



عمران  
للدراستات الاستراتيجية  
OMRAN  
For Strategic Studies



مسار الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية



الأزمات التي تواجه المجالس المحلية  
وآليات التعامل معها  
دراسة

## مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دولةً 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 17 كانون الأول/ ديسمبر 2015

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

## المحتويات

2	..... عينة الاستبيان
3	..... ملخص تنفيذي
4	..... تمهيد
4	..... مقدمة: إطار نظري حول الأزمات
5	..... بيئة عمل المجالس المحلية: الاستقرار المفقود
6	..... الأزمات التي تواجه المجالس المحلية: الأنماط والأسباب
8	..... تعامل المجالس المحلية مع الأزمات: آليات مرنة لأزمات مزمنة
11	..... تحديات المجالس في معالجة الأزمات
14	..... الخاتمة

## عينة الاستبيان

من 9-11-2015 إلى 20-11-2015								تاريخ الدراسة
30 استبيان								عدد الاستبيانات
دمشق	ر. دمشق	حمص	اللاذقية	درعا	إدلب	حلب	القنيطرة	توزع العينة على المحافظات
%14	%20	%3	%3	%10	%37	%10	%3	
مجالس محافظة			مجالس مدن		مجالس بلدات			توزع العينة بحسب التقسيم الإداري
%10			%43		%47			
م. محررة		م. غير محررة		عامين		ستة أشهر		مدة ولاية المجلس
%62		%4		%31		%3		
م. مستقرة		م. غير محررة		م. قتال واشتباكات		م. محاصرة		منطقة عمل المجالس
%50		%3		%17		%27		
2012		2013		2014		2015		عام تشكيل المجالس
%50		%28		%11		%11		
انتخابات		توافق		تعيين		مبادرة فردية		آلية تشكيل المجالس
%55		%44		%4		%0		

## ملخص تنفيذي

تعتبر الأزمات التي تواجه المجالس المحلية عبئاً عليها وتحدياً لها في ذات الوقت، وهو ما يوجب منها العمل الجاد على معالجتها بالتعاون مع الجهات الأخرى بما يضمن تعزيز دورها في إدارة شؤون مجتمعاتها، وتتفاوت الأزمات التي تتعرض لها المجالس من حيث النوع والشدة كما يوجد اختلاف في آليات التعامل معها ويحدد ذلك مجموعة من العوامل الذاتية والموضوعية، وفي هذا السياق أظهرت عملية تحليل الاستبيان مجموعة من النتائج:

- هنالك سبعة أنماط للأزمات تواجه المجالس تقدمتها كلٌّ من الأزمات المالية والقطاعية والإنسانية من حيث الشدة؛
- تعتبر الأزمات ذات طبيعة متكررة وهو ما عبر 73% من العينة، مقابل 13% اعتبروها طارئة؛
- يتسم دور المجالس في معالجة الأزمات بالمركزية وهو ما أجاب به 62% مقابل 17% اعتبروه الجهة الوحيدة، في حين أجاب 14% بأن دوره تنسيقي ولتنخفض نسبة من ترى بأن دوره ثانوي لتبلغ 7%؛
- تلجأ المجالس إلى آليات مرنة ومتنوعة في معالجة الأزمات وقد أظهرت النتائج ميلها إلى نمط الإدارة التشاركية بنسبة تقارب 60%، في حين يفضل قسم منها حصر التعامل معها ضمن المكتب التنفيذي سواءً من خلال عقد اجتماع خاص (26%) أو عبر وضع خطة طوارئ مسبقة (7%)، في حين بلغت نسبة المجالس التي ليس لديها إجراءات محددة 9%؛
- تقدمت الهيئات المانحة من منظمات إقليمية ودولية حكومية وغير حكومية قائمة الجهات الداعمة للمجالس في معالجتها للأزمات بنسبة 60%، في حين حلت الحكومة المؤقتة ثانياً بنسبة 17%، أما السكان المحليون وفصائل المقاومة الوطنية فقد جاءوا في المرتبة الثالثة بنسبة 10% لكل منهم، وأخيراً الهيئات المحلية بنسبة 3%.

## تمهيد

لا تملك المجموعات البشرية إلا استجراres آلامها ومعاناتها في مواجهة التوترات الناجمة عن التفاعل مع العوامل المحيطة، في الوقت الذي يتم فيه تدوير ذات الآليات العشوائية والبدائية في التعاطي مع هذه التوترات الطارئة أحياناً، أو تلك التي تتفجر بسبب القصور في التعاطي مع مقدماتها أحياناً أخرى. ولعلّ التوصيف الدقيق لطبيعة الحالة المسببة لخلل ما في منظومة مؤسسية أو كيان اجتماعي أو غير ذلك هو الخطوة الأولى في حسن معالجتها.

تسلط هذه الدراسة الضوء على الأزمات التي تواجه المجالس المحلية من حيث أسبابها وأنماطها ومدى تأثيرها على استقرار المجالس، وما هي الآليات التي لجأت إليها للتعاطي مع الأزمات ومن هي الجهات الأكثر دعماً لجهودها في التعاطي معها، وما هي التحديات التي تواجهها للخلوص إلى توصيات من شأنها تعزيز قدرات المجالس في الاستجابة للأزمات. وفي سبيل تدعيم الدراسة بالمعلومات الميدانية تم استبيان آراء عدد من المجالس المحلية المتوزعة في عموم المحافظات السورية، حيث شملت هذه العينة البحثية 30 مجلساً محلياً من المحافظات التالية: دمشق، ريف دمشق، حلب، درعا، القنيطرة، إدلب، حمص، اللاذقية.

## مقدمة: إطار نظري حول الأزمات

تُعرف الأزمة على أنها حالة طارئة تتسم بعدم التوازن، وتمثل نقطة تحوّل تتحدد في ضوءها أحداث المستقبل وتنتج عنها مواقف جديدة إيجابية أو سلبية، تؤثر على الكيانات والأطراف المختلفة ذات الصلة والتي تكون غير مستعدة أو غير قادرة على المواجهة في الوقت الذي يتطلب الأمر منها تحركاً سريعاً (حيث يمثل الوقت في الأزمات قيمة حاسمة) واهتماماً فورياً لحل الأثار الناجمة عن الأزمة واتخاذ إجراءات مدروسة في الوقت المناسب تضمن من خلالها تطوير الأزمة ومسبباتها، وقطع الطريق على إمكانية حدوث أزمات جديدة من خلال منهجية التعلم من الأزمة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تمييز الأزمة عن غيرها من حالات التوتر وعدم التوازن التي تعترى التجمعات البشرية، يسهم في تحديد الآلية المناسبة للتعاطي معها، فتميز بين الأزمة والحادثة التي تعرف بأنها "شيء مفاجئ عنيف تم بشكل سريع وانقضى أثره فور إتمامه وقد نجم عنه أزمة لكنها لا تمثله فعلاً وإنما تكون فقط أحد نتائجه" (1).

