بين القدرة على تعزيز المساءلة وتحسين استجابة الحكومة، والحدّ من سوء استخدام السلطة عبر نقل

في البلدان الهشة الخارجة من النزاع،  
قد يفضي السعي إلى تحقيق  
اللامركزية في تهدئة الأطراف المتنازعة.  
ولكن على المدى الطويل قد يأتي ذلك  
على حساب تقويض التماسك الوطني

بعض المهام وموارد الحكومة المركزية إلى مستويات أدنى؛ والنهوض بالاستقرار السياسي بمنح الأقليات المضطهدة سلطات في الحكومات المحلية (ما بعد الوطنية)، مع صلاحيات محدودة



وفي الواقع، إنَّ منح الأقليات العرقية قدراً أكبر من الاستقلالية وتعزيز أصواتهم قد يُقوّي الهويات دون الوطنية وينتهي إلى المطالبة بالاستقلال الكامل بدلاً من زرع بذور المواطنة الشاملة. وقد يجزّ توزيع السلطات على المستوى المحلي "اشتداداً في الحركات الانفصالية"<sup>29</sup> أو يعيد إشعال فتيل النزاع، بحكم ما تنطوي عليه التشريعات دون الوطنية من تمييز محتمل ضد الأقليات الإقليمية<sup>30,31</sup>. ويزعم المشكّكون أنّ اللامركزية قد تسهم في القضاء على الدول القومية، ولا سيما في سياقات العالم النامي حيث تمثّل هذه الدول صيغة مصطنعة ونتاجاً عرضياً للإرث الاستعماري. وفي أفضل حالاتها، تُوقّر اللامركزية مصدر إلهاء عن المهمة الأساسية القاضية في إحكام سيطرة الحكومة المركزية، لا سيما في ما يتعلّق بالحاجة الملحة إلى تعزيز قوات الشرطة والإمساك بزمام عملية تحصيل الإيرادات، بما يكفل دفع عجلة الانتعاش والتنمية.

وحتى في ما يتعلّق بتأثير الإصلاحات على جودة الخدمات العامة وإمكانية الحصول عليها ومدى كفاءتها، يرى المنتقدون أنّ اعتماد اللامركزية قد يتسبّب في تدهور ملحوظ. ويُعزى ذلك إلى ضياع فرصة الاستفادة من وفورات الإنتاج الكبيرة التي يمكن تحقيقها من خلال توفير خدمات مركزية<sup>32</sup>، وافتقار السلطات المحلية إلى القدرات الفنية اللازمة<sup>33</sup>، ومخاطر استيلاء النخبة الحاكمة على الموارد وسوء تخصيصها<sup>34</sup>. وبالتالي، فقد ترتبط لامركزية الخدمات بمستويات أعلى من الفساد الظاهر وزيادة الإنفاق الحكومي، وفي بعض الحالات، بعدم استقرار الاقتصاد الكلي وتباطؤ معدّل النمو.

وحتى في ما يتعلّق بتأثير الإصلاحات على جودة الخدمات العامة وإمكانية الحصول عليها ومدى كفاءتها، يرى المنتقدون أنّ اعتماد اللامركزية قد يتسبّب في تدهور ملحوظ. ويُعزى ذلك إلى ضياع فرصة الاستفادة من وفورات الإنتاج الكبيرة التي يمكن تحقيقها من خلال توفير خدمات مركزية<sup>32</sup>، وافتقار السلطات المحلية إلى القدرات الفنية اللازمة<sup>33</sup>، ومخاطر استيلاء النخبة الحاكمة على الموارد وسوء تخصيصها<sup>34</sup>. وبالتالي، فقد ترتبط لامركزية الخدمات بمستويات أعلى من الفساد الظاهر وزيادة الإنفاق الحكومي، وفي بعض الحالات، بعدم استقرار الاقتصاد الكلي وتباطؤ معدّل النمو.

وعليه، يبدأ هذا التقرير بفرضية مفادها أنّ تصميم حزمة الإصلاحات الرامية إلى تحقيق اللامركزية وتسلسلها الزمني يتسمان بأهمية كبيرة، ولكن الديناميات الهيكلية لهذه الإصلاحات لها تبعات كبيرة على النتائج المحقّقة. ولأغراض التحليل التّالي، تستدعي اللامركزية إصلاحات على محورين. فهي تتطلّب، من جهة، نقلاً عمودياً للسلطة والموارد من الدولة المركزية إلى هياكل الحكومة المحلية، ومن جهة أخرى، إصلاحات أفقية لتمكين المجتمعات المحلية على مستوى القاعدة الشعبية والجهات الفاعلة غير الحكومية من المشاركة في مبادرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والتخطيط لها وتنفيذها<sup>41</sup>. ويقضي مبدأ تفريع السلطة بممارسة مهام تحصيل الإيرادات، وتنظيم الإنفاق، وصنع القرار في مجال السياسات العامة، على أدنى مستوى حكومي ممكن<sup>42</sup>، وهو أمر أساسي في النهج الذي نتبعه إزاء تطبيق اللامركزية.

واستناداً إلى هذه النقاشات، يقرّ جيل جديد من المتخصّصين بما قد يقترن بالنّهج اللامركزية من تعقيد وتنوع، مشدّدين على اختلاف أسباب وتبعات اللامركزية باختلاف أنواعها. على سبيل المثال، يؤكّد فاليتي في دراسته الأساسية حول اللامركزية في أمريكا اللاتينية، أنّ إمكانية إرساء اللامركزية وكيفية تطورها يبقيان رهناً بالصيغة المعتمّدة أصلاً، وبالمسار المتّبع في تحقيقها. تكتسب الخطوات الإصلاحية الأولية أهمية قصوى لدورها في حصر الفرص والاستراتيجيات التي ستتاح لاحقاً أمام الأطراف الفاعلة في مفاوضاتها بشأن توازن القوى على المستوى المُشترك بين الحكومات. وبشكل أكثر تحديداً، "يرتبط تأثير اللامركزية على ميزان القوى على المستوى المُشترك بين الحكومات، بين المديرين التنفيذيين الوطنيين والمحافظين ورؤساء البلديات، بالتسلسل الزمني لسياسات اللامركزية على اختلاف أنواعها (الإدارية أو المالية أو السياسية)"<sup>35</sup>.

ولتطبيق اللامركزية انعكاسات كبيرة على العلاقات بين الدولة والمجتمع. ولا تعتمد طبيعة هذه الآثار فقط على التصميم الفعلي

# II

## أشكال اللامركزية



الصلاحيات الإدارية في مهام محدّدة بدقّة، إلى مؤسسات ومنظمات شبه مستقلة أو خاضعة لسيطرة حكومية غير مباشرة. وفي معظم الحالات، تعتمد الحكومة المركزيّة إلى تفويض هذه السلطات الجزئية إلى مؤسسات حكومية شبه مستقلة وشركات إنمائية حضرية أو إقليمية، على أن تبقى خاضعة للمساءلة أمام الحكومة المركزيّة<sup>46</sup>.

وأخيراً، تقضي عمليّة التفويض بنقل أكبر قدر ممكن من صلاحيات صنع القرار إلى مستوى أدنى من الوحدات المستقلة مثل سلطات الأقاليم والمقاطعات والسلطات المحلية التي تشكّل من الناحية القانونية هيئات حوكمة منفصلة. ومن خلال تفويض السلطة، تتخلّى الحكومة المركزيّة عن بعض الوظائف، أو تضطلع بإنشاء وحدات جديدة لا تخضع لسيطرتها المباشرة<sup>47</sup>. وتتطلّب اللامركزيّة على هذا المستوى من "الحكومات دون الوطنية أن تضطلع بحجم محدد من العمل المستقل، ما يعني عادة اللجوء إلى الانتخابات على الصعيد ما دون الوطني"<sup>48</sup>.

**تتّصف** اللامركزيّة بأبعاد إدارية وضريبية وسياسيّة متمايضة، وإن كانت مترابطة. وتُظهر المقارنات بين البلدان أنّ صانعي السياسات يميلون إلى اعتماد توليفات مختلفة من الإصلاحات تجمع بين هذه الأبعاد الثلاثة. تشمل اللامركزيّة الإدارية مجموعة من السياسات الخاصة بنقل مهام تقديم الخدمات الاجتماعية، مثل التعليم والصحة والإسكان، إلى الحكومات دون الوطنية. ويمكن التحدّث عن لامركزيّة مائيّة في حال وضع سياسات تستهدف زيادة إيرادات الحكومات دون الوطنية أو سلطتها المالية. وتشير اللامركزيّة السياسيّة إلى "الإصلاحات الدستورية أو الانتخابية الرامية إلى نقل السلطة السياسيّة إلى الجهات الفاعلة على المستوى دون الوطني، وإلى إيجاد أو تفعيل مجالات مناسبة للتمثيل السياسي للنّظم السياسيّة دون الوطنية"<sup>43</sup>.

**تتّصف اللامركزيّة بأبعاد إدارية وضريبية وسياسيّة متمايضة، وإن كانت مترابطة. وتُظهر المقارنات بين البلدان أنّ صانعي السياسات يميلون إلى اعتماد توليفات مختلفة من الإصلاحات تجمع بين هذه الأبعاد الثلاثة**

وإذا أمعنا النظر في عمليّة نقل السلطات من جهاز الدولة المركزي إلى مستويات أدنى من الحكم، تظهر إمكانية تحقيق الإصلاحات بسبب مختلفة. وتشمل الدرجات الأدنى من عمليّة نقل السلطات أقل مراحل اللامركزيّة تقدماً، أو عدم تركيز السُلطة. وتتمثّل هذه الدرجة بوحدة، أو وحدات فرعيّة، مثل المكاتب الإقليمية أو المحلية أو مكاتب المقاطعات للإدارة المركزيّة أو المنظمة المعنية بتقديم الخدمات. وعادةً ما تتمتع هذه الوحدات بسلطات مفوّضة في مجال السياسات العامة، والشؤون المالية والإدارية، من دون أي مدخلات محلية مستقلة تُذكر<sup>44</sup>. وتبقى الخدمات التي تقدّمها الدولة في إطار اللامركزيّة جزءاً من التركيبة الهرمية للحكومة المركزيّة. ولا تُعدّ هذه الوحدات كيانات قانونية أو هيئات اعتباريّة مُنفردة، وهي بذلك تفتقر إلى القيادة السياسيّة أو سلطة اتخاذ القرارات أو الميزانيات المستقلة<sup>45</sup>.

وعند تطبيق درجة متوسطة من اللامركزيّة، يمكن التحدّث عن تفويض سلطات، وهو نقل جزئيّ لسلطة صنع القرار، ولبعض

# III

## نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية: دراسة تحليلية



## شكل

مستقبل الدولة السورية في مرحلة ما بعد النزاع مدار نقاش واسع في مجال السياسات العامة. وكثيراً ما تمحورت النقاشات حول أوجه القصور والتناقضات التي تشوب الإطار التنظيمي القانوني القائم للإدارة المحلية، أي القانون 107 المثير للجدل، والمخاطر الكامنة في تطبيق اللامركزية في سياق المؤسسات الهشة السائدة، والمقترحات المحتملة لترميم الحوكمة المحلية لهذه المؤسسات. وتسعى هذه الدراسة إلى تحطّي هذه النقاشات بإجراء مسح تطبيقي لواقع الحوكمة المحلية في الجمهورية العربية السورية، وذلك بهدف تحديد أوجه القصور في القدرات الفنية، وأولويات السياسات العامة، والإصلاحات الملحة. ويتطرّق هذا الفصل بإيجاز إلى الملامح الرئيسية لنظام الإدارة المحلية الرسمية في البلاد، على النحو المبين في القانون 107، مُقدّماً خلفية ملائمة للتحليل التطبيقي الوارد في الأقسام التالية من هذه الدراسة.

يتألف نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية تقليدياً من أربع عشرة محافظة مقسّمة إلى 107 مقاطعات أو مناطق، و2,480 مقاطعة فرعية أو ناحية. وقد اعتمد القانون 107 تقسيماً إقليمياً مختلفاً ينصّ قانوناً على منح ولايات واسعة للمدن والبلدات والبلديات، بوصفها مستويات حوكمة جديدة أدنى من مستوى المحافظات المعتد سابقاً. ولكلّ مستوى من مستويات الحوكمة الحاليّة مجلس محليّ مُنتخب ومكتب تنفيذي. ووفقاً للتقرير الصادر عن الجمهورية العربية السورية، فقد بلغ عدد الوحدات الإدارية في البلد مع صدور المرسوم في العام 2011 تقريباً ضعف ما كان عليه قبل ذلك، كما وأنشئت 26 مدينة جديدة، و242 بلدة جديدة، و428 ناحية جديدة<sup>49</sup>. وقد افترنت هذه المستويات الإدارية الجديدة بترتيبات قضت بتجميع عدد من القرى الصغيرة لتحويلها إلى نواحي، واقتطاع مساحات من المناطق الريفية لقلبها إلى مناطق حضرية جديدة. وبذلك، باتت البلاد مقسّمة رسمياً إلى 157 مدينة و502 بلدة و682 ناحية، علماً أن الأساس الذي استند إليه لإعادة ترسيم الحدود الإدارية يبقى غير واضح. وبموجب هذه التقسيمات الفرعية، مُنحت الجهات الفاعلة المحلية رسمياً ميزانيات خاصة وسلطة في صنع القرار، ولكن من غير الواضح إلى أي مدى ستتيح هذه التقسيمات في الواقع للحكومة المركزية شُبلاً جديدة لتوفير الرعاية. غير أنّ الانتخابات المحلية المتتالية كشفت عن فعالية محدودة لهذه الاستراتيجية. فقد سجّل ترشّح عدد يزيد قليلاً عن 40,000 مرشّح يتنافسون على ما مجموعه 18,478 مقعداً في العام 2018، و43,000 مرشّح يتنافسون على 17,629 مقعداً في العام 2011<sup>50</sup>. وفي العام نفسه، بقي ما يُقدّر بـ 15 في المائة

من مقاعد المجالس شاغراً<sup>51</sup>، وقد أضّر هذا الإقبال الخفيف على الافتتراع بكافة العمليّات الانتخابية، حتى تلك التي أُجريت في معازل الحكومة.

ومن الناحية الإدارية، تنتقل عملية الإشراف على تقديم الخدمات العامة رسمياً بموجب هذا المرسوم التشريعي من الوزارات المركزية إلى الجهات الفاعلة المحلية في ست قطاعات، بما في ذلك الصحة، والتعليم، والتعليم العالي، والنقل والطرق، وإدارة الثغافيات الصلبة. ويحدّد نص القانون مسؤوليات السلطات المحلية على أنّها تشمل دراسة وتنفيذ مشاريع الخدمات العامة، بما في ذلك تحسين المرافق، إضافة إلى التنسيق مع الوكالات المركزية لتنفيذ السياسات العامة في المناطق المحلية. غير أنّ حجم التفويض الفعلي للسلطات والصلاحيات إلى الجهات الفاعلة في البلديات أو حتى المحافظات ليس واضحاً. فهذه العملية تستلزم جهوداً كبيرة لبناء القدرات على المستويين المركزي والمحلي، وترتيبات مكثّفة لإعادة هيكلة الإجراءات التشغيلية والتنظيمية القانونية.

في الواقع، يبرز تداخل كبير في السلطات بين المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية والجهات الفاعلة على المستوى المركزي، الأمر الذي يحول دون التحديد الدقيق لعلاقات المساءلة. فعلى سبيل المثال، تخوّل المادة 33 من القانون 107 مجالس المحافظات من "اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية بموجب الخطة الوطنية للامركزية"<sup>52</sup>. لكن، لا يحدّد القانون الجهة المخوّلة إقالة المديرين العامين المعيّنين بإدارة الخدمات العامة اللامركزية، فيما تكنفي المادة 46 بالإشارة إلى ضرورة أخذ الوزارات والهيئات المحلية برأي المحافظ في تعيين ونقل المديرين العامين. وما يزيد الالتباس هو أنّ النص القانوني لا يحدّد بوضوح الوظائف والأدوار والمسؤوليات على المستويات المركزية ودون الوطنية، وهي حالة لا تؤدّي إلى جمود في مجال الإصلاحات فحسب، بل قد تفتح الباب أيضاً أمام الصراعات داخل الدولة. وبحكم الواقع، فقد أسفر الخلط بين الأدوار الإدارية على الأرض إلى استمرار المديرين على مستوى المقاطعات (المناطق) وتلك الفرعية منها في الإشراف على تنفيذ القوانين والتنظيمات والقرارات، وهي من المهام التي تندرج أيضاً ضمن صلاحيات كل من المجالس المنتخبة والمكاتب التنفيذية.

وقد بقيت سلطات البلديات مقيّدة بشكل خطير، رأسياً من جّزاء التدخلات المباشرة من جانب المحافظين المعيّنين، وأفقياً بفعل تنافسها مع هياكل الحكم المحلية القائمة. ووفقاً للمنتقدين الذين



ومن الناحية السياسيّة، قد يترتّب عن التمثيل الانتخابي غير المتكافئ وتفويض السلطات أوجه قصور وتناقضات عديدة. وما زال الرئيس يضطلع بتعيين المحافظين بصفتهم ممثلين للحكومة المركزيّة ومشرفين على المكاتب التنفيذيّة المحلية المنتخبة، ما من شأنه أن يُسهم في تهميش دور رؤساء مجالس المحافظات المنتخبين. ويتناقض ذلك مع المستويات الدنيا من الحوكمة على مستوى المدن والبلدات، حيث يضطلع رؤساء المجالس المنتخبة برئاسة المكاتب التنفيذية المعنية. لكن يبدو أنّ المجالس المنتخبة على مستوى المدن والبلدات تتمتع بصلاحيات رسمية أقل من نظيراتها على مستوى المحافظات، كما تقتصر صلاحيّاتها في مجال التخطيط على تنسيق الخطط التي تقودها المحافظات وإبداء الآراء بشأنها. وقد تُثير هذه السلطة المحدودة إشكالية أكبر في ظلّ الزيادة السريعة لعدد المراكز الحضرية في البلاد. كما يسلط المنتقدون الضوء على الوضع الهش للهيئات المُنتخبة، التي يمكن حلّها من قبل رئيس الوزراء أو رئيس الجمهوريّة<sup>55</sup>.

وفضلاً عن أوجه التناقض والقصور التي تشوب القانون، فإنّ انعدام التماسك في الخطة المتبّعة لتحقيق اللامركزيّة يعكس غياب الترتيبات اللازمة لإجراء إصلاحات مؤسسية قابلة للتطبيق. ومن المفترض أن يقود المجلس الأعلى، برئاسة رئيس الوزراء ووزير الإدارة المحلية بصفته نائباً للرئيس، عملية إرساء اللامركزيّة، مع اختيار أعضاء المجلس من الوزراء والمحافظين ورؤساء المجالس المعيّنين. إذ تلتزم جميع المجالس المحلية

**في الواقع، يبرز تداخل كبير في السلطات بين المجالس المحلية والمكاتب التنفيذيّة والجهات الفاعلة على المستوى المركزي، الأمر الذي يحول دون التحديد الدقيق لعلاقات المساءلة**

المنتخبة برفع التقارير إلى المجلس الأعلى والسعي إلى الحصول على موافقته. وبالتالي، يُفترض أن يتمتّع هذا المجلس بالسلطة اللازمة على تطوّر نظام الإدارة المحلية في البلاد<sup>56</sup>. غير أن دوره المُتوخى كجهاز صنع القرار لا يزال غير واضح، ويشهد تكوينه غياباً ملحوظاً لممثلي البلديات والمجتمع المدني والقطاع الخاص والخبراء المستقلين. كما أنّ عدم استقلاليته عن الحكومة المركزيّة قد يكبح مبادرات اللامركزيّة التي تنطلق من القاعدة إلى القمة، ويحدّ من قدرتها على الفصل في النزاعات المحتملة

يشدّدون على هيمنة حزب البعث على الدولة، فإنّ الفروع المحلية للحزب تؤثر على عمليات صنع القرار على المستوى دون الوطني. وقد اتصفت الجهات الأمنية تقليدياً بتأثيرها على النظم الإدارية المحلية، غير أنّ عسكرة النزاع أفضت إلى زيادة نفوذ الجهات الأمنيّة وتفويض سلطة الكيانات الإدارية الرسمية. وتمكّنت الجهات الأمنيّة الفاعلة من استخدام آليات مختلفة، رسمية وغير رسمية، لضمان مصالحها وسيطرتها على الإدارات المحلية، ومن بينها اللجنة الأمنيّة<sup>53</sup>.

وما يزيد المشهد تعقيداً هو غياب الجهود المنتظمة الرامية إلى تعزيز اللامركزيّة الأفقية على الصعيد المحلي. كما تتطلب قنوات المساءلة الاجتماعية إمكانية الوصول إلى المعلومات، وهداً أدنى من الثقة بالسلطات والموظفين المدنيين المتعاونين، وضمان الحقوق المدنيّة والسياسيّة. وينص القانون 107 رسمياً على بعض الآليات التي تُشرك المواطنين في صنع القرار، بما في ذلك إمكانية تقديم العرائض إلى مراكز الخدمات وحضور اجتماعات المجالس البلديّة، وقد بُذلت بعض الجهود الرائدة لتشجيع التهجّج التشاركية لإعادة تأهيل المناطق الحضرية. بيد أنّ الإصلاحات لم تُضف بعد طابعاً رسمياً على قنوات المشاركة المجتمعية، في حين أنّ المبادئ التعاونية للتخطيط وصنع السياسات وتنفيذها، التي تركز على المشاركة المستمرة لأفراد المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة غير الرسمية، لم تُدمج في نظام الإدارة المحلية.

وفي ما يتعلق بالمال العام، يجيز نظام الإدارة المحلية تخصيص ميزانيات منفصلة للجهات الفاعلة دون الوطنية. كما يمنح المحافظات صلاحيات إنفاق كبيرة، لا بل يأذن لها أيضاً بإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص بغرض توليد الإيرادات، على النحو المنصوص به في المرسوم 15 لعام 2012. لكن يكشف المحللون أنّ الجهود الفعلية المبذولة نحو تحقيق اللامركزيّة المالية منذ إقرار القانون 107 تُعدّ خجولة نسبياً. وقد يُعزى ذلك جزئياً إلى أوجه التضارب السائدة بين أنظمة هذا المرسوم وبعض بنود القانون 42 لعام 2006، وهو القانون الرئيسي المعني بالمال العام. وبفتقر المُستوى المحلي إلى الموارد المالية والبشرية اللازمة، إذ يُقدّر النقص في عدد الموظفين التقنيين على الصعيد دون الوطني بحوالي 100,000 موظف<sup>54</sup>، وهو ما حال دون التطبيق المتوازن والشامل للامركزيّة. وفي الواقع، فقد ارتفعت النداءات المطالبة بحق الوصول إلى الخدمات العامة وتوافرها وفعاليتها، من قِبَل المواطنين السوريين الذين أعربوا أيضاً عن قلقهم إزاء فساد السلطات المحلية المسيطرة حديثاً. وفي ظلّ الشواغل المستمرة بشأن الحرمان النسبي الذي تعانيه المناطق والتوزيع غير العادل للموارد، ولا سيما الإيرادات المتأتية من النفط، تبرز الحاجة إلى التزام الحكومة المركزيّة بصيغة شفافة في توزيع مخصّصات الميزانية العامة.

