



## مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دوله ومجتمعاً وإنساناً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ولرسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة بحثية تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً لصنّاع القرار في سورية والمنطقة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. يُنتج المركز الدراسات المنهجية المنظمة التي تساند المسيرة العملية لمؤسسات الدولة والمجتمع، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة الأولويات.

تعتمد أبحاث المركز على الفهم الدقيق والعميق للواقع، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

[www.OmranDirasat.org](http://www.OmranDirasat.org) الموقع الإلكتروني

[info@OmranDirasat.org](mailto:info@OmranDirasat.org) البريد الإلكتروني

تاريخ الإصدار 28 أيار/ مايو 2015

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

## المحتويات

2	ملخص تنفيذي
3	مدخل في السياق العام لتحرير إدلب
5	تثبيت الأمن والاستقرار المجتمعي ركيزة أساسية
6	أولاً: إدارة العلاقة مع قوى المقاومة العسكرية
7	ثانياً: الشرعية والقبول المجتمعي
8	ثالثاً: البناء المؤسسي
13	خاتمة وتوصية في الشأن السياسي

## ملخص تنفيذي

شجع النصر العسكري لقوى المقاومة في محافظة إدلب معظم الجهات المعنية للمضي نحو تدارس متطلبات وتحديات الحفاظ على هذا النصر واستنساخه على كافة الصعد، لاسيما في استحقاق الحكم المحلي، بالإضافة إلى البحث عن عوامل توطيد دعائم الأمن والاستقرار المجتمعي والاقتصادي والسياسي.

وانطلاقاً من ذلك ستتناول هذه الدراسة عبر جزئها امتحان الحكم والإدارة الذي تواجهه القوى الوطنية في اختبارات القادة بعد الانجازات العسكرية المحققة في المحافظة، وذلك من خلال تفكيك معطيات الواقع الحالي وتقديم الحلول المثلى وفق ثنائية (تقدير الاحتياجات - الأولويات الملحة)، وعرض سبل تعزيز شرعية هياكل الحكم المدني المتمثلة بالمجالس المحلية ومأسسة علاقاتها مع قوى المقاومة العسكرية والذي يعد ضرورة ملحة للمجتمعات المحلية المثقلة من الحرب ومفززاتها، وتتطلب هذه السبل جهداً وبحثاً حثيثاً في الخيارات والبدائل الممكنة، كما يعد تقديم مقترح لنموذج حكم محلي قابل للتطبيق يراعي الخصوصية المحلية ويتكأ على المعطيات والاحتياجات الواقعية، أمراً تحتاجه القوى والمكونات المحلية للاستئناس به أثناء شروعا بواجبها الوطني.

وبناءً عليه يتناول الجزء الأول الملامح العامة لنموذج حكم محلي في حين سيعرض الجزء الثاني الملامح العامة لاستراتيجية إدارة الخدمات والمرافق العامة الكفيلة بإرساء النموذج التنموي الملائم لهذه المرحلة.

تؤكد الدراسة في جزئها الأول أن إنجاز عملية بناء هياكل الحكم والقيادة التي تجري خلال عملية الصراع ينبغي أن يتوافر لها عدة ركائز من شأنها تهيئة المناخ لنجاح هذه العملية، وتتمثل أهم هذه الركائز في الدفع نحو توطيد الأمن والاستقرار عبر وسائل عدة يتمثل أهمها في حسن إدارة العلاقة بين المكونات العسكرية والسياسية، بالإضافة إلى إطلاق حوار بين الهيئات المدنية العاملة بإشراف المجالس المحلية للتوصل إلى رؤية حول كيفية إدارة المحافظة، وتشكيل لجنة ارتباط وتواصل دائمة بين جيش الفتح ومجلس المحافظة للإشراف على سير عمل الهيئات في قطاعات الخدمات والأمن والقضاء وحل المشاكل التي قد تنشأ بين الأطراف. وتعتمد الدراسة أثناء تقديمها لعملية بناء المؤسسات على تطبيق منهجية ما يعرف بالحزام الناقل، والقائمة على تدريب كوادر الهيئات المدنية على بناء المؤسسات من خلال تنفيذ مشاريع معينة في قطاعات أساسية عبر سلسلة من الخطوات المنظمة والمتراصة التي تهدف لرفع كفاءة المؤسسات وقدراتها التنظيمية، مع ضرورة مراعاة الأبعاد الأمنية والاقتصادية والقيمية أثناء التنفيذ.

تلحظ الدراسة في خاتمتها أن الإنجاز العسكري ما لم يرافقه دينامية سياسية تستثمره بشكل يؤثر في متغيرات المعادلة السياسية في سورية سيكون عرضة للثنائية (التسلط والتوحش)، وتقوم هذه الدينامية على مبدأ التوافق وتوزيع المهام سواءً بإدارة الشأن السياسي المحلي أو النهج التفاعلي والتكاملي مع القنوات الوطنية التي تمارس الأدوار السياسية في الخارج.

ويجدر التنويه إلى أن الجزء الثاني من الدراسة سيقدم عرضاً للملامح العامة لاستراتيجية إدارة الخدمات والمرافق العامة وطرق إرساء النموذج التنموي الملائم لهذه المرحلة في المحافظة.

## مدخل في السياق العام لتحرير إدلب

لعلّ المعطى الأهم في الأحداث العسكرية في سورية عام 2015، أنها جرت تحت عنوان رئيس ألا وهو التنسيق والتوافق ضمن الوحدة الجغرافية المحلية. وكان ذلك بأربع حالات إلى غاية إعداد هذه الدراسة، وهي:

1. غرفة عمليات جيش الفتح الذي أدار معارك مدينة إدلب ومثل مرحلة متطورة من التنسيق بين القوى المقاتلة وبين أهمية وضرورة العمل تحت قيادة موحدة والانضباط وفق خطة مشتركة وتجاوز حالة التشرذم لتحقيق الانتصارات؛

2. أنموذج معركة النصر لتحرير جسر الشغور والمعسكرات الرئيسية حولها وما عكسته من إصرار وتوحد؛

3. أنموذج الفيلق الأول في درعا الذي يتصدى لمخطط الحرس الثوري الإيراني والمليشيات الشيعية؛

4. جيش الفتح في القلمون الذي توحد فيه جُلّ الفصائل الوطنية المحلية وتولّت مهمة مزدوجة تتمثل في إنهاء تواجد حزب الله وتنظيم الدولة الإسلامية في القلمون بريف دمشق، وما زالت تقدم نموذجاً متقدماً في المقاومة.

