اللامركزية

مدخل محتمل للحل في سورية

بحث ميداني

إشراف بحثي

فائق حويجة – زيدون الزعبي

باحثون رئيسيون

إياد الشعراني – طارق وطفة – مزيد كريدي – د. يوسف رزوق

مساعدون/ات

حسان الشحف- رنيم ياسر – سليمان أبو شاش – شروق أبو زيدان

صهيب الزعبي – عبير الصالح – منار مؤنس

تم إعداد هذا البحث من قبل: مركز المواطنة المتساوية

وبدعم من منظمة بيتنا

ملخص تنفيذي

يدرس هذا البحث اللامركزية، بوصفها مدخلاً محتملاً لحل النزاع في سورية، كما يدرس الضمانات الدستورية اللازمة لتطبيقها.

استعرض البحث الأسباب التي تدفع باتجاه تبني اللامركزية، كما بحث في تحدياتها، وفرصها، وشروط تطبيقها، على ثلاثة مستويات، هي: المشاركة السياسية والتنمية والاستقرار المجتمعي.

دللت نتائج البحث على الدور المحوري الذي تلعبه اللامركزية في الحل في سورية. فمن جهة، لعبت المركزية الشديدة دوراً في تكريس الفجوة التنموية، وضعف المشاركة السياسية، مما أسهم في اندلاع الاحتجاجات في العام 2011. ومن جهة أخرى، برزت اللامركزية أداةً من أدوات معالجة آثار الحرب، وتحديداً فيما يتعلق بإعادة تدوير عجلة التنمية، واستعادة وحدة أراضي البلاد، ومعالجة المظلوميات المجتمعية.

دور المركزية الشديدة في توليد الأزمة

الأسباب التاريخية:

- تركّز الموارد والفرص: استحوذت دمشق وحلب، بوصفهما مركزين تاريخيين للقوة والثروة، على الاستثمارات والخدمات العامة، مما أدى إلى تفاقم التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية، وانعكس ذلك سلباً على تنمية بعض المحافظات الأخرى التي حُرمت، نسبياً، من الفرص الاقتصادية.
- تركّز الصلاحيات: أدى النظام المركزي في سورية إلى تجميع السلطة في يد الحكومة المركزية، مما قلّل من فعالية الإدارات المحلية، وأثر في قدرتها على تلبية احتياجات المواطنين.
- التفاوت بين المدينة والريف والتباين الاقتصادي والاجتماعي بين المدن الكبرى والصغرى: تعكس الفجوة بين المدن الكبرى والمناطق الريفية عدم المساواة في توزيع الخدمات والفرص، مما يسهم في الاستياء والمطالبات بالإصلاح.
- ضعف المشاركة الشعبية: إن نقص القنوات الفعالة للمشاركة الشعبية في العملية السياسية يحد من الشفافية والمساءلة، ويعزز الشعور بالإقصاء.

الأسباب المرتبطة بالحرب:

- انقسام الجغرافيا السورية بين سلطات مختلفة لا يبدو أن أي واحدة منها قادرة على السيطرة على كامل الأراضي السورية.
- وجود القوى الأجنبية التي لا يبدو انسحابها وشيكاً، الأمر الذي قد يكرس تقسيم البلاد فعلياً.
- التباين المؤسساتي بين المركز والأطراف والحاجة إلى عودة مؤسسات الدولة في البلاد تدريجياً.

الفرص التي تقدمها اللامركزية

- إعادة توحيد المناطق تدريجياً، على قاعدة لا غالب ولا مغلوب، واستعادة الدولة لشرعيتها على جميع المناطق بمشاركة جميع الأطراف، تطبيقاً للقرار 2254، وتوفير الإطار السياسي لخروج جميع القوى الأجنبية من البلاد.
- إعادة توزيع السلطة والموارد وتعزيز الحكم المحلي: تستطيع اللامركزية، من خلال توزيع السلطات والموارد على نحو أكثر عدالة، تمكين المحافظات والمجتمعات المحلية من اتخاذ قرارات تلبي احتياجاتها الخاصة.
- تحسين الخدمات العامة والاستجابة للاحتياجات المحلية: الإدارات المحلية أقدر على تحديد الاحتياجات الخاصة بمجتمعاتها ومعالجتها، مما يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات العامة.
- تعزيز المشاركة الشعبية: تفتح اللامركزية المجال أمام مشاركة المواطنين مشاركةً أوسع في العملية السياسية، مما يعزز الديمقراطية والشفافية.
- توفير إطار لتمكين النساء والشباب على المستوى المحلي والوطني.
- معالجة المظلوميات التاريخية للأرياف والمدن الصغرى وبعض المكونات السورية، التي عانت من التهميش.

التحديات:

- الفساد والانقسام: قد تؤدي اللامركزية، دون رقابة فعالة، إلى تفاقم الفساد وتكريس الانقسامات الإقليمية والطائفية القائمة في البلاد.
- مقاومة التغيير: قد يعارض المركز وقوى الأمر الواقع في كافة أنحاء البلاد التحول نحو اللامركزية خوفاً من فقدان السلطة والنفوذ في مناطق سيطرتهم الحالية.
- ضعف هياكل الدولة المركزية: بعد مرور أكثر من عقد على الحرب، يمكن القول إن ضعف مؤسسات الدولة المركزية هو تحدٍ واضح للانتقال باتجاه اللامركزية.
- تزايد نفوذ الدول والقوى الأجنبية: فاللامركزية الفعالة يجب أن تكون معبرة عن تطلعات القوى المجتمعية وأهدافها، لكن في واقعنا اليوم، فإن نفوذ القوى الأجنبية المتزايد هو أمر واقع، سوف يؤثر في شكل الدولة المستقبلية، بما في ذلك شكل اللامركزية.

شروط النجاح

- الضمانات الدستورية والقانونية: وضع ضمانات دستورية لحماية اللامركزية وضمان توزيع عادل للسلطة والموارد، وهذه الضمانات تتمثل بـ:
- وجود معايير دستورية لممارسة صاحب الاختصاص سلطة الحلول محل الوحدات المحلية في أداء بعض أعمالها، وكذلك حل تلك الوحدات.
- ضمان تحقيق المشاركة العادلة في القرار المحلي.
- الاعتراف الدستوري بالوحدات المحلية.
- التكريس الدستوري لبعد اللامركزية الانتخابي.
- ضمان حرية تأسيس الأحزاب دستورياً.
- تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا.
- اعتماد التمثيل الجغرافي مع ضرورة وجود ضمانات لتمثيل جميع المكونات، والذي يمكن أن يحدث عبر إعادة النظر ببعض التقسيمات الإدارية.
- بناء القدرات: تطوير القدرات الإدارية للمحليات وتعزيز الشفافية والمساءلة لمكافحة الفساد، وإيجاد أدوات وبرامج لاستعادة رأس المال البشري في المهجر.
- دعم المجتمع الدولي: يمكن أن يلعب دعم المجتمع الدولي دوراً حاسماً في توفير بعض الموارد المالية والتقنية لتطبيق اللامركزية.

مقدمـــة

منـذ مطلـع تسـعينات القـرن المـاضي، أظهـر المجتمـع الـدولي ميـلاً للدفـع نحـو تبنـي اللامركزيـة في الـدول الخارجـة مـن الأزمـات، بوصفهـا مدخـلاً لوقـف النـزاع وبنـاء السـلام[1]، حتـى باتـت اليـوم عـلى رأس أجنـدات المنظّمات التنموية العالمية، كالبنـك الـدولي وبرنامـج الأمـم المتحـدة الإنمـائي، والتـي أمـدّت الحكـم المحـلّي بالمـوارد وعـزّزت بنـاء القـدرات المحلّيـة[2] . وتعـزز انتشـار اللامركزيـة نتيجـة مجموعـة متنوعـة مـن الضغـوط؛ كالأداء الحكومـي الضعيـف، والتوسـع الحـضري، والانتقـال الديمقراطـي والتحـولات في اسـتراتيجيات المانحـين الدوليـين والمطالـب المجتمعيـة[3] .

فاللامركزيـة، بحسـب الداعـين إليهـا، تشـكل آليـة حوكمـة ناجعـة تسـهم في وقـف النـزاع وبنـاء السـلام وديمومتـه في الدولـة، عـبر تأمـين هيـاكل مؤسسـاتية تضمـن إشراك القـوى المتصارعـة في عمليـات صنـع القـرار السـياسي، كونهـا توفـر فرصـاً مهمـة عـلى صعيـد التنميـة، ببعديهـا السـياسي والاقتصـادي اللذيـن يشـكلان اللبنـة الأساسـية لإنهـاء التمييـز والتهميـش، وتحويـل الصراعـات الاجتماعيـة مـن صراعـات عنيفـة إلى تنافـس سـياسي سـلمي يخـاض ضمـن المؤسسـات الديمقراطيـة.

ومـن ناحيـة بنـاء السـلام، فـإن اللامركزيـة توفـر عامـلاً مهـماً يسـهم في بنـاء السـلام، لدورهـا في إعـادة بنـاء مؤسسـات الدولـة بطريقـة تضمـن مشـاركة الجميـع، ولا سـيما المناطـق المتنازعـة. كـما أنهـا تمنـح المواطنـين المزيـد مـن سـبل المشـاركة في الحكـم، عـن طريـق نقـل السـلطة إلى المسـتويات المحليـة، وإعـادة ربطهـا مـع المركـز بعـد الانقطـاع الجغـرافي والسـياسي بـين بعـض المحليـات، مـن جهـة، وبينهـا وبـين المركـز، مـن جهـة أخـرى، عـلى خلفيـة النـزاع القائـم.

---

1 - حول المركزية واللامركزية في سورية بين النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، الكتاب السنوي الرابع، أيلول/سبتمبر 2018، ص118.

2 - تقييم تجارب اللامركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الدروس المستفادة للبلدان الخارجة من النزاعات، مبادرة الإصلاح العربي، 2019/7/31، تمت آخر زيارة في 2023/8/4، تقييم تجارب تطبيق اللامركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الدروس المستفادة للبلدان الخارجة من النزاعات – Arab Reform Initiative (arab-reform.net)

3 - وفقا لدراسة أجراها البنك الدولي في عام 1994، فإن 63 من أصل 75 من الدول النامية في العالم وتلك التي تمر بمراحل انتقالية، والتي يزيد عدد سكانها على 5 ملايين، أعلنت أنها انخرطت في جهود نقل السلطة إلى وحدات حكومات محلية. انظر للمزيد: وتشرفت، بول، المركزية واللامركزية في الإدارة والسياسة، ترجمة عومرية سلطاني، سياسات عربية، العدد 51، 2021، ص 102.

علاوة على ذلك، يسهم إشراك المجتمعات المحلية في عملية صنع القرار وتنمية مناطقها، في دعم عملية تنموية عادلة مما يخفف من الاحتقان على المستويين المحلي والوطني. ومن جهة أخرى، فإن جعل نقاط صنع القرار أكثر تشتتاً وأقرب إلى الأطراف البعيدة، من شأنه أن يسهم في تقليل مخاطر انهيار الدولة بعد النزاع[4] ، كما يسهم ربط هذه النقاط مع المركز في تحقيق الاستقرار الذي يعد الركيزة الأساسية للانطلاق لبناء السلام.

أما على صعيد التنمية السياسية، ونتيجة لارتباط اللامركزية المتين بالديمقراطية، لناحية نقل سلطة اختيار المسؤولين المحليين إلى الوحدات الصغيرة، فإنها أيضاً توفر فرصاً مهمة لجهة إحياء المواطنة الديمقراطية وتعزيزها؛ فهي المدرسة الأولى لتمكين المواطنات والمواطنين والفئات المهمشة سياسياً واجتماعياً، وتكوين الروح الديمقراطية لديهم، عن طريق إشراكهم في إدارة شؤونهم المحلية. كما إنها تؤدي إلى إطلاق قوى الإبداع والابتكار[5] ، واختبار سياسات محلية مختلفة ومبتكرة، مقارنة بسياسات المركز الجامدة والمحافظة[6] .

علاوة على ذلك، تسهم اللامركزية، عبر تمكين الأطراف المحلية من اتخاذ القرارات المحلية، في الانتقال إلى تغيير حقيقي لصالح قواعدها الشعبية، وإلى ترقية آفاق العلاقات معها، الأمر الذي قد يُنتج طبقة سياسية جديدة خارج إطار الأحزاب السياسية المهيمنة، ويوفّر المزيد من الفرص أمام الفئات المهمشة كالنساء والشباب لطرق أبواب العمل السياسي[7] ، آخذين بعين الاعتبار أن العمل في المحليات قد يناسب أوضاعها أكثر من العمل على المستوى الوطني، نظراً لقلة الموارد المطلوبة للعمل السياسي المحلي، مقارنة بتلك المطلوبة على الصعيد الوطني.

وبما يخص المرأة، يتيح العمل في المحليات للمرأة التوفيق بين العمل السياسي والمسؤوليات المجتمعية، بخلاف العمل السياسي على الصعيد الوطني، الذي يتطلب غالباً الانتقال إلى العاصمة والتفرغ للعمل بدوام كامل[8] . وفي ذات السياق، يعد العمل السياسي المحلي بيئة لتنشئة القادة السياسيين، وبوابة لخوض العمل السياسي على الصعيد الوطني. وقد أظهرت دراسة بهذا الصدد أن 71 في المئة من البرلمانيات، وصلن للبرلمان بعد أن شغلن مناصب في المجالس المحلية[9] .

وأخيراً، توفر اللامركزية فرصاً مهمة على صعيد تحقيق التنمية. فاللامركزية في الأصل، انبعثت من دافع تنموي، مبرره أن تلبية متطلبات الناس واحتياجاتهم تكون أفضل إذا كان المسؤولون عن تحقيقها يقيمون بينهم. وفيما بعد، توسعت اللامركزية نتيجة تباين الحاجات المحلية وعدم قدرة الحكومة على التخطيط الدقيق للمجتمعات المحلية[10].

4- Latto Benedict, "Governance and conflict management: Implications for Donor Intervention" Crisis States working paper no 9. London: London School of Economics,2002, pp 20,21

5 - شاطري، كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية، فرنسا والجزائر نموذجاً، جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 13، بتاريخ 13-1-2018

6 - يركيس، سارة والمعشر، مروان، اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق وتمكين الشعب، مركز كارنيغي، 11 حزيران/يونيو 2018.

7 - يركيس والمعشر، اللامركزية في تونس.

8 - الديمقراطية في مواجهة التغيير: دليل الى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، المعهد الديمقراطي الوطني، النسخة العربية 2012، ص 101.

9 - لديمقراطية في مواجهة...، المرجع السابق ص -101 103.

10 - عبد الوهاب، سمير محمد، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العام 2009، ص 39-40.

وتـزداد أهميـة اللامركزيـة، في هـذا الصـدد، في الـدول مـا بعـد النزاعـات. حيـث تـبرز أهميـة ثنائيـة اللامركزيـة والتنميـة باعتبارهـا مـن أهـم مداخـل السـلام عـلى المسـتوى الشـعبي، إذ تسـمح بعمليـة إشراك واسـعة للمواطنـين في عمليـة اتخـاذ القـرار، وهـذا مـا يدعـم بنـاء خطـط تنمويـة منسـجمة بـين المسـتويين المحـلي والوطنـي ، مـن جهـة، ونابعـة مـن احتياجـات السـكان ومـوارد المناطـق وإمكانياتهـا، مـن جهـة أخـرى؛ الأمـر الـذي يحقـق السـلم الأهـلي، محليـاً ووطنيـاً عـبر التعبـير عـن احتياجـات السـكان المحليـين في نهـج تكامـلي، يربـط بينهـم وبـين المحليـات الأخـرى، بمـا يعـزز إعـادة التماسـك المجتمعـي وبنـاء الهويـة عـبر التبـادل الاقتصـادي بـين المناطـق.

لكـن، ورغـم هـذه الفـرص التـي قـد تتيحهـا اللامركزيـة، يواجـه تطبيقهـا، ولا سـيما في دول مـا بعـد النـزاع، مجموعـة مـن التحديـات، التـي مـن الممكـن، في حـال تجاهلهـا، أن تـأتي بنتائـج عكسـية، قـد تصـل إلى تفـكك الدولة، كـما حـدث في يوغوسـلافيا السـابقة[11] . إذ قـد يـؤدي تطبيـق اللامركزيـة في دولـة لا تمتلـك هيـاكل مؤسسـاتية قويـة، أو تمتلـك هيـاكل مختلفـة تمامـاً عـن تلـك التـي كانـت موجـودة قبـل انـدلاع النـزاع12، إلى التشـتت عـن المهمـة الأساسـية القاضيـة بتعزيـز سـلطة الحكومـة المركزيـة، ولا سـيما لناحيـة احتـكار العنـف الشرعـي والشرطـة والقضـاء والتحكـم بإيـرادات الدولـة والسياسـتين الماليـة والنقديـة[13].

وإن منـح مسـاحة مـن الحكـم الـذاتي للأقليـات الإثنيـة أو الطائفيـة، ولا سـيما في ظـل ضعـف المؤسسـات الوطنيـة، وتشـتت الهويـة الوطنيـة الجامعـة، سـيؤدي إلى تقويـة الهويـات الفرعيـة عـلى حسـاب المواطنـة، وينـذر بتعزيـز قـوى الانفصـال، ولا سـيما في بلـدان العـالم الثالـث حيـث الـدول كيانـات مصطنعـة ونتـاج لـلإرث الاسـتعماري[14]، وتعـاني مـن تأثـير الـدول الخارجيـة ودعـم الأخـيرة للقـوات المتحاربـة، حيـث تغـدو تركيبـة الدولـة حالـة توافقيـة بـين مجموعـة مـن الـدول، عـبر نفوذهـا عـلى زعامـات أو مكونـات أو جماعـات محليـة، تتكـرس عـبر مجموعـة واسـعة مـن الأجنـدات الهيكليـة والتعديـلات الاقتصاديـة الليبراليـة[15]، ومـن جهـة ثانيـة، مـع أن اللامركزيـة قـد تتمكـن مـن طمأنـة الأقليـات عـلى المسـتوى الوطنـي، فإنهـا قـد تخلـق نزاعـات جديـدة داخـل الوحـدة المحليـة ذاتهـا، عـبر إثـارة حفيظـة الأقليـات المحليـة (التـي قـد تكـون أكثريـة عـلى المسـتوى الوطنـي)، بمواجهـة الأكثريـة المحليـة، تمامـاً كـما قـد تهـدد المركزيـة الأقليـات عـلى المسـتوى الوطنـي[16].

أمـا عـلى صعيـد دور اللامركزيـة في إطـلاق التنميـة السياسـية، فهـو بـدوره محفـوف بجملـة مـن المخاطـر والتحديـات في الـدول الناميـة، عمومـاً، والـدول الخارجـة مـن النـزاع، خصوصـاً. إذ قـد تكـرس الانتخابـات المحليـة، عمليـة إقصـاء الشـباب والنسـاء، نتيجـة طبيعـة المجتمـع الذكوريـة، وهيمنـة العائلـة والقبيلة عـلى الحيـاة العامة[17]. وقـد تمنـح فرصـة لتكريـس سـلطة أمـراء الحـرب[18].

11- Latto, Benedict, p 5.

12- Heijke, Merel and Dion van den Berg, Dynamics between decentralization and peace building. IKV, Pax Christi and VNG International,2011, p6

13 - يقول ماكس فيبر إن الهياكل الرسمية للسلطة ستقوض من شبكات القوة مع الظهور التدريجي للدولة ذات السمة العقلانية وتكون البيروقراطية هي الوسيلة لتحويل الفعل الاجتماعي إلى عمل منظم على نحو عقلاني وحيثما تصير الإدارة بيروقراطية بالكامل يكون نظام الهيمنة الناتج غير قابل للتقويض، انظر للمزيد، هوتشكروفت، المركزية واللامركزية، ص104، 105

14 - التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية، اللامركزية في خضم التحول السياسي، الإسكوا، 2013/10/22، ص 14

15- Latto, Benedict, p21

16 - علي، أحمد إبريهي، اللامركزية المالية في العراق والتجربة الدولية، الحوار المتمدن، العدد 6050، تاريخ 10-11-2018
https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=617681

17 - عبد الهادي، محمد، الفرص والتحديات ... اللامركزية وتشكيل النخب النسائية المحلية، المركز العربي للبحوث والدراسات، 30 أبريل/نيسان 2019،
http://www.acrseg.org/41191

18 - هوتشكروفت، المركزية واللامركزية، ص 109، 110

أخيراً، ولجهة دور اللامركزية في التنمية، فقد أظهرت الدراسات نتائج سلبية في الدول النامية، نتيجة جملة من الأسباب المرتبطة بضعف المؤسسات الوطنية والمحلية، إلى جانب تفاوت المقدرات بين المناطق.

هكذا، نجد أنه، لتجنب الآثار السلبية للامركزية، وللاستفادة القصوى منها، يتعين توفير عدد من الضمانات:

أولاً، حتى تستطيع اللامركزية ضمان الكفاءة الاقتصادية والمالية على المستويين الوطني والمحلي، لا بدّ من وجود أجهزة مركزية ممكّنة، وأنظمة معلومات للإدارة المركزية، ومنظومة قيم تمكّن من الجمع بين تخلي المركز عن الإدارة المباشرة، وفي الوقت نفسه، القيادة والإشراف لضبط المركز المالي للقطاع العام بأكمله كي لا يتجاوز الدور المحدد له، والتدخل بالأدوات المناسبة لتندرج سياسات الحكومات المحلية بالمجرى العام للجهد التنموي[19] .

