

اللامركزية وتمكين المرأة في سوريا سياسياً واقتصادياً

د. رشا سيروب طارق وطفة

إشراف د. زيدون الزعبي

مراجعة وتدقيق

سوسن زكرك أميمة حبش

اللامركزية وتمكين المرأة في سوريا اقتصادياً وسياسياً

جدول المحتويات

- 2 - قائمة الأشكال البيانية
- 2 - قائمة الجداول
- 3 - 1. التعاريف والمصطلحات
- 5 - 2. خلاصة تنفيذية
- 7 - 3. المقدمة
- 11 - 4. المنهجية
- 13 - 5. واقع اللامركزية في سوريا
- 17 - 6. واقع المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء في سوريا
- 17 - 6.1 الفجوة بين الجنسين في سوريا
- 18 - 6.2 الفجوة الاقتصادية
- 18 - 6.2.1. النشاط الاقتصادي وقوة العمل النسائية.....
- 20 - 6.2.2. الرعاية المنزلية غير مدفوعة الأجر.....
- 21 - 6.2.3. متوسط الأجر.....
- 23 - 6.2.4. الوصول إلى الموارد وزيادة الأعمال.....
- 24 - 6.3 الفجوة السياسية
- 26 - 7. أثر المركزية الشديدة على تمكين النساء في سوريا
- 27 - 8. اللامركزية وتمكين المرأة
- 30 - 8.2 دور اللامركزية في تفعيل المشاركة المدنية.....
- 31 - 8.2.1. دور اللامركزية في تفعيل المشاركة السياسية الرسمية.....
- 33 - 8.2.2. دور اللامركزية في تفعيل المشاركة الاقتصادية للنساء.....
- 34 - 9. تخطيط برنامج اللامركزية كسبيل لردم الهوة بين الجنسين في سوريا
- 34 - 9.1 ضمان تمثيل المرأة في السلطات المحلية.....
- 36 - 9.2 تفعيل الرقابة الدستورية على برنامج اللامركزية.....
- 37 - 9.3 النتائج.....
- 38 - 9.4 التوصيات والمقترحات.....
- 38 - 9.4.1. على المستوى السياسي.....
- 39 - 9.4.2. على مستوى المجتمع المدني والمنظمات النسوية والنسائية.....

- 40 -

10. خلاصة

- 42 -

المراجع

قائمة الأشكال البيانية

- 8 - الشكل البياني رقم (1)- معدل مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة في العالم. المصدر: تقرير صادر عن هيئة الأمم المتحدة للمرأة
- 11 - الشكل البياني رقم (2)- مقارنة موقع سوريا مع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مؤشر الفجوة بين الجنسين
- 13 - الشكل البياني رقم (3)- مؤشرات أهمية السلطات المحلية واستقلالها في العالم
- 15 - الشكل البياني رقم (4)- حصة الفرد من الموازنة الإجمالية للمحافظة في العام 2010
- 16 - الشكل البياني رقم (5)- الناتج المحلي الإجمالي حسب الأقاليم التخطيطية السبع في سورية عن عام 2010
- 18 - الشكل البياني رقم (6)- معدل المشاركة الاقتصادية حسب الجنس
- 19 - الشكل البياني رقم (7)- تطور مؤشرات قوة العمل (مشتغلين ومتعطلين) حسب الجنس
- 21 - الشكل البياني رقم (8)- التوزيع النسبي للقوى البشرية من النساء (15 سنة فأكثر) في العام 2020
- 22 - الشكل البياني رقم (9)- فجوة الأجور حسب النشاط الاقتصادي
- 23 - الشكل البياني رقم (10)- فجوة الأجر حسب الحالة التعليمية
- 25 - الشكل البياني رقم (11)- التوزيع النسبي لأعضاء مجلس الشعب في الدور التشريعي الثالث حسب الجنس

قائمة الجداول

- 20 - الجدول رقم (1)- المشرعون وكبار الموظفين والمديرون في سوريا في العام 2019

1. التعاريف والمصطلحات

لأغراض هذا البحث نستعرض المفاهيم التالية، والتعاريف التي اعتمدها في الورقة:

- تمكين النساء: تحول علاقات القوة بين الرجال والنساء داخل وعبر الفئات الاجتماعية المختلفة، من خلال إحساس المرأة بقيمة الذات، حقهنّ في الاختيار، حقهنّ في الوصول إلى الفرص والموارد، حقهنّ في القدرة على التحكم في حياتهنّ داخل المنزل وخارجه، وقدرتهن على التأثير في اتجاه التغيير الاجتماعي لخلق نظام اجتماعي واقتصادي أكثر عدلاً على الصعيدين الوطني والدولي.
- التمكين السياسي للنساء:
- التمكين الاقتصادي للنساء: توسيع قدرة النساء في الوصول إلى الفرص الاقتصادية: وظائف أكثر لنساء وفرص عمل لائقة، بيئة أعمال تدعم النساء في البدء بالأعمال التجارية وتنميتها، وبناء مهارتهن في الإدارة وريادة الأعمال، والوصول إلى الموارد المالية ومجموعة من الخدمات والمنتجات المالية المصممة خصيصاً لاحتياجاتهن.
- المؤشر العالمي للفجوة بين الجنسين: مؤشر عالمي يصدر سنوياً عن المنتدى الاقتصادي العالمي، ويقاس مؤشر الفجوة ضمن أربعة مجالات رئيسية: المشاركة الاقتصادية والفرص، والتحصيل التعليمي، والصحة والبقاء، والتمكين السياسي. تتراوح قيمته بين 0 و1، وكلما اقتربت قيمته من 1 يدل ذلك على تقليص الفجوة بين الجنسين وتحقيق المساواة بين الجنسين.
- المشاركة الاقتصادية: عدد السكان ضمن قوة العمل (مشتغل ومتعطل) نسبة إلى عدد السكان الكلي.
- قوة العمل: تمثل جميع السكان النشيطين اقتصادياً في لحظة زمنية معينة، وهو حاصل جميع العاملين والعاطلين عن العمل.
- التشغيل: عدد الأشخاص الذين يعملون ومصنف إلى (صاحب عمل، يعمل لحسابه، يعمل بأجر، يعمل دون أجر لدى الغير).
- البطالة: عدد الأفراد القادرين على العمل ويرغبون به ويبحثون عنه وهو متاح، لكن لا يجدون الفرصة للعمل، ويقاس عدد المتعطلين عن العمل نسبة إلى إجمالي قوة العمل.
- المتعطلات (البطالة لدى النساء): القادرات على العمل وترغب بالعمل وتبحثن عن عمل، دون جدوى، ويقاس بعدد المتعطلات عن العمل نسبة إلى إجمالي قوة العمل من النساء.
- اللامركزية: يقصد باللامركزية هي عملية نقل السلطة والموارد من الحكومة المركزية الوطنية إلى الحكومات المحلية أو إلى الوحدات الإدارية عبر عملية تغيير تدريجية في عمليات المؤسسات. تتطلب اللامركزية وجود حكومات محلية تمثيلية (منتخبة) تمثل مصالح المواطنين الموجودين في منطقة محددة.
- اللامركزية: أحد أشكال اللامركزية الضعيفة، والتي تسمح بنقل مكان المؤسسات المركزية إلى الأطراف (محافظات، مدن، بلدات، بلديات)، مع بقاء تبعية إدارتها الكاملة للمركز ممثلاً بالسلطة التنفيذية.

- اللامركزية المالية: قدرة السلطات المحلية على تحصيل الضرائب والرسوم وإنفاق جزء منها محلياً ووفق احتياجاتها. كما تتطلب اللامركزية المالية، تمكين الأطراف من فرض بعض الضرائب والرسوم، وتطوير مشاريع استثمارية تعود عوائدها لخدمة الأطراف.
- اللامركزية الإدارية: قدرة السلطات المحلية على تعيين إدارتها، ووضع خططها وموازناتها المحلية.
- اللامركزية السياسية: قدرة المجتمعات على انتخاب السلطات المحلية. علاوة على السماح للناخبين/ات باختيار قيادتهم المحلية – وجود ممارسة وترتيب هيكلية يتيحان للمستوى المحلي صياغة المهام المنقولة إليه من المركز الوطني ومراقبتها وتقييمها. ويُجرى ذلك هيئات تشريعية أو شبه تشريعية تمتد اختصاصاتها لتشمل تصميم وتنفيذ قضايا السياسات المحولة لها من المركز.
- الديمقراطية التشاركية: يقصد بها تقوية دور المواطنين/ات من خلال المشاركة في صنع السياسة العامة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن العام خاصة على الصعيد المحلي، عن طريق إيجاد آليات وإجراءات تكفل ذلك، سواء تعلق الأمر بالمبادرة الشعبية أو الاستفتاء الشعبي أو حتى استعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة¹.
- الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي (الموازنة الحساسة للجنس): هي أداة مالية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية، تهدف إلى إعادة هيكلة النفقات والإيرادات بما يضمن فعالية الإنفاق المبني على أساس النوع الاجتماعي.

1 عبد المجيد برايج، الديمقراطية التشاركية، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد الأول، ص 101-108، 2012

2. خلاصة تنفيذية

قدمنا في هذا البحث قراءة وتحليل حول دور اللامركزية في تمكين النساء سياسياً واقتصادياً، انطلاقاً من فرضية أن اللامركزية هي أحد مداخل الحل في سوريا، وعنصراً أساسياً من عناصره بحكم الأمر الواقع وتشظي البلاد بفعل العنف والتدخلات الأجنبية والإرهاب.

حاول البحث الإجابة على ثلاثة أسئلة أساسية وهي: ما هو واقع المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء في مناطق سيطرة الحكومة المركزية؟ ما هو واقع اللامركزية في مناطق سيطرة الحكومة المركزية؟ ما هو أثر اللامركزية على فرص تمكين النساء من المشاركة في الحياة العامة في الدول التي تتشابه في ظروفها مع سوريا، وكيف يمكن الاستفادة منها؟ للإجابة عن هذه الأسئلة اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي، من خلال الاطلاع على المصادر الثانوية المأخوذة من المجموعة الإحصائية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في سوريا، وبيانات البنك الدولي، وعدد من تقارير منظمات المجتمع المدني السورية والدولية. ومراجعة الأدبيات في فهم أثر اللامركزية على التمكين الاقتصادي والسياسي للنساء في عدد من البلدان المشابهة في ظروفها لسوريا.

وفي تقييم واقع النساء في سوريا تم اللجوء إلى المؤشر العالمي للفجوة بين الجنسين (Global Gender Gap-GGG) والذي يبين بشكل واضح وجود فجوة كبيرة بين الجنسين في الحياة السياسية والاقتصادية مقارنة مع دول العالم بل وحتى بالمقارنة مع الدول النامية بما فيها البلاد العربية. وعلى الرغم من وجود شكوك حول هذه الأرقام، أقله بسبب عدم قدرة مؤسسات الدولة على تغطية كامل التراب السوري بفعل الحرب، إلا إن هذا يعني أن الفجوة مرشحة لأن تكون أكبر من الأرقام المتوافرة لدينا.

أظهر البحث وجود فجوة سياسية كبيرة تتمثل في ضعف تمثيل النساء على المستوى الوطني والمحلي. فمشاركة النساء في السلطتين التنفيذية والتشريعية لم تتعدَّ نسبة 10-12%، في حين أنها أدنى من ذلك بكثير على المستوى المحلي، رغم تحسُّنها الملحوظ في آخر انتخابات مجالس الإدارة المحلية التي جرت في العام 2022، حيث وصلت النسبة إلى 11%. بالطبع تظل هذه النسبة ضعيفة للغاية.

ولا تقل الفجوة الاقتصادية سوءاً عن الفجوة السياسية. إذ تراجع معدل المشاركة الاقتصادية للإناث من 22% في العام 2010 لتبلغ بالمتوسط 14.61% خلال سنوات الحرب، مقارنة بـ 82% للذكور في العام 2010 والتي انخفضت بالمتوسط إلى 75.88% خلال سنوات الحرب؛ وهذا يعني أن امرأة واحدة فقط من كل سبع نساء إما تعمل أو تبحث عن عمل، مقابل رجلين من كل ثلاثة رجال.

كما تطرق البحث إلى حالة اللامركزية في سوريا، وبين كيف أن النص الدستوري في الدستور الحالي ضعيف لجهة توطيد الحكم المحلي ومبادئ اللامركزية، رغم تقدمه على نص دستور 1973. كما أن النصوص القانونية، متمثلة بالقانون 107 لعام 2011 والقوانين ذات الصلة ما زالت تؤسس لمركزية مالية وإدارية شديتين مع لامركزية سياسية منقوصة، وعلى الرغم من وجود تمثيل للمجتمعات على المستوى المحلي، غير أن هذا التمثيل يظل دون أي أثر بسبب الغياب شبه الكلي للصلاحيات الممنوحة على المستوى المحلي. أما مشاركة النساء في الحكم المحلي، فهي في حدودها

الدنيا، كما ذكرنا، سواء كان ذلك على مستوى الأجسام المنتخبة، كمجالس المحافظات ومجالس المدن والبلديات، أو مكاتبها التنفيذية، أو على مستوى الإدارات المعنية، كمديريات الصحة والتعليم والخدمات في المحافظات، أو المدن والبلديات والبلديات. بل كانت وحتى العام 2022، نسبة مشاركة النساء في المجالس المحلية أدنى حتى من مشاركة النساء في مجلس الشعب، والحكومة، والقضاء، وهي أدنى بكثير من المعدل العالمي 36%، ومعدل دول غرب آسيا وشمال إفريقيا 18%.

بعد ذلك، قيم البحث أثر اللامركزية على المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء، مستنداً في ذلك إلى تجارب عدد من الدول العربية وغير العربية. بين البحث أن أثر اللامركزية إيجابي على المشاركة السياسية للنساء، شريطة تصميمها بشكل حساس للنوع الاجتماعي. أولاً، تستطيع اللامركزية أن توفر بيئة تمكّن من كسر قالب التقاليد والأعراف التي تمنع مشاركة النساء في الحياة السياسية. ثانياً، يمكن للامركزية أن توفر بيئة تعلم تعزز دور النساء في المساهمة في الحياة العامة تمهيداً لمشاركتهن في المؤسسات الوطنية كالبرلمان والحكومة وسواها. ثالثاً، تستطيع اللامركزية توفير مداخل تأثير على الحياة العامة بطريقة أيسر من محاولة اختراق مركز صلب ذكوري الطابع. رابعاً، تمكن اللامركزية من توفير بيئة أفضل لممارسة الديمقراطية التشاركية، وبالتالي تتيح مساهمة المنظمات النسوية والنسائية في صناعة القرار المحلي، بدل محاولة التأثير في قرارات المركز فقط. خامساً، تتيح اللامركزية للنساء المساهمة في تحديد الأولويات والبرامج التي تتوافق ورؤاهن، وخاصة تلك المرتبطة بالأدوار النمطية التي فرضت عليهن كالصحة والتعليم، مما يجعل الأخيرتين منسجمتين مع احتياجات ومتطلبات المجتمع.

أما التمكين الاقتصادي، فيتم عبر ثلاثة مداخل أساسية. الأول بشكل غير مباشر، عبر التمكين السياسي، والذي يوفر للنساء القدرة على المساهمة في صياغة ووضع سياسات اقتصادية حساسة للنوع الاجتماعي ومنسجمة مع متطلبات واحتياجات النساء. الثاني، مباشر عبر توفير شكل من أشكال اللاحصرية، والتي تسمح بتنمية متوازنة بين المناطق، وقرب الفرص مكانياً للنساء، مما يتيح المساهمة في الحياة الاقتصادية بشكل فعال. الثالث، عبر تعدد الوظائف الحكومية، الذي يترافق عادة مع اللامركزية، والذي يتيح فرصاً مهمة للنساء، حيث يعتبر القطاع العام في سوريا، واحداً من القطاعات الأكثر تشغيلاً للنساء.

إلا أن اللامركزية قد تلعب دوراً سلبياً متمثلاً في تمكين النخب المحلية التقليدية، والتي عادة ما ترفض مساهمة النساء في الحياة العامة. وبالتالي، يجب تصميم نظام اللامركزية، بشكل حساس للنوع الاجتماعي، عبر الكوتا مثلاً، كي تعطي النتائج المرجوة منها.

أخيراً قدمنا عدداً من التوصيات للمجتمع المدني، والأطراف السياسية، وخاصة اللجنة الدستورية، لضمان تصميم نظام لامركزي فعال وحساس للنوع الاجتماعي.

3. المقدمة

لقد حددت وثيقة جنوب آسيا² التمكين على أنه عملية لتحويل علاقات القوة بين الأفراد والجماعات الاجتماعية. ونظراً لأن الناشطات النسويات كنّ من بين أول من استخدم هذه الكلمة على نطاق واسع، فقد كان لها أيضاً معنى محدد جندرياً وهو تحول علاقات القوة بين الرجال والنساء داخل وعبر الفئات الاجتماعية من مختلف الأنواع. ووفقاً للوثيقة تتم عملية تحول السلطة الاجتماعية بثلاث طرق حاسمة: من خلال تحدي الأيديولوجيات التي تبرر عدم المساواة الاجتماعية (مثل الجنس أو الطبقة الاجتماعية)، عن طريق تغيير الأنماط السائدة في الوصول إلى الموارد الاقتصادية والطبيعية والفكرية والسيطرة عليها، ومن خلال تحويل المؤسسات والهيكل التي تعزز وتدعم هيكل السلطة القائمة (مثل الأسرة والدولة والسوق والتعليم والإعلام).

ويرى المعهد الأوروبي للمساواة بين الجنسين³ أن تمكين المرأة يتكون من خمسة بنود: إحساس المرأة بقيمة الذات، حقهنّ حقها في الاختيار، حقهنّ حقها في الوصول إلى الفرص والموارد، حقهنّ حقها في القدرة على التحكم في حياتهنّ حياتها داخل المنزل وخارجه، وقدرتهنّ قدرتها على التأثير في اتجاه التغيير الاجتماعي لخلق نظام اجتماعي واقتصادي أكثر عدلاً على الصعيدين الوطني والدولي.

بعد عقود من نضال النساء السوريات للوصول إلى حقوقهن، ما زال طريق النضال طويلاً مع فجوة هائلة في الحقوق الاقتصادية والمشاركة السياسية. ورغم تكثيف جهود المؤسسات النسوية والنسائية منذ بداية الحرب السورية في العام 2011، ورغم الدعم الدولي الظاهر، وادعاءات القوى السياسية في تمكين النساء ما زالت المشاركة السياسية في أدنى مستوياتها ضمن الوفود الرسمية لجميع الأطراف السياسية وفي تشكيلاتها السياسية المختلفة. فلم تتعد نسبة النساء في اللجنة الدستورية- الجسم السياسي الأبرز في العملية السياسية السورية- الـ 28% بعد تدخل الأمم المتحدة، وعبر ما يسمى بالكتلة الثالثة أو كتلة المجتمع المدني التي كانت نسبة النساء فيها حوالي 48%. ورغم ويلات الحرب السورية، لم يتوان حراك النساء السوريات عن العمل بكل وسيلة للحصول على حقوقهن التي أهدرتها التقاليد والقوانين والقوى السياسية التي تقف خلفهما.

