

مدركات الحوكمة: تجربة المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في سوريا

يناير/كانون الثاني 2017

بهجت حجار – كورين فن بوج – ليلي هلال – مارتينا سانتشي – مازن غريبة – مظهر شرجي

swiss
peace

Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation



وحدة المجالس المحلية
Local Administration Councils Unit

سويس بيس هو معهد بحثي لشئون السلام ويهتم بالجوانب التطبيقية الخاصة به، ويعكف على تحليل أسباب النزاعات العنيفة وتطوير استراتيجيات لتحويلها إلى سياقات سلمية. يهدف سويس بيس إلى الإسهام في تطوير مجال منع نشوب النزاعات وتحويل النزاعات.

وحدة المجالس المحلية

وحدة المجالس المحلية هي منظمة مجتمع مدني سورية متخصصة في تعزيز مفهوم الإدارة المحلية في سوريا عبر تقديم جميع ما تحتاجه المجالس المحلية في سوريا من خدمات لازمة ومراقبة وتطوير لأنشطتها وبناء لقدراتها وإسهام في تطوير فعالية المشاركة المدنية في الحكم المحلي.

ليلي هلال

ليلي هلال هي كاتبة ومحللة مستقلة متخصصة في شئون الشرق الأوسط، وقد شغلت سابقاً منصب مدير البرامج الخاصة بسوريا في مؤسسة Conflict Dynamics International كما عملت كمسئولة أولى في منظمة البحث عن أرضية مشتركة في مجال حوار المسار الثاني Track II عن سوريا. وقد شاركت في كتابة تقرير بعنوان *الجزء والمصالحة والانتقام: تحليل ديناميات التهئة في سوريا من خلال مفاوضات الهدن المحلية الصادر عن مؤسسة بيرجوف في 2016*، بالإضافة إلى تقرير بعنوان *داخل سوريا: الذي تفعله الجهات المحلية الفاعلة من أجل السلام الصادر عن مؤسسة سويس بيس في 2016*، كما شاركت بكتابة مقالات في مجلة فورين بوليسي Foreign Policy ، وموقع شبكة CNN ومجلة القاهرة للشئون الخارجية Cairo Review of Foreign Affairs، كما تحمل ليلي هلال شهادة الدكتوراة في القانون من كلية القانون بجامعة ولاية نيويورك وماجستير القانون من جامعة هارفارد.

تقدير

إننا نهدي هذا التقرير إلى أيمن صبح، الباحث الميداني ومنسق منطقة جنوب إدلب بوحدة المجالس المحلية. لقد أصيب أيمن بجروح بالغة في يوم 7 ديسمبر/كانون الأول 2016 إثر قصف جوي من الطيران الروسي على منطقة معرة النعمان، وتوفي إثر ذلك في يوم 23 ديسمبر/كانون الثاني 2016 في أنقرة بتركيا.

يعبر الفريق البحثي الذي أعد هذا التقرير وهم: ماريتنا سانتشي وكورين فن بوج وليلي هلال وبهجت حجار ومظهر شرجي ومازن غريبة عن امتنانهم للمشاركين في المقابلات ومجموعات التركيز لتعبيرهم عن آرائهم، كما يود الفريق التوجه بالشكر إلى الأشخاص الذين قاموا بإجراء المقابلات والذين قاموا بجهود كبيرة في ظل ظروف بالغة الصعوبة وإلى المترجمين لعملهم الهام. إضافة إلى ذلك فإن الفريق يعبر عن امتنانه الكبير للدعم الذي قدمه أحمد عليبة وكارين مايكلز ولوكا جشفيند ولوكاس أوستر، وبخاصة يتقدم الفريق بالشكر الجزيل لسارة هلمولر للدعم منقطع النظير الذي قدمته طوال فترة عمل المشروع.

كما نتقدم أيضاً بالشكر إلى المنظمة الهولندية للبحث العلمي (NWO)، فقد قام برنامج العلم من أجل التنمية العالمية بالمنظمة بدعم هذا المشروع بسخاء، وهو برنامج يعكف على تمويل ومتابعة أبحاث مبتكرة حول القضايا العالمية مع التركيز على الأبعاد المتعلقة بالتنمية المستدامة ومكافحة الفقر.

يتحمل مؤلفو هذا التقرير حصراً مسؤولية محتوياته.

لطلب نسخ من التقرير:

swisspeace, Sonnenbergstrasse 17

PO Box, 3001 Bern, Switzerland

www.swisspeace.org, info@swisspeace.ch

© January 2017 swisspeace / LACU

ملخص تنفيذي:

يقدم هذا التقرير نظرة عميقة لعمل المجالس المحلية من خلال دراسته لخمس حالات في مناطق مختلفة تقع ضمن سيطرة المعارضة في سوريا، كما يدرس هذا التقرير تطور عمل ونشاطات هذه المجالس ومدى تأثيرها. كما يسلط الضوء على صورة تلك المجالس لدى المواطنين في المجتمعات التي تعمل بها. إن المجالس المحلية تعد مؤسسات هامة في مجال تقديم الخدمات في مناطق سيطرة المعارضة في سوريا؛ ففي بعض المناطق كانت تلك المجالس المحلية تقوم - إلى حد ما - ببعض الوظائف المتصلة بالحكم مثل تحصيل الرسوم وإدارة السجلات المدنية.

تشكّلت غالبية المجالس المحلية من رحم جهود شعبية بعد انتفاضة عام 2011، حيث أنشأ أول مجلس محلي عام 2012. وقد بدأ عمل المجالس المحلية في مجال العمل الإغاثي ثم تطور مع مرور الوقت؛ في محاولة منها لسد الفراغ الناشئ عن انسحاب الحكومة السورية من مناطق معينة في البلاد.

وظف هذا البحث أسلوب المقابلات المغلقة-المفتوحة ومناقشات مجموعات التركيز وذلك لدراسة تجارب المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة السورية التالية: دارة عزة ومعرة النعمان وزملكا وكفر تخاريم ونوى. ويسلط التقرير الضوء على المجالس المحلية في هذه المناطق وأنماط واتجاهات إدارتها، وقد تم التوصل إلى النتائج التالية:

- نشطت وعملت المجالس المحلية بشكل يتسم بالاستقلالية والارتجال في غياب جسم مركزي يطبق استراتيجيات وأطر ولوائح وقواعد عمل موحدة، ومع ذلك - وكما سيوضح التقرير - فقد ظهرت أساليب عمل مشتركة فيما يتعلق ببنية المجالس المحلية وازدياد إضفاء الطابع الرسمي على آليات الحوكمة
- في بداية عملها، أعطت المجالس المحلية الأولوية للاستجابة الفورية للاحتياجات الإنسانية على حساب الأهداف التنموية والحوكمة طويلة المدى، مما أدى إلى تركيز الإدارة على تخفيف الحرمان الأنّي عن طريق تحسين القدرة على الوصول إلى الماء والكهرباء وإصلاح الطرق والبنية التحتية للمرافق والتعامل مع مسألة إدارة النفايات. إن هذا التركيز على القضايا قصيرة الأمد سببته عوامل منها كثرة، منها الروح الثورية وقضايا الأمن المحلي والسياق السياسي الدولي وسياسات التمويل والتي لم تسمح بالتفكير طويل الأمد ولا بتطوير قدرات الحكم المحلية، ومع ذلك فإن مجال اهتمام عمل المجالس المحلية تحول تدريجياً ليأخذ في اعتباره أنشطة طويلة الأمد. لقد استفادت المجالس المحلية من أساليب مختلفة لتفعيل المشاركة العامة والشفافية، ومع ذلك فإنها كانت دائماً ما تتأثر بالوسائل المتاحة والديناميات المحلية، وقد حدت التحديات الأمنية والظروف المحيطة من قدرة المجالس المحلية على الظهور خارجياً والتواصل مع جميع قطاعات المجتمع. أما فيما يتعلق بالتضمين فقد اختلفت عمليات اختيار أو انتخاب أعضاء المجالس المحلية بمرور الوقت ولكنها ما زالت في المحصلة مرهونة بعدد ضئيل من العائلات والأفراد النافذين في المجتمع المحلي، وقد تم إقصاء المرأة بشكل كبير من المشاركة في المناصب القيادية في المجالس المحلية.
- أثرت أجنحة الدعم الخارجي بشكل كبير على توجه المجالس المحلية؛ فقد ساقط أولويات المانحين - وليس حاجات المجتمع - توجه عمل المجالس المحلية مما أدى إلى نتيجتين: الأولى أن هناك بعض الدلائل التي تفيد بأن مستوى شفافية المجالس المحلية محدود لأنها تتجنب نشر التحديات التي تواجهها علانية خوفاً من أن يؤثر ذلك على دعم المانحين، وثانياً أن الاعتماد على التمويل الأجنبي، الذي عادة ما يكون قصير الأمد، قد أدى إلى عمل المجالس المحلية على أساس المشاريع المنفصلة وليس طبقاً لخطة طويلة الأمد أو خطط متكاملة تشمل المجتمع.

- أوضحت الحالات المدروسة في التقرير، أنه عادة ما كان للمجالس المحلية قدرة محدودة جداً على تنفيذ القرارات، أما الأطراف التي تتمتع بهذه القدرة فهي الفصائل المسلحة والشرطة في غالب الأحيان، وفي الحالات التي يكون فيها التنسيق مع الفصائل المسلحة عالياً فإن المجالس المحلية كانت قادرة على ممارسة سلطة اتخاذ القرارات بصورة أكبر بما في ذلك القدرة على التحكيم والوساطة في النزاعات المحلية أو تمثيل المجتمع المحلي خارجياً.
- أثرت التجربة التاريخية للمواطنين في العيش تحت ظل حكومة سلطوية على نظرتهم للمجالس المحلية؛ مما يطرح لديهم تساؤلات وشكوكاً حول قدرة الأنظمة المحكومة على خدمة المجتمعات، وقد عبر الأشخاص الذين سنحت لهم الفرصة بالتعامل المباشر مع المجالس المحلية عن وعي ورضا أكبر عن التغييرات التي حلت على المجالس المحلية.
- تعد عوامل الاقتتال والوفاة وهجرة العقول بسبب تدني الأجور من الأسباب التي أدت إلى انخفاض مستوى الكفاءات البشرية داخل الإدارة التنفيذية للمجالس المحلية وموظفيها، وهو ما يتضارب مع رغبة مجتمعية عالية في أن يكون التوظيف في المجالس المحلية قائماً على أساس الكفاءة والخبرة.
- بعد انسحاب الحكومة السورية من عدد من المناطق، قام الكثير من الفاعلين بالدخول في مجال تقديم الخدمات بل والتنافس فيه بما في ذلك التنافس حول النفوذ والموارد المرتبطة به، وقد لوحظ من الحالات المدروسة أنّ المجالس المحلية أضحت قادرة على إثبات نفسها باعتبارها الكيان الرئيسي في مجال تقديم الخدمات وربط المجالس المحلية بتقديم الخدمات في أذهان العامة.

جدول المحتويات

1	خلفية	1
2	1.1 منهجية البحث	
3	1.2 لإطار النظري	
4	1.3 هيكلية التقرير	
6	مناطق دراسة الحالة	2
6	2.1 دارة عزة	
6	2.2 معرة النعمان	
6	2.3 زملكا	
7	2.4 كفر تخاريم	
7	2.5 نوى	
9	تطور عمل المجالس المحلية	3
10	3.1 إصلاح وتوسيع هياكل المجالس المحلية	
11	3.2 آليات ومعايير اختيار أو انتخاب الأعضاء	
13	3.2.1 معايير الاختيار والانتخاب	
14	3.2.2 تمثيل المرأة	
15	3.3 الأطر القانونية وآليات إنفاذ القرارات	
17	تقديم الخدمات	4
18	4.1 الأنشطة والأدوار المتغيرة للمجالس المحلية	
19	4.2 تحديات تقديم الخدمات	
23	تضمين المواطنين وتداول المعلومات	5
26	العلاقات مع الفاعلين الآخرين	6
26	6.1 المانحون	
27	6.2 الفاعلون المحليون غير المسلحين	
28	6.3 الفصائل المسلحة	
28	6.4 الائتلاف السوري المعارض والحكومة المؤقتة ومجالس المحافظات	
30	الخاتمة	7
32	المراجع	8

1 خلفية

يمكن النظر للانتفاضة السورية التي بدأت في عام 2011 كجزء من الربيع العربي، فقد اتسمت بتظاهرات شعبية كبيرة تعارض استمرار حكم السلطات المستبدة، لكن، وبخلاف تونس ومصر التي أجبر رئيساها على ترك السلطة خلال أشهر قليلة من التظاهرات المستمرة والضخمة، أو ليبيا التي استخدمت فيها القوى الغربية القوة لإسقاط معمر القذافي، فإن المتظاهرين السوريين واجهوا قوة غاشمة ولم يحدث تدخل عسكري من قوى خارجية لدعم مسعاهم أو لحماية المدنيين، وسرعان ما تحوّلت الانتفاضة الأولى حركة معارضة مسلحة.

تشكلت العديد من المجالس المحلية بين عامي 2012 و2013 في مناطق خاضعة لسيطرة المعارضة ولكن بشكل غير مترابط أو منسق، وفي عديد من الحالات قام الناشطون بتنظيم ما عرف بلجان التنسيق المحلية بعد انسحاب القوات والجهات الحكومية، وعادة ما قاد أشخاص مدنيون المجالس المحلية الناشئة، وقد نشأت بهدف خلق آليات حكم بديلة عن الحكومة السورية إضافة إلى مراعاة الاحتياجات عن طريق تقديم الخدمات الأساسية، ويُنظر للمجالس المحلية باعتبارها مؤسسات رئيسية في مجال تقديم الخدمات، لكنها تضطلع أيضاً بوظائف الإدارة مثل إدارة السجلات المدنية والتنسيق مع الأطراف الأخرى الفاعلة في مجال تقديم الخدمات.

اتسمت المجالس المحلية بكثير من الخصائص بحكم تأثرها بالواقع المحلي وديناميات القوة. لم يسبق أن كانت وظائف وأدوار المجالس المحلية أحادية أو محددة مركزياً؛ ففي غياب جسم حكم مركزي أو جسم رقابة سياسي مركزي فقد عملت المجالس المحلية طبقاً لقواعد مرتجلة. كانت منظمات المجتمع المدني السورية العديدة، والتي زاد عددها بشكل كبير إبان الانتفاضة، تعمل أيضاً على الأرض في مناطق تأسست فيها المجالس المحلية، وعادة ما كانت تلك المنظمات تعمل على الاستجابة لاحتياجات عامة متشابهة وتتنافس للحصول على نفس الموارد، وتدرجياً استطاعت المجالس المحلية إثبات نفسها في مجال تقديم الخدمات وتقلد دور ريادي في التنسيق والتعاون مع مختلف المنظمات المحلية والدولية.

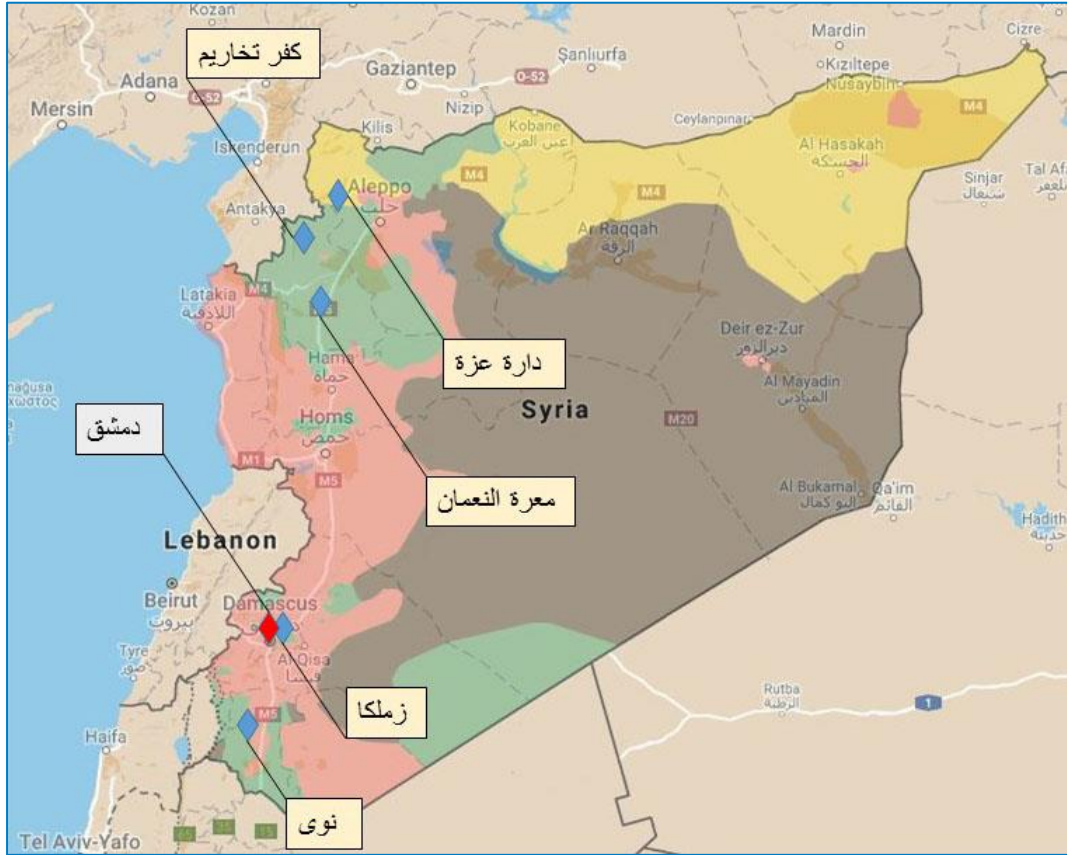
في بداية الأمر عملت الفصائل المسلحة والناشطون المدنيون سوياً في المناطق التي سيطرت عليها مجموعات المعارضة بسبب اشتراكهم في هدف السعي لإنهاء سيطرة الحكومة السورية، وبينما تفرغ المدنيون لمجال تقديم الخدمات فقد كرسّت الفصائل المسلحة جهودها لمجال حفظ الأمن. إضافة إلى ذلك فقد كان هناك فاعلون آخرون مثل مجالس الشورى والمحاكم والقيادات التقليدية والتي تضطلع بأدوار متعددة سياسية وقضائية في العديد من المجتمعات المحلية، وتضم مجالس الشورى مثلاً ممثلين عن مختلف الفاعلين بما فيهم المجالس المحلية والفصائل العسكرية والشخصيات العامة والنقابات، وتعمل مجالس الشورى أحياناً كهيئة رقابة خارجية على المجالس المحلية.