ثانياً، يتطلب تطبيق اللامركزية وجود مؤسسات محلية كفوءة وقادرة على أداء مهامها أداء جيداً، وهو أمر غير متوفر في العديد من الدول النامية، ولا سيما تلك التي شهدت نزاعات دمرت مؤسساتها، وقتلت الثقة بين مناطقها، وشتت مواردها البشرية، وجففت مواردها الطبيعية. لذلك قد يؤدي تطبيق اللامركزية، في حالات كهذه، إلى عدة مخاطر، كضعف جودة الخدمات، إذ قد تصبح الإدارات المحلية غير قادرة على أن تفي بالتزاماتها على نحو جيد[20] ، مما قد يؤدي إلى انقلاب الجمهور على اللامركزية، بما هي نظام، وليس فقط على الإدارة المحلية. ومن جهة ثانية، عند غياب الحكم الرشيد قد تؤدي اللامركزية إلى تضاعف المهمات الحكومية، مما يؤدي إلى سياسات غير فعالة أو متداخلة أو متناقضة في مختلف أرجاء البلاد. أيضاً، غالباً ما تزداد تكاليف الدولة في اللامركزية بسبب زيادة عدد المسؤولين المنتخبين أو المأجورين في مختلف مستويات الحكم.

ثالثاً، يتعين وجود إجراءات قانونية صارمة لمواجهة الفساد؛ إذ قد يؤدي تطبيق اللامركزية في البلدان الخارجة من الصراع، أو الواقعة فيه إلى تفشي الفساد، وضعف تطبيق القانون، ولا سيما في المحليات

---

19 - علي، اللامركزية المالية.

20 -الشاكر، محمد خالد، بناء الدستور ومستويات الحكم اللامركزي: الحماية القانونية لفكرة عدم تركيز السلطة، المرصد السوري لحقوق الانسان، 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

الصغيرة التي تفتقر إلى آليات المحاسبة، بسبب خضوعها لقوى مجتمعية معينة، أو بسبب نقص الكفاءات الإدارية[21] . فالقدرة على فرض القانون تتناقص مع الابتعاد عن المركز وصولاً إلى أصغر مجتمع محلي، حيث يتعاظم ضغط المصالح[22] المنافية للقانون، وتتعزز الثقافة والقوى الاجتماعية المؤازرة لتلك المصالح. ومن جهة ثانية، فإن اختلاف الموارد الطبيعية والصناعات وفرص العمل بين إقليم وآخر، قد يؤدي تدريجياً إلى إضعاف القوانين واللوائح، أو البحث عن ثغرات فيها لاستقطاب الاستثمارات ورؤوس الأموال، الأمر الذي يجرّ معه نوعاً من التنافس السلبي بين الأقاليم ينعكس، بشكل عام، على سيادة الدولة وسياساتها العامة[23].

وأخيراً، فإن نقل المهمات إلى المستويات دون المركزية قد لا يأتي بنتائج إيجابية بمعايير التوزيع العادل للثروة والرفاه، بل قد يلحق المزيد من الضرر بالضعفاء والفقراء.

إذن، فاللامركزية قد تشكل مدخلاً مهماً في عمليات بناء السلام واستقراره عبر تفعيل المشاركة السياسية والتنمية العادلة، لكنها قد تكون سبباً في فشل كل ذلك أيضاً، إذا ما صممت تصميماً خاطئاً، لا يراعي واقع الدولة المعنية بمختلف مناطقها، وبنية المؤسسات الوطنية والمحلية، وطبيعة المجتمعات، وتوزع الموارد فيها.

لذلك، ولأن اللامركزية تعد واحدة من أكثر القضايا المطروحة على الساحتين المدنية والسياسية في سورية، بوصفها إحدى روافع الحل السياسي في البلد، ونتيجة لاختلاف طروحات الفاعلين السياسيين حولها، وفي ظل افتقار المكتبة القانونية والسياسية السورية لدراسات معمقة في هذا المجال، تبرز أهمية البحث في الفرص التي يمكن أن توفرها اللامركزية في سبيل وقف النزاع وبناء السلم واستدامته، والضمانات الدستورية التي ينبغي تكريسها في الوثيقة التي ستنظم الاتفاق السياسي، بغية تعزيز هذه الفرص، ومجابهة التحديات والمخاطر التي ينطوي عليها الانتقال نحو اللامركزية اليوم.

---

21 - الشاكر، المرجع السابق

22 - علي، اللامركزية المالية

23 -الشاكر، بناء الدستور.

2 - أهداف البحث

نظراً للأهمية الخاصة التي يتمتع بها موضوع اللامركزية في أجندات مختلف القوى السورية، ونتيجة لاختلاف موقفها من تجلياتها وأشكالها ومداها، ونظراً لكون اللامركزية أحد أهم مسارات بناء السلام والدمقرطة، في الكثير من البلدان التي عانت من النزاع والانقسامات، وجدنا ضرورة البحث في الفرص التي يمكن أن توفرها منظومة حكم محلي مبنية على أساس اللامركزية في سورية لجهة:

وقف النزاع وبناء السلام والتنمية واستعادة وحدة البلاد، والبحث في **مخاطر وتحديات** هذا الانتقال في ظل الواقع السوري اليوم، والنظر في **الآليات الدستورية** التي يمكن أن تواجه هذه التحديات، وتوفر البناء التأسيسي المناسب لإقامة نظام حكم محلي مقبول مجتمعياً وقادر على المساهمة في بناء السلام ودفع عجلة التنمية في سورية، لعله يقدم إضافة للمهتمين في قضايا التحول الديمقراطي وبناء السلام، ولا سيما أصحاب القرار في المسألة السورية.

3 - إشكاليات البحث وأسئلته

ينطلق البحث من فرضية رئيسية فحواها أن اللامركزية هي إحدى أدوات تحقيق السلام في سورية على مستوى ثلاثة محاور: بناء السلام، والمشاركة الشعبية، والتنمية.

ويفترض البحث، كذلك، وجود تباينات بين القوى المسيطرة على الأرض في مناطق النفوذ الثلاثة في البلاد، في تصوراتها للحل عموماً ولدور اللامركزية فيه خصوصاً.

بناء عليه، يسعى البحث للإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ما هو واقع منظومة الحوكمة المحلية في سورية اليوم، قانونياً وسياسياً؟

- ما هي أوجه الحل في سورية وكيف تتقاطع مع اللامركزية؟
- ما هي التباينات بين أطراف النزاع حول معنى اللامركزية ودورها المطلوب؟
- ما هي فرص اللامركزية في تحقيق السلام في سورية؟
- ما هي فرص اللامركزية في تحقيق الاستقرار المجتمعي، وإعادة تدوير عجلة التنمية وتوسيع المشاركة السياسية؟
- ما هي تحديات تطبيق اللامركزية في سورية وكيف يمكن تذليلها؟
- ما هو حجم اللامركزية المطلوب؟

4 - المنهجية

اعتمدت الدراسة على منهجية البحث النوعي، كما اعتمدت أدواته (مجموعات المناقشة المركزة، والمقابلات النوعية، ودراسة الوثائق، وملاحظات الباحثين المباشرة) من أجل فهم فرص تطبيق اللامركزية وتحدياتها، بما هي مدخل للحل في سورية.

4-1 مصدر البيانات:

1 - مجموعات المناقشة المركزة.

2 - المقابلات الفردية المعمقة.

3 - دراسة وتحليل الوثائق والقوانين المتعلقة بالموضوع.

4 - الدراسات والأبحاث السابقة.

2-4 عينة البحث:

قُسمت الجمهورية العربية السورية، بحسب مناطق السيطرة والنفوذ، إلى ثلاث مناطق: المركز، وشمال شرق سورية، وشمال غرب سورية.

تشمل عينة البحث أشخاصاً مفتاحيين (ناشطين/ات مجتمعيين، وممارسين/ات للعمل المدني والسياسي في كيانات مدنية وسياسية مختلفة، وأعضاء مجالس محلية، ورجال دين، وقادة مجتمعيين، وعاملين/ات في الوحدات الإدارية)، على امتداد الجغرافيا السورية، حيث جرى اتباع أسلوب العينة الهادفة أساساً، مع الأخذ بعين الاعتبار تنوع أفراد العينة، وكفاءتهم، قدر الإمكان، دون إغفال أسلوب كرة الثلج (snowballing techniques) في أثناء جمع البيانات، وفيه يرشّح الأشخاص الذين نقابلهم أشخاصاً مفتاحيين في مناطقهم لمقابلتهم.

- بغرض تجميع البيانات، تم تنفيذ 10 مجموعات مناقشة مركزة:

- مجموعتان في المنطقة الجنوبية،
- ومجموعة في المنطقة الوسطى،
- ومجموعة في العاصمة،
- و3 مجموعات في شمال شرق سورية،
- ومجموعتان في شمال غرب سورية،
- ومجموعة في الساحل.

- **وجرى توزيع الجغرافيا السورية إلى:**

المنطقة الجنوبية، وتشمل: السويداء، وريف دمشق الجنوبي، والقنيطرة؛

والمنطقة الوسطى، وتشمل: حمص وحماة؛

والمنطقة الشرقية، وتشمل: دير الزور والحسكة والرقة؛

والمنطقة الساحلية، وتشمل: طرطوس واللاذقية؛

والمنطقة الشمالية، وتشمل: حلب وإدلب؛

بالإضافة إلى العاصمة.

• وجرى الاعتماد على قانون التخطيط الإقليمي رقم 26 لعام 2010، آخذين في الحسبان اختلاف مناطق السيطرة ومداها للبحث في توزيع المجموعات المركزة.

على سبيل المثال، بحسب التخطيط الإقليمي (الشمال: حلب وإدلب، أما الشرق فيضم الحسكة والرقة ودير الزور)، ولكن اختلاف قوى السيطرة تطلب التعامل مع عينات من شمال حلب الواقع تحت سيطرة المعارضة، ومدينة حلب الواقعة تحت سيطرة الحكومة.

لم تكن هناك مشاركة في مجموعات المناقشة من درعا، والسبب هو الوضع الأمني فيها، وعدم قدرة أي من الناشطين على الانضمام فيزيائياً أو افتراضياً.

الجدول رقم 1: توزع عينة البحث

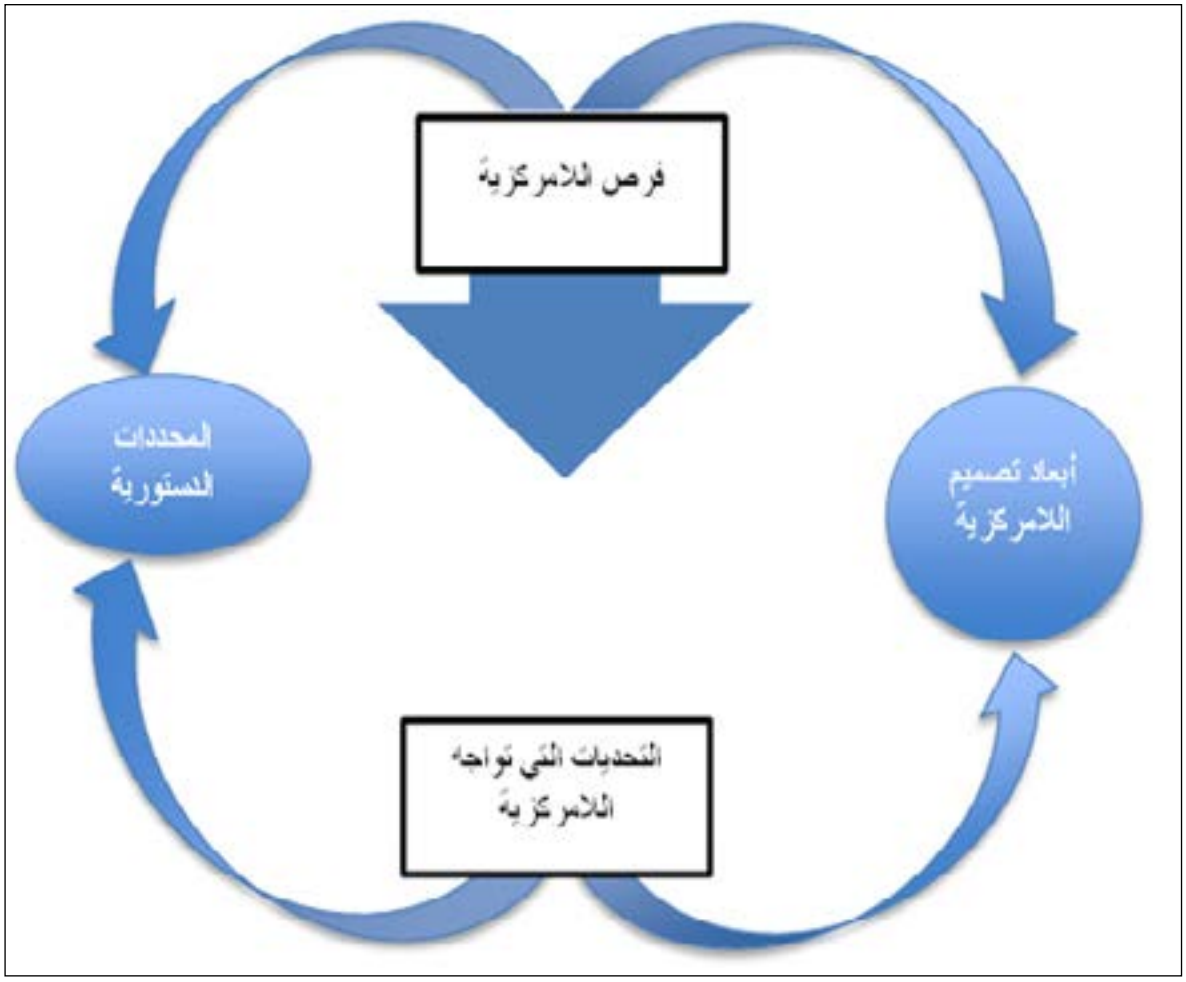
			الكلي
الجنس	ذكور	37	86
	إناث	49	
طريقة تنفيذ الورشة	حضور فيزيائي		10
	حضور افتراضي		
التعليم	جامعي فما فوق	83	86
	دون الجامعي	3	

وجرى تنفيذ 22 مقابلة فردية معمقة، وفق الجدول التالي:

الجدول رقم 2: توزع عينة المقابلات الفردية

		ذكور	إناث	الكلي	
	العدد	18	4	22	22
مكان المشارك	المقابلات الخارجية	3	3	6	22
	المقابلات الداخلية	15	1	16	
الانتماء السياسي	الانتماء لتيار سياسي	6	1	7 (متنوع بدءاً بحزب البعث وصولاً إلى أحزاب الإدارة الذاتية)	22
	لا يوجد انتماء سياسي	12	3	15 (ممارسون وناشطون في العمل المدني ومع المنظمات)	
التعليم	دون الجامعي	1	1	2	22
	جامعي فما فوق	17	3	20	
طريقة المقابلة	فيزيائية			7	22
	افتراضية			15	
مدى الفئات العمرية				74-37	22

يوضح الشكل 1 الإطار النظري للبحث، والذي استندت إليه أسئلة المقابلات والمجموعات المركزة



الشكل1: الإطار النظري

3-4 اصطلاحات البحث:

اللامركزية:

توزيع مسؤوليات مؤسسات الدولة وصلاحياتها، بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، سواء عبر أمر إداري أو عبر قانون أو عبر الدستور.

اللامركزية الإدارية: مصطلح يشير إلى تقاسم الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين الوحدات الإدارية المحلية، بحيث تتولى السلطات المركزية مهمة تلبية الحاجات العامة التي يستفيد منها عموم الشعب في كل البلاد. في حين تتولى الهيئات المحلية مهمة تلبية الحاجات المحلية التي يستفيد منها أفراد منطقة جغرافية معينة .

اللامركزية المالية:

مصطلح يشير إلى مدى تمتع السلطات المحلية بالاستقلالية عن السلطات المركزية، لجهة تحصيل مواردها المحلية وإنفاقها، سواء كان ذلك عبر الضرائب أو الرسوم أو المشاريع الإنتاجية.

اللامركزية الانتخابية:

مصطلح يشير إلى مدى نقل سلطة اختيار المسؤولين المحليين إلى الوحدات المحلية.

اللامركزية السياسية:

مصطلح يشير إلى مدى استقلالية السلطات المحلية في اختيار المسؤولين/ات المحليين/ات واتخاذ القرارات بشأن القضايا المحلية. أي أنه مصطلح مركب بين اللامركزية الانتخابية من جهة، وسلطة اتخاذ القرار، من جهة أخرى، وتبلغ ذروتها عندما تعطى المجالس المحلية سلطة إصدار التشريعات المحلية.

الحكم المحلي:

مصطلح استخدمته بعض الدول لوصف تنظيمها الإداري بدلاً من مصطلح الإدارة المحلية. وهو لا يدل على تعميق اللامركزية فيها؛ فالعبرة لمدى توزيع الصلاحيات، والسند القانوني لهذا التوزيع.

الفيدرالية:

شكل من أشكال الدول، ينص دستورها على توزيع السلطات الثلاثة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم، وعلى مشاركة الأقاليم في العمل السياسي المركزي عن طريق الغرفة الإقليمية في البرلمان، وضرورة مساهمة الأقاليم في تعديل الدستور.

الدولة الأحادية أو البسيطة:

هي شكل من أشكال الدولة، يحصر دستورها السلطات الثلاثة بيد الحكومة المركزية.

المكوّن:

مصطلح يشير إلى كل مجموعة بشرية تشعر بالتمايز عن باقي المجموعات التي يتشكل منها الشعب، أيا كان مرد هذا التمايز: قومي، إثني، ديني، طائفي، وسواء كانت تقطن في حيز جغرافي واحد أو موزعة في أرجاء الدولة.

5 - نتائج البحث: اللامركزية مدخلاً للحل في سورية

كما ذكرنا سابقاً، غالباً ما يتم التطرق، عند أي تسوية سياسية أو اتفاق سلام في الدول الخارجة من النزاع، إلى رؤية جديدة لنظام الحوكمة في الدولة، فلطالما كان تقاسم السلطة وغياب العدالة الاجتماعية من الأسباب الجذرية للنزاع، وكانت المؤسسات أحد العناصر المركزية التي تنازع الناس بشأنها[24] . تتمثل هذه الرؤية للحوكمة في إعادة هيكلة الدولة من خلال عملية توزيع السلطات والمسؤوليات بين مناطقها عبر الفيدرالية أو الحكم الذاتي أو اللامركزية.

«ويكمن السبب وراء تحول جهود بناء السلام الدولية إلى اللامركزية، بأشكالها المتعددة، في أنها يمكن أن تساعد في توفير أساسيات (حكم) القانون، والأمن، وحل المنازعات، وترسيخ اتفاقات السلام، وتعزيز مشاركة المرأة، وتعزيز مشاركة الأقليات المحيطية، أو المشاركة المحلية في الشؤون الحكومية»[25] . إلا أن هذه العملية تنطوي على مخاطر، ولا سيما إذا صيغت على أساس عرقي أو طائفي. إذ يمكن عندها، كما هي الحال في البوسنة والهرسك، تعزيز الانقسامات الناتجة عن العنف السياسي والتطهير العرقي، ولا سيما عندما تكون الكيانات اللامركزية ضعيفة وغير مجهزة لإدارة ما بعد الصراع.

وفوق ذلك، يمكن أن يؤدي نقل السلطة إلى تفاقم التوترات بين المناطق الغنية والمناطق الفقيرة، بالإضافة إلى أن تفويض السلطات المطلق للمناطق، يمكن أن يوفر المؤسسات الضرورية التي يقوم عليها الانفصال، كما حدث في يوغوسلافيا السابقة، فقد تساهم بحشد الأقليات، بما في ذلك تلك المؤطرة حديثًا داخل الكيانات التي جرى تفويض السلطات إليها، للمطالبة بمزيد من نقل السلطة[26] .

وعلى هذا تختلف الآراء حول قدرة اللامركزية على صون الوحدة الوطنية في ظل تشكيلات حكومية هشة نشأت بعد انتهاء النزاع أو حالات انهيار الدولة.

أما في سورية، فإن اللامركزية تشكل إحدى القضايا الأهم والأكثر جدلية على طاولة التفاوض بين الحكومة والمعارضة، لكن دون وجود أي اتفاق على شكلها وأبعادها، ودور المركز فيها.

5-1 دور اللامركزية في وقف النزاع السوري واستدامة السلام

أظهرت آراء الخبراء والخبيرات أن تطبيق اللامركزية في سورية اليوم يوفر مدخلاً مهماً، ووحيداً، بحسب البعض، لوقف النزاع السوري وإنهاء حالة التقسيم القائمة. كما يؤدي إلى استدامة السلام وحمايته، عبر الفرص الكبيرة التي من الممكن أن توفرها اللامركزية على صعيد إحياء المشاركة السياسية، ودفع عجلة التنمية المتوازنة إلى الأمام.

24-Einar Braathen and Siri Bjerkreim Hellevik, The Role of Decentralisation in Peace Making and Conflict Management Processes, Norwegian Institute for Urban and Regional Research Gaustadalléen 21, Box 44, Blindern N-0313 OSLO, p 19

25-Bevensee, Emmi, "Decentralization in Violent Conflict Zones: Views from the Periphery" (2015). Capstone Collection. 2772. p 17. Link: https://digitalcollections.sit.edu/capstones/2772

26-Latto, Benedict, p 52

5-1-1 الفرص التي قد يوفرها تطبيق اللامركزية في سورية على صعيد وقف النزاع

بينت الدراسة الدور المحوري الذي يمكن أن تلعبه اللامركزية في الحل في سورية لأسباب عدة، هي:

- أولاً، اللامركزية وسيلةً لبناء السلام:

بعد ما يزيد على عقد من النزاع السوري، الذي أدى إلى تقسيم واقعي للبلد إلى ثلاث مناطق نفوذ، هناك توافق بين النخب السورية من مختلف المناطق على ضرورة إنهاء الوضع السوري الراهن المتمثل في اختلاف مناطق السيطرة، نتيجة تأثيره السلبي والمتفاقم على الصعيد الوطني، وعلى ضرورة الانتقال إلى اللامركزية الديمقراطية. إذ أجمعت النخب التي تمت مقابلتها، على أن تراجع التنمية وتفاوت معدلاتها بين المناطق نتيجة مركزة السياسات الاقتصادية بيد السلطة المركزية، وتفاوت الممارسات التنموية بين المناطق، كانت من أهم العوامل المولدة والمحركة للنزاع السوري، حيث كانت المناطق التي استعر فيها النزاع هي الأكثر تهميشاً من الناحية التنموية.