ونميز أيضاً بين الأزمة والمشكلة التي تعرف بأنها: "تعبّر عن الباعث الرئيس الذي يسبب حالة ما من الحالات غير المرغوب فيها، وتحتاج عادة إلى جهد منظم للتعامل معها وحلها، وقد تؤدي إلى وجود أزمة ولكنها ليست بذاتها أزمة" (2). كما نميز الأزمة عن الكارثة التي تعرف بأنها: حدث مفاجئ غالباً ما يكون بفعل الطبيعة، يهدد المصالح القومية للبلاد ويخل بالتوازن الطبيعي للأمر وتشارك في مواجهته كافة أجهزة الدولة المختلفة.

(1) عليوة السيد: إدارة الأزمات والكوارث: مخاطر العولمة والإرهاب الدولي". وجمال حواش: "التفاوض في الأزمات والمواقف الطارئة"، القاهرة، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2005م، ص 17.

(2) المرجع السابق نفسه.

يرتبط التعاطي الأمثل مع الأزمات بمدى قدرة الكيانات المدنية على خلق آلية ملائمة لإدارتها، ويبرز هنا مفهوم إدارة الأزمة كأحد مفاهيم الإدارة العامة في إطار الدور المحوري الذي يمكن للمجالس المحلية أن تلعبه في معالجة الأزمات التي تقع ضمن مجتمعها المحلي. وتعرّف إدارة الأزمة بأنها: الجهد الإداري المستمر الذي تقوم به فرق إدارة الأزمات في المجتمعات المحلية، من أجل استشعار مقدمات الأزمات وتعبئة الموارد المادية والبشرية للتعاطي معها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية، الأمر الذي يحقق تطويق الأزمات، وضمان العودة للأوضاع الطبيعية في أسرع وقت وأقل كلفة، والقدرة على التعلم منها وتقييم الأداء الإداري لتحسين القدرة على مواجهتها مستقبلاً.

وبصورة عامة فيمكن لآليات إدارة الأزمات أن تتوسع إلى مفهوم الإدارة بالأزمات، والذي يقوم على افتعال الأزمات، وإيجادها من عدم كوسيلة للتغطية والتمويه على المشاكل القائمة التي تواجه الكيان الإداري، فنسيان مشكلة ما يتم فقط عندما تحدث مشكلة أكبر وأشد تأثيراً بحيث تغطي على المشكلة القائمة، وهكذا يظل الكيان الإداري المهترئ يتعرض لأزمة تلو أزمة، وتتعاقب عليه الأزمات متلاحقة حتى يتم تدميره بالكامل، أو يهدي الله إليه من يأخذ بيده إلى بر النجاة<sup>(3)</sup>.

## بيئة عمل المجالس المحلية: الاستقرار المفقود

أفرزت الثورة السورية دينامية محلية طالبت بتجاوز العقد الاجتماعي المبني على الطائفية والمصالح الاحتكارية الضيقة لصالح العائلة، إلى عقد آخر تعددي يتأسس على القيم الوطنية الجامعة للشعب السوري، وقد أدرك نظام الأسد خطورة الثورة عليه كما خشي من تزايد التأييد الداخلي والخارجي لها بحكم قوة خطابها ومشروعيتها، فلجأ إلى استراتيجية الإدارة بالأزمة من خلال افتعال العديد من الأزمات الثانوية التي تهدف إلى تحويل مسار الثورة من المطالبة بالتغيير الكلي إلى القبول بتغيير هامشي من خلال الضغط على خيارات المتظاهرين وتشويه صورة الثورة والحيلولة دون حشدها لمزيد من الدعم، وتقديم نفسه على أنه الضامن الوحيد للاستقرار، وهو ما يفسر لجوءه للحل الأمني ولاحقاً للعسكري لتظهر الأزمات الإنسانية (الاعتقال، التصفية الجسدية، النزوح) والخدمية (حرمان المناطق التي خرجت عن سيطرته من الخدمات الأساسية وتدمير بنيتها التحتية) وأزمة التطرف.

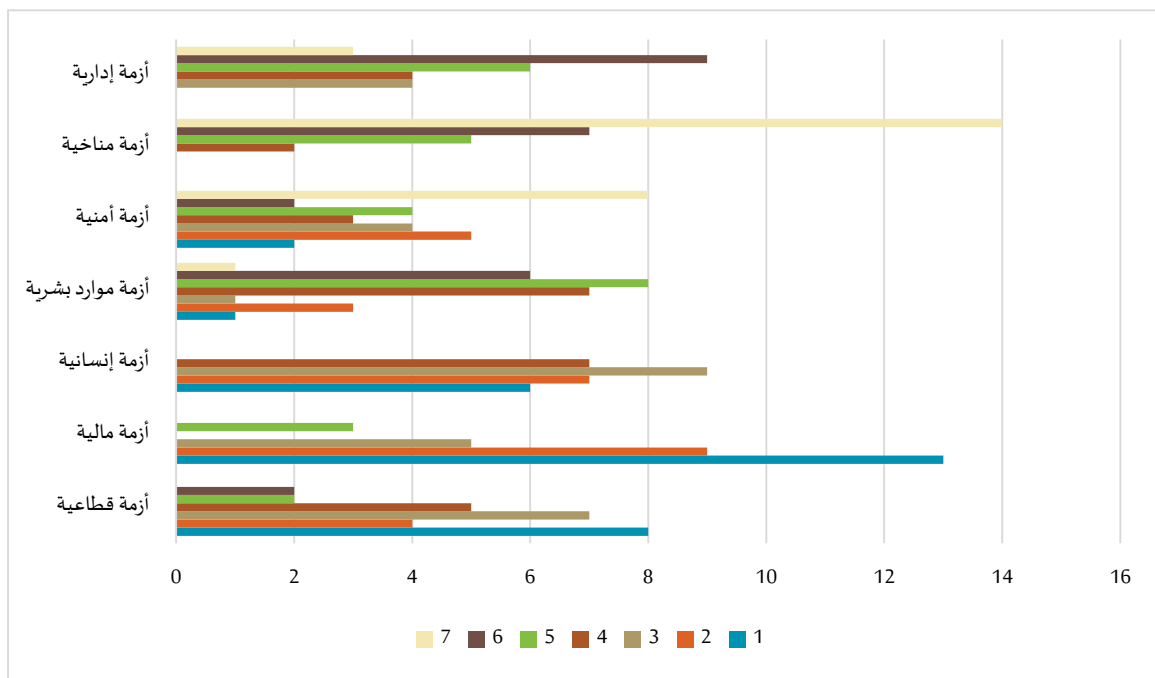
تزايدت حدة الأزمات في المناطق التي خرجت عن سيطرة نظام الأسد وهو ما يشكل عبئاً وتحدياً في الوقت نفسه على هياكل الحوكمة المحلية القائمة ومنها المجالس المحلية التي تشكلت منذ 2012 في ظروف استثنائية والتي تعمل في بيئة ذات مخاطر وكلف عالية تفتقد للاستقرار، ويعود السبب في استمرارية الأزمات وتزايد حداتها إلى: (1) ترهل استجابة المجتمع الدولي للموقف في سورية والزهد في التأسيس لعملية سياسية تستجيب لمطالب الحراك الثوري، (2) تزايد عنف النظام باتباعه سياسة الأرض المحروقة، (3) تحوّل سورية إلى ساحة لتصفية الحسابات الإقليمية والدولية بشكل مباشر وغير مباشر، (4) انتشار الحركات الجهادية العابرة للحدود وتعزيز حضورها وخطابها في ظل إجهاض البديل الوطني، ومع تزايد الحاجة لبنى إدارية مدنية وفي مقدمتها المجالس المحلية باعتبارها أدوات لتوفير الاستقرار المجتمعي حالياً وبناء الدولة على المدى البعيد، تجد تلك المجالس نفسها أمام اختبار جدي في التعامل مع الأزمات التي تواجهها،

<sup>(3)</sup> ربيعي عبد القادر الجدلي، 2010م، "إدارة الأزمات"، <http://www.crisismc.net/downloads.php?action=show&id=19>.

