نموذج المجالس المحلية في مناطق المعارضة السورية

إعداد: عبدالوهاب عاصي
باحث رئيسي في مركز جسور للدراسات

دراسة

كانون الأول/ ديسمبر 2021

جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES

جسور للدراسات
JUSOOR for STUDIES

مؤسسة مستقلة متخصصة في إدارة المعلومات وإعداد الدراسات والأبحاث المتعلّقة بالشأن السياسي والاجتماعي والاقتصادي والقانوني في منطقة الشرق الأوسط والشأن السوري بشكل خاص، لمد جسور نحو المسؤولين وصناع القرار في كافة تخصّصات الدولة وقطاعات التنمية لمساعدتهم في اتخاذ القرارات المتوازنة المتعلّقة بقضايا المنطقة من خلال تزويدهم بالمعطيات والتقارير المهنيّة الواقعية الدقيقة.

جميع حقوق الطبع والنشر والنسخ محفوظة لمركز جسور للدراسات – 2021
www.jusoor.co

منهجية البحث

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي، باختيار عينة غير عشوائية خلال إجراء المقابلات، التي تقصّدت أشخاصاً بعينهم في مجتمع الدراسة بما يُحقّق الأهداف التي تم تحديدها. كما تم استخدام منهج دراسة الحالة بدل جمع كمية كبيرة من البيانات والمعلومات حول مجتمع الدراسة والتي يُمكن اختصارها في نماذج محددة.

ومجتمع الدراسة هو المجالس المحلية في مناطق عمليات تركيا في سورية، وتحديداً أرياف حلب والرقة والحسكة، حيث تم استبعاد منطقة إدلب؛ للاختلاف بين النماذج من حيث النشأة والهيكلية والحوكمة وحتى العلاقة مع المانح وهو تركيا في حالة الدراسة.

يتناول البحث دراسة حالة المجالس المحلية في عفرين وأعزاز والباب وجرابلس ورأس العين وتل أبيض، ضمن الفترة الزمنية الممتدة بين عامي 2017 و2021.

شملت مقابلات الدراسة أفراداً لا مجموعات بما يتناسب مع واقع المجتمع المحدّد، عدا عن كون الأسئلة التي تم توجيهها مقيّدة لا مفتوحة، إلا في حال الاستدارك، كما أنّها كانت تشخيصية لا مسحية؛ بهدف تحديد المشكلة ومعرفة أسبابها والعوامل المُشكّلة لها.

كان تنفيذ المقابلات يتم إما بالتواصل الافتراضي عبر الهاتف أو مواقع التواصل الاجتماعي وتحديداً برنامج WhatsUpp أو بالتواصل الواقعي عبر اللقاء المباشر. بذلك، تمت الاستفادة من الوصف الكيفي للوقائع من قبل مجتمع الدراسة.

وحينما قام فريق البحث بإجراء المقابلات سجّل الملاحظات بدون المشاركة، وبشكل غير مقصود؛ بالاعتماد على الأسئلة وعدم الاتصال بواقع عمل مجتمع الدراسة.

المقدّمة

منذ عام 2012 عندما نشأت المجالس المحلية في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوري، بات أسلوب الإدارة المحلية مرتبطاً بواقع السيطرة العسكرية لا بالأسس العامة لعلاقة المركز بالإقليم والمرافق، فالمجالس المحلية لم تأخذ الصلاحيات والاختصاصات والشخصية الاعتبارية من المركز في دمشق، والتي يتم منحها بعد النظر في الحاجة لوجود مصالح محليّة متميزة[1].

ولا يختلف الأمر كثيراً بعد تدخّل تركيا في سورية منذ 24 آب/ أغسطس 2016؛ إذ لا يُمكن تقييم أسلوب وأداء ونموذج الإدارة المحلية من مجرّد التطرّق إلى علاقة المجالس المحلية بالحكومة السورية المؤقتة التي يُفترض أن تشغل كسلطة مكان المركز في مناطق المعارضة السورية، بل لا بد من العودة إلى أسباب النشأة وأثر الاستقرار أو عدمه على تطوّر شكل وإدارة تلك الوحدات.

كانت المجالس المحلية في مناطق المعارضة السورية منذ نشأتها طرفاً رئيسياً في تقديم الخدمات إلى السكّان المحليين في ظل غياب مؤسسات الدولة الرسمية، واستمرّت في تأدية هذه المهام حتى مع تغيّر خطوط التماس نتيجة العمليات القتالية ودخول تركيا إلى سورية.

تتنوع الخدمات التي تقدّمها المجالس المحلية من التعليم والصحة والمياه والكهرباء والنظافة والاتصالات والصرف الصحي وتوزيع المواد الإغاثية، وإلى حدّ ما قامت بإدارة السجل المدني والعقاري وحماية الملكية والمشاركة في تسوية النزاعات الأهلية أحياناً.

