



عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
Strategic Studies

LUĞARIF



تفكيك الإرث المركزي: الحكومة متعددة المستويات في سورية

الكاتب

عمر عبد العزيز الحلاج
شريك مؤسس في لوغاريف

ورقة بحثية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

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

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

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

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org

البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار: 22 نيسان / أبريل 2025

أحد برامج المنتدى السوري



© All rights reserved to Omran for Strategic Studies

لوغاريت

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

الموقع الإلكتروني www.lugarit.com

البريد الإلكتروني admin@lugarit.com

LUGARIT

جميع الحقوق محفوظة ©

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية ومؤسسة لوغاري

المحتويات

3.....	الملخص التنفيذي
4.....	المقدمة النظرية: الحوكمة متعددة المستويات و"الثخانة المؤسسية"
5.....	الحوكمة متعددة المستويات: ما وراء ثنائية المركز-الأطراف
5.....	دور الثخانة المؤسسية
6.....	الحوكمة متعددة المستويات في المراحل الانتقالية ما بعد النزاع
7.....	تطور الحوكمة متعددة المستويات في سورية
7.....	الحوكمة العثمانية متعددة المستويات: البنية والتحكم المركزي
9.....	الحوكمة في عهد الانتداب الفرنسي في سورية: تجزئة سياسية وإدارة مركزية
11.....	الحوكمة في سورية ما بعد الاستقلال: المركزية كرمز للوحدة الوطنية
13.....	الحوكمة في عهد الأسدين: تكريس المركزية في عهدي حافظ الأسد وبشار
15.....	البنية الدستورية للحوكمة متعددة المستويات في سورية (1973-2012)
16.....	مؤسسة الرئاسة وترسيخ الحكم السلطوي في سورية
17.....	مجلس الوزراء والمؤسسات الوسيطة في الحوكمة متعددة المستويات في سورية
19.....	وزارة الإدارة المحلية وآليات الرقابة المركزية
20.....	وزارة الداخلية والوظائف المزدوجة للشرطة والإدارة
22.....	وزارة المالية وبنية المركزية المالية في سورية
23.....	دور مصرف سورية المركزي في الحوكمة متعددة المستويات
25.....	المحكمة الدستورية والتوازن بين السلطات المركزية والمحلية في سورية
26.....	القانون الإداري ومجلس الدولة وبنية الحوكمة متعددة المستويات في سورية
27.....	البرلمان السوري واحتكار التمثيل المحلي
29.....	نظم السلطة الموازية: حزب البعث والأجهزة الأمنية وشبكات السلطة غير الرسمية
30.....	المستوى الإقليمي: مساحة متخيلة لاثخانة مؤسسية لها
30.....	هيئة التخطيط الإقليمي: التأسيس والتفويض
31.....	وظائف إقليمية أخرى

- 32 هشاشة المؤسسات المحلية: إدارة من القمة وترسيخ الولاءات في القاعدة
- 32 النموذج التاريخي ثنائي المستويات وآثاره على الحوكمة متعددة المستويات
- 33 المحافظات: ترسيخ السلطة في غياب اللامركزية الحقيقية
- 34 الوحدات الإدارية البلدية (مدن، بلدات، بلديات): بين التفويض الرسمي والتمهيش البيئوي
- 35 خاتمة: دروس مستخلصة من نظام الحوكمة متعددة المستويات في سورية

الملخص التنفيذي

- في أعقاب انهيار نظام الأسد البائد وفي ظل تنافس الرؤى الانتقالية حول مستقبل سورية، عاد السؤال حول كيفية توزيع السلطة على امتداد التراب السوري إلى دائرة الاهتمام. ومن المفيد للإجابة على هذا السؤال النظر إلى مفهوم ظهر منذ سنوات قليلة: الحوكمة متعددة المستويات. يفيد هذا المفهوم كإطار عمل لتحليل آليات تحديد الصلاحيات وصنع القرار بين المؤسسات الوطنية والإقليمية والمحلية، كما يمكن استخدامه كمنظار دقيق لتقييم إخفاقات الماضي والبحث عن نماذج مستقبلية للحكومة. ولا تتعلق الحوكمة متعددة المستويات بمجرد تصميم إداري؛ بل إنها قضية سياسية تمسّ جوانب التمثيل وتشمل جميع أطراف المجتمع، والقدرة على اتخاذ القرارات المحلية، والمساءلة؛ في السياق السوري، كانت جهود اللامركزية الرسمية تتعرض بانتظام للإضعاف بفعل سيطرة رسمية وغير رسمية من قبل المركز، لذا فإنّ الفهم الدقيق للاقتصاد السياسي للحكومة على مختلف المستويات أمر بالغ الأهمية، لتصميم مرحلة انتقالية مستقرة وشاملة؛
- جمع نظام الولايات العثماني بين التعيين المركزي وبين أشكال من المجالس الاستشارية المحلية، ما أوجد سابقة راسخة للحكومة الهرمية التي تدار من المركز واستخدمت طبقات الحوكمة المحلية للتوازن فيما بينها لتحد من أي ميل انفصالية. تقدم دراسة هذا النظام العثماني منظوراً تاريخياً مهماً لفهم التوترات المتراكمة منذ القدم بين ضرورات التماسك الترابي من جهة واستقلالية القرار المحلي من جهة أخرى—وهي توترات لا تزال جوهرية في نقاشات تصميم أنظمة الحوكمة في سورية ما بعد النزاع؛
- ساهمت المقاربة المتناقضة للانتداب الفرنسي—التجزئة السياسيّة التي تدار عبر مؤسسات إدارية مركزية—في وضع الأسس للدولة الأحادية ذاتها التي سعت فرنسا إلى الحيلولة دون قيامها. فقد أدّت ضحالة المؤسسات المحليّة وتركيز صنع القرار مركزياً إلى نشوء اقتصاد سياسيّ وطني تُدار فيه المحليات بناء على رغبة المركز ولا تتمكن من تمثيل مصالحها. وما زال إرث هذا النموذج يُلقى بظلاله على معضلات الحوكمة في سورية حتى يومنا هذا؛
- بينما شهدت سورية في السنوات الأولى بعد الاستقلال قطيعةً مع مشاريع التجزئة الاستعمارية، فإنّها لم تستبدل ذلك الإرث بتعددية مؤسسية حقيقية، بل أقامت نظام حوكمة شديدة المركزية يهدف إلى الحفاظ على هيمنة النخب الحاكمة في العاصمة. ارتكز هذا النموذج على أدوات تشريعية، ورقابة بيروقراطية، ونزعة سياسية مركزية، ظلت راسخةً في بنية الدولة السوريّة على مدى العقود التالية؛
- السلطة المركزية كانت متراكبة وليست هرمية أحادية، فعلى الرغم من توصيف النظام السوري في عهدي حافظ الأسد ثم ابنه بشار بأنه نظام مركزي أو شخصي، فقد توزّعت السلطة فعلياً عبر شبكة كثيفة من المؤسسات الوسيطة—مثل حزب البعث والأجهزة الأمنية ووزارات الحكومة والبرلمان وشبكات المحسوبية غير الرسمية.
- كان نظام الحوكمة في عهد الأسد غير منظم وظيفياً، كما اتسم بالفساد وافتقر للمشاركة الشعبية الحقيقية. بالمقابل أرسى شبكةً واسعة من الأعراف الإدارية والقانونية، أوجدت قيوداً مرتبطة بمسارات روتينية وإدارية عميقة

الجدور في الاقتصاد السياسي للحوكمة، وبالتالي لا يمكن أن تختفي بسهولة لمجرد سقوط النظام أو بمجرد إصلاحاتٍ قانونية جزئية؛

- إن إعادة المركزية تعني خطر إعادة إنتاج السلطوية، قد تبرز الضغوط خلال المرحلة الانتقالية لإعادة بناء الدولة من خلال التركيز مجدداً على السلطة المركزية بهدف تحقيق الكفاءة والاستقرار أو الوحدة الوطنية. لكن ذلك إن تم بدون ضوابط مؤسسية وثنائية مؤسساتية على المستوى المحلي، كذلك بدون ضمانات مالية وإدارية وسياسية عند المستويات دون الوطنية، فإن ذلك يفتح الباب مشرعاً لإعادة إنتاج الهياكل الزبائنية والسلطوية نفسها التي اتسمت بها حقبة البعث وإن بصيغة أيديولوجية جديدة؛
- يتطلب تفكيك تركة البعث إستراتيجية شاملة، لا يمكن أن تقتصر على تعديل قانون الإدارة المحلية أو إجراء انتخابات؛ بل يجب أن تتضمن إعادة صياغة التعريف الدستوري لمؤسسات الدولة وتوزيع الصلاحيات وإصلاح طيف واسع من المؤسسات المركزية كالقضاء والمصرف المركزي والأنظمة المالية وإصلاح القطاع الأمني. دون هذه الإستراتيجية الشاملة والمتدرجة زمنياً، فإن أي جهود إصلاحية تظل معرضة للاحتواء من قبل هياكل السلطة القديمة والجديدة، أو قد تخلق فراغات حوكمية تزيد من احتمالات عدم الاستقرار.

المقدمة النظرية: الحوكمة متعددة المستويات و"الثخانة المؤسسية"

تستكشف هذه الورقة ديناميات الحوكمة متعددة المستويات في سورية من خلال دراسة هيكلية مختلف مستويات صنع القرار وتثبيتها مؤسسياً عبر المستويات الوطنية ودون الوطنية تاريخياً—وصولاً إلى النظام بالغ المركزية الذي انهار في 8 ديسمبر/كانون الأول 2024. تقيّم هذه الورقة ما يحمله هذا الإرث من دروس وعبر من التجارب الحوكمية الماضية لتجنب إعادة إنتاج المؤسسات المركزية التي أفرزت احتكار السلطة والفساد في الماضي.

إن أي مرحلة انتقالية يجب أن تتعامل ليس فقط مع الفراغ المؤسسي الذي خلفه انهيار النظام في المركز، بل أيضاً مع ضحالة المؤسسات المحلية سواء منها التي تركزت عبر عقود من المركزية المفرطة، أو تلك التي تطورت أثناء النزاع والتي يتمتع كلٌّ منها بمنطقه الداخلي ومصادر شرعيته الخاصة والتي ستتم مناقشتها بشيء من التفصيل في ورقة لاحقة. بينما تركز هذه الورقة البحثية على تحليل وتقييم الإرث الثقيل لمنظومة الحوكمة السورية وصولاً إلى 2011. وفي هذا السياق، يوفّر المنظور المفاهيمي للحوكمة متعددة المستويات، إذا ما تم ربطه بتقييمات واقعية للثخانة المؤسسية،⁽¹⁾ نقطة انطلاق لفهم آليات التحكم في السلطة من قبل المركز، سواء عبر المؤسسات الرسمية أو عبر شبكات المحسوبيات والزبائنية غير الرسمية التي انتشرت في ظل المركزية الشديدة لمنظومة الحوكمة.

(1) انظر لاحقاً لتعريف المفهوم.

الحوكمة متعددة المستويات: ما وراء ثنائية المركز-الأطراف

تشير الحوكمة متعددة المستويات إلى كيفية توزيع السلطة السياسية وممارستها عبر مستويات مختلفة من الحكومة—وطنية وترايبية/إقليمية ومحلية—وعبر طيف متنوع من الجهات الفاعلة العامة والخاصة والهجينة. ولا تقتصر هذه الحوكمة على ثنائية صارمة بين المركز والأطراف، بل هي نظام متداخل من مستويات صنع القرار المترابطة مع بعضها البعض. وقد ظهرت النظرية المرتبطة بالحوكمة متعددة المستويات بدايةً في سياق الاتحاد الأوروبي للتنسيق بين مستويات السلطة من مستوياتها فوق الوطنية إلى مستوياتها دون الوطنية وتحديد صلاحيات كل منها، ثم تطورت لاحقاً لتشمل ترتيبات الحوكمة في السياقات المستقرة والهشة على حدٍ سواء.⁽²⁾ يميّز Hooghe و Marks بين نمطين مثاليين من الحوكمة متعددة المستويات:⁽³⁾

- النمط الأول: يتسم بهرمية مترابطة من الوظائف العامة (مثل الدول، والمحافظات، والبلديات).
- النمط الثاني: يقوم على اختصاصات أو وظائف متداخلة محددة المهام، ويتسم بمرونة أكبر وبنية وظيفية متعددة المراكز.

تحوي سورية ما بعد النزاع—على غرار العديد من الدول المتأثرة بالنزاعات—عناصر من كلا النمطين: إرثاً من سلطة النمط الأول وهي مركزية ومرتسخة في المؤسسات الرسمية، وترتيبات حوكمية مستحدثة من النمط الثاني تشكلت بفعل النزاع، وتدخلات المانحين، والاحتياجات الوظيفية للمجتمعات المحاصرة. في مثل هذه السياقات، لا تمثل الحوكمة متعددة المستويات مفهوماً وصفيًا فحسب، بل تحمل أيضاً بعداً توجيهاً. فهي تتيح إطاراً معيارياً لإعادة بناء الدول المجزأة عبر تعزيز التعددية المؤسسية، والتشاركية في اتخاذ القرار، والوصول إلى حلول مرضية للجميع عبر التفاوض.⁽⁴⁾ وبالنسبة إلى الدول الهشة أو الخارجة من نزاعات، فإن الحوكمة متعددة المستويات تسهم في بلورة أطر شاملة تخفف مخاوف التهميش لدى المناطق والمجتمعات والجهات السياسية المتنوعة.⁽⁵⁾ كما تسمح للخصوم السابقين بأن يتعايشوا ضمن نظام تعددي، مع الاحتفاظ بأدوار مختلفة للمشاركة في صياغة السياسات، وتوزيع الموارد، وتفعيل آليات المساءلة.

دور الثخانة المؤسسية

تُعدّ الثخانة المؤسسية عنصرًا محوريًا في أي إطار للحوكمة متعددة المستويات؛ إذ تشير إلى مدى كثافة المؤسسات وترابطها، وقدرتها على تجديد وظائف الحوكمة.⁽⁶⁾ ولا تقتصر الثخانة المؤسسية على عدد المؤسسات الفاعلة فحسب، بل

⁽²⁾ Bache, I., & Flinders, M. (2004). "Contrasting Visions of Multi-Level Governance" In: Bache, I., & Flinders, M. (eds) Multi-Level Governance. Oxford: Oxford University Press. 1-15.

⁽³⁾ Hooghe, L., & Marks, G. (2003). "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance." American Political Science Review, 97(2), 233-43.

⁽⁴⁾ Daniell, K., & Kay, A. (2017). "Multi-level Governance: An Introduction." In: Daniell, K. and Kay, A. (eds) Multi-level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia. Canberra: ANU Press, 1-28.

⁽⁵⁾ UNDP & World Bank. (2020). Rebuilding Core Government Functions in Fragile and Conflict-Affected Settings.

⁽⁶⁾ Amin, A., & Thrift, N. (1995). "Institutional Issues for the European Regions: From Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association." Economy and Society, 24(1), 41-66.

تشمل مدى التشبيك بينها، وشرعيتها، وقابليتها لفرض القرارات عبر الخطوط الترابية/الإقليمية أو القطاعية. في سورية، احتكرت الدولة المركزية تاريخياً هذه الثخانة المؤسسية، إذ ركّزت السلطة ضمن دائرة ضيقة من المؤسسات التنفيذية المدعومة بجهاز أمني واسع، وقضاء مُطَوَّع، وشبكات سياسية واقتصادية خاضعة للرقابة المشددة. أدى هذا التمرکز إلى ما يُسميه جانر باكير بنموذج "الحوكمة متعددة المستويات الهرمية"، حيث قُيِّدَت استقلالية المؤسسات دون الوطنية بأليات مالية وقانونية وسلطوية قسرية.⁽⁷⁾ وحتى في المواضيع التي وُجِدَت فيها مؤسسات دون وطنية بصورة رسمية—مثل الوحدات الإدارية المحلية، والمحافظات، والمجالس المحلية المنتخبة—فقد عملت تحت وصاية إدارية مركزية شديدة، وفي إطار ضيق من الاستقلالية في مجالات التخطيط وإعداد الموازنات وصنع السياسات.⁽⁸⁾ وبالتوازي، رسّخت مؤسسات مركزية مثل المصرف المركزي، والمحكمة الدستورية العليا، ومجلس الدولة (المحكمة الإدارية)، والوزارات الرئيسية ثخانةً مؤسسية في مركز المنظومة، ما مكّن نظام الأسد البائد من بسط نفوذه على نحوٍ عميق وشامل للتحكم على طول التراب السوري وعرضه.

الحوكمة متعددة المستويات في المراحل الانتقالية ما بعد النزاع

إن إعادة بناء الحوكمة الوطنية بعد انهيار النظام لا تقتصر على استعادة السيطرة على التراب السوري؛ بل تستلزم إعادة تعريف هياكل الدولة بما يشمل العلاقة بين المستويات المختلفة للسلطة، وتوزيع الاختصاصات الوظيفية. تُظهر تجارب دول شهدت مراحل انتقالية ما بعد النزاع—مثل البوسنة والعراق ولبنان—أن الإفراط في المركزية قد يعوق ترتيبات تقاسم السلطة مما يضعف على المدى البعيد الملائم الجامع لضمان وحدة الوطن، فيما تؤدي اللامركزية المفرطة إلى تكريس التجزئة على المدى القصير.⁽⁹⁾ وبذلك تتجلى المعضلة في تصميم أنظمة حوكمية مُتداخلة وتعاونية ومرنة، تستطيع استيعاب التنوع دون التضحية بالتماسك.⁽¹⁰⁾

في الحالة السورية، تبدو هذه المعضلة أشد تعقيداً نظراً للتباين التاريخي العميق بين المستويات الرسمية وغير الرسمية لصنع القرار. وكما أوضحت دراسات تجربة الاتحاد الأوروبي في الحوكمة متعددة المستويات، فإن تقييم القدرة المؤسسية يتطلب تجاوز الصلاحيات القانونية الصرفة والنظر إلى السلطة الفعلية التي تمارس على الأرض: من يسيطر على الموارد؟ من يفرض الامتثال؟ وأي سلطة تحظى بالاحترام؟⁽¹¹⁾ ففي سورية، قد تمتلك الوحدات الإدارية المحلية صلاحية قانونية في جباية الإيرادات، لكنها تُواجه عراقيل تفرضها وزارة المالية المركزية أو المصرف المركزي. وقد يُكلّف مجلس محلي بمسؤوليات تقديم الخدمات، لكنه يعتمد على منظمات دولية أو غير حكومية أو قوى أمر واقع مسلحة لتنفيذ مهامه.

⁽⁷⁾ Bakir, C. (2009). "Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform in Turkey." *Governance* Vol. 22, no. 4. 573–96.

⁽⁸⁾ العلاج، ج. وأخرون (2025).

⁽⁹⁾ OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. 107-128.

⁽¹⁰⁾ Bakke, K. M. (2015). *Decentralization and Intrastate Struggles: Chechnya, Punjab, and Quebec*. New York: Cambridge University Press. 39 ff.