سواءً تلك التي أوجدها نظام الأسد والتي تعززت لاحقاً مع تأزم الصراع، أو تلك الناشئة عن تفاعلاتها مع بيئتها المحلية التي تنشط فيها. لا سيما إذا ما أدركنا أنه اختبار يمس استقرارها واستمرارها ويحد من شرعيتها ويضعف حضورها كطرح سياسي قادر على تحقيق الاستقرار<sup>(4)</sup>، وفي هذا السياق تتفاوت الأزمات التي تتعرض لها المجالس من حيث النوع والشدة كما تتباين آليات التعامل معها، فمنها من استطاع مراكمة تجارب وإيجاد آليات مرنة للتعاطي مع الأزمات، ومنها من اقتصرت مقاربتة على التخفيف من أثارها، في حين تعثرت مجالس أخرى لم تتوفر لها المقومات اللازمة كما لم تساعدها ظروفها المحلية في معالجتها.

## الأزمات التي تواجه المجالس المحلية: الأنماط والأسباب

تواجه المجالس المحلية مجموعة من الأزمات تتصل بأسباب عدة، ويمكن اعتبار أداء المجالس في التعامل مع هذه الأزمات اختباراً لنجاحها في تشكيل هياكل حوكمة قادرة على سد الفراغ والتكيف مع تحولات بيئة الصراع ولعب أدوار متقدمة في التعامل معه، وقد أظهرت نتائج الاستبيان وجود سبعة أنماط من الأزمات تواجه المجالس تقدمتها كلٌ من الأزمات المالية والقطاعية والإنسانية باعتبارها أكثر ما تعاني منه المجالس، في حين جاء تقييم العينة لبقية الأزمات منخفضاً من حيث درجة تأثيرها وحضورها كأزمات الموارد البشرية والإدارية والأمنية والمناخية.



الشكل رقم (1). ترتيب الأزمات التي تواجه المجالس المحلية

<sup>(4)</sup> أزمة الخبز في الرستن تطيح بمجلسها المحلي، جريدة سوريقتنا، تاريخ 13-9-2015، رابط إلكتروني: <http://goo.gl/78msyz>



تعاني المجالس المحلية من عجز مالي متنامٍ له أسباب عدة ومنها<sup>(5)</sup>: (1) الاعتماد على مصادر دعم خارجية غير مستقرة<sup>(6)</sup>؛ (2) ضعف تنمية الموارد الذاتية لغياب رؤية استراتيجية فضلاً عن غياب مقومات البيئة الاستثمارية كالأستقرار الأمني والموارد؛ (3) الفجوة الكبيرة بين الإيرادات المالية للمجالس ونفقاتها التشغيلية والاستثمارية لاسيما مع ارتفاع كلف توفير الخدمات لأسباب أمنية ولوجستية؛ (4) الهدر المالي الناجم عن ضعف الكفاءة الاقتصادية في إدارة الإيرادات وغياب منظومة متكاملة للرقابة والمساءلة.

أما الأزمات القطاعية فتضعها المجالس في سلم أولوياتها باعتبارها ذات دور مؤثر في توفير الأستقرار للمجتمعات المحلية. وفي هذا السياق أظهرت دراسة مؤشرات احتياجات المجالس تصدّر قطاعات المياه والكهرباء والتعليم والصحة قائمة أولويات المجالس في القطاعات الخدمية مع تبيان احتياجات المجالس في كل قطاع تبعاً للمحافظات<sup>(7)</sup>، إلا أن جهودها في معالجة هذه الأزمات تصطدم بعدة عوائق أبرزها: (1) حجم الدمار الكبير الذي لحق بقطاع الخدمات الأساسية والمرافق العامة بفعل سياسة التدمير الممنهجة التي تعتمدها قوات الأسد والفصائل الموالية له بحق المناطق الخارجة عن سيطرته<sup>(8)</sup>؛ (2) الحاجة لموارد مالية ضخمة لإعادة تأهيله وهو أمر غير متاح حالياً للمجالس؛ (3) تأزم الصراع وارتفاع كلفه وهو ما يجعل من الجهود التي تبذلها المجالس في هذا المجال جهوداً ذات أثرٍ محدود<sup>(9)</sup>.

وفيما يتعلق بالأزمة الإنسانية التي ترتفع مؤشراتهما فيمكن ردها إلى الأسباب الآتية: (1) تأزم الصراع مع الانخراط المباشر للقوى الإقليمية والدولية فيه؛ (2) تراجع مستوى التزام الجهات المانحة بتمويل خطط تدخّل عاجلة لمواجهة حالات النزوح، وهو ما يجعل استجابة المجالس لموجات النزوح ضعيفة<sup>(10)</sup>.

بالانتقال للحديث عن تكرار الأزمات في المجالس المحلية، فقد أجاب 73% بأنها متكررة مقابل 13% اعتبروها طارئة، في حين أجابت النسبة المتبقية بأنها أزمات تتصل بمواضيع محددة (الشكل رقم 2).

يمكن القول إن طبيعة الأزمات التي تواجه المجالس يظهر ارتباطها الوثيق بعوامل خارجية ليس للمجالس القدرة على السيطرة عليها، فضلاً عن تشابكها بمعنى لا يمكن تحقيق تقدم في معالجة أزمة بمعزل عن الأخرى وهو ما يفسّر قدرتها المحدودة في الاستجابة لها من جهة ومنع تكرارها من جهة أخرى.

<sup>(5)</sup> للمزيد حول ذلك مراجعة، واقع وتحديات الجباية المحلية في المجالس المحلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تاريخ 27-10-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/U1BFy8>

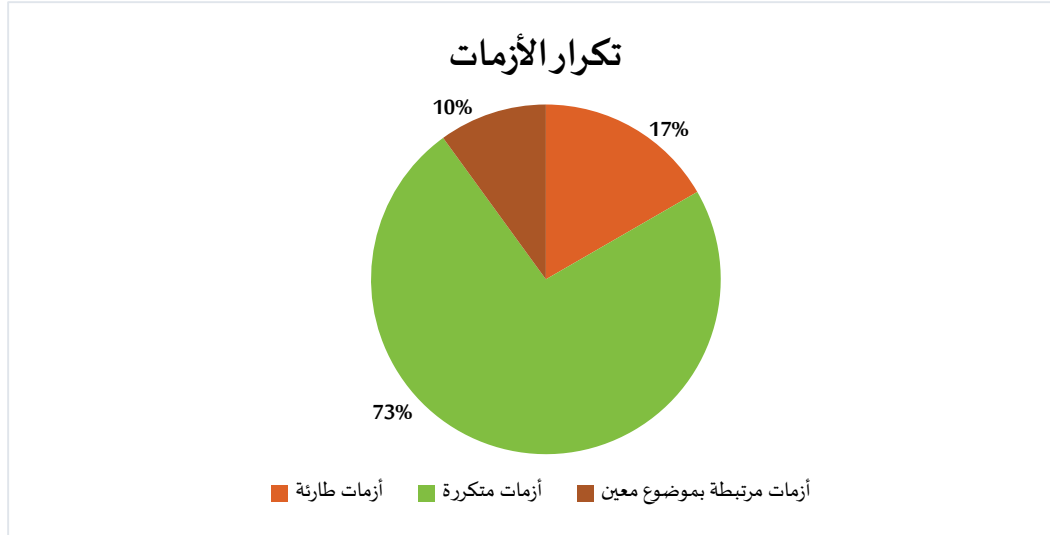
<sup>(6)</sup> اعتبر عضو مجلس محافظة درعا أسامة البردان أن العجز المالي هو السبب الرئيس وراء كافة الأزمات التي واجهت المجلس، حديث أجراه الباحث بواسطة وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 15-11-2015