مما يعني أنّ دور المجالس المحلية لم يقتصر على تقديم الخدمات بل شمل القيام أو المشاركة ببعض الوظائف المتصلة بالحكم مثل إدارة السجل المدني وحماية الملكية.

[1] ترجع هذه الخلاصة إلى استبيان أجرته وحدة تنسيق الدعم ACU تم فيه استطلاع رأي ما يقارب 968 شخصاً حول إنشاء المجالس المحلية وحوكمتها ومرجعيتها والقوانين المطبقة والخدمات التي تقدمها والعلاقات مع المواطنين.

بناءً عليه، تُحاول هذه الدراسة مراجعة أسلوب الإدارة المحلية في مناطق عمليات غصن الزيتون ودرع الفرات ونبع السلام شمال سورية، بالنظر إلى نشأة وبنية عمل وحوكمة المجالس المحلية في كل من عفرين وأعزاز والباب وجرابلس وتل أبيض ورأس العين، ومن ثم التطرّق إلى علاقة كل منها مع المانحين والحكومة السورية المؤقتة وفصائل المعارضة المسلّحة.

أولاً: النشأة والهيكلية والحوكمة

1. النشأة:

تم تأسيس أو إعادة تأسيس المجالس المحلية في شمال حلب والحسكة والرقة بين عامي 2016 و2019، برعاية من تركيا، وفصائل المعارضة المسلّحة، وبمبادرة من الوجهاء والأعيان وشيوخ القبائل ونشطاء المجتمع المدني وغيرهم.

كان تأسيس المجالس المحلية بعد عام 2016 في حالة جرابلس وعفرين والباب وتل أبيض ورأس العين مرتبطاً بأولوية الأمن بالنسبة لتركيا وفصائل المعارضة المسلّحة، ومن ثم تقديم الخدمات والتي تركّزت حينها بشكل كبير على قطاعي التعليم والصحّة.

في الواقع، ارتبط تقديم الخدمات الأساسية عموماً بالحاجة والظروف والإمكانيات المتاحة على اختلاف الوحدات. ومع ذلك، كان هناك تفاوت في الاستجابة وبشكل كبير أحياناً نتيجة الواقع التنظيمي للوحدات الإدارية وضعف الاهتمام بالحوكمة.

في حالة أعزاز، والتي بقيت خاضعة لسيطرة المعارضة المسلحة منذ منتصف 2012، كان المجلس المحلي قد تأسس عام 2016 بموجب انتخابات الهيئة العامة التابعة لمجلس محافظة حلب، أي أنّ النشأة كانت مرتبطة بأولوية تقديم وتنظيم الخدمات. لاحقاً، بعد انتهاء عملية درع الفرات أصبح الأمن أكثر أولوية بالنسبة لمجلس أعزاز كنتيجة طبيعية للتنسيق مع تركيا.

يبدو أنّ أولوية الأمن كانت تعني الاعتماد على التوافق بين الوجهاء والأعيان وشيوخ القبائل والنشطاء المدنيين وبين فصائل المعارضة المسلّحة لضمان الاستقرار. يُمكن ملاحظة ذلك بشكل

واضح في حالة مجلس جرابلس الذي تم تشكيله في أيلول/ سبتمبر 2016، بعد حل المجلس القديم، الذي تأسس منتصف 2014 بموجب انتخابات أشرف عليها مجلس محافظة حلب.

وتعني أولوية الأمن أيضاً قبول تركيا لأسماء المرشحين لعضوية أو رئاسة المجلس المحلي. وكذلك، مراعاة التمثيل الاجتماعي كما في حالة عفرين وتل أبيض ورأس العين، حيث تم تحديد مقاعد للأكراد والعرب والتركمان بناءً على التوزّع الإثني في كل مدينة.

هذا يعني أنّ أعضاء المجالس المحلية يتم اختيارهم وتعيينهم بعد التوافق عليهم والقبول بهم، ولم يعد الانتخاب آلية أو أولوية للتمثيل كما كان سابقاً حتى بالنسبة للمجالس التي تأسست بناءً على ذلك مثل حالة أعزاز.

من جانب آخر، لم تكن كفاءة وخبرة أعضاء المجالس المحلية أولوية أثناء التأسيس مقارنة مع بقية المعايير. ومع ذلك، تم الاعتماد بشكل محدود على بعض الكوادر التي سبق وعملت في الإدارة المحلية، ونوعاً ما محاولة رفع قدرات الأعضاء رغم عدم إيلاء اهتمام كبير بالحوكمة[2].

والمقصود بعدم الخبرة أي ضعف ممارسة أو مزاولة المهام والوظائف الإدارية سابقاً من قبل بعض أعضاء المجالس المحلية، وأمّا غياب الكفاءة فيقصد بها قلّة عدد الأشخاص الذين يمتلكون شهادات علمية تتطابق مع اختصاصات المكاتب[3].