وتجلى هذا التنسيق والتوافق مؤخراً في عملية تحرير إدلب وجسر الشغور، وشكلت تلك الانتصارات سياقاً تجديدياً لمسيرة الثورة السورية ومطالبها، خاصةً لما تضمنته هذه الانتصارات من مؤشرات تدل في جزء منها على تخبط قوات الأسد المليشيات الطائفية التي تحيط بها وتدعمها، وبجزئها الأخر مدى أهمية التوافق بين فصائل المقاومة المسلحة على تغيير معادلات النفوذ العسكري في الجغرافية السورية، ويأتي ذلك تعرياً لكل الغايات المصلحية والمعطيات اللاواقعية للمجهودات الإقليمية والدولية والأممية في مضمار الحل السياسي، بدءاً من منتدى موسكو الذي حاول الاستعراض الدبلوماسي وإنشاء معارضة ذات توجهات فكرية يسارية لا تعبر إلا عن شخوصها وليس لها ارتباط بسياق الأحداث مروراً باجتماعات القاهرة التي تستهدف تشتيت وتفطيت المعارضة السورية وسحب الشرعية السياسية عن الائتلاف الوطني، وانتهاءً بالتخبط الذي يعتري المبعوث الأممي دي مستورا بعد فشل خطته التسكينية وضبابية سلوكه حيال طرفي الصراع حيث لا يزال يتعامل مع المعارضة على أنها مجموعة قوى ومنظمات ويحصر النظام ضمن وحدة واحدة على عكس مدلولات التشظي والانقسام واختلاف الولاءات التي تعترى جسده.

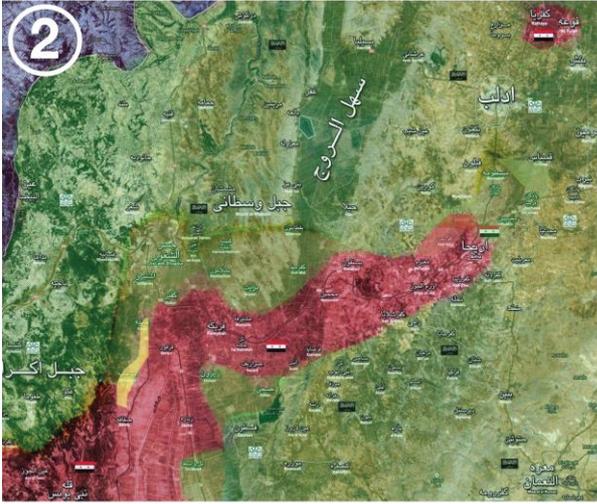
وفي سياق تطور الأحداث العسكرية في محافظة إدلب نذكر أن الثوار سيطروا على معظم مساحة ريف إدلب منذ بدايات 2013، خاصةً في الريف الشرقي والشمال والجنوبي، في المناطق التي تمثل امتداداً لريف حلب الغربي وريف حماة الشمالي، بينما تمركز النظام بقوة في أريحا وجسر الشغور غرب المدينة، واللتين تشكلان الامتداد والإمداد نحو الساحل أولاً ثم حماة ثانياً، وقد كانت القطع العسكرية الأهم التي بقيت ضمن أو على حدود هذه المنطقة المحررة: معسكر المسطومة، معمل القرميد، بلدتا كفريا والفوعة، جبل الأربعين (الذي يحمي طريق أريحا)، وبالطبع جسر الشغور وأريحا.

وفي نهايات كانون الثاني 2015، أعلنت ألوية صقور الشام معركة شبه منفردة، لتحرير جبل الأربعين، لم تلبث أن توقفت بعد أيام دون أن تحقق أهدافها، وكانت هناك محاولة مصغرة من جبهة النصرة لعملية انغماسية ضمن معسكر المسطومة الذي قامت ضده أكثر من معركة لم تنجح، أما كفريا والفوعة حيث الخزان البشري للمليشيات الشيعية المحلية فهما مصدر للقصف المستمر (المتبادل) مع قوات الثوار، إضافةً لحمايتهما ظهر المدينة وطريق الساحل (سابقاً)،

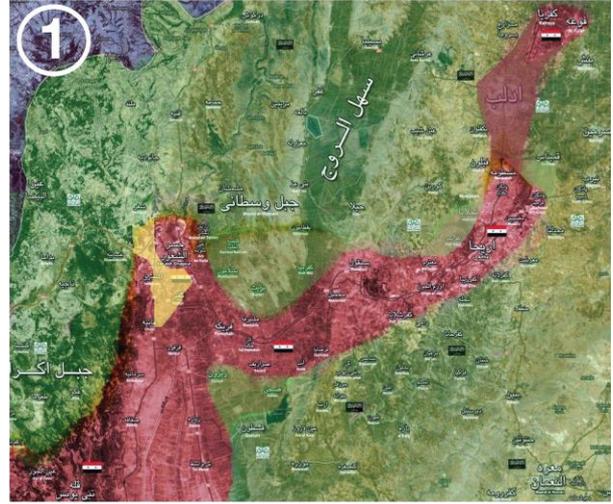
وبالنسبة لجمية أريحا – جسر الشغور فأهميتها استراتيجية بالنسبة لنفوذ القوات الموالية في الساحل ومحور (إدلب- حماة-الساحل)<sup>(1)</sup>.

وقبيل معركة تحرير إدلب من قوات النظام وميليشياته، تم الاتفاق على تشكيل غرفة عمليات عسكرية موحدة عرفت باسم جيش الفتح<sup>(2)</sup>، الأمر الذي كان العامل الأكثر حسماً وتأثيراً في الانتصارات الأخيرة، حيث شكّلت عمليات هذا الجيش ضربة موجعة للنظام تضاف إلى الضربات التي يعانها داخلياً وخارجياً حيث فقد الكثير من قادته في المجال الأمني والعسكري، ويواجه رفضاً متنامياً من الطائفة العلوية للتجنيد الإجباري، فضلاً عن تنامي بعض المؤشرات حول عدم اقتناع الحكومة الإيرانية بقدرة النظام على القضاء على المعارضة السورية عسكرياً وسياسياً، وانتقال طهران للتفكير في حزمة خيارات أخرى.

