عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
Strategic Studies

LUGARIT

عشية سقوط النظام

مؤشرات واتجاهات الخدمات في سورية

دراسة تحليلية

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 يَنتُج عنه تفكيك الإشكاليات وتحديد الاحتياجات والتطلعات، ممّا يمكّن من المساهمة في وضع الخطط وترشيد السياسات لدى الفاعلين وصُنَاع القرار.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org

البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار: 27 كانون الثاني / يناير 2025

أحد برامج المنتدى السوري

المنتدى السوري
SYRIAN FORUM

لوغاريت

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

الموقع الإلكتروني www.lugarit.com

البريد الإلكتروني admin@lugarit.com

LUGARIT

جميع الحقوق محفوظة ©

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية ومؤسسة لوغاريت

فريق البحث

أيمن الدسوقي	زيدون الزعبي	عمر عبد العزيز الحلاج
حسان مصري	زينة الخير	فاضل خانجي
رهف اللحام	جاد الحلاج	براء خرفان
	عبيدة السيد علي	

المحتويات

المحتويات 2
مقدمة 3
حالة الخدمات الأساسية في المناطق الحوكمية 4
الانطباعات تجاه موفري الخدمات والسلطات في مناطق الحوكمة قبل سقوط النظام 11
خارطة موفري الخدمات في سورية: السمة العامة هي المركزية 12
قدرة السلطات على تقديم الخدمات 13
قدرة السلطات على تفهم مشاكل المجتمع واحتياجاته 19
عدالة السلطات في توزيع الموارد والخدمات 20
خلاصات وتوصيات 22
الملحق: تفاصيل الخدمات الأساسية في مناطق الحوكمة تبعاً لمؤشرات الجودة، الوفرة، والتكلفة 24

مقدمة

على مدى السنوات الأخيرة قبل سقوط النظام البائد في سورية قسمت سورية بفعل الأمر الواقع إلى ثلاث مناطق نفوذ دولية تمت إدارتها نظريا على الأرض من خلال أربع منظومات سيطرة وهي؛ حكومة النظام، الإدارة الذاتية، وهيئة تحرير الشام، وفصائل الجيش الوطني السوري. غير أنها على أرض الواقع كانت تدار من خلال سبعة أنماط حوكمة إذ تختلف أنماط الحوكمة حتى داخل منطقة السيطرة الواحدة بحسب الجهة أو الجهات التي تحتكر العنف، والجهة أو الجهات التي توفر الخدمات فيها. فرضت منظومات الحوكمة تلك أنماطاً إدارية وخدمية غير متجانسة ستكون عملية إعادة دمجها في منظومة وطنية موحدة واحدة من أكبر تحديات المرحلة القادمة في سورية. وعليه، تنطلق هذه الورقة من قراءة للواقع الخدمي عشية سقوط نظام الأسد لفهم حجم التحديات القادمة وتوفير قاعدة المعلومات الأولية لإطلاق عملية إعادة الإعمار مستقبلاً. وتقدم الورقة من خلال البيانات التي جمعت في الأشهر الأخيرة قبل رحيل الأسد صورة عن حالة التهالك التي وصلت إليها الخدمات في المناطق المختلفة والتي تعتبر عاملاً أساسياً من عوامل انهيار النظام. وتقدم الورقة قاعدة معلومات تعتبر نقطة البداية لمتابعة تطور الخدمات في جميع المناطق السورية مستقبلاً وإمكانية قياس أداء الحكومات القادمة بطريقة علمية وشفافة.

على إثر توقف العمليات العسكرية الكبرى بعد العام 2020، انشغلت سلطات الأمر الواقع في جميع المناطق في عملية مأسسة هيمنتها على مفاصل الحكم والإدارة العامة في مناطقها، وبشكل منافس لحكومة النظام المركزية بدمشق، بما تتضمنه من توفير الخدمات وإنشاء وترسيخ هياكلها الرسمية وغير الرسمية للحكم، والإدارة، والأمن. غير أن عملية المأسسة تتفاوت بين منطقة وأخرى، سواء لناحية التنظيم أو عمق حجم المأسسة (الثخانة المؤسساتية) أو القدرة على تقديم الخدمات. نظراً لكون هذه السلطات محمية بشكل أو بآخر من قبل رعاة إقليميين ودوليين، فإن الورقة تنطلق من افتراض أولي مفاده تواجد سبع أنماط حوكمية في سورية وهي؛ 1) منظومة حكومة النظام البائد في دمشق، والحالات الاستثنائية عنها المطبقة في 2) درعا، و 3)السويداء، وكذلك 4) منظومة الحوكمة المطبقة في مناطق الحكومة المؤقتة، و 5) مناطق حكومة الإنقاذ، و 6) منظومة الإدارة الذاتية حيث التواجد المكثف للمكون المجتمعي الكوردي، و 7) الحالة الاستثنائية عنها حيث يغلب المكون العربي كالرقة ودير الزور ومنبج حيث يطبق نمط بات يعرف بالإدارة المدنية. وافتراض ثانٍ مفاده بأن انتقال السلطات إلى الحكومة الجديدة سيواجه تحديات كبيرة لتجاوز الفروقات الخدمية بين المناطق وأن هناك إرثاً من التجارب والخبرات يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار عند إصلاح منظومات الخدمات وهو أمر قد يتطلب وقتاً من الزمن قبل الوصول إلى آليات عادلة لتوفير الخدمات بشكل عادل لكل المناطق السورية.

إضافة لتحدي إعادة دمج المنظومات الخدمية لا بد من قراءة دقيقة للأوضاع الميدانية للمناطق المختلفة وقدرتها الحالية على استيعاب عودة اللاجئين. لذا تسلط هذه الورقة الضوء على وضع الخدمات لاستقراء الطاقة الاستيعابية وأولويات توفير الخدمات اللازمة لعودة النازحين والمهجرين إلى بيوتهم. حيث يعتبر تحسين الخدمات شرط لازم لعودة اللاجئين السوريين إلى مناطقهم بشكل طوعي وكريم ومبني على فهمهم الموضوعي لحالة مناطقهم عند اتخاذهم لقرارات العودة. وتوفر هذه الورقة سبراً لحالة الخدمات الأساسية في سورية كالصحة والتعليم والغذاء والمواصلات والبنية التحتية،

وكذلك فهماً لدور الإدارات الخدمية في جميع مناطق سورية وقبول المجتمعات المحلية لهم. فتقدم هذه الدراسة قراءة وصفية للمشهد الخدمي لترشيد النقاش الجاري حول قضايا عودة اللاجئين وعمليات التعافي المبكر وإعادة الإعمار دون أن تتبنى أي موقف مباشر منها. وسيتم تحديث هذه البيانات بشكل دوري لرصد الوضع الخدمي وتوفير البيانات اللازمة لصناع السياسات وللأسر السورية لاتخاذ قراراتها حول العودة إلى أماكن سكناها الأصلية في المستقبل.

تستند هذه الورقة إلى مسح شمل جميع مناطق البلاد. تم جمع البيانات باستخدام عينة أقرب ما يمكن أن تكون للعشوائية موزعة وفقًا للتوزيع الجغرافي على مستوى التجمعات العمرانية الأساسية في البلاد ومستوى النواحي فيما يخص التجمعات الريفية، مع مراعاة التناسب مع الكثافة السكانية. شملت العملية استهداف 1258 عينة من 373 نقطة بحد أدنى ثلاث عينات من كل نقطة، مع ضمان التوازن الجندري من خلال تقسيم العينة بالتساوي بين الجنسين، وأخذ نسبة السكان النازحين في المناطق المستهدفة بعين الاعتبار بناءً على إحصاءات HNAP. تم تنفيذ جمع البيانات خلال ربيع عام 2024، بواسطة 46 جامع بيانات، حيث قاموا بتغطية 253 ناحية من أصل 271، حيث تعذر الوصول إلى 18 ناحية إما لأسباب أمنية، أو لوجستية، أو تم استبعادها لعدم وجود ثقل سكاني فيها.

من المهم التأكيد في هذا السياق بأن نتائج الاستبيان تعكس وجهة نظر المجتمع لواقع الخدمات، وليس بالضرورة واقع الخدمات الحقيقي، بمعنى أن نتائج البحث تعكس درجة رضا المجتمع المحلي عن الخدمات، وليس ما تراه السلطات عن ذاتها، ولا واقع الخدمات الحقيقي بطبيعة الحال. تقسم الورقة إلى قسمين، يتناول الأول انطباعات المشاركين في المسح تجاه السلطات الحاكمة وموفري الخدمات في مناطقهم من حيث قدرتهم على تقديم الخدمات ومدى العدالة في الحصول على تلك الخدمات، إلى جانب قياس مدى تفهم السلطات لمشاكل واحتياجات المجتمع. هذا الجزء من الورقة يفيد في تقييم التجارب السابقة، ولكنه أصبح اليوم مفيداً فقط في إطار فهم الاختلال الإداري بين المناطق والذي سيحدد حجم التحديات المستقبلية في العودة إلى منظومة إدارية وخدمية موحدة في البلاد. في حين يركز القسم الثاني على استعراض حالة الخدمات بشكل عام، من حيث مؤشرات الوفرة والجودة والتكلفة. ومن الضروري التذكير أن مستويات الرضا تتفاوت بشكل كبير بين المناطق وحتى ضمن منطقة الحوكمة الواحدة. مما يحد من إمكانية التعميم ويتطلب قدراً من التركيز على الظروف المحلية. هذا الجزء من الورقة سيشكل القاعدة المعرفية لبناء برنامج للمتابعة والتقييم مستقبلاً، وتوفير بيانات الأساس عشية سقوط نظام الأسد.

حالة الخدمات الأساسية في المناطق الحوكمية

يتناول هذا الفصل حالة الخدمات بشكل عام في كل منطقة من مناطق الحوكمة المختلفة في سورية عشية سقوط النظام. ويوثق الوضع الخدمي فيها من ناحية رضا الناس عن مستوى الخدمات بغض النظر عمن يقدم تلك الخدمات. بينما سيعالج الفصل اللاحق من الورقة دور السلطات الحاكمة وفهم المجتمع المحلي لدورها في توفير الخدمات. تمت دراسة الخدمات المتعددة (الصحة – التعليم – البنى التحتية – المواصلات – الغذاء). وتم تقييمها لجهة توفر الخدمة وجودتها

وتكلفتها. تم أيضاً وضع مؤشر مركب لوضع الخدمات بشكل عام ودراسة كل واحدة من الخدمات بشكل منفصل لتوفر قاعدة بيانات أساسية يمكن الرجوع إليها مستقبلاً لمراقبة وضع الخدمات وتغيراتها في المستقبل.

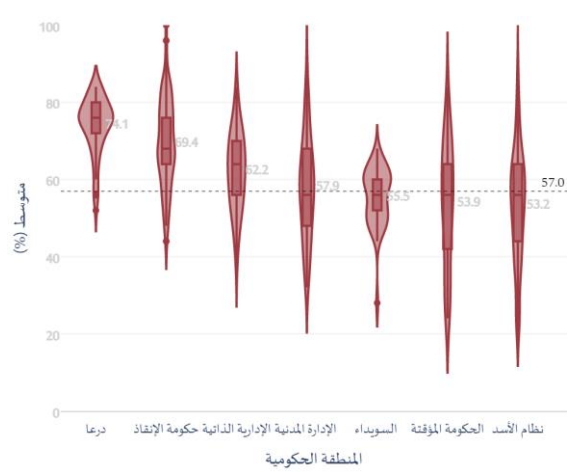
تتذيل مناطق السويداء وحكومتي النظام والمؤقتة القائمة فيما يتصل بحالة قطاع الخدمات الأساسية لديها، وعلى العكس تماماً جاءت منطقتي درعا وحكومة الإنقاذ في المقدمة، مع الأخذ بعين الاعتبار تفاوت الأسباب المفسرة لذلك بين منطقة وأخرى. كذلك تظهر النتائج التباين بين مناطق الإدارة الذاتية ومناطق الإدارة المدنية، مع أفضلية واضحة في جميع الخدمات لصالح الأولى، مع حالة استثنائية تظهر فيها مؤشرات البنية التحتية في مناطق الإدارة المدنية أفضل من نظيراتها في الإدارة الذاتية. بالعموم، تظهر النتائج أن الغذاء كان الأفضل مقارنة ببقية الخدمات سيما على صعيد الوفرة، لكن وكسمة عامة، ليس بالضرورة أن يرتبط توافر الخدمة بالجودة وبالقدرة على سداد تكاليفها.

يظهر الشكل رقم 1 انطباعات المشاركين في المسح بخصوص حالة الخدمات بشكل عام في مناطق الحوكمة السبع. يلحظ تفاوت الحالة العامة للخدمات في مناطق الحوكمة السبع، حيث حلت درعا أولاً وبفارق 4 نقاط مئوية عن حكومة الإنقاذ التي جاءت ثانياً، لتأتي منطقتي الإدارة الذاتية والمدنية بالمرتبتين الثالثة والرابعة على التوالي. بخلاف المناطق السابقة والتي تجاوزت مؤشراتها المتوسط العام بفارق أدناه 2.5% وأعلاه حوالي 14%، تراجع المؤشر دون المتوسط في مناطق حكومة النظام المركزية والمؤقتة كذلك في السويداء، التي حلت أخيراً بفارق حوالي 27 نقطة مئوية عن درعا.

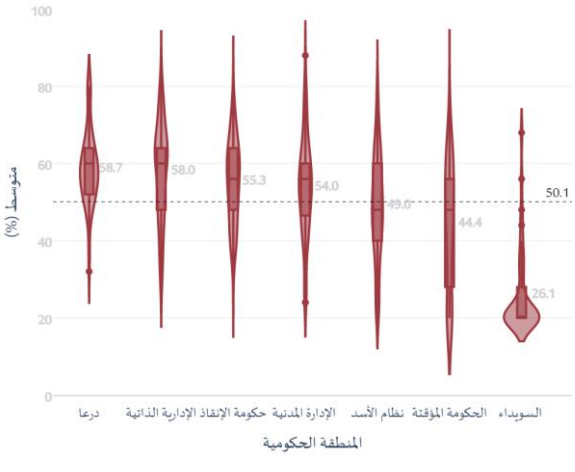
الشكل رقم 1: حالة الخدمات (الصحة، التعليم، الغذاء، البنية التحتية، المواصلات) في مناطق الحوكمة السبع

بمقارنة حالة الخدمات العامة من حيث جودتها، يتضح بأن الجودة كانت أعلاها في درعا والإنقاذ والإدارتين الذاتية والمدنية، وجميعها تجاوز فيها المؤشر المتوسط العام بفارق أدناه حوالي نقطة مئوية وأعلاه 17 نقطة مئوية. بينما تراجعت جودة الخدمات دون المتوسط في مناطق السويداء والحكومتين المؤقتة والمركزية التابعة للنظام البائد. أما فيما يتعلق بالكلفة أي القدرة على سداد تكاليف الخدمات بشكل عام، جاءت درعا أولاً ومن خلفها منطقة الإدارة الذاتية بفارق

بسيط، كذلك كانت النتائج متقاربة بين منطقتي حكومة الإنقاذ والإدارة المدنية، وفي جميع ما سبق كان مؤشر القدرة على سداد تكاليف الخدمات فوق المتوسط العام المحدد بـ 50.1%. بالمقابل، جاء المؤشر في منطقة حكومة النظام المركزية دون المتوسط بنقطة مئوية، في حين اتسع الفارق إلى حوالي 6 نقاط مئوية في منطقة الحكومة المؤقتة، لتحتل السويداء المرتبة الأخيرة وبفارق قدره 24 نقطة مئوية عن المتوسط. بخصوص توافر الخدمات بشكل عام، يلحظ أن المؤشر كان مرتفعاً في منطقتي درعا (79.3%) وحكومة الإنقاذ (75.7%)، وفوق المتوسط العام في منطقتي الإدارتين الذاتية والمدنية بحوالي 3 إلى 5 نقاط مئوية، بينما كان المؤشر دون المتوسط العام في مناطق حكومة النظام والمؤقتة والسويداء التي تخلفت عن المتوسط بحوالي 14 نقطة مئوية .