وبشكل عام فإن الظروف المرتبطة بالنزاع المسلح مثل القصف الجوي المتكرر الذي يستهدف البنى التحتية ومنازل المدنيين والأسواق الشعبية، أجبرت المجالس المحلية على العمل ضمن بيئة في غاية الصعوبة، مثل أن المناطق الواقعة على خطوط الجبهات كانت دائماً معرضة لأوضاع متقلبة، كثيراً ما تقود إلى تدفق المقاتلين المحليين أو الأجانب إلى داخل المجتمعات المحلية للمساعدة في المعارك أو لبسط سيطرة المعارضة، كما كان هناك أيضاً انقطاع كبير بين المعارضة السياسية في الخارج وبين المجالس المحلية خاصة وأن الأخيرة دائماً ما كانت مشغولة بإدارة المشهد المحلي وتلافي عواقب الحالة الطارئة التي تعيش فيها. وبمرور الوقت، أدى تزايد عسكري المجتمع والتصدعات الاجتماعية إلى زيادة حجم التحديات التي تواجه تطور المجالس المحلية والانطباعات عن مفاهيم الشرعية.

يقدم هذا التقرير رؤى جديدة حول المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في سوريا، ويركز التقرير تحديداً على البنى التي خلقها الفاعلون المعارضون وأنماط تغييرها بمرور الوقت، ويسلط التقرير الضوء على خمس حالات تمت دراستها ضمن تجارب الحكم المحلي للمعارضة بما فيها توقعات وآراء وانطباعات المجتمعات المحلية تحت ظل المجالس المحلية.

1.1 منهجية البحث

هذه الدراسة ليست ممثلة للوضع في جميع المناطق وإنما تسعى إلى نقل صورة الانطباعات والرؤى التي تم تجميعها من خلال إجراء خمسين مقابلة مغلقة-مفتوحة وخمس مجموعات تركيز في المناطق الخمس التي تمت دراستها وهي: دارة عزة ومعرة النعمان وزملكا وكفر تخاريم ونوى.



خريطة مناطق دراسة الحالة، المصدر: TutoMap (مترجم)، 15 يناير كانون الثاني 2017¹

وقد تم جمع البيانات بين شهري أغسطس \ آب وأكتوبر \ تشرين الأول من العام 2016، إضافة إلى الاعتماد على المزيد من البيانات عن طريق إجراء مقابلات مع عدد من الخبراء، وقد تم اختيار حالات الدراسة من بين مجالس محلية مستقرة عملت على الأقل لمدة ثلاثة إلى أربعة دورات². وقد تم اختيار الحالات المحددة لدراستها بناء على عدد من المعايير التي تهدف إلى رصد تنوع المجالس المحلية القائمة، وتضم هذه المعايير:

- تنوع آليات تشكيل المجالس
- تنوع التشكيل من حيث الأعضاء والموظفين
- مدى توافر التمويل الخارجي

¹ يشير اللون الأحمر إلى المناطق الخاضعة لسيطرة الجيش العربي السوري، والأخضر إلى الفصائل المسلحة بما فيها القاعدة وجبهة فتح الشام والجيش السوري الحر وجيش الإسلام، والأصفر إلى قوات سوريا الديمقراطية، والأسود إلى تنظيم الدولة الإسلامية.

² يتراوح طول دورة ولاية المجلس المحلي بين أربعة إلى إثني عشر شهراً.

- ما إذا كان المجلس إيرادات محلية
- تنوع مستويات حدة النزاع
- مدى تواجد قوى متطرفة
- مدى تواجد آليات رسمية للتنسيق مع المجتمع المدني

وقد قادت وحدة المجالس المحلية عملية جمع البيانات عبر فريق من الباحثين السوريين، ولأسباب أمنية فقد تم إبقاء هويات المستجيبين للمقابلات سرية. تم شرح هدف المقابلات ومجموعات التركيز وطريقة إجرائها بوضوح لجميع المستجيبين قبل بدء الحديث معهم، كما تم إجراء جميع المقابلات ومجموعات التركيز باللغة العربية ومن ثم تمت ترجمتها للانجليزية لمعالجتها وتحليل بياناتها.

كان من بين المستجيبين أعضاء بالمكاتب التنفيذية للمجالس المحلية إضافة إلى موظفين من المجالس، وقيادات مجتمعية وعاملين بمنظمات المجتمع المدني وأفراد على علاقة بمنظمات مدنية وأفراد من الفصائل المسلحة والمجتمعات المحلية.

1.2 الإطار النظري

ينظر هذا البحث بالأساس إلى إسهام النزاعات المسلحة في تشكيل وإعادة إنتاج النظام السياسي بدلاً من التركيز على دورها في تدميره فحسب. تمارس الجماعات المسلحة وحركات المعارضة في معظم الحروب الأهلية نفوذاً كبيراً على مناطق معينة داخل إقليم الدولة، وعادة ما يمثلون سلطات أمر واقع في المناطق التي يسيطرون عليها، كما يمارسون - بدرجة ما - أفعالاً حوكمية ضمن الهياكل الجديدة التي قاموا بتأسيسها (بيكلار وميكولان 2015). وبحسب مامبيلي (2011) فإن الشروط الأساسية لوصف "حكم المتمردين" Rebel governance بالحكم الفعال هي: (1) وجود قوة قادرة على حفظ النظام بين السكان، (2) وجود آليات لحل النزاعات، (3) القدرة على تقديم الخدمات العامة بخلاف الأمن، وأخيراً (4) آليات التغذية الراجعة لتعزيز المشاركة المدنية في القضايا الحكومية.

وقد طفت على السطح ديناميات اجتماعية-سياسية جديدة تسهم في رسم الشكل العام للنظام حالياً ومستقبلاً، وخاصة في مناطق هزيمة الدولة أو المناطق التي تتسم بالتنافس الشديد بين الفاعلين من خارج الدولة للسيطرة عليها. وفي مثل تلك السياقات فإن مختلف الفاعلين والمجموعات تتزاحم للسيطرة على السلطة في المجال العام بما في ذلك الجماعات المسلحة والنخب المحلية والمجموعات الشبابية والمجتمع المدني والعائلات النافذة، كما تظهر المنافسة على السلطة فيما يتعلق بوظائف الإدارة والحكم بما فيها سلطة تقديم الخدمات، وإقرار وتيسير المشروعات الخدمية والتنسيق مع الفاعلين من غير مؤسسات الدولة (هاجمان وبيكلار 2010).

إن الشرعية هي عنصر أساسي في جميع علاقات القوة، ويمكن فهمها بقبول جماعات نخبوية وغير نخبوية بممارسة طرف ما للسلطة عليهم، وبينما تمارس القوة عادة بطريقة قسرية في حالة غياب الشرعية، فإنها تمارس عن طريق الامتثال الطوعي أو شبه الطوعي في حال امتلاك السلطة للشرعية (ماكولو 2015)، وفي غياب وسائل الإكراه فإنه يمكن تحقيق الامتثال للسلطة عن طريق استخدام وسيلتين أخريتين: (1) تقديم الخدمات، (2) والتشابه الإيديولوجي بين الحكام والمحكومين (كايستر وسلانتشيف 2014).

لقد اكتسبت العديد من الجماعات من غير الدول حول العالم الشرعية عبر مجموعة من الاستراتيجيات، منها سد ما قد ينظر له باعتباره قصوراً في أداء الدولة، والاستفادة من الخطاب الإيديولوجي القومي والديني لبناء هوية مشتركة، وإعادة توزيع الثروة عبر فرض الضرائب وتحدي الدول القائمة التي لا تراها مجموعات كبيرة من السكان ذات شرعية (ماكولو 2015).

ويدفع روبرت لامب (2014) بأن ما يهم ليس مصدر الشرعية وإنما القدر الذي يمكن أن تتوافق فيه السلطة الحاكمة مع الخصائص التالية:

- إمكانية التنبؤ بسلوكها، وهو شرط ضروري ولكن غير كاف يتضمن الشفافية والمصادقية
- إمكانية تبرير أفعالها (كيف تحكم على القيم الهامة: ما هو صواب، ما هو حسن، ما هو مقبول وما هو المُحترم)
- عادلة: أفكارها حول العدالة وكيفية تبرير عدم العدالة
- يمكن النفاذ إليها، أي أن يكون للمواطنين دور في عمليات صناعة القرار التي تؤثر على حياتهم، وهي نسخة هشة من قبول المواطن بالسلطة
- محترمة: أن تتعامل مع المواطنين على أساس الكرامة الإنسانية

ومع ذلك فإن تقييم الشرعية هو أمر لا يخلو من التحديات. أولاً، تتسم طبيعة الشرعية بتعدد أبعادها وتغيرها المستمر مما يجعل من الصعب تحديدها على وجه الدقة، وثانياً فإنه لا يمكن للمرء أن يفهم الشرعية فقط عن طريق تقييم أداء³ مختلف الهياكل، لأن الشرعية تتأثر بشكل كبير بنظرة العامة وتوقعاتهم إضافة إلى مدى رضاهم. على سبيل المثال، إذا لم تكن هناك توقعات من السلطة أن تقوم بتقديم الخدمات فإن إخفاقها في فعل ذلك لن ينتج عنده بالضرورة إدراك بعدم شرعيتها (مصدر سبق ذكره)، وثالثاً، فإن إدراك الجمهور للشرعية يختلف من شخص إلى آخر ومن مجموعة إلى أخرى (لوند 2006). وتعتمد الشرعية إلى حد كبير على نظرة كل شخص وعلى الموضوع محل التساؤل، وهي موضوع للآراء والتفضيلات والانحيازات الشخصية، ولهذا فإن هذا البحث لا يهدف إلى التوصل إلى نتائج تتعلق بمدى شرعية المجالس المحلية محل الدراسة؛ وإنما يسعى بدلاً من ذلك إلى تحليل مختلف الآراء والتوقعات والانطباعات عن المجالس المحلية عند هذه النقطة الزمنية.

1.3 هيكلية التقرير

سبق ونُشرت العديد من الدراسات والتقارير حول الحكم المحلي والمجالس المحلية، وكانت جزءاً من مرحلة استعراض الأبحاث والمراجع السابقة والتي سبقت مرحلة البحث الميداني⁴. يسعى هذا التقرير إلى أن يضيف إلى مجموع هذه الأعمال والمنشورات، عن طريق التركيز على تطور المجالس المحلية مع الوقت واستعراض إدراك مجموعة مختلفة من الفاعلين لها. في البداية يسعى التقرير إلى إعطاء صورة عامة حول المناطق المختارة للدراسة، ثم يستعرض تصميم وتطور المجالس المحلية الخمسة المختارة بما في ذلك عملية ومعايير اختيار أو انتخاب الأعضاء. ويولي التقرير اهتماماً خاصاً لمشاركة المرأة، وثالثاً تشير الدراسة إلى أحد أهم خصائص المجالس المحلية في سوريا

³ في حالة المجالس المحلية في سوريا فهي تقديم الخدمات وآليات الانتخاب وتشميل المواطنين والتواصل.

⁴تشمل الأمثلة على ذلك ما يلي:

Angelova, I. (2014). Governance in rebel-held East Ghouta in the Damascus Province, Syria. / Centre for Humanitarian Dialogue (2014). Local Administration Structures in opposition-held areas in Syria. / Heller, S. (2016). Keeping the Lights on in Rebel Idlib: Local Governance, Services and Legitimacy among Islamist Armed Group. / Institute for War & Peace Reporting (2014). Local Governance inside Syria: Challenges, opportunities and recommendation. / Local Administration Councils Union (LACU) and Conflict Dynamics (2015). Options for Decentralization in Syria. / Local Administration Councils Union (LACU) and Norwegian People's Aid (NPA (2015). The Indicator of Needs for the Local Councils of Syria. / Lund, A. (2016). Into the Tunnels: The Rise and Fall of Syria's Rebel Enclave in Eastern Ghouta. / Omran Centre (2013). The Political Role of Local Councils in Syria. / Turkmani, R. et al. (2015). Countering the Logic of the War Economy in Syria: Evidence from Three Local Areas.

وهو تقديم الخدمات. وترسم صورة التوقعات من المجالس والإدراكات الجماهيرية لها عن طريق أمثلة واضحة إضافة إلى التعرض إلى التحديات التي تواجهها فيما يتعلق بمجال تقديم الخدمات، ورابعاً يدقق التقرير في مسألة تشميل المواطنين في المجالس المحلية وممارساتها فيما يتعلق بتداول المعلومات، وأخيراً يقدم التقرير تحليلاً للعلاقة بين المجالس المحلية وغيرها من الفاعلين المهمين مثل المانحين الأجانب والفاعلين المحليين والمؤسسات السورية الرسمية.

2 مناطق دراسة الحالة

يغطي الفصل التالي المناطق التي تمت دراستها وتوصيف المجالس المحلية القائمة فيها.

2.1 دارة عزة

دارة عزة هي بلدة تقع في غرب ريف حلب بلغ تعداد سكانها قبل الحرب زهاء 34 ألف شخص، وسرعان ما أصبحت البلدة الواقعة على بعد حوالي 15 كيلومتراً من الحدود التركية معقلاً قوياً للمعارضة منذ يونيو حزيران 2012، ولذلك فإن المجلس المحلي في البلدة ناضج نسبياً ولديه موارد لا بأس بها، كما يعد على مستوى أعلى من غيره من المجالس المحلية من حيث الـ"مركزية الإدارية"، كما استفاد من أنه كان سابقاً المركز الإداري على مستوى المنطقة تحت سلطة الحكومة السورية. وبالنظر إلى قوة المجلس النسبية وتاريخه كمركز إداري فقد استطاع استقطاب منطقتين ريفيتين على الأقل تخلوان من هياكل قيادة مجتمعية محلية معترف بها، كما ينسق المجلس مع مجلس المحافظة على المستوى التنفيذي.

وفيما تلا إخلاء مدينة حلب فقد ظلت دارة عزة تحت سيطرة المعارضة، ويعيش في البلدة عدد كبير من النازحين، وقد كانت البلدة هدفاً لغارات جوية حكومية وروسية متكررة، وقد ركز عمل المجلس على تقديم الخدمات وتأهيل البنية التحتية للطرق والمرافق العامة إضافة إلى الانخراط في أنشطة توزيع المواد الإغاثية، فضلاً عن المشاريع المتعلقة التعليم ولكن بدرجة محدودة.

2.2 معرة النعمان

معرة النعمان هي مدينة في ريف إدلب يسكنها حوالي 80 ألف نسمة في عام 2016، وبسبب موقعها الاستراتيجي على الطريق الواصل بين دمشق وحلب فقد كانت معرضة للقصف المكثف من جانب الحكومة السورية، خصوصاً بعد هزيمة القوات الحكومية في خريف 2012. كما اكتسبت معرة النعمان أهمية إضافية في عام 2016 عندما نزل سكانها إلى الشوارع خلال سريان اتفاق لوقف إطلاق النار للتظاهر ضد جبهة فتح الشام المرتبطة بتنظيم القاعدة، ومنذ عام 2012 فقد استمر التنافس بين قوات الجيش السوري الحر – والذي يعود أصل الكثيرين منهم إلى هذه البلدة – مع غيرها من المجموعات المسلحة بهدف التحكم في شؤون المدنيين.

وقد سعى المجلس المحلي لإيجاد آليات محددة لضمان المحاسبة منها (1) تطوير وإنفاذ معايير الانتخاب لعضوية الهيئة العامة، (2) وضع شرط الحصول على ثلاثة توقيعات للحصول على الموافقة للإنفاق المالي وذلك في مختلف المكاتب التنفيذية، (3) تقسيم البلدة إلى ضواحي وتعيين مسؤولي تواصل من كل منها للتواصل والتنسيق مع المجلس المحلي. ويتم التنسيق مع مجلس المحافظة ومع القرى المجاورة ومنظمات المجتمع المدني، ويبدو أن المجلس قد أعطى نفسه السلطة الإدارية والسياسية العليا، ولكن مجلس الشورى يسهم في جهوده التنظيمية.

