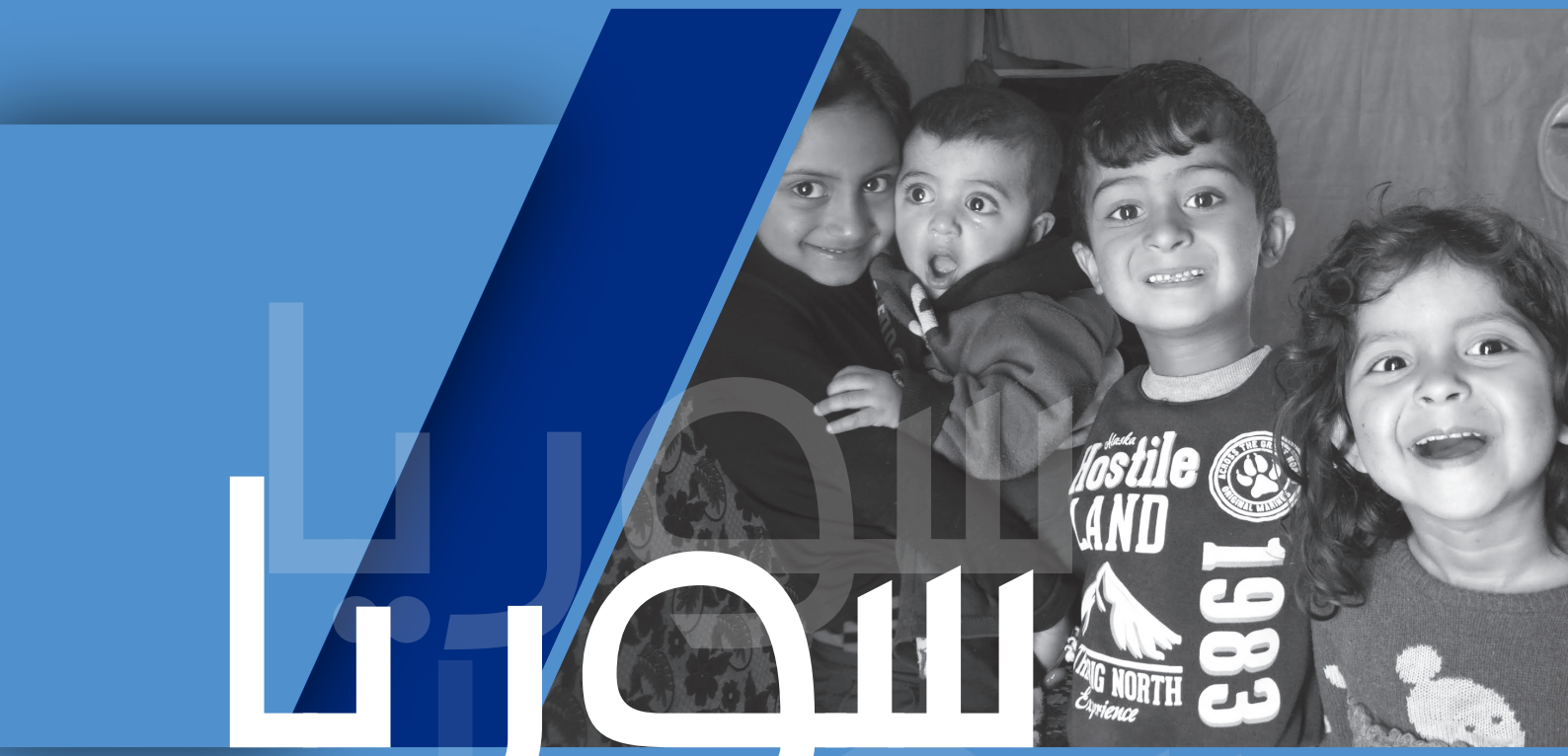
الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

برنامج الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا




# سوريا

## الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات

## سوريا مابعد النزاع

# الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات
# سوريا ما بعد النزاع

Photos by Sirin Al Dardari

**إخلاء المسؤولية**

طبعت هذه الوثيقة في الشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. وهي تعكس أراء خبراء عملوا على كتابتها ضمن إطار برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا" ولا تعبر بأي شكل من الأشكال عن رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا – الاسكوا.

## DISCLAIMER

The views expressed in this document, which has been reproduced without formal editing, are those of experts of the "National Agenda for the Future of Syria" Programme and do not necessarily reflect the views of ESCWA

تم انهاء هذه الوثيقة جزئيا بدعم من مؤسسة كارنيغي – نيويورك (Carnegie Corporation of New York). وجميع الآراء والأفكار الموجودة ضمن الوثيقة هي مسؤولية برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا".

This document was made possible (in part) by a grant from Carnegie Corporation of New York. The statements made and views expressed in the document are solely the responsibility of the Programme of the National Agenda for the Future of Syria.



ان هـذا التقريـر هـو ثمـرة جهـود تضافـرت في البحـث والتحليـل والتدقيـق من قبل اكثر من 1500 خبير وخبيرة من السوريون، الذين جمعتهم مبـادرة مشكورة من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا – الاسكوا، على مختلف المشارب واضعين خلفهم خلافاتهم السياسية ليكونوا تحت سقف واحد وليضعوا معا رؤا مستقبلية لبلدهم. وأعد هذا التقرير بناء على نتاج ألاف الساعات من العمل الطويل وعشرات الاجتماعات التي ضمت مجموعات من نخبة المفكرين والخبراء السوريين الذين قدموا المئات من الاوراق الفرعية والخلفية التي أثرت مادته العلمية بالأفكار القيمة والاقتراحات العملية والخيارات على مستوى السياسات.

ونظرا للمتغيرات الكبرى التي تمر لها الجمهورية العربية السورية والتحديات الجمى التي تواجه هذا البلد فان هذا التقرير لا يعتبر النسخة الاخيرة بل سوف يبقى قيد التحديث والتعديل خلال المرحلة القادمة من برنامج "الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا".

التحرير:

ساهم في تحرير هذا التقرير مشكورا كل من الدكتور مهدي صدقي الدجاني والدكتور دارم البصام

أعضاء الفريق اللذي قام بإدارة وتنسيق وتطوير برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا:

| | |
|---|---|
| باسل كغدو | منسق البرنامج |
| ماريا السالم | رئيس فريق المصالحة و التماسك المجتمعي |
| رنا متري | رئيس فريق الحوكمة و التطوير المؤسساتي و الدمقرطة |
| عمر أيوب | خبير في الاصلاح القضائي |
| فيليب شيط | رئيس فريق إعادة الإعمار و الانعاش الاقتصادي |
| عمر ضاحي | رئيس مجموعة آليات التمكين الحوكمية |
| أحمد شيخ عبيد | رئيس مجموعة الاقتصاد الكلي |
| بيان المحيثاوي | خبير سياسات مالية |
| خالد البيطار | منسق مجموعات العمل العابرة للقطاعات |
| يعرب العيسى | خبير إعلام |
| رياض البغدادي البارزي | مساعد باحث/ رصد وتقييم |
| رانيا ناصر | مساعد باحث |
| مريم فرح أبو داوود | ترجمة/مساعد مشروع |
| راتب الأتاسي | مساعد مشروع |
| خديجة منصور | مساعدة إدارية |
| ريا يونس | مساعد باحث |
| رشا العابد | موظفة موارد بشرية |
| أحمد أندورة | مسؤول تشبيك |
| وآخرون | |

## توطئة

قبل انقضاء سنة على اشتعال فتيل النزاع في سوريا، اختمرت قناعةٌ جوهرها أنه مهما طال أمد هذا النزاع فمن الواجب الجمع بين مواكبته والمشاركة في مسعى إطفاء ناره، وبين "استباق التحديات التي سينتجها" والاستجابة المبكرة لآثاره. وهي تحدياتٌ وجودية بامتياز، من هذه التحديات تحدي عودة اللاجئين والنازحين، وتحدي المصالحة، وتحدي إعادة الإعمار. وكما توضح عبر النزاعات السابقة، لابد لكل بلد يعصف به نزاع كالذي عصف بسوريا من رؤيةٍ يسترشد بها بعد أن يضع النزاع أوزارَه، لتكون تلك الرؤية منارة على طريق إعادة البناء. كما أنه لابد من دعم عملية صناعة القرار دعما خاصا يعزز قدرتها على تلبية الحاجات الخاصة لمرحلة ما بعد النزاع. وفي ذلك لاح لي أن الإسهام في تحقيق هذين الأمرين من أوجب الواجبات. كما لاح أنه من الجدير أن يكون الإسهامُ فيهما ذا طبيعةٍ قاعديةٍ ارتكازية. من هنا نضجت الفكرة التي مؤداها أن يكون الإسهام في مسألة الرؤية المستقبلية من خلال صياغة مجموعة من "الأسس الكلية" التي يجدر أن تستلهمها تلك الرؤية المستقبلية، وأن يكون الإسهام في مسألة دعم صناعة القرار عقب انتهاء النزاع من خلال صياغة حزمة من "السياسات الإجمالية" الواجب تبنيها عندئذٍ، من رَحِمِ هذه القناعة وهذه التصورات وُلدت فكرةُ "برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا".

لكن تحديا ظل يفرض نفسه، وهو التحدي المتمثل في عدم وجود تجارب سابقة أُسست ضمنها برامجُ لصياغة أجندة وطنية قبل انتهاء النزاع. لقد تمثلت الاستجابة لهذا التحدي في عدة خطوات اتخذها أعضاء الفريق الذي صمم هيكل البرنامج. أما الخطوة الأولى فهي تبني عدد من المبادئ التي يجدر أن تتمثلها عملية تصميم هيكل البرنامج والتي كان فريق العمل على قناعة أنها ستضعه على أول الطريق الصحيح. من هذه المبادئ مبدأ "الملكية الوطنية". وتَمَثُّلا لهذا المبدأ اتفق على أن يكون المشاركون في البرنامج سوريين، وأن توضع نتاجاته تحت تصرف المجتمع السوري أولا. أما المبدأ الثاني فهو "أن يكون التضمين أساس المشاركة". أي أن يمثل المشاركون مختلف شرائح النسيج المجتمعي السوري. وتَمَثُّلا لهذا المبدأ، سعت إدارة البرنامج إلى أن يشارك أكبر عدد ممكن من الخبراء والفنيين في لقاءات البرنامج. ولست أبالغ إذ أقول إن عدد المشاركين في منصة الحوار قد ناهز ألفا وأربعمئة شخص من المعنيين، ومئة وخمس وستين من الخبراء المختصين في قطاعات تنموية مختلفة تجاوزت الخمسين، ونحو مئتين من منظمات المجتمع المدني. أما المبدأ الثالث فهو "أن يكون الحوار الموضوعي الحر أساس العمل". وتَمَثُّلا لهذا المبدأ أسس البرنامج "منصة حوار" لتكون إطارا حواريا ذا طبيعةٍ مؤسسيةٍ مرنةٍ، وقد ركز الحوار على مجالات ثلاثة متداخلة هي: المجال الاجتماعي، والمجال الاقتصادي، ومجال الحوكمة. أما الخطوة الثانية التي اتخذها أعضاء الفريق استجابة لتحدي عدم وجود تجارب سابقة يمكن الاهتداء بها فيما يتصل بتصميم البرنامج فهي إطلاق "العنان للخيال وروح الإبداع والابتكار" ثم وضع التصورات على طاولة النقاش وصولا إلى إنضاج المناسب منها. أما الخطوة الثالثة، فهي "تصويب المسار خلال السير" بمعنى إطلاق البرنامج على جناح السرعة بناء على أن طبيعة الوضع لا تحتمل أي إرجاء، ثم إجراء التقييم اللازم خلال السير على طريق التنفيذ. وهكذا وُلد لدينا هيكلٌ فريدٌ

لبرنامجٍ فريدٍ أصبح بعد ولادته موضعا للاقتداء.

وقد جاءت رعاية اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) لهذا البرنامج ضمن سياق ممارستها أدوارها كمنظمة أممية تنموية فيما يتصل بمواجهة آثار النزاعات. كما جاءت ضمن سياق أوسع وهو دعم العملية التنموية والتحول الديمقراطي في المنطقة العربية لاسيما بعد الأحداث التي شهدتها المنطقة بدءا من العام 2010. كما جاءت رعاية الإسكوا لهذا البرنامج بناء على قناعتها بأن هناك حاجة لاستكمال الخبرات الفنية اللازمة لتشخيص النزاعات واستجلاء جذورها وأبعادها ومضاعفاتها.

وضمن سياق الحوارات التي أطلقها البرنامج، تبلورت فكرة تجميع عصارات تلك الحوارات والدراسات المقترنة بها في الوثيقة الماثلة التي توافق المشاركون على تسميتها "الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات - سوريا ما بعد النزاع". وكما توضح قائمة المحتويات، صممت الوثيقة بحيث تتضمن تشخيصا للعوامل الداخلية الهيكلية التي أسهمت في إنتاج النزاع ولآثاره، واستشرافا لسيناريوهات انتهائه. كما تضمنت الوثيقة الأسس التي رأى المشاركون أنها جديرة بأن ترتكز عليها الرؤية المستقبلية التي من المرجو أن يصوغها السوريون بعد انتهاء النزاع، وأبرز السياسات الكلية الواجب تبنيها عندئذٍ. بجانب ذلك، فقد كان رجاء القائمين على البرنامج أن تمثل الوثيقة نفسها قاعدة ارتكاز لحوار ونقاش مجتمعي رزين رصين يجمع كافة مكونات النسيج المجتمعي السوري فيما يتصل بالمستقبل.

لقد آتت شجرة برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا أُكُلَا طيبا كثيرا من الصعب إحصاؤه في هذه السانحة. فخلال السنوات الأربع الماضية، صدر عن البرنامج مجموعة من الدراسات الرصينة التي تناولت جُملةً من أبعاد النزاع. وقد أعد فريق العمل بعض تلك الدراسات بالتعاون مع دوائر أكاديمية عالمية متخصصة في الشأن السوري. ولم يكتف القائمون على البرنامج بنشر هذه الأوراق، بل أطلقوها بالتعاون مع مراكز إعلامية وفكرية عالمية ومحلية بُغية أن تكون في القلب من حركة النقاش الأممي على المستوى الفكري والسياسي والأكاديمي أيضا. كما نسج البرنامج عددا من الشبكات الفعالة مع عدد من المعنيين بالنزاع من السوريين وغير السوريين في الداخل والخارج.

وبينما تُمثل الوثيقة واحدة من أهم ثمار برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، تظل ثمرته الكبرى بالنسبة لي ولزملائي وللمشاركين أنه مكننا من معاينة "معدن الإنسان السوري الفريد" مجددا، والتي أوضحت لنا أن هذا الإنسان قادرٌ بإذن الله على تجاوز المحنة الكبرى التي تعرض لها. فلنكن صريحين، عندما يعصف نزاعٌ ببلد من البلدان، فإنه يثير غبارا يجعل الأعين غير قادرة على تبين الطريق بجلاء، ومع طول أمد النزاع ربما يتراكم بعض الغبار على نوافذ الأمل، فيجد اليأس منفذا إلى الصدور، وربما يسري الشعور بالعجز في أوصال الكثيرين، ولا يَخْفَى أنه قد أصاب كثيرا من السوريين شيءٌ من هذا كله خلال محطات النزاع المختلفة. لكن عندما اجتمعت مجموعة من أبناء الوطن يحملون في أفئدتهم إصرارا لا تزعزعهُ ريح عاتية ودأبا لا يعوقهُ مَلل ولا كسل، وعندما بذلوا ما بذلوا في سبيل إيجاد النقاط المشتركة على الرغم من اختلافاتهم، وعندما جُعلت الصدارةُ للمقاربة العلمية، تَدفقَ بينهم حوارٌ علميٌ موضوعي، وأنضجوا تصوراتٍ عميقة، وصاغوا أطروحات رصينة مشتركة، وقد أوضحت لهم هذه التجربة التي خاضوها في نطاقهم الضيق أن استعادة اللُحمة في



النطاق المجتمعي الواسع أمر ممكن. بجانب ذلك، فإن الدراسات التي أجروها سرعان ما أماطت اللثام عن نماذج فريدة من "الاستجابة الشجاعة لتحديات النزاع" بين السوريين في الوطن والمهجر. لقد تجلت تلك النماذج في تَمَثُّل قيم التراث السوري الجامع، وفي عدم التنكر للعُرى التي توثقت بين أبناء الوطن، وفي الحرص على لمِّ الشمل، وفي العفو، وفي المرونة والقدرة على التكيف، وفي الروح الخلاقة والمبادرة. كل ذلك، وغيره مما يحتاج إلى صفحات وصفحات لبيانه بيانا يوفيه حقه، جعلني وزملائي نثق أن المجتمع السوري قادرٌ على الوقوف على قدميه مجددا، وعلى تحمل مسؤوليته أمام التاريخ وأمام الأجيال اللاحقة، وعلى إعادة بناء وطننا الجميل .... سوريا.

لا يفوتني في النهاية أن أوجه جزيل الشكر لكل من أسهم بمثقالِ ذرةٍ من جهد في إنجاح البرنامج وفي إعداد هذه الوثيقة.

**عبد الله الدردري**

نائب الأمين التنفيذي لشؤون البرامج

الأمم المتحدة

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية

لغربي آسيا (الإسكوا)

# فهرس المحتويات


المقدمة: برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا والوثيقة المنبثقة عنه 1

أ- البرنامج 1

1- افتراض مُنطلقي 1

2- مبادئ حاكمة 2

3- هيكل البرنامج 2

4- أهمية البرنامج 3

5- حدود البرنامج 4

6- التحديات 4

ب- الوثيقة 5

1- أهمية الوثيقة 5

2- حدود الوثيقة 6

3- التحديات 6

4- هيكل الوثيقة 7

الفصل الأول: الإطار المكاني والزماني للنزاع 9

توطئة 11

أ- خصوصية المواقع الجغرافي وأثرها في صياغة الاجتماع الوطني السوري وفي درجة التنوع المجتمعي 11

ب- الاجتماع السياسي السوري ونشوء الدولة الوطنية في إقليم يغلي 12

ت- معالم المجتمع السوري الأساسية قبل النزاع 12

ث- دخول العلاقات الأممية مرحلة انتقالية شديدة الحدة قبيل اندلاع النزاع 13

ج- تعقيد الوضع الأممي وانطباق سمات النزاعات متعددة الأطراف على النزاع في سوريا 14

الفصل الثاني: أبرز العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع 15

مقدمة 17

أ- العوامل الحوكمية 17

1. نموذج الحوكمة بين مُنافاة التضمين، ومُجافاة المساءلة الأفقية والرأسية، والانتفاع 17

2- البنية القانونية (الدستورية والقضائية والتشريعية) بين خرق مبدأ التوازن بين السلطات، وانتهاك مبدأ استقلال السلطات 18

3- البنية المؤسسية بين التسييس، وعدم التوازن على المستوى الجغرافي، وعدم التوازن على مستوى النوع الاجتماعي، والترهل 19

4- الإصلاح المؤسسي بين التباطؤ، والتَّحسُّب، ومناوأة شبكات المصالح 20

5- بنية المجتمعٍ الأهلي والمجتمع المدنيّ بين التهميش والإعاقة 21

6- المرأة بين التمييز الحوكمي والتمثيل الصوري 22

7- الإعلام 23

ب- العوامل الاقتصادية 23

1- عوامل إجمالية 23

أ) تواضع استجابة الحكومات لتحديات التداعيات الاقتصادية لتفكك الاتحاد السوفييتي خلال التسعينات 23

ب) موجة الإصلاح الأولى بين النجاح في وضع الأقدام على طريق الإصلاح، وتحقيق نمو جيد من جهة، بين عدم الاستقرار على نموذج اقتصادي محدد وتمكن الأنساق الغنائمية من عرقلتها من جهة أخرى 24

ج) موجة الإصلاح الثانيةً بين الاستقرار على نموذج اقتصادي ذي بعد اجتماعي وتوطيد أركان التخطيط الشامل وتحقيق نمو جيد من جهة، وبين نقص التوازن التنموي ونقص التدرج من جهة أخرى 24

2- العوامل الهيكلية الاقتصادية 25

أ) التركيب الهيكلي للناتج المحلي الاجمالي 25

1) تغيرات وتغييرات حادة في تركيبة الناتج الإجمالي تضمنت تراجع قطاعات أساسية (كالزراعة) وارتفاع مساهمة قطاعات ذات عوائد تنموية ضئيلة 25

2) عناية القطاع الخاص بالاستثمارات سريعة الربح وتجاهل الاستثمارات ذات العائد التنموي العام 26

ب) حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 27

1) حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بين التحسن الطفيف، وبين بقائها ضمن مستوى منخفض 27

ت) المالية العامة 27

1) المالية العامة بين تراجع إيرادات الدولة، وعدم فعالية الخيارات الضريبية المعتمدة 27

ث) الإيرادات العامة 28

الإيرادات العامة بين محاولات إصلاح النظام الضريبي، واستمرار ضعف نمو الإيرادات نتيجة عدم كفاية الإصلاحات 28

ج) الإنفاق العام 29

الإنفاق العام بين تقليص البعد عن النقطة المعبرة عن الإنفاق المتوازن من جهة، وبين عدم الالتزام بمعايير الأجور ومعايير التحويلات للشركات العامة، وتراجع الإنفاق التنموي من جهة 29

ح) عجز الموازنة 31

السياسة المالية بين التمكن من خفض عجز الموازنة ومن زيادة الرواتب وترشيد الإنفاق وزيادة الإيرادات وتوفير الاعتمادات، وبين عدم استدامة الزيادة لاعتمادها على إيرادات غير مستدامة، ولتواضع أداء المؤسسات المالية. 31

خ) الدين العام 31

الدين العام بين الانخفاض وبين قصور سياسات سداد ديون القطاع العام 31

د) السياسة النقدية 32

السياسة النقدية بين النجاح في الحفاظ على استقرار نسبي لسعر الصرف، وبناء احتياطي نقدي رصين من جهة، وبين انخفاض معدل نمو العرض النقدي والإخفاق في الحيلولة دون ارتفاع الأسعار والتضخم 32

ذ) الاستثمار 33

منظومة الاستثمار بين البيروقراطية والفساد 33

ر) التجارة والتنافسية 34

تنافسية الاقتصاد السوري بين الاختلالات الهيكلية الكامنة، والممارسات الاحتكارية من جهة وبين الإصلاح النسبي من جهة أخرى 34

ج- العوامل الاجتماعية 35

1- عوامل عامة 35

أ) بنيةٌ اجتماعيةٌ يضغط عليها نمط حكمٍ يمزج بين أنساق أوتوقراطية وشمولية 35

ب) تحديثٌ قاصر 35

ت) الدولة والقوى المجتمعية بين المواطنة المنقوصة، وعدم إحسان إدارة التنوع 36

ث) انقسامٌ طبقيٌ ازداد حدة 37

ج) نقص التوازن التنموي الاجتماعي 38

ح) التخطيط التنموي التقليدي بين تعميم الخدمات الاجتماعية من خلال الاستثمار في الانتشار الأفقي لمكوناتها، والافتقار إلى أهداف محددة يمكنّ قياسُها 38

2- عوامل هيكلية 38

أ) السكان 38

1) تواضع السياسات السكانية وإخفاقها في الاستجابة لتحدي ارتفاع مستوى الإنجاب 38

2) تشوه التوزع السكاني 38

3) ضعف الخصائص النوعية لشرائح واسعة داخل القوة البشرية وقوة العمل 39

4) غياب سياسات تنظم الهجرة وتعقد الصلة مع المهاجرين على نحو يمكن من تعظيم خدمتهم للوطن 39

ب) مصادر الدخل وسوق العمل 39

1) نمو متواضع لقوة العمل 39

2) نظام ضمان اجتماعي قاصر 40

· شبكات أمان اجتماعي ضعيفة 40

o دعم متذبذب متراجع يمثل عبئا على الموازنة. 40

o برامج عمل لتوليد الدخل لا تستوعب شرائح واسعة من الفقراء 41

o استحداث متأخر لنظام الإعانات الغذائية ونظامّ التحويلات النقدية 41

· شبكات تأمينات اجتماعية توفر تغطية متواضعة 41

· شبكات التأمين الصحي بين التراجع عن الخدمة الصحية العمومية وتواضع القدرة التشميلية 42

ت) سبل العيش واقتصاديات الأسرة 42

1) الدخل بين تواضع زيادة الأجور من جهة والتآكل بسبب رفع الدعم وتغير أنماط الاستهلاك وارتفاع معدلات النمو السكاني من جهة 42

2) اتساع دائرة الفقر والتهميش على الرغم من تحقيق التنمية عوائد نتيجة لعدم عدالة توزيع تلك العوائد 43

ث) التعليم 44

1) عجز النظام التعليمي عن استيعاب كافة الراغبين للالتحاق بالتعليم وارتفاع مستوى التسرب 44

2) قصور طرائق التعليم وتقديم الكم على الكيف 44

3) عدم قدرة التحسن المحدود الناتج عن سياسات الإصلاح على الحيلولة دون حصول تداعيات سلبية لأوجه الخلل المتجذرة 45

4) تواضع الإنفاق على التعليم 46

ج) الصحة العامة والأمن الصحي 47

1) غياب مرجعية موحدة ناظمة وسياسة صحية موحدة وضعف البيئة التشريعية، وانعكاس ذلك على الجودة 47

2) ارتفاع مستوى الإنفاق الشخصي وانخفاض الإنفاق العام 48

3) سوء توزيع الخدمات الصحية 48

ح) الخدمات الأساسية 50

إخفاق قطاع السكن وخدماته في تلبية احتياجات المواطنين المتنامية الناجمة عن معدلات النمو السكاني المرتفعة وعن تغير النمط المعيشي والانتقال بطور كبير من الخدمات من التصنيف الكمالي إلى الأساسي 50

ث- خاتمة 51

**الفصل الثالث: آثار النزاع الداخلية** 53

توطئة 55

أ- آثار النزاع الحوكمية 55

1- تصدعٌ كثيرٌ من أسس العقد الحوكمي القائم وبروز الحاجة إلى عقد حوكمي متوازن 55

2- إصلاحاتٌ دستوريةٌ غير كافية وبطيئة 55

3- مؤسسات الدولة بين استمرار تراجع أداء البعض، وتوقف البعض، واضطرار البعض الآخر لتمثل مفهوم المرونة الإدارية لملء جزء من الفراغ المؤسسي 56

4- ظهور هياكل جديدة للحوكمة والقضاء 56

5- ارتفاع مستوى إسهام المجتمع المدني في الحيز الحوكمي 58

6- ارتفاع مستوى إسهام المرأة في الحيز الحوكمي 59

7- الإعلام بين تكريس الاستقطاب وزيادة حرية التعبير 60

8- بروز ظاهرة "أمراء الحرب" و"اقتصاد الحرب" 62

9- بروز ظاهرة الاحتماء بأطر الانتماء التقليدية لمواجهة تراجع مؤسسات الدولة 62

ب- آثار النزاع الاقتصادية 62

1- الناتج المحلي الاجمالي

أ) تراجع الناتج المحلي الإجمالي وتراجع النمو الاقتصادي 63

ب) هيكلية الناتج خلال سنوات النزاع 66

2- الإنفاق الأسري والمستوى القياسي للأسعار 70

بين ارتفاع الأسعار وتراجع قيمة العملة وانخفاض حجم المعروض 70

3- المالية العامة والدين العام 71

- زيادة جسيمة في قيمة عجز الميزان المالي العام 71

4- تدهور قطاع التجارة الخارجية 74

5- السياسة النقدية 76

- انخفاض الاحتياطي الرسمي من القطع الأجنبي 76

6- العقوبات الاقتصادية والإضرار بمقومات الاقتصاد السوري 79

2- آثار اجتماعية هيكلية

أ) السكان 80

1) وأد سياسات إصلاح الحالة السكانية 84

2) النزوح واللجوء والإضرار برأس المال البشري السوري 84

ب) مصادر الدخل وسوق العمل 85

1) خسارة مواقع العمل القائمة، وتناقص فرص العمل، وتدهور الأجور، وغياب البيئة الآمنة 85

2) ظهور صور عمل تعتمد على العنف 86

3) الاعتماد على مصادر للدخل غير مستدامة 86

ت) سبل العيش واقتصاديات الأسرة 86

1) الاعتماد على الديون والمساعدات وبيع الأصول المنتجة 86

2) صعوبة الحصول على الغذاء 87

3) وقوع شرائح واسعة في الفقر ومزيد من الاتساع لدائرة الفقر 87

ث) التعليم 89

- تغييب الكثير من مقومات النظام التعليمي الجوهرية 89

ج) الصحة 90

1) تغييب الكثير من مقومات القطاع الصحي الأساسية 90

2) العقوبات الاقتصادية وإعاقة الإغاثة الصحية 90

3) تفتيت المنظومة الصحية 92

4) غياب استراتيجية صحية لمواجهة الظروف القاهرة ومزيد من التدهور في المنظومة الصحية92