جودة الخدمات بشكل عام



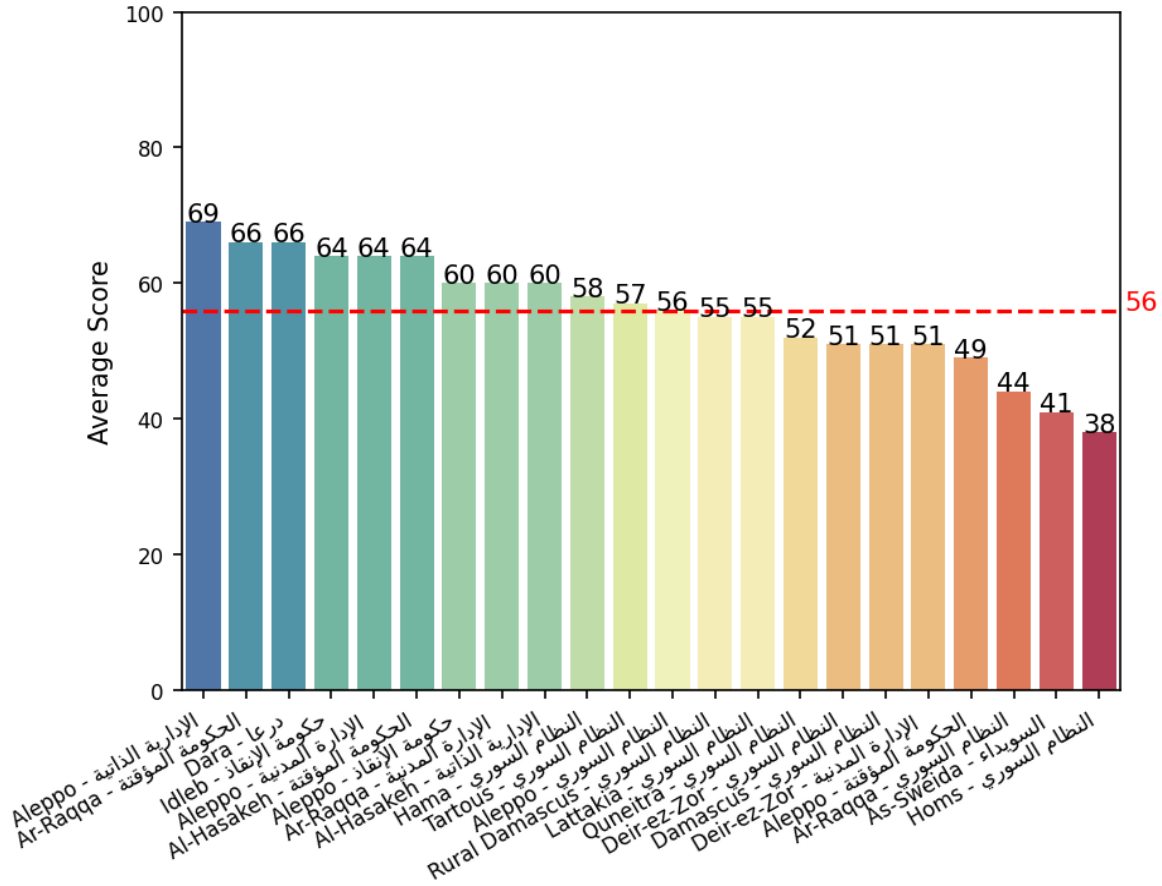
كلفة الخدمات بشكل عام

توافر الخدمات بشكل عام

الشكل رقم 2: حالة الخدمات العامة من حيث مؤشرات الجودة والكلفة والتوافر في المناطق الحوكمية السبع

علماً بأن درعا وفرت تجانساً أعلى نسبياً من ناحية حالة الخدمات بشكل عام والسويداء متجانسة إلى حد كبير من حيث عدم رضا السكان عن حالة الخدمات. بينما تظهر باقي المناطق عدم تجانس كبير في وضع خدماتها خاصة في مناطق سيطرة

حكومة النظام البائد المركزية مما يؤشر بوضوح إلى تفاوت عال في مستوى خدماتها (انظر الشكل رقم 3). يظهر واضحاً من الشكل أن بعض مناطق الحكومة المؤقتة والإدارة الذاتية كانت تفوق مناطق درعا والإنقاذ خدمياً. ولكنها كانت حالات استثنائية ضمن سيطرة تلك السلطات. وبالطرف المقابل فاق تقييم الخدمات في حمص السويداء سوءاً، ولكنه كان حالة استثنائية ضمن مناطق سيطرة حكومة النظام البائد المركزية التابعة للنظام البائد.

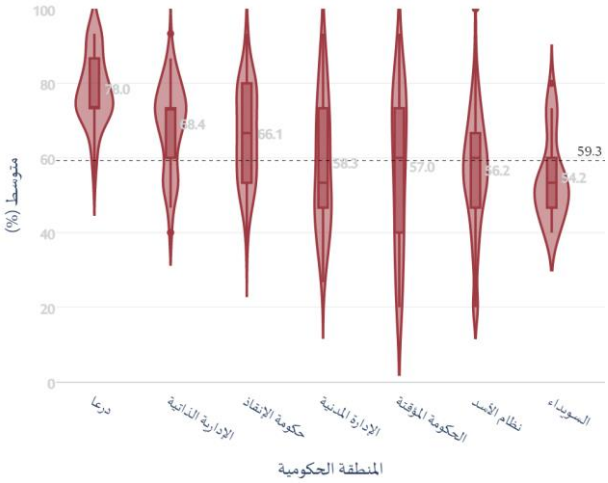


الشكل رقم 3: توزع المؤشر المركب لتوفر وجودة وكلفة الخدمات (الصحة، التعليم، الغذاء، البنية التحتية، المواصلات) في المحافظات الخاضعة لسلطات ومنظومات حوكمة مختلفة

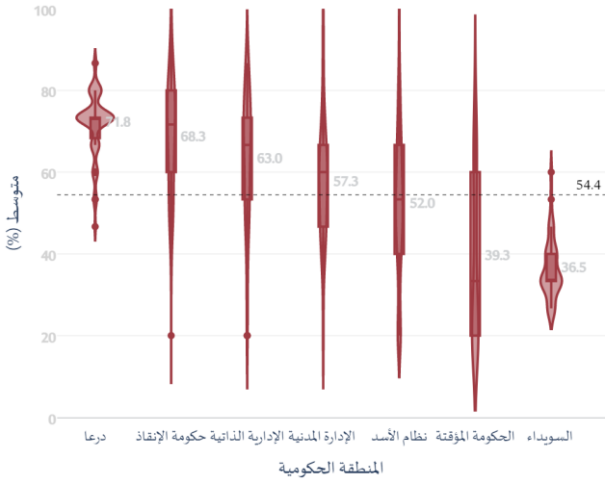
بحسب حالة قطاع الخدمات (الجودة والكلفة والوفرة) على مستوى مناطق الحوكمة السبع، والبداية بالتعليم (الشكل رقم 4). حل قطاع التعليم في درعا (78%) أولاً بفارق حوالي 19 نقطة مئوية عن المتوسط العام، لتأتي منطقتي الإدارة الذاتية وحكومة الإنقاذ بالمرتبتين الثانية والثالثة على التوالي (68.4% و66.1%). بخلاف المناطق السابقة والتي كان مؤشر قطاع التعليم فيها فوق المتوسط العام بفارق أدناه حوالي 7 نقاط مئوية وأعلاه حوالي 19 نقطة مئوية، تراجعت حالة القطاع دون المتوسط في مناطق الإدارة المدنية والحكومة المؤقتة وحكومة النظام البائد المركزية والسويداء، التي حلت أخيراً بفارق قدره 5 نقطة مئوية دون المتوسط العام (54.2%). تظهر جميع المناطق تفاوتاً كبيراً في توفر الخدمات بين المدن والأرياف وبين المناطق المختلفة فيها، خاصة في مناطق الحكومة المؤقتة والنظام تليها مناطق الإدارة المدنية وحكومة الإنقاذ.

أما قطاع المواصلات (الشكل رقم 5) حلت درعا أولاً بفارق قدره 17.4% عن المتوسط العام (71.8%)، لتعقبها مناطق حكومة الإنقاذ والإدارتين الذاتية والمدنية على التوالي. بخلاف المناطق السابقة التي كان فيها مؤشر حالة قطاع المواصلات

فوق المتوسط العام بفارق تراوح بين 3 و 17.4 نقطة مئوية، تراجعت حالة القطاع دون المتوسط في مناطق حكومة النظام البائد المركزية والمؤقتة والسويداء، التي حلت أخيراً بفارق حوالي 20 نقطة مئوية دون المتوسط العام (36.5%). ورغم وجود حالات حدية تتفاوت داخل كل منطقة إلا أن المواصلات تظهر قدراً أكبر من التجانس من وضع التعليم مع استثناء واضح في مناطق الحكومة المؤقتة التي تبدي تفاوت كبير في مستوى الخدمة فيها مما قد يدل على عدم تجانس وتنسيق تلك الخدمة فيها.



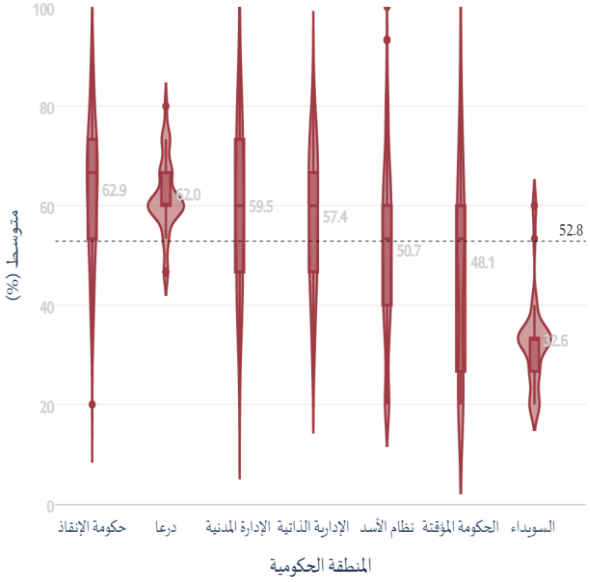
الشكل رقم 4: حالة التعليم (جودة، توافر، كلفة) في مناطق الحوكمة السبع



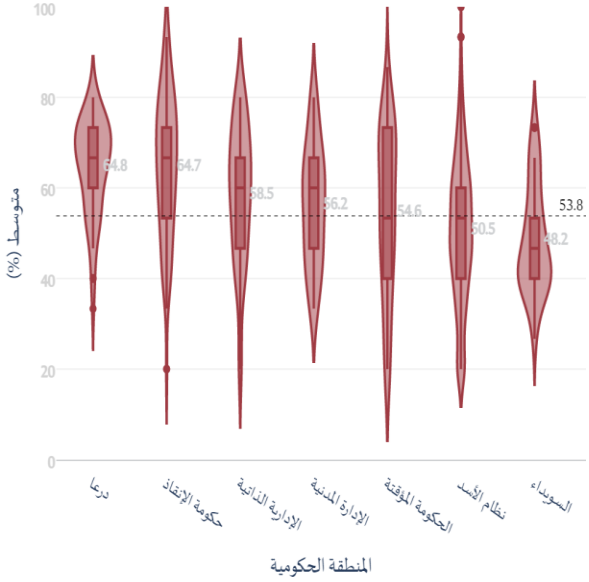
الشكل رقم 5: حالة المواصلات (جودة، توافر، كلفة) في مناطق الحوكمة السبع

بالانتقال إلى قطاع البنية التحتية ،(الشكل رقم 6) تخلفت درعا عن المرتبة الأولى لصالح منطقة حكومة الإنقاذ بفارق بسيط لم يتجاوز 1%، (62.9% و62%) ومن خلفهما جاءت منطقتي الإدارتين المدنية والذاتية على التوالي من حيث حالة قطاع البنية التحتية. بخلاف المناطق السابقة التي كان مؤشر حالة قطاع البنية التحتية فيها فوق المتوسط العام بفارق أدناه حوالي 5 نقاط مئوية وأعلاه 10 نقاط مئوية، تراجعت حالة القطاع دون المتوسط في مناطق حكومة النظام البائد المركزية والحكومة المؤقتة والسويداء، التي حلت أخيراً بفارق 20 نقطة مئوية دون المتوسط العام (32.6%). يظهر القطاع تجانساً بشكل عام داخل منطقة الحوكمة الواحدة مع عدد من الحالات الحدية السيئة في الأرياف أو الجيدة في بعض أحياء المدن الكبرى.

أما قطاع الصحة (الشكل رقم 7)، جاءت النتائج متقاربة جداً في كل من درعا (64.8%) ومنطقة حكومة الإنقاذ (64.7%)، في حين حلت الإدارتين الذاتية والمدنية بالمرتبتين الثالثة والرابعة على التوالي. لم يتخلف قطاع الصحة في منطقة الحكومة المؤقتة عن المتوسط العام مسجلاً 54.6%، إلا أن ذلك لم يكن حال قطاع الصحة في منطقتي حكومة النظام البائد المركزية (50.5%) والسويداء (48.2%). يظهر القطاع تفاوتاً كبيراً في مستوى الخدمات داخل المنطقة الواحدة. وهو يميل نحو أغلبية جيدة في درعا وأغلبية سيئة في السويداء. وتتفاوت باقي المناطق لدرجات مختلفة مع استمرار مناطق الحكومة المؤقتة وحكومة النظام البائد المركزية في إظهار أعلى مستويات من التفاوت.

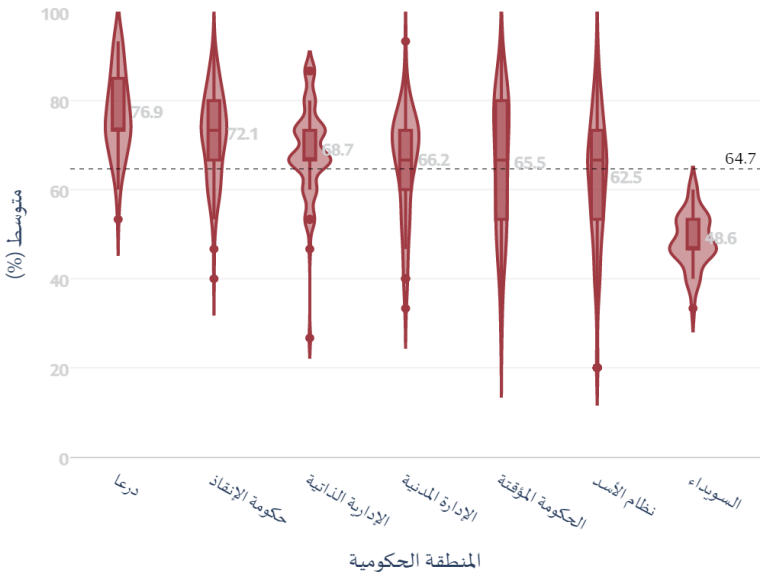


الشكل 6: حالة البنية التحتية (جودة، توافر، كلفة) في مناطق الحوكمة السبع



الشكل رقم 7: حالة الصحة (جودة، توافر، كلفة) في مناطق الحوكمة السبع

بخصوص حالة قطاع الغذاء، واصلت درعا حلولها بالمرتبة الأولى، ومن خلفها جاءت منطقة حكومة الإنقاذ، وبشكل عام كانت نتائج جل مناطق الحوكمة إما فوق المتوسط العام (64.7%) أو قريبة منه، إلا السويداء التي حلت أخيراً بفارق 16 نقطة مئوية دون المتوسط العام (48.6%). ويلحظ هنا أيضاً التوزع غير المنتظم للغذاء ضمن المنطقة الواحدة. ورغم وجود كتلة حرجة من السكان في كل منطقة تحصل على الغذاء بشكل شبه مقبول، إلا أن هناك شرائح كبيرة في كل منطقة تقع دون الوسط. وهذه الشرائح واضحة وبشدة في مناطق سيطرة النظام حيث أكثر من ثلثي السكان دون المتوسط بينما حوالي الثلث لديه تقييم أعلى بكثير من المتوسط. تلي مناطق النظام البائد المركزية مناطق الحكومة المؤقتة في تفاوت مؤشر الغذاء تتبعها مناطق الإدارة المدنية والإدارة الذاتية. علماً بأن هذه الأخيرة تظهر تفاوتاً طبقياً واضحاً بحيث ينقسم المجتمع إلى شريحتين شبه منفصلتين الواحدة عن الأخرى دون وجود مستوى متوسط بينهما.



