عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies

مسار الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية

المجلس الأعلى لمجالس المحافظات السورية..
دورٌ واعد وتحديات جمّة

تقدير موقف

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 المنظّمة 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 يمكّن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org
البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار 12 كانون الثاني/ يناير 2016

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مقدّمة

اجتمعت معظم المجالس المحلية للثورة السورية على مستوى المحافظات في محافظة إدلب /الحرة، لتعلن تشكيلها المجلس الأعلى لمجالس المحافظات السورية في مبادرةٍ هي الأولى من نوعها والأشمل على مستوى مجالس المحافظات، وكاستجابةٍ من المجالس لأخذ زمام المبادرة ومواكبة التطورات الميدانية والسياسية التي يشهدها الملف السوري، والتي تتطلب تعزيز التعاون فيما بينها وتوحيد رؤيتها، ووضع إطار وطني ناظم لعمل هيئات الحكم المحلي بما يعزّز من مكتسباتها في المرحلة الانتقالية، إلى جانب تفعيل دورها كبديل حقيقي عن نظام الأسد في مرحلة ما بعد الصراع.

ولعلّ أهمّ ما جاء في الإعلان، هو تأكيده على الدور السياسي للمجالس، والمستند إلى ثنائية تمثيلها لمجتمعاتها ودورها في إدارتها، ويعتبر الدور السياسي للمجالس ناشئاً ويحتاج إلى وقتٍ لبلورته، مما يتوقّف على قدرة المجالس على توحيد رؤيتها وإيجاد آلياتٍ للتعبير عن نفسها في الحراك السياسي القائم وفي ترتيبات العملية الانتقالية مستقبلاً.

يأتي تقدير الموقف هذا في محاولةٍ لفهم ماهية المجلس الأعلى لمجالس المحافظات من حيث أطرافه وأهدافه والسياق الذي تشكّل فيه مبيّناً طبيعة دوره ومدى أثره على التفاعلات المحلية، إضافةً إلى معرفة التحديات التي يواجهها. خلوصاً إلى توصياتٍ من شأنها تعزيز دوره في كلا المرحلتين الراهنة والانتقالية.

دورٌ طموح لكيانٍ ناشئ

أعلنت مجالس محافظات كلٍ من إدلب وحلب ودمشق وريف دمشق واللاذقية وحماة بتاريخ 17 كانون الأول/ديسمبر 2015 تشكيلها المجلس الأعلى لمجالس المحافظات، بحيث تتكون عضوية المجلس من رؤساء مجالس المحافظات ونوّابهم والأمين العام من كل مجلس، وتم تكليف رئيس مجلس محافظة إدلب مؤقتاً برئاسة المجلس لحين انعقاد الجلسة الثانية دون تحديد تاريخ انعقادها. أما فيما يتعلق بأهداف مبادرة تأسيس المجلس فيمكن حصرها بهدفين رئيسين:

أولاً-تفعيل الدور السياسي للمجالس من خلال:

- إيجاد هيئة عليا تمثل المجالس في المحافل الدولية والمؤتمرات المعنيّة بالشأن السوري؛
- صياغة رؤية سياسية موحّدة للمجالس حيال القضايا المطروحة (التفاوض مع نظام الأسد، شكل الدولة...إلخ).

ثانياً-تعزيز الدور الإداري والتنظيمي للمجالس من خلال:

- تعزيز التواصل بين المجالس على مستوى المحافظة الواحدة وما بين المحافظات؛
- تنظيم عمل المجالس من خلال توحيد هياكلها التنظيمية وآلياتها ومعاييرها مع مراعاة الخصوصية اللوجستية والاجتماعية والديمغرافية لكل محافظة؛

- اعتماد القوانين التي من شأنها تعزيز اللامركزية الإدارية (القانون رقم 107 وتعديلاته)؛
- وضع الخطط الاستراتيجية للمجالس على المستوى الوطني؛
- تشكيل غرفة طوارئ مشتركة بين مجالس المحافظات لمعالجة الأزمات لاسيما في القطاع الإنساني؛
- التنسيق مع الدول والمنظمات المانحة لتوفير الدعم للمجالس بحسب احتياجات كل محافظة، ووضع إطار ملزم للجهات المانحة تحدد من خلاله سياسيات الدعم وأقنيته.