خريطة النفوذ والسيطرة بعد تحرير معسكر المسطومة من قبل مقاتلي غرفة عمليات جيش الفتح بتاريخ 20 أيار/مايو 2015



خريطة النفوذ والسيطرة قبل تشكيل غرفة عمليات جيش الفتح بتاريخ 24 آذار/مارس 2015



أماكن نفوذ وانتشار فصائل المعارضة "الجيش الحر - فصائل إسلامية مُستقلة"  
أماكن نفوذ وانتشار النظام والميليشيات الموالية له  
أماكن نفوذ وانتشار ميليشيات حزب الله اللبناني

الشكل رقم (1) خريطة النفوذ والسيطرة في محافظة إدلب قبل بدء عمليات جيش الفتح حتى 2015/5/20

(المصدر: وحدة المعلومات في مركز عمران)

<sup>(1)</sup> أحمد أبازيد، رهان إدلب غير المحسوم، موقع منتدى العلاقات الدولية الالكتروني، تاريخ النشر 6 / نيسان/ 2015، رابط الورقة: <http://goo.gl/ZFQv58>

<sup>(2)</sup> أهم الفصائل المنضوية تحت هذا الجيش هي: حركة أحرار الشام: ممثلة بفصيلين هما أحرار الشام وصقور الشام الذين اندمجوا بالحركة، وحملت الحركة العبء الأكبر في المعركة باستلامها الجهة الشرقية الأكثر تعزيراً للمدينة، ومشاركتها في الجهات الأخرى، وجبهة النصرة، جند الأقصى، فيلق الشام، أجناد الشام، جيش السنة، لواء الحق وهو فصيل محلي من أبناء ريف إدلب وبلدة تفتناز.

## تثبيت الأمن والاستقرار المجتمعي ركيزة أساسية

تعدّ المحافظة ذات أهمية خاصة نظراً لموقعها الجغرافي، كونها تشكّل حلقة الوصل بين المناطق الساحلية والوسطى والشمالية، وهو ما يفسّر احتدام الصراع حولها بين القوات الموالية للأسد وقوى المقاومة العسكرية التي نجحت مؤخراً بإحكام سيطرتها على المحافظة عقب تحرير مدينة إدلب (نهاية 28-3-2015) وجسر الشغور (25-4-2015)، ولقد دللت العمليات العسكرية الدائرة في إدلب على أهمية صياغة مقاربة شاملة تتضافر فيها المناهج الميدانية والسياسية والمدنية والإدارية بغية استثمار الإنجاز العسكري للضغط على النظام وحواضنه الاجتماعية والقوى الإقليمية والدولية المؤيدة له وإجبارهم على تغيير حساباتهم وخياراتهم من جديد.

يكمن التحدي الأبرز في هذا السياق في قدرة القوى المحلية على تأسيس نظام حكم محلي فعّال له معايير وأدواته التنفيذية وأجندته الخدمية والاقتصادية، بهدف عدم الوقوع في الفوضى والصراع البيئي وتجنب مؤشراتهما السلبية وآثارهما على المشهد السياسي والعسكري في سورية، ويُعدّ الحكم المحلي ضرورة وألوية ملحة للمجتمع<sup>(3)</sup>، وفي حين نجحت فصائل المقاومة العسكرية في امتحان التحرير ما تزال الهيئات المدنية تعترك في امتحان الحكم والإدارة، وتجسّد محافظة إدلب<sup>(4)</sup> عقب تحرير معظمها نموذج اختبار لمدى قدرة الهياكل المدنية على تجاوز الحالة الثورية الاندفاعية ونزعة التحرير إلى الحالة المؤسساتية وسيادة القانون، بما يُحدّث قطيعة مع نموذج محافظة الرقة ويجهّز ادّعاءات الفوضى التي يروج لها النظام وأطراف واسعة من المجتمع الدولي.

ولإنجاز عملية بناء هياكل الحكم والقيادة التي تجري في ظل عملية الصراع ينبغي توفر عدة ركائز كما هو موضح بالشكل رقم (2)، حيث ستسهم هذه الركائز في تهيئة المناخ لعملية إدارة ناجحة، وأهم هذه الركائز الدفع باتجاه توطيد الأمن والاستقرار، ثم العمل على تنمية وإدارة المرافق لتقديم خدمة أمثل للمجتمع المحلي على الصعد كافة، الاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة إلى توفر توافق سياسي شبيهه بدينامية غرفة جيش الفتح ولكن بفهمٍ سياسي، فالاتفاق على الغايات وتلاقي مصالح المكسب السياسي سيشكلان عاملين مهمين للبدء في العمل على هذا التوافق.



الشكل رقم (2)

<sup>(3)</sup> وفي هذا السياق يقول والتر ليرمان: "إنني أعرف جيداً أنه ما من حاجة، بالنسبة للذين يعيشون جماعات أشد إلحاحاً من أن يكونوا محكومين؛ بحكم ذاتي إن أمكن؛ بحكم جيد إذا كانوا محظوظين، المهم أن يكونوا محكومين بأي حال".

<sup>(4)</sup> استُحدثت محافظة إدلب في عهد الجمهورية العربية المتحدة (1958-1961) بعد أن كانت تتبع إدارياً لثلاث محافظات وهي: حلب وحماة واللاذقية، وتبلغ مساحة المحافظة 6097 كم<sup>2</sup> مقسمة إلى ست مناطق إدارية: إدلب وأريحا وجسر الشغور ومعرفة النعمان وحارم وخان شيخون، تضم 21 ناحية و344 قرية و513 مزرعة، للمزيد راجع الموقع الرسمي لمحافظة إدلب، <http://goo.gl/VMyYab>

وتعدّ عملية توطيد الأمن وتحقيق الاستقرار عملية بالغة الصعوبة كونها تتم بالتزامن مع عملية بناء المؤسسات في بيئة لا تزال تتعرض لهجماتٍ عسكرية من قبل قوات النظام فضلاً عن تهديد تنظيم "الدولة الإسلامية"، كما يشكل تعدد قوى المقاومة العسكرية والتنافس القائم فيما بينها من جهة وعدم استقرار علاقاتها مع الهياكل المدنية الناشئة من جهة أخرى، عوامل ذات أثر سلبي على تطور واستقرار المؤسسات. ومن أجل توفير حالة من الاستقرار المواتية لتطور الهياكل المدنية لا بد من العمل وفق ثلاثة أطر كما هي موضحة بالشكل رقم (3).