2.3 زمكا

تقع زمكا على بعد 3.5 كيلومتر من مدينة دمشق القديمة، وتتبع إدارياً إلى محافظة ريف دمشق ضمن ناحية الغوطة الشرقية. تحتل زمكا موقعاً استراتيجياً بحكم محاذاتها للطريق الواصل بين دمشق وحلب، ولذا فقد تعرضت للقصف العنيف من الطيران الحكومي والروسي في 2013، وتصنف زمكا حالياً كمنطقة محاصرة طبقاً للأمم المتحدة، وبلغ عدد سكانها حوالي 13 ألفاً في منتصف العام 2016⁵.

⁵بلغ عدد السكان 45 ألفاً قبل العام 2011

أعاق نقص الموارد المالية نمو المجلس المحلي في المدينة بسبب الحصار واحتداد التواجد العسكري وارتفاع مستوى الاقتتال بين الفصائل ونمو اقتصادات الحرب، وكان أداء المنظمات الإغاثية متفوق على المجلس المحلي في بداية الأمر، إلا أنها، ومع مرور الوقت، لم تستطع بناء حاضنة شعبية لها ضمن المجتمع المحلي، على الرغم من أن سلطة المجلس لا زالت ضعيفة نسبياً مقارنة بالمجموعات المسلحة. وبينما يلجأ المواطنون مع المجلس لطلب تنفيذ مشاريع خدمية وحل النزاعات الاجتماعية؛ فإن نفوذ الفصائل المسلحة والاقتتال الداخلي بينها عادة ما يحد من قدرة المجالس على لعب دور الحكم في النزاعات. إضافة إلى ذلك، وبسبب غياب هياكل مستقرة لتقديم الخدمات في عدد من المناطق – كعدم وجود برنامج تمكين⁶ على سبيل المثال في زملكا – فإن المجلس يعمل بين مشروع وآخر عند توافر الدعم وليس على أساس رؤية طويلة الأمد.

2.4 كفر تخاريم

تقع بلدة كفر تخاريم شمال غرب محافظة إدلب، وقد كان تعداد سكانها الأصلي 30 ألف نسمة، إلا أنه قد ارتفع ليصل إلى 45 ألف بسبب نزوح الكثيرين إليها. كانت البلدة سابقاً منطقة زراعية بالأساس مع القليل من الإنتاج الصناعي، وقد كانت كفر تخاريم هدفاً للضربات الجوية الحكومية السورية والروسية بما في ذلك قصف لمناطق مدنية.

تم تأسيس أول مجلس محلي بالبلدة في منتصف عام 2011، ويعمل مجلسها المحلي حالياً ضمن دورته السادسة، وينسّق عن كثب مع جيرانه من المجالس المحلية بالمناطق المحيطة. إن إحدى أهم خصائص هذا المجلس أنه لا يتلقى تمويلاً خارجياً، كما أنه يتمتع بعلاقة وثيقة مع الفصائل المسلحة، ويتم تفعيل التنسيق عادة عبر مجلس الشورى؛ والذي يمثل السلطة العليا المقبولة في المجتمع المحلي، والذي يضم ثلاثة ممثلين عن المجلس المحلي في المنطقة.

في غياب دعم خارجي وفي ظل درجة عالية من التنسيق بين الفصائل العسكرية والمجلس المحلي، فإن الأخير كان قادراً على ممارسة سلطة موسعة في إطار المجتمع المحلي بما فيها سلطة إنفاذ القرارات، ومع ذلك فقد تأثر المجلس بمشكلات القصور الإداري وإيلاء الاهتمام لتقديم الخدمات وعدم الأخذ بأراء المواطنين بالضرورة.

2.5 نوى

تقع مدينة نوى جنوب سوريا بريف محافظة درعا، وهي جزء من جنوب سهل حوران، وقد كان عدد سكانها حوالي 58 ألفاً قبل عام 2011، وتحتل موقعاً عسكرياً وخط تماس استراتيجي بسبب قربها من جنوب دمشق والحدود مع الأراضي الإسرائيلية والطرق الرئيسية المؤدية إلى الأردن وغيرها من المناطق.

وقد تم تشكيل أول مجلس محلي في عام 2013، ولكن السيطرة الفعلية على البلدة كانت محل تجاذب حتى نهاية 2014 بسبب استمرار المعارك العسكرية بين مجموعات المعارضة المسلحة والحكومة، إضافة إلى الاقتتال الداخلي بين الفصائل المسلحة، وقد تم حل المجلس وإعادة إنشائه تسع مرات على الأقل بين عامي 2013 ونهاية 2016. ويرجع تأسيس المجلس الحالي إلى مبادرة سابقة للقيادة العسكرية للجبهة الجنوبية والتي سعت لبسط سيطرتها على المنطقة عن طريق الاستفادة من الدعم الشعبي وتلبية احتياجات المواطنين عن طريق تقديم الخدمات، وقد قامت القيادة بذلك لوضع حد لنفوذ القوى المتطرفة في المنطقة، وقد اتسمت المحاولة بالنجاح إلى حد كبير.

⁶ تم تأسيس لجان تمكين في المناطق التي تدعمها المملكة المتحدة البريطانية بهدف تعزيز تنسيق أفضل بين المجتمع المدني والمجالس المحلية و لرفع مستوى المشاركة المجتمعية في صناعة القرار.

ورغم تنفيذ الطيران الحكومي السوري والروسي غارات جوية على جنوب حوران في مطلع العام 2016 فإن المنطقة لا زالت غير محسومة عسكرياً لصالح أي من الأطراف مما أعطى المواطنين والمجموعات المسلحة المساحة لتعزيز هياكل الحكم المحلي مما استفادت منه نوى، وعلى الصعيد المقابل تفرض السلطات الأردنية سيطرة صارمة على الحدود. ومع ذلك فإن نوى استطاعت الحصول على تمويل خارجي لتنفيذ المشروعات بها، كما تواجد بها لجنة تمكين.

تتعدد الخصائص المميزة فيما يخص الظروف العسكرية والاجتماعية، فالمجلس المحلي ليس مجلساً تكتوقراطياً، وإنما سلطة مركزية في محيطها تضطلع بتقديم الخدمات إلى ما هو أبعد من حدودها الإدارية لتشمل نواحي أخرى في منطقتها، وأخيراً فالمجالس خاضعة لمجالس الشورى ومجالس المحافظات والتي تقوم بإصدار اللوائح الأساسية الناظمة لعمل المجلس المحلي.

3 تطور عمل المجالس المحلية

"في البداية كان هناك فقط مجموعة من الأشخاص المهتمين بمصلحة البلد"⁷

مرت جميع المجالس المحلية محل الدراسة في هذا التقرير بنوع من التطور التدريجي، وقد اعتبر المستجيبون للمقابلات المجالس عموماً بمثابة مؤسسات خدمية ذات هدف رئيس هو تأمين الخدمات الأساسية للسكان وتخفيف العبء الذي تسبب فيه النزاع المسلح. لقد بدأت المجالس المحلية بشكل مصغّر، من مجموعة صغيرة من النشطاء الثوريين وأنصارهم بهدف مبدئي هو تقديم المساعدات الإغاثية مؤقتاً وحتى إسقاط الحكومة بشكل كامل، وبتعبير أحد من حضروا المقابلات الشخصية: "عند تأسيس المجلس المحلي كانت هناك فقط مجموعة من حوالي 10 قيادات قامت بتنظيم جهود الأشخاص الذين أيدوا الثورة، وعندما انسحبت الحكومة وقواها الأمنية من البلدة التقى هؤلاء الأشخاص وشكلوا ما أسماه المجلس المحلي الثوري"⁸، وحالياً فإن العديد من المجالس المحلية تمتلك هياكل تشمل مكاتب متخصصة؛ وهي استجابة للحاجات والأولويات المتغيرة للسكان.

وقد أضحت التوسع التدريجي للمجالس ضرورياً كنتيجة لتزايد المطالب على الأرض والتي عكست تغيراً في أولويات السكان بسبب إدراكهم أن نهاية النزاع المسلح لا تلوح في الأفق القريب مما يستدعي صياغة آليات أكثر استدامة وفعالية. أما في المناطق التي خفت فيها حدة القتال فقد استقر السكان السابقون والنازحون إليها، مما أدى إلى زيادة كبيرة في عدد السكان وفي مستوى الاحتياجات والتي لا يمكن للهيكل القائمة الاستجابة لها، وقد أصبح من المهم أن "يكون الناس واعين بوجود مؤسسة رسمية تقوم بدورها كمؤسسة مسؤولة وشرعية تكون المرجع الذي يتحاكم إليه الناس، كما أنه كان من المهم ملء أي فراغ في المدينة قد يوعز لأي طرف أو فرد بمحاولة استغلاله، ومع مرور الوقت فقد ساعد تزايد مستوى الوعي في تعزيز سلطة المجلس المحلي..."⁹.

تعبير عدة دلالات عن التطور التدريجي الذي مرت به المجالس المحلية في مناطق الدراسة وإن كانت أوجه هذا التطور غير متسقة ولا موحدة بين الحالات المذكورة، وهذه العوامل هي كما يلي: (1) إصلاح وتوسيع هياكل المجالس المحلية بما في ذلك إنشاء مكاتب متخصصة، (2) تغيير آليات ومعايير اختيار أو انتخاب الأعضاء، (3) تطوير أطر قانونية وآليات إنفاذ للقرارات، وقد تحولت العديد من المجالس المحلية إلى "شيء متفرد يقع ما بين المؤسسات الثورية والمؤسسات الحكومية"¹⁰. إضافة إلى ذلك يمكن ملاحظة التطورات التي مرت بها المجالس المحلية عند النظر إلى التغييرات التي طرأت على أنشطة تقديم الخدمات (للمزيد يرجى الاطلاع على الفصل الرابع)، كما تمت ملاحظة أن المجالس المحلية حاولت تدريجياً أن تكون أكثر شمولاً وشفافية عن طريق مشاوره المجتمعات المحلية وإعلام الجمهور بشكل أفضل بخصوص الأعمال والمشروعات قيد التنفيذ (للمزيد يرجى الاطلاع على الفصل الخامس). إن جزءاً من تفسير غياب الشفافية يرجع إلى حقيقة أن الكثير من المجالس المحلية بدأت عملها في الوقت الذي كانت فيه المناطق الموجودة فيها لا تزال تحت سيطرة الحكومة. في ذلك الوقت كان لا بد من تنفيذ الكثير من الأنشطة بسريّة تامة، وبذلك فإن نشر أي من المعلومات علنياً كان من شأنه أن يعرض الأنشطة التي تقومها المعارضة للخطر. لقد تلا انسحاب الحكومة والتعاون مع فاعلين داخليين وخارجيين آخرين إلى تزايد الحاجة لآليات الشفافية والتنظيم، كما بدأت المجالس المحلية في التنسيق مع المنظمات المحلية والدولية العاملة في مجال تقديم الخدمات بشكل متزايد (للمزيد يرجى الاطلاع على الفصل السادس).

⁷ من مناقشة مجموعة التركيز

⁸ من مناقشة مجموعة التركيز

⁹ المقابلة رقم 5 مع أحد أعضاء المجالس المحلية

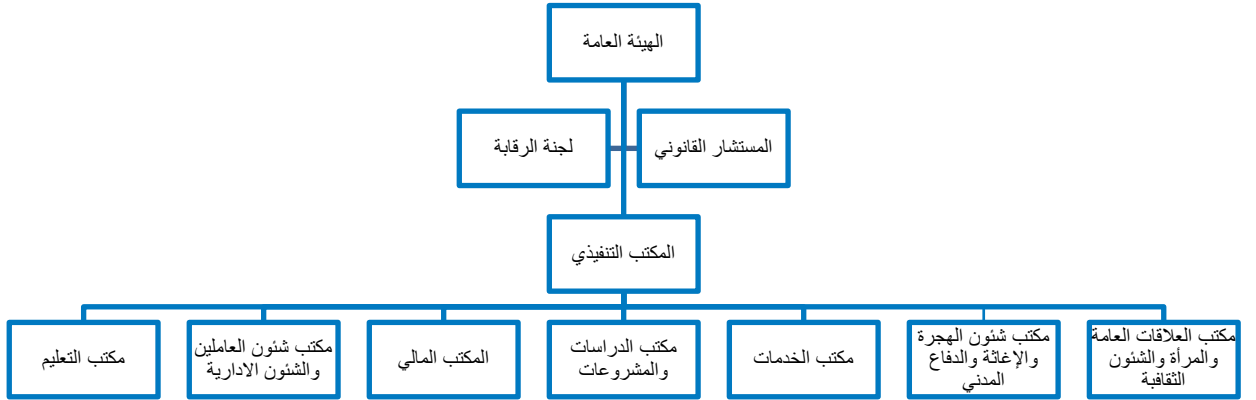
¹⁰ المقابلة رقم 5 مع أحد أعضاء المجالس المحلية

وبمرور الوقت وتقلب الوضع الأمني – بما في ذلك فترات التهدئة – فقد تطورت هياكل المجالس المحلية وأصبحت تحمل الطابع الرسمي أكثر فأكثر وترافق مع ذلك ارتفاع توقعات السكان، وقد تباينت آراء الأشخاص الخاضعين للمقابلات حول تطور أداء المجالس المحلية بشكل كبير. وقد أكد غالبية الخاضعين للمقابلات أن توقعاتهم من المجالس المحلية مرتفعة ومتشعبة، وأنه لا يمكن مقارنة هياكل الحكم الجديدة بتلك التي كانت موجودة قبل النزاع المسلح. وتضم العقبات التي تقف في طريق المجالس المحلية، هشاشة الأمن وعدم الاستقرار المالي ونقص الكوادر المؤهلة.

3.1 إصلاح وتوسيع هياكل المجالس المحلية

خضعت هياكل الكثير من المجالس المحلية للتوسعة بما في ذلك افتتاح مكاتب جديدة متخصصة داخلها منذ بدايات تشكّل المجالس المحلية في العام 2012، وحالياً يضم المجلس المحلي الواحد، وسطيّاً، ما بين ستة وإحدى عشرة مكتباً متخصصاً تضطلع بوظائف محددة وتنسق مع غيرها من الفاعلين كل في مجاله. وإضافة إلى ذلك وفي بعض الحالات فإن هناك لجنة رقابة تهدف لمتابعة وتقييم أداء المجالس المحلية.

حالياً فإن جميع المجالس المحلية تقريباً تتكون من رئاسة للمجلس ومستوى تنفيذي مدعوم بعدد من المكاتب المتخصصة، وعموماً فإن المكاتب التنفيذية تلتقي مرة أسبوعياً لمناقشة المستجدات وطرح أفكار جديدة، بينما ينعقد المجلس بهيئته الكاملة مرة شهرياً. يتم اتخاذ القرارات في هذه الاجتماعات بأغلبية الثلثين، وبحسب بعض المواطنين فإن هذا التغيير في بنية المجالس المحلية أدى إلى ارتفاع مستوى حرفية وتنظيم الأعمال بشكل كبير.¹¹



شكل توضيحي: مثال لهيكل مجلس محلي (في زملكا)

¹¹ المقابلة رقم 36 مع عضو في مجلس محلي وفصيل مسلح

3.2 آليات ومعايير اختيار أو انتخاب الأعضاء

تعد إجراءات ومعايير اختيار أو انتخاب أعضاء المجالس المحلية إحدى مؤشرات تطور هياكلها والتي تغيرت بمرور الوقت، وذلك بفضل الخبرات والدروس المستفادة من الدورات السابقة للمجالس، إضافة إلى مطالب السكان بمزيد من الإجراءات ذات الصبغة الرسمية. وقد أثرت الاعتبارات الأمنية في بعض الأحيان على تلك الإجراءات، وفي بعض المناطق، مثل معرة النعمان، لم يسمح الوضع الأمني أحياناً بإجراء انتخابات عامة بسبب خطورة القصف. في زمكا أدت غارة جوية في يوم انتخاب ثاني دورة للمجلس المحلي إلى انخفاض عدد الناخبين الذين توجهوا للإدلاء بأصواتهم في صناديق الاقتراع في أماكن عامة، وفي الدورة التي تلتها لم يكن من الممكن عقد أية انتخابات بسبب الوضع الأمني.

بشكل عام فإنه يمكن ملاحظة توجه نحو إجراءات أوسع للانتخاب أو الاختيار وتساعد لأهمية التأكيد على أهمية الكفاءات الفنية للمرشحين. وبينما تمحورت الدورتان الأوليتان لتشكيل المجالس حول تجديد عضوية أعضاء المجلس المحلي وكانت مبنية إلى حد كبير على الشخصيات الثورية، فإن الدورات اللاحقة شهدت ظهور آليات أكثر تحديداً ومطالبات بأن يكون أعضاء المجالس المحلية حاملين لكفاءات فنية معينة. وفي هذه المرحلة فإن النمط الملاحظ هو أن الشخصيات النافذة في المجتمع المحلي تقوم بترشيح أفراد لعضوية الهيئة العامة التي تقوم بدورها باختيار أو انتخاب أعضاء للمكتب التنفيذي خلال اجتماع لها.