⁽¹¹⁾ Hooghe, L., & Marks, G. (2020). "A Postfunctional Theory of Multilevel Governance." *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 22(4) 820-826.

من هنا، ينبغي أن يبدأ تصميم المؤسسات في مرحلة ما بعد النزاع برصد واقع الحوكمة السابق—سواء الرسمي أو غير الرسمي—وتقييم الثخانة المؤسسية في كل مستوى. ويتضمن ذلك النظر في كثافة المؤسسات، وقوة صلاحياتها ومسؤولياتها القانونية، وقدرتها المالية، ومدى شرعيتها في أعين المجتمعات المحلية. والهدف ليس فرض معايير معيارية غير قابلة للتطبيق، بل بناء فعالية تشغيلية مشتركة لأنظمة حوكمة غير متكافئة، بما يضمن إمكانية إعادة ربطها وتنسيقها تدريجياً وإخضاعها للمحاسبة المتبادلة.

تطور الحوكمة متعددة المستويات في سورية

ورثت سورية إرثاً معقداً من الحوكمة تشكّل عبر قرون من تشكيلات الدولة المتنازع عليها والاندماج المتفاوت بين المناطق في جسد الدولة، لتكون النتيجة نظام حوكمة محلية يدار مركزياً، مصمم لتفعيل الزبائنية والمراقبة، دون أن يحقق حلاً للمشكلات العامة أو التخطيط المجتمعي أو التنموي الشامل.

الحوكمة العثمانية متعددة المستويات: البنية والتحكم المركزي

يوفّر أسلوب إدارة الدولة العثمانية للولايات مرجعاً تاريخياً مهماً لفهم تطور الحوكمة متعددة المستويات والتمركز المؤسسي في ولايات بر الشام التي أنطوى جزء كبير منها بعد ضمن الأراضي السورية. وعلى الرغم من النظر إلى الدولة العثمانية في كثير من الأحيان بوصفها بنية إمبراطورية موحّدة وشديدة المركزية، فإن الإدارة العثمانية—لا سيما بعد صدور قانون الولايات لعام 1864—كانت في واقع الأمر منظومة متعددة الطبقات ومعقّدة، صُمّمت لفرض سلطة الدولة مع الإبقاء على قنوات تفاعل وظيفي مع مراكز القوى المحلية. ويكشف تنفيذ هذه الإصلاحات في بر الشام، خصوصاً في ولايات دمشق وحلب وبيروت ودير الزور،⁽¹²⁾ عن نموذج دقيق للحوكمة متعددة المستويات يجمع بين التسلسل الهرمي القانوني والبراغماتية السياسية. نظّم قانون الولايات لعام 1864 وتعديلاته اللاحقة الإدارة الإقليمية للإمبراطورية في أربع طبقات رئيسية هي الولاية، السنجق، القضاء، الناحية.⁽¹³⁾ وكان لكلٍ من هذه المستويات مجلس إداري خاص به يجمع ما بين المسؤولين المعيّنين والأعيان المحليين المنتخبين. ورغم أن الغاية من الإصلاح تمثّلت في تحديث الإدارة الترابية/الإقليمية وتوحيدها—خصوصاً استجابةً للضغوط الأوروبية بشأن الترشيد الإداري وحماية الأقاليم—فقد جاءت آليات التنفيذ في الأراضي السورية غالباً متوافقةً مع الأوضاع المحلية.⁽¹⁴⁾

تبعاً الوالي رأس الهرم في هذه البنية الإدارية، باعتباره حاكم الولاية المعيّن مباشرةً من قبل السلطان. فعلى سبيل المثال، شملت ولاية دمشق في البداية معظم جنوبي سورية وامتدّت حتى الحجاز، وكانت تُدار عبر الوالي من العاصمة العثمانية وتوجهات مركزية مشددة. وتولّى الوالي تنسيق العمل مع الوزارات الإمبراطورية، وأشرف على الوحدات الإدارية المحلية

⁽¹²⁾ كانت دير الزور تنتقل بين وضعها كولاية قائمة بذاتها أحياناً أو بوضعها كـ"متصرفية" تحت إشراف والي حلب. وبالمثل، كانت الرقة تُلحقُ أحياناً بحلب أو دير الزور، وفي أحيان أخرى تُدمج ضمن أورفا.

⁽¹³⁾ Young, G. (1905). *Corps de Droit Ottoman*, Vol. 1. Oxford: Clarendon Press. 36–45.

⁽¹⁴⁾ Ortaylı, I. (1987). *Imparatorlugun En Uzun Yüzyılı*. Istanbul: İletisim Yayınları. 144–156.

كافة، متصديراً كلاً من إدارة الشؤون المدنية وحفظ الأمن العام.⁽¹⁵⁾ وتحت سلطة الوالي، كان كل سنجق يُدار من قبل متصرفٍ يرفع تقاريره إلى الوالي، ويتولّى المسؤوليات اليومية مثل جباية الضرائب وحفظ الأمن وتنفيذ السياسات. وتجدر الإشارة إلى أنه في مناطق مثل جبل لبنان، استُحدثت ترتيبات إدارية خاصة—المتصرفية—لإدارة النزاعات الطائفية عبر نظام حكم محلي مستقل يخضع لإشراف عثماني.⁽¹⁶⁾

أما القضاء، الذي كان يُدار بإشراف مباشر من القائم مقام، فقد شكّل مستوىً إدارياً فرعياً وكان بمثابة حلقة الوصل بين السكان المحليين والبيروقراطية العثمانية العليا. وقد أُنيط بالقائم مقام الإشراف على سجلات الضرائب، والإجراءات القضائية، ومهام الأمن البسيطة. ومع ذلك، كانت سلطته محدودة في الغالب، إذ اعتمد اعتماداً كبيراً على الخزانة المركزية والمؤسسات القضائية المركزية.⁽¹⁷⁾ وفي أدنى السلم الإداري، كانت الناحية والقرية تُدار من قبل مدير كانت مهمته إلى حد كبير إدارية محض، وغالباً ما يتم اختياره بتوافقٍ مجتمعي أو باستمالة الأعيان المحليين.

وعلى الرغم من المظهر الرسمي للامركزية، فإن السيطرة المركزية بقيت هي المهيمنة. فقد استخدمت الحكومة المركزية العثمانية، ومقرّها في إسطنبول، أدواتٍ متعددةً لبسط نفوذها على الولايات. صحيح أن تعدد المستويات منحها بعض القدرة على إدارة الأقاليم البعيدة، ولكن بالمقابل، عمل كلُّ مستوى بوصفه ثقلًا موازنًا للمستويات الأخرى، للحيلولة دون تراكم ما يكفي من السلطات في الولايات النائية، مخافة التمرد أو الانفصال. وتشمل تقنيات الموازنة هذه نظام التعيينات المركزية، والسلطة المالية للإمبراطورية، والنفوذ المباشر للوزارات العثمانية، لا سيما في مجالات الجباية والإنفاق والعدل والأمن العام بحيث لم يسمح تجميعها في مستوى واحد.⁽¹⁸⁾ فقد أُديرت شؤون الضرائب عبر نظام خزانة مركزي، وخضعت أي استقلالية مالية محلية لقيود صارمة تلزم السلطات المحلية بتحويل الإيرادات إلى المركز واستصدار الموافقات اللازمة على النفقات لكل مستوى على حدة. وبالمثل، كانت تعيينات القضاء—خصوصاً القضاة في الأفضية—تخضع للسلطات الشرعية المركزية في الدولة العثمانية، ما ضمن توحيد المنظومة القانونية واستمرار الولاء للمذهب الرسمي.

في سورية، كانت مركزية السلطة العسكرية والأمنية ركناً أساسياً في بسط السيطرة. صحيح أن الولايات امتلكت قوات الدرك الخاصة بها (الظابطة)، بيد أن الوحدات العسكرية الاستراتيجية بقيت تتلقّى أوامرها مباشرةً من وزارة الحربية في إسطنبول. تجلّى ذلك بشكل واضح خلال فترات الاضطرابات، كالأحداث الأهلية التي وقعت عام 1860 في جبل لبنان ودمشق، حيث تجاوزت التدخلات العسكرية المكلفة من الباب العالي السلطات المدنية المحلية.⁽¹⁹⁾ نجح النظام العثماني في التغلغل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية المحلية عبر المؤسسات الدينية وشبكات الأوقاف، التي تم استيعاب الكثير منها في هيكل الدولة. عملت المساجد والمدارس والخدمات الخيرية دوراً وسيطاً بوصفها بؤراً للشرعية المحلية من جهة،

⁽¹⁵⁾ Shaw, S. J. and Shaw, E. K. (1977). *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Vol. 2: Reform, Revolution, and Republic. Cambridge: Cambridge University Press. 59–66.

⁽¹⁶⁾ Akarlı, E. (1993). *The Long Peace: Ottoman Lebanon, 1861–1920*. Berkeley: University of California Press.

⁽¹⁷⁾ Lafi, L. (2010). "Mediterranean Connections: The Circulation of Municipal Knowledge and Practices c. 1830–1910." In: Saunier, P. Y., and Ewen, S. (eds) *Another Global City*. New York: Palgrave Macmillan. 35-50.

⁽¹⁸⁾ Bakir (2009). 573–96.

⁽¹⁹⁾ Karpat, K. (1985). *Ottoman Population, 1830–1914: Demographic and Social Characteristics*. Madison: University of Wisconsin Press 92–97.

ولسيطرة الباب العالي من جهة أخرى، لا سيما في المراكز الحضرية مثل حلب ودمشق والقدس.⁽²⁰⁾ كما جرت تقوية هذه الهياكل المحلية عبر تشجيع النخب المحلية من خلال نظام الالتزام الضريبي.⁽²¹⁾ ومع أنّ النظام العثماني كان هرمياً بطبيعته، فقد أبدى قدراً كبيراً من المرونة. إذ اعتمدت الإمبراطورية على التوازن بين الرقابة البيروقراطية واستمالة النخب المحلية، خصوصاً زعماء القبائل والوجهاء الدينيين والبرجوازية الحضرية. وأفضى ذلك إلى صيغة من الحوكمة متعددة المستويات، حيث تُوزَّع السلطة هرمياً بشكل عمودي، ولكن يُتفاوض عليها أفقياً ضمن المحليات وبين مستويات الإدارة المحلية أيضاً. واستمدت هذه المنظومة قدرتها على الصمود من ذلك التوازن البراغماتي بين توحيد معايير الإدارة على امتداد الدولة العثمانية والحفاظ على المرونة المحلية في آنٍ واحد.

وفي الختام، يمكن القول إن نموذج الحوكمة العثمانية في سورية كان نظاماً إدارياً متعدد الطبقات، سعى إلى الموازنة بين السلطة المركزية ومشاركة محلية انتقائية ومشتركة. وعلى الرغم من أن قانون الولايات أدخل تسلسلاً هرمياً رسمياً، فإن التطبيق العملي للحوكمة متعددة المستويات—في الولايات التي أصبحت سورية لاحقاً—تَشكَّل عبر شبكات الفاعلين المحليين والاعتماد المالي على المركز والخضوع للضوابط القضائية المركزية. إن فهم هذا النظام يُقدِّم منظوراً تاريخياً مهماً لاستيعاب التوترات المتراكمة منذ القدم بين ضرورات التماسك الترابي من جهة واستقلالية القرار المحلي من جهة أخرى—وهي توترات لا تزال جوهرية في النقاشات الراهنة حول تصميم أنظمة الحوكمة في سورية ما بعد النزاع.

الحوكمة في عهد الانتداب الفرنسي في سورية: تجزئة سياسية وإدارة مركزية

يشكِّل عهد الانتداب الفرنسي في سورية (1920–1946) تناقضاً أساسياً في تاريخ الحوكمة الحديثة للبلاد: إستراتيجية استعمارية لتفتيت المشهد السياسي، فُرضت من خلال جهاز إداري ومؤسسي مركزي الصلاحيات. ففي الوقت الذي قسّمت فيه فرنسا الأراضي السورية إلى وحدات مستقلة عدة—غالباً من منطق جغرافي طائفي—فإنها أدارت هذه المناطق بتكريس بيروقراطية موحدة صارمة ومركزية. ونتيجة لذلك، تشكَّل تكوين مؤسسي أسهم—على عكس النوايا السياسية لسلطات الانتداب—في تمهيد الطريق نحو دولة سورية موحدة بعد الاستقلال.⁽²²⁾

عند فرض الانتداب، أنشأت السلطات الفرنسية ست وحدات إدارية هي: دولة دمشق، دولة حلب، دولة العلويين، دولة جبل الدروز، لواء إسكندرون، ولبنان الكبير. وجاء هذا التقسيم بهدف كبح الطموحات الوطنية، عبر إضعاف الدور التقليدي لمدينتي دمشق وحلب بوصفهما قطبين سياسيين، وكذلك عزل المناطق ذات أغلبية أقلوية تحت الوصاية

⁽²⁰⁾ Hallaq, W. B. (2009). *An Introduction to Islamic Law*. Cambridge: Cambridge University Press: 143–148.

⁽²¹⁾ Guéno, V. (2019). "The countryside and land regulations in the Ottoman provinces". *Nordic Conference on Middle East Studies*. Helsinki: Finland.

⁽²²⁾ Hallaj, O. A. (2017). "Geographies of Absence: Radicalization and the Shaping of the Syrian Territoriality," *New England Journal of Public Policy* 29, no. 1/10. 5-6.

المباشرة للسلطات الفرنسية.⁽²³⁾ غير أن افتقار هذه الوحدات إلى نظم إدارية متميزة أو مؤسسات محلية قوية جعلها معتمدة بالكامل على الجهاز الإداري المركزي الذي كان مقره في بيروت ولاحقاً في دمشق.⁽²⁴⁾

تُوج هذا التناقض في المرسوم رقم 1208 لعام 1922، الذي أصدره المفوض السامي الفرنسي بقرار مركزي. احتفظ المرسوم بالتقسيمات دون الوطنية المستمدة من الحقبة العثمانية على مستوى السناجق، لكنه جرد المؤسسات المحلية من أي سلطات سياسية حقيقية. وبينما أُبقي شكلياً على المجالس البلدية، لم تكن سلطاتها تتعدى الدور الاستشاري، وظلت السلطة الفعلية متمركزة في أيدي المسؤولين المعيّنين مركزياً.⁽²⁵⁾ شهدت هذه المرحلة ما وصف بـ "فراغ إداري يُدار بمزيج من الأدوات القانونية والرمزية"، إذ كان الحضور الفرنسي يُمارَس عبر تمثيل رمزي وسيطرة عن بُعد أكثر مما هو عبر مؤسسات متجذرة.⁽²⁶⁾

مع حلول ثلاثينيات القرن العشرين، واجه هذا النموذج الإداري مقاومة متزايدة. فقد فاقمت الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929 من حدة التطلعات لدى النخب المدنية، التي رفضت أنظمة التعرفة الجمركية التي كانت تفصل بين "الدول" السورية. وبدأت هذه النخب ترى أن مصالحها باتت تقتضي الوحدة الوطنية والابتعاد عن الحدود المصطنعة. وقد أدى توقيع المعاهدة الفرنسية-السورية عام 1936 وما أعقبها من إصلاحات دستورية إلى إلغاء الوضع القانوني للكيانات المنفصلة وإعادة صياغة سورية كوحدة سياسية واحدة.⁽²⁷⁾ لكن هذا التحول لم يفض إلى لامركزية حقيقية؛ بل اختارت فرنسا تشديد مركزية السلطة من خلال إنشاء المحافظات—كيانات وسيطة بدت وكأنها تربط الحوكمة المحلية بالحوكمة الوطنية، ولكنها في الواقع عملت بمثابة امتداد للسلطة المركزية. وقد جاء ذلك في المرسوم رقم 1/5 لعام 1936.⁽²⁸⁾ أما المحافظون،⁽²⁹⁾ الذين كان المندوب السامي الفرنسي يعيّنهم بدايةً، ثم باتت تعيّنهم السلطة التنفيذية السورية لاحقاً، فلم يكن لديهم تفويض سياسي أو مالي مستقل.⁽³⁰⁾ وقد أدى استبدال المناصب الإدارية العثمانية (المتصرف والقائمقام) بإطار جديد من "الإداريين" إلى إلغاء بنية حوكمة ذات طبقات وظيفية متداخلة وجذور محلية عميقة. وخلق ذلك هممة شديدة المركزية من الأوامر، تدعمها خدمة مدنية موحدة، وجهاز قضائي مركزي، وقوى أمن وطنية تخضع مباشرة لإشراف المندوب السامي في المركز.

لم تكن هذه البنية نتيجة قرار سياسي فحسب، بل جاءت أيضاً لتلبية ضرورات مؤسسية ومالية؛ إذ افتقرت فرنسا ببساطة إلى الموارد أو الإرادة السياسية لبناء إدارات محلية تتمتع باستقلالية حقيقية.⁽³¹⁾ وأفضت حالة ضحالة المؤسسات

⁽²³⁾ Khoury, P. S. (1987). *Syria and the French Mandate: The Politics of Arab Nationalism, 1920–1945* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 49–53.

⁽²⁴⁾ Hallaj O. A. (2017). 5-6.

⁽²⁵⁾ Beley, L. (2023). *Dessin et stratégies françaises du Mandat en Syrie et au Liban*. 31–33.

بحث غير منشور قُدم ضمن مهمة تدريبية في لوجاريت،

⁽²⁶⁾ Hallaj, O. A. (2017). 5-7.

⁽²⁷⁾ Khoury, pp. 174–179.

⁽²⁸⁾ المرسوم رقم 1/5 لعام 1936، قانون المحافظات. صادر عن المفوض السامي للانتداب الفرنسي على سورية ولبنان.

⁽²⁹⁾ أدخل المصطلح للمرة الأولى كترجمة للمصطلح الفرنسي الجديد (administrateur) كمدير للمحافظة. ولم يكن الاسم مستخدماً قبل ذلك.

⁽³⁰⁾ Beley, pp. 45–48.

⁽³¹⁾ المصدر السابق، الصفحات 51–53.

الإدارية على المستوى المحلي إلى نقيض لأهداف السياسة الفرنسية الرسمية، فرغم تقسيم فرنسا للأراضي السورية نظرياً، إلا أنها لم تكن قادرة على إدارة البلاد إلا من خلال إطار مركزي. كما أن غياب بيروقراطيات إقليمية مستقلة، وموازنات محلية، أو أنظمة قانونية خاصة بكل منطقة، جعل الحوكمة تُدار وفق نموذج موحد "يلبس الجميع مقاساً واحداً" مفروضاً على وحدات إقليمية مجزأة سياسياً. وهكذا، وفي حين أخفق الانتداب الفرنسي في إحداث تفتيت سياسي دائم في سورية، إلا أنه نجح في تشكيل الثقافة الإدارية السورية تاركاً بصماته المركزية لعقود لاحقة. فالدولة التي ورثها السوريون بعد الاستقلال عام 1946 لم تكن مركزية فحسب، بل كانت مهيأة للتعامل مع المناطق الطرفية بوصفها مناطق لاستخلاص الموارد باتجاه المركز والمراقبة—خوفاً من ظهور منافسين لدمشق—والدمج الرمزي في كيان الدولة دون تفعيل دورها بشكل حقيقي.⁽³²⁾ وقد رسّخت الإدارة الفرنسية، بتركيزها على توفير تكاليف الإدارة بحصرها في المركز بدلاً من منح الاستقلالية للمستويات المحلية، الأساس لتهميش الأطراف الذي صار السمة الغالبة على ممارسة الدولة السورية لعقود لاحقة.