ولعلّ ما يضفي على المبادرة أهمية خاصة، هو كونها الأولى من نوعها والأشمل على مستوى مجالس المحافظات، وأنها انطلقت من قبل المجالس نفسها لاستلام زمام المبادرة ومواجهة التحديات التي تستهدف مشروع المجالس المحلية سواءً من خلال الضغط العسكري أو من خلال محاولات تصفيتها سياسياً بواسطة إعادة إنتاج نظام الأسد تحت ذريعة الحفاظ على مؤسسات الدولة، كما أن المبادرة خرجت بشكل مستقل عن مؤسسات المعارضة السياسية الرسمية وغير الرسمية (الائتلاف الوطني، الحكومة المؤقتة، المجلس الأعلى للإدارة المحلية) مما يلقي الضوء على حجم الهوّة بين المجالس وتلك المؤسسات من جهة، وعلى عطالة المؤسسات المذكورة وعدم قدرتها على التمثيل الحقيقي للمجالس أو حتى توفير احتياجاتها من جهة أخرى. كما تعتبر المبادرة مؤشراً هاماً على الحضور المتزايد للمجالس في المجال السياسي وسعيها لمواكبة الحراك الناجم عن مؤتمر ڤيينّا، من خلال طرح نفسها كفاعل سياسي ينبغي الإقرار به في ترتيبات المرحلة الانتقالية باعتبارها ممثلاً شرعياً للسكان المحليين.

إلا أن تحليل المعطيات المتوفرة يشير إلى عدم اكتمال المبادرة كطرحٍ شامل، وهو ما يستدل عليه بالمؤشرين التاليين:

1. العضوية

لوحظ غياب مجالس محافظات كلٍّ من حمص ودرعا والقنيطرة عن التوقيع على الوثيقة التأسيسية للمبادرة، إلى جانب إشارة القائمين على المبادرة إلى أن المجال مفتوح لبقية المجالس للانضمام، ويمكن تفسير ذلك بما يلي:

- تعذّر حضور ممثلي تلك المجالس لأسباب لوجستية؛
- عدم اكتمال التحضيرات اللازمة للمبادرة، واضطرار القائمين عليها للاستعجال في عقدها من أجل مواكبة الحراك السياسي لڤيينّا وتثبيت المجالس كفاعل سياسي شرعي في المرحلة القادمة.

2. الهيكلية والنظام الداخلي

تفتقر المبادرة لوضوح الهيكلية الإدارية الخاصة بالمجلس، حيث تم تكليف هيئة مشكّلة من المكاتب القانونية في مجالس المحافظات بوضع نظام داخلي للمجلس بحيث ينتج عنه رسم الهيكليّة الإدارية له لاحقاً.

ويتوقع في حال استكمال المجلس للمقومات الأساسية المتعلقة بشمولية عضوية جميع المحافظات الخارجة جزئياً أو كلياً عن سيطرة النظام، إضافةً إلى تبلور نظامه الداخلي وهيكليته الإدارية، أن يكون أمام جملة من التحديات على المستويين

الإداري والسياسي وعلى مستوى العلاقات، والتي ستحدد شكل وطبيعة استجابته لها مجموعة من السيناريوهات التي ترسم دوره في المرحلة القادمة.

تحديات جمّة وسيناريوهات متوقعة

أتت مبادرة تشكيل المجلس الأعلى لمجالس المحافظات في وقتٍ يواجه فيه مشروع المجالس المحلية صعوبات كبيرة، وهو ما يزيد من حجم التحدي الذي سيواجه المجلس من حيث الحفاظ على مشروع المجالس المحلية وتعزيزه وتطويره لصالح لعب أدوار متقدمة، من خلال التأكيد على فاعلية طرحها في توفير الأمن والاستقرار حالياً وفي المرحلة الانتقالية، وفي توطين مفهوم الدولة السورية الجديدة على أساس مبدأ اللامركزية الإدارية. ويستوجب ذلك تبنّي المجلس لمقاربة متكاملة تواجه تلك التحديات، التي يعدّ من أبرزها ما يلي:

1. **القدرة على الإدارة:** تعتبر المجالس المحلية أحد أبرز هياكل الحوكمة المحلية التي تتواجد في المناطق المحررة إلى جانب هيئات أخرى مدنية وعسكرية ذات نفوذ ودور مؤثر، وترتبط قدرة المجلس الأعلى على تحقيق أهدافه بمدى نجاحه في التوصل لصيغة مجمع عليها على المستوى الوطني بين المجالس وتلك الهيئات، بحيث تحدد أدوار ومسؤوليات كل جهة وتؤدي للخروج من حالة تضارب المصالح وازدواجية أدوار الهيئات الخدمية؛

2. **تعزيز الحوكمة:** إن قدرة الجسم الجديد على أداء المهام الموكلة إليه مرهونةٌ بمدى التزامه ومكوناته بمبادئ الحكم الرشيد، ممّا يطرح أسئلة جدّية حول قدرة المجلس الأعلى على توحيد النظام الداخلي للمجالس وهياكلها الإدارية ومعاييرها وآلياتها بما يمكّنها من تحقيق قدر أكبر من الانسجام في العمل المشترك والتواصل فيما بينها، ومن جهة أخرى حول ماهية المقاربة المعدّة لحلّ إشكالية تعثّر بعض تلك المجالس، والآليات التي سيتم تطبيقها لزيادة شفافية المجالس وتطبيق مبادئ المساءلة وبناء الثقة مع السكان المحليين؛

3. **توفير الموارد:** حتى يتمكن الجسم الجديد من أداء مهامه لا بد من توفر الموارد المالية والبشرية اللازمة، وتواجه المجالس بشكل عام أزمات مالية مزمنة في وقت يتراجع فيه التزام الجهات المانحة بتمويل خطط تدخّل في سورية، ومن جهة أخرى تفتقد المجالس القدرة على تأمين موارد ذاتية مستقرة، كما تواجه نقصاً في الكوادر البشرية نتيجة استهدافها أو استقطاب تلك الموارد من قبل الهيئات الداعمة؛

4. **التواصل:** يتشكل المجلس الأعلى من عدة مجالس محافظات، وقد ورد في أحد أهدافه زيادة التنسيق والتواصل بين المجالس وتشكيل غرفة طوارئ مشتركة على الصعيد الوطني للتدخل لمعالجة الأزمات، إلا أن حقائق الوضع الميداني تفرض تحدّيات أمنية ولوجستية تعيق التواصل بين تلك المجالس على مستوى المحافظة الواحدة، مما يثير التساؤل حول إمكانية تحقيق المجلس لهدف تعزيز التواصل بين المجالس على مستوى المحافظات.

5. **الحضور السياسي:** تواجه قدرة المجلس الأعلى على لعب دور سياسي، سواءً في المرحلة الراهنة أو مستقبلاً، عدّة تحديات أبرزها: توفر رؤية سياسية مكتوبة مُجمَع عليها من قبل المجالس؛ أداء دور سياسي بعيداً عن التجاذبات الإقليمية والاعتبارات المحلية المناطقية؛ توفر أدوات الضغط السياسي؛ شكل حضور المجالس في الحراك السياسي ومدى استعدادها للعب أدوار متقدمة وامتلاكها لخبراتٍ في هذا المجال.