ينطبق ذلك أيضاً على عملية الإصلاح والترميم التي تمت في بعض المجالس المحلية بعد سنة ونصف أو سنتين من التأسيس، والتي كانت مرتبطة بشكل كبير إمّا بالاستجابة لمطالب المجتمع

[2] عبد الله الحافي، وهو خبير في الحوكمة وبناء القدرات في وحدة المجالس المحلية، 26 آب/ أغسطس 2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

[3] انتصار دودة، وهي مسؤولة مكتب التعليم في المجلس المحلي لمدينة رأس العين، 18-8-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

المحلي بإعادة النظر في التمثيل سواءً نتيجة الفساد أو ضعف المشاركة أو الاستياء من الأداء[4]، أو بضمان الولاء لفصائل المعارضة المسلحة أو ضمان أولوية خدمات الأمن بالنسبة لتركيا[5].

2. الهيكلية:

تختلف الهياكل التنظيمية للمجالس المحلية في مناطق المعارضة بعد عام 2016 عن تلك التي كانت معتمدة لدى وزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة قبل ذلك. يبدو ذلك مرتبطاً بتراجع مستوى التنسيق وتقييم الاحتياجات لكل مجلس على حدة، وكذلك عدم اعتماد قوانين ولوائح موحدة.

توجد في مناطق المعارضة السورية مجالس محلية مركزية تتبع لها مجالس بلدية فرعية، ويبلغ عددها جميعاً 18 مجلساً مركزياً في كل من رأس العين، وتل أبيض، وجرابلس، والباب، وبزاعة، وقباسين، والراعي، ومارع، وأعزاز، وصوران، وأخترين، وعفرين، وراجو، ومعبطلي، وجنديرس، وشيران، والشيخ حديد، وبلبل.

نظرياً، تتبع المجالس المحلية لوزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة، لكنّها عملياً هياكل مستقلة تماماً عن هذه الأخيرة، باستثناء استمرار التنسيق بين الطرفين والذي قد يكون أحياناً كثيرة بالحدّ الأدنى.

لا توجد هيكلية تنظيمية واحدة للمجالس المحلية في مناطق المعارضة السورية، ففي حين تعتمد الباب وضواحيها على نموذج اللجان، تعتمد المجالس الأخرى وهي 14 مجلساً من أصل 18 على

[4] مظهر شربجي، وهو مسؤول الحوكمة وبناء القدرات في وحدة المجالس المحلية، 23 آب/ أغسطس 2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

[5] عبد خليل، وهو رئيس سابق لمجلس جرابلس المحلي، 24 آب/ أغسطس 2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

نموذج المكاتب. وأحياناً يوجد أكثر من نائب رئيس مثل حالة تل أبيض أو حتى مكتب وديوان للرئاسة مثل حالة عفرين.

يرجع الفرق بين نموذج اللجان والمكاتب إلى صعوبة الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية للمجالس المحلية، في حالة الباب يبدو أنّ هناك قدرة نوعاً ما على الفصل بين السلطتين؛ فقد تم اختيار نموذج اللجان بعدما تم تشكيل مديريات لتقديم الخدمات على اختلافها لتؤدي بذلك دوراً تنفيذياً بينما ينحصر عمل اللجان بإصدار القرارات والمصادقة عليها من رئيس المجلس أو من الأمانة العامة المؤلفة من 27 عضواً موزعين على 6 لجان[6].

بالمقابل، لم تفصل معظم المكاتب أثناء التأسيس على نحو كبير بين الصلاحيات والاختصاصات التشريعية والتنفيذية؛ رغم أنّها لاحقاً بدأت بمعالجة ذلك عبر تعديلات على النظام الداخلي لا سيما بعد تأسيس مديريات وأقسام تُناط إليها المهام التنفيذية مثل حالة مجلس جرابلس المحلي.

لكن، بعض المجالس تم تأسيسها قبل عملية درع الفرات مثل حالة أعزاز ورغم أنّ هيكلها التنظيمي يقوم على تسمية مكاتب على لجان إلّا أنّها تفصل نوعاً ما بين السطلتين التشريعية والتنفيذية، ويعود ذلك إلى وجود مديريات ومؤسسات وأقسام تابعة لها. على سبيل المثال، يتبع للمكتب الخدمي مؤسسة الهاتف والبلدية والمرآب ومؤسسة المياه والمواصلات[7].

[6] محمد فارس، وهو رئيس اللجنة الحقوقية في مجلس الباب المحلي، 25 آب/ أغسطس 2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

[7] ياسر حمدوش، وهو مدير المكتب الإعلامي في مجلس أعزاز المحلي، 18 آب/ أغسطس 2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

3. الحوكمة:

كان اهتمام المجالس المحلية بالحوكمة ضعيفاً منذ نشأتها عام 2012، نتيجة التركيز على قضايا الأمن المحلي والاستجابة العاجلة للاحتياجات الإنسانية من أجل تخفيف حرمان وتحسين قدرة السكان على الوصول للخدمات. لم يختلف واقع الحوكمة كثيراً بعد عام 2016 عما كان عليه سابقاً.