خلاصة القول، إن المقاربة المتناقضة للانتداب الفرنسي—التجزئة السياسية التي تدار عبر المؤسسات المركزية—ساهمت في وضع الأسس للدولة الأحادية ذاتها التي سعت فرنسا إلى الحيلولة دون قيامها. فقد أدت ضحالة المؤسسات المحلية وتركيز صنع القرار مركزياً إلى نشوء اقتصاد سياسي وطني تُدار فيه المحليات بناء على رغبة المركز ولا تتمكن من تمثيل مصالحها. وما زال إرث هذا النموذج يُلقى بظلاله على معضلات الحوكمة في سورية حتى يومنا هذا.

الحوكمة في سورية ما بعد الاستقلال: المركزية كرمز للوحدة الوطنية

مع نيل الاستقلال عام 1946، وجدت سورية نفسها أمام مهمة ملحة تمثلت في بناء إدارة وطنية موحدة من بقايا الكيانات الإقليمية المُجزأة التي خلفها الانتداب الفرنسي. وعلى الرغم من أن النخب القومية التي تسلّمت السلطة كانت مجتمعة في رغبتها بتفكيك النزعات الإقليمية الانفصالية التي فرضتها السلطات الاستعمارية، إلا أن الأساليب التي اتبعتها لتحقيق ذلك أدت إلى تكريس نظام إداري مركزي ما زال قائماً إلى يومنا هذا. وتحت شعار الحفاظ على الوحدة الوطنية وتجاوز الانقسامات الإثنية والطائفية، تبنت الدولة السورية نموذج حوكمة يُركز السلطة في دمشق ويُقلص استقلالية المراكز الإقليمية—وخاصة حلب، المدينة الثانية تاريخياً في البلاد. وقد خلفت التقسيمات الإقليمية التي رسّختها فرنسا بين عامي 1920 و1936—مثل حلب، ودمشق، وجبل الدروز، والدولة العلوية—وحداتٍ شبه مستقلة، امتلك كلٌّ منها ترتيبات قانونية وإدارية خاصة ضمن إطار التعليمات المركزية للمندوب السامي.⁽³³⁾

رأى الوطنيون السوريون في هذه التقسيمات حيلةً استعمارية هدفها تقسيم البلاد على أسس طائفية وإقليمية. وبناءً على ذلك، كان من أوائل مشاريع الجمهورية الفتية حلّ تلك التقسيمات وتعويضها ببنية أحادية تُدار من العاصمة. بيد أن ردة

⁽³²⁾ Hallaj, O. A. (2017). 6–7.

⁽³³⁾ Khoury. 237

الفعل المركزي على مشاريع التجزئة الاستعمارية لم تكن مجرد مشروعٍ أيديولوجيٍّ لتعزيز الوحدة الوطنية؛ بل كانت أيضاً أداةً للهيمنة السياسية، استُخدمت خصوصاً من قبل نخب دمشق ضد منافسيها في حلب.⁽³⁴⁾

وقد مثل التنافس السياسي بين دمشق وحلب سمةً عامةً لسورية في المرحلة المبكرة بعد الاستقلال. فكلتا المدينتين ادّعتا شرعيةً تاريخيةً بوصفهما مركزين للثقافة والتجارة العربيتين، واستضافتا نخباً سياسية واقتصادية نافذة. ومع ذلك، أحكمت دمشق—بوصفها العاصمة—سيطرتها سريعاً على المؤسسات المركزية للجمهورية الجديدة: البرلمان، والرئاسة، والبيروقراطية المدنية.⁽³⁵⁾ في المقابل، حافظت حلب على أهميتها بوصفها مركزاً تجارياً ومركز نفوذ إقليمي في الشمال. لمواجهة قدرة حلب على أن تكون ثقلاً سياسياً موازناً، سعت نخب دمشق إلى إعادة رسم الخريطة الإدارية لسورية.⁽³⁶⁾ اتخذت هذه العملية شكل تقليص نطاق نفوذ حلب الإقليمي عبر إنشاء محافظات جديدة اقتطعت من عمقها التاريخي. وقد أنشئت محافظات مثل إدلب والرقدة كوحدات إدارية مستقلة، ما أضعف امتداد حلب الاقتصادي والسياسي نحو منطقتي الفرات والجزيرة من جهة والساحل السوري من جهة أخرى.⁽³⁷⁾ وبرّر المسؤولون هذه التغييرات الإدارية باعتبارها مساعٍ لتقريب الإدارة من المواطنين وتحقيق تنمية متوازنة، ولكن الأثر الفعليّ تمثل في منع ظهور أي هيكليّة حوكمة ترايبية لها وزن كافٍ يمكنها من تحدي سيطرة دمشق.

وقد ترسّخ هذا النزوع المركزي في البنية القانونية والإدارية السائدة آنذاك. رسم دستور 1950 إطاراً للديمقراطية برلمانية، ولم يأت بأي ترتيبات تسمح بتأسيس أقاليم فيدرالية أو مناطق حكم ذاتي. وظلّت وظيفة الإدارة المحليّة خاضعةً لوزارة الداخليّة، وجميع التعيينات الرئيسة—من المحافظين إلى مديري المناطق (القائم مقام)—كانت تصدر مركزياً. كما أكد قانون التنظيم الإداري لعام 1957 (القانون رقم 496) على هذا التسلسل الهرمي، إذ قسّم البلاد إلى هيكليّة إدارية ثلاثية المستويات وهي: المحافظات، المناطق، النواحي، وجميعها تحت إشراف مسؤولين تنفيذيين مُعيّنين من المركز.⁽³⁸⁾ وحتى المجالس البلديّة، ورغم أنها تُنتخب اسمياً، إلا أنها بقيت تخضع لإرادة السلطة المركزيّة التي تحتفظ بالقدرة على حلّ المجالس وتعيين ربع أعضائها.⁽³⁹⁾

وقد أعاد القانون تأكيد وجود مسارين للحوكمة، يعودان بجذورهما إلى الفترة العثمانية: النظام الإداري الترابي (المحافظات، المناطق، النواحي) والنظام البلديّ (المدن والبلدات والقرى)، لكلٍ منهما مجالس خاصة به. غير أنّ كلا المسارين ظلّ فعلياً خاضعاً للدولة المركزيّة، التي احتفظت بالسيطرة على الشؤون المالية والتخطيط والأمن. وهكذا، كرّس هذا النظام مظهرًا شكلياً للامركزيّة، بينما أبقى صنع القرار متمركزاً في دمشق، وذلك قبل وصول حزب البعث إلى السلطة في سورية بعدة سنوات.

⁽³⁴⁾ Al Zoubi, Z. et al. (2021). The Making of Syria's Administrative Divisions Map: A Hundred Years of Centre-Local Relations. London: LSE.

⁽³⁵⁾ Provence, M. (2005). The Great Syrian Revolt and the Rise of Arab Nationalism. Austin: University of Texas Press. 198.

⁽³⁶⁾ Al Zoubi et al. (2021).

⁽³⁷⁾ المصدر السابق

⁽³⁸⁾ Law No. 496 of 1957, Administrative Organization Law. Syrian Republic.

⁽³⁹⁾ Turkmani, R. et al (2022). "From Federalism to Hyper-centralisation in Syria," Conflict Research Programme, LSE, 2022, 9–10.

من خلال التطبيق العملي، تحوّلت الحوكمة المحليّة إلى أداة إداريّة في يد الدولة المركزيّة، بدلاً من أن تكون قناة للمشاركة السياسيّة أو التمثيل المحلي للمناطق المختلفة. وغالباً ما تعاملت النخب السياسيّة مع انتخابات المجالس المحليّة بوصفها آليةً لتعبئة الكُتل البرلمانيّة الوطنيّة، في حين اعتُبر العمل السياسي على المستوى البلدي على أنه منصّة انطلاقٍ للوصول إلى المناصب الوطنيّة بدلاً من كونه مجالاً للمساءلة على المستوى المحلي⁽⁴⁰⁾ وفي جوهر المسألة، جرى تسخير المحلي لخدمة الوطني، فغدت الحوكمة البلديّة امتداداً لأوامر العاصمة أكثر منها نطاقاً مستقلاً بذاته⁽⁴¹⁾.

خلّفت هذه الخيارات الإداريّة المبكرة آثاراً طويلة الأمد. فقد رسّخت مركزة السلطة في دمشق ثقافةً من الاعتماد على المركز بسبب هشاشة المؤسسات في الأطراف، وبذرت في الوقت ذاته بذور التوتّرات المستقبليّة؛ إذ أدّى قمع الفاعليّة السياسيّة المحليّة إلى إذكاء دعوات لاحقة للمطالبة بلامركزيّة اعتبارية أو الحكم الذاتي وفي بعض الحالات لتغذية نزعات انفصاليّة. وحتى فيما يخص مدينة كبرى كحلب على سبيل المثال، فإن سحب صلاحيّاتها الأساسية حدّ من قدرتها على الاضطلاع بدور مدينة إقليميّة كبرى، وظهر ذلك جلياً في سياق النزاع السوريّ بعد انطلاق الثورة السوريّة عام 2011⁽⁴²⁾.

وهكذا، بينما شهدت سورية في السنوات الأولى بعد الاستقلال قطيعةً مع مشاريع التجزئة الاستعماريّة، فإنّها لم تستبدل ذلك الإرث بتعدديّة مؤسسيّة حقيقيّة، بل أقامت نظام حوكمةٍ شديد المركزيّة يهدف إلى الحفاظ على هيمنة النخب الحاكمة في العاصمة. وقد ارتكز هذا النموذج على أدوات تشريعية، ورقابة بيروقراطية، ونزعة سياسيّة مركزيّة، ظلت راسخةً في بنية الدولة السوريّة على مدى العقود التالية.

الحوكمة في عهد الأسدين: تكريس المركزية في عهدي حافظ الأسد وبشار

عندما استولى حافظ الأسد على السلطة عام 1970 عبر ما عُرف بـ "الحركة التصحيحية"، ورث دولةً سوريّة تتسم بالهشاشة وضعف المؤسسات (خاصة على المستوى المحلي). فقد كانت السلطة السياسيّة حينها موزّعة بين نخب متنافسة في الجيش، وهياكل حزب البعث، ومراكز القوّة في المناطق المختلفة. ولم تقدم الهياكل المؤسسية القائمة إلا منظومة إمّا مُسيّسة أو خاضعةً لترتيبات مرحليّة نشأت بعد سلسلة من الانقلابات. بدلاً من الاتجاه نحو الديمقراطية أو اللامركزيّة، أعاد الأسد تنظيم هذه الهياكل منهجياً ليُقيم واحداً من أكثر نماذج الحوكمة المركزيّة والتراتبية الهرمية الشاقولية في الشرق الأوسط الحديث. وقد حقّق ذلك بالاستئثار بالسلطة في المركز—بدءاً من المؤسسة العسكريّة الأمنيّة وحزب البعث، مروراً بتعديلات قانونيّة وإداريّة أعادت تعريف الحوكمة المحليّة بوصفها امتداداً للسلطة المركزيّة.

فور انقلابه الداخلي عام 1970، أسس الأسد ترتيباً دستورياً مؤقتاً مكّنه من السيطرة على السلطتين التنفيذيّة والتشريعيّة معاً. وقد عيّن برلماناً مؤقتاً وأعلن مرحلة انتقاليّة، تمكن خلالها من إعادة هيكلة مؤسسات الدولة. وأتاحت

⁽⁴⁰⁾ Al Zoubi, Z. and Hallaj, O. A. (2025) "The Dialectical Relationship Between Elections and Local Governance Models in Syria." Istanbul and Melbourne: Omran Center for Strategic Research and Lugarit.

⁽⁴¹⁾ Hallaj, O. A. (2017). 7.

⁽⁴²⁾ Al Zoubi et al (2021). 13-14.

هذه الترتيبات المؤقتة المجال لإنجاز أطر قانونية ومؤسسية أكثر استقراراً. وكان من أوائل الخطوات التأسيسية لترسيخ سلطته إصدار القانون رقم 15 لعام 1971، الذي حدّد بنية وصلاحيات وحدات الإدارة المحلية.⁽⁴³⁾

للهولة الأولى، بدت أحكام القانون رقم 15 وكأنّها تؤسّس لنوع من اللامركزية، إذ أنشأت وحدات إدارية على مستوى المحافظات والمناطق والنواحي، لكلٍ منها مجلس محليّ. لكن بدلاً من تمكين تلك الكيانات المحلية، وضعت جميعها بموجب القانون تحت إشراف وزارة الإدارة المحلية، وهي مؤسّسة أعيد تسميتها خصيصاً لضمان الخضوع العمودي للمركز. وبات المحافظ، ومدير المنطقة (الذي استمر اسمه في المخيال الشعبي قائم مقام)، ومدير الناحية جميعهم مُعيّنين مركزياً، ويستمدّون سلطتهم من السلطة التنفيذية لا من قاعدة شعبية محلية.⁽⁴⁴⁾

ولعلّ الأهمّ من ذلك أنّ القانون رقم 15 جعل المجالس المحلية تعتمد على الدولة في إقرار الموازنة، والتوظيف، واختصاصات التخطيط. فعلى الرغم من تمتعها نظرياً بحق إعداد المشاريع المحلية والإشراف على الخدمات البلدية، لم تكن تمتلك آليات مالية أو قانونية مستقلة تمكّنها من ممارسة تلك الصلاحيات فعلياً. إذ احتفظت وزارة المالية وهيئة تخطيط الدولة بالقول الفصل فيما يخص التدفقات المالية. وقد أتاح ذلك للأسد أن يرسم صورة شكلية لحكومة تشاركية، مع ضمان ألا تعمل أيّ مؤسّسة محلية بشكل مستقلّ أو تتحدّى سلطة المركز. بالتوازي مع ذلك، بنى الأسد نظاماً ثلاثياً للسيطرة المركزية يشمل: الجيش، والأجهزة الأمنية، وحزب البعث. فقد جرى تطهير المؤسّسات العسكرية والاستخباراتية من الخصوم وتعيين قيادات موالية، في حين تحوّل الحزب إلى جهاز يقع تحت هيمنة الدولة، ولا سيما من خلال جناحه العسكري الذي اعتُمد كأداة محورية للحفاظ على تماسك صفوف الضباط ومدّ نفوذه على المؤسّسات المدنية والمحلية.⁽⁴⁵⁾ وقد عملت هذه البنى الثلاث بتنسيق مع الجهاز الإداري لوزارة الإدارة المحلية لمراقبة المحليات واستيعابها على كل المستويات.

أسفر ما سُمّي بالإصلاحات في نظام الإدارة المحلية عن صيغة سورية خاصة من الحوكمة متعددة المستويات شديدة المركزية: مؤسّسات محلية رسمية، لكنها تؤدّي دوراً أساسياً في رعاية الزبائنية وممارسة الرقابة من الأعلى للأسفل. فتحوّلت المناصب في المجالس المحلية إلى مكافآت تُمنح لقاء الولاء، بدلاً من كونها مواقع للتمثيل السياسي. كما صارت مهمّة المحافظات والمناطق والبلديات تنحصر في توزيع الربع والموارد العامة، وفرض التوجهات المركزية، وقمع الاعتراضات.⁽⁴⁶⁾

وقد عمّق الانقسام بين المدينة والريف هذه الاستراتيجية الحكومية للأسد. إذ تم احتواء المجالس المحلية للمدن الكبرى— كدمشق وحلب وحمص واللاذقية— من خلال شبكات نخبوية من المحسوبية والزبائنية التي أُستخدمت لاستقطاب الوجهاء المحليين. في المقابل، بقيت البلديات الأصغر والمناطق الريفية تحت الإدارة المباشرة للمحافظين المدعومين من الأجهزة الأمنية وفروع الحزب، غالباً دون أي استقلالية إدارية حقيقية.⁽⁴⁷⁾ وإذا كان هذا النظام المزدوج قد تطور منذ عهد

⁽⁴³⁾ القانون رقم 15 لعام 1971، قانون الإدارة المحلية، الجمهورية العربية السورية.

⁽⁴⁴⁾ Hallaj, O. A. (2017). 8.

⁽⁴⁵⁾ Van Dam, N. (1979). *The Struggle for Power in Syria: politics and Society under Assad and the Ba'th Party*. London: I. B. Tauris. 34-74.

⁽⁴⁶⁾ Al Zoubi, and Hallaj (2025). *The Dialectical Relationship Between Elections and Local Governance Models in Syria*.

⁽⁴⁷⁾ المصدر السابق

الانتداب الفرنسي، إلا أن الأسد كرسه لتعميق سيطرته نحو الأسفل وسحب مستوى صنع القرار نحو الأعلى. خلال سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي، أدخل الأسد تعديلات متفرقة على هيكل الحوكمة المحلية، منها دستور عام 1973 وبعض القوانين الناظمة للإدارة المحلية، إلا أن البنية الجهرية لقانون رقم 15 ظلت على حالها، محافظةً على مبدأ تركّز السلطة في المركز. وحتى في المناسبات التي أُجريت فيها انتخابات محلية، خضع المرشحون لعمليات تدقيق مسبقة من قبل الحزب والأجهزة الأمنية، ما ضمن الولاء للمركز بدلاً من المساءلة أمام القواعد المحلية.⁽⁴⁸⁾

وهكذا شيد الأسد نظام حوكمة تتكّس فيه الثخانة المؤسسية في العاصمة، فيما بقيت الهياكل المؤسسية على المستويين الإقليمي/التراحي والمحلي مُستنزفة عمداً، تابعة، ومفرغة سياسياً. وقد مكّن هذا التصميم النظام من توسيع نفوذه على رقعة جغرافية غير متجانسة دون نقل سلطة فعلية إلى الأطراف. كما أرسى ثقافة سياسية قائمة على التبعية العمودية، بحيث يستمدّ الأعيان المحليون سلطتهم لا من مجتمعاتهم بل من قرههم من المركز. وقد استمرّ هذا النظام من الحوكمة متعددة المستويات—شديد المركزية، متعدّد الطبقات، ومدار سياسياً—إلى ما بعد وفاة حافظ الأسد عام 2000، وبقي سمة رئيسية للدولة السورية طوال العقود اللاحقة في عهد ابنه بشار الأسد.