ومع ذلك فإن التغيير لا يطال جميع أعضاء المجلس كل دورة، ففي الحالات التي لا يواجه فيها الأعضاء أية مشكلات خلال الدورة السابقة وفي غياب الاعتراضات فإن أعضاء المكتب التنفيذي ورئيس المجلس ونائبيه قد يستمرون في مناصبهم لدورة جديدة، وفي بعض المناطق فإن مؤسسي المجالس أو الذين استمروا في عضويتها لعدة دورات ما زالوا أعضاء بالمجالس الحالية. من ناحية، يؤدي ذلك إلى إحداث توازن بين الأشخاص ذوي الخلفية الثورية وأولئك الذين أصبحوا أعضاء في المجالس بفضل كفاءتهم الفنية¹² ومن ناحية أخرى، يحافظ ذلك على بعض الاستمرارية في العمل. وعملياً قد يعكس هذا قلة الأشخاص من ذوي الكفاءة والمؤهلين لشغل وظائف معينة. تمثل قلة الأشخاص المؤهلين تحدياً لكافة المجالس المحلية، وعبر السنوات الماضية غادر الكثير من الأشخاص المدربين وذوي الخبرة البلاد، أو قرروا العمل في المنظمات المنفذة للمشاريع حيث يحصلون على رواتب أعلى¹³، مما أدى إلى اختيار أو انتخاب أشخاص أقل كفاءة في عديد من المناطق.

صندوق 1: آليات الاختيار و/أو الانتخاب

في دارة عزة تم تنظيم المجلس المحلي ست مرات حيث حلت قيادة جديدة كل مرة، وتم تأسيس المجلس الأول في منتصف العام 2012 بعد انسحاب القوات الحكومية، أما الأخير فقد تم تشكيله في أغسطس آب 2016، وكغيره من الكثير من المجالس المحلية اتبعت طرق كثيرة لتشكيل المجلس في أوقات مختلفة. وبينما كانت الطرق التشاورية أولى هذه الطرق فإن المجلس الأخير قد تم انتخابه عن طريق مجموعة من أعضاء الهيئة العامة الذين رشحتهم العائلات في أربعة مناطق محددة، وتم عقد انتخاب عام ولكن غير رسمي في مسجد محلي.

¹² من المهم ملاحظة أن هناك أعضاء بالمجالس المحلية ممن يجمعون بين الصفتين.

¹³ من مناقشة مجموعة التركيز

في معرفة النعمان تم إعادة تنظيم المجلس المحلي أربع مرات، وقد أدت التغييرات التي شكلت آخر مجلس محلي إلى انخراط ناشطين شباب وإلى مشاركة المرأة في عدد من المكاتب التنفيذية، وتم تعيين أعضاء المجلس المحلي عبر عملية توظيف قامت بها الهيئة العامة، وقد تم انتخاب واختيار الهيئة العامة في اجتماع بمشاركة منظمات مجتمع مدني والشرطة والأعيان في المدينة إضافة إلى منظمات إغاثية ومجلس الشورى وشخصيات إعلامية.

في زمكا تم إصلاح المجلس المحلي أربع مرات منذ تأسيسه في مارس آذار 2013. وقد تم تأسيس المجلس في البداية بناء على اتفاق بين الناشطين الثوريين، ومن ثم تم عقد انتخابات في الدورات اللاحقة، إحداهما كانت الانتخابات فيها مباشرة، ثم لاحقاً تم الانتخاب عن طريق الهيئة العامة، وفي هذا النموذج يبدو أن المشاركة كانت محددة بالأعيان من "ذوي السمعة الحسنة".

في كفر تخاريم تم تنظيم أول جهد من مجلس لتقديم الخدمات في المدينة في منتصف عام 2011، وتم تجديده لست مرات منذ تأسيسه، وقد تم تشكيل المجلس الحالي طبقاً لعملية مختلطة من التشاور وعملية انتخابية محدودة سيطر عليها مجلس الشورى ولجان التنسيق المحلية الشبابية.

في نوى تأسس أول مجلس محلي في نهاية العام 2013، ولكن ما لبثت المعارك العسكرية بين المعارضة والحكومة وبين قوى المعارضة نفسها أن تسببت في حلّ المجلس المحلي وإعادة تشكيله حوالي تسع مرات بين عامي 2013 ونهاية 2016، وبسبب ظروف نوى العسكرية والاجتماعية، لم يكن المجلس المحلي فيها ذو طبيعة تكنوقراطية، وكان مشكلاً بناء على عملية انتخاب مباشر تحت رقابة مجلس الشورى واللجان الثورية، وقد تم تقسيم المدينة لدوائر انتخابية ضمن عملية الانتخابات.

لقد أوضحت المقابلات ومناقشات مجموعات التركيز أن عمليات الانتخاب والاختيار للأعضاء قد تمت بأشكال مختلفة ولكن غلب عليها آليات الاختيار الذاتي، وقد تباينت الآراء حول هذه الآليات بشكل كبير. وبشكل عام، فقد رحب الناس بالتطور الذي شهدته عمليات الاختيار والانتخاب في السنوات الأخيرة¹⁴، كما تبين هذه المقاطعات من مجموعات التركيز: "بالنسبة للناس فلا يمكنك إرضاء الجميع، ولكن هناك مستوى عال من الرضى لأن الوضع الحالي هو أفضل ما يمكن تحقيقه. يهتم المجتمع بجودة الخدمات المقدمة أكثر من شكل الانتخابات"¹⁵، وهو ما يؤكد على أن مبدأ الشرعية مستمد من الأداء لا من سيادة الشعب (مركز الحوار الإنساني 2014). وفي بعض الأحيان يمكن ربط ذلك بأن المجتمعات المحلية تنسم بالتجانس فيما بينها وبالتالي لا يتم الوقوف عند مسألة التمثيل بشكل كبير¹⁶، كما عبر بعض المستجيبين للمقابلات عن شعورهم بأن الأعضاء المختارين يمثلونهم لأنهم من نفس مجتمعاتهم وبالتالي هم مسؤولون أمامهم، وكما قال أحدهم: "المجلس هو انعكاس للمجتمع المحلي"¹⁷.

ورغم أن معظم المجالس المحلية لا تستند على عملية انتخابات مباشرة، إلا أن غالبية المستجيبين للمقابلات ينظرون إليها باعتبارها تتشاور معهم، وإن كان بشكل جزئي، أما فيما يتعلق بالنظرة إلى المجالس المحلية فقد ذُكر أن عمليات الانتخاب أو الاختيار – بكل عيوبها – لم تسمح بأن تطغى اعتبارات المحاباة والمحسوبية مما جعل الناتج النهائي للعمل مقبولاً لعدد كبير ممن أجريت معهم المقابلات. وبذلك فإن

¹⁴ من المؤكد أن هناك فرقاً بين قطاع من السكان في منطقة معينة تؤيد الثورة والآخرين الذين يخالفونهم الرأي، كما أن بعض الثوار يشعرون بالتهميش من جانب النخب غير الثورية التي نجحت في زيادة تواجدها في المجالس المحلية.

¹⁵ المقابلة رقم 32 مع أحد أعضاء المجالس المحلية

¹⁶ مقابلة مع أحد الخبراء

¹⁷ من مناقشة مجموعة التركيز

بعض المستجيبين لم ينتقدوا شكل عملية الانتخاب أو الاختيار طالما أن هناك نوعاً من المشاورة المجتمعية التي يؤخذ فيها بأراء شريحة واسعة من الفاعلين.

وبينما عبر معظم المستجيبين عن إحساسهم بأنهم ممثلون، إلا أن هناك أيضاً أصواتاً انتقدت ما أسمته "الآلية النخبوية للاختيار الذاتي"، وضمن هذه الأصوات عبر بعضهم عن رغبتهم في إجراء انتخابات حرة تشمل كل عناصر المجتمع وليس الاكتفاء بالتشاور المجتمعي والتوافق بين من يمتلكون القوة بالفعل. وقد تم تسليط الضوء على مسألة نقص الشفافية؛ ففي المجالس المحلية التي يحدث فيها الانتخاب أو الاختيار في دوائر انتخابية مختلفة، عبر المستجيبون عن قلقهم من أن ذلك من شأنه مساعدة أطراف معينة أن تريح الانتخابات بشكل تكتيكي. وقد حدا تشكيل التحالفات والائتلافات أثناء عمليات الانتخاب والاختيار بالشك في أن هناك أشخاصاً غير مؤهلين قد وقع عليهم الاختيار رغم أنهم لم يكونوا يتمتعون بالمستوى المطلوب من المسؤولية والخبرة.

ورغم أنه ينظر للإجراءات القائمة في جميع مناطق الدراسة بشكل عام على أنها شكل من أشكال التطور في اتجاه توسيع المجال السياسي، إلا أنه ينظر إليها أيضاً باعتبارها تسمح بتدخل الأطراف النافذة التي توجه المصلحة العامة في اتجاهات معينة وبالتالي تؤثر في نتيجة الانتخابات بشكل كبير. وبخلاف العائلات الكبيرة والمؤثرة، فإن المستجيبين أشاروا إلى تدخل أطراف أخرى في أكثر من مرة؛ ففي كفر تخاريم تم ذكر تأثير الفصائل العسكرية على عملية الاختيار، وأنه ينظر إلى ذلك كتنقيص لمبدأ أن المجالس المحلية هي هياكل ذات ملكية وقيادة مدنية، وفي نوى تم انتقاد الدور القوي لمجلس الشورى في اختيار رئيس المجلس المحلي والدفع بأشخاص معينين – طبقاً لمصلحته الذاتية - ليكونوا أعضاء بالمجلس.

3.2.1 معايير الاختيار والانتخاب

كجزء من عمليات الاختيار والانتخاب فإن على الأعضاء الجدد بالمجلس المحلي أن يستوفوا عدة معايير لا تكون مكتوبة في غالب الحالات، كما أنها قد تتغير بمرور الوقت، وكما قال أحد الأشخاص "في البداية وقبل الاهتمام بالدرجات العلمية كنا نعتمد على التاريخ الثوري للشخص..."¹⁸، وبينما أسهمت عوامل أخرى في حدوث هذا التغيير أيضاً إلا أن المكاتب المتخصصة التي تم تطويرها خلال السنوات الماضية قد جعلت من الضروري أن يكون الشخص حاصلاً على درجة أعلى من الكفاءة الفنية.

وكما في حالة زملكا، فإن تعزيز اختيار الأعضاء من بين النشطاء الثوريين كان ضرورياً لشرعية المجلس المحلي إبان تأسيسه، ولكن بعد فترة حدث تحول في آراء الناس في شرعية المجلس مما حدا بالمجلس المحلي أن يركز على معايير الانتخاب والاختيار المختلفة مع مزيد من التأكيد على القدرات الفنية لأعضاءه.

كان انتساب الشخص للمدينة أو البلدة على الأقل منذ بداية الانتفاضة شرطاً مسبقاً للترشح لعضوية المجلس المحلي في جميع مناطق الدراسة؛ مما يستبعد النازحين من الترشح للمناصب، وبالتالي السنوات تم إضافة المزيد من تلك الشروط. على رئيس المجلس أن يكون حاصلاً على درجة جامعية بينما تتطلب معظم وظائف المكاتب التنفيذية شهادة الثانوية العامة على الأقل.

كشفت المقابلات التي تم إجراؤها أن المواطنين ينظرون إلى الكفاءة والخبرة باعتبارها معايير رئيسية لاختيار أعضاء المجالس المحلية. يقول أحدهم: "أتمنى لو كان هناك حيادية وموضوعية، و لو كان أعضاء المجلس المحلي مؤهلين وأكفاء وذوي خبرة، لا أن يتصرفوا بناء على الإيديولوجيات السياسية"¹⁹. إضافة إلى هذه المعايير تكررت الإشارة للمعايير التالية عندما سؤل المستجيبين عن تصوراتهم لسمات

¹⁸ المقابلة رقم 33 مع أحد أفراد المجتمع المحلي

¹⁹ من مناقشة مجموعة التركيز

الممثلين الشرعيين: حسن التعامل مع الناس، أن يكون مؤيداً للثورة، حسن الخلق والأمانة، والحكمة والشفافية. عبّر البعض أيضاً عن بعض المعايير التي يجب في رأيهم أن تكون أساساً للاستبعاد من العضوية منها وجود سوابق جنائية لدى الشخص، أو سبق اتهامه بالفساد أو أن يكون مرتبطاً بالحكومة السورية لأن المعارضين فقط لديهم الحق في العمل ضمن المجالس المحلية.

شكك بعض المستجيبين للمقابلات في المعايير التي وضعتها اللجان التحضيرية للهيئات العامة ومدى علاقتها بالمطالب الشعبية من المجالس المحلية، كما عبّر البعض أنه ورغم أن معايير الكفاءة والمعرفة والخبرة كانت قائمة بالفعل، فإنه لم يتم أخذها بعين الاعتبار عند اختيار الأعضاء، وإنما في الكثير من الأحيان تم الاعتماد على المحسوبيات والانتماءات، وبتعبير أحد المستجيبين:

"كما قلنا فإن هناك تحالفات كبيرة في البلدة بسبب العقليات العنصرية (أبناء عائلات معروفة)، وهو ما يؤدي إلى حدوث تحالفات بين أبناء هذه العائلات، الأمر الذي يؤدي بنا في نهاية الأمر إلى تشكيل مجلس غير كفء، تعليمياً وفنياً. مثلاً، يمثل سبعة أشخاص القسم الشمالي من المدينة ولا أحد منهم حاصل على درجة جامعية أو خبرة عمل في المجالس المحلية. رغم أنه كان هناك الكثير من المرشحين الحاصلين على تعليم جامعي وخبرة ومؤهلات مهنية وفنية إلا أن أياً منهم لم يصبح عضواً، لأنهم لم يحصلوا على أصوات كافية".²⁰

3.2.2 تمثيل المرأة

ليس للمرأة أي وجود تقريباً ضمن المجالس المحلية، وكما عبّر أحدهم: "...ليس هناك مشاركة للمرأة في عضوية أو وظائف المجلس المحلي... لم يقبل المجلس الحالي ترشيح أي امرأة لعضوية مكتبه التنفيذي أو لعضوية المجلس"²¹، ورغم أن بعض المناطق شهدت وعوداً بالانفتاح على انتخاب المرأة إلا أن ذلك لم يحدث مطلقاً على أرض الواقع، إلا أن المجلس المحلي لمدينة معرة النعمان يعد استثناءً من هذه الناحية، حيث يسمح بعضوية النساء في مكتبه التنفيذي. لقد أنشأت بعض المجالس المحلية مكاتب متخصصة لشؤون المرأة ولكنها تكاد لا تكون فاعلة بالقدر الكافي. وقع نقاش في زملكا حول مشاركة المرأة في صدارة انتخابات المجلس المحلي السابق بين عدد من الشخصيات والمؤسسات، ويجدر الذكر أن هذه المناقشة لم تتمحور حول المؤهلات الأكاديمية أو خبرة العمل للمرأة من عدمها ولكن حول ما إذا كان للمرأة "المستوى المطلوب من الوعي والسلوك المتحضر".²²

تكرر ذكر أن مشاركة المرأة من عدمها ليس مرهوناً بسماع المجالس المحلية لها بذلك، بل بأن المجتمع لا يدعم إشراك المرأة "بسبب العادات والتقاليد السائدة"²³، ولأن المجتمع ما زال منعزلاً²⁴ فإن النساء عادة ما يكن مهمشات في المجال العام. وفوق كل ذلك فإن غالبية الفصائل العسكرية عادة ما تكون مقيدة لحركة وراء المرأة مما يخلق المزيد من العقبات أمام مشاركتهن.

وبينما تغيب النساء تماماً تقريباً عن وظائف صناعة القرار فإنهن حاضرات في المجالس المحلية على شكل موظفات في بعض المكاتب، خاصة في مجالات التعليم والصحة، وفي السنوات الأخيرة، حازت المرأة على بعض الظهور في المجتمع لنشاطهن خلال التظاهرات وتمجيد بعضهن ممن أصبحن "شهيدات". وفي حالات عديدة ذكر البعض عدم وجود تمييز على أساس النوع الاجتماعي في الخدمات

²⁰ مقابلة رقم 25 مع مدرس

²¹ مقابلة رقم 25 مع مدرس

²² من مناقشة مجموعة التركيز

²³ المقابلة رقم 45 مع عضو بمنظمة مجتمع مدني

²⁴ مثلاً الفصل في المدارس بين الصبيان والفتيات

المقدمة من المجلس المحلي للمجتمع. تعمل بعض المجالس المحلية مع – وقد تدعم – مجموعات نسائية وتقدم خدمات مخصصة للمرأة، مثل تخصيص أجزاء خاصة للنساء في المستشفيات إضافة إلى دعم سبل عيشهن بما يتناسب مع احتياجاتهن. وقد ذكرت إحدى من حضرن المقابلات أن "المجلس يأخذ رأينا بعين الاعتبار في القضايا والمشروعات الموجهة للمرأة"²⁵، وفي دارة عزة أكد بعض المتحدثين أنه أحياناً ما يتم تعيين نساء كموظفات بالمجلس المحلي لأن منظمات المجتمع المدني تشترط ذلك لتمويل مشروع للمجلس المحلي.