<sup>(7)</sup> مؤشر احتياجات المجالس المحلية، دراسة (غ.م) أعدتها وحدة المجالس المحلية بالتعاون مع مركز عمران للدراسات الاستراتيجية ومركز سبر للإحصاء وبدعم من منظمة المساعدات الشعبية النرويجية، تاريخ 3-3-2015.

<sup>(8)</sup> أشار السيد أحمد رويان نائب رئيس مجلس محافظة القنيطرة إلى حجم الدمار الكبير الذي لحق بالبنية التحتية والمرافق العامة في المحافظة سيما قطاع التعليم والكهرباء حيث ذكر أن المحافظة محرومة من الكهرباء منذ أربع سنوات، حديث أجراه الباحث بواسطة وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 19-11-2015

<sup>(9)</sup> أشار الأستاذ فيصل ديري رئيس المجلس المحلي لأحد قرى إدلب أن الحرب هي السبب الرئيس للأزمات واستمرارها ما يجعل من استجابة المجلس لها محدودة، حديث أجراه الباحث بواسطة وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 14-11-2015.

<sup>(10)</sup> في هذا السياق أشار الأستاذ عبد الرحمن حسن عضو المجلس المحلي في قرية التوامة إلى عدم قدرة المجلس على تلبية الاحتياجات الإنسانية للنازحين إلى القرية والمقيمين معاً في ظل ضعف الدعم المقدم للمجلس من الجهات المانحة، حديث أجراه الباحث بواسطة وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 9-11-2015.



الشكل رقم (2)، مدى تكرار الأزمات

## تعامل المجالس المحلية مع الأزمات: آليات مرنة لأزمات مزمنة

أشرنا آنفاً إلى أنماط الأزمات التي تواجه المجالس المحلية وأنها أكثر تأثيراً عليها ومدى تكرارها، وسيتم التطرق هنا إلى دور المجالس في معالجة الأزمات من حيث ماهية الدور المنوط بها ومحدداته وآليات تدخلها والجهات الداعمة لها في الاستجابة للأزمات.

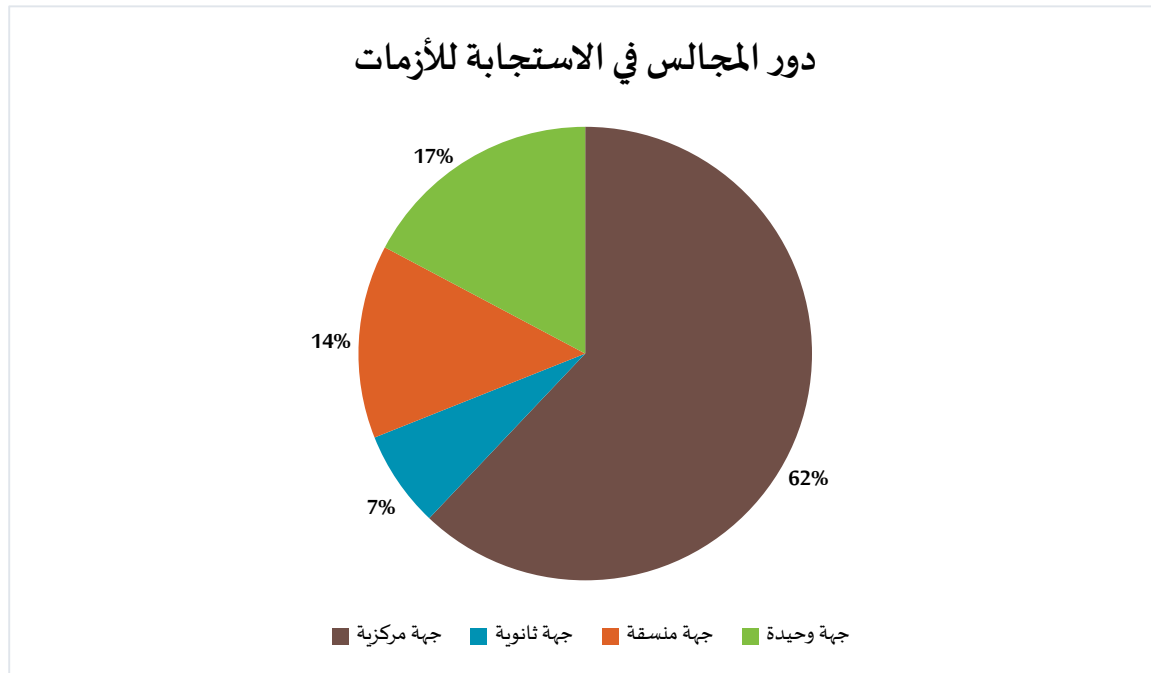
فيما يخص طبيعة دور المجالس في الاستجابة للأزمات، أجاب 62% من العينة البحثية بأن المجلس المحلي هو الجهة المركزية في معالجة الأزمات بالتشارك مع جهات أخرى، في حين عبر 17% منهم عن رأيهم بأن المجلس هو الجهة الوحيدة، بينما أجاب 14% باقتصار دور المجالس على التنسيق بين الهيئات المحلية والجهات المانحة من جهة وبين السكان المحليين، بالمقابل انخفضت نسبة من يعتقد بأن دور المجلس ثانوي لتبلغ 7% (الشكل رقم 3). أما فيما يخص طبيعة استجابة المجالس للأزمات ودورها في ذلك فقد أكدت العينة أن ذلك رهن لعدة عوامل أبرزها: (1) الوضع الميداني حيث لوحظ تراجع دور المجالس العاملة في مناطق الحصار والقتال كما هو الحال في عدة مناطق من ريف دمشق<sup>(11)</sup> مقارنةً بتلك التي تعمل في مناطق محررة ومستقرة لاسيما في محافظة إدلب<sup>(12)</sup>: (2) مدى تعاون السكان المحليين والهيئات المحلية مع المجالس المحلية: (3) توفر الموارد المالية اللازمة لتمويل خطط الاستجابة للأزمات<sup>(13)</sup>: (4) مدى توفر الكوادر المدربة للتعامل مع تحولات الصراع ونتائجه؛ (5) مدة ولاية المجالس المحلية حيث يمكن القول كلما زادت مدة ولاية المجالس

<sup>(11)</sup> بيان صادر عن الهيئة الطبية العامة بخصوص انتشار مرض حمى التيفوئيد، المجلس المحلي في حي التضامن، 24-7-2015، رابط <https://goo.gl/6XxYyR>، في هذا الصدد أشار المجلس المحلي في حي القدم الدمشقي إلى أن طبيعة دوره ثانوية في الاستجابة للأزمات مبرراً ذلك بالحصار وقلة الموارد وتردي الوضع الأمني.