إنّ ضعف الحوكمة في المجالس المحلية في مناطق المعارضة السورية، يشمل العديد من الجوانب أبرزها العضوية، والشفافية، والمشاركة، والهيكلية، واللوائح التنظيمية.

وعدا عن أنّ العضوية لا تتم عبر الانتخاب إنما بالاختيار والتعيين، فإنّ معايير مثل التوافق، والقبول، والانتماء الاجتماعي، والمحسوبية كانت مقدّمة على أيّة معايير أخرى مثل ضمان عدم وجود سوابق جنائية وقضايا الفساد أو الاعتناء بشكل أكبر بتوظيف الكفاءات والخبرات.

هذا لا يعني أنّ الكفاءات والخبرات ضمن المجالس المحلية غير متوفّرة، لكنّ نسبتها قليلة مقارنةً مع حجم الاحتياجات، عدا عن أنّ عملية رفع القدرات من قبل المنظمات الدولية والحكومة السورية المؤقتة وتركيا لا تلبي النقص.

في كثير من الأحيان يتم إرجاع غياب معايير الكفاءة والخبرة في المجالس الملحية إمّا إلى عوامل عدم الاستقرار مثل الاقتتال، والهجرة، والوفاة، وتدني الأجور أو إلى انخفاض مستوى التلبية للتوظيف من قبل السكّان المحليين الذين يحجمون عن العمل مع أحد من أطراف النزاع، ويبدو هذا الأمر واضحاً في حالة رأس العين وتل أبيض[8].

[8] أحياناً كان المجلس المحلي في تل أبيض أو رأس العين يضطر لتعيين مسؤول عن أحد المكاتب لا يتناسب إطلاقاً مع الشهادة أو الاختصاص الذي يحمله مثل المكتب الطبي. شهادة أحد العاملين في القطاع الطبي في منطقة عملية نبع السلام فضّل عدم الكشف عن هويته، 18-8-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

كما أنّ التعيين على أساس الانتماء الاجتماعي أصبح أحياناً أداة لاحتكار التمثيل من قبل بعض العشائر أو العوائل. مع أنّ هذا المعيار مرتبط غالباً بقضايا الأمن المحلي إلّا أنّه كان عاملاً إضافياً –وإن كان ثانوياً– لعدم الاستقرار مثل حالة الباب التي عبّر فيها السكّان عن الاستياء أكثر من مرّة من عمل المجلس وآلية تشكيله وتمثيله[9].

باستثناء مشاركة السكّان المحليين بعملية تقييم الاحتياجات التي تقوم بها المجالس المحلية والمنظمات الإنسانية، فإنّ مشاركة المجتمع المحلي تكاد تكون معدومة. يبدو ذلك مرتبطاً بعوامل عدم الاستقرار، والاهتمام بقضايا الأمن بشكل أكبر من الخدمات. كذلك، فإنّ مشاركة المرأة ضعيفة نسبياً في المجالس المحلية، ومع ذلك، لا يُمكن القول إنّ هناك إقصاءً متعمّداً لها.

لا تولي المجالس المحلية أهمية بتطبيق الشفافية أو تجد نفسها مقيّدة إزاء ذلك؛ بسبب أولويات المانحين والعلاقة مع فصائل المعارضة المسلّحة والمحسوبية والفساد وغير ذلك، مما يعني أنّها تتجنّب أحياناً نشر التحدّيات التي تعاني منها خوفاً من أن يؤثر ذلك على الدعم في ظل الموارد المحدودة وغير الكافية، وأحياناً أخرى تتعمّد عدم نشر المعلومات أو مشاركتها بشكلٍ واضح مع المجتمع المحلي.

على سبيل المثال، قام المجلس المحلي في الباب بتوقيع عقد مع شركة تُدعى AkenergyLtdşti مطلع عام 2019 لاستجرار الكهرباء إلى المدينة. ونظراً لاستياء السكّان المحليون من الخدمة التي تم تقديمها من ضعف التيار، وغلاء الأسعار، والاشتراك كانت هناك مطالب بالإعلان عن بنود العقد والاحتجاج على توقيعه دون إعلان عن مناقصة[10].

---

[9] معتز ناصر، وهو مدوّن وناشط مدني في مدينة الباب شرق حلب، 17-8-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

[10] معتز ناصر، وهو مدوّن وناشط مدني في مدينة الباب شرق حلب، 17-8-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

هناك غياب تنسيق واضح بين المجالس المحلية وعدم تنظيم للعلاقة فيما بينها بناءً على الاختصاص والاحتياج والموارد والأولويات. هذا أثر غالباً على توزيع الخدمات بشكلٍ عادل بين الوحدات الإدارية.

