

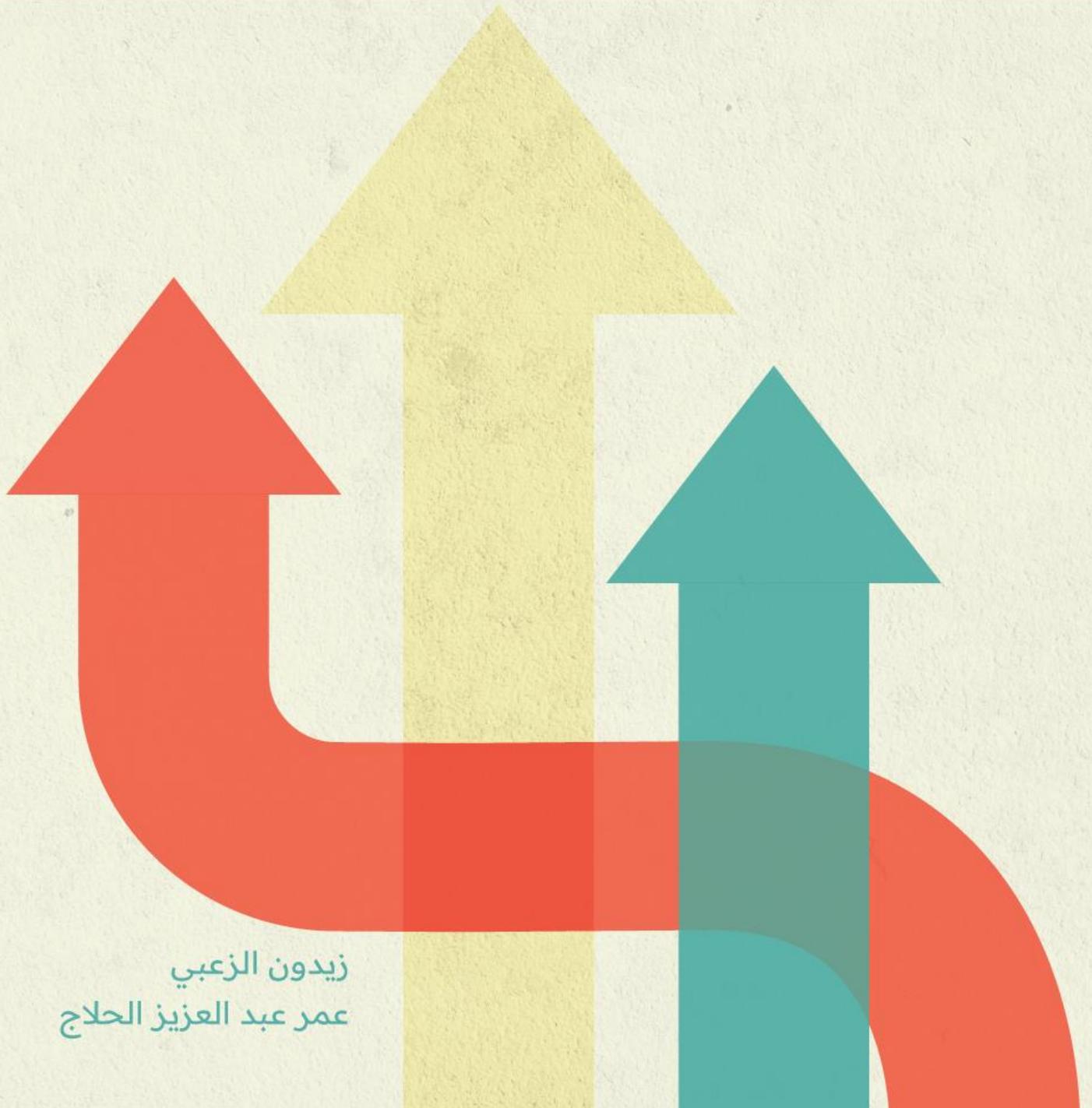


عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
Strategic Studies

LUGARIF



العلاقة الجدلية بين الانتخابات ومنظومة الحكم المحلي في سورية



زيدون الزعبي
عمر عبد العزيز الحلاج

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

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

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

تعتمد مُخرجات المركز على تحليل الواقع بأبعاده المركّبة، بشكل يَنُتُج 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: 03 شباط / فبراير 2025

أحد برامج المنتدى السوري



لوغاريت

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

الموقع الإلكتروني www.lugarit.com

البريد الإلكتروني admin@lugarit.com

LUGARIT

اليوم التالي

اليوم التالي (TDA) منظمة سورية غير ربحية تعمل على مواجهة الاستبداد ، ودعم التحول الديمقراطي في سورية. تتبنى قيم حقوق الإنسان وفق المواثيق والعهود الدولية. تعمل بشكل رئيسي على تقوية المجتمع المدني السوري، ومعالجة إرث الاستبداد السياسي والمجتمعي بما يشمل التمييز ضد المرأة، والتأثير في صناع القرار بما يخدم الانتقال الديمقراطي والعدالة في سورية.

الموقع الإلكتروني www.tda-sy.org

البريد الإلكتروني info@tda-sy.org



جميع الحقوق محفوظة ©

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية ومؤسستي لوغاريت واليوم التالي

المحتويات

تمهيد.....	3
سياق.....	3
تحليل تاريخي أولي للنظم الانتخابية المستخدم في انتخابات الإدارة المحلية في سورية.....	4
قوانين الحكم المحلي في ظل دستور 1950.....	6
قوانين الإدارة المحلية في ظل الوحدة مع مصر.....	7
قوانين الإدارة المحلية في ظل دستور 1973.....	8
الأثار السياسية والاجتماعية والاقتصادية للنظم الانتخابية على المستوى المحلي.....	15
الأثار السياسية.....	15
الأثار الاجتماعية.....	17
الأثار الاقتصادية.....	19
الخلاصة والتوصيات.....	21
بناء النظام الانتخابي.....	22
على المستوى الاجتماعي.....	23
على المستوى التقني.....	24
على المستوى الاقتصادي.....	24
ربط النظام الانتخابي بمستقبل الرؤية السياسية للبلاد.....	25
على مستوى شكل النظام السياسي.....	25
على مستوى إدارة التحول السياسي.....	26

تهديد

أثر النزاع الذي دار في سورية عقب انطلاق الثورة السورية عام 2011 على هياكلها السياسية والاجتماعية والإدارية. وبرزت نتيجة ذلك تصورات مختلفة حول قضية اللامركزية كإطار محتمل لتحقيق الاستقرار وكمدخل للحل في البلاد من مبدأ التعامل الواقعي مع وضع الأرض وإطار يسمح بإعادة توحيد البلاد ويضمن وحدتها الترابية. تركزت محاولات الحل السياسي خلال تلك الفترة على آليات الوصول إلى نظام حكم ذو مصداقية غير طائفي على أساس دستور جديد بحسب متطلبات قرار مجلس الأمن رقم 2254. وبحسب القرار كان من المفترض إقامة انتخابات حرة ونزيهة دون تفصيل ماهيتها ومستوياتها. تاركاً تفسير كل هذه المتطلبات للتوافق المتبادل بين الأطراف السورية. ولكن سقوط النظام القديم بشكل متسارع ومفاجئ في الثامن من كانون الأول ديسمبر من عام 2024 فتح الباب على مقاربات جديدة يقودها السوريون والسوريات أنفسهم لتنظيم بناء الدولة مجدداً وتحديد منظومة الحكم التي تسمح للجميع بالمشاركة الفاعلة في تقرير مصير بلادهم وتشكيل نظام الحكم فيها. تحاول ورقة السياسات المقترحة هذه استكشاف علاقة ملف الانتخابات في سورية مع ملف اللامركزية كدعامتين من دعائم أي حل سياسي، مع التركيز على تعريف الإشكاليات الكبرى التي ستواجه الربط بين الملفين ومحاولة مسح أولي للتحديات التي تفرضها تلك العلاقة سواء على المستوى القانوني المعياري أو على المستوى السياسي والإجرائي.

سياق

منذ تحول الاحتجاجات التي أطلقت الشرارة الأولى للثورة السورية إلى نزاع واسع النطاق في عام 2011، تقلبت سيطرة الحكومة المركزية تحت سيطرة نظام البعث على المناطق المختلفة، مما أدى إلى مشهد حوكمة مفتت. دفع تعنت النظام السابق وممانعته للوصول إلى تقسيم البلاد إلى أربع مناطق سيطرة هي مناطق سيطرة الحكومة المركزية في دمشق، ومناطق سيطرة حكومة الإنقاذ في إدلب، ومناطق سيطرة الحكومة المؤقتة في ريف حلب، ومناطق سيطرة الإدارة الذاتية في أجزاء واسعة من الحسكة والرقعة ودير الزور. وهذه المناطق بدورها لم تكن تدار بشكل متجانس. فعلى أرض الواقع كانت هناك نماذج حوكمة مختلفة تطبق ضمن مناطق السيطرة، يمكن تعريفها وفقاً للآلية اتخاذ القرار والجهة المحتركة للعنف فيها، ولكل من هذه النماذج آلياته وحوامله الإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة لإكساب قوى الأمر الواقع على الأرض نوعاً من الشرعية. ورغم سقوط النظام البعثي فإن آثار النزاع تلقي بظلالها وتشكل تحديات ليست بالسهلة لاستعادة وحدة الأراضي السورية وبناء مؤسسات وطنية تشميلية تمثل إدارة جميع السوريين والسوريات. إن الانتقال من نموذج سياسي شديد المركزية سلطوي إلى نموذج تشاركي مسؤول أمام الشعب يجب أن يأخذ عدداً من القضايا بعين الاعتبار، يمكن أن نجملها بما يلي:

- شكل نظام الحكم وعلاقة المركز بالأطراف: المعادلة التي ستضمن الانتقال إلى إطار حوكمي موحد للبلاد يجب أن تتعامل بواقعية مع وضع الأرض الذي خلفته سنوات الحرب وأن تقدم تصورات مقنعة لجميع الأطراف القائمة على الأرض ولجميع القوى المجتمعية للانخراط في منظومة الحوكمة الجديدة. ستكون هذه العلاقة محكومة بحجم

الصلاحيات والمسؤوليات التي ستحتفظ بها المحليات من جهة، ومن جهة أخرى ستضطر لتوفير إطار وطني تشارك من خلاله المحليات في صنع السياسات الوطنية مستقبلاً بحيث لا تتحول فكرة اللامركزية إلى مشروع تجزئة للبلاد.

- إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية لتدارك آثار الحرب، وأسبابها، وبما يأخذ بعين الاعتبار أكبر قدر ممكن من تمثيل للمجتمعات المحلية من جهة، والقدرة على تحفيز عودة اللاجئين والنازحين مستقبلاً. ترسيم الحيز الإداري والسياسي الذي سيمثل المجتمعات المحلية على تنوعها سيكون حجر الأساس لبناء السلم الاجتماعي وإعادة تدوير عجلة الاقتصاد من جهة أخرى.

- إعادة النظر بالمنظومات الإدارية السابقة: لقد ورثت الدولة السورية عبر تاريخها منظومتين إداريتين متوازيتين الأولى تقسم البلاد إلى محافظات ومناطق ونواحي، والثانية تقسم البلاد إلى محافظات ومدن وبلديات وبلديات، دون أن يكون هناك فصل واضح في الصلاحيات والمسؤوليات والحدود الإدارية. من جهة أخرى ارتجل كل من قوى الأمر الواقع على الأرض منظومات إدارية مختلفة (ما لا يقل عن خمس مستويات في شمال شرق، ونظام المناطق في ادلب وخليط غير واضح المعالم في مناطق شمال حلب يتبع كل مدينة أو منطقة إلى وال من الولاية في جنوب تركيا) مما يعقد عملية إعادة تجميع الإدارة المحلية وعلاقة المركز بالأطراف مستقبلاً.

- ضرورة إعادة بناء النظام الانتخابي بما يضمن أوسع تمثيل ممكن للأفراد والجماعات المحلية سواء على المستوى المحلي أو المركزي، بما في ذلك رسم الدوائر الانتخابية، وتحديد حجمها (عدد مقاعد الدائرة)، والنظام الانتخابي، والمعادلات الرياضية لاحتساب المقاعد، والعتبة الانتخابية إلخ.

- إضافة إلى ذلك، يجب أن تساعد العملية الانتخابية في إنشاء هيكل حكم يساعد على عملية تعزيز الاندماج السياسي، ورفع مستوى فعالية وشرعية الحكم المحلي والمركزي على السواء، ولكنه في المقابل يجب أن يضمن دوراً فاعلاً لجميع الأقليات السياسية والمجتمعية في المركز أيضاً.

لا يمكن التوصل إلى أي من هذه الاعتبارات بدون تشميل لأوسع شرائح القوى السياسية والعسكرية والاجتماعية الفاعلة في البلاد، لضمان مشاركة الجميع في بناء دولة وطنية تمثل الجميع وتستقطب طاقاتهم وقدراتهم بعد التخلص من إرث النظام السابق.