الإصلاحية وحدودها. وبفعل النقص الكبير في الموارد وما استتبعه من نزاعات عنيفة، لم تتخذ نُهج الحوكمة المحلية الجديدة شكلاً محدداً ونهائياً بعد. وحالياً، تبدو الهياكل المُنتخبة حديثاً كمستويات مؤسسية إضافية، بمهام ومسؤوليات مُتداخلة. وتغيب خطة تنفيذ تدريجية ومعقولة للقانون 107 تماماً عن المشهد، حيث كان يُفترض تطبيقها في غضون خمس سنوات. ويتعيّن أن تشمل هذه الخطة إدخال التعديلات اللازمة على الأطر التنظيمية القانونية، وأن تتضمن أيضاً الجهود الزامية إلى بناء القدرات على الصعيدين المحلي والمركزي. كما تبرز الأهمية الحاسمة لأنشطة التوعية المنتظمة داخل مؤسسات الدولة وفي أوساط عامة الناس على السواء في إيجاد التأييد اللازم وتجنّب السياسات البيروقراطية عديمة الفائدة التي قد تهدّد عملية الإصلاح.

بين المركز والأطراف. وقد اكتفت الحكومة حتى الآن بإنشاء المجلس رسمياً، لكنّها لم تعتمد إلى تخصيص موارد كافية لبناء القدرات على نطاق واسع على الصعيدين الوطني والإقليمي، وهو ما يحدّ من قدرته على توجيه عملية اللامركزية بفعالية.

وبالتالي، فإنّ الإعلان الواضح عن استراتيجية منهجية لتحقيق اللامركزية في الجمهورية العربية السورية لا يزال بعيداً. ونظراً لاتساع نطاق الإصلاحات المرجوة، فإنّ التأخير في وضع نهج دقيق يستند إلى ترتيب الأولويات والاحتياجات في مجال بناء القدرات قد ساهم في إضفاء المزيد من الغموض على خطة الإصلاح. كما أن قرار إعادة هيكلة نظام الإدارة المحلية، في غياب إصلاحات سياسية شاملة وعلى نطاق أوسع، يثير التساؤلات بشأن أهداف الخطوات



المصدر: Istock, photo credit: Joel Carillet

# IV

## مسح لأشكال الحوكمة المحلية القائمة على الأرض





هذا الفصل تحليلاً تطبيقياً لأوجه القصور الرئيسيّة التي تشوب القدرات المؤسسية والمالية والإداريّة على الصعيد دون الوطني، من خلال مسح مفضّل لثُجّ الحوكمة المحلية السائدة في خمسة مواقع محلية في مناطق مختلفة من الجمهورية العربية السورية. وتظهر المواقع المختارة أوجه التباين بين المناطق الخاضعة لكل من حكومة الجمهورية العربية السورية، والإدارة الذاتية الكردية، والحكومة التركية، وهيئة تحرير الشام. وينصّب التركيز على الأبعاد الخمسة التالية: (أ) تحليل الديناميات السائدة بين الإدارة المحلية والمجالس المحلية والميليشيات المسلحة أو الأجهزة الأمنية؛ (ب) الرّوابط القائمة بين المجالس المحلية من جهة، والسلطات التنفيذية المسؤولة عن تقديم الخدمات على المستويات الوطنية ودون الوطنية والمحلية من جهة أخرى؛ (ج) الديناميات السائدة بين الوزارات المركزيّة والمكاتب التنفيذيّة المحلية؛ (د) مدى اعتماد التشاركية والمساءلة في هياكل الحوكمة على المستوى المحلي؛ و(هـ) قدرات اللامركزيّة المالية الفعالة، بما في ذلك القدرة على فرض الرسوم والضرائب، والحفاظ على شفافية الميزانية، وتبسيط عمليّة الإبلاغ المالي.

## أ. نموذج الحكومة السورية

### 1. دراسة الحالة الأولى: التلّ

عضواً (الأغلبية)، تاركةً تسعة مقاعد ليشغلها مرشحون آخرون<sup>60</sup>. وقد شغلت المقاعد من قبل أفراد ظلّوا مواليين للحكومة خلال فترة النزاع وشخصيات غير سياسيّة، في حين استُبعد نشطاء المعارضة<sup>61</sup>. ويزعم الناقدون أنّ حزب البعث قام مسبقاً باختيار جميع المناصب الرئيسيّة في مجلس المدينة، أي مناصب الرئيس، ونائبه، وأمين السّر، وأعضاء المكتب التنفيذي<sup>62</sup>، ولم يبقَ سوى مقعد واحد من مقاعد المكاتب التنفيذية الستة شاغراً<sup>63</sup>.

من حيث المبدأ، يُعتبر مجلس المدينة السلطة الأعلى في مدينة التلّ، وهو بالتالي مسؤول عن تنظيم أعمال الأجهزة التنفيذية والجهات الأخرى المعنية بتقديم الخدمات داخل وحدته الإدارية والإشراف عليها. رسمياً، يتعيّن على مجلس مدينة التلّ تنظيم أعماله من خلال لجان دائمة ومؤقتة. وقد أنشئت لجان دائمة متخصصة ولكنها في الحقيقة ليست فاعلة<sup>64</sup>. ويرأس مكتب التلّ التنفيذي رئيس المجلس، ويتم تعيين أعضائه الستة، بمن فيهم النائب، في قطاعات محدّدة، ويتولّى كلّ منهم مسؤولية الإشراف على عمل جميع الكيانات التنفيذية العاملة داخل قطاعاته والإبلاغ عنها<sup>65</sup>.

عملياً، إنّ توازن القوى بين المكتب التنفيذي ومجلس المدينة يرجح كفة المكتب التنفيذي. وتكشف الأبحاث أنّ معظم السلطات والقرارات تتركّز في أيدي المكتب التنفيذي، في حين يبقى دور مجلس المدينة رمزي إلى حدٍ بعيد. وتزعم التقارير أنّ المكتب يستغلّ نفوذه في الضغط على أعضاء المجلس ودفعهم إلى الموافقة على ما يُقدّمه من مقترحات دون بحث أو مناقشة. كما يبدو أنّ المكتب يسعى بشكل منهجي إلى عرقلة حصول المجلس على المعلومات اللازمة لمراقبة عمل المكتب التنفيذي أو لضمان التنفيذ الكامل للأنظمة المعنية<sup>66</sup>.

تقع مدينة التلّ على بعد عشرة كيلومترات تقريباً عن وسط مدينة دمشق باتجاه الشمال، وهي إدارياً جزء من محافظة ريف دمشق. وبعد أشهر من المظاهرات المناهضة للحكومة السورية، سيطرت جماعات المعارضة المسلّحة غير الحكومية على المدينة في منتصف العام 2012. وبعد فترة وجيزة، بدأ السكان بإنشاء هيئات إدارية مدنيّة لتلبية احتياجات المجتمع المحلي، بما في ذلك تأسيس مجلس محليّ تحت إشراف إسمي من الحكومة السورية المؤقتة التي تقودها المعارضة. لكن سرعان ما أقدمت الحكومة السورية على فرض حصار شديد على مدينة التلّ استمر حتى منتصف العام 2014، وإدراكاً لضرورة التواصل مع الحكومة السورية، أنشئت لجنة للمصالحة في التلّ، يضمّ أعضاؤها أفراداً من أسر وسطاء سابقين في الحكومة المحلية وهم في كثير من الأحيان من التكنوقراط<sup>57</sup>. وقد أدت لجنة المصالحة دور الوسيط الرئيسي بين الحكومة والمعارضة، فيما تدخل الروس لضمان امتناع قوى الحكومة عن قصف المنطقة طيلة فترة استمرار المفاوضات. وفي نهاية العام 2016 تمّ التوصل إلى اتفاق أنهت بموجبه الحكومة الحصار المفروض على مدينة التلّ مقابل مغادرة جماعات المعارضة المسلّحة إلى محافظة إدلب<sup>58</sup>. وبعد إجراء التحقيقات الأمنية اللازمة، أرسلت الأجهزة الأمنية إلى لجنة المصالحة قائمة بأسماء الأشخاص المُلزّمين بمغادرة المدينة، من مقاتلين ومدنيين. وفي إطار هذه العمليّة، عمدت الحكومة إلى تفكيك شبكات المعارضة ومؤسساتها التي أنشئت منذ العام 2012 لتستبدلها بمؤسسات الدولة. وبهذا، انقطع الدعم الخارجي عن المدينة التي عادت لتعتمد اعتماداً كاملاً على دمشق في مجال الإدارة والتنظيم والحصول على الخدمات<sup>59</sup>.

### 1 | نُظْم الإدارة المحلية: التكوين والبنية

في الانتخابات المحلية التي جرت مؤخراً في العام 2018، ضمّت قائمة الوحدة الوطنية التي أعلنها حزب البعث لمدينة التلّ 16

وعلى أرض الواقع، لا يبدو أنّ المجلس يتمتع بسلطة إدارية كبيرة على المكتب التنفيذي والمديريات المعنية بتقديم الخدمات، وهو لا يملك حتى تفويضاً يخوّله التواصل المباشر مع تلك الكيانات، بل يُطلب منه إرسال الاتصالات إلى حاكم دمشق، الذي ينقلها بدوره إلى المديرية المعنية في حال تمت الموافقة عليها<sup>74</sup>. وقد تجلّى ذلك في مذكرة رسمية أرسلت إلى محافظ ريف دمشق تشرح عجز مجلس المدينة عن توفير النقل بين دمشق والتل، وتطلب منه إخطار السلطات المعنية بتخصيص حافلات النقل العام لهذا الغرض. وبعد الموافقة على الطلب، خاطب المحافظ رئيس مديرية النقل العام طالباً منه تقديم المساعدات اللازمة عند الإمكان<sup>75</sup>. وتُظهر مذكرات مماثلة من مدن أخرى في المحافظة النمط نفسه، حيث يُعتبر المحافظ جهة الاتصال الوحيدة في مديرية التربية والتعليم التي يجب التواصل معها لفتح مدارس جديدة<sup>76</sup>، ومديرية الكهرباء لتרכيب العدادات<sup>77</sup>، ورئيس الشرطة لفتح مكاتب للسجلات المدنية<sup>78</sup>، ومديرية الصحة لفتح عيادة للرعاية الصحية الأولية<sup>79</sup>، ومديرية الخدمات لإصلاح الشوارع<sup>80</sup>. ويبدو أنّ مجلس مدينة التل لا يتمتع بصلاحيات الاتصال المباشر بالمجالس الأخرى. بل يتعيّن القيام بذلك من خلال الحاكم الذي يقوم بدوره بتسليم المذكرة، في حال الموافقة عليها، إلى المجلس المعنية<sup>81</sup>.

وتتشابه العلاقة بين كيانات تقديم الخدمات العاملة في التل ووزاراتها التنفيذية. ويقتصر عمل هذه المكاتب على تقييم الاحتياجات في مجالاتها تمهيداً لتقديم المقترحات اللازمة حيال الخطوات الواجب اتخاذها. غير أنّ القرار النهائي بشأن ما يجب تنفيذه تتخذه الوزارات التنفيذية المعنية والتي تحدّد الميزانية النهائية، وتعيّن بموجبها المخصّصات وحجم الإنفاق ووجهته. بعدها، تضطلع المكاتب المحلية التابعة للمديريات/الوزارات بتنفيذ السياسات والقرارات الصادرة. وبشكل أدقّ، ينحصر تأثير الكيانات المحلية بقرارات المديريات المركزيّة أو الوزارات التنفيذية التابعة لها بتقديم اقتراحات قد تُعتمد أو تُهمل، ولا يُنظر إليها كقرارات لا تحتاج سوى موافقة رمزيّة<sup>82</sup>.

وفي ما يتعلّق بالتوظيف، يبدو أنّ الوزارات التنفيذية ومجلس المحافظة والأجهزة الأمنية تؤثر على عملية توظيف كبار الموظفين في المدينة. وعادةً ما توافق الوزارات والمديريات العامة المعنية على الميزانيات اللازمة لتلك المناصب، كما أنها تتمتع بصلاحيات اتخاذ قرارات رئيسية بشأن عدد الموظفين والوظائف<sup>83</sup>. لكن يبدو أنّ 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. وفي هذه الحالات تتم عملية التوظيف بالتعاون بين المجلس/الهيئات التنفيذية المحلية والجهات المانحة المعنية<sup>84</sup>.

رسمياً، يشمل الهيكل التنظيمي لمجلس المدينة لجان الأحياء المسؤولة تقنياً عن الإشراف على تخطيط وتنفيذ أنشطة المكتب التنفيذي على المستوى المحلي<sup>67</sup>. لكن من غير الواضح إلى أيّ مدى تعمل هذه اللجان ككيانات شعبية مستقلة قادرة على إيجاد حيز مناسب لتمكين الديمقراطية. وفي نيسان/أبريل 2019، أنشأ المكتب التنفيذي من القمة إلى القاعدة ما مجموعه 11 لجنة من لجان الأحياء في مدينة التل، واختير أعضاؤها بالتنسيق مع حزب البعث والأجهزة الأمنية المعنية<sup>68</sup>. ولدمج الاحتياجات المحددة لهذه اللجان وتقييماتها ومقترحاتها في خطط المدينة، يُعيّن أعضاء المجلس أيضاً للإشراف على عملها<sup>69</sup>. تُظهر لجان الأحياء فعالية كبيرة، ولكن تُشير الدلائل إلى أنّ الفرع المحلي لحزب البعث واصل أداء المهام التي كُلّفت بها هذه اللجان، مثل توزيع غاز الطهي وتقديم التقارير عن الاحتياجات المحلية<sup>70</sup>.

ومع ذلك، نجحت لجنة شؤون التنمية في فرض نفسها كأداة مهمة لتمكين القاعدة الشعبية في المدينة. أنشئت هذه اللجنة في التل بموجب قرار من محافظ ريف دمشق، وهي تتألف من 13 عضواً، خمسة منهم من مجلس المدينة، بينما اختير الباقون في اجتماع عام عُقد في تموز/يوليو من العام 2018. ويتمثل الهدف الرئيسي للجنة في حشد التمويل الجماعي للمشاريع التي يعجز المجلس عن تمويلها. وتحقيقاً لهذه الغاية، تضم اللجنة شخصيات محلية تعمل على تعبئة شبكاتهم ومدّ العلاقات مع رجال الأعمال المحليين والمغتربين بهدف جمع التمويل اللازم للمدينة. ورغم أنّ اللجنة تخضع لإشراف رئيس مجلس المدينة ونائبه، فإنها تعمل بشكل مستقلّ لتهدئة مخاوف أعضاء المجتمع المحلي بشأن الفساد. وتملك اللجنة حساباً مصرفياً مستقلاً<sup>71</sup>، وهي تختار المشاريع الرامية إلى جمع الأموال استناداً إلى المفاوضات التي تجريها مع مجلس المدينة والمجتمع المحلي الأوسع الذي يساهم في التمويل<sup>72</sup>.

## 2 | ديناميات القوة: السلطة المحلية مقابل السلطة المركزيّة

لم تطرأ أي تغييرات حقيقية على الهيكل الهرمي القائم للسلطة، الأمر الذي يتيح للمركز إحكام سيطرته على جميع جوانب الإدارة في مدينة التل. وتُمارس هذه السلطة إلى حد كبير من خلال المحافظ والوزارات التنفيذية، بدلاً من مجلس المدينة المنتخب. وعلى الرغم من أنّ المكتب التنفيذي ما زال يرفع خططه السنوية إلى مجلس المدينة للموافقة عليها، فقد وضعت الحكومة السورية، بحكم الواقع، سلطة صنع القرار (الموافقات) في أيدي الحاكم والحكومة المركزيّة. وتتخذ هذه الأخيرة قراراتها بما يتلاءم مع أولوياتها وتفضيلاتها، وليس وفقاً للاحتياجات والخيارات المحلية<sup>73</sup>.

### 13 | استقلالية الإدارة المحلية بقيادة مدنية

- لا يؤمن المواطنون بقدرتهم في التأثير على السياسات، وعلى وجه الخصوص السياسات الاستراتيجية؛
- بحكم غياب الشفافية، لا يتم إطلاع المواطنين على القرارات إلا بعد صدورها؛
- لا يزال معظم المواطنين غير مدركين لآليات التفاعل مع المجلس المحلي.

لكن، على الرغم من هذه العقبات، فإن إنشاء لجنة تُعنى بشؤون التنمية يوفّر لأفراد المجتمع المحلي سُبُل التعاون مع المجلس المحلي. يمكن لهذه اللجنة تحديد أولوية المشاريع المُزمع تنفيذها، وفقاً للاحتياجات المحلية، ومراقبة تنفيذها، وتوفير التمويل اللازم من خلال الاستعانة بمصادر خارجية. ومن شأن هذه الآلية أن تُعزّز شفافية ومساءلة الحوكمة المحلية.

**إنّ إنشاء لجنة تُعنى بشؤون التنمية يوفّر لأفراد المجتمع المحلي سُبُل التعاون مع المجلس المحلي**

تُشير دلائل عديدة إلى أنّ السلطات المحلية في التلّ تتمتع بقدر محدود من الاستقلالية. ويمارس الفرع المحلي لوكالة الاستخبارات السياسية، الذي يتولّى شؤون الأمن المحلي، نفوذاً كبيراً على المكتب التنفيذي. كما يبدو أنّ لهذه الوكالة دوراً أساسياً في حجب قرارات المجلس المحلي وأنشطته، وفي عرقلة المشاريع التي لا تخدم المصالح الشخصية للضباط رفيعي المستوى أو الشخصيات التابعة لها. وتبيّن الأبحاث أنّ عند التخطيط لبناء شارع أو منشأة، كثيراً ما يحاول السكان المحليون استغلال علاقاتهم مع الوكالة المسؤولة لطلب نقل الشارع أو المنشأة المعنية إلى مكان أقرب من ممتلكاتهم أو أبعاد عنها. وعلى غرار ذلك، لا يملك مجلس المدينة صلاحية توظيف الأشخاص أو التعاون معهم كمتطوعين، مثل لجان الأحياء، من دون الحصول على تصريح أمني مسبق من وكالة الاستخبارات. وعادةً ما تُتخذ قرارات التوظيف هذه بناءً على الولاء المتصور للأفراد المعيّنين وليس على أساس الجدارة. وفي الحقيقة، فإنّ الحاجة إلى التصاريح الأمنية تحدّ من سلطة مجلس المدينة في منح المنظمات غير الحكومية المحلية أو الشركات الخاصة الإذن بالعمل<sup>85</sup>. وتشير الأبحاث إلى أنّ عسكرة النزاع قد أدت إلى ظهور جهات مؤثرة جديدة، مثل الحرس الجمهوري، المسؤول عملياً عن تشغيل نقاط التفتيش في جميع أنحاء المدينة، ولكنه في الواقع يفرض ضرائباً على دخول مواد البناء إلى المدينة<sup>86</sup>.

### 15 | التمويل واللامركزية المالية

يعتمد مجلس مدينة التلّ على التحويلات الواردة من الحكومة المركزية عبر وزارة الإدارة المحلية والبيئة<sup>89</sup>. وتتأتّى الإيرادات المولدة محلياً من الضرائب، وهي إيرادات محدودة بحكم الأضرار الكبيرة التي لحقت بالمدينة، وافتقارها إلى الخدمات الموثوقة، والعدد الكبير من السكان التّازحين. وبصرف النظر عن التمويل الجماعي الذي تعمل لجنة شؤون التنمية المذكورة أعلاه على توفيره عبر التمويل الجماعي، يؤمن مجلس المدينة بعض عائداته من فرض ضرائب ورسوم محلية. وكثيراً ما يشعر السكان بأنهم ملزمون بدفع الرسوم خوفاً من العواقب القانونيّة، وإمكانية إنهاء المجلس للخدمات التي يُقدّمها لهم في حال عدم دفعهم الرسوم، والترابط القائم بين جميع العمليات الحكومية، ما يعني أنّ الناس لا يستطيعون إكمال أوراقهم ما لم يقوموا بتسوية الدفعات المستحقة للحكومة السورية<sup>90</sup>.

ولكن تشير الأبحاث إلى أنّ مجلس المدينة يواجه صعوبات في تحصيل الضرائب والإيرادات بأثر رجعي، أي تلك العائدة إلى الفترة التي كانت فيها المدينة خارج سيطرة الحكومة،

### 14 | المشاركة المحلية والالتزام بالشفافية والمساءلة

رسمياً، غالباً ما تسير علاقات المساءلة في مدينة التلّ من القمة إلى القاعدة. وتقع على عاتق المجلس البلدي مسؤولية مراقبة المكتب التنفيذي. لكنه في الواقع يفتقر إلى القدرة اللازمة للقيام بمراقبة منتظمة لعملية صنع القرار المحلي من جانب المكتب التنفيذي. فالمراقبة تتم من قِبل المكتب التنفيذي للمحافظة، أي المحافظ، الذي يضطلع أيضاً بمراقبة وزارة الإدارة المحلية والبيئة. وفي الواقع، لا يتبادل المجلس مع لجان الأحياء أو السكان المحليين أي معلومات بشأن استراتيجياته وسياساته. وعليه، لا سلطة للمواطنين على مراقبة عمل المجلس أو مساءلته<sup>87</sup>، ولا يبدو أنهم يتفاعلون معه على نحو يتيح التأثير على قراراته. وبحسب مُقدّمي المعلومات الأساسيين، فقد يُعزى ذلك إلى الأسباب التالية<sup>88</sup>:

- خوف المواطنين من تبعات انتقاد الكيانات الحكومية، لا سيما وأنهم قد يُتّهمون بالخيانة نظراً لتاريخ مدينة التلّ في مناهضة الحكومة السورية؛

ويعود ذلك للأسباب التالية<sup>91</sup>:

- عجز المواطنين عن سداد المبالغ الكبيرة من الرسوم والضرائب المستحقة المتراكمة؛
- امتناع المواطنين عن دفع الرسوم المستحقة لغياب الخدمات الحكومية خلال الفترة الزمنية المعنية أو لأنهم كانوا نازحين خلال تلك الفترة؛
- التعاطي مع المستحقات المعلقة بشكل منفصل، أي عدم ربطها بالرسوم الحالية؛
- عدم لجوء المجلس إلى الوسائل القانونية لمقاضاة الأشخاص المتخلفين عن الدفع.

