غرفة دعم المجتمع المدني

مجموعة العمل التخصُّصية

الحوكمة المحلية واللامركزية

تقرير

تم إطلاق مجموعة العمل التخصصية حول "الحوكمة المحلية واللامركزية" رقميًا في ٢٧ سبتمبر ٢٠٢٢، وعقدت ٢٠ اجتماعًا افتراضيًا على مدار ٧ أشهر تلاها اجتماع شخصي في جنيف، في الفترة من ٢ إلى ٤ مايو، ٢٠٢٣

فهرس

خلفية ٣

ملخص تقرير المشاركين ٤

المرسوم ١٠٧ في إطاره السياسي ٦

المرسوم ١٠٧ في إطاره الاقتصادي والتنموي ٧

المرسوم ١٠٧ في إطاره الاجتماعي ٩

المرسوم ١٠٧ في إطاره الخدمي ١١

خلفية

تم إنشاء مجموعة العمل التخصصية حول "الحوكمة المحلية واللامركزية" من طرف غرفة دعم المجتمع المدني السوري التابعة لمكتب المبعوث الخاص لسوريا في سبتمبر ٢٠٢٢ للاستفادة من مجموعة واسعة من تجارب وخبرات المجتمع المدني السوري، العامل ضمن مختلف مناطق السيطرة في سوريا، في مجال الحكم المحلي والمشاركة المجتمعية ولتعزيز حوار المجتمع المدني سوريا حول الممكنات بخصوص الحكم المحلي واللامركزية في سياق قرار مجلس الأمن رقم ٢٢٥٤.

تألفت المجموعة من ٢٣ خبيرًا وممارسًا سوريًا وسورية في موضوع الحكم المحلي واللامركزية في سوريا، حيث مثلت المجموعة طيفاً واسعاً من المجتمع المدني السوري الناشط من مختلف أنحاء سوريا والشتات.

تم تكليف المجموعة بتطوير الأفكار والمدخلات والتوصيات السياساتية لتقديمها لمكتب المبعوث الخاص لسوريا حول موضوع الحكم المحلي واللامركزية كمساهمة محتملة في العملية السياسية، بما يتماشى مع قرار مجلس الأمن الأممي ٢٢٥٤.

بعد سبعة أشهر من التعاون المثمر والمشاركة الافتراضية عبر الإنترنت، اجتمعت المجموعة على مدى ثلاثة أيام في جنيف، بدعوة من مكتب المبعوث الخاص لسوريا سوريا لوضع اللمسات الأخيرة على عملهم. واختتم الاجتماع بتقديم ملخص للمناقشات والتوصيات الرئيسية لفريق مكتب المبعوث الخاص لسوريا وأعضاء المجموعة الدولية لدعم سوريا ومانحي غرفة دعم المجتمع المدني.

ملخص تقرير المشاركين[١]

"تمثل اللامركزية إطاراً محتملاً للحوكمة بعد النزاعات ويمكن اعتبارها نقطة دخول رئيسية في المفاوضات السياسية. في سوريا تمثل اللامركزية جزءاً من منظومة إصلاحات مطلوبة للتعامل مع مشاكل الإدارة وتوزيع الموارد وضمان الحقوق للمجتمعات المحلية. وحيث أن ١٢ سنة من النزاع قد أوجدت تجارب ومنظومات حوكمة متفرقة على الأرض فإنه من الضروري أن يقدم الحل السياسي المنتظر لسوريا حلولاً عملية للمشاكل العميقة القائمة ما قبل ٢٠١١ إضافة للتعامل مع الوضع القائم لتوفير البيئة اللازمة لإنتاج منظومة حوكمة محلية تعيد اللحمة وتضع إطاراً وطنياً توافقياً وضمان الحفاظ على وحدة البلاد وسلامة أراضيها.

قامت مجموعة العمل التخصصية حول "الحوكمة المحلية واللامركزية" العاملة تحت مظلة غرفة دعم المجتمع المدني السوري التابعة لمكتب المبعوث الخاص لسوريا بعمل قراءة نقدية للإطار القانوني القائم (المرسوم ١٠٧ للعام ٢٠١١) بشكل نقدي، مع ملاحظة أن هذه المرسوم بقي منقوصاً في تطبيقه في مناطق سيطرة الحكومة السورية وطبق بأشكال مغايرة أو طبقت نماذج أخرى منه في مناطق أخرى خرجت عن سيطرة المركز. مع الإشارة لوجود خلافات جوهرية حول قدرة النص الحالي للمرسوم على توفير قاعدة عملية مقبولة للحوكمة المحلية، قامت مجموعة العمل التخصصية بدراسة هذا الإطار من جوانبه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخدمية بغية تجميع نقاط القوة والضعف كما توضحت بعد قرابة ١٢ عاماً منذ صدور المرسوم، واقترحت مراجعة شاملة لهذا الإطار في محاولة للبناء على التجارب التي اكتسبها السوريون والسوريات في مجال الحوكمة المحلية خلال السنوات الماضية. تعرض مجموعة العمل التخصصية من خلال هذا التحليل احتمالات للمساحات المتاحة للعمل اليوم في المحليات السورية وكذلك ضمن مسارات التفاوض لاعتماد اللامركزية كأداة من أدوات الحل في سوريا بما يضمن التعافي والتحول الديمقراطي للبلاد. ولا تتبنى هذه الدراسة توصية بخصوص المرسوم نفسه، ولكنها تفترض ضرورة مراجعة للإطار الحالي للتوجه مستقبلاً نحو اصلاحات عميقة لمنظومة الادارة والحوكمة المحلية. وفيما يلي أهم النقاط المستخلصة:

١. الحوكمة المحلية أداة أساسية للتعافي المبكر ولبناء القدرات المحلية وضمان التماسك المجتمعي واستيعاب عودة اللاجئين والنازحين. ويجب النظر إلى دور المحليات في بناء البيئة الأمنة وتنمية الموارد المحلية واستقطاب الاستثمارات بدلاً من النظر إلى توزيع الموارد الوطنية والمساعدات كريوع سياسية مستقبلاً.
٢. قضية اللامركزية هي إحدى الأدوات الأساسية لضمان وحدة البلاد وسلامة أراضيها.

[١] تم كتابة هذا التقرير من قبل أعضاء المجموعة التخصصية حول الحوكمة المحلية واللامركزية أنفسهم ويمثل خلاصة تقرير موسع عملت عليه المجموعة خلال أشهر من التعاون الافتراضي قبيل اجتماع جنيف، وليس وثيقة رسمية من قبل الأمم المتحدة.

٣. نشأت تجارب سورية متنوعة في الحوكمة المحلية مع وبدون أطر قانونية نتيجة حاجة المجتمعات المحلية وهذه التجارب بحاجة لتقييم وتطوير ومحاولة المقاربة بينها لإعادة توليد إطار جامع للحوكمة المحلية.
٤. يمثل المرسوم ١٠٧ للعام ٢٠١١ مدخلاً مهماً لفتح النقاش حول قضية اللامركزية بعد معرفة نقاط القوة والضعف فيه ومحاولة البناء على النقاط الإيجابية فيه وتطويرها نحو إطار قانوني أكثر استجابة لمتطلبات المرحلة وللتجربة العملية. وتمثل النقاشات حول الخطة اللامركزية المنصوص عنها في المرسوم بوابة واسعة للحوار بين السوريين عن كيفية الوصول إلى إصلاحات واسعة في بنية المؤسسات وصلاحياتها ومسؤولياتها على جميع المستويات.
٥. لا يكفي قانون الإدارة المحلية بذاته لرأب الصدع والثغرات الحاصلة في الحوكمة المحلية ويجب أن يرافقه تعديل في البيئة القانونية بما يشمل توسعة المواد الخاصة باللامركزية في الدستور وتمكين الفصل بين السلطات وتعزيز دور المحكمة الدستورية مروراً بتعديل قوانين الانتخابات والأحزاب وترسيم حدود التقسيمات الإدارية وانتهاء بتفصيل القوانين المالية وتوزيع الموارد بطريقة عادلة بين المحليات.
٦. تفتح مسألة اللامركزية مداخل متعددة للخوض في مسار الخطوات المتبادلة والقابلة للقياس المطروحة من قبل مكتب المبعوث الخاص كجزء من العملية السياسية الجارية.
٧. تسمح مساحات الحوكمة المحلية بتطوير القدرات واستيعاب مسائل التمثيل والتمكين السياسيين لفئات أساسية من المجتمعات كالنساء والشباب والأقليات بأنواعها.
٨. تحتاج اللامركزية لنجاحها لمشاركة مجتمعية واسعة في النقاش حول الخطوات القادمة ولإخضاع النقاشات المستقبلية حول قضايا مثل الخطة الوطنية للامركزية ومسائل التمثيل السياسي وتوزيع الموارد واستثمارها وترسيم التقسيمات الإدارية والرقابة على تخطيط وتنفيذ الخدمات. وهذا يشمل أدواراً ومساحات حرة للإعلام والتنظيمات المدنية والأهلية والنقابات.
٩. هناك ثغرة أساسية في الموارد البشرية وتوفرها على المستوى المحلي، فالقدرة التنافسية للمحليات في استحضار واستبقاء الموارد البشرية ستشكل أهم التحديات أمام نقل الصلاحيات من المركز للمحليات.
١٠. لا بد من إطار وطني ناظم يربط علاقة المحليات بالمركز فالمعادلة ليس صفرية بين المركز والمحليات وإنما هي علاقة تكاملية يعزز فيها المركز والأطراف دور المؤسسات العامة في خدمة المواطنين والمواطنات. لا مركزية حقيقية من غير مركز قوي.