الشكل رقم (3)

### أولاً: إدارة العلاقة مع قوى المقاومة العسكرية

يمكن حصر أثر القوى العسكرية على نشوء وتطور المؤسسات المدنية في مناطق الصراع في مقاربتين، حيث تؤكد الأولى أن تعدد الكتائب العسكرية يضعف عملية تطور المؤسسات المدنية واستقرارها، حيث تتنافس هذه القوى فيما بينها لترسيخ نفوذها المحلي سواءً من خلال الصراع على الموارد الاقتصادية أو تشكيل مؤسسات خاصة بها، أو عن طريق التأثير على الهياكل المدنية الناشئة في عملية تشكيلها، أو اتخاذ القرار أو طريقة إدارة الخدمات. فعلى سبيل المثال أدى تنافس جبهة ثوار سورية مع فصائل من الجيش الحر على الموارد بعد طرد تنظيم "الدولة" من مدينة حارم رغم اشتراكهما بالعملية العسكرية إلى تقلص قدرة المجلس المحلي في هذه البلدة مما انعكس على إدارة شؤون المدينة<sup>(5)</sup>.

إن وجود صيغة توافقية بين القوى العسكرية والمؤسسات المدنية حيال إدارة العلاقات سيسهم إيجابياً في تطوير المؤسسات المدنية وحمايتها هياكلها ومخرجاتها.

بينما لا تربط المقاربة الثانية هذه الإشكالية في تعدد القوى العسكرية وإنما في غياب قواعد إدارة العلاقات فيما بينها من جهة وبين المؤسسات المدنية من جهة أخرى، فعندما توجد صيغة متفق عليها لإدارة العلاقات بين القوى العسكرية تتحول هذه القوى لعامل إيجابي في تطور المؤسسات المدنية كما هو الحال في المجلس المحلي

<sup>(5)</sup> Joseph Martin. the Development of Governance in Rebel-Controlled Syria. Date April 2014. Link <http://goo.gl/zdVv08>

لمدينة داريا حيث يعتبر الجيش الحر جزءاً من بنية المجلس<sup>(6)</sup>. وبالمقابل حينما تغيب هذه القواعد يتحول وجود تلك القوى إلى عامل معيق لتطور المؤسسات المدنية كما حصل في مدينة الرقة التي سيطر عليها تنظيم "الدولة الإسلامية"<sup>(7)</sup>. أظهرت غرفة عمليات جيش الفتح -حتى كتابة هذه الدراسة- قدراً مهماً في انضباط الأداء وفعالية العمل العسكري عقب تحرير مدينتي إدلب وجسر الشغور ومعسكر المسطومة<sup>(8)</sup>، وفي حين اتفقت الفصائل على قواعد لإدارة العلاقات فيما بينها ومنها تشكيل لجنة أمنية مسؤولة عن إدارة مدينة إدلب<sup>(9)</sup>، فإن قواعد علاقتها الناضجة مع الهيئات المدنية لا تزال في مرحلة التفاوض<sup>(10)</sup>.

ويمكن توظيف الموقف الإيجابي لفصائل غرفة عمليات جيش الفتح للدفع باتجاه تشكيل إدارة مشتركة عبر إطلاق حوار بين الهيئات المدنية العاملة بإشراف المجالس المحلية للتوصل إلى رؤية حول كيفية إدارة المحافظة، ثم عرض هذه الرؤية على جيش الفتح للتوصل إلى اتفاق مشترك لإدارة المحافظة، بالإضافة إلى تشكيل لجنة ارتباط وتواصل دائمة بين جيش الفتح ومجلس المحافظة للإشراف على سير عمل الهيئات في قطاعات الخدمات والأمن والقضاء وحل المشاكل التي قد تنشأ بين الطرفين. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإدارة المشتركة لشؤون المحافظة يمكن أن تسهم في تحسين الشروط اللازمة لمأسسة هيكل الحكم المحلي لما توفره من مزايا عدة أهمها:

1. إدارة عملية التنافس المحلي وفق قواعد وآليات متفق عليها.
2. توفير الحماية والدعم اللوجستي للمؤسسات أثناء القيام بوظائفها.
3. تحقيق ميزة الاستقرار في هذه المجتمعات كضرورة لتطور نظام الحكم المحلي، والتي من شأنها إتاحة الفرص لتفعيل الموارد الذاتية وإدارتها بما يلبي احتياجات المحافظة.

## ثانياً: الشرعية والقبول المجتمعي

من الأمور المنافية للواقع هو الاعتقاد أن السعي لكسب الشرعية ترفٌ يمكن الاستغناء عنه في ظل ظروف الصراع، إذ تعد الشرعية شرطاً لازماً لاستمرارية المجالس المحلية كما تلعب دوراً مهماً في استقرار مجتمعاتها من خلال دورها التمثيلي والخدمي، أما بعض الحلول المؤقتة والتي تتجاوز التمثيل الشرعي فقد أثبتت التجربة في الحالة السورية صعوبة نيل الشرعية من خلال صناديق الاقتراع على الدوام، وأنها ليست الآلية الوحيدة لكسب الشرعية حيث أظهرت نتائج استطلاع رأي المجالس المحلية في محافظة إدلب

الشرعية شرط لازم لاستمرارية المجالس المحلية والحلول المؤقتة أثبتت فشلها وراكمت مشاكل عدة مما يجعل التوافقات المحلية هي الآلية الأكثر مرونة للإدارة.