> «كشفت دراسات شاركتُ بها في ٢٠٠٩ –٢٠١٠ أن خطوط النزاع السوري تم رسمها على خطوط الفقر التي كانت ضمن هذه التقارير. فالمناطق المهمشة كانت أكثر قابلية لاستقبال الإرهاب أو أي طرف اعتبرته منقذاً بأي شكل من الأشكال. وغياب التنمية عزز الجهل الذي بنيت عليه مختلف الأيديولوجيات التي شنعت خلال النزاع. كما أن غياب التنمية يزيد الواقع الخدمي والاقتصادي والاجتماعي سوءاً».
> – أحد المشاركين في المقابلات الفردية المعمقة من دمشق

أجمع المشاركون والمشاركات، أن اللامركزية هي الحل الأمثل للبدء بعملية تنموية متوازنة، تلحظ الفروقات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية بين المناطق المحلية، وعلى ضرورة الوصول إلى تمثيل ديمقراطي وحقيقي للشعب، على مستوى المركز والمحليات، عبر إيجاد شكل حكم ديمقراطي سليم يتيح المجال أمام المشاركة الشعبية، ويراعي النواحي الثقافية والمناطقية، لكن ضمن إطار المصلحة الوطنية، التي ترعى الجميع.

إلا أن المشاركين/ات أكدوا أن تحقيق هذا الأمر يشترط وجود مركز قوي أيضاً، يحتفظ بصلاحيات سيادية على المستوى الوطني، ويشارك بعض الصلاحيات مع المحليات، بحيث تأخذ تلك التشاركية في الحسبان خصائص المحليات وتمايزها.

-ثانياً، اللامركزية تحقق مصلحة القوى المسيطرة على الأرض:

كما ذكرنا آنفاً، تنقسم سورية اليوم بحكم الأمر الواقع الذي فرضته تداعيات النزاع، إلى ثلاث مناطق نفوذ، على الأقل: مناطق سيطرة الحكومة، شمال شرق، وشمال غرب. لكل منها منظومته السياسية وعلاقاته الخارجية، وكأنه كيان مستقل، وبالتالي، فإن التحدي الجوهري لوقف النزاع السوري، وبناء السلام في البلاد، وحمايتها من التقسيم، يتمثل في القدرة على توحيد هذه المناطق في نظام سياسي وطني متوافق عليه.

إن انعدام الثقة بين هذه المناطق والقوى المهيمنة عليها، وإن كان هو أحد أهم أسباب النزاع، قد يشكل دافعاً لدى هذه القوى للقبول باللامركزية، في

> **«في شمال شرق سورية بدأ الموقف بحالة نشوة، ثم انتقل للصحوة والتفكير المنطقي بأن الصلاحيات التي نطلبها كبيرة جداً، وعلينا التفكير بالوضع الجيوسياسي لسورية، وتدخل الدول والأيادي الموجودة، والبعبع التركي والإسلاميين».**
> **- أحد المشاركين/ات في المقابلات الفردية المعمقة في مناطق شمال شرق سورية**

ظل عدم قدرة أي منها على الحسم العسكري، وباعتبارها أحد أهم الحلول البديلة عن تقسيم البلاد.

فالسلطة المركزية لا تمتلك حالياً السيطرة على كامل أراضي البلاد، ومن مصلحتها أن تستعيد السيادة على الأراضي الخارجة عن سيطرتها، وخاصة تلك الغنية بالموارد. لذلك قد تدفع الضغوط الاقتصادية والاجتماعية، ومخاطر التقسيم المحدقة، إلى بلورة صيغة تشاركية تضمن استعادة قوة المركز، والحفاظ على الصلاحيات السيادية على المستوى الوطني، والقبول بمشاركة بعض الصلاحيات مع المحليات.

أما على صعيد قوى الأمر الواقع في المناطق الأخرى، فإن الانتقال رسمياً إلى اللامركزية، يمثل شرطاً جوهرياً لإضفاء شرعية محلية على حكومات الأمر الواقع، من خلال اعتراف المركز الحالي بها، وضمان تأييد جماهيرها لها، مما يمهد لعملية مصالحة تتحقق بها مصالح الأطراف المتنازعة.

أضف لذلك، إن بعض هذه القوى التي أدارت بعض المناطق، شعرت بثقل المسؤوليات، وباتت تدرك أنها بحاجة إلى المركز نتيجة حجم التحديات الاقتصادية والسياسية التي يفرضها الوضع الجيوسياسي.

ففي الشمال الشرقي، مثلاً، وبعد تجربة إدارة المناطق وإدارة التحالفات والمخاطر المحدقة، وصعوبة إدارة المنطقة بمعزل عن المركز وعن توازنات القوى الإقليمية، أخذت بعض الأصوات المسيطرة تدفع باتجاه تبني مبدأ القبول بالممكن ضمن الوضع المعقد الراهن.

ومن جهة أخرى، يمكن أن تمنح اللامركزية هذه المناطق إشباعاً ذاتياً مقبولاً من خلال حكم ذاتي، يمنحها قدراً من سلطة الدولة ويساعدها في الحفاظ على ثقافتها، تعويضاً عن الفرص القليلة للتأثير من خلال التمثيل البرلماني، ويمكن لمفاوضات نقل السلطة ذاتها أن تناقش هذه المسائل وتساهم في بناء شرعية الدولة.

> «هو يملك المصلحة لإعادة العلاقة مع المحليات، فالسلطة في المركز تحكم جغرافيا صغيرة نسبياً في سورية، ولا تحكم منطقة فيها ثروات اقتصادية، وفيها أقليات، وهي الورقة الرابحة له أو البوابة له لتسلق السلطة. وبالتالي، هذه المصالح لا تتحقق دون إعادة العلاقة مع المحليات، وهناك سردية يجب أن يتم الحديث عنها وهي سردية الانتصار، وهذه لا يمكنه الحديث عنها دون عودة العلاقة بالمحليات وكامل سورية أيضاً. أنا هنا أقصد النظام الحاكم كله، وليس أشخاصاً».
>
> - أحد المشاركين في المقابلات الفردية المعمقة

-ثالثاً، دور اللامركزية في تفعيل المشاركة السياسية الديمقراطية:

أظهرت نتائج البحث أن اللامركزية قد توسع مساحة المشاركة السياسية على المستوى المحلي، وبالتالي تحقيق بعض التقدم في عملية الدمقرطة، ولو محلياً، عبر نقل سلطة اختيار المسؤولين المحليين لسكان المناطق وإشراكهم في إدارة شؤونهم المحلية . آخذين بالاعتبار أن اللامركزية، قد تتيح إشراك الأحزاب السياسية الضعيفة، كالأحزاب المناطقية والفئوية، والتي تكثر غالباً في مراحل الانتقال الديمقراطي وفي مراحل النزاع، في صنع القرار، على الأقل فيما يخص مناطق وجودها. وفي ذات السياق، رأى بعض المشاركين/ات أن اللامركزية المصممة جيداً توفّر الفرص أمام النساء والشباب لطرق أبواب العمل السياسي، وعليه، قد توفر اللامركزية فرصاً مهمة لتفعيل المشاركة السياسية في سورية، وهذا ما أكدته المقابلات المعبرة عن مواقف بعض القوى المهيمنة على الأرض.

-رابعاً، تتوافق اللامركزية الانتخابية مع ممارسات السلطة المركزية وسلطات الأمر الواقع:

استخدمت جميع السلطات الحاكمة لمناطق النفوذ في سورية، شكلاً من أشكال الانتخاب، لعضوية المؤسسات المحلية. فالحكومة السورية كرست، عبر القانون 107 لعام 2011، الانتخابات سبيلاً لعضوية المؤسسات المحلية السورية، كالمجالس المحلية ومجالسها التنفيذية[28]. ماعدا بعض المواقع المعينة. ثم قامت بتكريس هذا البعد دستورياً بموجب المادة 131 من الدستور، والتي فرضت أن يكون للوحدات الإدارية مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً، كما استمرت الحكومة المركزية في إجراء الانتخابات المحلية رغم ظروف النزاع.

> في طرطوس هناك البعث والقومي السوري وبعض الشيوعيين دون قاعدة شبابية»
> -أحد المشاركين/ات في المقابلات الفردية المعمقة من مدينة طرطوس

وفي شمال شرق سورية، جرت محاولة لإجراء انتخابات في العام 2018، لكنها توقفت في المرحلة الثالثة لأسباب أمنية ونزاعات محلية.

أما شمال غرب سورية، فقد شهد، هو الآخر، عدة عملية انتخابات محلية، ولا سيما في الفترات بين 2015 و2019، رغم محدودية ذلك.

أما حالياً، فتبدو عملية الانتخابات المحلية عملية متوقفة بشكل كبير في شمال غرب وشمال شرق سورية، وجزئياً في مناطق الحكومة (التي ما زالت الانتخابات فيها شكلية إلى حد بعيد).

-خامساً، اللامركزية تعزز المشاركة السياسية في ظل الواقع السياسي والحزبي السوري:

على الرغم من غياب الدراسات الإحصائية الدقيقة حول الأحزاب السياسية السورية، يمكننا القول، وعلى ضوء آراء الخبراء، بوجود تمايز بين المناطق السورية لجهة العمل السياسي والحزبي.

ففي مناطق سيطرة الحكومة هناك تراجع في العمل السياسي، إذ لا تزال خارطة القوى السياسية تقتصر على الأحزاب السياسية التقليدية، والمتمثلة فيما كان يعرف باسم الجبهة الوطنية التقدمية (حزب البعث العربي الاشتراكي، حزب الاتحاد الاشتراكي، الأحزاب الشيوعية، الحزب السوري القومي الاجتماعي، إلخ) وبعض الأحزاب التي نشأت بعد العام 2011 رغم هشاشتها واستمرار تراجع قواعدها الاجتماعية.

> «المسؤولية الرئيسية على المركز لأنه المسؤول عن إيجاد محليات قاصرة لا تمتلك الآليات التنموية ولا الصلاحيات التنموية، وهذا له علاقة بمركزة القوة والفاعلية الاقتصادية وبالتالي الفاعلية السياسية. فنجد منطقتين رئيسيتين تمركزت فيهما عمليات النمو لا التنمية؛ هما دمشق وحلب، ونسبياً حمص».
> - مشارك من محافظة السويداء، مشارك في المقابلات الفردية المعمقة

أما في شمال شرق سورية، فهناك تعددية حزبية كبيرة لكن الأحزاب هناك، في أغلبها، تأخذ طابعاً هوياتياً (عربياً، كردياً، سريانياً إلخ). وينحصر نشاط هذه القوى بالمستوى المحلي، وهي تدور في فلك سلطات الأمر الواقع. وأمام هذا الواقع قد تؤدي اللامركزية الانتخابية إلى إشراك هذه الأحزاب في عمليات صنع

28 - المواد، 19-20-21-76من القانون 107 لعام 2011.

القرار المحلي، مما يؤدي إلى طمأنتها على دورها، وتالياً، ربما، إلى انفتاحها سعياً للمشاركة في مراكز صنع القرار الوطني.

- سادساً، اللامركزية تعزز ثقة الناس بالدولة:

لعل السمة العامة في جميع المناطق السورية، على اختلاف القوى المسيطرة عليها، تتجلّى بعدم ثقة الناس بالمسؤولين المحليين. ويظهر ذلك في ضعف المشاركة الشعبية بالانتخابات لانعدام الأمل في إيصال من يريدون، وانعدام الأمل بالتغيير، أو الإحساس بعدم الجدوى.

وبالمقابل، أظهرت المقابلات عدم ثقة الناس بأجهزة الدولة المركزية، أو على الأقل، ضعف ثقتهم فيها مقارنة بالثقة بالقيادات المحلية.

فعلى سبيل المثال، أكدت أغلبية المقابلات لجوء الناس، في معظم المناطق، إلى القيادات المجتمعية ورجال الدين والمؤثرين، من أجل تسوية نزاعاتهم. وبحسب البعض، كانت هذه الشخصيات القيادية تلعب دور الوساطة حتى بين فصائل المعارضة والحكومة المركزية.

تمنح اللامركزية هذه القيادات المحلية، ولا سيما غير المنخرطة في أحزاب قوية تمكنها من العمل السياسي على الصعيد الوطني، إمكانية الوصول إلى أماكن صنع القرار على الصعيد المحلي. وبالتالي، فإنها قد تؤدي إلى زيادة المشاركة السياسية في نهاية المطاف. إذ قد يحفز ذلك رغبة الناس في المشاركة في العملية الانتخابية، لضمان وصول تلك القيادات التي تحظى بثقتهم إلى مراكز صنع القرار.

> «كتلة البعث هي المنظومة الحقيقية الوحيدة في حلب، بقية الأحزاب هي تجمعات وتشكيلات لأفراد فقط وليسوا أحزاب حقيقية»
>
> أحد المشاركين في المقابلات الفردية المعمقة من مدينة حلب، في مناطق سيطرة الحكومة المركزية

5-1-2 الفرص التي قد يوفرها تطبيق اللامركزية في سورية لتحقيق التنمية:

لعل أحد أهم دوافع الدول للأخذ باللامركزية هو الدافع التنموي، إذ أن حاجات الناس تلبى بشكل أفضل إذا كان المسؤولون عن تلبيتها يقيمون بينهم. لذلك، ومنذ أواخر القرن التاسع عشر، ونتيجة تطور وظائف الدولة الحديثة، وتباين الاحتياجات المحلية، وعدم قدرة الحكومة على التخطيط الدقيق للمجتمعات المحلية[29]، ظهر توجه قوي نحو زيادة لامركزية المسؤوليات الوظيفية بنقلها من الحكومة المركزية إلى حكومات الأقاليم والمناطق[30]. واليوم باتت اللامركزية على رأس أجندات المنظّمات التنموية العالمية، كالبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتي تعمل على مد الحكم المحلّي بالموارد وبناء القدرات المحلّية[31].

تبرز أهمية ثنائية اللامركزية والتنمية في الدول التي تعاني من نزاعات باعتبارها من أهم مداخل السلام على المستوى الشعبي، حيث أن إشراك المواطنين في عملية اتخاذ القرار، يدعم خططاً تنموية تنبع من احتياجاتهم

> «كانت السياسة الاقتصادية الممركزة في أيدي زبانية السلطة ومسؤوليها عاملاً رئيسياً في اندلاع الاحتجاجات مطلع ٢٠١١».
>
> - أحد المشاركين في المقابلات الفردية المعمقة من شمال غرب سورية

29 - عبد الوهاب، اللامركزية والحكم، ص 39-40.

30 - مجموعة من الباحثين، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الناشر مركز العمليات الانتقالية الدولية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات،

31 - تقييم تجارب اللامركزية، مبادرة الإصلاح العربي.

ومـوارد مناطقهـم؛ الأمـر الـذي يحقـق السـلم الأهـلي، محليـاً ووطنيـاً، عـبر التعبـير عـن احتياجـات السـكان المحليـين في نهـج تكامـلي يربـط بينهـم وبـين المحليـات الأخـرى، بمـا يعـزز إعـادة التماسـك المجتمعـي، وبنـاء الهويـة عـبر التبـادل الاقتصـادي بـين المناطـق.

في سـورية، تنظـر فئـات واسـعة إلى تطبيـق اللامركزيـة عـلى أنـه مدخـل لعمليـة السـلام عـبر دعـم التنميـة المحليـة، وإعـادة ربـط المناطـق المختلفـة اقتصاديـاً. فقـد أجمـع الخـبراء والخبـيرات الذيـن تمـت مقابلتهـم، عـلى أن تراجـع التنميـة والتفـاوت في معدلاتهـا بـين المناطـق كان مـن أهـم العوامـل المولـدة والمحركـة للنـزاع السـوري، حيـث كانـت المناطـق التـي اسـتعر فيهـا النـزاع هـي الأكـثر تهميشـاً مـن الناحيـة التنمويـة. وعـزا الخـبراء ذلـك الفشـل لعـدة عوامـل، تنصـب، في معظمهـا، عـلى هيمنـة المركـز عـلى التنميـة.

«لقد شكلت هذه الممارسات عاملاً مساعداً في صعود الهويات المحلية في بعض المناطق نتيجة استخدامها ملاذاً لمحاربة السلطة والخلاص من التهميش».
-أحد المشاركين/ات من شمال شرق.

ومـن تحليـل هـذه الآراء يمكننـا القـول إنـه توجـد مجموعـة مـن الفـرص التـي مـن المأمـول أن توفرهـا اللامركزيـة عـلى صعيـد التنميـة والاسـتقرار في سـورية.

- أولاً: تعزيز التنمية على الصعيد الوطني والمحلي:

توفـر اللامركزيـة خططـاً تنمويـة تراعـي الاختلافـات بـين المناطـق، مـما يسـاعد عـلى ردم الهـوة التنمويـة بـين المناطـق، والحـد مـن الإحسـاس بالتهميـش.

كانـت الخطـط التنمويـة المركزيـة السـابقة تركـز عـلى العمـل عـلى النمـو الاقتصـادي، ولا سـيما في منطقتـي دمشـق وحلـب، وليـس عـلى التنميـة المتوازنـة، الأمـر الـذي أدى إلى خلـق فـارق تنمـوي واقتصـادي كبـير بـين المناطـق، ولا سـيما مـع المحافظـات والمناطـق الشرقيـة (الرقـة – ديـر الـزور- الحسـكة) والغربيـة الشـمالية (إدلـب وريـف حلـب). مـما أدى إلى تهميـش دور المحليـات، وعـدم أخـذ خصوصياتهـا بعـين الاعتبـار، واقتـصر الأمـر غالبـاً عـلى ربـط المحليـات الطرفيـة بالمركـز، سياسـياً وإيديولوجيـاً وأمنيـاً، وهـو مـا جعلهـا في معـزل عـن أي عمليـة تنمويـة واضحـة، وأطرهـا ضمـن إطـار مسـار المركـز التنمـوي، وجعلهـا رهينـة رؤيـة المركـز، الأمـر الـذي حـال دون منـح المحليـات الـدور الـلازم والمناسـب في عمليـة التنميـة، وتسـبب في ضعـف المشـاركة الشـعبية محليـاً، والتعامـل مـع المجتمـع عـلى أنـه مسـتفيد وليـس شريـكاً، في مقابـل مركزيـة السـلطة واحتـكار المـوارد وصنـع القـرار.

«أحد العوامل الرئيسية في النزاع السوري هو التفاوت التنموي بين المناطق، إذ كانت المناطق التي استعر فيها النزاع هي الأكثر تهميشاً تنموياً، ويرجع ذلك إلى الخطة التنموية المركزية دون أخذ التمايزات المحلية بعين الاعتبار، وفي الحقيقة هذا ما ساعد في تسهيل وصول الأفكار المتطرفة في بعض المناطق نظراً لاعتبارها ملاذاً للخلاص من التهميش... السياسة الاقتصادية المركزية، وتركيزها في أيدي أبناء السلطة ومسؤوليها كان عاملاً رئيسياً للاحتجاجات».
- مشارك/مشاركة من محافظة حماة

مـن جهـة ثانيـة، أسـهمت المركزيـة الشـديدة بضعـف مرونـة الاقتصـاد الوطنـي في مواجهـة العوامـل الخارجيـة، وأدت إلى نتائـج خطـيرة عـلى الصعيـد الاقتصـادي، كهجـرة رؤوس الأمـوال، بسـبب النـزاع والبيئـة الاسـتثمارية غـير المواتيـة، وتقلـب الأسـعار والعقوبـات. وتعـزز ذلـك، بحسـب البعـض، بالقـرار المفاجـئ للمركـز بالانتقـال القـسري مـن اقتصـاد السـوق الاجتماعـي إلى شـكل مـن أشـكال الليبراليـة الاقتصاديـة الجديـدة.

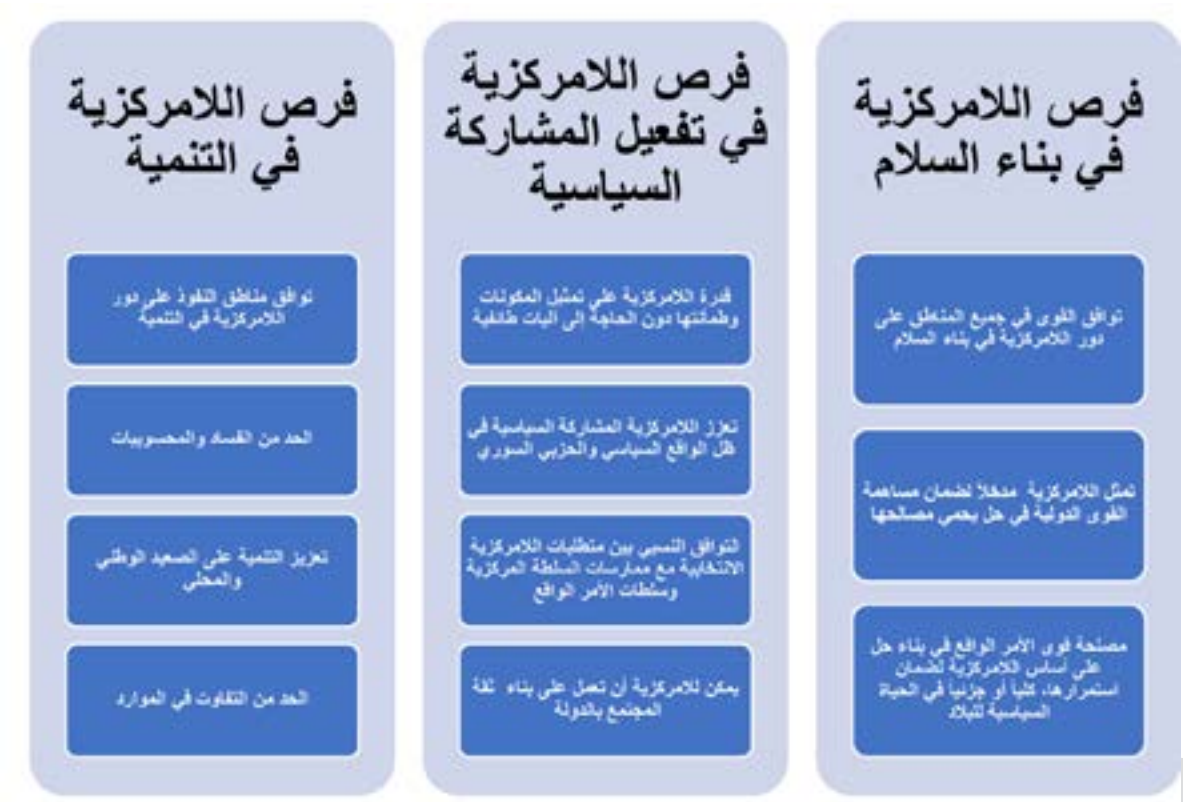
-ثانياً، الحد من التفاوت في الموارد:

توفر اللامركزية فرصاً لإنتاج برامج وخطط تنموية تراعي الاحتياجات المحلية، مما قد يؤدي إلى ردم الهوة في الموارد البشرية والمالية بين مختلف المناطق. بخلاف الخطط والسياسات المركزية التي أثرت في توجيه التمويل توجيهاً خاطئاً، ما ترك أثراً ديمغرافياً، كالهجرة إلى المدينة وترك الريف. كما تسبب بإحساس الكثير من المناطق بالتهميش.