ح) الخدمات الأساسية 92

1) تراجع خدمات الإسكان وزيادة الفقر المائي 92

2) تراجع خدمات الصرف الصحي 93

خاتمة 93

**الفصل الرابع: السيناريوهات المحتملة لانتهاء النزاع في سوريا** 97

توطئة 99

أ- ملامح عملية صياغة السيناريوهات المحتملة لانتهاء النزاع في سوريا وضوابطها 99

ب- مقاربة "السرد الإبداعي" 100

ت- صياغة السيناريوهات المحتملة بين سؤال: ما الذي قد يحدث بعد ذلك؟ وسؤال: ما الذي يجب أن يحدث بعد ذلك؟ 100

ث- أربعة أنماط من المستقبلات 101

ج- أربعة سيناريوهات محتملة 101

ح- دلائل رجحان السيناريو المختار 101

**الفصل الخامس: «أسس الرؤية المستقبلية سوريا 2030»** 103

توطئة 105

أ- ثوابت أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030) 105

ب- مرجعيات أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030) 105

ت- حدود أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030) 105

ث- أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030) 105

ج- خاتمة 110

**الفصل السادس: الأسس الاستراتيجية لمرحلتي بناء السلام وبناء الدولة:** 11

توطئة 113

المحور الأول هو سياسيات مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني والذي يعالج عملية عودة اللاجئين والمهجرين بالإضافة إلى سياسات الاستجابة المحلية. 117

المحور الثاني: سياسات بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي. 135

المحور الثالث: سياسات المصالحة والتماسك الاجتماعي. 144

المحور الرابع: سياسات إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية. 153
المحور الخامس: سياسات الحماية الاجتماعية والتنمية. 158
المحور السادس: سياسات الحوكمة الرشيدة والإصلاح المؤسسي. 183
المحور السابع: سياسات التنمية الشاملة. 189
المحور الثامن: سياسات التطوير التقاني وإدارة الموارد الطبيعية والبيئية. 197
المحور التاسع: سياسات الاتصالات والمعلومات. 206

**الفصل السابع: مقاربة الأولويات التنموية وآليات التدخل الاقتصادي والمالي** 219
توطئة 221
أ- أدوات التحليل الاقتصادية والمالية لرسم الأولويات 221
ب- منهجية بناء السيناريوهات 221
1- سياق السيناريوهات 221
2- منطق السيناريوهات 222
3- الهدف المعياري للسيناريوهات 222
4- أدوات التحليل الاقتصادي 222
5- الفرضيات المشتركة للسيناريوهات (سيناريوهات الإطار الاقتصادي الكلي بعد النزاع) 223
أ) سيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 باستخدام CGE 223
1) الافتراضات 223
2) نتائج المحاكاة 224
ب) سيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 وفق سيناريو الحل المرجح باستخدام نموذج للبرمجة المالية 226
1) الفرضيات 226
2) الإسقاطات 227
3) الإطار الاقتصادي والمالي 227
4) فجوة التمويل 228
ت) سيناريو تفعيل محركات الانتعاش والنمو الذاتية في الاقتصاد السوري بعد النزاع 228
6- استراتيجية الاقتصاد الكلي في مرحلة ما بعد النزاع 229
7- خيارات التمويل واستدامة الاقتصاد الكلي 231
8- تحدّيات السياسة الاقتصادية 231
أ) تحديات البيئة الاقتصادية الكلية 231
ب) التحديات على المستوى التقني 232
ت- منهجية تحديد الأولويات القطاعية 232

**الفصل الثامن: البرامج التنفيذية لبرنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا** 235
توطئة 237
أ- في التعريف والمبادئ الرئيسية للبرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار 237
ب- غايات البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار والإطار الإجرائي 238
ت- مجالات عمل البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار 239
1- برنامج مبادرات السلام المحلي وإعادة البناء 239
2- برنامج العودة إلى الديار 241





ث- مستويات العمل في البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار 244
ج- اختيار مناطق تدخل البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار 244
1- بعض معايير تحديد مواقع التدخل الفردية داخل سوريا 244
2- احتمالات اختيار عناقيد من مناطق التدخل لتنفيذ البرامج 245
3- التعاون مع السوريين خارج سوريا في المنطقة والعالم 245
الأهداف التي يقتضي تحقيقها من اختيار الموقع وتنفيذ برنامج التدخل 245
4- متطلبات التنفيذ 245
ح- الفرص والتحديات أمام البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار 245
1- الفرص 245
2- التحديات 246

**الخاتمة** 249

**المراجع** 255

**الملاحق** 267
- المرحلة الثانية لمشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا
- النماذج الاقتصادية
- جدول بالاسقاطات الافتصادية

| الفصل | عنوان الشكل | رقم الصفحة |
|---|---|---|
| المقدمة | | |
| | القطاعات التنفيذية | 2 |
| الفصل الثاني: العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع | | |
| الجدول رقم (1) | العمالة حسب الجنس ونوع المهنة، في القطاعين العام والخاص الرسمي 2010 | 19 |
| الجدول رقم (2) | موظفي الحكومة حسب المحافظة، 2010 | 20 |
| الشكل رقم (1) | تقييم الأداء المؤسساتي لمنتصف الخطة الخمسية العاشرة | 21 |
| الجدول رقم (3) | مؤشرات التنافسية للمؤسسات العامة والخاصة في سوريا خلال الأعوام 2006، 2007، 2008 | 21 |
| الشكل رقم (2) | تطور مساهمة القطاعات في تشكيل الناتج | 26 |
| الشكل رقم (3) | نسبة مساهمة القطاعين العام والخاص في تشكيل الناتج المحلي الاجمالي | 27 |
| الشكل رقم (4) | تطور التركيب لهيكلي للإيرادات | 28 |
| الشكل رقم (5) | التركيب الهيكلي للإنفاق الجاري | 30 |
| الشكل رقم (6) | تطور عجز الموازنة العامة للدولة | 31 |
| الشكل رقم (7) | تطور سعر الصرف مقابل الدولار الأمريكي | 33 |
| الشكل رقم (8) | تطور الاستثمار كنسبة من الناتج (بالأسعار الجارية) | 34 |
| الشكل رقم (9) | الصادرات والواردات وعجز الميزان التجاري كنسبة من الناتج (اسعار جارية) | 35 |
| الشكل رقم (10) | تطور معدلات نمو قوة العمل والبطالة | 40 |
| الشكل رقم (11) | تطور الدعم الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (2001-2015) | 41 |
| الجدول رقم (4) | تطور بيانات التأمينات الاجتماعية | 42 |
| الشكل رقم (12) | تطور مؤشرات الكفاءة الداخلية للتعليم خلال 2000-2010 | 45 |
| الجدول رقم (5) | معدلات الالتحاق بالتعليم | 46 |
| الشكل رقم (13) | نسبة الاناث إلى الذكور في مرحلة التعليم الاساسي (6-14) | 46 |
| الشكل رقم (14) | تطور الإنفاق على التعليم | 47 |
| الشكل رقم (15) | تطور الإنفاق العام على الصحة | 48 |
| الجدول رقم (6) | تطور مؤشرات التنمية الصحية | 49 |
| الشكل رقم (16) | تطور متوسطات السكان لكل مركز صحي وسرير مشافي | 49 |
| الجدول رقم (7) | خدمات الهاتف الثابت والمحمول | 50 |
| الفصل الثالث: آثار النزاع الداخلية | | |
| الشكل رقم (17) | خسارة الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي (أسعار عام 2010)، (مليار دولار) | 63 |
| الشكل رقم (18) | معدلات انكماش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي<br>مقابل معدلات النمو التي كان مفترض تحقيقها في غياب النزاع | 64 |
| الشكل رقم (19) | خسارة مخزون رأس المال 2011-2015، (نسب مئوية، مليار دولار) | 65 |
| الشكل رقم (20) | معدلات انكماش الانتاج في بعض القطاعات الاقتصادية خلال الفترة 2011-2015 | 65 |
| الشكل رقم (21) | الإيرادات الفعلية اليومية لتنظيم داعش في دير الزور، شهر شباط 2015، ألف دولار امريكي | 66 |
| الشكل رقم (22) | نسب مساهمة القطاعات في الناتج الحقيقي (اسعار 2000 الثابتة) | 67 |
| الشكل رقم (23) | متوسط الانكماش السنوي في الناتج خلال الفترة 2011-2014 | 67 |
| الشكل رقم (24) | معدل النمو/ الانكماش في الناتج الحقيقي (بأسعار 2000 الثابتة) خلال 2015 | 67 |
| الشكل رقم (25) | حالة الأمن الغذائي في سوريا في ظل النزاع الدائر | 69 |
| الشكل رقم (26) | تضخم أسعار مجموعة من السلع بين شهري تشرين ثاني 2014 وتشرين ثاني 2015 | 71 |
| الشكل رقم (27) | تضخم سعر مجموعة من السلع الغذائية بين آذار 2011 وتشرين الثاني 2015 | 71 |
| الشكل رقم (28) | تقديرات إجمالي الايرادات والإنفاق العام وعجز الميزان المالي العام، مليار ليرة سورية | 72 |
| الشكل رقم (29) | زيادة هائلة في الانفاق الجاري وانخفاض كبير في الانفاق التنموي خلال سنوات النزاع، الوحدة مليار ل. س | 72 |
| الشكل رقم (30) | زيادة كبيرة في كتلتي الرواتب والأجور والتحويلات والدعم خال سنوات النزاع، مليار ل.س | 73 |
| الشكل رقم (31) | انخفاض هائل في الايرادات النفطية وغير النفطية خلال سنوات النزاع، مليار ل.س | 73 |
| الشكل رقم (32) | تناقص مكونات الايرادات غير النفطية في الميزان المالي العام خلال سنوات النزاع، مليار ل.س | 74 |
| الشكل رقم (33) | الصادرات والواردات والعجز التجاري (الوحدة، مليون دولار) | 74 |
| الشكل رقم (34) | أهم الدول الموردة للبضائع والسلع إلى سوريا خلال الفترة 2011-2014 (مليون دولار أمريكي) | 75 |
| الشكل رقم (35) | أهم المستوردين للصادرات السورية خلال الفترة 2011-2014، (مليون دولار) | 75 |
| الشكل رقم (36) | أهم الصادرات السورية خلال الفترة 2011-2014 (الوحدة، مليون دولار) | 76 |
| الشكل رقم (37) | أهم الواردات السورية خلال الفترة 2011-2014 (الوحدة، مليون دولار) | 76 |
| الشكل رقم (38) | الرقم القياسي للأسعار وسعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار الأمريكي، (سنة الاساس 2010=100) | 77 |
| الشكل رقم (39) | مؤشر الرقم القياسي ومعدل التضخم خلال سنوات النزاع، (سنة الاساس 2010=100) | 78 |
| الشكل رقم (40) | سعر الصرف الحقيقي للدولار الامريكي مقابل الليرة السورية خلال سنوات النزاع | 78 |
| الشكل رقم (41) | تغيرات سعر الصرف الرسمي والموازي خلال الفترة 2011-2015 | 79 |
| الشكل رقم (41) | السكان النازحون داخلياً وفق كل محافظة، 2015 | 84 |
| الشكل رقم (42) | اللاجئون السوريين في بلدان الجوار | 85 |
| الشكل رقم (43) | التركيب الهيكلي لسبل العيش | 86 |
| الشكل رقم (44) | تطور معدل الفقر | 88 |
| الشكل رقم (45) | درجة الفقر ونسبة فجوته خلال الفترة 2010-2015 | 88 |
| الشكل رقم (46) | السكان المحتاجون إلى مساعدة إنسانية، 2015 | 89 |
| الشكل رقم (47) | نسب الالتحاق في جميع مراحل التعليم | 90 |
| الشكل رقم (48) | مستشفيات عامة وخاصة تعمل، 2015 | 90 |
| الشكل رقم (49) | مؤشرات صحية مختارة، 2012-2015 | 91 |
| الفصل السادس: الأسس الاستراتيجية لمرحلتي بناء السلام وبناء الدولة: سوريا ما بعد النزاع | | |
| الشكل رقم (53) | الإصلاح المؤسساتي | 140 |
| الجدول رقم (9) | مكونات إطار الإصلاح المؤسساتي المقترح | 140 |
| الشكل رقم (54) | مراحل عملية انتخابات نموذجية، من الأعلى وباتجاه عقارب الساعة | 141 |
| شكل غير مرقم | مقترحاً مستقبلياً للخطوط الرئيسية لتنفيذ عملية عدالة انتقالية متكاملة | 147 |
| الشكل رقم (55) | التحول إلى مجتمع معرفي | 198 |
| الفصل السابع: مقاربة الأولويات التنموية وآليات التدخل الاقتصادي والمالي | | |
| الشكل رقم (56) | تطور الناتج المحلي الإجمالي فيما لو تم البدء ببرنامج لإعادة الإعمار في عام 2013 | 223 |
| الشكل رقم (57) | معدل البطالة فيما لو تم البدء ببرنامج لإعادة الإعمار في عام 2013 | 223 |
| الشكل رقم (58) | رصيد رأس المال | 224 |
| الشكل رقم (59) | نمو الناتج المحلي الإجمالي | 224 |
| الشكل رقم (60) | مستويات الناتج المحلي الإجمالي | 224 |
| الشكل رقم (61) | معدل البطالة | 224 |
| الشكل رقم (62) | الاستثمار العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي | 225 |
| الشكل رقم (63) | الاستثمار الكلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي | 225 |
| الشكل رقم (64) | عجز المالية العامة | 225 |
| الشكل رقم (65) | الدين الكلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي | 225 |
| الشكل رقم (66) | الإسقاطات الأولية لسيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 بنهاية 2027 (مليار دولار والنمو نسبة مئوية) | 227 |
| الشكل رقم (67) | فجوة التمويل | 228 |
| الشكل رقم (68) | التوزيع النسبي لأولويات الأنفاق الاستثماري بين القطاعات الاقتصادية في مرحلة ما بعد النزاع ـ مرحلة بناء السلام | 233 |
| الشكل رقم (69) | التوزيع النسبي لأولويات الأنفاق الاستثماري بين القطاعات الاقتصادية في مرحلة ما بعد النزاع ـ مرحلة بناء الدولة | 233 |
| الفصل الثامن: البرامج التنفيذية لبرنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا | | |
| الشكل رقم (71) | ترابط البرامج التنفيذية على المدى الطويل | 238 |

# سوريا

المقدمة

# المقدمة

## برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا والوثيقة المنبثقة عنه

### أ- البرنامج

لقد كان انطلاق مبادرة برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا تمثلا للمسؤولية الوطنية الواقعة على كاهل جميع السوريين. لقد ارتكزت هذه المبادرة على فهم راسخ مفاده أن «الشأن العام هو شأن جميع السوريين. ليس هذا فحسب، بل إن كل مواطن سوري لديه ما يقدمه لإطفاء نار النزاع. وعليه أن يقدم ما لديه تحقيقا لمصلحة مجتمعه عموما، ومصلحته هو على وجه الخصوص.

هذا، ولقد أسهمت سرعة استفحال النزاع وفداحة الأضرار التي خلفها في ترسيخ القناعة التي مفادها أن الإسراع في إطلاق البرنامج واحد من أوجب واجبات الوقت. فلنستحضر ما ورد في تقرير الإسكوا «سوريا: خمس سنوات على الحرب» (2016) بشأن آثار النزاع. السطور الآتية تتضمن بعض ذلك:

لقد غير النزاع طبيعة وبنية النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وغير بنية العلاقات الاجتماعية وعلاقة الدولة بالمجتمع تغييراً جذرياً. حيث قتل وأصيب حوالي 2.3 مليون شخص أي ما يقارب 11.5 بالمئة من عدد السكان. وأكثر من 200 ألف شخص هم اليوم في عداد المفقودين. وما يفوق 7.5 مليون شخص هم من النازحين داخليا. وحوالي 6.1 مليون شخص هُجروا خارج البلاد إلى الدول المجاورة. وهذه الأرقام مرشحة للازدياد. أما الأرقام الاقتصادية فهي تشير إلى أن إجمالي الناتج المحلي الذي كان حوالي 60.2 مليار دولار عام 2010 أصبح اليوم لا يتجاوز 27.2 مليار دولار (وفقاً لأسعار 2010) بتراجع يقدر بحوالي 55 بالمئة من قيمته السابقة. وتقدر الخسائر خلال الأعوام الخمسة الماضية بما يقارب 259.6 مليار دولار.

كما تشير دراسات تناولت آثار النزاع إلى أن تدمير من مساكن وبنية تحتية ودمار في رأس المال البشري والمادي وغيرها يقدر وحده بأكثر من 95 مليار دولار. كما ذهبت إلى أن مساحة الأراضي الزراعية المستثمرة قد انخفضت بنسبة 40%، كما جاوز عدد النازحين واللاجئين ما يزيد عن 11 مليون سورية وسوري. زد على ذلك أن الدمار الذي لحق بالمشافي والمدارس وانقطاع طرق النقل قد أدى إلى عجز ثلث السكان في سوريا عن تحصيل أمنهم الغذائي اليومي. كما تشير الدراسات إلى أن أكثر من 80% من السكان قد أصبحوا تحت خط الفقر الأعلى وأن حوالي 54 % أصبحوا دون خط الفقر الأدنى وأن حوالي 29 % قد أصبحوا دون خط الفقر الغذائي (المدقع) وأن الملايين من السوريين باتوا غير قادرين اليوم على تأمين حاجاتهم الرئيسية من ماء وغذاء ومسكن وتعليم وأدوية وغيرها. ليس هذا فحسب، بل إن العديد منهم اليوم بلا مأوى، ومئات الأطفال محرومون من التعليم، والكثير منهم يعانون من الاستغلال والعنف الجسدي، وأعداد لا يستهان بها من النساء السوريات فقدن المعيل ويعانين أسوأ صور العنف المؤسس على النوع الاجتماعي. إضافة إلى تعرض ما يزيد عن مليون شخص لإعاقة جزئية أو دائمة. وليس من المبالغة القول إن لهيب النزاع قد طال جميع أوجه الحياة وأن تجليات أثر النزاع الكارثي تحملته جميع مؤشرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي حققتها سوريا خلال العقود الماضية، وكادت تصل في العديد منها إلى تحقيق أهداف التنمية الألفية. فقد كان من تداعيات هذا النزاع تراجع الأمن والسلم الأهلي وسيادة القانون، وتحويل سوريا إلى بؤرة وساحة للنزاع خلف دمارا لم تشهده البشرية منذ الحرب العالمية الثانية. كما كان من تداعياته تدهور نوعية حياة السوريين بالداخل والخارج وازدهار اقتصاد الحرب وتعرض الأطفال والنساء إلى الأذى والاستغلال وارتفاع مؤشرات الحرمان البشري وتراجع النمو الاقتصادي وتآكل رأس المال البشري والمادي وزيادة نسب الفقر والبطالة إلى مستويات غير مسبوقة. كل هذا أدى إلى تهديد استقرار مؤسسات الدولة السورية للمرة الأولى منذ الاستقلال، وإلى تعطيل العديد منها. كما أدى إلى انقسامات مجتمعية حادة.

#### 1- افتراض منطلقي

وبجانب الانطلاق من الاقتناع بضرورة إيقاف النزف الذي سببه النزاع على كافة المستويات والحيلولة دون حصول مزيدٍ من التدهور، فقد انطلق القائمون على البرنامج من افتراض أنه على الرغم من فداحة الأضرار التي خلفها النزاع فثمة فرص يجدر اغتنامها والبناء عليها. وهذا افتراض تعززه سنن التاريخ وتجارب الشعوب. قد تنتج هذه الفرص عن بعض الحقائق الجديدة التي استجدت خلال النزاع. وقد تنتج عن بعض التحولات الجذرية التي أخذ النزاع ينتجها. وقد تنتج الفرص عن تنازلات صريحة وأخرى ضمنية حصلت خلال النزاع. ولا يَخفى أن رصد هذه الفرص قد يكون صعبا في ظل كثرة الخسائر وضخامتها. وفي كل الأحوال، إن السبيل الوحيد لرصد مثل هذه الفرص وتبين كيفية البناء عليها هو إجراء دراسات علمية موضوعية كالدراسات التي أجريت ضمن سياق البرنامج والتي تمخضت عن صياغة الوثيقة الماثلة .

لقد أسهمت سرعة استفحال النزاع وفداحة الأضرار التي خلفها في ترسيخ القناعة التي مفادها أن الإسراع في إطلاق البرنامج واحد من أوجب واجبات الوقت.

## 2- مبادئ حاكمة

في سبيل تحقيق غايات البرنامج، ألزم المشاركون أنفسهم بالسعي لتمثل حزمة من المبادئ الكلية لاسيما ضمن سياق صياغة هذه الوثيقة. من هذه المبادئ أن الأساس الذي يجب أن يستند إليه مسعى إطفاء نار هذا النزاع وإيقاد مشعل إعادة البناء هو حق جميع السوريين في العيش معا بسلام في وطنهم، وفي أن تُشرف على شأنهم العام دولة مؤسساتٍ ينتظمها عَقدٌ اجتماعيٌ متوازن. ومن هذه المبادئ مبدأ «التضمين الكامل» الذي مفاده أن المعني بالاسترشاد بالوثيقة ووضعها موضع التنفيذ هو المجتمع السوري برمته، أي جميع السوريين في الوطن وخارجه دون استثناء. والمأمول أن يتمخض عن هذا المجموع حامل اجتماعي– سياسي عريض القاعدة يُعبرِّ عن جميع مكونات المجتمع ويضطلع بريادة عملية وضع هذه الوثيقة موضع التنفيذ. ومن خصائص هذا الحامل المأمول أنه يأبى النظر إلى المجتمع من منظور ثنائية «الأغلبية والأقلية». أخيرا، كان من المبادئ التي التزم المشاركون بالسعي لتمثلها ضرورة استلهام تلك القيم التي تعزز السلم بما في ذلك قيم حقوق الإنسان والمواطنة والعدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والديمقراطية والتكافؤ واستحقاق الكافة للعيش الكريم بعيدا عن الترهيب.

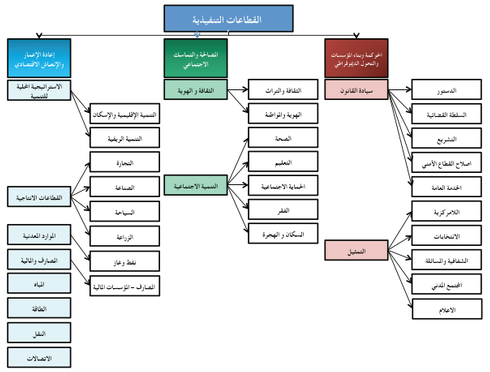
وإذ نظر المشاركون في غايات البرنامج، استظهروا أن تحقيق تلك الغايات يستلزم إنجاز عدة أهداف مباشرة. أما الهدف الأول فهو تكليف الخبراء والمشاركين ببلورة وثيقة تُطوى دفتاها على البدائل الأكثر إلحاحا فيما يتصل بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية والحوكمية، وأهم التحديات أثناء المرحلة التي تعقب التسوية. وترتكز على المحاور الثلاثة الآتية: محور المصالحة والتماسك الاجتماعي، ومحور الحوكمة وبناء المؤسسات والتحول الديمقراطي، ومحور إعادة البناء والانعاش الاقتصادي. وأما الهدف الثاني فهو تطوير شبكات تواصل وشراكات تتضافر فيها جهود أصحاب المصالح والمعنيين من أبناء الشعب السوري وجهود الشركاء الدوليين والإقليميين خلال المرحلة التي تعقب التسوية لوضع الأسس الفنية واللوجستية لضمان تنفيذ برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. وأما الهدف الثالث فهو تعزيز قدرات المعنيين من جميع الاختصاصات على المشاركة الحقيقية في الانتقال إلى سوريا الجديدة لضمان تحقيق أعلى عائد من المشاركة الفعالة المؤثرة في صنع السياسات والبدائل التنموية.

وبين يدي تأمل هذه الأهداف المحددة، تبين للمشاركين الحاجة إلى أن يتحرك البرنامج على ثلاثة مستويات. المستوى الأول نظريٌ معرفيٌ علمي تقني غايته صياغة الإطار المعرفي الناظم للرؤية التي خطتها الوثيقة و بدائل السياسات اللازمة لإدارة البلاد في المرحلة الانتقالية. المستوى الثاني حواريٌ غايته بناء توافق واسع حول البدائل المقترحة. المستوى الثالث يتعلق بإتاحة مخرجات البرنامج النظرية والعملية للمعنيين لدعم عملية الانتقال من مرحلة النزاع المسلح إلى مرحلة بناء السلام ومنها إلى مرحلة إعادة بناء الدولة.

في سبيل تحقيق غايات البرنامج، ألزم المشاركون أنفسهم بالسعي لتمثل حزمة من المبادئ الكلية لاسيما ضمن سياق صياغة هذه الوثيقة.

## 3- هيكل البرنامج

لقد استندت عملية تصميم هيكل برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا وتصميم الوثيقة الماثلة إلى عدة ضوابط أهمها الالتزام بمعيار «العملية» ومعيار «الفعالية» والأخذ في عين الاعتبار حقائق الواقع السوري. وفي ذلك صُمم الهيكل الوظيفي للبرنامج ليعكس تقسيم القطاعات ضمن محاور رئيسية ثلاثة هي المحور الاجتماعي والمحور الحوكمي والمحور الاقتصادي. ويتوخى هذا التقسيم تسهيل توزيع العمل على مجموعات الخبراء والفنيين. كما صممت الوثيقة تصميما سلسا ليتيسر على جميع المعنيين تناولها وتبني توصياتها ووضعها موضع التنفيذ. فقد حَوَت تحليلا واستعراضا للسياسات الواجب تبنيها في محاور رئيسية كما يظهر في الشكل التوضيحي الآتي:




وقد حدد البرنامج خمسة مواضيع عابرة للقطاعات هي حقوق الإنسان والمجتمع المدني والنوع الاجتماعي والبيئة والاستدامة. وتفرق هذه المقاربة بين نوعين من السياسات: أما النوع الأول فهي السياسات القطاعية. وأما النوع الآخر فهي السياسات التمكينية، أي تلك التي يستند إليها تنفيذ السياسات القطاعية كما سنرى لاحقا في فصول الوثيقة. كما صممت الوثيقة بحيث تعكس مواضيعها درجة التداخل والتفاعل بين القطاعات المختلفة.

بجانب ذلك، قُسِّمَ عمل البرنامج إلى ثلاث مراحل أساسية. المرحلة الأولى هي مرحلة التقييم الأولي للحالة التنموية والحوكمية لسوريا قبل النزاع. المرحلة الثانية هي مرحلة تقييم مكامن الضعف في السياسات العامة. المرحلة الثالثة هي مرحلة تطوير سيناريوهات





وبدائل السياسات. وفي السطور الآتية أهم معالم هذه المراحل.

### المرحلة الأولى: مرحلة التقييم الأولي للحالة التنموية والحوكمية

بدأت المرحلة الأولى بتقرير جذور الأزمة لتتوج بالتقرير الاستهلالي للبرنامج، وتحليل الحالة الراهنة للاقتصاد والمجتمع السوري. وقد استندت عملية إعداد التقرير إلى الآتي:

- اجتماعاتٌ ضمت مجموعة كبيرة من الخبراء في الشأن السوري والمعنيين من مختلف التوجهات السياسية.
- اجتماعاتٌ تحت عناوين فنية محددة ضمت فنيين خبراء جرى اختيارهم بغض النظر عن توجهاتهم السياسية لمناقشة ظروف النزاع ومسبباته وعوامل استمراره وسبل مواجهته.
- ما يزيد على أربعين ورقة نقاش صاغها خبراء مشاركون في الاجتماعات، كلٌ وفقا لاختصاصه، ووفقا للأولويات التي حددها الخبراء المعنيون.
- منهجيات تقييم للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والحوكمية التي تستند إلى المعايير الدولية التي تتسم بالحياد والموضوعية والاكاديمية البحتية.
- نموذج رياضي كلي ديناميكي جرى تصميمه لقياس ما خلفه النزاع وقياس التغير والتنبؤ بما يمكن أن يؤول إليه الاقتصاد خلال الأعوام اللاحقة وفقاً لمشهدين. المشهد الأول يستند إلى نظرة متفائلة تتوقع انتهاء النزاع في أجل قريب. أما المشهد الآخر فيستند إلى نظرة متشائمة تتوقع أن يستمر النزاع حتى عام 2015.

### المرحلة الثانية: مرحلة تقييم مكامن الضعف في السياسات العامة

خلال هذه المرحلة، اختيرت مجموعة من القطاعات ذات الأولوية وفقا لمعايير محددة بغية إخضاع فجوات السياسات العامة فيها للتقييم بهدف التأسيس لمرحلة كتابة الوثيقة. وقد حلل الخبراء تحليلا عميقا آثار النزاع في كل قطاع من تلك القطاعات المختارة، وحللوا وضعها الراهن بهدف تحديد ما يلزم تضمينه من سياسات في الوثيقة الإطارية.