الشكل رقم 8 : حالة الغذاء (جودة، توافر، كلفة) في مناطق الحوكمة

يتضح من النتائج السابقة، أن السويداء ومناطق حكومة النظام البائد المركزية تتذيلان غالبية الخدمات، باستثناء تحسن نسبي في قطاعي المواصلات والبنية التحتية في مناطق حكومة النظام البائد المركزية. يعزى هذا التراجع الخدمي إلى أسباب عديدة منها؛ 1) تراجع قدرة مؤسسات السلطة المركزية على إدارة وتوفير الخدمات الأساسية، في ظل ما تعاني منه من نقص حاد في الموارد المالية وتسرب للكوادر البشرية المؤهلة، 2) أثر الحرب والعقوبات على قطاع الخدمات، ليفاقمها سوء الإدارة وشيوع الفساد والمحسوبيات، 3) إضافة إلى ما سبق، تبقى حكومة النظام البائد المركزية مسؤولة عن أكبر شريحة سكانية في البلاد، في حين أن المناطق الغنية بالموارد خارج سيطرتها كما في شمال شرق سورية وهذا ما ألقى على بتحديات أكبر حجماً لمعالجتها والتعامل معها من المناطق الأخرى. تزداد حالة الخدمات سوءاً في الأطراف كالسويداء، التي تعاني إهمالاً من قبل السلطة المركزية، تزايد مع اندلاع الاحتجاجات فيها منذ صيف عام 2023. وتظهر مناطق سيطرة النظام البائد تفاوتاً كبيراً بين المدن والأرياف وبين المحافظات. حيث كان منسوب تقبل المواطنين للخدمات في محافظة حمص هو الأسوء في سورية بالمطلق.

أما مناطق الحكومة المؤقتة فهي الأخرى تعاني من ضعف أداء الخدمات عموماً، لأسباب عديدة مرتبطة بغياب سلطة مركزية موحدة تنسق بين المدن والمناطق المختلفة فيها، وتبعية قطاع الخدمات إلى المجالس المحلية، التي يتم إدارتها بتوجيهات غير رسمية من مستشارين أتراك مرتبطين بالولايات التركية المجاورة لها وفق تقسيم معتمد، علماً أن الولايات التركية تتفاوت فيما بينها من حيث قدراتها ومواردها، وطريقة إدارتها للمجالس المحلية في الشمال السوري. يضاف إلى ما سبق، انحسار هامش مرونة عمل المنظمات السورية في الشمال السوري، وتردد المانحين الغربيين في توفير الدعم لبعض مناطق الحكومة المؤقتة، لأسباب مرتبطة بالملفات الإشكالية بين الجانبين التركي والغربي، وهواجس لدى هؤلاء المانحين من تثبيت حالة التغيير الديموغرافي في مناطق، شهدت انزياحات ديموغرافية عقب سيطرة فصائل الجيش الوطني عليها كما في منطقة عفرين.

يظهر التباين بين مناطق الإدارة الذاتية ومناطق الإدارة المدنية، مع أفضلية واضحة في جميع الخدمات لصالح الأولى، وخصوصاً على مستوى التعليم، مع حالة استثنائية تظهر فيها مؤشرات البنية التحتية في مناطق الإدارة المدنية أفضل من نظيراتها في الإدارة الذاتية. يبدو هذا مستغرباً، مع الدمار الكبير في البنية التحتية الذي لحق بهذه المناطق خلال تحريرها من سيطرة تنظيم داعش من قبل قوات التحالف الدولي. غير أن ما يمكن أن يفسر ما سبق هو حركة إعادة الإعمار الكبيرة التي حصلت في مناطق الإدارة المدنية تحديداً من قبل المنظمات غير الحكومية والشركات الأمريكية، إضافة إلى خدمات البنية التحتية التي تقدمها هذه الجهات. ولكن يلحظ أيضاً أن وضع فوق الوسط النسبي في مناطق الإدارة الذاتية يخفي تفاوتات كبيرة داخل تلك المناطق خاصة في موضوع توفر الغذاء حيث يتضح وجود انقسام واضح بين شريحتين مختلفتين.

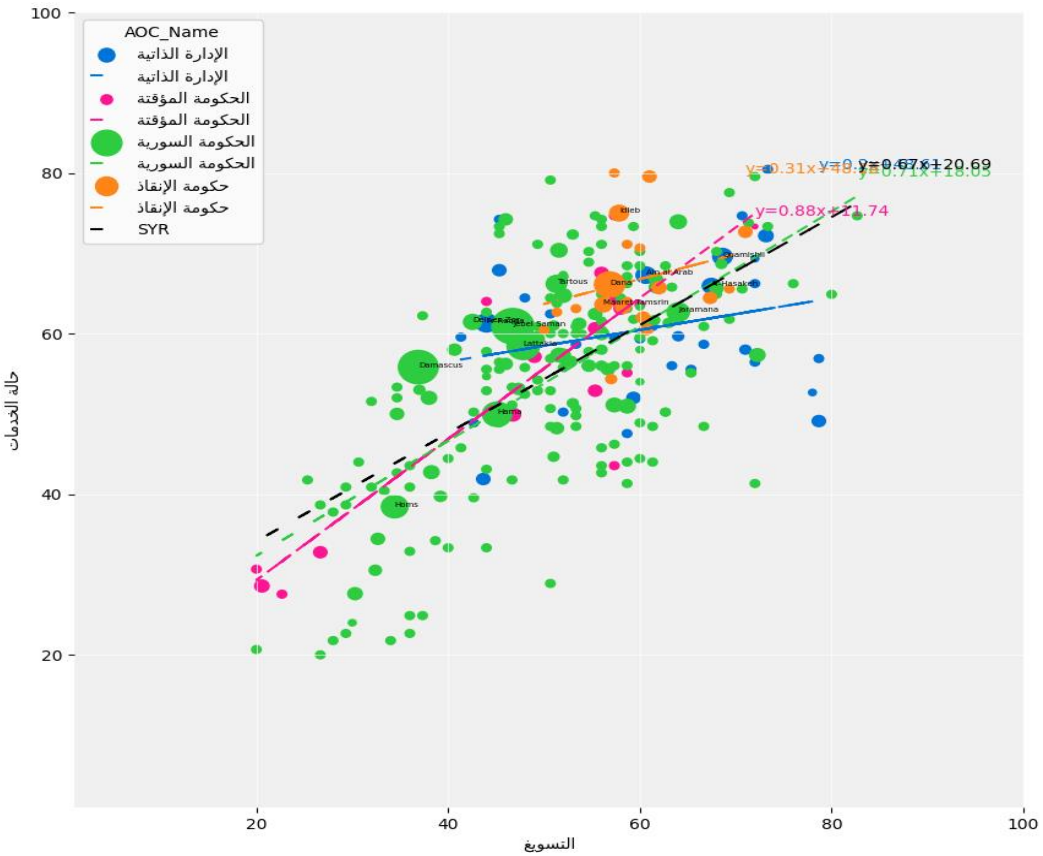
بالمقابل تأتي مناطق درعا وحكومة الإنقاذ في مقدمة غالبية الخدمات باستثناء التعليم في منطقة حكومة الإنقاذ. يتسق الأداء الجيد لقطاع الخدمات في منطقة حكومة الإنقاذ مع النتائج السابقة، تلك التي أشارت إلى مسؤولية المنظمات غير الحكومية الممولة من المانحين عن توفير الخدمات الأساسية، في حين تكتفي حكومة الإنقاذ بالإشراف وتأمين الحماية لعمل هذه المنظمات، ولا يخلو الأمر من تدخلات تمارسها الإنقاذ أحياناً على عمل هذه المنظمات بواسطة وسائل متنوعة. بالمقابل

توفر مناطق حكومة الإنقاذ بنى تحتية متقدمة أكثر نظراً لتوفر الكهرباء من تركيا وتركيز حكومة الإنقاذ مواردها بشكل أكبر على البنى التحتية أكثر من باقي الخدمات التي تركتها للمنظمات والقطاع الخاص.

وتظهر ملحقات البحث تفاصيل الخدمات المختلفة من ناحية الجودة والتوافر والقدرة على تحمل التكاليف لكل خدمة على حدى.

الانطباعات تجاه موفري الخدمات والسلطات في مناطق الحوكمة قبل سقوط النظام

قدم الجزء الأول من هذا البحث تقييماً عاماً عن رضا المجتمعات المحلية عن مستوى الخدمات بشكل عام بغض النظر عن الجهة المقدمة لتلك الخدمات. بينما يتناول هذا الفصل فهم المجتمعات المحلية لدور السلطات الحاكمة فيها في توفير الخدمات. هذا لا يعني بالضرورة بأن مؤشرات الحوكمة منفصلة عن مؤشرات الخدمات. بل على العكس تماماً تظهر النتائج أن هناك علاقة طردية مباشرة بين مؤشرات الحوكمة ومؤشرات الخدمات. فعند مقارنة المؤشر المركب للحوكمة (مؤشر جامع للقبول أو التسويغ المجتمعي لمنظومة الحوكمة) ومؤشر الخدمات المركب تتضح هذه العلاقة في جميع المناطق وإن بدرجات متفاوتة (انظر الشكل 9).



الشكل رقم 9: رسم بياني يحدد علاقة المؤشر المركب لمقبولية منظومة الحوكمة (أو تسويغ المجتمعات المحلية للسلطات الحاكمة) مع المؤشر المركب لحالة الخدمات.

تظهر نتائج الدراسة أن المركزية كانت سمة عامة في إدارة وتقديم الخدمات من قبل جميع السلطات الحاكمة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ولا يلغي ذلك وجود أدوار لهياكل أخرى تتفاوت بين منطقة وأخرى تبعاً لعوامل عدة. مثلاً جاءت أفضل نتائج تقييم المجتمعات المحلية لقدرة السلطات المحلية على توفير الخدمات من مناطق حكومة الإنقاذ، رغم أن الموفر الأساسي للخدمات فيها هو المنظمات غير الحكومية، والذي يمكن أن يعزى إلى أن المجتمعات لا تميز الجهة التي تقدم الخدمة بشكل مستقل عن السلطة الحاكمة في مناطقها. بالمقابل كانت انطباعات المجتمعات المحلية عن قدرة السلطات على تقديم الخدمات في مناطق سيطرة النظام وخاصة في السويداء هي الأسوأ على مستوى مناطق الحوكمة السبع. وبمقارنة ما بين الإدارتين المدنية والذاتية، تظهر أفضلية عامة لسلطات الأخيرة في المناطق ذات الكثافة الأكبر للمكون الكوردي. ويدخل في تقييم الرضا عن دور السلطات في تقديم الخدمات مؤشر قدرة تلك السلطات على تفهم مشاكل واحتياجات المجتمع المحلي وليس مجرد توفر الخدمة. هذا المؤشر يتوافق مع حالة الرضا العامة عن الخدمات ويتناسب بشكل يمكن من خلاله تفسير بل وحتى توقع اندلاع احتجاجات محلية داخل مناطق الحوكمة، كما تجلى الأمر في السويداء، التي تذيلت نتائجها مناطق الحوكمة. حيث شهدت المحافظة احتجاجات متواصلة منذ صيف عام 2023، مع عجز السلطات المركزية للنظام البائد عن إيجاد حلول لمشاكل المجتمع في السويداء وتفهم مطالبه. وربما بشكل غير مباشر فإن عدم الرضا عن دور السلطات في توفير الخدمات يمكن أن يفسر جزئياً الانهيار السريع لمناطق النظام بعد 28 تشرين الثاني 2024. رغم أن هذا الأمر يحتاج إلى تمحيص معمق أكبر مستقبلاً. أما مؤشر عدالة السلطات في توزيع الموارد فهو مرتبط بتوافر هذه الموارد. وهنا تظهر النتائج تفاوت كبير في قدرة السلطات على توفير الخدمات ضمن مناطق سيطرتها. ويمكن من خلاله استقراء أنماط الاستقطاب الاجتماعي حول تلك السلطات.

خارطة موفري الخدمات في سورية: السمة العامة هي المركزية

باستثناء مناطق حكومتي الإنقاذ والمؤقتة، رأى المشاركون في المسح بأن السلطات الحاكمة في منطقتها هي المزود الأساسي للخدمات، أي أن مؤسسات الدولة المركزية هي من توفرها في مناطق سيطرة النظام بما في ذلك درعا والسويداء، وبأن مؤسسات الإدارة الذاتية تتولى تلك المهمة في مناطق شمال شرق سورية على حد سواء في منطقتي الإدارتين المدنية والذاتية.

تبدو المركزية كسمة عامة في إدارة منظومة الخدمات في مناطق سيطرة النظام، مع دور محدود للمؤسسات المحلية والمنظمات فيها، نظراً لضعف المؤسسات المحلية من ناحيتي الموارد والصلاحيات، إلى جانب الآليات المركزية التي صاغتها حكومة النظام البائد ووزاراتها في دمشق لتنظيم وضبط تدخلات الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية، وبالمجمل نلحظ أن المبادرات المجتمعية المحلية كانت قائمة على دعم تقديم الخدمات التي تقدمها الأجهزة المركزية خاصة في مناطق درعا والسويداء بدلاً من توفير هياكل خدمية مستقلة. أي أنه حتى عندما قدمت تلك الجهات المدنية أي خدمات، فإن السلطة المركزية حرصت على تسويقها مجتمعياً كمنجز لها.

وعلى الرغم من الطابع المركزي في تقديم الخدمات في منطقتي الإدارتين المدنية والذاتية، إلا أن هنالك تفاوت بينهما فيما يتعلق بهامش عمل المؤسسات المحلية، إذ يتسع في منطقة الإدارة الذاتية مقارنة بمناطق الإدارة المدنية ذات الأغلبية العربية. ربما يجد ذلك تفسيره في ضعف هياكل المؤسسات المحلية في مناطق الإدارة المدنية، مع ضعف اهتمام القائمين

على الإدارة الذاتية ببناء هكذا مؤسسات في مناطق لا يحظون فيها بدعم مجتمعي، بخلاف مناطق الإدارة الذاتية حيث قواعدهم الحزبية والمجتمعية. يضاف إلى ذلك ضعف ثقة المجتمعات المحلية في مناطق الإدارة المدنية بهياكل الإدارة الذاتية المركزية، لما يشوبها من محسوبيات وفساد وتحكم بقرارها من قبل كوادر الإدارة الذاتية (الكادرو). نتيجة لذلك شهدت تلك المناطق احتجاجات محلية بشكل متواتر. أما فيما يخص دور المنظمات غير الحكومية فقد اكتسبت تلك المنظمات دوراً خدمياً أساسياً في مناطق الإدارة المدنية، ربما نتيجة لضعف المؤسسات الخدمية المحلية للإدارة الذاتية، وتساهل الأخيرة تجاه عمل المنظمات للتغطية على إهمالها الخدمي لتلك المناطق، حيث تركزت مواردها الخدمية المباشرة على مناطق الإدارة الذاتية حيث التجمع الأكبر للمكون الكوردي.