تحليل تاريخي أولي للنظم الانتخابية المستخدم في انتخابات الإدارة المحلية في

سورية

قانونياً، مرت أطر الحكم المحلي الخاصة بالوحدات الإدارية الكبرى (المحافظات) في سورية بعد الانفصال عن السلطنة العثمانية بعدة محطات أساسية تمثلت بالقرار 5-ل.ر للعام 1936، وقانون التنظيمات الإدارية رقم 496 للعام 1957، والمرسوم 15 للعام 1971، وأخيراً المرسوم التشريعي رقم 107 للعام 2011. بينما صدرت قوانين خاصة بالبلديات منذ صدور قانون البلديات رقم 160 مكرر لعام 1925 تبعه قانون 172 للعام 1956 إلى أن تم دمج وضع المجالس المحلية الصغرى في صلب قوانين الإدارة المحلية منذ العام 1971.

وضع مشروع دستور 1920، وتحديداً في مضبطة الأسباب الموجبة للدستور أسساً مهمة لمسألة اللامركزية من جهة، والحكم المحلي والبلدي من جهة أخرى. تقول المضبطة: "وإذا كانت التشكيلات البلدية في كل بلد من ضروريات الحياة الاجتماعية ومن بواعث العمران للبلاد واستكمال أسباب الراحة والرفاهية للسكان وكانت البلاد السورية يختلف بعضها عن بعض في كثير من الاعتبارات الجوهرية رأّت اللجنة أن يترك لكل مقاطعة من المقاطعات الحق في أن تضع القانون الذي تراه مناسباً لحالة بلادها وكافلاً لتأمين راحة أهلها وعمرانها وحافظاً للصحة العمومية فيها حيث انه وحدة القانون في هذا الموضوع لا بد أن تأتي بعكس المطلوب وتكون مدعاة لصعوبات جمة تقف في سبيل البلديات اذا يكونون مقيدين بمواد قانونية وبعضها لا تلائم محلاتهم ولا تتفق أحكامها مع مشارب سكان مناطقهم فتتولد منها المشاكل وتتعرقل بها المساعي بدلا من رواجها والحصول على الفائدة المنتظرة منها."⁽¹⁾

غير أن دخول قوات الانتداب الفرنسي إلى سورية وتعطيل الحياة السياسية والديموقراطية فيها، حرم سورية من تطبيق مثل هذه النصوص.

جاء بعدها دستور 1930، والذي اكتفى بالمادة 109، والتي نصت على الآتي: "تحدد مناطق الإدارة واختصاصاتها بموجب قانون تراعى فيه الحالات الخاصة لبعض المناطق". أسس هذا النص للقانون رقم 5-ل.ر للعام 1936 والذي يعد القانون الأول للحكم المحلي في البلاد بعد الفترة العثمانية.⁽²⁾ نص هذا القرار على إنشاء مجالس محلية في المحافظات والأقضية والقرى، تكون مهمتها إبداء الرأي والإعلام عن أوضاع السكان وتطلعاتهم، بالإضافة إلى توزيع الضرائب ومنح شهادات فقر الحال (كما ورد في المادة 141 من القرار المذكور). لا توجد وثائق على مدى فاعلية مثل هذا القرار، أو أثره على المحليات في البلاد ولم يوفر القرار المذكور تفصيلات خاصة بالبلديات التي نظمت وفق قوانين أخرى صدرت إدارياً على طول فترة الانتداب.

بعد جلاء فرنسا عن البلاد، تم إقرار دستور 1950. حوى دستور 1950 على مواد تخص اللامركزية وبشكل مؤثر. فقد أفرد هذا الدستور فصلاً كاملاً هو الفصل السادس، من المادة 126 حتى 131 ضمناً، للحدّث عن مضمون اللامركزية، تحت عنوان التقسيمات الإدارية. فتحدثت المادة 126 عن تقسيم الأراضي السورية إلى محافظات يحددها القانون، وبينت المادة 127 وجوب أن تستقي القوانين اللاحقة أحكامها من مبدأ توسيع الاختصاص لرؤساء الوحدات الإدارية (ما نسّميه اليوم اللاحصرية)، في حين تحدثت المادة 128 عن آليات انتخاب مجلس المحافظة وشروط التعيين فيه، بحيث أقرت انتخاب رئيس مجلس المحافظة وثلاث أرباع المجلس وتعيين الربع. أما المادة 129 فقد حددت مهام مجلس المحافظة وصلاحياته، لتحدثت المادة 130 عن موارد المحافظات.⁽³⁾ لم يأت الدستور على تفصيلات التقسيمات الإدارية ما دون المحافظات (الأقضية أو المناطق والنواحي) وذكر البلديات بشكل عابر دون ذكر لصلاحياتها أو تراتبيتها الإدارية.

⁽¹⁾ مضبطة الأسباب الموجبة للدستور، كما نشرت في: شهرستان، ماري (2000) المؤتمر السوري العام 1919-1920. بيروت: دار أمواج. ص. 243.

⁽²⁾ المادة 109 من دستور 1930.

⁽³⁾ المواد 126 – 131 من دستور 1950.

بعد الاستقلال، استمر العمل بموجب القرارات الخاصة بالإدارة المحلية القائمة منذ الفترة الفرنسية نتيجة انشغال النخب السياسية في البلاد بالانقلابات العسكرية ومحاولة تثبيت شرعية السلطة التشريعية لمجلس النواب. ولم يطبق مضمون دستور 1950 إلا في بداية العام 1956 حيث أقر القانون رقم 172 والمسعى قانون البلديات السوري ومن ثم في كانون الأول 1957، حيث صدر قانون التنظيمات الإدارية رقم 496 الذي ألغى العمل بالقرارات الفرنسية.

نستعرض فيما يلي هذين القانونين (172 لعام 1956 و496 لعام 1957) وشكل الانتخاب فيما:

قوانين الحكم المحلي في ظل دستور 1950

كما ذكرنا، تم في بداية العام 1956 إقرار أول قانون بعد الاستقلال للبلديات في سورية برقم 172. اعتبر هذا القانون البلديات شخصيات اعتبارية مستقلة مالياً، واعتبر كل بلدية هي منطقة أو دائرة انتخابية واحدة. قسمت المادة 9 من القانون البلاد إلى أربع مستويات بلدية. شملت الأولى بلديتي حلب ودمشق، وشملت الثانية مراكز المحافظات الأخرى، في حين كانت الثالثة هي مراكز الأفضية (المناطق بحسب تعبيرات اليوم) والنواحي التي يزيد عدد سكانها عن 10000 نسمة، والرابعة والأخيرة هي مراكز النواحي. استخدم هذا القانون نظاماً أكثرياً هو نظام الكتلة،⁽⁴⁾ والذي ينتخب بموجبه الناخبون عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد، علماً أن القانون لم يأت على ذكر الأحزاب ودورها في العملية الانتخابية. بقي هذا النظام أساس الانتخابات المحلية في البلاد حتى يومنا هذا.

صدر بعد هذا القانون قانون التنظيمات الإدارية رقم 496 لعام 1957. اعتمد هذا القانون الأسلوب المزدوج من خلال إنشاء المجالس المحلية للمحافظات والمناطق والنواحي على التوازي مع المجالس البلدية التي كانت تخضع للقانون 172 للعام 1956. تضمن القانون 496 إنشاء مجالس المحافظات والمناطق كمجالس إدارية أعطيت صلاحيات واسعة ولكن ضمن تعريفها كجزء من الجهاز الإداري للدولة تتبع ماليتها للمالية العامة للدولة، حيث يتم تشكيل مجلس محافظة في مركز كل محافظة ومجلس منطقة في مركز كل منطقة، بحيث يُنتخب ثلاثة أرباع أعضاء كل من هذين المجلسين، بينما يُعين الربع الباقي.⁽⁵⁾ يتم انتخاب مجلس المحافظة من قبل هيئة ناخبة هي نواب المحافظة، وحملة الشهادات العليا، وأعضاء مجالس البلديات، ومكاتب غرف التجارة والصناعة والزراعة، ورؤساء وأمناء سر نقابات العمال وأرباب العمل والصحافة فيما يخص تمثيل مدينة مركز المحافظة والقرى المحيطة بها في مجلس المحافظة. أما فيما يخص تمثيل المناطق (الأفضية) المختلفة في مجلس المحافظة، فينتخب مجلس كل منطقة (قضاء) عضواً أو أكثر لعضوية مجلس المحافظة.⁽⁶⁾

⁽⁴⁾ نظام الكتلة (block vote system) هو نظام انتخابي يمثل فيه كل دائرة انتخابية عدد من المنتخبين يتناسب مع حجم الدائرة، ويحق لكل ناخب أن ينتخب عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة للدائرة. يقوم الناخب باستخدام بطاقة انتخابية جاهزة لأحد الأحزاب أو يستطيع أن يكتب فيها من يشاء من أسماء المرشحين زيادة أو نقصاناً طالما لم يتجاوز العدد الكلي من المقاعد المخصصة للدائرة. يحصل المرشحون الأفراد الذين نالوا أكبر عدد من الأصوات على المقاعد بغض النظر عن أي كتلة حزبية أو سياسية ينتمون إليها. وهو بذلك يتميز عن نظام الكتلة الحزبية (party block vote system) الذي يفرض على الناخبين التصويت لكتلة حزبية مشكلة من عدد من المرشحين دون أن يكون لدى الناخبين القدرة على تعديل الأسماء في الكتلة، وتحتل فيها الكتل ذات الأغلبية على المقاعد. لمزيد من التفاصيل راجع: يوسف، عماد وآخرون، محررون (2014). المعجم العربي لمصطلحات الانتخابات. القاهرة: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة.

⁽⁵⁾ قانون التنظيمات الإدارية رقم 496، للعام 1957، المادة 79.

⁽⁶⁾ يتضح من مراجعة مداوات مجلس النواب أن التوجه الأساسي لدى النواب كان في اعتبار الانتخابات النيابية وانتخابات البلديات هي الانتخابات السياسية الأساسية في البلاد. أما انتخابات مجالس المحافظة ومجالس الأفضية في إجراءات إدارية تقنية. وفضل أغلبية النواب على تجاوز فكرة الانتخاب مباشرة من الشعب لهذه المجالس رغم اعتراض بعض نواب حزب الشعب وعدد من المستقلين الذين رأوا في انتخاب هذه المجالس من قبل هيئات ناخبة عودة على الاتفاق السياسي الذي أقر عام 1947

ويشارك ذات أنواع الناخبين مع فارق حملة الشهادة الثانوية فقط في انتخابات مجالس الأفضية. اشترط القانون إقامة الناخب في المنطقة عند عملية الانتخاب باستثناء الموظفين الذين يمارسون حقهم الانتخابي في محل وظيفتهم.⁽⁷⁾ من اللافت في هذا القانون، إلزامية الانتخاب، بحيث يعاقب الناخب غير المشارك في العملية من دون عذر قانوني بغرامة وقدرها 20 ليرة سورية. ثبت هذا القانون نظام الكتلة في العملية الانتخابية، وبالأكثرية النسبية (أي بأكثرية من صوت وليس بأكثرية نصف الناخبين المسجلين).⁽⁸⁾ أما الربع المعين في مجلس المحافظة فيتم تعيينهم بمرسوم من قبل الرئيس بناء على اقتراح المحافظ، ومن وزير الداخلية بناء على اقتراح مدير المنطقة أو المحافظ بالنسبة لمجلس المنطقة. أما رؤساء المجالس، فيتم انتخابهم من ضمن المجلس بالأكثرية المطلقة في المرة الأولى، وبالأكثرية النسبية في المرة الثانية.⁽⁹⁾ اللافت في هذا القانون أن القرارات تصدر بمصادقة المحافظ فقط، والذي يحق له الاعتراض عليها، وطلب مناقشتها في جلسة تالية، إلا أن القانون يشترط أغلبية ثلثي أصوات مجلس المحافظة لإقرار قرارها السابق، مما يمنح المحافظ سلطة أعلى في تنفيذ القرارات أو تعطيلها.

لم يقيض لهذا القانون التطبيق الفعلي لتقييم آثاره الحقيقية، إذ جاءت الوحدة بعد حوالي ثلاث أشهر من إقراره.