### المرحلة الثالثة: مرحلة تطوير سيناريوهات وبدائل السياسات

خلال هذه المرحلة، قُسمت السياسات إلى مرحلتين هما «مرحلة بناء السلم» و«مرحلة بناء الدولة». وقد جرى اعتماد هذا التقسيم بغية أن تتبنى سياسات مرحلة بناء السلم التي تعقب الاتفاق السياسي الأولويات المتعلقة بدرء العنف وبناء الشرعية واستعادة حكم القانون والتكيف الاجتماعي والبدء بوضع أسس التحول الهيكلي والمؤسساتي باتجاه الديمقراطية والتنمية. وكانت الغاية من ذلك العمل على تنفيذ الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي المتفق عليه والتعامل مع الأخطار التي تهدد السلام الهش. وبالإضافة إلى إعطاء الأولوية إلى دعم الفئات الأكثر هشاشة، فقد أعطيت الأولوية في هذه المرحلة للاستجابة المحلية. كما أعطيت الأولوية في هذه المرحلة لعودة المهجرين الطوعية والأمنة والكريمة وبناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي والمصالحة الاجتماعية والعدالة الانتقالية وإعادة بناء البنية التحتية خاصة تلك التي تسهل تقديم الخدمات الأساسية كالماء والغذاء والمسكن والصحة والتعليم. وفي هذه المرحلة يُقدم غالب الدعم لتلك المشاريع القادرة على تحقيق الأمن الغذائي للسوريين، وعلى إعادة تدوير عجلة الاقتصاد خاصة على المستوى المحلي، وعلى تحفيز المقاتلين لترك السلاح من خلال تعميق إدراك عوائد السلام، ومنحهم الفرصة لترك السلاح والعودة إلى العمل التنموي الذي يخدم استمرار السلام واستدامته. أما سياسات مرحلة بناء الدولة فتستند على سياسات مرحلة بناء السلام، ذلك أن مخرجات مرحلة بناء السلام تمثل مدخلات أساسية لمرحلة بناء الدولة.

ومن شرائط هذه السياسات أن تنطلق من مراعاة عوامل النزاع ومسبباته. أما غايتها فهي أن تكفل استدامة السلام المحقق ضمن إطار عقد اجتماعي جديد. وضمن إطار علاقات إقليمية ودولية استراتيجية تعزز السلام في سوريا على وجه الخصوص كما تعززه في المحيط الإقليمي على وجه العموم. هذا مع الأخذ بعين الاعتبار التغيرات الدولية وتغير الموازين الدولية والواقع الجيوسياسي الجديد والاستفادة من التغيرات في منظومة القيم الدولية الجديدة والتوجهات العالمية عموما، ومع الاسترشاد بأهداف التنمية المستدامة على وجه الخصوص.

## 4- أهمية البرنامج

لقد أوضح البرنامج وضوحا يقينيا أن جلوس السوريين إلى طاولة «مستديرة» أمر ممكن، بكل ما تعنيه كلمة «مستديرة» من معنى. وإن وضوح هذا المعنى يسهم إسهاما عمليا في استعادة الثقة والأمل، وهما أمران فقدهما الكثيرون بسبب وطأة النزاع. وهما أمران يمثل توافرهما شرطا أساسيا من شروط إنهاء النزاع. ويمثل البرنامج «سابقة» من المتوقع أن يجري استلهامها على نطاق واسع في سوريا والمنطقة العربية. هذا، ويرتكز البرنامج على «بنية بشرية فسيفسائية فريدة» إذ يضم خبراء وفاعلين سوريين من مختلف التوجهات يواكبون النزاع يوما بيوم في الوطن وخارجه، ويتفاعلون مع مجرياته ويتأثرون بأحداثه ويسعون للتأثير فيها. وهذا المزيج الفريد فرضته طبيعة غاية البرنامج الفريدة. زد على ذلك أن البرنامج يمثل في حد ذاته عامل تعافٍ عامٍ للجسد الجمعي السوري وعامل استعادة للمناعة

اختيرت مجموعة من القطاعات ذات الأولوية وفقا لمعايير محددة بغية إخضاع فجوات السياسات العامة فيها للتقييم بهدف التأسيس لمرحلة كتابة الوثيقة.

والحصانة واللُحمة. بجانب ما تقدم، ليس من المغالاة القول إن البرنامج ربما يكون واحدا من الأطر القليلة التي شارك فيها خبراء من جميع مكونات الشعب السوريين مشاركةً زايلها الاستقطاب والتجابه، والتي لم تصطبغ بصبغة سياسية، والتي تتوخى تحقيق «إصلاح تنموي شامل». هذا، ويصب البرنامج مباشرة في مصب «صون الوحدة السورية». ويمثل وسيلة أساسية من وسائل تمثل الوحدة السورية تمثلا حقيقيا، على المستوى المعرفي. يعد البرنامج وسيلة لـ «بناء قاعدة معرفية علمية رصينة حول النزاع» شديدة الضرورة في هذا المنعطف الحاد والخطير. وما هو جدير بالملاحظة في هذا الصدد أن كثيرا من المعنيين بالشأن السوري قد بات ينظر إلى نتائج الدراسات والحوارات التي يجريها البرنامج بحسبانها من أكثر النتائج مصداقية وقدرة على التعبير عن الواقع. وإن القاعدة المعرفية الشاملة التي أسسها البرنامج صالحة أن تلعب دور «قاعدة ارتكاز معرفية» لجميع جهود إعادة البناء والإعمار. هذا، وقد تسنى للبرنامج أن ينسج شبكةً من الخبراء الذين من المتوقع أن يمثلوا «قاعدة ارتكاز بشرية» لجهود إعادة البناء والإعمار في عدد هائل من التخصصات، وأن يتواصلوا مع مختلف الفاعلين ذوي الصلة بإعادة البناء والإعمار. وقد أتاح البرنامج لهؤلاء الخبراء التعرف إلى أبرز الأطر المتعلقة بعملية إعادة البناء والإعمار وأبرز معالم هذه العملية. بجانب كل ما تقدم، يعد البرنامج واحدا من المبادرات النوعية للمجتمع المدني السوري اليافع، وهو بـ «صموده» وتطوره عبر سنوات النزاع العجاف يمثل أنموذجا يُحتذى به فيما يتصل بتصميم مبادرات المجتمع المدني لاسيما المبادرات طويلة المدى والمبادرات ذات النطاق الواسع والوزن الثقيل. ثم إنه باستمراره يمثل ضربا لجذور أوتاد المجتمع المدني عميقا في تربة الوعي الجمعي السوري لاسيما الوعي الجمعي الخاص بالشباب الذين أصبحوا يمثلون النسبة الأكبر من إجمالي سكان سوريا، وهو ما يسهم بدوره في استدامة ثقافة المجتمع المدني في سوريا، وفي جعلها عصية على الاقتلاع. وكما ورد في التوطئة، يعد برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا البرنامج الأول من نوعه في العالم على مستوى جهود تسوية النزاعات المزمنة. وقد أخذ البرنامج يصبح موضوعا للدراسات العلمية بالجامعات ومراكز الأبحاث لاسيما تلك الدراسات المعنية بالنزاعات.

> ومنذ طَوْرِهِ الجنيني كفكرة مجردة، واجه البرنامج صعوبات وعوائق جمة جعلت طريقه وعرا محفوفا بمخاطر حقيقية.

وإذ لا يسعى البرنامج إلى ترشيح سيناريو معين للخروج من النزاع، إلا أنه يعتقد اعتقاداً جازماً بضرورة نجاح العملية السياسية التوافقية التضمينية كحجر أساس لأي مستقبل مشترك للسوريين معاً. وعليه عمل البرنامج على بناء شراكات متعددة مع مجموعة من المؤسسات المعرفية والبحثية والجامعات، كما شارك في كافة المبادرات التي جمعت السوريين بشكل رسمي أو غير رسمي كميسر وكبرنامج مولد للمعرفة قدم من خلالها النواحي المعرفية المختلفة لعملية السلام المحتملة وطرح من خلالها الاستراتيجيات الأمثل لحل النزاع. ويعمل البرنامج من خلال الحوار والمشاركة في هذه المبادرات والمنصات على رفد حوار مبني على حقائق فنية حول مستقبل سوريا والعملية السياسية، عن طريق رسم مكوناتها الأساسية وطرح الحلول وتوصيف الأدوات المعيارية لمساعدة السوريين على تصور مخارج النزاع والكيفية التي يمكن عن طريقها البدء بتطبيقها وفق جداول زمنية مقترحة ومتغيرة تبعاً للواقع السوري.

## 5- حدود البرنامج

بدءا من انطلاق برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، أخذت ترتسم حدود هذا البرنامج. فقد استظهر المشاركون منذ اليوم الأول أن البرنامج مجرد إطارٍ من الأطر التي ترجو أن تسهم في طرح خيارات وبدائل سياسات واستراتيجيات تنموية توضع تحت تصرف السوريين، وأنه يتكامل مع جميع الأطر الحوارية التي تصب في مصب إنهاء النزاع، وضبط المسار خلال المرحلة التي تعقب التسوية. يؤخذ من ذلك، بداهةً، أن البرنامج لا يقدم نفسه بديلا لأي إطار حواري آخر قائم على أي مستوى من المستويات، ولا يتطلع لأن تحل مخرجاته محل مخرجات أي إطار حواري آخر قائم. كما لا ينبغي أن يتبادر إلى الذهن من قريب أو بعيد أن البرنامج يفترض لنفسه صفة تمثيلية بالمعنى السياسي، أو أنه مخول في التخطيط، أو أنه يسعى لفرض حلول من أي نوع على السوريين. إن هذا الإدراك من قبل القائمين على البرنامج لطبيعة اختصاصه وحدود دوره هو الذي حدا به ألا يسير في مسارات أو يتصدى لقضايا تخرج على اختصاصه.

## 6- القيود والتحديات

ومنذ طَوْرِه الجنيني كفكرة مجردة، واجه البرنامج صعوبات وعوائق جمة جعلت طريقه وعرا محفوفا بمخاطر حقيقية، أولى تلك الصعوبات عدم وجود تجارب شبيهة سابقة يمكن الاستناد إليها في تسويغ وتسويق فكرة البرنامج ومبادئه الناظمة وإقناع مختلف الأطراف المعنية بها وصياغة هيكله وتصميم منتجاته. هذا بالإضافة الى خطاب الاستقطاب وما مثله من ضغط على المشاركين في أنشطة البرنامج. وقد اقترنت بهذا الضغط النفسي الصعوبة الناجمة عن تدهور حالة الأمن في البلاد.. أخيرا، وليس آخرا، فإن معطيات الواقع لم تكف عن التغير منذ اشتعال فتيل النزاع وحتى اليوم، وهو ما فرض على البرنامج أن يتبنى منهجا مرنا في التعامل مع الواقع ومع منتجاته المتوقعة. وقد ساعد على تمكين هذا المنهج المرونة التي أبدتها الاسكوا والجهات المانحة الداعمة للبرنامج.





## ب- الوثيقة

ليس من المبالغة القول إن هذه الوثيقة تحوي بعض العناصر التي تؤسس لعقد اجتماعي جديدٍ. ومن أبرز أسس هذا العقد الاجتماعي الجديد التوافق وعدالة التمثيل وسيادة القانون وصون الحريات والتضمين والاستيعاب ونبذ الإقصاء والتهميش وإكبار التنوع بكل صوره وصون حق الكافة في المشاركة في إدارة الحيز العام وحرية التعبير ومركزية حقوق الإنسان والالتزام بالحوار والمؤسسات الديمقراطية كوسيلة لتسوية الخلافات والعدالة الاجتماعية. هو عقدٌ يؤسس لمرحلة جديدة تستلهم من إرث سوريا الحضاري الكبير وإلى التعايش والتماسك الاجتماعي والتنوع الثقافي الذي يمتاز به المجتمع السوري. هذا وإنه لَحريٌ بالكافة اتخاذ هذه الأسس منطلقا نحو المهمة الجريئة المتمثلة في استكمال صياغة هذا العقد الجديد. وإن الأمل منعقدٌ أن تسهم عناصر ذلك العقد الاجتماعي الجديد المأمول في تمكين الجميع ـــ أفرادا ومؤسساتٍ ـــ من القيام بمسؤولياتهم واستدامة الإنجازات التنموية المتحققة والسلم الأهلي وبناء دولة المؤسسات والقانون.

## 1- أهمية الوثيقة

تُعد الوثيقة الماثلة ذات أهمية استثنائية لا تقل عن أهمية البرنامج الذي انبثقت عنه. أولا وقبل كل شيء، تمثل الوثيقة في حد ذاتها «ثمرة ملموسة» لخُروج وعي شريحة من المجتمع السوري من أسر الانشغال بالاستقطاب والاقتتال، وثمرة ملموسة لدخولهم دائرة العمل على استعادة اللُحمة وإعادة البناء والإعمار. مؤدى ذلك أنه بالإضافة إلى أنه قد ثبت أن السوريين قادرون على الجلوس إلى طاولة «مستديرة»، فإن هذا الجلوس مثمر وقد أخذ يؤتي أُكُلَهُ. هذا، وفي ضوء سعة معالجاتها، من المتوقع أن تسهم الوثيقة في تحفيز دراسات فرعية تفصل القول فيما أتى مُجملا فيها. وإنَّ تراكم هذا النوع من الدراسات التنموية يمثل النقيض الموضوعي لخطط إعادة إيقاد نار النزاع التي لا يكف المستفيدون منه عن صياغتها. معنى ذلك أن كل «وحدةٍ معرفة» من وحدات المعرفة التي تزخر بها الوثيقة تسهم إسهاما مباشرا في تثبيت أوتاد التسوية المرتقبة وفي ضمان استمرار القاطرة في المسير. هذا، وليس من المبالغة أن نقول إن الوثيقة ذات طبيعة معرفية فريدة. وفي الواقع أن فرادة مضمونها صدى لفرادة مزيج الخبرات التي تضافرت في كتابتها، وصدى لفرادة غاية البرنامج الذي انبثقت منه. فهي ليست دراسة أكاديمية بالمعنى النمطي على الرغم من أنها قد التزمت معايير أكاديمية صارمة، ولا هي دراسة تنموية بالمعنى النمطي الذي ينسحب على وثائق بعض المنظمات الأممية على الرغم من أنها قد استندت إلى مؤشرات تنموية دقيقة، ولا هي خطة خمسية كتلك الخطط التي تصدرها وزارات التخطيط على الرغم من أنها تتضمن استشرافا واقعيا وطموحا لما يُتوقع أن يكون بوسع السوريين تحقيقه خلال العشريتين القادمتين. إنَّ إنضاح الوثيقة يتجاوز مجرد التعبير عن تعافي المجتمع السوري تعافيا عاما ليمثل «ممارسة صحية» فعلية على طريق تمثل هذا التعافي. ومع أن المشاركين والخبراء الذي صاغوا الوثيقة ليسوا ممثلين للمجتمع السوري بالمعنى السياسي الحسابي الضيق للتمثيل، فهم على التحقيق يمثلون بعضا من الوعي الجمعي السوري بالمعنى الفكري العام والواسع والمجرد، وذلك بموجب سعيهم لاستلهام أفضل ما في هذا الوعي وبموجب سعيهم لاستلهام أفضل تطلعات السوريين. وليس من المغالاة القول إن الوثيقة واحدةٌ من الوثائق القليلة التي كان باعث صياغتها توجيه سفينة التنمية خلال إبحارها ولم يكن باعث صياغتها استخدامها كأداة سياسية حالا أو مستقبلا. كما أن الوثيقة لا تعبر عن تصورات فريق أو حزب أو أي طرف من الأطراف. وهي واحدة من الوثائق القليلة التي عَيْنُها على التنمية المرتكزة إلى «توافق جميع مكونات المجتمع السوري»، والتي عينها على إعادة البناء والإعمار المؤسس على الإجماع قدر المستطاع. بجانب ما تقدم، تمثل الوثيقة وسيلة أساسية من وسائل «تجسيد» وحدة الأراضي السورية على كافة المستويات بما فيها التخطيط وإدارة الموارد وشرعية مؤسسات الدولة، وهي تمثل «تجسيدا عمليا» للإصلاح التنموي الشامل وليس مجرد الإصلاح السياسي والإداري. أضف لذلك أنَّ الوثيقة ذات دور شديد الحيوية خلال مرحلة ما بعد التسوية وهي مرحلة انتقالية ذات طبيعة وتحديات خاصة. فهي مرحلة حرجة للغاية تكون فيها الأوضاع هشة وتكون الحاجة ماسة خلالها لتوطيد أركان السلم وإطالة أمده، وتكون توقعات أغلب الأطراف عالية للغاية فيما يتصل بما على الحكومة التي استلمت زمام الأمور إنجازه. كما تكون الأعين شاخصةً بانتظار تحقيق قفزات واسعة نحو تثبيت دعائم السلم والأمن، وبانتظار عوائد السلم، واستعادة الانتعاش وتحقيق إنجازات على صعيد التنمية. وهذا يجعل كل يوم من أيام هذه المرحلة يوما ذهبيا. ومن الدروس المستفادة من نزاعات سابقة أن كلا من الحكومة الجديدة التي يُعهد إليها بتسيير الشأن العام عقب التسوية والمجتمع بحاجة إلى رؤية توافقية جامعة تسهم في إرشاد السفينة المبحرة في بحر لم تهدأ ريحُهُ ولم تنخفض أمواجه بعد. ومن الاعتبارات التي تكسب الوثيقة أهمية خاصة أنها ترتكز إلى حجم لا يستهان به من البيانات والمعلومات والإحصاءات والمعطيات الحيوية للغاية والمتعلقة بجميع القطاعات والتي جرى استخلاصها عبر نحوِ سنوات النزاع العجاف الست. وقد استخلصت هذه المعلومات والبيانات على الرغم من وجود عوائق جسيمة، ومن المقرر، كما ذُكر آنفا، أن يخضع هذا المضمون إلى تحديث سنوي. إنَّ توجيه الوثيقة إلى السوريين ووضعِها تحت تصرفهم بمثل أداةَ تكريسٍ لمبدأ «مشاركة جميع الأطراف والتضمين الكامل» واللذين هما في القلب من العقد الاجتماعي

> ليس من المبالغة القول إن هذه الوثيقة تحوي بعض العناصر التي تؤسس لعقد اجتماعي جديدٍ.

الجديد المرجو. أخيرا وليس آخرا، تمثل الوثيقة الماثلة واحدة من أبرز ثمار «مبادرات المجتمع المدني والمهتمين بالشأن السوري»، وتمثل دليلا دامغا على أن المبادرات غير الرسمية مهمة، وأن سوريا كمجتمع ودولة بحاجة لها، وأن هذه المبادرات تتكامل مع المبادرات الرسمية.

## 2- حدود الوثيقة

وكما ارتسمت حدود للبرنامج، ارتسمت حدودٌ للوثيقة التي خرجت من رحمه. ولعلنا نوجز أبرز هذه الحدود في النقاط الآتية:

أولا، اقتصرت الوثيقة على تحليل العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع. مؤدى ذلك أولا أنها لم تتصدَ لمهمة تحليل العوامل الخارجية. فلنستحضر ابتداء أن غالبية النزاعات المعاصرة تندلع نتيجة عوامل «داخلية» و«خارجية». ويعلم القاصي والداني أن النزاع في سوريا ليس استثناء لهذه القاعدة. على أن تحليل العوامل الخارجية ليس ضمن نطاق البرنامج ولا ضمن نطاق الوثيقة. لقد وضعت الوثيقة نصب عينها تحليل أبرز العوامل الهيكلية الداخلية وتفاعلاتها التي أدت إلى فقدان شيء من المناعة. ولا يخفى أن هذا الفقدان لبعض المناعة قد أسهم في تهيئة المناخ للعوامل الخارجية، أيا تكن، لكي تفعل فعلها. ثانيا، مؤدى الاقتصار على «العوامل الهيكلية» أنه ليس ضمن نطاق البرنامج أو الوثيقة تناول «العوامل اللحظية» التي أسهمت في تفجير النزاع وتسعيره في 2011.

ثانيا، جديرٌ التنبهُ إلى أن الوثيقة قد اقتصرت على بيان التصورات الكلية والمبادئ العامة والأسس القاعدية الارتكازية التي يجدر اعتمادها، وأنها قد تجنبت عمدا إيراد أي تصورات جزئية مسبّقةٍ بشأن ما يجب أن تكون عليه سوريا المستقبل. كما تجنبت تناول تفاصيل أنموذج الحوكمة المرجو وجزئيات الأنموذج الاقتصادي الاجتماعي المفضل. علة ذلك أن على السوريين وحدهم ومن يمثلهم الاضطلاع بهذه المهمة من خلال حوار وطني سوري محصن ضد التدخل الخارجي قِوامُه مشاركة جميع السوريين مشاركة تضمينية لا مكان معها للإقصاء والتهميش.

ثالثا، جدير أيضا التنبه إلى وجوب التعامل مع جميع الاستشرافات والسيناريوهات المستقبلية الواردة بالوثيقة تعاملا مرنا. لقد استندت صياغة تلك الاستشرافات والسيناريوهات إلى قراءة معينة للواقع وليزان القوة وصيرورة الأحداث وإلى ضوابط منهاجية ستتناول بعضها تفصيلا. ومن الوارد ومن الطبيعي ألا تتحقق بعض عناصر تلك الاستشرافات والسيناريوهات. فإذا حصل ذلك، فلا يجب المسارعة إلى تصور فقدان توصيات الوثيقة أهميتها، بل يجب الأخذ بتلك التوصيات بعد إجراء المواءمات اللازمة.[1]

1 يعبر عن هذا الضابط في الدراسات الاجتماعية بالتعبير اللاتيني mutatis mutandis.

رابعا، لقد اختيرت القضايا التي تناولتها الوثيقة بناء على حزمة من الحيثيات والمعايير العلمية وتصورات محددة عن طبيعة المرحلة التي تمر بها سوريا. وبداهة، هنالك قضايا أخرى لم تتناولها الوثيقة قد تكون ذات صلة بمرحلة ما بعد التسوية، وقد يرى البعض أنها جديرة بالتناول. ولا يجب أن يؤخذ من عدم تناول أي منها قصد تجاهلها.

خامسا، لابد أن يكون واضحا على الدوام أن هذه الوثيقة تتكامل مع ما أصدره فاعلون آخرون من وثائق أخرى، وتتكامل مع ما قد يصدر مستقبلا. كما تتكامل هذه الوثيقة مع أي أسس أخرى قد يتوصل إليها الشعب السوري عبر ممثليه من خلال الآليات التي قد يتفق عليها عند إبرام التسوية واستعادة السلم والشروع في إعادة البناء. ولا يجب أن يتبادر إلى الذهن الظن أن البرنامج يدعي أنها الإطار الوحيد المطروح فيما يتصل بمرحلة ما بعد انتهاء النزاع.

سادسا، إن تبني هذه الوثيقة جزئيا أو كليا أمر يختاره السوريون. فإذا شاؤوا تبنيها جزئيا أو كليا لهم ذلك، وإذا رأوا عكس ذلك، فذلك قرارهم.

سابعا، يرى البرنامج في الحوار الذي تم للوصول إلى التوافق على الأولويات والرؤية المستقبلية لسوريا وزناً هاماً جداً قد يفوق أحياناً وزن الوثيقة نفسها لناحية أن لقاء الخبرات السورية وجلوسها معاً على طاولة حوار تقني إيجابي بناء كان له الأثر الأكبر من حيث القدرة على تجاوز الخلافات السياسية والتطلع نحو مستقبل مشترك للسوريين جميعاً.

## 3- القيود والتحديات

من الجدير الإقرار ابتداء بأنه قد تعاضدت حزمة من القيود خلال صياغة الوثيقة على نحو مثل تحديا لعملية صياغتها. لعل القيد الأول هو أن فداحة ما آلت إليه الأحوال لا يمكن أن تعبر عنها الأرقام تعبيرا دقيقا، ولا يمكن الادعاء بأن أي أرقام تصدر بشأنها دقيقة مائة بالمائة. لكن هذا القيد لم يحل بين الوثيقة وبين أن تحاول جاهدة رصد الغالبية العظمى من الأضرار التي لحقت بسوريا مجتمعا ودولة، وأن تجتهد أن يأتي تشخيصها والأرقام ذات الصلة أقرب ما تكون إلى الواقع. أما القيد الثاني فهو أنه نظرا لاستمرار النزاع فإن بعض الإحصاءات الواردة في الوثيقة تتسم بعدم النهائية وبأنها عرضة للتعديل. ولعله من الجدير التنبه إلى أن البرنامج قد اعتزم تحديث الوثيقة تحديثا سنويا. أما القيد الثالث، فهو خطاب الاستقطاب وطموحات الحسم الكامل لدى جميع الأطراف ورغبة كل منهم في تحقيق نصر كامل وفق معادلة صفرية. فقد أدى شيوع هذا الخطاب وتلك الطموحات إلى تصور عدم إمكان الاتفاق على وثيقة قوامها التوافق والتخلي عن توقعات الحسم المرتكزة إلى معادلة صفرية حتى ضمن مجموعة الخبراء والمشاركين.

أن الوثيقة قد اقتصرت على بيان التصورات الكلية والمبادئ العامة والأسس القاعدية الارتكازية التي يجدر اعتمادها، وأنها قد تجنبت عمدا إيراد أي تصورات جزئية مسبّقة بشأن ما يجب أن تكون عليه سوريا المستقبل.





## 4- هيكل الوثيقة

لقد خصص الفصل الأول لبيان إطار النزاع الزماني والمكاني وسمات المجتمع السوري عشية اندلاعه. وترجع أهمية هذا الفصل إلى أنه يتيح النظر إلى النزاع ضمن سياق المرحلة التي ينتسب لها. فالنزاع الذي عصف بسوريا، كأي نزاع آخر، وثيق الصلة بالواقع العالمي والإقليمي المرحلي المحيط به. وسوريا جزء من هذه المعمورة التي يزداد اقتراب بقاعها من بعضها مثلما أن مجتمعها جزء من المجتمع الإنساني الذي يزداد تواصل أممه ببعضها بسبب سرعة تطور عالم الاتصال. كذلك، فإنه من الضروري استحضار ملامح المجتمع السوري الأساسية عشية اندلاع النزاع لأن ذلك يمثل خلفية تمكن من الوقوف على أرض ثابتة خلال تناول تفاصيل المشهد في الفصول اللاحقة. ومن المعلوم أن ملامح المجتمع الواحد قد تختلف من مرحلة لمرحلة أخرى على الرغم من أن المدى الزمني الفاصل قد يكون محدودا، وكل ذلك لا يخل بما ذكر سابقا من أن تحليل العوامل الخارجية التي أسهمت في إنتاج النزاع ليس ضمن نطاق الوثيقة. فالفصل الأول يكتفي بعرض معالم الوضع العالمي عرضا غاية في الإيجاز لمجرد تحقيق غاية التأطير ليس إلا، ثم هو يتبع ذلك ببيان الأثر الكلي لذلك الوضع العالمي في النزاع السوري وهو انطباق سمات النزاعات متعددة الأطراف عليه.

أما الفصل الثاني فيتناول العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع. وسيركز الفصل على ما رأى المشاركون أنه يمثل أبرز عناصر تلك العوامل الهيكلية الداخلية. ولا يصح أن يؤخذ من عدم إيراد أي عناصر أخرى غير العناصر المختارة أنها غير جديرة بالعناية. هذا، وإن في فهم هذه العوامل الهيكلية الداخلية جزء من الإجابة عن السؤال الممتد الذي حتما سيظل يفرض نفسه خلال العقود التي ستعقب النزاع: هل اختلفت فعلا أسس الوضع الاجتماعي والحوكمي والاقتصادي عما كانت عليه خلال العقود التي سبقت النزاع؟ وهل يعبر الاختلاف عن تعافٍ أم عن تدهور؟

أما الفصل الثالث فهو مخصص للوقوف على آثار النزاع الداخلية. فمنذ يومه الأول، أخذ النزاع ينتج موجات من التداعيات. كما أخذت تبرز خلاله تحولات نوعية وتغيرات فارقة. هذه التداعيات والتحولات والتغيرات تركت بصماتها على البشر والحجر والشجر، وعلى الوعي الجمعي السوري، وعلى العمران، وعلى البيئة. وكان من بين الخلاصات التي أخذت تزداد وضوحا يوما بعد يوم في هذا الصدد أنه حتما ستكون هناك اختلافات نوعية بين حال سوريا مجتمعا ودولة قبل النزاع وبعده. إن في فهم آثار النزاع جزءا من الإجابة عن السؤال: ما هي تداعيات النزاع الإيجابية التي يمكن أن تسهم في دعم مناعة الجسد الجمعي السوري بعد النزاع والتي من الضروري تعزيزها والبناء عليها؟ وما هي تداعيات النزاع السلبية التي يمكن أن تسهم في زيادة الهشاشة بعد انتهاء النزاع والتي من الضروري السعي لتقليصها وصولا إلى إزالتها؟ وإنه في ضوء طبيعة العوامل الهيكلية التي مثلت بواعث بنيوية للنزاع وفي ضوء آثار النزاع تصاغ أسس أي رؤية مستقبلية وأي سياسات بديلة. فضلا عن ذلك، فإن في فهم آثار النزاع جزءا من الإجابة عن السؤال: ما هي الصياغة المثلى لعملية إعادة الإعمار وما هي مكوناتها على المستوى المعنوي والمادي؟

أما الفصل الرابع فيتناول سيناريوهات انتهاء النزاع المحتملة والتي صيغت وفقا لمجموعة عوامل داخلية وخارجية ووفقا لاعتبارات واختبارات علمية. وقد اجتهد المشاركون في البرنامج في ترجيح أحد هذه السيناريوهات موردين ما يدعم هذا الاجتهاد. وجدير بالذكر أن الوثيقة تتعامل مع ذلك السيناريو المرجح من سيناريوهات انتهاء النزاع كإطار فرضي يؤطر وضع الرؤية التنموية لسوريا للعام 2030 موضع التنفيذ.