<sup>(6)</sup> راجع تصريحات عضو المكتب الإعلامي في المجلس المحلي مدينة داريا لموقع ضوضاء الالكتروني حيث أكد على أن: "مكاتب المجلس لا تزال تعمل بقوة رغم الحصار والقصف"، ضوضاء، تاريخ 2-6-2013، رابط إلكتروني <http://goo.gl/cDDoM5>

<sup>(7)</sup> محمد العطار، الرقة: عن واقع الكتل العسكرية وإدارة المدينة المحررة والثورات اللاحقة، الجمهورية، تاريخ 29-8-2013، رابط إلكتروني: <http://goo.gl/zmylrQ>

<sup>(8)</sup> أنظر الرابط أدناه والذي يبين الشيخ المحبسي فيه لماذا نجحت تجربة "جيش الفتح" بسوريا، عربي، 21، تاريخ 3-5-2015، رابط إلكتروني: <http://goo.gl/YlqqDZ>

<sup>(9)</sup> فصائل "جيش الفتح" تشكل لجنة أمنية تدير مدينة إدلب، كلنا شركاء، تاريخ 2-4-2015، رابط إلكتروني: <http://goo.gl/ttQxNe>

<sup>(10)</sup> اجتماع فعاليات إدلب لمناقشة إرسال وفد لجيش الفتح من أجل إدارة مؤسسات مدينة إدلب، موقع يوتيوب، تاريخ 3-4-2015، رابط إلكتروني: <http://goo.gl/vxUBsd>

الذي أجراه مركز عمران للدراسات الاستراتيجية بالتعاون مع مؤسسة إحسان للإغاثة والتنمية انخفاض نسبة المجالس التي تشكلت عن طريق الانتخابات لتقدر بـ 24.4% في حين بلغت نسبة المجالس التي تشكلت عن الطريق التوافق 75.6%<sup>(11)</sup>، حيث تحول عدة أسباب دون إتمام هذه العملية، أبرزها عدم الاستقرار وارتفاع نسب نزوح السكان المحليين، بالإضافة لقلّة الوعي بأهمية الانتخابات وجملة العوائق الأمنية لإجراء انتخابات محلية<sup>(12)</sup>، وعضواً عن ذلك يمكن اللجوء في هذه المرحلة إلى توافقات محلية بين القوى المجتمعية الفاعلة كآلية مرنة لإدارة المصالح بما يحقق تأييد الأغلبية لقرارات المجلس<sup>(13)</sup>، كذلك يمكن تعزيز شرعية المجالس المحلية من خلال منحها المدة الزمنية الكافية لتتحول المؤسسات فعالة قادرة على تحويل خططها لبرامج عمل ذات نتائج ملموسة وهو ما يوجب تعديل مدة ولاية المجالس المحلية وجعلها تمتد لفترة زمنية أطول ويقترح أن تكون على الأقل عامين، كما يتوجب العمل على تنظيم مشاركة السكان المحليين في الشأن العام من خلال منظمات المجتمع المدني كجهات رقابية على أداء المجالس المحلية.



### ثالثاً: البناء المؤسسي

تقسم محافظة إدلب إلى ست مناطق إدارية هي: خان شيخون، جسر الشغور، إدلب، أريحا، معرة النعمان، حارم، توجد في محافظة إدلب مجموعة من الهياكل المحلية التي تقوم بإدارة المرافق وتقديم الخدمات للسكان المحليين من أبرزها: المجالس المحلية والهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المحررة في إدلب وهيئات حكومية وأخرى مستقلة.

### أولاً: المجالس المحلية

يوجد في المحافظة 111 مجلس فرعي ترتبط بمجلس المحافظة (المنتخب بتاريخ 1-1-2015)، أي ما نسبته 28% تقريباً من المجالس المحلية في سورية والتي يقدر عددها بـ 405 وفق دراسة أعدتها وحدة المجالس المحلية LACU<sup>(14)</sup>.

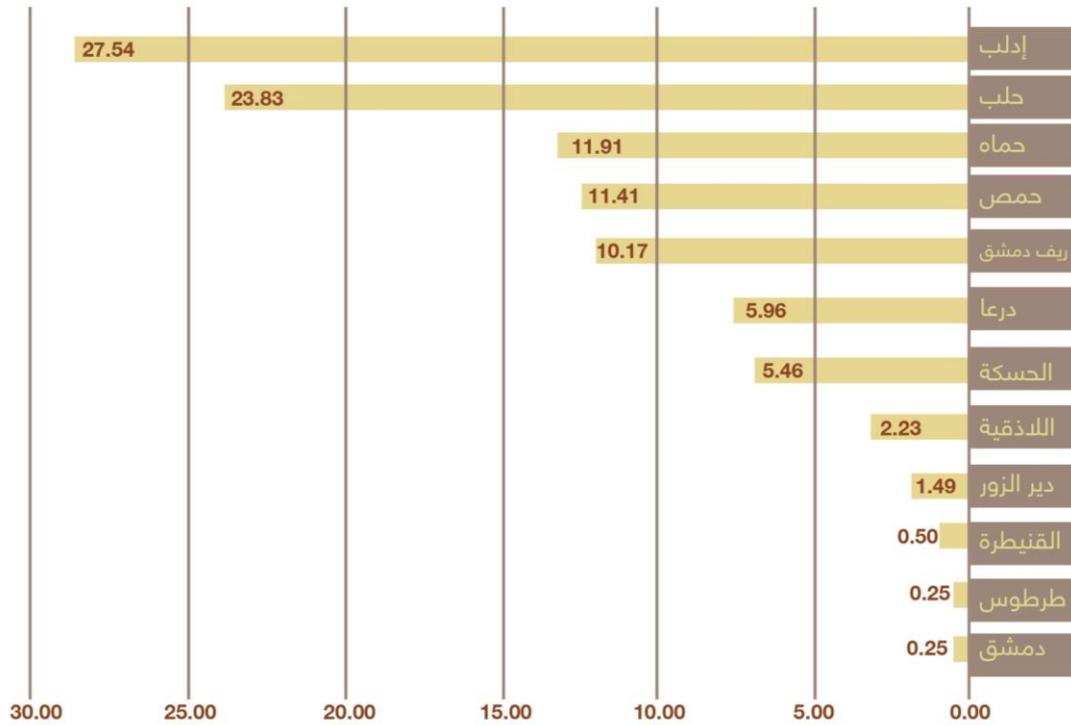
<sup>(11)</sup> للاطلاع على نتائج الاستبيان راجع المرجع: قراءة تحليلية 2/1 في استطلاع رأي المجالس المحلية بمحافظة إدلب، الرابط الإلكتروني: <https://goo.gl/zDK74E>