البنية الدستورية للحكومة متعددة المستويات في سورية (1973–2012)

أرسى التطور الدستوري في سورية في عهد حافظ الأسد الأسس القانونية والمؤسسية لنظام شديد المركزية من الحوكمة متعددة المستويات. فمنذ اعتماد دستور عام 1973، وصولاً إلى التعديلات المدرجة في دستور عام 2012 في عهد بشار الأسد، أكّدت التحولات الدستورية السورية على مدار عقود سيطرة الدولة المركزية على جميع مستويات الحوكمة، مع ترسيم العلاقة بين السلطات الوطنية ودون الوطنية ضمن إطار هرمي صارم.⁽⁴⁹⁾

لقد رسّخ دستور عام 1973 سلطة الرئاسة وشرعن هيمنة حزب البعث بوصفه "القائد في المجتمع والدولة".⁽⁵⁰⁾ ورغم أنّ هذا الدستور أشار إلى الوحدات الإدارية وهيكل الحوكمة المحلية، فقد عزّفها باعتبارها امتدادات للسلطة التنفيذية المركزية، وليس ككيانات مستقلة. وكان الإطار الذي يحكم الإدارة المحلية فعلياً ليس الدستور بقدر القانون رقم 15 لعام 1971 الذي صدر قبل الدستور، والذي كرس هرمية المحافظات والمناطق والنواحي. بيد أن تلك المجالس كانت تعمل تحت إشراف المحافظين المُعيّنين مركزياً، ومن دون استقلالية مالية أو قانونية.⁽⁵¹⁾ وعليه، لم تتميز الحوكمة متعددة المستويات في سورية بأي نوع من التعاون العمودي أو تقاسم الصلاحيات، بل قامت على مبدأ الخضوع الحازم نحو الأعلى.

نظرياً، يبدو أن هذا الترتيب قد أسس نظاماً متداخلاً الطبقات من الحوكمة عبر مستويات إقليمية مختلفة. غير أنّ الواقع عزّز تركيز القوة السياسية والمالية والإدارية في السلطة التنفيذية المركزية. فقد اعتمدت جميع المؤسسات دون الوطنية على الحكومة المركزية في تفويض المهام، والتعيينات، والموارد، والموازنات. وأدّت وزارة الإدارة المحلية دور الهيئة المشرفة،

⁽⁴⁸⁾ بحث قادم من إعداد الزعبي، ز. والحلاج، ع. بعنوان "حول التمثيل السياسي في سورية".

⁽⁴⁹⁾ Turkmani et. al (2022).

⁽⁵⁰⁾ دستور الجمهورية العربية السورية (1973)، المادة 8.

⁽⁵¹⁾ القانون رقم 15 لعام 1971، قانون الإدارة المحلية. الجمهورية العربية السورية.

إذ حرصت على ألا يتجاوز أي مستوى محلي صلاحياته المحددة من قبل الإدارة في دمشق.⁽⁵²⁾ وقد كرّس هذا النموذج شكلاً من الحوكمة متعددة المستويات، ولكن شديدة المركزية، حيث يظهر تعدد المستويات شكلياً فيما تغيب فعلياً أي استقلالية محلية.

أما دستور عام 2012، الذي صدر وسط المراحل الأولى من الثورة السورية، فقد بدا ظاهرياً أكثر تعددية. فقد أزال احتكار حزب البعث دستورياً، وأعلن بنوداً تعد باللامركزية الأوسع.⁽⁵³⁾ لكن معظم هذه التغييرات كانت رمزية. فبينما أقرت المادة 131 بأهمية الوحدات الإدارية المحلية، فإنها لم تُمنح أي استقلالية فعلية. وظلت سلطة الرئاسة شبه مطلقة، وبقيت آليات التعيين والرقابة محافظةً على النموذج العمودي المكّرس منذ عام 1971. أما المرسوم 107 لعام 2011، الذي كان يفترض أن يدفع البلاد خطوةً نحو اللامركزية، فقد ظلّ بمعظمه غير مطبق. وكما أشار عدد من الباحثين فإن دستوري 1973 و 2012—رغم الاختلاف الشكلي فيما بينهما—يخضعان لمنطقٍ واحد: إذ لا يُنظر إلى السلطات المحلية على أنها مستوى للتمثيل الديمقراطي، بل بوصفها أداةً لفرض سلطة المركز.⁽⁵⁴⁾ وقد بقيت الثخانة المؤسسية متمركزةً في العاصمة، في حين ظلّت الهياكل الطرفية تؤدي دوراً أساسياً في إعادة إنتاج الولاء وإدارة الامتثال الإداري. وبذلك، صاغ الإطار الدستوري البعثي، في نسخته، نظام حوكمة متعددة المستويات، صُمم للحفاظ على السيطرة المركزية تحت قناع من اللامركزية.

في الأقسام اللاحقة، سيجري التركيز على المؤسسات المتنوعة التي رسّخت السلطة في المركز، وكرّست الثخانة المؤسسية بعيداً عن السلطات المحلية. وبالنظر إلى آليات صنع القرار متعددة وتشعبها، سيتضح مدى انحياز هذا النظام مركزياً لصالح العاصمة، متجاوزاً بكثير حدود ما تنصّ عليه الدساتير أو قوانين الإدارة المحلية.

مؤسسة الرئاسة وترسيخ الحكم السلطوي في سورية

منذ سبعينيات القرن الماضي، شغلت الرئاسة في سورية موقع القمة المؤسسية لنظام الحكم في البلاد، إذ جمعت السلطات في مختلف فروع الدولة وحوّلت الحوكمة متعددة المستويات إلى هيكلية عمودية صارمة تُدار من الأعلى إلى الأسفل. ومنذ اللحظة التي تسلّم فيها حافظ الأسد منصبه رسمياً عام 1971، لم تعد الرئاسة مقتصرة على كونها مركز صنع القرار التنفيذي فحسب، بل تحوّلت إلى العقدة التي تتشابك عبرها وتُنسّق من خلالها الصلاحيات التشريعية، والقضائية، والحزبية، والأمنية. وبحلول الوقت الذي اعتُمد فيه دستور عام 1973، كان النظام السياسي السوري قد وضع فعلياً كل أدوات الحوكمة—على جميع المستويات الإدارية—تحت إمرة الرئاسة.

دستورياً، مُنح الرئيس صلاحيات استثنائية؛ إذ أصبح رئيس الدولة ورئيس الحكومة والقائد الأعلى للقوات المسلحة ورئيس المجلس القضائي الأعلى.⁽⁵⁵⁾ أتاح هذا الجمع في الأدوار للرئاسة أن تبسط نفوذها على البيروقراطية التنفيذية والقضاء

⁽⁵²⁾ Hallaj, O. A. (2017). 8-9.

⁽⁵³⁾ دستور الجمهورية العربية السورية (2012)، المادتان 8 و131.

⁽⁵⁴⁾ Turkmani et. al (2022).

⁽⁵⁵⁾ دستور الجمهورية العربية السورية (1973)، المواد 91–114.

والأجهزة الأمنية في آن واحد. ومن خلال التحكم بالتعيينات وتخصيص الموازنات وتفسير القوانين، تمكن الرئيس من التدخل في أي مسألة إدارية أو قضائية، سواء على المستوى الوطني أو المحلي. وجاءت القوانين الاستثنائية والأوامر الأمنية لتعزز هذه البنية الهرمية، إذ منحت السلطة التنفيذية صلاحيات مطلقة لا تخضع للمساءلة.⁽⁵⁶⁾

على الصعيد التشريعي، كان بمقدور الرئيس حلّ مجلس الشعب وإصدار القوانين بمراسيم والاعتراض على أي تشريع يقوّه أو تعديله.⁽⁵⁷⁾ حوّل ذلك المؤسسات التشريعية إلى امتداد لسلطة الرئاسة بدلاً من كونها فضاءً للتداول السياسي. وعلى المستوى المحلي، أدى هذا الواقع إلى إخضاع المحافظات والبلديات هيكلياً للمركز؛ إذ يمكن إلغاء قراراتها أو إعادة النظر في موازنتها أو إقالة مسؤوليها في كثير من الأحيان بلا تبرير. ولم تكن لدى المجالس المحلية أي وسيلة فعّالة للاعتراض لأنها لم تستمد شرعيتها من قاعدتها الشعبية، بل من الهرمية الإدارية نفسها. وكانت علاقة الرئاسة بحزب البعث ركناً أساسياً آخر في هذه البنية. لم يكتفِ حافظ الأسد بقيادة الحزب، بل أعاد تشكيله جذرياً. خضعت القيادة القطرية للحزب لإشراف الرئاسة، وأصبحت كل التعيينات والترقيات الداخلية رهن موافقة الرئيس.⁽⁵⁸⁾ تحوّل الحزب بذلك إلى مصفاة أيديولوجية ومؤسسية للقطاع العام بأكمله، ما ربط سلطة الرئاسة بكل فرع محلي وكل بلدية. في هذا النظام، لم يكن الفاعلون السياسيون المحليون يمثّلون قواعدهم، بل ينفّذون أجندة الرئيس.

أما القبضة الأمنية، فمثّلت الجانب الأكثر حسماً في ترسيخ نفوذ الرئاسة؛ إذ عملت الأجهزة الأمنية خارج الأطر الرسمية للمساءلة، ورصدت سلوك المسؤولين المحليين وقمعت المعارضة، وضمنت عدم تحوّل الحوكمة المحلية إلى منصة تتيح نشوء نفوذ مستقل. وخلق الخوف من الرقابة والعقاب فراغاً كبيراً في استقلالية المؤسسات الأدنى.⁽⁵⁹⁾

يجسّد هذا النموذج من السيطرة المركزية الشاملة مبدأً أساسياً في الحوكمة السلطوية: إضعاف الثخانة المؤسسية في المستويات المحلية ليس نتيجة جانبية للدكتاتورية بقدر ما هو شرط ضروري لها. فمن خلال حرمان المستويات الأدنى من سلطة حقيقية ومشاركة وشرعية، كرّست الرئاسة السورية فراغاً تتقاطع عنده كل المسارات المؤسسية باتجاه الأعلى. وكلما ازداد ذلك الفراغ في الأطراف، تعاظمت قوة المركز. وقد بُنيت هذه المعادلة في عهد حافظ الأسد ثم تعززت في عهد بشار، وقد تستمر في تشكيل منطق السلطة في الدولة السورية في الحاضر والمستقبل إن لم يُعدّ بناء الثخانة المؤسسية في المستويات الأدنى من نظام الحوكمة متعددة المستويات.

مجلس الوزراء والمؤسسات الوسيطة في الحوكمة متعددة المستويات في سورية

في عهد حافظ الأسد، مثّل مجلس الوزراء مؤسسة وسيطة محورية تنفّذ السياسات الوطنية التي يضعها الرئيس، وفي الوقت نفسه تمارس تأثيراً كبيراً على الحوكمة المحلية. ولم يقتصر دور هذا المجلس على دعم مركزية السلطة، بل شكّل

⁽⁵⁶⁾ Turkmani et al (2022). 10–11.

⁽⁵⁷⁾ المصدر السابق.

⁽⁵⁸⁾ Provence. 219.

⁽⁵⁹⁾ Hallaj, O. A. (2017). 9-10.

أيضاً أداة لتنظيم شبكة معقدة من المحسوبيات والزبائنية والتحكم الخاصة بها، تغلغلت عبر مستويات الحكم المختلفة. ومن الخطأ اختزاله في صورة جهاز يكتفي بتنفيذ إرادة الرئيس.

تمتع مجلس الوزراء بسلطة واسعة على السياسات المالية للدولة، ما أثر مباشرةً على الإدارات المحلية. فمن خلال التحكم بعمليات إعداد الموازنات والإشراف على تدفق الموارد إلى الحكومات المحلية، حرص المجلس على توافق التخصيصات المالية مع توجهات الرئاسة. وامتدّ هذا الإشراف المركزي ليشمل تنظيم صندوق الدين العام، ما حد من قدرة الإدارات المحلية على الاقتراض، ومن ثمّ حدّ من استقلاليتها المالية. وعززت هذه الآليات البنية الهرمية التي جعلت الكيانات المحلية تابعة لموافقة المركز في الشؤون المالية. كما ازداد نفوذ المجلس أكثر بوضع سقف على الإنفاق المحلي لا يمكن تجاوزها دون الحصول على موافقة مباشرة من رئيس المجلس، وهي صلاحية جرى تأكيدها من جديد عبر سقف إنفاق جديدة عام 2022.⁽⁶⁰⁾

عبر التحكم بتوزيع الموارد، اضطلع مجلس الوزراء بدور حاسم في تحديد أولويات المشروعات المحلية الكبرى. ومع افتقار الإدارات المحلية إلى موارد مالية مستقلة، اضطرت لمواءمة خططها التنموية مع تفضيلات الحكومة المركزية طلباً للتمويل اللازم. وقد كبح هذا الواقع المبادرات المحلية. وأتاح في الوقت نفسه ضمان توجيه مشروعات البنية التحتية والتنموية لخدمة الأهداف الأوسع للنظام، بما يعزّز سلطة المركز.

إضافةً إلى ذلك، فرض مجلس الوزراء الهيمنة على الموازنات المستقلة للمحافظات، ما مثل أداة أخرى للإبقاء على السيطرة في المستوى المحلي. فمن خلال إدارة هذه الأموال، تمكّن من توزيع الموارد بأسلوب يخدم استمالة الموالين في الأقاليم، ويُعمّق شبكة من المحسوبيات يقوم فيها استمرار المسؤولين المحليين في مناصبهم على ولائهم للسلطة المركزية وقدرتهم على تحرير الموارد المركزية لتنفيذ مشاريعهم. لم يُضعف ذلك القدرة على اتخاذ القرار على المستوى المحلي وحسب، بل عزّز أيضاً ثقافة الفساد والزبائنية السياسية.⁽⁶¹⁾

إضافةً إلى ذلك، تمتع مجلس الوزراء بشخص رئيسه بنفوذ كبير على تعيين الأفراد في الوكالات الوطنية ومحاسبتهم وطريقة عملهم، بما في ذلك المجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي تأسّس بعد صدور المرسوم 107 لعام 2011 بشأن الإدارة المحلية. وقد أتاح له هذا الإشراف ضمان شغل الشخصيات الموالية للنظام (ولشخص رئيس الوزراء) للمناصب الأساسية، ما أضفى على نفوذ رئيس المجلس انتشاراً أوسع في الجهاز الإداري بصفته امتداداً للإرادة الرئاسية وممثلاً لها. وهكذا، ومن خلال إحكام القبضة على الآلية البيروقراطية، أصبح مجلس الوزراء بمثابة قناة لتعزيز مركزية السلطة، ونجح في الحدّ من أي تحديات داخلية محتملة. ولا شكّ في أن الرئاسة حافظت على تحكمها بقمة الهرم، غير أن مجلس الوزراء جسّد بوضوح دور المؤسسات الوسيطة في نظام "الأبوية الجديدة" الذي طبع النظام السوري. فمن خلال ما اضطلع به المجلس من إدارة للسياسات المالية وتوزيع الموارد والرقابة الإدارية، برزت شبكات محسوبية وفساد معقدة نخرت على المدى

⁽⁶⁰⁾ القانون رقم 42 لعام 2022، الجمهورية العربية السورية.

⁽⁶¹⁾ Hallaj, O. A. (2017). 9-10.

الطويل دعائم استقرار النظام. ولم يقتصر هذا الاقتصاد السياسي الأشمل على تنفيذ التوجهات الرئاسية، بل رسّخ السيطرة السلطوية في نسيج الهياكل الحكومية على جميع المستويات.⁽⁶²⁾

إن إضعاف استقلالية المؤسسات المحلية عمداً على يد مجلس الوزراء أسهم في ترسيخ الطبيعة الشمولية للنظام. فمن ناحية، وقّر مجلس الوزراء أداة مفيدة لتمرير القرارات من المركز إلى المستويات المحلية، ومن ناحية أخرى أعفى الرئاسة من أي مساءلة مباشرة، إذ أمكن تحميل مجلس الوزراء ورئيسه مسؤولية القرارات والسياسات. وبهذه الطريقة تم التحكم بالوظائف الحكومية في المركز، واحتكار الشرعية والقدرة على التفويض على القمة وحدها. ونتيجةً لذلك، باتت المؤسسات المحلية مجرّد امتدادات للسلطة المركزية، تفتقر لأي دور فعلي في المشاركة أو صنع القرار.

في الختام، أدّى مجلس الوزراء في عهد الأسدين دوراً حاسماً في توطيد السلطة المركزية والإبقاء على نظام من المحسوبية امتدّ إلى جميع مستويات الحكم. ومن خلال سيطرته على السياسة المالية وتوزيع الموارد والرقابة الإدارية، نجح المجلس في تعزيز السلطة المركزية وتهميش التطور المؤسسي المحلي بصورة منهجية. وأفضى ذلك إلى ترسيخ السلطوية، مظهرًا بوضوح كيف يمثّل تفويض هياكل الحوكمة المحلية نتيجةً ووسيلةً لتعميق الأنظمة الدكتاتورية.

وزارة الإدارة المحلية وآليات الرقابة المركزية

عملت وزارة الإدارة المحلية في سورية—التي تأسست عام 1972 ودمجت لاحقاً مع وزارة البيئة—كإحدى أهم الركائز المؤسسية للتحكم بالمستوى الوطني من الحوكمة.⁽⁶³⁾ فهي لا تكتفي بتنفيذ المراسيم الصادرة عن رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، بل تؤدي كذلك دوراً رئيسياً في صياغة استراتيجيات التنمية الوطنية وإدارة التحويلات المالية وبرامج التدريب، فضلاً عن الإشراف المباشر على المجالس المحلية. وفي هذا السياق، تتمتع الوزارة بقدرة كبيرة على بناء شبكات زبائنية خاصة بها تُسهم في تعزيز استقرار النظام.

من أبرز الأدوات التي تملكها الوزارة تحكّمها بعمليات التخطيط وإعداد الموازنات؛ فعلى الرغم من أن وضع الموازنة يتم رسمياً عبر مجلس الوزراء وتصادق عليها السلطة التشريعية، فإن للوزارة تأثيراً ملحوظاً في توجيه الاعتمادات المالية للوحدات الإدارية المحلية. فمن خلال قنواتها البيروقراطية ودورها في المصادفة على الموازنات المحلية، تضبط الوزارة تدفق الموارد وتعيد توزيع أولويات الإنفاق وتقدّم توصيات ترسم بشكل مباشر مسار توزيعها على المحافظات والمناطق والبلديات.⁽⁶⁴⁾ وعلى هذا النحو، تملك الوزارة زمام توجيه الاستثمارات نحو المناطق أو المسؤولين المحليين الأشدّ ولاءً (للنظام بشكل عام ولشخص الوزير بدرجة ثانية)، عبر استخدام الأدوات المالية لمكافحة الولاء السياسي أو تهميش المناطق غير المطواعة.⁽⁶⁵⁾

⁽⁶²⁾ Perthes, V. (1997). The Political Economy of Syria Under Assad. London: I. B. Tauris. 139 ff.

⁽⁶³⁾ نقل القانون رقم 15 لعام 1971 مسؤولية الإدارة المحلية من وزارة الداخلية إلى وزارة جديدة تم إنشاؤها تحت اسم "وزارة الشؤون المحلية". وفي عام 2016، تم دمج هذه الوزارة مع وزارة الدولة لشؤون البيئة لتشكيل "وزارة الإدارة المحلية والبيئة".

⁽⁶⁴⁾ Hallaj, O. A. (2017). 9-10.