أما الفصل الخامس فيتضمن استعراضا لـ «أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030)» التي خرجت من رحم حوارات برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. هذه الأسس عبارة عن حزمة من التصورات المستقبلية الكلية المجملة التي تسهم في توجيه دفة عملية صياغة سياساتٍ بديلة تلبي متطلبات المرحلتين اللتين من المرجو أن تعقبا انتهاء النزاع. المرحلة الأولى هي: مرحلة بناء السلم أما المرحلة الثانية فهي مرحلة بناء الدولة. وقد صيغت هذه السياسات بناء على محصلة تشخيص جذور النزاع الوارد بالفصل الثاني، وبناء على محصلة تشخيص آثار النزاع الوارد بالفصل الثالث، وبناء على استشراف سيناريو انتهاء النزاع الوارد بالفصل الرابع.

أما الفصل السادس فيتناول أبرز السياسات البديلة لمرحلتي بناء السلام وبناء الدولة في سوريا. تمثل هذه السياسات الغرض الأكبر بين أغراض هذه الوثيقة. فهي بمثابة لائحة من الخطوات النوعية ذات الأهمية القصوى خلال مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. وهي تمثل تنفيذا لأسس الرؤية الواردة في الفصل الخامس بعد تقسيمها إلى محاور تنموية.

أما الفصل السابع فيتضمن مقاربة لمسألة ترجيح الأولويات التنموية وشرح أهمية الانطلاق من تلك الأولويات التنموية في رسم السياسات المستقبلية، وآليات التدخل الاقتصادي والمالي المطلوبة لوضع هذه الرؤية موضع التنفيذ. وهي سياسات ذات اقتصادية كلية تمثل جزءا أساسيا من الاستجابة للتحديات التي ستواجه الحكومات السورية بعد انتهاء النزاع. وقد صيغت هذه السياسات انطلاقا من الحرص على المواءمة بين تحديين أساسيين سيواجهان كل حكومة عقب انتهاء النزاع. أما التحدي الأول فهو نقص الموارد البشرية والمادية اللازمة لإعادة الإعمار. وأما التحدي الثاني فهو ارتفاع مستوى توقعات المواطنين لاسيما بسبب حاجاتهم الملحة. هي سياساتٌ لا غنى لصانع القرار عن وضعها نصب عينه فيما يتصل بترتيب الأولويات الاقتصادية.

تتناول الوثيقة سيناريوهات انتهاء النزاع المحتملة والتي صيغت وفقا لمجموعة عوامل داخلية وخارجية ووفقا لاعتبارات واختبارات علمية.

أما الفصل الثامن فيتضمن ربطا لنتائج المرحلة الأولى من برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا بما سيجري العمل عليه خلال المرحلة الثانية التي تمتد لسنوات أربع قادمة. يأتي هذا الفصل انطلاقا من إدراك أن أجل انتهاء النزاع قد لا يحل القريب العاجل. ومن هنا برزت الحاجة إلى إطار لتنفيذ برامج تبدأ من الآن وتمثل جزءا لا يتجزأ من مخرجات البرنامج. وفي ذلك يقترح الفصل إطارا عاما لمبادرات يمكن تنفيذها من الآن تسهم في تعزيز فرص السيناريو الثاني من جهة، وتمهد لتطبيق السياسات المقترحة في الفصل السادس، وتتضمن تطبيق أقسام منها. وإن إيراد هذه البرامج يحقق هدفين: أما الهدف الأول فهو اختبار أقسام من السياسات المقترحة وتحديثها. وأما الهدف الآخر فهو تحقيق الفائدة المرجوة من هذه البرامج بصفة عامة لاسيما فيما يتصل بتحسين فرص السلم المحلي وسبل العيش.

أما الفصل التاسع فهو مخصص لوضع معالم المرحلة الثانية لمشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. المرحلة الثانية هي المرحلة التي ستعقب صدور الوثيقة الماثلة. ويتضمن الفصل تحديدا لأبرز مخرجات هذه المرحلة والإنجازات المرجة في كل قسم من أقسام هذه المرحلة. وإذا كان من سمات المرحلة الأولى أن حظ التنظير أكبر من حظ التطبيق، فإن من سمات المرحلة الثانية أن حظ التطبيق أكبر.

أما الخاتمة فسنخصصها لأبرز عصارات الوثيقة. وفيها سنقف على الدلالات الكبرى لما توصلت له الدراسات. وفيها سنناقش «الموقف المبدئي العام» الذي تدعو خلاصات الوثيقة السوريين لتبنيه بإزاء فكرة التعامل مع أسس الرؤية المستقبلية المقترحة والسياسات القاعدية المقترحة.

****

# الفصل الأول

## الإطار المكاني والزماني للنزاع

سوريا

## توطئة

غاية هذا الفصل التمهيدي الوقوف على خصائص المكان الذي اندلع فيه النزاع وخصائص المرحلة التاريخية التي ينتسب لها. إن شئت قلت إن الغاية من هذا الفصل هي رصد «إحداثيات» النزاع ومعالم المرحلة التاريخية التي اندلع فيها وملامح سوريا عشية اندلاع النزاع. سنبدأ بتسليط الضوء على موقع سوريا الجغرافي وعلى إرثها التاريخي وتأثيرهما العام في طبيعة الاجتماع الوطني السوري. بعد ذلك سنستعرض أبرز محطات الاجتماع السياسي السوري ونشوء الدولة الوطنية استعراضا سرديا خلوا من أي تحليل. بعدها، سنعمد إلى تلخيص معالم المجتمع السوري قبيل اندلاع النزاع مباشرة. يعقب ذلك استعراض أبرز ملامح الوضع العالمي ووضع العلاقات الدولية قبيل اندلاع النزاع. بعدها، سنتناول أبرز سمات النزاعات متعددة الأطراف التي انطبقت على النزاع في سوريا.

### أ- خصوصية الموقع الجغرافي وأثرها في صياغة الاجتماع الوطني السوري وفي درجة التنوع المجتمعي

تاريخيا، اتسم موقع سوريا الجغرافي بخصوصية، كما اتسمت مسيرتها التاريخية بقدر كبير من الفرادة. فسوريا تقع فيما يمكن تسميته «حزام مركز المعمورة.» وقد ترتب على ذلك وقوعها في نهاية طريق موجات المساعي الإمبراطورية القادمة من شرق آسيا. وفي أول ومنتصف طريق موجات المساعي الإمبراطورية القادمة من الغرب. وعبر عدة ألفيات كانت سوريا مركزا أساسيا بالنسبة لعدد كبير من المساعي الإمبراطورية. في بعض الأحيان كانت هي المركز الأول للمسعى الامبراطوري كما هو الحال بالنسبة للمسعى الفينيقي على سبيل المثال. وفي بعض الأحيان كانت مدن سوريا من بين أهم مدن السياق الامبراطوري كما هو الحال بالنسبة للمسعى الامبراطوري الروماني والبيزنطي والعثماني. كما كانت سوريا في القلب من حركة تنقل مواطني بلدان غرب آسيا وشرق أفريقيا وشمالها نتيجة التداخل الإداري. وخلال أربعة عشر قرن، كانت سوريا في القلب من حركة قوافل الحج والعمرة وطريق الحرير. وبسبب هذا الموقع الجغرافي، ولأسباب أخرى يضيق المقام عن حصرها، ظلت بعض مدن سوريا الكبرى في جميع السياقات الحضارية المتعاقبة «مراكز للمعنى»[1] تشع ثقافيا وعمرانيا على محيطها المباشر ومحيطها البعيد.

كان لخصوصية سوريا الجغرافية والتاريخية أثر واضح في صياغة الاجتماع الوطني السوري. فعندما ندقق النظر في طبيعة الاجتماع السياسي السوري نجد أن النسيج المجتمعي الراهن يمثل ثمرة لمسيرة نمو روابط اجتماعية «عضوية» طبيعية استمرت لآلاف السنين. وهذا ما جعل الوعي الجمعي السوري «وعيا عابرا للأحقاب». كما أن استقرار مجموعات بشرية وافدة في البر السوري قد تحقق عبر حقبة ممتدة وكانت موجات الهجرة متوسطة الحجم وكان اندماجها في النسيج السوري سلسا نسبياً. مختصر هذه النقطة أن النسيج السوري يتفوق فيه عامل النمو العضوي الطبيعي تفوقا هائلا على عامل التركيب البشري والتجميع. زد على ذلك أنه قد تعاقبت عليه «دول» كثيرة كانت أعمارها إما متوسطة أو محدودة. كل ذلك وغيره مما لا يتسع المقام لذكره جعل الاجتماع السياسي السوري اجتماعا يمثل فيه «النسيج المجتمعي» «قاعدته النهائية» ويتسع فيه نطاق «ارتكاز الدولة على النسيج المجتمعي» ويضيق فيه نطاق «ارتكاز النسيج المجتمعي على الدولة».

كما أدت خصوصية سوريا الجغرافية والتاريخية إلى ارتفاع مستوى التنوع المجتمعي. يتكون الشعب السوري من مجموعات ذات أصول عربية وفينيقية وكنعانية وعمورية وأكدية وآشورية سريانية كلدانية وبيزنطية وكردية. وخلال القرون الماضية، استقرت في سوريا مجموعات عرقية هاجرت من بلدان الطوق المباشر وبلدان الطوق الواسع من بينها على سبيل المثال لا الحصر مجموعات ذات أصول أرمنية وشركسية وألبانية وتركية وبوسنية. وعبرعدة ألفيات كانت سوريا البلد الأكبر في إقليم بلاد الشام كانت عاصمتها، دمشق، عاصمة ثقافية عليا لبلدان الشام، كما كانت عاصمة سوريا الاقتصادية، حلب، عاصمة تجارية وحرفية عليا للجوار الشمالي. ونتيجة تجاور سوريا ومصر والترابط الإداري خلال أكثر من مرحلة تاريخية، اتسع نطاق التصاهر بين المجتمعين. وخلال الألفيات المتعاقبة، استقرت في سوريا مجموعات عرقية مختلفة وفدت مع الحملات الإمبراطورية الزاحفة من شرق آسيا. ومن نافلة القول أنه قد حصل تصاهر واسع النطاق بين جميع هذه الأقوام والمجموعات. وعبر عدة ألفيات، طورت كل واحدة من مدن سوريا «شخصية مدينية» خاصة على المستوى الحضاري. كما شاعت في سوريا مجموعة لغات منها العربية والكردية والآرامية والشركسية والأرمينية والتركمانية وغيرها.

وقد تنوعت المشارب الإيمانية لهذا النسيج المجتمعي الفسيفسائي. فقد كانت بلاد الشام من أهم المحاضن المبكرة لأتباع الديانات السماوية. كما شهدت بلاد الشام عموما الصراعات التي احتدمت بين بعض أتباع تلك الديانات. وتمثل مدينة دمشق أوضح شاهد مكاني على الغنى الروحي في سوريا. وما يعبر عن ذلك تلك المنطقة التي يطيب لبعض الناس تسميتها «المثلث المقدس» بناء على أنها تضم أكبر تجمع في العالم ـــ ربما بعد القدس في فلسطين ـــ لدور العبادة التابعة للديانات الثلاث في مساحة لا تتجاوز كيلومترا مربعا واحدا. أما الشواهد الثقافية على هذا التنوع فهي أكثر من أن تحصى. ونحن نجد، في الحياة اليومية للناس، أمثلة كثيرة لرموز إيمانية يشترك أتباع أكثر من دين في توقيرها.

تاريخيا، اتسم موقع سوريا الجغرافي بخصوصية، كما اتسمت مسيرتها التاريخية بقدر كبير من الفرادة.

كان لخصوصية سوريا الجغرافية والتاريخية أثر واضح في صياغة الاجتماع الوطني السوري.

1 يعبر عنها باللغة الإنجليزية بعبارة centers of meaning.

### ب- الاجتماع السياسي السوري ونشوء الدولة الوطنية في إقليم يغلي

كان الاجتماع السياسي السوري خلال مسيرته عبر القرن المنصرم قد أخذ يمر بمنعطفات شديدة الحدة بعد انهيار الامبراطورية العثمانية خلال الربع الأول من القرن العشرين الذي أعقبه وقوع سوريا تحت نير الاستعمار ثم استقلالها ثم بناء الدولة الوطنية التي أخذت تصوغ مكانها في الإقليم. في عام 1918 ووصول الملك فيصل والجيش العربي إلى دمشق، عقد أول مؤتمر سوري عام، مايو 1919. وبعد هذا المؤتمر حجر ارتكاز سورية الحديثة. وقد أعلن المؤتمر استقلال سوريا في 1920، ثم بعد ذلك بأربعة أشهر أعلن المندوبون البالغ عددهم 85 دستور البلاد، بموجب ذلك الدستور، أصبحت سوريا دولة لامركزية وفقا لنظام الملكية الدستورية الذي يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. في عام 1920 احتلت فرنسا سوريا ضمن سياق مسعاها الامبراطوري. وقد سعى القرار الاستعماري إلى إذكاء الجهوية بين مكونات النسيج المجتمعي السوري على مختلف المستويات ضمن سياق نهج فرق تسد. كما أعاق مسعى الجمعية التأسيسية في عام 1928، وتدخل المفوض السامي الفرنسي في صياغة دستور عام 1930، ضمن سياق محاولة تكريس تبعية سوريا لفرنسا. في عام 1946، نالت سوريا استقلالها. ثم أسند الأمر إلى حكومة منتخبة، أعقب ذلك إنشاء دستور عام 1950 من قبل الجمعية التأسيسية التي أنتجتها انتخابات مفتوحة في تشرين الثاني من العام 1949. وقد اتفق على أن تجري إدارة شئون البلاد وفقا لدستور عام 1930 ريثما تنتهي عملية صياغة الدستور الجديد ودخوله حيز النفاذ. وفي عام 1958 أبرمت الوحدة بين سوريا ومصر والتي دامت 3 سنوات قبل أن يُعلنَ الانفصال. في عام 1963، تسنى لحزب البعث العربي الاشتراكي الوصول إلى سدة الحكم. وبعد وصول حزب البعث للسلطة، جرى اعتماد ثلاثة دساتير هي دستور 1964 ثم دستور 1969 ثم دستور 1973. وقد استمر العمل بدستور 1973 حتى العام 2012.

وقد اعتمد الدستور نظاما رئاسيا، طيلة هذه الفترة كان هناك صراع بنيوي بين نمطين للحكم. أما النمط الأول فقوامه اعتماد الصيغة الغربية للديمقراطية التي جوهرها التعددية الحزبية وتداول السلطة. وأما النمط الآخر فقوامه اعتماد الصيغة الاشتراكية للديمقراطية التي جوهرها وجود حزب واحد وحصر الاختلاف والمساءلة داخله. وقد انتهى الصراع إلى فرض الصيغة الأخيرة التي تمخض عنها ارتفاع منسوب الأنساق الأوتوقراطية والشمولية ارتفاعا ملحوظا. وقد جرى هذا الصراع بين أنماط الحكم ضمن سياق تجابه وتفاعل عدد كبيرٍ من السياقات الأيديولوجية التي حملتها قوى سياسية مختلفة. وكان معظم هذه السياقات الأيديولوجية التي انتشرت في سوريا جزءا لا يتجزأ من جدل الأيديولوجيات الذي برز في المشرق العربي والمنطقة العربية ككل وغرب آسيا كذلك، على مستوى آخر. في عام 1967، هاجمت القوات الإسرائيلية كلا من مصر وسوريا وكان من بين أبرز نتائج الحرب بدء الاحتلال الإسرائيلي للجولان بالإضافة لاحتلال أجزاء من مصر. وفي عام 1973 اندلعت حرب تشرين أكتوبر التي تمخضت عن قدر من التراجع الإسرائيلي. وعقب اندلاع النزاع في لبنان في أبريل 1975 أصدرت جامعة الدولة العربية قرارات قضت بتأليف قوات ردع عربية أنيط بها الفصل بين الأطراف المتنازعين. وبعد تأليف هذه القوات وإرسالها سحبت البلدان العربية قواتها عدا سوريا. وقد شارك الجيش السوري في مواجهة الغزو الإسرائيلي للبنان عام 1982 التي احتلت خلالها القوات الإسرائيلية العاصمة بيروت. وخلال الثمانينات والتسعينات سعت الحكومة السورية لمواجهة المحاولات الإسرائيلية المنصبة على مد نفوذها في لبنان. كما كان للحكومة السورية دور حاسم بالمشاركة مع الحكومة السعودية في إبرام اتفاق الطائف الذي أبرم عام 1989 والذي مثل تسوية انتهى بموجبها النزاع في لبنان. وخلال الثمانينات أيضا، عادت العلاقات السورية المصرية بعد انقطاعها لسنوات. وبعد اتخاذ الحكومة العراقية قراراها بغزو الكويت عام 1990، شارك الجيش السوري ضمن عملية عاصفة الصحراء في تحرير الكويت. وخلال التسعينات ازداد التوتر بين تركيا وسوريا على نحو وصلت معه العلاقات إلى شفير الحرب. بالمقابل، تعززت العلاقات السياسية والاقتصادية بين الحكومة السورية والحكومة الإيرانية. وإثر الاحتلال الأمريكي البريطاني للعراق خلال العام 2003، لجأ مئات الآلاف من العراقيين إلى سوريا. وفي عام 2004 قررت الحكومة السورية سحب الجيش السوري نهائيا من لبنان. وفي عام 2006 اندلعت حرب تموز التي لجأ على إثرها مئات الآلاف من اللبنانيين إلى سوريا.

### ت- معالم المجتمع السوري الأساسية قبل النزاع

قبل اندلاع النزاع، كان المجتمع السوري والواقع السكاني قد مرا بأطوار خاصة. فلنستحضر أولا أن مساحة سوريا 185180 كيلومتر مربع. وقبل اندلاع النزاع، ناهز إجمالي عدد سكان سوريا 21 مليون نسمة. وقد عزا الخبراء ارتفاع عدد السكان إلى هذا الرقم بعد أن كان إجمالي عدد السكان نحو أربعة ملايين ونصف مليون نسمة عام 1960 إلى ارتفاع مستوى الخدمات الصحية وتوافر السلع الأساسية ما حال دون حصول أزمات غذائية طاحنة. واستمرار معدلات الخصوبة ضمن مستويات مرتفعة بالمقارنة ببلدان الإقليم على الرغم من أن مستوى الخصوبة في سوريا قد انخفض عما كان عليه آنذاك. وخلال العشرية السابقة على النزاع استمرت موجات هجرة السوريين للخارج والتي لم تنقطع طيلة قرن من الزمان مؤدية إلى نشوء جاليات سورية مستقرة في مختلف بقاع المعمورة. على مستوى الكثافة السكانية، كان ما يزيد على نصف السكان مقيما في المدن التي تعد حلب ودمشق أكبرها من حيث عدد السكان. ومنذ ما يربو على ربع قرن، أخذت موجات التحديث تتعاقب. وقد زاد مستوى التحديث في المدن عنه في الريف والقرى زيادة كبيرة مما نجم عنه بمرور الوقت فجوة فيما يتصل بنمط العيش ومنظومة القيم. ومع زيادة عجلة التحديث في البلاد، أخذت موجات الهجرة من الريف إلى المدينة تزداد ضخامة حتى وصلت إلى مستويات غير مسبوقة قبل اندلاع النزاع. وخلال العقدين السابقين على النزاع، ارتفعت نسبة الشباب إلى إجمالي عدد السكان ارتفاعا غير مسبوق. وخلال عامي 2007 و 2008 ضرب الجفاف سوريا مخلفا آثارا وخيمة على مستوى القطاع الزراعي. خلال السنوات السابقة على النزاع، جرت محاولات لتطوير الاقتصاد السوري كان عمادها الانتقال من الاقتصادي الذي يغلب عليه المكون الاشتراكي، إلى اقتصاد السوق الاجتماعي. وقد ظل الاقتصاد السوري حتى وقت قريب يعتمد على الزراعة والصناعة والنفط وتحويلات المقيمين بالخارج قبل أن يتضاءل الاعتماد على النفط والزراعة خلال العشرية السابقة على النزاع. وقد ظل مستوى دخل غالبية المواطنين ظل تحت المتوسط لما يزيد على ربع قرن.

### ث- دخول العلاقات الأمية مرحلة انتقالية شديدة الحدة قبيل اندلاع النزاع

وكما اتسم وضع سوريا الجغرافي وإرثها التاريخي بالخصوصية، اتسمت اللحظة التاريخية التي اندلع فيها النزاع هي الأخرى بفرادة واضحة، إذ اندلع النزاع في مرحلة انتقالية شهدت أزماتٍ اقتصاديةً وسياسيةً شديدة الحدة، وكانت سوريا في القلب من جميع هذه الأزمات. فمنذ 2008، ما برح الوضع الاقتصادي العالمي يعاني انكماشا وتباطؤا، وعوضا عن انتهاج سياسات اقتصادية منفتحة، انتهجت البلدان التي تمثل اقتصاداتها محركاتٍ للوضع الاقتصادي العالمي كالولايات المتحدة الأمريكية سياسات انكماشية لا تساعد على الخروج من الأزمة بل أخذت تعمقها من خلال إضعاف الطلب والتشغيل والاستثمار والتجارة العالمية. ومع أن تلك البلدان نفذت سياسات تحفيز على المستوى المحلي، فإن هذه السياسات لم تؤت أكلها، ليس هذا فحسب، بل إن اقتصادا مركزيا كاقتصاد الولايات المتحدة قد استمر يتراجع تراجعا حادا وصل بسببه الدين العام لمستويات غير مسبوقة، على الساحة الأوروبية، زاد الانفصام بين السياسة النقدية التي يقودها المصرف المركزي الأوروبي من جهة وسياسات كل من البلدان الأوروبية على حدة من جهة أخرى. وقد تبدى هذا الانفصام في عدد من السياسات أبرزها سياسات الإنفاق وسياسات الضرائب. كما تراجعت اقتصادات بلدان أوروبية تراجعا حادة مثل إيطاليا واليونان. كان من بين تداعيات زيادة حدة الأزمة الاقتصادية في الوضع العالمي اتساع نطاق الفقر الغذائي اتساعا مطردا على مستوى العالم، ولم تفلح اقتصادات البلدان الكبرى في انتشال الاقتصادات الواقعة في أزمة خانقة والاقتصادات النامية من الركود. بالمقابل، شهدت العشرية السابقة على النزاع في سوريا صعود قوى اقتصادية جديدة، فقد أخذ الاقتصاد الصيني يحتل مواقع مركزية في الخريطة الاقتصادية العالمية. وقد نتج عن ذلك انتقال رؤوس مال لا يستهان بها إلى الصين وإلى البلدان التي يرتبط اقتصادها باقتصاد الصين. وقد تزامن ذلك مع خطوات اتخذتها الصين في سبيل توسيع نطاق نفوذها الاقتصادي العالمي وقدرتها على توجيه رؤوس المال. من هذه الخطوات تأسيس البنك الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية الذي قادت الصين تأسيسه، والذي أخذ يهدد صدارة المؤسسات المالية الغربية التي كانت صاحبة نفوذ مالي ما بعد الحرب العالمية الثانية.

كما شهدت العشرية السابقة على النزاع في سوريا مسعى روسي لاستعادة التوازن الاقتصادي بعد مرحلة من الترنح خلال التسعينات عقب تفكك الاتحاد السوفييتي. كما شهدت العشرية السابقة على النزاع مسعى من جانب قوى إقليمية لتوسيع نطاق نفوذها ودورها على الساحة الإقليمية والعالمية. وقد رأت بعض البلدان الكبرى أن هذا المسعى يخصم من نفوذها في أكثر من بقعة جغرافية مهمة. لقد تمخض عن هذا الوضع تصارع نمطين من أنماط حوكمة العلاقات الأمية. أما النمط الأول فهو نمط أحادية القطبية الذي حاولت الولايات المتحدة ومن ورائها غالبية حلفائها الأطلسيين توطيد أركانه. وكانت قد جرت خلال العقدين المنصرمين محاولات لتوطيد أركان هذا النظام تارة من خلال التدخل الخشن المباشر الذي تضمن محاولة هدم أبنية الدولة القائمة، وتارة أخرى من خلال التدخل الناعم وغير المباشر الذي تضمن محاولة تثوير الجماهير كما حصل في الثورات الملونة التي اندلعت في بلدان مجاورة لروسيا. وأما النمط الآخر فهو نمط تعدد الأقطاب الذي حاولت توطيد أركانه بلدان كثيرة من أبرزها الصين وروسيا وإيران وتركيا والهند. وبجانب المواجهات التي احتدمت على مستوى هذه الملفات، احتدمت مواجهاتٌ على مستوى ميزان القوى ومساحة النفوذ عموما عالميا وإقليميا. ومع أنه كانت هناك مواجهة بين هذين النمطين، تنوعت تقاطعات مصالح الأطراف الكثيرين المختلفة تنوعا عزَّ نظيرُه لدرجة أن بعض الأطراف اختلفوا وتواجهوا بإزاء ملف من الملفات، وفي الوقت نفسه تعاونوا بإزاء ملف آخر. كان هناك عدد غفير من الملفات التي شهدت صراعات، ولعل من أبرز تلك الملفات ملف الاستحواذ على مخزونات نفطية والتنازع على مخزونات أخرى، وملف التنازع على حقول غاز، وملف خطوط أنابيب الطاقة عبر بقاع معينة، وملف صراع العملات، وملف تطوير القدرات غير التقليدية، وملف سباق التسلح، وملف تنازع النفوذ، وملف الحدود السائلة، وملف الإرهاب. وقد كانت سوريا طرفا أساسيا في عدد من هذه الملفات، كما تأثرت تأثرا غير مباشر بعدد آخر منها.

وفي النهاية، أسهم الكثير من هذه المواجهات الخارجية في إشعال فتيل النزاع وفي تسعير ناره، وذلك،

كان الاجتماع السياسي السوري خلال مسيرته عبر القرن المنصرم قد أخذ يمر بمنعطفات شديدة الحدة بعد انهيار الامبراطورية العثمانية خلال الربع الأول من القرن العشرين الذي أعقبه وقوع سوريا تحت نير الاستعمار ثم استقلالها ثم بناء الدولة الوطنية التي أخذت تصوغ مكانها في الإقليم.

وكما اتسم وضع سوريا الجغرافي وإرثها التاريخي بالخصوصية، اتسمت اللحظة التاريخية التي اندلع فيها النزاع هي الأخرى بفرادة واضحة، إذ اندلع النزاع في مرحلة انتقالية شهدت أزماتٍ اقتصاديةً وسياسيةً شديدة الحدة، وكانت سوريا في القلب من جميع هذه الأزمات.

هذا الوضع الأممي المعقد الذي يتضمن مواجهات على عدة مستويات، وإسهامٌ كثيرٍ في إشعال فتيل النزاع، جعل خصائص النزاعات متعددة الأطراف تنطبق على النزاع في سوريا، لا سيما النزاعات التي تحصل خلال مراحل انتقالية.

بالطبع، بجانب إسهام العوامل الهيكلية البنيوية الداخلية في إشعال فتيل النزاع ـــ كما سيتضح في الفصل الآتي ـــ وبجانب ما برز من عوامل تفجير لحظية.