قوانين الإدارة المحلية في ظل الوحدة مع مصر

جرت الوحدة مع مصر في شباط 1958، لتتعطل أغلب القوانين الصادرة قبل هذا التاريخ، بما في ذلك قانون التنظيمات الإدارية للعام 1957. بعد ذلك صدر القرار رقم 935 بشأن "تكوين اللجان المحلية للاتحاد القومي"، والذي قسم البلاد إلى "قسم، وبندر، ومركز منطقة، ومحافظة" وحدد آلية الانتخاب في الوحدات الإدارية ما دون المحافظة، دون الإشارة إلى شكل الانتخاب أو التعيين في المحافظة.⁽¹⁰⁾ بعد ذلك صدر قانون الإدارة المحلية بتاريخ 1960/3/29 برقم 124. يبدو أن هذا القانون هو من أدرج مصطلح الإدارة المحلية، إذ لم نثر على استخدام سابق له سوى في النصوص العثمانية عند الكلام عن الإدارات المحلية وليس عن نظام للإدارة المحلية.⁽¹¹⁾ اعتبر هذا القانون خاصاً بالإقليم الجنوبي (مصر)، على أن يصدر قانون آخر يخص تنفيذه في الإقليم الشمالي (سورية).⁽¹²⁾ حدد هذا القرار، الأعضاء المعينين في مجالس المحافظات بحكم وظائفهم،⁽¹³⁾ وهم ممثلو وزارات الأشغال العمومية، التربية والتعليم، التموين، الخزانة، الزراعة، الشؤون البلدية

بجعل الانتخابات تتم على مرحلة واحدة مباشرة من قبل الشعب. ولكن الرأي الغالب كان بضرورة تقليل التكاليف الإدارية وتخفيف الاحتقانات الانتخابية لمجالس صفتها الأساسية إدارية تقنية وليست سياسية. وساد الرأي أن الناخبين يجب أن يمثلوا أصوات خيرة وتقنية من قبل أشخاص اكتسبوا شرعية انتخابية ما يحكم قطاعات عملهم وأنه لا داعي للعودة لعموم المواطنين لاختيار مجالس ذات طبيعة إدارية.

انظر مذكرات مجلس النواب الجلسة الخامسة عشر للدور التشريعي السادس، الدورة العادية السابعة 1957/12/4 والجلسة السابعة عشر عن الدور التشريعي ذاته بتاريخ 1957/12/9.

⁽⁷⁾ قانون التنظيمات الإدارية رقم 496، للعام 1957، المادة 88

⁽⁸⁾ قانون التنظيمات الإدارية رقم 496، للعام 1957، المادة 102

⁽⁹⁾ قانون التنظيمات الإدارية رقم 496، للعام 1957، المادة 110

⁽¹⁰⁾ القرار رقم 935 للعام 1959، الجريدة الرسمية، العدد 124 مكرر غير اعتيادي، 16.05.1959

⁽¹¹⁾ أنظر إلى:

Ortaylı, İlber (2018). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)*. Ankara: Kuban Matbaacılık Yayıncılık. P. 71 ff.

⁽¹²⁾ الجريدة الرسمية، العدد 219، لسنة 1960

⁽¹³⁾ المرجع ذاته، المادة 22

والقروية، الشؤون الاجتماعية والعمل، الصحة، والمواصلات، والذين يعينون من قبل الوزير المختص. ولم يعرف القانون آليات واضحة لانتخابات المجالس. بعد ذلك جاء القانون رقم 152 بتاريخ 1961/8/29، والذي كان معنياً بتطبيق القانون 124 في الإقليم الشمالي قبل أسابيع من الانفصال ولم يصار إلى تطبيقه.

مرة أخرى لم يسعف الوقت لتنفيذ هذه القوانين والقرارات، فما لبثت الوحدة أن انهارت بعد أقل من شهرين من تاريخ صدور آخر قانون معني بتشكيل وعمل هذه المجالس، ومن ثم لتلغى مفاعيل هذه القرارات والقوانين بصدور المرسوم التشريعي رقم 79 تاريخ 1961/11/8، والذي أعاد العمل بالقانون رقم 496 للعام 1957 أنف الذكر.⁽¹⁴⁾

جاء بعد ذلك حكم البعث في العام 1963، لتعيش سورية حالة من عدم الاستقرار الدستوري، بصدور الدساتير المؤقتة للأعوام 1964، 1969، والدستور المؤقت للعام 1971، ودستور اتحاد الجمهوريات العربية الذي لم ير النور. تطور خلال هذه المرحلة إطار جديد للتمثيل المجتمعي على شكل قطاعات مجتمعية كبديل عن التمثيل المكاني. حيث ظهر مصطلح مجالس الشعب المحلية في دستور 1969 لا يعبر لا عن الإدارات المحلية بشكل خاص، ولكن ليعبر عن أي إدارة عامة على جميع المستويات. لم يتح تفسير هذه المفاهيم بشكل دقيق، إذ سرعان ما جرى استحواذ حافظ الأسد على السلطة في انقلاب عرف باسم الحركة التصحيحية. أصدر حافظ الأسد دستور 1971 المؤقت وشكل مجلس شعب مرحلياً لغاية انتاج دستور دائم للبلاد. أعاد الدستور المؤقت لعام 1971 استخدام مصطلح مجالس الشعب المحلية دون أن يكون هناك تفسير ملموس له.

قوانين الإدارة المحلية في ظل دستور 1973

في 11 أيار 1971، أي بعد حوالي ستة أشهر فقط من وصول حافظ الأسد إلى سدة الحكم، صدر قانون الإدارة المحلية بالمرسوم رقم 15، والذي عدل بالقانون رقم 12 من العام ذاته. قسم القانون سورية إلى أربع مستويات من الوحدات الإدارية هي المدينة، البلدة، القرية، والوحدة الريفية، بناءً على عدد السكان⁽¹⁵⁾. تتمتع هذه الوحدات جميعها بالشخصية الاعتبارية باستثناء القرى التي يقل عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة. لكل وحدة إدارية مجلس محلي يتولى السلطة التقريرية فيها، ولكل مجلس مكتب تنفيذي يتولى تنفيذ قراراته. كما حافظ القانون على تقسيمات البلاد إلى مناطق ونواح ولكنه لم يمنحها صفة الشخصية الاعتبارية تاركاً إياها كتقسيمات إدارية تتبع لسلطة المحافظ دون أن يكون لها تمثيل سياسي،⁽¹⁶⁾ ودون أن يكون سبب ذلك مفهوماً. واستمر بذلك نظام الإدارة المحلية بنظامين متوازيين للتقسيم الإداري بينهما تضارب كبير في الصلاحيات والمسؤوليات. حدد المرسوم، أسس اختيار رؤساء المجلس، عبر تعيينهم من قبل وزير الإدارة المحلية، من ضمن الأعضاء المنتخبين.

⁽¹⁴⁾ أحمد إسماعيل، قانون الإدارة المحلية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، للعام 2018. ص. 77.

⁽¹⁵⁾ قانون الإدارة المحلية رقم 15 للعام 1971، المادة 1

⁽¹⁶⁾ استمرت تعيينات مجالس المناطق والنواحي ملء الشواغر فترة من الزمن إلى حين تشكيل "مجالس المناطق المحدثه فيما" ولم تنتخب بعدها مجالس جديدة.

انظر إلى قرار وزير الإدارة المحلية رقم 25/ن بتاريخ 1976/1/7.

حدد القانون آلية تشكيل المكاتب التنفيذية بانتخاب الثلثين من قبل المجلس وتعيين الثلث بمرسوم، بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية بالنسبة لمجالس المحافظات، وبقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ بالنسبة لباقي المجالس.⁽¹⁷⁾ بالتالي، فإن القانون عين ثلث المكتب التنفيذي، وعين رؤساء المجالس من بين المنتخبين، لتظل سلطة التعيين هي الأقوى والفاعل الأساسي، إن لم يكن الوحيد.

ثم صدر بعده المرسوم رقم 91 بتاريخ 1971/10/3، والذي حدد أسس الانتخابات المحلية. كرس المرسوم مجدداً نظام الكتلة أساساً للنظام الانتخابي، معتبراً الدائرة الانتخابية الواحدة لكل مجالس المدن والبلدات والقرى (ما عدا مدينة حلب التي تقسم إلى عدة دوائر انتخابية بقرار من الوزير)، ومن دوائر انتخابية متعددة للمحافظة تصدر بقرار من الوزير). وجرى العرف بعدها اعتبار كل منطقة دائرة انتخابية مع استثناءات طفيفية (مثال محافظتي دمشق العاصمة وحلب التي قسمت المدينة فيها إلى عدة دوائر انتخابية).⁽¹⁸⁾ كما اعتبر المواطن الانتخابي للناخب، محل قيده أو سكنه، وفق وثائق رسمية يبرزها الناخب.⁽¹⁹⁾ حافظ قانون الانتخاب على التقسيم القطاعي في تحديد عضوية المجالس المحلية وفي جميع المستويات. أي أن القانون أعاد شكل التمثيل السياسي للمحليات إلى إطاره المكاني المحلي، ولكن ضمن التمثيل القطاعي الذي افترضه الدستور المؤقت السابق، فراضاً نسبة النصف للعمال والفلاحين. كما استمر مصطلح مجالس الشعب المحلية قائماً في النص الدستوري حتى بعد صدور قانون الإدارة المحلية رقم 15 للعام 1971، وأقره الدستور الدائم عام 1973 رغم عدم تعريفه قانونياً. ولم يعط الدستور الدائم مسألة الإدارة المحلية مساحة كبيرة واكتفى بإلحاقها بالسلطة التنفيذية تاركاً للقانون الذي كان قد صدر قبل ذلك بسنتين مهمة تعريف شكل النظام الإداري المحلي. وهكذا حافظ الدستور على معادلة التمثيل السياسي المكاني متداخلة بعملية التمثيل القطاعي بطريقة مهمة.

حكم القانون 15 للعام 1971 آليات عمل وتشكيل المجالس المحلية قرابة 40 عاماً، إلى أن صدر المرسوم التشريعي رقم 107 للعام 2011، والذي جاء نتيجة الحراك الشعبي الذي انطلق في آذار من العام ذاته.

شكل المرسوم 107 الجديد نقلة مهمة لجهة تعريف الشخصية الاعتبارية للمجالس المحلية واستقلاليتها - من الناحية النظرية - دون أن يكون هناك أثر فعلي كبير لهذه النقلة، عند النظر إلى أن نقل الصلاحيات إلى هذه المجالس بقي مرهوناً بإنجاز الخطة الوطنية للامركزية والتي لم تصدر حتى اليوم. لذا بقيت صلاحيات الجهات المركزية المعينة كما كانت عليه وفق الإطار القانوني السابق. ألغى هذا المرسوم دور القطاعات التقنية (نقابات، واتحادات، وسواها) ولكنه أدخل مقابله مفاهيم أوسع عن الرقابة المجتمعية بشكل عام دون أن يدخل في تفاصيلها. كما ألغى الثلث المعين وأقر عملية انتخاب رؤساء الوحدات الإدارية الأدنى (مدن - بلدات - بلديات) من قبل المجالس المنتخبة، بالأغلبية المطلقة، وإن لم يحصل أحد على هذه النسبة، أعيد الانتخاب وفاز الحاصل على أعلى نسبة أصوات. ولم يصدر للمرسوم تعليمات تنفيذية كاملة ولم يطبق منه سوى أجزاء بسيطة متعلقة بطبيعة تشكيل المجالس المحلية والتي بقيت تنتظر نقل الصلاحيات لها.

⁽¹⁷⁾ قانون الإدارة المحلية رقم 15 للعام 1971. المادة 19

⁽¹⁸⁾ المرسوم التشريعي رقم 11 للعام 1971. المادة 1-أ

⁽¹⁹⁾ القرار رقم 5/د/31 للعام 1972، والمعنون بـ "تعليمات حول تنفيذ أحكام قانون انتخاب أعضاء المجالس المحلية".

نتيجة تعديلات أقرت في الأيام الأخيرة قبل صدور النص النهائي للمرسوم 107 جرى خلط بين المناصب المعينة والمنتخبة في المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات.⁽²⁰⁾ كرس المرسوم دور المحافظ المعين كرئيس للمكتب التنفيذي للمحافظة وبقية وظيفة رئيس مجلس المحافظة المنتخب شكلية لا دور تنفيذي لها. في حين بات نائب رئيس المجلس المنتخب نائباً لرئيس المكتب التنفيذي وبات بذلك أقوى إدارياً من الرئيس المنتخب. هذا التعارض لم ينتقل إلى مجلس المدن والبلدات والبلديات التي حدد المرسوم رئيس مجلسها المنتخب كرئيس للمكتب التنفيذي فيها.

كسابقاته من القوانين الانتخابية، صدر قانون الانتخابات رقم 5 للعام 2014، والذي استند إلى نظام الكتلة مرة أخرى، لكنه، ولأول مرة بتاريخ البلاد، ذكر دور الأحزاب السياسية على المستوى المحلي، سامحاً لها بتقديم قوائمها الانتخابية. يتم انتخاب مجلس المحافظة وفق هذا القانون بشكل مباشر من قبل المواطنين، بحيث يخصص صندوقان عند الانتخاب، واحد لانتخابات الوحدة الإدارية (مدينة - بلدة - بلدية)، وآخر لمجلس المحافظة. وألزم المواطنين أن ينتخبوا وفق مواطنهم الانتخابية الأصلية. أما المناطق والنواحي فقد تحولت إلى كيانات إدارية محضة تتبع للمحافظ وتساعد في تنفيذ مهامه الإدارية

⁽²⁰⁾ شارك أحد مؤلفي هذه الورقة في مداوات اللجنة التي أعدت مسودة القانون.