⁽⁶⁵⁾ Haid, H. and El- Meehy, A. (2021) "Mapping Local Governance in Syria: A Baseline Study," United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (UNESCWA), 2021, pp. 18–22.

وتتمتع الوزارة أيضاً بصلاحيات الاقتراح فيما يتعلق بتعديل حدود التقسيمات الإدارية واستحداث تقسيمات جديدة، وهي سلطة تمنحها تأثيراً واسعاً في رسم الخريطة السياسية للبلاد. وفي موازاة ذلك، تتولى الوزارة الإشراف على تعيين كبار الموظفين في البنية الإدارية المحلية ومراقبتهم، ما يضمن التزامهم بالتوجهات المركزية. وبالرغم من خضوع المحافظين سياسياً لرئيس الجمهورية مباشرة، إلا إنهم خاضعون إدارياً لوزير الإدارة المحلية، في علاقة عمودية تجعل حتى أرفع المسؤولين الإقليميين يخضع لرقابة دقيقة من الوزارة.⁽⁶⁶⁾

يتعدى نفوذ الوزارة الجوانب المالية والإدارية إلى مسؤوليات أخرى، من بينها وضع الأطر الوطنية لاختيار وتدريب المسؤولين المحليين—غالباً بالشراكة مع الأجهزة الحزبية أو مؤسسات حكومية أخرى. ولا يقتصر هذا الإشراف على رسم المسار المهني للمسؤولين المحليين، بل يعزز ولاءهم السياسي عبر دورات متكررة من التحقق من ولاءهم وتعميق التزامهم الأيديولوجي ومن ثم تقديم المكافآت والارتقاء الوظيفي.⁽⁶⁷⁾ وعلى صعيدٍ موازٍ، تراقب الوزارة الانتخابات المحلية—وإن كانت هذه الوظيفة تُقدّم في ظاهرها بوصفها عملية ديمقراطية، إلا أنها تُوظّف فعلياً لتوجيه اختيار المرشحين، وتنظيم التنافس الانتخابي، وإضفاء الطابع المؤسسي على الزبائنية في المستويات المحلية.⁽⁶⁸⁾

في هذا السياق، تؤدي وزارة الإدارة المحلية دوراً مزدوجاً؛ فهي مدير تقني لشؤون الحكم المحلي وفي الوقت نفسه أداة سياسية لبسط السيطرة. فأجهزتها البيروقراطية تعنى بالتفاصيل الإدارية للمناطق المختلفة، ولكنها معنية في الصميم بإعادة إنتاج الاقتصاد السياسي السلطوي للدولة السورية. ومن خلال أدوات التلاعب بالموازنات، وصلاحيات التعيين، والإشراف على الانتخابات، تعمل الوزارة على إبقاء الحوكمة المحلية ضعيفةً من حيث الاستقلالية، لكنها قوية من حيث أدائها لوظيفة تعزيز السلطة المركزية بدلاً من تمثيل مصالح المجتمعات المحلية أو الاستجابة لها.⁽⁶⁹⁾

تقدم الحالة السورية مثلاً واضحاً على واقع الحوكمة متعددة المستويات في الأنظمة السلطوية؛ فالذي يديم السلطوية ليس مجرد غياب التمثيل الديمقراطي على المستوى المحلي، بل وجود مؤسسات وسيطة مثل وزارة الإدارة المحلية التي تفعل أدوات الضبط المركزي تحت غطاء الإدارة التقنية والإشراف الإداري. ومع سلب المؤسسات المحلية من صلاحياتها الفعلية—مع الإبقاء عليها شكلياً—تصبح الوزارة وسيلة تمنح النظام شكلية اللامركزية من دون التخلي عن السلطة الحقيقية.

وزارة الداخلية والوظائف المزدوجة للشرطة والإدارة

على الرغم من أن وزارة الداخلية في سورية لم تعد مسؤولة رسمياً عن الإدارة المحلية بعد عام 1972، فإنها تمارس تأثيراً كبيراً على الإدارة المحلية من خلال سيطرتها على بعض الأجهزة الأمنية وعدد من الأدوار الإدارية المحورية. ويتجلى هذا

⁽⁶⁶⁾ المصدر السابق

⁽⁶⁷⁾ Statcher, J. (2012). *Adaptable Autocrats: Regime Power in Egypt and Syria*. Stanford, CA: Stanford University Press. 126-129.

⁽⁶⁸⁾ المرسوم التشريعي رقم 91 لعام 1971، الجمهورية العربية السورية.

⁽⁶⁹⁾ Perthes. 187.

النفوذ في المقام الأول عبر تعيين رؤساء الشرطة في المحافظات والمناطق والنواحي والإشراف عليهم؛ إذ يشغلون مواقع مفصلية ضمن الهرمية الإدارية المحلية.

يتمتع قادة الشرطة في سورية بسلطات واسعة ضمن هياكل الإدارة المحلية. فعلى مستوى المحافظة، يُعدّ رئيس الشرطة نائباً رسمياً للمحافظة، ما يجعله شخصية محورية في الإدارة المحلية. وتتولى وزارة الداخلية تعيين هؤلاء القادة، وهو ما يضمن اختيار شخصيات موالية للسلطات المركزية ومطواعة لشخص الوزير لتولي هذه المناصب المؤثرة.⁽⁷⁰⁾ وبفضل هذه التعيينات الاستراتيجية، تستطيع الوزارة توجيه قرارات الإدارة المحلية بشكل غير مباشر والحفاظ على قبضة محكمة على الحوكمة في المحافظات. ولم يقتصر نفوذ الوزارة على مستوى المحافظات فحسب، بل امتدّ ليشمل تعيين قادة الشرطة على مستوى المناطق والنواحي أيضاً. ونظراً لضعف البناء المؤسسي في هذه المستويات المحلية وهشاشة المجالس المحلية في البلدات والقرى الصغيرة، غالباً ما يبرز رؤساء الشرطة بوصفهم أصحاب النفوذ الرئيسيين. وتتعدى مهامهم أحياناً دورهم التقليدي في حفظ النظام العام، لتمتد إلى مهام إدارية تؤثر على الحوكمة المحلية وتقديم الخدمات العامة. في مسعى لتعزيز اللامركزية، أصدرت سورية المرسوم رقم 107 لعام 2011،⁽⁷¹⁾ بهدف إعادة تعريف الأدوار والمسؤوليات ضمن الإدارة المحلية. وقد سعى هذا القانون إلى الحدّ من المهام الإدارية التي يضطلع بها رؤساء المناطق والنواحي، وحصرتها على نحو أدق في الجوانب الشرطية ودعم دور المحافظين من ناحية التواصل مع الأجهزة المحلية. غير أنّ تغيير نص القانون لم يقابله بالضرورة تغييرات فعلية في منظومة الإدارة على الأرض؛ إذ حالت ديناميات السلطة الراسخة والتقاليد المتأصلة لرؤساء الشرطة من تنفيذ المرسوم وتركت بين أيديهم مهام واسعة دون انحسار نفوذهم الإداري في الواقع. واحتفاظ وزارة الداخلية بصلاحيات تعيين هؤلاء المسؤولين ضمن لها استمرار نفوذها على الحوكمة المحلية، ما يبرز مدى صلابة آليات السيطرة المركزية وقدرتها على مقاومة أي جهود ترمي إلى اللامركزية، فضلاً عن التنزاع الذي قد ينشأ بين المؤسسات المركزية على الصلاحيات.⁽⁷²⁾

كذلك، يتعزز نفوذ وزارة الداخلية من خلال سيطرتها على جهاز الأمن السياسي، الذي يعدّ عنصراً أساسياً في منظومة الاستخبارات والأمن الداخلي في سورية. وتمكّن هذه السيطرة الوزارة من مراقبة الشؤون الإدارية المحلية والتدخل فيها عند الضرورة تحت مظلة الأمن القومي. ويؤدي هذا الإشراف دوراً رادعاً أمام أي معارضة محلية ويضمن التزام السلطات المحلية بالتوجهات المركزية.

علاوةً على ذلك، تضطلع الوزارة بدور كبير في اللجان الأمنية المحلية. تاريخياً، كانت هذه اللجان برئاسة مسؤولي حزب البعث في المحافظات، ومثلت اللجان الأمنية منصات للتنسيق بين الشؤون الأمنية والإدارية محلياً. إلا أنه عقب التعديلات الدستورية في عام 2012، انتقلت رئاسة هذه اللجان اسمياً إلى المحافظين. ومع ذلك، احتفظت وزارة الداخلية بتأثير كبير ضمن هذه اللجان عبر مشاركة قادة الشرطة والمسؤولين الأمنيين المعيّنين من قبلها. ويتيح هذا الدور للوزارة التأثير بشكل

⁽⁷⁰⁾ المرسوم التشريعي رقم 15 لعام 1971، قانون الإدارة المحلية، الجمهورية العربية السورية.

⁽⁷¹⁾ المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 وتعديلاته، قانون الإدارة المحلية، الجمهورية العربية السورية.

⁽⁷²⁾ Hallaj, O. A. (2022). Formality, Informality and the Resilience of Syria's Political Economy. Geneva: The Geneva Centre for Security Policy. 16-17.

غير مباشر في عمليات صنع القرار المحلي، وضمان بقاء الاعتبارات الأمنية—كما تحددها السلطات المركزية—هي المحدد الرئيس للحوكمة المحلية.

في الختام، تمكّن وزارة الداخلية، من خلال سيطرتها الاستراتيجية على التعيينات الأمنية والإدارية الرئيسية، من ممارسة نفوذ كبير على الحوكمة المحلية في سورية. إذ يضطلع رؤساء الشرطة، الذين يلعبون دوراً موازياً للإداريين المحليين الفعليين، يقومون من خلاله بضبط الأمور على مستوى المحافظات، فيما يتيح الإشراف على جهاز الأمن السياسي والمشاركة في اللجان الأمنية المحلية للوزارة الحفاظ على آليات رقابة قوية وغير مباشرة على الشؤون المحلية. ويؤكد هذا الإطار على التحديات الكامنة في تطبيق اللامركزية الحقيقية، ضمن نظام تتشابك فيه المؤسسات الأمنية والإدارية بقوة، لتفرض سلطة مركزية راسخة رغم الإصلاحات التشريعية الرامية إلى تعزيز الحكم المحلي.

وزارة المالية وبنية المركزية المالية في سورية

تضطلع وزارة المالية في سورية بدور رئيسي في إدارة المنظومة المالية للدولة، وتعمل بوصفها الآلية المحورية لتركيز الموارد وجبايتها وإعادة توزيعها.⁽⁷³⁾ وعلى الرغم من أنّ قوانين الإدارة المحلية قد شددت دورياً على فكرة اللامركزية المالية، فإن الوزارة حافظت فعلياً على السلطة الفاصلة في التحكّم بالإيرادات وإقرار الموازنات وتحديد مدى قدرة المجالس المحلية على الاستدامة مالياً.

تشرف الوزارة على الموازنة الوطنية وتراقب تدفق الإيرادات العامة، بما في ذلك الضرائب والرسوم وآليات إنفاق المنح الخارجية. كما تتولّى إدارة التدفقات النقدية، ما يتيح لها سلطة غير مباشرة على تنفيذ مشاريع التنمية والخدمات على المستوى المحلي، من خلال التحكّم بتوقيت تحويل الأموال خلال السنة المالية ومقدار السيولة التي يتم تحويلها للوحدات دون الوطنية. وهذا يعطي للوزارة السلطة لإنجاح مشاريع المجالس المحلية أو تقييدها—حتى وإن كانت هذه المشروعات قد حظيت أصلاً بموافقة رسمية أو رُصدت لها مخصصات في الميزانية السنوية.⁽⁷⁴⁾ ويمنح هذا الواقع الوزارة دوراً لا يقتصر على السلطة المالية، بل يمتد ليلعب دوراً سياسياً يعزّز شبكات الزبائنية مع رؤساء المجالس المحلية ويكرّس الحوكمة المركزية.

ورغم أنّ المرسوم رقم 107 لعام 2011 منح المجالس المحلية استقلالية مالية أكبر من الناحية النظرية، بما في ذلك حق تحصيل بعض الموارد المحلية والاحتفاظ بجزءٍ من عائداتها، فقد بقيت وزارة المالية تملك سلطة أساسية في البتّ بصرف الأموال الفعلي.⁽⁷⁵⁾ وكان الهدف من قانون 2011 دعم مسار اللامركزية، لكن التطبيق الفعلي ظلّ محدوداً بفعل الممارسات التنفيذية وجمود المؤسسات.

⁽⁷³⁾ بحث غير منشور من إعداد تكروي، ع. (2018). "السياسة المالية ومعادلة تخطيط الموازنة في سورية".

⁽⁷⁴⁾ Haid and El-Meehy. 21-23.

⁽⁷⁵⁾ UN-Habitat, UrbanLex: Law No. 107 (2011) – The Local Administration Law, <https://urbanlex.unhabitat.org>

وتجدر الإشارة إلى أنّ التوجه العام نحو اللامركزية قد تراجع بوضوح في عام 2021، عندما أصدرت الحكومة القانون رقم 37 الذي أعاد جمع معظم الضرائب والرسوم تحت إدارة مركزية، وأكد مجدداً هيمنة وزارة المالية على الإطار المالي.⁽⁷⁶⁾ يمثل هذا القانون خطوة تراجعية عن جهود اللامركزية السابقة، إذ فقدت المجالس المحلية صلاحية الاحتفاظ بالإيرادات أو إنفاقها باستقلالية. وجدّد القانون سلطة الدولة المركزية في الموافقة أو التأجيل أو الحجب التام لتمويل المشروعات المحلية—حتى وإن كانت مشروعات سبق إقرارها.

أعقب ذلك إصدار القانون رقم 42 لعام 2022 الذي فرض مستويات إضافية من الموافقات على الإنفاق المحلي. فحتى حين تُقرّ المشروعات ضمن إطار الموازنة الوطنية، بات على السلطات المحلية الحصول على موافقات إضافية لتسهيل الأموال المرصودة.⁽⁷⁷⁾ وقد أفضى هذا النهج إلى إخضاع الأولويات المحلية تماماً للهوى المركزي، وجعل إعداد الموازنات المحلية أشبه بمجرد واجهة إدارية.

في المحصلة، ما زالت اللامركزية المالية في سورية أقرب إلى مفهوم شكليّ منها إلى واقع ملموس. إذ تضمن سلطة وزارة المالية على التدفقات المالية والتخطيط التنموي طويل المدى، وكذلك إدارة الأولويات في الموارد، بقاء المجالس المحلية في حالة تبعية هيكلية للمركز فيما يخصّ أوضاعها المالية. ويعتمد نجاح هذه المجالس في تقديم الخدمات لا على التفويضات القانونية أو الشرعية الانتخابية، بل على مدى توافقها مع المؤسّسات المركزية والمسؤولين عليها—ولا سيما وزارة المالية. وبهذا، تُستغلّ تبعية التمويل كأداة انضباط، يمكن من خلالها للحكومة المركزية مكافأة الجهات المحلية المطيعة وتهميش تلك التي يُنظر إليها باعتبارها مستقلة أو معارضة. من دون نقل حقيقيّ للسلطة المالية، تظلّ المجالس المحلية جوفاءً فعلياً، ما يعزّز سيطرة المركز تحت رغم التوصيف الرسمي للحوكمة متعددة المستويات.

دور مصرف سورية المركزي في الحوكمة متعددة المستويات

عمل مصرف سورية المركزي تاريخياً، لا بوصفه سلطة نقدية مستقلة، بل كأداة خاضعة للسلطة التنفيذية ومرتبطة ارتباطاً وثيقاً ببنية السلطوية المركزية التي أرساها حافظ الأسد ثم واصلها ابنه بشار من بعده. وعلى الرغم من أن المسؤولية الرسمية للمصرف تتمثل في تثبيت سعر الصرف وإدارة السياسة النقدية، فإن نطاق مهمّاته وعملياته ظلّ محدوداً، 78 ولم يحظَ باهتمام يُذكر فيما يخصّ احتياجات السلطات دون الوطنية أو التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي. خلال عهد البعث، انصبّ تركيز مصرف سورية المركزي على تمويل مؤسسات الدولة المركزية والحفاظ على توازن المدفوعات، في ظلّ سياقات اقتصادية كلية صعبة اتسمت بالعجز التجاري والتضخم.⁽⁷⁹⁾ وقد ضمّ مجلس إدارته ممثلين عن النقابات العمالية وغرف التجارة، غير أن تركيزه هؤلاء انحصر في توزيع الموارد على المستوى الوطني: سعت النقابات إلى تمويل أجور القطاع العام وخدماته، فيما انصبّ اهتمام نخب الأعمال على الحصول على النقد الأجنبي وتنظيم عمليات

⁽⁷⁶⁾ The Syria Report (2022) "Explained: Real Estate Taxes in the Financial Law of Administrative Units." Syria Report, July 2022.

⁽⁷⁷⁾ Law No. 42/2022 Further Consolidates the Syrian Regime's Central Authority, ReliefWeb, December 2022.

⁽⁷⁸⁾ بحث غير منشور من إعداد تكروري، ع. (2020). "السياسة النقدية في سورية ودور المصرف المركزي."

⁽⁷⁹⁾ المصدر السابق

الاستيراد والتصدير.⁽⁸⁰⁾ ونتيجةً لذلك، أصبح المصرف المركزي فاعلاً محورياً في إدارة الاقتصاد السياسي للمركز، بدلاً من أن يكون شريكاً في التنمية المحلية.

إحدى السمات الأكثر دلالةً على وضعيّة مصرف سورية المركزي تمثّلت في افتقاره إلى الاستقلالية التشغيلية.⁽⁸¹⁾ فلم يطوّر المصرف المركزي أو يفرض توجيهاتٍ مستقلة بشأن أسعار الفائدة أو معدلات الخصم بالنمط المعروف في مؤسسات إدارة السياسات النقدية الحديثة.⁽⁸²⁾ ونادراً ما انخرط المصرف المركزي في آليات السوق لتحفيز سياسات الإقراض وحركة رأس المال نحو قطاعات أو مناطق استراتيجية، إذ اقتصر تدخلاته غالباً على رداً فعل السلطة التنفيذية فيما يتعلّق بوفرة السيولة النقدية في الأسواق، والاستجابة للضغوط على العملة الوطنية، وتوزيع الاحتياطي من النقد الأجنبي تبعاً لأولويات سياسية يُحددها الرئيس ومجلس الوزراء. وقد تعزّز هذا التوجه، خصوصاً بعد تعديل قانون مجلس الوزراء عام 2017، الذي منح مجلس الوزراء صلاحيات رقابية مباشرة إضافية على المصرف المركزي إلى جانب الآليات الرقابية الأخرى المفروضة عليه.⁽⁸³⁾

جاء هذا التركيز على المستوى الكلي على حساب أي إسهام جوهري في التنمية المناطقية أو في النظم المالية المحلية. فلم يكن بإمكان الإدارات المحلية اللجوء إلى المصرف المركزي للحصول على قروض استراتيجية أو تمويل تنموي. حتى بعد صدور المرسوم رقم 107 لعام 2011، الذي منح المجالس المحلية استقلالية قانونية نسبية في إدارة الموارد وتنفيذ مبادرات تنموية، ظلّ المصرف المركزي بمنأى عن تلبية احتياجات الإقراض المحلي أو تمويل الموازنات.⁽⁸⁴⁾ نصّ ذلك المرسوم على رؤية لامركزية للأدوات المالية للمحليات، لكن هيكلة المصرف لم تتغير تبعاً لذلك. وفي هذا الإطار، استمرّت جهود المصرف متمحورة حول الاستقرار الاقتصادي الكلي، في حين ظلت أدواته المؤسسية—مثل تمكين الأسواق أو التخطيط الائتماني أو تحفيز الخدمات المصرفية التنموية—إما غائبة أو بدائية.⁽⁸⁵⁾

تكشف هذه البنية المؤسسية عن ديناميكية هيكلية أعمق: ففي منظومة الحوكمة متعددة المستويات في سورية، لم يؤدّ المصرف المركزي دور المُمكّن للاستقلال المالي المحلي أو التنمية المحلية. بل يشير غيابُه عن المشهد دون الوطني إلى نمطٍ أوسع يعزّز المركزية السلطوية، يتمثل في تفرغ أي أدوات مالية أو نقدية متاحة أمام الإدارات المحلية من مضمونها. وهكذا، وبينما أذى المصرف المركزي دوراً رمزياً بوصفه مؤسسة مالية وطنية، انحصرت وظائفه المادية فعلياً في خدمة الدولة المركزية، فيما ظلّت المحليات عاجزةً مالياً ومقيّدةً سياسياً.