أما عن السيناريوهات المتوقعة لمسار المجلس الأعلى لمجالس المحافظات فإن ذلك مرهون بقدرته على التعامل مع التحديات السابقة، فإما أن يتمكن المجلس من تحقيق **فاعلية سياسية وخدمية** ومن الحفاظ على مشروع المجالس المحلية وتطويره لكي يتوافق مع متطلبات المرحلة الراهنة والانتقالية، وإما أن يحقق **فاعلية سياسية وأداءً خدمياً متواضعاً** بتشكيل هيئة سياسية تشارك وفق صيغة ما في الحراك السياسي الجاري ما بعد مؤتمر ڤيينّا ، في حين تحول التحديات اللوجستية والأمنية والموارد من قدرته على تعزيز الدور الخدمي للمجالس، أو أن يحقق المجلس **فاعلية خدمية ودوراً سياسياً متواضعاً** وهنا تتمكن المجالس من تعزيز خدماتها من خلال حشد الموارد وتعزيز التعاون فيما بينها وتطوير آلياتها، في حين تحول اعتبارات عدّة دون حضور المجلس الأعلى في الحراك السياسي كالاعتبارات المحلية أو الإقليمية أو الدولية أو غيرها، أما السيناريو الأخير فهو **عطالة سياسية خدمية**، ويكون ذلك في حال فشل المجلس الأعلى في مواجهة التحديات وإيجاد صيغ واضحة للعمل ليتحول إلى مجرد اسم دون فاعلية.

التوصيات

لا يمكن فصل مبادرة المجلس الأعلى لمجالس المحافظات عن السياق السياسي الذي أحدثته لقاءات ڤيينّا وضرورة الاستجابة لاستحقاقاتها، إلا أن الحاجة التي أفرزها تراجع الدور المنوط بالهياكل السياسية الرسمية للمعارضة ومؤسساتها التنفيذية، إضافةً إلى أزمة الشرعية الملازمة لمسيرتها منذ البداية وتردّدها في العمل انطلاقاً من الداخل وملامسة احتياجات السكان المحليين وتفعيل الحضور الإداري والتنفيذي والرقابي لها، لأسباب ذاتية مرتبطة بها وأخرى موضوعية تتصل بموقف الهيئات والقوى المحلية المدنية والعسكرية منها والموقف الإقليمي والدولي منها، يضاف إلى ذلك هواجس عدة منها ما يدور حول عدم فاعلية الإطار السياسي الجديد الذي أفرزته قمة الرياض لجهة قدرته على حيازة الاعتراف الدولي والتمثيل الحقيقي. حيث دفعت تلك العوامل المجالس المحلية للبحث عن إطار ناظم لعملها الإداري والخدمي على المستوى الوطني، يكون قادراً على توظيف الشرعية التي تتمتع بها للتأثير في المرحلة الانتقالية وما بعدها.

وترتبط قدرة المجلس الأعلى لمجالس المحافظات على تحقيق فاعلية سياسية وخدمية بتماسك بنيته الداخلية وتوافق مكوناته على وضع إطار جامع وآليات واضحة للامركزية الإدارية تتيح للمجالس التعبير عن مصالح مجتمعاتها المحلية وتحقيقها، فضلاً عن مدى قدرتها على تطوير العلاقة مع الهيئات المدنية الموجودة على الأرض وفق مبدأ التشاركية، والتنسيق مع فصائل المقاومة الوطنية على المستوى المحلي، والتكامل مع الهيئة العليا للتفاوض على المستوى السياسي، ويمكن تحقيق ما سبق من خلال:

أولاً: حزمة الإدارة والعلاقات البينية

تهتم بتحديد شكل العلاقات البينية ضمن مؤسسة المجلس الأعلى لمجالس المحافظات، ووضع معايير التقييم والقبول والأداء والقوانين الناظمة لعمل المجالس المحلية واستراتيجيات الحكم المحلي على المستوى الوطني من حيث:

1. تطوير العلاقات البينية بين المجالس المشكلة للمجلس الأعلى تدريجياً وفق مقتضيات الحالة الراهنة ووفق استراتيجية تبدأ بتنسيق العمل وصولاً إلى تشكيل مؤسسة متكاملة؛
2. تقييم فاعلية المجالس ومدى قدرتها على تمثيل مجتمعاتها -انتخاباً أو توافقاً-وإدارتها، ويتم بناءً على ذلك رسم الاستراتيجية الشاملة وخططها التنفيذية لرفع المستوى الإداري والتمثيلي لها بهدف الحد من ظاهرة تعدد المجالس؛
3. تعزيز تماسك وتجانس المجالس المحلية الرئيسية (المحافظات) والفرعية (المدن والبلدات) التابعة لها ووضوح الهيكلية الإدارية الناظمة لعملها؛
4. تحديد ضوابط وآليات وأنظمة عمل المجالس المحلية وذلك باعتماد القوانين التي تعزز الإدارة المحلية والحكم الرشيد؛
5. تشكيل غرفة طوارئ مشتركة على المستوى الوطني لمعالجة الأزمات المتنوعة التي تواجه المجالس؛