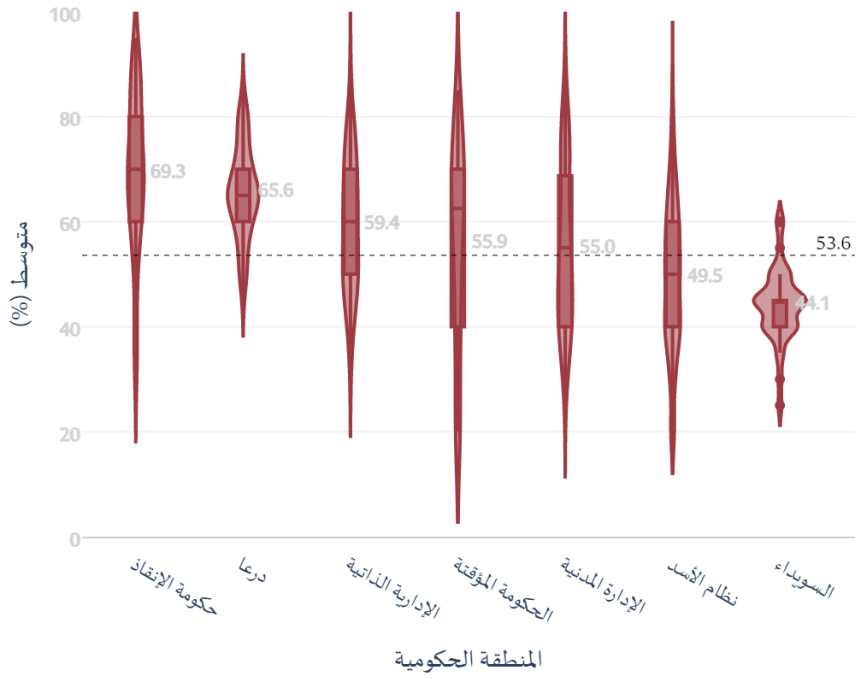
في مناطق حكومة الإنقاذ يبدو أن الدور الأساسي في تقديم الخدمات تركز على عمل المنظمات غير الحكومية. إذ تركت حكومة الإنقاذ لتلك المنظمات هامشاً كبيراً من مساحة العمل المباشرة مع المجتمعات المحلية. بينما ركزت هياكل حكومة الإنقاذ مواردها على الإشراف العام والمراقبة وقطاع البنية التحتية، خاصة وأنها لم تملك القدرة المالية والبشرية لإدارة وتوفير الخدمات الأساسية في جميع القطاعات مما حول مسؤولية توفيرها للمنظمات المدنية. هذا الترابط غير المباشر بين حكومة الإنقاذ والمنظمات غير الحكومية سمح للحكومة بتجيير نتاج عمل تلك المنظمات لتثبيت مصداقيتها واكتساب رضا المجتمعات المحلية عن أدائها رغم أنها ليست مقدمة الخدمة الرئيس. كما أظهرت النتائج دخول القطاع الخاص على مشهد توفير الخدمات وإن كان خجولاً، في توفير بنى تحتية أساسية كالكهرباء والمياه.

كذلك تظهر البيانات أن هنالك مساحات لا بأس بها لعمل المنظمات المحلية في منطقة الحكومة المؤقتة، تلك المساحات التي يوفرها غياب إطار مركزي ملزم وناظم لعمل المنظمات غير الحكومية في منطقة الحكومة المؤقتة من جهة، وحاجة المجالس المحلية هناك إلى خدمات تلك المنظمات من جهة أخرى، في ظل ما تواجهه من ضغوط خدمية وعدم كفاية ما يقدمه الجانب التركي من دعم في ظل تردد المانحين الغربيين من تمويل مشاريع وخدمات في هذه المناطق. وعلى عكس مناطق عمل حكومة الإنقاذ فإن الحكومة المؤقتة لم تستطع تجيير الخدمات لبناء مصداقية لعملها. حيث ترى المجتمعات المحلية أن الدور الأساس في توفير الخدمات يعود للسلطات التركية أو المنظمات غير الحكومية. هذه الأخيرة اكتسبت في المخيال الجمعي لسكان تلك المنطقة دور "القطاع العام".

قدرة السلطات على تقديم الخدمات

يظهر الشكل رقم 10، انطباعات المشاركين في المسح بخصوص قدرة السلطات في المناطق الحوكمية السبع على توفير الخدمات بشكل عام (متوسط خدمات الصحة والتعليم والكهرباء والمياه) من خلال تقييم الانطباع العام على قدرة السلطات المحلية على تقديم الخدمات. هذا المؤشر منفصل عن حالة الخدمات ومرتبط فقط بفهم المجتمع لدور السلطة الحاكمة في توفير تلك الخدمة. سجل المؤشر أعلى نتيجة في منطقة حكومة الإنقاذ 69.3%، تليها درعا بفارق حوالي 4 نقاط مئوية (65.6%)، ثم مناطق الإدارة الذاتية مسجلة 59.4%. في حين كان الفرق طفيفاً بين منطقتي الحكومة المؤقتة والإدارة المدنية. بالمقابل، تراجع الانطباع بقدرة السلطات في منطقة حكومة النظام البائد المركزية على تقديم الخدمات العامة، ليكون دون المتوسط العام بأربع نقاط مئوية (49.5%)، لتأتي السويداء أخيراً وبفارق 25 نقطة مئوية عن حكومة الإنقاذ

المتصدرة (44.1%). بيد أن الصورة تبدو معقدة بعض الشيء من حيث التوزع داخل المنطقة الواحدة. في السويداء ودرعا يبدو الوضع متجانساً إلى حد كبير داخل كل محافظة دون وجود تفاوت كبير بين المدن والبلدات والأرياف. أما في مناطق حكومة الإنقاذ فإن المعدل العالي مرجوعه إلى توافر الخدمات بشكل أكبر بكثير في بعض المناطق عن مناطق أخرى. وكذلك الأمر في مناطق الحكومة المؤقتة. حيث التفاوت الداخلي في أداء الخدمات هو الأكبر في سورية مما يدل على منظومة حوكمية هي الأقل تجانساً فيما يخص تقديم الخدمات. وتتشابه مناطق سيطرة حكومة النظام البائد المركزية ومناطق الإدارة الذاتية والمدنية من حيث التجانس في توزيع الخدمات، حيث تتركز غالباً في التجمعات العمرانية الأكبر وتضعف في الأرياف. ولكنها توفر حداً أكثر تجانساً في توزع الخدمات من مناطق حكومتي الإنقاذ والمؤقتة.

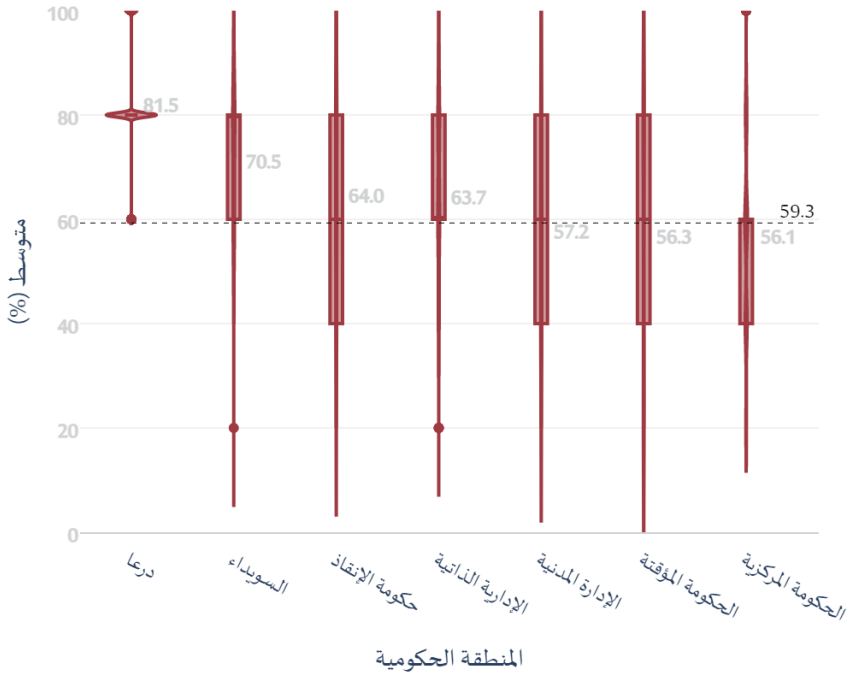


الشكل رقم 10: قدرة السلطات على توفير خدمات الصحة والتعليم والبنية التحتية بشكل عام

تتفاوت منظومات الخدمات بين المدن والأرياف بشكل عام في أغلب المناطق. ولكن الأرياف تجد جزءاً من خدماتها في المدن القريبة. لذا فإن التفاوت الخدمي بين المدن والأرياف يبقى محدوداً. وتظهر النتائج أن المناطق ذات الخدمات الأضعف مثل السويداء وحمص تعكس عدم رضا كبير سواء في مدنها أو أريافها. من طرف أخر فإن التفاوت الخدمي الأكبر هو بين المحافظات أو المناطق المتعددة ضمن مناطق السيطرة الواحدة. وهذه الظاهرة كانت واضحة للغاية ضمن مناطق سيطرة النظام. كما أظهرت نتائج المسح تفاوتاً كبيراً في المستويات الخدمية داخل المدن الكبرى. خاصة في مدن مثل دمشق حلب وحمص وحماة. لم يستطع النظام رغم شمولية منظومته الحوكمية من توفير خدمات إدارة موحدة لمناطقه المختلفة. وبدا واضحاً أن التفاوت وعدم العدالة الكبيرين لعبا دوراً أساسياً في ضعف مرونة المجتمعات المحلية وسرعة انهيار مؤسسات الإدارة فيها تباعاً بعد 29 تشرين الثاني 2024.

وبالنظر إلى التفاصيل القطاعية بحسب كل قطاع خدمي على حدى والبداية بالتعليم: جاءت درعا أولاً من حيث رضا المجتمعات المحلية عن قدرة السلطات فيها على تقديم الخدمات التعليمية (81.5%)، بينما حلت السويداء ثانياً بفارق 11

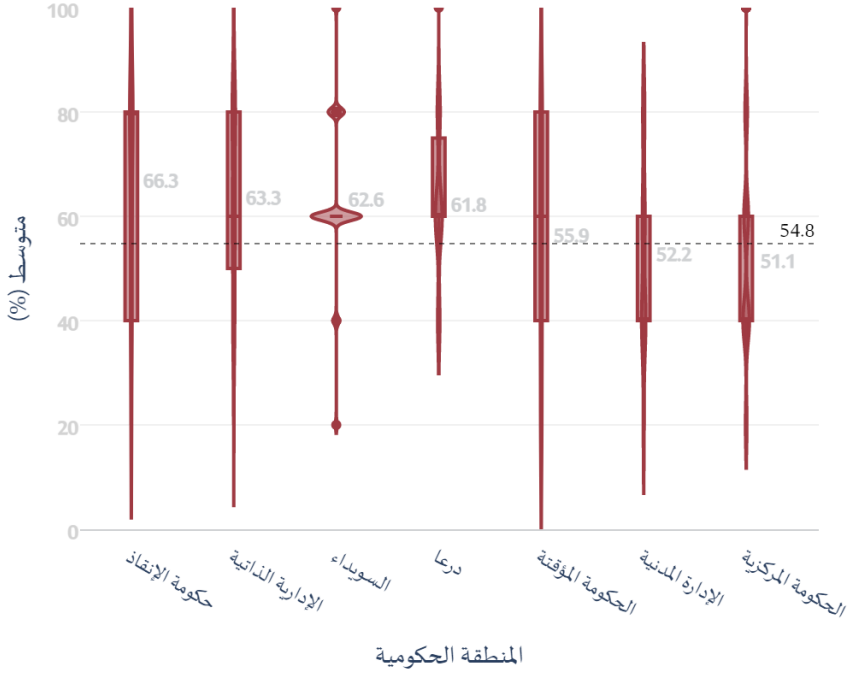
نقطة مئوية عن درعا مع فارق أساسي بأن درعا متجانسة بشكل كبير في أداء الخدمة بينما توجد جيوب واسعة لا تقدم فيا الخدمة بشكل مقبول من السكان في السويداء. كان الفارق طفيفاً بين منطقتي حكومة الإنقاذ والإدارة الذاتية، حيث سجل المؤشر على التوالي 64% و63.7%. مع فارق أن الخدمة في مناطق حكومة الإنقاذ أقل تجانساً بكثير من مناطق الحكومة المؤقتة حيث تقوم السلطات التركية بضبط تقديم الخدمة بالحد الأدنى لكل المنطقة. بينما كان تقييم قدرة السلطات على توفير التعليم في مناطق الإدارة المدنية والمؤقتة وحكومة النظام البائد المركزية متقارباً، ودون المتوسط العام المحدد بـ 59.3% بقليل. وتوفر المنطقتين تجانساً وسطياً متساوياً في قطاع التعليم يركز على التجمعات المدنية أكثر منه على الأرياف. ويأتي الرضا عن خدمة التعليم في باقي مناطق حكومة النظام في المستوى الأدنى وبفارق كبير (56.1%)، علماً أن أغلب المناطق الخاضعة لتلك الحكومة تشتكي من ضعف خدمة التعليم بشكل شبه متساوٍ، مع جيوب محدودة في المدن الكبرى تحظى ببعض القبول عن أداء المؤسسات التعليمية فيها.



الشكل رقم 11: قدرة السلطات على توفير خدمات التعليم

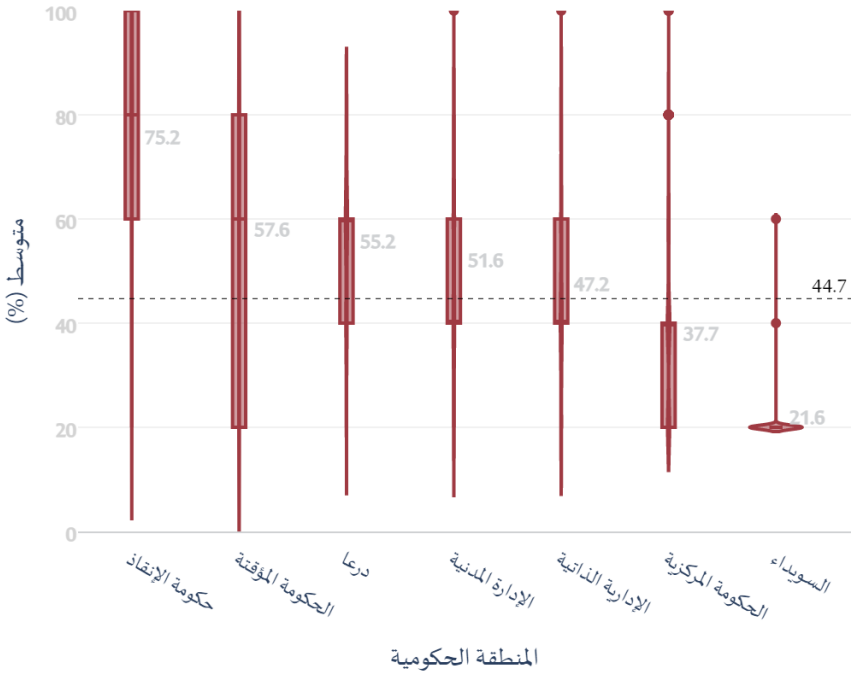
بالانتقال إلى قطاع الصحة، جاءت منطقة حكومة الإنقاذ أولاً من حيث قدرتها على توفير الخدمات الصحية، تلتها السلطات في مناطق الإدارة الذاتية والسويداء ودرعا بفوارق بسيطة وبتقييم تراوح بين حوالي 62% و63.3% على التوالي. علماً بأن السويداء تليها درعا هي الأكثر تجانساً بينهم، أي أن أغلب السكان فيهما يقيّمون عالياً أداء السلطات المحلية في توفير الخدمة، على عكس المنطقتين الأخريين التي تتفاوت مستويات الخدمة فيها إلى كبير مع بقاء المتوسط مرتفع نسبياً. تجاوز تقييم السلطات في منطقة الحكومة المؤقتة المتوسط السوري العام بنقطة مئوية مسجلاً حوالي 56%، في حين كان تقييم قدرة السلطات في منطقتي الإدارة المدنية وحكومة النظام البائد المركزية دون المتوسط العام بقليل، مسجلاً على التوالي 52.2% و51.1%. ولكن تتفاوت مستويات الخدمات في منطقة الحكومة المؤقتة إلى درجة كبيرة مما يدل على ضعف

التنظيم والتنسيق في القطاع من قبل السلطات التركية التي تدعم القطاع والمنظمات غير الحكومية العاملة فيه على عكس قطاع التعليم حيث التجانس أكبر.