وفي التفاصيل يمكن تقييم المرسوم ١٠٧ للعام ٢٠١١ من جوانبه المختلفة للاستفادة ومن التجربة والتحرك نحو إصلاحات أساسية وعميقة مستقبلاً:

أ. المرسوم ١٠٧ في إطاره السياسي:

حافظ المرسوم ١٠٧ للعام ٢٠١١ على تقليد سوري يعتبر أن الوحدة السياسية تتشكل وفق إطار مركزي تكون الحوكمة المحلية فيه جزءاً من السلطة التنفيذية. ومع ذلك لحظ القانون درجة عالية من التمثيل السياسي للمحليات مقارنة بسابقيه، وبالتالي يمثل المرسوم نقلة نوعية من دون الوصول إلى لامركزية سياسية كاملة. يواجه المرسوم تحدٍ مرتبط بالتداخلات بينه وبين البنية التشريعية العامة (قانوني الانتخابات والأحزاب)، ومن جهة أخرى هناك التغلغل الأمني والحزبي الذي يبطل استقلالية التمثيل السياسي. وبما أن المرسوم مطبق جزئياً فقط في مناطق سيطرة الحكومة السورية، فإن أول التحديات المستقبلية يكمن في إيجاد الظروف المناسبة لتطبيقه ضمن مناطق السيطرة المختلفة الخارجة عن سيطرتها والتي اعتمدت نسخة معدلة من القانون في بعض مناطق الشمال الغربي من البلاد، بينما اعتمدت المناطق الشرقية في ظل الإدارة الذاتية نظاماً سياسياً مغايراً بالمطلق.

يقدم المرسوم ١٠٧ أهدافاً قوية باتجاه تعزيز اللامركزية كأداة للتمثيل الديمقراطي للشعب. كما تضمن نقل بعض أو كل اختصاصات الوزارات إلى الوحدات الإدارية المحلية وفق خطة وطنية للامركزية لم تنجز حتى الآن. وفي التفاصيل ألغى المرسوم كل التعيينات التي كانت قائمة في أجسام الإدارات المحلية ماعدا وظيفة واحدة أساسية هي وظيفة المحافظ. وبذلك تقدم خطوة كبيرة من الناحية النظرية باتجاه التمثيل السياسي المحلي وأحدث وظائف قانونية جديدة كرئيس مجلس المحافظة باعتباره ممثلاً منتخباً للسلطة السياسية المحلية. ولكن بالنظر إلى صلاحيات المحافظ الكبيرة التي بقيت إما في نص القانون أو في نصوص قوانين أخرى واستمرار التدخل غير المباشر في العملية الانتخابية فإن النقلة نحو مستوىً أعلى من التمثيل السياسي بقيت محدودة. كما أحدث المرسوم المجلس الأعلى للإدارة المحلية مما يسمح للمحليات بالمشاركة في رسم السياسات المركزية المتعلقة بالشؤون المحلية. غير أن هذه النقطة بقيت محدودة بسبب ضعف دور رؤساء المجالس المنتخبين في عمل المجلس. ولم يراعي المرسوم آليات تمثيل تمكن النساء والشباب والأقليات من المشاركة الفاعلة في ظل النظام الانتخابي الحالي.

ورغم أن المرسوم ١٠٧ يمثل إطاراً تفاوضياً مرناً إلا أن بعض الفرقاء على الأرض لا يرون فيه إطاراً مرجعياً مقبولاً وقد يفضلون البدء من نقطة بداية مختلفة لتصميم إطار جديد. ومع ذلك يمكن التوصية بما يلي:

- اعتبار مفهوم اللامركزية حجر أساس في الاصلاح الدستور القادم والنص على توزيع الوظائف الحكومية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين العاصمة والسلطات المحلية واعتماد مبدأ التفريع الذي يعطي للمحليات أولوية اتخاذ القرار المحلي كونها الأقرب إلى مكان تطبيقه لكي يترافق نقل المسؤوليات من المركز مع توسيع الصلاحيات اللازمة لتنفيذ هذه المسؤوليات محلياً. ويتطلب أيضاً

اعطاء المحكمة الدستورية العليا الحق بالنظر في توافق القوانين مع المبادئ الخاصة باللامركزية التي سترد في الدستور، وبجعل قرارها باتاً وملزماً.

- يجب أن تتم مراجعة التقسيمات الإدارية لضمان تجانس حجم الوحدات الإدارية وأن يكون ذلك وفق آليات تشاورية واسعة لضمان مشاركة السكان بحيث تتوفر ضمانات بعدم تهميش أي مكون مجتمعي. وأن تكون تلك الترسيمات متجانسة سكانياً قدر الإمكان بين المستويات والمناطق المختلفة. وكذلك السماح لها بالتعاون وتوحيد الجهود مع المحليات الأخرى.
- كما يجب التفكير في آليات دستورية أقوى لتمثيل المحليات بشكل متكافئ في صياغة التشريعات الوطنية لا كما هو متبع حالياً حيث يغلب التمثيل العددي للمحليات الكبرى في مجلس الشعب. فنظام الدائرة الانتخابية الواحدة لكل محافظة بناءً على التمثيل العددي لسكان المحافظة يضعف قدرة المحليات الصغيرة على ايصال أصواتها إلى مجلس الشعب.
- ينبغي توافر ضمانات تلزم الجميع باحترام الدستور وحماية المواطنين/ات وإحساسهم بالأمان وحماية الحقوق الثقافية والسياسية والاقتصادية للأقليات كما للأكثريات، وكذلك تعزيز الدور الرقابي للمجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني، وتعديل القوانين اللازمة لذلك. وأن يكون القضاء هو الجهة الوحيدة المخولة بالمحاسبة عند مخالفة القوانين.
- تعديل المواد المتعلقة باختصاصات وصلاحيات المحافظ ونقل هذه الاختصاصات والصلاحيات إلى رئيس مجلس المحافظة المنتخب انتخاباً من بين أبناء وبنات المحافظة ويكون رئيس مجلس المحافظة هو رئيس المكتب التنفيذي، كما يكون هو صلة الوصل مع المركز ويلغى منصب المحافظ الذي يصبح لا حاجة له أو يقتصر دوره على الرقابة على الأمن العام وتنفيذ القوانين وليس اتخاذ القرار بديلاً عن المنتخبين.
- تعديل قانون الانتخابات ومعايير الترشح وضمان منع تدخل الأجهزة الأمنية وحزب البعث في الانتخابات، واعتماد نظام كوتا وفرض مشاركة نسائية لا تقل عن ٣٠٪ وعملا على الوصول للمناصفة في الانتخابات لتعزيز مشاركة النساء في ممارسة حقوقهن السياسية على المستوى المحلي. وكذلك اعتماد نظام انتخابي داعم لمشاركة الشباب الفاعلة.

ب. المرسوم ١٠٧ في إطاره الاقتصادي والتنموي:

خلال السنوات السابقة على صدور المرسوم نمت المدن الكبرى على حساب الأرياف ومناطق على حساب مناطق أخرى. وصار واضحاً بعد تفجر الاحتجاجات عام ٢٠١١ أن المركز لم يستطع أن يقود الموارد المحلية للدولة بطريقة فعالة ولا أن يوزعها بشكل منصف. رسم المرسوم في أهدافه وخطوطه العريضة رؤية للتحول نحو لامركزية القرار الخاص بإدارة التنمية، غير أن سنوات النزاع وضيق الموارد واعتماد المجتمعات السورية على المساعدات جعلت أغلب المجتمعات تركز اليوم على ضمانات توزيع الموارد الوطنية أكثر من اعتمادها وثقتها الذاتية بقيادة عملياتها الاستثمارية والتنموية مستقبلاً.

يعرف المرسوم ١٠٧ الوحدات الإدارية على أنها شخصيات اعتبارية مشكلة من مجمل سكانها ونقل لها جزءاً كبيراً من الملكيات العامة التابعة لها. وينظر المرسوم إلى الموارد الاقتصادية كروافع تنموية تحت تصرف المحليات بدلاً من كونها مجرد مالاً ريعياً يتم تقسيمه بينها. ورغم استبقاء أدوار أساسية للمركز ولمستوى الاقليم والمحافظة في قيادة عملية التنمية إلا أنه في المضمون أطلق حريات كبيرة للمحليات لإدارة شؤونها التنموية وفقاً لإرادة مجتمعاتها رغم أنه لم يمنح الكثير من الصلاحيات الجبائية للرسوم والضرائب. وقد جاءت بعض القوانين اللاحقة لتعيد تمركز بعض تلك الموارد خلافاً لنص المرسوم.

ولكن المرسوم وما تلاه من قوانين استثمارية لاحقة أعطت مساحات كبيرة للمحليات لاستثمار أملاكها بمفردها أو بالتعاون مع القطاعين الخاص والأهلي/المدني. وقد سمح هذا بتطوير مشاريع محلية يمكن دراستها لاستخلاص العبر منها مستقبلاً. فمثلاً أوجد المرسوم أدوار مجتمعية لتأطير المشاركة في العملية التنموية (لجنة الحي، لجان التنمية المجتمعية، النشاطات المحلية الاقتصادية). علماً بأن بعض المحليات نجحت بتطوير تجارب تنموية رائدة قبل المرسوم وبعده مثل: وحدة التعافي الاقتصادي المحلي – خطة تسويق المدينة – إدارة رؤية مستقبلية للمدينة – مراصد حضرية – تجارب محدودة لإدماج اللاجئين العائدين وتطوير مشاريع اقتصادية محلية لدعم التعافي المحلي للأحياء. مما يستدعي المراجعة للشروط الموضوعية التي أنتجت هذه التجارب وليس فقط النص القانوني. وقد سمح المرسوم بالتعاقد مع جهات عامة وخاصة، محلية ودولية، وبيوت خبرة فقد بدأت بعض التجارب المحدودة بالتعاون مع بعض المنظمات الأممية والدولية وكذلك تم اختبار عدد من اتفاقيات التشاركية.

ولكن المرسوم لم يلحظ منطق اقتصادي واضح لترسيم الوحدات الإدارية بما يمكن من البناء على طاقاتها ومواردها المحلية التي تغيرت كثيراً خلال النزاع، وهذا يستدعي اعادة النظر في التقسيمات الإدارية من وجهة نظر اقتصادية. كما لم يقدم المرسوم تعريفاً معيارياً لمفهوم العمل التنموي فاتجهت المحليات نحو مشاريع بنى تحتية متفرقة لا تربطها رؤية متكاملة تأخذ بعين الاعتبار الهوية الاقتصادية والثقافية للمحليات. وفي الغالب فإن موازنات هذه المشاريع بقيت خارج إطار المساءلة المحلية مما أبقى هذه المشاريع بعيدة عن الوعي المجتمعي والمشاركة المجتمعية. وبالتالي تمت قيادة العملية التنموية وفق خطط وطنية تحكمها هواجس مالية بدلاً من منطق اقتصادي واقعي يبني على الموارد المجتمعية المتاحة. ولم يلحظ المرسوم الضعف الحاصل في الموارد البشرية وترك ذلك لتطبيق الخطة الوطنية للامركزية. كذلك لم يتح للمحليات حرية الحركة لتجاوز المشاكل البنيوية الطاردة للاستثمار مثل تناقض القوانين والفساد وهجرة الشباب وضعف القوة التنافسية المحلية والوطنية.

وهنا يمكن التوصية بمجالات عديدة لتوسيع الدور التنموي للمحليات:

- الاستفادة من بعض الاختبارات ما قبل الأزمة وأثناء الأزمة في صياغة الخطة الوطنية للامركزية.
- تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على تجميع الخدمات على المستوى الأفقي لخلق وفورات اقتصادية، واعتماد برامج تعاون محلية على مستوى مدينة لمدينة ودولية مع المنظمات الأممية والدولية وبرامج التوأمة.
- تعزيز القدرة المحليات على زيادة إنتاجية الاقتصاد المحلي وتحسين تنافسيته، وتوفير الحوافز والسلامة والأمن، وتوليد القروض والمنح وليس فقط صرفها، ضمن نهج مكاني وبالتنسيق مع مستويات الحوكمة متعددة الطبقات وفق آليات موثوقة لتوزيع الموارد (بين المحليات وكذلك بين المحليات والمركز)، ودعم إنشاء سلاسل القيمة والتوريد بين المناطق.
- تعزيز الهياكل الاجتماعية عبر اكتشاف وتعزيز القادة المجتمعيين، لبناء الوعي ودعم النهج التنموي المحلي واستكشاف طرق مختلفة لتكييف البرامج الاقتصادية مع أولويات المجتمع، وهذا يتطلب تحفيز المشاركة في صنع القرار وإنشاء الروابط بين المجتمعات والمؤسسات المحلية والمستويات العليا، مع التأكيد على ضرورة الإدماج الكامل للاعتبارات الجندرية، ولدمج الشباب واستهداف مصابي الحرب والفئات الهشة في جميع سياسات وبرامج ما بعد الصراع.
- زيادة الصلاحيات الجبائية للرسوم والضرائب للمحليات وحذف الفقرات في بعض القوانين اللاحقة التي تعيد تمركز بعض تلك الموارد خلافاً لنص المرسوم ١٠٧.

ج. المرسوم ١٠٧ في إطاره الاجتماعي:

بدا واضحاً منذ العام ٢٠٠٥ أن التوجه إلى المجتمع أصبح ضرورة لإنجاح الخطط التنموية للدولة، وتعاظمت المطالبات بضرورة ادماج المجتمع كشريك فعلي في عملية. وجرى التفكير وقتها بتطوير قانون جديد، ولكن منظومة الحوكمة لم تتحرك بالسرعة والعمق الكافيين لتلافي الاحتجاجات الشعبية في العام ٢٠١١. ثم جاء المرسوم ١٠٧ لتغيير علاقة منظومة الحوكمة مع المجتمع ضمن حزمة اصلاحات، ربما لم تعد كافية للقيام بالتحديات التي افرزها النزاع.

نص المرسوم ضمن أهدافه على أولوية النهوض بالمجتمع المحلي والمشاركة المجتمعية والدور الذي يجب أن تلعبه السلطة المحلية في المجالات الاجتماعية الخدمية. ويمكن النظر إلى المساحات التي أوجدها المرسوم كلجان الأحياء ولجان المجلس الدائمة والمؤقتة ولجان التنمية المحلية وما أفرزته من مراكز دعم مجتمعي وغيرها على أنها فرصة منتجة لتفاوضات (مجتمعية - حكومية) يمكن تفعيلها مستقبلاً. كما فتح المرسوم المجال لتطوير علاقات مباشرة بين المجالس المحلية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والأهلي، أثبتت قدرتها في بعض الأحيان على تحفيز المشاركة المجتمعية عند ربطها بشراكات مع المنظمات الدولية مما ضاعف الموارد المتاحة وساهم في بناء القدرات المحلية. وإذ يعرف المرسوم ١٠٧

أدواراً فاعلة للمجتمعات المحلية في الرقابة الشعبية على تخطيط وتنفيذ المشاريع، فإن الجزء الأكبر من هذه الامتيازات بقيت محدودة بسبب عدم صدور التعليمات التنفيذية للمرسوم إلى الآن تاركاً الأمر حتى انجاز الخطة الوطنية للامركزية. ومن الملاحظ أيضاً ظهور تجارب ومبادرات محلية مشابهة على اختلاف مناطق السيطرة ضمن الجغرافيا السورية، وهي تشكل نواة لنقاش معمق حول الدروس المستفادة من هذه التجارب مثل دور المجتمع المدني في الرقابة على الانتخابات التي جرت في بعض المناطق خارج سيطرة المركز، وكذلك إنشاء العديد من المكاتب ذات البعد الاجتماعي، بشكل يقارب ما هو وارد ضمن المرسوم ١٠٧.

تحدث المرسوم عن الدور الاجتماعي المناط بالسلطات المحلية بإطار عمومي ولم يضع تعريفات محددة لهذا الدور وأدواته. كما لم يناقش المرسوم تعريفات واضحة للوحدات الادارية من الناحية الاجتماعية (ثقافياً أو اجتماعياً) مما ترك الباب واسعاً لاعتبارات غير واضحة عند رسم التقسيمات الادارية الجديدة. ولا يفصح المرسوم عن تعريفات دقيقة للمجتمع المحلي ولا يوضح قضية الأصل الجغرافي للسكان قبل قدومهم إلى الوحدة الإدارية وأين سيمارسون حقهم في المشاركة المجتمعية (وهي مشكلة ستتفاقم عند عودة النازحين واللاجئين). ولا يحدد المرسوم دوراً فاعلاً للرأسمال الاجتماعي وعلاقة التنظيمات المدنية والأهلية والنقابات والإعلام بالمجالس المحلية. ولا يحدد الصلاحيات والمسؤوليات لإدارة الخدمات ذات الطابع الاجتماعي: دعم الفئات الهشة، الاحتياجات الثقافية للمجتمعات المحلية والتعليم، سياسات الموارد البشرية، تمكين وحقوق النساء وضمان حقوقهن، تمكين الشباب، خدمات ذوي الإعاقة، الحضانات، إلخ. ومع استمرار الأزمة السورية (وما فرضته من ديناميات جديدة) على سياسة الحكومة لصالح التريث في افساح المجال قبل اختبار أي مساحات مجتمعية جديدة، انكفأ تطبيق المرسوم أكثر فأكثر على الدور الخدمي الاجرائي للمجالس المحلية مقابل تراجع الدور المجتمعي الذي يجب أن تلعبه المجالس المحلية.

<u>ويمكن التركيز في هذا المجال على التوصيات التالية:</u>

- العمل على تثبيت قواعد دستورية متعلقة بتكريس الشخصية الاعتبارية المستقلة للمحليات المنتخبة ديمقراطياً ودورها في التنمية المجتمعية والتكافل الاجتماعي واعطاءها ما يلزم من الصلاحيات وضمان المشاركة المجتمعية الفعالة للمجتمعات المحلية في اتخاذ القرارات على جميع المستويات، وفق مبادئ وطنية جامعة.
- العمل على تثبيت مبادئ دستورية حول إطلاق الحريات المجتمعية وتشكيل الأحزاب والروابط والنقابات والاتحادات ومنظمات المجتمع المدني عموماً كحوامل تعبر عن تنوع مصالح وهويات المجتمعات المحلية وكذلك تفعيل دور المحليات المنتخبة ديمقراطياً في التعامل الاداري والقانوني المباشر مع هذه البنى المدنية على مبدأ العلم والخبر (على عكس مبدأ الموافقات المسبقة للتسجيل).

- إعطاء دور للمحليات في عملية التعليم لتمكينها المشاركة في رسم احتياجاتها الثقافية والمجتمعية ضمن منظومة التعليم مع رفع قدرات الفاعلين المحليين لتمكينهم من القيام بهذا الدور.
- العمل على إنتاج لوائح تنفيذية مبسطة للمرسوم ١٠٧ بآليات تضمن عدم تفريغه من محتواه وخصوصا حول توزع الأدوار والمسؤوليات بين المستويات الادارية المختلفة بما فيها ما يتعلق بالدور التنموي والاجتماعي. تشمل هذه الآليات إعادة هيكلة المجلس الأعلى للإدارة المحلية لمراجعة اللوائح التنفيذية واتاحة المجال لرفع الاحتجاجات حول التعليمات التنفيذية أمام القضاء الإداري من قبل غير المتضررين المباشرين (مثل منظمات المجتمع المدني المتخصصة) وتثبيت مبدأ رفع الضرر عن كافة أنواع المتضررين وليس فقط الذين تقدموا بدعاوي فيما يتعلق بأحكام القضاء الإداري.
- دراسة التجارب التي تولدت خلال السنوات الماضية لاستخلاص الدروس والعبر وتوسيع المساحات المتاحة للعمل المحلي.
- المشاركة المجتمعية الواسعة في إطار الاعداد للخطة الوطنية للامركزية وخاصة مشاركة المنظمات المدنية والأهلية.
- ضرورة مشاركة المجتمعات اللاجئة والنازحة في رسم السياسات الاجتماعية وترسيخ دور المحليات في مواضيع إعادة اللاجئين والنازحين، وجهود المصالحة المجتمعية والتماسك المجتمعي.

د. المرسوم ١٠٧ في إطاره الخدمي:

تعتبر الخدمات من أكبر تحديات الإدارات المحلية فهي الأكثر التصاقاً باحتياجات المواطنين/ات، لذا فإن توفيرها قد يكون معياراً أساسياً لمصداقية منظومة الحوكمة المحلية وضمان الاستقرار والدمقرطة. يمثل المرسوم ١٠٧ نقلة نوعية في إطار توفير الخدمات، إذ جعل الإدارات المحلية ملكاً مباشراً لسكانها ويجعلها مسؤولة أمامهم عن تقديم الخدمات. وألزم المرسوم الحكومة بإصدار خطة وطنية للامركزية تطبق خلال ٥ سنوات قابلة للتمديد مرة واحدة، تتحول بعدها كل الوظائف الخدمية للوزارات إلى المحليات كل بحسب حجمه ونطاق احتياجاته، على أن يبقى دور الوزارات في وضع المعايير الخدمية والرقابة التقنية وتطوير الكوادر ووضع الخطط الوطنية والتنسيق بين المحليات. كما جعل المحليات مسؤولة عن تطوير خططها التنموية والاستثمارية والعمرانية. وأعطى للمحليات صلاحيات واسعة للتنسيق بين الخدمات المختلفة بما في ذلك من خلال المشاريع المشتركة ومنظومة النافذة الواحدة لخدمة المواطنين. ويسمح المرسوم بتوسيع قاعدة الرقابة الشعبية بما يرقى إلى رقابة وحوار دائمين بين الإدارات المحلية ومجتمعاتها المحلية. كما فتح المجال للتشارك بين المجالس المحلية والمنظمات الأهلية والمدنية والقطاع الخاص لتطوير مشاريع خدمية. وأوجد المرسوم عدد من الوظائف الإدارية الجديدة (أمين عام المحافظة - مدير المدينة أو البلدة أو البلدية) وجعل تلك الوظائف المسؤولة عن إدارة الخدمات مسؤولة أمام المجالس المنتخبة.

ورغم التوجه الايجابي للمرسوم في الجانب الخدمي إلا أنه بقي مفتقراً لبيئة تشريعية وتنفيذية داعمة، وفي بعض الأحيان صدرت مجموعة لاحقة من القوانين تناقضه. حيث يفتقر الإطار الحالي إلى قوانين مالية

مرنة وموارد مستقلة للمحليات (أضيفت بعض الموارد في قوانين لاحقة، ولكنها كانت موجهة للاستثمارات العقارية من خلال شركات قابضة مما أبعدها عن الرقابة المجتمعية). كما أبقى المرسوم على العديد من الموارد والوظائف الرقابية للمركز دون تقييدها، الأمر الذي أدى إلى تعزيز مركزية دور الوزارة والمحافظين، خاصة وأن الموارد المتاحة غير محددة بدقة مما لا يتيح للمحليات التخطيط الاستثماري طويل الأمد. ولم يلحظ المرسوم ١٠٧ أطر معيارية واضحة لرسم حدود التقسيمات الإدارية، مما جعل بعض المحليات صغيرة جداً كي تدير خدمات فعالة وبعضها الأخر كبير جداً ليستطيع تمثيل كل المصالح الخدمية في نطاق الوحدة الإدارية. ولم تصدر إلى اليوم لائحة تنفيذية للمرسوم ولم تقر الخطة الوطنية للامركزية وبقي تنفيذه محدوداً للغاية. ويخلو المرسوم من إطار لمعالجة الفجوة الجندرية للخدمات. وقد بدا قصور المرسوم واضحاً مع كارثة الزلزال مؤخراً إذ لم يغط المرسوم جانب الاستجابة للكوارث.

يمثل المرسوم ١٠٧ اطاراً تفاوضياً أكثر منه نصاً معيارياً. ويصلح المرسوم في إطاره الخدمي ليكون قاعدة انطلاق لعملية اصلاح واسعة لتحسين الواقع الخدمي. غير أن هذا الإصلاح لا يمكن أن يقتصر على تعديل نص القانون، بل يجب أن يطال:

- ضرورة تأطير قانون الإدارة المحلية ضمن أطر دستورية تضمن استمرار التحول نحو اللامركزية بما في ذلك تعريف واضح لمبدأ التفريع الذي يحدد أن الأصل في تقديم الخدمات هو المستويات الأقرب لمكان تنفيذها. وكذلك اعطاء مساحة أكبر لمشاركة المحليات في رسم السياسات الخدمية على المستوى الوطني من خلال دور أكبر للمحليات في مجلس الشعب وفي صناعة القرار المالي والنقدي والتمثيل في المجلس الأعلى للإدارة المحلية.
- توسيع الأطر المالية اللامركزية للمحليات تدريجياً لتوسعة مواردها وتطوير كوادرها للتخطيط والتنفيذ والمراقبة والمحاسبة المالية. ويجب أن تعطى لها أفاق تمويل طويلة الأمد تسمح بتطوير مشاريع استثمارية مستدامة واعطائها نسبة من كافة الإيرادات والرسوم والضرائب والجبايات التي تقوم بها على أرض حدودها الإدارية.
- مراجعة دورية واسعة للأطر القانونية والإدارية التي تؤثر في عملها والاستثمار في المؤسسات المحلية.
- الأخذ بمبدأ الرقابة القضائية الإدارية بدلاً من الرقابة الإدارية التنفيذية.
- توسيع القانون بإدراج آليات الاستجابة للكوارث.
- إشراك المحليات في صناعة وتقييم الخطط الوطنية التنموية والمكانية (الخطط الخمسية والإطار الوطني للتخطيط الإقليمي وخطط اعادة الإعمار وخطط تنفيذ الأهداف المستدامة للتنمية) مع ضمان تنسيق تلك الخطط على المستويين المحلي والوطني. وتمكين المحليات من تطوير خططها التنموية والمكانية وتنفيذها بحيث تكون رقابة الجهات الأعلى عليها لاحقة وبحيث يدعم المركز المحليات بالمعرفة والتدريب وبالربط مع محليات أخرى.

- بناء حلول متكاملة للسياسات العامة بما يخلق بنية مرنة، ضمن شبكة كبيرة من الشركاء للإسهام في إيجاد الحلول وطرق تنفيذها من خلال التشارك مع المجتمعات المحلية والمجتمع المدني والأهلي والقطاع الخاص والسوريون في المهجر والجهات المانحة وذلك ضمن ضوابط وطنية متفق عليها وتفعيل دور الإعلام.
- ينبغي أن يكون من صلاحيات الوحدات المحلية جمع الدخل اللازم لتمويل تكاليف الخدمات المقترحة من المستفيدين من هذه الخدمات. ويجب اقرار الخدمات العامة من قبل جماعة المستفيدين الذين يتعين عليهم تسديد تكاليفها أيضا.
- توسيع المساحات المتاحة للمحليات لتطوير خدمات مشتركة (اتحادات بلدية) أو برامج تعاون نوعية.

تم إنشاء غرفة دعم المجتمع المدني (CSSR) في يناير ٢٠١٦ من قبل مكتب المبعوث الخاص لسوريا كآلية للتشاور مع مجموعة واسعة ومتنوعة من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. من خلال CSSR، يمكن للجهات الفاعلة في المجتمع المدني الاجتماع والتفاعل وتقديم رؤاهم وأفكارهم إلى مكتب المبعوث الخاص والجهات الفاعلة ذات الصلة في الأمم المتحدة، وكذلك أصحاب المصلحة الدوليين.

تهدف هذه الآلية إلى جعل عملية الوساطة في الأمم المتحدة أكثر شمولاً.

يقع الإشراف العام والتوجيه على CSSR على عاتق OSE-Syria.
تم تفويض مركز NOREF النرويجي لحل النزاعات والمؤسسة السويسرية للسلام من قبل OSE لتقديم الخبرة المنهجية والدعم التشغيلي والتقني للعملية.

الآراء الواردة في هذا التقرير تعبر عن ملخصات الأنشطة المختلفة ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الأمم المتحدة.`