يوضح الجدول رقم 1 شكل الانتخابات المحلية في البلاد بدءاً من القرار 160 مكرر للعام 1925 الخاص بالبلديات، ومحددات هذه الأطر الانتخابية حتى يومنا هذا، مع ملاحظة عدم أفراد بند خاص للنظام الانتخابي، كونه واحد لم يتغير وهو نظام الكتلة.

الحقبة	القانون/القوانين/القرار	شكل الحكم المحلي الموصوف بالقانون	شكل التقسيمات الإدارية وطبيعة الدوائر الانتخابية فيها	عدد ممثلي الوحدات الإدارية	نوع التمثيل	نوع الانتخابات (مباشرة، غير مباشرة)	وجود هيئة ناخبة	نسبة التعيين
	القرار رقم 160 مكرر تاريخ 10 حزيران 1925	مجالس بلدية	بلديات كبرى في دمشق وحلب البلديات الصغرى تتحدد وفق المساحات التي تشغلها الطرق المعبدة فيها أغلب البلديات هي دوائر انتخابية واحدة مع بعض استثناءات للمدن الكبرى.	12 عضو في المدن ذات عدد سكان أكبر من 100 ألف، و10 في المدن بين خمسين ومئة ألف	تمثيل مكاني خاص بالمدن	مرحلة واحدة	لا	عضوان معينان من أصل 12 وعضوان من أصل 10 يعينان من قبل وزير الداخلية. كما حدد القرار سلطة تعيين رئيس المجلس برئيس الدولة بناء على اقتراح وزير الداخلية
حقبة الانتداب الفرنسي: 1920-1946	القانون رقم 5-ل.ر. تاريخ 1936	<ul style="list-style-type: none"> مجالس بلدية في دمشق وحلب محافظة، قضاء، ناحية. محافظ، مجلس محافظة، لجنة المحافظة (المكتب التنفيذي) قائم مقام، مجلس قضاء مدير ناحية، مجلس ناحية 	<ul style="list-style-type: none"> محافظة، قضاء، ناحية (كل منها دائرة انتخابية واحدة) مجالس بلدية في دمشق وحلب مجالس البلديات القائمة استمرت وفق القانون البلدي السابق 	30 في حلب، و24 في دمشق، بما في ذلك أعضاء البلديات (ست سنوات يجدد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات)	تمثيل مكاني، وتمثيل قطاعي عبر هيئة ناخبة ضمت إلى جانب أعضاء البلديات والأقضية، غرف التجارة والصناعة وأعضاء جمعيات أصحاب المهن الحرة، والنقابات	غير مباشرة	من قبل هيئة ناخبة مشكلة من ناخبين معرفين بحكم وظائفهم أو مكانتهم الاجتماعية أو كونهم أعضاء منتخبين من مجالس الأقضية والبلديات	نسبة مختلفة من المعينين بين المحافظات (26% حلب، 25 دمشق، 30% في باقي المحافظات) وتختلف النسبة بالنسبة لمجالس الأقضية يكون فيها 6 معينين بحكم وظائفهم وعدد من المنتخبين بحسب تعداد سكانها.
	قانون البلديات رقم 172 للعام 1956	<ul style="list-style-type: none"> بلديات المدن الكبرى حلب ودمشق بلديات مراكز المحافظات 	<ul style="list-style-type: none"> بلديات مستقلة إدارياً ومالياً كل بلدية دائرة انتخابية واحدة 	24 في حلب ودمشق، 12 في مراكز المحافظات الأخرى، 8 أعضاء لمجالس الدرجة الثالثة، و6 لمجالس الدرجة الرابعة	تمثيل مكاني	مباشر على مرحلة واحدة للمجلس. وينتخب المجلس رئيسه ونائب الرئيس.	لا	لا يوجد

						<ul style="list-style-type: none"> • بلديات مراكز الأفضية والنواحي الكبيرة (أكبر من 10 آلاف) • بلديات مراكز النواحي والقرى 		
نسبة الربع من قبل السلطة التنفيذية: الرئيس بالنسبة لمجلس المحافظة، ووزير الداخلية بالنسبة للمناطق بعد الانفصال عن مصر صدر قرار وزارة الداخلية رقم 9/894 لعام 1962، والذي أوجب الاكتفاء بملء الشواغر في المجالس المحلية القائمة ريثما تجرى انتخابات جديدة. وذلك بترشيح من المحافظين وفق القرار 5 ل لعام 1936، كون القانون رقم 496 لعام 1957 لم يدخل حيز التنفيذ بسبب الدخول في الوحدة مع مصر.	من قبل هيئة ناخبة مشكلة من ناخبين معرفين بحكم وظائفهم أو مكانتهم الاجتماعية بالنسبة لتمثيل مدينة مركز المحافظة وممثلين مختارهم مجالس الأفضية لتمثيلها في مجلس المحافظة	غير مباشرة بالنسبة لتمثيل ممثلي مدينة المركز في مجلس المحافظة وعلى مرحلتين بالنسبة لممثلي الأفضية في مجلس المحافظة.	تمثيل مكاني، وتدخل قطاعي غير مباشر كهيئة ناخبة عبر ممثلي غرف التجارة والصناعة والزراعة، وممثلي النقابات المهنية وحملة الشهادات العليا في الهيئة الانتخابية التي تبت في الترشيحات.	بين 12 و24 عضواً لمجلس المحافظة يحدد بمرسوم قبيل كل انتخابات. بين 8 و12 بالنسبة لمجلس المناطق يحدد بقرار من وزير الداخلية.	• محافظات (تكون الدوائر الانتخابية فيما على مستوى المنطقة أو القضاء) ومناطق ونواح كل منها دائرة انتخابية واحدة	<ul style="list-style-type: none"> • محافظ وقائم مقام معينان • مجالس محافظات ومناطق (أفضية) ونواح 	قانون التنظيمات الإدارية رقم 496 للعام 1957	حقبة دستور 1950
استمر العمل بالقوانين السابقة فيما يخص المجالس المنتخبة تاركين للمحافظين مهمة ترشيح الأسماء لتصدر بقرار من وزير الداخلية وذلك لملء الشواغر في تمثيل المجالس في انتظار أحداث انتخابات محلية. ⁽²¹⁾								حقبة دساتير البعث المؤقتة
يتم تعيين نسبة الثلث من المكاتب التنفيذية، إضافة إلى رئيس المكتب التنفيذي في المحافظة والمجالس الأدنى.	لا يوجد	مباشر الأعضاء المنتخبين في المكاتب التنفيذية ينتخبون	تمثيل مكاني وأشرف قطاعي غير مباشر عبر ممثلي غرف التجارة والصناعة والزراعة، وممثلي المنظمات	من 30-100 لمجلس المحافظة، 20-50 لمجلس المدينة، 10-25 لمجلس البلدة والبلدية	<ul style="list-style-type: none"> • محافظات، مدن، بلدات، قرى ووحدات ريفية • محافظة دمشق ومدينة حلب مقسومة إلى عدة 	<ul style="list-style-type: none"> • محافظات، مدن، بلدات، قرى ووحدات ريفية 	المرسوم 15 للعام 1971 وقانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 91 لعام 1971 وتعديلاته	حقبة دستور 1973

⁽²¹⁾ قرار وزير الداخلية رقم 9/3511 لعام 1966

		من قبل المجلس وليس من خلال الاقتراع المباشر للمواطنين.	الشعبية في لجنة التشريع. ونسبة لا تقل عن 50% من العمال والفلاحين		دوائر انتخابية، عدا ذلك مجالس المحافظات تنتخب من دائرة تابعة لمركز المحافظة ودائرة على مستوى كل منطقة من المناطق. • جميع المجالس المحلية للمدن والبلدات والقرى والوحدات الريفية هي دوائر انتخابية واحدة ما عدا مدينة حلب لها أربع دوائر انتخابية.	• محافظات ومناطق ونواح لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ولكن لديها مجالس معينة ذات طبيعة استشارية		
تعيين رئيس المكتب التنفيذي في المحافظة فقط. كل باقي تشكيلات المجالس منتخبة. رؤساء المجالس الأدنى وأعضاء المكاتب التنفيذية تنتخب من قبل أعضاء المجالس المنتخبة وليس من خلال الاقتراع المباشر من قبل المواطنين.	لا يوجد	مباشر رؤساء المجالس الأدنى وأعضاء المكاتب التنفيذية تنتخب من قبل أعضاء المجالس المنتخبة وليس من خلال الاقتراع المباشر من قبل المواطنين.	تمثيل مكاني وسياسي وطبقي عبر نسبة لا تقل عن 50% من العمال والفلاحين	100-50 لمجالس المحافظات، و25-50 لمجالس المدن، و10-25 لمجالس البلدات، و10 أعضاء لمجالس البلديات	• محافظات، مدن، بلدات، بلديات • محافظة دمشق ومدينة حلب مقسومة إلى عدة دوائر انتخابية، عدا ذلك مجالس المحافظات تنتخب من دائرة تابعة لمركز المحافظة ودائرة على مستوى كل منطقة من المناطق. جميع المجالس المحلية للمدن والبلدات والبلديات هي دوائر انتخابية واحدة ما عدا مدينة حلب لها أربع دوائر انتخابية.	• محافظات، بلدات، بلديات، محافظات ومناطق ونواح لغايات مساعدة المحافظ في أداء عمله، لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وليس لها مجالس محلية	المرسوم التشريعي رقم 107 للعام 2011	

مما سبق يمكننا استخلاص ما يلي:

- ظلت النظم الانتخابية في سورية تتبع نمطاً واحداً عبر حوالي قرن، معتمدة على نظام الكتلة الأكبر، والذي يستوجب كتابة أسماء المرشحين على الورقة الانتخابية على أن لا يتجاوز عددهم عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية. يشكل مثل هذا النظام أسلوباً سهلاً للناخبين لجهة اختيار مرشحهم من جهة أولى، ومرتبباً بالواقع، حيث الحياة الحزبية ضعيفة، وارتباط المرشحين بالأفراد أكثر من ارتباطهم بالأحزاب والبرامج السياسية من جهة ثانية. لا يبدو أن المرشحين قد حاولوا اختبار أنظمة أخرى، على الرغم من الحاجة إلى المزيد من الدراسة لمعرفة سبب اختيار هذا النظام.
- ظل حجم الدائرة الانتخابية كبيراً، متمثلاً بنطاق الوحدة الإدارية ذاتها أو بدوائر انتخابية كبرى فيها. فعلى سبيل المثال، تم اعتبار المحافظة دائرة انتخابية واحدة أو تحددت الدائرة الانتخابية على مستوى المنطقة (مع استثناء محافظة دمشق العاصمة التي قسمت إلى عدة دوائر انتخابية بعد 1971 وكذلك تمثيل مدينة حلب في محافظتها)، كما اعتبر النطاق الجغرافي للبلدية دائرة واحدة منذ القانون رقم 172 للعام 1956 (مع استثناءات طفيفة كما هو حال مدينة حلب).
- اعتماد الدوائر الانتخابية الكبيرة نسبياً، كان يعني أن حظوظ الأقليات (السياسية أو المجتمعية أو الهويةتية) في الوصول إلى المجالس البلدية، أو مجالس المحافظات قليلة إذا لم تتحالف بشكل ضمني مع الأغلبية. فباستثناء مفاعيل القرار 5 ل.ر للعام 1936 لم يستخدم نظام الكوتا أو الحصص في تحديد ممثلين للأقليات، ولم يتم تعديل حدود الدوائر الانتخابية لضمان وصول ممثلين عن هذه المكونات.
- تم استخدام النظام المزدوج، البلدي (مدينة بلدة إلخ) والترابي (منطقة ناحية) في تشكيل المجالس المحلية، منذ العهد العثماني، وظل هذا النظام سارياً حتى اليوم، مع تباين أساسي بين المرسوم 15 للعام 1971 وما قبله. حيث كان المرسوم 15 هو أول من نزع صفة الشخصية الاعتبارية عن الناحية والمنطقة (القضاء).
- كما شهدت انتخابات مجلس المحافظة شكلين، إما عبر هيئة ناخبة كما هو الحال في قانون التنظيمات الإدارية رقم 468 للعام 1957، والقرار رقم 5 ل.ر للعام 1936، أو بشكل مباشر كما هو الحال في المرسوم 15 للعام 1971، والمرسوم 107 للعام 2011.
- ظلت هيمنة المركز على المجالس المنتخبة قائمة منذ العام 1936. إذ تدخل المركز في تعيين رؤساء المجالس و/أو أعضاء المجالس. فعلى سبيل المثال، كان تعيين رؤساء المجالس بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من وزير الإدارة المحلية من بين الأعضاء المنتخبين يتم من قبل وزير الإدارة المحلية، كما يعين ثلث أعضاء المكاتب التنفيذية بمرسوم بالنسبة للمحافظة ومدن مراكز المحافظات، وبقرار من الوزير في باقي المكاتب. كما حدد القانون 468 للعام 1957 نسبة الربع لتكون معينة من قبل المركز، من خلال مرسوم بالنسبة لمجلس المحافظة، وقرار من وزير الداخلية بالنسبة لمجالس المناطق.
- أخذت الأنظمة الانتخابية أشكالاً متباينة لجهة شكل التمثيل. فعلى الرغم من طغيان التمثيل المكاني، وهذا مسلم به في الانتخابات المحلية ذات الطابع الجغرافي أصلاً، إلا أن تمثيلات أخرى رافقت التمثيل المكاني. فعلى سبيل المثال،

شكل التمثيل القطاعي (من خلال هيئات ناخبة تشمل النقابات، وغرف التجارة والصناعة والزراعة، وسواها من الأشكال التقنية أو القطاعية) أساس الانتخاب وفق القانون 496 للعام 1957. وتبعه المرسوم 15 للعام 1971، الذي حافظ على دور إشرافي لتلك القطاعات، والذي طبق أيضاً شكلاً من أشكال التمثيل الطبقي، عبر اشتراطه حصة النصف للعمال والفلاحين. كما شكل التمثيل السياسي إضافة أساسية على المرسوم 107 للعام 2011، في حين رافق الترشيح القطاعي للغرف والنقابات في قانون التنظيمات الإدارية 496 للعام 1957، تمثيلاً أكاديمياً بإضافة حصة للشهادات العليا في الدائرة الانتخابية المعنية.