## 2. دراسة الحالة الثانية: طفس

خلافاً لمدينة التل، لم تُجرَ أيّ انتخابات محلية في طفس نظراً لهشاشة الوضع الأمني على الأرض. وقد تضمّنت القائمة التي رشحتها الوحدة الوطنية عدداً من المرشحين يكفي لتشكيل مجلس كامل، لتؤمّن بذلك فوزاً بالتزكية لغياب أيّ لائحة منافسة. ومعظم هؤلاء المرشحين أعضاء سابقون في المجلس الرسمي الذي كان يعمل في طفس قبل أن تفقد الحكومة سيطرتها على المدينة<sup>97</sup>، فيما عُرف الأعضاء الآخرون بدعمهم للحكومة وهم من الذين عادوا إلى المدينة بعد أن استعادت قوات الحكومة سيطرتها عليها<sup>98</sup>. وتُفيد الأبحاث بأنّ المجلس يضطلع بدور هامشي، إذ يُهيمن على عملية صنع القرار المكتب التنفيذي الذي اختير أعضاؤه من قبل حزب البعث والوكالات الأمنية المعنية.

كما أدت ديناميات السلطة السائدة في طفس إلى تقليص الصلاحيات الرسمية لمجلس المدينة بصورة أكبر. إذ استفادت المعارضة بموجب اتفاق المصالحة بوضع خاص أتاح لها ممارسة سلطتها على الأرض بحكم الواقع. وتدرجياً، وبصرف النظر عن دورهم في الحفاظ على الأمن محلياً، تولّى كل من قادة الجماعات المسلحة غير الحكومية ولجنة المفاوضات في طفس مسؤولية محورية في الإشراف على عمل مجلس المدينة وتيسير عملية توزيع الخدمات العامة<sup>99</sup>. وعلى الرغم من تراجع دور لجان التفاوض تدريجياً في أماكن أخرى من البلاد، لا تزال لجنة مدينة طفس فاعلة في المحادثات الجارية مع الحكومة السورية والجهات الروسية المعنية بشأن تنفيذ شروط الاتفاق<sup>100</sup>.

في البداية، لم تتدخل لجنة التفاوض المؤلفة من قادة مسلّحين محليين وشخصيات مجتمعية بارزة في الأعمال اليومية لمجلس المدينة، لكن سرعان ما تغيّر الوضع عندما بدأ السكان المحليون بالتعبئة ضد المجلس وسط مزاعم بتسييس عملية تقديم الخدمات لصالح أعضائه والأشخاص الموالين للحكومة، على حساب غيرهم من السكان<sup>101</sup>.

واستجابةً لذلك، باشر قادة المفاوضات المحليون باتخاذ خطوات أكثر استباقية في مراقبة عمل المجلس، لا بل وبادروا إلى إدارة عملية توزيع الخدمات الرئيسية. كما أطلق أعضاء لجنة التفاوض والمجلس المحلي المنحل مبادرة مجتمعية جديدة غير منظمّة لمراقبة آليات توزيع الخدمات الحكومية وتنسيقها<sup>102</sup>. وخلافاً للمجلس السابق، فإنّ هذه المبادرة الجديدة، المعروفة باسم اللجنة أو البعثة، لا تقوم على بنية رسمية، بل تتبع نهجاً مخصّصاً للاضطلاع بمهام قصيرة الأجل، كلّمَا دعت الحاجة<sup>103</sup>.

تقع مدينة طفس على بعد 11 كيلومتراً تقريباً شمال مدينة درعا، وتتبع إدارياً لمحافظة درعا. بعد وقت قصير من انطلاق التظاهرات في طفس، عمدت الحكومة السورية إلى نشر قواتها الأمنية والعسكرية في المدينة، بما في ذلك الدبابات، فارضةً تدابير أمنية صارمة على مدى أكثر من عامين<sup>92</sup>. وفي أعقاب اشتباكات عنيفة مع قوات الحكومة، تمكّنت جماعات المعارضة المسلحة من السيطرة على المدينة في تشرين الأول/أكتوبر من العام 2013<sup>93</sup>. ولمواجهة الفراغ في الحوكمة، تم تشكيل مجلس محلي يُعنى بتوفير الخدمات الأساسية للسكان وإنفاذ القوانين. وعلى الرغم من الغارات الجوية والاشتباكات المتكررة، حافظت المنطقة على استقرار نسبي سمح للمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية بتقديم الخدمات لتكمّل عمل المجلس المحلي<sup>94</sup>. وفي حزيران/يونيو 2018، شنّت القوات الحكومية حملة عسكرية لاستعادة نفوذها على محافظة درعا. وقد دفع حجم الهجوم وشراسته بقيادة المعارضة المسلحة إلى طاولة المفاوضات، وأعدت الحكومة السورية إحكام سيطرتها رسمياً على مدينة طفس في تموز/يوليو من العام 2018 من خلال صفقة استسلام مباشرة بوساطة روسية<sup>95</sup>. وتُشير التقارير إلى أنّ المفاوضات تطرقت إلى إمكانية الحفاظ على المجالس المحلية التي تديرها المعارضة عبر دمجها مع مؤسسات الدولة. وبموجب هذا الاتفاق، سمحت الحكومة لقوات المعارضة السابقة بالاحتفاظ بأسلحتها الخفيفة، لكنها أصرت على حلّ سائر الهياكل والمؤسسات غير التابعة للدولة<sup>96</sup>. ونتيجةً لذلك، باتت المدينة الآن تعتمد على الخدمات المُقدّمة عبر دمشق.



## 2 | ديناميات القوة: السلطة المحلية مقابل السلطة المركزية

يسود توازن دقيق في القوى بين مجلس المدينة واللجنة المذكورة أعلاه التابعة للجنة التفاوض. فمن ناحية، يتمتع المجلس بالقدرة في الحصول على التمويل العام والدعم اللازم من المؤسسات الحكومية. أما من ناحية أخرى، فتحظى اللجنة بما يلزم من دعم ونفوذ من سلطات الأمر الواقع المسيطرة على الأرض، ما يمكنها من تعطيل أي نشاط لا يحظى بموافقتها. كما يبدو أن لا خيار أمام هذين الكيانين سوى التعاون لإدارة شؤون المدينة بأكبر قدر ممكن من السلاسة. وبما أن كليهما يعتمد على دعم السكان المحليين، فإن مصلحتهما المشتركة تكمن في تيسير عملية تقديم الخدمات في المدينة<sup>104</sup>.

رسمياً، تقع على عاتق المجلس والجهات التنفيذية التابعة له مسؤولية إدارة الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء والمخازن وجمع القمامة والتعليم. غير أن نهج اللامركزية في الجمهورية العربية السورية، كما ورد في الفصل الثالث، ساهم في خلط الأدوار والحد من تمايز الوظائف، لتتسلم الجهات الفاعلة المركزية زمام عملية صنع القرار على المستوى المحلي. وفي الواقع، تمارس اللجنة نفوذاً كبيراً عبر دورها الرقابي الرامي إلى مراقبة عملية تقديم الخدمات، وتدخلها لتسوية المشاكل المتعلقة بالحصول على هذه الخدمات أو بوجودها<sup>105</sup>. ويبدو أن اللجنة تركز تحديداً على تجنب تسييس آلية توزيع السلع الأساسية التي تُؤمّن وتُخصّص عبر المجلس، مثل غاز الطهي، من خلال الإشراف على قوائم المُستفيدين وعمليات التسليم. كما تفيد المعلومات بأنها تشرف أيضاً على عمليات الإغاثة التي يقوم بها الهلال الأحمر العربي السوري<sup>106</sup>، بسبب منها مراقبة معايير اختيار المستفيدين، وضمان توزيع شفاف للمساعدات وفقاً للقوائم المُتفق عليها، ومطابقة مواصفاتها وكمياتها للتقارير الرسمية. وتشارك اللجنة أيضاً مشاركة فاعلة في الإشراف على عملية إنتاج وتوزيع الخبز<sup>107</sup>.

أما عند نشوب خلافات بين اللجنة والمجلس، فعادةً ما تكون الغلبة للجنة بحكم ما لديها من نفوذ على الأرض، كما أنها قادرة على إيصال بعض مطالبها المتعلقة بالخدمات عبر قنوات أعلى سلطةً من المجلس، أي من خلال الاجتماعات المنتظمة للجنة التفاوض مع ممثلي الأجهزة الأمنية أو المسؤولين الروس. في الواقع، تسمح هذه القنوات للجنة باستخدام هيكل السلطة الهرمي للحكومة السورية لتحقيق بعض مطالبها أو للتدخل والضغط على المجلس<sup>108</sup>.

## 3 | استقلالية الإدارة المحلية بقيادة مدنية

تفتقر سلطات الحوكمة المحلية في طفس إلى الاستقلالية عن الجهات الفاعلة المسلحة التي تمارس نفوذاً كبيراً على عملية صنع القرار. ومن هذه الجهات الميليشيات المنتمئة سابقاً إلى المعارضة، والأجهزة الأمنية، والشرطة العسكرية الروسية. وقد سمح اتفاق المصالحة المحلية في طفس لزعيم ميليشيا المعارضة السابقة محمود مرشد البردان، زعيم جيش المعتز بالله، بالحفاظ على الهيكل التنظيمي والتسلسل الهرمي لجماعته، رغم تغير الألقاب والولاءات مع مرور الوقت، مع احتكار الوجود المسلح في المدينة<sup>109</sup>. يمارس البردان سلطته على مجلس المدينة من خلال لجنة التفاوض كما ورد أعلاه. كما يمكنه استخدام الاجتماعات المنتظمة مع الشرطة الروسية والأجهزة الأمنية في آن للتأثير على قرارات المجلس والوزارات التنفيذية. فعلى سبيل المثال، عندما عانت طفس من نقص حاد في الخبز، ضغطت اللجنة دون جدوى على المجلس لزيادة قدرة المخازن. فاستطاع محمود البردان من خلال شبكة علاقاته وتفاوضه مع الشرطة الروسية، أن يقنع الحكومة السورية بزيادة كميات الدقيق المخصصة لمدينة طفس<sup>110</sup>. وأفادت التقارير أن البردان استخدم في مناسبات أخرى اتصالاته مع وكالة الاستخبارات العسكرية لتعزيز سبب الحصول على الخدمات أو وجودها<sup>111</sup>.

## 4 | المشاركة المحلية والالتزام بالشفافية والمساءلة

استمرت موجات الاحتجاجات المتكررة في مدينة طفس. وقد أدى كل من الاستياء الواسع النطاق إزاء طريقة تشكيل المجلس المحلي<sup>112</sup> واستمرار هيمنة المديريات المركزية/الوزارات التنفيذية إلى إضعاف آليات المساءلة المحلية الرسمية. لكن المبادرات المحلية، مثل اللجنة، ساهمت في إيجاد بعض سبب التأثير على سياسات الحكومة السورية تجاه مدينة طفس. فعلى

يعتمد السكان المحليون على آليات

غير رسمية لإيصال مطالبهم

سبيل المثال، أُقيل العشرات من الموظفين الحكوميين في طفس من وظائفهم لتغيّبهم عن العمل أثناء النزاع<sup>113</sup>. ولكن، من خلال المناقشات التي أجريت مع الجهات الحكومية المعنية، أُعيد هؤلاء إلى وظائفهم بعد إصرار لجنة التفاوض على عودتهم إلى المراكز التي كانوا يشغلونها قبل نشوب النزاع<sup>114</sup>.

## 15 | التمويل واللامركزية المالية

يعتمد مجلس المدينة في طفس، على غرار المناطق الأخرى الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية، اعتماداً كبيراً على عمليات النقل من الحكومة المركزية. وفي الواقع، إنَّ المبالغ التي يحصلها المجلس من الضرائب والإيرادات تُعدّ محدودة نسبياً بحكم الأضرار الواسعة النطاق التي شهدتها المدينة ونقص الخدمات الموثوقة. كما ساهمت سيطرة فصيل المعارضة السابق على الأمن الداخلي في المدينة في الحدّ من قدرة المجلس على جمع الضرائب كعادته. وقد تمكنت لجنة التفاوض من جمع التمويل اللازم للخدمات، إلا أنَّ الأثر العام لا يزال محدوداً<sup>116</sup>.

يعتمد السكان المحليون على آليات غير رسمية لإيصال مطالبهم. وتتمثّل هذه الآليات عادةً باجتماعات مع لجنة التفاوض، التي تتابع بعد ذلك هذه المسائل مع السلطات المعنية. وقد استعان السكان أيضاً باللجنة بوصفها قناة غير مباشرة لمراقبة عمل المجلس ولمنع وقوع سوء سلوك قدر الإمكان. ويجتمع السكان مع الدوريات العسكرية الروسية خلال مهامها في طفس للمطالبة بتحسين سُبُل الحصول على الخدمات. فعلى سبيل المثال، أثار المدنيون مسألة نقص الدقيق خلال أحد اجتماعاتهم مع الشرطة العسكرية الروسية<sup>115</sup>.

## ب. نموذج حكومة الإنقاذ بقيادة هيئة تحرير الشام

### دراسة الحالة الثالثة: الأتارب

تشكيل لجان أحياء بالتشاور مع السكان المحليين. وبمجرد اختيار أعضاء هذه اللجان، وهم خمسة أشخاص من وجهاء كل منطقة، يتولّى المخاتير مهمة تعيين خمسة عشر عضواً في المجلس المحلي الجديد من بين ما مجموعه 36 مرشحاً<sup>121</sup>. وقد أصبحت عملية تشكيل المجلس الجديد مثار جدل حيث أنه لم يشمل ممثلين عن كافة الأسر الكبرى، والمعروفة عادةً باسم الطوائف في المنطقة.

وتتألف الهيكلية الحالية للمجلس من مدير، ونائب مدير، والمكاتب التالية: الإغاثة، والمالية، والشؤون القانونية، والخدمات، والأرشيف (الديوان)، والإعلام، والزراعة، والمشاريع والمقترحات، والتخطيط المدني، والتعليم، والصحة. تضم معظم هذه المكاتب موظفاً واحداً فقط، باستثناء الخدمات والديوان، التي تضم كل منها مُوظَّفين. وفي ما يتعلّق بالتسلسل الهرمي، يخضع المجلس الإداري المحلي في الأتارب لإشراف فرع حلب من وزارة الإدارة والخدمات المحلية، حكومة الإنقاذ<sup>122</sup>. وبخلاف البنية الرسمية لكل من الحكومة السورية والحكومة السورية المؤقتة، اللتين تضمان مجالساً إقليمية بين الحكومة المركزية ومجلس المدينة، لا تتمتع حكومة الإنقاذ بهذا المستوى المتوسط من الحوكمة.

يعمل المجلس الإداري المحلي في الأتارب من خلال عدد من اللجان المختصة (الشكل 1). وتتألف كل لجنة من عُضوين أو ثلاثة أعضاء، وتتولّى مسؤولية الإشراف على قطاع أو مجال وظيفي معيّن. وخلافاً لنموذج الحوكمة الذي تتبّعه الحكومة السورية، فإنَّ المجلس غير مكلف باعتماد خطط المدينة، أو تقديم مقترحات على أساس

تقع مدينة الأتارب على بعد حوالي 25 كيلومتراً غرب مدينة حلب، وتتبع إدارياً لمحافظة حلب. وعقب انسحاب الحكومة السورية من مدينة الأتارب في تموز/يوليو 2012، نظّم بعض الشباب الناشطين مجلساً إدارياً محلياً بقيادة مدنية لتوفير الخدمات الأساسية، وأداء المهام الإدارية، وإعادة بسط الأمن. واضطلع المجلس الإداري المحلي في مدينة الأتارب بدور قيادي في تنسيق الوظائف العامة، وتعاون مع منظمات محلية ودولية أخرى. في البداية، عمل المجلس رسمياً تحت إشراف الحكومة السورية المؤقتة، التي أنشأها الائتلاف الوطني<sup>117</sup>. لكن لم تعد هيكلية الحوكمة هذه قائمة في الأتارب بعد استيلاء هيئة تحرير الشام على المدينة، من بين مناطق أخرى في الشمال الغربي، في كانون الثاني/يناير 2019. ولتجنّب إراقة الدماء، وقّع وجهاء المدينة على اتفاق استسلام يسمح لهيئة تحرير الشام وفروعها، أي حكومة الإنقاذ، بإدارة المدينة<sup>118</sup>.

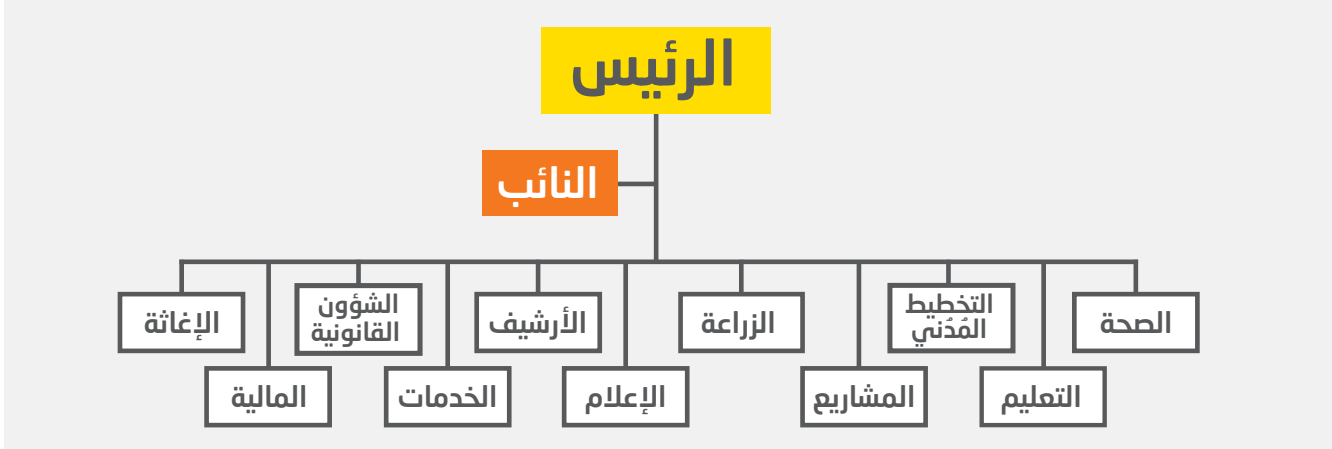
### 1 | نُظْم الإدارة المحلية: التكوين والبنية

احتجاجاً على سيطرة هيئة تحرير الشام وحكومة الإنقاذ، قام المجلس الإداري المحلي بحلّ نفسه في بيان عام يعلن استقالة جميع أعضائه<sup>119</sup>. ورداً على ذلك، أعلنت حكومة الإنقاذ، من خلال وزارة الإدارة والخدمات المحلية، في 16 كانون الثاني/يناير 2019، عن تعيين مجلس مؤقت لإدارة المدينة إلى حين تشكيل هيئة جديدة<sup>120</sup>. في فترة لاحقة، أقام فرع حلب من وزارة الإدارة والخدمات المحلية بنيته الإدارية داخل المدينة. قُسمت مدينة الأتارب إلى أربع مناطق يرأسها أربعة مخاتير، وتم تكليفهم بمهمة

مثلاً على مستوى المدن أو البلديات، لمراقبة عمل مؤسسات عدّة<sup>123</sup>. غير أن نُظُم المراقبة هذه لم تُطبّق دائماً<sup>124</sup>، إذ تشير الأبحاث إلى أن قادة المجتمعات المحلية لا يعلمون بوجود لجان المتابعة ويجهلون آليات عملها<sup>125</sup>.

تفضيلات السكان، أو العمل إسمياً كمرآب لتنفيذ السياسات المحلية، بل تقتصر مسؤولياته على تنسيق أنشطة المكاتب التنفيذية. وكما هو مبين في الشكل 2، تُفوّض مهمة مراقبة المجلس الإداري المحلي إلى لجان المتابعة التي ينبغي استحداثها على مستويات مختلفة،

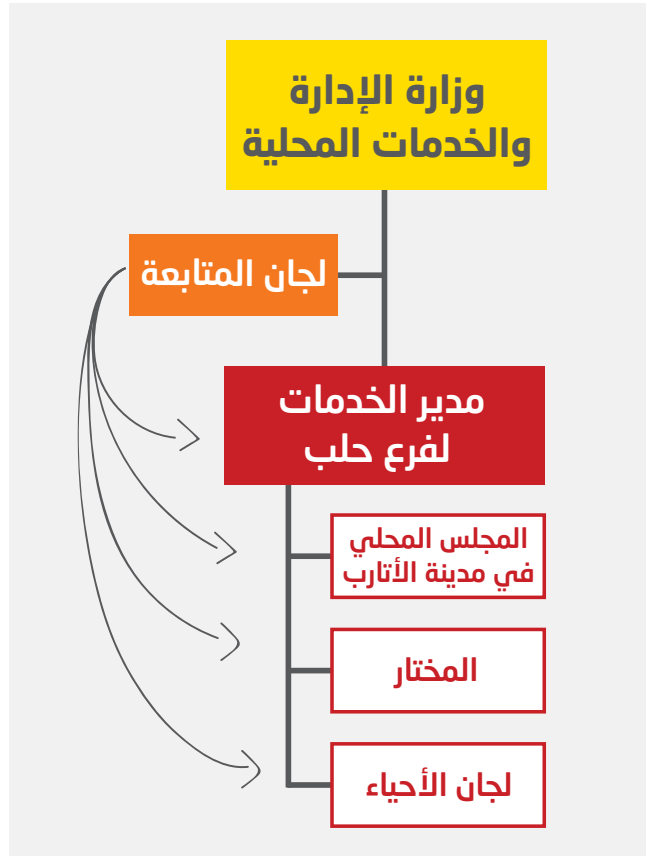
الشكل 1. هيكل مجلس الإدارة المحلية في الأتارب



المصدر: ESCWA, the National Agenda for the Future of Syria (NAFS) Programme

## 2 | ديناميات القوة: السلطة المحلية مقابل السلطة المركزيّة

الشكل 2. الهيكل التنظيمي لوزارة الإدارة والخدمات المحلية



المصدر: ESCWA, the National Agenda for the Future of Syria (NAFS) Programme

رسمياً، تقع على عاتق المجلس الإداري المحلي مسؤولية تنسيق عمليّة 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 يتمثل بالحكومة السورية المؤقتة التي لا تزال مسؤولة عن تمويل وإدارة ثلاث مديريات رئيسية في الأتارب، وهي الصحة والتعليم والزراعة. وبالتالي، لا يحقّ للمجلس التنسيق إلا مع الكيانات التي تعمل بشكل مستقل. ويبدو أنّ حكومة الإنقاذ والمجلس يسمحان بهذا الترتيب، حيث أنّ الحكومة السورية المؤقتة، والمديريات المركزيّة التابعة لها، تُعدّ الكيانات الوحيدة التي تمتلك ما يلزم من خبرة وقدرات لجمع التبرعات اللازمة لاستمرار تلك الخدمات<sup>126</sup>. ورغم هذا الحاجز القائم بين المديريات وحكومة الإنقاذ، فقد أنهى العديد من المانحين الغربيين تمويلهم لتلك الكيانات بسبب ما تقوم به من أنشطة في المناطق التي تسيطر عليها هيئة تحرير الشام<sup>127</sup>.