<sup>(12)</sup> أظهرت الإجابات إلى أن المجالس التي تعتبر جهات وحيدة في معالجة الأزمات قد تركزت في محافظة إدلب في مجالس (سرمين، ترمانين، معرشورين، جوباس، مصران).

<sup>(13)</sup> أشار المهندس محمد الضبيخ رئيس مجلس مدينة تليبيسة إلى أن الاعتماد على الداعمين لتأمين نفقات المجلس وتأخر استجابتهم في ظل ضعف الموارد الذاتية يعتبر أحد أبرز أسباب نشوء الأزمات وضعف استجابة المجلس لها، حديث أجراه الباحث مع رئيس المجلس بواسطة وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 9-11-2015.

المحلية (أكثر من عام) كلما مكّنها ذلك من وضع الخطط وحشد الموارد وتحقيق الاستقرار المؤسسي للآزمين لمعالجة الأزمات.



الشكل رقم (3): طبيعة دور المجالس في التعامل مع الأزمات

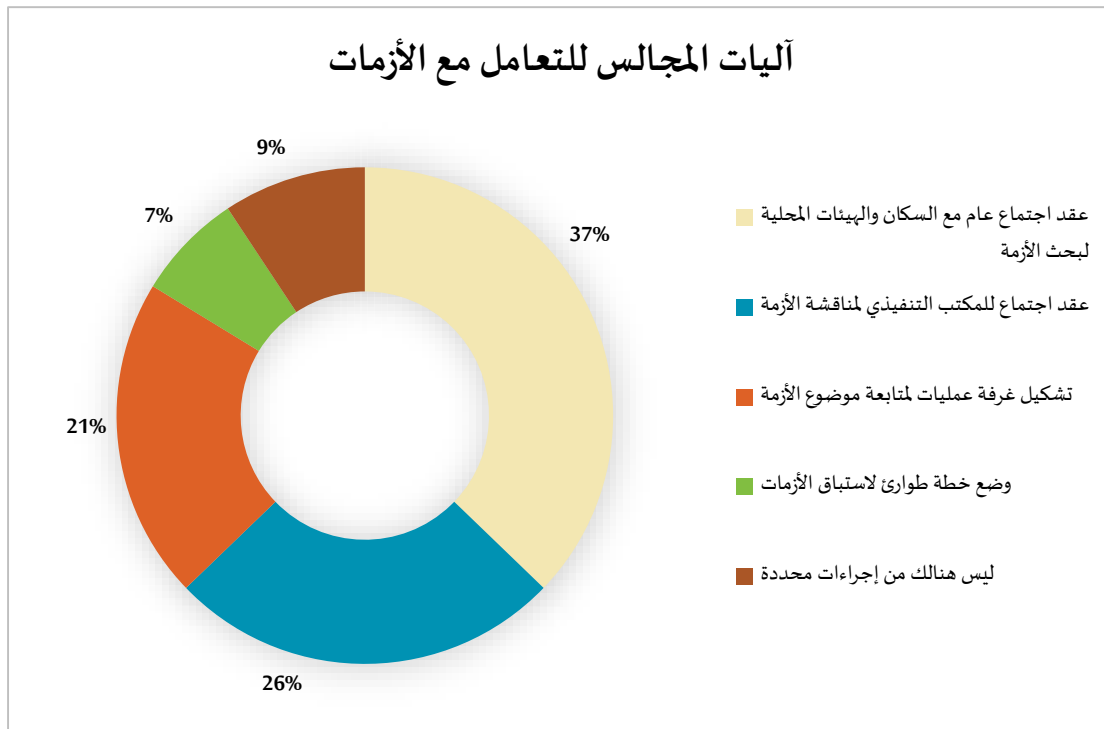
تتنوع آليات تدخل المجالس في الاستجابة للأزمات لتتراوح بين آليات تشاركية وأخرى استباقية، وفي هذا الصدد أجاب 37% من العينة بأن الأسلوب المتبع لديهم في التعامل مع الأزمات يقوم على عقد اجتماع عام مع أصحاب المصلحة على المستوى المحلي لبحث الأزمة وكيفية معالجتها<sup>(14)</sup>، في حين أجاب 26% منهم بأن الآلية تنحصر باجتماع للمكتب التنفيذي لمناقشة الأزمة ووضع خطة تدخل<sup>(15)</sup>، بينما فضلت بعض المجالس اللجوء إلى الإدارة التشاركية من خلال تشكيل غرف عمليات مشتركة وهو ما عبر عنه 21% من العينة<sup>(16)</sup>، أما النسبة المتبقية فقد توزعت وفق الآتي: 9% من المجالس لا تتبع إجراءات محددة، مقابل 7% تقوم بوضع خطط طوارئ مسبقة للتعامل مع الأزمات<sup>(17)</sup>. (الشكل رقم 4).

<sup>(14)</sup> ندوة لبحث سبل تطوير العمل المشترك في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة بريف اللاذقية، 30-6-2015، مكتب أخبار سورية <http://goo.gl/CC5en7>، أيضاً انظر ندوة في بلدة الترح لمناقشة أزمة المياه ومعالجتها، المجلس المحلي لبلدة الترح، 22-4-2015، رابط <https://goo.gl/e187Ar>، أصحاب الفعاليات الاقتصادية في سراقب ندعوكم لحضور اجتماع لمناقشة المشاكل التموينية، المجلس المحلي لمدينة سراقب وريفها، تاريخ 23-6-2015، رابط <https://goo.gl/MiO6xf>.

<sup>(15)</sup> ملخص محضر اجتماع المكتب التنفيذي للمجلس المحلي الثوري في مدينة نوى، تاريخ 31-10-2015 رابط <https://goo.gl/YslpC6>.

<sup>(16)</sup> تشكيل غرفة طوارئ لمواجهة أزمة نازحين سهل الغاب، المجلس المحلي لريف محمبل الجنوبي، تاريخ 10-4-2015، رابط <https://goo.gl/17LKeR>، أيضاً انظر المجلس المحلي بالتعاون مع منظمة بنفسج وتنفيذ مشروع طوارئ للنازحين، المجلس المحلي في بلدة الترح، تاريخ 3-11-2015، رابط <https://goo.gl/Q7O2kh>، أشار رئيس مجلس محافظة حماة علاء الموسى في حديث مع جريدة الاتحاد برس أن الخطوة المميزة هذه المرة أنه للمرة الأولى يتم التنسيق مع المنظمات، فقد تم التواصل مع الأخوة في منظمات أخرى، ولهم السبق في ذلك.. ولا ننسب أي فضل لنا، وأذكر على سبيل المثال لا الحصر جمعية "القلب الكبير" و "جمعية عطاء" وجمعيات "إيلاف"، واتحاد الجمعيات وجمعية "العدل والمساواة" والعديد من الجمعيات الأخرى؛، للمزيد مراجعة، الاتحاد برس، 27-7-2015، رابط <http://goo.gl/uwPmZX>، أيضاً قام مجلس محافظة درعا بتشكيل غرف عمليات "الجسد الواحد" لمساعدة النازحين المتضررين من العاصفة الثلجية، للمزيد الموقع الرسمي لمجلس المحافظة على الفيس، تاريخ 14-1-2015، رابط <https://goo.gl/a2WOC0>.