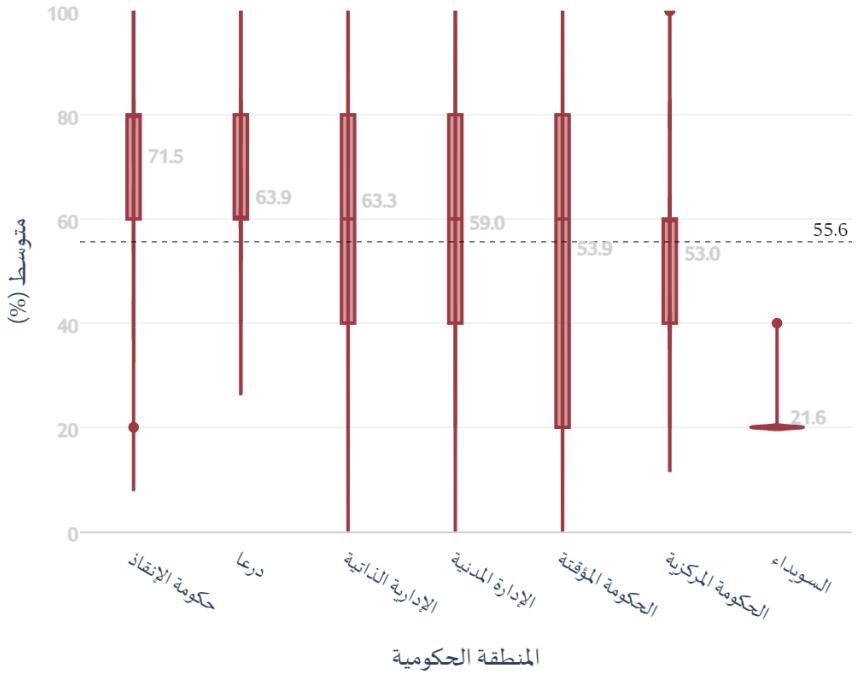
الشكل رقم 12: قدرة السلطات على توفير خدمات الصحة

أما فيما يتعلق بقطاع الكهرباء، تكرر حلول السلطات في منطقة حكومة الإنقاذ أولاً من حيث قدرتها على توفير الكهرباء (75.2%)، وبشكل كبير في أغلب مناطق سيطرتها، تلتها السلطات في منطقة الحكومة المؤقتة بفارق حوالي 18 نقطة مئوية (57.6%) ولكن مع تفاوت كبير في توفر الخدمة مما يدل أيضاً على ضعف في التنسيق. جاءت درعا ثالثاً (55.2%) وتلك القائمة في منطقة الإدارة المدنية رابعاً (51.6%)، ثم السلطات في منطقة الإدارة الذاتية خامساً (47.2%)، علماً أن تقييم قدرة السلطات في المناطق السابقة كانت فوق المتوسط العام ومستوى التجانس في تقديم الخدم شبه موحد مما يدل على أن التقنين وتنظيم توفير الخدمة تتم بشكل متشابه إلى حد ما في تلك المناطق. بالمقابل، جاء تقييم قدرة السلطات في منطقة حكومة النظام البائد المركزية دون المتوسط العام بـ 7 نقاط مئوية (37.7%) حيث تتجانس أغلب المناطق فيها من ناحية عدم رضا السكان عن الخدمة، بينما كان تقييم قدرة السلطات في السويداء الأسوأ مقارنة ببقية مناطق الحوكمة (21.6%). المهم في الأمر هنا النظر إلى كيفية استطاعة درعا الوصول إلى خدمة أكثر قبولاً رغم عدم توفر الخدمة من قبل دمشق وعدم توفر مصادر طاقة أخرى كالمناطق التي خرجت سيطرة دمشق. قد تكمن الإجابة بشكل جزئي في المبادرات المحلية للتحول إلى الطاقة الشمسية والتي بدأت منذ أن كانت المنطقة خارج سيطرة النظام قبل عام 2018. ولكن الموضوع يتطلب المزيد من الدراسة.



الشكل رقم 13: قدرة السلطات على توفير خدمات الكهرباء

أما فيما يتعلق بخدمات المياه، تقدم السلطات في منطقة حكومة الإنقاذ بالمتوسط مستوى عال من مقبولية توفر خدمات المياه (71.5%)، تليها السلطات في منطقة درعا (63.9%). بيد أن توفر خدمة المياه في الأولى تبدو أقل تجانساً بينما في درعا فإن الخدمة تبدو أكثر عدالة في التوزيع إذ تستفيد منها نسبة أكبر من السكان. تلي تلك المنطقتين مناطق الإدارة الذاتية (63.3%) والإدارة المدنية (59.0%) وبفارق بسيط بينهما. ولكن توزيع الخدمة في كلتا المنطقتين غير متجانس إلى درجة كبيرة. مما يعني أن بعض المناطق تنال حظاً أوفر من غيرها وهناك تفاوت كبير في أداء منظومة الخدمة في تلك المنطقتين. في حين كان التقييم متقارباً بين منطقتي الحكومتين المؤقتة (53.9%) وحكومة النظام البائد المركزية (53.0%) ودون المتوسط العام بقليل فيها، مع فارق كبير في عدالة توزيع الموارد. فمناطق الحكومة المؤقتة غير متجانسة وأداء الخدمة فيها لا يخضع لأي اعتبارات حوكمية واضحة بينما في مناطق سيطرة حكومة النظام البائد المركزية فرغم ضعف الخدمة إلا أنه يبدو أن توفر الخدمة أكثر تجانساً وهذا يظهر أن إدارة خدمة المياه تبدو متجانسة أكثر في تلك المناطق. بينما كانت السلطات في السويداء الأسوأ مقارنة بسلطات مناطق الحوكمة الأخرى، من حيث قدرتها على توفير المياه (21.6%). وهذا التقييم لرضا المجتمعات المحلية عن أداء الخدمات يبدو سمة عامة لإحساس سكان تلك المنطقة بعدم الرضا عن الأداء الحكومي بشكل عام.



الشكل رقم 14: قدرة السلطات على توفير خدمات المياه

تبدو السلطات الحاكمة في مناطق حكومة الإنقاذ الأكثر قدرة على اكتساب رضا السكان في توفير الخدمات بشكل عام، بفعل ما توفره المنظمات غير الحكومية المحلية منها والدولية من دعم وخدمات مباشرة، خصوصاً في مجالات الصحة والبنية التحتية. علماً بأن تقديم الخدمات في تلك المنطقة يبدو أكثر تجانساً من المناطق الأخرى، وهذا يعني أن التنظيم العام والتنسيق بين الخدمات في المناطق المختلفة مازال خاصية أساسية لأداء السلطات القائمة هناك. وهي ميزة تجييرها السلطات القائمة في تلك المنطقة لصالح تثبيت مصداقيتها كمقدم للخدمات رغم أنها لا تقدم الخدمة مباشرة. بالمقابل، تعاني مناطق الحكومة المؤقتة من ضعف قدرة السلطات فيها على توفير الخدمات عموماً باستثناء خدمات الكهرباء، والتي تتقدم فيها إلى واحد من أفضل مؤشراتها بفضل تأمينها من الجانب التركي عبر شركات خاصة. ولكن المنطقة تعاني أيضاً تفاوتاً كبيراً في مستويات الخدمة بين المناطق المختلفة. وبالتالي فحتى عندما تتوفر بعض الخدمات بشكل مقبول فإنها لا تتوفر بشكل عادل. ويبدو ضعف التنسيق والتنظيم العام بشكل واضح في تلك المناطق.

بينما تبدو السلطات الحاكمة في مناطق سيطرة حكومة النظام البائد المركزية الأسوأ في كسب رضا السكان عن توفير الخدمات خاصة في السويداء، وإن كانت الخدمات التعليمية والصحية فيها أفضل نسبياً من باقي مناطق سيطرة النظام. بيد أن تقديم الخدمات يبدو متجانساً أكثر بما يعني تنسيقاً أكبر في توزيع الخدمات على المناطق المتفرقة، باستثناء السويداء. وتظهر درعا كحالة استثنائية بين مناطق سيطرة حكومة النظام البائد المركزية مما يعطي مؤشراً واضحاً على اتباع منظومة حوكمة خدمية فيها تختلف جذرياً عن باقي مناطق سيطرة حكومة النظام البائد المركزية، خاصة في قطاع التعليم. ويمكن تفسير ارتفاع قدرة السلطات في درعا على توفير الخدمات بعدة عوامل من أبرزها: 1) الانخفاض النسبي في حجم الأضرار التي طالت قطاعات خدمية كالبنية التحتية والتعليم خلال الصراع، 2) استفادتها من الدعم الذي حظيت به من قبل المانحين حتى عام 2018 لإنعاش هذه القطاعات، 3) مستوى الحريات النسبي في درعا وامتلاك

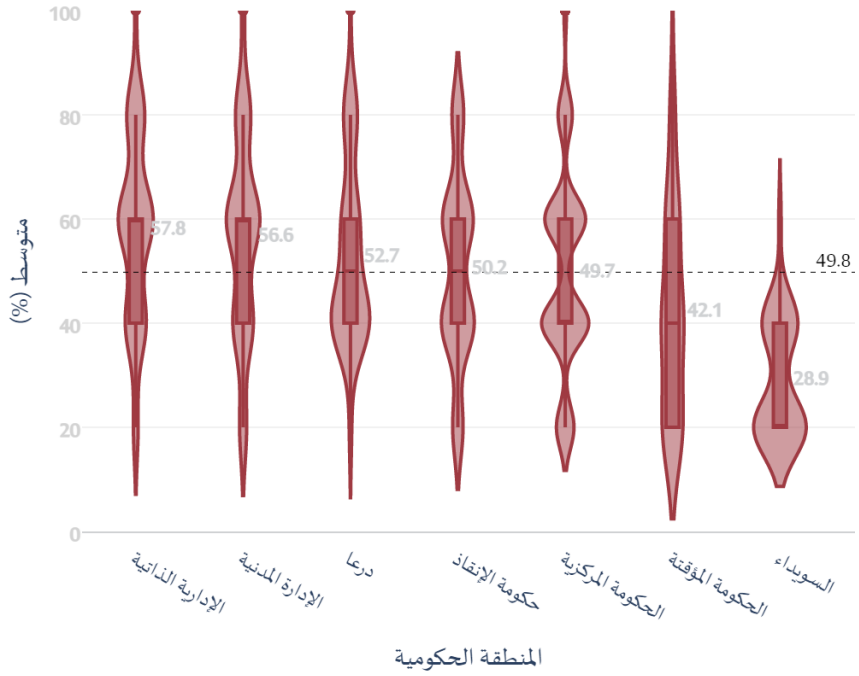
مجتمعاتها المحلية أدوات ضغط على السلطات الحاكمة واحساس مجتمعية بالمبادرة الذاتية لترميم النواقص في منظومة الخدمة المحلية، إضافة إلى وفرة المياه النسبية والمواد الغذائية، وانتشار الطاقة الشمسية التي نصبت خلال الفترة بين 2012 و 2018. كان ذلك بجانب منه بفعل اتفاق الجنوب عام 2018، و4) وبقاء أجزاء من أدوات الحوكمة التي طورتها المعارضة خلال فترة حكمها لمناطق من المحافظة.

يظهر التباين في مناطق شمال شرق سورية بخصوص قدرة السلطات الحاكمة على توفير الخدمات، مع أفضلية واضحة للسلطات الحاكمة في الإدارة الذاتية، وخصوصاً على مستوى خدمات التعليم والصحة والمياه، مع حالة استثنائية تظهر فيها مؤشرات قطاع الكهرباء في مناطق الإدارة المدنية أفضل من نظيراتها في الإدارة الذاتية. قد يفسر ذلك باهتمام سلطات الإدارة الذاتية أكثر بالخدمات في مناطق قواعدها المجتمعية، مقارنة بمناطق الإدارة المدنية ذات الغالبية العربية التي تشهد إهمالاً خدمياً يدفع سكانها للاحتجاج بشكل متكرر، كذلك تمتع السلطات بمناطق الإدارة الذاتية باستقرار إداري وموارد تزيد من قدرتها على توفير الخدمات. ولكن يبدو واضحاً أيضاً تفاوت أداء الخدمات حتى في المنطقة الواحدة. مما يعني أن التنسيق العام الذي أوجدته حالة اللامركزية في الإشراف على الخدمات العامة لم تستطع أن تسد الاحتياجات الخدمية بطريقة عادلة.

قدرة السلطات على تفهم مشاكل المجتمع واحتياجاته

يبين الشكل رقم 15، مستوى تفهم السلطات الحاكمة لاحتياجات ومشاكل المجتمع في منظومات الحوكمة السبع. تقارب المؤشر في مناطق حكومتي النظام والإنقاذ بحوالي (50%)، ليرتفع المؤشر في درعا مسجلاً حوالي (53%)، بينما تقدمت السلطات في الإدارة الذاتية عن نظيرتها في الإدارة المدنية بفارق بسيط قدره 1.2 نقطة مئوية . بالمقابل كان هنالك تراجعاً في مؤشر قدرة السلطات على تفهم مشاكل واحتياجات المجتمع في منطقة الحكومة المؤقتة مسجلاً انخفاضاً بحوالي 8 نقاط مئوية عن المتوسط العام المحدد بحوالي (50%)، لتمثل السويداء الحالة الأسوأ لهذا المؤشر على مستوى مناطق الحوكمة بحوالي (29%)، وبفارق 29 نقطة مئوية عن الإدارة الذاتية.

هذا المؤشر يوفر قراءة أوضح من سابقيه لجهة تفاوت قبول المجتمعات المحلية للسلطات الحاكمة وقناعتها بأن هذه السلطات تتفهم مشاكل المجتمع واحتياجاته. ففي مناطق الإدارة الذاتية والمدنية يبدوا أن هناك نمطاً متجانساً نسبياً لكون الشرائح الأكبر من السكان تعتقد أن الإدارة أكثر تفهماً لاحتياجاتها. بينما في درعا ورغم ارتفاع المتوسط للمؤشر نسبياً بالمقارنة مع باقي مناطق سيطرة حكومة النظام البائد المركزية فإن الكتلة الغالبة من السكان ترى أن السلطات الحاكمة أقل تفهماً لاحتياجاتها مقابل تقييم عال جداً لعدد أقل من السكان مما يرفع المتوسط دون أن يكون أغلب السكان راضين بشكل كبير. وهذا هو الحال أيضاً في مناطق سيطرة الحكومة المؤقتة والسويداء. وتقدم مناطق سيطرة حكومة الإنقاذ ومناطق سيطرة حكومة النظام البائد المركزية نمطاً خاصاً. إذ يبدو الرضا عن تفهم السلطات لاحتياجات المجتمع مقسوماً إلى كتل مختلفة بعضها دون أن تكون هناك استمرارية للمؤشر بين المناطق. مما يعني قدرة هاتين السلطتين على استقطاب رضا السكان مرتبط بآليات مختلفة بالكامل بين المناطق والفئات المجتمعية فيها وهذا قد يولد منظومات ولاء ومحسوبية مجتمعية مغايرة تماماً في كل منطقة.



الشكل 15: قدرة السلطات على تفهم احتياجات ومشاكل المجتمع في مناطق الحوكمة السبع

حلت سلطات الإدارة الذاتية ذات الكثافة الكوردية العالية في المقدمة فيما يتعلق بتفهم احتياجات المجتمع ومشاكله، لأسباب ربما تكون مرتبطة بهوية السلطات الحاكمة، ونظرة المجتمعات لها بأنها جزءاً منها ومؤهلة لتمثيلها، وبالتالي قريبة بما يكفي لتفهم احتياجات المجتمع. بالمقابل، كانت السويداء الأسوأ بهذا المؤشر، ليفسر ذلك بجانب الاحتجاجات التي تشهدها منذ صيف عام 2023، مع عجز مؤسسات النظام عن إيجاد حلول لمشاكل المجتمع في السويداء وتفهم مطالبه، والتردي الكبير في حالة الخدمات فيها.