- ثالثاً، الحد من الفساد والمحسوبيات:

قد توفر اللامركزية والحوكمة المحلية الرشيدة فرصاً لمجابهة الفساد الممنهج والزبائنية المنتشرة بفعل السياسات شديدة المركزية.

فمنذ السبعينيات، أدت هذه السياسات إلى خلق تحالف بين بعض التجار المستفيدين ومتنفذي المركز، ولعبت هذه العلاقة دوراً في فشل التنمية وعدم توازنها بين المناطق، الأمر الذي أسهم في المحصلة في الأزمة السورية. لقد كانت محافظة دير الزور، بحسب بعض المشاركين، مهملة بشدة من جانب المركز رغم كل مواردها. وكانت المشكلة الأساسية في مدينة بحجم حلب، بحسب البعض الآخر، هي في السيطرة الاقتصادية لدمشق عبر شبكات المحسوبية، وليس من خلال منظومات الحوكمة الشفافة.



الشكل 2: فرص اللامركزية بوصفها مدخلاً للحل

2-5 تحديات تطبيق اللامركزية في سورية ومخاطره

لقد أفرزت سنوات الحكم شديد المركزية، وخصوصاً بعد النزاع، جملة من التحديات التي تواجه عملية الانتقال نحو اللامركزية، وقد يتسبب هذا الأمر بقلب النتائج المرجوة من اللامركزية، بحيث أنها قد تهدد وجود الدولة برمته، لا دمقرطتها ونماءها فحسب.

5-2-1 تحديات نجاح اللامركزية في الوصول إلى اتفاق سلام بين الأطراف في سورية:

تظهر التجارب التاريخية جملة من المخاطر التي يمكن أن تسببها اللامركزية في دول ما بعد النزاع، سواء نتيجة لتفكك هياكل الدولة أو للتغيير الجذري الذي طرأ على حالتها القائمة قبل النزاع[32]. فقد تغدو اللامركزية عامل تشتت عن المهمة الأساسية القاضية بتعزيز سلطة الحكومة المركزية، وتقويض البنية الإدارية لفكرة الدولة الحديثة ذاتها[33]. وعليه قد ينطوي تطبيق اللامركزية، في سياق حالة الانقسام والتشرذم التي تعيشها سورية اليوم، على أخطار قد تودي بوجود الدولة ووحدتها، نتيجة لعدة تحديات أفرزتها سنوات الحكم المركزي والنزاع.

-أولاً، غياب الإجماع على شكل اللامركزية:

«في طرطوس، المكونات غير متبلورة وغير متوافقة على شكل السلطة، ولا تملك الوعي السياسي الكافي لتمييز نفسها عن السلطة أولاً، وثانياً، لتقوم بنقد شكل السلطة، وثالثاً، لتطرح بديلاً تشاركياً».
- أحد المشاركين في المقابلات الفردية المعمقة من محافظة طرطوس

قد لا يتحقق الهدف من اللامركزية، بتحسين التنمية ورفع مستوى الاستقرار الاجتماعي، في البلدان التي يفتقر فيها المواطنون إلى الشعور بالوحدة والالتزام نحو الحكومة المركزية. ففي العراق، أثر الافتقار لوجود «ثقافة اتحادية»، في التماسك الوطني وعرقل عملية تطبيق اللامركزية[34]؛ وفي الصومال، أدى انقسام النخبة السياسية، حول دور الدولة الصومالية التي يجب أن تولد بعد الحرب الأهلية، وحول نمط تقاسم السلطة، أهو الكونفدرالية أم الفدرالية أم التوافقية أم اللامركزية[35]، إلى الفشل في بناء الدولة حتى حينه[36].

32-Heijke, Merel and Dion van den Berg, Dynamics between decentralization and peace building. IKV, Pax Christi and VNG International,2011, p6

33 - هوتشكروفت، المركزية واللامركزية، مصدر سابق.

34 - اللامركزية في العراق نظرة أخرى، الاسكوا- بيروت 2017، ص8 https://www.unescwa.org/ar/publications/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%A9-%82-%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%8A-%D8%A7%D9%81%D9%8A%D8%A9-%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9%D8%A3%D8%AE%D8%B1%D9%89%D8%A3%D8%AE%D8%B1%D9%89

35 - أفياري علمي، نظام موحد لامركزي نموذج ممكن لأرضية وسطية في الصومال، سياسات عربية، أيار 2015، العدد 15، ص14،15

36 - المرجع السابق ص 27

في سورية، لا يوجد تصور واضح حول اللامركزية لدى النخب، في السلطة والمعارضة، على حد سواء. حيث تحول طرح اللامركزية عند تيارات واسعة من المعارضة إلى وصفة سحرية لتحقيق السلام والتنمية، وبات التمسك باللامركزية هو التعويض عن حلم التغيير السياسي الذي قوضته الوقائع.

«لا يوجد تجانس في الأفكار بين أهل مدينة حلب، حيث يوجد جزء من أهل المدينة لا يهتمون بطبيعة الحكم، إن كان مركزياً أو لامركزياً. وفي حال استمرار وجود [شكل الحكم في] دمشق فإنه يؤيد الانتماء لتركيا لأن ذلك أفضل من العودة لدمشق. والطيف الآخر يؤيد الالتصاق بدمشق نتيجة مصالحه العضوية معه. وهكذا، لا تتفق اللامركزية مع مصالحه. وتتراوح الآراء ما بين الطرفين. توجد درجة من التخوف من كلمة لامركزية أو فيدرالية لدى الشعب، لذلك يرون الخيارات إما بالعودة لمركزية دمشق مع إمكانية تطبيق القانون ١٠٧ أو بالانتماء لتركيا (ضمن طيف فيدرالي).
- أحد المشاركين/ات في المقابلات الفردية المعمقة من محافظة حلب

إن نظرنا إلى مناطق الحكم المحلي التي أفرزها الصراع، نجد أن قوات سورية الديمقراطية تنظر إلى اللامركزية السياسية، بوصفها تكريساً للنموذج الفيدرالي، لا بالمعنى الدقيق لمصطلح اللامركزية السياسية، باعتبارها ضمان لحقوق المكونات ومصالحها في المنطقة، ولوحدة الدولة، على حد سواء، ولكن هذا الموقف ليس موحداً على المستوى الشعبي، فهناك اختلاف كردي-عربي (التأييد من خلفية هوياتية) نتج عن تمييز وتهميش تاريخي (اقتصادي وثقافي) تجاه المكون الكردي.

«على المستوى المحلي، يوجد تخوف من اللامركزية، نتيجة التجاذبات الأخيرة، لذلك يجب التوضيح تماماً إنها ليست فيدرالية، ولا حكماً ذاتياً، وليست انفصالية. فالمجتمع يرفض هذه الأفكار خوفاً من التهم الموجهة له بالانفصالية»
- أحد المشاركين/ات في المقابلات الفردية المعمقة من حمص

أما مناطق شمال غرب سورية، فيمكن تمييز آراء كثيرة، تنطوي في جوهرها على عدم الاعتراف بشرعية الحكومة المركزية؛ بفعل الشروخ العميقة التي خلفتها سنوات الصراع.

في حين يغدو المشهد أكثر تعقيداً في المناطق التي انخرطت في النزاع وتنقسم فيها السيطرة بين السلطة المركزية والمعارضة. فيرى البعض أن هناك مؤشرات على أن حلب، المدينة الثانية في سورية، من حيث أهميتها، تشهد انقساماً واضحاً بين الريف والمدينة. إذ قد تفضل قوى اجتماعية واسعة في المدينة، التي يوجد نوع من التجانس والانصهار بين مناطقها المختلفة في ثقافتها وتراثها وخبراتها، العودة إلى سلطة المركز مع تطبيق «لامركزية إدارية» يضمنها مركز قوي تكون بيده المؤسسات السيادية (الأمن والجيش والخارجية)، ويعطى للمحليات هامش أوسع في تنمية مناطقها على أساس إداري وليس هوياتي أو طائفي. بينما يفضل قسم واسع من الريف الشمالي التعامل مع تركيا؛ نتيجة السلطات الموجودة حالياً في المنطقة والارتباط الاقتصادي الكبير مع الجانب التركي. أما على صعيد السلطة، فهي تتمسك باللامركزية الإدارية باعتبارها مساراً إصلاحياً بدأ منذ ما قبل 2011 وتُوج بالقانون 107 الذي تعتبره السلطة العتبة التي لا يمكن تجاوزها، وتنظر إلى أي طرح يتجاوزه على أنه دعوة إلى مشاريع تقسيمية مدعومة من قوى أجنبية.

	شمال شرق	شمال غرب	مناطق الحكومة
العلاقة بين اللامركزية والتنمية	توجد علاقة وثيقة، حيث ستسمح اللامركزية بخلق تنافس حقيقي بين الإدارات للتنمية المشتركة والتبادل. كما ستؤدي اللامركزية إلى تميكن المجتمعات المحلية من التمتع بمواردها، ولو جزئياً.	مترابطة جداً؛ لا يمكن خلق تنمية دون لامركزية، فالصراع يحصل إما على الموارد أو على الوجود، فعندما تكون الموارد موزعة توزيعاً عادلاً، والناس تختار ممثليها، لا ينشأ صراع.	يجب إيجاد مساحات تفاوضية مع الحكومة المركزية لفتح إمكانيات للعمل الميداني المحلي. ويجب فتح هذه المساحات من جانب الدولة، لتشجيع الناس على المساهمة في تعافي مدنها وبنائها. "تجب استعادة الثقة بين المجتمعات، وبينها وبين الدولة، لخلق فرص وإمكانيات تدريجية لبناء لامركزية ناجمة عن خبرات الناس على الأرض، وليست مبنية على رأي خبير خارجي يصدر فكرة ما على إنها الحل الأمثل".
التحديات هناك إجماع على الحاجة إلى وجود مركز قوي يضم تحت جناحه المحليات المختلفة، ويضبط عملها دون أن يتدخل فيها على نحوٍ مفرط. توزيع الموارد ضمن مفهوم التوزيع العادل منذ البداية، بحيث تقسم اللامركزيات بما يضمن عدم وجود	الموارد الموجودة غير قادرة على تقديم شيء مقارنةً بالطلب وعملية إعادة الإعمار، فالمحليات تدير مناطقها يوماً بيوم. لا يوجد استقرار بنياني ولا إعماري. الحاجة إلى اقتصاد تكاملي واقتصاد الخارج، وهذا يتوقف على ما سيعطى للمحليات من صلاحية للاقتراض، أو طلب مساعدات، أو أن يصبح هناك ضخ مباشر دون المرور	مخلفات النزاع، وسنوات الاستبداد الطويلة، بالدرجة الأولى، فمنذ أيام حكم الرئيس حافظ الأسد والقوانين توضع وتنفذ لحماية مصالح الحكومة المركزية. حل المشكلات المتراكمة، كموضوع الملكيات، مثلاً، الذي يسبب كماً هائلا من المشكلات التي تراكمت. أي شكل حوكمة سيواجه مشكلات في البداية؛ لذلك لا بد من التفكير بشكل مرحلي، وترتيب الأولويات لنبدأ بها، وننتقل إلى حل التراكمات الكبرى.	انتهاء الحرب، ووجود حل وقرار سياسيين بإنهاء الاستعصاء السياسي في سورية. إعادة التوازن داخل الكتل المجتمعية للسماح لها بإعادة فتح فعاليتها الاقتصادية. إنعاش الطبقة الوسطى الضرورية لوجود سياسة وديمقراطية حقيقية عودة الخبرات البشرية المهاجرة على جميع الأصعدة الصناعية والتجارية والمحلية المدنية لا توجد قدرة على تحقيق تنمية حقيقة في ظل الصراع

لامركزيات غنية بالموارد بالكامل وأخرى فقيرة	بالمركز. وكيف ستبدأ المحليات بالبحث عن داعمين. "الجالية الكردية في المهجر ستدعم الكُرد في شمال شرق سورية، والامتداد العشائري في البلدان العربية قد يدعم العشائر في دير الزور". تأثير التدخل الخارجي بمعنى وجود تسوية سياسية مباركة دولياً.	هشاشة البنية التحتية، والتمزق الاجتماعي الهائل الذي حصل.	الحالي رغم المساعدات وموارد المعابر والتمويل الخارجي الذي لا يكفي 30% من الموازنة السابقة قبل النزاع.

جدول ٤: اختلاف التصورات بين مناطق السيطرة حول اللامركزية المطلوبة

	شمال شرق	شمال غرب	مناطق الحكومة
تعريف اللامركزية **من منظور القوى المسيطرة في المناطق الثلاثة**	تطبيق الحكم المحلي ذي الصلاحيات الواسعة (وصولاً إلى الفيدرالية) بما يخدم أهداف التنمية لكل منطقة تبعاً لفرديتها، ويضمن استغلال كل مواردها في تنميتها. ضمان التبادلات والخضوع النهائي لسلطة مركزية موحدة لسورية. اللامركزية وسيلة للمحافظة على وحدة البلاد، ومنع تشرذمها وتفككها، لأنها تعطي الثقة للناس بأن خصوصياتهم محترمة ومطالبهم محققة. وبالتالي، لن تكون هناك ضرورة للتفكير بالانفصال أو أي شكل من أشكال الاستقلال.	لا يمكن الحديث عن لامركزية إدارية فقط، بل لامركزية سياسية واقتصادية، فلكل منطقة مواردها وإداراتها، وهي أشبه بالفيدراليات على الرغم من عدم وجود الجرأة على وصفها بالفيدراليات. اللامركزية السياسية ضرورة؛ فالناس لا تقبل بالخضوع لسلطة النظام الحالي في دمشق. لا يمكن أن ينجح أي شكل من الحوكمة في ظل السلطة الحالية.	اللامركزية هي تطوير للقانون 107 وتطبيق حقيقي له. **"لا أقف بصف فدرلة الدولة السورية بالمطلق، وأيضاً لست بصف اللامركزية الإدارية، كما حدث في البصرة وشمال العراق، أنا مع ذات النظام الحالي بتطوير بعض المواد ليشعر الشعب أن مطالبه قد تحققت".**
الحماية القانونية المطلوبة للامركزية	وجود مرجعية دستورية، تنص على اللامركزية، بوصفها جزءًا من العقد الاجتماعي، وتضمن الحقوق والواجبات والالتزام بوحدة سورية، والتزام المحليات جميعها بالمركز.	تثبيت اللامركزية في الدستور	البدء بتطبيق القانون 107 وتعديله، حسب الحاجة.
شكل اللامركزية	لامركزية غير متناظرة مبنية على الهوية الموجودة في المنطقة؛ لأن ذلك من شأنه أن يراعي القوى المسيطرة حالياً، ويدعم الاستقرار، ويحقق التنمية المطلوبة لذلك.	لامركزية غير متناظرة فلا يمكننا الحديث عن نظام لامركزي جاهز يماثل أي نظام مطبق في أي بلد؛ لأن لدينا مجتمعاً يعاني من نزيف اقتصادي هائل وقلة ثقة كبيرة بين مكوناته.	نحن بحاجة إلى الحوكمة على مراحل فنحن بحاجة إلى اتفاق معين على شكل اللامركزية. دعم مؤسسات المركز اليوم أساسي لبناء أي عمل باتجاه الحل السياسي، وفي ظل ضعف هذه المؤسسات لا يمكن لهذه المؤسسات أن تواجه مخططات القوى الدولية.

-ثانياً، ضعف ثقة المحليات بالمركز:

«الثقة بالسلطات المحلية معدومة لعدم الثقة بدور هذه المجالس وأيضاً لأن النتائج مبنية على نتيجة الاستئناس الحزبي نفسه»

- أحد المشاركين في المقابلات الفردية المعمقة من محافظة اللاذقية

على الرغم من وجود دولة مركزية قبل ٢٠١١، فقد شهدت العلاقة بين الدولة والمواطنين/ات فصولاً طويلة من ضعف الثقة، نتيجة الفساد والتسلطية وغياب الديمقراطية، وتدني مستوى سيادة القانون، وقد تعمقت الفجوة بعد النزاع بسبب الانقطاع الجغرافي بين المناطق والظروف النفسية والاجتماعية التي غيبت الإيمان بالدولة المركزية، والتي رسختها الحملات العسكرية المتبادلة، وعموماً، واستناداً إلى المقابلات، يمكننا التمييز، بشكل رئيسي، بين نوعين من المحليات لجهة علاقتها مع المركز.

يشمل النوع الأول المحليات التي مازالت تخضع للمركز. وقد استطاع المركز في بعض هذه الوحدات بناء علاقة مقبولة مع القوى المسيطرة على المؤسسات المحلية فيها، استناداً إلى توافق المصالح أو الولائية. فالمركز كان قادراً على بناء شبكة محسوبيات مع الكثير من البنى الاجتماعية والاقتصادية، وفي بعض المناطق، كالساحل مثلاً، كان الموضوع عائداً إلى الموثوقية والولاء. لكن بقيت هذه العلاقة على صعيد المسؤولين المحليين، حيث ركزت السلطة المركزية على استمرار السيطرة، لناحية وضع شروط تحافظ في مضمونها على استمرارية سيطرة المركز، إما بالسلطة الفوقية أو من خلال الأعيان دون بناء تشاركية حقيقية. ويؤكد ذلك ضعف المشاركة الشعبية في الانتخابات المحلية، حتى في المناطق التي يغلب فيها موالو الحكومة المركزية.

أما النوع الثاني، فيشمل المحليات التي خرجت عن سيطرة المركز بعد النزاع، وباتت تتصرف بعقلية الدولة، وتدير مناطق واسعة في شمال شرق وشمال غرب سورية. الأمر الذي بات يفرض حاجة إلى الجلوس إلى طاولة الحوار والبحث في مطالب المركز والمحليات.

«في حلب لا يوجد تصور عند المجتمع الحلبي أن السلطة المحلية هي حقيقة سلطة محلية وإنما هي مجرد قنوات للوصول للسلطة المركزية في دمشق»

- أحد المشاركين في لمقابلات الفردية المعمقة من محافظة حلب-

أما لجهة الوحدات المحلية بشكل عام، فيكتفي المركز بالعلاقة التي رسمتها منظومته القانونية، إذ يجمع الخبراء على عدم رغبة المركز في وضع صيغة تشاركية مع المحليات، لخوفه من أن يترجم ذلك على أنه ضعف قد يكلفه تنازلاً عن السلطة أو جزء منها. حيث يرى المركز حالياً أن هناك عدة أشكال من المشاركة تحت لواء المؤسسات الحالية دون الالتفات إلى آثار النزاع؛ إما على المستوى الوطني (البرلمان)

أو المحلي (المجالس المحلية) أو من خلال المنظمات الشعبية والنقابات، ولا توجد رغبة إطلاقاً في تغيير هذه القنوات؛ لأن الرغبة بالمشاركة تؤدي إلى إضعاف سلطته، فهو لا يريد بناء الأدوات اللازمة لبناء هذه المشاركة، أو حتى بناء أي شكل من أشكال التعددية السياسية أو الحزبية، أو حتى التشاركية في الأمور الإدارية والاقتصادية. ويرى البعض أنه غير جدي حتى في تطبيق القانون ١٠٧ وتفعيله.

ويؤكد معظم المشاركين في مختلف المناطق أن السلطة في المركز غير راغبة بأي حالة تشارك حقيقية مع الأطراف يمكن أن تصل إلى التفاوض على صلاحيات المركز، والسلطة تسعى إلى إعادة إنتاج ذاتها بالشكل القديم، من خلال تبديل متجدد للمحسوبيات تبعاً للنطاق والسياق الذي تجد نفسها فيه.

«عقلية النظام وتفكيره وصياغة الدستور والقوانين هي التي تحتاج إلى تغيير؛ فقد أصدر القانون ١٠٧، وإذا ما نظرنا له من بعيد نجده جيداً، ولكن بالتطبيق له كانت كل الأمور بيد المركز»

- اقتباس من مشاركة/مشارك من محافظة ريف دمشق

جدول4:2 الثقة بين المركز والمجتمعات المحلية في مناطق السيطرة المختلفة

المنطقة	شمال شرق	شمال غرب	مناطق الحكومة
الثقة بين المجتمع المحلي والمركز (يوجد تأثير مهم للنزاع ما بعد 2011 في العلاقة مع السلطة، وبالتالي العلاقة مع المركز) خلاف جذري حول سردية الصراع	لا توجد ثقة عموماً، بسبب عدم الثقة برغبة السلطة المركزية في تدوير عجلة التنمية وتحقيق التوزيع العادل للثروة، وفقدان الثقة بالسلطة المركزية في تحقيق مطالب بعض المكونات (الكرد والآشوريون والسريان)	حالة عداء وقطيعة عداء كامل مع السلطة المركزية على خلفية حوادث 2011، إضافة إلى خلاف أيديولوجي وثقافي حاد مع المركز.	ثقة ضعيفة للغاية نتيجة الأوضاع الاقتصادية. هناك انقسام مجتمعي. إذ يوجد قسم ارتباطه بالسلطة بنيوي وتاريخي ومتجذر تحكمه المصالح المتبادلة، وشرائح واسعة فقيرة ومهمشة فقدت الثقة، ولكنها لا تملك تأثيراً يذكر.
العلاقة بين المحليات والمركز	العلاقة ندية، فقد انهارت الدولة المركزية بعد 2011 وباتت تحكم أجزاء من سورية فقط.	العلاقة عدائية، فقد كان عدم الثقة موجوداً قبل النزاع، وتعزز بعد العنف المفرط.	لا يمكن تحديد شكل واحد للعلاقة بين المجتمع المحلي والدولة، إذ تختلف من منطقة لأخرى، بحسب القرب من المركز في الخدمات والولاء.
وضع السلطات المحلية تحظى بعض هذه السلطات بدعم خارجي يدخلها في تجاذبات المشاريع الإقليمية والدولية.	سلطات قوية، تحظى بشرعية، وتمارس إدارة مركزية على مناطقها.	يوجد سلطات قوية، تحظى بشرعية نسبية بسبب توفيرها للأمن والخدمات، وتمارس إدارة مركزية على مناطقها. بالطبع، هناك تفاوت كبير بين شمال حلب، حيث لا تحظى السلطات المحلية بأي شرعية بسبب ارتباطها بالحكومة التركية، وإدلب حيث تتمكن السلطات هناك من حفظ الأمن وتقديم الخدمات.	هناك تراجع في الثقة نتيجة الأوضاع الاقتصادية وهيمنة المركز وتحميله المسؤولية، لكن لا توجد سلطات محلية أو بدائل تنافس شرعية المركز. لا تعكس السلطة في المركز تمثيلاً حقيقياً للسوريين، وهذا استتبع عدم الثقة بالمسؤولين في المركز.