### ج- تعقيد الوضع الأممي وانطباق سمات النزاعات متعددة الأطراف على النزاع في سوريا

هذا الوضع الأممي المعقد الذي يتضمن مواجهات على عدة مستويات، وإسهامٌ كثيرٍ من تلك المواجهات المذكورة في إشعال فتيل النزاع، جعل خصائص النزاعات متعددة الأطراف تنطبق على النزاع في سوريا، لا سيما النزاعات التي تحصل خلال مراحل انتقالية، من خصائص هذه النزاعات أنها تندلع بناء على تفاعل مجموعة من العوامل المختلفة ذات الصلة بمصالح الأطراف ذات الصلة، وبناء على تفاعل تلك العوامل من جهة مع عوامل لحظية مُحفزة من جهة أخرى، وبدءا من لحظة اشتعال فتيل النزاع، تصبح للنزاع دورة حياة ويكتسب قوة دفع وديناميكية خاصة به، كما تنشأ مواجهة ذات مستوى محلي ومستوى إقليمي ومستوى عالمي في آن، وتتأثر العوامل الأصلية بتبدل موازين القوى ومعادلات المصالح والعلاقات والأهداف الخارجية والداخلية التي تنشأ خلال النزاع، وهو ما يتمخض عنه زيادة انخراط أطراف وتناقص انخراط أطراف، أي أن النزاع يصبح ظاهرة متحركة متغيرة ذات أطوار، ومما يستتبعه ذلك أنه ليس من الضروري أن يكون الفاعلون أصحاب التأثير الأكبر خلال طور بدء اضطرام نار النزاع هم الفاعلين أصحاب التأثير الأكبر خلال طور علو لهيب النزاع أو هم الفاعلين أصحاب التأثير الأكبر خلال طور خمود نار النزاع، ونظرا لتعدد الفاعلين وملاءة الفاعلين العسكرية والمالية، ونظرا لاستمرار المرحلة الانتقالية على المستوى العالمي، يصبح من الصعب حسم النزاع من قبل جبهة من الجبهات خلال وقت قصير، ولا يكون بوسع فاعل واحد مهما بلغت قدرته أن يتحكم في جميع عوامل النزاع ومساره، فيطول أمد النزاع، ويتدهور النزاع تدهورا يرتفع معه مستوى العنف، وقد تنشأ علاقة طردية بين طول أمد النزاع ومستوى العنف، وقد يرجع ذلك لشعور الأطراف بالإرهاق والتوتر، أي أنه كلما طال أمد النزاع ارتفع منسوب العنف، بجانب ذلك، فقد تجد أطراف ليست طرفا في النزاع مصلحةً مالية ضخمة وسريعة في بيع السلاح لأطراف النزاع، كما تتفشى في هذا النوع من النزاعات ظاهرة فوضى السلاح وإن غلب أن يكون لهذه الفوضى سقف يختلف من نزاع إلى آخر، وكثيرا ما تنشأ ضمن سياق هذه النزاعات حزمةٌ من المواجهات والحروب الفرعية العبثية، أي أن حركة النزاع في بعض أطواره وفي بعض مناطقه تصبح عشوائية على الرغم من وجود عوامل هيكلية داخلية أدت للنزاع وعلى الرغم من وجود فاعلين واعين.

بعد تأطير النزاع زمانيا ومكانيا، آن لنا تناول أبرز العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع.

****

# الفصل الثاني

## العوامل الهيكلية الداخلية التي اسهمت في انتاج النزاع

سوريا

## توطئة

يتناول هذا الفصل بالتحليل أبرز العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع وهي تنقسم إلى عوامل حوكمية واقتصادية واجتماعية. سيتضمن تشخيص العوامل الحوكمية مناقشة نموذج الحوكمة القائم قبل النزاع، والبنية القانونية (الدستورية والقضائية والتشريعية)، والبنية المؤسسية، وبنية المجتمع الأهلي والمجتمع المدني، ووضع المرأة على المستوى الحوكمي، ووضع الإعلام، أما تشخيص العوامل الاقتصادية فسيتضمن مناقشة تعامل الحكومات المتعاقبة لتحديات التداعيات الاقتصادية لتفكك الاتحاد السوفييتي خلال التسعينات، وتسليط الضوء على موجة الإصلاح الأولى وما أنجزته وما اعتراها من أوجه نقص، وتسليط الضوء على موجة الإصلاح الثانية وما أنجزته وما اعتراها من أوجه قصور. كما سيتضمن تشخيص العوامل الاقتصادية مناقشة التركيب الهيكلي للناتج المحلي الإجمالي، وحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والمالية العامة، والإيرادات العامة، والإنفاق العام، وعجز الموازنة، والسياسة المالية، والدين العام، والسياسة النقدية، والاستثمار، والتجارة والتنافسية. وأما تشخيص العوامل الاجتماعية فسيتضمن مناقشة العلاقة بين البنية الاجتماعية والبنية السياسية، والتحديثّ، والمواطنة، وإدارة التنوع، والوضع الطبقي، والعلاقة بين العولمة والهوية، والتنمية، الاجتماعية. كما سيتضمن تشخيص العوامل الاجتماعية مناقشة حالة السكان، ومصادر الدخل وسوق العمل، وسبل العيش واقتصاديات الأسرة، والتعليم، والصحة العامة والأمن الصحي، والخدمات الأساسية.

## أ- العوامل الحوكمية

### 1- نموذج الحوكمة بين منافاة التضمين، ومجافاة المساءلة الأفقية والرأسية، والانتفاع

عبر ما يزيد على ربع قرن، تمثلت الدولة نموذجا للحوكمة شديد المركزية لا يسمح بقدر كبير من التضمين حتى وإن كان محدودا، ولا يفسح المجال للمساءلة حتى وإن كانت ضمن الحد الأدنى. لقد تمثل العيب البنيوي الأول الذي اعترى نموذج الحوكمة القائم حتى النزاع في اعتماد صيغة شديدة المركزية التي مفادها سعي الدولة لمباشرة جميع الأدوار العامة والحيلولة بين المواطنين وقوى المجتمع وبين أداء أدوارها الطبيعية كالمراقبة والمساءلة ، والحيلولة بين قوى المجتمع المدني وبين إطلاق المبادرات الطوعية. كان من أبرز تجليات هذه الشمولية ترسيخ المادة 8 من دستور عام 1973 هيمنة حزب البعث إذ قررت «أن الحزب الحاكم في المجتمع والدولة هو حزب البعث العربي الاشتراكي» بقيادة «الجبهة الوطنية التقدمية». وقد أريد لهذه «الجبهة» أن تكون مؤلفة من أحزاب أخرى متنوعة متمتعة بحد أدنى من الاستقلالية وأن تضم أحزابا عربية قومية واشتراكية وشيوعية. كما هيمن حزب البعث هيمنة كاملة على مجلس الشعب (البرلمان) من خلال المادة 53 التي حجزت «على الأقل» نصف كراسي البرلمان للعمال والفلاحين. وقد حددت المادتان 48 و49 أدوار وأهداف «المنظمات الشعبية» جاعلة أولى هذه الأدوار «بناء المجتمع العربي الاشتراكي والدّفاع عن النظام». وقد تمخض عن ذلك سيطرة حزب البعث على أجهزة الدولة بالإضافة إلى الاتحادات والغرف والتعاونيات والنقابات المهنية. كما نتج عنه الظاهرة التي مفادها تمتع المؤتمر العام للحزب بسلطة أكبر من سلطة مجلس الشعب المنتخب. كما سمح هذا الإطار بتدخل كوادر الحزب في جميع مناحي الإدارة العامة وربط الإدارة المحترفة للشأن العام بقرارات الحزب ومؤتمراته العامة. في الوقت نفسه نجد أن الأحزاب الأخرى المستقلة التي تتحرك خارج نطاق الجبهة الوطنية التقدمية قد حظرت. نتيجة لهذه الصيغة من صيغ الشمولية، ضاقت شرايين الحياة السياسية واستُبعدت شرائح كبيرة من الشعب من المشاركة الفعلية في الشأن العام، وفرضت قيود واسعة النطاق على المبادرات المدنية والأهلية والسياسية. أما العيب البنيوي الثاني الذي اعترى نموذج الحوكمة القائم حتى النزاع فهو «تغول الأجهزة الأمنية» تغولا غرضه الأساسي محاصرة المساءلة الأفقية والعمودية. وكان للحصانة التي حازتها تلك الأجهزة عواقب سلبية على سيادة القانون والتمثيل النيابي. وخلال العقود المنصرمة، لم تنقطع خروقات الأجهزة الأمنية على مستوى حقوق الإنسان، والتي وثقت الكثير منها تقارير صادرة عن مؤسسات متخصصة. ومن صور تلك الخروقات الاعتقال التعسفي والاحتجاز لمدد طويلة دون توجيه تهم أو محاكمة، وسوء حالة السجون. هذا التغول هو ما وطد أركان التفرد بالحكم إذ أسهم في تعطيل المساءلة الأفقية التي تتجسد في المحاسبة التي تُباشر من خلال المؤسسات المختلفة التي تنتسب إلى السلطات الثلاث بالإضافة للإعلام والمنظمات الوسيطة. وفي تعطيل المساءلة الرأسية التي تُترجم في صناديق الاقتراع. أما العيب البنيوي الثالث الذي اعترى نموذج الحوكمة القائم حتى النزاع فهو «الغنائمية» التي معناها سعي جهات في الدولة لتوظيف هرمية المجتمع على نحو يستغل فيه أصحاب النفوذ موارد الدولة لنسج شبكات ولاء في المجتمع وفي مؤسسات الدولة. إن مقتضى هذا النمط من أنماط العلاقات عدم الفصل بين الحيز العام والحيز الخاص في ممارسة الحكم وأعمال الدولة، وعدم التمييز بين الوظيفتين الإدارية والسياسية لأجهزة الدولة. تجلى هذا العيب بما يسمى «رأسمالية المحاسيب» التي مفادها تحالف جهات نافذة بالدولة مع مكونات رأسمالية نفعية في المجتمع تحالفا تقدم بموجبه الجهات النافذة مزايا غير قانونية للمكونات الرأسمالية النفعية وتعفيها من المساءلة بغية مراكمة أرباح يقتسمها الطرفان. ومن الجدير بالملاحظة هنا أن رأسمالية المحاسيب، جزئيا على الأقل، هي من إفرازات الشمولية التي أفضت إلى وقوع

يتناول هذا الفصل بالتحليل أبرز العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع وهي تنقسم إلى عوامل حوكمية واقتصادية واجتماعية.

جميع حبال المصالح المادية في يد الحزب وهو ما ترتب عليه أن أصبحت عضوية الحزب هي الطريق الأساسي لتحقيق المصالح المادية. والتي جعلت الحزب منصة للارتقاء المهني داخل مؤسسات الدولة وساعدت على نشر المحسوبيات وانتاج شبكات الفساد. لقد بات التقرّب من أوساط السلطة والقوّة وسيلة بناء الثروة في بعض الأحوال. وليس النشاط الاقتصادي المعتاد وريادة الأعمال. وقد أنتجت رأسمالية المحاسيب موجات من الممارسات الاحتكارية في مختلف مجالات الاقتصاد[1]. أما العيب البنيوي الرابع في نموذج الحوكمة فهو الإخفاق في إقامة الوزن بالقسط بين متطلبات الخيارات على الساحة الخارجية وتأثيرات بعض القضايا المتعلقة بها من جهة وبين حاجة الساحة الداخلية إلى إصلاح حوكمي جذري من جهة أخرى. فقد رأت جهاتٌ في الدولة أن التحرك باتجاه مفارقة التصلب والجمود واعتماد المرونة في الساحة الداخلية ينطوي على مخاطرة إضعاف وضعها خارجيا وداخليا. كما رأت أنه بمستطاعها توظيف بعض القضايا الخارجية في بناء الشرعية وزيادة حدة الهيمنة على المجال الداخلي العام.

عبر ما يزيد على ربع قرن، تعرضت البنية القانونية (الدستورية والتشريعية والقضائية) لانتهاك مبدأ استقلال السلطات، وخرق مبدأ التوازن بين السلطات.

### 2- البنية القانونية (الدستورية والقضائية والتشريعية) بين خرق مبدأ التوازن بين السلطات، وانتهاك مبدأ استقلال السلطات

عبر ما يزيد على ربع قرن، تعرضت البنية القانونية (الدستورية والتشريعية والقضائية) لانتهاك مبدأ استقلال السلطات، وخرق مبدأ التوازن بين السلطات. مفيدٌ في البداية وقبل الخوض في التفاصيل أن نستحضر ملامح المشهد الدستوري منذ بدايته. فخلال فترة الانتداب، وبعد إجهاض الاحتلال الفرنسي جهود الجمعية التأسيسية في العام 1928، شهدت عملية صياغة دستور عام 1930 تدخلا من المفوض السامي الفرنسي. كان من أبرز نتائج هذا التدخل إضافة المادة رقم 116 التي سعت لصيانة النفوذ الاستعماري الفرنسي. فقد قضت المادة بوجوب الاعتراف الصريح بالانتداب، وأنه لا يجوز لأي حكم من أحكام الدستور أن يعارض سلطة المنتدب وتعهدات فرنسا الدولية، وأنه لا يجوز تعديل القرارات التي اتخذها ممثلو الحكومة الفرنسية، ذات الصفة التشريعية والتنظيمية إلاّ بعد الاتفاق بين الحكومتين الفرنسية والسورية. أعقب ذلك إنشاء دستور العام 1950 من قبل الجمعية التأسيسية التي أنتجتها انتخابات مفتوحة في تشرين الثاني من العام 1949، وقد انتخبت الجمعية التأسيسية رئيسا للدولة، وقد اتفق على أن تجري إدارة شئون البلاد وفقا لدستور عام 1930 ريثما تنتهي عملية صياغة الدستور الجديد ودخوله حيز النفاذ. وكان دستور العام 1950 آخر دستور صاغته هيئة منتخبة ديمقراطيا. وخلال هذه الفترة، شهدت الساحة السورية حوارات ونقاشات غنية ضمن سياق صياغة دستور للبلاد. إلا أن صياغة الدساتير المتتالية أصبحت أكثر فأكثر تباشرها هيئات غير منتخبة وبمساهمة مجتمعية متواضعة. وبعد وصول حزب البعث للسلطة، جرى اعتماد ثلاثة دساتير هي دستور 1964 ثم دستور 1969 ثم دستور 1973. وقد استمر العمل بدستور 1973 حتى العام 2012. ومع أن الدساتير السورية نصت باستمرار على مبدأ فصل السلطات. فقد برزت خلال هذه الفترة سياقات عمدت إلى إخضاع كل من السلطة التشريعية والقضائية للسلطة التنفيذية. لقد صاغت دستور 1973 لجنة انتخبها الحزب الحاكم، ثم أخضع الدستور للاستفتاء الشعبي في 12 آذار1973 لينال الموافقة الشعبية. وبالمخالفة لمبدأ استقلال القضاء الذي نص عليه دستور عام 1973، نجد أن الدستور 1973 ذاته قد خص رئيس الجمهورية بصلاحيات رئيس مجلس القضاء الأعلى. وكذلك أخضع الدستور المؤسسات القضائية لوزارة العدل إداريا والتي هي جزء من السلطة التنفيذية. وبالرجوع إلى قانون السلطة القضائية نجد أنه قد نص في مادته الـ 65 على أن ينوب وزير العدل عن رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس القضاء الأعلى. كما نجد أن الرئيس هو من يعين أعضاء المحكمة الدستورية. وعلى المستوى الواقعي، تعرضت المؤسسات القضائية والتشريعية لهيمنة الأمن وتدخله في العمل القضائي والعمل التشريعي. بجانب ذلك، كرس الدستور نظاما رئاسيا ضمن سياق زايله مبدأ التوازن بين السلطات. فبموجب أحكام الدستور يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات شديدة السعة. ولا يوجد في الدستور ما يمكن من ممارسة رقابة حقيقية من قبل مجلس الشعب المنتخب على السياسات والإدارة العامة. ليس هذا فحسب، بل إن رئاسة الجمهورية قد احتفظت لنفسها بسلطات وصلاحيات تشريعية ونفوذ كبير على مجلس الشعب (المادة 107، 110، 111) شمل الحق، ضمنا، في الاعتراض على أي تعديل دستوري حتى لو اعتُمد بأغلبية ثلثي مجلس الشعب (المادة 149). وضمن سياق تعزيز هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية استحدثت محاكم استثنائية من خلال المراسيم التشريعية وليس عن طريق الدستور. وقد شملت هذه المحاكم محاكم أمن الدولة، المحاكم العسكرية، ومجموعة متنوعة من المحاكم التي تنظم قضايا أخرى مثل العمل الزراعي والنزاعات المتعلقة بملكية الأراضي. ويتسم الواقع القضائي في هذه المحاكم بالإخلال بحقوق المدعى عليهم وحرمانهم التمتع بحقوق الدفاع المتعارف عليها عالميا. كذلك ضمن سياق تعزيز هيمنة السلطة التنفيذية صيغ قانون انتخابات لا يلبي المعايير المتعارف عليها لقوانين الانتخابات مثل المعايير المعتمدة من قبل لجنة البندقية عام 2002. فليست هناك جداول الانتخابية (لوائح الشطب). وليس هناك نظام واضح للتمويل والإنفاق الانتخابي. ولا وجود لنظام طعن فعال. زد على ذلك أنه على مستوى الممارسة لا توجد ضمانات

1 وما هو جدير بالذكر في هذا الصدد أن سوريا قد حصلت على علامة تصنيف -0.47 من القيم الواردة بين (-2.5 و+2.5) في مؤشر سيادة القانون والصادر عن البنك الدولي لعام 2009 وهو مؤشر ذاتي على إدارة الحكم يقيس إحساس المواطنين ولمسهم المباشر لأفكار الحياد القانوني وتقيد المواطنين بالقانون. وتعد القيم الأعلى لهذا المؤشر هي الأفضل.





لممارسة الاقتراع بحرية.

### 3- البنية المؤسسية بين التسييس، وعدم التوازن على المستوى الجغرافي، وعدم التوازن على مستوى النوع الاجتماعي، والترهل

عبر ما يزيد على ربع قرن، عانت بنية المؤسسات العامة جراء التسييس، وعدم التوازن على المستوى الجغرافي وعلى مستوى النوع الاجتماعي، والترهل. أولا، على نحو منهج، سعت جهات بالدولة إلى جعل القوة العاملة بالمؤسسات العامة قاعدة ارتكاز لتمكين السياقات الشمولية. ورأت في ملأ مواقع العمل المرتبط بالتثقيف الأيديولوجي مصدر قوة وشعبية وشرعية، وعامل تكريس لاعتماد المجتمع على الدولة. على مستوى آخر، سعت جهات بالدولة إلى توظيف بعض الوحدات المؤسسية وبعض العاملين في الرقابة على المجتمع. وقد ولَّدَ ذلك أنماطا مختلفة من التعسف في استخدام السلطة. وإلى تشويه أسس التعامل مع المواطنين. ومن بينها الأساس الذي مفاده أن هذه المؤسسات وجدت ابتداء لخدمة المواطنين. ثانيا، على مستوى التوزع الجغرافي، نجد تباينا واسع النطاق بين نسب التوظيف الحكومي في المحافظات فبينما تكافي القوة العاملة في اللاذقية وطرطوس والقنيطرة نحو 40 %، نجد أنها تكافئ حوالي 21 %، أو حتى أقل من ذلك، في محافظات الرقة وإدلب وحلب. ثالثا، كان هناك تفاوت جلي في نسبة العاملين على مستوى النوع الاجتماعي. فقد فاق عدد الرجال عدد النساء بأضعاف مضاعفة. كانت نسبة النساء في القطاع العام 27%. خلال الفترة العشرية السابقة للازمة وعلى مستوى الوظائف العليا، ذهبت بعض التقديرات إلى أن نحو 14.5 % فقط من الموظفين في فئة «المشرعين والمدراء والموظفين رفيعي المستوى» كن من النساء نفس الفترة وقد رأت بعض التحليلات أنه مع ضآلة هذه النسبة، فقد مثلت نسبة جيدة من المنظور المقارن على مستوى المنطقة تأسيسا على أنه في غالبية البلدان العربية كانت نسبة النساء اللاتي شغلن وظائف عليا أقل. ومما يجدر التنبيه إليه أن التفاوت الجلي في نسبة العاملين على مستوى النوع الاجتماعي في القطاع العام هو جزء لا يتجزأ من ذلك التفاوت في المجتمع السوري ككل. فقد كانت نسبة النساء العاملات في القطاع الخاص النظامي 6 %، بينما كانت في القطاع الخاص غير المنظم 9.3 %. إن معنى ذلك أن درجة التمييز في التشغيل على أساس النوع الاجتماعي في القطاع الخاص أعلى بكثير من درجة التمييز في القطاع العام. الجدول الآتي يبين ذلك بيانا رقميا مفصلا:

عانت بنية المؤسسات العامة جراء التسييس، وعدم التوازن على المستوى الجغرافي وعلى مستوى النوع الاجتماعي، والترهل.

**الجدول رقم (1)**

**العمالة حسب الجنس ونوع المهنة، في القطاعين العام والخاص الرسمي 2010**

| نوع المهنة | القطاع العام | | | القطاع الخاص الرسمي | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ذكر | انثى | المجموع | ذكر | انثى | المجموع |
| المشرعون وكبار المسؤولين والمديرين | 40310 | 6814 | 47124 | 33454 | 1245 | 34699 |
| المتخصصين | 222314 | 231554 | 453869 | 85282 | 29199 | 114481 |
| الفنيين والمتخصصين المساعدين | 115222 | 46353 | 161575 | 67269 | 9919 | 77188 |
| كتبة | 212409 | 54330 | 266739 | 27950 | 9916 | 37866 |
| عمال المبيعات والخدمات | 25633 | 2607 | 28240 | 588250 | 36593 | 624844 |
| عمال الزراعة والصيد | 3680 | 595 | 4275 | 324515 | 28562 | 353077 |
| الحرفيين وما يرتبط بها من اعمال المهن | 86044 | 6082 | 92126 | 643644 | 14309 | 657952 |
| العاملين في المصانع، مشغلين الآلات وعمال خط التجميع | 114312 | 3714 | 118025 | 183362 | 6586 | 189948 |
| عمال المهن الأولية | 174262 | 13790 | 188052 | 83616 | 7591 | 91207 |
| المجموع | 994186 | 365837 | 1360023 | 2037341 | 143920 | 2181261 |

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (http://www.cbssyr.sy)، القوى العاملة السورية 2010.

رابعا. لقد ظل القطاع العام واحدا من أكبر القطاعات من حيث حجمه ومن حيث عدد فرص العمل التي يوفرها. ففي العام 2010 كان يعمل فيه ما يقارب 27 % من مجمل القوة العاملة (الجدول 2). الجدول الآتي يعبر عن هذا التوهل من خلال لغة الأرقام:

**الجدول رقم (2)**

**موظفي الحكومة حسب المحافظة. 2010**

| المحافظة | موظفي الحكومة | إجمالي الموظفين | النسبة |
|---|---|---|---|
| دمشق | 128540 | 486023 | 26.5 |
| حلب | 157813 | 1031263 | 15 |
| ريف دمشق | 189532 | 736331 | 26 |
| حمص | 160621 | 465702 | 34.5 |
| حماه | 122632 | 464406 | 26.4 |
| اللاذقية | 128994 | 296130 | 43.6 |
| إدلب | 61766 | 295088 | 21 |
| الحسكة | 80383 | 302055 | 26.6 |
| دير الزور | 63378 | 222409 | 28.5 |
| طرطوس | 119841 | 244115 | 49 |
| الرقة | 41541 | 199387 | 20.8 |
| درعا | 62832 | 200882 | 31.3 |
| السويداء | 33067 | 93434 | 35.4 |
| القنيطرة | 9084 | 17233 | 52.7 |
| إجمالي سوريا | 1360023 | 5054458 | 27 |

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (مسح سوق العمل 2010)

برزت محاولات لإجراء إصلاح مؤسسي، لكن تلك المحاولات اتسمت بالتباطؤ والتخوف كما تعرضت لعرقلة من قبل شبكات المصالح، أدى إلى أن تكون نتائج الإصلاحات المؤسساتية متواضعة.

وفي 2011، قُدر عدد العاملين الذين يتلقون أجورا من الحكومة بـ 1489420 ضمن اجمالي عدد العاملين الذي قدر بـ 4949238 وقد مثل هذا العدد الكبير من العاملين في القطاع العام عبئا على موازنة الدولة. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن العقوبات التي فرضت على سوريا خلال عقود القرن الماضي الأخيرة قد ضاعفت من صعوبة سداد الأجورفي حالات محددة، أخفقت الدولة في خفض درجة اندفاع شرائح واسعة بالمجتمع نحو العمل بالقطاع العام. لقد أظهرت الاستطلاعات أن أغلب الشباب الذين تراوحت أعمارهم بين 19 - 24 سنة ويحملون الشهادة الثانوية أو الجامعية والذين هم بصدد دخول سوق العمل يفضّلون القطاع العام على القطاع الخاص لاعتبارات تتعلق بالأمن الوظيفي والأجور والامتيازات. فقد ظل القطاع العام يؤمن عددا من الخدمات الاجتماعية بما في ذلك التعليم والضمان الاجتماعي والصحة على الرغم من استمرار ضآلة الموارد. والعقوبات الاقتصادية. وظلت هذه المزايا تمثل عامل الجذب الأساسي للعمل بالقطاع العام. هذه البنية المؤسسية المترهلة المسيسة والتي تعاني جراء التسييس والتي تتسم بعدم التوازن على المستوى الجغرافي، وبعدم التوازن على مستوى النوع الاجتماعي، ما برحت تلعب دور المحرك الرئيسي والقائم على تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية. وخلال التسعينات، توجهت الحكومات نحو إعادة صياغة دور هذا القطاع. وعلى نحو متدرج، أخذ دور القطاع العام ينحصر في توجيه عملية التنمية وتنسيق عملية توفير الأطر القانونية المناسبة والحوافز للقطاع الخاص للقيام بدور أكبر. بينما حافظ القطاع العام على دوره التقليدي في مجالات الصحة والتعليم وتطوير البنية التحتية. ز.

### 4- الإصلاح المؤسسي بين التباطؤ، والتَّحسُّب، ومناوأة شبكات المصالح

وخلال العشرية السابقة على النزاع، برزت محاولات جادة لإجراء إصلاح مؤسسي. لكن تلك المحاولات اتسمت بالتباطؤ والتخوف من أن تكون لها تداعيات سلبية. كما تعرضت لعرقلة من قبل شبكات المصالح. وهو ما أدى إلى أن تكون نتائج الإصلاحات المؤسساتية متواضعة. انطلاقا من إدراك عمق العيوب التي ما برحت تعتري البنية المؤسسية. وانطلاقا من إدراك أن الإصلاح المؤسساتي يمثل حاضن عملية الإصلاح الاقتصادي الاجتماعي. أولت الخطة الخمسية العاشرة للفترة بين 2006 – 2010 عناية خاصة للإصلاح المؤسساتي. وقد واجهت عملية إصلاح البنية المؤسسية أربعة تحديات رئيسية. أما التحدي الأول فهو التحدي القانوني المتمثل في تواضع مستوى تنسيق آثار التشريعات المستحدثة في التشريعات القائمة وفي المؤسسات القائمة. ومعلوم أن تواضع التنسيق هذا يؤدي إلى تعقيدات جمة في التنفيذ. أما التحدي الثاني فهو التحدي المؤسسي المتمثل في تواضع مستوى المرونة والقدرة على التواؤم السريع لاستيعاب تعديلات نوعية في وظائف المؤسسات القائمة. أما التحدي الثالث فهو التحدي المتعلق بالموارد البشرية والمتمثل في عدم فاعلية برامج بناء القدرات اللازمة لحصول النقلة الإصلاحية والتي تتيح تبني أنساق الممارسة المؤسسية التي قوامها المساءلة الجادة والشفافية الدقيقة. أما التحدي الرابع فهو التحدي التقني المتمثل في عدم ضعف نظم المعلومات والاتصالات المنسقة لمؤسسات الدولة بين الوزارات وداخل كل وزارة. في مواجهة هذه التحديات اتخذت مجموعة خطوات نوعية. وقد شملت هذه الخطوات استحداثَ هيئات ومؤسسات جديدة كهيئة المنافسة ومنع الاحتكار وهيئة الأوراق والأسواق المالية وهيئة الضرائب والرسوم وهيئة التخطيط الاقليمي. وغيرها.[1] كما شملت الخطوات إصدار قوانين وتشريعات ومراسيم تصب في مصب صياغة بنية مؤسساتية جديدة. كما كانت هناك مبادرات مختلفة لتحديث القدرات الإدارية من بينها تأسيس المعهد الوطني للإدارة العامة في أيار 2002 وتبني الخطة الخمسية العاشرة استراتيجيات إضافية لترجمة أهداف الإصلاح الإداري إلى واقع ملموس. على الرغم من ذلك كله، اتسمت عملية تنفيذ الخطوات الإصلاحية وما يلحق بها بالبطء والتأخر.