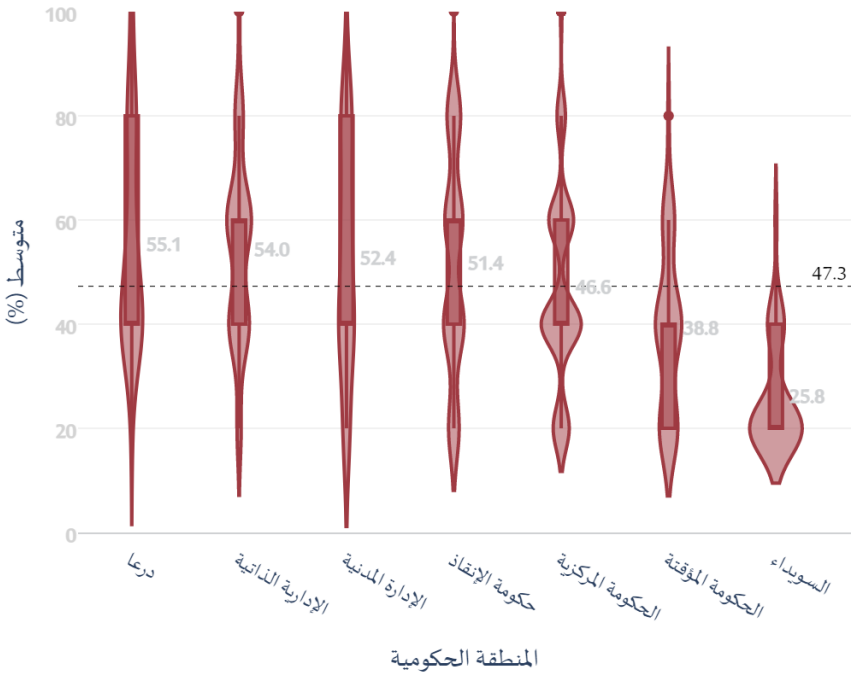
عدالة السلطات في توزيع الموارد والخدمات

بينت المؤشرات السابقة تفاوتات كبيرة في أداء السلطات الحاكمة ضمن المنطقة الواحدة ورضا الناس عنها. ولكن التفاوت لم يعكس بالضرورة وعي مجتمعي بعدم العدالة في التوزيع. يمثل مؤشر العدالة في توزيع الموارد (الشكل رقم 16) وعي المجتمع للتفاوت الحاصل في تقديم الخدمات وطريقة فهمه للتفاوت القائم في توفير الخدمات في كل منطقة. كانت درعا الأكثر رضاً عن عدالة التوزيع عند مستوى بلغ 55%، تلتها وبفارق بسيط منطقة الإدارة الذاتية. أيضاً، كان الفارق بسيطاً بين منطقتي الإدارة المدنية وحكومة الإنقاذ، حيث سجل المؤشر 52.4% و51.4% على التوالي. بالمقابل، تراجع المؤشر دون المتوسط العام بقليل في باقي مناطق سيطرة النظام (عدا درعا والسويداء) مسجلاً 46.6%، بينما كان المؤشر دون المتوسط العام بحوالي 9 نقاط مئوية في منطقة الحكومة المؤقتة، ليكون ملفتاً للانتباه التراجع الكبير لهذا المؤشر في السويداء، لتمثل الحالة الأسوأ على مستوى مناطق الحوكمة عند 26%، وبفارق 29 نقطة مئوية عن درعا.

يمكن تفسير الانطباع العام في درعا بعدالة توزيع الموارد فيها إلى عوامل عدة؛ أولاً، بكونها محافظة غنية بالموارد، مما يقلل اعتمادها على الموارد القليلة القادمة من السلطات المحلية والمركزية. ثانياً، نسبة الاغتراب بين أهالي درعا عالية قبل الأزمة،

وبعدها، وتشكل حالة تكافل عالية، تخفف من الاعتماد على الموارد التي توفرها المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية وغير الحكومية. أما السويداء، فهي الأقل رضاً، لأسباب عديدة أهمها؛ 1) ضعف موارد المحافظة الذاتية وعدم كفايتها، 2) التلاعب بتوزيع الموارد الشحيحة تبعاً لاعتبارات المحسوبية والفساد، وعلى الرغم من أن نسبة كبيرة من أهلها مغتربون في الخارج، تبقى شبه معتمدة على مؤسسات الدولة وما توفره من خدمات أساسية. أما مناطق الإدارة الذاتية، فهي الأخرى تمتلك موارد زراعية ومائية ناهيك عن الموارد النفطية، توفر لها ريعاً كبيراً تستخدمه في استمالة عدد كبير من السكان، عبر توظيفهم في المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية التي تديرها، سواء المدنية منها أو العسكرية.

بشكل عام تتفاوت آراء المجتمعات المحلية إلى درجة كبيرة ضمن المنطقة الواحدة في جميع المناطق. وهي بالغالب تعكس نتائج الانطباع العام عن أداء الخدمات. فدرعا التي لم يكن مستوى الخدمات العام فيها هو الأعلى بالمطلق، كان مؤشر الرضا عن الخدمات هو الأكثر تجانساً وانعكس ذلك على قناعة الناس بأن هناك عدالة في التوزيع. وتتبع باقي المناطق ذات المنطق فحيث يوجد توزيع متجانس للخدمات يوجد بشكل عام علاقة متناسبة من الرضا عن العدالة في التوزيع. وفي الغالب تعكس هذه الظاهرة مقارنات محلية ضمن المنطقة الواحدة، باستثناء السويداء التي كانت مستويات الخدمة فيها متجانسة، ولكنها سيئة مما انعكس على قناعة لدى السكان بأن هناك غبن في التوزيع ربما مرده إلى مقارنة السويداء مع مناطق أخرى من مناطق سيطرة النظام، أو هو ناتج عن قناعة صارت ربما راسخة على مستوى جميع المؤشرات بأن حكومة النظام البائد المركزية لا تقدم ما فيه الكفاية من الخدمات ولا توفر حداً أساسياً من العدل، وهو مؤشر عدم رضا كبير.



الشكل رقم 16: مستوى العدالة في توزيع الموارد بين مناطق الحوكمة السبع

خلاصات وتوصيات

تبدو المركزية السمة العامة في تقديم الخدمات، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المجتمعات المحلية لا تميز بين الجهة التي تقدم الخدمة بشكل مباشر عن السلطة الحاكمة في مناطقها. لا تترك مركزية السلطات الحاكمة هوامش كافية للمؤسسات المحلية لتقديم الخدمات، بما في ذلك مناطق الحكومة المؤقتة حيث تتولى المجالس المحلية تلك الوظيفة، إذ أنها مقيدة بتوجيهات مركزية غير رسمية مصدرها الولايات التركية المسؤولة عنها. لما سبق تداعيات سلبية على عملية التعافي المبكر المزمع إطلاقها بإدارة أممية، فتجاوز المؤسسات المحلية وهي الأقرب لمجتمعاتها، مع احتمالية عالية لتوظيف السلطات الحاكمة المركزية لهذه المشاريع في سبيل تعزيز قدراتها وهياكلها، كذلك شرعيتها وصورتها أمام المجتمعات المحلية التي تحكمها، من شأنه أن يرسخ حالة الانقسام في سورية، وأن يقوض المنافع المتوخاة من مشاريع التعافي المبكر.

تقدم درعا حالة جديرة بالاهتمام لنتائجها مقارنة ببقية مناطق الحوكمة، سواء على صعيد قدرة السلطات الحاكمة فيها على تقديم الخدمات الأساسية، أو فيما يتعلق بحالة الخدمات الأساسية فيها. هذه النتائج كانت مدفوعة بجانب منها بالموارد المالية التي تقدمها لجان العمل الشعبي بما يتوافر لها من تبرعات أبناء درعا المغتربين والمقتدرين محلياً، وتوظيف تلك الموارد لتنفيذ مشاريع وتقديم خدمات أساسية تبعاً لأولويات المجتمعات المحلية وبالتعاون مع مؤسسات الدولة الخدمية. يلقي ذلك الضوء على ضرورة توظيف الموارد المالية للمغتربين السوريين لإنعاش المجتمعات المحلية من خلال دمجها بمشاريع التعافي المبكر، وما يتطلبه ذلك من تقديم تسهيلات من قبل السلطات الحاكمة لهذه المبادرات المحلية، وإعادة النظر في العقوبات التي تقيد التحويلات المالية المخصصة لهذه الأغراض. كذلك كان لبقاء أجزاء من أدوات الحوكمة التي طورتها المعارضة خلال فترة سيطرتها على مناطق من المحافظة، أثر في تحسين حالة الخدمات، لتكون هذه الهياكل في عموم سورية فرصة في حال توظيفها بالطريقة الصح.

يتضح من نتائج حالة الخدمات بشكل عام أن خدمات الغذاء هي الأفضل بمتوسط وقدره حوالي 65%، يليها التعليم بـ 59%، في حين أن خدمات البنية التحتية هي الأسوأ بمتوسط قدره 53%. كذلك بالعموم كان مؤشر توافر الخدمات هو الأفضل قياساً بمؤشري جودة وتكلفة الخدمات، لتظل التكلفة هي الأسوأ في جميع الخدمات وبالتحديد في قطاع الصحة بمتوسط عام قدره 45%. تعطي هذه النتائج مؤشرات عامة من المهم لحظها عن التخطيط لمشاريع التعافي المبكر، سواء على الصعيد الوطني أو على صعيد كل منطقة حوكمة. تقدم نتائج مسح الخدمات دروس مستفادة من حيث الواقع، وما يتوجب العمل عليه مستقبلاً في سياق عملية التعافي المبكر، وفيما يلي أهم الدروس والتوصيات:

- لا تبدو مؤسسات الدولة المركزية (بغض النظر عمن يديرها اليوم) قادرة على إدارة وتنسيق الخدمات بشكل متوازن وشامل لجميع المناطق السورية خاصة وأن المناطق المختلفة أوجدت منظومات خدمية وإدارية مختلفة، هذا الأمر سيتطلب التفكير بعمليات التعافي والإعمار لتوفير الخدمات بشكل عملي. سيكون من الضروري التفكير بالتحول التدريجي من الإطار المركزي المباشر في إدارة وتوفير الخدمات. حيث سيتحتم على المؤسسات المركزية العمل على مستوى التخطيط ووضع المعايير ومراقبة تنفيذها بينما سيكون هناك دور أساسي لامركزي على مستوى التنفيذ،

والعمل على إعادة دمج مناطق النفوذ ضمن منظومات خدمية موحدة على المدى البعيد؛ مع القبول أن هناك مرحلة انتقالية يبقى فيها دور المجتمع المدني أساسي لحين استعادة مؤسسات الدولة قدرتها على توفير الخدمات بشكل جيد وعادل في جميع المناطق.

- على الرغم من أن حالة الخدمات في درعا هي الأفضل عموماً على صعيد مناطق الحوكمة، إلا أن ذلك لم يكن كافياً لدفع اللاجئين من أهاليها سيما المتواجدين في الأردن للعودة. يدحض ما سبق الطروحات المتداولة من قبل أطراف عديدة بأن توفير الخدمات الأساسية من شأنه دفع اللاجئين للعودة إلى مناطقهم، في حين يتضح بأن الخدمات مع تجاهل الشروط السياسية والأمنية، لن تكون محفزاً قوياً لعودة اللاجئين إلى مناطقهم بشكل طوعي.

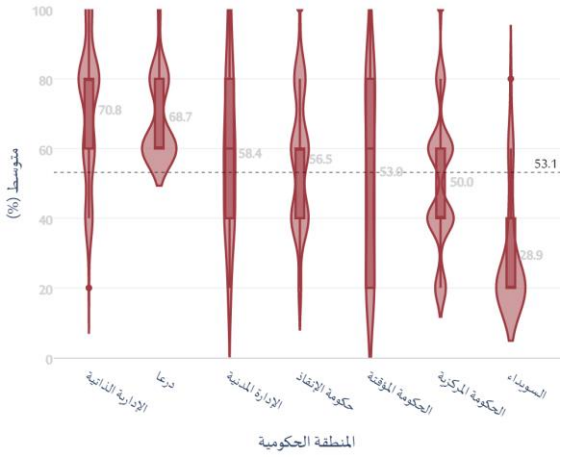
- لا توفر نتائج وفرة الغذاء دعماً لرواية بأن سورية على شفا مجاعة، فالمشكلة كما اتضح ليست في وفرة الغذاء بقدر ما هي في تكلفة الحصول عليه، وهذا أمر يجب أخذه بعين الاعتبار في مشاريع التعافي المبكر لناحية خلق فرص عمل للسكان المحليين وتقليل كلفة مدخلات إنتاج الغذاء والخدمات بشكل عام، كذلك بالنسبة للسلطات الحاكمة لجهة إعادة النظر بالسياسات والإجراءات التي تؤثر على دخل السكان ونشاطهم الاقتصادي. علماً بأن المرحلة الانتقالية ستشهد زيادة متسارعة في التضخم نتيجة ضخ كتل مالية كبيرة نسبياً في اقتصاد تقلص خلال سنوات النزاع للحد الأدنى. بالمقابل لن تتولد فرص العمل بالسرعة الكافية لتجنيب السكان خطر المجاعة نتيجة العجز في تحمل تكاليف الغذاء وإن توفر الغذاء في الأسواق.

- تظهر نتائج البنية التحتية بأنها الأسوأ من حيث مؤشرات الوفرة والتكلفة والجودة، بما يعطي أهمية للتركيز على هذه المشاريع ضمن عملية التعافي المبكر وإعادة الإعمار، مع التركيز على المشاريع ذات البعد الوطني في قطاع الخدمات الأساسية، كذلك مشاريع الخدمات المشتركة ما بين مناطق النفوذ، فمثل هكذا مشاريع إذا ما أديرت بطريقة صحيحة تشكل رافعة لدمج مناطق النفوذ على المدى البعيد. علماً أن قطاع البنية التحتية هو الأكثر ترابطاً مع الخدمات الأخرى. وتوفير البنى التحتية وخاصة الكهرباء سيكون له أثر مباشر لتحسين باقي الخدمات.

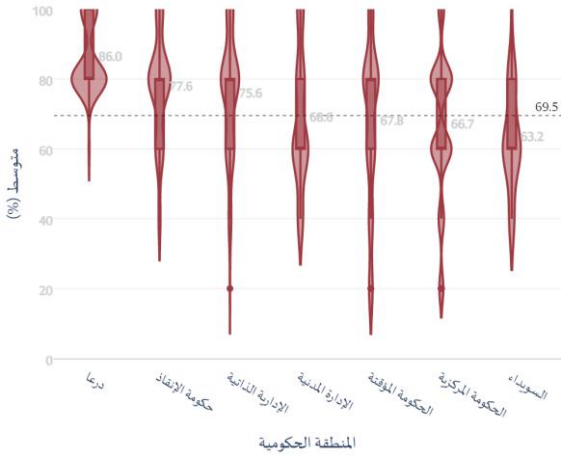
- قد يكون خيار تحويل جزء من الخدمات لإدارة المنظمات غير الحكومية وخصخصة بعض الخدمات المحلية أثر على تأمين الخدمات وتحسين جودتها وخاصة في المرحلة القصيرة والمتوسطة، ويمكن أن يبنى على ذلك لتحول تدريجي مدروس وتشاركي مع المجتمعات المحلية ضمن إطار من اللامركزية في إدارة الخدمات. ولكن هذا الموضوع يجب أن لا يلغي مسؤولية المؤسسات العامة عن توفير الخدمات لأنها الجهات الوحيدة القادرة على التنسيق لضمان عدالة التوزيع.