رغبة المركز وقدرته على التشارك بالسلطة مع المحليات (السيطرة على فئات وكيانات مجتمعية من خلال المحسوبيات، وليس من خلال نمط مواطنة موحد. فقد تشكلت الدولة من خلال منظومات حوكمة مختلفة بين المدن والأرياف وتملك الدولة طريقتين من خلال فرض سيطرة فوقية مباشرة أو من خلال احتواء الأعيان. وقد تمتلك الإرادة جزئياً في التشارك مع بعض المحليات بسبب الضغوط الخارجية والمجتمعية)	النظام الحاكم يتنازل لكل الأطراف الخارجية، ولا يتنازل من أجل التفاوض حول شكل الحوكمة.	النظام الحاكم لا يرى أي طرف لأنه يرى أن أي تراجع لصالح الشعب يعني نهايته.	لا توجد رغبة إطلاقاً، لأن الرغبة بالمشاركة تؤدي إلى إضعاف السلطة. لا يملك المركز الأدوات اللازمة لبناء هذه المشاركة أو حتى بناء أي شكل من أشكال التعددية السياسية أو الحزبية ولا حتى التشاركية في الأمور الإدارية والاقتصادية. يوجد عدم رغبة بتطوير القانون 107.

- ثالثاً، طبيعة القوى المهيمنة على الأرض وارتباطاتها الخارجية:

أظهرت المقابلات أن التفاوض بين المركز وحلفائه من القوى الخارجية، وبين قوى الأمر الواقع وحلفائهم من الدول الداعمة لهم، قد يسفر عن تسويات تكون مصالح السكان المحليين في آخر حساباتها، ويؤدي إلى تطبيق لامركزية تخدم قوى الأمر الواقع بمن فيهم أمراء الحرب، وتتحكم بها أجندات الدول الداعمة، مما يجعل استمرار السلام رهن بتوافقاتهم ومصالحهم.

أما انعدام التفاوض، فإنه ينذر بحلقات طويلة من العنف بين المركز والأطراف، ضمن دوائر أوسع من اشتباك المصالح الإقليمية والدولية، بشكل قد يؤدي إلى التقسيم.

«التحدي الأبرز اليوم هو عدم التوافق الدولي على الحالة السورية، فهناك نظام إقليمي غير مكتمل المعالم ولا نعرف الآن أين سورية في ظل هذا النظام»
- أحد المشاركين من محافظة الرقة

من جهة أخرى، فإنه حتى لو حُيّدت العوامل الخارجية، فقد يؤدي تكريس توزع سلطات الأمر الواقع على المستويات المحلية، إلى تعزيز الهويات دون الوطنية على حساب المواطنة، الأمر الذي قد ينتج آثاراً عكسية، تنذر بتعزيز قوى الانفصال وتفكيك الدولة الوطنية، ولا سيما في الدول حديثة النشوء، كما هي الحال في منطقتنا، حيث لم يحصل التطابق المطلوب بين الدولة والأمة، بفعل ظروف تاريخية معينة، لا مجال للإسهاب فيها هنا.

إن التخوف من انفصال بعض الأقاليم، صادقاً كان أم مصطنعاً، له ما يبرره في الواقع السوري. إذ أفرز النزاع سلطات محلية قوية، تدير

مناطق واسعة، عبر سلطات سياسية وعسكرية وأمنية، وعلاقات خارجية مستقلة عن المركز، وارتباطات بتبادلات وشبكات اقتصادية مع الجوار بمعزل عن الدولة المركزية.

ففي شمال شرق سورية – مثلاً - تعتبر بعض المحليات أنها قد وصلت إلى مرحلة متقدمة، على طريق تحقيق الطموح القومي، بعد أن أصبح لديها العديد من السلطات والصلاحيات والهياكل الإدارية المستقرة، إضافةً لتلقيها دعماً إقليمياً ودولياً من الولايات المتحدة وإقليم كوردستان العراق. ما يجعلها في موقف قوي من منظورها. لكن، في الوقت ذاته، فإن الضغوط الإقليمية، كالتركية والإيرانية، وعدم وجود توافق دولي على شكل السلطات المحلية هناك، تدفع القوى المسيطرة إلى أن تأخذ في الحسبان كل العوامل والمؤشرات السابقة، لتخلص إلى أن الفدرلة، مثلاً، هو شكل غير مقبول وقد يولد ميتاً.

> «يمثل سحب الصلاحيات من المحليات، وإقناعها أن هناك مركزاً غيرها، وتقوية المركز ليتمكن من إدارة المحليات والتنسيق بينها لأن هذه وظيفته؛ تحدياً كبيراً، بعد أن باتت كل واحدة من المحليات تجسد مركزاً شديداً بذاتها»
>
> - أحد المشاركين من الحسكة

2-2-5 تحديات تطبيق اللامركزية في سورية على صعيد تفعيل المشاركة السياسية

لقد خلق الإرث الطويل من المركزية الشديدة، وغياب الممارسة الديمقراطية، قبل النزاع وبعده، جملة من التحديات التي يمكن أن تواجه الفرص المرجوة من اللامركزية على صعيد إحياء المشاركة السياسية الفاعلة.

-أولاً، غياب الثقافة الديموقراطية الانتخابية

إن أولى التحديات التي قد تواجه عملية الدمقرطة في سورية، تتجسد في إرث طويل من غياب الحياة الديموقراطية، والتي أرخت بظلالها على مناطق السيطرة المختلفة التي أفرزها النزاع. فإذا نظرنا للانتخابات المحلية، مثلاً، نجد أنه في مناطق سيطرة الحكومة لا توجد ثقة بالانتخابات، فالمجتمع ينظر لها باعتبارها عملية شكلية لقوائم محددة سلفاً. وحتى في المناطق الموصوفة بالولاء للمركز، كطرطوس، وبحسب أحد الخبراء، فإن الثقة بالسلطات المحلية معدومة لعدم الثقة بدور هذه المجالس، وأيضا كون النتائج مبنية على نتيجة الاستئناس الحزبي. حيث أثبتت الانتخابات الأخيرة وجود توجه لدى المجتمع المحلي في طرطوس نحو الخروج عن سلطة البعث أو الأطر المعتادة، وتجلى ذلك من خلال وجود الكثير من الطعون الانتخابية في الانتخابات المحلية.

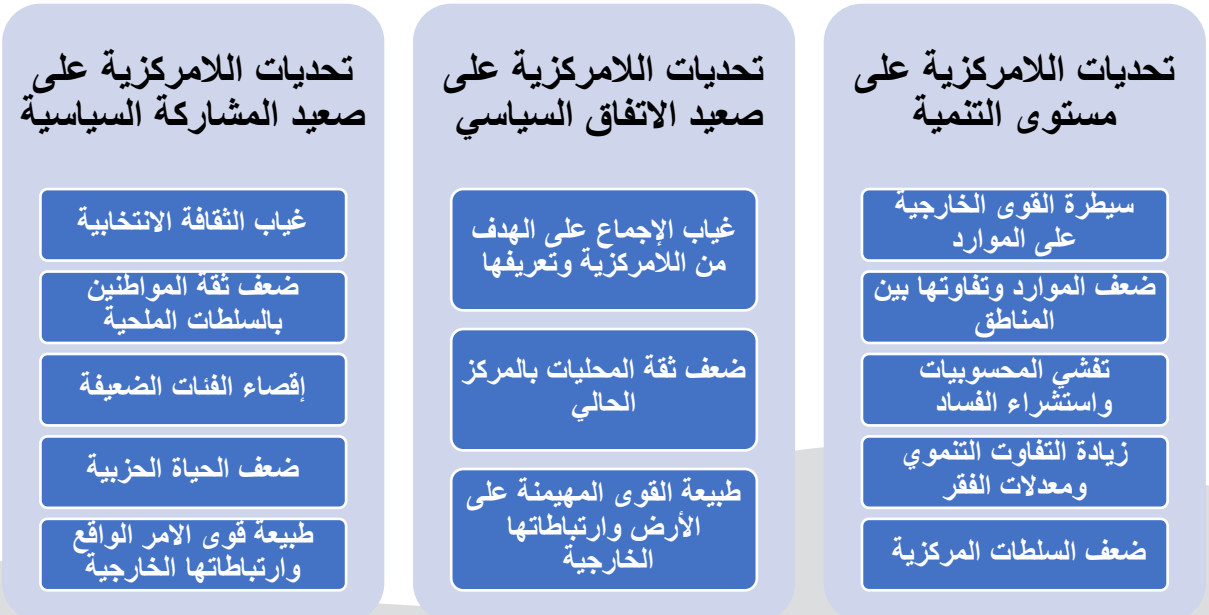
أما في شمال شرق سورية، فلا توجد انتخابات فعلية منذ عام 2018، حيث جرت، في ذلك الوقت، محاولة لإجراء انتخابات شعبية في مناطق سميت في تلك المرحلة بالفيدرالية، وامتدت من ديريك إلى عفرين؛ ولكنها توقفت في المرحلة الثالثة لأسباب أمنية ونزاعات محلية. وتقوم، حالياً، الإدارة الذاتية بتعيين الإدارات في المجالس المحلية، التي يوجد تحتها سبع إدارات مختلفة يتم تعيينها في مؤتمرات محلية. حيث تدعى العناصر الفاعلة في المجتمع، ويتم التوافق على الاختيار من بينها. فهي، حالياً، تعبر عن مجالس مؤقتة حتى إجراء الانتخابات

المؤجلة والمعطلة بسبب الصراعات المختلفة. وعلى الرغم من فهم التعقيدات الحالية المرتبطة بالمشكلات الأمنية والصراعات وتبادل القوى، وتباين المصالح، بين العشائر العربية والمكون الكردي، مثلاً، والتي تجعل إجراء الانتخابات غير ممكن، فإنه يمكن القول: إننا أمام حالة من المركزية التسلطية تمارس على نطاق محلي أضيق. أما في الشمال الغربي، فلا توجد انتخابات محلية فعلية، منذ أن سيطرت هيئة تحرير الشام، والقوى المتحالفة معها، على الأوضاع في هذه المنطقة.

- ثانياً، موقف السكان المحليين السلبي من السلطات المحلية

لا تتوقف الثقة بين الناس والمحليات على غياب البعد الانتخابي، أو صوريته. بل تبرز في مؤشرات أخرى، كفشل هذه السلطات المحلية في تحقيق الاستقرار والأمن، وتأمين الخدمات والاحتياجات الأساسية والبنى التحتية والمشاريع الإنمائية. فقد كانت التطلعات كبيرة لمناطق "تحررت" بنظر البعض من السلطة المركزية، إلا إنها مازالت تعاني من التردي على مختلف المستويات. وتظهر الفجوة في طرق حل النزاع، حيث يلجأ السكان إلى الحلول العشائرية، أو للتحكيم غير الرسمي أو الوساطات لإيجاد حلول وسط، أو يلجأ بعض الأشخاص لعلاقاتهم الشخصية الأمنية. إذ توجد تنظيمات من المافيا تستعيد الحقوق مقابل مبالغ معينة. وهذه الطرق مشتركة بين مختلف المناطق؛ آخذين بالاعتبار أن مناطق سيطرة الحكومة المركزية تشهد مستوى أعلى من اللجوء إلى القضاء، مقارنةً بالمناطق الأخرى.

ويشير تحليل المقابلات إلى أن هناك علاقة تناسب عكسي بين قرب السلطات المحلية من المركز، وثقة الناس بها، فكلما زاد انضواء السلطات المحلية تحت كنف السلطات المركزية، شعر المواطنون أنها أبعد عنهم، وانخفضت الثقة.



الشكل 3: تحديات اللامركزية بوصفها مدخلاً للحل في سورية

جدول 5: رأي المشاركين والمشاركات في مستوى تمثيلية السلطات المحلية

السلطات المحلية	شمال شرق	شمال غرب	مناطق الحكومة
الانتخابات	لا يوجد	لا يوجد	شكلية
الثقة	الثقة ضعيفة بسبب هيمنة الإدارة الذاتية، لكنها أفضل الموجود.	الثقة ضعيفة، بسبب هيمنة القوى المجتمعية التقليدية، لكنها أفضل مما قبل 2011.	الثقة ضعيفة بسبب هيمنة حزب البعث وشبكة المحسوبيات
مصدر الشرعية	تعيين من الإدارة الذاتية باستثناء الكانتونات.	تعيين من هيئة تحرير الشام، ومن تركيا في بعض المناطق.	السلطة المحلية وجه من أوجه السلطة المركزية.
رأي المكونات	تتباين المواقف بين العرب والكرد. لا تثق العشائر العربية بالإدارة الذاتية، وهناك نزاعات كبيرة تغذيها القوى الخارجية (أمريكا، إيران، تركيا).	لا تباين ظاهر	لا تباين عموماً، فالسلطة تراعي إرضاء مختلف المكونات.
أمراء الحرب	النظام الإداري والعسكري الموحد قلص فرص هكذا شخصيات في الوصول إلى مراكز صنع القرار.	صاحب السلاح هو صاحب السلطة الأعلى	موجودون داخل منظومات الحكومة وداخل منظومات المعارضة وحتى ضمن منظومات المجتمع المدني. سيطرتهم أكبر في مناطق التماس لدورهم الحيوي في سلاسل التوريد. مؤخراً، تراجع دورهم مقابل اعتماد أكبر على الحزب.
طرق حل النزاع معظم هذه الطرق مشتركة بين مختلف المناطق؛ وإن كانت مناطق سيطرة الحكومة المركزية تشهد مستوى أعلى من اللجوء إلى القضاء.	يلجأ السكان إلى الحلول العشائرية، أو للتحكيم غير الرسمي أو الوساطات لإيجاد حلول وسط. القضاء المحلي	اللجوء إلى الوسطاء قوى الأمر الواقع الحلول العشائرية القضاء الشرعي	يوجد تنظيمات من المافيا تستعيد الحقوق مقابل نسبة معينة. يلجأ الأشخاص إلى القضاء بحسب قدرتهم المالية.

تغييب الفئات المهمشة

> «يلعب أمراء الحرب اليوم دوراً سلبياً في مواجهة اللامركزية التي قد تشكل نواة الحل، وقد يكون ذلك، في مستوى كبير، نتيجة استغلالهم غياب دور الدولة وعدم قدرتها أحياناً على ممارسة دورها السيادي، وممارستهم لأدوار قيادية اجتماعية نتيجة ظهورهم بصورة حُماة الأمن والاستقرار في المناطق بين خطوط النزاع. فلا مصلحة لهم في فك عُقد خطوط الصراع والانتقال إلى شكل جديد من العلاقة بين المناطق، وإنما تكمن مصالحهم في الإبقاء على المشاحنات والتوتر بين المناطق. وفي الواقع، اليوم، لا يمكن إنكار وجود علاقة مصلحية بين السلطات الحاكمة وأمراء الحرب وبشكل خاص في مناطق سيطرة الحكومة، نتيجة العقوبات الاقتصادية القسرية المفروضة على مناطق سيطرة الحكومة وما ينجم عن ذلك من الحاجة إلى اللجوء إلى أساليب مختلفة للالتفاف عليها من خلال القادة المحليين والمجتمعيين وأمراء الحرب».
>
> - مشاركين/ات من مجموعات مركزة من شمال غرب سورية

من المعروف أن الانتخابات المحلية في الدول النامية، تكرس غالباً إقصاء الشباب والنساء، نتيجة طبيعة المجتمع الذكورية، وهيمنة العائلة والقبيلة على الحياة العامة[37]. ولعل نتائج الانتخابات المحلية التي أجريت في مناطق سيطرة الحكومة في العام 2022 خير دليل على هذا، إذ لم تبلغ نسبة المرشحات سوى 18,8 في المئة من مجموع المرشحين والمرشحات[38]. في حين لم تتجاوز نسبة الناجحات 11 في المئة[39]، رغم توجيهات حزب البعث لفروعه بانتخاب النساء[40].

-رابعاً، ضعف الأحزاب وطبيعتها

لقد بيّنت نتائج التحليل عزوف المجتمع عن العمل الحزبي في مناطق سيطرة الحكومة، ومناطق شمال غرب سورية.

في مناطق الحكومة، مازالت خارطة القوى السياسية تقتصر على الأحزاب السياسية التقليدية، رغم هشاشتها واستمرار تراجع قواعدها الاجتماعية (البعث، الناصريون، الشيوعيون، الإخوان المسلمون).

أما في شمال شرق سورية، فالأحزاب تأخذ طابعاً هوياتياً (عربي، كردي، سرياني)، ويقتصر نشاط هذه القوى على المستوى المحلي. ومع أن تطبيق اللامركزية في حالات كهذه، قد يوفر فرصة جدية لإشراك هذه القوى في العملية السياسية المحلية، فإنه ينطوي على خطر كبير يتمثل في وصول القوى التقليدية، وحتى أمراء الحرب وقادة الميليشيات إلى عضوية المؤسسات المحلية.

في الدول الخارجة من الصراعات، والتي تسيطر عليها قوى محلية، وتضعف فيها الأحزاب الوطنية، كما هي الحال في سورية، فإن الانتخابات سوف تمنح أمراء الحرب فرصة لتكريس سلطتهم.

وتثبت تركيبة مجلس الشعب السوري، التي أفرزتها انتخابات العام 2016، صدق هذه المخاوف، إذ أوصلت إلى عضوية المجلس العديد من شيوخ العشائر وأمراء الحرب وقادة المجموعات العسكرية والأمنية[41].

---

37 - عبد الهادي، الفرص والتحديات.

38 - قسم المتابعة والأبحاث في حركة البناء الوطني، حوكمة التنمية المحلية في سوريا خلال مرحلة التعافي، مقاربات محلية، حركة البناء الوطني- سوريا, 2022,ص 24.

39 - قسم المتابعة، حوكمة التنمية، ص 41.

40 - عواد، زياد، وفافييه، أغنيس، الانتخابات في زمن الحرب مجلس الشعب السوري (2016-2020)، الناشر غير معروف، 30 نيسان 2020، 11. https://medirections.com/2019/05-08-12-2020/27-50-15-07-05-index.php/wartime-L,06-26

41 -عواد، وفافييه، الانتخابات في زمن، 26-27.

صحيح أن الانتخابات البرلمانية في سورية شكلية، وتتحكم بنتائجها بعض الجهات والأجهزة التابعة للحكومة المركزية، إلا أن هذه التشكيلة تعكس رؤية السلطة، بشكل عام، للمزاج المجتمعي وللدور البارز لهذه المجموعات.

وتؤكد آراء الخبراء هذا الخطر؛ ففي المناطق الثلاث، أسهمت سيطرة أمراء الحرب على التبادل التجاري بين المناطق، ولا سيما في مناطق التماس، في التأثير في القرار المحلي.

أما في مناطق الحكومة، فقد تحولوا - مع جمود الصراع - إلى رجال أعمال يديرون مصالحهم وأعمالهم الخاصة، وتغيرت وسيلة سيطرتهم من السلاح إلى السلطة والمال، ويمارسون حاليا دوراً في السلطات المحلية، من خلال التمويل، ودعم مرشح معين يعمل على تحقيق مصالحهم، ثم أصبح لهم تمثيل في البرلمان والمجالس المحلية بعد عام2018.

«يتلخص العامل الداخلي في أنه يجري التعامل مع المجتمع كمستفيد وليس كشريك، لأننا ننظر للمجتمع على أنه مستفيد وليس شريكاً. كل هذا تراكم منذ سنوات طويلة وقبل النزاع أيضاً».
- مشارك من محافظة حمص

-خامساً، طبيعة قوى الأمر الواقع وارتباطاتها الخارجية

أفرز الصراع سلطات أمر واقع جديدة، سوف تساهم اتفاقيات التسوية في إضفاء شرعية سياسية عليها دون الالتفات لإرادة المواطنين، وغني عن القول، إن هذه التمثيلات المحلية هي تمثيلات عسكرية أفرزتها سنوات الحرب الأهلية، بعملية تفاعل داخلي وخارجي معقدة. ومع أن النظام اللامركزي، كما ذكرنا سابقاً، قد يخدم مصلحة هذه القوى، إذ قد يؤدي فوزهم في الانتخابات المحلية إلى تحويل شرعيتهم الواقعية إلى شرعية قانونية عبر الانتخابات، فإن علاقة هذه القوى بالقوى الخارجية الداعمة قد يجعل الانتقال الديمقراطي برمته أمراً عسيراً.