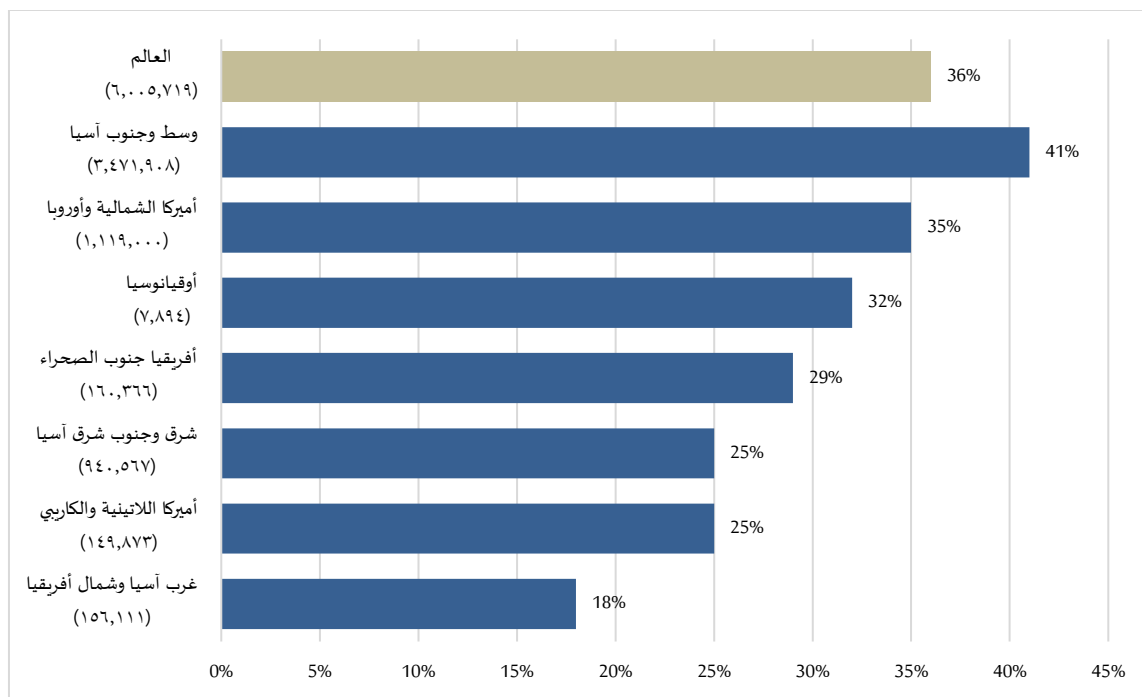
ورغم ما أثمره هذا النضال عن رفع مساهمة النساء في اللجنة الدستورية، أو في تأسيس المجلس الاستشاري النسائي، أو المساهمة إلى حد المناصفة فيما يسمى غرفة دعم المجتمع المدني، ظلت مساهمة النساء الاقتصادية والسياسية ضعيفة للغاية، وبعيدة كل البعد عن أي مساهمة عادلة تمثل نسبة النساء الحقيقية في المجتمع.

واحدة من أكثر النقاط ضعفاً هي في وصول النساء إلى مراكز القرار على المستوى المحلي، سواء كان ذلك على مستوى الأجسام المنتخبة، كمجالس المحافظات ومجالس المدن والبلديات، أو مكاتبها التنفيذية، أو على مستوى الإدارات المعنية، كمديريات الصحة والتعليم والخدمات في المحافظات، أو المدن والبلديات والبلديات. بل كانت وحتى العام 2022، نسبة

2-Srilatha Batliwala, 'Taking the Power out of Empowerment - An Experiential Account', *Development in Practice*, 17.4-5 (2007), 557-65
<<https://doi.org/10.1080/09614520701469559>>.

3 - <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1102>.

مشاركة النساء في المجالس المحلية أدنى حتى من مشاركة النساء في مجلس الشعب، والحكومة، والقضاء، وهي أدنى بكثير من المعدل العالمي 36%، ومعدل دول غرب آسيا وشمال إفريقيا 18%⁴



الشكل البياني رقم (1) - معدل مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة في العالم. المصدر: تقرير صادر عن هيئة الأمم المتحدة للمرأة

تكتسب عملية تمثيل النساء في المجالس المحلية في العالم عموماً، وفي الدول النامية كسوريا وسائر العالم العربي، أهمية خاصة. إذ يعتبر وجود النساء في المجالس المحلية، مسألة بالغة الأهمية في تطوير وتوفير خدمات حساسة للنوع الاجتماعي، وملبية لاحتياجات النساء في المناطق من جهة، ومن جهة أخرى تعتبر مرحلة تأسيسية في تمكين النساء السياسي عبر الممارسة المباشرة لعملية التمثيل والتماس مع المجتمع، مع ما يتطلبه ذلك من مهارات ومعارف. فضلاً على ذلك، فإن الوصول إلى تغيير عميق في تعاطي المجتمع مع وجود النساء في مراكز صنع القرار محلياً، يسمح بإحداث تغيير في مواقفه تجاه تواجدهن في مراكز صنع القرار على المستوى الوطني. وعليه فإن الإصلاحات اللامركزية، وبالتالي تمكين الإدارات المحلية، عبر نقل الصلاحيات والموارد من المركز إلى الأطراف، سيكون ذا تأثير كبير على الدولة والمجتمع، ليس فقط على مستوى مساهمة المرأة في الحياة العامة، وإنما كعنصر أساسي في عملية الديمقراطية واستعادة الاستقرار، وإعادة عجلة التنمية⁵.

في سوريا يصبح الأمر أكثر ضرورة. إذ أدت الحرب الدائرة فيها منذ أكثر من عقد، إلى تقسيم أراضيها بين الحكومة السورية، وأطراف مدعومة بقوى مسلحة تهيمن على ثلث البلاد. تبدو العملية السياسية، في ظل هذا التقسيم، في حالة جمود دون أفق لها، ودون أن يكون هنالك إطار واضح للحل. وعليه، أخذت تتعالى أصوات ترى في اللامركزية مدخلاً للحل عبر الجغرافيات السورية وداخل كل جغرافيا.

⁴ <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-01/Womens-representation-in-local-government-en.pdf>

⁵ Democratic Decentralization Programming Handbook, USAID 2009, PP 10,

في هذا السياق، يسعى هذا البحث إلى التركيز على قضية اللامركزية بوصفها أداة للدمقرطة من جهة، وأداة تمكين للنساء من جهة أخرى، ولكونها إحدى أدوات الحل في سوريا، باعتبار أن إدماج قضية حقوق النساء والمساواة فيها، تشكل فرصة نادرة ومهمة للمؤسسات النسوية والنسائية لإحداث تغيير جذري على مستوى مشاركة النساء في الحياة العامة.

يهدف هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- فهم واقع المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء في سوريا، وتحديداً في مناطق سيطرة الحكومة المركزية.
- فهم واقع اللامركزية في مناطق سيطرة الحكومة المركزية.
- معرفة أثر اللامركزية على تمكين النساء اقتصادياً وسياسياً.

وعليه، فإن أسئلة البحث هي:

- ما هو واقع المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء في مناطق الحكومة المركزية؟
- ما هو واقع اللامركزية في مناطق سيطرة الحكومة المركزية؟
- ما هو أثر اللامركزية على فرص تمكين النساء من المشاركة في الحياة العامة في الدول التي تتشابه في ظروفها مع سوريا، وكيف يمكن الاستفادة منها؟

لم نتوسع في تحليل أثر شكل معين من أشكال اللامركزية، سواء نقل أو تفويض أو لا حصرية، ولا ببعد محدد من أبعادها، سواء لا مركزية مالية أو سياسية أو إدارية وإنما درسنا فكرة اللامركزية عموماً تحاشياً للتسييس الذي يتعرض له هذا المصطلح، تاركين الأمر لأبحاث مستقبلية. كما لم نتطرق إلى واقع النساء في المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة المركزية لضعف الوصول إلى المعلومات، وغياب التوثيق الرسمي عنها.

ما نقصده باللامركزية هو: إعادة هيكلة أو إعادة تنظيم السلطة بحيث يكون هناك نظام مسؤولية مشتركة بين مؤسسات الحكم على المستويات الوطنية والمحلية وفقاً لمبدأ التفريع، والذي يعني بدوره تقريب سلطة اتخاذ القرار إلى المكان المتأثر به. وبالتالي، تؤدي اللامركزية إلى رفع مستوى جودة وفعالية نظام الحوكمة بشكل عام، كما تسهم اللامركزية في تحقيق العناصر الرئيسية للحكم الرشيد، مثل زيادة فرص المواطنين في المشاركة في القرارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والإسهام في تنمية قدراتهم، إضافة إلى تعزيز استجابة الحكومة ومستوى الشفافية والمساءلة فيها". يؤكد البنك الدولي أن اللامركزية تقتضي ".... نقل السلطات السياسية والمالية والإدارية إلى وحدات حكومية فرعية. بالتالي، لن تكون الحكومة لا مركزية إلا إذا احتوت الدولة على "حكومات دون وطنية منتخبة مستقلة وقادرة على اتخاذ قرارات ملزمة في بعض مجالات السياسات على الأقل".⁶

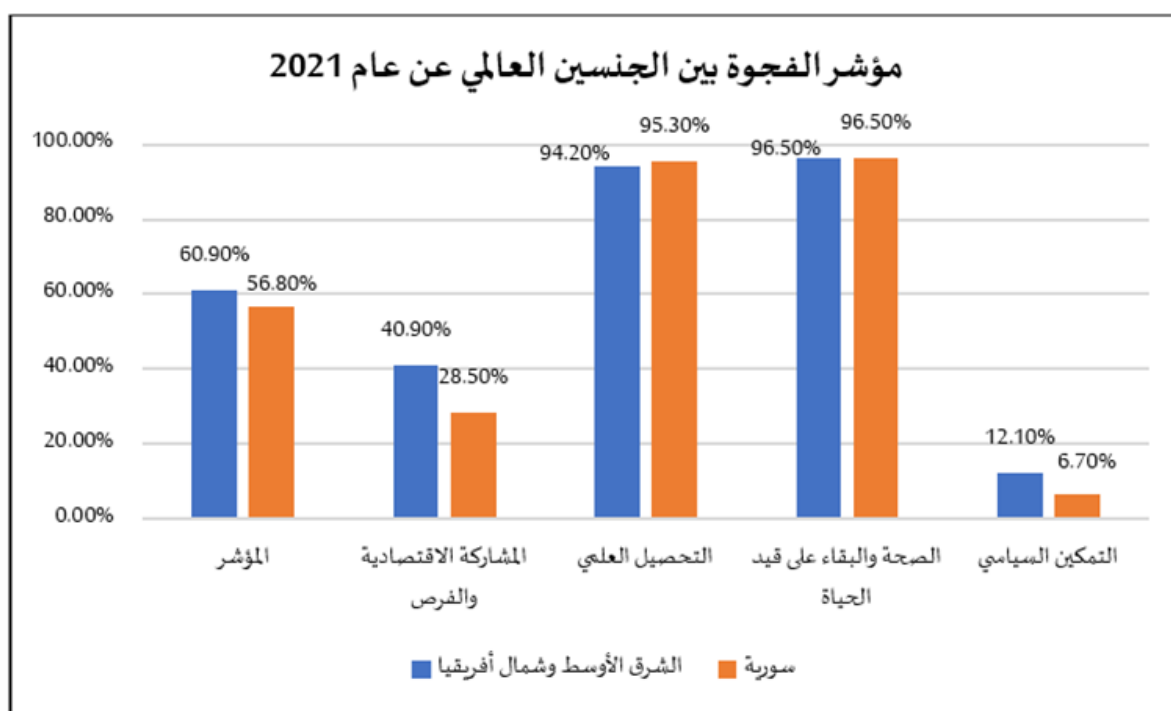
6 Ibid, PP 10-11

فيما يلي تنقسم الورقة إلى الأقسام التالية: بداية سنستعرض المنهجية التي اتبعناها في هذه الورقة ثم ننتقل إلى دراسة واقع المرأة في الحياة السياسية والاقتصادية في مناطق سيطرة الدولة السورية. بعد ذلك، استعرضنا أثر اللامركزية على المشاركة السياسية في عدد من البلدان، وبشكل خاص بلدان العالم الثالث محاولين استنباط أهم الدروس من تطبيق اللامركزية، خاتمين بعدد من الخلاصات والتوصيات.

4. المنهجية

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي في تحليل البيانات المأخوذة من مصادر ثانوية. اعتمدت المصادر بشكل أساسي على الأدبيات العربية، وعلى بيانات البنك الدولي، وبيانات المجموعة الإحصائية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في سوريا.

لمعرفة واقع المرأة في سوريا، اعتمدنا على مؤشر فجوة الجندر العالمية في دراسة الواقع السياسي والاقتصادي للمرأة، الذي يقيس الفجوة⁷ بين الجنسين في أربع مجالات رئيسية: المشاركة الاقتصادية والفرص، والتحصيل التعليمي، والصحة والبقاء، والتمكين السياسي؛ وتتراوح قيمته بين 0 و1، وكلما اقتربت قيمته من 1 يدل ذلك على تقليص الفجوة بين الجنسين. يبين الشكل 2 قيم المؤشرات الأربعة في سوريا مقارنة بدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.



الشكل البياني رقم (2) - مقارنة موقع سوريا مع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مؤشر الفجوة بين الجنسين
المصدر: من إعداد فريق البحث، بالاستناد على تقرير الفجوة بين الجنسين العالمي عن عام 2021، المنتدى الاقتصادي العالمي

وبإلقاء نظرة فاحصة على نتائج كل مؤشر فرعي، نلاحظ أن لسوريا قيمة مرتفعة في مجالي "الصحة والبقاء" و "التحصيل العلمي"، حيث بلغت قيمة مؤشر الصحة والبقاء 96.5% أي يوجد فجوة جندرية لصالح الذكور فقط 3.5%. وفي مجال "التحصيل العلمي" تم إغلاق الفجوة بين الجنسين بنسبة 95.3%، ولذلك ركزنا على مؤشرات التمكين السياسي والاقتصادي. علماً أن هذه البيانات هي البيانات المتوفرة، والتي قد لا تأخذ بعين الاعتبار آثار الحرب من هجرة وتهجير وتدمير للبنية التحتية وسواها.

تجدر الإشارة هنا، أن تحسن مؤشر الفجوة بين الجنسين في مجالي "الصحة والبقاء على قيد الحياة" و "التحصيل العلمي" لا تعني أن واقع الصحة والتعليم قد تحسن، قد ساهمت الحرب في تردي أوضاع هذين القطاعين بشكل

7 تقرير الفجوة بين الجنسين العالمي، المنتدى الاقتصادي العالمي، 2021.

انعكس سلباً على كل من الذكور والإناث بدرجات متقاربة، وهو ما يعكسه مؤشر التنمية البشرية حسب النوع الذي يظهر أن متوسط سنوات الدراسة انخفض من 6.1 سنة و 7.1 سنة في العام 2013 لكل من الإناث والذكور على التوالي إلى 4.6 سنة و 5.6 سنة على التوالي في العام 2020، أما بالنسبة لمتوسط العمر المتوقع عند الولادة (أحد المؤشرات الفرعية لمجال الصحة) فقط ارتفع عند الإناث من 77.8 سنة في العام 2013 إلى 78.1 سنة في العام 2020 مقابل انخفاض هذا المؤشر لدى الذكور من 71.8 سنة في العام 2013 إلى 67.9 سنة في العام 2020، ويفسر هذا الانخفاض بسبب انخراط الشباب بالأعمال العسكرية والقتالية على خلاف الإناث.

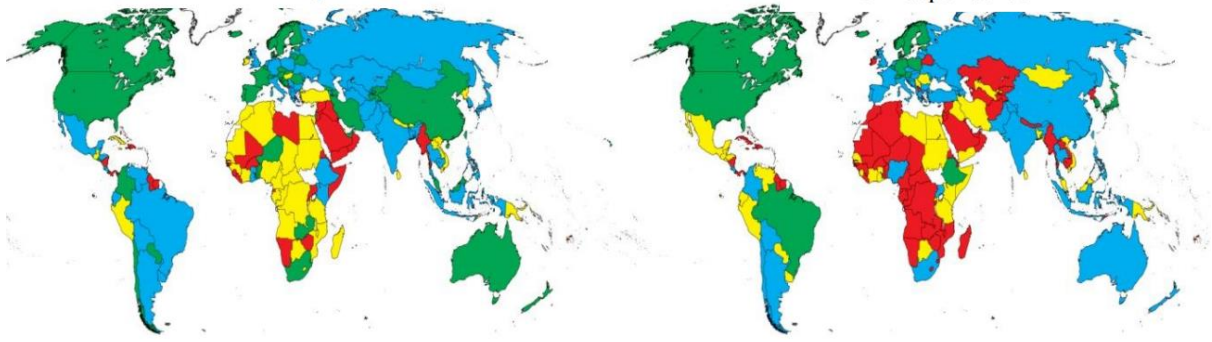
تفسيراً لبيانات مؤشر الفجوة الجندرية، اعتمدنا على المجموعة الإحصائية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في سوريا، إضافة إلى عدد من تقارير منظمات المجتمع المدني السورية والمنظمات الدولية⁸. قمنا بالتوسع في تحليل الفجوة الاقتصادية، لندرتها في المرجعيات الأدبية السورية والأجنبية على السواء.

ولفهم واقع اللامركزية عموماً، فقد اعتمدنا على مصادر البيانات الثانوية من خلال مراجعة النصوص الدستورية والقوانين الأساسية المرتبطة بالإدارة المحلية واللامركزية. واعتمدنا على ذات المنهج في فهم أثر اللامركزية على التمكين السياسي للنساء مستفيدين من أبحاث نشرت عن دول مشابهة لسوريا، مركزين على دول عربية مثل مصر وتونس والعراق والأردن، ودول غير عربية كالهند.

8 بالتأكيد لا تتمتع الأرقام الرسمية بالدقة، أقلها بسبب ظروف الحرب، وخروج مناطق عديدة عن سيطرة الدولة وابتعاد مؤسسات الدولة عن التدخل فيها، غير أنها تبقى المصادر الأكثر دقة والمتوافرة بين أيدينا.

5. واقع اللامركزية في سوريا

تقع سوريا في مصافي الدول شديدة المركزية، حيث تنخفض مؤشرات اللامركزية السياسية والمالية والإدارية فيها⁹ إلى مستويات متدنية للغاية (الشكل 3).



الشكل البياني رقم (3) - مؤشرات أهمية السلطات المحلية واستقلالها في العالم

يتوافق لون البلد مع نسبته المئوية في التوزيع العالمي: أحمر: 0-25، أصفر: 25-50، أزرق: 50-75، أخضر: 75-100

المصدر: Maxim Ivanyyna and Anwar Shah: World bank¹⁰

تتجلى المركزية الشديدة في سوريا بعوامل عدة.

- **من ناحية التمثيل**، وعلى الرغم من إجراء انتخابات محلية كل أربع سنوات، إلا أن هذه الانتخابات تتم عبر قوائم تتحكم بها السلطة المركزية، سواء عبر قوائم الجبهة الوطنية في الفترة من 1973 وحتى العام 2012، التي أصبحت -بعد صدور دستور 2012- تسمى قوائم الوحدة الوطنية، والتي يتحكم بها حزب البعث العربي الاشتراكي، وتشمل الأحزاب الحليفة له، وبالتالي لا يبقى للتمثيل معنىً حقيقياً. إضافة إلى ذلك، فإن أعلى سلطة محلية، والممثلة بالمحافظ، ليست منتخبة وإنما معينة من الرئيس ف"المحافظ: ممثل السلطة المركزية وهو عامل لجميع الوزارات يعين ويعفى من منصبه بمرسوم"¹¹. إضافة إلى ذلك، فإن المحافظ هو من يرأس المكتب التنفيذي، المنتخب، "يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة..."¹² وبالتالي يصبح المعين أعلى من المنتخب والمتحكم به.
- أما من ناحية **القدرة على اتخاذ القرارات الإدارية**، فهي الأخرى بيد المركز مباشرة. فالإدارات التنفيذية كمديري/ات الصحة والتربية والسياحة وسواها من الخدمات تعين مباشرة من الوزارات المركزية، ويكتفى باستشارة السلطة المحلية، الممثلة بالمحافظ (المعين من المركز بطبيعة الحال) دون أن يكون لرأيها أي وزن "يصدر بقرار من الوزير

9 Maksym Ivanyyna and Anwar Shah, How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization, World Bank, 2012

10 Ibid pp 11

11 المرسوم التشريعي 107 لعام 2011، قانون الإدارة المحلية، المادة (1).

12 المرسوم التشريعي 107 لعام 2011، قانون الإدارة المحلية، المادة (29).

المختص توزيع وإعادة توزيع الملاك العددي بين الإدارة المركزية والفروع في المحافظات والمديريات في الجهة العامة الواحدة وضمن الفئة الواحدة"¹³.

- وأخيراً، الاستقلال المالي للوحدات الإدارية المختلفة، على الرغم من وروده نصاً في الدستور السوري¹⁴، إلا أن الواقع التطبيقي، وبموجب المرسوم التشريعي رقم 107 للعام 2011 والقانون 37 للعام 2021، فإن عمليات الإنفاق والتحصيل ظلت فعلياً بيد المركز. فالموارد الذاتية والتي تشمل الرسوم والضرائب المحلية أو المبالغ المضافة إلى الضرائب والرسوم الوطنية، وسواها من المداخل المحلية، لا تطبق إلا بموافقة وزير الإدارة المحلية وبعض الوزارات الأخرى مثل وزارة المالية أو الوزارة المختصة¹⁵، أي المركز.

ورغم إعطاء صلاحيات لمجلس المحافظة بفرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة، لكنه قيد هذه الصلاحيات بضرورة صدور القرار من الوزير؛ حيث:

- حوّل وزير الإدارة المحلية تحديد عوائد الجباية وأصول منحها المستفيدين بالتنسيق مع وزير المالية¹⁶.
- كما عزز القانون إمكانية تحكم المركز بموارد الوحدات المحلية، بعد أن جعل عملية تنظيم الأحكام الخاصة بالقروض والتسهيلات الائتمانية وجميع الشؤون المالية والمحاسبة للوحدات الإدارية والمؤسسات والشركات والمنشآت التابعة لها، تتم بموجب نظام مالي خاص، يصدر بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية¹⁷.
- أما بخصوص الموازنات المحلية، فقد نص القانون على أن توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة وفق الأسس المطبقة في القانون المالي الأساسي¹⁸، بحيث يعد مشروع الموازنة المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس، على أن تقرر من قبل المجلس المحلي. لكن إقرار المجلس غير كاف لاعتمادها، وإنما ينبغي أن تصدق موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل وزير الإدارة المحلية، بعد موافقة وزير المالية. وتصدق موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل وزير الإدارة المحلية. أما موازنة الوحدات المحلية الأخرى فتصدق من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة¹⁹. وهكذا جعل القانون موازنات المحافظات والمدن تحت رحمة السلطة التنفيذية، معززاً تبعيتها للمركز، وعزز هذه التبعية بإعطائه للوزير الحق في إضافة باب أو بند جديد إلى أوجه إنفاق الموازنات المستقلة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة²⁰.

تصديق	اقترح	إقرار	
وزير المالية	وزير الإدارة المحلية		النظام المالي الخاص بالوحدات الإدارية والمؤسسات والشركات والمنشآت التابعة لها

13 القانون 50 لعام 2004، قانون العاملين الأساسي، المادة (3)، فقرة (ب)

14 دستور الجمهورية العربية السورية، 2012، المواد 130-131

15 المادة 136 من القانون 107 للعام 2011

16 المادة 153 من القانون 107 للعام 2011

17 المادة 152 من القانون 107 للعام 2011

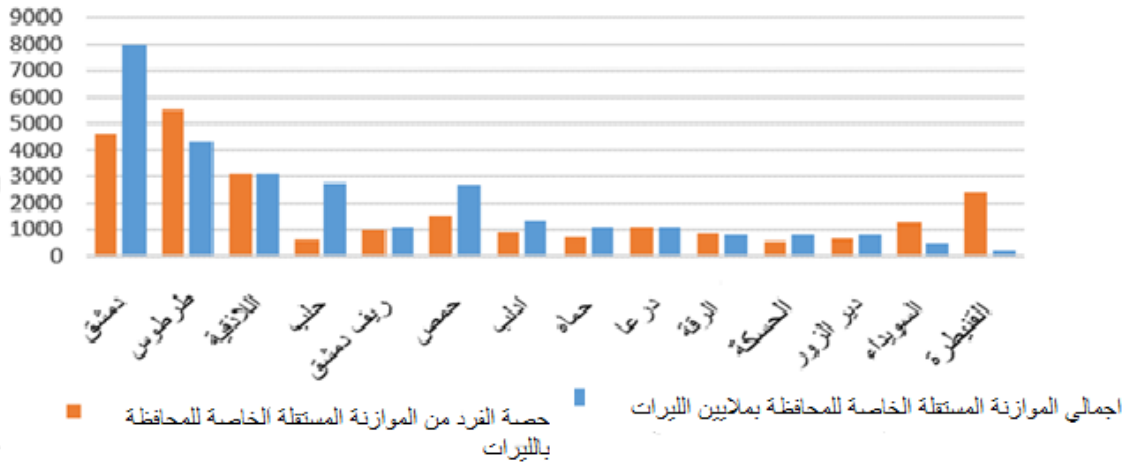
18 المادة 144 من القانون 107 للعام 2011

19 المادة 145 من القانون 107 للعام 2011

20 المادة 150 من القانون 107 للعام 2011

وزیر الإدارة المحلية، بعد موافقة وزیر المالية		المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية	موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة
وزیر الإدارة المحلية	المجلس المحلي	المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية	موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة
المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة			موازنة الوحدات المحلية الأخرى (بلدات-بلديات)
للوزير الحق في إضافة باب أو بند جديد إلى أوجه إنفاق الموازنات المستقلة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة			

أدت هذه السياسات المركزية إلى تنمية غير متوازنة في المحافظات. إذ حصلت بعض المحافظات على امتيازات حرمت منها محافظات أخرى، حيث استحوذت دمشق واللاذقية وطرطوس على أكثر من 50% من إجمالي الموازنات المستقلة بما لا يتناسب مع عدد السكان فيها والذي يشكل 16.2%. يبين الشكل البياني رقم (4) حصة الفرد من الموازنة في العام 2010 والتي تظهر تقدم دمشق واللاذقية وطرطوس والقنيطرة على سواها من المحافظات، في حين تبدو حلب في الحدود الدنيا، وذلك لعدم فصل الريف المفقر عن المدينة الثرية نسبياً.

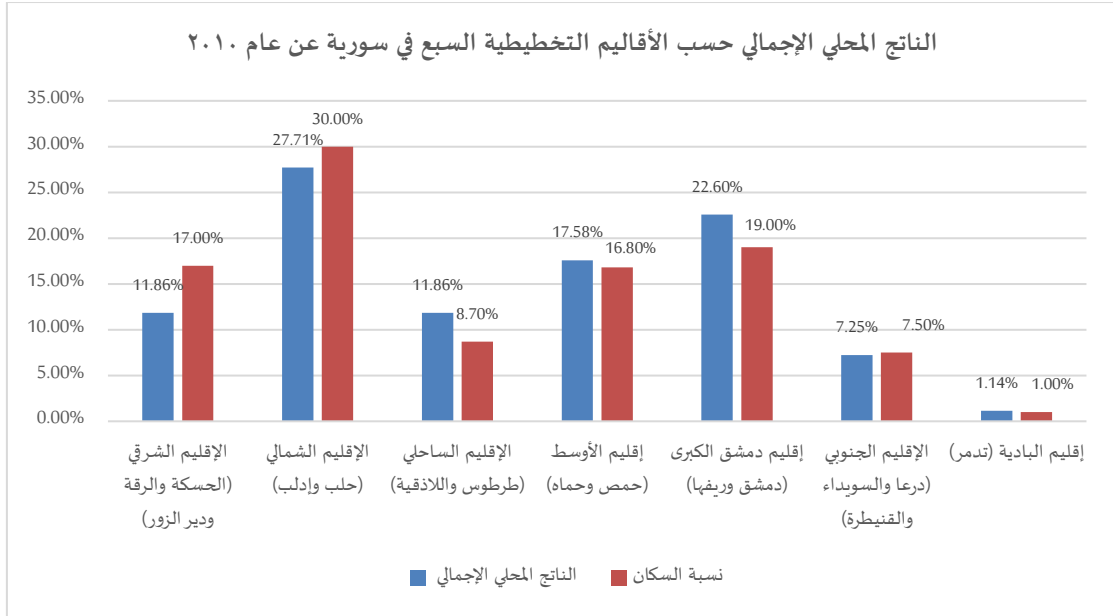


الشكل البياني رقم (4) - حصة الفرد من الموازنة الإجمالية للمحافظة في العام 2010²¹

المصدر: بيانات غير منشورة، وزارة الإدارة المحلية

كانت من نتائج هذه السياسات شديدة المركزية، حرمان مناطق شمال شرق سوريا (الحسكة والرقة ودير الزور)، الأغنى بالنفط والقمح والمياه من التنمية، وتأخر مستوى التعليم فيها، من ناحية، وتأخر الريف عموماً لصالح المدن من ناحية ثانية، وتأخر المدن الصغرى كإدلب والسويداء عن المدن الكبرى كحلب وحمص وحماة ودمشق ناحية ثالثة. فالفعاليات الإدارية والاقتصادية التي توظف النسبة الأهم من المواطنين/ات تتركز تحديداً في مدن دمشق وحلب وحمص واللاذقية وطرطوس على حساب باقي المحافظات والمدن وأرياف هذه المحافظات.

²¹ لم يتسن للباحثين/ات الوصول إلى بيانات أحدث



الشكل البياني رقم (5) - الناتج المحلي الإجمالي حسب الأقاليم التخطيطية السبع في سورية عن عام 2010
المصدر: من إعداد فريق البحث، بالاعتماد على الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي "توجهات استراتيجية للتنمية المكانية"، هيئة التخطيط الإقليمي، سوريا

سنتطرق إلى التأثير المباشر للسياسات شديدة المركزية على النساء في الفصل الثامن.

6. واقع المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء في سوريا

وقعت سوريا على العديد من الاتفاقيات التي تعنى بقضايا المرأة. ففي أيلول 2002 صادقت على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة "سيداو"، وتم اعتماد إعلان ومنهاج عمل بيجين الذي يتعلق بتمكين المرأة وإزالة الفجوات بين الجنسين. وأكد الدستور السوري بأن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات ولا تمييز بينهم على أساس الجنس، وخصص الدستور مادة صريحة لتمكين المرأة في كافة مناحي الحياة، حيث نصت المادة 23 «توفر الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع».

رغم كل ذلك، كان التقدم في مسيرة المساواة بين الجنسين في سوريا دون المستوى، فالتصديق على اتفاقية سيداو جاء مع تحفظات عديدة أفرغت التصديق من مضمونه، وظلت المواد الدستورية المتعلقة بتمكين النساء، على ضعفها دون أي مفاعيل قانونية أو إجرائية تعطي النساء حقوقهن وتقلص الفجوة بين الجنسين.

وزادت الحرب من هذه الفجوة، حيث كشف تقرير مؤشر فجوة الجندر العالمي بين الجنسين (GGGI) تراجع سوريا بين عامي 2010 و2021 لتصل إلى 0.568 في العام 2021، بعد أن كانت 0.5926 في العام 2010، أي أن 43.2% من الفجوة لم يتم إغلاقها. وتركزت هذه الفجوة على وجه الخصوص في مجال المشاركة الاقتصادية والتمكين السياسي، التي بلغت 28.5%، و6.7%²²، علماً أن هذه الأرقام لا تأخذ بعين الاعتبار، حقيقة مفادها أن نسبة كبيرة من الرجال انخرطت بالأنشطة العسكرية سواء الرسمية أو شبه الرسمية، تاركة مساحة مهمة من الفضاء العام للنساء، وليس بسبب حدوث تغييرات جذرية في بنية الدولة والمجتمع.

6.1 الفجوة بين الجنسين في سوريا

رغم أن أهداف التنمية المستدامة لعام 2030 خصصت هدفها الخامس في المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات،²³ وصاغت مبادئها التوجيهية في "عدم ترك أحد يتخلف عن الركب" من أجل القضاء على جميع أشكال التمييز ضد النساء والفتيات، بغض النظر عن السن، أو العرق، أو الموقع، أو الوضع الاقتصادي، ورغم أن سوريا واحدة من الدول التي اعتمدت الأهداف السبعة عشرة للتنمية المستدامة لعام 2030، غير أنه لا تزال أوجه عدم المساواة بين الجنسين متأصلة فيها، وتعاني النساء من عدم الحصول على عمل لائق ويواجهن الفصل المهني التقليدي والفجوات في الأجور بين الجنسين، وممثلات تمثيلاً ناقصاً في عمليات صنع القرار السياسي والاقتصادي. أشار تقرير Global Gender Gap Report GGGR إلى أن دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشهد تقدماً بطيئاً على صعيد المساواة، وسيستغرق تحقيق المساواة نحو 142 عاماً، التي بلغ وسطي مؤشر الفجوة بين الجنسين فيها 60.9%²⁴ (World Economic Forum، 2021). وبهذا فإن سوريا تحتاج أكثر من 142 عاماً لسد هذه الفجوة، لأن GGGR في

22 - تقرير الفجوة بين الجنسين العالمي، المنتدى الاقتصادي العالمي، 2021.

23 الأمم المتحدة، أهداف التنمية المستدامة لعام 2030.

24 تقرير الفجوة، مرجع سابق.

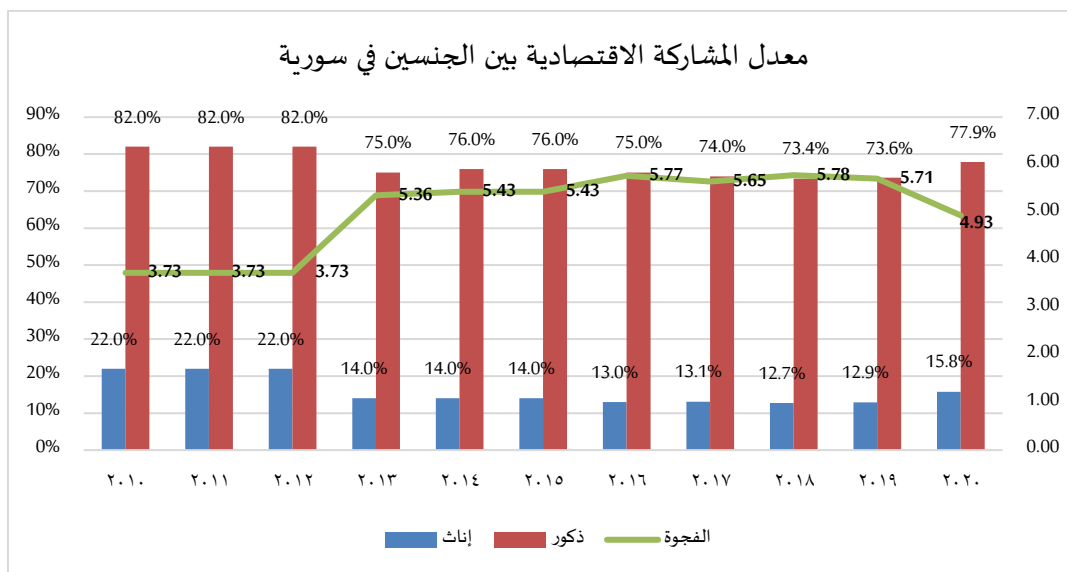
سوريا أقل من متوسط الفجوة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث بلغ 56.8% في العام 2021. وهو ما يظهر في الشكل البياني رقم (2).

ورغم ما أظهره مؤشرا الصحة والتعليم من قيم مرتفعة في إغلاق الفجوة بين الجنسين، إلا أن مؤشري "المشاركة الاقتصادية والفرص" و "التمكين السياسي" أشارا إلى عدم تحقيق التكافؤ بين الجنسين، حيث بلغت قيمة مؤشر التمكين السياسي فقط 6.7% أي أن 93.3% من الفجوة لم يتم إغلاقها بعد. أما في مجال "المشاركة الاقتصادية والفرص"، فقد بلغت قيمة المؤشر 28.5% أي أن 71.5% من الفجوة بين الجنسين في المشاركة الاقتصادية لم يتم إغلاقها. لا يمكن عزو تراجع مؤشر المشاركة الاقتصادية للحرب وحدها، حيث كشفت بيانات المشاركة الاقتصادية أن قيم المؤشر بدأت بالتراجع منذ العام 2007 لتتخفض من 52.4% في العام 2007 إلى 39.8% في العام 2010، مما يشير إلى وجود خلل في سوق العمل منذ سنوات ما قبل الحرب ساهمت الحرب في تعزيزها، وهذا ما سنوضحه في الفقرات التالية.

6.2 الفجوة الاقتصادية

6.2.1. النشاط الاقتصادي وقوة العمل النسائية

ساهمت الحرب الطويلة في خفض النشاط الاقتصادي في سوريا وزيادة معدلات البطالة بين الذكور والإناث على السواء، لكن وقع الوزر الأكبر على كاهل الإناث أكثر من الذكور. إذ تراجع معدل المشاركة الاقتصادية للإناث من 22% في العام 2010 لتبلغ بالمتوسط 14.61% خلال سنوات الحرب، مقارنة بـ 82% للذكور في العام 2010 والتي انخفضت بالمتوسط إلى 75.88% خلال سنوات الحرب؛ وهذا يعني أن امرأة واحد فقط من كل سبع نساء إما تعمل أو تبحث عن عمل، مقابل رجلين من كل ثلاثة رجال. وهذا ما يظهره الشكل البياني رقم (6).



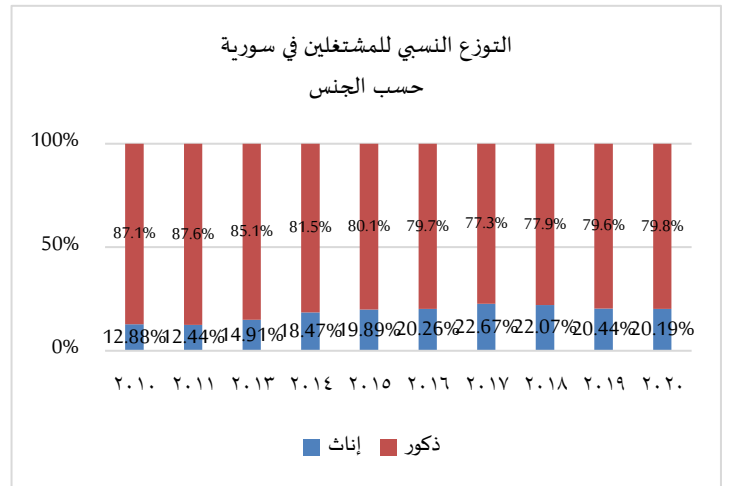
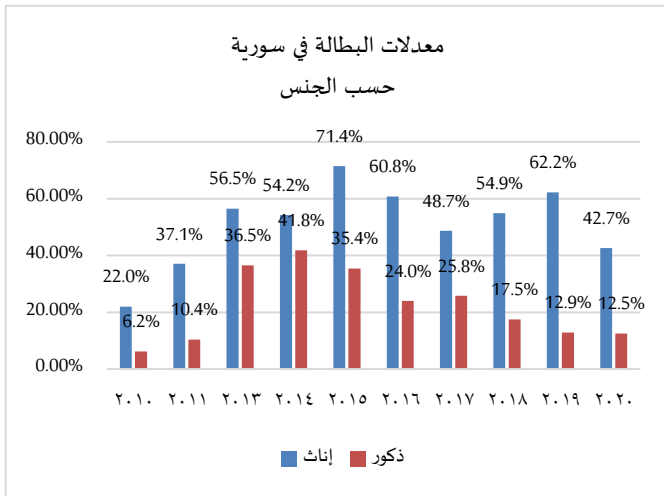
الشكل البياني رقم (6) - معدل المشاركة الاقتصادية حسب الجنس

المصدر: من إعداد فريق البحث، بالاعتماد على تقارير الفجوة بين الجنسين العالمي، المنتدى الاقتصادي العالمي، سنوات مختلفة

كانت أهم أسباب ضعف حجم قوة العمل الأنثوية قبل الحرب، هي العادات والتقاليد والأعراف الاجتماعية التي ترى أن مكان المرأة هو منزلها، ودورها الأساسي هو تربية أطفالها. تعززت هذه التقاليد بقوانين تمييزية حابت السائد، وجعلت القوامة للرجل، وعلى رأسها قوانين الأحوال الشخصية، التي اشترطت على النساء الراغبات بالعمل بعد الزواج أن يشترطن هذا الشرط في عقد الزواج وإلا سقط حق النفقة عنهن لا يوافق زوجها على عملها. وفي قانون الأحوال الشخصية لطائفة الأرمن الأرثوذكس في المادة 48 "لا يمكن للمرأة أن تهتم بعمل أو أن تمارس مهنة إلا بموافقة زوجها المباشرة أو غير المباشرة. إذا رفض الزوج إعطاء الموافقة وأثبتت الزوجة أن مصلحة الاتحاد والعائلة تقضي أن تهتم بعمل أو أن تمارس مهنة يمكن لمحكمة البداية أن تعطي الإذن المطلوب".²⁵

تنامت نتيجة ظروف الحرب، حجم قوة العمل الأنثوية لأسباب مختلفة من أهمها ارتفاع عدد الأسر التي تعيلها نساء وارتفاع معدلات الفقر التي أجبرت شريحة من النساء لم يكن سابقاً في عداد قوة العمل، وباتت النساء مجبرة أمام ضغط متطلبات الحياة وفقدان معيل الأسرة أن تعمل أو تبحث عن فرصة عمل دعماً للأسرة وتحسيناً لمستوى المعيشة للبقاء خارج دائرة العوز. حيث ازدادت قوة العمل النسائية بما يقارب الضعف بين عامي 2010 و2020، وتحسنت نسبة مساهمتهن في قوة العمل لتصل إلى 27.83% في العام 2020 بعد أن كانت فقط 15.1% في العام 2010. غير أنهم لم يتمكنوا من إيجاد فرص عمل كافية، مما أدى إلى ارتفاع معدلات البطالة لدى الإناث (الإناث المتعطلات نسبة إلى إجمالي قوة العمل من الإناث) لتصبح 42.66% في العام 2020 مقارنة بـ 22% في العام 2010. وخلال الفترة 2010-2020 بلغت الفجوة في معدلات البطالة بين الجنسين بالمتوسط ثلاثة أضعاف (3.40).

أما من حيث التشغيل، فعلى الرغم من زيادة نصيب الإناث من فرص العمل التي ارتفعت من 12.9% في العام 2010 إلى 20.2% في العام 2020، غير أن الذكور ما زالوا يستحوذون على النصيب الأكبر من فرص العمل، حيث شكلت فجوة التشغيل أربعة أضعاف (3.95) لصالح الذكور. انظر الشكل البياني رقم (7).



الشكل البياني رقم (7) - تطور مؤشرات قوة العمل (مشتغلين ومتعطلين) حسب الجنس

المصدر: من إعداد الفريق البحثي، بالاعتماد على إحصاءات قوة العمل، المكتب المركزي للإحصاء، سورية، سنوات مختلفة.

ويمكن تفسير ذلك بأن فرص العمل مصنّفة حسب النوع الاجتماعي وبالتالي تتحدد مجالات العمل المقبولة أو المرفوضة اجتماعياً للمرأة، إذ ما زالت تتصف العديد من المهن والفرص الوظيفية بأنها ذكورية، مما حدّ من خيارات عمل المرأة؛ وهو ما يتضح جلياً في تركيز عمل النساء في الوظائف ذات الأجر الثابت (يعملن بأجر) وقلّة فرص عمل النساء صاحبات عمل أو يعملن لحسابهن الخاص، حيث أن ما يقارب 83% (82.46%) من النساء المشتغلات يعملن بأجر (71% منهن يعملن في القطاع العام)، أما صاحبات العمل لم تتعدّ نسبتهن 1% (0.59%) من إجمالي المشتغلات، و14% يعملن لحسابهن الخاص، و3% يعملن بدون أجر²⁶.

المؤشر الأخر على وجود فصل وظيفي على أساس النوع الاجتماعي، هو تركيز القسم الأكبر من النساء العاملات في المستويات الوظيفية الدنيا، حيث بلغت نسبة النساء اللواتي تقلدن مناصب إدارية عليا فقط 21% من إجمالي "المشرّعين وكبار الموظفين والمديرين" مقابل 78.96% لصالح الذكور، مما يقلل من فرص حصولهن على دخل مرتفع²⁷. وحيث أن أكثر من 92% من النساء المشرّعات وكبار الموظفات والمديريات تحملن شهادات جامعية أو معاهد متوسطة، في حين كانت نسبة الذكور الحاصلين على شهادات جامعية ومعاهد متوسطة أقل بكثير ولا تتعدى 75.8%. بلغة أخرى كان عدد المشرّعين وكبار الموظفين من الذكور الذين لديهم تعليم ثانوي وما دون يعادل عدد النساء الحاصلات على التعليم ما بعد الثانوي (جامعيات ومعاهد متوسطة).

المشرعون/ات وكبار الموظفين/ات والمديرون/ات			الحالة التعليمية
المجموع	أنثى	ذكر	
920	0	920	ابتدائية وما دون
1436	0	1436	تعليم أساسي
3430	458	2972	ثانوية
6789	2016	4773	معاهد متوسطة
15315	3393	11922	جامعية فاكثر
27890	5867	22023	المجموع

الجدول رقم (1) - المشرعون وكبار الموظفين والمديرون في سوريا في العام 2019

المصدر: مسح قوة العمل للعام 2019، المكتب المركزي للإحصاء، سوريا

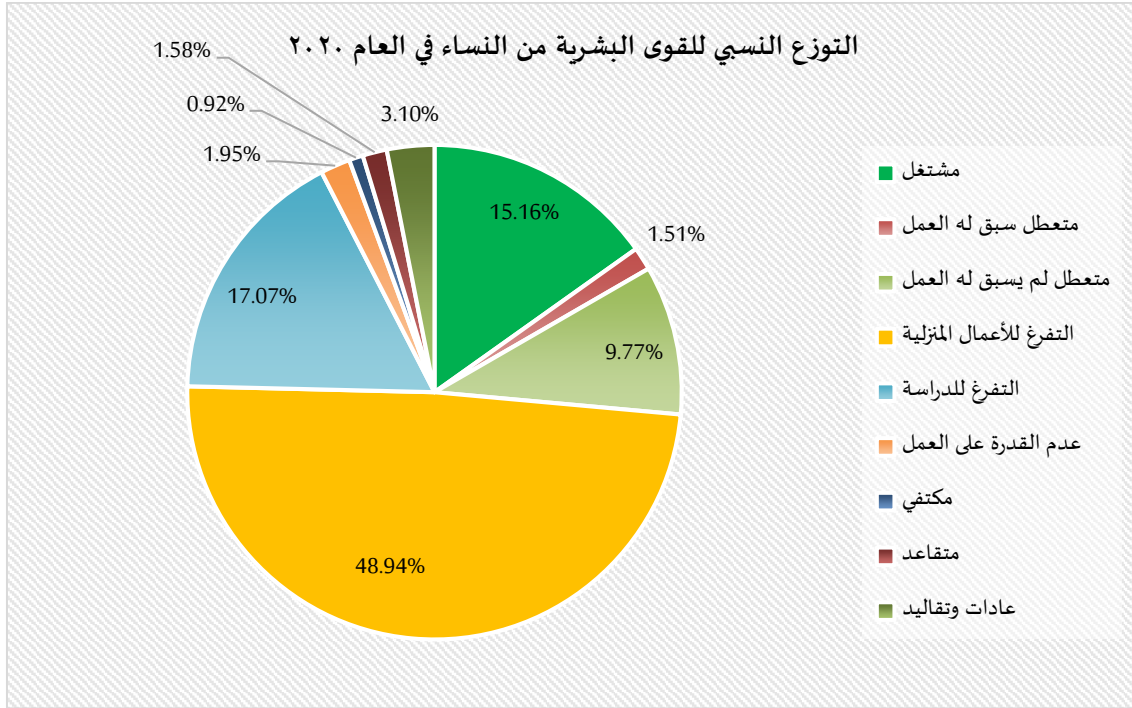
6.2.2. الرعاية المنزلية غير مدفوعة الأجر

نظراً إلى التركيبة الاجتماعية والأعراف والعادات والقوانين في سوريا، فإن العبء الأكبر في الاضطلاع بالأعمال المنزلية وتربية الأطفال ورعاية أفراد الأسرة يقع على كاهل النساء والفتيات، وتؤدي هذه الأعباء إلى الحد من مشاركة النساء في الأنشطة ذات القيمة المضافة المرتفعة وتركزهن في الأعمال منخفضة الأجر أو في القطاع غير الرسمي أو العمل الجزئي أو الأعمال التي يتم أداؤها من المنزل بغرض الموازنة بين أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر والعمل مدفوع الأجر، مما يقلل من قدرتهن على المشاركة في سوق العمل وحصولهن على التعليم والترفيه ومشاركتهن في الحياة

26 - المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية، مسح قوة العمل، سوريا، سنوات مختلفة.

27 - المرجع السابق.

السياسية والأعمال مدفوعة الأجر وغير ذلك من مكتسبات المشاركة الفاعلة والنوعية في سوق العمل، وهو ما تؤكدته بيانات مسح قوة العمل في سوريا حيث أن ما يقارب نصف القوة البشرية النسائية (48.94%) متفرغات للأعمال المنزلية، أي أنهن نشيطات اقتصادياً لكنهن خارج قوة العمل، مقابل أقل من 3 بالألف (0.029%) للذكور، انظر الشكل البياني رقم (8). يضاف إلى ذلك العادات والتقاليد التي ساهمت في عدم انخراط 3.1% من الإناث في قوة العمل، أي أن الصورة النمطية في دور المرأة ما زالت تستحوذ على قرار انخراط المرأة في النشاط الاقتصادي، مما يشكل خسارة كبيرة للاقتصاد.



الشكل البياني رقم (8) - التوزيع النسبي للقوى البشرية من النساء (15 سنة فأكثر) في العام 2020

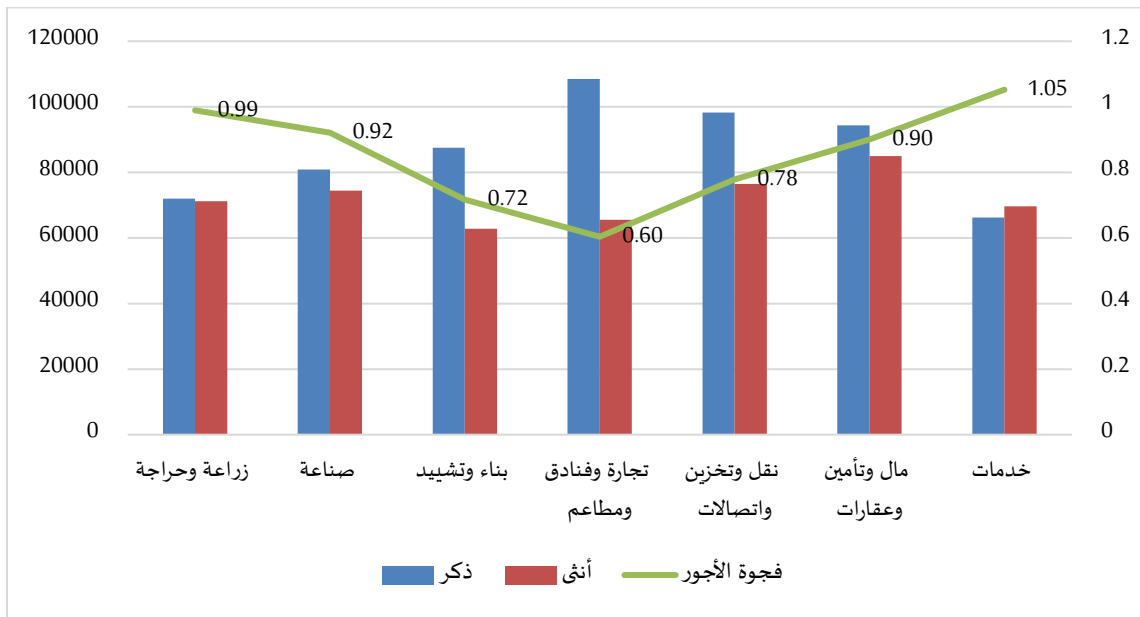
المصدر: من إعداد الفريق البحثي، بيانات مسح قوة العمل، المكتب المركزي للإحصاء، سوريا، 2020

6.2.3. متوسط الأجر

رغم أن القانون السوري لا يميز في الأجور حسب الجنس، حيث ساوت قوانين العمل بين الرجل والمرأة وأرست قاعدة الأجر المتساوي، غير أن بيانات مسح قوة العمل أظهرت وجود فجوة في الأجور في مختلف القطاعات تميل لصالح الذكور، ففي القطاع الحكومي بلغت الفجوة 0.94، ويعود ذلك إلى أن 78.96% من المناصب الإدارية العليا بيد الذكور، وتعتبر الفجوة في الأجور في القطاع الحكومي أقل منها بكثير مقارنة بالقطاع الخاص، بسبب المساواة في الأجور في قوانين العمل وحصول المرأة على جميع حقوقها الاجتماعية في توافر دور الحضانه والرعاية للأطفال وتأمين النقل والمواصلات وكذلك إجازات الأمومة المدفوعة وغيرها من الحقوق.

وعلى الرغم من تخصيص فصل كامل عن المرأة في قانون العمل الناظم للقطاع الخاص رقم 17 للعام 2010 من حيث إجازات الأمومة وتوفير دور الحضانه وعلى الرغم من إلزام صاحب العمل بتطبيق الأجر المتساوي²⁸، لكن يشير الواقع خلاف ذلك، حيث بلغت الفجوة في متوسط الأجر الشهري في القطاع الخاص 1.5 ضعف لصالح الذكور.

وتظهر الفجوة في الأجور بوضوح، حتى في حالة أداء نفس الأعمال والأنشطة الاقتصادية، وحتى مع تحييد آثار الخصائص الفردية، مثل التعليم. إذ يكشف تحليل الأجور بين الذكور والإناث إلى وجود فجوة في الأجور لصالح الذكور في جميع الأنشطة الاقتصادية باستثناء الخدمات حيث كانت فجوة الأجور تميل لصالح الإناث بـ 1.05، أما في الزراعة لا يوجد فجوة للأجور في هذا القطاع حيث بلغت 0.99، وكانت الفجوة في أعلى قيمها في التجارة والفنادق والمطاعم لصالح الذكور التي بلغت 0.6، ثم في البناء والتشييد 0.71، ثم النقل والتخزين 0.78، يليها قطاع المال والتأمين والعقارات 0.9، وأخيراً في الصناعة حيث بلغت الفجوة 0.92.

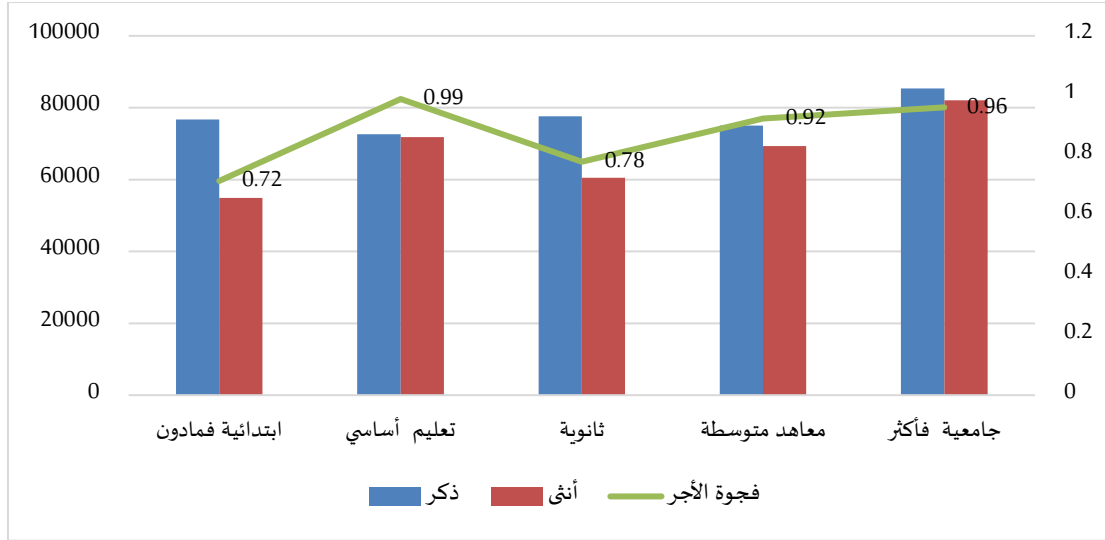


الشكل البياني رقم (9) - فجوة الأجور حسب النشاط الاقتصادي

المصدر: من إعداد الفريق البحثي بالاستناد إلى مسح قوة العمل في سوريا

وكذلك الأمر وفق الحالة التعليمية، حيث أن متوسط الأجر الشهري أعلى عند الذكر مقارنة بالأنثى عند كافة المراحل التعليمية، لكن المفارقة غير العادلة هو أن وسطي أجر الذكر الحاصل على الشهادة الابتدائية أعلى من وسطي أجر الأنثى الحاصلة على الشهادة الثانوية وأقرب إلى راتب الأنثى الحاصلة على معهد متوسط، وكذلك الأمر بالنسبة للذكر الحاصل على الشهادة الثانوية فإن متوسط أجره أعلى من متوسط أجر الأنثى الحاصلة على الشهادة الجامعية.

28 المادة 75 من القانون رقم 17 لعام 2010، الناظم للعمل في القطاع الخاص، سوريا.



الشكل البياني رقم (10) - فجوة الأجر حسب الحالة التعليمية
المصدر: من إعداد الفريق البحثي بالاستناد إلى مسح قوة العمل في سوريا

6.2.4. الوصول إلى الموارد وريادة الأعمال

إن سهولة وصول المرأة إلى التمويل يساعد في زيادة مشاركتها الاقتصادية، بينما يؤدي انخفاض مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي، وزيادة معدلات بطالتها، وارتفاع عبء الإعاقة لديها، يؤدي، على المدى الطويل إلى ضعف سيطرة المرأة على الموارد الاقتصادية.

دخلت سوريا مجال التمويل الصغير منذ العام 2007 بموجب المرسوم التشريعي رقم 15 الذي سمح بإحداث مؤسسات مالية مصرفية اجتماعية تهدف إلى تقديم التمويل الصغير والمتناهي الصغير بالإضافة إلى خدمات مالية ومصرفية أخرى لشرائح معينة من السكان، وتعمل في السوق السورية لغاية الآن مجموعة قليلة من مؤسسات للتمويل الصغير²⁹ بالإضافة إلى بعض المبادرات ومنظمات المجتمع المدني، وعلى رأسها الأمانة السورية للتنمية، ويضاف إليها نشاطات التمويل الصغير الريفي الموجهة من قبل وزارة الزراعة السورية والمخصصة للنساء الريفيات حصراً.

ورغم ذلك، بقيت نسبة المنشآت التي تعود ملكيتها للإناث في أدنى مستوياتها، فقد أظهر مسح تعداد المنشآت الاقتصادية في سوريا في العام 2019³⁰، أن عدد المنشآت التي يكون صاحبها "أنثى" لا تتجاوز 10% (9.35%) من إجمالي عدد المنشآت. 58.7% من المنشآت تعمل في مجال تجارة الجملة والتجزئة، و35.8% في الأنشطة الخدمية. ومعظم المنشآت التي تعود ملكيتها للإناث هي منشآت متناهية الصغر (أقل من 5 عمال) بنسبة قاربت 98%، ولم تتجاوز نسبة النساء اللواتي لديهن حساب مالي 20% (فقط 19.6%).

ورغم أن نتائج التمويل الصغير الموجه للنساء توجي بارتفاع نسبة النساء المستفيدات من القروض متناهية الصغر، إلا أنها ما زالت أقل من نصيب الذكور من القروض، حيث بلغت نسبة النساء المستفيدات من التمويل الأصغر 34%

29 مؤسسات التمويل الصغير العاملة على أراضي الجمهورية العربية السورية هي مؤسسة نور للتمويل الصغير، وبنك الإبداع، والوطنية للتمويل الصغير، والأولى للتمويل الصغير، وصدر في العام الجاري القانون رقم 8 القاضي بإحداث مصارف التمويل الأصغر وبموجبه تم إلغاء القانون رقم 15.
30 - تعداد المنشآت الاقتصادية والاجتماعية، المكتب المركزي للإحصاء، سوريا، 2019-2020.

من إجمالي المقترضين في العام 2015 لترتفع إلى 40% في العام 2019، ولم يتجاوز عدد النساء المستفيدات من برامج مديرية المرأة الريفية 29000 امرأة³¹.

بهذا نجد أن المرأة لا تزال تعاني من فجوات كبيرة مع الرجل في سيطرتها على الأصول المالية، وقدرتها في الوصول إلى الموارد المالية التي تمكنها لاحقاً من إدارة مشروعها الخاص وتحقيق أمن الدخل الخاص بها ولأسرتها.

6.3 الفجوة السياسية

على الرغم من عدم وجود فجوة معنوية بين الجنسين في التحصيل العلمي، أي أن الإمكانات والمهارات العلمية التي تمتلكها المرأة توازي وتقارب المهارات العلمية التي يمتلكها الرجل، إلا أنه لا يزال أمام المرأة طريق طويل لتقطعه خاصة عندما يتعلق الأمر بالقيادة والتمكين السياسي، حيث إن تمثيلها في المناصب السياسية، والقيادية، ومواقع صنع القرار ما زال ضعيفاً جداً ولا يرقى إلى مستوى الطموحات.

ومن أهم الاستثناءات في تولي المرأة مناصب قيادية عليا هو منصب نائبة رئيس الجمهورية الذي تبوأته السيدة نجاح العطار منذ العام 2006 وحتى الآن، ومنصب رئيس مجلس الشعب الذي شغلته السيدة هدية عباس³² في الدور التشريعي الثاني لانتخابات (2016-2020)، كما شغلت امرأة منصب عضو المحكمة الدستورية العليا.

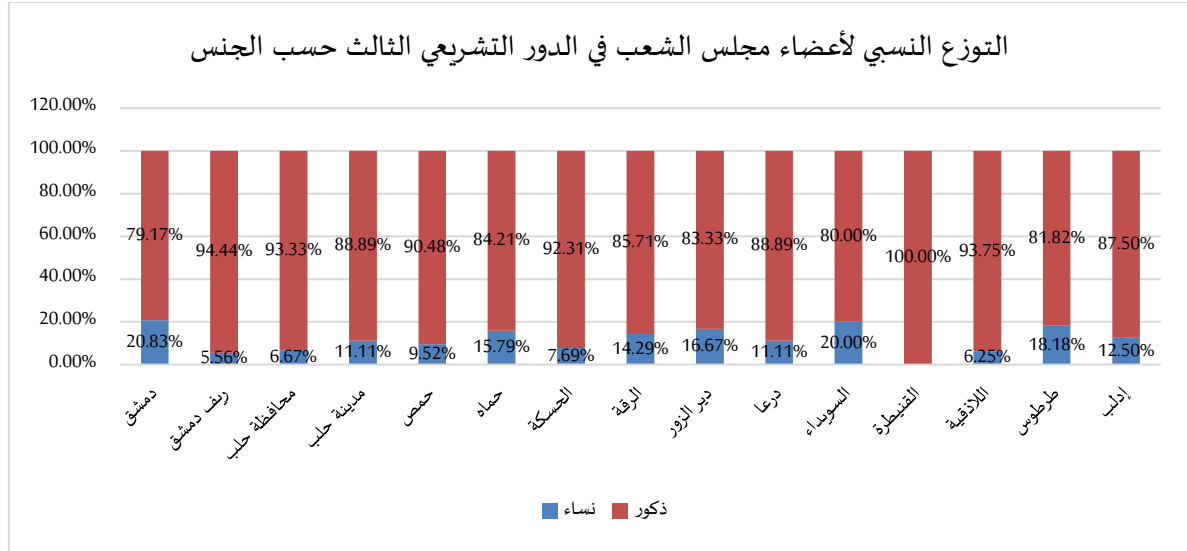
على مستوى الحكومة، سجلت نسبة النساء اللاتي يشغلن مناصب إدارية وتنظيمية نسباً ضعيفة وثابتة وهي أشبه بالكويتا (نظام الحصص) غير المعلنة والتي تتراوح حول نسبة الـ 10%. ينطبق هذا على مختلف المناصب التمثيلية أم السياسية أم الإدارية سواء من ناحية نسبة الوزارات التي لم تتجاوز 11% (10.3%) لتتخفف النسبة في حكومة حسين عرنوس بموجب المرسوم 208 لعام 2021 إلى أقل من 10% (9.6%). عموماً، في تاريخ الحكومات السورية المتعاقبة لم يتجاوز عدد النساء اللواتي تسلمن منصب وزير 3 سيدات، كما لم تتغير طبيعة الحقائق³³ التي يتولينها والتي اقتصر على حقائب وزارية ترتبط بالأدوار التقليدية للمرأة في المجتمع، مثل الشؤون الاجتماعية والعمل، والتنمية الإدارية، ووزارة الثقافة أو التعليم أو وزارات بدون حقائب مثل وزيرة دولة.

وعلى مستوى مجلس الشعب، على الرغم من أن المرأة السورية تمكنت من الحصول على حق الانتخاب في عام 1949، وعلى الرغم من أن المرأة تمثل أكثر من نصف السكان في سورية (50.75%) إلا أن تمثيلها في مجلس الشعب ما زال دون المستوى، فلم يصل إلى 13% حتى الآن من مجمل المقاعد البرلمانية، حيث بلغت نسبة النساء البرلمانيات حوالي 12.4% في الدور التشريعي التاسع (2007-2011). واستمر انخفاض تمثيل النساء في مجلس الشعب، لتصل إلى 12% في الدور التشريعي الأول (2012-2016)، ثم ترتفع إلى حوالي 12.8% في الدور التشريعي الثاني (2016-2020)، ومؤخراً انخفضت نسبة تمثيل المرأة في مجلس الشعب إلى 11.6% وعادت لتتخفف إلى 10.8% بالانتخابات التكميلية في محافظة حمص.

31 - الاستعراض الوطني الطوعي الأول عن أهداف التنمية المستدامة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، سوريا، 2020.

32 - أول امرأة شغلت منصب رئيس مجلس الشعب منذ تأسيس أول برلمان في سوريا العام 1919، عزلت من منصبها بعد أقل من 15 شهراً من توليها الرئاسة (تموز 2017) وتعتبر عملية العزل سابقة في تاريخ مجلس الشعب السوري. توفيت السيدة هدية عباس في تشرين الثاني 2021.

33 - يوجد استثناء وحيد وهو تولي السيدة لمياء عاصي وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية لفترة لم تدم طويلاً، لتتولى بعدها وزارة السياحة لمدة عام واحد (2011-2012).



الشكل البياني رقم (11)- التوزيع النسبي لأعضاء مجلس الشعب في الدور التشريعي الثالث حسب الجنس

المصدر: من إعداد الفريق البحثي

وفي السلطة القضائية، دخلت المرأة السورية سلك القضاء منذ العام 1975، وتسلمت سيدة منصب النائب العام للجمهورية العربية السورية لأول مرة في العام 1998، ورغم زيادة نسبة مشاركة المرأة في السلطة القضائية إلا أنه لا يوجد تمثيل متوازن للمرأة، فما زالت نسبة تمثيلها لا تتجاوز 22%، وبموجب المرسوم 127 لعام 2022 بلغ عدد النساء اللواتي شغلن منصب عضو المحكمة الدستورية العليا سيدتان من أصل 11 عضو محكمة دستورية³⁴.

بالنسبة للأحزاب بلغت نسبة تمثيل المرأة بالأحزاب السياسية في عام 2010 حوالي 15%، ومع صدور قانون الأحزاب في عام 2011 تراوحت نسبة تمثيل النساء من الأعضاء في الأحزاب بين 20%-30%³⁵، ترأست ثلاث سيدات ثلاثة أحزاب. وفي النقابات العمالية تشارك النساء في اللجان والهيئات والمجالس على المستويات كافة، وتراوحت نسبة النساء القياديات في النقابات العمالية والمهنية للدورة (2019-2024) بين 20%-23.7%³⁶.

أما على **مستوى المحليات**، فمستوى مشاركة النساء في المجالس المحلية عموماً وفي المكاتب التنفيذية للمحافظات وعلى مستوى الإدارات المحلية أدنى بكثير من مستوى مشاركتهن في باقي الوظائف العامة. لم تنجح المجالس المحلية، لغاية الآن، في أن تكون فضاءات رحبة للنساء، على الرغم من زيادة نسبة مشاركة المرأة في المجالس المحلية والبلدية من 2.6% في العام 2011 إلى 7% في العام 2018. ورغم أنها شهدت ارتفاعاً ملحوظاً في انتخابات العام 2022 إلا أنها لم تصل إلى نسبة 12.5% في مجالس المحافظات، وإلى 11% على مستوى جميع المجالس المحلية. تنخفض نسبة تمثيل النساء في المكاتب التنفيذية لتصل إلى 8% بواقع 11 امرأة من أصل 140 عضواً. تصبح هذه النسب مهمة للغاية إذا عرفنا مستوى المركزية في الانتخابات المحلية. فالمتحكم الرئيسي بالناجحين/ات هو حزب البعث العربي الاشتراكي والذي يطرح ما يسمى بقوائم الوحدة الوطنية والتي عادة ما تنجح بنسبة 100%، والتي شكلت نسبة النساء فيها حوالي 10%

34 - انظر المرسوم 127 لعام 2022، القاضي بتجديد تسمية المحامي محمد جهاد اللحام رئيساً للمحكمة الدستورية العليا وتسمية أعضاء اللجنة الدستورية العليا السيدتان: جميلة مسلم الشريحي، وميساء أنور المحروس.

35 - التقرير الوطني الأول للتنمية المستدامة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، 2019، ص 75.

36 - رشا سيروب، إدماج النوع الاجتماعي في السياسات الاقتصادية "مدخل تنموي لاقتصاد سورية ما بعد الحرب"، دراسة غير منشورة، 2021، ص 21.

في انتخابات 2022 لتصبح قريبة من الكوتا غير المعلنة -كما أسمىها- للنساء في مجلس الشعب. وتركزت غالبية المرشحات والناجحات من النساء في قوائم "الوحدة الوطنية"، وكانت هذه النسبة منخفضة جداً وبشكل ملحوظ في قوائم المستقلين/ات، مما يجعل الكوتا مؤثرة إلى حد كبير في عملية نجاح النساء، في ظل قيود اجتماعية كبيرة كما سنرى بعد قليل.

تظهر هذه القيود في إحدى تجلياتها في انخفاض نسبة المرشحات للمجالس المحلية والتي بلغت 18.8% من مجموع المرشحين/ات، مما يعني أنه وحتى لو نجحت جميع المرشحات فإن عملية التمثيل ستكون قاصرة جداً وبعيدة بعداً كبيراً عن المناصفة المنشودة.³⁷

كل ما سبق، يبين عدم تمثيل المرأة بشكل عادل ومنصف في مواقع صنع القرار رغم امتلاكهن الإمكانيات العلمية والصحة الجيدة لتقلد مناصب سياسية رفيعة أسوة بالرجال، وهو ما يعيق قدرتهن في صنع سياسات واتخاذ قرارات من شأنها التأثير على حياتهن وتفعيل دورهن في القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والحقوقية.

7. أثر المركزية الشديدة على تمكين النساء في سوريا

أثرت المركزية الشديدة المتبعة في سوريا منذ عقود على عملية تمكين النساء بشكل سلبي عموماً. فإلى جانب المشاركة السياسية للنساء، وعلى الرغم من وجود كوتا غير معلنة للنساء في مختلف الهيئات سواء التشريعية أم القضائية أم التنفيذية، إلا أن هذه الكوتا ظلت ثابتة ولم تؤد بحال من الأحوال إلى ازدياد نسبة النساء في الهيئات التشريعية والتنفيذية والمناصب العليا، بل حافظت على نسبة ثابتة على مدى زمن طويل. يعود هذا الثبات إلى عدة عوامل أهمها هو عدم اعتراف السلطات بأهمية مشاركة النساء، واعتبار أن هذه الكوتا غير المعلنة ليست إلا اختياراً للأكفأ، وأنها حتى ليست كوتا. بكلام آخر، ثبتت عملية التعيين المستمرة من السلطة المركزية بشكل مباشر للوزراء والوزيرات والمحافظين والقيادات الحزبية (حزب البعث بشكل أساسي) وبشكل غير مباشر للمناصب "المنتخبة" كأعضاء وعضوات مجالس الشعب إلى المحافظة على نسبة متدنية جداً واحدة للنساء في هذه المناصب، مسنودة بمزاعم أن القيادة تختار على أساس الكفاءة وليس الجنس، علماً أن العديد من الباحثين/ات يخلصون إلى أن هذا ليس إلا نتيجة ضغط القوى الدينية المحافظة والتي تتحفظ على مشاركة النساء في الشأن العام، الأمر الذي يتضاعف أثره على المستوى المحلي كون النخب المحلية من رجال دين وزعماء عشائر وقيادات محلية ذكورية بطابعها.

بالتأكيد، مثل هذه السياسات تبعد النساء والعديد من منظمات المجتمع المدني والنسوي عن الشأن العام، كونها لا ترى فائدة من أي عمليات تأهيل النساء كون الموضوع لا يرتبط بالكفاءة والتي يحتاجها المرشحون/المرشحات في دول ديموقراطية، وإنما إلى عنصر الولاء للمركز كما هو الحال في سوريا.

ينطبق الأمر نفسه على جانب المشاركة الاقتصادية للنساء، فقد أدت السياسات الحصرية، والتي تحصر الفعاليات الاقتصادية والتجارية والمؤسسات الكبرى في العاصمة إلى حرمان باقي المحافظات من المساهمة في هذه المؤسسات. فالوزارات وغالبية الجامعات، والمؤسسات الكبرى، والمصارف، وغيرها، توجد في المدن الكبرى كدمشق وحلب وحمص

37 حوكمة التنمية المحلية خلال مرحلة التعافي-مقاربات محلية: منشورات حركة البناء الوطني، دمشق 2022

على حساب المحافظات الأصغر كالسويداء ودرعا، وإدلب، والرقة، والحسكة. وعلى الرغم من أن أثر هذا ينعكس سلباً على المشاركة الاقتصادية للنساء والرجال، إلا أن وقعها على النساء أكبر بطبيعة الحال. فقدرة الرجال على الانتقال من محافظاتهم للعمل في المحافظات الكبرى، أكبر من قدرة النساء على هذا، آخذين بعين الاعتبار القيود المجتمعية المفروضة على النساء، والقيود القانونية عندما تكون المرأة حاضنة لأطفالها. ذات الأثر يحدث على مستوى مراكز المحافظات والمدن الصغيرة والأرياف. فالسياسات المركزية، والتي تركز الخدمات والفعاليات الاقتصادية والمؤسسات الحكومية في مراكز المدن أدت إلى تهميش الريف وبالتالي عدم قدرة النساء الريفيات من المساهمة الفاعلة في الاقتصاد والتجارة وشغل الوظائف الحكومية. إضافة إلى ذلك، يصبح التعليم والتدريب متوافراً في مراكز المدن الكبرى، لصالح الرجال مرة أخرى، وبالتالي تتوسع الفجوة المعرفية بين الجنسين والتي تؤدي بدورها إلى ضعف المشاركة الاقتصادية للنساء. من ناحية أخرى، أدت السياسات المركزية إلى /قلة الموارد المتوافرة في الأطراف لصالح المدن الكبرى، والتنافس على الموارد بين الرجال والنساء يصب دوماً لمصلحة الرجال، مما يؤدي إلى ضعف قدرة وصول النساء إلى التعليم والوظائف. إضافة إلى ذلك، فإن الوصول إلى التمويل عامل أساسي في دخول النساء إلى سوق العمل، غير أن السياسات المركزية للسلطة، حصرت مؤسسات التمويل في المدن الكبرى، مما جعل وصول النساء إليها صعباً. كما أن النساء نادراً ما يملكن عقارات تكون مناسبة للرهن للحصول على قروض بنكية. أخيراً فإن ضعف عدم قدرة النساء على الوصول إلى مراكز صنع القرار محلياً، بفعل المركزية الإدارية وضعف التمثيل المحلي للنساء من جهة، وشبه غياب اللامركزية المالية، يجعل من الموازنات الموضوعة محلياً، والموازنات المقررة من المركز، غير حساسة للجنود ومتطلبات النساء في الأطراف وفي أرياف هذه الأطراف على الخصوص.

تعدو الفجوة الاقتصادية مؤثرة إلى حد كبير إذا أخذنا بعين الاعتبار قدرة الاستقلال المالي للنساء على تحدي القيود الاجتماعية المفروضة عليهن³⁸. بالتأكيد تتأثر الفجوة الاقتصادية بقضية تمثيل النساء السياسي، وعليه فالفجوة الاقتصادية تتأثر أيضاً بأثر المركزية الشديدة على التمكين السياسي للنساء، والذي بدوره يؤثر سلباً على المشاركة الاقتصادية للنساء، والذي كما ذكرنا يؤثر سلباً على مدى استقلالية النساء، وبالتالي ندخل في حلقة معيبة ومدمرة على مستويات التنمية في المجتمع ككل.

يمكن الاستنتاج هنا أن الفجوتين الاقتصادية والسياسية تتأثران أولاً بشكل أساسي بالحصريّة أو التركيز، وهي شكل من أشكال المركزية الشديدة، والتي تركز الخدمات والفعاليات السياسية والاقتصادية والمؤسسات الحكومية في مراكز المدن الكبرى، وثانياً في مركزية القرار والموارد واللذان تنحصران بيد السلطة التنفيذية بشكل أساسي.

8. اللامركزية وتمكين المرأة

كما ذكرنا، تنزع الأدبيات إلى تعزيز فكرة أن مشاركة النساء في مؤسسات الحكم المحلية خطوة مهمة نحو المشاركة الحقيقية لهن في الحياة العامة، بحيث تكون اللامركزية مساحة للتعبير عن احتياجاتهن الجماعية، والتعرف على

38 Unai Villalba*, Yolanda Jubeto and Luis Guridi, Participation and gender in Latin America: perspectives from decentralized cooperation and Local Human Development approaches, Oxford University Press and Community Development Journal, 2013, pp 9

قدراتهم على التغيير وقوتهم في تنظيم أنفسهم لمواجهة وتحويل الترتيبات الاجتماعية والاقتصادية والأنظمة الثقافية التي سلبت منهن حقوقهن.

وقد لقيت هذه المقاربة دعماً من قبل الاتحاد الدولي للسلطات المحلية (IULA) الذي أصدر عام 1998 الإعلان العالمي حول "المرأة في الحكومة المحلية" حيث ذكر «تتمتع الحكومة المحلية بموقع فريد للمساهمة في النضال العالمي من أجل المساواة بين الجنسين ويمكن أن يكون لها تأثير كبير على وضع المرأة، باعتبار الحكومة المحلية هي الأقرب للمواطنين والمواطنات والأكثر وصولاً بالنسبة للمرأة»³⁹. يتفق Bell (2005) مع هذا الرأي موضحاً أن التجارب من جنوب إفريقيا كشفت عن أن اللامركزية عملت في كثير من الأحيان كأداة مهمة لزيادة تمثيل المرأة ومشاركتها السياسية⁴⁰. وهو أيضاً ما توافق عليه Simone (2022) التي أوضحت أن الجهود نحو اللامركزية في كل من تونس والمغرب حسّنت نسبياً المشاركة السياسية للمرأة وزادت من تمكينها. وانعكست التغييرات في تغيير القوانين وزيادة حقوق المرأة والتغييرات المكتوبة في الدساتير السياسية⁴¹. وثبت أن أداء الدول التي تتمتع بمستوى أعلى من اللامركزية المالية لديها أداء أفضل من حيث السياسات المتوازنة بين الجنسين على مستوى البلديات⁴².

ومع ذلك، لا يجب أن يؤخذ تطبيق اللامركزية كأمر مسلم به قادر على تجسير الفجوة بين الجنسين. فعند رسم خرائط للأنظمة القائمة، يمكن أن تكون الحكومة اللامركزية تمييزية تماماً، وتعمل وفقاً لخطوط الصدع الخاصة بالجنس، والعرق، والطائفة، والطبقة. فرغم محاولات الحكومة الهندية إنجاح الحكومات المحلية، غير أن مجموعة من العوامل عملت معاً ضد دخول النساء في المستويات الدنيا، إذ أشارت دراسة Mishra (2017) إلى أن وجود فجوة واسعة بين تطلعات الناس وأداء المؤسسات القاعدية، وعدم التوافق بين الموارد المالية للهيئات المحلية والوظائف المخصصة لها، وعدم الكفاءة في تفويض اللامركزية الإدارية والمالية والتمثيل إلى مستوى أدنى هي عيوب في تطبيق نظام اللامركزية، وتحولت الهيئات المحلية إلى آلات تضخ الأموال للقادة السياسيين والنخب المحلية، وأصبحت المحليات هيئات لتنفيذ المخططات الممولة من الدولة والمركزية بدلاً من هيئة ذاتية الحكم. وباتت هذه المعضلات ذات الدوافع السياسية وألعاب المال لا تهدد النساء فحسب، بل تهدد عائلتها أيضاً، في الوقت الذي تكافح فيه النساء من أجل كسر الحواجز التقليدية والاجتماعية⁴³.

كما أن اللامركزية يمكن أن تعزز سلطة النخبة، بما في ذلك التمييز ضد المرأة. ففي أفريقيا، غالبية المؤسسات المجتمعية التي تتغلغل في أنظمة وإجراءات الحكم المحلي، لا سيما القانون العرفي والسلطة التقليدية، مؤسسات أبوية بعمق وتستند إلى علاقات قوة يصعب على المرأة اختراقها أو تحديها. ومن ثم، من منظور النوع الاجتماعي، هناك حجة

³⁹ Kim Sedara and Joakim Öjendal, *Gendering Decentralization in Cambodia* (Swedish International Center for Local Democracy, 2014), P4.

⁴⁰ Jo Beall, *Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa : Lessons from the South African Experience*, OPGP8, UNRISD, Geneva, Switzerland. This version available at: <http://eprints.lse.ac.uk/2962/>, P2

⁴¹ Simone Clarke, *Has Decentralizing Governance in the MENA Region Increased Women 's Empowerment ?*, 2022.

⁴² Lali Dvali and Marcia Grimes, 'DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE Decentralization- a Route towards Gender Balance in Municipal Politics ? Decentralization and Wider Women Representation in Municipal Assemblies : Evidence across Countries.', 2021, 1—41.

⁴³ Garima Mishra, 'Women in Decentralized Governance in India', *International Journal of Scientific Development and Research (IJSDR)*, 2.6 (2017), 603—609.

قوية بنفس القدر بأن الحكومة المحلية منيعة نسبياً على التغيير الاجتماعي، لا سيما في السياقات التي حققت فيها النساء مكاسب داخل المؤسسات الرسمية للدولة⁴⁴.

بالتالي، اللامركزية ليست حلاً سحرياً ولا تفيد النساء بشكل تلقائي، وقد تلحق الضرر بهن ما لم يتم وضع أحكام واضحة لضمان حق المرأة وآليات وتمثيل النساء، وما لم تدعم بعدد من السياسات كالكوتا والموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي. فالأطر السياسية والقانونية التي تحدد الطريقة التي تحدث بها اللامركزية لها تأثيرات مهمة على الإدارة المحلية المستجيبة للنوع الاجتماعي⁴⁵. وقد تكون بعيدة المنال، إذا لم يعتمد التصميم وكذلك النتيجة على السياقات الاجتماعية والسياسية والتاريخية والثقافية والاقتصادية، خاصة عندما يتعلق الأمر بالجوانب الجنسانية. فالواقع ليس دائماً واضحاً أو أن الفوائد التي تعود على النساء قد تكون أقل مما يُزعم أحياناً⁴⁶.

وهو ما يؤكد الميثاق الأوروبي للمساواة بين المرأة والرجل في الحياة المحلية، على أهمية مراعاة النوع الاجتماعي عند تصميم أنظمة الحوكمة الخاصة، حيث نص «الحكومات المحلية ليست ملزمة فقط بالتأكد من أن أنظمة الحوكمة الخاصة بها تستجيب للاحتياجات والمصالح والأولويات المختلفة من النساء والرجال والفتيات والفتيان، ولكن هذا الحكم المحلي المستجيب للنوع الاجتماعي هو في الواقع مفتاح التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية»⁴⁷.

إذاً، توفر اللامركزية فرصاً مهمة على صعيد بناء وتعزيز المواطنة الديمقراطية. فهي المدرسة الأولى لتمكين المواطنات والمواطنين سياسياً واجتماعياً، وتكوين الروح الديمقراطية لديهم، عن طريق إشراكهم/ن في إدارة شؤونهم/ن المحلية. كما أنها تؤدي إلى تفجير قوى الإبداع والابتكار⁴⁸. واختبار سياسات محلية مختلفة ومبتكرة، مقارنة بسياسات المركز الجامدة والمحافظ⁴⁹. الأمر الذي قد يوفر فرصاً كبيرة بصدد تمكين النساء سياسياً إذا ما جرى تصميم برنامج اللامركزية بشكل جيد وحساس للنوع الاجتماعي، وبما يمكنه من مواجهة المخاطر المجتمعية التي قد تعترض هذا الهدف.

إن المشاركة السياسية في مفهومها الأوسع يعني المشاركة في صنع القرار السياسي والإداري والتحكم في الموارد على كافة المستويات، وهي سلوك مباشر أو غير مباشر يلعب الفرد بمقتضاه دوراً في الحياة العامة لمجتمعه بهدف التأثير في عملية صنع القرار⁵⁰. وعليه، فإن هذه المشاركة قد تكون رسمية أو غير رسمية. تعني المشاركة السياسية بدلالاتها الرسمية المشاركة في ممارسة السلطة السياسية والتي تتمحور حول الممارسة السياسية المباشرة، أي مشاركة الأفراد في جميع القرارات والإجراءات والقوانين التي تخص حيواتهم/ن العامة بطريقة مباشرة أو عبر ممثلين/ات عنهم. ومن أشكالها

⁴⁴ MEXICO City, 'Local Power and Women's Rights', 2008.

⁴⁵ Asia Development Partnership, Gender-Responsive Decentralized Governance in Nepal, 2008..

⁴⁶ Sedara and Öjendal.Ibid.

⁴⁷ Dolly Wittberger Kristin Jacoba Van der Leest, Rezart Xhelo and Contributors, *GENDER EQUALITY AND LOCAL GOVERNANCE* (Tirana, 2012).

48 شاطري، كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية، فرنسا والجزائر نموذجاً، مقال منشور في مجل جيل للدراسات والعلاقات الدولية، العدد 13، بتاريخ 2018-1-13

49 بريكس سارة والمعشر ومروان، اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق وتمكين الشعب، مركز كارنيغي، 11 حزيران 2018.

50 التجمع النسائي الديمقراطي اللبناني، مفاهيم المشاركة السياسية، نوفمبر 2022 www.rdfwomen.org مفاهيم المشاركة السياسية

تقلد منصب عضوية حزب والترشح والتصويت في الانتخابات⁵¹. أما المشاركة غير الرسمية والتي تعرف بالمشاركة المدنية فتعني المشاركة المدنية الفاعلة بهدف التأثير على ما هو حاصل في الدولة بين دورة انتخابات وأخرى. أي أنها تعبر عن إرادة المواطن/ة في التأثير على سياسة الحكومة وتحديد سلم أولوياتها خلال ولايتها الدورية الجارية⁵². وعليه فإنها قد تأخذ شكلاً آخر غير المشاركة السياسية المباشرة وهو المشاركة والمبادرة المدنية، أي عن طريق مبادرات الأشخاص المختلفة، من تلك التي تهدف إلى تحسين أوضاع مناطقهم/ن الاقتصادية والثقافية والاجتماعية إلى حملات المناصرة ومجموعات الضغط على السلطة أو المجتمع من أجل تحسين أوضاعهم/ن، أو إلغاء، أو إقرار قانون، أو أي قرار مرتبط بحياتهم/ن العامة.

أما التمكين الاقتصادي للمرأة فيشمل قدرة المرأة على المشاركة على قدم المساواة في الأسواق القائمة، والقدرة في وصولها إلى الموارد الإنتاجية والتحكم فيها، والحصول على عمل لائق، والتحكم في وقتها وحياتها وجسدها، وزيادة قدرتها على إيصال صوتها والمشاركة الهادفة في صنع القرار الاقتصادي على جميع المستويات من الأسرة إلى المؤسسات الدولية⁵³.

سنستعرض فيما يلي دور اللامركزية في تمكين النساء سياسياً واقتصادياً.

8.1 دور اللامركزية في تفعيل المشاركة المدنية

تسهم اللامركزية في تشجيع المشاركة المدنية وزيادة إشراك الناس في العملية السياسية بما قد توفره من فرص التقارب بين الحكومة والمجتمع والناخبين/ات، مما يرفع من إيمانهم/ن وثقتهم/ن بالعملية ومساهماتهم/ن بها. ويتم ذلك عبر عدة استراتيجيات منها وربما أهمها: الديمقراطية التشاركية، أي مساهمة المجتمعات في تدبير أمورها والتأثير على السلطة الحاكمة (محلياً ووطنياً) خارج فترات الانتخابات، وعبر وسائل المناصرة والحشد. بالتالي، فإن تقريب الحكومة من المجتمع عبر اللامركزية، يسهل عمل المجتمع المدني في المناصرة والضغط والمراقبة، وبدل الحاجة للضغط على المركز في العاصمة فقط، يمكن للمجتمع المدني التأثير على الحكومات المحلية بيسر، الأمر الذي يجعل من مشاركة النساء في التأثير على القرارات عبر المساهمة الفاعلة ضمن قوى المجتمع المدني المحلية أكثر تأثيراً وفاعلية ويسراً. بكلام آخر، ستجد المنظمات النسائية والنسوية، مداخلاً مهماً للتأثير في السياسات المحلية، عبر المشاركة الفاعلة للمجتمع المدني عموماً والمنظمات النسوية والنسائية خصوصاً.

فعلى سبيل المثال تخصص مجلة الجماعات المحلية التونسية⁵⁴، قسماً كاملاً للحكومة التشاركية وتنص على أن المجلس المحلي المنتخب، بالتشاور مع المجتمع المدني، يحدد آليات وطرق الديمقراطية التشاركية. كما تكلف المجلة

51 خضر صالح، سامية، المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية تساهم في فهم الواقع من حولنا، منشورات كتب عربية. العام ، 2005، ص 32

52 عودة إبراهيم، جميل، حقوق المشاركة السياسية، شبكة النبا 18 أيلول 2017. <https://annabaa.org/arabic/rights/12524>

53 موقع هيئة الأمم المتحدة للمرأة <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures#:~:text=Women's%20economic%20empowerment%20includes%20women's,economic%20decision%20making%20at%20all,>

دخول 2022/12/21

54 قانون أسامي رقم 29 للعام 2019 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، المادة القسم الخامس، الفصل 29

المجالس المحلية والجهوية أتباع نهج تشاركي في مراقبة المرافق وتطوير خطة التنمية المحلية. وتدعو المجلس المحلي والجهوي إلى تشكيل لجنة متخصصة في مجال الحوكمة التشاركية والديمقراطية المحلية⁵⁵.

وفي اليابان يسمح النظام للمواطنين/ات بالمشاركة مباشرة بصدد بعض شؤون السلطة المحلية، عبر عدة طرق، كالمبادرة عبر طلب مقدم وموقع عليه من عدد معين من المواطنين/ات لطلب إقرار، أو إلغاء، أو تعديل القوانين المحلية، أو مراجعة الحسابات، أو حل المجلس، أو عزل رؤساء المقاطعات والعمد وأعضاء المجالس المحلية⁵⁶. واعتمدت مناطق أخرى كبورتلو أليغري أسلوب الموازنة التشاركية، أي مشاركة المواطنين/ات المباشرة في عملية تطوير الموازنات المحلية، لإشراك المواطنين/ات وكانت هذه الآلية فعّالة للغاية في تعزيز الشفافية والمساءلة في استخدام الأموال العامة، وأدت القرارات التي تمخّضت عن العملية إلى إنفاق أكثر إنصافاً وتنمية مجتمعية قائمة على الاحتياجات⁵⁷.

وفي ذات السياق، أنشأت البلديات في الأردن وحدات خاصة بتمكين المرأة، تهدف إلى تمكين المرأة سياسياً واقتصادياً وتنموياً وتعزيز دورهن في المواقع القيادية في الحكومة والمجتمع المدني والبلديات بالتعاون مع الجمعيات والاتحادات النسوية، ورفع كفاءة المرأة سواء كانت موظفة بلدية أو عضوة في المجالس البلدية للمساهمة في تلبية الاحتياجات التنموية لمجتمعاتهن المحلي، وتعزيز دورة المرأة في المواقع القيادية عبر إيجاد بيئة داعمة لها، إضافة إلى تشبيك عضوات المجالس البلدية مع الاتحادات والجمعيات النسائية لتعزيز خبراتهن في كافة مجالات، والتشبيك مع اللجنة الوطنية لشؤون المرأة لزيادة نسبة المشاركة الفاعلة للمرأة في الحياة العامة ومواقع صنع القرار. كما تهدف هذه الوحدات إلى تمكين النساء سياسياً وإتاحة الفرصة لهن بالمشاركة في وضع السياسات والبرامج التي من شأنها أن تحسن من أحوال المرأة، بالإضافة إلى التمكين الاجتماعي والاقتصادي للنساء⁵⁸.

8.1.1 دور اللامركزية في تفعيل المشاركة السياسية الرسمية

تسهم اللامركزية عبر تمكين الأطراف المحلية من اتخاذ القرارات المحلية، إلى تغيير حقيقي لصالح قواعدها الشعبية. وإلى ترقية آفاق العلاقات معهم/ن. الأمر الذي قد يُنتج طبقة سياسية جديدة خارج إطار الأحزاب السياسية المهيمنة. ويوقّر المزيد من الفرص أمام النساء والشباب لطرق أبواب العمل السياسي⁵⁹.

كما تسهم اللامركزية في تحفيز المرأة على الانخراط في العمل السياسي، كون العمل في الحكومات المحلية قد يناسب أوضاع النساء أكثر من العمل على المستوى الوطني، لاسيما في الدول النامية، فالمؤهلات المطلوبة للعمل السياسي المحلي، أدنى من تلك المطلوبة على الصعيد الوطني، لذلك يكون الحكم المحلي أنسب للنساء اللواتي لم يستفدن من التعليم النظامي. كما يتيح العمل في الحكومة المحلية للمرأة التوفيق بين العمل السياسي والمسؤوليات المنزلية،

55 بريكس سارة والمعشر ومروان، اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق وتمكين الشعب، مركز كارنيغي، 11 حزيران 2018.

56 محمد عبد الوهاب، سمير، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العام 2009، ص 136.

57 بريكس سارة والمعشر ومروان، مرجع سابق.

58 منير الشراورة، أمل، دور البلديات في دعم تمكين المرأة الأردنية 2022، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، 1-9-2022.

59 بريكس سارة والمعشر ومروان، مرجع سابق.

بخلاف العمل السياسي على الصعيد الوطني، الذي يتطلب غالباً الانتقال الى العاصمة والتفرغ للعمل بدوام كامل، مما يشكل عبئاً إضافياً على المرأة، كما أن المرأة عامة تمتلك خبرة في التعامل مع القضايا التي تتحكم بها الحكومة المحلية كالتعليم والموارد المحلية⁶⁰ وخصوصاً في بلدان العالم الثالث كسوريا.

ومن جهة أخرى قد يكون العمل السياسي المحلي، بوابة النساء لخوض العمل السياسي على الصعيد الوطني. فوصول المرأة للحكم المحلي يؤدي إلى زيادة ثقة الناخبين/ات بها وتخفيف الأعباء عنها، إذ تظهر التجارب أن النساء في الحكومات المحلية يولين الاهتمام للرعاية الاجتماعية للمجتمع. فعلى سبيل المثال، في النرويج، تحسنت سياسات رعاية الأطفال في البلديات التي كان فيها تمثيل النساء عالياً، على عكس تلك التي ليس فيها نسب تمثيل نسب عالية. من جهة أخرى، تنخفض حدة النظرة الذكورية للمجتمع عند وصول النساء للحكومات المحلية. ففي الهند تفيد العائلات أنه منذ وصول النساء للحكم المحلية حصل تحسن كبير في مشاركة الأعباء المنزلية، وزيادة في ثقة المرأة بنفسها. الأمر الذي رفع من قدرتها على تبوؤ المناصب على المستوى الوطني. فعندما تحكّم النساء في الحكومات المحلية، تصبح معروفة ومحل ثقة أكبر في المجتمع كما انها تكتسب الخبرة والجهوزية للعمل على الصعيد الوطني، وقد أظهرت دراسة بهذا الصدد أن 71 بالمائة من البرلمانيات، وصلن للبرلمان بعد أن حكمن كأعضاء في المجالس المحلية⁶¹.

نقطة أخرى مهمة، هي تعدد المستويات التي تستطيع النساء التأثير فيها. في حالة المركزية الشديدة، يتعين على المؤسسات النسوية التركيز على مستوى واحد هو المركز والذي يشغله بالطبع الرجال. على الرغم من السهولة الظاهرية للتأثير في مستوى واحد بدل عدد من المستويات، إلا أن واقع الأمر عكس ذلك. فمقاومة المؤسسات، ذكورية الطابع، لإحداث اختراق، يجعل عملية التغيير صعبة للغاية، في حين يمكن التأثير في حين تتيح المستويات المتعددة فرصاً عدة للتأثير⁶². كما تشير بعض الدراسات أن النظم الأكثر لامركزية أكثر إتاحة لعمل المؤسسات والهياكل النسائية من الدول المركزية⁶³.

وعليه قد توفر اللامركزية فرصاً كبيرة لتمثيل المرأة وتمكينها من العمل السياسي، وبما يدفع عجلة الديمقراطية والتنمية وتعزيز حقوق المرأة بمختلف مجالاتها إلى الأمام. إذ أوضح تقرير أعدته، المعهد الدولي للديمقراطية، انه عند تمكين المرأة في دورها كقائدة سياسية، تختبر الدول معايير عليا من العيش وتطورات إيجابية ملحوظة في التعليم، والبنية التحتية، والصحة، كما أثبتت أن المرأة تكون أكثر إخلاصاً لقضايا النساء والتنمية، وأكثر قدرة على الخروج

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

61 الديمقراطية في مواجهة التغيير دليل الى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 101-103.

62 Sabine Lang and Birgit Sauery, Does Federalism Impact Gender Architectures? The Case of Women's Policy Agencies in Germany and Austria The Journal of Federalism volume 43 number1, 2012. pp. 6889

63 Ibid

من التعصب الحزبي⁶⁴ لذلك فإنه من المرجح أن يؤدي تمثيل النساء في الحكومات المحلية إلى تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان بوجه عام، وبالتالي إلى زيادة في تمكين النساء، وردم الهوة بين الجنسين بوجه خاص.

8.1.2. دور اللامركزية في تفعيل المشاركة الاقتصادية للنساء

تتبدى أهمية مشاركة النساء في الحكم المحلي عموماً، وفي تعميم اللامركزية على شتى المجالات العامة إلى رفع مساهمة النساء في القرار الاقتصادي من جهة وتحسين وصول النساء إلى الموارد من جهة ثانية.

- أولاً، تتطلب اللامركزية عادة مستويات متعددة من الحكم، الأمر الذي يزيد من عدد الوظائف الحكومية، بفعل ازدياد واجبات والتزامات الحكومات المحلية، وبالتالي تحسين فرص حصول النساء على وظائف حكومية في المحليات التي يقطنها. تزداد أهمية هذا الأمر في سوريا خصوصاً أن القطاع الحكومي هو القطاع الأكثر تشغيلاً للنساء في سوريا وفجوة الراتب فيه هي الأقل كما ذكرنا سابقاً. زد على ذلك، أن قدرة النساء على التأثير على مراكز صنع القرار المركزية، كما هو الحال في الوزارات، أضعف منها على المستوى المحلي. يعني هذا أن النساء قادرات على الوصول إلى مجتمعاتهن من جهة، وإلى مراكز صنع القرار بسهولة أكبر من وصولهن إلى العاصمة، وبالتالي تزداد، نظرياً، قدرتهن على شغل مناصب محلية كمديرات للصحة والتعليم وسواها من المؤسسات الخدمية المحلية.

- ثانياً، تفترض اللامركزية تخطيط وتنفيذ خدمات أكثر ملائمة لاحتياجات المجتمع عموماً، والنساء خصوصاً، وبشكل خاص فيما لو تم تطوير موازنات محلية حساسة للجنس بطبيعة الحال، وبالتالي سينعكس هذا على مستويات التأهيل والتعليم الخاصة بالنساء، مما يحسن قدرتهن على الوصول إلى سوق العمل بشكل عام.

- ثالثاً، إن تحقيق مستويات مؤثرة من اللامركزية، بما في ذلك توفير مستويات عالية من تمثيل المجتمع في السلطات المحلية، سيوفر إمكانية وصل النساء إلى مراكز صنع القرار على المستوى المحلي وبالتالي، تمكنهن من التأثير على صناعة القرار الاقتصادي وجعله أكثر ملائمة لظروف النساء.

بالتأكيد، ترتبط مشاركة النساء بالقرار السياسي برفع مستوى مشاركتهن في القرار الاقتصادي، ومن جهة أخرى، ترفع المشاركة الاقتصادية للنساء من مستوى استقلالتهن، بما يعني من رفع قدرتهن على المشاركة السياسية. عليه، فقد تبدأ عملية كسر الحلقة المفرغة برفع مشاركة النساء في العملية السياسية للوصول إلى مستويات أعلى من المشاركة الاقتصادية والدخول في حلقة إيجابية بدلاً من الحلقة المفرغة القائمة حالياً.

سنستعرض في الفصل التاسع سبل تخطيط برنامج اللامركزية كسبيل لردم الهوة بين الجنسين في سوريا مستقبلاً.

64 الديمقراطية في مواجهة التغيير دليل إلى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 81-82

9. تخطيط برنامج اللامركزية كسبيل لردم الهوة بين الجنسين في سوريا

حتى تنجح اللامركزية في ردم الهوة بين الجنسين، تحتاج إلى تخطيط هادئ ومدروس ينبثق من دراسة الواقع المجتمعي، ويهدف إلى تطويره المستمر. وعموماً تظهر التجارب مجموعة من الأولويات اللازمة لإقامة نظام لامركزي قادر على إشراك النساء في العمل السياسي وتمكينهن المستمر من مقتضياته.

9.1 ضمان تمثيل المرأة في السلطات المحلية

تتكون السلطات المحلية عادة من ثلاثة عناصر. عنصر شعبي، المجالس المحلية، وتنتخب من قبل سكان الوحدات المحلية. عنصر إداري، موظفين/ات مؤهلين/ات علمياً يعينون/ن ولا ينتخبون/ن. عنصر تنفيذي/إشرافي، يشرف على أعمال الإدارة، وقد يكون فرداً أو هيئة وقد يكون معيناً أو منتخباً بشكل مباشر أو غير مباشر⁶⁵. وعموماً يمكننا القول إن تشكيل السلطات المحلية لا يخرج عن الطرق التالية:

الأولى انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وانتخاب السلطة التنفيذية انتخاباً مباشراً. أما الطريقة الثانية فتمثل انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وتعيين السلطة التنفيذية من قبل الحكومة المركزية أو المناطقية ذات العلاقة. أما الطريقة الثالثة فهي انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وانتخاب السلطة التنفيذية انتخاباً غير مباشر (أي من قبل السلطة التشريعية وليس من المواطنين/ات مباشرة). أما أعضاء المجلس أو اللجنة التنفيذية فينتخبون من قبل المجلس التشريعي. وهناك أسلوب رابع يقضي بانتخاب هيئة انتخاباً مباشراً تمارس السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويوجد هذا النظام في جنوب أفريقيا⁶⁶.

وبما أن اللامركزية تقتضي أن تنقل للناخبين/ات اختيار ممثلهم/ن وممثلاتهم/ن في الوحدات الفرعية⁶⁷، فإن استقلال المجالس المحلية يكون أعمق كلما كان عدد الأعضاء المنتخبين/ات أكثر من المعينين، كون الأعضاء المعينين والعضوات المعينات يتبعون/ن السلطة التي عينتهم/ن⁶⁸. لكن التجارب أظهرت مجموعة من المخاطر التي يظهرها أسلوب الانتخاب المباشر. أولها ان الانتخاب المباشر لأعضاء وعضوات الجهاز التنفيذي، قد يسفر عنه سياسات شعبية بغية إرضاء الناخبين/ات، بخلاف الانتخاب غير المباشر أو التعيين⁶⁹. ومن جهة ثانية قد يؤدي الانتخاب المباشر في البلدان الخارجة حديثاً من قبضة الديكتاتورية أو النزاعات إلى وصول قوى ما دون وطنية أو حتى أعضاء من الميليشيات المسلحة، والتي ستضعف تمثيل النساء وغيرها من الفئات المهمشة في غالب الأحوال. فمثلاً لم تتعدّ نسبة تمثيل النساء في آخر

65 طلبة، عبد الله، مقرر الإدارة المحلية، الناشر جامعة دمشق، العام 1989-1990. ص 92-93

66 اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014، ص 47-56

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

68 شاطري، كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية، فرنسا والجزائر نموذجاً، مقال منشور في مجل جيل للدراسات والعلاقات الدولية، العدد 13، بتاريخ 13-1-2018

69 اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص 47-56

انتخابات للمجالس المحلية في مصر 5% في العام 2008⁷⁰، لعدة أسباب منها الدور البارز للقبيلة والعائلة في الحياة السياسية⁷¹.

عليه، فإنه قد يكون من المفيد لضمان تمثيل النساء في الهياكل التنفيذية المحلية اللجوء إلى خيار الانتخابات غير المباشرة أو التعيين أو الدمج بينهما. وهنا لا بد من الإشارة أن بعض الفقهاء يعتبرون/ن أن الانتخاب ليس شرطاً لاستقلال أعضاء وعضوات الوحدات المحلية. فمن الممكن برأيهم/ن أن يكون العضو/ة المعين/ة مستقلاً/ة، إذا توفرت الضمانات الكافية التي تمكنه/ا من الاستقلال عن الجهة التي تعينه/ا عند مباشرة اختصاصه/ا، شأنه/ا شأن أعضاء وعضوات السلطة القضائية والذي لا يقلل تعينه/ا من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية من استقلاله/ا تجاهها⁷². ومن جهة أخرى قد يفيد التعيين في تفعيل رقابة المركز على العمل المحلي وضمان التوفيق بين المصلحة الوطنية والمحلية وكذلك في حماية حقوق النساء من رجعية بعض المجالس المحلية المنتخبة. إذ تفيد التجارب أن تدني نسب رقابة المركز على الحكومات المحلية قد يؤدي إلى ممارسات تمييزية، ففي الهند فرض تعديل دستوري أن تمثل النساء بنسبة 30 بالمائة من أعضاء المجالس المحلية، إلا أن بعض البلديات وضعت قواعد منعت المرأة التي لديها أكثر من ولدين من التمثيل، كما حددت بعض البلديات نصاباً متديناً لاتخاذ القرارات مما سمح للرجال باتخاذ القرارات دون وجود النساء⁷³.

بيد أن الوسيلة الأنجع لضمان وصول النساء إلى المجالس المحلية والتي لجأت إليها بعض الدول هي تكريس التمييز الإيجابي في الإدارات المحلية في قوانينها و/أو دساتيرها. ففي تونس، كرس الفصل 12 من الدستور عملية التمييز الإيجابي وتقوم الدولة بالسعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوازن بين الجهات، استناداً إلى مؤشرات التنمية واعتماداً على مبدأ التمييز الإيجابي. بيد أن هذا الدستور لم يحدد أساليب هذا المبدأ تاركاً الموضوع للمشرع. وبالفعل نص القانون على أن المجالس البلدية والجهوية يجب أن تضمن المساواة بين الجنسين، وذلك من خلال التناوب بين الرجال والنساء في كل قوائم الترشيح التي تضعها الأحزاب، على أن يكون هنالك أيضاً تناوب في رؤساء/رئيسات لوائح الأحزاب التي لديها أكثر من لائحة⁷⁴. وبالفعل أظهرت أول انتخابات حرة وديمقراطية للمجالس البلدية في 6 أيار 2018، تحسناً في وضع النساء فقد شكلت النساء حوالي نصف المرشحين 49% وفازت 47% من المرشحات بالانتخابات. ووجد استطلاع شمل 2,000 من المرشحين/ات للبلديات أن معدل الأعمار للمرشحين الذكور بلغ 45 عاماً، فيما بلغ معدل الأعمار للمرشحات النساء 36 عاماً وحتى لو كانت هذه الفجوة ناتجة عن سعي قادة الأحزاب لتلبية حصة الشباب وحصة النساء في الوقت نفسه، فإنها مع ذلك شكلت فرصة للنساء الشباب للمشاركة

70 حجي، إبراهيم، كيف يمكن زيادة مشاركة المرأة في المجالس المحلية؟ اضاءات، 2022-3-5- <https://www.ida2at.com/how-can-women-participation-local-councils-be-increased>

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

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

73 الديمقراطية في مواجهة التغيير دليل إلى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 101

74 بريكس سارة والمعشر ومروان، مرجع سابق.

في السياسة⁷⁵. وفي مصر، جاء دستور 2014 أكثر تفصيلاً بهذا الصدد، إذ نصت مادته 180 على تخصيص 25% كحد أدنى من مقاعد المجالس الشعبية المحلية للنساء، إلا أن العملية توقفت عند أوراق الدستور بعد امتناع مجلس الشعب عن وضع قانون للإدارة المحلية وبالتالي إجراء الانتخابات، بما يشي أن النص الدستوري وحده غير كاف على أهميته الكبرى بالتأكيد.

9.2 تفعيل الرقابة الدستورية على برنامج اللامركزية

ترينا التجربة المصرية، أنه وعلى الرغم من أهمية التكريس الدستوري للحصص النسائية وغيرها من مقتضيات اللامركزية، ودوره في حماية العملية من محاولات الانقلاب عليها، إلا أن هذا التكريس لا بد من أن يترافق مع ضمانات دستورية أخرى، تحول دون إمكانية الالتفاف والتسويق التي من الممكن أن تلجأ لها السلطات. إذ قد تقوم السلطات المركزية بالمماثلة في إصدار القانون أو إجراء الانتخابات، كما حصل في تونس، والتي أجلت انتخاباتها أكثر من مرة، بعد أن تأخر برلمانها في إصدار قانون السلطات المحلية والذي لم يُقر إلا قبل 10 أيام فقط من الانتخابات البلدية، الأمر الذي أثار شكوكاً كبيرة بين الناس والناشطين/ات حول جدية السلطة وموقفها من اللامركزية⁷⁶. وفي ذات السياق قد تقوم السلطات المركزية، بإصدار تشريعات تفرغ النص من مضمونه سيما فيما يتعلق بحقوق المرأة، كما فعلت بعض البلديات الهندية في سبيل إفراغ نظام الكوتا المقر دستورياً من مضمونه⁷⁷. كما قد تقوم هذه السلطات بالامتناع عن ترجمة نصوص الدستور إلى تشريعات قانونية، كما حصل في مصر والتي امتنع مجلس الشعب فيها عن إصدار قانون المجالس المحلية وقانون إنشاء مفوضية التمييز رغم إلزام الدستور له بذلك⁷⁸. وفي سبيل تلافي هكذا مراوغات نصت بعض الدساتير على ضمانات متنوعة لضمان التزام السلطات بتنفيذ التزاماتها الدستورية ومن هذه الأدوات تكريس الدستور لإطار زمني محدد لإتمام الخطة اللامركزية وهذا ما فعله الدستور المصري للعام 2014، والذي نص في المادة 242 على أن يتم تنفيذ نظام الحكم المحلي المنصوص عليه في الدستور خلال خمس سنوات من اعتماده. لكن عيب على هذا الدستور أنه لم ينص على موعد إجراء الانتخابات مخالفاً الممارسات الفضلى بهذا الصدد⁷⁹.

من جهة أخرى لا بد من تعزيز القضاء الدستوري، عبر توفير الضمانات اللازمة لاستقلاله ونزاهته، وتسهيل وصول الأفراد إليه، وإعطائهم/ن الحق في الدفع بعدم دستورية مختلف القوانين والتشريعات والانظمة أمامه. وبالإضافة إلى

75 اللامركزية والتمثيل النسائي في تونس: أول رئيسة بلدية في تونس العاصمة، 2019-9-23، الناشر غير معروف، منشورات تضامن
[http://www.tadamun.co/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9-D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84-%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B3%D8%A7%D8%A6%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A3%](http://www.tadamun.co/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9-D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84-%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B3%D8%A7%D8%A6%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A3%76)

76 بريكس سارة والمعشر مروان، مرجع سابق.

77 الديمقراطية في مواجهة التغيير دليل إلى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 101.

78 حجي. إبراهيم، كيف يمكن زيادة مشاركة المرأة في المجالس المحلية؟ اضاءات، 2022-3-5- <https://www.ida2at.com/how-can-women-participation-local-councils-be-increased>

79 اللامركزية في الدول الموحدية: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014، ص 91

ذلك لا بد من منح القضاء الدستوري سلطة الرقابة على الامتناع التشريعي والإغفال التشريعي⁸⁰، كما فعل الدستور البرتغالي الذي أقر في مادته 283 بالرقابة الدستورية على الامتناع أو الإغفال التشريعي. فممنح الحق في تحريك الدعوى إلى رئيس/ة الجمهورية، وأمين/ة المظالم، ورئيس/ة الجمعية التشريعية المعنية في حال انتهاك لحق أو أكثر من حقوق منطقتي الحكم الذاتي. أما من حيث صلاحيات المحكمة الدستورية، فهي ملزمة بأن تضطلع وبناء على طلب إحدى هذه الجهات بالرقابة والتحقق من حالة عدم الامتثال للدستور من خلال إغفال اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لتنفيذ القواعد الدستورية، وفي حال إقرارها بعدم دستورية امتناع تشريعي لهيئة تشريعية معينة، فعليها، إخطار الهيئة التشريعية المعنية بعدم دستورية امتناعها تلك. أما دستور فنزويلا للعام 1999 فقد أخذ بالرقابة على الامتناع التشريعي البرلماني في مادته 336 حيث نصت على أنه: "تكون للدائرة الدستورية في محكمة العدل العليا صلاحية إعلان عدم دستورية وقائع الإهمال المرتكبة من جانب السلطة التشريعية البلدية أو الوطنية أو في الولايات فيما يخص عدم إصدار القواعد أو الإجراءات اللازمة لضمان الامتثال للدستور، أو إصدارها على نحو غير كامل، إضافة إلى تحديد المهمل والمبادئ التوجيهية اللازمة لتصحيح أوجه القصور"⁸¹.

أما الضمانة الأهم لضمان تنفيذ الدستور، لا بل ولضمان نجاح الخطة اللامركزية، وتأمين بناء وتعزيز الديمقراطية، والمشاركة الحقيقية والفاعلة للنساء فيها، فهي تعزيز أدوار المجتمع المدني من رقابة، وحشد، وتوعية، ومناصرة، وإيصال المعلومات، وغيرها. وفي هذا الصدد يعتبر البعض أن أحد أهم أسباب فشل تنفيذ اللامركزية في مصر، هو قلة منظمات المجتمع المدني الفاعلة في مجال دعم المشاركة السياسية للمرأة، بسبب قانون الجمعيات الأهلية الذي يمنع عمل الجمعيات الأهلية بالسياسة⁸².

وفي المقابل كان للمجتمع المدني دور بارز في تطوير عملية اللامركزية في تونس وكذلك في تنفيذها، بما في ذلك العمل كجهة رقابة على الحكومات المحلية والوطنية؛ وجمع وإيصال تفضيلات المواطنين/ات إلى المسؤولين/ات المحليين/ات؛ والتشجيع والمشاركة في الحكم التشاركي⁸³.

9.3 النتائج

مما سبق يمكننا استخلاص أن اللامركزية وسيلة مهمة للغاية لتمكين النساء سياسياً واقتصادياً. فهي:

- أ- تمكن المرأة عبر شغلها مناصب قيادية وتمثيلية في مجالات الحكم المحلي من التدريب على العمل في المجال العام ورفع الثقة بالنفس وفهم آليات وأدوات العمل العام.
- ب- تمكن اللامركزية من تدريب المجتمعات على فهم أهمية دور النساء في الحياة السياسية وبالتالي كسر الحواجز النفسية والتقاليد الاجتماعية التي تمنع النساء من العمل السياسي.

⁸⁰ يقصد بالإغفال أو الإهمال التشريعي، قيام المشرع بتنظيم موضوع من الموضوعات الوارد في الدستور على نحو منقوص وقاصر ولا يحيط بكامل جوانبه التي لا يكتمل التنظيم إلا بها مما يؤدي إلى عدم الإحاطة بالموضوع أو مخالفة أحد أو بعض نصوصه

⁸¹ عبد الرزاق محمود، عبد الفتاح، الرقابة الدستورية على الامتناع التشريعي دراسة تحليلية مقارنة، مجلة قه لاي زانست العالمية- كوردستان العراق، المجلد 3 العدد 3، صيف 2018، ص 175-176

⁸² حجي، إبراهيم، مرجع سابق.

⁸³ بريكنس سارة والمعشر ومروان، مرجع سابق.

- ج- تمكن اللامركزية النساء من تقديم خبراتهن في مجالات تمكنّ منها بفعل الأدوار التقليدية، وهي ذات أثر كبير على حياة الناس كالصحة والتعليم.
- د- تمكن المشاركة السياسية للمرأة سواء على المستوى الوطني أم المحلي، في لعب دور أكبر في عملية صنع القرار والتأثير في صياغة السياسات، وبالتالي اتخاذ قرارات من شأنها أن تلحظ القضايا النسائية وتمكن النساء من المشاركة الاقتصادية الفاعلة.
- أ- تتيح اللامركزية عموماً تعدد مستويات الحكم، وبالتالي تتيح المجال أمام المنظمات النسائية والنسوية لتوفير مداخل عدة للتأثير على السياسات.
- ب- تتيح اللامركزية للحكومات المحلية تطوير موازنات حساسة للنوع الاجتماعي خصوصاً وأن هذه الحكومات أقرب إلى المجتمع وأكثر معرفة باحتياجات المواطنين/ات وتفضيلاتهم/ن وخياراتهم/ن، وخصوصاً أن معظم الخدمات العامة المقدمة على المستوى المحلي هي سلع "شبه عامة"، والتي غالباً ما تكون "منافسة" و"قابلة للاستبعاد" إلى حد ما. بالتالي يمكن للحكومات اللامركزية تقديم هذه الخدمات وفقاً لتفضيلات الناس بكفاءة أكبر على المستوى المحلي منه على المستوى المركزي.
- ج- اللامركزية ليست ضامناً للمشاركة السياسية والاقتصادية للنساء، لكنها مدخل مهم في حال تصميمها بشكل قادر على مواجهة التحديات. أهم هذه التحديات، أن اللامركزية قد تمكن النخب المحلية التقليدية، والتي تعادي حقوق النساء تاريخياً. عليه، ما لم يتم تصميم اللامركزية، بطريقة حساسة للجنس، وبما يضمن التمثيل العادل للنساء، والمناصفة في المناصب التشريعية والتنفيذية، فإنها قد تلعب دوراً عكسياً.

9.4 التوصيات والمقترحات

عليه، فإن توصياتنا لمستقبل اللامركزية في سوريا تتلخص فيما يلي:

9.4.1 على المستوى السياسي

- إعادة قراءة القرار 2254 بما يتيح فتح المجال أمام حلول توافقية تنطلق من اللامركزية كمدخل للحل. يمكن على سبيل المثال الدخول في حل توافقي وتوسيع مستوى المشاركة عبر وجود غرفتي برلمان، أحدهما تمثل المناطق. ليس هذا الحل جديداً، فقد كان مطروحاً في سوريا في العقد الأول من حكم الرئيس بشار الأسد، والذي تحدث عنه في مقابلة مع السفير في العام 2009.
- دسترة اللامركزية بطريقة لا تستطيع القوانين الانقلاب عليها. بمعنى إيراد نص يؤكد الشخصية الاعتبارية للمجالس وتوكيد استقلالها المالي والإداري، وتحديد صلاحياتها بشكل واضح والتأكيد على أن صلاحيات المنتخب/ة أعلى من صلاحيات المعين/ة.

- دسترة كوتا النساء على المستوى المحلي، وإلزام المشرع بفترة زمنية لإصدار قانون الإدارة المحلية وإجراء الانتخابات المحلية. يجب أن تندرج الكوتا على المناصب المعينة والمناصب المنتخبة على السواء. ففي حال اختار الدستور المقبل تعيين جزء من المناصب المحلية، كتعيين المحافظ/ة على سبيل المثال، يجب أن تكون حصة النساء من هذه المناصب مدسرة.
- التأكيد على سعي الدولة نحو مبدأ المناصفة في المناصب المنتخبة والمعينة على المستوى المحلي كمبدأ مرشد للحكومات المتتابة.
- تمكين المحكمة الدستورية من الرقابة الدستورية على الامتناع أو الإغفال التشريعي، منعاً لأي عمليات إصلاح دستورية للامركزية.
- تفعيل الديمقراطية التشاركية وتوكيد التفاعل بين مؤسسات المجتمع المدني عموماً، والمنظمات النسائية والنسوية تحديداً للتفاعل مع المجالس المحلية.
- تطوير موازنات وطنية ومحلية حساسة للجندر.
- تشكيل مجلس حقوق النساء ودستورته وتمكين هذا المجلس من دراسة الموازنات الوطنية والمحلية للتأكد من توافقها واحتياجات التمكين الاقتصادي والسياسي للنساء.
- تطوير قوانين انتخاب محلية حساسة للجندر. فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام التناوب في حال استخدام الأنظمة النسبية، مع إلزام الأحزاب بتقديم لوائح تتناوب النساء والرجال في رئاستها.

9.4.2. على مستوى المجتمع المدني والمنظمات النسوية والنسائية

- اللامركزية مدخل مهم في الخروج من الأزمة السورية، وهي بالتالي فرصة مؤثرة للنساء للمساهمة في تصميم نظام الإدارة المحلية، وبالتالي جعله حساساً للجندر. عليه، فإننا نوصي بإطلاق برامج عميقة في تمكين النساء على قضايا الحكم المحلي، واللامركزية، والانتخابات المحلية.
- العمل مباشرة على تصميم مواد دستورية حساسة للجندر لمسألة اللامركزية والإدارة المحلية ودفع اللجنة الدستورية إلى تبنيها.
- إنشاء فرق عمل تدريبية على قضايا الإدارة المحلية واللامركزية لتدريب النساء في مختلف المناطق، بحيث تتمكن النساء من التواجد كخبيرات محليات ووطنيات على طاولة إدارة عملية بناء نظام الإدارة المحلية.
- فتح الحوار مع المنظمات النسائية والنسوية في جميع الجغرافيات السورية، لتطوير استراتيجية مشتركة حساسة للنوع الاجتماعي لقضية اللامركزية.
- سن قانون جديد للجمعيات والمنظمات غير الحكومية، يعتمد حرية الإنشاء والعمل والرقابة اللاحقة، ويسهل عمل المنظمات المحلية وبشكل خاص النسائية والنسوية منها.

10. خلاصة

درسنا في هذا البحث إمكانية تحسين المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء في سوريا، وبالتحديد في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المركزية. درسنا، بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية والمركز السوري للإحصاء والبنك الدولي، واقع المشاركة الاقتصادية والسياسية للنساء، ووضحنا، بالأرقام، وجود فجوة كبيرة على مستوى المشاركة الاقتصادية والسياسية.

انتقلنا بعد ذلك إلى شرح أثر المركزية الشديدة السلبي على المشاركة السياسية والاقتصادية للنساء، وبيننا كيف أن المركزية الشديدة، وبشكل أساسي الحصرية، تغلقان المجال العام أمام النساء، مانعة إياهن من إحداث أي اختراق مؤثر، سواء على المستوى الوطني أم المستوى المحلي. ووضحنا أن تمكين المحافظات الكبرى على حساب الصغرى، والمدن على حساب الأرياف، والمركز على حساب الأطراف، شكل بيئة معادية لمشاركة النساء، ويكاد يحصر الفضاء العام بالرجال.

بيننا بعد ذلك أثر اللامركزية على التمكين الاقتصادي والسياسي للنساء مستعرضين/ات الأدبيات التي درست بلداناً يتشابه فيها واقع النساء مع واقعهن في سوريا، كمصر وتونس. تبين التجارب أن اللامركزية بوابة مهمة لتمكين النساء سياسياً واقتصادياً، في حال تم تصميمها لتكون حساسة للنوع الاجتماعي. أما في حال تجاهل حقوق النساء في عملية تصميم النظام، فقد تحدث اللامركزية نتائج عكسية.

تفتح اللامركزية الحساسة للجنس باب التمكين السياسي للنساء كونها تشكل مرحلة وسيطة للوصول إلى المستوى الوطني. تشكل اللامركزية مرحلة تعلم أولى للمجتمع، لكسر حاجز التقاليد والعادات التي ترى أن النساء غير قادرات على المشاركة في الشأن العام. كما أن اللامركزية، وعبر مساهمة النساء في المناصب المنتخبة والمعينة على السواء، في توفير مرحلة تعلم مهمة لهن، شأنهن في ذلك شأن الرجال، علماً أن العديد من الزعماء السياسيين انطلقوا من مناصب بلدية وصولاً إلى مناصب عليا على المستوى الوطني. كما أن اللامركزية، ترفع عادة من مستويات الحكم، وبالتالي فإنها تفتح المجال لنقاط التأثير في المنظومة بدل التأثير في مركز واحد متصلب وصعب التغيير. أخيراً، فإن اللامركزية ترفع من مستوى الديمقراطية التشاركية، كونها تنقل القرار إلى مستويات محلية، تمكن المجتمع المدني عموماً والمنظمات النسوية خصوصاً، من التأثير على هذه القرارات على المستوى المحلي، بدل تحمل أعباء التأثير في المركز فقط.

أما من الناحية الاقتصادية، وعلى الرغم من عدم ظهور دور مباشر للامركزية في التمكين الاقتصادي، إلا أن المركزية السياسية، ممثلة تحديداً بالحصرية، تضعف مشاركة النساء في الحياة العامة عموماً، إذ تحصر الحياة العامة بالمدن الكبرى كدمشق وحلب وحمص، وبالمدن على حساب الأرياف، وبالتالي تشكل عامل جذب للرجال كونهم قادرين على الحركة والتنقل أكثر من النساء. كما أن المشاركة السياسية للنساء على المستوى المحلي، تلعب دوراً حاسماً في تقديم خدمات حساسة للجنس سواء في القطاع الخاص أم القطاع العام وفي تبني سياسات تضمن التمكين الاقتصادي للنساء. كما أن اللامركزية تتيح تنمية المحليات بشكل متوازن، ومن شأن هذه التنمية أن تنعكس بالمزيد من فرص

العمل والتمكين الاقتصادي للنساء، خاصة مع وجود قانون جمعيات متطور، يراعي المعايير الدولية لحرية التنظيم المدني.

المراجع

الدراسات والتقارير

- وحدة المعلومات، حول المركزية واللامركزية في سوريا بين التطبيق والنظرية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، الكتاب السنوي الرابع، 2018.
- قسم المتابعة والأبحاث في حركة البناء الوطني، حوكمة التنمية المحلية في سوريا خلال مرحلة التعافي مقاربات محلية، حركة البناء الوطني- سوريا، 2022.
- اللامركزية والتمثيل النسائي في تونس: أول رئيسة بلدية في تونس العاصمة، 2019-9-23، الناشر غير معروف، منشورات تضامن
<http://www.tadamun.co/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84-%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B3%D8%A6%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A3%>
- المعهد الديمقراطي الوطني، الديمقراطية في مواجهة التغيير دليل الى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية، النسخة العربية 2012.
- اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014
- التجمع النسائي الديمقراطي اللبناني، مفاهيم المشاركة السياسية، تشرين الثاني 2022 www.rdfwomen.org/مفاهيم-المشاركة-السياسية
- بريكس سارة والمعشر ومروان، اللامركزية في تونس: تعزيز المناطق وتمكين الشعب، مركز كارنيغي، 11 حزيران 2018.
- حجي، إبراهيم، كيف يمكن زيادة مشاركة المرأة في المجالس المحلية؟ اضاءات، 2022-3-5 <https://www.ida2at.com/how-can-women-participation-local-councils-be-increased>
- خالد الشاكر، محمد، بناء الدستور ومستويات الحكم اللامركزي: الحماية القانونية لفكرة عدم تركيز السلطة، موقع المرصد السوري لحقوق الانسان، 26 تشرين الثاني 2018.
- خضر صالح، سامية، المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية تساهم في فهم الواقع من حولنا، منشورات كتب عربية. العام ، 2005.
- سيروب، رشا، إدماج النوع الاجتماعي في السياسات الاقتصادية "مدخل تنموي لاقتصاد سورية ما بعد الحرب"، دراسة غير منشورة، 2021.
- شاطري، كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية، فرنسا والجزائر نموذجاً، مقال منشور في مجل جيل للدراسات والعلاقات الدولية، العدد 13، بتاريخ 13-1-2018.
- طلبة، عبد الله، مقرر الإدارة المحلية، الناشر جامعة دمشق، العام 1989-1990.
- عبد الهادي، محمد، الفرص والتحديات ... اللامركزية وتشكيل النخب النسائية المحلية، المركز العربي للبحوث والدراسات، 30 أبريل/ 2019، <http://www.acrseg.org/41191>
- عبد المجيد براج، الديموقراطية التشاركية، مجل القانون، المجتمع والسلطة، المجلد الأول، ص 101-108، 2012.

- عبد الرزاق محمود، عبد الفتاح، الرقابة الدستورية على الامتناع التشريعي دراسة تحليلية مقارنة، مجلة قه لاي زانست العالمية- كوردستان العراق، المجلد 3 العدد 3، صيف 2018.
- عودة إبراهيم، جميل، حقوق المشاركة السياسية، شبكة النبا 18 أيلول 2017.
<https://annabaa.org/arabic/rights/12524>
- محمد عبد الوهاب، سمير، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العام 2009.
- الكيتي، نجيب أحمد محمد، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مجلة البحوث القانونية، جامعة مصراتة كلية القانون- ليبيا، المجلد 5 العدد 1، 31-10-2017.
- محمد، نبيه، الجهود المتقدمة بين اللامركزية واللامركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، الطبعة الأولى، 2019.
- منير الشراورة، أمل، دور البلديات في دعم تمكين المرأة الأردنية 2022، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، 1-9-2022.
- موقع هيئة الأمم المتحدة للمرأة <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures#:~:text=Women's%20economic%20empowerment%20includes%20women's,economic%20decision%20making%20at%20all,> تاريخ آخر دخول 2022/12/21.
- الأمم المتحدة، أهداف التنمية المستدامة 2030. www.un.org
- الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي "توجهات استراتيجية للتنمية المكانية"، هيئة التخطيط الإقليمي، سوريا، 2010.
- بيانات غير منشورة، وزارة الإدارة المحلية والبيئة، سوريا، 2010.
- المجموعة الإحصائية، المكتب المركزي للإحصاء، سوريا، سنوات مختلفة.
- مسح قوة العمل، المكتب المركزي للإحصاء، سوريا، سنوات مختلفة.
- تعداد المنشآت الاقتصادية والاجتماعية، المكتب المركزي للإحصاء، سوريا، 2019-2020.
- الاستعراض الوطني الطوعي الأول عن أهداف التنمية المستدامة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، سوريا، 2020.
- التقرير الوطني الأول للتنمية المستدامة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، سوريا، 2019.

المراجع باللغة الأجنبية

- Asia Development Partnership, Gender-Responsive Decentralized Governance in Nepal, 2008.
- Democratic Decentralization Programming Handbook, USAID 2009.
- Dolly Wittberger Kristin Jacoba Van der Leest, Rezart Xhelo and Contributors, GENDER EQUALITY AND LOCAL GOVERNANCE (Tirana, 2012).
- Garima Mishra, 'Women in Decentralized Governance in India', International Journal of Scientific Development and Research (IJSDDR), 2.6 (2017), 603-609.
- Jo Beall, Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa : Lessons from the South African Experience, OPGP8, UNRISD, Geneva, Switzerland. This version available at: <http://eprints.lse.ac.uk/2962/>.
- Kim Sedara and Joakim Öjendal, Gendering Decentralization in Cambodia (Swedish International Center for Local Democracy, 2014).
- Lali Dvali and Marcia Grimes, 'DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE Decentralization- a Route towards Gender Balance in Municipal Politics? Decentralization and Wider Women Representation in Municipal Assemblies: Evidence across Countries.', 2021, 1-41.
- Maksym Ivanyyna and Anwar Shah, How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization, World Bank, 2012.
- Maxim Ivanyyna and Anwar Shah: World bank
- Mexico City, 'Local Power and Women' s Rights', 2008.

- Sabine Lang and Birgit Sauery, Does Federalism Impact Gender Architectures? The Case of Women's Policy Agencies in Germany and Austria the Journal of Federalism volume 43 number1, 2012.
- Simone Clarke, Has Decentralizing Governance in the MENA Region Increased Women's Empowerment, 2022.
- Srilatha Batliwala, 'Taking the Power out of Empowerment - An Experiential Account', *Development in Practice*, 17.4-5 (2007), 557-65 <<https://doi.org/10.1080/09614520701469559>>.
- Unai Villalba*, Yolanda Jubeto and Luis Guridi, Participation and gender in Latin America: perspectives from decentralized cooperation and Local Human Development approaches, Oxford University Press and Community Development Journal, 2013.
- World Economic Forum, Global Gender Gap Report, 2010-2021.
- <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1102>.
- <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-01/Womens-representation-in-local-government-en.pdf>

القوانين والتشريعات

- القانون رقم 107 لعام 2011، قانون الإدارة المحلية، سوريا.
- القانون 37 لعام 2021، القانون المالي الجديد للوحدات الإدارية، سوريا.
- المرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011، قانون الأحزاب، سوريا.
- المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006، القانون المالي الأساسي، سوريا.
- القانون رقم 50 لعام 2004، قانون العاملين الأساسي، سوريا.
- القانون رقم 17 لعام 2010، الناظم للعمل في القطاع الخاص، سوريا.
- المرسوم رقم 15 لعام 2007، السماح بإحداث المؤسسات المالية المصرفية الاجتماعية، سوريا.
- دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014.
- قانون أساسي رقم 29 للعام 2019 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 43، 2022 سنة، 703
- المرسوم 127 لعام 2022 القاضي بتسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا، سوريا.