<sup>(12)</sup> للمزيد راجع دراسة: مؤشر احتياجات المجالس المحلية في سورية، وهي دراسة أعدت بالتعاون بين وحدة المجالس المحلية ومركز عمران للدراسات الاستراتيجية ومنظمة المساعدات الشعبية النرويجية، تاريخ 3-3-2015

<sup>(13)</sup> في استطلاع رأي المجالس المحلية في محافظة إدلب أجراه مركز عمران للدراسات الاستراتيجية بالتعاون مع مؤسسة إحسان للإغاثة والتنمية، تبين أن 75.6% من المجالس المحلية في محافظة إدلب تشكلت عن طريق التوافق، للمزيد راجع، قراءة تحليلية: في استطلاع رأي المجالس المحلية بمحافظة إدلب، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تاريخ 3-3-2015، رابط إلكتروني: <http://goo.gl/zDK74E>

<sup>(14)</sup> مؤشر احتياجات المجالس المحلية في سورية، دراسة غير منشورة أعدت بالتعاون بين وحدة المجالس المحلية ومركز عمران للدراسات الاستراتيجية بدعم من منظمة المساعدات الشعبية النرويجية، تاريخ 3-3-2015.

## توزع المجالس المحلية حسب المحافظات



الشكل رقم (4) نسبة توزع المجالس المحلية في المحافظات لإجمالي المجالس المحلية في سورية

### وقد تراوحت آلية تشكيل المجالس بين الحالات التالية:

- انتخابات تمت على نطاق ضيق أو موسع تبعاً للظروف الميدانية (انتخابات المجلس المحلي لمدينة إدلب في الريحانية بتاريخ 2012-12-1) (15).
- توافقات محلية تأخذ بعين الاعتبار العوامل المحلية كالعائلة والعشيرة وفصائل المقاومة العسكرية والناشطين والتكنوقراط (المجلس المحلي لمدينة سراقب 2012-8-1 تم تشكيله عن طريق التوافق بين مكونات المدينة لعدم القدرة على إجراء انتخابات بسبب الظروف الأمنية، المجلس المحلي في تفتناز 2012-12-14 تشكل عن طريق التوافق بين المدنيين والعسكريين) (16).
- تطور الأجسام الثورية العاملة (التنسيقيات، المكاتب الطبية والإغاثية، اتحاد تنسيقيات الثورة السورية، الهيئة العامة للثورة السورية، مجلس قيادة الثورة) وتحولها إلى مجالس محلية (المجلس المحلي لمدينة خان شيخون انبثق عن تنسيقية خان شيخون المنتخبة من الحراك الثوري في المدينة لعدم وجود إمكانية لإجراء انتخابات بسبب حصار المدينة) (17).

(15) تقرير مصور حول انتخابات المجلس المحلي المؤقت لمدينة إدلب، رابط على موقع يوتيوب <http://www.youtube.com/watch?v=7DdCrsRdAmA>

(16) تقرير داخلي لوحدة المجالس المحلية حول المجلس المحلي في تفتناز، وحدة المجالس المحلية. تاريخ 2013-8-10.

(17) للمزيد راجع مقابلة مع عضو من مجلس مدينة خان شيخون في فندق السفير، والتي تطرق فيها لواقع المدينة وقطاع الخدمات فيها وكيفية تأسيس المجلس المحلي، مكاتبه وموقوفاته، وحدة المجالس المحلية، تاريخ 2013-10-8.

## ثانياً: الهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المحررة في إدلب

تشكلت مطلع عام 2014 بتوافق كبرى الفصائل العاملة ومن ضمنها حركة أحرار الشام في ريف إدلب لسد الفراغ الأمني والقضائي، ويُلاحظ نمو بنية الهيئة من حيث زيادة عدد مكاتبا ومناطق انتشارها، حيث ازداد عدد مكاتبا الخدمية من ثمانية إلى عشرة مكاتب تعنى بتنظيم شؤون الحياة اليومية، ومن ناحية الانتشار فقد توسعت مناطق انتشار الهيئة من خمسة فروع في بداية تأسيسها إلى سبعة عشرة فرعاً تغطي قطاعات حارم وإدلب وأريحا ومعرة النعمان، في حين لا تتوفر دلائل على وجود الهيئة في قطاعي خان شيخون وجسر الشغور<sup>(18)</sup>.

## ثالثاً: هيئات حكومية

تتمثل في مديريات خدمية تتبع للحكومة السورية المؤقتة ومن أبرزها: مديرية المعارف الحرة ومديرية الصحة ومديرية الاتصالات ومديرية البنية التحتية.

## رابعاً: الهيئات المستقلة

التي تضم مجموعة من المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية الناشطة في مجال العمل الإغاثي والخدمي ومن أبرزها: Save the children، IHH، GOAL، منظمة السلام ومنظمة عطاء، إضافةً إلى هيئات مستقلة لا تتبع في إدارتها لأي من الهيئات السابقة كقيادة شرطة محافظة إدلب الحرة.