3-2-5 تحديات نجاح اللامركزية في تحقيق التنمية في السياق السوري الحالي

تواجه ثنائية اللامركزية والتنمية، باعتبارها من أهم مداخل السلام على المستوى الشعبي، مجموعة من التحديات التي يفرزها السياق السوري، والتي قد تجهض عملية التنمية وتتسبب بنتائج عكسية، لعدة أسباب نوردها في الآتي:

- أولاً، سيطرة القوى الخارجية على الموارد

على الرغم من بعض التأثير الإيجابي للقوى الخارجية، من خلال جهود المانحين، في تأمين بعض التمويل اللازم

للتنمية، وبعض الأدوار التي ينظر إليها محلياً، باختلاف كل منطقة، على أنها تحقق نوعاً من الاستقرار السياسي والأمني، فإن هذه التدخلات قد تشكل العائق الأبرز أمام عملية التنمية في حال تطبيق اللامركزية؛ نتيجة سيطرة هذه القوى على الثروات والموارد، بسبب تحالفاتها مع بعض القادة المحليين، الأمر الذي يمكن أن يفسح المجال أمام تكريس المصالح الأجنبية، عبر تثبيت سلطة أمراء الحرب ومنحهم الحصانة من أي ملاحقة قضائية، إضافة لتبييض أموالهم وإعادة استثمارها.

وتبرز الخشية هنا تحديداً من دعم الاقتصاد الريعي على حساب العملية الإنتاجية؛ ما يقود في المحصلة إلى إجهاض التنمية، وتحقيق نوع من السلام الوهمي عبر محاصصة بين قوى مجتمعية ما دون وطنية، الأمر الذي ينعكس سلباً على العلمية التنموية.

> «توجد موارد بشرية، لكنها غير مؤهلة وغير كافية. والكفاءة هنا مرتبطة بخبرة هذه الموارد وقدرتها. وهناك عامل سلبي، هو هجرة النخب من المحليات نحو المركز. وهناك فائض قوى من النخب في المركز ناجم عن الهجرة المستمرة. أما الموارد المالية فليست متساوية على مستوى المحافظات».
> - أحد المشاركين/ات من السويداء.

-ثانياً، ضعف المشاركة الشعبية في العملية التنموية

تختلف أشكال المشاركة الشعبية في العملية التنموية، والتي قد تأخذ أبعاد المشاركة في نشاطات الفرق التطوعية والمجتمع المدني، أو تأخذ شكل التعبير عن حرية الرأي في الاحتجاج والتظاهر...إلخ.

لكن ما تُجمع عليه الآراء هو أن المشاركة الشعبية ضعيفة منذ زمن بعيد وحتى وقتنا الراهن، نتيجة لعدة عوامل خارجية وداخلية.

مع أن هذا لا ينفي ارتفاع مستوى المشاركة المجتمعية بعد الأحداث، سواء من خلال الفرق التطوعية أو منظمات المجتمع المدني، وفي مختلف المناطق السورية، نتيجة لأسباب موضوعية، على الرغم من القيود التي تفرض عليها.

أما العوامل الخارجية، والتي ليس للمجتمع المدني دورُ فيها، فتتلخص بهروب رؤوس الأموال بسبب الحرب والسياسات التقييدية المتبعة، مروراً بالإجراءات البيروقراطية، والموافقات على الاستثمار، وأشكال الفساد المختلفة، وصولاً إلى البيئة الاستثمارية غير المواتية وتقلب الأسعار. كل ذلك في ظل العقوبات الدولية المفروضة على سورية.

- ثالثاً، ضعف الموارد وتفاوتها بين المناطق

أشارت معظم المقابلات إلى تفاوت الموارد البشرية والمالية بين الوحدات المحلية، نتيجة لعدة أسباب: ظروف النزاع، واختلاف معدلات الدمار بين المناطق، وتركيز السلطة على دمشق وحلب.

من جهة ثانية، أجمعت معظم الآراء على نقص الموارد البشرية في مختلف المناطق، وإن بدرجات متباينة.
ويجمع الخبراء على أن الموارد المالية المتوافرة حالياً غير قادرة على تقديم شيء مقارنة بحجم الطلب ومتطلبات عملية إعادة الاعمار.

إن ضعف الموارد البشرية والمالية، وتفاوتها بين المناطق، قد يؤدي إلى عجز بعض الوحدات المحلية عن الوفاء بالتزاماتها، أو تقديمها بعض الخدمات على الوجه المطلوب. الأمر الذي قد يؤدي تدريجياً إلى إضعاف القوانين واللوائح، أو تجاوزها، أو البحث عن ثغرات فيها لاستقطاب الاستثمارات ورؤوس الأموال، الأمر الذي يجر معه نوعاً من التنافس السلبي بين المناطق المختلفة، والذي ينعكس، عموماً، على سيادة الدولة وسياساتها العامة[42]. لذلك، وبحسب إحدى الخبيرات، فإن الدخول في عملية تنمية غير متناظرة وغير عادلة؛ سيؤدي لتعزيز مشكلات مجتمعية واقتصادية، تضع بعض المناطق في وضع اقتصادي وسياسي متفوق من شأنه أن يغذي النزاع على الموارد.

> «في شمال شرق سورية، نفتقر للموارد البشرية، بسبب الهجرة والنزوح مثل كل المناطق السورية، بينما شمال غرب سورية، لديهم موارد بشرية كبيرة، لأنه تم العمل على بناء القدرات فيها وتمكين الكوادر والعمل عليها خلال السنوات الأخيرة. وفي حلب، مثلاً، لم يعد هناك تجار كما في الماضي، بل تجار جدد لا يملكون الخبرة والاقتصاد الكبير. فالجيل الجديد لا يملك المعرفة الكافية كما كان الجيل الماضي، وهذا ليس انتقاصاً من قدراته، بل العمر الزمني للتجربة واكتساب الخبرة ولم يعطه القدرة ليكون مورداً بشرياً مهماً».
> - أحد المشاركين من دير الزور

- رابعاً، تفشي المحسوبيات واستشراء الفساد:

يمثل تفشي الفساد عنصراً ملازماً لتطبيق اللامركزية في الدول النامية، خاصة في مجتمعات الحكومات المحلية الصغيرة، لعدة أسباب، منها: الافتقار إلى آليات المحاسبة بسبب التداخلات المجتمعية، أو النقص في الكفاءات الإدارية[43]. إضافة لانخفاض القدرة على فرض القانون، في المحليات البعيدة عن المركز ، حيث يتعاظم ضغط المصالح المنافية للقانون، مقرونةً بالثقافة والأوساط الاجتماعية المؤازرة لتلك المصالح[44].
هذا الخطر، بحسب الخبراء، كبير جداً في سورية. فقد كانت المحسوبية والفساد والتهميش، من أسباب ضعف التنمية على المستوى الوطني المركزي، وازداد تفشي هذه الظواهر، بشكل كبير، في المحليات وفي مناطق السيطرة الحالية، فضلاً عن ارتباطها بسلطات عسكرية مرتبطة بقوى أجنبية.

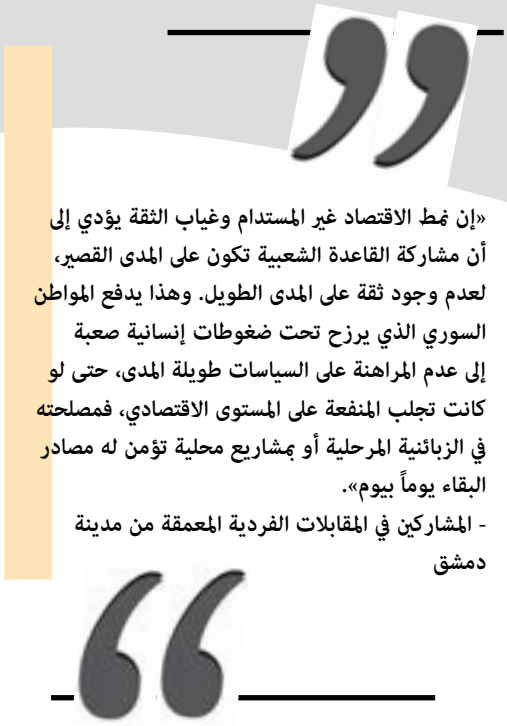
-خامساً، زيادة التفاوت التنموي ومعدلات الفقر

كما ذكرنا سابقاً، أدت سياسات المركز إلى تفاوت تنموي صارخ لصالح دمشق وحلب، ولصالح المدن ضد

42 - الشاكر، بناء الدستور.
43 - الشاكر، بناء الدستور.
44 - علي، اللامركزية المالية.

الأريـاف. وكان تراجـع التنميـة، والتفـاوت في معدلاتهـا بـين المناطـق، مـن أهـم العوامـل المولـدة والمحركـة للنـزاع السـوري، حيـث كانـت المناطـق التـي اسـتعر فيهـا النـزاع، هـي المناطـق الأكـثر تهميشـاً مـن الناحيـة التنمويـة، لذلـك فـإن ردم الهـوة التنمويـة هـو أمـر ملـح في سـورية.

لكـن، وبحسـب بعـض تجـارب الـدول الناميـة، قـد لا يـؤدي نقـل المهـمات إلى المسـتويات الطرفيـة، في ظـل ضعـف الكـوادر الإداريـة وتفـشي الفسـاد والمحسـوبيات، إلى نتائـج إيجابيـة، بمعايـير التوزيـع العـادل للـثروة والرفـاه، بـل قـد يلحـق المزيـد مـن الـضرر بالضعفـاء والفقـراء. وهـي أمـور مـن المتوقـع حصولهـا في سـورية؛ إذ تشـير آراء الخـبراء إلى تفـشي الفسـاد عـلى مسـتوى المركـز والمحليـات، في مختلـف مناطـق السـيطرة الحاليـة، كـما تظهـر التجـارب الحاليـة غيـاب أعـمال تنمويـة حقيقيـة، في مقابـل اسـتهلاك المـوارد المتوافـرة لتحقيـق اسـتمرارية العيـش.



«إن نمط الاقتصاد غير المستدام وغياب الثقة يؤدي إلى أن مشاركة القاعدة الشعبية تكون على المدى القصير، لعدم وجود ثقة على المدى الطويل. وهذا يدفع المواطن السوري الذي يرزح تحت ضغوطات إنسانية صعبة إلى عدم المراهنة على السياسات طويلة المدى، حتى لو كانت تجلب المنفعة على المستوى الاقتصادي، فمصلحته في الزبائنية المرحلية أو بمشاريع محلية تؤمن له مصادر البقاء يوماً بيوم».

- المشاركين في المقابلات الفردية المعمقة من مدينة دمشق

-سادساً، ضعف السلطات الحاكمة

أشـارت معظـم آراء الخـبراء إلى ضعـف السـلطات والمؤسسـات في المركـز والأطـراف عـلى السـواء، من جهـة، وأجمعت، مـن جهـة ثانيـة، عـلى عـدم وجـود رغبـة و/أو قـدرة لـدى المركـز عـلى بلـورة صيغـة تشـاركية للحكـم مـع المناطـق، وأرجـع البعـض ذلـك إلى العقليـة ذات الإرث المركـزي الشـديد. فهـو "قـادر لكـن لا يرغـب ببلـورة صيغـة تشـاركية مـع القـوى المحليـة، إذ يخـشى المركـز مـن أن تصعـد هـذه الصيغـة التشـاركية عـلى المسـتوى الوطنـي". بينـما اعتـبر رأي آخـر أن المركـز الحـالي غـير قـادر عـلى بنـاء علاقـة تشـاركية مـع المحليـات.

ولذلـك، لا يمكـن تصـور أي نتائـج تنمويـة إيجابيـة، في حـال طبقـت اللامركزيـة في ظـل ضعـف المركـز، المقـرون بميـل كبـير لاحتـكار كل السـلطات.

يفيـد أحـد الخـبراء، في هـذا الصـدد، بـأن "دعـم مؤسسـات المركـز اليـوم أسـاسي في بنـاء أي عمـل باتجـاه الحـل السـياسي. ففـي ظـل ضعـف هـذه المؤسسـات، لا يمكـن لهـذه المؤسسـات أن تواجـه مخططـات القـوى الدوليـة المتدخلـة بالشـأن السـوري، وفي حـال عـدم وجـود مركـز قـوي لا يمكـن إدارة العلاقـة بـين المحليـات أو معهـا، فنحـن بحاجـة إلى لامركزيـة لاحقـة لقـوة المركـز".

3-5 الآليات الدستورية والقانونية المؤسسة للانتقال نحو اللامركزية

كما أسلفنا، يتمثل التحدي الأكبر في: القدرة على إعادة توحيد البلاد، ودمج المناطق طوعياً، في نظام سياسي واحد. لذلك، فإنه وفي سبيل وقف النزاع، وإنهاء حالة التقسيم الحالي التي باتت تهدد وجود الدولة، لا بد من أن ينصب الحوار حالياً على المحددات والآليات التي تبني الثقة بين السوريين، وتطمئن مختلف القوى والمناطق لدورها في النظام السياسي، على الصعيدين الوطني والمحلي، لتشكل حجر الأساس لبناء المشروع التنموي المستدام، من جهة ، ولا بدّ من أن يتم ترجمة هذه المحددات دستورياً، سواء عبر تعديل الدستور الحالي، أو في أي دستور جديد مؤقت أو دائم، لتشكل قيوداً على السلطات المركزية الحالية أو القادمة، تمنعها من الالتفاف على النظام اللامركزي، أو تحويله إلى نظام صوري يخدم مصالح القوى المسيطرة على المؤسسات المركزية، بدل أن يخدم أهداف الديمقراطية والتنمية واستقرار السلام، من جهة ثانية.

عموماً، ومن دراسة دساتير بعض الدول التي نجحت في وقف نزاعاتها وبناء أنظمتها الديمقراطية عبر اللامركزية، نجد جملة واسعة من الآليات الدستورية، التي من شأنها تحويل محددات اللامركزية إلى إلزام دستوري. أي من شأنها طمأنة القوى المحلية والمناطق، التي عانت من المركزية والتهميش. وتفعيل دورها السياسي على الصعيد الوطني لضمان مصالحها ودفعها للانفتاح. ولضمان التوفيق بين المصلحتين الوطنية والمحلية.

عملت بعض الدول، وبهدف طمأنة المحليات وبناء الثقة بالعملية التشاركية، على الاعتراف بالمحليات دستورياً، ووضعت دول أخرى معايير دستورية لإخراج قضايا تشكيل الوحدات، وترسيم حدودها وتعديلها، بعيداً عن مصالح الساسة في المركز. في ذات السياق، ولتفعيل المشاركة السياسية، قامت بعض الدول بتكريس اللامركزية الانتخابية دستورياً، ووضعت بعضها الآليات اللازمة، لضمان عدالة التمثيل وشموليته.

كما عمدت دول أخرى، وبهدف ضمان مشاركة القوى المحلية على الصعيد الوطني، إلى إنشاء غرفة ثانية تمثل المناطق في البرلمان، سواء كان تمثيل المناطق مباشراً أم غير مباشر، كما طورت دول أخرى أنظمتها القانونية المتعلقة بالانتخابات والأحزاب، بهدف ضمان مشاركة القوى المحلية على الصعيد الوطني، كون النظام الانتخابي يعتبر في الحقيقة الوسيلة المعتادة لتحقيق هذه التشاركية.

-أولاً، الاعتراف الدستوري بالوحدات المحلية

لوقت طويل، كان الاعتراف الدستوري بالمحليات محصوراً بدساتير الدول الفيدرالية. أما الدول البسيطة فقد كانت تحيل الاعتراف بالمحليات للقوانين الداخلية. لكن مع الوقت، قامت دساتير بعض الدول الأحادية ذات القوميات المتعددة، بالاعتراف بالوحدات المحلية، أو أقله، باتباع النظام اللامركزي، بغية طمأنة هذه المكونات والمناطق، عبر إخراج هذه القضايا من هيمنة المركز دستورياً.

اعترف الدستور السوري لعام 2012 بالوحدات المحلية بطريقة عامة، إذ نصت المادة 130 منه على أنه: "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية، ويبين القانون عددها وحدودها واختصاصاتها ومدى

تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري". وهذه الصيغة العامة للاعتراف بالوحدات المحلية تتميز بالمرونة، إذ تتيح إمكانية تعديل أوضاع الوحدات دون مراجعة الدستور، وهي مناسبة لسورية اليوم، في ظل النزوح والهجرة، وغياب الأرقام الحقيقية حول الموارد المتاحة في كل منطقة.

لكن هذه المرونة، تجعل هذا الاعتراف غير كافٍ لضمان استمرارية هذه الوحدات؛ فالأمر منوط دستورياً بمشيئة الأغلبية البرلمانية. لذلك، من الأفضل، لإخراج قضية تشكيل الوحدات من ساحة التجاذبات السياسية الضيقة، أن يتم تقييد سلطة البرلمان بصددها عبر تكريس هذه المستويات الإدارية، أو بعضها، دستورياً. مع إضافة مادة تتيح إنشاء مستويات أخرى عند الضرورة؛ لضمان مرونة العمل في مواجهة التغيرات المجتمعية والاقتصادية.

في إسبانيا، مثلاً، مع أن الدستور كرس أنواع التقسيمات المحلية بوضوح، فإنه سمح لبلديات الأرخبيلات البحرية بتشكيل تجمعاتٍ غير المحافظة، وأتاح للجزر تشكيل إدارة خاصة بها ، سواء أكانت مجالس خاصة أم مجالس بلدية[45]، وسمح للمحافظات المتجاورة التي تتمتع بخصوصيات تاريخية وثقافية واقتصادية مشتركة أن تكوّن مجتمعات حكم ذاتي ضمن أطرٍ مكرّسة دستورياً [46].

وفي سياقٍ مرتبط، قد يكون من المفيد، لبعض المناطق ذات الأوضاع التاريخية أو التنموية أو الثقافية الخاصة، أو حتى بعض المناطق التي خرجت بفعل واقع النزاع السوري عن هيمنة المركز، أن يخصها الدستور بالاسم؛ لطمأنتها، وتقليل مخاوفها من عودة هيمنة المركز عليها.

ثانياً، وضع معايير دستورية لإنشاء الوحدات المحلية

بهدف طمأنة المحليات ودمجها بمشروع اللامركزية التشاركي، قد يكون من الأفضل إخراج قضية تكوين الوحدات المحلية الجديدة، وترسيم حدودها من أهواء القوى السياسية المسيطرة في المركز، وذلك من خلال وضع معايير وشروط إجرائية، تضبط هذه القضايا، وتخرجها من دائرة التسيس، وتكريس هذه المعايير دستورياً.

لقد خلا الدستور السوري من أي معاييرٍ نوعيةٍ أو إجرائيةٍ، تضبط قرار المشرع بصدد إيجاد هذه الوحدات وتَرسيم حدودها وتعديلها؛ الأمر الذي يجعل تشكيل هذه الوحدات أو إعادة تشكيلها رهناً بمشيئة القوى المهيمنة على السلطات المركزية[47]. لذلك، فإن وضع معاييرٍ جديدةٍ لإنشاء الوحدات المحلية السورية وتكريسها في الدستور أمر بالغ الأهمية والصعوبة.

فمع أنه من الأفضل اعتماد معاييرٍ متنوعةٍ تخدم عملية الانتقال، وتعكس الإصلاحات المراد إنفاذها، فإن هذا قد يكون صعباً في الحالات الانتقالية، ولا سيما التي شهدت انقسامات مجتمعية. وبالتالي، قد يكون من الأفضل استخدام البنية التحتية القائمة، لأنها أقل إثارةً للجدل، فضلاً عن معرفة الناس بها واعتيادهم

45 - المادة 141، دستور اسبانيا للعام 1978.

46 - المادة 143، دستور اسبانيا للعام 1978.

47 - المادة 130 دستور سورية للعام 2012.

عليها. لكن، من جهة أخرى، قد يؤدي ذلك إلى ترسيخ السياسات التمييزية التي كانت متبعةً سابقاً، ويعزز الاختلالات بين المناطق[48].

لذلك، قد يكون من المفيد تكريس هذه المعايير بطريقة مرنة، تتيح إمكانية تغيير حدود هذه الوحدات إذا اقتضت المصلحة ذلك فيما بعد. وترينا تجارب الدول، التي سعت لحل هذا التناقض، مجموعةً من الحلول؛ فبعض الدول اعترفت بالحدود القائمة، مع توفير آلياتٍ تتيح إمكانية التعديل فيما بعد، خدمةً للإصلاح الأوسع.

في الهند، مثلاً، حوفظ على حدود الأقاليم القديمة، لكن الدستور خوّل البرلمان أن يغير حدود الأقاليم بعد استشارة سلطاتها التشريعية، ودون إلزامه برأيها[49]. وكذلك فعل الدستور الاسباني، لكن مع تعزيز كفة الوحدات المحلية، إذ سمح للمحافظات المتجاورة، التي تتمتع بخصوصية تاريخية وثقافية واقتصادية مشتركة، والجزر والمحافظات التي تشكل كياناً تاريخياً، أن تكوّن مجتمعات حكم ذاتي في إطار ممارسة حق الحكم الذاتي المنصوص عليه دستورياً [50].

- ثالثاً، وضع معايير دستورية لتعديل الحدود

قد تضطر الدولة، نتيجة التغيرات في النشاط الاقتصادي والعمراني، أو نتيجة فقدان التوازن السكاني، إلى إجراء تعديلاتٍ في التقسيم الإداري، جزئياً أو كلياً، لمعالجة هذه التغييرات وإبقاء الهدف الأساسي للتقسيم الإداري والذي يتمثل في إدارة المناطق لشؤونها بنفسها[51]. لكن، قد تكون غاية التعديل خدمة مصالح ضيقة لقادة المؤسسات المركزية. لذلك، قامت بعض الدول بدسترة معايير تضبط سلطة تعديل الحدود، ويمكننا تصنيفها في نوعين: قيود معيارية، وقيود إجرائية.

تشير القيود المعيارية إلى تلك المعايير التي يضعها المشرع في القانون أو الدستور، ويلزم السلطات المخولة بالتعديل بأخذها بالاعتبار عند اقتراح أو تقرير تغيير الحدود. ومن أمثلتها: معيار وسائل الاتصالات، والمعالم الجغرافية، والكثافة السكانية، والاتجاهات الديمغرافية، والروابط التاريخية والثقافية، والبنية التحتية والجدوى الاقتصادية، وآراء السكان المحليين. وعموماً، تختلف هذه المعايير من دولةٍ لأخرى، بحسب أوضاعها والأهداف التي تنشدها من اتباع النظام اللامركزي.