الملحق: تفاصيل الخدمات الأساسية في مناطق الحوكمة تبعاً لمؤشرات الجودة، الوفرة، والتكلفة

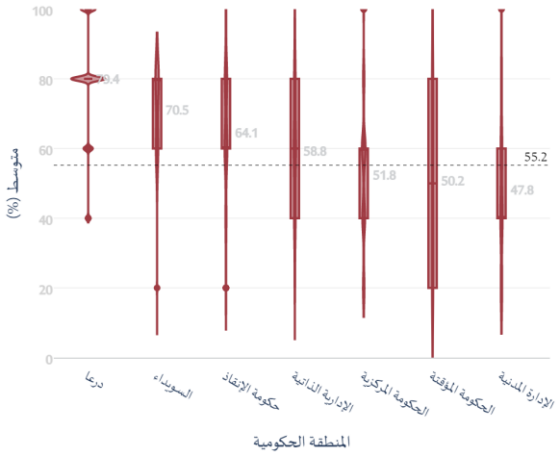
فيما يتعلق بحالة قطاع التعليم من حيث مؤشرات التوافر والكلفة والجودة تبعاً لمناطق الحوكمة السبع. حلت درعا أولاً من ناحية توافر التعليم وبفارق حوالي 17 نقطة مئوية عن المتوسط العام، في حين حلت حكومة الإنقاذ ثانياً بفارق 2 نقطة مئوية عن الإدارة الذاتية التي حلت ثالثاً. في حين تجاوز مؤشر توافر التعليم في مناطق الإدارة الذاتية المتوسط العام، لم ينسحب ذلك على مناطق الإدارة المدنية التي كانت دون المتوسط بقليل، ومن خلفها جاءت الحكومتين المؤقتة والمركزية، وأخيراً حلت السويداء بفارق 23 نقطة مئوية عن درعا. واصلت درعا تصدرها مناطق الحوكمة فيما يتعلق بجودة التعليم، في حين كان ملفتاً للانتباه حلول السويداء ثانياً ومن خلفهما حكومة الإنقاذ، أما الإدارة الذاتية فحلت رابعاً، ليكون مؤشر جودة التعليم في المناطق الحوكمية الأربعة فوق المتوسط العام بفارق أدناه حوالي 4 نقاط مئوية وأعلاه 24 نقطة مئوية . بالمقابل، كان مؤشر جودة التعليم دون المتوسط لدى الحكومة المركزية بحوالي 3.4 نقطة مئوية ، ليتسع الفارق إلى حوالي 5 نقاط مئوية لدى الحكومة المؤقتة، وأكثر من 7 نقاط مئوية في الإدارة المدنية. أما كلفة التعليم، تراجعت درعا للمرتبة الثانية لصالح الإدارة الذاتية، ولم يسجل تراجع المؤشر دون المتوسط العام إلا في مناطق الحكومة المركزية بفارق 3 نقاط مئوية ، كذلك الأمر في السويداء والتي تخلفت بـ 24 نقطة مئوية عن المتوسط العام.



كلفة التعليم



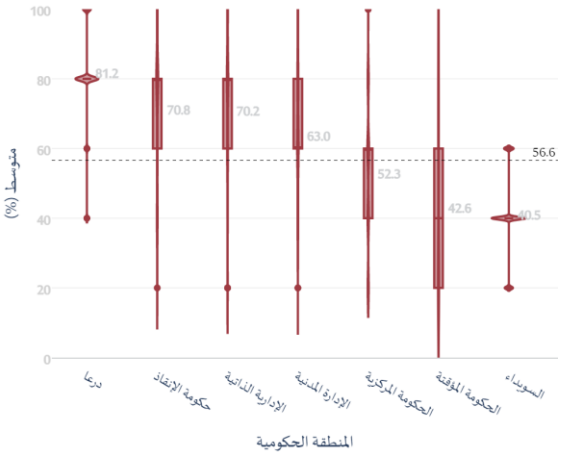
توافر التعليم



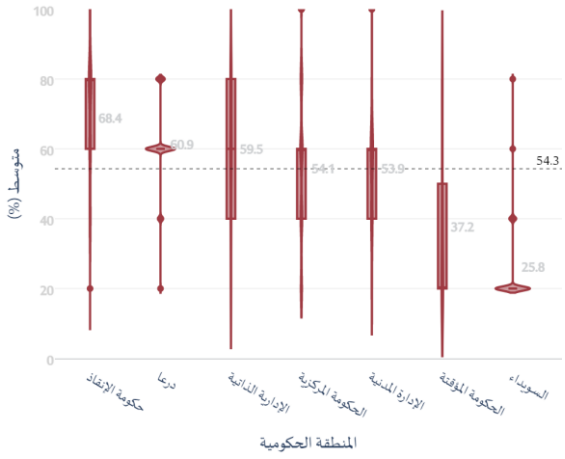
جودة التعليم

الشكل رقم 17: حالة قطاع التعليم من حيث مؤشرات الجودة والكلفة والوفرة في المناطق الحوكمية السبع

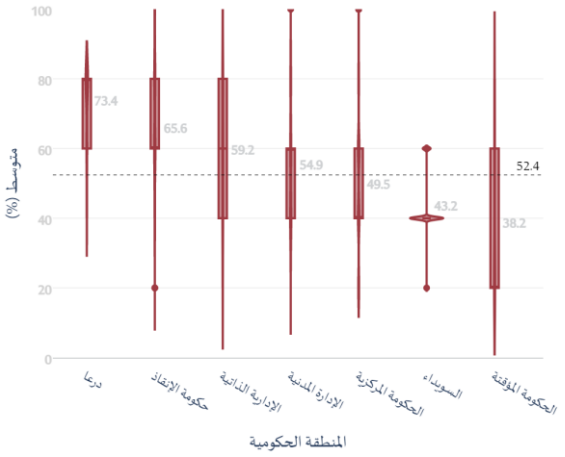
بالانتقال إلى حالة قطاع المواصلات على مستوى مناطق الحوكمة السبع تبعاً لمؤشرات التوافر والكلفة والجودة. حلت درعا أولاً من ناحية توافر المواصلات وبفارق حوالي 25 نقطة مئوية عن المتوسط العام، في حين حلت حكومة الإنقاذ ثانياً بفارق بسيط عن الإدارة الذاتية التي حلت ثالثاً، لتعقبها الإدارة المدنية رابعاً. بالمقابل، كان المؤشر دون المتوسط لدى الحكومة المركزية بحوالي 4.3 نقطة مئوية ، ليتسع الفارق إلى حوالي 14 نقطة مئوية لدى الحكومة المؤقتة، بينما حلت السويداء أخيراً بفارق حوالي 41 نقطة مئوية عن المتصدر درعا. جاءت نتائج مؤشر جودة المواصلات العامة متطابقة مع نتائج مؤشر التوافر على صعيد المراكز الخمسة الأولى، وفي حين حلت السويداء أخيراً في مؤشر توافر المواصلات العامة، لم ينسحب ذلك على مؤشر الجودة، حيث تخلت عن هذا المركز للحكومة المؤقتة. أما بخصوص مؤشر القدرة على سداد تكلفة المواصلات العامة، تقدمت حكومة الإنقاذ على درعا التي حلت ثانياً، لتكون نتائج المؤشر فوق المتوسط العام أو قريبة منه في مناطق الإدارة الذاتية والحكومة المركزية والإدارة المدنية، لكن ذلك لم يكن الحال في في مناطق الحكومة المؤقتة والسويداء، التي حلت أخيراً بفارق حوالي 43 نقطة مئوية عن مناطق حكومة الإنقاذ.



توافر المواصلات العامة



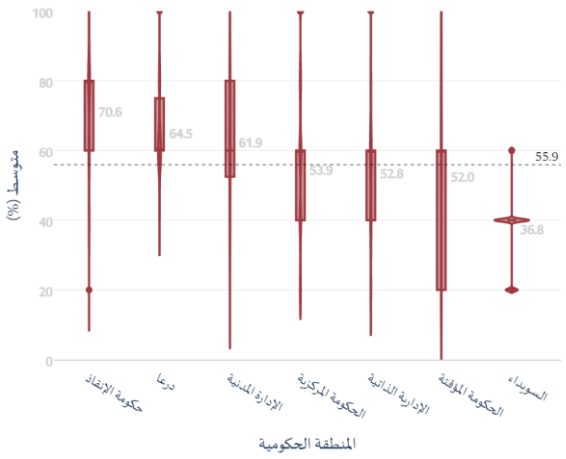
كلفة المواصلات العامة



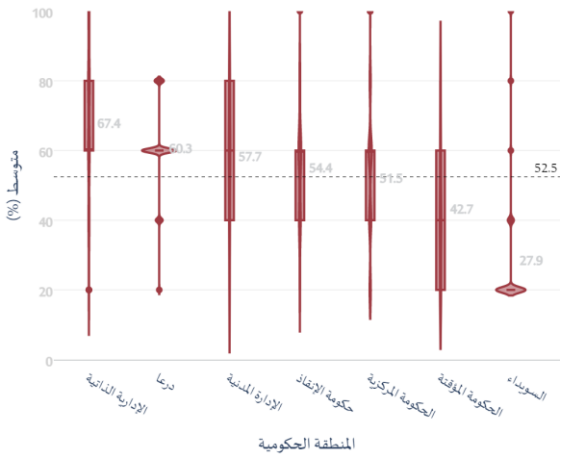
جودة المواصلات العامة

الشكل رقم 18: حالة قطاع المواصلات من حيث مؤشرات الجودة والكلفة والوفرة في المناطق الحوكمية السبع

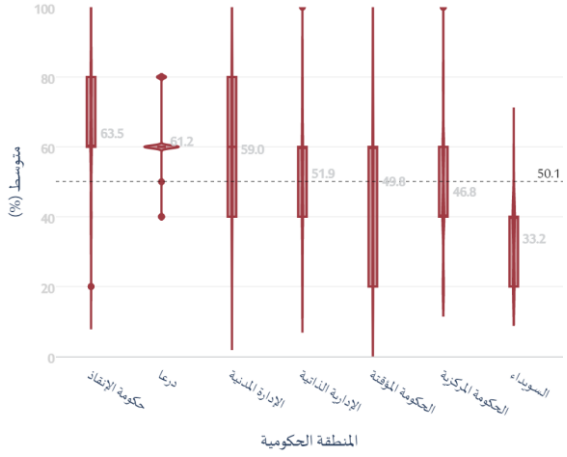
أما فيما يتعلق بحالة قطاع البنية التحتية على مستوى مناطق الحوكمة السبع تبعاً لمؤشرات التوافر والكلفة والجودة. جاءت منطقة حكومة الإنقاذ أولاً من ناحية توافر خدمات البنية التحتية فيها، متقدمة بـ 6 نقاط مئوية على درعا التي حلت ثانياً، ومن خلفهما الإدارة المدنية ثالثاً. جاءت نتائج المؤشر متقاربة بين مناطق الحكومة المركزية والإدارة الذاتية والحكومة المؤقتة، وإن كانت جميعها دون المتوسط العام بفارق تراوح بين 2 -4 نقاط مئوية . أما السويداء فحلت أخيراً بفارق حوالي 34 نقطة مئوية عن مناطق حكومة الإنقاذ. جاءت نتائج مؤشر جودة البنية التحتية متطابقة مع نتائج مؤشر التوافر على صعيد المراكز الثلاث الأولى، لتتقدم الإدارة الذاتية للمرتبة الرابعة من حيث جودة البنية التحتية، بفارق 2 نقطة مئوية عن الحكومة المؤقتة التي حلت خامساً، ليكون المركز السادس من نصيب مناطق الحكومة المركزية، وأخيراً السويداء بفارق 30 نقطة مئوية عن مناطق حكومة الإنقاذ. أما مؤشر القدرة على سداد تكلفة خدمات البنية التحتية، حلت الإدارة الذاتية أولاً وبفارق 7 نقاط مئوية عن درعا، التي حافظت على مركزها الثاني على صعيد مؤشرات الجودة والتوافر والكلفة. كان المركز الثالث من نصيب مناطق الإدارة المدنية ومن خلفها مناطق حكومة الإنقاذ. تشترك هذه المناطق الحوكمية الأربعة بأن مؤشر القدرة على سداد تكلفة خدمات البنية التحتية لديها فوق المتوسط العام بفارق يتراوح بين 2-15 نقطة مئوية . بالمقابل، كان المؤشر دون المتوسط بقليل في مناطق الحكومة المركزية، ليتسع الفارق إلى حوالي 10 نقاط مئوية في مناطق الحكومة المؤقتة، وأخيراً السويداء بفارق حوالي 40 نقطة مئوية عن مناطق الإدارة الذاتية.



توافر البنى التحتية



كلفة البنى التحتية

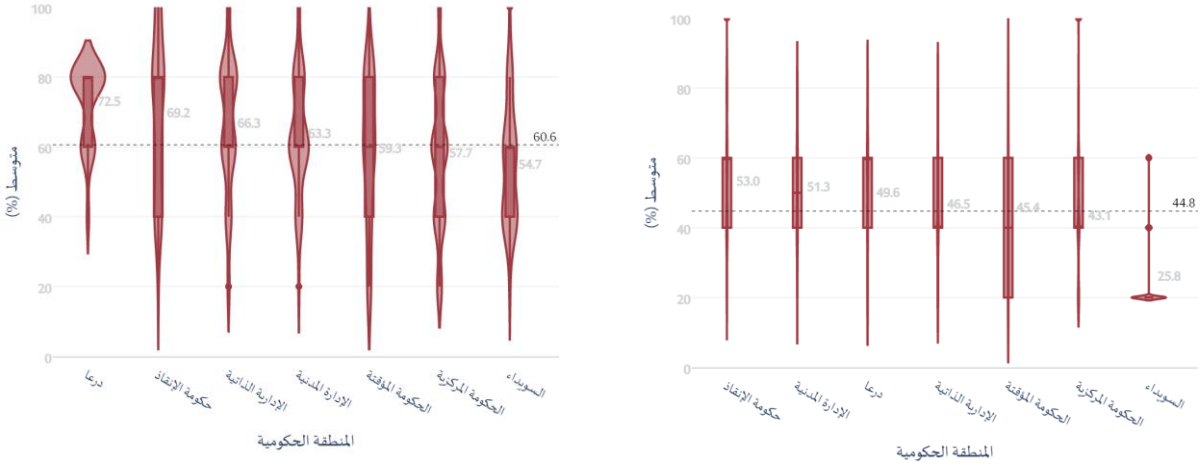


جودة البنى التحتية

الشكل رقم 19: حالة قطاع البنية التحتية من حيث مؤشرات الجودة والكلفة والوفرة في المناطق الحوكمية السبع

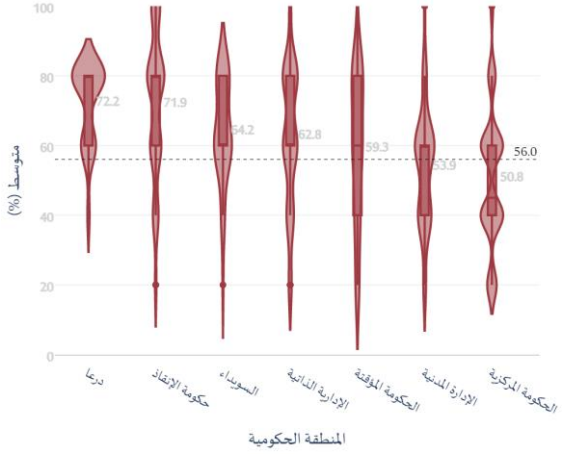
بخصوص حالة قطاع الصحة على مستوى مناطق الحوكمة السبع تبعاً لمؤشرات التوافر والكلفة والجودة. جاءت درعا أولاً من ناحية توافر الخدمات الصحية فيها، متقدمة بـ 3.3 نقطة مئوية عن مناطق حكومة الإنقاذ التي حلت ثانياً، ومن خلفهما مناطق الإدارة الذاتية ثالثاً والإدارة المدنية رابعاً. كان مؤشر توافر الخدمات الصحية قريباً من المتوسط العام في مناطق الحكومة المؤقتة، ورغم أنه كان دون ذلك في مناطق الحكومة المركزية والسويداء، إلا أن الفارق لم يكن كبيراً. جاءت نتائج مؤشر جودة الخدمات الصحية متطابقة مع نتائج مؤشر التوافر على صعيد المركزين الأول والثاني، في حين كان لافتاً حلول السويداء بالمرتبة الثالثة وبفارق قدره 1.4 نقطة مئوية عن الإدارة الذاتية التي حلت رابعاً. تجاوز مؤشر جودة الخدمات الصحية في مناطق الحكومة المؤقتة المتوسط العام بـ 3.3 نقطة مئوية ، ليسجل المؤشر انخفاضاً دون المتوسط العام بـ 2.1 نقطة مئوية في مناطق الإدارة المدنية، ويتسع الفارق إلى 5.2 نقطة مئوية في مناطق الحكومة المركزية التي حلت أخيراً من حيث جودة الخدمات الصحية. أما القدرة على سداد تكلفة الخدمات الصحية، حلت حكومة الإنقاذ أولاً متجاوز

بذلك كلاً من الإدارة المدنية ودرعا اللتان حلتا بالمرتبتين الثانية والثالثة على التوالي، لتكون النتائج قريبة بين مناطق الإدارة الذاتية والحكومة المؤقتة. بينما اتجه المؤشر دون المتوسط العام بحوالي 2 نقطة مئوية في مناطق الحكومة المركزية، وبدون تغير يذكر، حلت السويداء أخيراً بفارق 27 نقطة مئوية عن مناطق حكومة الإنقاذ.