إنّ غياب هيكل تنظيمي مشترك بين المجالس المحلية بالاعتماد على لوائح موحدة وبموجب قانون موحد[11]، ساهم بشكل أكبر في تعزيز اللامركزية بشكل لا يتناسب مع التوزع الديمغرافي للسكّان المحليين واللاجئين وبالتالي توزّع الخدمات والمشاريع.

تبرز عيوب الهيكل التنظيمي أيضاً في جوانب أخرى مثل إتباع السجّل المدني والنفوس للمجالس المحلية بدل وزارة الداخلية في الحكومة المؤقتة، ومثل تخصيص بعض المجالس مكاتب مستقلة للتوثيق العقاري، والتراخيص والمهمات، والتصاريح عن المكتب القانوني مثل حالة عفرين والتي لا تختلف كثيراً عن بقية المجالس.

أيضاً، يُمكن القول إنّ غياب الاستقرار ساهم في تقييد قدرة المجالس المحلية على تبني قرارات مستقلة. على سبيل المثال، في حالة جرابلس تم تشكيل لجنة أمنية مؤلفة من رئيس المجلس ورئيس النيابة وممثلي فصائل المعارضة المسلّحة؛ بغرض ضبط المنطقة، وكان لعدم إشراك أحد من الفصائل أن يؤدي إلى تعطيل وعرقلة إصدار أي قرار تنفيذي[12].

وقد عزّز من اللامركزية عدم تدخّل الحكومة المؤقتة ووزارة الإدارة المحلية أو الاضطلاع بدور أكثر فاعلية والموازنة بين أولوية الخدمات والأمن المحلي. لكن يبدو أنّ قلّة الواردات وعدم القدرة

[11] تعتمد المجالس المحلية شكلياً على القانون رقم (107) لكنّها عملياً لا تلتزم بمضامينه نتيجة الاعتماد على اللوائح الخاصة بكل منها على حدة ووجود تدخّل من فصائل المعارضة المسلّحة وتركيا.

[12] عبد خليل، وهو رئيس سابق لمجلس جرابلس المحلي، 24 آب/ أغسطس 2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

على دفع الرواتب أقصى تلقائياً أي دور فعّال للحكومة المؤقتة ووزارة الإدارة المحلية، ليقتصر دورها على التنسيق والإعلام مثل الإعلان عن تشكيل أو إصلاح المجالس المحلية.

تفتقر اللوائح الداخلية للمجالس المحلية أيضاً إلى الحوكمة، فعلى الرغم من أنّها شكلياً مستمدة من المرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011، إلّا أنّ كل مجلس محلي قام بإعادة صياغة لوائح تنفيذية خاصة بها[13]، مع الأخذ بالاعتبار عدم سنّ أي قوانين لا تتوافق أو تتعارض مع تركيا بوصفها مانحاً رئيسياً.

ومع ذلك، تُعاني المجالس المحلية من عدم القدرة على تنفيذ العديد من القرارات والتعاميم مثل عدم حمل السلاح أو إطلاق النار في الأعراس، رغم وقوع إصابات عديدة، ويبدو ذلك مرتبطاً بغياب المحاسبة أو أدواتها وهذا ينطبق على الشرطة المدنية.

كما أنّ المجلس المحلي قد يعجز أحياناً عن تطبيق الأحكام النافذة في الدعاوى القضائية من قبيل إخراج فصيل مسلّح من عقار استولى عليه لأغراض عسكرية خلال السنوات السابقة. يُحاول أعضاء المجالس المحلية إبداء وإظهار الالتزام باللوائح الداخلية، دون أن ينفي ذلك محاولة الاستفادة من الموقع الوظيفي لإعطاء امتيازات لأشخاص في المنطقة الصناعية أو بعض المناقصات وغير ذلك[14].

---

[13] مظهر شربجي، وهو مسؤول الحوكمة وبناء القدرات في وحدة المجالس المحلية، 23-8-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

[14] جهاد العبود، وهو ناشط مجتمع مدني، 28-8-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

وعلى أيّة حال، لا تنظر المجالس المحلية إلى الخلل في الهيكل التنظيمي كأحد العيوب التي يلزم إصلاحها إنّما كنموذج يتطابق مع الحاجة. وكذلك، بالنسبة للوائح الداخلية التي تم تطويرها أو تكييفها مع واقع عدم الاستقرار[15].

ثانياً: علاقة المجالس المحلية مع الفاعلين

1. السكّان المحليون:

يتركّز اهتمام السكّان المحليين في مناطق المعارضة السورية بالوصول المستمر والآمن إلى الخدمات من ماء وكهرباء وخبز وتعليم وصحة وغيرها، لكنّ معظم المجالس المحلية لم تكن قادرة على توفير ذلك لأسباب تتعلّق بتقديم قضايا الأمن المحلي والتمويل على الكثير من الاحتياجات.