أما القيود الإجرائية، فهي تنصب على الإجراءات المقررة للقيام بالتعديل. وهي متنوعة، منها ما يستهدف اقتراح التغيير، ومنها ما يستهدف عملية الإقرار بهذا الاقتراح، وجهة الاقتراح، مع أن هذا الحق ينحصر، في أغلب الدول، في السلطة التنفيذية أو التشريعية أو كليهما.

فرضت بعض الدساتير والقوانين وجوب موافقة لجنة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية على اقتراح التعديل. وهي آلية مفيدة تساعد على تشكيل وحدات مستدامة وتخفف من الاستغلال الحزبي[52].

---

48 - المؤسسة الدولية، اللامركزية في، 41-42.

49 - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الفيدرالية، أيار 2015، 14

50 -المادة 143، دستور اسبانيا للعام 1ر987.

51 - عباس غالي داود، خالد محمد بن عمور، منطقة الجبل الأخضر في ليبيا: دراسة في الجغرافية الإدارية، مجلة الأستاذ- العدد 203، 2012، ص 1591, 1592

52 -المؤسسة الدولية، اللامركزية في، 45.

أما بخصوص إقرار التغيرات، فمنها ما جعل سلطة إقرار التغيير منوطةً بالسلطة التشريعية بعد أن يصلها الاقتراح من السلطة التنفيذية. وعلى أهمية هذا الخيار، كون الحكومة المركزية هي في وضع أفضل لمعرفة ما إذا كانت الحكومات المحلية المزمع إنشاؤها قادرةً على تنفيذ السياسات الوطنية والنظر في التبعات الأوسع التي سيحدثها هذا التغير، فإنه خيار خطير في البلدان التي يحكمها حزب واحد، كما هي الحال في سورية، أو في الأنظمة التي تنبثق فيها الحكومة من الأغلبية البرلمانية[53]. لذلك، نرى أنه من الأفضل أن يصدر الاقتراح عن لجنة مستقلة؛ لتخفيف هيمنة ذلك الحزب أو الأغلبية البرلمانية على هذه العملية. كذلك من الممكن اشتراط أغلبية عالية لتمرير القانون، للحيلولة دون تحكم كتلة معينة في عملية التغيير.

وفي توجه آخر، فرضت بعض الدول، لإقرار تغيير الحدود، قبول السكان الذين سيتأثرون بالعملية عبر الاستفتاء على مقترح التغيير. مثال على ذلك، دستور غانا، الذي ميز بين النسبة المطلوبة لعملية التغير وتلك المطلوبة لعملية الدمج. فأوجب، لإقرار التعديل، موافقة 80 في المئة من أصوات الناخبين على ألا تقل نسبة المشاركة عن 50 في المئة. أما حالة الدمج، فتحتاج إلى موافقة 60 في المئة من الناخبين الذين يحق لهم التصويت في كل منطقة تواجه الدمج. ولهذا الأسلوب حسنات مهمة؛ فهو يتيح للسكان القرار النهائي بشأن التعديل، هؤلاء الذين، على الأرجح، ستكون لديهم معلوماتٍ عن الحاجة إلى التغيير. كما أنه يعكس رأي الجمهور على نحو أدق فيضفي مشروعيةً كبيرةً على الإجراء. لكنه أسلوب خطير، ولا سيما في البلدان غير الديمقراطية والمنقسمة، إذ قد يكون تصويت الناس بناءً على اعتبارات فئوية، بعيدة عن الصالح العام والأهداف التنموية لمشروع اللامركزية. وعليه، يفضل الابتعاد عنه في المراحل الأولى، أو ربطه بأسلوب اللجنة المستقلة التي تقترح التغيير. وهذا ما فعله دستور غانا، إذ منح رئيس الجمهورية، بمشورة مجلس الدولة، أن يعين لجنة تحقق في ضرورة التغيير، فإذا رأته ضرورياً، أوصت الرئيس بإجراء استفتاء في تلك المنطقة[54] .

-رابعاً، التكريس الدستوري لبعد اللامركزية الانتخابية

تشير اللامركزية الانتخابية، إلى نقل سلطة اختيار المسؤولين المحليين إلى سكان الوحدات المحلية، فيزداد عمقها كلما قل تدخل السلطات المركزية في تشكيل المؤسسات المحلية.

إن لتعزيز البعد الانتخابي أهمية حاسمة في بناء شرعية الدولة السورية، وخاصة بعد أن قسمها النزاع إلى مناطق نفوذ تحكمها قوى أمر واقع. حيث تشجع الانتخابات على تعزيز المشاركة السياسية بين الناس، وتسهم، إذا ما صممت بطريقة صحيحة، في تشكيل هيكل حكومي تعيش في إطاره المجموعات المتنوعة معاً وبسلام، وتسمح للأقاليم المهمشة أو للأقليات، أو لباقي المجموعات بالتعبير عن نفسها من داخل النظام؛ مما يدعم استقرار البلاد والولاء للدولة[55].

كما تؤدي اللامركزية الانتخابية إلى بث الروح في الحياة السياسية وتعزيزها، من خلال تعزيز دور هياكل الأطراف المحلية، وتطوير علاقتها مع الجمهور الناخب. إضافة لذلك، فإن لهذا الأمر الأثر البالغ في دعم

---

53 -المؤسسة الدولية، اللامركزية في، 45-46.

54 -المؤسسة الدولية، اللامركزية في، 45.

55 - الشاكر، بناء الدستور.

استقلالية الوحدات المحلية، وبالتالي، في تدعيم نجاعة البعدين الإداري والمالي للامركزية؛ إذ، كلّما زاد عدد الأعضاء المنتخبين، كانت الهيئات المحلية أكثر استقلالاً عن السلطة المركزية.
وبالعودة إلى سورية، نجد أن دستور 2012 نص على وجوب أن يكون للوحدات الإدارية مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً. وعلى أهمية هذا النص، فقد احتوى نقصاً من جهتين. فالنص لم يوضح ما إذا كان الانتخاب هو شرط لتشكيل المجالس التنفيذية للوحدات، أم فقط للمجالس المحلية. ومن جهة ثانية، أعطى النص للقانون سلطة تقرير كيفية اختيار رؤساء هذه المجالس سواء بالانتخاب أو بالتعيين[56] .
وبالحديث عن البعد الانتخابي، لا بد من الإشارة إلى أن بعض الدول تعتمد أسلوب التعيين لشغل بعض المناصب في المجالس التنفيذية المحلية. وبالرغم من عدم ديمقراطية هذا الأسلوب، فإنه قد يوفر حلاً جيداً في المراحل الأولى من التحول نحو اللامركزية. إذ قد يفيد في تفعيل رقابة المركز على العمل المحلي، وضمان التوفيق بين المصلحة الوطنية والمصلحة المحلية، وكذلك في حماية الحقوق الأساسية في المجالس المنتخبة التي قد يهيمن عليها أمراء الحرب.

لكن، ولتحقيق نجاعة هذه الرقابة التي يوفرها أسلوب التعيين، وإخراجها من إطار التسييس، والخضوع لمصالح القوى المسيطرة على المؤسسات المركزية، لا بد من توفر الضمانات الكافية، التي تمكن العضو المعين من الاستقلال عن الجهة التي تعينه بعد مباشرة اختصاصه. وهو أمر شائع في النصوص المتعلقة بتعيين القضاة، الذين لا يقلل من استقلالهم، تعيين السلطة التنفيذية أو التشريعية لهم[57].

كذلك، من المهم عدم إعطاء سلطة التعيين لرشخص بعينه، سواء أكان رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، والأفضل هو جعل قرار التعيين مشترك بين الجهتين، أو ربطه بأحدهما مع اشتراط توقيع الثاني. إذ أن بناء نظام ديمقراطي، يقتضي خلق توازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية، وبين فرعي السلطة التنفيذية عند ازدواجيتها. ومن معايير ذلك، بالنسبة للأنظمة المختلطة، ضرورة توقيع كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية على جميع القرارات المهمة التي تخص السلطة التنفيذية، كتعيين كبار الموظفين وصنع السياسات الداخلية والخارجية. وبالتأكيد، فإن ذلك يقتضي أيضاً ضمان رقابة القضاء على السلطتين[58] .
وكذلك الأمر إذا كان النظام السياسي برلمانياً، فمن الممكن اشتراط توقيع رئيس الدولة إلى جانب توقيع الوزير المختص أو رئيس المجلس. أو من الممكن طلب مصادقة البرلمان، ولا سيما الغرفة الثانية فيه، إن وجدت.
أما إن كان النظام رئاسياً، حيث تتركّز السلطة التنفيذية فعلياً بيد رئيس الجمهورية، فمن الأفضل ربط سلطة الرئيس في هذا الصدد بضرورة توقيع البرلمان، ولا سيما الغرفة الثانية فيه، إن وجدت.
وعموماً، وبغض النظر عن شكل النظام السياسي المعتمد في الدولة، لا بدّ من إحاطة سلطة عزل المسؤول المعين بمعايير محددة، تحول دون تسييس الموضوع. فمن الممكن جعل سلطة العزل بيد سلطة أخرى غير سلطة التعيين، وفتح المجال أمام العضو المُقال للاعتراض على قرار عزله أمام الجهة التي أصدرت القرار

---

56 - المادة 131، دستور سورية للعام 2012.

57 - الكبتي، نجيب أحمد محمد، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراتة كلية القانون- ليبيا، المجلد 5 العدد1,31-10-2017

58 - شودري، سوجيت، وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، الناشر، مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة

وأمام القضاء المختص.
كذلك، قد يكون من المناسب، منع العضو المعين من إبطال أعمال المؤسسات المحلية، وحصر صلاحياته في إعلام الحكومة المركزية بعيوب القرار، أو تحريك الرقابة القضائية، أو الإدارية، أو الدستورية، بحسب طبيعة العيب الذي يشوب القرار.

-خامساً، ضمان تحقيق المشاركة العادلة في عضوية المؤسسات المحلية – الكوتا

كما أسلفنا، إن إحدى أبرز مخاطر اتباع اللامركزية في سورية اليوم، تكمن في إمكانية وصول قوى الأمر الواقع، وحتى أمراء الحرب، إلى عضوية المؤسسات المحلية، وتغييب دور الفئات الأخرى. لذلك، ولضمان أن يحقق البعد الانتخابي للامركزية غايته الأساسية في تفعيل المشاركة السياسية العادلة، لا بد من ضمان وصول الفئات المهمشة لمواقع صنع القرار، عبر تكريس أنظمة الكوتا في الدستور، أو على الأقل، في المنظومة القانونية المتعلقة بالانتخابات المحلية.
في مصر، مثلاً، كرّس الدستور التمييز الإيجابي، بطريقة تضمن تمثيل العمال والفلاحين والنساء وغيرهم من الفئات المهمشة. ومع أنه أحال للمشرع العادي تنظيم الانتخابات المحلية بقانون، فإنه فرض عليه أن يُخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن الخامسة والثلاثين، وربع العدد للنساء، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن 50 في المئة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة[59].
وفي تونس، نص القانون على أن تشكيلة المجالس البلدية والجهوية يجب أن تتضمّن المساواة بين الجنسين، من خلال التناوب بين الرجال والنساء في كل قائمة من قوائم المرشحين، مع التساوي بين رؤساء لوائح الأحزاب التي لديها أكثر من لائحة[60]. الأمر الذي أظهر تحسناً في وضع النساء منذ أول انتخابات ديمقراطية للمجالس البلدية، والتي أجريت في 6 أيار/مايو 2018. إذ بلغت نسبة النساء المرشحات 49 في المئة من مجموع المرشحين، وفازت 47 في المئة من المرشحات بالانتخابات[61] .

أما في سورية، فلم تتعدّ نسبة المرشحات في الانتخابات البلدية لعام 2022؛ 18,8 في المئة[62] . في حين لم تتجاوز نسبة الناجحات 11 في المئة[63]، على الرغم من توجيهات حزب البعث لفروعه بانتخاب النساء[64].
ومن هنا، فإنه لتفعيل المشاركة السياسية والمتساوية، ينبغي التفكير في إدراج نظام الكوتا، لضمان تمثيل الفئات المهمشة والفئات ذات الأوضاع الخاصة في مختلف مواقع صنع القرار، على الصعيدين الوطني والمحلي.
ومن جهة ثانية، قد يكون من المفيد، اعتماد نظام مناسب للعزل السياسي، بحيث يُمنع من ثبت ارتكابه

---

59 - المادة 180 من الدستور المصري للعام 2014.
60 - يركيس والمعشر، اللامركزية في تونس.
61 - اللامركزية والتمثيل النسائي في تونس: أول رئيسة بلدية في تونس العاصمة, 23-9-2019 , الناشر غير معروف، منشورات تضامن http://www.tadamun.co/%D8%A85%D8%AB%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D9%83%D8%B2%D9%85%D8%B1%D9%84%D8%A7%D9%84%D9%7%D986%D8%B3-%88%D9%8A-%D8%AA%D9%81%D9%8A-%D9%86%D8%B3%D8%A7%D8%A6%D9%84%D9%84-%D8%A7%D9%8A%D9%%D9%D8%A3
62 -قسم المتابعة والأبحاث، حوكمة التنمية، 24.
63 - قسم المتابعة والأبحاث، حوكمة التنمية، ص 41.
64 - عواد وفافيه، الانتخابات في، 11.

جرائم بحق السوريين والسوريات، من الترشح لعضوية المؤسسات المحلية والوطنية. وفي الحقيقة، على الرغم من أهمية نصّ من هذا القبيل لضمان إصلاح المؤسسات، فإنه قد يهدد عملية الانتقال بأسرها. فبحسب نتائج المقابلات، أصبح لأمراء الحرب أثر بالغ داخل الوحدات المحلية، وحتى على صعيد الاقتصاد بين مناطق النفوذ، وتحوّل بعضهم إلى رجال أعمال مؤثرين عبر تقديم المال والخدمات، لا بل إن بعضهم وصل إلى عضوية البرلمان، في إشارة واضحة إلى اعتراف السلطة بقوتهم المجتمعية. لذلك كله، وفي حال أمكن تكريس موضوع العزل السياسي، لا بد من أن يتم ذلك بصيغة تتفق عليها كل المناطق والقوى المهيمنة على الأرض، حتى لا تنقلب على العملية.

-سادساً، وضع معايير دستورية لممارسة صاحب الاختصاص سلطة الحلول محل الوحدات المحلية في أداء بعض أعمالها، وكذلك حل تلك الوحدات

تمنح بعض الأنظمة القانونية السلطات المركزية الحق في حل المجالس المحلية التي تعجز عن أداء التزاماتها، أو الحلول مكانها لفترة معينة لمواجهة بعض الظروف الاستثنائية. وعلى أهمية هذه الآلية ودورها في التوفيق بين حقوق المحليات والسير المنتظم للمرافق العمومية، ومواجهة الظروف الطارئة التي تعجز المؤسسات المحلية عن مجابهتها، فإنها الصلاحية الأخطر، لا على استقلالية المؤسسات المحلية فحسب، وإنما على وجودها أيضاً.

لذلك، وللاستفادة من هذه الآلية، لا بد من تقييدها بالنص على حالات محددة، بحيث لا تتمكن السلطة المخولة بممارستها من استخدامها دون تحقق هذه الحالات.

ويفضل أن يكون هذا التحديد مكرساً دستورياً. كذلك من الأفضل جعل إجراءات الحل تتم عبر عدة مستويات مختلفة، دون حصرها بيد جهة واحدة، كما فعل المشرع السوري، إذ حصرها بالرئيس وحده ولم يضع أي معايير تقيد سلطته[65].

في إيطاليا، مثلاً، منح القانون الحكومة سلطة حل المجلس الجهوي، في حالتين فقط: إذا تبنى أعمالاً غير مشروعة تخرق القانون أو الدستور، أو إذا تعذر عمله لغياب أغلبية أعضائه. لكن ذلك يتطلب تدخلاً من أعلى المستويات، إذ يتم دراسة الحل داخل مجلس الوزراء، وصدور تقرير عن لجنة برلمانية مختلطة ينتمي أعضاؤها للغرفتين، ورأيها استشاري. يتم الحل بمرسوم معلل يصدره رئيس الدولة. وهنا، لا بد من الإشارة إلى أن حل المجلس لا ينقل صلاحياته للدولة، وإنما تشكل لجنة غير عادية تتكفل بتنظيم انتخابات خلال 3 أشهر[66].

---

65 - وطفة، طارق، بنية اللامركزية السورية، نحو حوكمة رشيدة لبعديها المكاني والانتخابي، بحث غير منشور.

66 - محمد، نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، الناشر المؤلف، الطبعة الأولى، 2019، 92

- سابعاً، ضمان حرية تأسيس الأحزاب دستورياً

تعتبر الأحزاب السياسية ضرورة سياسية واجتماعية لبناء نظام سياسي ديمقراطي، نتيجة الدور المفصلي الذي تلعبه في مجال المشاركة السياسية والتعبير عن الإرادة الشعبية بشكل سلمي[67]. إذ تؤمّن قنواتٍ مؤسسية تسمح للمواطنين بالمشاركة في صنع السياسة والتأثير في صانعي القرار[68]. لذلك، تنص أغلب الدول، في دساتيرها وقوانينها، على الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والترويج لها والانضمام إليها.

وعلى هذا النهج، سار الدستور السوري لعام 2012، فألغى نظام الحزب الواحد الذي جعل من حزب البعث الحاكم قائد الدولة والمجتمع، وهو ما كان مكرساً في المادة الثامنة من دستور العام 1973؛ واعترف بمبدأ التعددية السياسية، وبمساهمة الأحزاب السياسية في الحياة السياسية الوطنية.

مع ذلك، أظهرت الدراسة موات العمل الحزبي وهشاشة الأحزاب السياسية في مناطق سيطرة الحكومة، ومناطق سيطرة المعارضة، وأفضلية نسبية في مناطق سيطرة الإدارة الذاتية. وبغض النظر عن الأسباب الاجتماعية، أو الضغط الأمني، يمكننا القول إن المنظومة القانونية الناظمة للأحزاب في سورية، وهي المرسوم التشريعي رقم 100 للعام 2011، ودستور العام 2012، قد أسهمت في القضاء على الحياة الحزبية ، التي كانت شبه ميتة أصلاً ، لعدة أسباب، منها: إن القانون المذكور لم يعترف بحرية تأسيس الأحزاب، بل اشترط الترخيص لتأسيسها وممارستها العمل السياسي، وجعلت مواده تأسيس الأحزاب رهناً بمشيئة السلطة التنفيذية، إذ جعل البت في طلبات التسجيل من اختصاص لجنة قامت السلطة التنفيذية بتشكيلها، كما وضع القانون شروطاً مبهمة وتعجيزية لطلب الترخيص تتيح للجنة سلطة تقديرية واسعة في منح الرخصة من عدمه.

لذلك، ولتفعيل الحياة السياسية والحزبية السورية، من المفضل أن يكرس الدستور مبدأ حرية تأسيس الأحزاب، وأن يعدّ الحزب مرخصاً بمجرد إعلام الجهة الإدارية المختصة. لكن هذا لا يمنع من أن ينص الدستور على مبادئ العمل السياسي الديمقراطي والسلمي، وغيرها من المبادئ التي تتوافق القوى المختلفة على ضرورة حمايتها، كالنظام المركزي، مثلاً، لتشكل قيوداً على برامج الأحزاب وأنشطتها. ويُفضل أيضاً النص الدستوري على الجهة القضائية التي يحق لها مراقبة أنشطة هذه الأحزاب وبرامجها ومدى تطابقها مع الحقوق والمبادئ الدستورية. ومن المفضل أن تُربط هذه الرقابة بالمحكمة الدستورية كما فعل المشرع الدستوري الألماني[69].

---

67 - دمان ذبيح، عماد، الضمانات القانونية لحماية حق تكوين الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي 12-4 المتعلق بالأحزاب السياسية مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 2016 ص 406

68 - عثمان، محمد عادل، تأصيل مفهوم المشاركة السياسية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية الاقتصادية والسياسية، 2016.

69 - المادة 21 من القانون الأساسي الألماني لعام 1949.

إلى جانب أهمية نهج حرية تأسيس الأحزاب في تحقيق التوازن بين ضرورة تفعيل النشاط الحزبي، ومنع نشاط الأحزاب المعادية للديمقراطية، فإنه أيضاً يفيد في حالة وجود الكثير من الأحزاب التي تقوم على اعتبارات مناطقية أو عرقية. فقد أفاد الخبراء والخبيرات، بحضور كم كبير من الأحزاب الكردية والآشورية التي لا تطرح في برامجها ما يتجاوز البعد الجغرافي لمناطقها، في شمال شرق سورية، بحيث يتم ضمان المشاركة السياسية على الصعيدين الوطني والمحلي لهذه الأحزاب، مما قد يدفعها للانفتاح والتوسع والاعتدال، بدلاً من تحولها إلى العمل السري، أو حتى المسلح، والذي قد يصل إلى حد السعي للانفصال في حال حرمانها من العمل السياسي.

-ثامناً، إحداث غرفة ثانية في البرلمان:

يبدو أن إحداث غرفة ثانية في البرلمان تقوم بتمثيل المناطق، قد يكون مدخلاً أساسياً في عملية إشراك المحليات في صنع القرار المركزي، ومن ثمّ، رفع مستوى إسهامها في مجمل القرارات الوطنية، والذي يمثل عاملاً حاسماً في طمأنة المحليات مستقبلاً وضمان انخراطها في الحل السياسي.
أيضاً، إن إحداث غرفة ثانية، ولا سيما حين يكون تمثيل المحليات على مستوى أقل من المحافظة، يشكل عاملاً في تمثيل المكونات الاجتماعية، سواء تحدثنا عن الطوائف، أو الأديان، أو العشائر، دون الخوض في تمثيل هذه المكونات دستورياً، ويساعد على طمأنتها دون الدخول في شكل من أشكال التمثيل الطائفي.
ومما يساعد في قبول هذه الفكرة، وجودها في الكثير من دول العالم، وفي عدد من البلدان العربية كالأردن، ومصر والجزائر والإمارات العربية المتحدة والمغرب ولبنان، علماً إنها غير مفعلة فيه حتى الآن.
والغرفة الثانية، لها وظائف مختلفة بحسب الدستور، الذي يفترض أن يعبر عن تطلعات الناس في كل بلد. ففي الأردن، تمثل الغرفة الثانية أعيان المجتمع، وفي لبنان تمثل الطوائف، وفي العراق والإمارات العربية المتحدة تمثل المناطق، وفي المغرب والجزائر تمثل الهيئات المحلية والمؤسسات التقنية كالنقابات وسواها.
وبناء عليه، يمكن أن تأخذ الغرفة العليا في سورية شكلاً من هذه الأشكال أو مزيجاً منها، بحسب ما يصل إليه الاتفاق السياسي. علماً أننا نرى أن النموذج الإماراتي والنموذج المغربي شكلان معقولان يمكن الانطلاق منهما، مع ضرورة إعادة تعريف حدود التمثيل.