كلفة الخدمات الصحية

توافر الخدمات الصحية

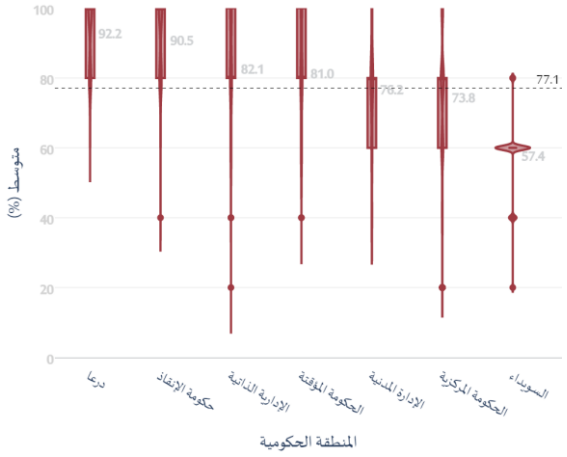


جودة الخدمات الصحية

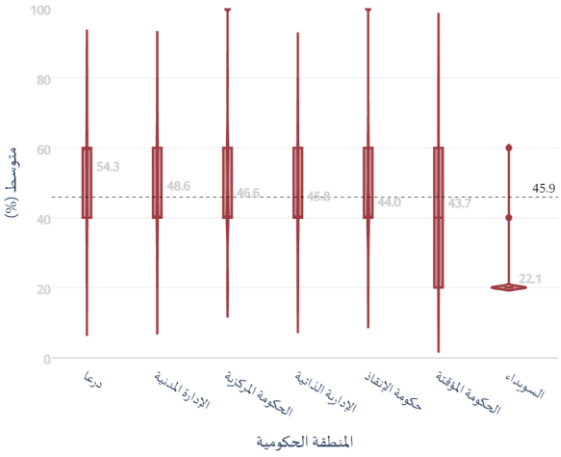
الشكل رقم 20: حالة قطاع الصحة من حيث مؤشرات الجودة والكلفة والوفرة في المناطق الحوكمية السبع

أخيراً بخصوص حالة قطاع الغذاء على مستوى مناطق الحوكمة السبع تبعاً لمؤشرات التوافر والكلفة والجودة. حلت درعا أولاً من ناحية وفرة الغذاء، تلتها وبفارق بسيط منطقة حكومة الإنقاذ، لتكون النتائج متقاربة في مناطق الإدارة الذاتية والحكومة المؤقتة اللتان حلتا ثالثاً ورابعاً على التوالي. أيضاً كانت نتائج المؤشر قريبة من المتوسط العام في منطقة الإدارة المدنية، بينما تراجع مؤشر توافر الغذاء عن المتوسط في منطقة حكومة نظام الأسد بـ 3.3 نقطة مئوية ، كذلك الأمر في السويداء التي حلت أخيراً بفارق حوالي 35 نقطة مئوية عن منطقة درعا. أما جودة الغذاء، جاءت نتائج مؤشر الجودة متطابقة مع نتائج مؤشر التوافر على صعيد المراكز الثلاثة الأولى، لتحل مناطق الإدارة المدنية رابعاً ومن خلفها الحكومة المؤقتة. كان الفارق بسيطاً بين مناطق الحكومة المركزية والسويداء فيما يتصل بجودة الغذاء، مسجلاً المؤشر على التوالي 67.2% و66.3%. بالانتقال إلى كلفة الغذاء، واصلت درعا الحلول في المرتبة الأولى، وفي حين كانت نتائج المؤشر في بقية

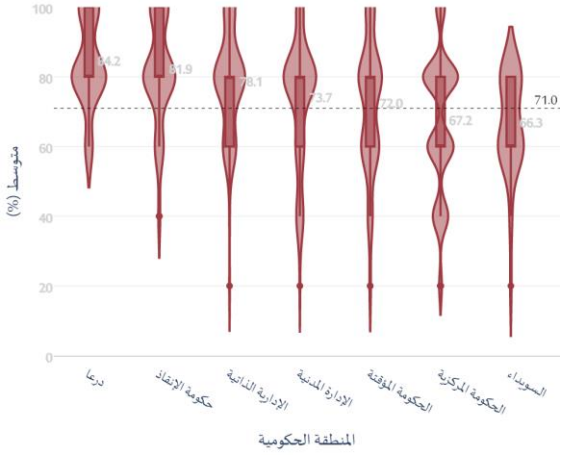
المناطق الحوكمية إما فوق المتوسط العام كما في مناطق الإدارة المدنية والحكومة المركزية، أو قريبة جداً منه كما في مناطق الإدارة الذاتية وبفوارق بسيطة في مناطق حكومتي الإنقاذ والمؤقتة، كان دون المتوسط العام بحوالي 33 نقطة مئوية في السويداء التي حلت أخيراً.



توافر الغذاء



تكاليف الغذاء



جودة الغذاء

الشكل رقم 21: حالة قطاع الغذاء من حيث مؤشرات الجودة والكلفة والوفرة في المناطق الحوكمية السبع

جاءت درعا في مقدمة مناطق الحوكمة على صعيد وفرة غالبية الخدمات، وإن تخلفت عن المرتبة الأولى لصالح حكومة الإنقاذ فيما يتصل بقطاع البنية التحتية، لتسجل أعلى مؤشرات الوفرة في قطاع الغذاء. لذلك ما يبرره بكونها محافظة زراعية، كما لا يمكن تجاهل إثر اتفاق الجنوب عام 2018 في تنشيط قطاع الزراعة في درعا، سواءً فيما يتصل بعودة مؤسسات الدولة الخدمية والجمعيات الزراعية والاتحادات الفلاحية، وما وفرته من خدمات حيوية للقطاع الزراعي كتقديم الاستشارات الزراعية، وتوفير شهادات منشأ للسلع الزراعية لتصديرها للخارج. كذلك ساهم الاتفاق في تقليل فرص اندلاع عمليات عسكرية كبيرة، الأمر الذي استغله السكان المحليون لمزاولة نشاطهم الزراعي وتوسعته، مستفيدين من الفرص الاقتصادية الناشئة عن إمكانية تصدير منتجاتهم للخارج عبر الأردن، عقب إعادة افتتاح معبر جابر_نصيب

في تشرين الأول 2018. أما على صعيد جودة الخدمات، سجلت درعا أعلى المؤشرات في قطاع الغذاء، إذ أن منتجاتها الزراعية تحظى بسمعة جيدة تجعلها مطلوبة في السوقين المحلي والخارجي. كذلك تمتعت خدمات التعليم بجودة عالية، ربما يعود الأمر إلى الدعم الحيوي الذي توفره لجان العمل الشعبي فيها لقطاع التعليم، سواء كمنح داعمة لرواتب المدرسين، أو فيما يتعلق بإعادة تأهيل المنشآت التعليمية. أما على صعيد التكلفة، كان مؤشر القدرة على سداد تكاليف الخدمات الصحية هو الأدنى مقارنة ببقية كلف الخدمات في درعا، كما أنها جاءت ثالثاً خلف حكومتي الإنقاذ والإدارة المدنية، قد يكون ذلك مرتبطاً بتراجع الخدمات الصحية للقطاع العام وإعادة النظر برسومها، أيضاً ضعف انخراط المنظمات غير الحكومية في دعم المصاريف التشغيلية للقطاع الصحي هنالك.

على صعيد منطقة حكومة الإنقاذ، كان مؤشر وفرة الخدمات أعلاه في قطاع الغذاء، ولهذا ما يبرره في ظل سهولة تأمين احتياجات المنطقة من السلع الغذائية من الجانب التركي عبر معبر باب الهوى، والذي قد يفسر بدوره جودة المنتجات الغذائية أيضاً. أيضاً، على الرغم من خسارة هيئة تحرير الشام أراضي زراعية في شرق وجنوب إدلب لصالح قوات نظام الأسد خلال معارك عامي 2018-2020، ما تزال هناك مناطق زراعية في منطقة حكومة الإنقاذ، يستغلها السكان المحليون لزراعة محاصيل صيفية وشتوية، مستفيدين من الدعم الذي توفره المنظمات غير الحكومية لهكذا مشاريع. قد لا يرتبط توافر الغذاء وجودته بقدرة الحصول عليه، تبعاً للنتائج كان مؤشر القدرة على سداد تكاليف الغذاء هو الأدنى مقارنة ببقية الخدمات، فثمة عوامل تسهم في ارتفاع كلفة الغذاء في منطقة حكومة الإنقاذ منها، 1) استيراد الجزء الأكبر من السلع الغذائية من الجانب التركي، مما يجعلها تخضع لتقلبات السوق التركية، 2) تقييم أسعار السلع الغذائية المستوردة بالدولار ودفع قيمتها محلياً بالليرة التركية غير المستقرة من ناحية سعر صرفها أمام العملات الصعبة، 3) احتكار العديد من السلع الغذائية الرئيسية من قبل أفراد وشركات لهم روابط غير رسمية مع قيادات في هيئة تحرير الشام، 4) انخفاض القدرة الشرائية لشرائح واسعة في منطقة حكومة الإنقاذ، مع تصنيف أكثر من 90% منها تحت خط الفقر، وارتفاع نسب البطالة لتقارب 90% بحسب تقارير منظمات محلية.

بالانتقال إلى مناطق حكومة نظام الأسد، كان مؤشر وفرة الخدمات أعلاه في قطاع الغذاء، هذا يعطي مؤشر باستمرارية نشاط القطاع الزراعي في هذه المناطق رغم كل المعوقات ، والقدرة على تأمين السلع الغذائية غير المنتجة محلياً رغم العقوبات من منافذ عدة، كالسوقين اللبنانية[1] والتركية عبر معابر رسمية وغير رسمية ومنافذ للتهريب. أما على صعيد الجودة، جاء مؤشر البنية التحتية أخيراً مقارنة بباقي الخدمات من حيث الجودة، فسنوات الحرب وتراجع حاد في الإنفاق الحكومي على تحديث قطاع البنية التحتية، وتخوف جهات مانحة من الانخراط في هذا القطاع خشية العقوبات الأمريكية، أو تصنيف هكذا أنشطة بأنها تندرج ضمن إعادة الإعمار المتفق بين المانحين الكبار على عدم تمويله، عوامل أساسية في تراجع جودة خدمات البنية التحتية وحتى وفرتها. أما على تكلفة الحصول على الخدمات، كان من الواضح أن هنالك صعوبة في سداد تكاليف الخدمات الصحية ومن خلفها الغذاء، سيما مع توجه حكومة نظام الأسد إلى رفع رسوم الخدمات

[1] تأثر هذا الحال كثيراً بسبب العدوان الإسرائيلي على لبنان

الصحية للقطاع العام، كذلك ارتفاع كلفة الدواء بفعل العقوبات التي تزيد من كلف تأمين المواد الأولية، كذلك انخفاض سعر صرف الليرة السورية أمام الدولار، والسبب الأهم انخفاض القدرة الشرائية للسكان بالعموم.

أما السويداء، على الرغم من تدني معظم مؤشراتها من حيث وفرة وجودة وتكلفة الخدمات الأساسية فيها، إلا أن الخدمات التعليمية والصحية تبدو أفضل من ناحية جودتها، لأسباب تعود إلى قلة الضغط على هذه الخدمات مع تدني نسبة النازحين لمحافظة السويداء من محافظات أخرى، أيضاً بحكم عدم تضرر البنية التحتية في هذين القطاعين، فالسويداء لم تدخل أجواء الحرب والمواجهات العسكرية بالمعنى الحقيقي.

فيما يتعلق بمنطقة الإدارة الذاتية، كان مؤشر وفرة الخدمات أعلاه في قطاع الغذاء، مستفيدة من كونها بالأساس مناطق زراعية ذات وفرة بالموارد المائية، لكن ورغم ذلك كانت القدرة على سداد تكاليف الغذاء منخفضة جداً، مرد ذلك احتكار تنظيم القطاع الزراعي من قبل الإدارة الذاتية عبر أذرعها، ومنها شركة تطوير المجتمع الزراعي التي تتولى توفير مدخلات الإنتاج للمزارعين بأسعار مقومة بالدولار الأمريكي. إلى جانب ما سبق، تلجأ الإدارة الذاتية لتأمين احتياجاتها من السلع الغذائية من مناطق سيطرة حكومة نظام الأسد وفصائل الجيش الوطني من خلال المعابر ومنافذ التهريب التي تربطها بهذه المناطق، وما يرتبط بذلك من دفع رسوم وإتاوات على السلع الغذائية الواردة، ليزيد ذلك من كلفتها على السكان المحليين. بالانتقال إلى منطقة الإدارة المدنية، تتماثل المعطيات مع مناطق الإدارة الذاتية فيما يتصل بوفرة الغذاء من ناحية، وتراجع القدرة على سداد تكاليفه من ناحية أخرى. لكن بجانب آخر، على الرغم من وفرة خدمات التعليم في تلك المنطقة، فإن جودته متدنية نظراً لمشاكل تتعلق بالمناهج، التي تحاول سلطات الإدارة الذاتية فرضها على سكان تلك المناطق، والتي تتضمن أموراً لا تتماشى مع هويتهم المحلية وقيمهم الدينية، فضلاً عن مشاكل تتصل بعدم الاعتراف بالشهادات التعليمية التي تصدرها سلطات الإدارة الذاتية من قبل سلطات حكومة نظام الأسد وتلك القائمة في مناطق الشمال السوري وأيضاً في الخارج، الأمر الذي يدفع العديد من سكان مناطق الإدارة المدنية إلى تفضيل التعليم الذي توفره السلطة المركزية، أو ذلك الذي تشرف عليه منظمات دولية كاليونسيف .

أخيراً بخصوص منطقة الحكومة المؤقتة، تقدم قطاع الغذاء فيها ليسجل واحداً من أفضل مؤشراتها على صعيد الوفرة والجودة، لعل ذلك مرتبط بقدرتها على الولوج بأريحية للسوق التركية، وتأمين مستلزماتها الغذائية منها، كذلك انتعاش المشاريع الزراعية بفعل القروض المستردة وغير المستردة التي توفرها المنظمات غير الحكومية العاملة هنالك. لكن بالمقابل وعلى الرغم من توافر الغذاء، فإن القدرة على سداد تكاليفه منخفضة، لأسباب تتصل بالقدرة الشرائية للسكان المحليين هنالك، وارتباط السلع المستوردة بتقلبات السوق التركية وسعر صرف العملة التركية والدولار الأمريكي. جاء قطاع المواصلات في منطقة الحكومة المؤقتة باعتباره الأسوأ على صعيد مؤشرات الوفرة والتكلفة والجودة، ذلك نظراً لغياب قطاع نقل عام منظم في تلك المنطقة.

www.OmranDirasat.org
OmranDirasat