- باستثناء مشروع دستور 1920، والذي لم يقيض له أن يعيّن ولو ليوم واحد كونه لم يقر بالكامل قبل دخول جيش الانتداب الفرنسي إلى سورية، يبدو أن تاريخاً من المركزية قد هيمن على الحكم المحلي في البلاد، منذ قيام الدولة السورية. فجميع القوانين دون استثناء، أعطت المعين اليد العليا في صناعة القرار، تاركة للمنتخب تدخلاً شكلياً واستشارياً ودوراً محدوداً في إقرار عمليات التخطيط، والإشراف، والتنفيذ.

الأثار السياسية والاجتماعية والاقتصادية للنظم الانتخابية على المستوى المحلي

الآثار السياسية

انعكست النظم الانتخابية المطبقة سلباً على الحياة السياسية على المستوى المحلي، مهملة الحياة الحزبية، لتنشط بشكل محدود في مراكز المدن الكبرى، كحلب ودمشق وحمص دون باقي الأطراف. فمن جهة أدى استخدام نظام أكثرى هو نظام الكتلة، والذي يعتمد بشكل أساسي على علاقة مباشرة بين الناخب والمرشح، إلى ترجيح النخب المحلية، من مشايخ وزعماء عشائر وعائلات كبرى، ووجهاء محليين، على الأحزاب والبرامج السياسية. كما يؤدي استخدام الدوائر الكبرى إلى إضعاف التكتلات والأحزاب الصغيرة، لصالح الأحزاب الكبيرة، القادرة على الانتشار على مدى جغرافي واسع من جهة، والمتمتعة بموارد مادية وبشرية كبيرة تساعد في تنظيم حملات انتخابية مؤثرة، خصوصاً في ظل غياب دور الدولة في تمويل الأحزاب.

فالانتخابات المحلية، لم تكن في الحالة السورية إلا شكلاً من أشكال اختيار الوجهاء المحليين، والذين يدينون بالولاء غالباً للسلطة المركزية، ويلعبون دور الوسيط بين المركز والمجتمعات المحلية على مستوى الولاءات والمحسوبيات وليس على مستوى التمثيل السياسي الفعلي. وبدل أن تشكل الانتخابات المحلية، مجالاً لتطبيق الأطر الديمقراطية، ظلت هذه الانتخابات غير قادرة على توفير حافز لتشكيل كتل سياسية تربط المحليات ببعضها البعض لتدعم تمثيلها في المركز. تبوأ النخب المحلية للترشح للانتخابات إما لضمان مصالحها الخاصة الضيقة أو لتعزيز مكانتها الاجتماعية من خلال توسيع شبكات المحسوبية الخاصة بها داخل مجتمعاتها المحلية. هناك شعور عام لدى السوريين يتجاوز تفاصيل القوانين المتتابعة بأن معظم القرارات المؤثرة ستكون بيد المعيّنين من قبل المركز. هذا الشعور كان موجوداً في ظل ما يسمى الفترة الديمقراطية خلال الخمسينيات من القرن العشرين، والتي لم تدم سوى سنوات قليلة تخللتها انقلابات عسكرية ولم تطبق فيها أغلب القوانين كونها لم تستطع أن تبني توافقات سياسية في المركز لتتيح فرصة تطبيق واختبار السياسات التي صدرت في قوانين مثل القانون 172 لعام 1956 والقانون 496 لعام 1957، واستمر في ظل القوانين التي ظهرت تبعاً خلال فترة

حكم البعث. فنسبة التعيين من جهة، والصلاحيات الكبيرة الممنوحة للمعينين بمقابل الصلاحيات الضعيفة للمنتخبين محلياً، جعلت من المركز المجال الحيوي الوحيد للسياسة. فعلياً الشرعية السياسية في سورية تبنى بالقوة أو بالتوافق في المركز ومن ثم تنساب إلى الأسفل عبر شبكات من المحسوبية بدلاً من أن تبنى من الأسفل لبناء شرعية المتنافسين على السلطة في المركز. لقد كان لإضعاف التنافس السياسي على المستوى المحلي لصالح التنافس على السلطة المركزي أثر كبير في شرعنة احتكار السلطة في المركز قبل وبعد وصول البعث للسلطة. إذ لم يكن هناك حوامل محلية تستطيع أن توازن قوة المركز سياسياً.

لقد أفقدت الهشاشة السياسية على المستوى المحلي قدرة المجتمعات المحلية على تمثيل ذاتها بذاتها. كما أثر شكل النظام الانتخابي من جهة، والنظام الإداري المركزي من جهة أخرى سلبياً على أشكال التمثيل السياسي للمحليات، لصالح تمثيلات أخرى. فالتمثيل القطاعي الذي تداخل لدرجة كبيرة مع التمثيل المكاني الجغرافي في أغلب القوانين السورية بعد الاستقلال كان موجهاً لتمثيل مصالح اقتصادية ضيقة أو تخصصات مجتمعية بذاتها ولم يعزز تشكيل مجتمعات محلية قادرة على موازنة مصالحها داخلياً. مما ترك للمركز مسؤولية الموازنة بين القطاعات وبالتالي تجييرها لتقوية شرعية المركز وهيمنته على حساب الوزن السياسي للمجتمعات المحلية. افترضت القوانين السورية المتتالية بعد الاستقلال أدواراً رسمية أو شبه رسمية للمؤسسات القطاعية في اختيار المرشحين أو ترجيح فرص انتخابهم. هذه المؤسسات القطاعية كانت إما معزولة عن العمل السياسي أو أرغمت بالابتعاد عنه مما حيد قدرتها على تمثيل مجتمعاتها المحلية. فتمثيل غرف التجارة والصناعة في الهيئات الانتخابية لم يفرز تكتلات سياسية على المستوى المحلي وإنما تجمعات مصالحية ضيقة. وكذلك فإن دور النقابات كان ذا طبيعة تقنية غالباً -منذ زمن الوحدة مع مصر. فرغم أن النشاط الحزبي داخل النقابات كان ملحوظاً منذ ما قبل الاستقلال وتزايد بين عامي 1963 و1980، إلا أنه بات شبه محتكر بالكامل من قبل حزب البعث بعد 1980. وكذلك الأمر بالنسبة للتنظيمات المدنية والمنظمات الشعبية. هذه الأخيرة كانت تتبع قياداتها المركزية -خاصة بعد وصول البعث إلى الحكم في العام 1963- مما جعل الحياة الحزبية على المستوى المحلي، إما معدومة، أو محتكرة من قبل حزب البعث أو تقاد عبر التنافس الداخلي داخل حزب البعث ومنظماته الشعبية.⁽²²⁾ لقد افترض البعث نفسه وسيطاً لوصول أصوات المحليات إلى المركز بدون وساطة النخب البرجوازية المدنية.⁽²³⁾ ولكنه على أرض الواقع تحول إلى أداة إدارة ورقابة للمركز على المحليات.⁽²⁴⁾

سبب ضعف دور السياسة في المحليات، حالة انكفاء كبيرة عنها، سواء لجهة الترشح أو التصويت، مما سبب عزلاً إضافياً للمجتمع عن الحياة السياسية، وخصوصاً في المدن الصغرى والأرياف، لتبقى السياسة محتكرة من قبل العاصمة، وبشكل أقل في حلب وحمص واللاذقية. وتحولت السياسة في الغالب إلى إطار ضيق من بناء شبكات الولاء والمحسوبيات، بشكل تصبح فيه قناة التمثيل السياسي الرسمي أقل أهمية من قنوات المحسوبيات الخلفية التي تربط المركز بالقوى المجتمعية

(22) انظر مثلاً:

Meininghaus, Esther (2016). Creating Consent in Ba' thist Syria: Women and Welfare in a Totalitarian State. London: I. B. Tauris. P. 125 ff.

(23) اسبر، أمين (1979). تطور النظم السياسية والدستورية في سورية 1946-1973. بيروت: دار النهار. ص. 144 وما بعد.

(24) الشويري، نبيل (2010). الهوية والذاكرة: حكايات من كعب الدست. حوار أجراه وحرره وقدم له جاد الكريم الجباعي. بيروت: رياض الريس للكتب والنشر. ص. 297 وما بعد.

المحلية. وبدلاً عن انتخاب ممثلي المجتمع المحلي يتم تعيينهم مباشرة أو التلاعب بمنظومات الانتخابات لإيصال قوى معينة يحتاجها المركز للتحكم في المحليات. فيتم توزيع الولاءات ضمن أطر متعددة ومتوازنة من خلال التعيينات أو الانتخابات إلى مراكز إدارية وجزئية مختلفة يوازن من خلالها المركز بين القوى العائلية والقبلية والدينية والمجتمعية والاقتصادية المختلفة. فبدلاً من تمثيل هذه التشكلات سياسياً لتعبر عن ذاتها ومصالحها يربطها المركز عن طريق أشخاص يختارهم لتمثل هذه القوى في صفوف الإدارة المحلية أو حزب البعث ومنظماته الشعبية، أو الأجهزة الأمنية، أو النقابات، أو الغرف، أو مجلس الشعب، أو حتى الجمعيات الأهلية والمدنية. من خلال توزيع المصالح المختلفة وتنظيمها عبر قنوات متعددة قد تتحدث بخطابات متباينة، ولكنها تعزز سرديات وشرعية المركز، يقوم مركز السلطة بصناعة مقبولية غامضة لسلطته.⁽²⁵⁾ هذه المقبولية لا تقوم على شرعية الانتخابات، ولكن عن طريق التحكم بمفاتيح التمثيل المجتمعي على جميع المستويات واستقطابها ضمن منظومة السلطة.⁽²⁶⁾

الآثار الاجتماعية

كما ذكرنا، يخلق النظام الانتخابي الأكثر شيوعاً علاقة مباشرة بين الناخب والمرشح، مما رجح كفة النخب المحلية المتحالفة مع السلطة بشكل أساسي مما انعكس سلباً على قدرة المجتمع المحلي لتنظيم صفوفه ضمن أطر سياسية لتمثيل مصالحه وحد من القدرة على تشكيل قوى سياسية معارضة تعمل بشفافية داخل النظام السياسي. لذا نجد أن المصالح المجتمعية المحلية تبقى مشتتة ولا تجتمع لتشكيل قوى سياسية فاعلة على المستوى المركزي. فالتمثيل المحلي والتمثيل المركزي مرتبطين بحاجة المركز لاستخدام علاقات المحسوبية على المستويين وليس على حاجة المحليات للتحالفات السياسية. وتعتمد نسب المشاركة في الأجسام السياسية المحلية والمركزية على شكليات الظهور التي يحتاجها المركز. فمثلاً نسبة مشاركة النساء في الانتخابات المحلية أدنى من نسبتها في الانتخابات البرلمانية، سواء لجهة التصويت أو الترشح وهذه -أي الانتخابات البرلمانية- مرتبطة بحاجة المركز للظهور الشكلي كضامن لحقوق النساء أمام المجتمع الدولي أكثر من حاجته الفعلية لها على الأرض.⁽²⁷⁾ ينطبق الأمر كذلك على الأقليات الدينية والطائفية والإثنية، ناهيك عن ذوي الاحتياجات الخاصة.

