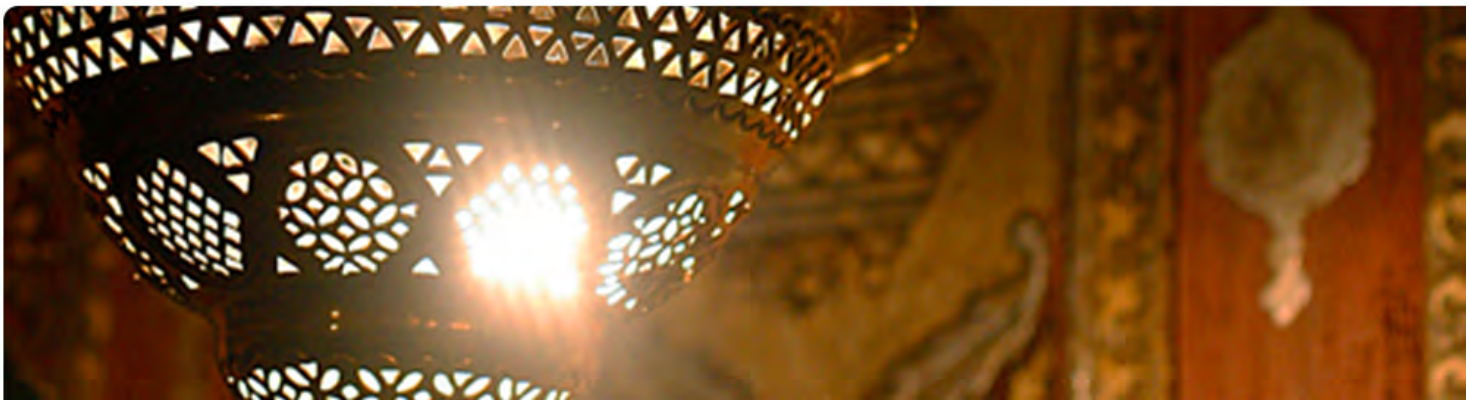

المجالس المحلية في محافظة درعا

تموز/يوليو 2014

INTEGRITY RESEARCH & CONSULTANCY

المجالس المحلية في محافظة درعا

تموز/يوليو 2014

Integrity Research and Consultancy
Somerset House, Strand
London WC2R 1LA
T +44 (0) 207 759 1119
E syria@integrityresearch.com
W www.integrityresearch.com

©2014 حقوق النشر والتوزيع محفوظة لشركة انتغريتي للأبحاث والاستشارات

وفقاً لبحث أجريناه مؤخراً، لا تزال المجالس المحلية في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة في محافظة درعا في مرحلة بدائية من حيث التنمية والقدرات. ويعود ذلك لعدة أسباب منها أن هذه المجالس والمناطق التابعة لها ما تزال هدفاً لهجمات النظام السوري المستمرة والتي تستهدف البنية التحتية لجميع المناطق التي تسيطر عليها المعارضة. أما مجالس وهيئات الحوكمة المحلية نفسها فهي تعاني من انعدام الشفافية و محدودية وعدم انتظام مصادر التمويل مما يؤثر سلباً على قدرتهم على تقديم الخدمات؛ أضف إلى ذلك استمرارهم بالاعتماد على البنية التحتية التي يسيطر عليها النظام السوري لتقديم الخدمات المعقدة. تستمر هذه المعوقات على الرغم من تحول العديد من الكيانات الإغاثية ومنظمات المجتمع المدني المحلية على مدى الأشهر ال18 الماضية إلى مجالس إدارة محلية، والكم الكبير نسبياً من التمويل الذي تم صرفه من قبل مجلس محافظة درعا مقارنةً مع مجالس المحافظات الأخرى.

وتشير الأبحاث التي أجريناها إلى عدم قدرة المجالس المحلية في معظم الحالات على تجاوز هيكلياتها الأساسية كمنظمات ومجموعات إغاثية لإتمام عملية التحول إلى مجالس محلية مؤهلة. ويعزى هذا الوضع إلى عجز العديد من المجالس المحلية في درعا على تأمين التمويل اللازم لتنفيذ برامج ومشاريع تلبي الاحتياجات المحلية. مما يعكس أن هذه المجالس المحلية غالباً ما تنشأ كهيئات إغاثية بدون وضع الحوكمة كهدف بعين الاعتبار.

بعد تأسيس مجلس محافظة درعا في تموز/يوليو 2013، لوحظ بعض التحسن في مقدار التمويل المتاح لجهود الإغاثة المحلية. ومع ذلك، وبناءً على شهادات ممن قمنا بمقابلتهم لاجراء هذا البحث، لم يترجم هذا التحسن في التمويل إلى تحسن في فعالية الأنشطة الإغاثية. فتشكيل العديد من المجالس المحلية من مجموعات على صلة بمجلس محافظة درعا قد حد من انتشار وتأثير جهود الإغاثة: فاختيار المستفيدين من جهود الإغاثة و المشاريع الممولة لا يقوم على تقييم الاحتياجات بقدر ماهو جزء من عملية محاباة شخصية و أيديولوجية لأعضاء مجموعات معينة. علاوةً على ذلك، وعلى الرغم من كون مجلس محافظة درعا أكثر نجاحاً من مجالس المحافظات الأخرى في سورية من حيث مجموع المبالغ من الأموال التي قام بتوزيعها، إلا أن المجلس ليس الممول الوحيد أو الأقدر في درعا مما يحد من قدرته على التأثير على الكيانات المحلية الأخرى مثل الجماعات المسلحة.

لقد لاحظنا أيضاً أن رأي المشاركين فيما يتعلق بشرعية مجلس محافظة درعا تأثر بالقيود التي فرضت على المشاركة في انتخاب المجلس في وقت سابق؛ وكون المجلس موجود خارج درعا في الأردن؛ والتأثير الكبير لإحدى الجهات الأيديولوجية الإقصائية على المجلس. ألا أن الانتخابات الجديدة والإرشادات التنظيمية التي تم تطويرها لحصول هذه الانتخابات قد تكون ساهمت بتحسين انطباعات الأهالي والمهتمين عن مجلس محافظة درعا.

أخيرًا، ما يزال النظام السوري يحكم سيطرته العسكرية على عدد من المناطق الهامة استراتيجياً، هذا بالإضافة لهجماته المستمرة التي تستهدف كيانات الحوكمة المحلية و البنية التحتية الخدمية في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة. ونتيجة لذلك لا تزال العديد من المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة تعتمد على شبكات الدولة لتوفير الكهرباء و المياه، وفي حال عدم قدرتهم على استخدام البنية التحتية التي يسيطر عليها النظام فإنهم يعجزون عن تقديم هذه الخدمات بشكل كامل، مما يحول دون تطوير هياكل إدارة محلية مستقلة تتمتع بالمصداقية والشرعية والقدرة على توفير الخدمات الأساسية للأهالي.

أهداف التقرير

يقدم هذا التقرير لمحة موجزة عن حالة الحوكمة على الصعيد المحلي في محافظة درعا. وعلى وجه التحديد يركز التقرير الحالي على أداء المجالس المحلية ومجلس محافظة درعا، وذلك لتقييم كيانات الحوكمة على مستوى المحافظة والبلدات والقرى. يعتمد هذا التقرير على مواد مستقاة من بحث أعددناه في نيسان/إبريل 2014 لدراسة وتقييم كيانات الحوكمة في المناطق الواقعة تحت سيطرة المعارضة. حيث أجرى باحثونا مقابلات مع 50 مشاركاً على صلة ودراية بواقع كيانات الحوكمة في محافظة درعا. بالإضافة لذلك تم العودة ل25 مقابلة أجراها باحثونا لبحث سابق في أيلول/سبتمبر 2013. وهنا يجب أن ننوه إلى أن البيانات والمعلومات الواردة في هذا التقرير كانت صحيحة في وقت إعداد البحث، ولكن نظراً للتطورات السريعة الحاصلة في سوريا فإن بعضها قد يكون تغير الآن. لمزيد من المعلومات حول هذا التقرير، يرجى التواصل معنا على البريد الإلكتروني التالي:
syria@integrityresearch.com

محافظة درعا: السياق وتاريخ النزاع

بلغ عدد سكان محافظة درعا قبل الانتفاضة ما يقارب المليون نسمة. وتتألف المحافظة من ثلاث مناطق (درعا، الصنمين، إزرع) تنقسم إلى 17 مقاطعة فرعية. مدينة درعا هي أكبر مدينة في المحافظة وقد بلغ عدد سكانها قبل الانتفاضة حوالي مئة ألف نسمة. وحتى وقت قريب كانت محافظة درعا منطقة زراعية خصبة ومنتجة تصدر الفواكه والخضروات الطازجة للأردن وبعض دول الخليج.و على الرغم من القصف المستمر وغياب الإعانات الزراعية المعتادة، لا تزال محافظة درعا قادرة على تصدير المحاصيل إلى الأردن في حال فتح الحدود أمام الصادرات من مناطق المعارضة.

شهدت درعا الاحتجاجات الكبرى الأولى ضد النظام السوري 2011 وذلك بعد قيام الأمن السوري باعتقال مجموعة من التلاميذ وتعذيبهم بتهمة كتابة شعارات تطالب بإسقاط النظام السوري. ومع تطور الوضع وتحول الانتفاضة لمواجهة مسلحة ارتفعت السوية التنظيمية لمجموعات المقاومة المسلحة في المحافظة تحت مظلة الجيش السوري الحر، وفي آذار/مارس 2012 استولى مقاتلو المعارضة على درعا البلد مما أدى إلى رد النظام بقصف مكثف على المنطقة وتصعيد المواجهة بين قوات النظام والمعارضة في جميع أنحاء المحافظة. ومع التصعيد اتسعت رقعة المناطق الواقعة تحت سيطرة المعارضة لتمتد لمعظم المناطق الجنوبية في محافظة درعا في وقت إعداد هذا البحث.

درعا محافظة هامة استراتيجياً للنظام السوري لقربها من الحدود مع كل من إسرائيل والأردن، و في حال تمكن المعارضة من السيطرة على الطريقين الرئيسيين اللذان يربطان المعبر الحدودي الواقع تحت سيطرة النظام مع دمشق فهذا الأمر سيشكل تهديداً حقيقياً لسيطرة النظام السوري على العاصمة. وبسبب هذه الأهمية الاستراتيجية لا يزال النظام السوري يستثمر الكثير من قواته ومؤسساته الخدمية في المحافظة.

يختلف المشهد السياسي والعسكري في درعا إلى حد كبير عن باقي المحافظات السورية. فبينما تتواجد الجماعات السلفية مثل جبهة النصرة[1] وغيرها في بعض أرجاء المحافظة، إلا أن درعا من المحافظات القليلة التي لم تتوحد فيها القوى السلفية كما حصل في المحافظات الشمالية. وبعكس باقي المحافظات السورية، ما تزال القوات السلفية الناشطة في درعا تعمل تحت سيطرة جماعات الجيش السوري الحر المحلية مما يعني أن نفوذها السياسي ما يزال محدوداً. ولكن، وبحسب المشاركين، فمن الممكن جداً أن يتغير هذا الحال إذا لم يتم دعم وتعزيز الجماعات المسلحة البديلة ومؤسسات وكيانات الحوكمة في المحافظة.

الحوكمة في محافظة درعا

نناقش في هذا التقرير مستويين من هياكل الإدارة والحوكمة الموجودة في محافظة درعا: مستوى المحافظة (مجلس محافظة درع)ا، وعلى مستوى أصغر في القرى والبلدات من خلال مجالس الإدارة المحلية. كلا النوعين من كيانات الإدارة المحلية تشكل من خلال مجموعة فريدة من التأثيرات المحلية وكل منها يواجه تحديات مختلفة تتعلق بتوفير خدمات الإغاثة أو الحوكمة الأساسية.

مجلس محافظة درعا

مجالس المحافظات مصممة لتسهيل تمرير وتوزيع التمويل إلى المجالس المحلية الأخرى في المحافظة، ولدعم مأسسة آليات الحوكمة داخل هذه المجالس. وكما هو الحال مع المجالس المحلية، مايزال نجاح مجالس المحافظات في توفير الدعم والخدمات و آليات حوكمة بديلة عن مؤسسات النظام السوري محدوداً حتى الآن.

أنشئ مجلس محافظة درعا في تموز/يوليو 2013 في القاهرة لتوفير آلية مبسطة لتمويل المجالس المحلية الناشئة في جميع أنحاء درعا ولمساعدة المجموعات الأخرى الفاعلة في المحافظة على التطور لتصبح جزءاً من منظمات الحوكمة في المحافظة. عملية تشكيل مجلس محافظة درعا كانت إشكالية منذ البداية ويتضح ذلك من خلال المؤتمر التأسيسي الذي عقد خارج سوريا، فقد اعترضت السلطات الأردنية على انعقاد المؤتمر على أراضيها ومنعت 78 من أصل 80 مندوباً في درعا من مغادرة سوريا عبر الحدود الأردنية لحضور المؤتمر. وعلى الرغم من قيام هؤلاء المندوبين بالتصويت عبر سكايب مما خفف من وطأة القيود المفروضة على الحضور إلى حد ما، إلا أن ذلك لم يمنع الكثيرين من انتقاد المجلس وسوية التمثيل في

1 مصطلح سلفي المستخدم في هذا التقرير يشير للمجموعات والأفراد اللذين يتبنون قراءة حرفية للنصوص الدينية ويرفضون نهج بعد علماء الدين الإصلاحيين اللذين يعتمدون منهجاً أكثر مرونة من المصادر الدينية

DISTRICTS AND SUB-DISTRICTS OF DARA'A GOVERNORATE

© Integrity Research & Consultancy 2014

رابطة أهل حوران: التأثير والتمويل

لعبت رابطة أهل حوران دوراً قيادياً في مجلس محافظة درعا. تم تأسيس الرابطة من قبل أفراد من جنوب سوريا ممن اضطروا لترك البلاد خلال حملة النظام السوري على جماعة الإخوان المسلمين في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي. تشكلت الرابطة في بداية النزاع الحالي للتعامل مع الاحتياجات الإنسانية تحديداً حيث تركز الرابطة نشاطها حصراً في منطقة حوران. وقد ذكر المشاركون وجود صلات قوية تربط الرابطة مع الائتلاف الوطني و مع قطر نتيجةً لأصولها الفكرية والتنظيمية. وقد أصبحت الرابطة معروفة داخل محافظة لفاعليتها في ايصال وتوزيع المساعدات الإغاثية حيث تفوقت على باقي المنظمات الناشطة في جميع أنحاء منطقة حوران. ومع ذلك فلم تسلم الرابطة من اتهامات متزايدة بالمحسوبية والتحيز الأيديولوجي.

العديد ممن قمنا بمقابلتهم تحدثوا عن تأثير الرابطة على مجلس محافظة درعا باعتباره تحدياً لشرعية ومصداقية المجلس. فقد لعب العديد من أعضاء الرابطة الرئيسيين دوراً في أنشطة اللجنة التحضيرية التي سبقت تأسيس المجلس والتي حددت أسس المشاركة في الانتخابات التي شكلت مجلس محافظة درعا. هذا الدور رسخ نفوذ الرابطة في المجلس وخاصةً في اللجنة التنفيذية التي تعتبر أقوى هيئات صنع القرار في المجلس. تشير الدلائل إلى أن 75 % من أعضاء اللجنة التنفيذية هم أعضاء في رابطة أهل حوران[2] . هذا التأثير أدى إلى قيام بعض المجالس المحلية بمقاطعة مجلس المحافظة لفترة وجيزة مما أدى لاحقًا لتوزيع التمويل بشكل أكثر عدالة. وبالتالي يبدو أن نفوذ الرابطة ضمن مجلس محافظة درعا قد إدى إلى انعدام الثقة في حياد المجلس ,وإضعاف قدرة المجلس على التعامل مع المجالس المحلية مما جعل بعض المجالس المحلية ترغب بكيان أكثر تمثيلاً على مستوى المحافظة.

قدم مجلس محافظة درعا تمويلاً ومساعدات في جميع أنحاء المحافظة أكثر من أي مجلس محافظة آخر في سوريا. وقد أشار المشاركون أنه قد تم إنفاق وتوزيع حوالي 1 1.5 مليون دولار أمريكي من المساعدات. مع ذلك وعلى الرغم من هذا المستوى من التمويل الإغاثي، فمجلس محافظة درعا ليس في الواقع أكبر المانحين في المحافظة. فمجموعات ومنظمات مثل رابطة أهل حوران يتوافر لها تمويل من مجموعة من المصادر أكبر بكثير من احتياطيات المجلس. على سبيل المثال، استطاعت الرابطة جمع 7 8 ملايين دولار في مؤتمر واحد فقط للمانحين في إسطنبول في عام2014.

وعلاوة على ذلك، على الرغم من علاقاتها وتأثيرها القوي على مجلس محافظة درعا ،فإن العديد من هذه المجموعات تقدم الجزء الأكبر من التمويل الإغاثي خارج هياكل المجلس. و تشير الدلائل إلى أن رابطة أهل حوران و غيرها من المنظمات المشابهة تعمد لتوزيع التبرعات بهذه الطريقة في جميع أنحاء المحافظة لرفع شعبيتهم ورأس مالهم السياسي بين السكان. وقد تمت الإشارة إلى أن رابطة أهل حوران قد عمدت لتقديم حوافز لتشجيع أبناء درعا على الانضمام لها، حيث عمدوا لتقديم منح دراسية وغيرها من الحوافز على أساس الانتماء الأيديولوجي بدلًا من الحاجة أو مستوى المشاركة الثورية.

2 تجدر الإشارة إلى أن الجمعية العامة أكثر تمثيلاً من اللجنة التنفيذية

في مقابل التمويل والحوافز تطالب الرابطة أعضائها، الذين يشترط أن يكونوا من المسلمين السنة الملتزمين، بالولاء المطلق. ويظهر أن تنامي سلطة رابطة أهل حوران في الأشهر الأخيرة، وازدياد حجم نفوذها قد نفر وأبعد الكثير من النشطاء المحليين وأعضاء المجالس المحلية. فعلى سبيل المثال، في بحثنا السابق عن محافظة درعا في أواخر 2013 أشاد العديد من الإعلاميين ونشطاء منظمات المجتمع المدني العلمانيين بالرابطة لقدرتها على تمويل مشروعات إغاثية تحتاجها المحافظة بشدة، ولم يعتبر أي منهم نفوذ وتأثير الرابطة على مجلس محافظة درعا بأنه مشكلة. عندما التقينا بنفس الناشطين والإعلاميين لبحثنا هذا بعد ما يقارب العام ونصف وجدنا أنهم قد أصبحوا أكثر انتقاداً لدور وأداء ونفوذ الرابطة.

مجلس محافظة درعا وتحديات الشرعية والأداء:

احتياطيات المجلس المتواضعة نسبياً، عند قياسها بالجهات المانحة الأخرى العاملة في المحافظة، تحد من قدرة المجلس على تقديم نفسه كوريث شرعي لمؤسسات الدولة. وبالمثل، فإن عدم القدرة على توفير التمويل إلى المجالس المحلية من خلال منظمة واحدة يؤدي إلى تفاقم الانقسامات القائمة بين الكيانات المحلية ويحول دون تطوير الحوكمة على الصعيد المحلي لتصبح أكثر تماسكاً وترابطاً في محافظة درعا. أضف إلى ذلك أن استهداف النظام السوري المستمر للمنظمات الناشئة في محافظة درعا يقيد أداء مجلس المحافظة . كما تسهم الرقابة الصارمة على الحركة عبر الحدود من قبل السلطات الأردنية بوضع مزيد من العوائق أمام المجلس. فبالإضافة إلى عرقلة عملية إيصال مواد الإغاثة، أدت الرقابة المشددة على الحدود الأردنية للحد من قدرة الأفراد العاملين داخل المجالس المحلية الناشئة في درعا على التأثير على مجلس المحافظة (الذي لا يزال مقره في الأردن)، وبالتالي الحد من رفع سوية التمثيل داخل المجلس.

لكن على الرغم من هذه الانتقادات القوية الموجهة للمجلس، فلايزال يعتبر التنظيم الأصلح لدعم تطوير آليات حوكمة فعالة في درعا. وبحسب المشاركين فالأولويات لتحسين مجلس محافظة درعا:

انتخابات جديدة بمشاركة الناخبين داخل درعا الذين تم استبعادهم من الاقتراع في تموز/يوليو 2013

نقل مقر المجلس من إربد في الأردن إلى محافظة درعا

مجالس الإدارة المحلية

النشأة، الشركاء والتمويل:

تعتبر المجالس المحلية النواة الرئيسية للحوكمة على الصعيد المحلي في القرى والبلدات التي تسيطر عليها المعارضة السورية. وقد برزت هذا المجالس للمرة الأولى في ريف دمشق2012 لتصبح النموذج الذي يعتمد عليه الائتلاف الوطني لتطوير الحوكمة على المستوى المحلي. ووفقاً لهذا النموذج من المفترض أن يتم تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، بالرغم من تعذر حصول هذه الانتخابات في معظم الأحيان. عادةً ما تحوي المجالس المحلية مكاتب ولجان مسؤولة عن توفير الخدمات الأساسية والمعقدة مثل توفير الماء والكهرباء و الدفاع المدني، والعدل، والتعليم. إلا أن هذه المكاتب واللجان غالباً ما تكون موجودة اسمياً فقط لتعذر توفير الخدمات بسبب نقص التمويل. يتوقع من هذه المجالس المحلية أن تمثل جميع الكيانات المعارضة التي ظهرت في سياق الصراع السوري مثل اللجان الطبية، والمكاتب الإعلامية، واللجان والمجموعات الإغاثية، والمجالس الثورية[3]. فمن المفترض أن تكون المجالس المحلية مؤسسات شاملة تندمج فيها جميع المجموعات واللجان الخدمية المعارضة لوضع الأساس لدولة جديدة على الرغم من محدودية هذه الكيانات بسبب نقص التمويل اللازم لسير الأساسية.

الشركاء المحليين، خاصة الجماعات المسلحة، يكتسبون أهمية خاصة لكيانات الحوكمة على المستوى المحلي و لعمليات الإغاثة وتقديم الخدمات في درعا. وبحسب المشاركين تعتبر وحدات الجيش السوري الحر المحلية الجهات الفاعلة السياسية الأساسية على الأرض والمجالس المحلية تعكس الديناميات الاجتماعية والسياسية المحلية. حيث تم تجزئة السلطة بين الجماعات المسلحة المتنافسة، وينعكس هذا الوضع على أداء وفعالية المجالس المحلية.

بالإضافة للمجموعات المسلحة، تلعب العائلات النافذة في المنطقة تلعب دوراً هاماً داخل المجالس المحلية. فقد تم إنشاء العديد من الكيانات الإغاثية، التي تطورت لتصبح مجالس محلية لاحقاً، لتوفير تمثيل للعائلات النافذة في ظل غياب القدرة على إجراء انتخابات عامة. هذه الأجواء تسهم بالحد من الشفافية والتمثيل المتوازن داخل المجالس المحلية ، خصوصاً في ظل استحالة تفعيل آليات أفضل في ظل استمرار القصف الجوي الذي يشكل تهديداً مستمراً لهذا النوع من التجمعات والنشاطات اللازمة لرفع سوية التمثيل في المجالس المحلية.

في بداية النزاع في درعا، و قبل سيطرة قوات المعارضة على مناطق كبيرة داخل المحافظة ونزوح عدد كبير من السكان، كانت مستويات محدودة من الموارد المالية كافية لتغطية أنشطة الإغاثة. وجاءت هذه الموارد في الغالب من التبرعات الصغيرة من الأهالي والمغتربين[4] . ولكن مع اشتداد حدة القتال وتزايد الاحتياجات الإنسانية فقد توسعت الشبكات الإغاثية الناشطة داخل درعا وسعت

3 تقوم هذه الكيانات التي تشكلت قبل المجالس المحلية بالكم الأكبر من نشاطات وخدمات المجالس.

4 ذكر المشاركون أنه درعا معروفة بالصلات القوية بين أبنائها و مغتربيها في دول الخليج وأوربا.

لتوفير المساعدات الأساسية إلى المجتمعات المحتاجة، وذلك باستخدام الحدود الأردنية معبراً رئيسياً لإدخال المساعدات والتمويل. اعتباراً من منتصف عام 2013، بدأت لجان الإغاثة في جميع أنحاء المحافظة بالتحول لمجالس محلية. ولكن المشاركين اعتبروا أن هذا التغيير لم يكن إلا تغييراً شكلياً فقط في كثير من الأحيان. فالمجالس المحلية ما تزال تقوم بنفس المهام الإغاثية الأساسية كما كانت من قبل أضف إلى ذلك أن التمثيل المحلي لم يزداد داخل هذه الكيانات. وقد عزى المشاركون الدافع لهذا التغيير الشكلي إلى الرغبة في تأمين مستويات أعلى من التمويل من مجلس محافظة درعا الذي تشكل حديثاً.

حيث عمد مجلس محافظة درعا، رغبةً منه في تعزيز الحوكمة داخل المنظمات المحلية، إلى إعلان أنه سيمول حصراً الكيانات التي لها هياكل الرسمية (الكيانات التي يتبع لها عدد من المكاتب، حتى لو لم تكن هذه المكاتب ناشطة حالياً.) بالإضافة لذلك اشترط المجلس أن يكون أعضاء المجالس المحلية حاصلين على الأقل على شهادات تعليم أساسي. هذا الإعلان ساهم بتسارع إنشاء المجالس المحلية والمناصب في داخلها، ولكن لم يرافقه زيادة كبيرة في التمويل المطلوب للسماح لهذه المجالس بالعمل بشكل صحيح. وأشار بعض المشاركين إلى أن بعض التمويل للمجالس المحلية من مجلس المحافظة يعتمد على العلاقات الشخصية، سواء مع المجلس أو مع رابطة أهل حوران. في مثل هذه الحالات، يبدو أن توافر التمويل من مجلس محافظة درعا قد أثر سلباً على الاستجابة والمساءلة.

تغير مصادر التمويل وتأثير المانحين:

هذه الزيادة في حجم الإغاثة خلقت حاجة حقيقية إلى مزيد من التنظيم، سواء داخل الشبكات التي سهلت نقل السلع عبر الحدود، أو الكيانات الإغاثية التي تقوم بتوزيع المساعدات داخل درعا. لقد توصل باحثينا إلى أن نسبة كبيرة من التمويل لهذه المساعدات لا تزال تأتي من أفراد يقومون بإرسال الدعم لقراهم وبلداتهم. ومع ذلك، فهناك عدد من الجهات المانحة التي لها مصلحة في توزيع المساعدات للمحافظة ككل، مما حفز إضفاء الطابع الرسمي على شبكات التوزيع لاستيعاب الكميات المتزايدة من المساعدات. أكبر الجهات المانحة هي جماعات دينية محافظة مثل رابطة أهل حوران المذكورة أعلاه.

أما المجموعات السلفية فما يزال تواجدها في محافظة درعا ضعيفاً بالمقارنة مع مناطق أخرى في سورية وما تزال قوتها محدودة مقارنةً بقوة مجموعات الجيش الحر المحلية. ويعزى هذا الأمر جزئياً للرقابة المشددة التي تفرضها الحكومة الأردنية على حدودها مع سوريا مقارنةً بالحدود في شمال البلاد . ومع ذلك فقد بدأ نفوذ جبهة النصرة بالتزايد اعتماداً على مواردهم المالية الكبيرة، حيث بدؤوا بفرض سلطتهم من خلال محاكمهم الشرعية والتي بدأت بإصدار أحكام بحق قادة محليين نافذين.

معوقات الحوكمة في درعا

كان القصد من إنشاء وتوطيد المجالس المحلية في جميع أنحاء درعا تحقيق عدد من الأهداف، فعملية دمج هذا الخليط من المجموعات الإغاثية وكيانات المجتمع المدني المحلية التي ظهرت في بداية النزاع هدفت لتحويل هذه المجموعات الكيانات لهياكل حوكمة قادرة على توفير مساعدات إغاثية أفضل على نطاق واسع في المدى القصير، وغيرها من الخدمات في نهاية المطاف. وكان الهدف من تشكيل هذه الهياكل أن تكون قادرة على إجراء عمليات تقييم الاحتياجات في جميع أنحاء المحافظة، تحسين تنظيم توزيع الإغاثة، إلغاء الحاجة للوسطاء من مختلف الجنسيات المسؤولين عن النهب من المعونات الإغاثية،؛ والعمل بفعالية للحصول على المزيد المساعدات من الخارج. بالإضافة إلى ذلك، كان القصد من هذا التغيير توسيع الخدمات المقدمة للمجتمعات المحلية من خلال كيانات الحوكمة المحلية و زيادة مستويات التمثيل داخل المجالس المحلية.

إلا أن هذه الأهداف لم تتحقق حتى الآن، فالكيانات الإغاثية والإدارية، التي ظهرت في وقت سابق لتصبح فيما بعد حجر أساس للمجالس المحلية, تشكلت من مجموعات وشبكات متنوعة (وغالباً سرية) من المعارضة المحلية اعتماداً على الصلات المحلية والشخصية بدلاً من الانتخابات المباشرة التي يصعب إجرائها بسبب الخطر الأمني المترافق مع التجمعات الشعبية. وبالرغم من مرور ما يقارب 12 شهراً منذ تشكيل مجلس محافظة درعا وتحويل لجان الإغاثة إلى مجالس محلية، فقد فشلت المجالس المحلية في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة برفع سوية التمثيل والتنظيم بشكل ملحوظ ويرجع هذا ا الفشل لعدم حصول ازدياد موا ز لمستويات التمويل اللازمة لتفعيل المجالس المحلية.

وقد ذكر المشاركون أنه وعلى الرغم من كون المجالس المحلية هي هيئات إغاثية أساساً، إلا أن تنويع أنشطتهم لتشمل توفير خدمات أخرى كان محدوداً. وبالمثل، على الرغم من المحاولات المبذولة لتوحيد وتنسيق لجان الإغاثة والإدارة المحلية لتصبح مشمولة بالمجالس المحلية، إلا أن المجالس المحلية ما تزال أحد الهيئات المحلية الناشطة في كل منطقة عوضاً عن أن تصبح هيكلاً تنظيمياً يشمل جميع الهيئات المحلية. وعلاوة على ذلك، فإن عملية تشكيل المجالس المحلية في درعا افتقرت للشفافية والرسمية ونادراً ما تضمنت عملية انتخابية. ووفقا لأحد المشاركين ممن هم على دراية بعمليات تشكيل المجالس المحلية، فإن نسبة 75% من المجالس في درعا كانت 'ذاتية الاختيار "، هذا بالإضافة للدور الكبير الذي تلعبه الأسر أو المجموعات المحلية النافذة بسبب المخاطر الشديدة التي تنطوي عليها الانتخابات في الوقت الحالي، نظراً لخطر الاستهداف من قبل القوات الحكومية.

ومن اللافت للنظر أن المشاركين أكدوا أن عدم القدرة على توفير الخدمات عموماً هو العقبة الأكبر أمام المجالس لاكتساب الشرعية، حيث تعد وسائل تشكيل هذه الكيانات ثانوية مقارنةً بقدرتها على توفير الخدمات. حيث يعتمد تصنيف المجالس المحلية وتحديد مدى شرعيتها على مقدار الجهود المبذولة لتقديم الخدمات للمجتمعات المحلية (حتى لو أعاقتها محدودية التمويل)، أكثر من كونها انتخبت بشكل مباشر. العكس لم يكن صحيحا: فالمجالس المحلية التي عجزت عن توفير الخدمات الأساسية لم تتمتع بالشرعية حتى ولو كانت منتخبة وتمثل جميع الأطياف. وزيادة التمثيل من خلال الانتخابات المباشرة لا يعتبر في حد ذاته كافيا لتعزيز الشرعية.

الاستمرار في الاعتماد على النظام السوري قيد على الحوكمة

على الرغم من الاحتجاجات التي اندلعت في جميع أنحاء درعا منذ عام 2011 لتتحول لمواجهة عسكرية شاملة، لا يزال النظام السوري يحتل موقعاً استراتيجياً قوياً في المحافظة. حيث يسيطر النظام على عدد من المناطق الهامة في درعا مثل استراد درعا، الذي يقسم المحافظة إلى نصفين،بالإضافة لعدد من المدن الكبيرة على طول هذا الطريق، بما في ذلك جزء كبير من مدينة درعا. وقد استثمر النظام هذه الميزة الاستراتيجية والعسكرية لمنع ترسيخ الحوكمة في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة، ولعرقلة عملية التنمية، والمأسسة وبناء قدرات كيانات الحوكمة في المحافظة.

وقد أشار المشاركون إلى أن النظام السوري مازال يحتكر تقديم الخدمات الأساسية مثل الكهرباء والمياه في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة كجزء من استراتيجيته للحفاظ على السيطرة، هذا في الوقت الذي تواصل فيه قوات النظام العسكرية استهداف البنية التحتية في ذات المناطق للحؤول دون قيام الجماعات والهيئات التابعة للمعارضة المعارضة بتقديم الخدمات. هذا النهج يضمن الاعتماد المستمر على ما يبدو من العديد من المناطق التي تسيطر عليها المعارضة في درعا على النظام السوري. وقد تعرضت البلدات التي سعت إلى كسر هذا الطوق، كما كان الحال في نوى أو خربة غزالة، لهجمات خطيرة أدت إلى نزوح العديد من سكانها إلى المناطق الأخرى التي تسيطر عليها المعارضة.

ديناميكية تقديم الخدمات تزداد تعقيدا في بعض مناطق درعا بسبب العلاقات بين الجهات الحكومية التي تقدم هذه الخدمات ومنظمات المجتمع المدني الذين يشاركون أيضاً في القطاع الخدمي. حيث تحتم الأوضاع الأمنية والعسكرية على الطرفين التعاون لتوفير الخدمات للسكان. ويعتبر المشاركون أن هذه العلاقات المميزة من التعاون والترابط من المميزات الفريدة لمحافظة درعا.

بسبب الوضع السياسي غير المستقر، والحاجة إلى الاستقلال عن التأثيرات السياسية والعسكرية، ترفض منظمات المجتمع المدني الناشطة في القطاع الخدمي في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة العمل تحت مظلة مجلس محافظة درعا ويرفضون أيضاً التعريف عن أنفسهم كأحد كيانات الحوكمة. كما ترفض هذه المنظمات الاندماج في هياكل المجالس المحلية ومجلس المحافظة بسبب سيطرة رابطة أهل حوران. ونظراً للدور المركزي الذي تلعبه هذه المنظمات في تقديم الخدمات، فإن رفضها الاندماج مع المجالس المحلية أو مجلس المحافظة يحول دون قدرة هذه المجالس على تعزيز مصداقيتها من خلال توفير الخدمات التي يحتاجها السكان بشدة.

تطوير الحوكمة في درعا: التحديات

يشير تحليل فريقنا البحثي إلى أن المنظمات المحلية تواجه ثلاثة تحديات حاسمة تحول بينها وبين التحول إلى كيانات حوكمة فعالة. أولًا، كما بينا أعلاه، فإن السياق الحالي قد ولد تحديات كبيرة فيما يتعلق بالمساءلة والشفافية وتمثيل المنظمات المحلية. استمرار النزاع يعني أن الانتخابات المحلية ماتزال مستحيلة في معظم الحالات. أضف إلى ذلك أنه من المستبعد حصول انتخابات مباشرة حرة ونزيهة في المستقبل القريب. في الواقع، إن فرض الانتخابات في هذه المرحلة قد يؤدي إلى تكرار هياكل السلطة القائمة التي ل اتمثل جميع الفئات الفاعلة. بدلًا من ذلك، يمكن تحسين شرعية المنظمات المحلية من خلال زيادة شمولية العمليات الداخلية، ومواصلة الانخراط مع طيف أوسع من اللجان المحلية القائمة، منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الناشطين في القطاع الخدمي..

وبالمثل، يبدو أن القيود المفروضة على المشاركة في انتخاب مجلس محافظة درعا، والآراؤ حول أداءه فيما يتعلق بتوزيع الإغاثة قد ساهم في ترسيخ صورة عنه ضمن المجتمع المحلي باعتباره يفتقر للتمثيل و الشفافية. وكما ذكرنا سابقاً، فالحصول على التمويل من المجلس غالباً ما يبدو انه يعتمد على الصلات الشخصية مع أعضاء مجلس المحافظة، مما أدى إلى تحسين علاقات وصلات المجالس المحلية بدلاً من تحسين أدائها. معالجة هذه القضايا من خلال انتخابات جديدة لمجلس محافظة درعا تسمح بمشاركة مجموعة أكثر تمثيلاً من الجهات الفاعلة المدنية؛ ومن خلال تطوير هيكلية للمجلس تمنع احتكار السيطرة ؛ ومن خلال العمل مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة المحلية قد تمكن مجلس محافظة درعا من توطيد مكانته باعتباره كيان حوكمة على مستوى المحافظة.

ثانياً، من الواضح أن مستويات التمويل الحالية غير كافية مقارنةً باحتياجات المجتمع. أضف إلى ذلك أن التمويل الحالي يميل إلى التركيز في المقام الأول على توفير الإغاثة على حساب الأنشطة الأخرى التي قد تسهم في تطوير وتحسين الحوكمة على المستوى المحلي. وبالتالي من الواجب زيادة مستويات التمويل وتوفير آليات لتوزيعها بشكل أكثر فاعلية وسلاسة داخل مجلس المحافظة[5] . علاوةً على ذلك، ما تزال مساهمات مجلس محافظة درعا في التمويل محدودة ، على الرغم من طموحه ليصبح كيان حوكمة فعال وشامل، مقارنةً بالجهات المانحة الأخرى وخاصة المنظمات الإسلامية مثل رابطة أهل حوران. تعدد مصادر التمويل يمكن أن يؤدي إلى تشتت الجهود والنشاطات، ويمكن أن يقود للمنافسة بدلاً من التعاون بين هيئات الحوكمة ومقدمي الخدمات الإغاثية.

وأخيراً، تعتبر سيطرة النظام السوري على البنية التحتية ومناطق استراتيجية في درعا حائلاً دون تطور كيانات الحوكمة في المحافظة. فالنظام السوري ما يزال يسيطر بشكل حصري على البنى التحتية اللازمة لتوفير الخدمات الرئيسية مما يعني استمرار اعتماد المجالس المحلية ومجلس المحافظة على الدولة السورية لتوفير الخدمات للسكان، بدون توفير الخدمات الرئيسية ستصبح هذه الهيئات والمجالس قليلة الفاعلية والأهمية بالنسبة لمجتمعاتهم المحلية. أضف إلى ذلك أن سيطرة النظام على العديد من المناطق في جميع أنحاء درعا يمنع مؤسسات الحوكمة الوليدة من التنسيق. انعدام التنسيق يعني أن هذه المؤسسات ستظل غير قادرة على رفع سوية أدائها سواء بالنسبة للحوكمة بشكل عام أو في ما يتعلق بتوفير الخدمات الأساسية.و دون تغيير في ميزان القوى داخل المحافظة، وهو أمر غير محتمل في المدى المنظور، فإن هذه المجالس والكيانات ستظل معتمدة في المدى القصير والمتوسط على البنية التحتية التي يسيطر عليها النظام السوري.

5 أكد المشاركون على ضرورة إصلاح مجلس المحافظة من خلال انتخابات جديدة قبل زيادة حجم التمويل الإغاثي المخصص للمجلس.

LISTEN
COMPREHEND
RECOMMEND

Registered in England No: 07321996