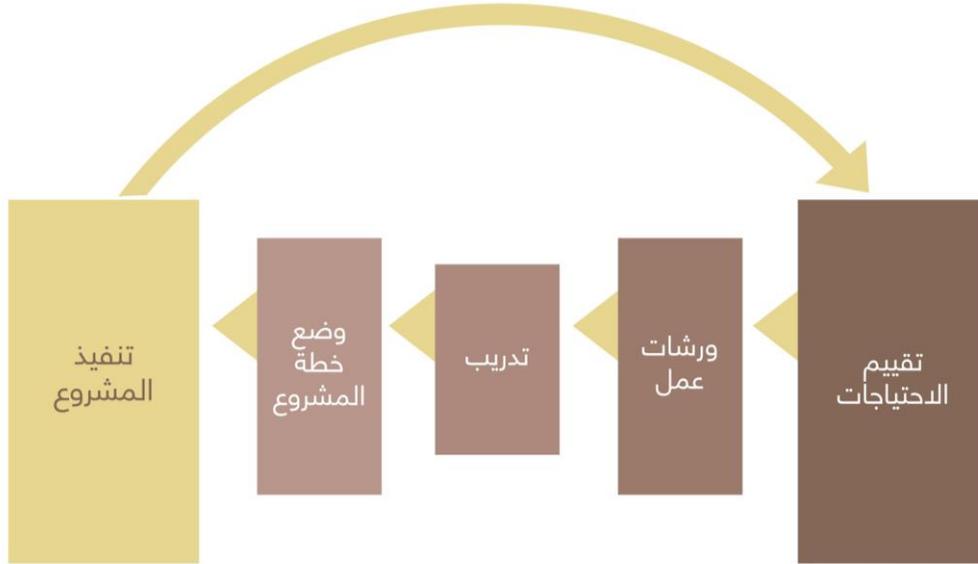
تدل كثرة المؤسسات والهيئات الخدمية في المحافظة على تنوع الخدمات دون تنسيقها ومرد ذلك غياب المظلة الموحدة على المستوى التنظيمي والتنسيقي، بالإضافة إلى غياب العلاقة التوضيحية بين عمل هذه الهيئات والمؤسسات، وللحد من تضارب المصالح أو تعارض الأدوات وتكرارها، ولتحقيق فاعلية أكبر في إدارة المرافق وتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان في ظل الموارد المحدودة، ينبغي العمل على دعم عملية بناء المؤسسات في المناطق المحررة التي يجب أن تراعي الأبعاد التالية:

- **البعد المؤسسي:** ينبغي أن تكون عملية بناء المؤسسات ضمن تصور أشمل يقوم على تعزيز دينامية إعادة بناء الدولة على المدى البعيد وبما يضاعف دينامية التشظي السياسي والمجتمعي الناجمة عن تعدد الهيئات الخدمية وتباين مرجعياتها وأهدافها.
- **البعد الأمني:** يستوجب بناء مؤسسات أمنية وعسكرية قادرة ابتداءً على إدارة العلاقات بين فصائل المقاومة المسلحة والحد من مخاطر الخلافات البينية، واحتواء ودمج عناصرها لاحقاً بما يخرجها من الحالة الفصائلية إلى حالة الدولة، على أن تحتكر هذه المؤسسات أدوات ضبط الأمن مدعّمة بقرار صادر عن مرجعية محلية وبتكامل مع القنوات السياسية الوطنية.
- **البعد الاقتصادي:** لا بد لعملية بناء المؤسسات أن تقوم على أولوية تشغيل المرافق الحيوية والمشاريع الاقتصادية وتوفير فرص عمل للسكان المحليين، إضافةً إلى إصلاح البنية التحتية المدمّرة بما يوفر بيئة لاستقرار وتنمية المجتمعات المحلية ويخفف من مستوى الاعتمادية على الدعم الخارجي.

<sup>(18)</sup> الهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المحررة في إدلب البديل الحقيقي عن مؤسسات النظام، مقطع يوتيوب، تاريخ 11-3-2015، رابط إلكتروني: <http://goo.gl/aARgIW>.

- البعد القيمي: يجب أن تتوافق عملية بناء المؤسسات مع قيم المجتمعات المحلية وثقافتها باعتبارها مصدراً للشرعية، وأن تأخذ بعين الاعتبار قيم سيادة القانون والعدالة، وتدعيم مبادئ المحاسبة والشفافية وتعزيز الممارسات الديمقراطية.

ويمكن دعم عملية بناء المؤسسات عبر تطبيق منهجية ما يعرف بالحزام الناقل، كما هو موضح بالشكل التالي:



الشكل رقم (5) منهجية الحزام الناقل لبناء المؤسسات

وستقوم هذه العملية على تدريب كوادر الهيئات المدنية على بناء المؤسسات من خلال تنفيذ مشاريع معينة في قطاعات أساسية، عبر سلسلة من الخطوات المنظمة والمترابطة والتي تهدف لرفع كفاءة المؤسسات وقدراتها التنظيمية، ويبين الجدول أدناه واقع قطاعات الأمن والخدمات والقضاء، وما الاستراتيجية الأمثل لبناء مؤسساتها وتحقيق غاياتها.

القطاع	الواقع	استراتيجية بناء المؤسسات	الغاية
الأمن	<ul style="list-style-type: none"> <li>• أمن لامركزي، يقوم على تعدد الهيئات الأمنية وتباين مرجعياتها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقييم الواقع والاحتياجات في القطاع الأمني</li> <li>• إقامة ورشات عمل لتدريب الكوادر العاملة في الهيئات الأمنية من الفصائل والهيئات المدنية</li> <li>• صياغة مشروع مشترك (مخافر، شبكة إنذار) بين الهيئات الأمنية بإشراف خبراء مختصين</li> <li>• توفير التمويل والدعم اللوجستي للمشروع</li> <li>• تنفيذ المشروع ومتابعته وتقييم النتائج</li> <li>• البناء على النتائج لتنفيذ مشروع جديد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بناء مؤسسات أمنية تحتكر أدوات ضبط الأمن وتضبط فوضى السلاح</li> </ul>
الخدمات	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعدد الهيئات الخدمية وضعف منظومة الترابط والتكامل بينها</li> <li>• ضعف المأسسة وقلة الكوادر</li> <li>• التضرر الكبير في البنية التحتية وارتفاع حجم الاحتياجات الأساسية</li> <li>• قلة الموارد المالية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقييم الاحتياجات في قطاع الخدمات</li> <li>• تأمين خبراء مختصين في المجالين الإداري والخدمي</li> <li>• تدريب كوادر الهيئات على الحكم الرشيد</li> <li>• صياغة مشروع مشترك بين الهيئات لإدارة قطاع خدمي معين</li> <li>• توفير الدعم المالي واللوجستي والغطاء القانوني للمشروع</li> <li>• تنفيذ المشروع وتقييم النتائج</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• إعادة تفعيل مؤسسات الدولة الخدمية</li> </ul>
القضاء	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعدد الهيئات القضائية وغياب مرجعية قانونية موحدة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقييم واقع القضاء في المحافظة</li> <li>• إقامة ورشات عمل قانونية بين الهيئات القضائية بحضور خبراء شرعيين وقانونيين حول كيفية تنظيم القضاء على مستوى المحافظة</li> <li>• تدريب كوادر الهيئات القضائية</li> <li>• تفعيل دور المدعي العام والمحامين مع ضرورة فصل الدعاء العام عن القضاء</li> <li>• وضع خطة لمشروع (قانون قضائي موحد</li> <li>• توفير التمويل لتنفيذ المشروع</li> <li>• تنفيذ المشروع وتقييم النتائج</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نظام قضائي موحد</li> </ul>