3.3 الأطر القانونية وآليات إنفاذ القرارات

وضع الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية حجر الأساس لإنشاء الحكومة السورية المؤقتة التي كان يراد لها أن تكون بمثابة سلطة مركزية ذات سلطة قانونية وتنظيمية على المجالس المحلية، ولم تحصل الحكومة المؤقتة على تمويل كاف في أي مرحلة سابقة، وقد ضعفت في الخارج ولكنها ما زالت تعمل، ولو بالاسم، بما في ذلك تبنيها لنسخة معدلة من قانون الإدارة المحلية الحكومي رقم 107²⁶ إضافة إلى لوائح محلية تكميلية تهدف إلى خلق قاعدة من الشرعية المؤسسية والقانونية والحفاظ على مستوى من الاتساق مع المناطق الواقعة تحت سيطرة الحكومة من باب الحفاظ على المصلحة الوطنية، وقد قادت وزارة الإدارة المحلية هذه الجهود، كما أنها تعمل مع مجالس المحافظات لنشر هذه القواعد والأسس، وأحياناً ما تستعين القيادات المحلية بهذه الأطر ولكن ليس بشكل دائم أو بطرق متناسفة، ويكشف هذا البحث قلة المعرفة بهذه القواعد والأسس بين من حضروا للمقابلات.

بينما يمارس مجلس الشورى وظيفة رقابة معينة، فإن بنية وأنشطة المجالس المحلية تنظمها بعض اللوائح، وعادة ما تنص اللوائح على سلطات المجلس المحلي ومسؤوليات واختصاصات المكاتب التنفيذية. على سبيل المثال لا الحصر، فإن اللوائح تحدد إجراءات الانتخاب أو اختيار الأعضاء وقواعد منح المشروعات والأبعاد الإدارية للعمل اليومي والجزاءات، فضلاً عن قواعد تعيين وفصل الموظفين وغيرها من القضايا المرتبطة بالموارد البشرية.

في البداية، وفي غياب لوائح ناظمة شاملة، فقد اعتمدت المجالس المحلية بالأساس على العرف المستقر، ولاحقاً سرعان ما اتبعت المجالس القواعد التي وضعتها مجالس المحافظات، وبعد مدة بدأ المختصون من المكاتب القانونية – كمثال – ومحامون من نقابة المحامين بالعمل على صياغة لوائح تفصيلية، والتي تمت لاحقاً مناقشتها في لقاءات جمعتهم بالمجالس المحلية. وفي حالة زمكا قام المواطنون بإقرار اللوائح في إحدى العمليات الانتخابية.

إذن، تبنت معظم المجالس المحلية بمرور السنوات بعض القواعد وطورت بعض اللوائح الداخلية لترتيب شؤونهم الداخلية. وبينما تغفل الإشارة إلى اللوائح والإجراءات القائمة والتي تتبعها الحكومة السورية إلا أن معظم المجالس المحلية تستفيد منها، وبتعبير عضو مجلس محلي: "لا يعنى أننا لا نستخدم أيضاً بعض اللوائح التي كانت قائمة في ظل الحكومة السورية؛ ذلك لأنها كانت ناجعة وبلا عواقب سياسية. إن هذه اللوائح ليست ملكاً للحكومة السورية وإنما هي ملك للشعب السوري"²⁷. وتطبق العديد من المجالس المحلية القواعد الموضوعية من طرف الحكومة السورية خصوصاً فيما يتعلق بالشؤون المالية والتنظيمية.

وقد كرر المستجيبون في المقابلات تأكيدهم على أن هذه اللوائح قائمة، ولكن ينقص المجالس المحلية آليات تنفيذها؛ وبذلك فإنه لا يمكنها ضمان امتثال المعنيين بهذه اللوائح. في الماضي كانت الشرطة مسؤولة عن هذا الدور ولكن في السياق الحالي فإن الوضع ليس كذلك.

²⁵ المقابلة رقم 46 مع ناشطة بالمجتمع المدني

²⁶ أقرت الحكومة السورية في دمشق القانون 107 في العام 2011، وقد اشتمل على عدد من المواد التي تتحدث عن تفويض السلطة الإدارية للمستويات الإقليمية والمحلية

²⁷ المقابلة رقم 50 مع عضو مجلس محلي

وبذلك فإنه ليس أمام المجالس المحلية إلا اللجوء للإقناع، مستخدمة ما لها من سلطة، وإن قلت، لمحاسبة الجميع وتنفيذ قراراتها ومراسيمها. وقد عبرت بعض الأصوات المنتقدة عن أن الكثير من أنشطة المجالس المحلية لا زالت قائمة على الارتجال.

4 تقديم الخدمات

تقدم المجالس المحلية عبر مكاتبها مجموعة متنوعة من الخدمات مثل التعليم والصحة والمياه والكهرباء والنظافة والاتصالات والسجل المدني والعقاري والصرف الصحي وحماية الملكية العامة وتوزيع المواد الإغاثية. وتساعد منظمات غير حكومية ومنظمات المجتمع المدني المحلية وجمعيات إغاثية ووكالات إنسانية في بعض هذه المجالات على حد سواء. ويتعاون بعض هؤلاء الفاعلين – وليس جميعهم – على دعم المجالس المحلية، بينما يقوم فاعلون آخرون على وظائف أخرى كالعادلة والأمن، مثل الشرطة والفصائل المسلحة والمحاكم، ولا تكاد المجالس المحلية تلعب دوراً يذكر في المؤسسات القضائية بما فيها مجالس الشورى ذات الدور الرائد، ومع ذلك وفي حالة زملاً فإين المجلس المحلي يعمل مع "لجنة إصلاح ذات البين"، والتي تأسست لإنهاء النزاعات المحلية وتضم في عضويتها بعض أعضاء المجلس المحلي. وقد ذكر أحد من أجرينا معهم مقابلة متحدثاً عن تعدد السلطات العامة أن "هناك كثيراً من الأطراف في المدينة والتي تمثل سلطة الحكومة. إن السائد هو أن المجلس المحلي هو السلطة المدنية والتي تتعامل مع قضايا الإغاثية والخدمات وحاجات البنية التحتية، بينما يعد مجلس الشورى بمثابة السلطة القضائية، أما الشرطة المحلية فهي السلطة التنفيذية والتي تقدم الخدمات الأمنية".²⁸

أحياناً ما تشترك المجالس المحلية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والفصائل المسلحة في نفس المجال مما خلق تنافس حول بعض وظائف تقديم الخدمات، وبالتالي تتزاحم هذه الأطراف حول سلطة تنسيق وتوزيع وتقديم الخدمات بهدف السيطرة على الموارد والوظائف المرتبطة بتقديم الخدمات والشرعية التي تنتج عنها. وتحاول بعض الفصائل المسلحة بسط نفوذها عن طريق فرض أجندة ما على المساعدات والخدمات، وفي إحدى الحالات حدثت منافسة بين الفصائل المسلحة من جانب والمجلس المحلي من جانب آخر للسيطرة على إمدادات الطاقة للمدينة لأن الأمر كان مقترناً بالحصول على الشرعية، وفي حالة أخرى حاول أعضاء فصيل مسلح إضعاف المجلس المحلي عن طريق عرقلة إمدادات المياه، وقد انتهى بهم الحال أن دمروا أنابيب المياه بغرض "تأجيج الغضب ضد المجلس المحلي أو توليد الضغط ضدهم ليقوموا بإصلاحها".²⁹

يحدث التنافس أيضاً بين المجالس المحلية والمديريات والمنظمات غير الحكومية؛ ففي إحدى مناقشات مجموعات التركيز ذكر أحد الحضور بأن المنظمات الداعمة والممولة لمجال التعليم كانت تتنافس مع مديرية التعليم على سلطة تعيين المدرسين وتعديل المناهج التربوية³⁰، ورغم التنافس بين مختلف الفاعلين، فقد استطاعت المجالس المحلية، بدرجات متفاوتة من النجاح، تأكيد سلطتها ولعب دور قيادي في اعتماد وتيسير وتنسيق أنشطة المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وغيرها من الفاعلين المنخرطين في مجال تقديم الخدمات في مناطق الدراسة، وبتعبير أحدهم: "المجلس المحلي هو هيئة الحكم في المدينة، وهو يقدم معظم الخدمات لها، بشكل مباشر أو عبر الإشراف على والتنسيق مع أطراف العمل الأخرى في المدينة".³¹

أما في حالات مختلفة تمت دراستها مثل معرة النعمان ودارة عزة فقد وقّعت منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال تقديم الخدمات على مذكرات تفاهم مع المجالس المحلية، وبذلك فقد حازت المجالس المحلية في تلك المناطق على الاعتراف كسلطة رسمية مسؤولة عن تقديم الخدمات.

²⁸ مقابلة رقم 40 مع قيادي محلي

²⁹ مقابلة مع أحد الخبراء

³⁰ مناقشة مجموعة تركيز

³¹ مقابلة رقم 41 مع شخص يعمل في قطاع التعليم

4.1 الأنشطة والأدوار المتغيرة للمجالس المحلية

منذ تأسيس المجالس المحلية، تغيرت وتوسعت أدوارها في مجال تقديم الخدمات بشكل عام، ولكن، كما هو مذكور في فصول أخرى من هذا التقرير، فإن هذه الأدوار تتغير حسب السياق العام، حيث أن الواقع على الأرض هو ما يشكل المجالس المحلية ويحدد الاحتياجات، فضلاً عن الأوضاع الأمنية المتغيرة والطارئة. وكما يناقش الفصل الثالث، فإن هياكل المجالس المحلية أصبحت أكثر مهنية وتخصيصية وعززت بالتالي من وضع المجالس المحلية في مجال تقديم الخدمات. فبينما كانت المهام غير موزعة بوضوح في بادئ الأمر، إلا أن إنشاء المزيد من المكاتب المختلفة داخل المجالس زاد من أعمال المجالس وتخصصها. على سبيل المثال، في معرة النعمان كان المجلس المحلي عند تأسيسه نشطاً في مجالي الإغاثة والصحة، لأنها كانت الأكثر ارتباطاً بالاحتياجات الأكثر إلحاحاً، وعندما غادرت القوات الحكومية المنطقة بشكل كامل، توسع مجال عمل وأنشطة المجلس المحلي وأخذت في التوجه نحو أنشطة أطول أمداً، مثل مشروعات إعادة الإعمار والبنية التحتية، وقد نجح المجلس في تنفيذ العديد من المبادرات بما فيها تنظيف المدينة وإصلاح البنية التحتية المدمرة وتطوير مرافق إنتاج الخبز، وقد ألفت هذه الجهود الإيجابية بأثرها على شرعية المجلس المحلي، وإن كانت هناك بعض الانتقادات بأن المجلس لم يقدم الخدمات لجميع أنحاء المدينة بشكل متساوٍ.

وبمرور الوقت، ارتفع مستوى الدعم الخارجي وعدد المشاريع وجودة تنفيذها، خاصة في المناطق التي أصبحت أكثر أمناً، ففي نوى كان المجلس المحلي يعمل في البداية تحت ظروف صعبة بسبب تمركز القوات الحكومية بالقرب منها، وقد تم تدمير البنية التحتية بشكل كبير، وأضحى التواصل مع الفاعلين الخارجيين صعباً. لكن بعد ذلك تحسنت الأوضاع نسبياً وحصل المجلس المحلي في نوى على الدعم من مانحين خارجيين لدعم عمله في مجال تقديم الخدمات.

تقوم المجالس المحلية عبر مكاتبها المتخصصة بتنفيذ المشاريع الخدمية والعمل في مجال تقديم الخدمات عبر التخطيط والتعبئة والإقرار والتنسيق والرقابة والتنسيق، وكما هو الحال في بلاد أخرى، فإن الخدمات التي لا تقدمها المجالس المحلية مباشرة لا تزال مرتبطة بها بسبب دورها في إقرار وتنسيق وإسداء المشورة لعملية تقديم الخدمات.³²

وإلى جانب كونها لاعباً رئيسياً في مجال تقديم الخدمات فإنه يُنظر للمجالس المحلية أيضاً باعتبارها السلطة المركزية المدنية للحكم والإدارة، ويشير البعض إلى المجالس المحلية باعتبارها جسماً (شبه) حكومي، أو "حكومة مصغرة"³³ أو "بديل للحكومة السورية"³⁴، وقد ذكر عضو بأحد المجالس المحلية أن "المجلس المحلي وحده قادر على أن يمثل الحكومة"³⁵، ومع ذلك فإن نفوذ المجالس المحلية عادة ما يكون محدوداً مقارنة مع عدد من الفصائل المسلحة على سبيل المثال.

لقد اتفق معظم من أجروا المقابلات بأهمية تقديم الخدمات وبالدور المهم الذي تلعبه المجالس المحلية فيها، ولديهم بشكل عام مستوى عالٍ من التوقعات للمجالس المحلية وغيرها من المؤسسات المنخرطة في مجال تقديم الخدمات. ومع علمهم بأن هذه الدراسة ليست تقييماً للاحتياجات، فإن المستجيبين للمقابلات عبروا عن العديد من المطالب. يقول شاب من المستجيبين "إن الناس يمارسون كثيراً من الضغوط

³² توضح أبحاث مؤسسة Secure Livelihoods Research Consortium في جنوب السودان على سبيل المثال أنه عادة ما يتم الربط بين السلطات المحلية المنخرطة في تنسيق تقديم الخدمات وبين تلك الخدمات، حتى وإن لم تكن تلك السلطات تقدمها (ماكسويل وآخرين 2016)

³³ مقابلة رقم 44 مع قيادي مجتمعي

³⁴ مقابلة رقم 7 مع عضو مجلس محلي سابق

³⁵ مقابلة رقم 50 مع عضو قيادي بمجلس محلي

على أعضاء المجلس المحلي، ودائماً ما تتعدى احتياجاتهم الخدمات المتاحة"³⁶، ومع ذلك فإن المستجيبين للمقابلات – ومنهم أعضاء مجالس محلية – يعترفون أيضاً بنقاط الضعف والتحديات الكبيرة التي تؤثر على نجاح عمل المجالس المحلية في مجال تقديم الخدمات.

تؤثر القدرة على تقديم الخدمات على نظرة الناس للمجالس المحلية وشرعيتها. أشار أحد المستجيبين، وهو ناشط بالمجتمع المدني، إلى أن الدعم الخارجي وما نتج عنه من خدمات يؤدي إلى "ارتفاع في مستوى ثقة المواطنين في المجلس المحلي"³⁷، بينما يضيف آخر: "على صعيد إيجابي فإن المجلس استطاع بناء شرعيته وتقديم الخدمات وبناء أجزاء من البنية التحتية"³⁸.

4.2 تحديات تقديم الخدمات

بالرغم من أن المجالس المحلية تعمل في مجال تقديم الخدمات بالتعاون مع كيانات أخرى، إلا أن الخدمات المقدمة لا ترقى في حالات كثيرة لاحتياجات المواطنين؛ فهناك تحديات رئيسية تقف عائقاً أمام ذلك. أول هذه التحديات هو نقص الموارد المالية اللازمة لتقديم الخدمات وإصلاح وتوسيع البنية التحتية وإدارة المجالس المحلية ودفع رواتب مناسبة لموظفيها. وتعمل المجالس المحلية في سياق متأثر بالنزاع المسلح، مما يؤدي بدوره إلى ارتفاع نسب البطالة وأزمات الحصول على سبل المعيشة؛ ولذا فإنه لا يمكن الاعتماد على الإيرادات المحلية التي قد تكون هي ذاتها محل تنازع. وكنتيجة لذلك كله، فإن المجالس المحلية تعتمد على المصادر الخارجية؛ ففي زملكا مثلاً فإن التمويل يأتي من مصادر خارجية يوزعها مجلس المحافظة، إضافة إلى ضرائب جمعت من أنشطة لمنظمات غير حكومية في المنطقة، وأيضاً من مشاريع بالتعاون مع منظمات غير حكومية؛ لذا فإنه ليس لدى المجلس موازنة عامة وإنما أنشطة تعتمد على أساس المشاريع فحسب.

حاولت المجلس المحلية توليد مزيد من الإيرادات في بعض المناطق، ولكنها ما لبثت أن واجهت معضلة صعبة، تتمحور حول ما إذا كان جمع الضرائب والرسوم لتأمين تقديم الخدمات في سياق نزاع قائم، يعاني فيه الكثيرون من صعوبات الحياة، أمراً من قبيل الانتهازية؟ وما هي الآثار المترتبة على جمع الرسوم والضرائب من حيث شرعية المجلس المحلي وأيضاً من حيث وجوب محاسبته؟ في بعض الحالات جمعت المجالس المحلية بالفعل إيرادات لتمويل الخدمات وغيرها من الأنشطة، أما في معظم الحالات المدروسة لم تفعل المجالس ذلك بعد وإن كانت تخطط لفعل ذلك مستقبلاً.

فقد فرض المجلس المحلي في نوى مثلاً ضرائب عامة، حيث تطالب كل أسرة بدفع 100 ليرة سورية شهرياً، كما يخطط المجلس لفرض ضرائب على المحال التجارية والصيدليات والأطباء، وسيأخذ الإجراء القانوني ضد من يمتنعون عن الدفع. أما في دارة عزة فقد جمع المجلس المحلي مداخيل عبر جمع ضريبة القيمة المضافة على المياه والغذاء مما يمكنه من دعم هذه الخدمات، إضافة إلى دفع بعض رواتب أعضاء المجلس وشراء الوقود وإن كان استخدام الضرائب لهذين الأخيرين بنسبة أقل، إضافة إلى تأجير المجلس لبعض العقارات. وفي معرة النعمان فإن المجلس المحلي يتلقى بعض المال من المحكمة، ويطمح لفرض رسوم مقابل الخدمات وجباية ضرائب إلا أنه لم يتمكن من تنفيذ ذلك بعد. وفي زملكا فإن المجلس المحلي يقوم بالفعل بجمع رسوم مقابل خدمات معينة ويخطط لجمع المزيد عن طريق ربط الرسوم بالاستهلاك، كما كان قد حاول رفع مدخوله عبر التأجير، مثل تأجير مبان كانت سابقاً تابعة للبلدية للاستخدام التجاري. ومع ذلك فقد تباينت آراء المستجيبين للمقابلات بخصوص ذلك؛ فبينما نادى البعض بجباية الضرائب والرسوم لضمان استمرارية تقديم الخدمات طالب آخرون بمجانبة الخدمات أو تقديمها مقابل أسعار رمزية.