- تاسعاً، تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا:

تشكل المحكمة الدستورية حجر الزاوية في النظام الديمقراطي، باعتبارها الحارس للنصوص الدستورية. لذا، لا يكفي النص على القواعد الدستورية، وإنما يجب أن تكون قابلة للحياة، لتحقق دورها في حماية الأمة،

بوصفها العقد الأسمى لتنظيم وجودها وعلاقة الأفراد والجماعات داخلها، وهذا لا يمكن أن يتحقق دون وجود ضمانات حقيقية لتطبيق النصوص الدستورية، بما يكفل احترامها وعدم تجاوزها من جانب السلطة التشريعية أو التنفيذية. وفضلاً عن تربعها على قمة الهرم القضائي في حماية سيادة القانون، فإن المحكمة الدستورية العليا، في حال تطبيق اللامركزية، ستسند إليها مهمة الفصل في المنازعات المختلفة بين السلطات المحلية، وبحث دستورية القوانين الصادرة من الهيئات التشريعية المحلية والوطنية، في حال مخالفتها للقوانين الاتحادية أو الدستور.

لقد أوكل الدستور السوري مهمة الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية للمحكمة الدستورية العليا، باعتبارها هيئة مركزية تمارس اختصاص القضاء الدستوري. ونص على نظام هذه المحكمة، المتضمن تشكيلها، وطرق التعيين فيها، والضمانات التي تحيط بأعضائها، كما بيّن طرق ممارسة هذه المحكمة لدورها في الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية.
تلعب هذه الأحكام دوراً حاسماً في قدرة المحكمة على ممارسة هذا الاختصاص على نحو فعال ومستقل، بحيث تكون الحارس الأمين لنصوص الدستور الذي يعبّر، بدوره، عن إرادة الأمة.
أما في الواقع الدستوري السوري، فيمكننا أن نلحظ مجموعة من العقبات التي تؤثر في عمل المحكمة، وتعيق ممارستها لدورها على النحو المفترض:

- لم يحدد الدستور السوري عدد أعضاء المحكمة الدستورية العليا، واكتفى بتحديد الحد الأدنى لهم في سبعة أعضاء على الأقل، لكن القانون 7 لعام 2014، حدد عددهم بأحد عشر عضواً، يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم. وكان من الأفضل لضمان استقلاليتها، إشراك السلطة القضائية والتشريعية في تعيين أعضاء المحكمة[70] .

- منح الدستور السوري رئيس الجمهورية سلطة واسعة في تشكيل المحكمة؛ فهو يملك تسمية أعضاء المحكمة ورئيسها، فضلاً عن الحق في تمديد العضوية. وباعتباره هو صاحب الحق في التعيين، فله الحق بإعادة تسمية عضو المحكمة المنتهية ولايته لعدد غير محدد من الولايات، طالما أن عضو المحكمة لم يتجاوز الثانية والسبعين من عمره. وهذا الأمر من شأنه أن يضعف استقلالية المحكمة، لأن أمر تمديد ولاية عضو المحكمة ستكون بيد السلطة التنفيذية. ومن الأفضل هنا تحديد مدة ثابتة لأعضاء المحكمة، أو نصفهم على الأقل، على أن تكون هذه المدة كافية[71].

---

70 - كان الدستور التونسي لعام 2012 ينص، مثلاً، في الفصل 118 على تعيين أعضاء المحكمة المؤلفة من 12 عضواً، على الشكل التالي: 4 يعينهم رئيس الجمهورية، و4 من مجلس القضاء الأعلى، و4 ينتخبون من البرلمان. كما يعين، مثلاً، أعضاء المجلس الدستوري العشرة في لبنان مناصفة من البرلمان ومجلس الوزراء.

71 - في لبنان، مثلاً، تكون مدة العضوية ست سنوات غير قابلة للتجديد، أما في تونس، فيكون التعيين لتسع سنوات، ويجدد لثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات. الفصل 118 من الدستور التونسي لعام 2014. وتعتبر مدة 9 سنوات مناسبة لكي يتمكن المجلس أو المحكمة الدستورية من أداء دورهم.

- نص الدستور على حصانة قضاة المحكمة من الإقالة، إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون. وأكد قانون المحكمة على أن الإقالة لا تتم إلا بقرار معلل من الهيئة العامة للمحكمة وفي أحوال حصرها في فقدان ما يتطلبه المنصب من شروط، أو إذا نسب لعضو المحكمة أمر من شأنه المساس بالثقة، أو الاعتبار، أو إخلال جسيم بواجبات، أو مقتضيات وظيفته. ويُحسب لهذا القانون أنه فصّل في الآلية الواجب اتباعها في هذه الحال. حيث ينبغي أن تجتمع الهيئة العامة للنظر في مساءلة أحد أعضائها، تاركاً للهيئة العامة للمحكمة، اتخاذ القرار بفصل العضو المخالف وتبليغ رئيس الجمهورية بذلك. وهذه ضمانة ممتازة، ولكن كان من الأفضل أن يضع الدستور معايير عامة لشروط الإقالة ليتم تفصيلها لاحقاً في القانون، الذي يسهل تغييره، خلافاً للدستور.

- مع أن المحكمة منحت الأفراد فرصة الاعتراض على دستورية نص قانوني بطريق الدفع الفرعي، فإن هذه الطريق لا تشكل ضمانة كافية، نظراً لصعوبة ممارسة هذا الخيار والسلطة التقديرية الواسعة للمحكمة، ومن الممكن تفعيل دور المحكمة أكثر بإقرار الرقابة بطريق التصدي، والإحالة من المحاكم[72].

- وإنه لمن المهم البحث عن آلية تضمن حق الأفراد في الطعن بالقوانين التي تخالف أحكام الدستور، وأيضاً، النظر في نسبة الخمس التي أقرها الدستور، لتقديم طعن من جانب أعضاء مجلس الشعب بدستورية قانون أو مرسوم تشريعي، وجعلها عشرة أعضاء مثلاً، بما يحقق تمثيلاً أكبر لجميع فئات الشعب في حال تضررت من قانون غير دستوري، دون الاقتصار على الأغلبية البرلمانية، التي تملك أصلاً قدرة تعطيل القوانين داخل المجلس.

- يجب تزويد المحكمة الدستورية بصلاحيات أخرى بهدف منع الالتفاف على التغيير، كسلطة الرقابة على دستورية التعديلات الدستورية، والتي من شأنها أن تحد من قدرة السلطات لاحقاً على إجراء تعديلات دستورية من شأنها إعادة هيمنة المركز أو حتى الانقلاب على الديمقراطية.

- سلطة الرقابة على الامتناع التشريعي: أي الرقابة على امتناع البرلمان عن القيام بأعمال ألزمه بها الدستور، كوضع قانون الإدارة المحلية أو الانتخابات المحلية، مثلاً.

---

72 - يقر المشرع المصري للمحكمة الدستورية العليا أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد إتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية كما للمحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي في أثناء نظر إحدى الدعاوى. فإذا رأت عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية. انظر المادتين 27 و29 من قانون المحكمة الدستورية العليا في مصر رقم 48 لعام 1979.

6 - الخلاصة والنتائج

درسنا في هذا البحث فرص اللامركزية وتحدياتها، بوصفها مدخلاً محتملاً للحل في سورية.
وانطلقنا من فرضية أساسية مفادها أن واقع البلاد المقسم بين ثلاث مناطق نفوذ، هي: مناطق الحكومة المركزية، ومناطق شمال شرق سورية الواقعة تحت سيطرة الإدارة الذاتية، ومناطق شمال غرب سورية الواقعة تحت سيطرة هيئة تحرير الشام و»الجيش الوطني السوري»، يجعل من اللامركزية مساراً واقعياً محتملاً، لإعادة تفسير القرار 2254 بما يضمن وحدة أراضي الدولة السورية وسيادتها على كامل أراضيها.

وبيّنا، استناداً إلى بحث ميداني أجرينا خلاله 10 مجموعات مناقشة مركزة، و22 مقابلة معمقة، على كامل الجغرافيا السورية، أن اللامركزية تمثل فرصة مهمة لإطلاق الحل، لأنها تؤمّن إطاراً يوفر مصالح مشتركة للقوى المسيطرة على الأرض، والحكومة المركزية، على السواء. فالدولة تستعيد شرعيتها وتصل إلى موارد هي في أشد الحاجة إليها، وتصل القوى الأخرى إلى واقعٍ يوفر لها إطاراً قانونياً معترفاً به.
كما أن اللامركزية قد توفر إطاراً سوف يساهم في تدوير عجلة التنمية، لأن توزيع الثروات غير العادل بين المحافظات، واستئثار مدينتي حلب ودمشق بحصة الأسد من الموارد، وتهميش الريف لصالح المدينة، كانت أسباباً مباشرة للنزاع في البلاد.

وبيّن البحث، إمكانية إطلاق عملية مشاركة سياسية، تمثل في جوهرها نوعاً من التحول إلى الديموقراطية، على المستوى المحلي، وعلى مستوى مشاركة المحليات في صنع القرار المركزي. ومن ناحية أخرى، ستشجع اللامركزية على إطلاق الأحزاب التي تعمل على المستوى المحلي، أو تشجيع القائم منها، بما يفضي إلى تفعيل العمل الحزبي بشكل عام.

علاوة على ذلك، فإن اللامركزية قد تسهم في رفع مستويات مشاركة الشباب والنساء، ولا سيما إذا ما اقترن ذلك بقوانين تضبط الكوتا. ليس هذا وحسب، بل يمكن للامركزية أن تعيد ثقة المواطن بالدولة بعد أن فقدتها منذ زمن طويل.
ومن ناحية أخرى، فإن اللامركزية قد توفر إطاراً لطمأنة بعض مكونات المجتمع السوري، التي عانت من التهميش زمناً طويلاً، دون الدخول في إطار المنظومة الطائفية الذي تهدد المجتمع برمته.

وبينّا ، أنه على الرغم من وجود هذه الفرص، فإن اللامركزية تواجه تحديات جمة. فمن جهة، ما تزال القوى الأجنبية مسيطرة على القرار المحلي، أو على الأقل، فإنها تؤثر فيه تأثيراً كبيراً. ومن جهة ثانية، فإنها تسيطر على الموارد المتوفرة في المنطقة، مما يجعل أي حل مرهوناً بموافقة هذه القوى، وما لم توفر اللامركزية إطاراً متوافقاً – بدرجة ما - مع مصالح تلك القوى، فإنها تستطيع تعطيل هذا الخيار.
كما بينا أن الأطراف الفاعلة، لا تبدو متفقة على نوع محدد من اللامركزية، ناهيك عن سوء فهم اللامركزية وأبعادها.

فشمال شرق سورية يريد الفيدرالية، مطلقاً عليها تسمية اللامركزية السياسية، في حين تريد الحكومة المركزية تطبيق شكل من أشكال اللامركزية الإدارية، التي يوفرها القانون 107، علماً أنها لا تمانع في تطويره نحو صيغ أكثر تمثيلية، قد توصله إلى مصاف اللامركزية السياسية دون أن تسميها كذلك. زد على ذلك، ضعف ثقة سلطات الأمر الواقع فيما بينها، من جهة، وما بينها وبين المجتمع، من جهة أخرى.

أخيراً، بيّنا أن هناك خشية مبررة من تفشي الفساد، في حال لم تتمكن السلطات من تطبيق القوانين في جميع الجغرافيات السورية وعلى النسق ذاته.

كذلك، قمنا بتحديد عدد من الآليات الدستورية، التي يمكن أن تضمن التطبيق الفعال للامركزية، والحكم الرشيد .

وفي المحصلة، فإننا نستطيع القول، إن الحاجة مازالت ماسة لأبحاث مشابهة، تحاول استقصاء كل بعد من أبعاد اللامركزية، وتعمل على فهم مصاعب تطبيق هذه الأبعاد، وكيفية تجاوزها .

ونحن، أيضاً، بحاجة إلى أبحاث أخرى، تحاول الإجابة عن أسئلة الواقع السوري المأزوم، مثل:

- ما هو نظام الحكم الأنسب بعد النزاع في سورية؟
- ما هو النظام الانتخابي الذي يحقق أفضل تمثيل للمحليات، ويوفق بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية؟ كما يسمح بتطبيق اللامركزية الفعالة، ويحقق نتائجها المتوخاة؟
- ما مدى قدرة بيروقراطية الجهاز الإداري على إعادة إنتاج الدولة بعد النزاع؟ وما هو حجم دوره؟
- كيف سيؤثر حجم العلاقات الاقتصادية بين بعض المحليات ودول الجوار في علاقتها المستقبلية مع المركز؟
- كيف كان تأثير النزاع على الهوية الوطنية السورية؟ وما هي هوية سورية الجديدة؟

هذه الأسئلة، وغيرها، حول الكثير من القضايا الأساسية الخلافية، سوف تساعد على خلق مساحة لنقاش قانوني وسياسي معمق، يعمل على إيجاد الوسائل والحلول الكفيلة بتجاوزها، من خلال الحوار الذي قد يوصل إلى بناء توافقات، تساعد على إخراج سورية من محنتها التي طالت.

المراجع

العربية:

-حول المركزية واللامركزية في سورية بين النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، الكتاب السنوي الرابع، أيلول/سبتمبر 2018.

-تقييم تجارب اللامركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الدروس المستفادة للبلدان الخارجة من النزاعات، مبادرة الإصلاح العربي، 2019/7/31.

-هوتشكرفت، بول، المركزية واللامركزية في الإدارة والسياسة، ترجمة عومرية سلطاني، سياسات عربية، العدد 51، 2021.

-شاطري، كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية، فرنسا والجزائر نموذجاً، جيل للدراسات والعلاقات الدولية، العدد 13، بتاريخ 2018/1/13.

-يركيس، سارة والمعشر، مروان، اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق وتمكين الشعب، مركز كارنيغي، 11 حزيران 2018.

-الديمقراطية في مواجهة التغيير: دليل الى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، المعهد الديمقراطي الوطني، النسخة العربية 2012.

-عبد الوهاب، سمير محمد، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العام 2009.

-التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية، اللامركزية في خضم التحول السياسي، الإسكوا، 2013/10/22.

-علي، أحمد إبريهي، اللامركزية المالية في العراق والتجربة الدولية، الحوار المتمدن، العدد 6050، تاريخ 2018/11/10.

-عبد الهادي، محمد، الفرص والتحديات ... اللامركزية وتشكيل النخب النسائية المحلية، المركز العربي للبحوث والدراسات، 30 أبريل/نيسان 2019.

-الشاكر، محمد خالد، بناء الدستور ومستويات الحكم اللامركزي: الحماية القانونية لفكرة عدم تركيز السلطة، المرصد السوري لحقوق الانسان، 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

-مجموعة من الباحثين، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الناشر مركز العمليات الانتقالية الدولية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عام 2014.

-أفياري علمي، نظام موحد لامركزي نموذج ممكن لأرضية وسطية في الصومال، سياسات عربية، العدد 15، أيار 2015.

-التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية، اللامركزية في خضم التحول السياسي، الإسكوا، 2013/10/22.

-قسم المتابعة والأبحاث في حركة البناء الوطني، حوكمة التنمية المحلية في سوريا خلال مرحلة التعافي، مقاربات محلية، حركة البناء الوطني- سوريا، 2022.

-عواد، زياد، وفافيه، أغنيس، الانتخابات في زمن الحرب مجلس الشعب السوري (2016-2020)، الناشر غير معروف، 30 نيسان 2020.

-عباس غالي داود، خالد محمد بن عمور، منطقة الجبل الأخضر في ليبيا: دراسة في الجغرافية الإدارية، مجلة الأستاذ- العدد 203، 2012

-الكبتي، نجيب أحمد محمد، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراتة كلية القانون- ليبيا، المجلد 5 العدد 31، 2017/10/1.

-شودري، سوجيت، وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، الناشر، مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.

-اللامركزية والتمثيل النسائي في تونس: أول رئيسة بلدية في تونس العاصمة، 23-9-2019، الناشر غير معروف، منشورات تضامن.

-وطفة، طارق، بنية اللامركزية السورية، نحو حوكمة رشيدة لبعديها المكاني والانتخابي، بحث غير منشور.

-محمد، نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، الناشر المؤلف، الطبعة الأولى، 2019.

-دمان ذبيح، عماد، الضمانات القانونية لحماية حق تكوين الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي 12-4 المتعلق بالأحزاب السياسية مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية 2016.

-عثمان، محمد عادل، تأصيل مفهوم المشاركة السياسية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية الاقتصادية والسياسية، 2016.

الأجنبية:

-Einar Braathen and Siri Bjerkreim Hellevik, The Role of Decentralisation in Peace Making and Conflict Management Processes, Norwegian Institute for Urban and Regional Research Gaustadalléen 21, Box 44, Blindern N-0313 OSLO.

-Emmi Bevensee, A Capstone Paper submitted in partial fulfillment of the requirements for a Master of Arts in Conflict Transformation and Peacebuilding at SIT Graduate Institute in Brattleboro, Vermont, USA. Capstone Seminar Start Date: May 18, 2015.

-Heijke, Merel and Dion van den Berg, Dynamics between decentralization and peace building. IKV, Pax Christi and VNG International,2011.

-Latto Benedict, “Governance and conflict management: Implications for Donor Intervention” Crisis States working paper no 9. London: London School of Economics,2002.

الفهرس

ملخص تنفيذي 2
- دور المركزية الشديدة في توليد الأزمة..... 2
- الفرص التي تقدمها اللامركزية..... 3
- التحديات 3
- شروط النجاح..... 4
1- مقدمة 5
2- أهداف البحث..... 10
3 -إشكاليات البحث وأسئلته 10
4.المنهجية 11
4-1 مصدر البيانات 11
4-2 عينة البحث 12
4-3 اصطلاحات البحث 16
5.نتائج البحث: اللامركزية مدخلاً للحل في سورية 17
5 1- دور اللامركزية في وقف النزاع السوري واستدامة السلام 17
5-1-1 الفرص التي قد يوفرها تطبيق اللامركزية في سورية على صعيد وقف النزاع 18
أولاً، اللامركزية وسيلةً لبناء السلام 18
ثانياً، اللامركزية تحقق مصلحة القوى المسيطرة على الأرض 18
ثالثاً، دور اللامركزية في تفعيل المشاركة السياسية الديمقراطية 19
رابعاً، تتوافق اللامركزية الانتخابية مع ممارسات السلطة المركزية وسلطات الأمر الواقع 20
خامساً، اللامركزية تعزز المشاركة السياسية في ظل الواقع السياسي والحزبي السوري 20
سادساً، اللامركزية تعزز ثقة الناس بالدولة 21
5-1-2 الفرص التي قد يوفرها تطبيق اللامركزية في سورية لتحقيق التنمية 21
أولاً: تعزيز التنمية على الصعيد الوطني والمحلي 22
ثانياً، الحد من التفاوت في الموارد 23
ثالثاً، الحد من الفساد والمحسوبيات 23
5-2 تحديات تطبيق اللامركزية في سورية ومخاطره 24
5-2-1 تحديات نجاح اللامركزية في الوصول إلى اتفاق سلام بين الأطراف في سورية: 24
أولاً، غياب الإجماع على شكل اللامركزية 24

ثانياً، ضعف ثقة المحليات بالمركز 29
ثالثاً، طبيعة القوى المهيمنة على الأرض وارتباطاتها الخارجية 32
2-2-5 تحديات تطبيق اللامركزية في سورية على صعيد تفعيل المشاركة السياسية 33
أولاً، غياب الثقافة الديموقراطية الانتخابية 33
ثانياً، موقف السكان المحليين السلبي من السلطات المحلية 34
ثالثاً، تغييب الفئات المهمشة 36
رابعاً، ضعف الأحزاب وطبيعتها 36
خامساً، طبيعة قوى الأمر الواقع وارتباطاتها الخارجية 37
3-2-5 تحديات نجاح اللامركزية في تحقيق التنمية في السياق السوري الحالي: 37
أولاً، سيطرة القوى الخارجية على الموارد 37
ثانياً، ضعف المشاركة الشعبية في العملية التنموية 38
ثالثاً، ضعف الموارد وتفاوتها بين المناطق 38
رابعاً، تفشي المحسوبيات واستشراء الفساد 39
خامساً، زيادة التفاوت التنموي ومعدلات الفقر 39
سادساً، ضعف السلطات الحاكمة 40
5 3- الآليات الدستورية والقانونية المؤسسة للانتقال نحو اللامركزية 41
أولاً، الاعتراف الدستوري بالوحدات المحلية 41
ثانياً، وضع معايير دستورية لإنشاء الوحدات المحلية 42
ثالثاً، وضع معايير دستورية لتعديل الحدود 43
رابعاً، التكريس الدستوري لبعد اللامركزية الانتخابية 44
خامساً، ضمان تحقيق المشاركة العادلة في عضوية المؤسسات المحلية - الكوتا 46
سادساً، وضع معايير دستورية لممارسة صاحب الاختصاص سلطة الحلول محل الوحدات المحلية
في أداء بعض أعمالها، وكذلك حل تلك الوحدات 47
سابعاً، ضمان حرية تأسيس الأحزاب دستورياً 48
ثامناً، إحداث الغرفة العليا في البرلمان 49
تاسعاً، تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا 49
- الخلاصة والنتائج 52
- المراجع 54
- الفهرس 56