ثانياً: حزمة السياسة

والتي تهتم بتحديد شكل وأفق العلاقة مع الهياكل السياسية والتنفيذية القائمة والجهات الخدمية الموازية ومنظمات المجتمع المدني المحلية والدولية وفصائل المقاومة الوطنية من حيث:

1. وضع ضوابط ومعايير العلاقة مع الحكومة المؤقتة الحالية أو الحكومة الانتقالية وفق محددات القوانين الناظمة للإدارة المحلية (القانون 107 وتعديلاته)، ووفق قدرة هذه الحكومة على الاستجابة لاحتياجات السكان المحليين وعلى العمل مع المجلس الأعلى لمجالس المحافظات؛
2. إيجاد تفاهمات مع فصائل المقاومة المحلية والإدارات المدنية التابعة لها، بهدف توحيد الإدارة المدنية وتعزيز الشراكة مع فصائل المقاومة الوطنية من أجل حماية المرافق وتأمين عمل أنشطة وعمل الأجهزة الخدمية وتأمين التدخل في الأزمات وحماية السلم المجتمعي؛
3. التعاون والتنسيق مع الهياكل والهيئات الثورية المدنية والهيئات المحلية الأخرى، الأمر الذي يضيّق الهوة بين المنظومة المؤسسية والنمط الإداري الذي يفرضه المجلس المحلي وبين المجتمعات المحلية؛
4. اضطلاع المجلس الأعلى بدور مجموعة الضغط المحلية صاحبة التأثير على الهياكل السياسية وأولوياتها التفاوضية وتشكيل مكتب سياسي تابع للمجلس الأعلى يقوم بتنسيق العلاقة مع الأجسام السياسية والمكاتب السياسية لفصائل المقاومة الوطنية، بهدف وضع استراتيجيات سياسية مشتركة ورسم حدود العمل والتأثير؛

6. تحديد شكل وآليات التعامل مع المنظمات والجهات الدولية الفاعلة؛

7. وضع ضوابط تحدّ من انفراد بعض المجالس المحلية بتفاهمات وهدن محلية مع النظام بمعزل عن المصلحة الوطنية العليا وفي تعارض معها أحياناً.

خاتمة

تكتسب مبادرة المجلس الأعلى لمجالس المحافظات أهميتها من حيث الشكل كونها تهدف إلى تأطير هيئات الحكم المحلي على المستوى الوطني، ومن حيث المضمون لجهة أنها تهدف إلى اعتماد معايير وطنية للإدارة والحوكمة الجامعة، ورسم سياسات موحدة للتعاطي مع الجهات الداعمة، ومن حيث التوقيت لانعقادها في مرحلة مفصلية في تاريخ الثورة السورية تستدعي حضور المجتمعات المحلية وإشراكها في رسم معالم المرحلة الانتقالية على المستويين السياسي والإداري، وعدم تهميشها لاعتبارات ومصالح دولية أو إقليمية أو لاعتبارات ومصالح جهات وقوى داخلية موجودة على الساحة السورية، وإذ تشكل المبادرة مؤشراً مهماً على بروز الدور السياسي للمجالس إضافة لما تمارسه من دور خدمي، فإن تطورها مرهون بقدرة المجلس الأعلى على توحيد رؤية المجالس وإيجاد الآليات التي تمكنها من مواجهة التحديات التي تعترض تعزيز دورها في المرحلة الحالية والانتقالية وهو ما يمكن العمل عليه من خلال تبني عدة توصيات تقع في حزمتي السياسة والعلاقات والإدارة.

عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies

مسار الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية

www.OmranDirasat.org
OmranDirasat
OmranDirasat
OmranDirasat