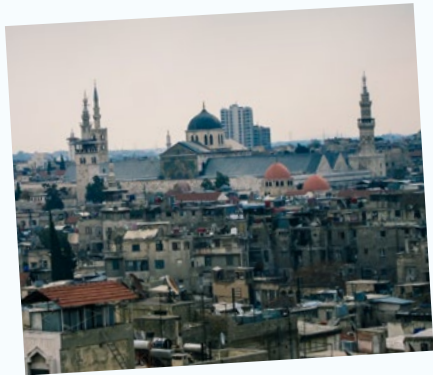
ويُركّز نموذج الحوكمة الذي تعتمده حكومة الإنقاذ سلطة اتخاذ القرارات على المستوى المركزي بصورة أساسية. وبالتالي، ينحصر دور مديريات الخدمات بتنفيذ السياسات والبرامج التي وضعتها الوزارات التنفيذية لكل منها. فعلى سبيل المثال، يمكن

الشام (مثل الفصائل الفرعية من الجبهة الوطنية للتحرير)<sup>133</sup>. ووفقاً لرئيس المجلس المحلي، لا تملك الجماعات المسلحة غير الحكومية في المدينة (سواء أكانت هيئة تحرير الشام أم الجبهة الوطنية) أي سلطة على عمل المجلس. وفي حين أيد البعض هذا الموقف، تشير الأبحاث إلى أنّ جهاز أمن هيئة تحرير الشام المعروف بالكتيبة الأمنية، قد تدخل في عمل المجلس في حالات عدّة، حيث قام باعتقال أعضاء المجلس الذين يُعتبرون تهديداً للهيئة ونفوذها، أو قام بالتحقيق معهم. غير أنّ هذه المجموعة لا تشارك مباشرة في تقديم الخدمات العامة أو فرض الرسوم أو السيطرة على الموارد المحلية، وإن كانت تؤثر على السياسات العامة من خلال صلتها بحكومة الإنقاذ.

#### 14 المشاركة المحلية والالتزام بالشفافية والمساءلة

يُتيح الهيكل الإداري المحلي لحكومة الإنقاذ قنوات رسمية متعدّدة للمشاركة المحلية، أولها غير مباشرة وهي من خلال ممثليها داخل المجلس، فيما تتمثل القناة الثانية، وهي قناة مباشرة عبر نُظُم مدمجة محلياً تشمل لجان الأحياء والمخاتير ولجان المتابعة. ومن الناحية الرسمية، يجتمع كل من اللجان والمخاتير مع المجلس كل أسبوعين لمناقشة احتياجات دوائريهم الانتخابية. يتلقّى المجلس والمكاتب التابعة له الشكاوى الرسمية ويُنظّم اجتماعات عامة في المناطق المشتركة المتفق عليها، وهي المسجد الرئيسي في المدينة أو مركزها الثقافي<sup>134</sup>.

ومع ذلك، تفيد الأبحاث بأنّ هذه القنوات تعتبر على نطاق واسع غير شرعية أو غير فعالة. إذ يرى الكثيرون في المجلس وكيلاً لهيئة تحرير الشام التي استولت عنوةً على الأتارب، وفرضت سطوتها على السكان غير الراغبين في التعامل مع هياكل الحوكمة التابعة لها. كما أنّ قلّة الاستجابة للشواغل المتعلقة



المصدر: Istock, photo credit: ali suliman

لكل من المديريّات المعنية أن تُقدّم مقترحات بشأن مناطقها، مثل اقتراح إنشاء محطة مياه أو صيانتها، ولكن القرار النهائي بشأن ما إذا كانت هذه التوصية ستُنَفَّذ أم لا يعود للسلطة المركزيّة<sup>128</sup>. وبالمثل، فإن مجلس الأتارب لا يتمتع بتأثير كبير على الفروع المحلية للمديريات التنفيذية. وبما أنّ هذه المديريات تتلقى تعليماتها من سلطاتها المركزيّة، فإنّ دور المجلس المحلي يقتصر على التنسيق المباشر مع تلك الكيانات المحلية. وإذا

### يُركّز نموذج الحوكمة الذي تعتمد عليه حكومة الإنقاذ سلطة اتخاذ القرارات على المستوى المركزي بصورة أساسية

لزم الأمر، ينبغي التواصل مع السلطات التنفيذية المركزيّة والوزارات التنفيذية المعنية بها من خلال القنوات الرسمية فقط، أي من خلال مديريّة الخدمات ووزارة الإدارة والخدمات المحلية، التي تتواصل بدورها مع الوزارة التنفيذية المعنية. وبما أنّ مجلس مدينة الأتارب لا يتمتع بالصلاحيات المناسبة للإشراف على عمل مقدمي الخدمات المحليين، فإنه يستخدم القنوات الرسمية العليا للإبلاغ عن المسائل التي تتطلب تفتيشاً أو تحسيناً<sup>129</sup>.

وحتى في ما يتعلّق ببرامجه وسياساته، لا يمكن للمجلس الإداري المحلي في الأتارب أن ينفذ خطته إلا بعد حصوله على موافقة مسبقة من وزارة الإدارة والخدمات المحلية. وكما هو مبين أعلاه، يبدو أنّ لهذه الوزارة نفوذاً كبيراً في مسائل التوظيف والصرف في المناصب التي يشغلها نظرياً ممثلو المجتمعات المحلية، أي أعضاء المجلس المحلي ولجان المتابعة ولجان الأحياء والمخاتير وغيرهم<sup>130</sup>. ومع ذلك، تضطلع الهيئات المعنية مباشرة بتعيين التكنوقراط لشغل المناصب الإدارية في مديريات الخدمات من خلال توجيه دعوة عامة<sup>131</sup>. ولا يملك المجلس الإداري المحلي في الأتارب أي سلطة على عمليات مديريات الخدمات المحلية المرتبطة بالحكومة السورية المؤقتة<sup>132</sup>.

#### 13 استقلالية الإدارة المحلية بقيادة مدنيّة

إنّ هيئة تحرير الشام هي الكيان المسلّح الرئيسي المسؤول عن الأتارب، حيث تمت الإطاحة بجماعات أخرى (مثل نور الدين الزنكي) أو تم إخضاعها بالكامل إلى سلطة هيئة تحرير



## ج. نموذج درع الفرات المدعوم من تركيا

### دراسة الحالة الرابعة: جرابلس

تقع مدينة جرابلس على بعد 125 كيلومتراً تقريباً شمال شرق حلب، وقد توالى على إدارتها جهات فاعلة مختلفة طيلة فترة النزاع. وتُعدّ فترة الإدارة المدنية لجرابلس المرحلة الأخيرة من الحوكمة المحلية الذي طُبّق في المدينة برعاية تركية، وهي مدّة زمنية وجيزة ولكن محفوفة بالتحديات. قبل هذه الفترة، كانت جرابلس بيد ما يُعرف بالدولة الإسلامية في العراق والشام، أو داعش. وكان تنظيم داعش قد تمكّن من إحكام سيطرته على المدينة بعد هزيمة الفصائل المحلية في الجيش السوري الحرّ وانسحابه من الأراضي التي احتلها من قوات الحكومة السورية. وقد تسلّمت الإدارة الحالية السلطة في آب/أغسطس من العام 2017، عقب قيام تحالف بقيادة تركيا، وبدعم من جماعات الجيش السوري الحر، لمحاربة داعش على طول الحدود التركية السورية المشتركة. ومستفيدة من إنجازاتها العسكرية، عمدت تركيا على توجيه الموارد والمساعدات الإنسانية إلى جرابلس، لتقدمها كمثل ناجح لمشروعها في الجمهورية العربية السورية. ورغم ارتباط المدينة إدارياً بولاية غازي عنتاب، وهي البلدية التركية الكبرى الأقرب إلى سوريا، فقد اتفق على اعتماد صيغة مختلفة من نظام الحوكمة المحلية<sup>139</sup>.

### 1 | نُظْم الإدارة المحلية: التكوين والبنية

يرتكز هيكل الحوكمة في جرابلس على مجلس الإدارة المحلي الذي أنشئ بهدف إدارة أو مراقبة شؤون المنطقة وتقديم الخدمات العامة مثل المساعدات الإنسانية وترميم البنية التحتية وتوفير خدمات الرعاية الصحية والصرف الصحي والتعليم<sup>140</sup>. أسس المجلس الحالي في جرابلس بالتعاون بين ممثلي الجماعات المسلّحة غير الحكومية والقبائل والحكومة السورية المؤقتة، أو ما يُعرف باللجنة التحضيرية، في 5 آذار/مارس من العام 2017<sup>141</sup>. وقد وصل عدد الشخصيات الرئيسية المشاركة في المشاورات التي آلت إلى تشكيل المجلس إلى حوالي 50 شخصاً. إلا أنّ اختيار أعضاء المجلس انحصر في يد عشرة أشخاص فقط، ومعظمهم من الفصائل المسلّحة وزعماء القبائل. وفور تشكيل المجلس، عمد أعضاؤه العشرون المعيّنون إلى تنظيم انتخابات داخلية لمناصب المدير ونائب المدير وأمين السرّ، وتشكيل المكاتب الرئيسية. ولكن الانتخابات الداخلية لم تجر بالسلاسة المأمولة، حيث استقال أربعة أشخاص من الأعضاء المعيّنين احتجاجاً على نتائجها<sup>142</sup>.

بالحصول على بعض الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء والطرق والإغاثة والتعليم أو بجودة هذه الخدمات، والناجمة على الأغلب عن النقص في الموارد والخبرات، قد أدت إلى تقويض رغبة السكان في المشاركة. كما يفتقر سكان المدينة إلى آليات اللامركزية الأفقية التي تمكّنهم من مناقشة مشاريع المراسيم والسياسات، فهم لا يعلمون بالقرارات والأنظمة إلا بعد صدورها<sup>135</sup>.

وفي ما يتعلّق بالمساءلة، يخضع المجلس للرقابة من القمة إلى القاعدة من خلال الآليات التالية: تشرف وزارة الإدارة والخدمات المحلية رسمياً على لجان المتابعة التي تتولّى بدورها الإشراف على عمل مديرية الخدمات في حلب من خلال التقارير والاجتماعات الشهرية. ويضطلع هذان الكيانان بمهمة مراقبة أعمال المجلس الإداري المحلي في الأتارب بشبّل مماثلة، لكن لا يُعرف حجم ما تسمح به هذه الترتيبات فعلياً من شفافية أو قدرة على الاستجابة<sup>136</sup>.

### 5 | التمويل واللامركزية المالية

يستفيد المجلس في مدينة الأتارب من ثلاثة مصادر رئيسية للدخل، منها تأجير المباني التي يملكها، وهي المحال التجارية في سوق المدينة، ونطاق صناعي، وملعب لكرة القدم؛ والرسوم المفروضة على الخدمات الأساسية، أي المياه وخدمات التنظيف، والضرائب؛ والنقل المركزي من وزارة الإدارة والخدمات المحلية أو الوزارات/الإدارات الأخرى المعيّنة بالخدمات.

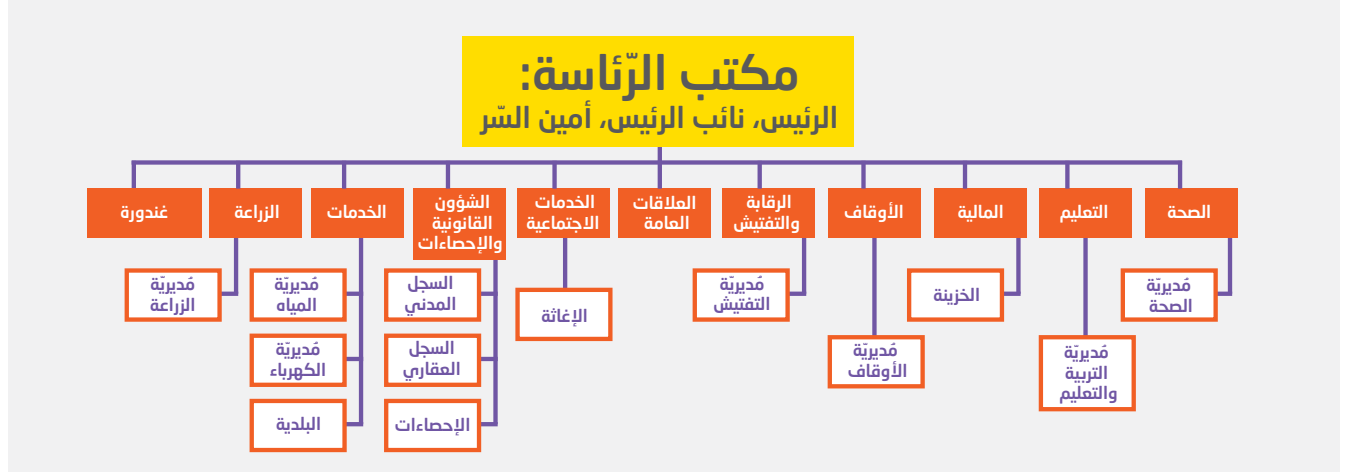
وكما يُفيد مدير المجلس الإداري، لا تزال الإيرادات التي يُدرّها المجلس محلياً منخفضة نسبياً، إذ لا تتجاوز نسبة 40 في المائة من مجموع الميزانية. وقد يُعزى ذلك إلى نقص الخدمات الجيدة وسوء الأوضاع المالية للسكان الذين تعتمد غالبيتهم على المساعدات الإنسانية للبقاء على قيد الحياة<sup>137</sup>. فعلى سبيل المثال، لا تتوفر إمكانية الحصول على المياه على نطاق واسع، ومعظم السكان لا يُسدّدون الرسوم اللازمة إلى المجلس إما لأنهم لا يستطيعون تحمل هذه التكلفة أو لأنهم غير راضين عن جودة الخدمات. بيد أنّ بعض المديرية نجحت في جمع الإيرادات عبر فرض رسوم لمرة واحدة مثل ضرائب التسجيل على جميع المركبات في المدينة. في البداية، أُعيد توجيه هذه الإيرادات الإضافية إلى الوزارات التنفيذية المختصة. ولكن بعد اعتراض المجلس الإداري المحلي في المدينة، اعتُمدت درجة محدّدة من اللامركزية بالتنسيق مع وزارة الإدارة والخدمات المحلية لتخصّص هذه الموارد للإنفاق المحلي<sup>138</sup>.

التربية والتعليم، الذي يشرف على مديريّة التربية والتعليم؛ والمالية والخزانة؛ والأوقاف، الذي يشرف على مديريّة الأوقاف؛ وآخر للرقابة والتفتيش، يشرف على مديريّة التفتيش؛ ومكتب العلاقات العامة؛ والخدمات الاجتماعية والإغاثة؛ والشؤون القانونية والإحصاءات الذي يشرف على السجل المدني وسجل الأراضي والإحصاءات؛ والخدمات الذي يشرف على مديريّة المياه ومديريّة الكهرباء والبلدية؛ والزراعة، الذي يشرف على مديريّة الزراعة؛ ومنطقة الغندورة الفرعية. ويدير معظم هذه المكاتب شخص أو شخصان. وإلى جانب هذه المكاتب، يضم المجلس عدداً من اللجان المتخصصة العاملة في مجالات الرقابة والتفتيش، والمنظمات غير الحكومية، والموارد البشرية، والمالية. وعادةً ما يعمل في كل من هذه اللجان ثلاثة من أعضاء المجلس الذين يتم اختيارهم بالتوافق<sup>144</sup>، وتُتخذ القرارات على مستوى اللجان دون الرجوع إلى بقية أعضاء المجلس، باستثناء ما يتعلق منها بالمسائل الحساسة حيث تؤخذ القرارات بالتشاور مع المكتب التنفيذي<sup>145</sup>.

رسمياً، يُمثّل المجلس أعلى سلطة في جرابلس، إذ تشمل مهامه سلطات تشريعية يُمثّلها المجلس بأكمله، وسلطات تنفيذية يُمثّلها المكتب التنفيذي المعروف أيضاً باسم اللجنة الدائمة. ويضمّ المكتب التنفيذي سبعة أعضاء يتولّون رئاسة المجلس، بمن فيهم المدير ونائب المدير وأمين السر، الذين يشغلون نفس المناصب داخل المكتب التنفيذي، وأربعة أعضاء إضافيين في المجلس يتم اختيارهم بالتوافق. ويتولّى هذا المكتب، الذي يجتمع بمعدّل مرتين في الأسبوع، مسؤولية اتخاذ قرارات إجرائية وتنفيذية سريعة بأغلبية الأصوات، أي خمسة أصوات من أصل سبعة. فيما يُعنى المجلس، الذي يجتمع مرة كل أسبوعين بإصدار القرارات في مجال الاستراتيجيات والسياسات العامة، أيضاً بأغلبية الأصوات<sup>143</sup>.

ويتألّف الهيكل التنظيمي للمجلس رسمياً من مكتب رئاسة يضم مديراً ونائباً للمدير وأميناً للسر، إضافةً إلى 11 مكتباً: مكتب شؤون الصحة، الذي يشرف على مديريّة الصحة، ومكتب

الشكل 3. الهيكل التنظيمي للجنة الدائمة في المجلس المحلي لمدينة جرابلس



المصدر: ESCWA, the National Agenda for the Future of Syria (NAFS) Programme

## 2 | ديناميات القوة: السلطة المحلية مقابل السلطة المركزية

رسمياً، يعمل مجلس مدينة جرابلس تحت إشراف مجلس محافظة حلب، الذي يتبع بدوره لوزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة. وباستثناء بعض حالات التنسيق البسيط، لا تتمتع الحكومة المؤقتة بأي سلطة إدارية حقيقية على مجلس المدينة. إذ يمثّل المجلس أعلى سلطة تنفيذية في المدينة، ويتمتع بنفوذ كبير على المكاتب التنفيذية العاملة فيها<sup>149</sup>. ومع ذلك، ينبغي الحفاظ على استقلالية عمليات المجلس في إطارها الصحيح لأنها تعتمد بشكل كبير على المعرفة التكنولوجية والتمويل المقدم من الحكومة التركية، كما يُفسّر أدناه.

لا تزال مدة ولاية المناصب الأربعة غير الرئاسية غير واضحة، حيث أنّ أعضاء اللجنة نفسها يقومون بأدوارهم منذ سنوات عديدة دون إجراء أي انتخابات جديدة<sup>146</sup>. وينطبق الأمر نفسه على لجان المجلس الأخرى التي لا يزال جميع أعضائها، أو على الأقل معظمهم، يشغلون مناصبهم منذ تأسيسه. ووفقاً لرئيس المجلس، نظرياً، يُنتخب أعضاء تلك الهيئات أو يتمّ التوافق على أسمائهم كل عام تقريباً. لكن في الممارسة العملية، يبقون في مناصبهم طالما لم تحدث أي مشاكل أو فضائح<sup>147</sup>. تنطبق قرارات المجلس، بصفتها كياناً تشريعياً، بشكل رسمي على كل من يقيم ويعمل في جرابلس، بما في ذلك الجيش والشرطة والمدنيين والكيانات الأخرى الناشطة في المدينة. ولكن بصفتها كياناً تنفيذياً، تقتصر سلطة المجلس على الكيانات التي تعمل مباشرة تحت مظلتها<sup>148</sup>.

تتسم العلاقة بين مجلس المدينة ومديريات الخدمات العامة العاملة في المدينة بعلاقة أقوى من تلك القائمة في مدينة الأتارب. ويعود ذلك بشكل أساسي إلى الترابط الإداري والمالي المباشر بين الطرفين المعنيّين. وكما يُبيّن الشكل 3، تخضع مديريات تقديم الخدمات لسلطة المكاتب الخاصة بكل منها داخل المجلس. وعليه، فإنّ المجلس، من خلال مكاتبه، هو الكيان الرئيسي المسؤول عن تحديد سياسات وبرامج تلك المديريات، بالتشاور معها. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يقترح التكنوقراط في مكاتب المُديريّة مشاريع أنظمة يوافق عليها المجلس<sup>150</sup>.

### 3] استقلالية الإدارة المحلية بقيادة مدنيّة

منذ هزيمة تنظيم داعش، أدت الفصائل المسلّحة المدعومة من تركيا دوراً هاماً في تشكيل مجلس مدينة جرابلس، واختيار أعضاء الإدارة المحلية، متخطية بذلك دورها المفترض الذي كان يقتصر على محاربة داعش. وكما ذُكر أعلاه، فإنّ ممثلي الفصائل المسلّحة الرئيسية في المدينة هم الجهة الفاعلة الرئيسية المسؤولة عن تشكيل اللجنة التأسيسية، التي تملك بدورها القرار الأخير في تكوين المجالس. وقد أكد أعضاء المجلس على المشاركة الكثيفة لهؤلاء الممثلين، كما أنّ بيان إعلان إنشاء المجلس، المكتوب بخط اليد، يحمل توقيع ممثلي ثلاثة فصائل من الميليشيات<sup>156</sup>. والواقع أنّ هذه الفصائل نفسها هي التي حلّت أول مجلس لجرابلس في 11 شباط/فبراير 2017، في أعقاب الاحتجاجات التي قامت اعتراضاً على قراره بمنع المدرّسات من ارتداء النقاب في المدارس<sup>157</sup>. لكن، وفقاً لمصادر متعدّدة ومنها أعضاء المجلس، لا تتدخل الميليشيات المسلّحة عادةً في عمل مجلس المدينة نظراً إلى التوازن الدقيق القائم بين القوى القبلية المُمثّلة في عضوية المجلس. فمحاولة فصل مسلّح واحد استخدام نفوذه للسيطرة على المجلس، قد تُواجه بمعارضة شديدة من قِبل الشخصيات القبلية التي لا تنتمي إلى ذلك الفصيل<sup>158</sup>.