⁽⁸⁰⁾ Haddad, B. (2012). Business Networks in Syria: The Political Economy of Authoritarian Resilience. Stanford, CA.: Stanford University Press. 159.

⁽⁸¹⁾ Laurens, B. J. et al (2009). Central Bank Independence, Accountability, and Transparency: A global Perspective. New York: Palgrave Macmillan. 177-231.

⁽⁸²⁾ تكروري (2020).

⁽⁸³⁾ المرسوم التشريعي رقم 20 لعام 2017، النظام الداخلي لمجلس الوزراء، الجمهورية العربية السورية.

⁽⁸⁴⁾ UN-Habitat, UrbanLex: Law No. 107 (2011) – The Local Administration Law, <https://urbanlex.unhabitat.org/laws/syria/the-local-administration-law-70876>

⁽⁸⁵⁾ The Syria Report (2022) "Explained: Real Estate Taxes in the Financial Law of Administrative Units." Syria Report, July 2022.

المحكمة الدستورية والتوازن بين السلطات المركزية والمحلية في سورية

تأسست المحكمة الدستورية العليا في سوريا لضمان دستورية القوانين وحماية مبدأ الفصل بين السلطات في مؤسسات الدولة. نظرياً، كان الهدف المعلن من إنشائها هو القيام بدور الجهة القضائية الموازنة والمحكمة بين السلطات المختلفة— خصوصاً فيما يخص موضوع هذه الدراسة بين السلطة التنفيذية المركزية والهيئات الوطنية ودون الوطنية الأخرى.⁽⁸⁶⁾ لكن التصميم القانوني للمحكمة وسير عملها السياسي حالاً دون اضطلاعها بهذا الدور. إذ عملت المحكمة في المقام الأول بوصفها هيئة رسمية منحازة للسلطة التنفيذية، ولم تتدخل في توزيع الصلاحيات بين المركز والأطراف إلا فيما ندر. تشمل المسؤوليات الأساسية للمحكمة الدستورية العليا، وفقاً للدستور السوري، مراجعة توافق القوانين مع الدستور، والفصل في النزاعات المتعلقة بالسلطة القانونية، والإشراف على شرعية الانتخابات. إلا أنّ هذه المهام تخضع لقيود بنيوية؛ فأعضاء المحكمة يعينون بقرار رئاسي، وتحدّد مدة خدمتهم بموجب ما يراه الرئيس، ما أضعف استقلاليتها منذ نشأتها.⁽⁸⁷⁾ علاوة على ذلك، لا تملك المحكمة صلاحية تلقائية لمراجعة القوانين أو تقييم شرعيتها من تلقاء نفسها، بل يتوجب عليها انتظار إحالة من جهات مرخّص لها—ومعظمها بدورها خاضعة للسلطة التنفيذية. ونتيجة لذلك، وفي الغالب لم تتدخل المحكمة للتوسّط في مخاصمات قانونية بين السلطات المركزية والمحلية، أو لتقييم التشريعات التي تضعف استقلالية الحكم المحلي. تعود محدودية تفاعل المحكمة الدستورية مع هذه القضايا لأسباب هيكلية ومؤسسية مختلفة.⁽⁸⁸⁾ فعلى المستوى المحلي، رغم ما يفترض نظرياً من دور المحكمة في ضمان التوازن الدستوري، لا يتوافر لديها اختصاص واضح بشأن شؤون الحوكمة دون الوطنية. ولم يخضع المرسوم رقم 107 لعام 2011، الذي وضع إطاراً للإدارة المحلية، أو أي تعديلات لاحقة، لمراجعة جادّة تضمن توافقه مع الدستور—على الرغم من تأثيره الكبير على توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية.

تُظهر التجارب المقارنة في بلدانٍ أخرى كيف يمكن للمحاكم الدستورية أن تؤدّي دوراً بنّاءً في الحوكمة متعددة المستويات. ففي إسبانيا، تفصل المحكمة الدستورية بانتظام في النزاعات بين الحكومة المركزية والأقاليم ذات الحكم الذاتي. وفي النمسا، تكفل المحكمة الدستورية التوافق القانوني بين التشريعات الاتحادية والإقليمية. أما في الولايات المتحدة، فممارسة المحكمة العليا لتفسير الفيدرالية أسهمت في تشكيل توازن السلطات بين الولايات والحكومة الفيدرالية على مدى أكثر من قرنين. وتؤكد هذه النماذج أنه عندما تكون المحاكم الدستورية مستقلة ومخوّلة، فإنها تستطيع حماية التوازن في النظم اللامركزية أو متعددة الطبقات.⁽⁸⁹⁾

أما في الحالة السورية، فإن إبعاد المحكمة الدستورية العليا عن الانخراط في قضايا الحوكمة المحلية يعكس خياراتٍ هيكلية أعمق: إذ يقوم الإطار القانوني والمؤسسي على ترجيح هيمنة المركز، ويعدّ اللامركزية ترتيباً إدارياً يجري التحكيم

⁽⁸⁶⁾ بحث غير منشور من إعداد تكروري، ع. (2021). "النظام القانوني للمحكمة الدستورية العليا في سورية".

⁽⁸⁷⁾ دستور الجمهورية العربية السورية (2012)، المواد 140–149. انظر أيضاً:

Syrians for Truth and Justice, The Supreme Constitutional Court in Syria: A Formal Independent Tool in the Hands of the President, 2022.

⁽⁸⁸⁾ تكروري (2021).

⁽⁸⁹⁾ لمزيد من المراجع، انظر:

Breda, V. (2018). Constitutional Law and Regionalism: A Comparative Analysis of Regionalist Negotiations. Cheltenham, UK.: Edward Elgar Publishing.

فيه ضمن المحاكم الإدارية (كما سيأتي ذكره لاحقاً) بدلاً من كونها مبدأً دستورياً. ولتمكين المحكمة الدستورية من دعم هيكلية أكثر توازناً للحكم، سيكون إصلاحها ضرورياً ويتطلب تعديلات جذرية—خصوصاً على صعيد آليات التعيين وصلاحيات الاختصاص، ومنحها سلطة استباقية في تقييم دستورية القوانين، خاصة تلك التي تؤثر في الحوكمة المحلية والإدارة الترابية. وفي مرحلة ما بعد النزاع الانتقالية في المستقبل، قد تكون المحكمة الدستورية—بعد إصلاحها—عنصراً أساسياً يضمن تقسيماً متفق عليه سياسياً للسلطات وحسم النزاعات بين مستويات الحكم—وهي أدوارٌ لم تتمكن المحكمة من القيام بها حتى الآن بسبب القيود البنوية التي كانت مفروضة عليها.

القانون الإداري ومجلس الدولة وبنية الحوكمة متعددة المستويات في سورية

شكل القانون الإداري في سورية مرتكزاً رئيسياً لتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات دون الوطنية، وغالباً ما جاء ذلك على حساب صوت المجتمعات المحلية. استندت المنظومة السورية للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة في بداياتها إلى الإرث القانوني الفرنسي، وكان الهدف منها العمل بوصفها جهة تحكيمية محايدة بين مؤسسات الدولة وآلية لفضّ النزاعات القانونية ما بين الأفراد والسلطات العامة. إلا أنه، وعلى أرض الواقع، خضع مجلس الدولة لسيطرة مشددة من السلطة التنفيذية—لا سيما عبر تعيينه لرئاسة الوزراء—ولم يمارس استقلالياً تذكر في الإشراف على أفعال الحكومة.⁽⁹⁰⁾

منذ ستينيات القرن الماضي، خصوصاً في ظلّ دساتير البعث (1964، 1969، 1971، 1973، 2012)، عمل القانون الإداري السوري على تعزيز نموذج حوكمة مركزي. إذ جرى تعريف الحكومات المحلية قانونياً ليس بوصفها هيئات مستقلة، بل بوصفها امتدادات إدارية للسلطة التنفيذية المركزية، خالية من الاستقلال القانوني في الشؤون المالية والمؤسسية.⁽⁹¹⁾ وبناءً عليه، اعتُبرت الأموال المخصصة للوحدات المحلية من ضمن أموال الدولة العامة، وأُنيط بالمجالس المحلية دورٌ إشرافي محدود على الوظائف التي تدار مركزياً ضمن حدودها الجغرافية، بدل أن تضطلع بدورٍ حقيقي في صنع القرار. وساهم القانون الإداري، الذي أشرف على تطبيقه مجلس الدولة ونظامٌ هرميٌّ من المحاكم الإدارية، في تكريس هذه الرؤية عبر التعامل مع الكيانات المحلية كجزء من جهازٍ إداريٍّ مركزي، بدلاً من اعتبارها جهات سياسية أو مالية منفصلة.⁽⁹²⁾

وقد حمل صدور المرسوم رقم 107 لعام 2011 تحولاً مفاهيمياً مؤقتاً، إذ أعاد تعريف الوحدات الإدارية المحلية بوصفها كيانات تمتلك شخصية اعتبارية واستقلاليةً مالية، مع الإقرار صراحةً بملكية المجتمعات المحلية للموارد المحلية.⁽⁹³⁾ نظرياً، منح هذا الإصلاح القانوني المجالس المحلية المنتخبة سلطة إدارة الأصول والإيرادات وتقديم الخدمات بما يعكس الأولويات المحلية. وجاء تدعيم هذه التوجّهات عبر القوانين رقم 19 و23 لعام 2016 والرسوم رقم 10 لعام 2018،⁽⁹⁴⁾ التي

⁽⁹⁰⁾ بحث غير منشور من إعداد تكروري، ع. (2019). "مجلس الدولة السوري وتكريس مبدأ المشروعية".

⁽⁹¹⁾ المصدر السابق.

⁽⁹²⁾ على مرّ السنوات، أصدر مجلس الدولة أحكاماً عديدة تتعلق بالإدارة المحلية، غالباً في قضايا تخصّ شؤون العاملين وتعويضاتهم، لكنه لم يتناول مطلقاً مسائل تتعلق بالاختصاص القانوني.

⁽⁹³⁾ المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011، قانون الإدارة المحلية، الجمهورية العربية السورية.

⁽⁹⁴⁾ القانون رقم 19 لعام 2016، إنشاء شركات قابضة محلية للوحدات الإدارية المحلية، الجمهورية العربية السورية. القانون رقم 23 لعام 2016، التخطيط العمراني، الجمهورية العربية السورية. المرسوم رقم 10 لعام 2018، قانون تنظيم المناطق، الجمهورية العربية السورية.

منحت المجالس سلطات أكبر في التخطيط العمراني والاستثمارات وتعويضاتها واتخاذ قرارات استثمارية محلية. 95 وقد أفسح ذلك المجال لإمكانات واسعة من اللامركزية المالية، في انحراف واضح عن المركزية الإدارية المترسخة سابقاً.

غير أنّ هذا التحوّل بدأ يتراجع مع صدور القانون رقم 37 لعام 2021، الذي أعاد ربط جباية الضرائب والتحويلات المالية بالمركز (كما تمّت الإشارة إليه أعلاه)، معيداً فرض هيمنة وزارة المالية على الموارد المحلية. وفي الوقت عينه، ظلّت المحاكم الإدارية—الواقعة تحت سلطة مجلس الدولة—تعتمد بنوياً على الحكومة المركزية، من دون تفويض واضح لحماية استقلالية الحكم المحلي. وبما أنّ الإدارات المحلية بقيت مصنّفة في إطار اللامركزية الإدارية بدلاً من اللامركزية السياسية أو المالية، فهي تبقى معرّضة لإرادة المركز ولتجاوز القضاء لقراراتها خاصة عند تعارض قرارات المجالس المحلية مع رأي الوزير إذ تحال الخلافات إلى مجلس الدولة والقضاء الإداري للبت فيها.

يكن جوهر المشكلة في الوضع القانوني غير المحدّد للحكومات المحلية ضمن نطاق القانون الإداري السوري. فبدون وجود قضاء مستقل—وخاصةً مجلس دولة ذي استقلال فعلي—ودون إقرار دستوري يعترف بالسلطات المحلية بوصفها كيانات ذات شخصية اعتبارية حقيقية، ستظلّ اللامركزية في سورية إجرائية الطابع أكثر منها جوهرية. وإذا أُريد للمجالس المحلية أن تؤدي دوراً ملموساً في عملية إعادة الإعمار وتقديم الخدمات العامة وإنعاش الاقتصاد، فلا بدّ من تمكينها قانونياً لإدارة مواردها ووضع سياساتها والطعن في القرارات التنفيذية أمام سلطة قضائية، ذات استقلال مؤسسي وحياد سياسي حقيقي.

البرلمان السوري واحتكار التمثيل المحلي

في ظلّ نظام البعث، لم يتطوّر الفرع التشريعي في سورية—مُمثلاً رسمياً بـ"مجلس الشعب"—ليصبح مؤسسةً للتمثيل الديمقراطي أو الرقابة التشريعية. بل تمّ دمجها بصورة ممنهجة في هيكلية السلطة المركزية، ليتحوّل إلى واحدٍ من الآليات العديدة التي يضبط عبرها النظام المشهد السياسي المحلي، ويُحكّم عبرها توزيع الريع والمنافع العامة، ويحدّ من أي إمكانية تطوير لامركزية فعلية.⁽⁹⁶⁾ ومن خلال هندسة الانتخابات وإصدار المجلس دوراً شكلياً في إقرار القوانين واحتواء النخب المحلية، أدّى البرلمان دوراً بديلاً للثخانة المؤسسية على المستوى المحلي، بدلاً من أن يكون ضامناً للحكومة متعددة المستويات.

تعرّض التمثيل الانتخابي في سورية منذ زمن طويل إلى تفويضٍ في شرعيته بسبب غياب الشفافية والتنافسية والتعددية. إذ خضعت الانتخابات البرلمانية والمحلية لقوانين تمنح امتيازات لحزب البعث وحلفائه في الجبهة الوطنية. وقد أدى تطبيق النظام الانتخابي على أساس نظام الكتلة (الذي وُجد منذ الاستقلال لكن أخضع لتحكم البعث من خلال قوانين الانتخابات التي أصدرت تباعاً) إلى ضمان هيمنة البعث من خلال قوائم معدة مسبقاً تدمج مصالح الحزب بنخبٍ عائلية وقبلية وطائفية وتجارية.⁽⁹⁷⁾ وبدلاً من بناء مؤسساتٍ تمثّل فعلياً قواعدها المحلية، أدّى هذا الهيكل إلى ضمّ نخبة من

⁽⁹⁵⁾ The Syria Report (2018). "Law No. 10 and Local Governance in Syria," The Syria Report.

⁽⁹⁶⁾ Daher, J. (2020) State Institutions and Regime Networks as Service Providers in Syria. Geneva: Geneva Centre for Security Policy (GCSP). 20-24.

⁽⁹⁷⁾ Al Zoubi and Hallaj (2025). The Dialectical Relationship Between Elections and Local Governance Models in Syria.

الوجهاء المحليين في إطار وطني من المحسوبيات والزبائنية، يتمحور حول الولاء للنظام وليس للمجتمعات المحلية. واکب هذا الإقصاء الرسمي لأي تمثيل حقيقي للمجتمعات المحلية اعتماد موازٍ لآليات تمثيلية غير رسمية، مثل "المنظمات الشعبية" المحلية، واتحادات الشباب، والنقابات العمالية، ولجان التنمية المحلية. وعلى الرغم من تقديمها بصورة وسيطة تقترب من القواعد الشعبية، إلا أنها افتقرت للسلطة القانونية أو الأسس المؤسسية. وتمثل دورها الأساسي في ربط الشبكات الزبائنية المحلية بمراكز السلطة الوطنية.⁽⁹⁸⁾ فلم تكن الشكاوى المحلية أو الأولويات التنموية أو المبادرات السياسية تتقدم عبر قنواتٍ مؤسسية رسمية، بل كانت تخضع للوساطات الشخصية، ووساطة حزب البعث، أو نوابٍ اختيروا ليس بناءً على كفاءاتهم التشريعية، بل على مدى منفعتهم في تعزيز الولاء المحلي واحتواء "الزبائن" من غير النخب العليا لصالح النظام.⁽⁹⁹⁾

في هذا السياق، أدى مجلس الشعب دوراً مهماً داخل هذه المنظومة. فقد جرت العادة أن يكون النواب—خصوصاً ممثلي المناطق الريفية أو المدن الثانوية—من عائلاتٍ موالية للنظام أو من زعماء قبائل، بما يضمن توازناً في الشبكات الزبائنية المختلفة التي يديرها النظام.⁽¹⁰⁰⁾ لم تؤدّ عضويتهم في المجلس إلى منحهم سلطةً تشريعية تخدم مصالح مجتمعاتهم، بل جعلتهم في موقع الوسطاء المحليين للموارد الحكومية، وسهّلت لهم الوصول إلى امتيازات الدولة.⁽¹⁰¹⁾ وبذلك نشأ نمط من العلاقات الزبائنية العمودية، حيث يتّجه التمثيل المحلي صعوداً نحو المركز بدلاً من أن يُؤسّس على أطرٍ مؤسسية، تعبّر باستقلالية عن الاحتياجات والأولويات المحلية.