<sup>(17)</sup> أكرم رسلان، مشاريع زراعية في ريف حمص لدعم أمنها الغذائي، جريدة سوريئنا، تاريخ 18-10-2015، رابط إلكتروني <http://goo.gl/DZKEMD>، أيضاً حول هذا الأمر قام مجلس محافظة حماة بطرح مشروع للحفاظ على الثروة الحيوانية وتنميتها للحد من الأزمات الإغاثية وتوفير فرص عمل، للمزيد راجع، جريدة سوريئنا، تاريخ 13-9-2015، رابط <http://goo.gl/TucCTF>، أيضاً انظر، مجلس بلدة كفرومة: التعليم أكبر اهتماماتنا، جريدة سوريئنا، تاريخ 23-8-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/ByQq1i>، قيام المجلس المحلي في مدينة تلييسة بإجراءات احترازية قبل فصل الشتاء، 10-9-2015، رابط <http://goo.gl/MgdLhR>.



الشكل رقم (4): آليات المجالس المحلية في التعامل مع الأزمات

إضافةً إلى ما سبق أظهرت عملية رصد المجالس المحلية وجود أنماط أخرى تلجأ إليها المجالس كالقيام بحملات توعية وإصدار التعميمات التي توضح إجراءات مواجهة الأزمات<sup>(18)</sup>، في حين لجأت أخرى إلى الاعتماد على الهيئات المحلية للتعامل مع أو التعاقد مع القطاع الخاص<sup>(19)</sup>، أما المجالس التي لا تمتلك مقومات التدخل فإما تلجأ إلى حلول تسكينية<sup>(20)</sup> أو تقف عاجزة عن فعل أي شيء بانتظار تقديم الدعم لها.

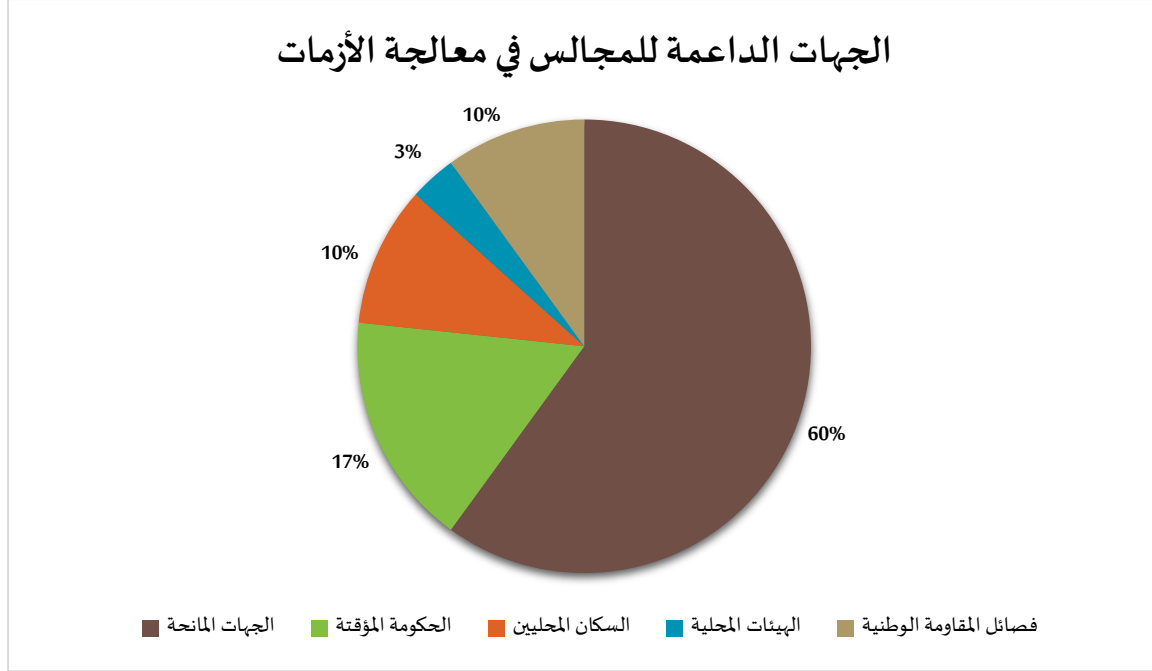
يمكن أن يُعزى لجوء المجالس إلى مروحة متنوعة من آليات التدخل لمعالجة الأزمات، ضمن ما يعرف بالإدارة التشاركية، إلى حجم الأزمات الكبير وعدم قدرة المجالس منفردةً على التعامل معها نظراً لما تتطلبه من موارد ضخمة، فضلاً عن سعي المجالس لتعزيز ثقة الهيئات المحلية بها كشريك وبالتالي زيادة شرعيتها، بالمقابل يفسر ضعف وجود خطط طوارئ مسبقة لدى المجالس للتعامل مع الأزمات بعدة عوامل أبرزها: (1) عدم توفر ميزانية مالية مخصصة لنفقات الطوارئ والأزمات نظراً للعجز المالي الذي تواجهه؛ (2) عدم قدرة المجالس على ضبط حركة متغيرات الصراع وانزياحاتها؛ (3) ضعف مهارات التخطيط الاستراتيجي وإدارة الأزمات لدى كوادر المجالس المحلية.

<sup>(18)</sup> إجراءات توعوية حول كيفية التعامل مع العاصفة الصحراوية، تاريخ 7-9-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/brThH0> المجلس المحلي في كفرسجنة، توعية السكان للتعامل مع أزمة المياه، المجلس المحلي لمدينة حريتان، تاريخ 26-8-2015، رابط <https://goo.gl/8Zxp0g>، إجراءات مجلس سراقب للتعامل مع أزم الخبز، 3-11-2015، رابط <https://goo.gl/57pBH4>.

<sup>(19)</sup> التعاقد مع فريين لتوفير الخبز، مجلس الإدارة المحلية لمدينة سرمين، تاريخ 22-3-2015 رابط <https://goo.gl/dDriKC>، أيضاً انظر، اعلان استدراج عروض لتوفير مياه الشرب، مكتب محافظة ريف دمشق في الغوطة الشرقية، تاريخ 15-11-2015، رابط <https://goo.gl/SK2sYw>.

<sup>(20)</sup> اقتراض مجلس حلب للمال لسداد أجور العمال، المجلس المحلي لمدينة حلب، تاريخ 5-2-2015، رابط <https://goo.gl/YwmzbX>.

وفيما يتعلق بترتيب الجهات التي تقدم الدعم للمجالس لمعالجة الأزمات فقد تقدمتها الجهات المانحة بنسبة 60%، في حين حلت الحكومة المؤقتة في المرتبة الثانية بنسبة 17%، أما السكان المحليون وفصائل المقاومة الوطنية فقد جاؤوا في المرتبة الثالثة بنسبة 10% لكل منهم، وأخيراً الهيئات المحلية بنسبة 3% (الشكل رقم 5).