### 4] المشاركة المحلية والالتزام بالشفافية والمساءلة

يتولّى مجلس جرابلس وكياناته التّنفيذية رسمياً عمليّة رقابة هرميّة، حيثُ يتولى أعضاء المجلس بمن فيهم أعضاء المكتب التّنفيذي مسؤولية مراقبة المُستويات الأدنى من الإدارة المحلية. وتُراقب مكاتب مُختصة الخدمات العامة التي تُقدّمها المُديريّات<sup>159</sup>. ولكن لم يُضف طابع مؤسسي على آليات تضمن إتمام عمليّة الرّقابة بشكل مُنظّم. كما لم يفرض رفع تقارير دوريّة على مكاتب وكيانات المجلس الفرعيّة<sup>160</sup>. وبالتالي، تُعتبر عمليّة الرّقابة مُخصّصة وتفاعليّة إلى حد كبير في حلّ المشاكل. وفي ما يتعلّق بالشفافية، ينشر المجلس عموماً أخباراً عن توزيع الخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه والكهرباء والصحة والتعليم

يُعَدّ مجلس مدينة جرابلس كياناً جديداً نسبياً، ويفتقر إلى وجود مصادر قانونيّة أو إجرائيّة للاسترشاد بها. ولذلك، ما زالت معظم أنشطته تُنقذ على أساس الحاجة، أي أنه يُصدّر أنظمة جديدة عند الاقتضاء فقط بدلاً من اعتماد قوانين وسياسات واضحة وشاملة<sup>151</sup>. وعادةً ما تتم عمليّة التوظيف على المستوى المحلي بعد الحصول على الموافقة والتمويل اللازمين للوظائف المقترحة. وبعد الإعلان عن بدء التوظيف في المراكز الشاغرة على المستوى المعني، تُشكّل لجنة لدراسة الطلبات المقدّمة وتحديد المرشّح المقبول بالتوافق<sup>152</sup>.

تقتصر العلاقة بين مجلس مدينة جرابلس والحكومة التركية رسمياً على تقديم الدعم المالي والتّقني، وقد بذلت تركيا جهوداً كبيرة في توفير الموارد والمساعدات الإنسانية اللازمة للحكومات المحلية. وتشمل هذه الجهود حفر آبار جديدة، وتوفير مولدات لمضخات المياه، والتزويد بالكهرباء، وبناء المستشفيات، وإعادة بناء الطرقات السريعة، ودفع الرواتب، وإصلاح المدارس والمخابز. وبحكم مشاركتها الميدانية المباشرة والفاعلة، نجحت تركيا في ممارسة نفوذ كبير على عمليات صنع القرار داخل المجلس. وإدارة هذه العلاقة بفعالية، يتم التنسيق على المستوى المحلي بين محافظة غازي عنتاب، مع نائب الحاكم والبلدية من جهة، ومجلس المدينة من جهة أخرى، ما يُشير إلى غياب التواصل المباشر مع الحكومة التركية المركزيّة في أنقرة<sup>153</sup>. وقد تجلّى التنسيق في مجالات خدمات محدّدة مثل السجل المدني والتعليم والصحة، وتوفير المرافق العامة، وتنظيم الأوقاف.

إلى جانب قنوات الاتصال المباشرة بين الجهات المذكورة، بعثت غازي عنتاب بمندوبين أو مستشارين ميدانيين لجرابلس للعمل بموازاة أنشطة المجلس ومكاتبه. وهؤلاء المستشارون الأتراك من التكنوقراط وتختارهم الحكومة التركية من خلفيات مختلفة، بما في ذلك الصحة والتعليم والمالية والشرطة والزراعة وغيرها، وعادةً ما يتم تعيينهم في المكاتب المتصلة بمجال خبرتهم داخل المجلس ليعملوا مباشرة مع رؤساء تلك المكاتب. ويتخذ المستشارون مقراً لهم في الجمهورية العربية السورية، ويتناوبون كل ثلاثة أشهر تقريباً. تقضي مهمتهم في المشاركة في

ويأتي المصدر الثاني للتمويل في شكل تحويلات من الحكومة التركية، التي تدفع رواتب موظفي المجلس والهيئات التنفيذية الأخرى، مثل المعلمين والموظفين الطبيين، وتُقدّم الدعم المالي للقوات العسكرية وقوات الشرطة. كما تموّل أنقرة مشاريع المرافق العامة الكبرى والبنية التحتية مثل الكهرباء والمستشفيات وتجديد المدارس وإعادة بناء الطرقات السريعة. ويُناط بالمجلس مسؤولية اقتراح هذه المشاريع وتنفيذها بإشراف مستشارين أترك<sup>168</sup>.

ويتمثّل المصدر الثالث للتمويل المحلي في الرسوم والضرائب. وقد حاول المجلس فرض أنواع مختلفة من الضرائب، بما في ذلك ضريبة الدخل، لكنّ الرسوم الوحيدة التي يستطيع تحصيلها هي من مرافق المياه (2,500 ليرة سورية كل شهرين) ورسوم التنظيف (700 إلى 1,000 ليرة سورية شهرياً)، التي تقتصر على أصحاب المتاجر. ويبدو أنّ مجلس مدينة جرابلس قد تمكّن من جمع عائدات كبيرة من الضرائب المفروضة على مصافي النفط المؤقتة والكسارات.

## د. نموذج الإدارة الذاتية بقيادة الأكراد

### دراسة الحالة الخامسة: دير الزور

بعد انسحاب قوات الحكومة من الأراضي ذات الأغلبية الكردية في الجزء الشمالي من الجمهورية العربية السورية في تموز/ يوليو 2012، سيطرت الحركة الكردية المرتبطة بحزب الاتحاد الديمقراطي على تلك المناطق، بمؤازرة جناحها المسلح المعروف باسم وحدات حماية الشعب. وفي وقت لاحق، قامت وحدات حماية الشعب الكردية بإنشاء إدارة مستقلة في الشمال الشرقي. ومع اتساع رقعة قتال القوات الكردية ضد داعش في أيلول/ سبتمبر 2014، بدعم من الولايات المتحدة، تم إنشاء قوة جديدة بقيادة وحدات حماية الشعب، وهي قوات سوريا الديمقراطية، لقيادة القتال في تلك المنطقة. بعد استعادة مساحة كبيرة من المناطق التي كانت تسيطر عليها داعش، أنشأت قوات سوريا الديمقراطية هيكل حوكمة مُتماثلة إلى حد كبير. منها في منطقة دير الزور، التي تنقسم بشكل طبيعي إلى قسمين: منطقة الجزيرة شمال وشرق النهر، التي تخضع حالياً لسيطرة قوات سوريا الديمقراطية، وسهول الشامية جنوب وغرب النهر، التي تسيطر على معظمها قوات الحكومة وحلفاؤها. يركّز هذا القسم على دراسة منظومة الحوكمة المعتمد في الجزء الذي تسيطر عليه قوات سوريا الديمقراطية في دير الزور<sup>169</sup>.

والمساعدات، وغيرها. ومع ذلك، فإنه لا يتيح الاطلاع العلني على أي بيانات خاصة باستراتيجياته وبرامجه وميزانياته<sup>161</sup>.

ويفتقر السكان المحليون إلى سبل واضحة تخوّلهم المشاركة في عملية صنع القرار أو تشجّعهم على ذلك، أو مراقبة هيكل الحوكمة المحلية وإخضاعها للمساءلة<sup>162</sup>. وفي غياب الاجتماعات العامة مع المجلس أو الوكالات التنفيذية، لا يتسنى للسكان التعبير عن المسائل التي تشغلهم إلّا بشكل فردي عبر التواصل المباشر مع الإداريين أو أعضاء المجلس<sup>163</sup>. بيد أن ذلك لا يسمح بالتداول الجماعي أو بالتعبئة نيابةً عن المجتمع المحلي، بل يحدّ من إمكانية الضغط من القاعدة إلى القمة لتغيير السياسات العامة. كذلك، لا تتصّف مشاريع المجلس وماليته بالشفافية اللازمة، وعادةً ما يمتنع أفراد المجتمع المحلي عن المشاركة في هيكل الحوكمة المحلية لانعدام ثقّتهم بها وقدرتهم المحدودة في الوصول إلى المعطيات اللازمة بشأن البرامج والخدمات المقدّمة محلياً<sup>164</sup>. 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<sup>165</sup>. قد يستفيد المواطنون من هذا الترتيب لمعالجة شواغلهم الفرديّة، إلّا أنّ الاعتماد الدائم على نفوذ رجال القبائل المحلية يقف حائلاً أمام الحشد الجماعي حول احتياجات المجتمع المحلي الأوسع نطاقاً وأوجه القصور في الحوكمة المحلية، مثل مسائل تشكيل المجلس والتوزيع المتوازن للوظائف والخدمات<sup>166</sup>.

## 15 التمويل واللامركزية المالية

يعتمد المجلس في جرابلس على ثلاثة مصادر تمويل رئيسية. يتمثّل أولها وأهمها في الإيرادات الفُتائية من معبر جرابلس الحدودي مع تركيا. فمؤخراً، نُقلت سلطة إدارة المعبر من المجلس المحلي للمدينة إلى الحكومة السورية المؤقتة. غير أنّ حجم الإيرادات الناتجة عن هذا المصدر الهام وتوزيعها بين الجهات الفاعلة المعنية غير واضح، وذلك لغياب البيانات المتاحة أمام العامة<sup>167</sup>.

يفتقر السكان المحليون إلى سبل واضحة تخوّلهم المشاركة في عملية صنع القرار أو تشجّعهم على ذلك، أو مراقبة هيكل الحوكمة المحلية وإخضاعها للمساءلة



## 1 | نُظْمُ الإدارة المحلية: التكوين والبنية

الزور بصورة مؤقتة. وإقراراً منهم بأن المجلس لا يحمل طابعاً تمثيلاً مائلاً، تعهد المسؤولون المعنيون بتوسيع المجلس وانتخاب أعضائه بعد القضاء على داعش 170.

وفي الأشهر القليلة التالية، أثرت عملية استعادة الغالبية العظمى من الأراضي التي كان يسيطر عليها تنظيم داعش في منطقة الجزيرة على قرار مجلس دير الزور المدني بشأن إعادة هيكلة نفسه ليشمل البلديات والقرى التي تم الاستيلاء عليها مؤخراً. ووفقاً للأعضاء المشاركين في إعادة الهيكلة، عقد مجلس دير الزور المدني عشرات الاجتماعات على مستوى المجتمعات المحلية في سائر المناطق التي تسيطر عليها قوات سوريا الديمقراطية في دير الزور، وذلك بهدف دعوة ممثلين من المجتمعات المحلية للمشاركة في المؤتمر التأسيسي الثاني للمجلس، الذي عُقد في 1 شباط/فبراير من العام 2018. وقد

منذ تأسيسه من قبل قوات سوريا الديمقراطية في أيلول/سبتمبر 2017، شهد مجلس دير الزور المدني تغييرات عدّة من انتقال، وتوسّع، وإعادة هيكلة. أنشئ المجلس في البداية في بلدة جزرة البوحمد في ريف دير الزور بعد مؤتمر تأسيسي حضرته شخصيات محلية بارزة، مثل زعماء القبائل وقادة المجتمعات المحلية، ورجال الأعمال، والتكنوقراط، وغيرهم. وتم اختيار بعض هؤلاء الممثلين من بين الأشخاص الذين بقوا في دير الزور، مثل زعماء القبائل، في حين اختير آخرون من بين الذين فرّوا إلى المناطق التي يسيطر عليها الأكراد بعد استيلاء داعش على المحافظة. وفي بيان ختامي، عيّن الحاضرون أعضاء مجلس دير الزور المدني، وأنشأوا 15 لجنة لإدارة المناطق التي استعادوها من تنظيم داعش في دير

الشكل 4. الهيكل التنظيمي لمجلس دير الزور المدني



حضر الاجتماع المُخصَّص لإعادة الهيكلة قرابة 350 شخصاً يُمثّلون مختلف القبائل والبلدات، بالإضافة إلى التكنوقراط والمجتمع المدني ورجال الأعمال 171. ولكن لا تزال التفاصيل المتعلقة بكيفية اختيار هؤلاء الوجهاء المحليين غير واضحة. ويُظهر البحث أنّ غالبية السكان المحليين لم يقدّموا بأنّ اللجنة التحضيرية تُمثّل فعلاً المجتمع المحلي. وكثيراً ما اعتُبرت النساء من أعضاء إدارة دير الزور شخصيات أقلّ شهرة، وهذا ليس مفاجئاً نظراً للطبيعة المحافظة للمنطقة 172.

في هذه المرحلة، كان مجلس دير الزور المدني يُعتبر نظرياً منحلاً في انتظار تشكيل المجلس الجديد. وبعد شرح ماهية هيكل المجلس الجديد، المكوّن من مجلس تشريعي وآخر تنفيذي، قام الأشخاص الحاضرون الراغبون بالانضمام إلى المجلس التشريعي بترشيح أنفسهم. ثم صوّت الحاضرون على 350 لاختيار مُرشحيهم، والأفراد الـ 151 الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات باتوا أعضاء المجلس التشريعي، وهو ما يعادل صيغة البرلمان بالنسبة للمدينة. وبعد انتخاب هيئة الرئاسة، بما فيها الرؤساء المشاركون (اثنان) وثلاثة نواب، فوّضت الهيئة رئيساً مشاركاً واحداً من الذكور ورئيسة مشاركة من النساء لتشكيل المجلس التنفيذي في غضون شهر واحد. وعليه، تم عرض تشكيل المجلس التنفيذي المقترحة على المجلس التشريعي الذي وافق عليها قبل 1 آذار/مارس 2018.

## 12 ديناميات القوّة: السلطة المحلية مقابل السلطة المركزية

تُعتبر الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور رسمياً أعلى سلطة في المنطقة، ولكن يصعب على المراقبين تحديد مركز القرار والمسؤولية على وجه الدقة. فعلى سبيل المثال، وفقاً للمادة 54 من العقد الاجتماعي للمقاطعات، يجوز رسمياً لكل منطقة أن تُنشئ وتطور نظامها القضائي الخاص، على نحو لا يتعارض مع تشريعات الإدارة الذاتية<sup>177</sup>. ولهذا الغاية، فإنّ المجلس التشريعي في دير الزور مسؤول عن اقتراح ودراسة جميع التشريعات الصادرة في المقاطعة والموافقة عليها. وعادةً ما تُقترح مشاريع القوانين إما من قِبَل لجان المجلس التنفيذي أو من قِبَل اللجان الفرعية للجمعية التشريعية، تُدرس هذه المشاريع بعد ذلك من قِبَل لجنة فرعية يعيّنّها المجلس التشريعي تمهيداً لعرضها على أعضاء المجلس للتصويت.

يطغى على سلطة المجلس التشريعي الدور الشرفي. وفي الواقع، يتّصف المجلس التنفيذي بقوة أكبر ويعمل بشكل مستقلّ غالباً عن المجلس التشريعي. وفي كثير من الحالات، أفيد أنّ المجلس التنفيذي أصدر قوانيناً ونقّدها دون الحصول على موافقة المجلس التشريعي. وقد يعود ذلك جزئياً إلى السببين التاليين: عدم كفاءة المجلس التشريعي الذي يضم عدداً كبيراً من الأشخاص الذين عُيّنوا في مناصبهم وهم لا يمتلكون أي معرفة أو خبرة تخوّلهم شغل هذه المناصب؛ ووجود هيكل غير رسمي مواز للسلطة تُتخذ فيه القرارات المُتعلّقة بالاستراتيجيات والسياسات إلى حدّ كبير، وسيُناقش ذلك بالتفصيل لاحقاً<sup>178</sup>.

يُعَدّ المجلس التنفيذي رسمياً أعلى هيئة إدارية في دير الزور. وعملياً، يُنظّم عمل المجلس من خلال اللجان التي تُشكّل وتُعيّن من قِبَل مكتب الرئاسة، وتُعنى كل لجنة مختصة بوضع خطة واضحة عن جدول أعمالها وميزانياتها، رهنأً بموافقة مكتب الرئاسة. وتضطلع اللجان بمسؤولية تنفيذ برامجها وتقديم التقارير بشأنها إلى المجلس التنفيذي.

تعتمد السلطات التنفيذية اللامركزية على مختلف المستويات الإدارية للحكومة، من مجلس المحافظات المحلي إلى مجالس المدن أو البلدات، وأخيراً مجالس القرى أو الأحياء<sup>179</sup>. وعلى كافة المُستويات، تتمّ هيكلة المجالس على نحو مماثل للمجلس التنفيذي، مع رؤساء مشاركين ونواب وعدد من اللجان المختصة. وبخلاف الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور التي تتكون من 12 لجنة، لا تملك المجالس الفرعية سوى اللجان التي

يضم المجلس التشريعي 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 المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور. ويعمل المجلس التشريعي من خلال اللجان على اقتراح ودراسة مشاريع القوانين قبل عرضها على بقية أعضاء المجلس للموافقة عليها. وقد استُحدثت إلى الآن 12 لجنة تُغطّي 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 أنّ القوانين والأنظمة تصدر بأغلبية الأصوات<sup>174</sup>.

إنّ المجلس التنفيذي أعلى هيئة إدارية في دير الزور المستقلة، وتقع على عاتقه مسؤولية تنفيذ القوانين والقرارات والمراسيم التي يصدرها المجلس التشريعي والمؤسسات القضائية. ويرأس المجلس التنفيذي مكتب الرئاسة المؤلف من رئيسين مُشاركين وأربعة نواب، يتمتعون نظرياً بسلطة رئيس الوزراء. بالإضافة إلى ذلك، أنشأت 12 لجنة تقنية تعمل بطريقة مشابهة للوزارات، وتغطّي المجالات التالية: التعليم، والخدمات العامة والبلديات، والصحة، والاقتصاد، والأمن الداخلي، والدفاع، والمنظمات والشؤون الإنسانية، والمالية، والعدالة الاجتماعية، وشؤون المرأة، وأسر الشهداء، والعلاقات العامة<sup>175</sup>.

وأنشأت كذلك لجنة خارجية واحدة هي لجنة الإدارة المحلية المسؤولة عن إنشاء مجالس على جميع المستويات: القرى، البلديات والبلدات، والمدن/المناطق. وعادةً ما تجتمع اللجنة مع شخصيات محلية بارزة وتعمل معها على إنشاء مجالس تمثيلية. وبحسب ما أفاد به أعضاء الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور، تمّ إنشاء 34 مجلساً فرعياً في المناطق التي تسيطر عليها قوات سوريا الديمقراطيّة في دير الزور. وأنشئت خمسة من هذه المجالس على مستوى المدن أو النواحي، في جزيرة وكسرة والبصيرة وذيبيان والصور، تشرف على المجالس الـ 29 المُتبقية التي أنشئت على مستوى النواحي أو الأحياء. فعلى سبيل المثال، يشرف مجلس جزيرة على أربعة مجالس فرعية في جزيرة بو حميد، وجزيرة ميلاج، وجزيرة بو شمس، وجزيرة الشطي<sup>176</sup>.

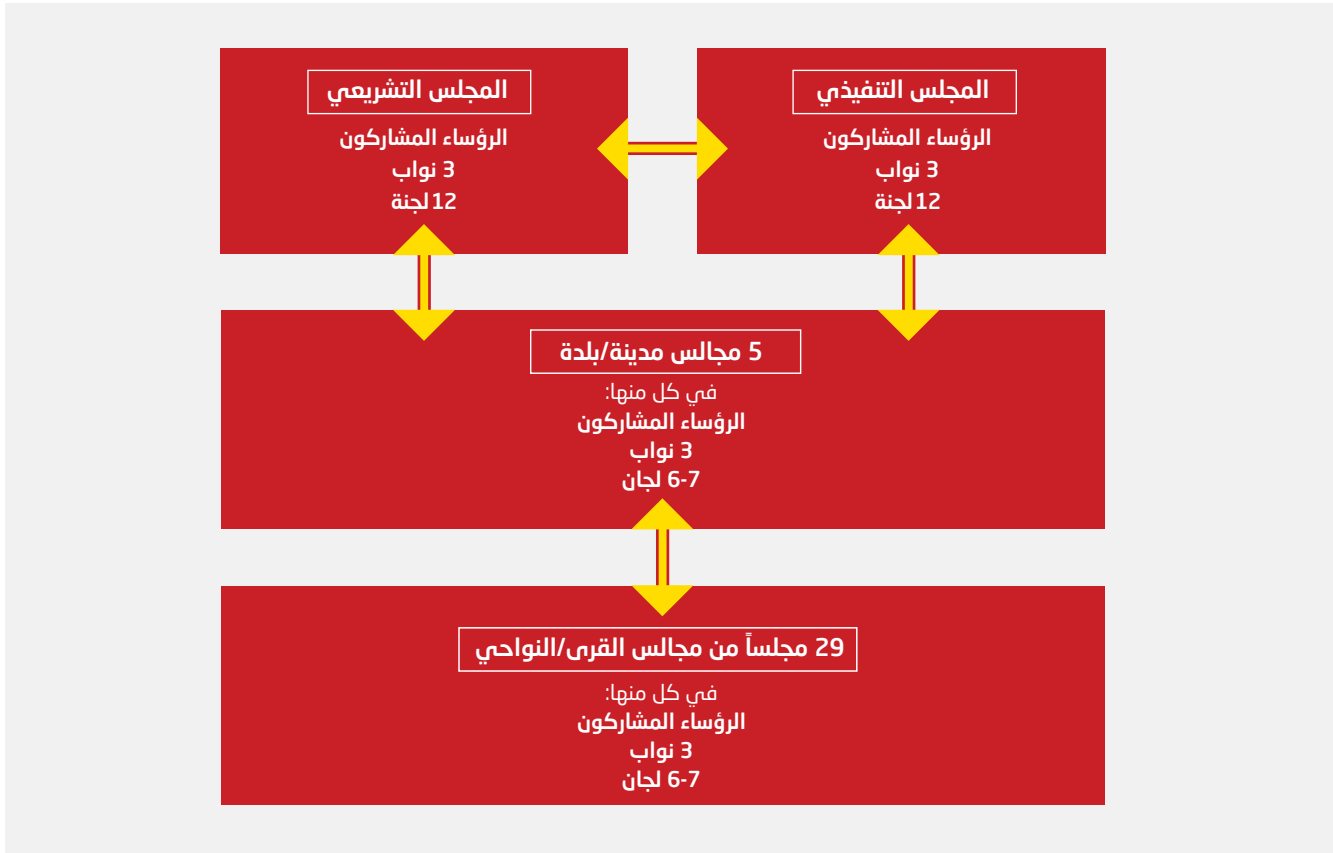
إنشاء المجالس المدنيّة في دير الزور، وأفيد أنهم يتّخذون جميع القرارات الرئيسيّة الاستراتيجية والمُتعلّقة بالسياسات. في المقابل، يتمتّع أعضاء الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة لدير الزور بصلاحيات محدودة تقتصر على التعامل مع القضايا والقرارات اليومية الروتينية. في حين أنّ للإدارة المدنيّة الديمقراطيّة لدير الزور قنواتها الرسميّة للتنسيق مع مجلس الإدارة الذاتيّة الاتحاديّة، فإن الشبكة غير الرسميّة الكادروس، التي ترتبط بجميع مجالات ومستويات الإدارة الذاتية، تبدو مركز مناقشة واتخاذ القرارات الاستراتيجية<sup>181</sup>.