مع كل أزمة في وصول الخدمات إلى السكّان المحليين كانت العلاقة تسوء مع المجالس المحلية، فقد خرجت ومنذ عام 2018 العديد من المظاهرات على نحو مستمر تُطالب بتحسين الواقع الخدمي في ظل الانقطاع المستمر بالمياه والكهرباء أو لغلاء أسعار الاشتراك.

وكان لعدم معالجة مشكلة الخدمات سبب رئيسي ليس في استمرار الاحتجاجات ضد المجالس المحلية فحسب بل بارتفاع مستوى المطالب التي باتت تطال الفساد لا مجرّد انتقاد سوء الإدارة.

في بعض الأحيان كانت المطالب الشعبية تدعو إلى توسيع التمثيل في المجلس المحلي، كالمظاهرات التي اندلعت في بلدة سجّو قرب أعزاز شمال حلب منتصف آب/ أغسطس 2018.

في الواقع، تباين مستوى تعاطي المجالس المحلية مع استياء السكّان؛ في حالة أعزاز كانت هناك استجابة جزئية للمطالب وتقديم وعود بالإصلاح، بينما في حالة الباب كان هناك تهميش في معظم الأحيان. وبعض المجالس المحلية مثل صوران أظهرت رغبة في تحدي السكّان المحليين

[15] محمد حاج عبدو، وهو مسؤول المكتب القانوني في مجلس عفرين المحلي، 26-8-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

من خلال رفع مكتب التعليم كتاباً إلى مديرية التربية في 10 أيار/ مايو 2019 بفصل عدد من المعلمين لمشاركتهم في مظاهرات ضد المجلس المحلي.

يبدو أنّ المجالس المحلية ما تزال تجد صعوبة بالغة في الموازنة بين احتياجات السكّان وأولويات فصائل المعارضة المسلّحة وتركيا بوصفها مانحاً. هذا عدا عن وجود تحدّيات أخرى من قبيل عدم القدرة على التعاون مع المجتمع المحلي بوصفه مضيفاً ونازحاً نتيجة عوامل عدم القبول وغياب الثقة.

2. فصائل المعارضة المسلّحة:

منذ نشأة المجالس المحلية كان لفصائل المعارضة المسلّحة دور في تأسيسها من خلال قبول أو رفض أو ترشيح أشخاص للعضوية. تراجع هذا الدور نسبياً في بعض المجالس لكن بصورة غير كاملة.

أحياناً، تتعدّى علاقة المجالس المحلية بفصائل المعارضة مجال التنسيق والذي يقتصر على قضايا الأمن والعضوية، إلى التحكيم عبر تقديم الوساطة في النزاعات الأهلية أو العسكرية.

وقد لا ينطبق معيار التنافس على وصف العلاقة بين فصائل المعارضة المسلّحة والمجالس المحلية، فعملية توزيع وتنسيق وتقديم الخدمات هي من وظيفة هذه الأخيرة، لكنها تأخذ بالاعتبار مراعاة مصالح الأولى لا سيما بما يخصّ الوصول إلى الموارد والامتيازات.

بالمقابل، هناك إقصاء من الفصائل للمجالس المحلية في بعض الوظائف التي هي من اختصاصها مثل إدارة المعابر الخارجية مع تركيا والداخلية مع النظام السوري وقوات سورية الديمقراطية، حيث تعود معظم الإيرادات إلى الفصائل في حين لا يصل إلى المجالس المحلية ما يكفي الاحتياجات، هذا عدا عن استخدامها أحياناً لفرض إملاءات أو الحصول على امتيازات.

كذلك، لا تتوانى فصائل المعارضة عن اتخاذ قرار لحل أو إعادة هيكلة المجلس المحلي. حصل ذلك في جرابلس مطلع عام 2017 حيث تم عزل رئيس المجلس وأعضائه على خلفية تعليمات عممها المجلس على المدارس، منع بموجبها المعلمات من ارتداء النقاب داخل الصفوف.

3. المانحون:

1.3. منظمات إنسانية:

يُسيطر التنافس على علاقة المجالس المحلية بالمنظمات الإنسانية في مناطق المعارضة السورية، وذلك على سلطة تنسيق وتوزيع الخدمات؛ نظراً لشح وقلّة الموارد لدى المجالس المحلية.

واستطاعت المجالس المحلية فرض نفسها كسلطة لا بدّ على المنظمات الإنسانية من الرجوع إليها لاعتماد وتنسيق أنشطتها وبرامجها. ومع ذلك، تحصر المنظمات الإنسانية –نوعاً ما– حجم ونوع الاحتياجات التي يتم تقديمها إلى المناطق التي تعمل بها المجالس المحلية.