الشكل رقم (5). الجهات الداعمة للمجالس في معالجة الأزمات

## تحديات المجالس في معالجة الأزمات

يرتبط تطور الأزمات في المناطق التي تديرها المجالس المحلية بعاملين رئيسيين هما: (1) التطور العام للصراع الذي يمثل البيئة العامة التي تتحرك ضمنها المجالس المحلية؛ (2) مدى فعالية استجابة المجالس المحلية والهيئات الأخرى في التعامل مع الأزمات؛ وعموماً يوجد ثلاث سيناريوهات في هذا المجال:

1. حل الأزمات: نجاح المجالس المحلية بالتعاون مع الهيئات الأخرى في التعامل مباشرة مع مسببات الأزمات وفق سياسة المراحل، بالتزامن مع انخفاض تدريجي لمستويات الصراع تمهيداً للحل السياسي؛
2. تجميد الأزمات: سيطرة المجالس المحلية بالتعاون مع الهيئات الأخرى على العوامل السلبية لتطور الأزمات بما يحول دون تفاقمها دون حلها مع استمرار حالة الصراع، وهو ما يعني التخفيف من نتائج الأزمات فقط مع الإبقاء على عواملها كامنة؛
3. تفاقم الأزمات: فشل المجالس المحلية في ظل غياب مقومات التدخل الفعالة من خطط وموارد ودعم وتنسيق مع الجهات الأخرى في حل الأزمات، مترافقاً مع تصعيد ميداني وهو ما ينعكس سلباً على فعالية خطط إدارة الأزمات ويزيد من النتائج السلبية للأزمات.

بتحليل المؤشرات الراهنة ومسار تطورها المستقبلي فإن السيناريوهين الأكثر ترجيحاً هما: تجميد الأزمات وتعزها مع فرص أقل للسيناريو الأول، حيث يتوقع استمرار التصعيد الميداني الناجم عن انخراط متزايد للقوى في الصراع السوري رغم المحاولات غير المثمرة لتنشيط مسار الحل السياسي، كما أن حجم الأزمات وحدتها تحتاج إلى مدى زمني طويل لمعالجتها وهو ما قد يستغرق سنوات، فضلاً عن وجود تحديات عدّة تعوق تحقيق استجابة فعّالة من المجالس لهذه الأزمات ومنها: (1) ضعف القدرة المالية اللازمة لتمويل خطط التدخل وإقامة مشاريع استراتيجية للتعامل مع الأزمات لا سيما في قطاع الخدمات<sup>(21)</sup>؛ (2) عدم تعامل بعض الجهات المانحة مع المجالس لصالح هيئات محلية أخرى<sup>(22)</sup> فضلاً عن عدم تفهم تلك الجهات لسلم أولويات المناطق التي تديرها المجالس<sup>(23)</sup>؛ (3) تسرب الكوادر والكفاءات خارج المناطق التي تديرها المجالس بسبب ظروف الصراع وعدم توافر مصادر دخل لها<sup>(24)</sup>؛ (4) عدم توفر المعدات والآليات اللازمة للتدخل لأسباب مالية أو لوجستية أو ميدانية<sup>(25)</sup>؛ (5) عدم وجود رواتب ثابتة لأعضاء المجالس المحلية وهو ما يقلل من تفرغهم لمتابعة الأزمات التي تواجه مجالسهم<sup>(26)</sup>؛ (6) ضعف التنسيق بين المجلس والهيئات المحلية المدنية منها والعسكرية ووجود جهات منافسة أحياناً أخرى<sup>(27)</sup>؛ (7) ضعف التنسيق بين المجالس المحلية على مستوى المنطقة الواحدة وضعف ارتباطها بالحكومة المؤقتة<sup>(28)</sup>؛ (8) موجات النزوح وعدم تناسب قدرات المجالس مع الواقع الجديد والمتغير. ولمواجهة التحديات السابقة وتعزيز قدرة المجالس في تحقيق استجابة فاعلة للأزمات يتوجب العمل على مجموعة من الإجراءات تقع ضمن الحزم التالية:

### أولاً- حزمة الحوكمة

- تعزيز مؤسساتية المجالس المحلية بما يمكنها من التدخل لمعالجة الأزمات بفاعلية ويتم ذلك من خلال:
  - تقييم الأداء المؤسسي لعمل المجالس وتحديد الفجوات والاحتياجات؛
  - تحقيق الاستقرار المؤسسي للمجالس من خلال زيادة مدة ولايتها لعامين كحد أدنى مع تفعيل مبدأ المحاسبة والتقييم وإمكانية الإقالة من قبل الهيئات العامة للمجالس؛
  - معالجة إشكالية المجالس الوهمية من خلال آلية تقوم على إقرار وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة لتلك المجالس بعد تواصل الوزارة مع مجالس المحافظات؛

<sup>(21)</sup> أشار المجلس المحلي في مدينة سمرين إلى أن عدم وجود قدرة مالية لتمويل ومتابعة المشاريع الاستراتيجية للتعامل مع الأزمات يعتبر أحد أبرز التحديات التي تواجه

المجلس، حديث أجراه الباحث مع المجلس المحلي لمدينة سمرين بواسطة وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 14-11-2015

<sup>(22)</sup> اشتكى المجلس المحلي في بلدة التّح من قلة تعامل الجهات المانحة مباشرة مع المجالس الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض قدرتها على التدخل.

<sup>(23)</sup> اشتكى المجلس المحلي لمدينة داريا من عدم تفهم بعض المانحين لظروف المناطق المحاصرة بالريف الدمشقي وفرض شروط لتنفيذ المشاريع غير منسجمة مع واقع الحرب والحصار.

<sup>(24)</sup> يتجلى ذلك في المناطق التي تشهد حالة حصار أو تلك التي تعتبر خطوط قتال واشتباكات كما هو الحال في المجلس المحلي لمدينة جوبر.

<sup>(25)</sup> اعتبر المجلس المحلي لحي القابون الدمشقي أن الحصار المفروض على منطقهم يحد من قدرتهم على إدخال الآليات والمعدات اللازمة للتعامل مع الأزمات لا سيما في القطاع الخدمي.

<sup>(26)</sup> أشار المجلس المحلي في بلدة أورم الكبرى إلى عدم وجود رواتب لأعضاء المجالس المحلية وهو ما يعتبر أحد تحديات المجالس للتعامل مع الأزمات.

<sup>(27)</sup> تحدث السيد أحمد رويان نائب مجلس محافظة القنيطرة إلى ضعف التنسيق بين الفصائل والمجلس. كما أشار المجلس المحلي لمدينة حلب إلى تحدي وجود جهات عسكرية منافسة للمجلس.

<sup>(28)</sup> أشار المجلس المحلي في قرية معرشورين إلى أن ضعف التنسيق بين المجالس على مستوى المنطقة وضعف ارتباطها بمؤسسات المعارضة يحد من قدرتها على مواجهة الأزمات لوحدها.