ونظرياً، يتعيّن على أعضاء الكادروس أن يعملوا كمستشارين متخصصين لمساعدة المجالس المحليّة على تأسيس نفسها وتزويدها بالدعم التقني اللازم لتحسين قدرتها الإدارية. ولهذه الغاية، عادةً ما يُسند إلى كل من المجالس المختلفة، ولجانها، وهيئاتها التنفيذية، حسب الحاجة، واحد أو اثنان من أعضاء الكادروس. وتشتمل مسؤولياتهم على المساعدة في تصميم مشاريع المجلس وتنفيذها وتيسير التنسيق مع المجالس الأخرى والإدارة المستقلة. ووفقاً لمسؤولين في قوات سوريا الديمقراطيّة، يُصار تدريجياً إلى الاستغناء عن

تُعتبر أساسيّة لعملها، والتي تشمل عادةً: التعليم، والخدمات، والصحة، والاقتصاد (أو لجنّتها الفرعيّة للزراعة)، والأمن الداخلي، والعدل (أو لجنّته الفرعيّة للمصالحة)، وشؤون المرأة. ولكل مجلس أن يتّخذ القرارات المتعلّقة بالتّاحية (المنطقة) التي يتحمّل مسؤوليّتها، لكن في الواقع يبدو الحكم مركزياً إلى حدٍ كبير، إذ يتعيّن الحصول على موافقة المجالس الأعلى مستوىً على جميع القرارات الصادرة قبل تنفيذها. فعلى سبيل المثال، إذا أرادت منظمة غير حكومية العمل في بلدة صور في ريف دير الزور، عليها التقدّم بطلب للحصول على تصريح من مجلس البلدة أو المدينة. وبعد تقديم المعلومات المطلوبة، يُحيل مجلس المدينة الطلب إلى دير الزور، الذي يرسله بدوره إلى المكتب المركزي للشؤون الإنسانية على المستوى الاتحادي الذي يتّخذ القرار المناسب ويُعيد إرساله عبر القنوات نفسها<sup>180</sup>.

وأكدت مصادر متعدّدة أن هيكلاً غير رسمي ظل يعمل في كواليس هيكل الحوكمة الزمميّة في الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة لدير الزور، ويضم أفراداً أكراداً معروفين باسم الـ "كادروس"، وهم تاريخياً جزء من الدائرة الداخلية لحزب الاتحاد الديمقراطي. وقد أدّى الكادروس أدواراً أساسية في

**الشكل 5.** الهيكل التنظيمي للإدارة المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور



المحلية الوحيدة العاملة في الإدارة المدنية الديمقراطية لدير الزور. وفي حين أنّ قوات سوريا الديمقراطية هي الجهة الفاعلة الرئيسية في الخطوط الأمامية وفي المناطق العسكرية، تقوم قوات الأمن الداخلي بدوريات في المناطق الحضرية وبين المدن، وتعمل أحياناً كقوات مساعدة لقوات سوريا الديمقراطية التي تُغطّي المراكز الأمنية في الخط الثاني في أوقات الاشتباكات. وتعقد قوات سوريا الديمقراطية وقوات الأمن الداخلي اجتماعات تنسيق ميدانية منتظمة مع لجنّتي الدفاع والأمن الداخلي في المجالس التنفيذية للإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور. ووفقاً لأعضاء الإدارة المدنية، يحول فاصل قوي دون تدخل القوات المسلّحة في عمل المجالس المحلية<sup>185</sup>. ولكن تشير المصادر المحلية إلى أنّ القوات العسكرية والمسلّحة تمكّنت من السيطرة على القرارات الاستراتيجية للمجالس المحلية من خلال شبكة الكادروس غير الرسمية، التي يشغل الكثير من أعضائها مناصباً بارزة في تلك القوات. كما أفادت المصادر نفسها أنّ الأفراد المُجندين في هذه المؤسّسات المسلّحة قد عمدوا إلى استخدام مناصبهم لتحسين فرص حصولهم على الخدمات، إما لأنفسهم أو لشبكاتهم الزبائنية. غير أنّ هذه الممارسات لا تبدو منهجية أو من الممارسات التي تعاقب عليها المؤسّسات المعنية<sup>186</sup>.

#### 4 | المشاركة المحلية والالتزام بالشفافية والمساءلة

يُشكّل بناء عملية تشاركية لصنع القرار من القاعدة إلى القمة أحد المبادئ الأساسية للإدارة الذاتية. ويُشيد نموذج الحوكمة القائم بجهوده في تمكين القاعدة الشعبية وحق المواطنين في المشاركة في عمليات صنع القرار على المستوى المحلي. وقد اعتُبرت المجالس المُنتخبة في المُجتمعات المحلية/البلديات مساحات فاعلة للمشاركة المحلية. غير أنّ المؤهلات الديمقراطية لهذه الكيانات باتت موضع شك. ففي كثير من الأحيان، يتبيّن أنّ أعضاء المجالس قد تم تعيينهم وليس انتخابهم. كما أنّ التأثير الكبير الذي يمارسه الكادروس على صنع القرار المحلي يُلقي بظلاله على شفافية هيكل الحوكمة المحلية وإمكانية إخضاعها للمساءلة. وقد أتاحت الاجتماعات العامة قدراً من المشاورات المجتمعية بين الشخصيات القبلية المحلية أو وُجّهات المُجتمعات المحلية، ما ساهم في تيسير إبلاغ الاحتياجات إلى أصحاب السلطة المعنيين. لكن هذه الاجتماعات تبدو في معظمها جهوداً مُخصّصة تُبذل استجابةً لمسألة محدّدة ولا توفر في الواقع حيزاً مناسباً لمُشاورات شاملة أو مناقشات بشأن السياسات<sup>187</sup>. كما أنّ أعضاء المجلس عموماً يفتقرون إلى الخبرة الإدارية والمعرفة التقنيّة، ولا يمكنهم بالتالي ضمان إدارة ومراقبة شؤون المجلس بفعاليّة.

دور الكادروس حيث تتولّى المُجتمعات المحلية مسؤولية متزايدة عن إدارة شؤونها الخاصة؛ ولكن، تشير الأبحاث إلى وجود علامات قليلة فقط تُؤكّد حدوث ذلك فعلياً. ومن الناحية العمليّة، يستخدم الكادروس مناصبهم غير الرسمية للتحكم بالقرارات الرئيسية ضمن الإدارة المدنية الديمقراطية لدير الزور<sup>182</sup>.

وفي ما يرتبط بالعلاقات القائمة بين مديريات الخدمات والمجلس التنفيذي، تخضع المديريات لسلطة اللجنة المعنية في المجلس، وترفع إليها التقارير مباشرةً. وتتمتع مديريات الخدمات والمكاتب التنفيذية الأخرى بدرجة مُعيّنة من الاستقلالية في تصميم مشاريعها الخاصة، والتي لا يمكن تنفيذها إلا بعد الموافقة عليها من قبل السلطات العليا داخل المجلس. وبحكم دوره في توفير التمويل، يمارس المجلس سلطة كبيرة على هذه الكيانات. فعلى سبيل المثال، لتقديم طلب الحصول على التمويل، تنظّم مديريّة المياه اجتماعات منتظمة شهرية أو نصف شهرية مع ممثلي مختلف البلديات ومراكز الخدمات ومحطات المياه. وبعد مناقشة حاجاتهم التشغيلية ومشاريع الصيانة أو التطوير التي حدّدوا الحاجة لها في منطقة مُعيّنة، تختار المديريّة عدداً من المشاريع لتُمولها، ثم ترفعها إلى لجنة الخدمات والبلديات التي تناقشها وتقدّمها بدورها إلى الإدارة المدنية الديمقراطية لدير الزور التي تُناقشها أيضاً ثم تُحيلها إلى الإدارة المستقلّة. تستعرض الإدارة المقترحات وتحدّد المشاريع المُزمع تمويلها، على أساس الأولويات والأموال المتاحة، ومقدار الأموال التي ستخصّص لهذه المشاريع، وبعدها، تُبلّغ المديريّة بالقرار المُتخذ من خلال القنوتات المعنية. يدلّ هذا المثال بوضوح على أنّ للمديريّة قدرة على تصميم مشاريعها وبرامجها على أساس الطلب، غير أنّ قدرتها على تنفيذها تبقى رهناً بموافقة الجهات العليا وتمويلها<sup>183</sup>.

وفي ما يتعلّق بالتوظيف، يقوم المجلس التنفيذي بترشيح كبار موظفي الخدمة المدنية وممثلي اللجان على المستوى الإقليمي، مثل الإدارة المدنية الديمقراطية لدير الزور، ثم يوافق عليها المجلس التشريعي. ولكن من الناحية العمليّة، يسود شعور عام بين المراقبين المحليين والخارجيين بأنّ جميع المناصب العليا يتم اختيارها من قبل جهات فاعلة محلية تابعة لحزب الاتحاد الديمقراطي وحزب العمال الكردستاني. وفي حين أنّ تعيين الموظفين الإداريين يجب أن يتمّ عبر الإعلان العام، وفقاً لبعض المصادر المحلية، فيبدو أنّ الكادروس، بالإضافة إلى المجالس العليا، يضطلعون بدور هام في عمليّة التوظيف<sup>184</sup>.

#### 3 | استقلالية الإدارة المحلية بقيادة مدنيّة

إلى جانب قوات سوريا الديمقراطية، تشكّل قوات الأمن الداخلي، وهي عبارة عن هيكل أمني شامل، القوة المسلّحة



وأولويات الإدارة المستقلة. بعبارة أخرى، تقدّم الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور اقتراح المشاريع التي تشتدّ الحاجة إليها في المناطق الخاضعة لولايتها، وتستعرض الإدارة المستقلّة المقترحات المقدّمة، فتحدّد المشاريع المُزمع تمويلها والميزانيّة التي ستخصّص لها.

وتتأثّر إيرادات الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور من الضرائب المحليّة المباشرة وغير المباشرة. لكن في ظلّ تدني جودة الخدمات المقدّمة، ونقص فرص العمل وارتفاع معدلات الفقر، فإنّ فرض الضرائب أو تحصيل الرسوم من السكان المحليين صعب للغاية<sup>191</sup>. وبالتالي، يبقى مصدر التمويل هذا محدوداً نوعاً ما، لذا تعتمد الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة إلى تحصيل الإيرادات من الضرائب المفروضة على الشركات الكبرى من خلال رسوم التسجيل. لكن يبدو أنّ كيفية تخصيص الأموال المُجمعة تُحدّد على المستوى المركزي من قِبَل الإدارة المستقلة. وعلى الرُغم من تقديم منح إنمائيّة من مختلف الجهات الفاعلة الإنسانيّة والدول لإعادة تأهيل أنابيب الصرف الصحي وتركيب وحدات صحية ومضخات مياه وخزانات وغير ذلك، فلم يتلقَ أيّ من المسؤولين الذين تمت مقابلتهم تمويلاً كبيراً من أيّ جهة مانحة، بما في ذلك الأمم المتحدة<sup>192</sup>. كما وأثارت حقول النفط في دير الزور جدلاً كبيراً لأنها تدار مباشرة من قبل الإدارة المستقلة من خلال الكادروس، وهم بدورهم يُخصّصون الأموال للمناطق الاتّحاديّة المُختلفة والمجالس التي تُديرها<sup>193</sup>.

وقد اعتُبرت المجالس المُنتخبة في المجتمعات المحليّة/البلديات مساحات فاعلة للمشاركة المحليّة. غير أنّ المؤهلات الديمقراطيّة لهذه الكيانات باتت موضع شك. ففي كثير من الأحيان، يتبيّن أنّ أعضاء المجالس قد تم تعيينهم وليس انتخابهم

ويخضع أداء المجالس والهيئات التنفيذية للمراقبة داخلياً من خلال القنوات الرسمية. ويبدأ هذا التهج من القمة إلى القاعدة على مستوى المجلس التشريعي المكلف بمراقبة عمل المجلس التنفيذي ولجانه وهيئاته التابعة من خلال الاجتماعات الشهرية. وبدوره يُشرف المجلس التنفيذي على عمل لجانه وكياناتها الخدميّة عبر إجراء اجتماعات على أساس شهري أو نصف شهري. وأخيراً، تقع على عاتق اللجان مسؤوليّة الإشراف على عمل هيئاتها التنفيذية خلال الاجتماعات التي تُعقد أسبوعياً أو كل أسبوعين. وإضافةً إلى هذه الآليات، تُشير التقارير إلى وجود لجنة مركزيّة للرّقابة والتفتيش تُعنى بجهود الوساطة الرامية إلى تسوية النزاعات وحلّ المشاكل، بدلاً من التركيز على مساءلة الكيانات<sup>188</sup>. وبشكل عام، لا يشارك المدنيون مباشرة في مراقبة عمل المجلس لأنهم لا يستطيعون الحصول على مثل هذه المعلومات اللازمة لتأدية هذا الدور. وينطبق الأمر نفسه على وُجّهاء المدينة الذين يركّزون، كما ذكر أعلاه، على مناقشة المسائل المتعلّقة بالخدمات. ولكن يبرز نقص كبير تحديداً في شفافية عمل المجلس، إذ أنّ الجانب المالي لعمله يبقى محجوباً عن السكان<sup>189</sup>.

## 15 | التمويل واللامركزيّة الماليّة

تعتمد الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور على مخصّصات التمويل التي تتلقاها من الإدارة المستقلة، والتي تغطي فئتين من النفقات<sup>190</sup>: أولاً تكلفة تسيير أعمال الإدارة التي تشمل رواتب الأشخاص الذين عينتهم الإدارة، ولجانها، والهيئات الفرعيّة، والهيئات الأخرى التابعة لها؛ وثانياً، تكلفة المشاريع التنمويّة التي تُنفّذها الإدارة المدنيّة، بما في ذلك مشاريع البناء وإعادة التأهيل مثل إصلاح الطرقات، وإعادة تأهيل محطات الكهرباء والمياه، والمخابز وغيرها. وتُحدّد الميزانيّة الواجب تخصيصها للفئة الثانية على أساس الاحتياجات المتغيّرة والموارد الماليّة



المصدر: Istock, photo credit: Joel Carillet

V

# الاستنتاجات الرئيسية



المصدر: ugurhan, Istock

## تُظهر

النتائج المُستخلصة من هذا المسح الأساسي لُنُظُم الحوكمة المحلية تبايناً واضحاً في النهج المتبعة لإنشاء المجالس المحلية، والهيكل التنظيمية للسلطات المحلية، والديناميات السائدة بين المركز والأطراف، والقدرة على جمع الإيرادات. وتُوفّر الجداول الواردة في المرفق مقارنةً مُبسطةً لهذه النُظُم. والأهم أنّ التحليل يخلص إلى ظهور أنماط جديدة من نُظُم الحوكمة المحلية في سائر أنحاء الجمهورية العربية السورية. وتُشير الدلائل تحديداً إلى التمييز الحاصل بين المجالس التمثيلية المحلية والمكاتب التنفيذية، على الرُغم من أنّ التمييز في الأدوار والمهام والسلطات ما زال غير كافٍ وغير قائم على

### وتفتقر هيكل الحوكمة المحلية

### المدنية في جميع أنحاء البلاد إلى

### الاستقلالية عن الهياكل الموازية

### النافذة والجهات الفاعلة المسلحة التي

### زاد نفوذها نتيجة سنوات من النزاع

وفي غياب آليات قابلة للتطبيق لإشراك المواطنين على المستوى المحلي، تحوّلت المجتمعات المحلية إلى مزيج من الشخصيات القبلية أو الأسر المرموقة أو بقايا من جماعات المعارضة المسلحة المعنوية بجهود الوساطة، وهي عوامل أسفرت بدورها إلى تضيق الحيز المدني للحشد الجماعي أو التنظيم المجتمعي. وتواجه عملية تقديم الخدمات العامة على امتداد الجمهورية العربية السورية تحديات شتى، كتردي جودة الخدمات والسبل المحدودة أو المُبسّسة في الحصول عليها، وارتفاع تكلفتها، وانعدام آليات استقاء الآراء بشأنها. كما أنّ التخازل في توفير الاستجابة اللازمة من قِبل السلطات المحلية التي تعاني أصلاً نقصاً في الموارد والخبرة الفنية، انعكس في ابتعاد أعضاء المجتمعات المحلية عن هياكل الحوكمة المحلية. وتفتقر هيكل الحوكمة المحلية المدنية في جميع أنحاء البلاد إلى الاستقلالية عن الهياكل الموازية النافذة والجهات الفاعلة المسلحة التي زاد نفوذها نتيجة سنوات من النزاع. وعلى الجانب المالي، يكشف التحليل ميلاً شديداً لدى السلطات المحلية إلى الاعتماد بشكل كبير على التحويلات المركزية أو المصادر الاستراتيجية للإيرادات، بدلاً من فرض الرسوم أو الضرائب.

تُحدّد هذه الدراسة الأساسية ستة أوجه قصور فنية رئيسية تشوب نُظُم الحوكمة المحلية القائمة في أنحاء مختلفة من البلاد، وينبغي الاسترشاد بها لوضع البرامج المستقبلية في هذا المجال. وهي:

**أ** انعدام المساءلة الديمقراطية، إذ أنّ ثلاثة من المجالس المحلية الخمسة المشمولة في هذه الدراسة شكّلت من دون إجراء أي شكل من أشكال الانتخابات. وفي حالات كثيرة، تختار الجهات السياسية المهيمنة والجماعات المسلحة أعضاء المجالس المحلية من القاعدة إلى القمة، بالتشاور مع قادة المجتمع المحلي وممثلي الأسر البارزة. وحتى عند إجراء انتخابات مباشرة أو غير مباشرة، يُفَرِّز المُرشِّحون تبعاً لولائهم للمصالح الأساسية. كما تبين الدراسة أنّ تكوين المجالس كثيراً ما يستبعد النساء والأقليات والفئات الفقيرة<sup>194</sup>. وهو ما يُعدّ قصوراً واضحاً في الحوكمة المحلية الديمقراطية ويبرز الحاجة إلى إجراء انتخابات محلية مُستقبلية حُرّة ونزيهة لتوطيد روابط المساءلة بين المواطنين ومؤسسات الحوكمة على الصعيد دون الوطني. ومن أجل تمثيل الفئات المستبعدة تقليدياً تمثيلاً كافياً، تبرز الحاجة إلى تخصيص حصص (كوتا) في الانتخابات المحلية والهيئات الإدارية لهذه الفئات؛

**ب** لا تتمتع المجالس المحلية بهياكل سياسية متينة، رغم أنّها مسؤولة رسمياً عن إدارة الخدمات العامة في سياقات مُعيّنة. وغالباً ما تنحصر القرارات المُتعلّقة بتصميم

جوانب مؤسسية قوية. وكثيراً ما يُهيمن المحافظون والمكاتب التنفيذية على عملية صنع القرار على المستوى المحلي. كذلك، تبقى قدرة المسؤولين المنتخبين محلياً على مراقبة عملية تقديم الخدمات العامة محدودة للغاية، في ظل غياب التواصل وتبادل المعلومات مع المجالس، وضعف الإمكانيات المتاحة، واستمرار المساءلة الرأسية لمديريات الخدمات أمام الوزارات التنفيذية. ورغم المحاولات الرامية إلى إنشاء هياكل حوكمة تترسّخ في النُظُم الاجتماعية المحلية القائمة، فإنّ الجهود التي تبذلها الجهات المعنية لا تتسم بالفعالية اللازمة، وتميل إلى البقاء على مستوى المحافظات حصراً. فعلى سبيل المثال، يبدو أنّ لجان الأحياء تنشط بشكل متقطع رهناً بحسن نية الحاكم وإرادته أو بقرار الحكومة المركزية، وهي في الواقع غير مُتصلة بالمجالس المحلية على مستوى المدينة. وتتيح لجنة شؤون التنمية إرساء نوع من الألامركزية الأفقية التي تشتد الحاجة إليها، إلا أنّها تعمل تبعاً للحاجة فقط على مستوى المحافظة، وليس على مستوى البلديات. أما في الشمال الشرقي، تستطيع البلديات والنُظُم المحلية الأخرى أن تُشكّل نُظُمًا راسخة محلياً، إلا أنّها تفتقر لاستقلالية السلطات ضمن منظومة الحوكمة المركزية.