أولاً، أدى هذا الأمر، إلى شبه غياب لتمثيل النساء عن المؤسسات المحلية.⁽²⁸⁾ فما لم ترشح النساء على قوائم حزب البعث، فإن حظوظها للفوز عبر مقاعد المستقلين، أو قوائم الأحزاب الأخرى تكاد تكون شبه معدومة. ليحتكر في نهاية المطاف حزب البعث، تمثيل النساء، وفق كوتا غير معلنة، تتراوح بين 8 و 11%، بينما يصبح حزب البعث أكثر تحفظاً في تمثيل

⁽²⁵⁾ أنظر مثلاً:

Wedeen, Lisa (2015). *Ambiguities of Domination: Politics, Rhetoric and Symbols in Contemporary Syria*. Chicago: Chicago University Press. P. 145 ff.

⁽²⁶⁾ انظر مثلاً:

Statcher, Joshua (2012). *Adaptable Autocrats: Regime Power in Egypt and Syria*. Stanford: Stanford University Press. P. 139 ff.

⁽²⁷⁾ انظر مثلاً:

Hallaj, Omar Abdulaziz et al. (2015). *Decentralization in the Mashrek Region: Challenges and Opportunities*. P. 10 ff. <https://bit.ly/3Ws0j9L> Last visited August 15, 2024.

⁽²⁸⁾ انظر مثلاً:

Manea, Elham (2011). *The Arab State and Women's Rights: The Trap of Authoritarian Governance*. London: Routledge. P. 173 ff.

النساء على المستوى المحلي منه على تمثيلهم على المستوى الوطني في محاولة لمسيرة طبيعة المجتمع المحافظ، وتجنب استفزازه. بالمقابل ترك حزب البعث مساحة واسعة للنساء للمشاركة في الشأن العام عبر الاتحاد النسائي (إلى أن تم حله عام 2017) وترك ضمنها مجالاً سياسياً محدوداً غير متوفر ضمن المساحات الرسمية الخاصة بالإدارة المحلية.⁽²⁹⁾

ثانياً، رجحت الانتخابات المحلية، حتى عندما لم تجر تحت سيطرة البعث، تمثيل النخب المحلية المتنفة في المحافظة أو المنطقة، نظراً لقدرتها على استغلال نفوذها المجتمعي للحشد والفوز بالمقاعد. تعزز هذا الانحياز من خلال التحالف مع السلطة المركزية بعد وصول البعث للسلطة. في الغالب كانت السلطة المركزية لحزب البعث أكثر انفتاحاً لإشراك العوائل والعشائر والتركيبات المجتمعية الكبرى ضمن قوائمها في الانتخابات البرلمانية،⁽³⁰⁾ في حين كانت تحاول تجنب ذلك على المستوى المحلي. وتركت المقاعد المحلية في الغالب لضمان اشراك تركيبات أصغر أو قوى منافسة للزعامات التقليدية للعوائل والعشائر الكبرى، وذلك منعاً لتعظيم قوة التركيبات المجتمعية المحلية القوية ضمن المجتمع عبر المزوجة بين السلطة الاجتماعية للعائلة أو العشيرة الكبيرة، مع السلطة السياسية الممثلة بالمجالس المحلية.

كما عمل البعث على تضمين كوتا محلية غير معلنة للأقليات. فسيطرة العوائل والعشائر الكبرى على الأصوات الانتخابية حرم الأقليات (الدينية والطائفية والإثنية) من القدرة على الوصول إلى الأجسام والمجالس المحلية بدون تحالفات غير معلنة مع السلطة. لم يكن لدى الأقليات، كالمسيحيين في درعا والسويداء، أو الدروز في إدلب، أو الأرمن والتركمان والكردي في حلب مثلاً، من حظوظ للفوز بمقاعد ضمن السلطات المحلية في منظومة انتخابية يحكمها نظام انتخابي أكثر دوائر كبرى، وفي مناطق لا يمثلون فيها أغلبية واضحة، ما لم يقم حزب البعث أو أحد حلفائه في الجهة الوطنية التقدمية بمنحها أحد مقاعدهم مباشرة أو بالإيعاز لأعضائهم بانتخاب المستقلين من الأقليات بإضافة أسمائهم إلى اللوائح الانتخابية بشكل غير مباشر. لا تتوفر الأرقام الدقيقة لنسب تمثيل الأقليات سياسياً خصوصاً في ضوء التحركات الديمغرافية الكبرى التي شهدتها الهجرات من الأرياف إلى المدن بعد الاستقلال في سورية والتي تسارعت بعد عام 1974. وفرض الغموض في التمثيل السياسي للأقليات خطابات طائفية عن ولاءات مجتمعات الأقليات. بيد أن استخدام المركز لتمثيل النخب من الأقليات لم يتعد احتياجه لها لغايات الشرعية الشكلية لدور المركز.⁽³¹⁾ ولا يختلف بذلك التمثيل السياسي للأقليات عن تمثيل النساء من حيث كون تمثيلها المحلي أقل بشكل واضح من تمثيلها على المستوى المركزي.

ثالثاً، لم تلحظ أي من القوانين أهمية حضور الشباب في الحكم المحلي في بلد جله من الشباب. عند وصول البعث للسلطة كانت قياداته في الغالب من الشباب. ولكن البعث لم ينتج آليات داخلية تسمح بتجديد قياداته، واعتمد بدلاً من ذلك منظومة الولاءات المجتمعية كما ذكرنا أعلاه. ومع تقدم العمر بالقيادات الأمامية للحزب احتفظت من حولها بشبكات

⁽²⁹⁾ انظر مثلاً:

Meininghaus. P. 130 ff.

⁽³⁰⁾ انظر مثلاً:

Baczko, Adam, Dorronsoro, Gilles and Quesnay, Arthur (2018). Civil War in Syria: Mobilization and Competing Social Orders. Cambridge, UK: Cambridge University Press. P. 58.

⁽³¹⁾ انظر مثلاً:

Ismail, Salwa (2018). The Rule of Violence: Subjectivity, Memory and Government in Syria. Cambridge, UK: Cambridge University Press. P. 191 ff.

محسوبياتها المترهلة. أدرج الشباب في دوامة التقدم البطيء عبر منظومات الحوكمة المحلية غير الرسمية (منظمات الشبيبة واتحاد الطلبة) وعبر الاستقطاب إلى الوظائف المأجورة كموظفين ومعينين في دوائر الدولة للحد من سرعة وصولهم إلى المركز مباشرة. أدى هذا الأمر إلى عزوف الشباب بشكل كبير عن الإطار الانتخابي كون فرصهم في النجاح في ظل نظام المحسوبيات كان ضعيفاً مقابل حظوظ القيادات المجتمعية والنخب التقليدية المتقدمة في العمر. بالطبع كانت هناك استثناءات ناتجة عن وصول الجيل الثاني من أسر القيادات البعثية إلى عمر المشاركة المجتمعية. ولكن منظومة الانتخابات ضمن الإدارة المحلية لم تكن تشجع على إدراج الشباب وبالتالي أبعد الشباب عن العمل السياسي وتحول جزء كبير من الطامحين بالعمل السياسي إلى شبكات الولاء القائمة أو فضلوا العمل في الخفاء في منظومات سياسية معارضة أو متطرفة فحرموا من اكتساب خبرات إدارية وسياسية،⁽³²⁾ حيث تعتبر الانتخابات المحلية فرصة التعلم الأساسية التي تؤهل الشباب للعمل السياسي.

رابعا، غياب فكرة الكوتا ضمن نظام الانتخابات (واستخدام الكوتا غير المعلنة اللازمة لتعزيز شبكات الولاء) أزاح إمكانية اشراك فئات مهمشة لا يمكن أن تصل إلى العمل السياسي بدونها. فمثلاً غياب الكوتا المباشرة لن يسمح بتوفير الموارد اللازمة ولا الحيز السياسي المطلوب لإشراك فئة مهمة هي ذوي الاحتياجات الخاصة، الأمر الذي سيكون له أثر كبير بعد انتهاء النزاع وسقوط النظام، وارتفاع نسبة هذه الفئة بشكل كبير في البلاد.

الآثار الاقتصادية

لعبت الانتخابات المحلية دوراً أساسياً في تشكيل الاقتصاد السياسي السوري. لم تواكب التقسيمات الإدارية في سورية طبيعة النمو العمراني. وظلت عملية ترسيم الحدود الإدارية للمدن والبلدات والبلديات مرتبطة باعتبارات سياسية تخص إدارة الولاءات السياسية وتوزيع الريع الوطني ضمن شبكات الولاء المحلية بدلاً من توزيعها وفق الأطر التي افترضتها قوانين الإدارة المحلية المتتالية.⁽³³⁾ في الحقيقة لم تشكل منظومة الإدارة المحلية رافعة اقتصادية تنموية. فهي لم تكن تدير سوى نسبة صغيرة من موازنات الدولة وبقية مشاريع التنمية وموازناتها متركزة بشكل أساسي بيد المديرية الخدمية في المحافظة والتي تديرها الوزارات من المركز.⁽³⁴⁾ فمهمة الإدارة المحلية في سورية لم تكن تتعلق بإدارة التنمية والخدمات، حتى بعد صدور القانون 15 لعام 1971 ومن ثم المرسوم 107 لعام 2011، رغم أن نصوصهما كانت تفترض تسليم المحليات مهام الإدارة والإشراف على عملياتها الخدمية والتنموية. بل تلخص مهمة الإدارة المحلية في شرعنة الاقتصاد السياسي المبني على المحسوبيات.

⁽³²⁾ المرجع السابق ص. 70.

⁽³³⁾ انظر مثلاً:

Hallaj, Omar Abdulaziz ed. (2018). State of Syrian Cities Report. Report Commissioned by the European Union. P. 112 ff.

⁽³⁴⁾ انظر مثلاً:

Hallaj, Omar Abdulaziz (2021). Formality, Informality, and the Resilience of the Syrian Political Economy. Geneva: The Geneva Centre for Security Policy. P. 16 ff.

كان من المفترض في مركزة القرار الإداري في سورية التأكيد على توزيع الموارد الوطنية وفرص التنمية بشكل عادل وعدم احتكار المدن الكبرى وخاصة دمشق وحلب لعائدات الاقتصاد الوطني. وكانت الرسالة المبطنة دائماً أنه بدون دولة قوية فإن فرص التنمية المتوازنة ستكون معدومة رغم أن التجربة أثبتت أن الخدمات التي نقلت صلاحياتها إلى المحليات كبناء المدارس كانت أكثر عدالة في التوزيع من الخدمات التي بقيت بيد السلطة المركزية كبناء المشافي.⁽³⁵⁾ وبني النظام السياسي للبعث على أسس أيديولوجية لا تختلف في نظرتها لدور المركزية السياسية عن دور الأنظمة السابقة عليه وحتى عن رؤية أغلب القوى المعارضة اليوم. ولم يتم البعث بأكثر من تأطيرها إدارياً بشكل أكثر فعالية تحت عنوان الديمقراطية المركزية.⁽³⁶⁾ بيد أن مركزة الإدارة في سورية لم تفض إلى توازن في فرص التنمية. قبيل العام 2011 أصدرت هيئة التخطيط الإقليمي لأول مرة خرائط تنموية واضحة للأقاليم السورية. وكان من الواضح جداً فيها أن مركزة الإدارة في سورية أنتجت تفاوتات كبيرة في مستويات التنمية.⁽³⁷⁾ كما لم تنتج المركزية توازناً في توزيع العمران ونشأت اختلالات كبرى في توزيع المدن وفي العلاقة النسبية بين المدن والأرياف أنتجت دوافع متعددة لانتشار مناطق السكن العشوائي وتوسعها.⁽³⁸⁾ وتبع ذلك استحالة تمثيل مناطق ومحليات كاملة لعدم قدرة المنظومة الإدارية المحلية من الاعتراف بالوضع القانوني لها كمواطن انتخابي.

لقد افترض مشروع حزب البعث دوراً تنموياً ضخماً للدولة وافترض أن المركز هو الأكثر قدرة على إدارة هذا المشروع الكبير. سخرت الموارد الوطنية والسياسات المالية والنقدية. ولكنها بحد ذاتها كانت عاجزة عن توفير الموارد بشكل مستدام. خلال سنوات ما بعد حرب تشرين 1973 استلمت سورية دعماً مادياً كبيراً من دول الخليج تحت مسمى دعم دول المواجهة، أسهم في تمويل مشاريعها التنموية لفترة من الزمن. ولكن الافتراض الأساسي بأن الدولة ستكون قادرة على الاستمرار بالإنفاق الكبير على برامج التنمية سرعان ما وصل إلى طريق مسدود مع توقف الدعم. واستمرت الدولة لبضع سنوات بتمويل المشروعات من خلال تغطية عجز الموازنة بإصدار عملة دون أن تكون هناك عائدات كافية لتغطيتها.