³⁶ مقابلة رقم 2 مع أحد الشباب

³⁷ مقابلة رقم 30 مع ناشط بالمجتمع المدني

³⁸ مقابلة رقم 20 مع محام

أما التحدي الثاني الذي يواجه المجالس المحلية والمرتبطة بمحدودية الموارد، هو الحفاظ على استمرارية واستدامة عمل المجالس وأنشطتها؛ فحالما ينتهي تنفيذ مشروع وتتوقف الأموال المخصصة له عادة ما ينتهي انخراط المجالس في هذا المجال مما يعطل تقديم الخدمات بشكل كبير على المدى البعيد. وهناك عقبات أخرى تقف في طريق قدرة المجالس على تقديم الخدمات، منها نقصان الكفاءات المؤهلة والمعدات اللازمة وشح إمدادات الوقود وغيرها من السلع الضرورية.

ويلقى النزاع المسلح، وما ينتج عنه من قصف وانعدام للأمان، بظلاله على القدرة على تقديم الخدمات؛ فقد تم تدمير البنى التحتية مثل المباني العامة والطرق وأنظمة الصرف الصحي وشبكات المياه وخطوط الهاتف الأرضية فضلاً عن المنازل الخاصة، وذلك في كل من زملكا ومعرة النعمان ونوى وكفر تخاريم ودارة عزة. وتعيق محدودية المؤن إضافة إلى حصار بعض المناطق القدرة على تقديم الخدمات. إضافة إلى ذلك فإن المعدات والمواد اللازمة لإصلاح البنية التحتية أو تقديم الخدمات تكون غير متوافرة (بشكل منتظم) أو تكون غالية الثمن.

تطرح موجات النزوح وما ينتج عنها من ارتفاع في عدد السكان تحدياً آخر؛ مثلاً فقد وصل الكثير من النازحين إلى مناطق معرة النعمان ودارة عزة، وفي حالات أخرى كنوى عاد الكثير ممن نزحوا منها بعد فك الحصار. إن ما ينتج عن ذلك هو أن الخدمات المقدمة، والمحدودة أصلاً، عادة ما لا تفي باحتياجات السكان العائدين أو النازحين الجدد، وقد ذكر مستجيبون للمقابلات في معرة النعمان أنه وبينما ظل حجم الخدمات الإغاثية المقدمة ثابتاً إلا أن عدد الأشخاص المحتاجين قد زاد بشكل كبير.

وقد فسر بعض المنتقدين أيضاً مشكلات تقديم الخدمات بضعف البنية المؤسسية للمجالس المحلية أو ضعف الهياكل الداخلية بها، بما في ذلك "ضعف وبطء الأداء وقلة الخبرة وغياب الاستراتيجية التي تنظم عمل المجلس، إضافة إلى ضبابية العلاقة بين مختلف المكاتب داخل المجلس"³⁹، وكثيراً ما عانت مجالس مختلفة من مشكلات سوء الإدارة ووضع أولويات الخدمات بمعزل عن المواطنين.

صندوق 2: أمثلة محددة على تقديم الخدمات

يقدم هذا الصندوق أمثلة محددة على تقديم الخدمات، ويصف دور المجالس المحلية ومصادر قلق المواطنين وتوقعاتهم في المناطق التي غطتها الدراسة، وتشير الانتقادات إلى عدد من التحديات التي ذكرها المستجيبون للمقابلات والتي تواجه الوضع القائم.

التعليم

تنشط منظمات مختلفة وتتعاون مع المجالس المحلية في مجال التعليم، وكمثال على ذلك، فإن مكاتب التعليم في كفر تخاريم وزملكا ومعرة النعمان ودارة عزة تشكل وتتبع نظاماً تعليمياً، كما تشرف على المدارس وتقيم احتياجاتها، وتدعم المجالس المحلية بدورها – بالتعاون مع منظمات دولية – المدارس بالقرطاسية مثل الكتب بالإضافة إلى دعم لوجستي، وتدعم المجالس المحلية رواتب بعض المدرسين.

ومع ذلك فإن الخدمات التعليمية لا تزال محدودة بسبب قلة الموارد؛ فالمواد والسلع اللازمة لتأمين العمل مثل الوقود ليست متاحة بالقدر الكافي، كما أن أبنية المدارس قد تعرضت للتدمير بسبب الحرب الدائرة. وقد شدد مستجيبون للمقابلات في زملكا ونوى وكفر تخاريم

³⁹ المقابلة رقم 39 مع شخص كان ناشطاً في بداية الانتفاضة

على أنه تم فصل مدرسين أكثر بعد الانتفاضة وأن آخرين انتقلوا للعمل في مجالات أخرى غير التدريس بسبب ضعف رواتب المدرسين. بالتالي فإن مجال التعليم -شأنه كشأن مجال الصحة - قد تأثر كثيراً بسبب هجرة العقول.

وبحسب الكثيرين فإن الدعم الموجه لمجال التعليم يفتقر للتنسيق الجيد مما يزيد من التحديات والصعوبات. وكمثال على ذلك فإن الدعم الموجه للمدارس ورواتب المدرسين ليس موحداً⁴⁰، ولكل منطقة مناهجها الدراسية، وكما قال أحد الأشخاص لنا: "إن الدعم متقطع ومحدود، مما له من آثار سلبية على العملية التعليمية. وتدعم منظمات مختلفة مدارس مختلفة وبهذا يكون الناتج إدارة كل مدرسة بطريقة مختلفة، بمعنى آخر فإن هناك فجوة متزايدة بين المدارس من حيث رواتب المدرسين والمناهج الدراسية وغيرها"⁴¹.

الإغاثة والمساعدات الغذائية ودعم سبل العيش

يلقي النزاع العسكري القائم بالعبء الشديد على سبل المعيشة مما يكسب الإغاثة بعداً هاماً في الأمن الغذائي، وتعمل مكاتب الإغاثة بالمجالس المحلية في تسجيل الأسر النازحة وتحديد الأشخاص المحتاجين وتأمين السكن والإشراف على توزيع المساعدات والسلع الغذائية بأنفسها. ومع ذلك فقد ذكر عضو في المجلس المحلي بكفر تخاريم، أن منظمات وجمعيات أخرى تلعب الدور الأكبر في توزيع المواد الغذائية والإغاثية⁴²، وقد أكد عدة مستجيبين، من بينهم أعضاء مجالس محلية، على أهمية العدالة في تقييم الاحتياجات وتوزيع الغذاء وتخصيص التمويل وتقديم الخدمات بشكل أعم.

وقد عبّر عدد كبير ممن جرت معهم المقابلات، عن تفضيلهم أنشطة دعم سبل المعيشة والتي تركز على أنشطة توليد الدخل وخلق فرص العمل بدلاً من المعونات الغذائية، وتنشط مشاريع دعم توليد الدخل في عدد من مناطق الدراسة، يُعنى البعض منها بدعم سبل العيش الحضرية عن طريق تيسير الحصول على المعدات والموارد المالية، بينما تركز أخرى على دعم الزراعة وتربية المواشي، إلا أن هذه المشاريع تواجه عقبات ليس هينة، منها مثلاً ضخامة عدد الأشخاص الذين في حاجة ماسة للدعم فضلاً عن ندرة الأصول التي تمكن من المعيشة. كمثال على ذلك، فإن الحصول على الكهرباء والوقود أمر صعب، وفي بعض المناطق الحضرية مثل زمكا يندر توافر الأراضي الصالحة للزراعة والرعي، ويبدو أن مشاريع دعم سبل العيش لا تصل بالضرورة للأشخاص المحتاجين لها وأن اختيار المستفيدين من هذا الدعم لم يكن دائماً مدروساً بعناية.

إن قلة الموارد والدخل الناتج عن ارتفاع أسعار السلع يجعل الكثيرين غير قادرين على شراء الغذاء من الأسواق. وفي المناطق المحاصرة مثل زمكا فإن الوصول للغذاء يعتبر أمراً أكثر صعوبة مما هو عليه في الظروف العادية. يتوقع من حضروا المقابلات من المجالس المحلية أن تراقب وتسيطر وتؤثر على الأسواق وأسعار الغذاء وأن تنشئ نقاط بيع يمكن للناس شراء الطعام منها بأسعار أقل كلفة. وتنتج المجالس المحلية في دارة عزة وزمكا ونوى الخبز - أو تدعم سعره - إذا ما توافرت مكوناته.

الماء والكهرباء

لا يسهل الوصول للماء والكهرباء بشكل عام في معظم المناطق، وبعد هذان القطاعان مرتبطين ببعضهما البعض في مناطق كثيرة حيث يلزم توافر الوقود أو الكهرباء لضخ الماء؛ ولذا ولغياب الكهرباء، فإن هناك عوائق للوصول للمياه بشكل منتظم. ويضطلع القطاع الخاص بتقديم الخدمات وإن كان المواطنون يعتقدون أنه لا يمكن التعويل عليه إضافة إلى ارتفاع كلفته، وتحاول المجالس المحلية تيسير

⁴⁰من مناقشة مجموعة التركيز

⁴¹المقابلة رقم 6 مع موظف بمنظمة غير حكومية

⁴²المقابلة رقم 24 مع عضو قيادي بمجلس محلي

الوصول إلى الماء والكهرباء، حيث يتم إنتاج الأخير عادةً عبر مولدات طاقة كبيرة، إضافة إلى محاولة طرح بدائل مثل التفاوض مع القطاع الخاص لتقديم الخدمة بأسعار تكون في متناول اليد، وفي نهاية المطاف فإن أثر المجالس المحلية على هذين القطاعين وخاصة الكهرباء يبدو محدوداً.

تسهم مكاتب المياه بالمجالس المحلية في تقديم الخدمة عن طريق إتاحة موظفين ومعدات وإنشاء موارد مائية جديدة ودعم ومراقبة عملية ضخ المياه إضافة إلى إصلاح وصيانة وتوسيع البنية التحتية القائمة؛ وبذلك ينسق المجلس المحلي مع المنظمات العاملة في قطاع المياه بما في ذلك تنفيذ صيانة شبكات المياه، ورغم ذلك فإن كلفة إصلاح الشبكات التالفة وقلة المعدات وقطع الغيار في كل من القطاعين تجعل من الصعب ملاقة احتياجات المواطنين.

5 تضمين المواطنين وتداول المعلومات

يعتبر تضمين المواطنين في عمليات صناعة القرار من ناحية، وتداول المعلومات معهم من ناحية أخرى وجهين لعملة واحدة، وبينما تعد الأولى شكلاً للتواصل المتبادل يرتب بعض المسؤولية على المواطنين أنفسهم، فالثانية هي شكل للتواصل من جانب واحد ولكنها مع ذلك غاية في الأهمية لشرعية المجالس المحلية وقبولها مجتمعياً.

تضمين المواطنين

في حالة ثلاثة من المجالس المحلية الخمسة المدروسة، لم يتم العمل على تشميل المواطنين في عمليات صنع القرار وتحديد الأولويات تقريباً حتى الآن. ولم يتم إبلاغنا بعقد أية اجتماعات تشاورية عامة في أي من نوى وكفر تخاريم ودارة عزة مع المواطنين، بينما حدثت مشاورات مع النخب النافذة أو المتخصصين، وفي زملا فقد فتح المجلس المحلي باب اجتماعات هيئته العامة ربع السنوية المنعقدة في المساجد أو المباني العامة أمام الجمهور لحضورها، ولكن من غير الواضح إذا ما كان الجمهور قد استغل هذه الفرصة، وتحدث مشاورات بوتيرة أكبر مع النخب النافذة والمتخصصين لسماع آرائهم واقتراحاتهم حول نشاط معين أو للاختيار بين عدة مشاريع مطروحة للتنفيذ، كما تتم دعوة المتخصصين لاقتراح مبادرات ومشاريع جديدة، ولم تتم مشاورة المستفيدين المباشرين إلا في بعض المناسبات قبل بداية تنفيذ المشاريع، وقد فسر أحدهم ذلك بأن هذه المشاورة المحدودة تساعد في إدارة التوقعات، وعادة ما تتجنب المجالس المحلية التشاور الموسع قبل تأمين التمويل للمشاريع المحتملة لتلافي الإحباط في حال عدم القدرة على تمويل المشاريع لاحقاً.

أما في معرة النعمان فإن الوضع مختلف؛ حيث تشهد المدينة تشميلاً نشطاً للمواطنين ارتفع مستواه مؤخراً؛ فقد تم تنظيم عدد من اجتماعات التواصل والتشاور المجتمعي استطاع من خلاله الجمهور التعبير عن احتياجاتهم ومخاوفهم، كما تم سؤالهم عن أنواع المشاريع الأنسب لاحتياجاتهم. وبذلك يسهم المواطنون في تحديد أطر التركيز الخدمي للمجلس المحلي، وفي اجتماعات عامة أخرى تم شرح جميع أنشطة المجلس المحلي للمواطنين ولكن لم تتم استشارتهم، وقد عبر الكثير ممن حضروا المقابلات من معرة النعمان عن استحسانهم لهذا النهج التشاركي كأمر إيجابي يقوم به مجلسهم المحلي، كما ينظرون إلى تلك الاجتماعات كوسيلة ضرورية بالنسبة لهم للتعبير عن آرائهم، كما هي فرصة للمجلس لترتيب أولوياته بناء على هذه الآراء، وقد تحسن مستوى تقييم أولويات المواطنين أيضاً عبر تنفيذ عدد من استطلاعات الرأي.

وقد أرسلت عدة مدن وبلديات آليات أخرى لنقل المعلومات والحصول على تغذية راجعة من المجتمع المحلي؛ ففي زملا تعمل لجان الأحياء وقياداتها كوسيط يوصل رسائل المواطنين إلى المجلس المحلي وينشر المعلومات من المجلس إلى المجتمع المحلي.، وتقسّم المدينة إلى 14 لجنة حي حيث تكون كل منها مسؤولة عن تغطية حوالي من 150 إلى 200 أسرة، وتعد اجتماعات منتظمة يكون فيها رئيس اللجنة مسؤولاً عن نشر الأخبار واستقصاء احتياجات الناس من جانبه، أما من جانبهم يعبر الناس عن تلك الاحتياجات ليصل صوتهم إلى المجلس المحلي. على سبيل المثال، عندما كان يقوم الهلال الأحمر بتوزيع السلال الغذائية، قام رؤساء لجان الأحياء بتقديم معلومات حول نوع الدعم المقدم وصيغة وإجراءات توزيعه حتى تتمكن العائلات من فهم عملية وحسابات حجم كل سلة غذائية، كما قام المجلس المحلي في نوى بإجراء شبيه قام فيه بتقسيم المدينة إلى 15 حياً يغطي كل منها حوالي 300 إلى 400 أسرة، وكان لكل حي لجنة ورئيس لجنة يكون مسؤولاً عن الالتقاء بالعائلات ومعرفة احتياجاتهم ونقلها إلى المجلس المحلي.

على الرغم من كل ذلك، إلا أن هناك حدوداً لاجتماعات التشاور العامة. فمن جانب، تواجه المجالس المحلية أحياناً صعوبات في التواصل بسبب الوضع الأمني، حيث قد لا تكون الاجتماعات الكبيرة أو التجمعات في المساجد ممكنة بسبب خطر القصف، ومن جانب آخر، فإن المواطنين لا يستجيبون دائماً لهذه الدعوات، وخلال بعض المقابلات ذكر المستجيبون أنه حتى وإن عقد المجلس المحلي اجتماعاً عاماً

لاستيضاح احتياجات سكان المدينة وأخذها في الاعتبار عند التخطيط للمستقبل، فإن عدد من يحضرون هذه الاجتماعات عموماً ما يكون قليلاً؛ فمعظم المواطنين إما أنهم غير مهتمين بالأمر أو أنهم مشغولون بكسب الرزق.

وقد قامت بعض المجالس المحلية بإنشاء آلية رسمية لتلقي الشكاوى والتغذية الراجعة من المواطنين، كما تم تخصيص مكتب عام لاستلام الشكاوى كما حدث مؤخراً في منطقة زمكاء، إضافة إلى مسئولية لجان الأحياء في هذا الشأن⁴³، ولكن بالنظر إلى ظروف البيئة الحالية والتواصل المحدود فقد كان من الصعب تفعيل هذه الآليات الرسمية. وبينما أقامت نوى آلية شكاوى أيضاً إلا أن عدداً من المستجيبين للمقابلات ذكروا أنه لم يكن هناك استجابة بعد تقدمهم بشكاوى، وفي مناطق أخرى مثل دارة عزة فإنه يمكن إيداع الشكاوى لدى مجلس الشورى ولكن يبدو أن هذه الطريقة غير معروفة لدى كثير من الناس.