المعلومات، والتركيز على تفعيل هذه الهياكل على مستوى المحافظات بدلاً من المستوى المحلي. وفي الواقع، يتعين العمل على ترسيخ مؤسسات الحوكمة المحلية في النظم الاجتماعية من خلال اعتماد اللامركزية الأفقية وإدخال إصلاحات المساءلة الاجتماعية، مثل إتاحة عمليات الشراء المفتوحة والتنافسية، والميزنة على أساس الأداء، والتخطيط والميزنة التشاركيين، ومراقبة أداء المجتمع المدني، وعمليات التدقيق في الأداء الاجتماعي، وغيرها؛

هـ يُعدّ 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. ولهذه الغاية لا بد من تقييم حاجة هذه الجهات إلى القدرات المؤسسية، وإنشاء منصات لتبادل المعارف في مجالي المشاركة وإشراك المجتمع المحلي، على نحو يُتيح الارتقاء على نطاق يتخطى المناطق المحلية. وفي ما يتعلق بالسلطات المحلية، يمكن إدماج أساليب جديدة للإدارة العامة في مجال تقديم الخدمات العامة لدعم وتعزيز المشاركة المستدامة للمواطنين ما بعد الانتخابات؛

و تفتقر عملية تطبيق اللامركزية في السلطات إلى التوازن اللازم. وتُبدل محاولات رسمية لاستحداث أو تنشيط مجالس محلية تفسح مجال التمثيل السياسي على المستوى دون الوطني، رغم أنّ هذه الكيانات تفتقر إلى المؤهلات الديمقراطية الهامة اللازمة. وتقوم الجهات الفاعلة المحلية رسمياً بإدارة الخدمات الإدارية الأساسية، بينما لا تزال اللامركزية المالية مُتخلّفة عن أداء دورها. وفي غياب القدرة على زيادة الإيرادات، تعتمد الجهات الفاعلة المحلية على الربح الاستراتيجي أو التحويلات من المركز لتغطية ميزانياتها، ما يُقوّض قدرتها على تقديم الخدمات. فما لم تُمنح الكيانات المحلية المنشأة حديثاً صلاحيات مالية تُحوّلها تخصيص الأموال في بنود الميزانية أو الاحتفاظ بالإيرادات على المستوى المحلي، فإنّ قدرتها على الاستجابة للاحتياجات الطارئة تبقى معطّلة. بعبارة أخرى، صحيح أنّ النزاع في الجمهورية العربية السورية أتاح تحقيق قدر كبير من اللامركزية على مستوى الإدارة والتمثيل الرسمي، إلا أنّه لم يُساهم بالضرورة في تمكين المؤسسات المحلية. وعليه، لكي تُؤتي الإصلاحات ثمارها، لا بد من اتباع تسلسل دقيق في تحقيق الخطوات الإصلاحية المستقبلية على نحو يوازن بين اللامركزية المالية والإدارية والسياسية.

الخدمات العامة وتقديمها على المستوى المركزي، كما أنّ كثيراً ما تعتمد المستويات الدنيا من الحكومة على عمليات نقل غير تلقائية أو مشروطة من جانب الحكم المركزي. وحتى عندما تُمنح الجهات الفاعلة المحلية هامشاً أكبر من السلطة، فعادةً ما تميل المكاتب التنفيذية إلى السيطرة على عملية صنع القرار على المستوى المحلي. ومع هيمنة الهياكل الموازية التافذة، التي ترتبط أحياناً بالجهات الفاعلة المُسلّحة، كثيراً ما ينحصر دور المجالس المحلية بممارسة مهام تنسيقية محدودة. وفي ضوء مراكز التفوذ ومجموعة القوى هذه، ينبغي إعطاء الأولوية لتمكين المجالس المحلية وتعزيز استقلاليتها في إعداد البرامج المُقبلة؛

ج تفتقر هياكل الحوكمة المحلية إلى القدرات الفنية اللازمة. وقد أدت حركات النزوح الهائل والخسائر في رأس المال البشري أثناء النزاع إلى تقويض قدرة المؤسسات المحلية على أداء وظائفها الاعتيادية. وتُبيّن النتائج أنّ السلطات المركزية تُوظف حالياً مسؤولين محليين رفيعي المستوى، ولا يُمكن للجهات الفاعلة المحلية نفسها أن تشارك في عملية التوظيف إلا في المراكز الدنيا أو الوظائف المُمولة من الخارج. ولم يقتصر ضعف القدرات على الحد من فعالية وكفاءة الخدمات العامة فحسب، بل أيضاً من دور المجالس المحلية في مراقبة عملية توفير وتوزيع الخدمات. وهذا بدوره يفسّر التأثير الكبير للهياكل الموازية التي تساهم بدرجات متفاوتة في توجيه السلطة التي تُمارسها الجهات الفاعلة المحلية. كما يكشف هذا الوضع عن الحاجة إلى بناء قدرات الجهات الفاعلة في مجال الحوكمة المحلية بصورة منهجية؛

د يفرض ضعف الترابط بين المواطنين والسلطات المحلية تحدياً مُلحاً. إنّ جيلاً جديداً من النشاط الشعبي والهياكل الناشئة حديثاً التي تضم المجتمع المدني والجهات الفاعلة في السوق، على مستوى الحوكمة المحلية، أخذت في الظهور في سائر أنحاء البلاد. إلا أنّ هذه التغييرات لا تبرز بنفس القدر في كافة دراسات الحالات الواردة أعلاه. وتعكس أوجه التباين السائدة في مجال الحوكمة المحلية الاختلاف في مدى استعداد أصحاب السلطة للتعامل مع الجهات الفاعلة في المجتمع، وتقبّل المجتمعات المحلية بدورها للتعامل مع الجهات الفاعلة المحلية، والموقف التفاوضي للناشطين المعارضين السابقين، وحجم التقارب بين الجهات الفاعلة القبلية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني. كما أنّ الإمكانية الفعلية لهذه الهياكل الناشئة على الشمول والمساءلة من القاعدة إلى القمة ما زالت غير واضحة، نظراً لانعدام الشفافية، ومحدودية الوصول إلى

# المرفقات

## هيكلية الحوكمة المحلية

| نماذج الإدارة الذاتية بقيادة الأكراد                              | نموذج الحكم المدعوم من تركيا  | نموذج حكومة الإنقاذ بقيادة هيئة تحرير الشام                                  | نماذج الحكومة السورية                      |  |                                    |
|---|---|--|--|--|------------------------------------|
| دير الزور   | جرابلس  | الأتاب   | طفس  | الثل   |                                    |
| المجلس التشريعي<br>المجلس التنفيذي                                | مجلس الإدارة المحلية<br>اللجنة الدائمة  | المجلس المحلي<br>اللجان المختصة  | المكتب التنفيذي<br>لمجلس المدينة           | المكتب التنفيذي<br>لمجلس المدينة<br>لجان الأحياء | <b>نظم الإدارة المحلية</b>         |
| إدارة مدنية ديمقراطية   | مجلس الإدارة المحلية  | المجلس المحلي  | مجلس المدينة                               | مجلس المدينة                                     | <b>نوع المجلس المحلي</b>           |
| المجلس التشريعي: 151 عضواً  | 20 عضواً  | 15 عضواً   | 13 عضواً                                   | 25 عضواً   | <b>عدد الأعضاء في مجلس المدينة</b> |
| انتخب من قبل الجمعية التأسيسية المعنية والتي تضم الوجهاء المحليين | اختاره ممثلون عن المجموعات المسلحة غير الحكومية والقبائل والحكومة المؤقتة في العام 2017 | تم اختيار أعضاء المجلس من قبل قادة المجتمع والمخاتير المعيّنين في العام 2019 | تشكل في تشرين الأول/أكتوبر 2019 (بالتركية) | انتخب في العام 2018                              | <b>آلية التأسيس</b>                |
| مكتب رئاسة الجمهورية  | انتخابات داخلية   | هيئة تحرير الشام   | حزب البعث والأجهزة الأمنية                 | حزب البعث  | <b>اختيار المناصب في المجلس</b>    |
| المجلس التنفيذي   | اللجنة الدائمة  | المجلس المحلي  | المكتب التنفيذي                            | المكتب التنفيذي                                  | <b>الإسم</b>                       |
| تنفيذ القوانين والقرارات والمراسيم الصادرة عن السلطة التشريعية    | اتخاذ القرارات التنفيذية  | التنسيق  | إدارة تقديم الخدمات                        | تنفيذ خطط المجلس                                 | <b>المسؤولية</b>                   |
| مكتب رئاسة الجمهورية + 12 من اللجان الفنية                        | 7 أعضاء   | غير معروف  | غير معروف                                  | 6 أعضاء  | <b>الأعضاء والهيكل</b>             |
| الكادروس  | المستشارون الأتراك  |  | اللجنة                                     | لجنة شؤون التنمية                                | <b>أجهزة موازية</b>                |
| قوات سوريا الديمقراطية وعناصر قوى الأمن الداخلي                   | الفصائل المدعومة من تركيا   | الكتيبة الأمنية لهيئة تحرير الشام  | جماعة البردان المسلحة                      | وكالة الاستخبارات السياسية                       | <b>الجهات الأمنية المسيطرة</b>     |



## ديناميات القوّة: السلطة المحلية مقابل السلطة المركزيّة

| نموذج الإدارة الذاتية بقيادة الأكراد  | نموذج الحكم المدعوم من تركيا   | نموذج حكومة الإنقاذ بقيادة هيئة تحرير الشام  | نماذج الحكومة السورية  |  |   |
|---|--|--|--|--|---|
| دير الزور   | جرابلس   | الأتاب   | طفس  | الثل   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>يعمل المجلس التنفيذي بشكل مستقل عن المجلس التشريعي؛</li> <li>تراقب مديريات الخدمات المحلية عمليات تقديم الخدمات وترفع تقاريرها إلى المجلس التنفيذي؛</li> <li>تكتفي مديريات الخدمات المحلية بتصميم المشاريع الخاصة بها؛</li> <li>توافق الإدارة المدنيّة الديمقراطيّة في دير الزور على قرارات المجالس الفرعيّة.</li> </ul> | <p>يمارس المجلس سلطته على المكاتب التنفيذيّة المحلية.</p>  | <p>يَتَسَقَّ المجلس المحليّ الخدمات العامة الأساسية، ولكنّه يمارس سلطات محدودة على مديريات الصحة والتعليم والزراعة.</p>  | <p>توازن القوى بين الدور الرسمي لمجلس المدينة وسلطة الأمر الواقع للجنة؛</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>المكتب التنفيذي يؤثر على مجلس المدينة؛</li> <li>تسمح لجنة شؤون التنمية بالمشاركة المجتمعية.</li> </ul>  | <p><b>العلاقات على المستوى المحلي</b></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>الكادروس يقومون بعملية صنع القرار بحكم الواقع؛</li> <li>تقوم المجالس المحلية بإدارة المهام اليومية؛</li> <li>توافق الإدارة المستقلة على مشاريع مختارة للتمويل.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>تقدم تركيا الدعم المالي والتقني؛</li> <li>يشارك مستشارو غازي عنتاب بشكل كبير في صنع القرارات على المستوى المحلي.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>الحكومة المركزيّة توافق على مشاريع للمجلس المحلي والمديريات التنفيذيّة المحلية؛</li> <li>يتواصل المجلس المحلي مع المركز بشأن الثغرات والاحتياجات في مجال الخدمات العامة؛</li> <li>تشرف لجان المتابعة والمخاتير على عمل المجلس ويرفعون التقارير إلى المركز.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>الجهات الفاعلة المركزيّة توجه عملية صنع القرار في مجلس المدينة؛</li> <li>تعمل روسيا كوسيط بين اللجنة والمركز</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>يُوافق المحافظ على الخطط والقرارات؛</li> <li>توافق الوزارات على الميزانيات المقترحة؛</li> <li>يُوافق المحافظ على اتصال المجلس بالمديريات أو الوحدات الإدارية المحلية الأخرى.</li> </ul> | <p><b>العلاقة مع المركز</b></p>           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>تتأثر المناصب العليا بحزب الاتحاد الديمقراطي وحزب العمال الكردستاني؛</li> <li>يتأثر الموظفون الإداريون بالكادروس.</li> </ul>   | <p>يتم التوظيف محلياً بعد الموافقة على التمويل.</p>  | <p>يُعَيِّن الأشخاص في المناصب العليا من قبل وزارة الإدارة المحلية والخدمات؛</p> <p>يتمّ التعاقد مع التكنوقراط من خلال إعلانات عمل عامة محلية.</p>   | <p>غير معروف</p>   | <p>تتأثر المناصب العليا بمجلس المحافظة والأجهزة الأمنية. ويتم تحديد الوظائف المحلية الممولة من المانحين من قبل مجلس المدينة.</p>   | <p><b>التوظيف</b></p>                     |

## المشاركة المحلية والشفافية والمساءلة

| نموذج الإدارة الذاتية بقيادة الأكراد   | نموذج الحكم المدعوم من تركيا  | نموذج حكومة الإنقاذ بقيادة هيئة تحرير الشام  | نماذج الحكومة السورية  |  |                            |
|--|---|--|--|--|----------------------------|
| دير الزور  | جرابلس  | الأتاب   | طفس  | الثل   |                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ليات المراقبة من القمة إلى القاعدة للجهات الفاعلة في الحوكمة المحلية حسب المستويات العليا؛</li> <li>• يراقب الكادروس عملية صنع القرار المحلي وتقديم الخدمات العامة.</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• يشرف المستشارون الأتراك على العمل اليومي للجهات الفاعلة في مجال الحوكمة المحلية؛</li> <li>• مديريات الخدمات العامة المحلية ترفع تقاريرها إلى مجلس المدينة؛</li> <li>• رفع التقارير المالية إلى حكومة تركيا.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• لجان المتابعة ومديريات الخدمات في حلب تراقب الجهات الفاعلة المحلية من القمة إلى القاعدة.</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• المساءلة الهرمية بين المكتب التنفيذي المحلي من جهة والمحافظين من جهة أخرى؛</li> <li>• مديريات الخدمات العامة المحلية ترفع تقاريرها إلى الوزارات التنفيذية المعنية؛</li> <li>• يتمتع المركز بالسلطة على مجلس المدينة.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• المساءلة الهرمية بين المكتب التنفيذي المحلي من جهة والمحافظين من جهة أخرى؛</li> <li>• مديريات الخدمات العامة المحلية تقدم تقاريرها إلى الوزارات التنفيذية المعنية؛</li> <li>• يتمتع المركز بالسلطة على مجلس المدينة.</li> </ul> | <b>المساءلة العامودية</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• يمارس المجلس التشريعي الرقابة على المجلس التنفيذي واللجان التابعة له المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة؛</li> <li>• تركز لجنة الرقابة والتفتيش، بصفتها هيئة متخصصة، على الوساطة لتسوية النزاعات.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• المجلس واللجنة الدائمة يراقبان معاً عملية تقديم الخدمات العامة.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• سلطة محدودة على الخدمات العامة الخاضعة لسيطرة الحكومة المؤقتة (الصحة والتعليم والزراعة).</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• سلطة محدودة لمجلس المدينة بسبب هيمنة المكتب التنفيذي وسلطة اللجنة على الأرض.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ممارسة محدودة للسلطة من قبل مجلس المدينة؛</li> <li>• يسيطر المكتب التنفيذي على صنع القرار المحلي ويُعطل قدرة المجلس على المراقبة.</li> </ul>  | <b>سلطة المجلس المحلية</b> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• لا توجد آلية رقابة قائمة، ويعتمد السكان بشكل فردي على القبائل ووجهاء المجتمعات المحلية لتلبية الاحتياجات.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• لا توجد آلية رقابة قائمة، ويعتمد السكان بشكل فردي على القبائل لتلبية الاحتياجات.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• لا توجد آلية لمراقبة المجالس المحلية، ويعتمد السكان بشكل فردي على الطوائف للتوسط في العلاقات مع المجلس المحلي.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• يعتمد السكان على اللجنة لمراقبة عمل المجلس وتقديم الخدمات العامة.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• يشارك السكان في صنع القرار بشأن بعض المشاريع من خلال لجنة شؤون التنمية المرتبطة بمكتب المحافظ.</li> </ul>   | <b>المساءلة الاجتماعية</b> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• انعدام تبادل المعلومات.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• انعدام الثقة ونقص في تبادل المعلومات.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• انعدام الثقة ونقص في تبادل المعلومات.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• تبادل المعلومات بحكم الأمر الواقع مع اللجنة.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• نقص في تبادل المعلومات.</li> </ul>  | <b>الشفافية</b>            |

## اللامركزية المالية

| نموذج الإدارة الذاتية بقيادة الأكراد  | نموذج الحكم المدعوم من تركيا   | نموذج حكومة الإنقاذ بقيادة هيئة تحرير الشام  | نماذج الحكومة السورية   |   | الثقل                          |                        |
|---|--|--|---|---|--------------------------------|------------------------|
|   |  |  | الأتاب  | طفس   |                                |                        |
|   | <b>دير الزور</b>   | <b>جرابلس</b>  |   |   |                                |                        |
| تعتمد اعتماداً كبيراً على التحويلات من الإدارة المستقلة وتمويل المانحين للمشاريع.   | تعتمد اعتماداً كبيراً على معبر جرابلس الحدودي مع تركيا والتحويلات من تركيا في الحصول على الرواتب والخدمات العامة.  | تعتمد نوعاً ما (بشكل مُعتدل) على التحويلات من المركز.  | تعتمد اعتماداً كبيراً على التحويلات من وزارة الإدارة المحلية.   | تعتمد اعتماداً كبيراً على التحويلات من وزارة الإدارة المحلية.   | <b>مركزية</b>                  |                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>رسوم محلية محدودة وضرائب مباشرة/غير مباشرة؛</li> <li>الرسوم على الشركات الكبرى؛</li> <li>إيرادات من حقول النفط.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>رسوم محلية محدودة وضرائب مباشرة/غير مباشرة؛</li> <li>إيرادات الضرائب على مصانع تكرير النفط والكسارات بدائية الصنع.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>الإيرادات المتأتية من تأجير المرافق المحلية؛</li> <li>تبليغ الرسوم والضرائب المحلية أقل من 40 في المائة من الميزانية؛</li> <li>رسوم لمرة واحدة أو ضرائب للتسجيل.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>رسوم وضرائب محلية محدودة؛</li> <li>تجمع لجنة التفاوض الأموال اللازمة للخدمات.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>رسوم وضرائب محلية محدودة؛</li> <li>التمويل الجماعي من خلال لجنة شؤون التنمية.</li> </ul> | <b>تجمع على المستوى المحلي</b> | <b>مصادر الإيرادات</b> |
| قدرات مُنخفضة.  | قدرات مُنخفضة.   | قدرات مُتوسطة.   | قدرات مُنخفضة.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>فرض الضرائب قسراً؛</li> <li>صعوبات في تحصيل الضرائب.</li> </ul>                          | <b>القدرة على فرض الضرائب</b>  |                        |



- rebels and families leave another town near Damascus. *Reuters*. December 2. Available at <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-al-tal/syrian-rebels-and-families-leave-another-town-near-damascus-idUSKBN13R27A>.
- Manor, James (1999). The Political Economy of Democratic Decentralization. In *Directions in Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Myerson, Roger B. (2011). Rethinking the Fundamentals of State-building. PRISM 2, No. 2. Available at [http://isndemo.atlasproject.eu/asset\\_demo/file/13ffc018-097e-4fd0-8c63-a3de8225c50e/d3b1d8a9-ecb6-4063-8b13-c4177bf822c0/Chapter7.pdf](http://isndemo.atlasproject.eu/asset_demo/file/13ffc018-097e-4fd0-8c63-a3de8225c50e/d3b1d8a9-ecb6-4063-8b13-c4177bf822c0/Chapter7.pdf).
- Nofal, Walid, (2019). "Why do the residents of southern Syria pay for public services, One Year after the Reconciliation?" Syria Direct, June 20th, 2019. Available at <https://syriadirect.org/news/one-year-after-reconciliation-why-are-southern-syria%E2%80%99s-residents-paying-out-of-pocket-for-public-services/>.
- Oates, Wallace E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. OECD. Multi-level Governance Studies. OECD Publishing, Paris.
- Ouaid, Mohamad, (2013). The battle of 'Tawheed Al-Soufouf' liberates Tafas and its surroundings, and calls for moving the prosecution for the killing of Al-Aboud. *Zaman al-Wasl*, October 30. Available at [https://www.zamanalwsl.net/news/article/42583\\_\(Arabic\)](https://www.zamanalwsl.net/news/article/42583_(Arabic)).
- Porteous, Tom and others (2011). 'We've Never Seen Such Horror': Crimes against Humanity by Syrian Security Forces. Human Rights Watch. Available at <https://www.hrw.org/report/2011/06/01/weve-never-seen-such-horror/crimes-against-humanity-syrian-security-forces>.
- Rodden, Jonathan (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, vol. 36, No. 4, pp. 481-500.
- Smith, Brian C. (1985). Decentralization: the Territorial Dimension of the State. London: G. Allen and Unwin.
- Sujarwoto, Sujarwoto (2017). Why decentralization works and does not work? A systematic literature review. *Journal of Public Administration Studies*, vol. 2, No. 1. Available at <http://dx.doi.org/10.21776/ub.jpas.2017.002.01.1>.
- Syrian Arab News Agency (SANA) (2018). Syrian Army Enters Tafas City in Daraa Countryside and Hoists National Flag over It. July 12. Available at <https://sana.sy/en/?p=142186>.
- The Syria Report (2011). "Syria Doubles the Number of Towns and Local Councils". The Syria Report.
- \_\_\_\_\_ (2017b). Post-ISIS Governance in Jarablus: A Turkish-led Strategy. Chatham House. Available at <https://www.chathamhouse.org/publication/post-isis-governance-jarablus-turkish-led-strategy>.
- \_\_\_\_\_ (2019a). Punishing Syrian public servants in former rebel areas will only bring more division (October 24). Middle East Eye. Available at <https://www.middleeasteye.net/opinion/punishing-syrian-public-servants-former-rebel-areas-will-only-bring-more-division>.
- \_\_\_\_\_ (2019b). Cutting Aid to Syria's Idlib May Be the Easy Choice for Western Donors, But It's Not the Right One. *Syndication Bureau*. Available at <https://syndicationbureau.com/en/cutting-aid-to-syrias-idlib-may-be-the-easy-choice-for-western-donors-but-its-not-the-right-one/>.
- Hallaj, Omar Abdulaziz, (2017). Geographies of Absence: Radicalization and the Shaping of the New Syrian Territoriality, *New England Journal of Public Policy*, vol. 29, Issue 1, art. 10. Available at <http://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol29/iss1/10>.
- Heijke, M. and D. van den Berg (2011). Dynamics between Decentralisation and Peace Building. IKV Pax Christi and VNG International. Available at <http://www.kpsrl.org/browse/download/t/dynamics-between-decentralisation-and-peace-building>.
- Horowitz, Donald L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- Jerit, Jennifer (2008). Issue Framing and Engagement: Rhetorical Strategy in Public Policy Debates. *Political Behavior*, vol. 30, Issue 1, pp. 1-24.
- Katramiz, Tarek and others (2020). Local Implementation of the 2030 Agenda in the Arab World: Addressing Constraints and Maximising Opportunities. UNU Policy Brief, No. 19.
- Kauzya, John-Mary (2003). Local Governance Capacity-building for Full-range Participation: Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries. Discussion Paper No. 33. New York: UNDESA.
- Kodmani, Bassma (2019). A Safe Path for Democratic Decentralization in Syria. Arab Reform Initiative.
- Kulipossa, Fidelx P. (2004). Decentralization and Democracy in Developing Countries: An Overview. *Development in Practice*, vol. 14, No. 6, pp. 768-779. Available at [https://www.jstor.org/stable/4030022?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/4030022?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Lijphart, Arend and others (1993). Separation of Powers and Cleavage Management. In Weaver, K. and B. Rockman (eds.). *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Makieh, Kinda, Angus McDowall and Kevin Liffey (2016). Syrian



أجرى المؤلفون مقابلات افتراضية مع الأفراد التالية أسماؤهم:  
 إبراهيم عبد الحسين، مدير مسؤول عن برنامج بناء القدرات في منظمة  
 بيتنا سوريا، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 أحمد، محلل سوري، أيلول/سبتمبر 2019.  
 أحمد، صحفي سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 إلهام، معلمة في دير الزور، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 أيمن الدسوقي، المحلل السوري في مركز عمران، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 بشار، رئيس مجلس مدينة الأتارب، أيلول/سبتمبر 2019.  
 حسن، باحث سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 رامي، باحث سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 زكي محشي، باحث سوري في المركز السوري لبحوث السياسات، تشرين  
 الأول/أكتوبر 2019.  
 سامر، محلل سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 عبد خليل، رئيس مجلس مدينة جرابلس، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 عصام، ناشط في المجتمع المدني، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 غازي، أحد الوجهاء المحليين، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 غسان يوسف، رئيس مجلس دير الزور المدني نيسان/أبريل 2019.  
 محمد، عضو مجلس مدينة التل، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 محمد، عضو في لجنة التفاوض، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 محمد، محلل سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 مصطفى، ناشط في المجتمع المدني، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
 مهند، ناشط في المجتمع المدني، أيلول/سبتمبر 2019.  
 وليد النوفل، صحفي سوري في سوريا على طول، تشرين الأول/أكتوبر 2019.