خلّفت هذه المقاربة أثراً واضحاً على الحوكمة متعددة المستويات؛ إذ لم يدفع البرلمان باتجاه إصلاح الإدارة المحلية أو تعزيز اللامركزية المالية، بل أصبح أداةً لترسيخ السيطرة المركزية على المناطق دون الوطنية. ولم يجادل النواب في مسألة حصر السلطة التنفيذية في الرئاسة أو مجلس الوزراء، ولم يطالبوا بمنح المجالس المحلية سلطاتٍ مالية أو قانونية مستقلة، لأنّ ذلك كان سينتقص من دورهم كوسطاء لإيصال الموارد المركزية لشبكاتهم المحلية. وهكذا، تأكلت البنية الرسمية للتمثيل، وحلّت مكانها آليات غير رسمية تفتقر بطبيعتها إلى القدرة على مقاومة آليات اتخاذ القرار المركزي.⁽¹⁰²⁾

في المنظور الأوسع للاقتصاد السياسي السوري، أفرز هذا النموذج وهماً بوجود تمثيل واسع النطاق، بينما عزّز في الواقع نهج الحكم السلطوي. وجرى إقصاء التمثيل الفعلي بصورة رسمية، بالتوازي مع دمج النخب المحلية في منظومة زبائنية تدار مركزياً، ما حال دون تشكّل أي "نخانة مؤسسية" على المستوى المحلي. ونتيجةً لذلك، ظلّت الحوكمة المحلية هشة ومعتمدة على المستويات الأعلى، وعاجزةً عن صياغة السياسات أو تحديد الأولويات التنموية باستقلالٍ عن السلطة المركزية لرئاسة الجمهورية.

⁽⁹⁸⁾ بحث سينشر من إعداد الزعبي والحلاج حول التمثيل السياسي في سورية.

⁽⁹⁹⁾ Statcher. 139 ff.

⁽¹⁰⁰⁾ بحث سينشر من إعداد الزعبي والحلاج حول التمثيل السياسي في سورية.

⁽¹⁰¹⁾ Hinnebusch, R. (1990). *Authoritarian Power and State Formation in Ba'thist Syria: Army, Party, and Peasant*. Boulder, CO.: Westview Press. 301 ff.

⁽¹⁰²⁾ Perthes. 187.

نظم السلطة الموازية: حزب البعث والأجهزة الأمنية وشبكات السلطة غير الرسمية

رغم أن المؤسسات الرسمية في سورية قدّمت نموذجاً مركزياً هرمياً للحكومة، فإن توزيع السلطة الفعلي في ظلّ النظام البعثي كان أشدّ تعقيداً،⁽¹⁰³⁾ وأقيم على شبكةٍ من الهياكل الموازية التي قادها الحزب الحاكم—ومنظّماته الشعبية التابعة—والأجهزة الأمنية. ولم تكتفِ هذه الجهات بالتكامل مع الدولة الرسمية، بل أعادت تشكيلها من الداخل، لتبتكر نظام حوكمةٍ متعدد المستويات غير رسمي يرسّخ السلطة المركزية ويغرسها في شبكاتٍ زبائنية محلية.

كان حزب البعث في صلب هذه البنية، إذ إن تنظيمه الإقليمي عكس التقسيمات الإدارية للدولة. فعبر فروعه الوطنية وفروع المحافظات والمناطق والنواحي—فضلاً عن قطاعات مهنية كالمعلمين والعمّال—اتّخذ الحزب بنيةً أقرب إلى "دولة الظل" غير الرسمية. وقد مدّ الحزب تأثيره إلى التعيينات والقرارات الصادرة عن المجالس المحلية، ووصل أحياناً إلى التأثير بقرارات القضاء والأمن. وكان قادة الفروع المحلية للحزب بمثابة مفوضين سياسيين مهمتهم ضمان الانضباط الأيديولوجي، ورفع التقارير للمستويات العليا، وإدارة الولاء السياسي في القواعد. في المقابل، عملت أجهزة الأمن—ومن ضمنها الاستخبارات العسكرية والأمن السياسي والمخابرات الجوية—بصورةٍ موازية، وغالباً بالتقاطع مع فروع الحزب، لكن مع تبعيتها المباشرة للرئاسة أو القيادات المركزية. انخرطت هذه الأجهزة في مراقبة كل جوانب الحوكمة، بما فيها الخدمات البلدية وأداء المجالس المحلية وسلوك المواطنين.⁽¹⁰⁴⁾

هكذا، صاغ تحالف البعث والأجهزة الأمنية بنيةً هرمية متعددة الطبقات ابتلعت همشت السلطات المحلية. وأنتج منطقاً يظلّ فيه بقاء المحافظين ورؤساء البلديات ورؤساء المجالس مرهوناً بالتزامهم بتوجهات المركز—وهي غالباً ما تكون غامضة أو متعارضة نظراً لتناقض القنوات التي توصل هذه التوجهات من المركز إلى التطبيق على الأرض. وهذا ما دفع المسؤولين إلى السعي بشكل متواصل للتمركز ضمن شبكات محسوبيات تتضامن محلياً بين كوادر الحزب وعناصر الاستخبارات ومسؤولين موالين داخل المؤسسات الرسمية.⁽¹⁰⁵⁾ فلم ينتج عن ذلك وضوحٌ مؤسسي أو استقلال وظيفي، بل حلّ محلّه حافزٌ لتشكيل تحالفات غير رسمية وترتيبات تقاسم نفوذٍ داخل مجموعات النخب المحلية، تتنافس فيما بينها لكسب رضا السلطة المركزية.

أفضى هذا الواقع إلى ما وُصف بـ"الحكومة بدون مؤسسات"—دولة تُصنع فيها القرارات ضمن دوائر متداخلة من الولاء والمراقبة، بدلاً من اتباع مسارات إدارية مُحكمة.⁽¹⁰⁶⁾ وكان الوسطاء المحليون من زعماء القبائل أو رجال الأعمال أو قادة الفصائل العسكرية وشبه العسكرية، يُدمجون في دوائر القرار هذه لا من خلال مواقع أن تفويضات دستورية معترف بها، بل عبر علاقاتٍ شخصية ونتيجة لتجاذبات التفاوضية ضمن نسيج الحزب والأمن. وفي هذا السياق، بدا مفهوم "الحكومة

⁽¹⁰³⁾ Hallaj, O. A. (2022).

⁽¹⁰⁴⁾ Daher (2020). 20-24.

⁽¹⁰⁵⁾ Hallaj, O. A. (2022).

⁽¹⁰⁶⁾ Haddad (2012). 114-118.

متعددة المستويات" مختلفاً: فبدلاً من أن تتأسس على مستوياتٍ رسمية تُفوّض إليها السلطة، ارتكزت فعلياً على مصفوفةٍ من التوازنات غير الرسمية، تحكمها أدوات المراقبة والزيائية والاحتواء.⁽¹⁰⁷⁾

من المهم الإشارة إلى أن هذا النظام لم يكن مركزياً بشكل مطلق؛ فقد توزعت السلطة وتفاوضت عبر عُقدٍ متعدّدة داخل شبكات النظام: بين فروع الحزب ووحدات المخابرات، وبين المحافظين والقيادات البعثية المحلية، وبين الوزارات والمستشارين الرئيسيين. على المستوى المحلي، أدارت فروع الحزب ومنظماته "الشعبية" مفاوضاتٍ متناهية الصغر في المجتمع المحلي، وخلقت مساحاتها الخاصة لاحتواء النخب المحلية ومن ورائها المجتمعات المحلية.⁽¹⁰⁸⁾ وعلى الرغم من امتلاك كل طبقة من طبقات النظام هامشاً من الاستقلال الذاتي ضمن حدود معينة، إلا أن هذا الهامش لم يسمح لأي مؤسسة محلية بتسمية قوةٍ مستقلة حقيقية؛ بل جاء بمثابة شكلٍ غير رسمي من الضوابط والتوازنات المستمرة التي تضمن استقرار النظام، ويمنع أي مؤسسةٍ دون وطنية من اكتساب نفوذ حقيقي.⁽¹⁰⁹⁾

وبذلك، لم تكن النظم الحاكمة الموازية مجرد داعمٍ للدولة المركزية، بل كانت هي التي تُشكّلها فعلياً. إذ سمحت هذه النظم في تغلغل السلطة المركزية في البنى المحلية، وحيّدت الخصوم المحتملين من خلال الاحتواء أو التهيب، وحالت دون نشوء اللامركزية بشكلٍ رسمي عبر منع تبلور مؤسساتٍ راسخة تعمل وفق القواعد. وأي تصورٍ مستقبلي لنظام حوكمةٍ متعدد المستويات في سورية لا بدّ أن يواجه هذا الإرث؛ فالالاقتصار على إعادة إنتاج اللامركزية الإدارية من دون تفكيك الهياكل الموازية غير الرسمية، سيُعيد توليد ديناميات السيطرة والتبعية نفسها التي وسمت تجربة الحوكمة السورية طوال عقود.

المستوى الإقليمي: مساحةٌ متخيّلةٌ لا ثخانةٌ مؤسسية لها

تتسم البنية التقليدية للحكومة في سورية بالمركزية، وتتكوّن من المستويات الوطنية والمحافظية (المحافظة) والوحدات الإدارية المحلية. ويُلاحظ غياب مؤسسات حوكمةٍ رسمية على المستوى الإقليمي/الترابي الوسيط. وبدلاً من ذلك، تتولّى بعض هيئات التخطيط المتخصصة تنسيق المبادرات التنموية على المستوى الإقليمي في مناطق متعددة، بهدف القيام بوظائف التخطيط الإقليمي وبعض مهام التنسيق الأخرى.

هيئة التخطيط الإقليمي: التأسيس والتفويض

تأسست هيئة التخطيط الإقليمي بموجب القانون رقم 26 لعام 2010، وكانت تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وترتبط مباشرةً بمكتب رئيس مجلس الوزراء.⁽¹¹⁰⁾ ثم أدمجت لاحقاً تحت وزارة الإسكان والمرافق. كلفت الهيئة بوضع السياسات الخاصة بالتخطيط المكاني الإقليمي والتنمية على امتداد سورية، وتهدف بشكلٍ رئيسي إلى الحدّ من التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية بين المناطق وضمان الاستعمال المستدام للموارد الطبيعية والبشرية.⁽¹¹¹⁾

⁽¹⁰⁷⁾ Statcher. 139 ff.

⁽¹⁰⁸⁾ Meininghaus, E. (2016). Creating Consent in Ba'thist Syria: Women and Welfares in a Totalitarian State. London: I. B. Tauris. 69-105.

⁽¹⁰⁹⁾ Hinnebusch.

⁽¹¹⁰⁾ القانون رقم 26 لعام 2010، هيئة التخطيط الإقليمي، الجمهورية العربية السورية.

⁽¹¹¹⁾ The Syria Report (2021). Explained: Regional Planning. <https://bit.ly/4jGKtBs>

لأغراض التخطيط، قسّمت هيئة التخطيط الإقليمي سورية إلى سبعة أقاليم تنموية، وهي تقسيمات نظرية وُضعت لتيسير التخطيط التنموي والتنسيق.⁽¹¹²⁾ غير أنّ هذه الأقاليم لا تتمتع بشخصية قانونية اعتبارية أو سلطة مؤسسية؛ فهي مجرد أدوات لتوجيه التخطيط، دون أن تكون لها وظائف حوكمية. وينصبّ الدور الرئيس للتخطيط الإقليمي في سورية على الجوانب الإرشادية؛ إذ تقدّم الهيئة إرشاداتٍ واستراتيجياتٍ وطنية بهدف توجيه السياسات العامة ومساعدة الحكومات المحلية على توحيد جهودها التنموية. يركّز هذا النهج على التنسيق ووضع الاستراتيجيات بدلاً من ممارسة الحوكمة المباشرة أو السيطرة الإدارية.

وظائف إقليمية أخرى

إلى جانب هياكل التخطيط الإقليمي، احتفظت سورية بعددٍ محدودٍ من الصلاحيات المؤسسية على المستوى الترابي/ الإقليمي الوسيط، وغالباً ما اتخذت طابعاً فنياً أو قطاعياً. شمل ذلك كياناتٍ معنيةً بإدارة موارد الأحواض المائية، ولجان أحواض الأنهار، وآليات التنسيق بين المحافظات، والتي أُنيطت بها مهمة الإشراف على توزيع المياه والتخطيط للبنى التحتية عبر الحدود الإدارية للمحافظات.⁽¹¹³⁾ وبالمثل، عملت بعض المؤسسات القضائية المتخصصة، خصوصاً في مجالات القضاء الإداري أو القضاء العسكري، عبر أكثر من محافظة. كما اتخذت التشكيلات القيادية العسكرية ذات التنظيم الإقليمي لأغراضٍ استراتيجية وتشغيلية، شكلاً من أشكال الحوكمة على المستوى الوسيط.⁽¹¹⁴⁾ غير أنّ هذه الهيئات الوسيطة لم تُمنح رسمياً صلاحيات مستقلة في الشؤون المدنية أو التفويضات التنموية. ومع ذلك، فقد مارست نفوذاً قوياً في إطار شبكات المحسوبية المحلية، وانخرطت في الاقتصاد السياسي المحلي، ولا سيما بعد اندلاع النزاع بعد عام 2011.

بمرور الوقت، تراجعت أهمية معظم الجهات المدنية القطاعية، نتيجةً لحرص السلطات المركزية على حصر كل سلطات الحوكمة دون الوطنية في نطاق المحافظات، والتأكد من بقاء السيطرة الإدارية خاضعةً للدولة المركزية عبر المحافظين المعيّنين. أدّى هذا النهج المركزي إلى نزع القدرات المؤسسية والتأثير السياسي عن أي تشكيلٍ وظيفي على المستوى الإقليمي—باستثناء التخطيط الإرشادي الذي تمارسه هيئة التخطيط الإقليمي. وعليه، أصبحت بنية الحوكمة في سورية تتجاوز المستوى الإقليمي؛ إذ اقتصر ما بقي قائماً من هياكل وسيطة على تفويضاتٍ محدودة النطاق، ومفصولة إلى حدٍ كبيرٍ عن عمليات صنع السياسات وإدارة الموارد أو تقديم الخدمات العامة. وقد عملت هذه الهياكل بوصفها امتدادات لوزارات المركز أو وكالاتٍ فنية، بدلاً من أن تكون هيئاتٍ مستقلة للحوكمة. وقد عزّز هذا الفراغ المؤسسي على المستوى الإقليمي البنية الثنائية في الحوكمة السورية—ما بين المؤسسات الوطنية المركزية وإدارات المحافظات المقيدة بشدة—وأسهّم في إضعاف فرص تحقيق حوكمةٍ متعدّدة المستويات بمعناها الحقيقي.

⁽¹¹²⁾ Regional Planning Commission (2022). The National Framework for Regional Planning in the Syrian Arab Republic. Damascus: Regional Planning Commission.

⁽¹¹³⁾ Fanack Water: (2021). Water Management in Syria. Arabic Text. <https://bit.ly/4cC3yIS>

⁽¹¹⁴⁾ انتشار ونقل الفيالق العسكرية الجديدة في قوات النظام السوري. الرابط: <https://bit.ly/4k1ZRJ1>

وعليه، يظلّ الدور الذي يضطلع به المستوى الإقليمي/الترابي في سورية دوراً تنسيقياً وتخطيطياً أكثر منه دوراً حوكمياً رسمياً. ومع أنّ هيئة التخطيط الإقليمي تؤدي دوراً حاسماً في توجيه استراتيجيات التنمية، يعكس غياب أجسام حوكمية إقليمية راسخة—ذات تفويض قانوني وشخصية اعتبارية—وجود حساسيات سياسية وحدود هيكلية داخل إطار الحوكمة متعددة المستويات الراهن. ونتيجةً لذلك، باستثناء مناطق مثل "الإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية" ذات الترتيبات الإدارية الخاصة، ظلّ المستوى الإقليمي مجرد أداة للتخطيط الإرشادي أكثر منه عنصراً فاعلاً في منظومة الحوكمة السورية. ومع ذلك، شكّل هذا المستوى الإقليمي رمزية مهمة في سياق مسميات المؤسسات المحلية لدى فاعلي "الإدارة الذاتية". وقد سعى المفاوضون التابعون لهم إلى التشديد على ضرورة الحفاظ على هذا المستوى وتعزيزه بوصفه جزءاً رسمياً من أي نظام حوكمة متعدّد المستويات في سورية المستقبل. بيد أنّ إدماج مستوى إقليمي (وسيط) في إطار الحوكمة متعددة المستويات في سورية يواجه تحديات كبيرة للأسباب الآتية:

- الخوف من التفكك: ثمة تخوّف سائد خاصة بين البلدان المجاورة لسورية ولدى السلطات السورية الجديدة، من أن إنشاء مستوى إداري إقليمي رسمي قد يؤدي إلى تفكك البلاد، ويقوّض وحدتها الإقليمية.
- تطالعات الاستقلال الذاتي: ترى جهات كالإدارة الذاتية لشمال وشرق سورية في التقسيم الإقليمي فرصة لتعزيز استقلالية قراراتها المحلية. غير أنّ السلطات المركزية تنظر بعين الريبة إلى هذه الطموحات، خوفاً من نزعات انفصالية. بالمقابل قد تخشى محافظات أصغر مثل السويداء وإدلب وطرطوس من أن تندمج ضمن محافظات أكبر وأكثر نفوذاً، فتفقد استقلاليتها المحلية.
- انعدام الإطار المؤسسي: لا تتمتع "الأقاليم التنموية" المحدّدة من قبل هيئة التخطيط الإقليمي بأي إطار مؤسسي أو قانوني يتيح لها أداء مهام حوكمة رسمية، ما يقيد دورها في نطاق التخطيط فقط دون صلاحيات إدارية. ولا يبدو أنّ هناك اهتماماً سياسياً بمنح حوكمة غير متناظرة (asymmetric governance) في الوقت الراهن. وباستثناء المناطق ذات الغالبية الكردية الخاضعة للإدارة الذاتية، يفتقر المستوى الإقليمي إلى الثخانة المؤسسية—بل وأيضاً إلى الاعتراف بقيمته.