مع منتصف الثمانينيات من القرن العشرين، صار من الواضح أن المشروع البعثي الكبير لإيصال الخدمات والتنمية لكل السوريين عن طريق مؤسسات الدولة المركزية صار حلاً بعيداً. وصار الوصول إلى موارد الدولة الرسمية، بل وحتى الدخول في الاقتصاد الرسمي في القطاع الخاص وعداً لا يمكن تحقيقه لأغلب السوريين. فتحول دور المحليات في هذا الصدد من بناء المشاركة في بناء الدولة والتنمية إلى دور الوساطة وجسر الهوة بين القطاع الرسمي والقطاع غير الرسمي التي واجهت أغلب المواطنين في سورية وحدت من قدرتهم في الحصول على حصة عادلة من ثروات البلاد. إن غياب دور للمجالس المحلية كمالك وقائد لعملية التنمية ورقيب حقيقي على عمل المؤسسات المركزية قلص من دورها الاقتصادي وقلص من قدرة المنتخبين على التعبير عن مصالح مجتمعاتهم الأوسع. وتحولت العملية الانتخابية إلى جزء من الاقتصاد السياسي لإدارة

⁽³⁵⁾ يمكن مراجعة الإحصاءات الوطنية حول توزيع المدارس والمشافي في المجموعة الإحصائية السورية.

المكتب المركزي للإحصاء (2011) المجموعة الإحصائية السورية لعام 2010. دمشق: المكتب المركزي للإحصاء.

⁽³⁶⁾ داوود، دنحو (1998). المراحل التاريخية لتطور النظام الإداري في سورية. دمشق دار علاء الدين. ص. 121 وما بعد.

⁽³⁷⁾ هيئة التخطيط الإقليمي (2011). الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي. ص. 77-78.

⁽³⁸⁾ هيئة التخطيط الإقليمي (2022). الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي 2035. ص. 55 وما بعد.

تقنين موارد وخدمات الدولة مع الحفاظ على قدرة المركز من استقطاب القيادات المحلية وضمان ولائها من خلال جعلها وسيطاً غير رسمي لتوزيع المحسوبيات.

الخلاصة والتوصيات

لا شك بأن الواقع السياسي والميداني الذي أنتجه النزاع -الذي أراه نظام البعث بديلاً للحل السياسي- من جهة، والحاجة إلى تجاوز أسباب النزاع من جهة ثانية، يتطلب تطبيق إصلاحات عميقة ليس أقلها اصلاح علاقة المركز بالمحليات. إن التحول الديمقراطي العميق لا يمكن أن يكتفي بإصلاح معادلات تجميع السلطة وتداولها في المركز. كما رأينا في هذه الورقة فإن المركز استطاع دائماً، من خلال التحكم بآليات توليد الشرعية المحلية (من انتخابات أو تعيينات)، من استقطاب النخب المحلية لدعم مشروع احتكار السلطة مركزياً. ومن خلال علاقة غير شفافة استعملت فيها النخب والقيادات المحلية كمفاتيح لتوزيع المحسوبيات بدلاً من التوزيع العادل للموارد نتجت علاقة تخدم غير معلنة بين مصالح النخب السياسية في المركز والنخب الاجتماعية في المحليات. مما أفرغ بدوره المستوى المحلي من العمل السياسي.

إن أي إصلاح حقيقي وعميق لمنظومة الحوكمة يعيدها إلى الحيز السياسي العام بطريقة شفافة ويخضعها لرقابة المواطنين يحتاج إلى توليد توازنات جديدة بين أجهزة الإدارة المحلية وتلك في المركز. وهذا يحتاج بدوره إلى الانتقال إلى نظام فيه مساحة واسعة من اللامركزية، مع إبقاء دور قوي لمركز يتفرغ للتخطيط والمراقبة والمشاريع الوطنية العابرة للمحافظات والقضايا السيادية كالدفاع والخارجية والنقد وسواها إضافة إلى التنسيق والإشراف على آليات التحول إلى اللامركزية. ويحتاج بالمقابل إلى أطراف محلية قوية تدير مواردها وشؤونها اليومية والتنموية ضمن إطار وطني ناظم وتملك ما يلزمها من الصلاحيات التنفيذية من أجل ذلك. لكي نضمن التكامل والتوازن بين المركز والأطراف يجب أن تلعب العملية الانتخابية دوراً أساسياً كقطبة رابطة على المستوى السياسي. فالانتخابات، عدا عن كونها آلية لاختيار المرشحين الأكفاء ومحاسبتهم، هي أداة لشرعنة الدور السياسي للمؤسسات التي يتم انتخاب المرشحين لإدارتها. وربط المركز بالمحليات بطريقة سليمة وشفافة بعيداً عن الاستقطاب وتوزيع المحسوبيات يتطلب توازناً سياسياً بين المستويين. فالمحليات تصنع القيادات السياسية الناشئة وتجمعها وتتعاون مع بعضها البعض لتوليد القوى السياسية الكبرى القادرة على التنافس السياسي النزيه والفعال على المستوى المركزي وإصحاح الأخطاء الاستراتيجية وليس فقط الأخطاء الصغيرة الناتجة عن عمل الأفراد المنتخبين. والمركز يضمن استقرار المساحة السياسية ويحمي تشميلية العملية السياسية وتوازنها بين المصالح الخاصة للمحليات.

اليوم، لا شك أيضاً بأن أحد الاستحقاقات الأساسية بعد انتصار قوى الثورة في سورية في اسقاط نظام البعث يتطلب حلول سياسية حقيقية. وإذا كانت المعطيات القانونية والسياسية التي اعتمدها قرار مجلس الأمن 2254 -الذي عرف المسار السياسي طوال السنوات الأخيرة- قد تغيرت جذرياً، فإن عدداً من الأسئلة اللازمة للمرحلة القادمة مازالت بحاجة إلى تعريف يتفق عليه السوريون والسوريات من دون أي تدخل خارجي:

- آلية بناء التوافق بين السوريين وتشميلهم في عملية بناء المؤسسات السياسية واتخاذ القرارات مستقبلاً

- آلية بناء منظومة حوكمة ذات مصداقية غير طائفية
- كيفية تأطير الحوكمة تلك ضمن أطر دستورية
- ضمانات الأمن والاستقرار
- تنظيم انتخابات
- عودة المهجرين الطوعية

استعرضت هذه الدراسة من وجهة النظر التاريخية كيف أن العلاقة بين المركز والأطراف يجب أن تكون في صلب العملية السياسية. وأكدت نتائج الاستعراض أن أي محاولة لبناء انتخابات نزيهة وشفافة لا يمكن أن تقتصر فقط على نزاهة صندوق الانتخابات بل تتعلق أيضاً بآليات توزيع صناديق الانتخابات وطبيعة القانون الانتخابي الذي قد يسمح أو يمنع تجميع الأصوات السياسية المحلية في إطار وطني يمكنه بالفعل أن يحول الانتخابات من عملية بناء محسوبيات إلى عملية مساءلة وتعبير عن مصالح المجتمع ككل وليس فقط نخبه المركزية والمحلية. هذا لا يعني بالطبع أن قضية اللامركزية والانتخابات المحلية هي شرط مسبق لباقي مبادئ الحل السياسي في سورية. ولكنه يدعو إلى أخذ الإصلاحات اللامركزية وعلاقتها بالانتخابات كعنصر أساسي من عناصر الحل والتي تصب في تحسين ظروف الوصول إلى إصلاح سياسي حقيقي في المستقبل.

عليه، وفي ظل ما رأينا في هذا البحث من إهمال للمستوى المحلي من الحوكمة والانتخابات الخاصة به، فإننا نوصي بما يلي:

بناء النظام الانتخابي

استخدمت الدولة السورية منذ الاستقلال نظام انتخاب واحد مع تعديلات طفيفة. وفي حين أنها اختبرت نماذج انتخابية مختلفة في الفترة العثمانية وبداية فترة الانتداب إلا أنها استقرت على نظام أكثرى هو نظام الكتلة باعتبار الأغلبية المطلقة في أغلب القوانين التي اعتمدت (ما عدا لفترة قصيرة جداً ضمن نص القرار ٥ ل ر لعام ١٩٣٦ حيث اعتمدت الأكثرية النسبية ضمن نظام الكتلة المفتوحة، ولكنها لم تطبق بعد الاستقلال). كما اعتمدت الدولة السورية دوائر انتخابية كبيرة نسبياً مفضلة ترشيح كتلة من المرشحين ضمن الدائرة الواحدة بدلاً عن انتخاب مرشح واحد ضمن دوائر انتخابية صغيرة أو عدد من المرشحين وفق قائمة نسبية بدوائر كبرى. للأسف لا تتوفر بيانات دقيقة لدراسة آثار هذا النظام الانتخابي (نظام الكتلة) على نتائج الانتخابات بالعموم ولا على طبيعة التحالفات السياسية التي نشأت عنه. وتم التعامل مع هذا النظام وكأنه النظام الوحيد المتاح، دون التفكير بآثاره الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كما رأينا.

من الصعب أن نحدد مسبقاً كيف يمكن أن نحدد معالم نظام انتخابي بديل للحالة السورية. يفترض البعض لأسباب مختلفة أن أنظمة انتخابية أخرى قد تكون أفضل وأكثر ديمقراطية. ويتم تداول أفكار ونماذج من قوانين انتخابية ينقص أغلبها الكثير من التفاصيل والنمذجة الدقيقة لإثبات ادعاءاتها بأنها نماذج أفضل من النموذج القائم. فلكل دولة سياقات تاريخية يجب أخذها بعين الاعتبار عند اقتراح نظام انتخابي لها. ولا يوجد نظام انتخابي واحد ينطبق على جميع الحالات.

فمن شأن كل نظام انتخابي إذا رُكِّب على تقسيمات إدارية مختلفة بدوائر انتخابية ذات أحجام مختلفة أن ينتج نخب سياسية مختلفة. والنظام الانتخابي الذي قد يكون مفضلاً لدى نوع من القوى السياسية قد لا يكون مناسباً لغيرها من القوى. فالانتخابات ليست فقط آلية لاختيار المرشحين الأفضل ولكنها طريقة لتجميع الكتل السياسية فإذا تم التجميع من الأسفل إلى الأعلى (دوائر انتخابية صغيرة ونظام انتخابي أكثر فردي لكل دائرة) فإن حظ القوى المحلية الصغيرة جداً يصبح أكبر في الوصول إلى المراكز العليا. أما إذا تم التجميع من الأعلى إلى الأسفل (نظام انتخاب نسبي بدوائر كبيرة أو دائرة وطنية واحدة) فإن ذلك سيعطي الصوت الأكبر للنخب والأحزاب السياسية العاملة على المستوى الوطني وسيقلص من فرص القوى المحلية في التمثيل السياسي. وقد يناسب بعض الأحزاب -في ظل انتشارها وقوتها- استخدام أنظمة أكثرية مطلقة أو نسبية بدوائر صغيرة في مرحلة ما من تشكيلها وقد يناسبها نظام آخر نسبي أو مطلق بدوائر كبرى في طور آخر من أطوار عملها.

في المحصلة سيكون على السوريين والسوريات التفاوض على ما هو أبعد من مجرد شفافية الانتخابات، أو الاكتفاء بالحديث عن أول انتخابات تجري في البلاد بعد سقوط النظام البائد. ولكن عليهم النظر إلى طبيعة النظام الانتخابي (مطلق، نسبي، مختلط) وحجم الدوائر الانتخابية وطبيعة التقسيمات الإدارية وصلاحيات كل مستوى من مستويات الإدارة ودورية تنظيم الانتخابات (هل تجري الانتخابات المحلية بالتزامن مع الانتخابات الوطنية أو بفوارق زمنية متراكبة) على المدى الطويل. كل واحد من هذه الخيارات يستتبع منظومات مراقبة وإشراف وطريقة عد للأصوات مختلفة عن الخيارات الأخرى، ولكل منها تكلفة مالية على الخزينة العامة وأخرى على المرشحين -في الغالب ستغطيها تدخلات المال السياسي- الذي قد يؤثر في العملية الانتخابية. ولكل منها تبعاته على استقرار النظام السياسي وعلى قدرة القوى الوطنية من تجميع أصوات وازنة لكي لا تتكرر تجربة الخمسينيات من القرن الماضي حيث أفضت الانتخابات إلى كتل سياسية غير وازنة أعاقت تشكيل الحكومات ورسم السياسات وفتحت الباب لتدخل العسكر في الحكم. وهذا بدوره سيتطلب الخوض في موضوع العتبات الانتخابية لتجميع الأصوات الانتخابية المشتتة ضمن كتلتات حزبية قادرة على التفاوض وضمان استقرار الحكومات التي ستفوز بالانتخابات.

بالطبع الحالة السورية ليست حالة مستقرة يمكن من خلالها فتح النقاش النظري حول طبيعة النظام الانتخابي. وعلى أي حوار وطني الخوض في كم هائل من التفاصيل للوصول إلى رؤية وطنية جامعة مستقبلاً. وعليه لا يمكن من خلال هذه الدراسة اقتراح حل نظري واحد لشكل النظام الانتخابي. ولكن يمكن أن نطرح هنا عدد من المحددات التي يجب على الحوار الوطني أن يأخذها بعين الاعتبار.