United Nations (2015). Security Council Resolution 2254. S/RES/2254 (2015). Available at <http://unscr.com/en/resolutions/2254>.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2000). *Decentralization: Conditions for Success – Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. New York: UNDESA. Available at <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2000%20Decentralization%20Conditions%20for%20Success.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2010). *World Public Sector Report 2010 - Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned*. New York: UNDESA. Available at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan037819.pdf>.

United Nations Development Programme (UNDP) (1999). *Decentralization: A Sampling of Definitions*.

\_\_\_\_\_ (2017a). *Rebuilding Core Government Functions in Fragile and Conflict Affected Settings: Joint Principles for Assessing Key Issues and Priorities*. New York. Available at <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Public%20Administration/rebuilding%20core%20government%20functions%20joint%20principles.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2017b). *An Integrated Framework to Support Local Governance and Local Development*. New York. Available at [file:///C:/Users/779426/Downloads/Integrated\\_Framework\\_LGLD.pdf](file:///C:/Users/779426/Downloads/Integrated_Framework_LGLD.pdf).

USAID (2009). *Democratic Decentralization Programming Handbook*. Washington, D.C. Available at <https://urban-links.org/wp-content/uploads/Democratic-Decentralization-Handbook.pdf>.

Wibbels, Erik (2000). Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *American Journal of Political Science*, vol. 44, No. 4, pp. 687-702.

Willis, Eliza and others (1999). The Politics of Decentralization in Latin American. *Latin American Research Review*, vol. 34, No. 1, pp. 7-56.

Wilson, Robert H. (2006). Governance and Reform of the State, Signs of Progress? *Latin American Research Review*, vol. 41, No. 1. Austin: University of Texas Press. Available at <http://lasa-4.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol41no1/Wilson.pdf>.

World Bank (n.d.). *Decentralization and Subnational Regional Economics: What, Why and Where*. Available at <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

# الحواشي

Katramiz, Tarek and others, 2020. Local Implementation of the 2030 Agenda in the Arab World: Addressing Constraints and Maximising Opportunities. UNU Policy Brief, No. 19. .18

UNDESA, 2000. Decentralization: Conditions for Success – Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. New York: UNDESA. .19

Brinkerhoff, Derick W., 2005. Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes. Public Administration and Development, vol. 25, Issue 1, p. 5. .20

Myerson, Roger B., 2011. Rethinking the Fundamentals of State-building. PRISM 2, No. 2. .21

Heijke, M. and D. van den Berg, 2011. Dynamics between Decentralisation and Peace Building. IKV Pax Christi and VNG International, p. 7. .22

Rodden, 2004, p. 482. .23

Faguet, 2011. .24

Sujarwoto, Sujarwoto, 2017. Why decentralization works and does not work? A systematic literature review. Journal of Public Administration Studies, vol. 2, No. 1. .25

Wibbels, Erik, 2000. Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. American Journal of Political Science, vol. 44, No. 4, pp. 687-702. .26

El-Meehy, Asya, 2017. Governance from Below: Comparing Local Experiments in Egypt and Syria after the Uprisings. Arab Politics beyond the Uprisings: Experiments in an Era of Resurgent Authoritarianism. Burgess, Michael, 1993. Federalism and Federation: A Reappraisal. In Burgess, Michael and Alain-G. Gagnon. Comparative Federalism and Federation. University of Toronto Press. .27

Kulipossa, F. P., 2004. Decentralization and Democracy in Developing Countries: An Overview. Development in Practice, vol. 14, No. 6, p. 770. .29

Lijphart, Arend and others, 1993. Separation of Powers and Cleavage Management. In Weaver, K. and B. Rockman, Do Institutions Matter? Washington, D.C.: Brookings Institution. .30

Horowitz, Donald L., 1991. A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society. Berkley: University of California Press. .31

Oates, Wallace E., 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich. .32

Smith, Brian C., 1985. Decentralization: The Territorial Dimension of the State. London: G. Allen and Unwin. .33

Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, 2005. Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview. International Handbook

## الفصل الأول

عمار عباس محمود، 2016. الفضيّة الكرديّة. إشكالية بناء الدولة. القاهرة: مطبعة العربي. .1

بسمّة قضماني، 2019. مسار أمن نحو اللامركزيّة الديمقراطيّة في سوريا. مبادرة الإصلاح العربي. .2

UNDP, 2017a. (Re)Building Core Government Functions in Fragile and Conflict Affected Settings: Joint Principles for Assessing Key Issues and Priorities, p. 28. .3

المرجع نفسه. .4

الأمم المتحدة، 2015. قرار مجلس الأمن 2254 S/RES/2254 (2015). .5

يُعنى المرسوم التشريعي 107 من قانون اللامركزيّة لعام 2011 الذي أقر رسمياً بأجندة لامركزيّة طموحة ومنظومة حوكمة محليّة خضع للإصلاح، ويرتكز على تقسيم إقليمي جديد للبلاد على أساس البلديات والقرى والبلدات. .6

أحدث استمرار العنف وعدم الاستقرار تأثيراً كبيراً على إمكانية إجراء انتخابات محليّة في بعض المناطق التي استعادت الحكومة سيطرتها عليها. See: Favier, Agnes and Marie Kostrz, 2019. Local Elections: Is Syria Moving to Reassert Central Control?, p. 8. .7

Falleti, Tulia, 2015. Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press, p. vii. .8

Manor, James, 1999. The political economy of democratic decentralization. Directions in development. Washington, D.C.: World Bank Group. .9

Rodden, Jonathan, 2004. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. Comparative Politics, vol. 36, No. 4, p. 482. .10

المرجع نفسه، ص. 48. .11

Faguet, Jean Paul, 2011. Decentralization and governance. Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, EOPP 027. London School of Economics and Political Science, London, UK. .12

OECD, 2019. Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. .13

World Bank, n.d. Decentralization and Subnational Regional Economics: What, Why, and Where. .14

UNDESA, 2010. World Public Sector Report 2010 – Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned. New York: UNDESA. .15

UNDP, 2017b. An Integrated Framework to Support Local Governance and Local Development. New York: UNDP. .16

Global Taskforce (GTF), 2019. Third Local and Regional Governments Report to the HLPF: Towards the Localization of the SDGs, p. 16. .17

## الفصل الرابع

57. مقابلة مع أيمن الدسوقي، المحلل السوري في مركز عمران، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
58. Makieh, Kinda, Angus McDowall and Kevin Liffey, 2016. Syrian rebels and families leave another town near Damascus. Reuters.
59. مقابلة مع غازي، أحد وجهاء المدينة، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
60. مقابلة مع أيمن الدسوقي. أسماء أعضاء المجلس متاحة على الرابط التالي: <https://www.facebook.com/215122432269380/photos/pch.537821149999505/53782098999521/?type=3&theater>.
61. انظر: <https://www.facebook.com/215122432269380/photos/a.215210552260568/541387096309577/?type=3&%20tn%20=-R>.
62. لم يتمكن الباحث من العثور على القائمة التي أشار إليها الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات على الإنترنت. لكنه تمكن من إيجاد قائمة مماثلة لمدينة أخرى، ويمكن الاطلاع عليها عبر الرابط التالي: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=362864847788664&set=a.282162159192267&type=3&theater>.
63. مقابلة مع غازي.
64. مقابلة مع محمد، عضو مجلس مدينة التل، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
65. مجلس الشعب السوري، 2011.
66. مقابلة مع غازي.
67. مجلس الشعب السوري، 2011.
68. مقابلة مع رامي، باحث سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019. وتتألف كل لجنة من 7 إلى 11 من سكان الأحياء، الذين يختارون بدورهم ثلاثة أعضاء لقيادة اللجنة ومتابعة قراراتها مع المكتب التنفيذي.
69. انظر: <https://www.facebook.com/215122432269380/photos/a.215210552260568/646436495804636/?type=3&tn=-R>.
70. مقابلة مع رامي.
71. مقابلة مع أيمن الدسوقي.
72. مقابلة مع غازي.
73. مقابلة مع رامي.
74. مقابلة مع محمد، عضو في مجلس مدينة التل.
75. انظر: <https://www.facebook.com/1119375378145342/photos/a.1136327106450169/2276880865728115/?type=3&theater>.
76. انظر: <https://www.facebook.com/1119375378145342/photos/a.1136327106450169/2274977002585168/?type=3&theater>.
77. انظر: <https://www.facebook.com/1119375378145342/photos/a.1136327106450169/2311845332231668/?type=3&theater>.
78. انظر: <https://www.facebook.com/1119375378145342/photos/a.1136327106450169/2291099757639559/?type=3&theater>.
79. انظر: <https://www.facebook.com/1119375378145342/photos/a.1136327106450169/2315503165199218/?type=3&theater>.
80. انظر: <https://www.facebook.com/1119375378145342/photos/a.1136327106450169/2348813808534820/?type=3&theater>.

on the Economics of Corruption.

35. Falleti, 2015, p. 13.
36. Willis, Eliza and others, 1999. The Politics of Decentralization in Latin American. Latin American Research Review, vol. 34, No. 1, pp. 7-56.
37. Falleti, 2015, pp. 14-15.
38. Wilson, Robert H., 2006. Governance and Reform of the State, Signs of Progress? Latin American Research Review, vol. 41, No. 1. Austin: University of Texas Press.
39. Sujarwoto, 2017.
40. Kauzya, John-Mary, 2003. Local Governance Capacity-building for Full-range Participation: Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries. Discussion Paper No. 33. New York: UNDESA, p. 3.
41. المرجع نفسه، ص. 3-4.
42. OECD, 2019.
- ## الفصل الثاني
43. Falleti, 2015, p. 17.
44. UNDP, 1999. Decentralization: A Sampling of Definitions. Working paper, p. 7.
45. OECD, 2019.
46. UNDP, 1999, p. 7.
47. المرجع نفسه، ص. 6.
48. المرجع نفسه، ص. 10.
- ## الفصل الثالث
49. Syria Report, 2011. Syria Doubles the Number of Towns and Local Councils.
50. Hallaj, Omar Abdulaziz, 2017. Geographies of Absence: Radicalization and the Shaping of the New Syrian Territoriality. New England Journal of Public Policy, vol. 29, Issue 1, Article 10.
51. Deutsche Welle, 2018. Syria Holds First Local Elections since 2011.
52. The Syrian Parliament, 2011. Local Administration Law, Legislative Decree 107 (المراجع العربية).
53. مقابلة مع زكي محشي، باحث سوري في المركز السوري لبحوث السياسات، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
54. الإسكوا، اجتماع تشاوري، 2019. اجتماع تشاوري حول «الحكومة المحليّة من أجل الانتعاش والتنمية في الجمهورية العربية السورية في مرحلة ما بعد النزاع». برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS)، بيروت.
55. خلال الفترة الممتدة من آذار/مارس إلى تموز/يوليو 2017، تم حلّ أو إقالة رؤساء ما لا يقل عن تسعة مجالس محليّة في حماة واللاذقية وطرطوس.
56. فريق التحقيق في جريدة عنب بلدي، 2018. «اللامركزيّة» من منظور حزب البعث.

81. على سبيل المثال، كان مجلس مدينة التل يمتلك عدداً من المركبات، معظمها من الجرارات والجرافات، ولكن تم نقلها إلى بلدة معربا بسبب القتال. ومع تحسن الأوضاع الأمنية في مدينة التل والحاجة المتزايدة إلى تلك المركبات، بات للمجلس مبررات كافية للمطالبة باستعادتها. ولكن بدلاً من التواصل المباشر مع مجلس مدينة معربا، استلزم الأمر إرسال مذكرة إلى المحافظ، الذي عمد بدوره إلى إحالة هذه المذكرة إلى المتلقي النهائي ليأمر بإعادة المركبات (مقابلة مع أيمن الدسوقي).
82. مقابلة مع رامي.
83. مقابلة مع أيمن الدسوقي.
84. مقابلة مع غازي.
85. مقابلة مع غازي.
86. مقابلة مع أيمن الدسوقي.
87. مقابلة مع غازي.
88. مقابلة مع أيمن الدسوقي.
89. المرجع نفسه.
90. مقابلة مع محمد، عضو في مجلس مدينة التل.
91. مقابلة مع غازي.
92. Porteous, Tom and others, 2011. "We've Never Seen Such Horror": Crimes against Humanity by Syrian Security Forces. Human Rights Watch.
93. عويد، محمد، 2013. معركة «توحيد الصفوف» تحزّر طفس وما حولها ودعاوى لتحريك النيابة بمقتل العبود. زمان الوصل. 30 تشرين الأول/أكتوبر.
94. مقابلة مع وليد النوفل، صحفي سوري في سوريا على طول، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
95. الوكالة العربية السورية للأنباء (سانا)، 2018. الجيش السوري يدخل مدينة طفس بريف درعا ويرفع العلم الوطني فيها.
96. مقابلة مع محمد، عضو في لجنة التفاوض، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
97. مقابلة مع وليد النوفل.
98. مقابلة مع أحمد، محلل سوري، أيلول/سبتمبر 2019.
99. مقابلة مع وليد النوفل.
100. جماعات مسلحة محلية أدمجت في الفيلق الخامس الذي تقوده روسيا، حسبما تفيد التقارير، وهو ما يسمح لهذه الجماعات بدرجة من الاستقلال الذاتي المحلي؛ إطلاق سراح جميع المعتقلين من طفس؛ عودة جميع النازحين داخلياً إلى ديارهم؛ عودة مؤسسات الحكومة المدنية إلى العمل في مجال توفير الخدمات الأساسية؛ تسوية وضع الأفراد بمن فيهم المدنيون والمنشقون عن الجيش الحكومي أو العسكريون الفارون من خلال عملية المصالحة، وعودة الموظفين الحكوميين المفصولين إلى وظائفهم.
101. مقابلة مع محمد، عضو في لجنة التفاوض.
102. نوفل، وليد، 2019. لماذا يدفع سكان جنوب سوريا تكاليف الخدمات العامة، بعد عام من المصالحة؟ موقع سوريا على طول.
103. مقابلة مع وليد النوفل.
104. مقابلة مع محمد، عضو في لجنة التفاوض.
105. مقابلة مع وليد النوفل.
106. المرجع نفسه.
107. مقابلة مع محمد، عضو في لجنة التفاوض.
108. مقابلة مع وليد النوفل.
109. أولاً، اختيرت مجموعته من قبل الفيلق الخامس المدعوم من روسيا، ما سمح له بالعمل تحت مظلة الجيش السوري ولكن دون الانضمام إليه مباشرة. بيد أن هذا الترتيب لم يدم طويلاً بسبب رفض محمود بردان، أو عدم قدرته على إرسال قوات إلى شمال الجمهورية العربية السورية للقتال ضد قوات المعارضة الأخرى. وبعد فترة وجيزة، توّسط بردان في صفقة مماثلة قضت بضم مجموعته إلى
- جهاز الاستخبارات العسكرية مقابل إدارة الشؤون الداخلية للمدينة. ويمع الاتفاق كل من الجيش السوري والأجهزة الأمنية السورية من دخول المدينة دون تنسيق مسبق مع بردان (مقابلة أجراها الكاتب عبر سكايب مع حسن، باحث سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019).
110. مقابلة مع وليد النوفل.
111. مقابلة مع محمد، عضو في لجنة التفاوض.
112. مقابلة مع حسن، باحث سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
113. Haid, Haid, 2019. Punishing Syrian public servants in former rebel areas will only bring more division. Middle East Eye, 24 October.
114. مقابلة مع حسن.
115. مقابلة مع أحمد، محلل سوري، أيلول/سبتمبر 2019.
116. المرجع نفسه.
117. Haid, Haid, 2017a. Local Community Resistance to Extremist Groups in Syria: Lessons from Atarib. Chatham House. Available at <https://www.chathamhouse.org/publication/local-community-resistance-extremist-groups-syria-lessons-atarib>.
118. الدرر الشامية، 2019. الاتفاق المبرم بين أعيان مدينة الأتارب وهيئة تحرير الشام.
119. التلفزيون السوري، 2019. المجلس المحلي في الأتارب ينسحب بعد دخول حكومة الإنقاذ السورية.
120. شبكة بلدي الإعلامية، 2019. «الإنقاذ» تُعلن تشكيل مجلس محلي مؤقت للأتارب.
121. مقابلة مع بشار، رئيس مجلس مدينة الأتارب، أيلول/سبتمبر 2019.
122. المرجع نفسه.
123. المرجع نفسه.
124. مقابلة مع أحمد، محلل سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
125. مقابلة مع مهند، ناشط في المجتمع المدني، أيلول/سبتمبر 2019.
126. مقابلة مع سامر، محلل سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
127. Haid, Haid, 2019. Cutting Aid to Syria's Idlib May Be the Easy Choice for Western Donors, But It's Not the Right One. Syndication Bureau.
128. مقابلة مع بشار.
129. المرجع نفسه.
130. مقابلة مع مهند.
131. مقابلة مع بشار.
132. مثال على ذلك هو مديريّة الصحة، التي تم إنشاؤها من قبل المتطوعين الطبيين المحليين، وبالتالي، لا تزال مستقلة إلى حد كبير عن الحكومة السورية المؤقتة (مقابلة مع سامر).
133. مقابلة مع أحمد، صحفي سوري.
134. مقابلة مع بشار.
135. مقابلة مع أحمد، صحفي سوري.
136. مقابلة مع بشار.
137. المرجع نفسه.
138. المرجع نفسه.
139. Haid, Haid, 2017. Post-ISIS Governance in Jarablus: A Turkish-led Strategy. Chatham House. Haid, Haid, 2017. Post-ISIS Governance in Jarablus: A Turkish-led Strategy. Chatham House.
140. مقابلة مع سامر، محلل سوري، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
141. عكس السير، 2017. تشكيل «المجلس المحلي لمدينة جرابلس» بالاتفاق بين الحكومة المؤقتة والفصائل العسكرية.
142. مقابلة مع عبد خليل، رئيس مجلس مدينة جرابلس، تشرين الأول/أكتوبر 2019.
143. المرجع نفسه.

هذه الرسوم فقط من نسبة صغيرة جداً من السكان الذين يمكنهم بالفعل تحمل هذه الرسوم (مقابلة مع غسان يوسف).  
192. مقابلة مع إلهام.  
193. مقابلة مع عصام.

## الفصل الخامس

194. El-Meehy, 2017.

144. المرجع نفسه.  
145. المرجع نفسه.  
146. استبدلت اللجنة التحضيرية ثمانية من أعضاء المجلس لأسباب لم يُكشف عنها.  
147. مقابلة مع عبد خليل.  
148. المرجع نفسه.  
149. مقابلة مع مصطفى، ناشط في المجتمع المدني، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
150. مقابلة مع عبد خليل.  
151. مقابلة مع محمد، محلل سوري.  
152. مقابلة مع عبد خليل.  
153. مقابلة مع إبراهيم عبد الحسين، مدير مسؤول عن برنامج بناء القدرات في منظمة بيتنا سوريا، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
154. مقابلة مع عبد خليل.  
155. مقابلة مع إبراهيم عبد الحسين.  
156. تُخصص ثلاثة من أصل ستة توقيعات على الوثيقة للفصائل المسلحة (السلطان مراد، جبهة شامية، فيلق الشام). الدرر الشامية، 2017.  
تشكيل مجلس محلي جديد في جرابلس بعد عزل سلفه.  
157. المرجع نفسه.  
158. مقابلة مع إبراهيم عبد الحسين.  
159. مقابلة مع عبد خليل.  
160. مقابلة مع محمد، محلل سوري.  
161. مقابلة مع مصطفى.  
162. مقابلة مع إبراهيم عبد الحسين.  
163. مقابلة مع عبد خليل.  
164. مقابلة مع مصطفى.  
165. مقابلة مع إبراهيم عبد الحسين.  
166. مقابلة مع محمد، محلل سوري.  
167. المرجع نفسه.  
168. مقابلة مع عبد خليل.  
169. مقابلة مع محمد، محلل سوري.  
170. مقابلة مع إلهام، معلمة في دير الزور، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
171. مقابلة مع غسان يوسف، رئيس مجلس دير الزور المدني نيسان/أبريل 2019.  
172. مقابلة مع عصام، ناشط في المجتمع المدني، تشرين الأول/أكتوبر 2019.  
173. مقابلة مع غسان يوسف.  
174. المرجع نفسه.  
175. المرجع نفسه.  
176. المرجع نفسه.  
177. المرجع نفسه.  
178. مقابلة مع عصام.  
179. مقابلة مع غسان يوسف.  
180. مقابلة مع عصام.  
181. المرجع نفسه.  
182. مقابلة مع محمد، محلل سوري.  
183. المرجع نفسه.  
184. مقابلة مع إلهام.  
185. مقابلة مع غسان يوسف.  
186. مقابلة مع عصام.  
187. المرجع نفسه.  
188. مقابلة مع إلهام.  
189. مقابلة مع عصام.  
190. مقابلة مع غسان يوسف.  
191. تمكنت الإدارة المدنية الديمقراطية في دير الزور من توفير المياه في بعض المناطق مقابل 500 ليرة سورية. ومع ذلك، يتم تحصيل





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 الرامية 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.