الشكل رقم (6) ملامح عامة لاستراتيجية بناء المؤسسات

## خاتمة وتوصية في الشأن السياسي

تبدو الفرصة سانحة أمام قوى المقاومة الوطنية لحسن استثمار الإنجاز العسكري الذي تحقق في محافظة إدلب والبدء بتنفيذ نموذج حكم محلي يراعي الخصوصية المحلية من جهة ويتكامل مع دينامية بناء الدولة على المدى البعيد من جهة أخرى، ومما يعزز هذه الفرص تصاعد مؤشرات تفكك النظام وتقلص مساحات سيطرته العسكرية وتآكل أطروحات تأهيله سياسياً واستمرار حالة الجمود السياسي في مسار الحل التفاوضي، فضلاً عن تنامي تهديد تنظيم "الدولة الإسلامية" الذي قضم مؤخراً مدينة تدمر.

من المؤكد أن نجاح هيئات الحكم المحلي في إدارة شؤون محافظة إدلب مرهونٌ بقدرتها على تجاوز حالة الفصائلية وتعزيز دينامية بناء الدولة الأقدر على تحقيق الأمن المجتمعي وتوفير الخدمات للمجتمعات المحلية التي أنهكها النظام بحربه، ولتحقيق ذلك ينبغي على هيئات الحكم المحلي التوصل لاتفاق مع فصائل المقاومة العسكرية على إدارة انتقالية مشتركة توفر الظروف المواتية لبناء مؤسسات فاعلة تتوافق مع قيم المجتمعات المحلية وترسخ قيم العدالة والقانون والمشاركة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى يرتبط هذا النجاح بمدى استطاعة ونجاعة المكونات المحلية في إدارة المرافق العامة وتنمية الموارد الاقتصادية لتحسين مستوى المعيشة والدخل وعدم تدهور العجلة الاقتصادية، وصولاً إلى تشكيل نموذج تنموي يحتذى به في إدارة المناطق المحررة، من خلال تشخيص الواقع الحالي لعناصر التنمية الرئيسية المتمثلة بالماء والغذاء والصحة والتعليم وسبل العيش، وابتكار الحلول المناسبة لضمان أمن هذه العناصر في ظل المرحلة الحالية، وتأسيساً للمرحلة المستقبلية المتمثلة بإعادة إعمار سورية.

يبقى الإنجاز العسكري وإن رافقه حسن تدبير إداري واقتصادي معرضٌ للانحسار ما لم يرافقه حالتان ضرورتان لعملية الإدارة، تتمثل الأولى بالقدرة العسكرية على ضبط الجغرافيا والحرب وحماية العمليات الإدارية والمدنية في آن معاً، الأمر الذي سيشكل مدخلاً مهماً لاستثمار التغييرات الإيجابية التي تحدث في بنية النظام السياسي الإقليمي في سبيل تمكين القوى المحلية وارتقاءها للقيام بأدوار دولية تراعي الصيغ الأمنية المحلية والإقليمية.

أما الحالة الثانية فهي حالة سياسية قائمة على مبدأ التوافق وتوزيع المهام سواءً بإدارة الشأن السياسي المحلي أو عبر التفاعل والتكامل مع القنوات الوطنية التي تمارس الأدوار السياسية في الخارج، فالمكسب العسكري سرعان ما يغدو عبئاً إن لم يُكْمَل باستثمار سياسي يؤثر في متغيرات المعادلة السياسية في سورية.

تتطلب هذه الحالة التوافقية تنسيقاً سياسياً بين كافة مكونات وهيئات الثورة في إدلب (المحلية والخارجية) وذلك على قاعدة الالتقاء بالغايات وتنحية الاختلافات، وتحويل هذا التنسيق لدينامية محلية تستفيد من هذا المكسب ولا تجعله عرضة للتآكل أو الانصهار في مشاريع عابرة للحدود. دينامية مرنة شبيهة بدينامية غرفة عمليات جيش الفتح، دون إلغاء لأي جهة تمثيلية ما لم تكن ذات أهداف عابرة للوطنية، فالتوافق بين الهيئات والفعاليات السياسية في حالة إدلب سيمنع تكرار سيناريو محافظة الرقة حيث استغل تنظيم الدولة حالة الانقسام والتشظي في الصف السياسي والعسكري آنذاك، ومن شأنه أن يدفع نحو تقديم أنموذج عن المشروع الثوري القائم على العيش المشترك والمشاركة في عملية البناء الإداري والاقتصادي والسياسي.

كما يجدر التنويه ختاماً بأن المكسب السياسي يرتبط بقدرة المكونات المحلية والخارجية على مواجهة التحديات التي يفرضها واقع التحرير، ولعلّ أهمها ما يتعلق بعدم تدخل الفصائل المسلحة في إدارة شؤون المحافظة ومواردها وتركها لهيئات مدنية ومحلية وذلك لأسباب تتعلق بالقدرة المالية والإدارية، كما أنه يدفع نحو عدم إتاحة الفرصة لصراعات النفوذ والأيديولوجيا بين الفصائل العسكرية، إضافةً إلى أنه يتيح للفصائل العسكرية التفرغ لاستكمال هذا الإنجاز العسكري الذي لايزال يواجه تحديات جمة، وبهذا الشكل سيدفع أنموذج الحكم المحلي في إدلب معظم القوى المحلية والإقليمية للإيمان بقدرة القوى الثورية على إدارة هذه المناطق وعدم تركها عرضةً للاستبداد والتوحش.



عمران  
للدراستات الاستراتيجية  
OMRAN  
For Strategic Studies



Turkey, Istanbul  
Tel. +90 (212) 263 41 74 - Fax. +90 (212) 263 41 75  
[www.OmranDirasat.org](http://www.OmranDirasat.org) - [info@OmranDirasat.org](mailto:info@OmranDirasat.org)