وبينما أشار كثير ممن حضروا المقابلات إلى مسألة نقص التواصل والتشاور، إلا أن بعض الأصوات ترى بأنه وبما أن المجلس المحلي هو كيان اختاره الناس فإنه ليس في حاجة إلى الرجوع إليهم وإنما هو مفوض باتخاذ القرارات نيابة عنهم. وأضاف عضو سابق بلجنة تمكين: "بالتأكيد هناك اختلافات جوهرية، فالمنظمات الإنسانية، كتلك التي أعمل فيها، لها آلية عمل مختلفة تماماً؛ فهي تعطي الفرصة للمجتمع لتحديد أولوياته، وهو ما يختلف عن المجلس المحلي كسلطة تمثيل تضع الأولويات بنفسها..."⁴⁴، كما تساءل آخر عن مدى الحاجة للتشاور مع المواطنين 'العاديين' الذين لن يقوموا إلا بالتذمر من نقص الخدمات دون أن يكون لديهم بالضرورة المعرفة أو الخبرة التي قد تمكنهم من المشاركة في نقاش بناء، وقد ذكر آخر أنه وقيل الانتفاضة لم يكن أحد ليجرؤ على الحديث أو المشاركة وبالتالي فإنه يجب النظر إلى الوضع الحالي من هذا المنطلق، وبناء على ما سبق من خبرات فإن لدى قطاع من المواطنين توقعات محدودة بالوصول إلى المعلومات والمشاركة، وفي نفس الوقت فإن الأشخاص العاملين بالمجالس المحلية ليسوا معتادين بالضرورة على النهج التشاركي.

يمكن أن نلاحظ هنا أنه وبينما يؤكد الأعضاء السابقون أو الحاليون بالمجلس المحلي على إمكانية المشاركة – مثلاً عبر دعوات لاجتماعات الهيئة العامة في زمكاء والتي يحصل الحاضرون فيها على معلومات ويناقشون مشروعات وأنشطة المجلس المحلي – فإن أغلبية من خضعوا للمقابلات من المدنيين لم يروا الأمر على نفس الشاكلة.

تداول ومشاركة المعلومات

تعتمد المجالس المحلية في مناطق الدراسة بشكل كبير على مواقع التواصل الاجتماعي، فيسبوك، للإعلان عن عملهم، كما تقوم بعض المجالس بطبع وإصدار مجلات خاصة بها، ويقوم البعض بتعليق ملصقات أو لوحات إعلانية داخل وخارج مقر المجلس المحلي لنشر المعلومات ذات الصلة، بما في ذلك معلومات وأخبار عن أنشطة المشاريع وإعلانات مناقصاتها وعطائاتها، وقرارات الفاعلين الخارجيين التي تؤثر على عمل المجلس، وإعلانات الوظائف الشاغرة وإعلانات تعيين موظفين جدد ودعوات لاجتماعات عامة. وأحياناً ما تقوم المجالس المحلية بإخطار المواطنين بضربات جوية وشبكة وتوجيههم بالابتعاد عن الأماكن العامة مثل المساجد، وعبر تلك المنصات تستطيع المجالس المحلية نشر معلومات مثل تواريخ توزيع المساعدات الإغاثية أو وضع قائمة بالصيدليات التي تعمل ليلاً، وفي بعض الأوقات فإن المجالس قد تعهد لإمام المسجد المحلي بنشر المعلومات الهامة أثناء صلاة الجمعة.

قامت بعض المجالس المحلية بالذهاب إلى ما هو أبعد من ذلك فيما يخص إعلام الناس؛ فمثلاً يقوم المجلس المحلي في دارة عزة بإصدار مجلة غير دورية تسمى النرجس يتم توزيعها بأعداد كبيرة في المنطقة؛ مما أدى – بحسب عدة أشخاص – إلى تحسين نظرة الكثيرين فيما

⁴³ هناك آلية قائمة تنص على أنه على من لديهم شكاوى التحدث إلى لجنة الحي الذي هم فيه، وفي حال عدم الاستجابة فقط يمكنهم حينئذٍ التقدم بشكاوهم إلى المجلس المحلي (من مناقشة مجموعة التركيز)

⁴⁴المقابلة رقم 49 مع عضو بلجنة تمكين

يخص أداء المجلس في الشفافية، لأن المجلة تحوي معلومات عن جميع أنشطة المجلس المحلي كما تضم تقريراً مالياً عنها، وقد عبر بعض المستجيبين في زملكا عن رغبتهم في أن يكون لديهم مثل تلك المجلة لأن من شأنها تعزيز مصداقية المجلس وثقة الناس فيه، كما ستساعد على تجنب الشائعات غير الحقيقية حول الإنفاق في المجلس. مع ذلك يبدو صحيحاً أن معظم ما يتم نشره يستهدف الاستهلاك الخارجي حيث يسهم العديد من المانحين والناشطين المقيمين بتركيا وغيرها بكثرة في هذه الأنشطة. ولدى المجلس المحلي بكفر تخاريم محطته الإذاعية الخاصة والتي يستخدمها لنشر الأخبار والبيانات الهامة. أما في معرة النعمان فقد قام المجلس المحلي بتوزيع أجهزة اتصال لا سلكية (قبضات) لتسهيل التواصل مع المنازل في محيطه. كما استفاد مجلس دارة عزة من وسائل الإعلام الاجتماعي مثل تطبيق واتساب للتواصل مع عدد من النشطاء والأعيان المحددين.

إضافة إلى ذلك فقد أقام عدد من المجالس المحلية مكاتب للإعلام؛ بيد أن وظيفته لم تكن واضحة لكثير من المستجيبين. وفي زملكا ذكر المستجيبون تكتيكاً شائعاً لتوصيل أفكار المشاريع مباشرة لرئيس المجلس المحلي، وفي أماكن أخرى أكد آخرون أن معرفتهم بالمعلومات قد ازدادت بعد قيامهم بزيارة للمجلس المحلي مما يكشف الطبيعة غير المنظمة لوظيفة التواصل. وعموماً، وكما هو متوقع، فإن الأفراد المنخرطين في الأنشطة التي يعمل فيها المجلس المحلي بدوا أكثر علماً بعمله.

تكرر ذكر الحاجة لاستراتيجية أفضل لإيصال المعلومات في جميع المقابلات ومناقشات مجموعات التركيز التي أجريناها تقريباً، وبينما يمكن زيادة وتفعيل مستوى التواصل فقد كانت هناك تساؤلات حول الوسيلة المثلى لتفعيل ذلك للوصول إلى القطاع المستهدف من الجمهور. لا يمكن الوصول لجميع شرائح وقطاعات المجتمع المحلي عن طريق موقع فيسبوك والذي يعد المنصة الأولى لتداول المعلومات، وهو ما يترك الأفراد الذين ليس لديهم القدرة على الوصول المنتظم للانترنت أو كبار السن خارج دائرة الحصول على المعلومات.

6 العلاقات مع الفاعلين الآخرين

إن المجالس المحلية هي جزء من المشهد السياسي المحلي الذي ينضوي على فاعلين آخرين منهم الفصائل المسلحة ومنظمات المجتمع المدني والسياسيون والنقابات والقبائل المختلفة والمجموعات الشبابية والنسائية والعائلات النافذة. وفي الوقت نفسه فالمجالس المحلية تعد جزءاً من هرمية هياكل المعارضة تعمل مع المانحين الدوليين والمحليين وتتلقى دعماً منهم.

6.1 المانحون

تدعم مختلف المؤسسات المحلية وتمولها ارتباطاً بوظيفتها في مجال تقديم الخدمات، ويشمل ذلك المانحين متعددي الأطراف والمانحين الثنائيين من المنطقة أو أنحاء أخرى من العالم، ومنظمات غير حكومية وهيئات إغاثية دولية ومحلية إضافة إلى مؤسسات خاصة وأفراد، وقد أكد عدد من المستجيبين للمقابلات أنه لم يكن تقديم الخدمات ممكناً لولا المنح المقدمة من هذه الأطراف، وخاصة المشروعات الكبيرة كمشروعات البنى التحتية التي لا تحقق إلا بدعم خارجي، ويعد المجلس المحلي في كفر تخاريم استثناء من ذلك لأنه لا يتلقى تمويلاً خارجياً مباشراً.

وقد كان لدى المستجيبين انطباع بأن سياسات المانحين والدعم الخارجي كان لها أثر إيجابي على تعزيز أداء ومهنية المجالس المحلية، مثلاً عن طريق تقديم الدورات التدريبية وورش بناء القدرات على أساليب الإدارة وتصميم وإدارة المشروعات، كما تمت الإشارة إلى أثرها الإيجابي على الشفافية والرقابة، ومع ذلك فإن بعض المستجيبين يعتقدون بأن تلك التغييرات سطحية ولا تستهدف إلا تأمين الحصول على التمويل. إضافة إلى ذلك فإن بعضهم يرى بأن شروط المانحين تصعب الأمور وتعقدتها وقد يصل الأمر إلى تعطيل عمل المجالس المحلية، حيث يقول أحدهم: "أحياناً يطلب من المجلس تقديم وثائق ليست لديه ببساطة، مما يخلق أعباء إضافية على موظفي المجلس وهذا ما يسبب تقصيراً في عمله".⁴⁵

وعادة ما يدعم المانحون قطاعات أو أنشطة بعينها. ويتفق عدد من المتستجيبين في التعبير عن قلقهم من تأثير المانحين على صياغة أولويات وأنشطة المجالس المحلية، بينما يؤكد المنتقدون على أن شروط وتفضيلات المانحين فيما يتعلق باختيار الشركاء والمستفيدين مثلاً لا تتفق والسياق الحالي أو الاحتياجات المحلية، وتمت الإشارة إلى أن بعض المانحين لا يأخذون المجالس المحلية في الحسبان في عمليات صنع القرار، وكنتيجة لذلك لا يتوافر للمجالس المحلية مساحة كافية للتأثير على تخطيط وتنفيذ المشروعات التي يقومون هم أنفسهم عليها. إضافة إلى ذلك، فإن المانحين لا يتداولون المعلومات دائماً حول مشروعاتهم المرتقبة مثل ما يتعلق بالأبعاد المالية والإدارية، ولكن في المقابل يبدو أن بعض المانحين مرنون ومتعاونون وعاكفون على أخذ أولويات المجالس المحلية في اعتبارهم عند قيامهم بالتخطيط. وبحسب أحد المستجيبين الذي عمل كمنسق لدى إحدى المانحين: "لقد عملنا من خلال إدارة المجلس المحلي السابق والذي كان مسؤولاً عن المشروع، وقد قام مكتب الإغاثة بالمجلس باختيار أسماء المستفيدين ومن ثم أبلغ المجلس بكل ما حدث. لم يفرض أحد أي قرارات...".⁴⁶

وكما يناقش الفصل الرابع فإن الكثيرين يشتركون في الاعتقاد بأن الدعم المقدم من المانحين هو محدود للغاية مما يُعتقد أن يؤثر سلباً على جودة الخدمات، كما ينظر إلى الدعم الخارجي بأنه ذو طبيعة انتقالية ولا يمكن الاعتماد أو الوثوق به مما يعتبر أمراً إشكالياً؛ كما عبر بعض المستجيبين عن مخاوفهم من أن يتسبب الدعم الدولي في تشجيع الاتكالية والاعتماد على الآخرين.⁴⁷ وكما قال أحد نشطاء المجتمع

⁴⁵المقابلة رقم 15 مع عضو مجلس محلي

⁴⁶المقابلة رقم 37 مع عضو سابق بمجلس محلي

⁴⁷يعد الاعتماد على الإغاثة ظاهرة معقدة، وكما تبين الأبحاث فإن الإغاثة نفسها ليست موثوقة بشكل كافٍ ليعتمد عليها الناس (هارفي وليند 2005)

المدني: "للمساعدات أثر سلبي على المجالس المحلية لأنها تسمح لهم بالاعتماد على هذه المساعدة المالية بدلاً من السعي نحو تأمين مصادر أخرى للدخل".⁴⁸

وقد سلط المستجيبون الضوء بشدة على ما يروونه أنه بمثابة محاولات ميسّسة للتأثير على المجالس المحلية؛ فقد اتهم بعض المانحين بالتدخل في تشكيل المجالس المحلية ومجالس المحافظات، وبتعبير أحدهم: "إن أذكر أسماء ولكن بعض هذه المنظمات تدخلت في المجالس المحلية وغيرها من الهيئات بشكل غير مباشر مما أثر سلباً على عمل المجالس والأجسام كما قلل من أهميتها وأعاقها عن تنفيذ أدوارها بشكل سليم".⁴⁹

6.2 الفاعلون المحليون غير المسلحين

أتى ظهور المجالس المحلية في سياق متأثر بالنزاع المسلح يشهد وجود سلطات وفاعلين اجتماعيين-سياسيين آخرين قائمين مسبقاً. وقد شدد أعضاء حاليون وسابقون بالمجالس المحلية، إضافة إلى آخرين، على أن المجالس المحلية تتشاور مع الجميع تقريباً خاصة مع ذوي الصلة بتقديم الخدمات، إلا أن أصواتاً أخرى تنظر إلى تلك العلاقة بعين ناقدة وتحدث عن مصالح متضاربة؛ حيث يرون النقاش محدوداً والمشاورات مع الفاعلين الآخرين بلا قاعدة من المعايير أو الآليات المؤسسية وغالباً ما تكون غير رسمية ومبنية على العلاقات الشخصية كما في حالتني نوى ودارة عزة.

تشكل القادة المجتمعيون والشخصيات العامة مجموعة هامة من الفاعلين والذين يتمتعون بالكثير من النفوذ في مناطقهم، وعادة ما يكونون من كبار السن والقادة التقليديين وكبار العائلات والقيادات الدينية، وقد نشأت فئة "النشطاء الثوريين" مؤخراً كمجموعة فرعية من المجموعات المؤثرة، وهي مجموعة من الأفراد الذين لعبوا دوراً في الانتفاضة ضد الحكومة السورية، وتمثل الشخصيات العامة في مجالس الشورى والتي يتوقع منها أن تقوم بوظيفة الرقابة على المجالس المحلية. في كفر تخاريم مثلاً، حظيت بعض الشخصيات العامة بعضوية المجلس المحلي بينما تتم مشاوره من هم خارج المجلس من تلك الشخصيات بانتظام. وفي حالة معرة النعمان فإنه تتم دعوة تلك الشخصيات إلى اجتماعات المجلس المحلي، وإضافة إلى ذلك فإن المناقشات معهم لا تحمل الصفة المؤسسية بل تعتمد بشكل كبير على العلاقات الشخصية مما يجعلها عرضة للتقلبات والتغيرات.⁵⁰

تتعاون المجالس المحلية ومكاتبها المتخصصة وتنسق مع مختلف منظمات المجتمع المدني بما فيها المنظمات المحلية العاملة على الأرض والمنظمات غير الحكومية المحلية ومجموعات الشباب والنساء والنقابات والجمعيات والنشطاء ولجان تمكين (سابقاً)، وقد أكد أعضاء المجالس المحلية ونشطاء من المجتمع المدني على أهمية دور المجالس المحلية في تنسيق ودعم وتيسير والإشراف على منظمات المجتمع المدني وغيرها من المجموعات النشطة في مجال تقديم الخدمات: "بعد اتفاق المجلس مع منظمات المجتمع المدني على الخطوط العريضة فإن لجان المجلس تتابع سير العمل مع المنظمات وتمدها بقواعد البيانات اللازمة لضمان حسن سير العمل".⁵¹

ومع ذلك، أحياناً ما تتسم العلاقات بين المجالس المحلية وغيرها من المنظمات المحلية العاملة في مجال تقديم الخدمات والإغاثة بالعلاقة التنافسية؛ خاصة في المناطق التي أنشأت فيها المجالس المحلية مؤخراً، وقد بدا جلياً من المقابلات أن التعاون والتنسيق بين المجلس المحلي والمجتمع المدني قد تحسن وتطور مع مرور الوقت، كما يحتفظ المجتمع المدني بدرجة من التأثير على المجالس المحلية إما

⁴⁸المقابلة رقم 31 مع ناشط بالمجتمع المدني

⁴⁹المقابلة رقم 49 مع ناشط بالمجتمع المدني

⁵⁰المقابلة رقم 11 مع عضو سابق بمجلس محلي، والمقابلة رقم 19 مع موظف بمنظمة غير حكومية

⁵¹المقابلة رقم 14 مع عضو مجلس محلي

كأعضاء في المجلس أو مثلاً في اللجان التحضيرية التي تصاحب تأسيس المجالس. وعلى كل حال فإن المنافسة على الكفاءات والسلطة والمشاريع والدعم ستستمر لا محالة بسبب انخراط المجالس المحلية والمنظمات الأخرى في نفس المجالات.

6.3 الفصائل المسلحة

تقع المناطق التي تعمل فيها المجالس المحلية تحت سيطرة فصائل مسلحة مختلفة تتباين في أهدافها وانتماءاتها الإيديولوجية التي قد تصل إلى درجة التعارض فيما بينها، وعليه فإن العلاقات بين المجالس المحلية والفصائل المسلحة تختلف من منطقة إلى أخرى وتتغير بتغير الزمن، وفي بعض الحالات تكون العلاقة تعاونية، وفي حالات أخرى تكون تنافسية أو حتى هدامة. وقد أوضح المستجيبون أن مجال عمل المجالس المحلية ككيانات مدنية ينفصل بوضوح عن الجماعات المسلحة، لكن الحدود الفاصلة أحياناً ما قد تكون باهتة مثل حالة نوى حيث كانت الفصائل جزءاً من اللجنة التحضيرية التي أشرفت على اختيار أعضاء المجلس المحلي بل وأصبح لها أعضاء في المجلس نفسه. وقد فسرت بعض الأصوات الناقدة مشكلة المجلس في نوى بالدور المهيمن الذي تلعبه بعض الفصائل العسكرية والتي لا تسمح بصعود نجم أي جسد مدني في المدينة.