حاولت المجالس المحلية في كثير من الأحيان توجيه عمل المنظمات الإنسانية للاحتياجات الأساسية للسكّان من مياه وغذاء وخبز وغيرها، لكنّ ذلك لم يثمر نتيجة تمسّك المنظمات الإنسانية بالبرامج والمشاريع التي تقوم على معايير لا تتناسب في كثير من الأحيان مع تقييم المجالس المحلية لاحتياجات السكّان من خدمات[16].

في الواقع، كان تركيز عمل المنظمات الإنسانية في بعض المدن دون غيرها دور أيضاً في تعافي مناطق بشكل أكبر من غيرها. تبدو أعزاز مثالاً لذلك، والذي ساهم في تكوين علاقة أفضل للمجلس المحلي فيها مع المنظمات الإنسانية مقارنة مع غيرها من مناطق.

[16] موظف سابق في المجلس المحلي لمدينة تل أبيض شمال الرقة فضّل عدم ذكر اسمه. 16-9-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

2.3. تركيا:

منذ نهاية آذار/ مارس 2018، قامت تركيا بإنشاء مركز لتنسيق الدعم الإنساني إلى سورية تحت اسم insani yardım kordinasyon merkezi، وذلك بتكليف نائب الوالي في كل من هاتاي وكيليس وغازي عنتاب وشانلي أورفا لضمان مهام التنسيق والإشراف على عمليات الدعم وتقديم الخدمة في مناطق عمليات غصن الزيتون ودرع الفرات ونبع السلام.

في كل ولاية تم إنشاء مركز تنسيق يحتوي على عدد من المكاتب لشؤون التعليم والصحة وغيرها ويقوم كل واحد منها بالتنسيق والتواصل المباشر مع مكاتب المجالس المحلية في سورية.

يضطلع موظفو المكاتب في كل ولاية بمهام تتعدّى أحياناً التواصل والتنسيق لتشمل التوجيه أحياناً، وتعتمد تركيا في ذلك على كونها أحد مصادر التمويل الرئيسية وتنظيم الدعم لقطاعات التعليم والصحة وغيرها في المجالس المحلية.

في الواقع، تختلف علاقة مكاتب التنسيق من مجلس محلي لآخر، وهذا يعود إلى تباين اطلاع مسؤولي المكاتب السورية على صلاحيات واختصاصات منسقي المكاتب في الولايات التركية، وعدم وجود فهم كافٍ لطريقة العمل الإداري بالنسبة للموظفين الأتراك، إضافةً إلى غياب لائحة قانونية موحدة.

تسبّب ذلك بإعطاء مُنسّقي مكاتب الولايات التركية لصلاحيات أوسع خلال العلاقة مع المجالس المحلية، نتيجة المخاوف من خسارة الموقع من قبل مسؤولي المكاتب في هذه الأخيرة أو الرغبة في الحصول على امتيازات إضافية[17].

[17] انتصار دودة، وهي مسؤولة مكتب التعليم في المجلس المحلي لمدينة رأس العين، 18-8-2021، مقابلة أجراها فريق البحث في مركز جسور للدراسات.

وعليه تجاوزت العلاقة بين الطرفين في كثير من الأحيان طابع التنسيق إلى التمثيل من ناحية التدخّل في توجيه عمل المكاتب بالمجالس المحلية، دون أن يعني ذلك تبعية هذه الأخيرة لمركز تنسيق الدعم الإنساني في الولايات.

ثالثاً: تقييم تجربة المجالس المحلية

مع أنّ تجربة المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة بعد عام 2016، تُعتبر امتداداً لتلك التي تأسست في عام 2012، إلّا أنّها تُشكّل نموذجاً أو نماذج مختلفة في كثير من الجوانب.

باتت أولوية الأمن مقدّمة على الخدمات، لكن ذلك لا يعني نجاح المجالس المحلية في ضمان الأمن المحلي، لارتباطه بمقاربة تركيا وفصائل المعارضة المسلّحة؛ مما أثّر بشكل واضح على حوكمة وهيكلة ونوعاً ما استقلال قرار المجالس المحلية على المستوى الإداري.

ومع ذلك، ما يزال ممكناً أمام المجالس المحلية تطوير مقاربة خاصة بالأمن المحلي اعتماداً على الواقع، بما يُساعد على مشاركتها بدور أكبر في استقرار مناطق المعارضة شمال سورية.

على سبيل المثال، لا بد من الاهتمام أكثر والعمل على تقليل حوادث السرقة والإخفاء القسري والقتل والنزاعات الأهلية والسيطرة على الأملاك من قبل الفصائل ووجود المقار العسكرية في المدن، وذلك من خلال ضرورة تعزيز دور الشرطة المدنية لتؤدي دوراً مركزياً بشكلٍ مستقلٍ أو بالتعاون مع فصائل المعارضة.

تفتقد المجالس المحلية للشفافية والمشاركة الفعّالة، ولا يُمكن اعتبار ظروف عدم الاستقرار والعلاقة مع الفاعلين تحدّياً يعيق باستمرار تطوير معايير يصبح فيها التمثيل أوسع والوضوح عاملاً أساسياً في ضمان الاستقرار والمأسسة.