على المستوى الاجتماعي

يجب ان تلحظ الحلول المقترحة النقاط التالية:

- التشظي الاجتماعي، وانتشار خطاب الكراهية الذي أفرزه النزاع وهذا سيعيق اجراء انتخابات سليمة وشفافة وذات مقبولية مجتمعية، فمن المتوقع أن يرفض جزء كبير منهم نتائج أي حوار وطني وعليه قد يسقطون نتائجه في الانتخابات أو قد يرفضون نتائج الانتخابات.

- إرث التشطي الجغرافي للمحافظات، والذي خلق نماذج اجتماعية متباينة، بل ومتناقضة، ستؤثر حكماً على الانتخابات بشكل عام، وعلى الانتخابات المحلية بشكل خاص.
- ظهور طبقة رجال أعمال جديدة، غالبيتها من تجار الحرب، ستهيمن على الانتخابات المحلية بما لديها من إمكانيات لاستخدام المال السياسي للتأثير على نتائج الانتخابات.
- مجالات وشكل الكوتا على المستوى المحلي، بما يضمن مساهمة واسعة من النساء والشباب والأقليات الصغيرة جداً والمعوقين والفئات الهشة.
- التغيير الديموغرافي الذي حدث على مستوى البلاد كلها، بشكل أدى إلى تغير في التركيبة السكانية للمناطق، وبالتالي هناك حاجة إلى دراسة الموطن الانتخابي للمواطنين بشكل يسمح باستعادة السلم الأهلي ولو على مراحل.

على المستوى التقني

يجب ان تلحظ الحلول المقترحة النقاط التالية:

- ضرورة البت في العلاقة بين نظامين إداريين متوازيين: النظام الإقليمي الترابي (محافظة – منطقة – ناحية) والنظام البلدي المكاني (مدينة – بلدة – بلدية). يجب التأمل بعمق فيما إذا كان من المفيد استمرار مثل هذين النظامين المتداخلين بطريقة ضبابية تسمح للمركز بالتغول في عمل المحليات، أو إذا كان من الأفضل الإبقاء على واحد منهما فقط. وهنا السؤال الأساسي سيتعلق بحجم التقسيمات الناتجة وجدواها الاقتصادية من الناحية الخدمية والإدارية وليس فقط من باب إدارة الهويات المجتمعية.
- التعامل مع قضية غياب الوثائق وعدم مواكبة السجلات المدنية لأوضاع المقيمين والمهجرين وكيفية إثبات هويات الناخبين في مواطنهم الانتخابية.
- توزيع الصناديق الانتخابية والموازنة بين سهولة الوصول إليها وضمانات حمايتها ورقابتها وتوزيع ممثلي الأحزاب على أقلام الانتخابات.
- انتشار الأمية مما قد يتطلب تصميماً مختلفاً للعملية الانتخابية.
- انتشار ثقافة الفساد والرشوة والمحسوبية مما قد يستدعي بناء عملية انتخابية بأدوات مساءلة ومراقبة في غاية الدقة.

على المستوى الاقتصادي

اقتصادياً يجب أن يلحظ الإصلاح المطلوب القضايا التالية:

- تهالك البنية الاقتصادية، بشكل سيؤثر حكماً على تمويل الحملات الانتخابية، سواء تم ذلك بدعم حكومي أم بدونه وما سيتبعه من تدخلات للمال السياسي الوطني والخارجي على حد سواء.
- آليات التمويل الحكومي للحملات الانتخابية للأفراد والأحزاب وسقوف تمويل الحملات الانتخابية وطرق المحاسبة والمراقبة على المال السياسي.
- التكلفة الاقتصادية للانتخابات وقدرة بلد خارج من الحرب على تحمل تكاليف إجراء انتخابات بشكل دوري.

ربط النظام الانتخابي بمستقبل الرؤية السياسية للبلاد

لا يمكن فصل موضوع الانتخابات عن شكل منظومة الحوكمة فالمفهومين مرتبطين عضوياً كما رأينا في هذه الورقة. طبيعة النظام السياسي تفرض سياقات مختلفة من النظم الانتخابية وبالعكس تفرض النظم الانتخابية آثار مباشرة على آليات التحالف السياسي وتشكيل الأحزاب. إن أي إصلاح حقيقي وعميق في سورية سيتطلب الخوض في معادلات سياسية أبعد من تشكيل جسم حكم انتقالي ونقل صلاحيات من جهة مركزية إلى جهة مركزية أخرى. وإنه من السذاجة بمكان تصور أن انتقال سياسي يمكن أن يتم دون تفكير جدي وعمق لكيفية تحقيق الإصلاح السياسي على جميع المستويات وضمن مسارات سياسية واقعية على جميع مستويات الحوكمة المركزية والمحلية وإلا لن تتوفر الحوامل السياسية اللازمة للاستقرار وعدم عودة البلاد إلى حالة من الفوضى كما جرى في عدد من البلدان الأخرى التي انهارت منظوماتها الحوكمية فجأة ولم تكن البدائل جاهزة لها.

سيكون على القوى السياسية السورية أن تفكر وتتجاوز بعمق حول العلاقة الجدلية بين أهداف الإصلاح السياسي وبين طبيعة الانتخابات المرجوة وكيفية الوصول إلى المنظومات البديلة بطريقة واقعية ومنظمة. وعلمهم في هذا السياق أن يفكروا فيما يلي:

على مستوى شكل النظام السياسي

- من الضروري تحديد مبادئ أساسية للموازنة بين صلاحيات المركز ومسؤولياته، وصلاحيات المحليات ومسؤولياتها. هذا الموضوع لا يتم ضمن سياق قانوني فقط، ولكنه يتطلب النظر في الوزن السياسي النوعي للمحليات وحجمها النسبي مقابل المركز. فالتقسيمات الإدارية الأصغر قد تكون أكثر قدرة على تمثيل الهويات المحلية والاستجابة لمصالح السكان وضمانات عودة اللاجئين والنازحين، ولكنها لن تشكل وزناً نوعياً أمام المركز. كما أنها ستكون أقل قدرة على تجميع مواردها وستخضع لرحمة المركز في استرجار الموارد (والتي قد لا تكون متوفرة في المركز وقد لا يرغب المركز بتوزيعها بطريقة عادلة أو شفافة).
- هناك حاجة إلى تمثيل المحليات في صنع السياسات في المركز وعدم الاكتفاء بالتوازن الداخلي للمحليات ضمن كياناتها، وهذا سيتطلب التفكير بشكل هذا التمثيل عبر آليات انتخابية جديدة. فحتى الآن لا يزال دور المحليات في المخيال السياسي السوري محدوداً للغاية. فمن جهة هناك تاريخ طويل للمركزية، عبر تحكم الوزارات بالعمليات الإدارية، وإشكالية هيمنة المعين على المنتخب. ومن جهة ثانية، كان هناك غياب لدور المحليات في صنع القرارات في المركز، فالتمثيل السياسي المركزي مبني على تجميع أصوات الأفراد بحسب تواجدهم العددي. فحتى المجلس الأعلى للمجالس المحلية، والمحدث بالمرسوم 107، اقتصر على عضوية المحافظين ورؤساء المجالس على مستوى المحافظات ضمن تشكيلة تغلب عليها مؤسسات المركز، ناهيك عن أن هذا المجلس لم يجتمع فعلياً على أرض الواقع سوى مرات قليلة لمناقشة قضايا إجرائية. قد يتطلب تمثيل المحليات في المركز التفكير بغرفة عليا في البرلمان تعطي للمحليات أوزاناً نوعية أكبر وتشكل ضمانات لعدم تغول الأغلبية العددية على مصالح المحليات على غرار ما تم تداوله مراراً في

الماضي بالتفكير ببديل ممكن للمجلس ذو الغرفة الواحدة ومن ثم اختيار بشار الأسد احتكار السلطة بدلاً من التوجه نحو إصلاحات حقيقية.⁽³⁹⁾

- يجب أن يلحظ الإصلاح الانتخابي ضرورة انسجام النظام الانتخابي على المستوى المحلي والمستوى الوطني، وهذا يتطلب تعريفات أكثر دقة لدور الأحزاب السياسية وآليات تشكيلها. هذا الموضوع سيكون حساس للغاية لجهة تحديد دورات انعقاد الانتخابات وتسلسلها (فصل انتخابات المستويات المختلفة عن بعضها). كما سيتطلب التفكير في طبيعة الأنظمة الانتخابية والعتبات الانتخابية وقدرة الأحزاب السياسية على تشكيل قوى فعلية وازنة.
- وسيتطلب الموضوع توفير رؤية واضحة حول كيفية ترسيم الوحدات الإدارية (الترايبية منها والبلدية) بشكل وازن لتضمن تشميل جميع الأقليات بشكل منصف دون أن تغرق في معادلات المحاصصة الطائفية. وحيث أن الأقليات في سورية تحتاج إلى ضمانات شأنها في ذلك شأن الأكرتيا لضمن عدم تهميشها سياسياً في المستقبل فسيكون من الضرورة النظر في الأوزان النوعية للوحدات الإدارية وقوتها السياسية لتوفير مشاركة حقيقية في السلطة لكل القوى المجتمعية وعلى جميع المستويات. اللامركزية هي نوع من فصل السلطات شأنها في ذلك شأن الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. فإذا كان الفصل مطلقاً فتتنت قدرة الدولة على صنع السياسات وتطبيقها والرقابة عليها. وإذا لم يكن هناك من فصل للسلطات تغولت إحدى السلطات على السلطات الأخرى. في العلاقة بين المركز والأطراف يجب أن يحتفظ المركز بوزن نوعي لإدارة البلاد وحمايتها وضمان سيادتها ووحدتها ولكن يجب أن تحتفظ المحليات ليس فقط بالقدرة على حماية نفسها ومصالحها الفردية أمام المركز، ولكن بقدرتها على تجميع أوزانها النوعية لتمنع تغول المركز في القرار المحلي.

على مستوى إدارة التحول السياسي

- ضرورة الانطلاق الواقعي من توزيع القوى السياسية على الأرض وتوفير الحوافز والضمانات للجميع للتحول التدريجي نحو الحل السياسي.
- ضرورة بناء نظام متوازن بين التعيين والانتخاب في المراحل الأولى بشكل يسمح لمزيد من اللامركزية والتشارك في السلطة بين المركز والمحليات، قبل التحول الديمقراطي التام وتسليم مقادير الأمور للمنتخبين بالكامل في مراحل لاحقة.
- تبدأ العملية من خلال نقل المزيد من الصلاحيات إلى الأطراف، بالتوازي مع تعزيز دور المركز الرقابي والإشرافي والاستراتيجي. إضافة إلى ذلك يجب ربط نقل الصلاحيات وفق برامج واقعية لتعزيز الطاقة الاستيعابية لها محلياً. والموازنة بين نقل الصلاحيات والمسؤوليات من جهة وتعزيز المشاركة في صنع السياسات الوطنية والاندماج في منظومة الحوكمة الوطنية. بدون ذلك تكون اللامركزية دعوة لتقسيم البلاد.

⁽³⁹⁾ سيريانيز، (2009). الأسد نبحت تشكيل مجلس جديد له صفة تشريعية في إطار عملية الإصلاح. سيريانيز 2009، 03، 25.

- يجب أن يلحظ النظام الانتخابي ضرورة التوازن بين أشكال التمثيل الاجتماعية والقطاعية والسياسية، مع ضرورة التعمق بآثار كل شكل من أشكال التمثيل للحد من آثار النزاع وتوفير الضمانات لجميع فئات المجتمع بتمثيل مصالحها وأصواتها.
- يجب النظر بعمق في أشكال التدخل الأجنبي بالانتخابات، وأدوات ضبطه. لن يكون بالإمكان التخلص فجأة من عمق النفوذ السياسي للقوى الخارجية في المشهد السياسي السوري، ولن ينتهي هذا النفوذ بخروج القوى العسكرية الخارجية (والذي يتوقع أن يتم تدريجياً على التوازي مع تقدم مسار الاستقرار السياسي). سيكون على السوريين أن يتعاملوا بحذر لتحسين استقلال بلادهم سياسياً كما اضطرت إلى ذلك الكثير من المجتمعات الخارجة من النزاعات (حالات ألمانيا واليابان بعد الحرب الكبرى على سبيل المثال).
- يجب تعزيز دور المجتمع المدني في عملية الرقابة والتوعية والمناصرة، ولكن يجب الانتباه إلى أن المجتمع المدني صار طرفاً فاعلاً على الأرض كبديل للإدارات المحلية أو كلاعب سياسي مبطن ودوره ليس حيادياً بالمطلق كما يتخيله البعض.



www.OmranDirasat.org

   OmranDirasat