مع ذلك تبقى المجالس المحلية معتمدة جزئياً على الفصائل المسلحة وقدرتها على إنفاذ القرارات بما في ذلك قيامها على حفظ الأمن في المدن؛ فالمجلس المحلي في زملكا متواصل مع الفصائل العسكرية فيما يخص الشكاوى التي قد ترد ضد سلوك أعضاء الفصائل، وأحياناً ما تقوم المجالس بتقديم مرافق للفصائل لاستخدامها كمخيمات على خطوط الجبهات إضافة إلى المكاتب، وفي المقابل تقوم الفصائل المسلحة بإطلاع المجالس وأي هيئات محلية أخرى بالقرارات العسكرية وتقديم لهم، من أن لآخر، الدعم اللوجستي.

6.4 الائتلاف السوري المعارض والحكومة المؤقتة ومجالس المحافظات

تعد المجالس المحلية جزءاً من هرمية على رأسها الائتلاف السوري المعارض والحكومة المؤقتة التابعة للمعارضة والتي تدعي التمثيل السياسي وحكم المناطق التي تسيطر عليها عدة فصائل المعارضة المسلحة.

وليس هناك حتى الآن حضور للائتلاف السوري المعارض داخل سوريا، وينظر للعلاقات والتعاملات والتعاون بين المجالس المحلية والائتلاف باعتباره إما غير موجود أو في حده الأدنى، ونظرياً فإن المجالس المحلية والمؤسسات الأعلى منها هرمياً كالائتلاف والحكومة المؤقتة مرتبطون بواسطة وزارة الإدارة المحلية ومجالس المحافظات، ولكن الواقع يقول غير ذلك؛ فيُنظر للائتلاف باعتباره منفصلاً عن المجالس المحلية وعن الناس وتعاني مصداقيته من الهشاشة، وكما يقول أحد أعيان زملكا منتقداً: "المعارضة في الخارج لا تأبه بنا بشكل عام، ونحن لا نشعر بأنهم يمثلوننا، وكنشطاء لا نشعر بالرغبة في التواصل معهم. إنهم بالخارج ولم يساعدوا المحاصرين"⁵²، كما ينظر للائتلاف ككيان غير فاعل ولا يقدم دعماً ملموساً للمجالس المحلية، وفيما يلي نص ما قاله أحد العاملين في منظمة غير حكومية بزملكا:

"...لقد فقد المجلس المحلي بزملكا وغيره من المجالس المحلية الثقة بهم لأننا نرى منهم شيئاً سوى البيانات وبعض الكلام، ونرى أن البعض في المعارضة يعيش على دم الشعب السوري. إنهم يتلقون مئات الآلاف من الدولارات باسم المعارضة وفي النهاية يأخذون هذا المال ويهربون. الشعب لا يعتمد على أمثال هؤلاء"⁵³.

⁵²المقابلة رقم 33 مع قيادي مجتمعي

⁵³المقابلة رقم 47 مع موظف بمنظمة غير حكومية

بينما كان مقر الحكومة المؤقتة السابقة خارج سوريا، فإن الحالية تحاول أن تؤسس وجوداً لها داخل البلاد، وقد التقى بعض من كبار مسؤوليها مؤخراً مع أعضاء بالمجالس المحلية وقادة مجتمعيين بهدف "بدء التنسيق بين الطرفين"⁵⁴، ويُنتظر من الحكومة المؤقتة – المكونة من رئيس وزراء ووزارات مختلفة – أن تقدم الدعم للمجالس المحلية وتتعاون وتنسق معها عبر مجالس المحافظات والوزارات والمديريات المعنية، كما يُنتظر منها أن تقوم بتنفيذ أنشطة ومشاريع مباشرة. ومع ذلك فإن الحكومة المؤقتة تستطيع بالكاد تقديم أي دعم. وبحسب عضو مجلس محلي سابق ناقداً إياها: "...لا يعترف أحد بالحكومة المؤقتة ولم تنجز شيئاً حتى الآن"⁵⁵، وبحسب آخر في زمكها: "...حالياً يحاولون إثبات وجودهم في الغوطة ولكن لا مصداقية حتى الآن للتعامل معهم ولم يقدموا أي شئ لإثبات حسن النوايا"⁵⁶.

بدأت مجالس المحافظات في الظهور في الأونة الأخيرة في مناطق الدراسة، ويعرفون باعتبارهم وسطاء لتجسير الفجوة بين المجالس المحلية والحكومة المحلية والائتلاف كما تضم ممثلين عن المجالس المحلية في تشكيلها، ويتوقع منها أن تمارس دوراً رقابياً على المجالس المحلية وأن تقرر وتوجه وتقر الموازنات والمشروعات وتقدم الدعم وتصيغ القواعد. عملياً فإن نفوذ مجالس المحافظات يبدو محدوداً بسبب حداثة ظهورها على الساحة وبالتالي لم تترجم إلى كيانات مؤسساتية مثل بعض المجالس المحلية. إضافة إلى ذلك، فهي عادةً ما تتأثر بقلة الموارد ولا يسعها إلا تقديم دعم وإشراف محدود للمجالس المحلية. وتسعى مجالس المحافظات من خلال العمل مع المجالس المحلية إلى زيادة نفوذها ومصداقيتها حيث "تسعى إلى كسب الشرعية عن طريق تأسيس علاقات تعاون مع المجالس محالية"⁵⁷. وقد أدى ضعف الموارد ومحدودية نفوذ مجالس المحافظات إلى اكتساب المجالس المحلية مساحة أكبر للتخطيط واتخاذ القرار وتنفيذ الأنشطة، وهو ما يدعمه أن الموارد والمنح تذهب مباشرة إلى المجالس المحلية.

⁵⁴المقابلة رقم 32 مع عضو مجلس محلي

⁵⁵المقابلة رقم 3 مع ناشط بالمجتمع المدني

⁵⁶المقابلة رقم 47 مع موظف بمنظمة غير حكومية

⁵⁷المقابلة رقم 3 مع عضو سابق بمجلس محلي

7 الخاتمة

يقدم هذا التقرير رؤى جديدة حول المجالس المحلية التي تم تشكيلها في مناطق سيطرة المعارضة في سوريا كجزء من بنية النظام السياسي الجديد. وبناء على دراسة حالة خمس مناطق فإن التقرير لا يتحرى تطور المجالس المحلية والتغيرات التي حلت بها مع الوقت فحسب؛ بل يبحث أيضاً في ممارساتها الحالية وعلاقتها بغيرها من الفاعلين ونظرة من تسعى أن تحكمهم لها.

تم تشكيل معظم المجالس المحلية بدءاً من العام 2012 في المناطق التي انسحبت منها الحكومة السورية. وفي غياب استراتيجية شاملة أو جسم حكم مركزي فقد كان تطورها مرتجلاً وكانت مستقلة عن بعضها البعض. وقد نجحت المجالس المحلية في إثبات نفسها بنجاح في المناطق التي شملتها الدراسة كمؤسسات رئيسية في مجال تقديم الخدمات، كما استطاعت بدرجة ما أن تضطلع بوظائف حكومية أخرى مثل جمع الرسوم وإدارة السجلات المدنية. وبينما نشطت بعض المجالس في مجال المصالحات فإن نظرة معظم من خضعوا للمقابلات نحو المجالس لا تزال منحصرة في اعتبارها مؤسسات تقديم خدمات قبل كل شيء.

لا يزال المجال السياسي المحلي الذي تشكلت المجالس المحلية جزءاً منه مرتين بالتنازع والتنازع عليه بين مختلف الأطراف، ولكن ذلك لا يلبث إلا أن يزداد خصوصاً في السياقات التي تراجعت فيها مؤسسات الدولة الراسخة والتي أصبحت مساحة لتنافس مختلف الفاعلين فيها على النفوذ والسلطة والموارد. وكما تقول النظرية ويدعمها الواقع في مناطق الدراسة؛ فإن موقع تنسيق وتوزيع المساعدات وتنفيذ الخدمات هو دائماً موضع منافسة لأهميته من حيث السلطة والسيطرة على الموارد إضافة إلى تعبئة الدعم السياسي وتحصيل الشرعية (مثل ما ذكر هاجمان وبيكلار 2010)، كما تقع المنافسة بين مختلف شرائح المجتمع على ملء المناصب داخل المجلس المحلي وعلى التحكم في التوجه الذي سيسلكه، ولا يأخذ الفاعلون الخارجيون بالضرورة في الحسبان البعد السياسي لتقديم الخدمات بشكل كافٍ؛ بل عادةً ما يميلون إلى الاقتراب من مسألة تقديم الخدمات من مدخل تقني بحت.

وتعد المجالس المحلية في سوريا عرضةً لمجموعة من الديناميات المتغيرة كنتيجة لتعقيد وتقلبات السياق السوري، وقد قدم التقرير أربعة مساحات موضوعية يمكن من خلالها ملاحظة هذه التغييرات وذلك سعياً لفهم تطور المجالس المحلية بشكل أفضل.

أولاً، يمكن رؤية ذلك من خلال الهياكل الواضحة التي تم إنشاؤها؛ فقد تم تأسيس المكاتب المتخصصة التي عادة ما يشغلها خبراء والتي صاغت إجراءات ذات شكل رسمي للحصول على المشاريع وتنفيذها، كما قامت بوضع أطر قانونية تحكم عملها وتفاعلها مع الجمهور. ومؤخراً بدأت المجالس المحلية في تطوير مقاربات ولوائح وأنظمة داخلية مشتركة لتطوير التنسيق فيما بينها، بينما لا تزال تعمل باستقلالية عن بعضها البعض حتى الآن.

ثانياً، ارتفع مستوى مهنية عمل المجالس المحلية من حيث إشراك المواطنين وتشميلهم وإعلامهم. ففي بداية انطلاق المجالس المحلية قامت مجموعة صغيرة من الناشطين الثوريين باختيار أعضاء المجلس المحلي من بين أنفسهم، وبعد كل دورة للمجلس كان يتم تعديل الإجراءات بما ينتج عنه عملية أكثر انفتاحاً وإشراكاً وإن كانت غالباً محدودة بالعائلات النافذة والأعيان بالمنطقة، وفي الوقت نفسه استطاعت المجالس المحلية رفع مستوى مهنية أنظمة المعلومات والتغذية الراجعة لديها لتشمل نطاقاً يمتد من صفحات الفيسبوك إلى إصدار المجلات وصناديق الشكاوى. وكما يقول مامبيلي (2011) فإن وجود آليات تغذية راجعة لتعزيز مشاركة المواطنين هي إحدى أربعة شروط لتحقيق فعالية "حكم المتمردين"⁵⁸، ومن حيث مشاركة المواطنين فقد وظف عدد من المجالس المحلية آلية عقد الاجتماعات العامة المحلية أو اجتماعات شبيهة للمواطنين بهدف فهم احتياجاتهم بشكل أفضل وإدماجها في الخطط.

⁵⁸ بالرغم من مصطلح "المتمردين" لا يستخدم في السياق السوري إلا أن نظرية مامبيلي لا تزال صالحة للتطبيق للحكم في مناطق سيطرة المعارضة في سوريا

ثالثاً، قامت المجالس المحلية بتوسيع مجال نشاطها فيما يتعلق بتقديم الخدمات؛ ففي حين كان تركيز المجالس موجهاً في البداية إلى العمل الإغاثي فقد توسعت لتعمل أكثر في الجهود طويلة الأمد مثل مشاريع البنية التحتية وتقديم الخدمات، كما وسعت بعض المجالس من تقديمها للخدمات لتصل للبلدات المجاورة بينما بدأ آخرون جمع الرسوم والإيرادات المحليّة للسماح بالاستدامة في تقديم الخدمات؛ إلا أن معظم المجالس المحلية لا زالت معتمدة بشكل كبير على التمويل الخارجي وهو ما يجعلهم أكثر ضعفاً وأقل استقلالية عند تحديد اتجاه أنشطتها من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن ذلك يعطي انطباعاً أكبر بحصول المجالس على الاعتراف والشرعية كطرف متعامل مع الفاعلين الخارجيين (ماكولو 2015).

رابعاً، فقد تغيرت المجالس المحلية من حيث علاقاتها بغيرها من الفاعلين، وهناك عدد من الفاعلين الذي يقومون بوظائف مكملة، مثلاً في مجال الأمن (كالفصائل المسلحة والشرطة) والعدالة (مجالس الشورى)، وبينما تغطي المجالس المحلية مجالين من المجالات الأربع اللازمة لتحقيق "حكم متمردين" كفاء وهما تقديم السلع العامة وإنشاء آليات تغذية راجعة لتعزيز مشاركة المواطنين (مامبيلي 2011) حيث أن الفصائل المسلحة والشرطة ومجالس الشورى مسؤولون عن العنصرين الباقيين وهما فض النزاعات وتقديم الحماية. وبالرغم من أنّ هناك فاعلين آخرين في مجال تقديم الخدمات إلا أن المجالس المحلية استطاعت الحفاظ على موقعها الريادي في هذا المجال في المناطق التي شملتها الدراسة. واقع الأمر هو أن المجالس المحلية نجحت في تحقيق قبول واسع من الفاعلين الآخرين مما يعكس اعترافاً متزايداً منهم بها.

لا يستطيع المرء فهم الشرعية عن طريق تقييم أداء البنى المختلفة فحسب (ماكولو 2015) ومع ذلك فإن السعي لفهم نظرة الجمهور للمجالس المحلية وتوقعاتهم منها كان هدفاً مهماً وراء هذا التقرير. وقد أكد عدد من المستجيبين للمقابلات على أهمية المجالس المحلية في مجال تقديم الخدمات وعلى اعترافهم بأن غياب دورها من شأنه الحد من توفر الخدمات بشكل كبير. وفي نفس الوقت كان المستجيبون نقديين في نظرهم للمجالس المحلية من حيث القدرة المؤسساتية والمحسوبيات ونقص التمويل أو عدم استقراره. ولم يشعر المواطنون في معظم المناطق المدروسة بأنه يجري استشارتهم بشكل كافٍ، وأن النساء وغيرها من المجموعات لا يجري إدماجهم في المجالس المحلية في أغلب الحالات. كما اشتكى المستجيبون للمقابلات من عدم عدالة توزيع الخدمات والمواد الإغاثية، وعبروا عن شعورهم بأن المساعدات والخدمات تخضع لأولويات المانحين لا الحاجات الفعلية والواقع على الأرض. هناك تحدٍ يكمن في محدودية أو انعدام قدرة المجالس المحلية على إنفاذ القرارات، باستثناء المجالس التي تعمل عن كثب مع الفصائل المسلحة، ولكن في الوقت نفسه فإن قدرة المجالس المحلية على تحقيق درجة معقولة من التزام المواطنين تجاهها بدون استخدام القوة يعكس أنه يتم النظر إليها باعتبارها كيانات شرعية (ماكولو 2015).

وبعيداً عن الانتقادات، فقد اعترف المستجيبون للمقابلات بحدوث تحول حقيقي في المجالس المحلية إضافة إلى تحقيق تحسن كبير في عدة مجالات وبخاصة تقديم الخدمات. وبينما يوجد تقدير عام لدور المجالس في هذا المجال إلا أن الائتلاف السوري المعارض والحكومة الانتقالية لا تحظيان بنفس المستوى من المصادقية؛ حيث ينظر لهاتين المؤسسين على أنهما منفصلتان عن الواقع على الأرض وغير ممثلتين ولا تعكسان مصالح الشعب.

- Arjona, Ana (2008). Armed Groups' Governance in Civil War: A Synthesis. Literature review commissioned by the Program on States and Security.
- Centre for Humanitarian Dialogue (2014). Local Administration Structure in Opposition-held Areas in Syria. Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue.
- Hagmann, T. and Péclard, D. (2010). Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa. *Development and Change*, 41(4).
- Harvey, P. and Lind, J. (2005). Dependency and humanitarian relief: A critical analysis. London, Humanitarian Policy Group at the Overseas Development Institute.
- Keister, J. and Slantchev, B. (2014). Statebreakers or Statemakers - Strategies of Rebel Governance. San Diego, University of California.
- LACU and Conflict Dynamics International (2016). Options for Decentralization in Syria. LACU Workshop Report.
- Lamb, R. (2014). Rethinking legitimacy and illegitimacy. Washington, DC, Center for Strategic and International Studies.
- Lund, C. (2006). Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa. *Development and Change*, 37(4).
- Mampilly, Z. (2011). Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life During War. New York, Cornell University Press.
- Maxwell et al. (2016). Complexities of service delivery and state-building. Secure Livelihoods Research Consortium Briefing Paper 21.
- McCullough, A. (2015). The legitimacy of States and Armed Non-State Actors - Topic Guide. Birmingham, University of Birmingham.
- Péclard, D. and Mechoulan, D. (2015). Rebel Governance and the Politics of War. swisspeace Working Paper 6, Bern, swisspeace.

swiss
peace

Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation



وحدة المجالس المحلية
Local Administration Councils Unit