هشاشة المؤسسات المحلية: إدارة من القمة وترسيخ الولاءات في القاعدة

النموذج التاريخي ثنائي المستويات وآثاره على الحوكمة متعددة المستويات

كما أُشير إليه آنفاً، يستند نظام الحوكمة المحلية في سورية إلى ازدواجية متوارثة عن الحقبة العثمانية، جرى تطويرها عبر الأنظمة السياسية المتعاقبة. تتجلّى هذه الازدواجية في هيكل إداري ترابي/إقليمي قائم على المسؤولين المُعيّنين مركزياً—مثل المحافظين ومديري المناطق والنواحي—يقابله نظام بلدي موازٍ معنيّ بتقديم الخدمات في المدن. وقد شُيّد القسم الأول بغرض بسط وتعزيز السلطة المركزية، في حين جرى إنشاء الثاني كقناةٍ لدمج الأعيان المحليين، لا سيّما النخب

المدينة، في إطار الدولة المركزية ومواءمة مصالحهم معها. وأدى هذا التكوين المزدوج إلى قيام نظامٍ مُجزئاً وهرمي، ظلت فيه المجالس المحلية الأدنى خاضعةً، من الناحية المؤسسية والمالية، للإدارات على مستوى المحافظة.⁽¹¹⁵⁾

سعى المرسوم رقم 107 لعام 2011 إلى إعادة ضبط هذا النظام، عبر إعادة تصوّر الإدارة المحلية ضمن إطارٍ لامركزي.⁽¹¹⁶⁾ فقد طرح المرسوم بنية قانونية جديدة تُساوي بين مجالس المدن والبلدات والبلديات مع المجالس على مستوى المحافظة فيما يخص طبيعة شخصيتها الاعتبارية، مع وعود بنقل مسؤوليات تقديم الخدمات وصلاحيات الموازنة إلى المجالس المحلية المنتخبة من خلال تطوير خطة وطنية للامركزية.⁽¹¹⁷⁾ غير أن هيمنة الجهاز الإداري المرتكز إلى المحافظات—بعدمٍ من الأجهزة الأمنية والوزارات المركزية—بقيت قائمة على أرض الواقع. ولم تُقر أي خطة وطنية للامركزية كما افترض المرسوم 107. نتيجةً لذلك، وعلى الرغم من أن القانون ألغى شكلياً التراتبية بين المحافظات والوحدات الإدارية المحلية الأدنى، فإنّ السلوك المؤسسي والأعراف الإدارية استمرت في ترسيخ نموذج ثنائي المستويات بقي المستوى البلدي فيه (مدن، بلدات، وبلديات) خاضعاً وظيفياً للمحافظات.⁽¹¹⁸⁾

لقد قوّض هذا النموذج الراسخ فرص سورية في بناء حوكمة متوازنة وديمقراطية بحق. إذ إن نظام الحوكمة متعددة المستويات يستلزم تنسيقاً أفقياً ووجود مبدأ تفويض الصلاحيات عمودياً، وهو ما لم يتحقق بالكامل في سورية. وأدى الفشل في تمكين الوحدات المحلية على المستوى البلدي لتصبح جهاتٍ مستقلة إلى الحدّ من قدرتها على تلبية احتياجات المجتمعات المحلية والمساهمة في التنمية الوطنية، ناهيك عن دورها المفترض بوصفها عنصر توازنٍ أمام سلطة المحافظة. وبالإضافة إلى ذلك، فاقم النزاع الذي طال أمده هذه التفاوتات؛ فمع ضعف سلطة الدولة المركزية في العديد من المناطق، برزت محاولاتٍ ارتجاليةً لحلولٍ مؤسسيةٍ محلية، لكن بلا سندٍ قانوني أو مالي كافٍ لإعادة صياغة أسس الحوكمة.⁽¹¹⁹⁾ وهكذا، استمرّ النموذج ثنائي المستويات—المفتقر إلى دمج أفقي للمناطق السورية—في تشكيل عقبة رئيسية أمام إنشاء إطار حوكمةٍ متعددة المستويات قابلٍ للحياة في سورية ما بعد النزاع.

المحافظات: ترسيخ السلطة في غياب اللامركزية الحقيقية

مثّلت المحافظات في سورية منذ زمن طويل أقوى الكيانات الحوكمية دون الوطنية. فتحت شعار التنسيق الإداري مع المركز والإشراف على العمل في المحافظات، امتلك المحافظون—المُعَيّنون مباشرةً من قبل رئيس الجمهورية صلاحياتٍ واسعة على الشؤون المحلية، بما في ذلك مراقبة عمل مديريات الوزارات القطاعية، وامتلاك القدرة على تعليق أو إلغاء قرارات المجالس المحلية، فضلاً عن قيادة مؤسسات الشرطة والدفاع المدني على مستوى المحافظة.⁽¹²⁰⁾ وقد ترسّخ هذا التركيز للسلطة في يد المحافظين بفعل غياب نظام حقيقي للامركزية الإدارية والمالية. ورغم وجود موازنة مستقلة

⁽¹¹⁵⁾ Hallaj, J. et al.

⁽¹¹⁶⁾ المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 بشأن الإدارة المحلية، الجمهورية العربية السورية.

⁽¹¹⁷⁾ Hallaj, O. A. ed. (2018). State of Syrian Cities Report. تقرير أُعدّ بتمويل من الاتحاد الأوروبي.

⁽¹¹⁸⁾ المصدر السابق

⁽¹¹⁹⁾ Hallaj O. A. (2017). 11 ff.

⁽¹²⁰⁾ Hallaj, O. A. (2018).

للمحافظة من الناحية النظرية، فإن إعدادها وصرفها وتنفيذها بقي خاضعاً للرقابة المركزية والتلاعب من جانب وزارة المالية ورئاسة مجلس الوزراء.⁽¹²¹⁾

منذ اندلاع الاحتجاجات عام 2011، تم تعزيز دور المحافظين بحكم الواقع. ففي مناطق كثيرة، حيث تعطلت سلطة المركز، لعب المحافظون دوراً مفصلياً أساسياً للتنسيق التنفيذي بين مؤسسات الدولة، خصوصاً في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام.⁽¹²²⁾ وقد تولّوا إدارة تدفق المساعدات الإنسانية، وتفاوضوا مع الوسطاء المحليين، وأعادوا بسط سلطة الدولة عبر آليات الزبائنية أو القسر. وقد عمّق النزاع الهوة بين المحافظات والمجالس الأدنى، وحوّلت المحافظين إلى ما يشبه "حكّاماً مصغّرين" في المناطق الواقعة تحت إشرافهم، لاسيما في المدن الكبرى.

كما تداخل دور المحافظين مع القطاع الأمني وآليات حزب البعث، ما منحهم نفوذاً رسمياً وغير رسمي في آنٍ معاً. ورغم عدم كونهم منتمين إلى القوات المسلحة، فقد شغلوا مواقع محورية في اللجان الأمنية بالمحافظات وامتلكوا سلطةً على التعيينات الإدارية، وهو ما منحهم تأثيراً يفوق بكثير تفويضهم الرسمي.⁽¹²³⁾ وقد شكّل ذلك عائقاً إضافياً أمام الانخراط المجتمعي على المستوى المحلي والمشاركة في صنع القرار المحلي، إذ غالباً ما كانت المجالس المحلية للمدن والبلدات والبلديات تتعرض للتهميش أو الاحتواء، لا سيما عند اتخاذ قرارات تتعلق بتوزيع الموارد والتخطيط.

نظرياً، نصّ المرسوم رقم 107 على تشكيل مجالس محافظات منتخبة تتيح مساءلة المحافظين. غير أنّ هذه المجالس افتقرت فعلياً إلى الأدوات والحيّز المستقلّ والخيارات القانونية التي تُمكنها من التصدي لتجاوز مندوب السلطة التنفيذية المتمثل بشخص المحافظ والذي استمر في عمله كرأس للمكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات. وهكذا أصبحت المحافظات—في زمن النزاع—الركيزة الأساسية لاستمرارية مركزية الدولة، لكنها مثّلت في الوقت نفسه العقبة الأبرز أمام تمكين المجتمعات المحلية.⁽¹²⁴⁾ إن أي ترتيبات مستقبلية للحكومة متعددة المستويات في سورية ستطلّب إعادة نظر جذرية في دور المحافظين، بما يشمل آليات تعيينهم ومساءلتهم ودمجهم في نظامٍ أشمل من الضوابط والتوازنات بين مستويات الحكم.

الوحدات الإدارية البلدية (مدن، بلدات، بلديات): بين التفويض الرسمي والتهميش البنيوي

تُشكّل الوحدات الإدارية على المستوى البلدي القاعدة لهيكل الحوكمة المحلية بسورية. وقبل صدور المرسوم رقم 107 لعام 2011، كانت مكلفة بإدارة طيف واسع من الخدمات، من بينها إدارة النفايات والأسبقة وبعض خدمات النقل العام والإشراف على البنية التحتية للصحة والتعليم. بيد أن المرسوم 107 تطلّع إلى منحها الإشراف الكامل على خدمات 16 وزارة قطاعية تعمل ضمن نطاقها، على أن يتحقق ذلك خلال خمس سنوات عقب تنفيذ خطة وطنية للامركزية. وكان من المفترض أن تكون المحليات كياناتٍ قانونية ذات شخصية اعتبارية مستقلة، مسؤولة أمام المجتمعات التي تخدمها، وقادرة

⁽¹²¹⁾ المصدر السابق

⁽¹²²⁾ Hallaj O. A. (2017).

⁽¹²³⁾ المصدر السابق

⁽¹²⁴⁾ المصدر السابق

على جباية الإيرادات وإدارتها.⁽¹²⁵⁾ لكن رغم هذه الصلاحيات، ظلّت المجالس المحلية—لا سيما خارج مراكز المحافظات—تفتقر إلى الموارد وتتعرّض للتهميش السياسي بصورة منهجية.

برز التفاوت بشكل واضح بين المدن الكبرى، كالتّي تشكّل عواصم المحافظات مثل دمشق وحلب وحمص، والمدن الثانوية أو البلدات والبلديات الصغيرة. إذ استفادت مراكز المحافظات من بنية إدارية أكثر رسوخاً وثقل سياسي أكبر، غالباً عبر ارتباطات مباشرة مع الدولة المركزية أو شبكات النخب فيها. وفي المقابل، افتقرت المدن الأصغر التي توسّعت عمرانياً بسرعة والمناطق شبه الحضرية—التي استوعبت غالبية النمو السكاني والنزوح خلال العقود الماضية—إلى القدرات المؤسسية والدعم المالي.⁽¹²⁶⁾ ولم يُضعف هذا التفاوت تقديم الخدمات فحسب، بل حال أيضاً دون قدرة الوحدات المحلية الصغيرة على رسم مسارات تنموية خاصة بها، ليتركها عالقةً في دوامةٍ من التبعية.

علاوةً على ذلك، شاب تنفيذ أحكام المرسوم 107 المتعلقة بالانتخابات المحلية والاستقلال المالي الكثير من العثرات. فعلى الرغم من إجراء انتخابات رسمية (كان آخرها عام 2022)، فقد شاع النظر إليها بوصفها خاضعةً لسيطرة الحزب الحاكم والأجهزة الأمنية، ما قيّد ظهور قياداتٍ محلية تحظى بشعبية فعلية.⁽¹²⁷⁾ وإلى جانب ذلك، لا تمتلك المجالس المحلية سلطةً على التوظيف أو الإشراف على الوظائف الشريفة أو المشروعات الكبرى للبنى التحتية—إذ يحتاج كل ذلك إلى موافقة مستوى المحافظة أو الموافقة المركزية. كما أنّ قاعدتها المالية—المكوّنة نظرياً من ضرائب ورسوم محلية—تبقى محدودة وغير مستقرة وتخضع لاقطاعات المركز.⁽¹²⁸⁾

في الواقع، طُلب من المجالس المحلية أن تُدير الخدمات دون ثخانة مؤسسية كافية أو تمويلٍ ملائم أو حماية سياسية، ما يجعلها عرضةً للاحتواء أو الفشل. وتؤدي هذه الهشاشة المؤسسية إلى تقويض ثقة الجمهور بالسلطات المحلية وإضعاف أي فرصة لبناء هيكل حوكمةٍ متعددة المستويات يستند فعلياً إلى مبدأ التفريع العمودي ونقل الصلاحيات ومشاركة المواطنين. وما لم تُمنح الوحدات الإدارية المحلية صلاحيات حقيقية وموارد كافية، وتوضع على قدم المساواة مع إدارات المحافظات، فستبقى الرؤية اللامركزية في سورية بعيدة المنال.

خاتمة: دروس مستخلصة من نظام الحوكمة متعددة المستويات في سورية

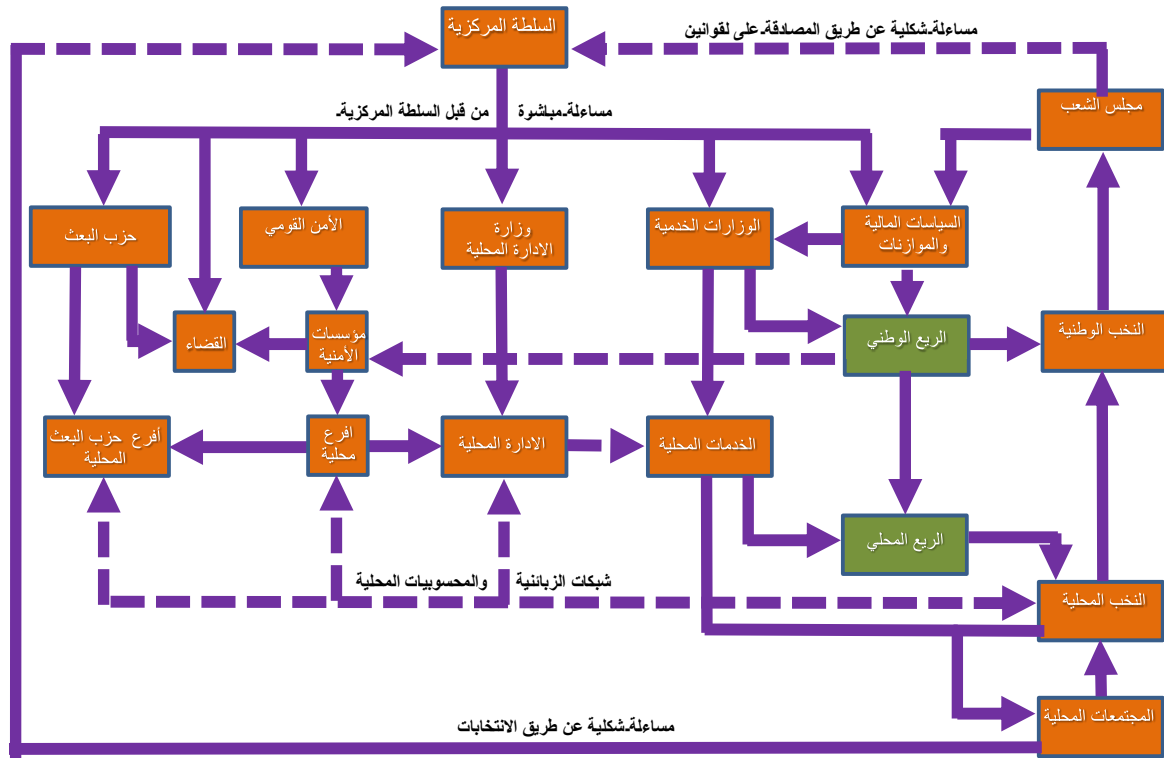
تُظهِر النظرة الأولية إلى هرمية الحوكمة كما نشأت منذ الاستقلال وخاصة خلال خمسة عقودٍ من حكم البعث في سورية، أنّ هناك ديناميكية سلطةٍ شديدة المركزية، لكنها في الوقت ذاته معقّدة وتعتمد على أدوار فاعلين متعدّدين أكثر من مجرد كونها تتدفق رأسيّاً من القمة إلى القاعدة. في جوهرها، طوّرت هذه المنظومة نموذجاً من الاعتماد المتبادل بين النخب على المستويين الوطني والمحلي يعيد إنتاج النظام السياسي بشكل مستمر.

⁽¹²⁵⁾ Hallaj, O. A. (2018).

⁽¹²⁶⁾ المصدر السابق

⁽¹²⁷⁾ Al Zoubi and Hallaj (2025). The Dialectical Relationship Between Elections and Local Governance Models in Syria.

⁽¹²⁸⁾ Haid and El Meehy. 21-23.



الشكل 1: تمثيل تخطيطي للتفاعل بين النخب على المستوى الوطني والنخب على المستوى المحلي في توزيع الربوع الوطنية والمنافع التي توفرها الدولة.

وفيما يلي النقاط الأساسية المستخلصة من التحليل التاريخي:

1. السلطة المركزية كانت مركبة وليست هرمية أحادية
 - على الرغم من توصيف النظام السوري في عهدي حافظ الأسد ثم ابنه بشار بأنه نظام مركزي أو شخصي، فقد توزعت السلطة فعلياً عبر شبكة كثيفة من المؤسسات الوسيطة—مثل حزب البعث والأجهزة الأمنية ووزارات الحكومة والبرلمان وشبكات المحسوبية غير الرسمية.
 - مكّن هذا النظام متعدد المستويات والمتآزر من ضمان الولاء والانضباط والسيطرة، بواسطة سلاسل معقدة وغالباً مهمة من العلاقات السلطوية.
 - لم يكن "العمق المؤسسي أو الثخانة المؤسسية في المركز أمراً سطحياً؛ بل تمثل في تراكيب رسمية وغير رسمية متداخلة تدير التعيينات والميزانيات والتوجيهات، وتضبط الولاء الشخصي والمؤسسي من خلال روابط عمودية وأفقية.
2. النظام كان "غير منظم وظيفياً" لكنه فعال
 - رغم عدم فاعليته وفساده وافتقاره للمشاركة الشعبية، فإن نموذج الحكم البعثي أرسى شبكة واسعة من الأعراف الإدارية والقانونية.

- عشرات القوانين والمراسيم والإجراءات المؤسسية—من قانون الإدارة المحلية إلى آليات ضبط المالية والهيكل القضائية—مثلت الدعامة القانونية للهيمنة المركزية.

- أوجدت هذه المنظومة قيوداً مرتبطة بمسارات روتينية وإدارية عميقة الجذور في الاقتصاد السياسي للحكومة، ولا يمكن أن تختفي بسهولة لمجرد سقوط النظام أو بمجرد إصلاحات قانونية جزئية.

3. إعادة المركزية تعني خطر إعادة إنتاج السلطوية

- خلال المرحلة الانتقالية ما بعد انهيار نظام الأسد البائد، قد تبرز الضغوط لإعادة بناء الدولة من خلال التركيز مجدداً على السلطة المركزية بهدف تحقيق الكفاءة والاستقرار وضمان الوحدة الوطنية.

- غير أنّ هذه العملية، إن تمت بدون ضوابط مؤسسية ودون تمكين الثخانة المؤسسية على المستوى المحلي، ستعيد إنتاج الهياكل الرئاسية والسلطوية نفسها التي اتسمت بها حقبة البعث، وإن بصيغة أيديولوجية جديدة.

- إذا ما جرى "إعادة المركزية" دون ضمانات مالية وقضائية وسياسية عند المستويات دون الوطنية، فمن المحتمل أن تعود النزعات الشمولية إلى الظهور، وخصوصاً في المناطق الهشة أو المتنازع عليها.

4. تفكيك إرث البعث يتطلب إستراتيجية شاملة

- بنى النظام البعثي منظومته على مدى ستة عقود تقريباً من خلال التلاعب الدستوري وهيمنة الأمن وتغلغل الحزب وتراكم البيروقراطية.

- لا يمكن قصر الإصلاح على تعديل قانون الإدارة المحلية أو إجراء انتخابات؛ بل يجب أن يشمل إعادة صياغة التعريف الدستوري لمؤسسات الدولة وتوزيع الصلاحيات بين المستويات الحوكمية المتعددة، وإصلاح القضاء والمصرف المركزي والأنظمة المالية والنقدية وإصلاح القطاع الأمني.

- دون هذه الإستراتيجية الشاملة والمتدرجة زمنياً، فإن أي جهود إصلاحية تظل معرضة للاحتواء من قبل هياكل القوة القديمة والجديدة، أو قد تخلق فراغات حوكمية تزيد من احتمالات عدم الاستقرار.



www.OmranDirasat.org

   OmranDirasat