وقد ظهر هذا التأخر أكثر ما ظهر في بعض المسارات الحساسة كالمسار السياسي. فقد تأخر صدور قانون عصري ملائم للأحزاب السياسية. كما تأخر صدور قانون انتخابات تمثيلي وشفاف. وتأخر صدور قانون الإعلام وقانون الجمعيات وغيرها من القوانين والاجراءات الضرورية للإصلاح المؤسسي. لقد وجهت خطوات الإصلاح المذكورة وما لحق بها بعرقلة من قبل جهات مختلفة في الدولة ربما يُعزى لها شيءٌ من البطء المذكور والتأخر. ففي ناحية أولى، برز تحسبٌ لدى جهاتٍ في الدولة من أن تفضي خطوات الإصلاح إلى تآكل شرعيتها وفقدانها قاعدة ارتكاز شعبية ظلت توظفها في توطيد أركان نفوذها طيلة عقود. وفي ناحية ثانية، برز تخوفٌ لدى جهاتٍ في الدولة من أن تودي عملية الإصلاح إلى تسريح أعداد كبيرة من الموظفين وأن يترتب على ذلك ارتفاع مستوى البطالة وهو ما قد يؤدي إلى عدم الاستقرار. في ناحية ثالثة، رأت جهاتٌ في الدولة أن التعجل في الإصلاح ينطوي على مخاطرة، وأنه من الضروري أولا التيقن من كافة المؤشرات. أخيرا وليس آخرا، فقد اتخذت جهات أخرى في الدولة موقفا حذرا بإزاء خطوات الإصلاح بناء على تصور أنها قد تستلزم الاستعانة بخبرات خارجية. وهو ما قد يؤدي إلى فتح الباب أمام تدخل أطراف خارجية في الشأن الداخلي. لقد أدى تباطؤ الإصلاح إلى عدم قدرة المؤسسات على أداء المهام الجديدة المطلوبة منها وعلى تلبية متطلبات توطيد أركان اقتصاد السوق الاجتماعي. من الأمثلة على ذلك تحرير أسعار المشتقات النفطية دون وجود البنية المؤسسية القادرة على إدارة الأسعار وتوجيه الدعم لمستحقيه بالكفاءة المطلوبة.

**الشكل رقم (1)**

**تقييم الأداء المؤسساتي لمنتصف الخطة الخمسية العاشرة**

كما أدى البطء الشديد في إصلاح القطاع العام الاقتصادي إلى تراكم الخسائر. وقد أنتج ذلك ضغوطا لا يستهان بها على الموازنة العامة. وزاد من تعقيدات التشابكات المالية كما توقعت الخطة الخمسية العاشرة. وقد عانت معظم الوزارات جراء سوء التنسيق فيما بينها خاصة في الملفات والاستراتيجيات والبرامج الكبرى المشتركة مثل إدارة الموارد المائية. وإدارة المدن والمناطق الصناعية. وإدارة حركة الاستثمار والخدمات السياحية. والسياسة المالية والنقدية وسوق العمل والخدمة المدنية وغير ذلك. بالإضافة إلى ما تقدم، أدى التأخر في الإصلاح المؤسساتي إلى تعثر برنامج تحسين الخدمات العامة وعلاقة الإدارة مع المواطنين الذين كانوا يتطلعون إلى أن يؤثر الإصلاح في حياتهم اليومية وأن يمارسوا دورهم الرقابي الذي هو حق من حقوقهم. وفي المحصلة، لم يتسن للقطاع العام السير بخطى ثابتة نحو إعادة الهيكلةٍ بغية أن يؤدي أداء أكفأ وفق أولويات الإصلاح الإداري والتنظيمي لجميع مؤسسات الخدمة المدنية من أجل خلق ثقافة الشفافية والمساءلة. وكنتيجة نهائية لجميع ما سبق، حصل تحسنٌ في بعض جوانب أداء المؤسسات العامة. لكن مؤشرات التنافسية ظلت تشير إلى وجود عيوب خطيرة. من أبرز تلك العيوب استمرار هدر الأموال العامة. وتعقيد الإجراءات القضائية. وتفشي الفساد في قرارات الموظفين. وضعف أنظمة المحاسبة والرقابة. وضعف كفاءة مجالس الإدارة وعبء التشريعات الحكومية. وضعف شفافية السياسات الحكومية. وما تجدر ملاحظته أن حالة المؤسسات العامة تؤثر تأثيرا مباشرا في حالة المؤسسات الخاصة. بناء على أن كثيرا من أنساق العمل والممارسات الشائعة في المؤسسات العامة تفرض نفسها على المؤسسات الخاصة. لذلك. فإن الضعف الذي تفشى في أوصال المؤسسات العامة انتقل إلى المؤسسات الخاصة. كما انتقل التحسن الطفيف الذي نتج عن الخطة الخمسية إلى المؤسسات الخاصة كذلك. الجدول الآتي يعكس هذه العيوب في أرقام :

**الجدول رقم (3)**

**مؤشرات التنافسية للمؤسسات العامة والخاصة في سوريا خلال الأعوام 2006، 2007، 2008**

| المؤشر | الترتيب | | |
|---|---|---|---|
| | 2006 | 2007 | 2008 |
| مؤشر المؤسسات | 73 | 61 | 54 |
| هدر الأموال | 43 | 114 | 100 |
| استقلال القضاء | 88 | 80 | 77 |
| الفساد في قرارات الموظفين | 71 | 77 | 71 |
| ضعف أنظمة المحاسبة والرقابة | 124 | 120 | 116 |
| كفاءة مجالس الإدارة | 118 | 86 | 109 |
| عبء التشريعات الحكومية | 86 | 78 | 63 |
| شفافية السياسات الحكومية | - | 112 | 106 |

المصدر: تقرير التنافسية الوطني لعام 2007 وتقرير التنافسية العالمي لعام 2008

### 5- بنية المجتمع الأهلي والمجتمع المدني بين التهميش والإعاقة

خلال العقود السابقة على النزاع، تعرض المجتمع الأهلي والمجتمع المدني إلى تهميش وإعاقة حالت بينه وبين ممارسة أدواره الحوكمية التي من أبرزها الحماية والتوعية الحوكمية والمساءلة. قبل الولوج في التفاصيل.

خلال العقود السابقة على النزاع، تعرض المجتمع الأهلي والمجتمع المدني إلى تهميش وإعاقة حالت بينه وبين ممارسة أدواره الحوكمية التي من أبرزها الحماية والتوعية الحوكمية والمساءلة.

قد يفيدنا الرجوع إلى الوراء قليلا. تمثل الفترة السابقة على العام 1960 نقطة فارقة في مسيرة الجمعيات الأهلية. فخلال تلك الفترة، بلغت نسبة الجمعيات المستحدثة قبل العام 1950 أكثر من 28.50 % من مجموع الجمعيات الأهلية، بينما بلغت نسبة الجمعيات الأهلية المستحدثة بين عامي 1950 و1960 أكثر من 32 % من مجموع الجمعيات الأهلية في سوريا. وهذا يعني أن أكثر من 59 % من الجمعيات الأهلية قد استحدثت قبل العام 1960، بعد ذلك أخذ عدد الجمعيات الأهلية يتناقص شيئا فشيئا، لكنه عاد إلى التحسن مجددا مسجلا ارتفاعا ملحوظا خلال الفترة ما بين العام 1981 والعام 1990، ولعل مرجع ذلك ظهور ما سمي بطابع النشاط السياسي للجمعيات إبان أحداث السنوات الأخيرة من السبعينات وسنوات الثمانينات الأولى. فخلال تلك السنوات مارس عدد من الجمعيات الأهلية أنشطة سياسية، وهو أمر مخالف للقانون في سوريا، وقد أدى ذلك إلى إغلاق عدد منها، وعدم منحها التراخيص اللازمة لإعادة العمل. كما أدى إلى فرض مزيد من الرقابة على أنشطة الجمعيات الأهلية. وقد تسبب ذلك كله في نقص عدد الجمعيات الأهلية. بالمقابل تنامي دور الجمعيات الأهلية على المستوى العربي والدولي نتيجة تأثيرات العولمة وانتشار الدعوات المنادية بتوسيع دور المجتمع المدني في الحيز العام.

وبدءا من العام 2000، أخذت معاودة النظر في النموذج التنموي الذي اعتمدته السياسات والخطط والاستراتيجيات التنموية تحتل مكاناً كبيراً في الجدل حول المخرج من الأزمة البنيوية وبروز الاختلالات الكبيرة في الاقتصاد الكلي وآثارها الاجتماعية، ولأول مرة، طرح موضوع تطوير استراتيجيات النظر والتفكير في دور قطاع الجمعيات الأهلية في عملية التنمية، وتنمية دور القطاع الخاص، وتطوير حس وممارسة القطاع الخاص لمسؤوليته الاجتماعية في تنمية المجتمعات المحلية. وكان هذا الطرح جديدا على مستوى نقاشات التنمية وأدبياتها، بينما تركز الطرح السابق على تطوير المنظمات الشعبية، وهي منظمات شعبية قطاعية تهتم بشرائح محددة بدرجة أساسية. هذا، ويعزى التحول للخطة الخمسية العاشرة التي أمست في حد ذاتها نموذجا جديدا للتنمية يقوم على الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي والتوسع في مجالات التعاون الدولي مع وكالات التنمية والمنظمات والصناديق المانحة. لكن الحذر الأمني ظل يمثل عائقا أمام ذلك كله. في هذه الفترة كان تصور تفعيل المجتمع الأهلي يعني، على المستوى الوظيفي، الحلول نسبيا مكان الدولة في القطاعات التي أخذت تنسحب منها الدولة انسحابا متدرجا بما يخفف من الآثار السلبية لعملية التحرير وضعف شبكات الأمان الاجتماعي الذي يشيع خلال مراحل التحرير الاقتصادية، ذلك أنه قد جرى العرف على عد المراحل الأولى من عمليات التحرير الاقتصادي مراحل سلبية في أغلب التجارب التي شهدتها البلدان الساعية للتحول الاقتصادي والاجتماعي. وذلك دون أن يعني هذا التحول تخلي الدولة عن رعاية الشأن الاجتماعي وبالأخص في مجالي التعليم والصحة. أما على المستوى التنموي، فكان ما يعنيه تصور تفعيل دور مؤسسات المجتمع الأهلي في المساهمة من الحد من الفقر، والتمكين، وبناء القدرات، وتعزيز أشكال المشاركة المجتمعية في الشأن العام، وتنمية قيم العمل التطوعي، والتكامل مع تنفيذ أهداف البرنامج العالمي للألفية. ولقد جرت محاولات عديدة من أجل تغيير قانون الجمعيات والوصول إلى قانون يتناسب مع مرحلة الانفتاح الاقتصادي وتنامي دور منظمات المجتمع المدني عالميا وعربيا. وقد ألفت لجان عديدة من اجل صياغة قانون جديد للجمعيات إلا أن كل المحاولات ظلت محصورة في إطار الاجتماعات والاقتراحات والمسودات. لقد حافظت الدولة على قانون للجمعيات الأهلية بشكله القديم وأجرت عليه العديد من التعديلات كي تبقيه يمارس دورا رقابيا شديدا ومحافظا على مركزية الدولة في منح التراخيص والموافقات اللازمة. فمنعت بذلك العمل الجمعياتي من أن يرقى إلى الدور المنوط به (المراقبة،التحفيز، المشاركة) وطوال 40 عاما، لم يزد عدد الجمعيات الأهلية إلا بنسبة لا تتعدى 5 %. فحتى عام 2004 لم يتجاوز عدد الجمعيات الأهلية 580 جمعية معظمها في أعمال الخير والبر والإحسان. وقد كان القسم الأكبر منها في محافظات دمشق وحلب وريف دمشق. ولم يتجاوز عدد الجمعيات الأهلية في المنطقة الشرقية برمتها 17 جمعية، لكن السلطة التنفيذية والأمنية استشعرت عدم إمكانية استمرار عملية الخنق، فسمحت ببعض المرونة بالموافقات والمنح والتراخيص فزاد عدد الجمعيات إلى أكثر من 1200 جمعية بحلول2010. واتسمت تلك الجمعيات الجديدة بالتنوع وتناول موضوعات جديدة كالبيئة والتمكين والمرأة والثقافة والتنمية المجتمعية بعكس الحيز العام الذي كان سائدا في السابق والمتصل بالبر والاحسان والاعمال الخيرية رغم اهميته القصوى،لكن في حقيقة الأمر لم يعكس أداء تلك الجمعيات إحاطة بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية الناشئة والمتنامية، ليس هذا فحسب، بل إن أداءها الذي زايلته الفاعلية المطلوبة لم يعكس الإدراك الذي مفاده أن مؤسسات المجتمع المدني رافعة أساسية في الحيز العام.

### 6- المرأة بين التمييز الحوكمي والتمثيل الصوري

مثلت السياسات غير المتوازنة فيما يتصل بالتعامل مع المرأة وجها آخر من أوجه الخلل الحوكمي الرئيسة خلال العقود التي سبقت النزاع، بالنسبة لمشاركة المرأة في الحياة العامة، فقد استخدم التقرير الوطني الأول عن حالة السكان في سوريا تعبير «التمثيل الساكن» للتعبير عن «صورية» مشاركة المرأة السورية في الفضاء السياسي، كما لم يزل العمل جاريا بقانون الجمعيات لعام 1958 الذي يحرم، في إحدى تعليماته التنفيذية، أي مجموعة نسوية من تشكيل جمعية غير حكومية.

مثلت السياسات غير المتوازنة فيما يتصل بالتعامل مع المرأة وجها آخر من أوجه الخلل الحوكمي الرئيسة خلال العقود التي سبقت النزاع





وعلى الرغم من أن قانون الأحزاب هو قانون جديد ويفترض أن يكون عصريا، إلا أنه لم يضع أي قواعد تضمن تمثيل النساء في مواقع صنع القرار في الأحزاب التي ينتمين إليها. زد على ذلك أن هذا التمييز القانوني ضد النساء يترافق مع منظومة ثقافية تقليدية تكرس الصورة النمطية للمرأة. هذا، وعلى الرغم من أن وضع المرأة في سوريا أفضل من وضعها في كثير من بلدان المنطقة العربية، إلا أن هناك اتهامات بالتمييز ضد المرأة في قوانين الأحوال الشخصية تمثل بوابة للتمييز ضدها في القوانين السورية الأخرى.

### الإعلام

لقد كان سوء إدارة الإعلام من العوامل الحوكمية التي أسهمت في إضعاف التماسك العام، خلال العقد السابق على النزاع تنافست 124 مؤسسة اعلامية مرخصة لدى وزارة الإعلام ومسجلة في سجلات المجلس الوطني للإعلام على أخذ حصتها من المتابعة بالإضافة إلى أكثر من 333 موقع إعلامي إلكتروني سوري غير مرخص فعليا ولكن يتم التعامل مع بعض منها على أساس «الأمر الواقع». ولم يصدر اعتراف قانوني بوسائل التواصل مثل الشبكات الاجتماعية والمدونات على أنها وسائل إعلامية جديدة ولم يتناولها قانون الإعلام، بل تناولها قانون الجريمة الإلكترونية السورية وخاصة بالمواد 28 و29 و30 منه. كما واجهت الصحف والمواقع الحجب المتكرر والإيقاف التام في بعض الأحيان. كما كبلت معظم المطبوعات التي صدرت قبل العام 2006 برسوم كبيرة ودعاوى من قبل المؤسسة العربية للإعلان وعدد من الدعاوى الجزائية التي أنهكت أصحاب تلك المطبوعات والعاملين فيها.

## ب- العوامل الاقتصادية

### 1- عوامل إجمالية

نبدأ بتناول العوامل الاقتصادية الإجمالية. هذا التناول يتيح لنا أن نلقي نظرة طائرٍ على أوجه الخلل الاقتصادية الكلية التي تراكمت عبر عقود في الواقع الاقتصادي السوري فتتضح لنا أطر هذا الواقع ومعالمه الكبرى.

#### أ) تواضع استجابة الحكومات لتحديات التداعيات الاقتصادية لتفكك الاتحاد السوفييتي خلال التسعينات

لقد كان مستوى استجابة الحكومات المتعاقبة خلال التسعينات للزلزال الاقتصادي الناتج عن تفكك الاتحاد السوفييتي متواضعا مما كانت له آثار سلبية ممتدة في الاقتصاد السوري ظلت تفعل فعلها خلال العقد اللاحق. أدى تفكك الاتحاد السوفيتي إلى تقلص التبادل التجاري بين سوريا وبين البلدان التي كانت جزءا من الاتحاد السوفييتي وبلدان أوروبا الشرقية تقلصا حادا وسريعا نتيجة لعوامل عدة منها تفكك النظم القائمة في تلك البلدان ومرورها بمرحلة انتقالية طويلة، ولجوء غالبيتها إلى تغيير سياساتها وعلاقاتها الاقتصادية. وقد أدى ذلك كله وغيره ما يضيق المقام عن تناوله إلى ارتدادات في الساحة الاقتصادية السورية. من هذه الارتدادات فقدان الاقتصاد السوري عددا كبيرا من الشركاء التجاريين الخارجيين وتأثر الصادرات والواردات. وعلى صعيد ثان، فقد الاقتصاد السوري دعم اقتصاد كان من أضخم اقتصادات العالم، أما الاقتصاد الروسي، قطب الرحى في الاقتصاد السوفييتي السابق ووريثه الأساسي، فقد مر بمرحلة فقدان وزن هو الآخر كما تأثر سلبا بالتدخل الخارجي. وعلى صعيد ثالث، أدى سقوط الاتحاد السوفييتي الى إضعاف مصداقية النظام الاقتصادي الاشتراكي الذي كانت سوريا تستلهمه عمليا وأيديولوجيا. في وجه هذه التحديات الجسام، كانت استجابة الحكومات المتعاقبة ضعيفة، فقد عجزت عن المبادرة إلى نسج شراكات اقتصادية جديدة على جناح السرعة وفتح أسواق جديدة. ولم تتخذ خطوات واسعة على طريق زيادة الروابط التي تربط بين الاقتصاد السوري واقتصاد المنطقة العربية واقتصاد بلدان المتوسط بلدان غرب ووسط آسيا بالإضافة إلى اقتصادات بلدان أخرى لاسيما تلك التي كانت فيها جاليات سورية. فضلا عن ذلك، لم تسارع الحكومات المتعاقبة إلى إصلاح الاختلالات الهيكلية التي تراكمت عبر ربع قرن. فعلى سبيل المثال لا الحصر، لم تكن هناك مبادرات حاسمة لإصلاح الاختلالات الهيكلية القاعدة الإنتاجية والخدمية، والخلل في التوازنات القطاعية للاقتصاد الوطني، وتَركز الصادرات في عدد محدود من السلع بالإضافة إلى محدودية الأسواق الخارجية، وضعف حجم الاستثمار الأجنبي المباشر، والفقر المعلوماتي فيما يتصل بخريطة الاقتصاد العالمي والأسواق الخارجية، كل

لقد كان مستوى استجابة الحكومات المتعاقبة خلال التسعينات للزلزال الاقتصادي الناتج عن تفكك الاتحاد السوفييتي متواضعا مما كانت له آثار سلبية ممتدة في الاقتصاد السوري ظلت تفعل فعلها خلال العقد اللاحق.

وإذ برزت أولى محاولات الإصلاح الاقتصادي الجادة مع مطلع الألفية، ونجحت في المهمة الصعبة التي مفادها وضع الأقدام على طريق الإصلاح، فقد شابها عدم الاستقرار على نموذج اقتصادي محدد، وأعاقها استمرار كثير من عناصر النموذج السابق التي كانت تتحرك بقوة القصور الذاتي، وأخيرا تمكنت الغنائمية من إيقاف مسيرتها.

ذلك نتج عنه زيادة ضعف تنافسية الاقتصاد السوري، كما أدى إلى طول أمد عملية التكيف، وإلى وقوع الاقتصاد السوري في حالة ركود وعطالة.

**ب) موجة الإصلاح الأولى بين النجاح في وضع الأقدام على طريق الإصلاح، وتحقيق نمو جيد من جهة، بين عدم الاستقرار على نموذج اقتصادي محدد وتمكن الأنساق الغنائمية من عرقلتها من جهة أخرى**

وإذ برزت أولى محاولات الإصلاح الاقتصادي الجادة مع مطلع الألفية، ونجحت في المهمة الصعبة التي مفادها وضع الأقدام على طريق الإصلاح، فقد شابها عدم الاستقرار على نموذج اقتصادي محدد، وأعاقها استمرار كثير من عناصر النموذج السابق التي كانت تتحرك بقوة القصور الذاتي، وأخيرا تمكنت الغنائمية من إيقاف مسيرتها. لقد برزت هذه المحاولة في لحظة تاريخية زادت فيها تشابكات العلاقات الاقتصادية زيادة غير مسبوقة وزادت الشراكات الاقتصادية على مستوى العالم، وقد اتسمت هذه المحاولة الإصلاحية بمحاولة صياغة معالم النموذج الاقتصادي الذي يجدر بالاقتصاد السوري استلهامه. وقد أثمرت هذه المحاولة تأليف حكومة تكنوقراط لأول مرة في تاريخ سوريا المعاصر، وكانت الخطة الخمسية التاسعة الخاصة بالفترة من عام 2000 إلى عام 2005 هي القاطرة الأساسية لهذه المحاولة. كان الشاغل الأكبر للإصلاحات خلال هذه الفترة البحث عن مخارج للاختلالات الهيكلية التي اعترت الاقتصاد السوري، والتي برزت خلال فترة الركود الاقتصادي وبات من الصعب تجاهل مؤشراتها الضاغطة والظاهرة. ومن الموضوعات التي احتلت مساحة واسعة من النقاش فيما يتصل بصياغة النموذج الجديد موضوع الدور الذي يجب أن تلعبه الدولة في الاقتصاد الوطني ومدى تدخلها، وموضوع طبيعة الهيكلة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية الشاملة الجديدة. وفي سبيل ذلك أُلفت لجان عدة، وطرحت مقترحات وبرامج عديدة. وضمن سياق هذه المحاولة، ظهر مبدأ التخطيط التأشيري. وقد برز قدر كبير من التباين في وجهات النظر والأطروحات. فقد برز توجهٌ ينشد الإصلاح من خلال الاندفاع نحو العولمة، بينما برز توجه آخر يُؤثر تحرير الاقتصاد تحريرا متدرجا حذرا. ولم يحسم الأمر لصالح واحد من هذه التوجهات مما أفضى الى عدم تبني نتائج عمل هذه اللجان وتجميعها في برنامج إصلاحي متكامل. ولعل هذا، بالإضافة لأسباب أخرى، ما دفع بعض الحكومات إلى إصلاحات انتقائية وأبقاها ضمن النهج التنموي السابق الذي كان يتسم بقدر لا يستهان به من الارتجال. لكن هذه المحاولة أسفرت عن تحقيق معدلات نمو لا بأس به. فخلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2005 بلغ معدل نمو الوسطي في الناتج المحلي الإجمالي 3.1 %. لكن هذا النمو كان نموا متذبذبا نظرا لاعتماده اعتمادا كبيرا على القطاعات التقليدية، كقطاع الزراعة الذي يتوقف نموه بدرجة كبيرة على العوامل المناخية، وقطاع الصناعات الاستخراجية الذي يعتمد على الأسعار العالمية للنفط. وقد حقق الناتج المحلي الإجمالي نموا كبيرا في عام 2004 إذ بلغ نحو 6.1 % بينما لم يتجاوز نمو الناتج المحلي حدود 0.6 % و1.1 % عامي 2000 و2005 على التوالي. وخلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2005، أدت معدلات النمو الاقتصادي المحققة القريبة من معدل النمو السكاني الراكد عند حدود 2.45 % إلى ارتفاع بسيط في مؤشر حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من 55.4 ألف ليرة سورية عام 2000 إلى 58.2 ألف ليرة سورية) عام 2006، على الرغم من ذلك، لم يتسن لهذه محاولة الإصلاح الأولى هذه أن تثبت أقدامها. ولعل مرجع ذلك عدم إكمال صياغة النموذج الاقتصادي، وبقاء عدد من عناصر النموذج الاقتصادي السابق التي ظلت تفعل فعلها بتأثير القصور الذاتي، والمناوأة التي أبدتها الأنساق الغنائمية التي ظلت جذورها ضاربة في أعماق تربة الاقتصاد السوري والتي اتخذت موقفا رافضا لتوجهات تلك المحاولة الإصلاحية.

**ت) موجة الإصلاح الثانية بين الاستقرار على نموذج اقتصادي ذي بعد اجتماعي وتوطيد أركان التخطيط الشامل وتحقيق نمو جيد من جهة، وبين نقص التوازن التنموي ونقص التدرج من جهة أخرى**

خلال العامين 2004 و2005، أخذت تتشكل ملامح موجة إصلاح اقتصادي اجتماعي ثانية تسنى لها الاستقرار على نموذج اقتصادي ذي بعد اجتماعي وتوطيد أركان التخطيط التنموي الشامل، وتحقيق نمو جيد. لكنها اعتراها نقص التوازن التنموي الاجتماعي ونقص التدرج. لقد أُطلقت هذه المحاولة في لحظة برزت خلالها عوامل ضاغطة. وقد شملت تلك العوامل الضاغطة زيادة أعباء الحكومة في توفير مقومات العيش وتأمين فرص العمل والتشغيل والتخفيف من أعباء البطالة، كما شملت تراجع الأداء الاقتصادي، وتدهور القطاع العام ووصوله إلى مرحلة الترنح، وزيادة معدلات الهدر والفساد. كما شملت تلك الضغوط المتغيرات الجديدة على المستوى الاجتماعي والحراك الاجتماعي والمدني الذي زادت وتيرته مع بداية الألفية الجديدة وأخذ يضغط على نحو لم يعد بالإمكان تجاهله. في ضوء ذلك، جرى الإعلان في عام 2005 عن تبني نهج «اقتصاد السوق الاجتماعي». وقد مثل ذلك حلا توافقيا بين الإصلاح والتحرير الاقتصادي من جهة، والتأطير والتضمين الاجتماعي من جهة أخرى. اعتنت موجة الإصلاح هذه بنقل الاقتصاد السوري من إطار الإصلاح الانتقائي إلى الإصلاح الشامل المعتمد على رؤية كلية جديدة ونهج تنموي جديد. وقد مثلت الخطة الخمسية العاشرة قاطرة أساسية من قاطرات تنفيذ عملية الإصلاح الاقتصادي الجديدة. وقد أحلت الخطة مفاهيم اقتصادية جديدة محل المفاهيم القديمة وعززت من فرص المشاركة، وأسست نهجا اقتصاديا جديدا يختلف كليا عما سبقه. لذلك، تُعد الخطة نقطة تحول كبير على صعيد الاقتصاد والمجتمع السوري. وقد جرى ترجمة كثير من عناصر الخطة أولا في صورة





في الوقت نفسه، كانت التنمية التي حققتها محاولة الإصلاح الاقتصادي الثانية ـــ في شق منها لا يُستهانُ به ـــ تنميةً غير متوازنة، كما اتسمت بنقص التدرج والتأهيل المجتمعي وهو ما أنتج نتائج عكسية.

حزمة من القوانين والمراسيم الجديدة التي كانت الغاية منها أن تكون إطارا أكثر مرونة للنشاط الاقتصادي في المرحلة الجديدة، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، القوانين والمراسيم التي كانت تتوخى توسيع النشاطات الاقتصادية وزيادة مساحة المطارح الاستثمارية.

وقد حققت محاولة الإصلاح الاقتصادي الثانية إنجازاتٍ نوعية على الرغم من بروز معوقات هائلة. أولا، تمخضت المحاولة عن تسجيل معدلات نمو مرتفعة تجاوزت أحيانا ضعف معدل النمو السكاني. فقد أفضت إلى ارتفاع في المعدل الوسطي السنوي لنمو الناتج 4.9 %. وفي السياسة النقدية، سُجلت معدلات منخفضة نسبيا للتضخم الذي لم يتجاوز 5 % سنويا. وقد ترافق ذلك مع استقرار ملحوظ في سعر صرف الليرة مقابل اليورو والدولار وبقية العملات. كما ترافق مع استقرار إجمالي الاحتياطي من القطع الأجنبي الذي وصل إلى 29 شهرا من تغطية المستوردات. كما ترافق مع تضاعف القطع الأجنبي والمحلي في المصارف العامة. وترافق أخيرا مع بقاء الدين الخارجي محدودا. فضلا عن ذلك، قلصت هيمنة القطاع العام ضمن سياق التوجه نحو تأسيس قاعدة إنتاج أكثر تشعبا يُحرّكها القطاع الخاص، وهو ما استتبع العديد من الإصلاحات لتطوير بيئة الأعمال، وتحفيز الاستثمار الخاص الذي ارتفع واكتسب قوة دفع لا يستهان بها، على مستوى الصادرات. زادت الصادرات السورية، وتحديدا غير النفطية منها، واكتسبت هي الأخرى قوة دفع بفعل زيادة الطلب والنفاذ إلى أسواق الدول العربية في إطار منطقة التجارة العربية الحرة الكبرى، واتفاقية منطقة التجارة الحرة مع تركيا. وإذ تحقق استقرار في معدلات النمو القطاعي ونمو مرتفع لقطاعات الخدمات، تقلص الاعتماد على النفط، وانتعشت قطاعات كانت هامشية فيما مضى كالمصارف والتأمين. بالإضافة إلى جميع ما سبق، زاد الدعم الحكومي خلال السنوات الأخيرة زيادة كبيرة حتى بلغ 374 مليار ليرة سورية أي 18.4 % من الناتج المحلي الإجمالي. وقد تحققت هذه الإنجازات على الرغم من عدم استغلال جميع طاقات الاقتصاد السوري الكامنة. هذه الإنجازات تحققت على الرغم من عدد من الظروف غير المواتية التي استجدت على الساحة الداخلية والإقليمية، ومن بين أبرز تلك الظروف غير المواتية أزمة لبنان عام 2005، وحرب تموز عام 2006 وما أدت إليه من لجوء ما يقارب مليون لبناني إلى سوريا، ومنها جفاف عام 2007 وعام 2008، ومنها تراجع إنتاج النفط المحلي إذ أصبح صافي الصادرات النفطية سالبا بدءا من العام 2007، وازدياد فاتورة استيراد مشتقات النفط نتيجة ارتفاع الأسعار العالمية وزيادة كميات الاستيراد، هذا بالإضافة إلى ارتفاع أسعار المواد الأولية ومواد البناء في السوق العالمية، والضغوط الخارجية.

في الوقت نفسه، كانت التنمية التي حققتها محاولة الإصلاح الاقتصادي الثانية ـــ في شق منها لا يُستهانُ به ـــ تنميةً غير متوازنة، كما اتسمت بنقص التدرج والتأهيل المجتمعي وهو ما أنتج نتائج عكسية. فعلى صعيد أول، أتى الاتفاق التجاري مع تركيا وسياسة الاستيراد من الصين على حساب الصناعات الوطنية، فأُغلق العديد من المصانع في عدد كبير من المدن بسبب المنافسة غير المتوازنة. لقد كانت بعض الصناعات التقليدية السورية بحاجة إلى صناديق دعم حكومي وسياسات تحفيز وإجراءات حمائية خاصة كصناعة الموبيليا والصناعات الحرفية التقليدية. وعلى صعيد ثانٍ، بينما استمر الاقتصاد بتحقيق مؤشرات الأمن الغذائي، كانت نسبة التغطية أقل مما عرفته سوريا في عقد التسعينيات. وعلى صعيد ثالث، لم تضغط الحكومة على القطاع الخاص كي يهتم بالاستثمارات ذات العائد التنموي بجانب اهتمامه بالاستثمارات سريعة الربح، إضافة إلى عدم قيامه بالتشغيل المناسب المرتبط بدوره الجديد، وعدم التزامه بقوانين العمل والتأمينات الاجتماعية. على صعيد رابع، أثرت بعض التغيرات الهيكلية التي أقدمت عليها الخطة سلبا على الطبقة الوسطى ومحدودي الدخل والفقراء، بموازاة ذلك، لم تنتبه الحكومة إلى أهمية التدرج وتأهيل المجتمع لاستيعاب أنماط النموذج الاقتصادي الجديد، ولم تبذل الجهد الكافي التوعية. الأخطر من ذلك أنها لم تبذل جهدا كافيا لا في الحيلولة دون الارتفاع الحاد والسريع في الأسعار قبل حصوله، ولا في كبح جماح الأسعار عند بداية ارتفاعها، ولا في خفضها بعد مرور سنوات على ارتفاعها وظهور آثار ذلك الارتفاع الوخيمة وما ترتب عليها من إثقال كاهل المواطنين. زد على ذلك عدم الاجتهاد في صياغة برامج كافية لتقليص آثار هذه النقلة الحادة وحماية فئات المجتمع الأكثر ضعفا والتي مثلت غالبية الشعب.

بعد تناول العوامل الاقتصادية الإجمالية الذي أتاح لنا إلقاء نظرة طائرٍ على أوجه القصور الكلية، لنا أن نتناول أبرز العوامل الاقتصادية المحددة على مستوى المؤشرات الاقتصادية. ويتيح لنا هذا التناول إلقاء نظرة غواص على أوجه اختلالاتٍ محددة تراكمت خلال الفترة السابقة على النزاع فتتضح لنا عناصر الصورة الأساسية بعد أن اتضحت معالمها الكبرى. وفي حقيقة الأمر، إن هذه الاختلالات نتاج العوامل العامة الإجمالية المذكورة.

## 2- العوامل الهيكلية الاقتصادية

### أ) التركيب الهيكلي للناتج المحلي الاجمالي

#### 1) تغيرات وتغييرات حادة في تركيبة الناتج الإجمالي تضمنت تراجع قطاعات أساسية وارتفاع مساهمة قطاعات ذات عوائد تنموية ضئيلة

خلال العشرية السابقة على النزاع، حصلت تغيرات واستُحدِثَت تغييرات جوهرية حادة في تركيبة الناتج الإجمالي. فلقد شهدت الفترة بين عامي 2000-2005 ارتفاعا في معدل نمو قطاع البناء والتشييد وسطي الفترة 12.9، وهي نتيجة طبيعية لارتفاع معدلات البناء

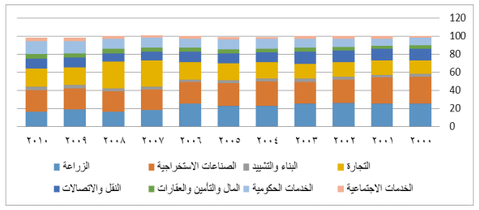
الاستثماري للقطاعين الخاص والعام (المدن الصناعية، مشاريع النقل والسكن وغيرها). كما شهدت ارتفاعا في معدل نمو قطاعات التجارة والمال والتأمين والعقارات والصناعة التحويلية إذ سجلت تلك القطاعات وسطي نمو سنوي 12.1 % و10.1 % و7.9 % على التوالي. في الوقت نفسه، شهدت قطاعات الصناعة الاستخراجية والزراعة نموا متواضعا 1.5 % للصناعة الاستخراجية و3.6 % للزراعة. كما نما قطاع المال والتأمين والعقارات بوسطي سنوي 9.7 %. كما نما قطاع النقل والاتصالات بمعدل وسطي 8.9 % بينما سجل قطاعي الخدمات الحكومية والخدمات الاجتماعية والشخصية أعلى معدلات نمو وبوسطي سنوي 11.7 و13.8 % على التوالي. بينما نما قطاع الصناعة والتعدين بوسطي سنوي 4 % على الرغم من أن الصناعات التحويلية سجلت نمواً مرتفعاً وبحدود 7.9 % سنوياً. هذا، وقد أدى تفاوت معدلات نمو القطاعات إلى تغير بسيط في تركيبة الناتج (نظراً للثقل والوزن النسبي لقطاعات النمو الزراعة والصناعة الاستخراجية. فقد ارتفعت مساهمة قطاع التجارة من 16 % إلى 19 %. والخدمات الحكومية من 8 % إلى 11 %. بينما شهد قطاع الصناعة انخفاضاً في المساهمة من 30 % إلى 25 %. وعلى الرغم من الارتفاع الطفيف في مساهمة الصناعات التحويلية إلا أن هذا الارتفاع لم يكن كافياً لتغطية الانخفاض في مساهمة الصناعة الاستخراجية. كما انخفضت مساهمة قطاع الصناعة انخفاضا طفيفا من 25 % إلى 24 % واستطاع تطور قطاع الصناعات التحويلية أن يخلق تعويضا نسبيا في نقص مساهمة قطاع الصناعات الاستخراجية التي أخذت بالتراجع نتيجة تدني مستويات إنتاج النفط. وسجل قطاع الخدمات الحكومية ارتفاعاً ملحوظا في مساهمته من 11 % إلى 14 %. وارتفعت مساهمة كل من قطاعات المال والتأمين والتجارة والبناء والتشييد والخدمات الاجتماعية بمقدار نقطة مئوية واحدة.

وبينما شهدت مساهمة قطاع الزراعة انخفاضا من 25 % إلى 23 % خلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2005، انخفضت هذه المساهمة من 23 % إلى 16 % خلال الفترة ما بين عام 2005 وعام 2010 مسجلا نموا سلبيا وبوسطي بلغ -1.5 %. ولم ينجم تراجع قطاع الزراعة عن نمو بطيء لقطاع الزراعة مقارنة ببقية القطاعات، بل كان نتيجة لتراجع حقيقي للإنتاج الزراعي الذي ترافق مع سوء إدارة للموارد المائية مما هدد الأمن الغذائي على مستوى الاقتصاد السوري، وأسهم في عدم المقدرة على مواجهة تحديات الجفاف عامي 2007 و2008، وقد أعقب ذلك ما جرى للقطاع نتيجة رفع أسعار مستلزمات الإنتاج من الأسمدة والمحروقات بفعل سياسات إعادة توزيع الدعم التي أقرتها الحكومة في العام 2008. وقد أوقع ذلك الإنتاج الزراعي الذي يمثل القطاع الخاص أكثر من 98 % منه في العديد من المشكلات تراجع معها الإنتاج الزراعي وخرجت مساحات كبيرة من الاستثمار وتراجعت الدورة الزراعية في كثير من المناطق إلى دورة زراعية واحدة في العام. هذا فضلا عن تراجع العمالة الزراعية إلى أقل من 20 % والهجرة الريفية الكثيفة التي حدثت جراء تلك السياسات. هذا التراجع في الزراعة والنفط أثّر سلبا في بعض الأحيان في مسائل حيوية مثل الأمن الغذائي والفجوة في الاحتياجات الغذائية.

اعتمد النمو الاقتصادي في شق كبير منه على قطاعات مثل قطاع العقارات الذي يغلب عليه جانب المضاربات، بالإضافة إلى قطاعي الخدمات والتجارة الذين يعتمدان الإنتاجية الضعيفة. وقد اتسم القطاع العقاري بعدم انتظام التعاملات داخله. فقد نخر فيه الفساد والمحسوبية والتعدي على الأراضي الزراعية. كما عانى القطاع جراء عدم ملاءمة المخططات التنظيمية العمرانية لمبادئ التخطيط الإقليمي والسياسات السكانية من سوء التنفيذ وتأخر صدر المخططات التنظيمية وبالتالي انتشار العشوائيات ويُعد قطاع الخدمات والتجارة جزءا كبيرا من القطاع غير المنظم الذي سجل نحو 44 % من الاقتصاد الوطني الذي لم تفلح كل المحاولات لتنظيمه. ليس هذا فحسب، بل إنه قد ظل يتنامى تناميا دوريا، مما فوت على الموازنة العامة للدولة الكثير من الضرائب والرسوم وأجهض عملية مأسسة العملية الاقتصادية وإدارتها بالشكل الفعال.

**الشكل رقم (2)**

**تطور مساهمة القطاعات في تشكيل الناتج**




المصدر: تحليل الوضع الراهن للخطتين الخمسيتين العاشرة والحادية عشرة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي وحسابات الباحثين بناءً على المجموعات الإحصائية حتى عام 2011

### 2) عناية القطاع الخاص بالاستثمارات سريعة الربح وتجاهل الاستثمارات ذات العائد التنموي العام

على الرغم من أن القطاع الخاص حصل على مزايا، فإنه عجز عن تحقيق فائض اقتصادي نتيجة عنايته بالاستثمارات سريعة الربح وتجاهل الاستثمارات ذات العوائد التنموية الكبرى. فمثلا، لم يهتم القطاع الخاص بالاستثمارات طويلة المدى في الصناعة والسياحة واقتصاد المعرفة والبرمجيات والبنية التحتية. لقد شهدت الفترة الأولى بين عام 2000 وعام 2005 نسبة مساهمة للقطاع الخاص في تشكيل الناتج المحلي الإجمالي بحدود 60 %. ولم يطرأ تغير كبير على هذه المساهمة خلال الفترة الثانية بين عامي 2006 و2010.

اعتمد النمو الاقتصادي في شق كبير منه على قطاعات مثل قطاع العقارات، بالإضافة إلى قطاعي الخدمات والتجارة

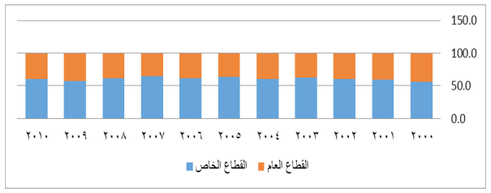




على الرغم من ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في القطاعات الخدمية إلا أن النقص الحاصل في إنتاجية القطاع الزراعي المملوك بشبه كامل من القطاع الخاص أثرت على المساهمة.

**الشكل رقم (3)**

**نسبة مساهمة القطاعين العام والخاص في تشكيل الناتج المحلي الاجمالي**




المصدر: تحليل الوضع الراهن للخطتين الخمسيتين العاشرة والحادية عشرة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، والمجموعة الاحصائية حتى العام 2011.

### ب) حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي

حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بين التحسن الطفيف، وبين بقائها ضمن مستوى منخفض

في الوقت الذي تحسنت فيه حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي تحسنا طفيفا خلال العشرية السابقة على النزاع، فقد بقيت ضمن مستوى أقل من مستوى نصيب الفرد في غالب بلدان المنطقة، خلال الفترة الإصلاحية الأولى (2000-2005). أدت معدلات النمو الاقتصادي المحققة القريبة من معدل النمو السكاني الراكد عند حدود (2.45 %) إلى ارتفاع بسيط في مؤشر حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من (55.4 ألف ليرة) عام 2000 إلى (58.2 ألف ليرة) عام 2006. وقد ترتب على ذلك أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي قد نما نموا بسيطا وبوسطي سنوي (1.1 %) خلال هذه الفترة. هذا وتشير تقديرات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في حال استمرار النشاط الاقتصادي دون إصلاحات ما بعد عام 2006 إلى أن نصيب الفرد كان سيستمر بالارتفاع بوتيرة أقل من الفترة السابقة ليصل عام 2010 إلى حدود (60.3 ألف ليرة) وبوسطي معدل نمو سنوي حوالي (0.8 %). لقد أدت موجة الإصلاحات الثانية إلى ارتفاع في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نظرا لتجاوز وسطي معدل النمو الاقتصادي لمعدل النمو السكاني خلال نفس الفترة. من (57.8 ألف ليرة) إلى (69.7 ألف ليرة) عام 2010. وقد ترتب على ذلك أن وسطي معدل نمو نصيب الفرد من الناتج قد بلغ (3.4 %) خلال الفترة ما بين عام 2006 وعام 2010. بينما لم يتجاوز (1.1 %) في الفترة ما بين عام 2000 و 2005. هذا علما أنه في الفترتين بقي وسطي معدل نمو نصيب الفرد من الناتج أقل من معدل نصيب الفرد في عدد من بلدان المنطقة بما في ذلك البلدان التي لا تمتلك مقومات النمو الموجودة في الاقتصاد السوري. ومن بين ما يشير له ذلك نقص مواكبة محاولتي الإصلاح للتطورات الهيكلية المتسارعة على صعيد الاقتصاد العالمي.[2]

### ت) المالية العامة

المالية العامة بين تراجع إيرادات الدولة، وعدم فعالية الخيارات الضريبية المعتمدة

خلال العقد الأول من الألفية، شابت المالية العامة عدة أوجه قصور أبرزها تراجع إيرادات الدولة وعدم القدرة على الارتفاع بكفاءة التحصيل الضريبي. لقد تراجعت إيرادات الدولة على أكثر من صعيد. فأولا، تراجعت الإيرادات النفطية لعدة أسباب أبرزها الانخفاض السريع والحاد لأسعار النفط في السوق العالمي، في الوقت نفسه، لم يتسن للزيادة في الإيرادات الضريبية غير النفطية تغطية الفجوة التمويلية المتزايدة على الرغم من استحداث ضرائب جديدة كضريبة الإنفاق الاستهلاكي وعلى الرغم من التحسن النسبي في الإدارة الضريبية مع استمرار وجود ثغرات كبيرة للتهرب والتجنب الضريبي، إضافة إلى الإعفاءات الضريبية التي استحدثت لجذب الاستثمار، كما تراجع إيراد الدولة من ضرائب الدخل والأرباح الحقيقية المحصلة من مؤسسات وشركات القطاع العام الاقتصادي بسبب تراجع أدائه وتعثر العديد منها، ولم ترق حصيلة ضرائب الدخل والأرباح الحقيقية المفروضة على القطاع الخاص إلى المستوى المتزايد لحجم مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي (إلى ما يزيد عن ثلاثة أرباع الناتج) إلا بنسبة متواضعة جدا رغم تقديم حوافز عدة لتسديد الضرائب المتأخرة، هذا، وقد انخفض الإنفاق العام من حوالي 30 % من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2001 إلى 25 % عام 2010 مترافقا مع ضعف كفاءة وتخصيص الموارد، ومن ثم فقد تفاقم الهدر وعجز الموازنة، وقد مثل الإنفاق الجاري تقريبا ثلثي الموازنة وتركز في المرتبة الأولى بالرواتب والأجور لتشكل 63 % وسطيا من الإنفاق الجاري خلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2010 على الرغم من تدني الأجور وعدم ارتباطها بالإنتاج. أما بالنسبة للإعانات المقدمة من الحكومة فقد انخفضت تدريجيا من حوالي 20 % من إجمالي النفقات في عام 2000 إلى 10.3 % في عام 2010 وذلك ضمن خطة لإعادة ترشيد الدعم في ظل تراجع الموارد النفطية. ويستثنى من ذلك عام 2009 حيث قفزت نسبة الإعانات المقدمة من الحكومة إلى 14.5 من إجمالي النفقات العامة بسبب ارتفاع كلفة المستوردات من السلع الأساسية. وقد عملت السياسة المالية على التخفيف من حدة آثار الأزمة الاقتصادية العالمية في عام 2009 على الاقتصاد السوري عبر تبني سياسة مالية توسعية حيث ارتفعت

خلال العقد الأول من الألفية، شابت المالية العامة عدة أوجه قصور أبرزها تراجع إيرادات الدولة وعدم القدرة على الارتفاع بكفاءة التحصيل الضريبي.

2 هذا، وتشير تقديرات استمرار نتائج إصلاحات الفترة الثانية في حالة عدم اندلاع النزاع إلى أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي سيرتفع ارتفاعا متدرجا ليصل عام 2015 إلى حدود (95.4 ألف ليرة سورية) وبمعدل نمو وسطي متوقع خلال الفترة (2011-2015) بحوالي (4.8 %).

نسبة النفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي بذلك العام إلى 26 % مقارنة 22.6 % في عام 2008 عبر الزيادة في الاستثمار العام وزيادة الأجور والتي كان جزء منها بمثابة تعويض دعم أسعار المحروقات. وتجدر الإشارة إلى أن فاتورة الدعم بلغت أوجها في عام 2008 بحوالي 400 مليار ليرة سورية أي ما يقارب 8.5 مليار دولار ثم انخفضت في عام 2009–2010 إلى حوالي 3.4 مليار دولار نتيجة البدء بالتخلي عن دعم سعر المحروقات. نتيجة لذلك، حافظت الموازنة العامة على عجز متدن لا يتجاوز 2 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010. كذلك بالنسبة للعجز غير النفطي فهو بتناقص مستمر بفعل تناقص مساهمة القطاع النفطي بالموازنة والذي طالما ما اعتبر حجر الأساس في التمويل الحكومي. في حين تناقصت نسبة إجمالي الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي من 63 % عام 2000 إلى ما يقارب 23 % عام 2010. ولا يرجع عجز الموازنة المنخفض خلال الفترة المدروسة بالضرورة إلى الإدارة الكفؤة للموازنة العامة بل إلى تقنين النفقات العامة والذي انعكس بعدم تطبيق الاستراتيجيات والسياسات الموضوعة لتحقيق الأهداف الكلية في الخطة العاشرة.

### ث) الإيرادات العامة

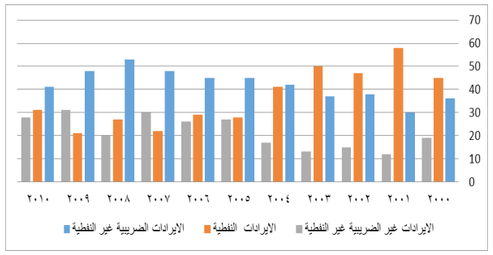
الإيرادات العامة بين محاولات إصلاح النظام الضريبي، واستمرار ضعف نمو الإيرادات نتيجة عدم كفاية الإصلاحات

في ظل الانخفاض المستمر للإنتاج النفطي وانخفاض العائدات النفطية أصبح الاهتمام أكبر بزيادة الضرائب الأخرى كمصدر تمويل سيادي للموازنة العامة للدولة. خلال الفترة بين عام 2000 وعام 2005 مثلت الإيرادات النفطية المورد الرئيس للموازنة العامة للدولة واتجهت نحو الانخفاض اتجاها مستمرا على الرغم من ارتفاع أسعار النفط العالمية وذلك بسبب تراجع الإنتاج النفطي في سوريا إذ كان يمثل ما نسبته (45 %) من إجمالي الإيرادات و(12.3 %) من الناتج المحلي الإجمالي عام 2000، بينما تراجع عام 2005 ليمثل (28 %) من إجمالي الإيرادات و(7 %) من الناتج المحلي الإجمالي. كانت الضرائب غير النفطية (ضريبة الدخل والأرباح الحقيقية، ضريبة الممتلكات، رسوم التجارة الخارجية وضرائب ورسوم متفرقة أخرى) تمثل ما نسبته (36 %) من إجمالي الإيرادات و(9.8 %) من الناتج المحلي الإجمالي عام 2000، ثم ارتفعت عام 2005 إلى (45 %) من إجمالي الإيرادات وحوالي 17 % من الناتج المحلي الإجمالي. هذا وقد مثلت الإيرادات غير الضريبية التي تتكون من فوائض شركات القطاع العام ما عدا فوائض الشركات النفطية التي تم احتسابها من ضمن الإيرادات المتعلقة بالنفطما نسبته 5 % من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي و18 % من إجمالي الإيرادات لعام 2000، ثم ارتفعت إلى ما نسبته (6.3 %) من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي وحوالي (27 %) من إجمالي الإيرادات عام 2005. وفي الواقع أن هذه النسب المنخفضة تدل على دلالات سلبية لوضع القطاع العام الإنتاجي في ظل نهج هيمن فيه القطاع العام على معظم مكامن الإنتاج.

في ظل الانخفاض المستمر للإنتاج النفطي وانخفاض العائدات النفطية أصبح الاهتمام أكبر بزيادة الضرائب الأخرى كمصدر تمويل سيادي للموازنة العامة

**الشكل رقم (4)**

**تطور التركيب الهيكلي للإيرادات**




المصدر: وزارة المالية

تغيرت الصورة تغيرا كليا خلال الفترة بين عامي (2006-2010). فقد انخفضت الإيرادات النفطية من (45 %) من إجمالي الإيرادات و(9.5 %) من الناتج المحلي الإجمالي كوسطي سنوي في الفترة بين عامي (2000-2005) إلى (26 %) من إجمالي الإيرادات و(5.5 %) من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي كوسطي سنوي للفترة (2006-2010). وقد حصل ذلك نتيجة لعاملين أساسيين. يتمثل العامل الأول في انخفاض عائدات النفط، أما العامل الثاني فهو ناجم عن الارتفاع الكبير في كل من الإيرادات العامة والناتج المحلي الإجمالي، في مقابل هذا الانخفاض في مساهمة الإيرادات الضريبية النفطية في تمويل الإنفاق العام والتنمية ارتفعت مساهمة الإيرادات الضريبية غير النفطية ارتفاعاً واضحاً. فبعد أن مثلت (38 %) من الإيرادات الإجمالية و(10 %) من الناتج المحلي الإجمالي كوسطي سنوي خلال الفترة بين عامي (2000-2005) ارتفعت إلى (47 %) من إجمالي الإيرادات و(9.7 %) من الناتج المحلي الإجمالي كوسطي سنوي للفترة (2006-2010). هذا، وقد تناقصت حصة ضرائب الدخل والأرباح الحقيقية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من (8 %) عام 2000 إلى (3 %) عام 2010. أما كنسبة من الإيرادات العامة، فقد مثلت حوالي (31 %) عام 2000 مقارنة بـ (14 %) عام 2010 وذلك بسبب انخفاض الإيرادات المتعلقة بالنفط كنسبة من الناتج خصوصاً ضرائب الشركة السورية للنفط وتراجع أداء العديد من شركات ومؤسسات القطاع العام الاقتصادي وتعثر معظمها. هذا وقد بلغت حصة ضريبة الأرباح الحقيقية والدخل المقطوع على القطاع الخاص من الناتج المحلي الإجمالي (1 %) عام 2000 وارتفعت ارتفاعا بسيطا عام 2010 لتصبح (2 %). أما كنسبة من الإيرادات العامة، فقد مثلت حوالي (5 %) عام 2000 وارتفعت إلى (9 %) عام 2010، لكن تبقى هذه الزيادة متواضعة جداً مقارنة بحجم مساهمة القطاع الخاص في تكوين الناتج المحلي الإجمالي والتي تزيد عن (65 %). متأثرة تأثرا أساسيا





بالتسرب الضريبي وانتشار واسع للقطاع الخاص غير المنظم وفساد أجهزة الرقابة والتخمين المالي. مثلت ضريبة الإنفاق الاستهلاكي نسبة بسيطة عام 2000 تقدر بـ 1 % من إجمالي الإيرادات و0.1 % من الناتج المحلي الإجمالي لترتفع عام 2010 إلى 7 % و 0.15 % من إجمالي الإيرادات والناتج المحلي الإجمالي على التوالي. وقد بقيت الإيرادات الجمركية ورسوم التجارة الخارجية ثابتة عند حدود 6 % كنسبة من إجمالي الإيرادات. أما كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فقد تناقصت من 1.6 % عام 2000 إلى 1.5 % عام 2010. أما الإيرادات الضريبية الأخرى (رسوم سيارات، طابع، تبغ، كحول) فقد مثلت عام 2000 ما نسبته 11 % من إجمالي الإيرادات، وحوالي 3 % من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي بينما مثلت عام 2010 حوالي 13 % و 3.2 % من إجمالي الإيرادات والناتج المحلي الإجمالي على التوالي. على مستوى آخر، ارتفعت الإيرادات غير الضريبية كنسبة من إجمالي الإيرادات من (17 %) كوسطي سنوي خلال الفترة (2000-2005) إلى (27 %) خلال الفترة (2006-2010). وقد نجم هذا الارتفاع عن صعود معظم إيرادات القطاعات الإنتاجية، فيما مثلت إيرادات قطاع النقل والاتصالات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي 0.9 % عام 2000 متزايدة إلى 1.8 % عام 2010، يليه قطاع الخدمات العامة حيث ارتفعت الإيرادات من 0.25 % عام 2000 إلى 1.1 % عام 2010، ثم قطاع المال والتأمين إذ ارتفعت من 1.5% عام 2000 إلى 2.3 % عام 2010 ويليه قطاع الصناعة الاستخراجية فقد نمت نسبته من 0.5 % عام 2000 إلى 0.65 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010. ولقد انخفضت حصة قطاع الصناعة التحويلية من حوالي 1 % عام 2000 إلى 0.8 % عام 2010، وقطاع التجارة من 0.20 % إلى 0.12 %. وقد أتى هذا الانخفاض بسبب الانفتاح الاقتصادي وعدم قدرة القطاع العام الصناعي على مواكبة هذا الانفتاح في ظل التأخر في إصلاح الترهل التقني والاقتصادي والإداري الحاصل الذي أخذ يتفشى في هذه المؤسسات وهو ما زاد التكلفة والخسائر والعجز والذي بدوره يمثل السبب الرئيس لزيادة الهدر الذي حصل في الإنفاق العام. ولم تفلح الجهود المتواصلة لحل تلك المعضلة، وإن كانت الخطة الخامسة قد حاولت نقل القطاع الصناعي من الإدارة الحكومية المباشرة إنتاجياً وماليا إلى إدارة الشركات والحصول من الشركات على صافي الأرباح إلى جانب الضرائب على الدخل والأرباح.

وعلى الرغم من صدور وتعديل العديد من التشريعات الضريبية إلا أن فجوة الإيرادات الحاصلة من انخفاض الموارد النفطية ظلت خارج المعالجة. كان أهم تلك القوانين القانون 24 للضرائب الموحدة على الدخل الذي اعتمد على تنمية الموارد بالتوسع الأفقي وليس بالزيادة الضريبية، كما صدر القانون 25 للاستعلام الضريبي ومكافحة التهرب الضريبي. هذا بالإضافة إلى عدد من القوانين والمراسيم أهمها المرسوم 56 المتعلق بإلغاء ضريبة التركات، والمرسوم 60 لرسم الاغتراب والمرسوم 319 لتعديل الرسوم الجمركية، والمرسوم 68 لعام 2004 لإحداث هيئة للرقابة على التأمين. إن حصول هذه الفجوة يدل بوضوح على الضعف في الإدارة الضريبية والتهرب والتجنب الضريبي اتساع القطاع غير المنظم ونقص في الكوادر المطلوبة المؤهلة في مجال التحصيل الضريبي إلى جانب ضعف كبير في المساءلة والمحاسبة.

كان لتأخر إصلاح القطاع العام دور هام في ضعف نمو الإيرادات بصورة عامة، ذلك أن الشركات العامة كانت تعاني خسائر كبيرة نتيجة طريقة الإدارة السيئة التي لا تعتمد الكفاءة، ولا تتضمن محاسبة للقائمين عليها على النتائج، مما يقلل من حجم الإيرادات المحولة إلى الخزينة من جهة، ويصعب عملية استقطاب الاستثمار العام إلى هذه المؤسسات، وقد تعثرت العديد من هذه المؤسسات بديون لصالح شركات عامة أخرى فيما يسمى بالتشابكات المالية والتي كلما حُلت عادت لتتراكم من جديد.