فبنية المجالس المحلية لا يُمكن أن توصف بأنّها مؤسسات وهي أقرب لهياكل محلية تعمل على تقديم الخدمات وفق الموارد المتاحة والظروف العسكرية والأمنية.

تحتاج المجالس المحلية، حتى وفي حال حافظت على هياكلها غير المركزية، إلى مزيد من التنسيق وفق إطار نظري وعملي يُحدد طبيعة العلاقة فيما بينها. لكن لا بدّ من الحيلولة من تحويل العلاقة مع تركيا إلى قيود تعيق تأمين وتوزيع الخدمات بشكل عادل على الوحدات الإدارية في الشمال السوري.

في الواقع، إنّ قدرة المجالس المحلية على تأدية دور أكبر في ضمان الأمن المحلي وتأمين وتوزيع الخدمات يحتاج إلى امتلاك المزيد من الإيرادات المالية، والتي هي محل تنازع في الأصل مع فصائل المعارضة وغيرها، وبالتالي لا بدّ من التوصّل لتسوية أو تفاهم مع هذه الأخيرة سواءً في حال بقاء الهياكل المحلية غير مركزية أي كل مجلس على حدة أو في حال الانتقال نحو هيكلية أكثر مركزية.

إنّ وصول المجالس المحلية لمزيد من الموارد يساعدها على تقليل قيود المانحين، وبالتالي تحسين القدرة على حوكمة عملها وهياكلها. وكذلك، قبول المجتمع المحلي بها على نحو أفضل؛ هذا في حال إعادة النظر في آليات المشاركة التي لا تعني بالضرورة الاحتكام إلى الانتخابات كمعيار في ظل بيئة عدم الاستقرار، بل يُمكن بلورة أدوات أكثر ملائمة للواقع مثل الاختيار والتوافق على أساس الخبرة والكفاءة مثل توسيع التمثيل الاجتماعي في الهيئات العامة وغير ذلك.

الخلاصة

منذ عام 2016 أصبحت المجالس المحلية فاعلاً رئيسياً في مناطق المعارضة السورية بعدما كانت مهمّشة إلى حدّ كبير رغم الدور الكبير الذي أدّته في المشاركة بتوزيع وتأمين الخدمات.

إنّ الصفة الاعتبارية التي اكتسبتها المجالس المحلية ما تزال تحتاج إعادة تعريف للعلاقة مع المانحين من جهة وفصائل المعارضة المسلّحة من جهة ثانية. ولكي تصبح أكثر قبولاً وشرعية لا بد من تحقيق مشاركة أكبر للسكّان المحليين في التمثيل، ومعالجة اللوائح الداخلية لتصبح أكثر موائمة مع الاحتياجات المحلية والواقع.

لا توجد عوائق كبيرة أمام مأسسة نموذج المجالس المحلية سواءً من ناحية الحوكمة والهيكلة، لكن لا بد من توفّر الدعم والمبادرة والتعاون بين المجالس المحلية، والمجتمع المحلي، وفصائل المعارضة المسلّحة ووزارة الإدارة المحلية.

في الواقع، إنّ طبيعة العلاقة بين المجالس المحلية ووزارة الإدارة المحلية في الحكومة السورية المؤقتة ليست مجرّد غير سليمة بل تُشكّل عائقاً وتحدّياً من غير الممكن إهماله في حال أرادت المجالس المحلية تعزيز سلطتها ومأسسة عملها.

من شأن سلطة المجالس المحلية في توزيع وتنسيق وتأمين الخدمات على السكّان المحليين ألا تُحقّق لها نتائج مستدامة في التحوّل من نماذج لهياكل حكم إلى مؤسسات رسمية ما لم تعيد بناء العلاقة مع وزارة الإدارة المحلية والحكومة المؤقتة على نحو أكثر فاعلية وشفافية.

على المجالس المحلية أن تولي اهتماماً أكبر بالوصول إلى الموارد المحلية، لكن الاعتماد على اللامركزية الكاملة في ذلك قد يعيق تطوير الهياكل والحوكمة واتخاذ القرارات بشكل أكثر استقلالية. في الواقع قد تؤدي وزارة الإدارة المحلية دوراً فعالاً بهذا الصدد دون أن يلغي ذلك دور مركز تنسيق الدعم في الولايات التركية الذي يُساهم في إعادة توزيع حصّة المجالس المحلية من إيرادات المعابر الحدودية.

جسور للدراسات
JUSOOR for STUDIES

مول اوف اسطنبول ـ مكاتب بلازا
طابق/2 ـ مكتب 3# ـ باشاك شهير
اسطنبول - تركيا

+ 90 555 056 06 66

/jusoorstudies
/jusoorstudies
/jusoorstudies

info@jusoor.co
www.jusoor.co