- توضيح معايير وآليات عمل المجالس المحلية بما يضمن درجات أعلى من الشفافية؛
- اتباع منهجية متكاملة لبناء كوادر المجالس المحلية ويتم ذلك من خلال:
  - توفير التدريب النظري والعملي لكوادر المجالس وفق برامج تدريب تستجيب لاحتياجات المجالس؛
  - توفير رواتب مستقرة لأعضاء المجالس بما يحول دون تسرب الكوادر؛
  - إبقاء الكادر الفني للمجالس بعيداً عن تجاذبات العملية الانتخابية على مستوى القيادات؛
- التعاطي مع المجالس المتعثرة وتعزيز قدراتها من خلال ما يلي:
  - دمج المجالس المحلية على مستوى المناطق أو النواحي لتجاوز إشكالية المجالس المتعثرة وخفض النفقات؛
  - تشكيل لجان إدارة تخصصية مؤقتة تتولى إدارة المجالس وبناء قدراتها المؤسساتية لحين إجراء انتخابات محلية.
- بناء فرق لإدارة الأزمات على أن تكون عضويتها وفق معايير التخصص والكفاءة، ويتم ذلك وفق أحد التصورات التالية:
  - فرق إدارة الأزمات على مستوى مجالس المحافظات يتفرع عنها فرق محلية على مستوى المجالس الفرعية؛
  - فرق إدارة أزمات محلية على مستوى كل منطقة؛ وعقد تفاهات مع القوى العسكرية على المستوى المحلي للمساعدة في تأمين عمليات التدخل في الأزمات؛
  - فرق إدارة الأزمات كأحد اللجان الدائمة في المجالس المحلية تعمل بالتنسيق مع الهيئات المحلية.
- بناء شبكة إنذار مبكر تتولى جمع البيانات وتحليلها ورصد فرق الأزمات بالمعلومات لتحقيق تدخل أكثر فعالية.

### ثانياً- حزمة الموارد

- توحيد منافذ الدعم الخارجي لعمليات التدخل لمعالجة الأزمات من خلال تأسيس صندوق طوارئ تشرف عليه جهة على المستوى الوطني كالحكومة المؤقتة، على أن يغذي فرق إدارة الأزمات المشكلة بحسب خرائط الاحتياجات الطارئة التي تصاغ ضمن خطط متكاملة وليس وفق توجهات الداعمين؛
- تعزيز الموارد الذاتية للمجالس المحلية مع تحقيق إدارة أكثر كفاءة للموارد المتاحة؛
- توفير المعدات الفنية والتجهيزات المكتبية والبرامج التخصصية للمجالس المحلية وفرق إدارة الأزمات.

## ثالثاً- حزمة العلاقات

- حصر التعامل مع المجالس المحلية في عمليات التدخل التي تقوم بها الجهات المانحة، باعتبارها هياكل حوكمة محلية شرعية؛
- القيام بحملات توعوية لرفع مستوى وعي السكان المحليين حول الإجراءات التي يتوجب القيام بها لمواجهة الأزمات بما يسهل من عملية تدخل فرق الأزمات؛
- إتاحة المعلومات للسكان المحليين والهيئات المحلية حول الأزمة وآليات التعامل معها والنتائج المتحققة وما هي العثرات التي تواجه فرق إدارة الأزمات؛
- التنسيق مع الهيئات المحلية المدنية في أي عملية تدخل لمعالجة الأزمات وفق إدارة تشاركية؛

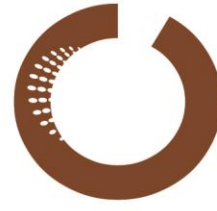
## الخاتمة

تعمل المجالس المحلية في بيئة تفتقد لمقومات الاستقرار كما أنها مولدة للأزمات التي افتعلها نظام الأسد بداية، وقد أسهم تطور الصراع وترهل الاستجابة الدولية له وتزايد انخراط اللاعبين بشكل مباشر في تعقيد الأزمات وتزايد حدتها، ويشكل تعامل المجالس مع الأزمات اختباراً جدياً لمدى فاعليتها كطرح سياسي يمتلك مقومات الاستمرارية، وانطلاقاً مما سبق كان لا بد من تسليط الضوء على الأزمات التي تواجه المجالس من حيث بيئتها وأنماطها وأسبابها وآليات التعامل معها والجهات الداعمة للمجالس المحلية من خلال عينة بحثية شملت 30 مجلساً محلياً.

أظهرت النتائج وجود سبعة أنماط للأزمات تقدمتها كلٌّ من الأزمات المالية والقطاعية والإنسانية في حين اعتبرت المجالس أن بقية الأزمات أقل حدة من الأولى، وتحليل العوامل المسببة للأزمات يتبين أنها تتصل بالدرجة الأولى بالسياق العام للصراع وهو ما يجعلها خارج نطاق سيطرة المجالس ويفسر تكرارها من جهة ومحدودية دور المجالس في معالجتها بشكل كلي، ورغم ذلك أظهرت المجالس مرونة عالية في التعامل مع الأزمات وهو ما يظهره تنوع الأدوات التي وظفتها في معالجتها والتي تراوحت بين آليات تشاركية وأخرى استباقية، علماً أن طبيعة دورها ومشاركتها وتفضيلها لأداة دون غيرها تحدده مجموعة من العوامل منها: الوضع الميداني ومدى تعاون الهيئات المحلية معها وتوفر الموارد اللازمة للتدخل، وفي هذا السياق أظهرت النتائج أن دور المجالس يتسم بالمركزية في معالجة الأزمات إلى جانب جهات أخرى وهو ما يظهر محورية دورها في إدارة شؤون مجتمعاتها مستندة في ذلك إلى دعم تتلقاه من الجهات المانحة التي تتوفر لها موارد مالية ضخمة مقارنة بالحكومة المؤقتة التي جاءت في المرتبة الثانية من حيث الدعم الذي توفره للمجالس في معالجة الأزمات، وما يلفت الانتباه انخفاض حجم الدعم المقدم من قبل الهيئات المحلية وهو ما يلقي الضوء على حجم العلاقات التنافسية القائمة بين المجالس وتلك الهيئات وضعف قواعد إدارة العلاقات فيما بينها وهو ما يتوجب العمل عليه بشكل جدي لضمان تدخل أكثر فاعلية في معالجة الأزمات.



يرتبط تطور الأزمات في المناطق التي تديرها المجالس المحلية بعاملين رئيسين هما: (1) التطور العام للصراع الذي يمثل البيئة العامة التي تتحرك ضمنها المجالس المحلية؛ (2) مدى فعالية استجابة المجالس المحلية والهيئات الأخرى في التعامل مع الأزمات وإن كان هناك ثلاثة سيناريوهات متوقعة ضمن هذا السياق وهي: حل الأزمات، تجميد الأزمات، تعفن الأزمات فإن تطور المؤشرات يجعل من السيناريوهين الأخيرين الأكثر واقعية، وأمام مخاطر ذلك ولتعزيز قدرات المجالس في تحقيق استجابة فاعلة للأزمات يتوجب العمل على مجموعة من الإجراءات تقع ضمن حزم ثلاث وهي: الحوكمة والموارد والعلاقات، وما يتطلبه ذلك من العمل المشترك بين الجهات المعنية ضمن خطة عمل تقوم على توزيع الأدوار وتلاقي الغايات.



عمران  
للدراستات الاستراتيجية  
OMRAN  
For Strategic Studies



## مسار الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية