الحركة السياسية
النسوية السورية
THE SYRIAN WOMEN'S
POLITICAL MOVEMENT

ورقة سياساتية

شكل الدولة السوريّة،
ورؤية النساء السوريّات حول العلاقة
بين المركز والأطراف

الحركة السياسية
النسوية السورية

THE SYRIAN WOMEN'S
POLITICAL MOVEMENT

ورقة سياساتية

شكل الدولة السوريّة،
ورؤية النساء السوريّات حول العلاقة
بين المركز والأطراف

حقوق التأليف والنشر محفوظة لصالح الحركة السياسية النسوية السورية © ٢٠٢٣

يسمح بإعادة الطباعة غير التجارية لهذه الدراسة أو لمقتطفات منها، ونسخها، وتوزيعها، ونقلها، بشرط نسبها إلى الحركة السياسية النسوية السورية، ولا يجوز تحرير النص أو تحويره أو البناء عليه، ويجب تبيان هذه الشروط بوضوح للآخرين عند استخدام هذه المادة أو توزيعها.

كانون الثاني ٢٠٢٣

تتوجه الحركة السياسية النسوية السورية ببالغ الشكر لكل المساهمات والمساهمين في إنجاز العمل من أفراد ومنظمات، ولا سيما رابطة النساء الدولية للسلام والحرية، وكافة عضوات الحركة وموظفاتها اللواتي أسهمن في إجراء الجلسات التشاورية.

لم يكن هذا العمل ممكناً لولا النساء السوريات المشاركات في الجلسات التشاورية، فقد تم إنجازه بإصرارهنّ على متابعة الجلسات رغم صعوبة الظروف بغية ضمان إيصال أصوات النساء السوريات.

فريق الجلسات التشاورية في الحركة:

ديما موسى، رويدة كنعان، صبيحة خليل، لينا وفائي، وجدان ناصيف

الباحثة: ماريانا الطباع

برنامج الجلسات التشاورية

أطلقت الحركة السياسية النسوية السورية برنامج الجلسات التشاورية في نهاية عام ٢٠١٨، حيث يقوم البرنامج بإجراء سلسلة من الجلسات التشاورية والحوار المفتوح مع مجموعات من النساء السوريات من مناطق مختلفة من الجغرافية السورية. ويهدف البرنامج بشكل أساسي إلى:

- الوصول إلى فهم أوضح وأعمق لآراء ومواقف وتطلعات مجموعة من النساء السوريات حول القضايا المتعلقة بالشأن السوري والعملية السياسية؛
- خلق مساحات سياسية لتعزيز الحوار البنّاء والمشاركة التفاعلية مع النساء السوريات وتطوير أدوات النقاش لديهن، إضافة إلى اطلاعهن على المستجدات في الملف السوري على كافة المستويات؛
- التعريف بالحركة السياسية النسوية السورية ونشاطاتها ومواقفها؛
- إنتاج أوراق سياساتية تعكس مواقف النساء السوريات وآرائهن حول القضايا المطروحة ووضع توصيات على أساس هذه المواقف وإيصالها للجهات المعنية السورية والدولية.

يقوم فريق الجلسات التشاوري، والذي يتكون من عضوات من الحركة، يقوم باختيار موضوع الجلسات وفق ما تراه الحركة مناسباً مرحلياً، كما يقوم الفريق بالعمل مع الباحثة للتحضير للنقاشات والإشراف على عملها خلال كافة مراحل الجلسات التشاورية إلى أن تصدر الورقة. كما يشارك الفريق في القسم الثاني من كل جلسة والتمكين السياسي من خلال التدريب عبر الحوار مع مجموعات النساء المشاركات.

برنامج المشاورات الوطنية

National Consultations Program

الفهرس

أولا: الملخص التنفيذي والتوصيات ٦
ثانياً: تعاريف عامة ١١
ثالثاً: المقدمة ١٣
رابعاً: المنهجيّة ١٦
خامساً: رؤية المشاركات تجاه سلطات الأمر الواقع في المحليات في الوضع الراهن ... ١٩
سادساً: محور الصلاحيات الإداريّة ٢٣
اختصاصات سياديّة، واختصاصات خدميّة ٢٤
تحديد الاحتياجات ٢٤
التعيينات والفصل ٢٥
احتياجات إدارية ٢٦
التعليم ٢٧
سابعاً: محور التمثيل السياسيّ ٢٩
مرحلة تحضيرية ٣٠
انتخابات أم تعيين ٣١
تشكيل مجالس المحليّات ٣٢
تمثيل المرأة بالمحليّات ٣٣
ثامناً: المحور الاقتصادي ٣٧
الإنفاق الحكومي ٣٨
الجباية وتوزيع أكثر عدالة للإنفاق ٣٨
تاسعاً: النتائج ٤١
المراجع ٤٤

أولاً

الملخص التنفيذي والتوصيات

تبرز أهميّة رؤية النساء السوريّات لشكل الحكم في سوريا المستقبل، حول العلاقة بين المركز والأطراف، وتوزيع الصلاحيّات بينهما، نظراً لارتباطه بالإصلاح السياسيّ وشكل الدولة، وتضمين الدستور العلاقة بين السلطات الحكوميّة المركزيّة والمحليّات. كما تشير الدراسات، إلى أنّ المزيد من اللامركزيّة، مرتبط بارتفاع التمثيل السياسيّ، وتنمية المناطق المهمّشة. إلا أنّ الممارسة الفعليّة لعمليّة نقل السلطة أو تفويضها، تحدّد إلى حدّ كبير جهة اتخاذ القرار، إن كان في موضوع الإنفاق أو الجباية، التعيين أو الفصل لكبار الموظفين، وتفاصيل أخرى على قدر كبير من الأهميّة.

تعدّ سوريا قبل ٢٠١١، دولة شديدة المركزيّة السياسيّة والاقتصاديّة والإداريّة. وعلى الرغم من إصدار قانون الإدارة المحليّة لعام ٢٠١١، ونصّ دستور ٢٠١٢ على اللامركزيّة، فما زالت الممارسات محكومة بمركزيّة القرار.

ونظراً لأهمية التحضير، والاستعداد لطرح شكل الحكم، قامت الحركة السياسيّة النسويّة السوريّة بعقد ١٢ جلسة نقاش مركّزة، مع نساء سوريّات داخل سوريا في آب ٢٠٢٢، ضمن مناطق سيطرة النظام السوريّ، والمعارضة السوريّة، والإدارة الذاتيّة. شملت هذه الجلسات مشاركات من خلفيّات ثقافيّة ودينيّة وإثنيّة متنوّعة، وكان لدى العديد منهن تجارب سابقة مع الإدارات والمجالس المحليّة في مختلف المناطق. وغطّت النقاشات موضوع شكل إدارة الدولة، من ناحية مسؤوليّات الحكومة المركزيّة وصلاحيّاتها، والسلطات المحليّة في الأطراف في سوريا المستقبل. كما أنّ جلسات النقاش، لم تتناول محوراً أو موضوعاً محدّداً بشكل تفصيليّ، بل كان لها طابع استكشافيّ، لتحديد المعالم العامّة المبدئيّة لمستقبل سوريا، حسب رؤية النساء.

تحدّثت المشاركات في البداية، عن تجاربهن وآرائهن حول سلطات الأمر الواقع. وقد تباينت وجهات نظرهن وفق مناطق تواجدهن، والجهات المسيطرة فيها. ففي مناطق سيطرة النظام، طغت نقاشات حول انتشار الفساد ضمن المحليّات، وضعف الاستجابة للاحتياجات المحليّة، وحتى انعدامها. بينما وجدن تحوّل المجالس المحليّة في مناطق سيطرة المعارضة، إلى سلطات شبه مستقلة، مع تدخّل متفاوت للفصائل العسكريّة في عملها، واختلاف الإدارات المحليّة في العمل ضمن مناطق الحكومة المؤقتة، وحكومة الإنقاذ. أمّا آراء المشاركات في مناطق سيطرة الإدارة الذاتية، فكانت متفاوتة.

المحور الإداريّ

وجدت المشاركات، أنّ الاختصاصات السياديّة مثل الجيش، والعلاقات الخارجيّة، والنقد من اختصاصات الحكومة المركزيّة، بينما الأمن العام فهو مسؤوليّة مشتركة بين المركز والأطراف/المحليّات. وفي الحديث عن تحديد احتياجات المناطق، وجدن أنّ المحليّات أكثر قدرة على تحديد احتياجاتها. وعند نقاش موضوع التعيين والفصل للموظفات والموظفين، والعاملات والعاملين في المحليّات، تباينت الآراء حول تبنّي الشكل المركزيّ في التوظيف، عبر المسابقات، أو التعيينات الإداريّة، أو تدخّل المحليّات في عمليات التوظيف. وبرز موضوع مكافحة الفساد في عمليات التعيين، كأهمّ المحدّدات للاختيار.

المحور السياسيّ

برز موضوع بناء الثقة بين الطبقة السياسيّة، والمجتمعات المحليّة خاصة قبل الشروع في العمليّة الانتخابيّة، وذلك من خلال إصدار حزمة من القوانين والإجراءات، التي تحرص على انتخابات ديمقراطيّة نزيهة وحرّة، مع ضبط لأيّ تدخّل للميليشيات في العمليّة الانتخابيّة. كما اعترضت المشاركات على آلية تعيين المحافظ من قبل رئيس الجمهوريّة، وفضّلن انتخابه من قبل المجتمع المحليّ لعدّة أسباب منها؛ وجود برامج انتخابيّة للمرشحين، و حرصاً على تداول السلطة، واعتبار الاستحقاق الانتخابيّ ممارسة ديمقراطيّة ذات أولويّة. كما وجدت أغلبيّة المشاركات ضرورة، أن يكون المحافظ من أبناء المحافظة نفسها، وليس من خارجها، كما هو متّبع حالياً. [1] كما تباينت آراء المشاركات مرّة أخرى، حول انتخاب كامل أعضاء المجلس في المحليّات، أو انتخاب النصف، وتعيين النصف الآخر. و أكّدت جميع المشاركات، على ضرورة تمثيل المرأة بنسبة لا تقلّ عن ٣٠٪ وصولاً إلى المناصفة، مع تمثيل للشباب، وذوي الإعاقة والمكونات المختلفة في المنطقة. كما تناولت النساء أسباب عزوفهن عن المشاركة في الإدارات المحليّة، وأهمّها؛ الفساد المحيط بعمل المحليّات، والضغوطات العائليّة والمجتمعيّة، بالإضافة إلى بيئة عمل غير مرحّبة بالوجود النسائي فيها. كما شاركن أهميّة دعم النساء القياديّات بعضهن، في مناصبهن المهنيّة في المحليّات بشكل محدّد، وتسليط الإعلام على تجارب النساء الناجحات، ووضع قضايا المرأة على أجندات المجالس.

المحور الاقتصاديّ

لم تكن الصورة واضحة للمشاركات، حول الممارسة الأفضل لتحديد صلاحيّات الحكومة في المركز، والسلطات المحليّة في الأطراف، حول موضوع إنفاق الموازنة والجباية الضريبيّة، إلا أنّ غالبيتهن اتفقن على التنسيق بين الجهتين، دون احتكار طرف واحد لاتّخاذ القرار، مع وضع التنميّة في المناطق ضمن الأولويّات. كما اقترحن وجود حدّ أدنى من الإنفاق، تستطيع المحليّات التصرّف به، دون الرجوع إلى الحكومة في المركز. ولكي تتحقّق العدالة في توزيع الإنفاق الحكومي، وجدت غالبيّة المشاركات ضرورة منح صلاحيّات أوسع للمحليّات، وتوزيع متكافئ للخدمات الصحيّة والتعليميّة، وللاستثمارات الحكوميّة، صناعيّة كانت أم خدميّة خاصة في المناطق ذات الميزة النسبيّة.

١- العرف المتّبع في سوريا، أن يتمّ تعيين المحافظ للعمل في محافظة مخالفة لمسقط رأسه، وتستثنى من ذلك محافظة دمشق.

وأكّدت المشاركات دور المجتمع المدنيّ، في ضبط أداء المحليّات، ودور المجتمع المحليّ في المشاركة والمتابعة لعمل المحليّات، ودور الإعلام المستقل كسلطة رابعة. وفي النهاية طالبت المشاركات بنموذج يحمل ملامح مركز قويّ وعادل، وسلطات محليّة في الأطراف ذات صلاحيّات واسعة.

التوصيات

على أطراف النزاع السوريّ

- إدماج جميع الأطراف السوريّة في بناء نموذج حكم، يوازن بين المركز والأطراف في سوريا لضمان نجاح العمليّة، على أن يقوم على أسس دستوريّة صريحة، وصلاحيّات واضحة، لا تحتمل التفسير أو التأويل، لكلّ من الحكومة في المركز، وسلطة المحليّات في الأطراف.

- الحرص على وضع تفاهمات حول نموذج حكم، حول درجة المركزيّة واللامركزيّة بعد الاتفاق السياسيّ، حول الحقوق الأساسيّة لجميع مكوّنات الشعب السوريّ، فيما يضمن وحدة الأراضي السوريّة، ويحقّق إعادة توزيع عادل للإنفاق الحكوميّ والثروات، وتمثيل سياسيّ ديمقراطيّ للسكّان.

- إيجاد نموذج حكم يمنع المحاصصة الإثنيّة أو الدينيّة أو الطائفيّة، لأنّ ذلك سيؤدّي إلى تعميق الهويّات الفرعيّة، ويقونن الانقسامات داخل المجتمعات السوريّة.

- اعتماد تمثيل النساء بنسبة ٥٠٪، وكوتا لتمثيل الشباب وذوي الإعاقة، ليكون تمثيل الشعب السوري أكثر شموليّة، ويضمن جهود مكافحة الفساد في المحليّات.

على منظمات المجتمع المدنيّ والإعلام

- تصحيح بعض المفاهيم المغلوطة حول المركزيّة واللامركزيّة، وتناول المواضيع الحسّاسة، وخلق فضاءات آمنة لمشاركة الأفراد هواجسهم، وأسبابها وما يطمحون إليه في هذا الشأن، ما يساهم في إزالة النزاعات السياسيّة القائمة بين الأطراف السوريّة الآن حول الموضوع، وإيجاد أطر ديمقراطيّة ومؤسّساتيّة للنقاش والحوار.

- مراقبة عمل المحليّات والحكومة في المركز، من خلال التغطيات الصحفيّة، وحملات المناصرة والضغط، لفضح حالات الفساد ومتابعتها.

- إتاحة الوصول لمحاضر جلسات الاجتماعات، أو نقلها مباشرة بشكل مرئيّ أو مسموع، والترويج للعمل التشاركيّ، عبر الخطط والموازنات التشاركيّة.

على الأمم المتّحدة والمجتمع الدوليّ

- الضغط على أطراف النزاع السوري، لتضمين جميع المكوّنات والفرقاء السياسيين في سوريا، ضمن العمليّة السياسيّة السوريّة، للوصول إلى حلّ سياسيّ شامل، بما في ذلك العمليّة الدستوريّة، لتكون أكثر شموليّة وتشاركيّة في بحث المواضيع كافّة، بما في ذلك موضوع المركزيّة واللامركزيّة.

- تقديم الدعم التقنيّ، والخبرات اللازمة للأطراف السوريّة، في مشاوراتها حول الملفات التقنيّة، والتي تتطلّب خبرات من تجارب في نزاعات سابقة، مثل إعادة هيكلة القطاع الأمنيّ والجيش في سوريا، وإصلاحه ضمن أسس مبنيّة على حقوق الإنسان، لتحديد دور كلّ من المركز والمحليّات، ومسؤوليّته في هذا القطاع والعلاقة بينهما.

ثانياً

تعاريف عامة

اللامركزيّة:

إعادة هيكلة، أو إعادة تنظيم السلطة، لتشكيل نظام مسؤوليّة مشتركة، بين مؤسّسات الحكم على المستويات المركزيّة والإقليميّة والمحليّة، وفقًا لمبدأ التبعيّة، وبالتالي زيادة الجودة والفعاليّة بشكل عام لنظام الحكم، مع زيادة سلطة المستويات المحليّة وقدراتها.[٢]

الحكومة المحليّة:

نظام حكم بلدة أو منطقة، من قبل ممثلين/ات منتخبين/ات من الناس الذين يعيشون هناك.[٣] إحدى مجالات الحكم نتيجة اللامركزيّة. عمليّة نقل السلطات السياسيّة والماليّة والإداريّة، من الحكومة المركزيّة إلى وحدات حكوميّة دون قطريّة، موزّعة عبر أراضي الدولة لتنظيم و/أو إدارة وظائف حكوميّة معيّنة، أو خدمات عامة بأنفسهم.[٤]

السلطة المحليّة:

هي منظمة رسميّة مسؤولة عن إدارة منطقة في الدولة.[٥]

سلطة الأمر الواقع:

شخص أو مجموعة لديها سيطرة فعليّة على منطقة معيّنة، ولكن ليس لديها السلطة القانونيّة لذلك. على سبيل المثال، الجهة التي تحكم بعد الانقلابات، أو من خلال الاستيلاء السريع غير القانونيّ على سلطة الحكومة، وعادة عن طريق القوّة و بإشراك الجيش.[٦]

٢- Decentralization : a sample of definitions, Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 1999. p.2
http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF

٣- Oxford Learner's Dictionaries, Oxford University Press, accessed Oct 2022
https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/local-government

٤- Sustainable Development Goals indicator metadata, United Nations Department Of Economic and Social Affairs, Statistics Division. January 2018.
https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-05-01b.pdf

٥- Cambridge Dictionary, Cambridge University Press, accessed Oct 2022
https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/local-authority

٦- World Law dictionary, World Law dictionary, accessed Oct 2022 https://dictionary.translegal.com/en/de-facto-authority/noun

ثالثاً

المقدمة

تبرز أهميّة موضوع العلاقة بين الحكومة المركزيّة (الحكومة في المركز)، والسلطات المحليّة (في الأطراف) من صلتها المباشرة بالإصلاح السياسيّ وشكل الدولة. فعند إعادة تشكيل العلاقات بين المؤسّسات الحكوميّة ضمن أبعاد ماليّة، وسياسيّة، وإداريّة، فذلك يحتّم وجود نصّ صريح في الدستور، ومبادئ واضحة، وصلاحيّات محدّدة لكلّ جهة، وموقعها وتراتبيّتها تجاه الجهة الأخرى. وتشير الدراسات وتجارب البلدان على أنّ عمليّة اللامركزة، ومنح صلاحيّات أوسع للمحليّات، تزيد من مؤشّرات احترام سيادة القانون، وارتفاع التمثيل السياسيّ. ومن جهة أخرى، تؤثّر بشكل مباشر على المناطق المهمّشة، من خلال التوزيع العادل للموارد الماليّة والدعم الماليّ والإداريّ. وعلى الرغم من أهميّة فهم التسميات العمليّة، والفصل بينها، التي تتعدّد وفق معايير مختلفة من لاتمركز إداريّ، أو لامركزيّة إداريّة، أو لا مركزيّة موسّعة، أو تسميات أخرى. إلا أنّ الممارسات الفعليّة لنقل السلطة أو تفويضها، والتطبيق التدريجيّ لهذه العمليّات مع المتابعة والمراقبة، تفسح مجالاً للتعديلات على النموذج المركزيّ-اللامركزيّ المتّبع، أو تغييره. الأمر الذي يخلق مجالا لتحسينه وتطويره، بما يلائم ظروف كلّ بلد وسياقه، ويحقّق التنمية بجميع أبعادها.

بالانتقال إلى سوريا، تعدّ سوريا منذ سبعينات القرن الماضي، دولة شديدة المركزيّة السياسيّة والاقتصاديّة والإداريّة،[٧] وقد حاول النظام السوريّ منذ ٢٠١١، تقديم تنازلات تمثّلت بقانون الإدارة المحليّة ١٠٧ لعام ٢٠١١، والدستور السوريّ لعام ٢٠١٢، والسعي نحو إدارة لامركزيّة.[٨] وبالنظر إلى القانون ١٠٧، فهو بالفعل يمنح المجالس المنتخبة محليّاً، السلطة لتمويل مشاريع التنمية المحليّة مع حصّة صغيرة من موازنة الدولة، ووضعها موضع التنفيذ، إلا أن المحافظ لا يتمّ انتخابه، وإنما يعيّنه رئيس الجمهورية شخصيّاً، ويشترط ألا يكون من أبناء المحافظة، ويتحمّل المحافظ مسؤوليّة الحرص على انسجام الجهود المحليّة مع الاستراتيجيّات الوطنيّة، بالإضافة إلى مهامه الواسعة و المبهمة.[٩] بينما ذكر دستور ٢٠١٢ اللامركزيّة ضمن المادة ١٣١، إلا أنّه أحال ما يتعلّق بمفهومها لنصّ قانونيّ منفصل.[١٠]

خلال السنوات العشر الأخيرة، ومع تحوّل الحراك السلمي إلى صراع مسلّح، أدى إلى تعقيدات لا يمكن الدخول في جميع تفاصيلها هنا، حيث أدّى في كثير من المناطق، إلى إيقاف عمل مؤسّسات الدولة وخدماتها، من قبل الحكومة المركزيّة في دمشق، ما أدى إلى تشكيل مجالس محليّة في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام، لملء الفراغ الذي تركته مؤسّسات الدولة، ولاحقاً حلّت في هذه المناطق سلطات

٧- Local Politics in Syria: Organization and Mobilization in Four Village Cases. Raymond Hinnebusch, *Middle East Journal*, vol. .30, no. 1, 1976, pp. 1–24. *JSTOR*, http://www.jstor.org/stable/4325451. Accessed 22 Oct. 2022

٨- المرسوم التشريعي ١٠٧ لعام ٢٠١١، قانون الإدارة المحلية، الجمهورية العربية السورية مجلس الشعب.
http://parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5575&cat=4390
المرسوم ٩٤ لعام ٢٠١٢ إعلان دستور الجمهورية العربية السورية، الجمهورية العربية السورية مجلس الشعب.
&http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=15740&ref=tree

٩- خريطة الطريق نحو اللامركزية في سوريا، سامر عرابي، صدى تحاليل عن الشرق الأوسط، صندوق كارنيغي للسلم الدولي، آذار/مارس ٢٠١٧.
https://carnegieendowment.org/sada/68374

١٠- مرجع سابق، المرسوم ٩٤ لعام ٢٠١٢، إعلان دستور الجمهورية العربية السورية.

الأمر الواقع المختلفة، وهي اليوم على الأقل ثلاث: مناطق تابعة للمعارضة، مناطق تابعة للإدارة الذاتيّة، ومناطق تحت سيطرة هيئة تحرير الشام أو جبهة النصرة. سلطات الأمر الواقع هذه إما تحكّمت بالإدارات المحليّة في المناطق التي سيطرت عليها، أو شكّلت إدارات محليّة تحت سيطرتها. وفي كلتا الحالتين، لم تكن هذه الإدارات المحليّة متّصلة بالسلطة المركزيّة في دمشق.[١١] [١٢]

وتجدر الإشارة إلى تجارب بعض دول المنطقة في اللامركزيّة، فالكثير من العوائق برزت عند التطبيق الفعليّ لقانون اللامركزية. التجربة التونسيّة، على سبيل المثال، لم تخلُ من صعوبات، إلا أنّ إحدى ميزاتها هو تعميم العمليّة الانتخابيّة، من خلال تضمين نسب تمثيل النساء ٥٠٪، وتمثيل الشباب، وذوي الإعاقة في مجالس المحليّات. بالإضافة إلى تكثيف هياكل اللامركزيّة على مستوى الدولة ورفع عدد البلديّات. أما في المغرب، فإنّ الإصلاح الضريبيّ، والجباية في النظام الماليّ، ينعكس على الإصلاحات المرتبطة باللامركزيّة، وقدرة المحليّات على تفعيل دورها ريثما تطوّر مواردها الخاصة. [١٣]

١١- Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center. (2017, Jan 31). سورية: من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية—الجلسة الأولى | طغيان الديناميكيات المحلية. [Video]. YouTube. https://youtu.be/1sneDHRgjEw?t=211

١٢- للمزيد حول الموضوع، الحروب المحليّة وفرص السلام اللامركزي في سورية، خضر خضور، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، ٢٠١٧. https://carnegieendowment.org/files/Khedder_Decentralization_ARA.pdf

١٣- ملف تقييم تجارب تطبيق اللامركزيّة في المنطقة العربية: دروس مستفادة من العراق وتونس والمغرب من أجل سوريا، مبادرة الإصلاح العربي، ٢٠١٩. https://tinyurl.com/29ajdr8c

رابعاً

المنهجيّة

اعتمدت هذه الورقة على تحليل نتائج اثنتي عشرة جلسة نقاشية مركّزة، عُقدت افتراضيّاً مع نساء سوريّات داخل سوريا، واتّخذت شكل مجموعات نقاش مركّزة، نظّمتها الحركة السياسيّة النسويّة السوريّة، خلال شهر آب ٢٠٢٢.

تمّ عقد هذه الجلسات الاثنتي عشرة مع ١٣٠ امرأة سوريّة، من خلفيّات ثقافيّة ودينيّة وطائفيّة متنوّعة، وتوجّهات سياسيّة مختلفة. كما شاركت شابات وسيّدات، وعدد من المشاركات ممّن تعرضن للتهجير، وبعضهن عدّة مرات. كما ضمّت المجموعات مشاركات عملن لفترات متفاوتة، امتدّت بين أشهر إلى سنوات، في القطاع الحكوميّ في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام السوريّ. كذلك الأمر عملت بعض المشاركات في المجالس المحليّة، والإدارات المحليّة في مناطق سيطرة المعارضة السوريّة، ومناطق سيطرة الإدارة الذاتيّة، كما شاركت عدّة نساء في الرئاسة المشتركة في مناطق سيطرة الإدارة الذاتيّة.

توزّعت المجموعات على مناطق، تخضع لسيطرة جهات أمنيّة وسياسيّة مختلفة على الأراضي السورية؛ خمس مجموعات في مناطق خاضعة لسيطرة النظام السوريّ، وسبع مجموعات في مناطق خارجة عن سيطرة النظام، أربع منها في مناطق سيطرة الإدارة الذاتيّة. تمّ تحضير وإلقاء مقدّمة مختزلة عن علاقة الحكومة في المركز بالأطراف، وتعريفها ومستوياتها، ثم طرح مجموعة من الأسئلة المفتوحة، والسيناريوهات الافتراضيّة عن دور الحكومة المركزيّة والسلطات المحليّة. وقد تمحورت الأسئلة حول الممارسات الفعليّة للإدارات، وعمليّة اتخاذ القرار، وما رؤية النساء لنموذج مستقبليّ للإدارة في سوريا، من حيث علاقة المركز بالأطراف. تمّ استخدام مصطلح "سلطات الأمر الواقع" للإشارة إلى الإدارات والسلطات على الأراضي السوريّة حالياً، بينما تمّ استخدام مصطلح "السلطة المحليّة" للدلالة على الجهات الحكومية الرسميّة على مستوى القرية أو البلديّة أو المنطقة أو المحافظة في مستقبل سوريا ما بعد النزاع، و "الحكومة المركزيّة" للدلالة على السلطة المركزيّة في دمشق، في الوضع الراهن وفي مستقبل سوريا ما بعد النزاع.

محدّدات الورقة:

لم تتعمّق الدراسة في محور محدّد في موضوع المركزيّة-اللامركزيّة، بل كانت تغطي ممارسات ومسؤوليّات الحكومة المركزيّة والسلطة المحليّة، دون أن تأخذ طابع اختيار بين نماذج معيّنة. تمّ رصد التفاعل وردود الأفعال، وإعطاء مساحة لمناقشة الآراء المختلفة، والقضايا الرئيسية دون الدخول في التفاصيل، نظراً لحجم الموضوع وتشعّباته. كما واجهت جلسات النقاش صعوبة في كسر الفكرة النمطيّة والمسبقة عن الحكم المركزيّ واللامركزيّ، وربط اللامركزيّة بالتقسيم والانفصال، لذلك تمّ استخدام مفردات ومصطلحات مختلفة، للابتعاد عن المفاهيم المسبقة التي عزّزتها الأطراف السوريّة المختلفة حول الموضوع، والتركيز على الطابع الإداريّ، ما انعكس في نقاش ومشاركة تجارب وخبرات، تراكمت لديهن في ظلّ العيش تحت إدارات مختلفة ومتنوّعة في كلّ منطقة.

ويجدر بالذكر أنّ ما هو قائم حاليّاً من تقسيم أمر واقع في سوريا، لا يمتّ للامركزيّة بصلة، ولا يمكن أن يُبنى عليه، وما تمّ نقاشه في الورقة هو فهم التجارب المتنوّعة التي عاشتها المشاركات.

كما تمّ طرح بعض المواضيع ذات الأهميّة في الجلسات، ولكن لم يتمّ مناقشتها بشكل كافٍ، ليتمّ عرضه في هذه الورقة السياساتيّة. ومن المهم أن يتمّ تناول هذه المواضيع في أوراق سياساتيّة لاحقة، من هذه المواضيع: التقسيمات الإداريّة في سوريا في المستقبل، اللغات المحليّة بالإضافة إلى العربيّة، والتعليم في المحليّات.

خامساً

رؤية المشاركات تجاه سلطات الأمر الواقع في المحليّات في الوضع الراهن

تباينت نظرة المشاركات إلى سلطات الأمر الواقع في المحليّات، وفق المناطق التي تتواجدن فيها، والسلطة السياسيّة التي تتبع لها هذه المحليّات. ففي مناطق سيطرة النظام، وصفت المشاركات السلطات المحليّة بالفساد، وضعف أو انعدام الاستجابة لتلبية احتياجات المجتمعات، بالإضافة إلى استمرار السلطة المحليّة في طلب الموافقات الأمنيّة المسبقة، وجباية الأموال بشكل مستمر. بينما وجدت المشاركات في مناطق سيطرة المعارضة السورية، تحوّل المحليّات إلى "عدّة مركزيّات محليّة"، كما وصفتها إحدى المشاركات، حيث تحوّلت المجالس المحليّة إلى سلطات مستقلة إلى حدّ ما، كلّ منها تعدّ نفسها سلطة مركزيّة. كما تتدخّل الفصائل العسكريّة في عمل المجالس المحليّة، في العديد من هذه المناطق. بينما تفاوت انطباع المشاركات حول سلطة الأمر الواقع المحليّة، في مناطق سيطرة الإدارة الذاتية بشكل عام، مع إقرارهن بوجود صعوبات وتحديات مترافقة مع النظام الإداري المُطبّق.

وصفت المشاركات في مناطق سيطرة النظام السوريّ، أنّ أُطر الفساد في مجالس المحليّات من محافظة ومناطق وبلديّات، مازالت تعمل ضمن المنظومة السابقة للمحسوبيّات والرشاوى، وضمن حدود معيّنة. بمعنى أنّه عند تجاوز رئيس المجلس، أو أحد أعضائه حدوداً متعلّقة بموافقات معيّنة، أو منح رخص أو فساد ماليّ ضخم، يتمّ عزل الشخص، أو سجنه من قبل الحكومة المركزيّة. وأكدن أنّه على الرغم من وجود استثناءات في تعيين أشخاص كفوئين، وقادرين على العمل بشفافية في تلك الإدارات، إلا أنّ ذلك يكون لفترة مؤقّتة. واستمرار عمل أيّ عضو في هذه المجالس مرتبط بنفوذه، وعلاقاته مع الحكومة المركزيّة.

"حجم الفساد الموجود في المحليّات كبير، أنت بحاجة إلى معرفة شخصيّة بشخص مهمّ، وإلا لا تستطيعين الاستمرار في العمل بالمجلس. إذا كنتِ شخصيّة من العامة لا فرصة لديك، لا أحد يكترث." مشارِكة توصّف أعضاء مجالس المحليّات.

كما عاد موضوع الموافقات الأمنيّة للأنشطة التجاريّة، والمناسبات الاجتماعية حاضراً في المجتمعات المحليّة. كما أشرن إلى ضعف، أو انعدام استجابة السلطة المحليّة في تقديم الخدمات العامة، مثل موضوع النظافة العامة، وتوفير المياه الصالحة للشرب...الخ. ونظراً إلى حاجة المجتمع لهذه الخدمات الأساسيّة، تدخّلت منظمات المجتمع المدنيّ، أو القطاع الخاص لتلبيتها. إلا أنّه لا يمكن تغطية حجم الاحتياج، وقد يؤدي في بعض الحالات، إلى استغلال واحتكار تقديم الخدمة. كما برزت قوى جديدة تتوسطّ وتتدخّل في تقديم هذه الخدمات، وهي شخصيات عامة ووجهاء ورجال دين.

"تراكمت الشكاوى في المنطقة، بسبب شراء المياه الصالحة للشرب، والازدحام في كلّ مكان. تدخّلت مؤسّسة "س" غير الحكومية، لتزويد المنطقة بالمياه، وتمّ الاتفاق. ولكن الاحتياج كبير، وما يقدمونه غير كافٍ. وتمّت المتاجرة بالموضوع، الأمر الذي أدّى لاحقاً إلى انتشار الأوبئة." مشاركة توصّف تقديم الخدمات في منطقة تحت سيطرة النظام السوري.

تباينت تجربة المشاركات في مناطق سيطرة المعارضة السورية، مع المجالس المحليّة. فقد وصفت المشاركات مرحلة البدايات بأنها الأفضل. إلا أنّه مع الوقت، وانتشار السلاح، وتسارع الأحداث، وتدهور الوضع الأمنيّ، ظهرت ما وصفنه ب "مركزيّة جديدة"، تتمثّل في تحوّل المجالس المحليّة إلى كيانات "مركزيّة" وفق وصفهن، ذات ارتباط غير واضح المعالم مع الفصائل العسكريّة المسيطرة، مع اختلاط في الأدوار. الأمر الذي يتباين من منطقة لأخرى.

"يوجد العديد من التشعّبات في الحالة التي نعيشها هنا، فالمسؤول عن التربية يعمل بشكل مستقل وفرديّ، والمنظمات تعمل وفق صلاتها في تركيا.... لم يعد لدينا مركزيّة، إنّما عدّة مركزيّات." تقول مشاركة من إحدى مناطق سيطرة المعارضة السورية.

كما ظهر تباين آخر، تمثّل في مناطق سيطرة حكومة الإنقاذ، ومناطق سيطرة الحكومة المؤقّتة، حيث تتبع مجالس الأخيرة لولايات تركية في غازي عنتاب وكلس، على سبيل المثال لا الحصر.[١٤] الأمر الذي وجدته بعض المشاركات إيجابيّاً، بسبب وجود قوانين، ووضوح في الإجراءات من قبل الجانب التركي.

"المجلس المحليّ في هذه المنطقة مستقلّ، وكأنّه ولاية تركيّة قائمة بذاتها، لديه مكتب للتعليم، وللصحة، والخدمات. في حال ورد دعم إغاثيّ للمهجرين، فيتمّ عبر المجلس، الذي ينسّق مع الوالي في تركيا عبر تواصل مباشر." تقول مشاركة في مناطق سيطرة المعارضة السورية.

بينما كان الاستقرار السياسيّ والأمنيّ النسبيّ عاملاً هاماً في مناطق الإدارة الذاتيّة، ما ساهم في خلق هياكل إداريّة متعدّدة المستويات. إلا أنّ المشاركات اشتكين من بيروقراطيّة، وضعف توفّر الخبرات والكفاءات في جميع المناطق، واشتراط الانتماء الحزبي لقوى الأمر الواقع في المنطقة.

كما أشرن إلى أهميّة وجود "الكومين"[١٥]، وهو أصغر وحدة إداريّة على مستوى الأحياء، وبرزت أهميته بالاحتكاك

> حجم الفساد الموجود في المحليّات كبير، أنت بحاجة إلى معرفة شخصيّة بشخص مهمّ، وإلا لا تستطيعين الاستمرار في العمل بالمجلس. إذا كنتِ شخصيّة من العامة لا فرصة لديك، لا أحد يكترث.
>
> مشارِكة توصّف أعضاء مجالس المحليّات

١٤- من الجدير التنويه أن الحكومة المؤقتة هي الذراع التنفيذي للائتلاف، كما حكومة الإنقاذ هي الذراع التنفيذي لهيئة تحرير الشام أو جبهة النصرة.

١٥- مفهوم الكومين وفق حزب الإتحاد الديمقراطيّ: "مجموعة من الناس في الحيّ أو القرية، يقومون بإدارة أمورهم الحياتيّة، ومعالجة مشاكلهم من الناحية الثقافيّة والصحيّة والاجتماعيّة، والصناعيّة والاقتصاديّة والزراعيّة، والأمنيّة".
الكومين هو العمود الفقري للإدارة الذاتيّة الديمقراطيّة، سعيد هسام، موقع حزب الاتحاد الديمقراطي، نوفمبر ٢٠١٦.
https://tinyurl.com/yc63x2a4

المباشر مع المجتمع المحليّ، بالإضافة إلى التمثيل لأفراد المجتمع المحليّ، وتقديم الخدمات.

"كلّ فترة يقوم الكومين بعقد اجتماع لأهل الحيّ، كي يشاركوا ما لديهم من مطالب أو شكاوى. إلا أنّ الأشخاص في الكومينات غير مؤهلين للعمل فيها، لا يوجد كفاءات، لذلك عليهم حضور دورات تدريبيّة." تقول مشاركة في مناطق سيطرة الإدارة الذاتيّة.

سادساً

محور الصلاحيّات الإداريّة

اختصاصات سياديّة، واختصاصات خدميّة

في البداية، صنّفت المشاركات اختصاصات السلطة الحكوميّة بشكل عام، ضمن اختصاصات سياديّة، متمثّلة في إدارة مؤسّسة الجيش، والعلاقات الخارجيّة والأمن العام، ووجدن أنّها من مسؤوليّات الحكومة المركزيّة. واختصاصات خدميّة، متمثّلة في تقديم خدمات التعليم، والصحّة والمرافق العامة، وهي من اختصاص السلطات المحليّة. وبالتعمّق في فهم هذه الاختصاصات وأدوارها وعلاقاتها، وجدت المشاركات هامشاً واسعاً من التداخل والتشابك في هذه الاختصاصات، وخاصة في الأمن العام والاختصاصات الخدميّة.

"تحتاج كلّ من مؤسّسة الجيش، والعلاقات الدوليّة للحكومة المركزيّة، نحن الآن نعاني في سوريا من ثلاثة جيوش. من ضمن المنطقة يستطيع المجلس المحليّ تقديم خدمات الصحة والتعليم، لكن هذا يختلف عن العلاقات السياسيّة والدبلوماسيّة والأمن والجيش. عند وجود جيش موحد في سوريا فإنه ينعكس على البلد.. نريد لامركزيّة قرار في الشؤون الخدميّة." تقول إحدى المشاركات.

توافقت المشاركات أنّ شأن الجيش من اختصاص الحكومة المركزيّة، لما تعانيه سوريا حاليّاً من وجود عدّة جيوش، وفصائل مسلّحة على أراضيها، وأهمية الهيكليّة الهرميّة في اتخاذ القرار ضمن الجيش. كما وجدن أنّ مركزيّة الجيش عامل ضامن لعدم العودة للحرب، وخاصة عند ضبط وجود السلاح خارج إطار المؤسّسة العسكريّة، دون أن تتكرّر حالة حصر القيادة في ضباط محدّدين، يستحوذون على السلطة واتخاذ القرار النهائيّ.

بينما أخذ موضوع الأمن العام حيّزاً أكبر من النقاش، حول أن يكون مشتركاً بين الحكومة المركزيّة والمحليّات، متمثّلاً في التنسيق حول التفاصيل الأمنية بكلّ منطقة، وأن يكون دور المحليّات في تقديم فهم للنزاعات المحليّة، وسياقاتها وجذور المشاكل.

"الأمن العام مسؤوليّة المركز والمحليّات. لأنه يجب تطبيق الأمن العام على جميع المحافظات، فقد لا تكون الحكومة المركزيّة على اطلاع بما يحصل في المحليّات، لذلك يجب أن يكون مشتركاً." تقول إحدى المشاركات.

تحديد الاحتياجات

أجمعت المشاركات في الجلسات على أنّ تحديد احتياجات المناطق، هو اختصاص المحليّات بشكل رئيسيّ، وعند حاجة السلطة المحليّة إلى دعم تقنيّ أو ماليّ...الخ، على الحكومة المركزيّة تقديم ما يلزم.

كرّرت المشاركات عبارة "أهل مكة أدرى بشعابها"، مشيرات إلى معرفة السلطات المحليّات لواقعها، ومناطقها، واحتياجاتها ومشاكلها، وبالتالي هي الأكثر قدرة على فهم هذه الاحتياجات، نظراً لاختلاف المناطق في سوريا وتنوّع مكوناتها، وخصائصها النسبيّة، بالتوازي مع التنسيق مع الحكومة المركزيّة، ومع المحافظات الأخرى، خاصة عند دراسة احتياج مشروع ضخم، تتقاطع فيه قطاعات عدّة، على سبيل المثال؛ مشروع يتقاطع فيه القطاع البيئيّ والآثار مع الخدميّ. كما يرتفع مستوى التنسيق بين المحليّات، كالمحافظات أو المناطق أو البلديّات وفق حجم المشروع وفائدته للمنطقة.

"نحن كشعب سوريّ بعد معاناة طويلة، نطمح ونأمل حصول لامركزيّة إداريّة، أي استقلاليّة في القرارات الإداريّة المحليّة، خاصة في الأمور الخدميّة والتعليم والصحة، ووجود صلاحيّات في كلّ منطقة. نطمح أن نكون تحت مظلّة سورية بالنسبة للقرارات السياسيّة والجيش والأمن، نتأمل نكون دولة واحدة، لكن القرارات الخدميّة المحليّة، يفترض أن يكون لكلّ محافظة استقلاليتها." تقول إحدى المشاركات.

التعيينات والفصل

وجدت المشاركات غموضاً في تحديد الجهة الأنسب لقرارات التعيينات والفصل. حيث تبنّت عدّة مشاركات، الشكل المركزيّ المعمول به في النظام السوري، من حيث المسابقات والفحوصات. بينما دعت أخريات إلى تبنّي نظام مختلف، يضمن وجود أفراد مؤهّلين في مكانهم الأنسب، وفق تقديرات المحليّات. إنّ انتشار الفساد الإداريّ في هذا الشأن، على مختلف مستويات الحكومة في سوريا، المركزيّة أو في المحليّات، كان له الأثر البارز في خشية المشاركات من تحديد شكل المركزيّة أو اللامركزيّة ودرجتها. بينما أكدّت أخريات على وضع معايير الشفافية، وحوكمة عمليّات التعيين والفصل كمحدّدات أساسية.

> اللامركزيّة في الوضع الحاليّ قد تحمل المحاصصة. إلى أيّ مدى نستطيع الخروج من هذه الإطارات الضيّقة، وندخل للامركزيّة بشكلها الحقيقي، وليس أن تكون على أساسات الهويّات الفرعيّة، التي ظهرت وبقوة حاليّاً؟
>
> تتساءل إحدى المشاركات

"اللامركزيّة في الوضع الحاليّ قد تحمل المحاصصة. إلى أيّ مدى نستطيع الخروج من هذه الإطارات الضيّقة، وندخل للامركزيّة بشكلها الحقيقي، وليس أن تكون على أساسات الهويّات الفرعيّة، التي ظهرت وبقوة حاليّاً؟". تتساءل إحدى المشاركات.

اقترحت المشاركات أن تتمّ عمليّة التعيين، من خلال ترشيح المحليّات أسماء، وتأتي الموافقة النهائيّة من الحكومة المركزيّة. بينما اقترحت أخريات آلية مختلفة، تقوم على ربط صلاحيّات المحليّات في التعيين والفصل بنوعيّة المشاريع، ففي المشاريع الخدميّة تكون من مسؤولية السلطة المحليّة، بينما في المشاريع

غير الخدميّة، الصناعيّة أو الاستراتيجيّة مثلاً، تتدخّل الحكومة المركزيّة. وأجمعن على تحييد القوات الأمنيّة من التدخّل في هذه القرارات، على المستوى المركزيّ أو المحليّ.

"عند منح الحكومة المركزيّة المحليّات صلاحيّات في اتخاذ القرار، فلا داعي للعودة إلى المركز مجدّداً. مثلاً إذا أتت شكاوى عن الطرقات للمحليّات، فلها حقّ اتخاذ القرار، ضمن لجنة فنيّة، ومكاتب موزّعة في المنطقة. يوجد بعض التفاصيل، تعود المحليّات بها إلى الحكومة المركزيّة، مثل الاجتماعات الرسميّة والشهريّة والسنويّة، وإعداد تقرير كامل عن كلّ الأعمال." تقترح إحدى المشاركات.

على نطاق آخر، وجدت بعض المشاركات أنّ قرار التعيين والفصل، لابدّ أن يعود للمركز لعدّة أسباب منها؛ وجود نظام راسخ معمول به ضمن قانون العاملين لعام ٢٠٠٤ [١٦]، وهو أمر اعتاد السوريون عليه. وقد خشيت بعضهن من المحسوبيّات والواسطات في المحليّات، في التعيين على حساب الكفاءات والشهادات. وأثارت بعض المشاركات أن سياسة الدولة في التشغيل ضمن مؤسّساتها ودوائرها، أدّى إلى تضخّم القطاع العام، وبرزت مشكلة البطالة المقنّعة،[١٧] الأمر الذي يؤثّر بشكل سلبيّ على أداء المؤسّسات والدوائر الرسميّة وإنتاجيّتها.

"من النادر أن نجد موظفاً حكوميّاً يعمل بدوام كامل، جميعنا متورطين. إذا أردنا تطبيق القوانين، فنحن أوّل من يُعاقب. ولكن ما هي الأسباب التي أدّت بنا للوصول إلى هنا؟ نحن كموظفين حكوميين، نعتبر الرواتب التي نتلقّاها هي تعويضات بطالة، لأنّ ما نقوم به ليس ذا أهميّة، ولا يوجد ترقيات إلا لأشخاص محدّدين. هو فساد إداريّ بالعنوان العريض، وتحته العديد من التفاصيل." تقول إحدى المشاركات.

احتياجات إدارية

إنّ توفّر الاستقرار في المناخ السياسيّ والأمنيّ، هو الإطار الذي تحتاجه المحليّات للعمل بشكل منتج وفعّال. ويتمثل هذا المناخ - كما ذكرته المشاركات - في عدم تدخّل المجموعات العسكريّة، والميليشيات في عمل السلطة المحليّة، واستقلاليّة قرار المجالس المحليّة، وعدم تبعيّتها لأيّ جهة سياسيّة أو عسكريّة. كما اعتبرن فصل السلطات -خاصة التشريعيّة والتنفيذيّة- ضمن الحكومة المركزيّة أمراً في غاية الأهميّة، وهو متعلّق بعمل المحليّات، لكي يتحقّق وضوح في اتخاذ

> أكيد يوجد كفاءات، لكن أيضاً نحن بحاجة لنظام إداريّ يُنظم العمل. لا يمكن الوصول لأيّ نتيجة عند اقتران الكفاءة مع قانون غير مناسب
>
> تقترح إحدى المشاركات

١٦- القانون ٥٠ لعام ٢٠٠٤، نظام العاملين الأساسيّ في الدولة، الجمهوريّة العربيّة السوريّة مجلس الشعب. ٢٠٠٤.
https://tinyurl.com/4u9936tf

١٧- البطالة المقنّعة هي توظيف عدد أكبر من العمال أو الموظفين مما هو مطلوب لأداء وظيفة معينة.
The New Dictionary of Cultural Literacy, 3rd ed., edited by E.D. Hirsch Jr., Joseph F. Kett, and James Trefil, Houghton Mifflin Company, 2002. p.456

القرار وتحديد المسؤوليّات، وتفعيل مراقبة السلطات بعضها ومحاسبتها.

"أكيد يوجد كفاءات، لكن أيضاً نحن بحاجة لنظام إداريّ يُنظم العمل. لا يمكن الوصول لأيّ نتيجة عند اقتران الكفاءة مع قانون غير مناسب، يجب أن يكون لدينا قوانين وصلاحيّات وعقوبات." تقترح إحدى المشاركات.

وعلى الرغم من الالتباس في تحديد معنى نقل السلطة، أو تفويض السلطة بشكل دقيق لدى عدد من المشاركات، إلا أنهن أيّدن منح المحليّات صلاحيّات وقدرة على اتخاذ القرار، دون تمركز السلطة في العاصمة، وتكبيل المحليّات عن العمل في انتظار الموافقات.

التعليم

تنسجم مركزيّة قطاع التربية والتعليم ضمن النظام السوري مع شكل الدولة، من حيث إعداد المناهج التعليميّة، وقرارات تحديد عدد المدارس في المناطق....الخ. وعند سؤال المشاركات حول إدارة الحكومة المركزيّة، والمحليّات للعمليّة التعليميّة، تباينت الإجابات بين الإبقاء على الهيكل المركزيّ، مع إدخال تحسينات وتطويرات كبيرة من جهة، وبين جعل الإدارة مشتركة بين الحكومة المركزيّة، والسلطة المحليّة من جهة أخرى.

أكّدت غالبية المشاركات أنّ التعليم بشكل عام، مسؤوليّة مشتركة بين الحكومة المركزيّة والمحليّات، باستثناء إلزاميّة التعليم للفتيات، عبر وضع سياسات مركزيّة تضمن عدم تسرّب الفتيات من المدارس، وتطبيق هذا القرار بشكل فعليّ، دون الرضوخ لضغوط العادات والتقاليد في منع الفتيات من التعليم.

وتمّ التطرّق إلى موضوع تعليم اللغات المحليّة غير اللغة العربيّة، وتفاوتت الآراء بين داعمات، لأن يدخل تعليم اللغات الأخرى في سوريا في المناهج، في المناطق ذات أغلبية تتكلّم اللغة، وبين أخريات ارتأين أنّه من الممكن، أن يكون تعليم اللغات غير العربيّة، والتي يتكلّمها أيّ من المكوّنات السوريّة متاحاً في كلّ أنحاء البلاد، وأخريات رأين أنّ هذا سيسبب مشاكل، ولكن جميع المشاركات وافقن أنّه من حقّ أيّ مكوّن من مكوّنات الشعب السوري، تعلّم لغتهم وتعليمها للأطفال. واتفق الجميع على أنّ اللغة العربية، يجب أن تكون اللغة الرسميّة، ويتمّ تعليمها في أنحاء سوريا كافّة.

وعند تناول موضوع المناهج الدراسيّة، وجدت مجموعة من المشاركات، أنّ وضع المناهج مهمّة الحكومة المركزيّة، مشروطة برفع سويّة المدارس، وإعادة تأهيلها في الأرياف. بينما وجدت مجموعة أخرى، أنّ وضع وتطوير المنهاج عمليّة مستمرة، داخليّة ومشتركة بين الحكومة المركزيّة والمحليّات، مع إعطاء المدرّسين والمدرّسات مساحة أكبر في تطوير المناهج.

"أنا درّست في أكثر من محافظة، هناك فروق هائلة بمستوى الطلاب. إذا عملنا منهاج مركزيّ بصير ظلم، طالب الشام يلي مَتعوب عليه، ومدرسته شبه نموذجية وملاحقة من الكادر الإداريّ، مستواه أعلى بكتير من طالب ريف إدلب مثلاً، يلي ما في اهتمام بمدرسته. لكن ما يكون في منهاج لكلّ محافظة، لأن هاد رح يدعم الفروق، فابن ريف إدلب حرام أن يبقى مستواه متدنياً، بسبب أن منهاجه مستواه أدنى من غير محافظات. الموضوع بده إصلاح المنظومة التعليميّة كلها." تقول إحدى المشاركات حول تجربتها.

أما في موضوع التعيينات، أتت مواقف المشاركات منسجمة مع تجارب توظيف المدرّسين عبر المسابقات، التي تقيمها الوزارة، أو مديريّات التربية في المحافظات، وقد يتمّ تعيين مدراء المدارس من قبل المحافظة، كما هو الحال في النظام القائم ضمن النظام السوري.

بينما أكّدن على أنّ تحديد احتياج المدارس، يأتي من المحليّات، بما في ذلك عددها، وانتشارها في المناطق ضمن معايير محدّدة مثل عدد السكان، وكثافة توزّعهم، بالإضافة إلى شبكة الطرق ...الخ. ووجدن أنّ الإشراف على العمليّة التعليميّة من مهام الحكومة المركزيّة، أو مهمة مشتركة بين الحكومة المركزيّة والمحليّات.

"المحليّات (هم المسؤولون عن تحديد احتياجات المدارس)، لأنهم موجودون على أرض الواقع. وبيعرفوا أيّ المناطق الأسهل على السكان، ويلي فيها شبكات طرقيّة. أنا درّست بضيعة، الطالب يحتاج ساعة ونصف ليصل المدّرسة، تضطر تطلع مع أيّ سوزوكي محمّل خواريف." تقول إحدى المشاركات.

كما تطرّقت المشاركات إلى موضوع خدمة الريف، وهو التزام المدّرسات والمدّرسين الراغبات والراغبين بالعمل في القطاع الحكومي، بالتدريس أوّل خمس سنوات خارج محافظتهم. الأمر الذي أدّى إلى انتشار الرشاوي والفساد، حول عدم الالتزام بهذا البند كما ذكرت المشاركات، وبقاء الريف بدون مدرّسات أو مدرّسين. إلا أنّ عدم الالتزام، وخاصة عند النساء كانت لأسباب تتعلّق بصعوبة تأمين مواصلات، أو سكن في المناطق التي تمّ النقل إليها أو التعيين فيها، والمضايقات والضغوطات على المشاركات العازبات، أو اللواتي يعشن بمفردهن.

"(خدمة الريف) نظريّاً هو جيّد جداً، لكنّ التطبيق العمليّ سيّء. خدمة الريف مجبور الموظف يخدم خمس سنين بالأرياف شي حلو، لكن ما بيتطبق. الأرياف فاضية من المدرسين. بوقعوا عالعقود أنه عندهم خمس سنين خدمة ريف. هون بتلعب الرشاوي. بتبقى المدارس بالأرياف فاضية. ممكن المُدرّسة تعطي المدير نصف راتبها، ويبقى الطلاب بلا معلمة. كمان بالمقابل في أشخاص يلي همهم وحابين التدريس وبدهم يتعبوا عالطلاب، لكن بيطلعوا عيونهم بالمواصلات... ما في سكن للمعلمات، بتدور على بيت بالمنطقة، ما بتعرف إذا المكان آمن أو لا. أو يلي بتضطر تسافر كلّ يوم." تقول إحدى المشاركات.

سابعاً

محور التمثيل السياسيّ

مرحلة تحضيريّة

أشارت المشاركات إلى أنّ إعلان وإجراء انتخابات في المحليّات، لا يضمن تلقائيّاً تحقيق تمثيل سياسيّ للمجتمعات المحليّة، وليس ضامناً لحوكمة حقيقيّة. وأكّدن أهميّة المرحلة التحضيريّة ما قبل الانتخابات، من حيث وجود إرادة سياسيّة لإنجاح العمليّة الانتخابيّة، وبناء ثقة شعبيّة حول الانتخابات، بالإضافة إلى مجموعة من القوانين والسياسات، التي تجعل عمليّة التمثيل في المحليّات ناجحة.

من أسس المرحلة التحضيريّة، كما أشارت المشاركات، وجود إرادة سياسيّة عليا، تضمن أولاً، انتخابات حرّة وعادلة وموثوق بها وشفّافة، وثانياً ضمان صلاحيّات المحليّات كجهات مدنيّة، في حال الصدام مع قوات عسكريّة وميليشيات، مازالت تتمتع بنفوذ. علاوة على ذلك، أكّدت المشاركات أهميّة بناء الثقة بين السوريّات والسوريين، والحكومة في المرحلة التحضيريّة للانتخابات. فالعديد فقد ثقته بالحكومة، حول قدرتها على إدارة عمليّة انتخابيّة نزيهة، نظراً للتجارب الانتخابيّة السابقة، وتحوّلها إلى محاصصات جهويّة أو عائليّة.

"بعد سنوات النزاع، انعدمت الثقة لدينا. إنّ الشكل الإداري الفعّال بحاجة إلى الثقة في تبّنيه. فالأمر بحاجة لعلاج القضايا، التي يعاني منها الشعب السوريّ وربطها مع بعضها، ووضع تصميم يراعي مخاوف الناس. في حال طبّقنا اللامركزيّة دون ثقة الناس بها، فلن تشارك ولا فائدة مرجوة منها. لذلك الموضوع معقّد." تقول إحدى المشاركات.

وأكّدت بعض المشاركات، أنّ الضامن لتحقيق انتخابات تمثيليّة شفّافة ونزيهة، هو وجود نصوص قانونيّة وصلاحيّات واضحة، لا تحتمل التأويلات والتفسيرات، ومعالجة الفساد لتحقّق الانتخابات التوقّعات المرجوّة منها. كما أشرن إلى أنّ انتشار المحسوبيّات والرشاوى في عمل مجالس البلديّات والمحافظات، من أسباب عزوف العديدات عن الترشّح.

"في الفترة الماضية، وددتُ كثيراً ترشيح نفسي للانتخابات المحليّة في قريتي. إلا أنّني لم أفعل، واعتبر نفسي هذه المرّة من الأفراد السلبيين، الذين وقفوا على الجانب. يوجد أشخاص سلبيون، ربّما هم جبناء، لا يريدون التورّط في مجال أو عمل بلدي، احتماليّة التداعيات والتورّط عالية بكلّ معنى الكلمة، يوجد فساد أو سرقات ضمن المجلس. لذلك لا نستطيع أن نقول عنهم سلبيين بالنتيجة. ربما يعلمون أنّ قدرتهم على التغيير محدودة للغاية." تشارك إحدى المشاركات تجربتها.

"في الفترة الماضية، وددتُ كثيراً ترشيح نفسي للانتخابات المحليّة في قريتي. إلا أنّني لم أفعل، واعتبر نفسي هذه المرّة من الأفراد السلبيين، الذين وقفوا على الجانب"

تشارك إحدى المشاركات تجربتها

انتخابات أم تعيين

طالبت الغالبية من المشاركات بانتخابات حرّة ونزيهة على مستوى المحليّات، خاصة على مستوى المحافظة، واعترضن على تعيين المحافظ من قبل رئيس الجمهورية، وخاصة العُرف المتّبع في أن يكون المحافظ من خارج المحافظة التي ولد فيها، لأهمية أن يكون الشخص من المنطقة، ومعروف فيها، ولديه معرفة بموارد واحتياجات المنطقة، وعاداتها وتقاليدها وموازين قواها. الأمر الذي يكسبه/ا ثقة مرتفعة من قبل الناخبات والناخبين.

"يجب اختيار المحافظ من المنطقة، وليس من قبل الرئيس. ضمن انتخابات، ويكون شخصاً مناسباً ومثقّفاً، والشعب يريده و يختاره." تقترح إحدى المشاركات

"اختيار المحافظ من المنطقة أفضل، أهل مكة أعرف بشعابها. هو يعرف احتياجات المحافظة، وموجود ضمنها وعلى معرفة بأحداثها. علينا أن نعلّم الأطفال من الصف الأول، أن يكون كلّ شيء عبر الانتخاب، لتتكوّن الفكرة معهم منذ الصغر." تؤكد مشاركة أخرى

وعلى الرغم من ذلك، وجدت بعض المشاركات أنّ انتماء المحافظ لمنطقة محدّدة وخدمته فيها، قد يؤدي إلى سوء استخدام السلطة، وتدخل المحسوبيّات والواسطات، منطلقات من التجارب العمليّة التي عشنها. وبالتالي يجب سنّ قوانين واضحة، وضامنة لمكافحة الفساد في هذه الحالة. واقترحت المشاركات ضرورة أن تقدّم المرشّحات والمرشّحين للمناصب برنامجاً انتخابيّاً، محدّدين فيه خطّتهم المستقبليّة وبنود تحقيقها. كما وضعن مقترحاً حول تحديد سنوات الولاية الانتخابيّة في المحليّات، وعدم التمديد أو الانتخاب لدورة قادمة، لضمان تداول السلطة.

"على الشخص أن يكون لديه مصداقيّة، وتاريخ في خدمة المواطن. يجب أن يكون للمنصب فترة زمنيّة محدّدة، ومتابعة من قبل جهة أعلى، أن يكون لديه خطّة عمل، لنستطيع قياس نسبة التنفيذ." تقول إحدى المشاركات.

كما أشارت عدّة مشاركات إلى عائق المحاصصات العشائريّة والمناطقيّة والعائليّة في بعض المناطق، والتنافس بين بعضها في التمثيل والنفوذ، حيث تأتي المحاصصة في العديد من الحالات، على حساب حرمان النساء من فرص الترشّح، والوصول إلى مناصب قياديّة في المحليّات. بالفعل تنتشر الظاهرة في مختلف مناطق سوريا، على الرغم من أنّ الإدارة الذاتيّة في مناطق سيطرتها، تعتمد نموذج الرئاسة المشتركة، والمشكّلة من امرأة ورجل. إلا أنّ التجربة العمليّة،

"اختيار المحافظ من المنطقة أفضل، أهل مكة أعرف بشعابها. هو يعرف احتياجات المحافظة، وموجود ضمنها وعلى معرفة بأحداثها. علينا أن نعلّم الأطفال من الصف الأول، أن يكون كلّ شيء عبر الانتخاب، لتتكوّن الفكرة معهم منذ الصغر"

تقول إحدى المشاركات

كما عاشتها بعض المشاركات في الجلسات، أوضحت أنّه عمليّاً، تبقى النساء القياديّات في مرتبة أدنى من الذكور، على الرغم من المنصب المشترك.

مشاركة تُعبر عن تجربتها في الترشّح لمنصب في الرئاسة المشتركة في مناطق سيطرة الإدارة الذاتيّة: "مع احترامي لجميع العشائر، ولكن سيادة القانون أعلى من الجميع. في هذه المنطقة، يتمّ تفضيل العشيرة. أنا حصل معي مشكلة حين رشّحت نفسي لإدارة المنطقة "س"، وشهادتي تخولني لذلك، ولكن لم يتمّ قبولي، لأنني والشخص الذي معي في الرئاسة المشتركة من نفس الفخذ في العشيرة." [١٨]

وتناقشت المشاركات حول جدوى موضوع الرقابة، وخاّصة في الشكل التقليديّ لها، والمعمول به في النظام السوريّ، المتمثّلة في لجنة مراقبة وتفتيش، تراقب وتتابع عمل المجلس المحليّ. واقترحن أن يكون الاستحقاق الانتخابيّ عند نهاية كلّ دورة مجالس المحليّات أحد المعايير. وأن يتمّ انتخاب أعضاء جدد، واستبعاد الأعضاء الذين لم يحققوا برامجهم الانتخابية. كما اقترحت المشاركات تشكيل مجموعات أو لجان من أهالي الحيّ أو المنطقة، لمتابعة عمل المجلس حول موضوع معيّن أو خدمة معينة.

"إنني كسيدة أو فرد من المجتمع، أستطيع تشكيل لجنة من الحيّ، لنضع بنوداً أو أسساً، نساعد فيها لجنة البلديّة، أو دائرة النظافة للحفاظ على نظافة الحيّ. ممكن أن نحدّد ساعات لرمي القمامة، أو نفعّل المجتمع المحليّ أو المدنيّ. وتتواصل لجنة الحيّ مع المجلس، حول المعوقات أو المشاكل، وتقدّم مقترحات للحلول." تقترح إحدى المشاركات.

تشكيل مجالس المحليّات

قد تكون طريقة تشكيل مجالس المحليّات الخطوة الأولى، في سبيل تحقيق مشاركة أوسع للنساء. وتباينت ردود المشاركات حول انتخاب كامل أعضاء المجلس، أو تعيين نصفهم، وانتخاب النصف الآخر. فمجموعة رأت أن يتمّ انتخاب كامل أعضاء المجلس، وأكّدن على أنّ الانتخاب، يحفّز المرشحين على وضع برامج انتخابيّة، والتنافس والشفافيّة، وينكسر النمط القائم في تشكيل المجالس في المناطق العشائريّة.

"انتخاب أعضاء المجلس بشكل كليّ أفضل. لأنّ الشعب يقوم باختيار من الأفضل. من خلال التعيين، ستطغى الواسطات والعشائرية." تقول إحدى المشاركات.

بينما وجدت مجموعة أخرى من المشاركات، أن يتمّ تعيين قسم من أعضاء المجلس وانتخاب البقيّة، لضمان التمثيل السياسيّ، بالإضافة إلى وجود أصحاب الخبرات والكفاءات -من خلال التعيينات-، ويمثّلون التكنوقراط في المجلس.

١٨- يتمّ اختيار الذكر والأنثى في القيادة المشتركة، من عشائر مختلفة ضمن محاصصة معيّنة، ولكن بسبب أنّ الرجل والمرأة من الفخذ نفسه في العشيرة، تمّ تفضيل بقاء الرجل في الرئاسة المشتركة، وإقصاء المرأة في تلك الحادثة.

"أنا أفضّل النموذج الثاني، قسم انتخاب وقسم تعيين. هنا تدخل الخبرة، لا توجد محسوبيّات ورشاوى، يوجد مراقبة داخليّة ضمن المجلس لأنهم من فريقين، فكلّ خطوة محسوبة، وتزداد الإنتاجيّة." تقول إحدى المشاركات.

"نحن بحاجة لتعديل الجهات الرقابيّة السابقة. لدينا ثلاث جهات يؤثروا على الإدارة في المحليّات: المجتمع المدنيّ، الإعلام المستقل، ومراكز الأبحاث والدراسات. نشاط هذه الجهات في المحليّات يضمن أننا على ما يرام، فلن يكون مسقط رأس المحافظ ذا أهمية كبيرة، علينا أن نفكر بالآليات والأدوات، التي تحمي هدفنا، لأن الخلافات ستحصل. نحن هنا على مستوى قاعة، لن نتّفق جميعنا على أمر ما. لأننا لا نعلم الأنسب بعد. علينا التفكير بآليات الرقابة، وزيادة المشاركة." تقول مشاركة أخرى.

وفي الحديث حول تكوين المجلس والفئات التي يمثّلها، اقترحت المشاركات أن يكون تمثيل المرأة ٣٠٪ وصولا إلى المناصفة من الأعضاء، مع ضمان تمثيل فئة الشباب، وفئة ذوي الإعاقة، وتمثيل للمكوّنات المختلفة، إن وجدت في المنطقة.

"يجب تواجد فئات شبابيّة، بالإضافة إلى النساء. تنتشر صورة نمطية حول المرأة، أنه لا مكان لها في صنع قرار، لكن يجب التجريب والمحاولة، فالنتيجة بتختلف...المرأة أقدر على تقييم الاحتياجات بدءاً من الأسرة، إلى البيئة المحيطة، فهي قادرة على تقييم احتياجات بشكل أكبر، وبصورة مختلفة عن الرجل." تقترح إحدى المشاركات.

تمثيل المرأة بالمحليّات

انتشرت في سوريا قبل ٢٠١١، ظاهرة ارتفاع نسبة تمثيل النساء في مجلس الشعب نسبيّاً، وانخفاضها في المحليّات،[١٩] تناقشت المشاركات حول أسباب هذا التباين، وقمن بمناقشة تبعاته. ووجدن أولًا أسباباً، تتمثّل في دور مجلس الشعب السوريّ الصّوريّ في ظلّ النظام السوريّ، وثانياً هناك أسباب مجتمعيّة وثقافيّة، تتعلّق بالعادات والتقاليد، وحصر دور المرأة في الفضاء الخاص، وفي الأدوار النمطية.

١٩- نسبة تمثيل المرأة في مجلس الشعب السوري تراوحت بين ١٢-١٣٪ منذ ٢٠٠٢، بينما نسبة المرشحات (تمثيل المرأة في المحليات) ٥٪ في السويداء على سبيل المثال ب ٢٠١٨، وكانت النسبة ٨٪ في إجمالي سوريا عام ٢٠١٣.

نسبة المقاعد التي تشغلها النساء في البرلمانات الوطنية ٪ الجمهورية العربية السورية، مجموعة البنك الدولي، (غير متوفر).
https://data.albankaldawli.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS?locations=SY
التمثيل السياسي للمرأة في المنطقة العربية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ، ٢٠١٧.
https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/women-political-representation-arab-region-arabic.pdf
"رغم دعم القانون لها المرأة.. نسب مشاركة منخفضة في منافسات مجالس الإدارة المحلية.. واستبعاد مجتمعي لدورها!"، لينا عدرة، صحيفة البعث. أيلول ٢٠١٨.
https://tinyurl.com/2p8bnycw

وجدت النساء أن النظام السوريّ يدّعي وجود مساواة بين المرأة والرجل، ويخلق صورة غير حقيقيّة لواقع المرأة السورية، ومشاركتها في الحياة السياسيّة. ووجدن بأنّه على الرغم من انخفاض التمثيل في مجلس الشعب، فإنّ النساء العضوات فيه، تخدم مصالح النظام في تصدير صورة متقدّمة عن سوريا، إلى المجتمع الدوليّ في موضوع المساواة في النوع الاجتماعي.

"لا أجد أيّ معنى لنسبة تمثيل المرأة في مجلس الشعب، لأن غالباً التمثيل هو صورة فقط. جميعهن واجهة، لا فعاليّة." تقول إحدى المشاركات.

كما ذكرت المشاركات أنّ المجالس في المحافظات والبلديّات والقرى، ليست مرئيّة في وسائل الإعلام الدوليّة، ومحطّ اهتمام الإعلام بالمقارنة مع مجلس الشعب. ووجدن أنّ التمثيل الزائف للنساء في مجلس الشعب، أساء لهن، وأضرّ بالنساء الراغبات في العمل السياسيّ.

لا أجد أيّ معنى لنسبة تمثيل المرأة في مجلس الشعب، لأن غالباً التمثيل هو صورة فقط. جميعهن واجهة، لا فعاليّة

تقول إحدى المشاركات

كما كان لواقع الفساد الإداريّ والماليّ المتفاقم في المحليّات، أثر هائل في عزوف المشاركات عن الترشّح، والانخراط في عمل المجالس المحليّة، والابتعاد عن بيئة الفساد. وفي حال رغبت المشاركات الدخول وتغيير هذا الواقع، واجهن صعوبة وممانعة شرسة، من قبل المستفيدين من حالة الفساد القائمة.

"في المحليّات تُحيّد النساء. ولأنّ التمثيل في المجالس رمزيّ، وهو أمر يضرّ النساء أكثر ما يفيدها. الذكور لن يتخلوا عن هذه المراكز بسهولة، لأنها أماكن للفائدة وليست للعمل، وإذا أحبّت المرأة أن تعمل ستواجه الفساد." تقول إحدى المشاركات.

وجدت المشاركات أنّ العادات والتقاليد، في عدّة مجتمعات محليّة في سوريا، ترفض فكرة ترشّح المرأة لمناصب قياديّة في الحكومة، ويتمّ التمييز ضدّها بشكل علنيّ وصريح، وقد يبدأ الأمر من داخل أسرتها. وفي حال حصلت المرأة على المنصب القياديّ، فإنها تواجه إما بعدم تعاون وتجاهل، أو محاولات لإحباطها لمجرّد أنّها امرأة، ومكانها ليس في الفضاء العام.

"لا يوجد للمرأة مكتب في المجلس المحليّ. ويشتكي الذكور أنّ عمل المرأة في المحليّات، سيضعها في تعامل مباشر مع ذكور آخرين، مع أن المستخدمة بالبلدية هي امرأة، وتتعامل مع الذكور. لا يريدون أن تكون ضمن وظيفة في المجلس، لا يريدونها أن تكون نداً لهم، لا يستطيع غرورهم تحمل ذلك." تقول إحدى المشاركات.

وبالتالي الأسباب السابقة والتنشئة الأسريّة المحافظة، خلقت لدى الفتيات والشابات قناعة في اقتصار دورهن على التبعيّة للذكور وليس القيادة. وبالتالي تعزف الشابات والسيّدات عن الانخراط بالشأن العام، لاقتناعهن بهذه الفكرة.

"في أيام شبابي، أُتيحت لي الفرصة بأن أترشّح للبرلمان عبر الحزب، لم أكن متزوجة حينها. لم أدرِ كيفيّة إقناع أهلي بالذهاب إلى مجلس الشعب؟ وأنا مقتنعة بذلك ولي حقّ. طرحت الموضوع على أهلي، أوّل كلمة - علماً أنّ أبي كان عاملاً - قال: إذا دخلتِ للبرلمان تجلبين لنا العار في المجتمع الكردي. لأن لم تدخل أيّ امرأة كرديّة مجلس الشعب بعد. اجتمعت العائلة وقالوا: مستحيل واحدة منا تدخل مجلس الشعب. حاولت إقناع عائلتي وقلت: ألا تصوتون لمرشّح في المجلس، لماذا اعتبرتم عضويتي جلب للعار؟" تقول إحدى المشاركات.

وعند سؤال المشاركات عن كيفيّة زيادة مشاركة المرأة في السلطات المحليّة، وجدن أنّها عمليّة طويلة، وبحاجة لدعم مستمر، وتغيير نظرة المجتمع. وتبدأ بوجود نصّ صريح في الدستور، حول مشاركة المرأة السياسيّة، ووجود كوتا محدّدة. بالإضافة إلى عدم تحزيب المناصب الحكوميّة في المحليّات.[٢٠] فتحزيب المناصب القياديّة لدى سلطات الأمر الواقع في شمال شرق سوريا، على سبيل المثال، كانت من أسباب عزوف بعض المشاركات عن المشاركة في تلك المناطق.

"في أوّل فترة قدومي إلى هنا، أحببت أن أذهب وأطلع على ما يحصل في المجلس المحليّ وربّما أنضم، عارض زوجي وقال: إنّ تبعيّة المجلس للحزب، وإذا تمّت دعوتك لاجتماعات خاصة بالحزب عليكي الذهاب، ولا نريد أن نكون جزءاً من ذلك. أبقي حياديّة في بيتك. رفض زوجي كي لا أكون ملتزمة ضمن الحزب، لذلك ألغيت الفكرة."

"في أيام شبابي، أُتيحت لي الفرصة بأن أترشّح للبرلمان عبر الحزب، لم أكن متزوجة حينها. لم أدرِ كيفيّة إقناع أهلي بالذهاب إلى مجلس الشعب؟ وأنا مقتنعة بذلك ولي حقّ. طرحت الموضوع على أهلي، أوّل كلمة - علماً أنّ أبي كان عاملاً - قال: إذا دخلتِ للبرلمان تجلبين لنا العار في المجتمع الكردي

تقول إحدى المشاركات

تقول إحدى المشاركات مشيرة إلى هيمنة أحد الأحزاب الكرديّة في المنطقة ورفض الآخر.

كما اقترحت إحدى المشاركات وضع شؤون المرأة، وقضاياها على أجندة المجالس في المحافظة وفي البلديّات، الأمر الذي يشجّع العديدات من الاهتمام في البداية، والانخراط في العمل الحكوميّ لاحقاً. بالإضافة إلى تأمين رعاية للأطفال، لتشجيع الأمهات للانضمام للمجلس دون إقصائهن.

٢٠- التحزّب أو التحزيب هو مصطلح دارج بين الكرد السوريين، بسبب كثرة الأحزاب، والتفرقة على أساس الانتماء الحزبي، الذي كان أحد أسباب التشظّي المجتمعي بين أفراد المجتمع الكردي.

"يُنظر للمحليّات على أنها أماكن ذكورية، أما إذا صارت بيئة آمنة ومألوفة ممكن تشجع النساء، فعند طرح المجلس لقضايا تهمّ المرأة، فذلك يشجّع النساء للانخراط." تقول إحدى المشاركات.

وتمّت الإشارة إلى ضرورة معرفة النساء في المحافظات والبلدات والقرى، لآليات عمل الحكومة المركزيّة، وسلطات المحليّات، والإجراءات والموازنات، وصلاحياتها وآفاقها التنموية في المستقبل. فعند تكوين صورة واضحة عن هذه العمليّات، يختفي حاجز العزوف عن المشاركة، والاهتمام بالعمل البلديّ أو بالمحافظة.

"لا نعلم ما هي حقوقنا وواجباتنا تجاه الدولة، لا نعلم ما لنا و ما علينا؟ لو كان لديّ المعرفة والاطلاع الكافيين بعمل المحليّات، أخاطر وأذهب، لكن لأني لست على دراية بالعمل وما يحصل، فلا أذهب." تقول مشاركة أخرى.

كما شاركت بعض المشاركات، ممّن كانت لهن تجارب في العمل السياسيّ في السنوات الماضية، فعاليّة دعم المرأة في منصبها القياديّ، من نساء في مناصب قياديّة أخرى في مجالات مختلفة، أو من خلال تجمّعات نسويّة أو نسائيّة، وهو أمر في منتهى الأهميّة، خاصة في تكاتف المواقف، وتقوية المرأة المستهدفة من ضغوطات، أو هجمات أو انتقادات.

"على المرأة أن تكون قويّة، ولا تكترث لهم. وهي بحاجة أفراد معها، اليد الواحدة لا تصفّق. بحاجة نساء عديدات يكونوا معها، ويشاركنها الفكرة، يكون تجمّع نسائي، كي لا يستضعفونا." تقول مشاركة.

كما يلعب المجتمع المدنيّ، والمنظّمات التنمويّة، والجماعات النسويّة دوراً مهماً في دعم المرأة في المشاركة السياسيّة، كذلك الأمر بالنسبة للإعلام، من خلال تسليط الضوء باستمرار، على النساء القياديّات الناجحات وتجاربهن، وتمثيلهن للنساء في مجتمعاتهن، لما في ذلك من تشجيع لشابات، أو سيّدات للانخراط بالعمل السياسيّ.

ثامناً

المحور الاقتصاديّ

الإنفاق الحكوميّ

كما في موضوع التعيينات والفصل، لم تكن لدى المشاركات رؤية واضحة مستندة على الممارسات الأفضل، حول تحديد صلاحيات اتخاذ قرار إنفاق الموازنات بين الحكومة المركزيّة والمحليّات، أو عمليّة الجباية الضريبيّة وتفاصيلها. إلا أنهن رأين التنسيق بين الجهتين، هي الاستراتيجيّة الأنسب، بالمقارنة مع استئثار طرف واحد باتخاذ القرار، وأن تكون تنمية المحليّات هي المحدّد، لمقاربة درجة المركزيّة واللامركزيّة.

طرحت المشاركات عدّة مقاربات، للتنسيق بين الحكومة المركزيّة والمحليّات في موضوع الموازنة والإنفاق. منها تقديم المحليّات الموازنة، بعد دراسة احتياجات المنطقة وتحديدها، والمشاورة مع الحكومة المركزيّة، وموافقة الأخيرة عليها. بينما تردّدت أخريات، حول بند الحصول على الموافقة النهائيّة من المركز. فوجدن أنّ استحواذ الحكومة المركزيّة على موارد المنطقة، وعلى آليّة الإنفاق، يجعل من المحليّات رهينة لقرارات الحكومة المركزيّة، وبالتالي عليها الضغط للحصول على موازنتها. واقترحن وجود حدّ أدنى، تستطيع المحليّات إنفاقه دون الرجوع إلى الحكومة المركزيّة، ما فتح نقاش مبدأ احتفاظ المحليّات بنسبة من مواردها، دون إرسالها للمركز.

"لماذا لا يوجد لكلّ فرع مورد ماديّ يغطّي احتياجاته؟ مع المراقبة الدائمة للجميع. يكون لكلّ منطقة مورد، كي لا يعودوا إلى المركز عند كلّ قرار يودّون أخذه، إلا في المشاريع الكبيرة، يكون هناك مناقشة فيها، وليس رفض مسبق." تقترح إحدى المشاركات.

الجباية وتوزيع أكثر عدالة للإنفاق

عند سؤال المشاركات عن إمكانية توزيع أكثر عدالة للإنفاق الحكوميّ على المحليّات، كنّ واعيات -خاصة في مناطق الجزيرة السوريّة- لواقع الثروات الطبيعيّة في المناطق، وأهميّتها في الاقتصاد وعملية التنمية والتهميش، الذي كانت تعاني منه مناطق عدّة في سوريا. واقترحن إعطاء صلاحيّات ماليّة أوسع للمحليّات، للقيام باستثمارات خدميّة، أو صناعيّة، في حال عزوف الاستثمار الخاص، مع القدرة على احتفاظ المحليّات بنسبة من مواردها.

ولكي تتحقّق العدالة في توزيع الإنفاق الحكوميّ، وجدت غالبيّة المشاركات، أنّ على الحكومة المركزيّة، منح صلاحيّات أوسع للمحليّات، وتفويضاً أو نقلاً للسلطة في الإنفاق، كما أكّدن ضرورة توزيع متكافئ للخدمات الطبيّة والصحيّة المتخصّصة، والتعليم الجامعيّ في المحافظات، دون التركيز على مدينتين فقط، أو مناطق محدّدة.

"جميع المعامل في الشام وحلب، أبناؤنا يعانون من البطالة. لو لدينا معامل هنا، كان أولادنا عملوا بها دون أن يسافروا إلى الشام وحلب. كذلك الأمر بالنسبة للجامعات والمشافي، لا يوجد اختصاصات هنا. عند إصابتي بالسرطان كان علي الذهاب إلى الشام أو اللاذقية."

تقول إحدى المشاركات حول تركيز خدمات أساسيّة في المدن الكبرى.

كما أنّ دخول القطاع العام/الحكوميّ الاستثماريّ، في المشاريع الاستثماريّة، الصناعيّة كانت أم الخدميّة، في المناطق ذات المزايا النسبيّة، من ضرورات التنميّة،[٢١] خاصة عند عزوف القطاع الخاص الاستثماريّ عنها. وربطت المشاركات التنشيط الاقتصاديّ للمناطق المهمّشة، بالتوزيع العادل للإنفاق الحكوميّ.

"منطقة شمال شرق سوريا أغنى منطقة، لكنها كانت مظلومة في توزيع الثروات، مع أنّ ثلاثة أرباع خير سوريا موجود هنا، لذلك نريد توزيعاً عادلاً للثروات. وسلطات محليّة قادرة على إدارة المنطقة. بعد تغطية احتياجها، وتأمين المعيشة الكريمة للإنسان، تستطيع إرسال نسبة إلى المركز."

تقول إحدى المشاركات من المنطقة الشماليّة الشرقيّة في سوريا.

كما أشارت النساء إلى محدّدات أخرى، تساهم في توزيع أكثر عدالة، منها انسجام حجم الموازنة للإنفاق، مع عدد سكان كلّ محافظة/منطقة (آخذين بعين النظر أعداد النازحين والمهجّرين)، ومساحة المنطقة، وأولويّات سكانها، والميزة النسبيّة للمنطقة، من موارد طبيعيّة أو زراعيّة أو تاريخيّة... الخ.

"يختلف توزيع الموارد بين منطقة وأخرى، وفق عدد سكانها واحتياجاتها، يجب أن يخضع توزيع الموارد لعدّة أمور، مساحة المحافظة مثلاً، عدد سكانها، البيئة زراعيّة أم صناعيّة، حتى مناخها." تقترح إحدى المشاركات.

كما رحّبت المشاركات، وخاصة في المناطق التي عانت لسنوات طويلة من التهميش، بمقترح الاحتفاظ بنسبة من الموارد لتنمية المحافظة، أو المنطقة وفق ميزتها النسبيّة، أو عبر تطوير البنية التحتيّة للمنطقة، إلا أنّ بعض المشاركات، خشين من الفساد والسرقات مجدّداً، لما كان شائعاً من قضايا اختلاس، لرؤساء بلديّات، ومحافظين سابقين للأموال العامة.

منطقة شمال شرق سوريا أغنى منطقة، لكنها كانت مظلومة في توزيع الثروات، مع أنّ ثلاثة أرباع خير سوريا موجود هنا، لذلك نريد توزيعاً عادلاً للثروات. وسلطات محليّة قادرة على إدارة المنطقة. بعد تغطية احتياجها، وتأمين المعيشة الكريمة للإنسان، تستطيع إرسال نسبة إلى المركز

تقول إحدى المشاركات من المنطقة الشماليّة الشرقيّة في سوريا

٢١- الميزة النسبية لاقتصاد منطقة معينة، تعني تمتع هذا الاقتصاد بالقدرة على إنتاج السلع والخدمات بتكلفة أقل من مناطق أخرى لوجود ثروات طبيعية، ممر بري، أو بحري او جوي، زراعة محلية معينة...الخ.

"لكلّ منطقة متطلّبات مختلفة عن غيرها، تنفّذها من خزينتها مثلاً، قد تكون بحاجة إلى مشافي. إدلب مثلاً، لديها أشجار زيتون، تستطيع أن تُقيم مشاريع تُشّغل الأيادي العاملة. مثلاً تدمر، مناخها صحراوي، تستطيع أن تقيم مشاريع خدمات سياحيّة." تقول إحدى المشاركات.

"من غير المنطقيّ في حال منطقة غنيّة بالحديد أو النفط، أن تحتفظ به كاملاً. من العدل أن تحتفظ بجزء، والحكومة المركزيّة تحتفظ بالباقي، وتقوم بتوزيعها على المناطق المحتاجة. مثلاً ليس لدى حلب موارد مثل الرقة." تضيف إحدى المشاراكات.

دور المجتمع المحلي مُكمّل وأساسيّ، لنجاح المحليّات في تحقيق أهدافها التنمويّة والخدميّة في سوريا، ويبدأ بمقاربة حقوقيّة. وأكّدت المشاركات أهميّة معرفة المجتمعات المحليّة واجبات الحكومة المركزيّة، والسلطات المحليّة، وآليّة العمل والإجراءات التي تتّبعها... إلخ. بالإضافة إلى إتاحة الوصول لمحاضر جلسات الاجتماعات، أو نقلها مباشرة بشكل مرئيّ أو مسموع، لضمان الشفافيّة من جهة، وتحقيق تشاركيّة أكبر. كذلك الأمر بالنسبة إلى علانيّة المناقصات، والعقود التي تقوم بها السلطة المحليّة، ومتابعة الصحافة والإعلام لها، من خلال ممارسة دورها كسلطة رابعة، وليس كإعلام ترويجيّ.

وفي النهاية، رفضت المشاركات في الجلسات شكل نظام الحكم المركزيّ بالحدّ الأقصى، واللامركزيّ بالحدّ الأقصى. وطالبن بنموذج يحمل ملامح مركزيّة قويّة وعادلة، وسلطات محليّات ذات صلاحيّات واسعة وفعّالة. الأمر المقترن بتمثيل سياسيّ ديمقراطيّ، وقضاء مستقلّ، ومرحلة عدالة انتقاليّة.

"أن يكون في سوريا مركز قويّ وعادل هو حلم، بدون عدالة انتقاليّة ومحاسبة. وعند إحداث مركز قويّ وعادل لكلّ سوريا، من الممكن إحداث لامركزيّة، أو شيء في الوسط. علينا العمل على فصل السلطات في المركز، ووجود دور وسلطة للتشريعات والسلطة التشريعية. ويكون لدينا قضاء مقدّس. لن تكون الحكومة المركزيّة قويّة وعادلة بدون فصل السلطات." تقول إحدى المشاركات.

تاسعاً

النتائج

تكوّنت لدى المشاركات فكرة مسبقة حول شكل إدارة الدولة، فيما يتعلّق بموضوع المركزيّة واللامركزيّة، حيث ترتبط فكرة المركزيّة في الحكم، بممارسات النظام السوريّ شديدة المركزيّة منذ السبعينات، بينما ترتبط فكرة اللامركزيّة بالتقسيم والانفصال. بالإضافة إلى ظهور ربط اللامركزيّة ببُعد هويّاتيّ، الأمر الذي يحتاج إلى المزيد من البحث والاستقصاء، حول أسباب وجذور هذا الربط.

نظراً لتشعّب وأهميّة الموضوع، تحتاج بعض المحاور للمزيد من التوسع، لفهم احتياجات السوريّات لدور الحكومة المركزيّة، وسلطة المحليّات، وخاصة أنّ تلك التفاصيل، ستكون مهمّة لتحديد ملامح الكثير من جوانب الحياة العامة، وشكل الدولة.

لم يتمّ التطرّق لموضوع تعيينات، أو إقالة كبار المسؤولين في الدولة بشكل كافٍ، لعدم انعكاس الموضوع على حياة المشاركات بشكل مباشر، وفضّلن أن تكون الانتخابات، هي المعيار بشكل عام، إلا أنّ الموضوع على درجة من الأهمية، نظراً لحساسيّته وارتباطه بتوازن القوى القائمة.

يجب ألا يركّز نموذج المركزيّة و اللامركزيّة في مستقبل سوريا، فقط على العلاقة الثنائيّة بين المركز والأطراف، بل عليه تناول شكل العلاقة بين المحليّات أيضاً (بين المحافظات، والمناطق ، البلديات والقرى).

لجأت المشاركات إلى استخدام مفردة "التنسيق" بين الحكومة المركزيّة وسلطة المحليّات، للإشارة إلى المسؤوليّة المشتركة للجهتين، دون تحديد تراتبيّة، أو استقلاليّة في اتخاذ القرار لجهة محدّدة، إلا أنّه من المهم توضيح هذا التنسيق - نقل أو تفويض الصلاحيات -، وذلك نظراً للتخصّص التقنيّ، في الإدارة الحكوميّة، ونوع الإدارة المتّبع فيها.

المشاركات اللواتي عشن تجارب حكم سلطات الأمر الواقع، في مناطق سيطرة المعارضة السوريّة، ومناطق سيطرة الإدارة الذاتيّة، بدءاً من حكم مجالس محليّة مدنيّة، ومروراً بتعدّد التجارب وتنوّعها، وانتهاءً بالوضع الراهن للمحليّات في تلك المناطق، جعلهن أكثر تشكيكاً في نموذج مستقبليّ فعّال وناجح، ما أدى إلى صعوبة تصوّر علاقة متوازنة، بين المركز والأطراف.

على الرغم من موافقة أغلبيّة المشاركات، على بعض التخصّصات والصلاحيّات في مركزيّة اتخاذ قرار ما، أو لامركزيّته، إلا أنّ التجربة العمليّة وممارسة السوريّات والسوريين لنمط الإدارة، وإدخال تحسينات وتعديلات عليه، بما يتوافق مع السياق السوريّ ما بعد الحرب، تجعل فرص التجربة أعلى في النجاح، و تحقيق استقرار على الأمد الطويل.

يوجد خشية مستقبليّة من إعطاء الأمن في المحليّات صلاحيّات واسعة، وتحوّله إلى مركزيّات صغيرة، تتنافس مع بعضها، ضمن إعادة سيناريو العقود الماضية. و بالتالي هناك ضرورة لرسم وتحديد مهام وصلاحيات الأمن في الحكومة المركزيّة، وفي المحليّات ضمن مقاربة، تضع حقوق الإنسان في الأولويّة.

عند التخطيط لأوّل تجربة انتخابيّة ديمقراطيّة في المحليّات، على المسؤولين منح مرونة كبيرة للمرشّحات والمرشّحين متمثلة في إتاحة تسهيلات، وتوفير فترات زمنيّة طويلة للترشيحات، خاصة أنّها تجربة حديثة، وقد تكون الأولى للعديد من المرشّحات والمرشّحين.

تحتاج المحليّات في الوضع الحاليّ، إلى كوادر لها خبرات حكوميّة عملية، وقدرة على العمل الشفّاف، وتطبيق آليات متابعة وتقييم خارج الإطار التقليديّ.

ضرورة إدراج المركزيّة واللامركزيّة في الدستور، مع تحديد الصلاحيّات دون إحالتها للقانون كما في دستور ٢٠١٢، مع التأكيد على تمثيل سياسيّ قائم على أسس الديمقراطيّة، على مختلف المستويات.

ضرورة وجود خبرات، لديها القدرة على العمل الحكوميّ الشفّاف، وتطبيق آليات متابعة وتقييم خارج الإطار التقليديّ لها، المتمثّل في لجان رقابة وتفتيش.

على المحليّات في مستقبل سوريا ما بعد الصراع، أن تنتهج النهج التشاركيّ مع المجتمعات المحليّة، في إعدادها لموازناتها المحليّة، أو خططها الاستراتيجيّة أو السنويّة، وأن تكون على درجة عالية من الشفافية، في الإعلان عن محاضر جلساتها ومحتواها، وعقد اجتماعات دوريّة مع المجتمعات المحليّة تناقشها فيها.

مركزيّة الخدمات المتعلقة بالمرأة المعنّفة، وحصرها في المدن الكبيرة، تخلق مزيداً من الهشاشة للمرأة في المحليّات، خاصّة في ظلّ عدم وجود قانون خاص بالعنف القائم على النوع الاجتماعي، أو حماية لها.

النموذج المثاليّ لسوريا بعد عقود في ظلّ الفساد والمحسوبيّات، وأكثر من عشر سنوات من الحرب، وتجارب متفاوتة في مناطق تسيطر عليها قوى أمر واقع، لم تكن نموذجاً جيّداً للحوكمة، هناك حاجة إلى نموذج يكون فيه مركز قويّ وأطراف قويّة.

المراجع

- التمثيل السياسي للمرأة في المنطقة العربية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ، ٢٠١٧.

https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/women-political-representation-arab-region-arabic.pdf

- الحروب المحليّة وفرص السلام اللامركزيّ في سورية، خضر خضور، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، ٢٠١٧.

https://carnegieendowment.org/files/Khedder_Decentralization_ARA.pdf

- القانون ٥٠ لعام ٢٠٠٤ نظام العاملين الأساسيّ في الدولة، الجمهورية العربية السورية مجلس الشعب ٢٠٠٤.

https://tinyurl.com/4u9936tf

- الكومين هو العمود الفقري للإدارة الذاتية الديمقراطية، سعيد هسام، موقع حزب الاتحاد الديمقراطيّ، نوفمبر ٢٠١٦.

https://tinyurl.com/yc63x2a4

- المرسوم التشريعي ١٠٧ لعام ٢٠١١، قانون الإدارة المحليّة، الجمهوريّة العربيّة السوريّة مجلس الشعب.

http://parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5575&cat=4390

- المرسوم ٩٤ لعام ٢٠١٢ إعلان دستور الجمهوريّة العربيّة السوريّة، الجمهوريّة العربيّة السوريّة مجلس الشعب.

http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=15740&ref=tree&

- خريطة الطريق نحو اللامركزيّة في سورية، سامر عرابي، صدى تحاليل عن الشرق الأوسط، صندوق كارنيغي للسلم الدوليّ، آذار/مارس ٢٠١٧.

https://carnegieendowment.org/sada/68374

- "رغم دعم القانون لها المرأة.. نسب مشاركة منخفضة في منافسات مجالس الإدارة المحلية.. واستبعاد مجتمعيّ لدورها!"، لينا عدرة، صحيفة البعث. سبتمبر ٢٠١٨.

https://tinyurl.com/2p8bnycw

- ملفّ تقييم تجارب تطبيق اللامركزية في المنطقة العربيّة: دروس مستفادة من العراق وتونس والمغرب من أجل سوريا، مبادرة الإصلاح العربيّ، ٢٠١٩.

https://tinyurl.com/29ajdr8c

- نسبة المقاعد التي تشغلها النساء في البرلمانات الوطنية ٪ الجمهوريّة العربية السورية، مجموعة البنك الدولي، (غير متوفر).

https://data.albankaldawli.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS?locations=SY

- Cambridge Dictionary, Cambridge University Press, accessed Oct 2022

https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/local-authority

- Decentralization : a sample of definitions, Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 1999. p.2

http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF

- Local Politics in Syria: Organization and Mobilization in Four Village Cases. Raymond Hinnebusch, *Middle East Journal*, vol. 30, no. 1, 1976, pp. 1–24. *JSTOR*, http://www.jstor.org/stable/4325451. Accessed 22 Oct. 2022.

- Oxford Learner's Dictionaries, Oxford University Press, accessed Oct 2022

https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/local-government

- The New Dictionary of Cultural Literacy, 3rd ed., edited by E.D. Hirsch Jr., Joseph F. Kett, and James Trefil, Houghton Mifflin Company, 2002. p.456

- Sustainable Development Goals indicator metadata, United Nations Department Of Economic and Social Affairs, Statistics Division. January 2018.

https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-0501-05-b.pdf

- World Law dictionary, World Law dictionary, accessed Oct 2022

https://dictionary.translegal.com/en/de-facto-authority/noun

- (Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center. (2017, Jan 31). سورية: من السلطة المركزيّة إلى السلطات المحليّة—الجلسة الأولى | طغيان الديناميكيّات المحليّة.. [Video]. YouTube.

https://youtu.be/1sneDHRgjEw?t=211

الحركة السياسية
النسوية السورية

THE SYRIAN WOMEN'S
POLITICAL MOVEMENT

@SyrianWomenPM www.syrianwomenpm.org @SyriaWPM