بجانب ما تقدم، فقد اتضح أن نظام الإعفاءات الضريبية لا يخدم الأهداف التنموية للاقتصاد، خذ لذلك مثلا الربط المباشر بين الإعفاء الضريبي والتشغيل مثلا، لقد أصبحت كثرة الإعفاءات الضريبية عبئا على الاقتصاد في الوقت الذي كان يفترض فيه أن تكون محفزا له، وفي تقارير بيئة الأعمال المختلفة، فضل المستثمرون تأمين مدخلات الإنتاج كالوقود والكهرباء وتحسين شروط الاستيراد والتصدير على الإعفاءات الضريبة التي وجدت فيها الحكومة المدخل الأهم لتنشيط الاقتصاد، لكن الرياح لم تجر بما تشتهي السفن. فلم تفلح كل الإعفاءات الضريبة بجلب الاستثمار وزيادة فرصه، وهو ما حصل مثلا في حالة الإعفاءات الضريبة التي أقرتها الحكومة بالنسبة للمنطقة الشرقية، ولم تعالج الموارد الضريبية من خلال التركيز أساسا على مصادر أكثر عدالة كمصادر الدخل والثروة ورأس المال وتحسين كفاءة الإدارة الضريبية والاستعلام الضريبي والجباية والتحصيل الضريبي. كما لم تعالج مشكلة العجز التمويني وعجز المشتقات النفطية وتوجيه هذا الدعم لمستحقيه ليطال الفئات الأكثر فقراً والأكثر حاجة له. وعلى الرغم من الإجراءات الأخيرة التي اتخذتها الحكومة من خلال رفع الدعم عم المشتقات النفطية والكهرباء والماء، لم تفلح تلك الإجراءات في تحقيق ما هو مراد منها نتيجة الإخفاق الذريع في تطبيقها، ونتيجة تأخر السياسات التنموية المرافقة كتأخر عمل صناديق دعم الزراعة وصندوق المعونة الاجتماعية وصندوق دعم الصناعة وهكذا.

### ج) الإنفاق العام

الإنفاق العام بين تقليص البعد عن النقطة المعبرة عن الإنفاق المتوازن من جهة، وبين عدم الالتزام بمعايير الأجور ومعايير التحويلات للشركات العامة، وتراجع الإنفاق التنموي من جهة.

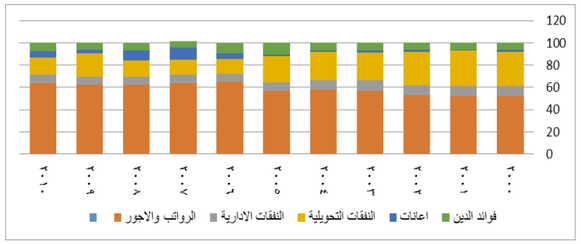
مع أن سياسات الإنفاق المالي خلال العقد السابق على النزاع قد قلصت البعد عن النقطة المعبرة عن الإنفاق المتوازن، إلا أنها قد شابتها أوجه قصور كان من بينها، مثلا، عدم الالتزام بمعايير الأجور ومعايير التحويلات للشركات العامة، كما أنها تمخضت عن تراجع غير مبرر في معدل الإنفاق التنموي.

على النزاع قد قلصت البعد عن النقطة المعبرة عن الإنفاق المتوازن. إلا أنها قد شابتها أوجه قصور كان من بينها، مثلا، عدم الالتزام بمعايير الأجور ومعايير التحويلات للشركات العامة. كما أنها تمخضت عن تراجع غير مبرر في معدل الإنفاق التنموي. لقد مثل الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري ما نسبته (30.2 %) من الناتج المحلي الإجمالي كوسطي سنوي خلال الفترة (2000-2005) وانخفضت هذه النسبة إلى 25.5% كوسطي سنوي خلال الفترة (2006-2010). وقد نجم هذا الانخفاض أساسا عن ارتفاع مشاركة القطاع الخاص في الإنفاق التنموي من جهة. ونمو الناتج المحلي الإجمالي بنسب أكبر من نسب نمو الإنفاق العام كدليل على تحسن نسبي في كفاءة استخدام الموارد المالية من جهة أخرى. وانخفض الوسطي السنوي للإنفاق العام الجاري من اجمالي الانفاق خلال الفترة (2000-2005) من (66.1 %) إلى (65.6 %) خلال الفترة (2006-2010). بينما تركز الإنفاق الجاري في البنود التالية:

مثلت الرواتب والأجور النسبة الأكبر حوالي (35 %) من الإنفاق العام و(54 %) من الإنفاق الجاري كوسطي سنوي خلال الفترة الاصلاحية الاولى، لترتفع هذه النسبة عام 2010 إلى (43 %) من الإنفاق العام و(64 %) من الإنفاق الجاري خلال الفترة الثانية (2006-2010) نتيجة لتزايد عدد العاملين بالدولة المترافقة مع الزيادات الناجمة عن الترفيعات السنوية للعاملين، والتعيينات السنوية من خلال عقود قصيرة الأجل ومراسيم زيادات الرواتب والأجور للعاملين في الدولة. وجدير بالتنويه هنا أنه على الرغم من ارتفاع نصيب الرواتب والأجور فإن سلم الأجور ومتوسط الدخل في القطاع العام لا يزال ضعيفا ولا يرتبط بالإنتاجية ولا يعتمد معايير تقييم مؤسساتية دولية مرتبطة بمؤشرات شفافة تعكس التطور المرحلي للعاملين وتعكس مبدأ تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية.

**الشكل رقم (5)**

**التركيب الهيكلي للإنفاق الجاري**




المصدر: حسابات الباحثين بالاستناد الى بيانات وزارة المالية

وتأتي النفقات التحويلية في المرتبة الثانية من حيث الحصة النسبية إذ بلغت ما نسبته (18 %) من إجمالي الإنفاق العام وحوالي (27.6 %) من إجمالي الإنفاق الجاري كوسطي سنوي للفترة (2000-2005)، بينما تناقصت هذه النسبة إلى (10.4 %) من الإنفاق العام وحوالي (16.5 %) من الإنفاق الجاري للفترة (2006-2010). إذ تُظهر الحصة النسبية لهذا الإنفاق اتجاها عاما متناقصا بينما زادت كقيمة مطلقة من (60.5) مليار ليرة سورية عام 2000 إلى (71.7) مليار عام 2010. تمثل التحويلات للشركات العامة الحصة الأكبر في النفقات التحويلية بمعدل (33 %) كوسطي للفترة (2000-2010). ويأتي بعدها صندوق تثبيت الأسعار بمعدل (30 %). ثم نفقات التقاعد والضمان الاجتماعي بمعدل (27 %) كوسطي لنفس الفترة. هذا مع ملاحظة أن التحويلات بالنسبة للشركات العامة وبالأخص الشركات الإنتاجية ظلت بمنأى عن التقييم المالي الربحي، إذ بقيت وزارة المالية تحول موازنات سنوية إلى تلك الشركات على الرغم من كونها خاسرة، وقد قدر عدد الشركات الخاسرة بنحو 200 شركة عامة حكومية. وظل العاملون في تلك الشركات يحصلون على نفس المزايا والمكافآت التي يحصل عليها نظرائهم في الشركات الرابحة. هذا مع ملاحظة أن تطور النفقات الإدارية ومدفوعات فوائد الدين كان متواضعا بالمقارنة ببنود الإنفاق الأخرى إذ مثل كلٌ منهما ما نسبته (8.6 %) من الإنفاق الجاري كوسطي الفترة (2000-2005) وانخفض وسطي نسبتها من الانفاق الجاري الى (7.2 %) خلال الفترة (2006-2010). أما نسبة الإنفاق التنموي (استثماري جاري) فقد ارتفعت ارتفاعا طفيفا، فبعد أن مثل الإنفاق التنموي حوالي (34 %) من اجمالي الإنفاق كوسطي سنوي خلال الفترة (2000-2005) ارتفع الى (34.4 %) خلال الفترة (2006-2010). وعلى الرغم من أن خطط التنمية توخت أن يمثل الإنفاق الاستثماري ما نسبته (14 %) من الناتج مع ضرورة رفع كفاءة الاستثمار وإيلاء أولوية للمشاريع الاستثمارية التي تحقق التنمية المستدامة والمبنية على دراسات جدوى اقتصادية واجتماعية وبيئية إلا ان بيانات المالية العامة تشير الى انخفاض نسبة الانفاق الاستثماري من الناتج من (10.3 %) كوسطي سنوي خلال الفترة الاصلاحية الاولى الى (8.8 %) خلال الفترة الثانية على الرغم من تزايده بالقيمة المطلقة من (69.6) مليار ليرة سورية عام 2000 إلى (243) مليار عام 2010 بالأسعار الجارية. ويمثل هذا التغير تساؤلا كبيرا حول الخطة الإصلاحية، أي الخطة الخمسية العاشرة التي جاءت من أجل إحداث التحول الاقتصادي الكبير والشامل. فتراجع الإنفاق التنموي يمثل علامة استفهام كبيرة. قد يفسر الأمر باعتلاء القطاع الخاص لمنصة الإنفاق التنموي. لكن هذا الدور للقطاع الخاص مرهون بمزيد من الاستثمارات الحكومية الضخمة لإيجاد البيئة المحفزة للقطاع الخاص كي يعمل على زيادة النشاط الاقتصادي الحقيقي. لقد حظيت الخدمات الاجتماعية بالنسبة الأكبر من الإنفاق الاستثماري إذ بلغ وسطي حصته من إجمالي الإنفاق الاستثماري خلال الفترة (2001-2005) حوالي (36 %). بينما بلغ خلال الفترة (2006-2010) حوالي (37 %). متزايدة بالقيمة المطلقة من (25) مليار ليرة سورية





عام 2000 إلى (91) مليار عام 2010. وقد نجم هذا الارتفاع عن ضغوط النمو السكاني المرتفع على الخدمات العامة والتحسن النسبي في نوعية وهيكلية الخدمات العامة. وارتفاع تكلفة الخدمة بالأساس والتوسع في تلك الخدمات باتجاه المناطق الطرفية وباتجاه تجمعات سكانية غير مراكز مدن المحافظات. تلا ذلك قطاع المرافق العامة التي تؤدي دورا مزدوجا يطال الجانبين الاجتماعي والاقتصادي، بحصة من إجمالي الإنفاق الاستثماري تصل إلى (20 %) كوسطي للفترة (2001-2005) و(22 %) كوسطي الفترة (2006-2010) وبقيمة متزايدة من (20) مليار ليرة سورية عام 2000 إلى (59) مليار عام 2010. هذا، ولم يحظ قطاع الصناعة التحويلية بالاهتمام الاستثماري الكافي المتناسب مع الطموح النظري في متن الخطط الوطنية المستند إلى تنشيط القطاع كقاطرة للنمو الاقتصادي. فقد انخفضت نسب الإنفاق الاستثماري وظل القطاع العام الصناعي المترهل بين تجاذبات تيارات الإصلاح والمحافظة في ظل انتشار كبير للفساد الذي رافقه ضعف معايير المسائلة والمحاسبة والرقابة، وجدير بالملاحظة هنا أن الحكومات المتعاقبة قد فضلت مراكمة الاحتياطات من القطع الأجنبي في البنك المركزي إلى أن وصل إلى 29 شهرا من المستوردات. على حساب التوسع في الإنفاق التنموي الذي يحقق التشغيل.[3]

### ح) عجز الموازنة

السياسة المالية بين التمكن من خفض عجز الموازنة ومن زيادة الرواتب وترشيد الإنفاق وزيادة الإيرادات وتوفير الاعتمادات، وبين عدم استدامة الزيادة لاعتمادها على إيرادات غير مستدامة، ولتواضع أداء المؤسسات المالية.

على الرغم من أن السياسات المالية العامة قد تمكنت من خفض عجز الموازنة ومن زيادة الرواتب وترشيد الإنفاق الإداري وزيادة الإيرادات المحلية وتوفير الاعتمادات للمشاريع الاستثمارية، إلا أن تلك الزيادة لم تكن مستدامة لطول أمد اعتمادها في الغالب على الإيرادات النفطية المتناقصة، ولم ينتجها تنويع مصادر الإيرادات وارتفاع كفاءة أداء المؤسسات المالية كتوسيع المطارح الضريبية واعتماد سياسات جبائيه عادلة ومنصفة، ما بين عام 2000 وعام 2005 بلغ وسطي سنوي عجز الموازنة (-2.8 %) من الناتج المحلي الإجمالي. وقد ارتفع هذا العجز خلال الفترة ما بين عام 2006 وعام 2010 إلى وسطي سنوي (-10.6 %). وعلى الرغم من ارتفاع هذه النسبة، إلا أنها ما تزال مقبولة ومضبوطة في ظل سياسات الانفتاح والتحرير الاقتصادي ونهج الإنفاق التوسعي. هذا علماً أنه لم يرقَ إلى المستوى المطلوب في ظل عملية التجاذب بين الانفتاح المدروس والتحرير الكامل الذي ارتآه بعض الخبراء الاقتصاديون. وتشير تقديرات الاستمرار بدون إصلاحات ما بعد العام 2006 وخاصة الإصلاحات الضريبية وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام إلى أن عجز الموازنة كان سيمثل (-4.9 %) كوسطي عجز سنويا خلال الفترة بين عام 2006 وعام 2010، وكان سيرتفع خلال الفترة بين عام 2011 وعام 2015 إلى (-9.4 %). بينما تشير تقديرات استمرار الإصلاحات إلى أن هذا العجز كان سينخفض خلال الفترة نفسها إلى (-2.6 %) من الناتج المحلي الإجمالي كوسطي سنوي خلال الفترة بين عام 2011 وعام 2015. على أن عجز الموازنة الذي بقي في الحدود الدنيا لا يمثل مؤشرا على تحسن في البيئة الإدارية والتنظيمية الاقتصادية، بل ينم عن تردد الحكومة خلال الفترة السابقة عن التوسع التنموي. ولو راجعنا البرامج المدرجة في الخطة العاشرة لوجدنا أن عددا كبيرا من تلك البرامج بقي دون تنفيذ. بينما لم ينفذ البعض الآخر في الوقت المناسب. ومن أمثلة ذلك المشافي التي تتضمن 200 سرير التي بنيت في معظم المحافظات السورية، والتي لم تستكمل مستلزمات العمل الخاصة بها لمباشرة أدوارها في تقديم الخدمات الصحية. هذا بالإضافة إلى الجامعات الحكومية التسع المقررة في المحافظات الاخرى التي لم يعلن سوى عن واحدة منها هي جامعة الفرات، ومن الأمثلة أيضا سكك الحديد السريعة، ومشروعات النقل (جنوب شمال وشرق غرب، ومترو الانفاق في دمشق)، ومشروعات الري الكبرى في الجزيرة السورية ( مشروع ري دجلة، ومشروعات ابو خشب وابو جروان على الفرات)، وغيرها من البرامج التي كانت بحاجة إلى الاقتراض والتوسع دون النظر إلى عجز الموازنة المنخفض.

**الشكل رقم (6)**

**تطور عجز الموازنة العامة للدولة**

المصدر: حسابات الباحثين بالاستناد الى بيانات وزارة المالية، والمجموعة الإحصائية.

### خ) الدين العام

الدين العام بين الانخفاض وبين قصور سياسات سداد ديون القطاع العام

على الرغم من تناقص نسبة إجمالي الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي من (63 %) عام 2000 إلى (36 %) عام 2006 ومن ثم إلى (23 %) عام 2010. فقد اتسمت سياسات سداد الدين المحلي بالقصور.

على الرغم من أن السياسات المالية العامة قد تمكنت من خفض عجز الموازنة ومن زيادة الرواتب وترشيد الإنفاق الإداري وزيادة الإيرادات المحلية وتوفير الاعتمادات للمشاريع الاستثمارية، إلا أن تلك الزيادة لم تكن مستدامة لطول أمد اعتمادها في الغالب على الإيرادات النفطية المتناقصة، ولم ينتجها تنويع مصادر الإيرادات وارتفاع كفاءة أداء المؤسسات المالية كتوسيع المطارح الضريبية واعتماد سياسات جبائيه عادلة ومنصفة.

3 رأى بعض الخبراء أنه كان يكفي أن تساوي تلك الاحتياطات 12 شهرا على الأكثر واستثمار ما يزيد في مشاريع تنموية استراتيجية تحقق التشغيل الأمثل وتفضي إلى فرص تنموية أكثر اتساقا مع ما طرحته الخطة العاشرة من إصلاحات هيكلية.

جديرٌ بالملاحظة أن سوريا صنفت كدولة ذات مديونية منخفضة مما أتاح فرصة لزيادة الاقتراض الداخلي والخارجي في تمويل مشاريع البنية التحتية وتوسيع القاعدة الاستثمارية. كما تراجعت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي من حوالي (10 %) عام 2006 إلى حوالي (7 %) عام 2010 كمؤشر هام لاستدامة المالية العامة التي مفادها قدرة الحكومة على الاستمرار بسياسات الانفاق والإيرادات على المدى الطويل دون تهديد ملاءة الحكومة أو عجزها عن الوفاء ببعض من التزاماتها المالية أو عجزها عن تنفيذ ما تعهدت به من نفقات. لكن لا يؤخذ من ذلك توافر معايير الشفافية والإفصاح ومعايير جني الأرباح وحساب الفوائد الضريبية. على الضفة الأخرى، نجد أن سياسات سداد الدين قد شابتها أوجه قصور.

فمثلا، تراكمت للمؤسسات العامة للتأمينات الاجتماعية ديون مستحقة على عدد من شركات القطاع العام تصل إلى مليارات الليرات. وهي ديون تراكمت عبر فترات طويلة دون أن تقوم شركات القطاع العام بإجراء جدولة للسداد ولدفع الغرامات والفوائد الضريبية المتصلة بها. وغالبا ما يسوى هذا النوع من النزاعات بقرارات من مجلس الوزراء واللجنة الاقتصادية مما يفوت على المنتفعين من المؤسسة العامة للتأمين مبالغ مالية مستحقة. هذا فضلا عن تراكم ديون للشركات العامة بين بعضها البعض زادت قيمتها على 2 تريليون ليرة بالأسعار الثابتة (الشركة العامة للكهرباء وشركة محروقات وشركة الأسمدة، وديون للمصارف العامة على مؤسسات الاعلاف والمطاحن ... إلخ).

### د) السياسة النقدية

السياسة النقدية بين النجاح في الحفاظ على استقرار نسبي لسعر الصرف، وبناء احتياطي نقدي رصين من جهة، وبين انخفاض معدل نمو العرض النقدي والإخفاق في الحيلولة دون ارتفاع الأسعار والتضخم

إجمالا، يمكن القول باطمئنان أن السياسة النقدية خلال العقد الأول من الألفية الثالثة قد أفلحت في الحفاظ على استقرار سعر الصرف والحيلولة دون حصول تقلبات حادة فيه وبناء احتياطي نقدي رصين من جهة، وبين انخفاض معدل نمو العرض النقدي والإخفاق في الحيلولة دون ارتفاع الأسعار والتضخم.

وبالنظر إلى المتغيرات النقدية الرئيسية في الفترة ما بين عام 2001 وعام 2010 نجد أن النقد المتداول (M0) قد زاد بشكل ملحوظ حيث تركزت الزيادة في زيادة الإقراض للحكومة والمصارف التجارية من قبل المصرف المركزي والذي يعد جزءا أساسيا من القاعدة النقدية، بينما ـــــ ووفق الميزانية المبسطة للمصارف التجارية ـــــ نلاحظ أن تمويل عمليات التجارة الخارجية كان كبيرا ومن ثم تناقصت نسبة الأصول الأجنبية في المصارف التجارية من حوالي 12 مليار دولار عام 2005 إلى حوالي 7.5 مليار دولار عام 2010 كما نما الإقراض للقطاع الخاص بحوالي 8 أضعاف عام 2010 عما كان عليه عام 2001. أما على جانب الخصوم فقد تطورت الودائع بشكل واضح وخاصة الودائع لأجل والتوفير وبالقطع الأجنبي حيث زادت بنسبة 300 % بينما عادت للتراجع مع بداية النزاع عام 2011. باستثناء عام 2008، حافظ الرقم القياسي لأسعار المستهلك على معدل من مرتبة عشرية واحدة خلال كامل الفترة ما بين عام 2000 وعام 2010 مع استقرار في سعر صرف الليرة، فقد بلغ التضخم السنوي في عام 2001 معدلا قدره 3% ثم تراجع في 2002 إلى 1 % ولكنه بدأ الصعود تدريجيا حتى وصل إلى ما يقارب 10 % في عام 2006 مع تسارع الانتعاش الاقتصادي بسبب الإصلاحات التي بوشر تطبيقها آنذاك على الصعيد المصرفي والمالي تحديدا وعلى صعيد التحرير الاقتصادي بشكل عام، ولكن في عام 2008، قفز معدل التضخم إلى 15.2 % متأثراً بأزمة ارتفاع أسعار الغذاء العالمية والذي تزامن في ذلك العام مع إلغاء جزء كبير من دعم حوامل الطاقة في سوريا. لكنه في العامين اللاحقين عاود الانخفاض إلى مستويات تقل عن 5 % سنويا.

وقد أسهم تدفق اللاجئين العراقيين فيما بعد عام 2005 في تحفيز الطلب المحلي لكنه في الوقت نفسه أسهم في ارتفاع الأسعار خصوصا فيما يتعلق بالسكن والخدمات العامة، وهو ما مثل ضغطا على المالية العامة. وقد ساهم نمو نشاط التجارة والسياحة والخدمات المالية في الإبقاء على سعر صرف الليرة مستقرا عند حوالي 50 ليرة مقابل الدولار الأمريكي الواحد. هذا مع ملاحظة أنه قد جرى فك ارتباط الليرة بالدولار الأمريكي وربطها بسلة عملات «وحدة حقوق السحب الخاصة» SDR بهدف حماية قيمتها من تقلبات أسعار الصرف العالمية واستحداث سوق للأوراق المالية، وهيئة للأوراق المالية. كما استعاد المصرف المركزي صلاحياته في تحديد سعر الصرف، ومع ذلك، بقيت الخطوات المتخذة منقوصة إذ ظل مجلس النقد والتسليف والمصرف المركزي يستخدم أدواته المباشرة مثل نسبة الاحتياطي القانوني وتحديد أنظمة أسعار الصرف استخداما متقلبا. كما حددت أسعار الفائدة بعيدا عن استخدام أدواته غير المباشرة والتدخل في السوق المفتوحة ليكون له الدور الأكثر فاعلية في استقرار النقد وضبط التضخم.

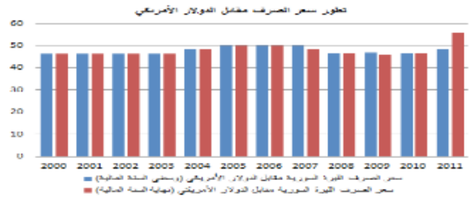




وبما يتناسب مع واقع ميزان المدفوعات السوري.

**الشكل رقم (7)**

**تطور سعر الصرف مقابل الدولار الأمريكي**




المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات،الحرب على التنمية 2014.

ولقد شهدت الفترة بين عام 2000 وعام 2005 سياسات انكماشية أدت إلى انخفاض معدل نمو العرض النقدي انخفاضا متدرجا حتى نهاية عام 2005 مع حفاظها على معدلات نمو إيجابية بلغت ذروتها عام 2006 نتيجة حرب تموز لتعود للارتفاع بعدها.

هذا بينما تقلص انخفاض معدل نمو العرض النقدي، وهو ما ترافق مع انخفاض الودائع بأنواعها، مما يؤكد عملية استبدال ودائع القطع الأجنبي بودائع العملة المحلية وخاصة في فترة الأزمات كعام 2006 هذا ما عدا كمية القطع الأجنبي الموجودة خارج النظام النقدي والتي لا تحيط السلطات النقدية بها علما. وعلى الرغم من السياسات الانكماشية في الجانب الاستثماري إلا أن معدل التضخم ارتفع من (1 %) إلى (9.8 %) بين عام 2000 وعام 2005.

وعلى الرغم من خطوات الإصلاح التي اتخذت بعد عام 2006، فإن معدلات التضخم سجلت نسبا مقبولة عند حدود (4.5 %) كوسطي سنوي خلال تلك الفترة نتيجة لارتفاع نسب الإنتاج والعرض السلعي والخدمي. وذلك بغض النظر عن معدل التضخم الاستثنائي المسجل عام 2008 والقريب من (10 %). وذلك لأنها كانت سنة استثنائية تأثرت الأسعار فيها بعاملين: تعمق موجة الجفاف، والارتفاع العالمي للأسعار خاصة الغذائية منها. فضلا عن ذلك، حققت الودائع بالليرة في القطاع المصرفي نموا كبيرا مما يعكس تنامي ثقة المودعين بقدرة المصرف المركزي على الحفاظ على استقرار الليرة وعلى نجاح السياسة الجديدة التي اتبعها المصرف المركزي تجاه أسعار الفائدة في تحفيز الإيداع بالليرة. فقد ارتفع مجموع الودائع بمعدل نمو سنوي (10.3 %) خلال الفترة ما بين عام 2006 وعام 2010 مقارنة بوسطي معدل نمو سنوي (7.6 %) خلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2006. وقد حدثت الزيادات الكبيرة بالودائع دون المليون ليرة نظرا لتنشيط الأعمال الصغيرة منها والمتوسطة وتنوع النشاط الاقتصادي القائم على الحرف والأعمال التجارية والمنشآت صغيرة الحجم. وعلى الرغم من محاولات لتحفيز علميات الإيداع بالعملة المحلية وبالقطع الأجنبي إلا أنها لم ترق إلى المستوى المطلوب. وقد نتج عن ذلك عدم تجاوز الإيداع بالدولار مليار دولار خلال هذه الفترة.

### ذ) الاستثمار

منظومة الاستثمار بين البيروقراطية والفساد

لقد اعترت منظومة الاستثمار اختلالات كبرى ـ كالبيروقراطية والفساد ـ حالت دون الاستفادة من زيادة المال المستثمر ومن ارتفاع حماس المستثمر الناتج عن الإصلاحات. ولقد كان حصول المستثمر على التمويل اللازم من بين الموضوعات التي شهدت مستويات عالية من الفساد.

في عام 2000، تضاعف حجم الاستثمارات الإجمالية للمشاريع من (156) مليار ليرة إلى (347) مليار ليرة في عام 2005، وذلك نتيجة لإجراءات تشجيع الاستثمار من حيث تخفيض الشرائح الضريبية على الدخل، ومن حيث السياسات الاقتصادية المحفزة للقطاع الخاص لأداء دوره التنموي، وتبسيط الإجراءات الإدارية لإقامة المشاريع.

وخلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2006 تحديدا، بلغ وسطي معدل النمو السنوي للاستثمار الإجمالي حوالي 7.5 %. وقد ترتب على ذلك عدم تجاوز نسبة الاستثمار الفعلية إلى الناتج المحلي الإجمالي 21 % موزعة إلى 8.9 % للاستثمار الخاص و12.1 % للاستثمار العام، وقد جعل ذلك حصة الاستثمار الخاص من إجمالي الاستثمارات لا تتجاوز نسبة 30.4 %.

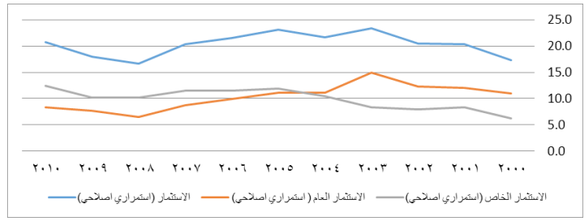
وخلال الفترة ما بين عام 2006 وعام 2010، ارتفع وسطي معدل النمو السنوي للاستثمار إلى (11.2 %) مدفوعا بنمو كبير في الاستثمار الخاص بوسطي معدل نمو سنوي (15 %)، بينما بلغ وسطي النمو السنوي للاستثمار الخاص (7 %)، وبذلك انخفضت نسبة الاستثمار من الناتج المحلي بالأسعار الجارية إلى (19.5 %)، وقد كان هذا الانخفاض مدفوعا بانخفاض نسبة الاستثمار العام من الناتج لتصل إلى (8.2 %) بعد أن سجلت (12.1 %) خلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2005، ويلاحظ أن الارتفاع المميز كان لصالح القطاع الخاص الذي ارتفعت نسبة استثماراته من الناتج المحلي لتبلغ (11.2 %) بعد أن سجلت (8.9 %) خلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2005.

وقد نتج ذلك عن عدة عوامل منها تحسن مناخ الاستثمار، ومنها التحسن الطفيف في إعادة توزيع الأدوار على نحو أكثر توازنا، ومنها ضعف إجراءات إصلاح القطاع العام المترهل. وخلال الفترة بين عامي 2000-2005، ساهم القطاع الخاص في تشكيل الناتج بوسطي نسبة سنوي (60.5 %)، وخلال الفترة بين عامي 2006-2010 انخفضت نسبة المساهمة انخفاضا طفيفا لتصل إلى (60.2 %).

لقد اعترت منظومة الاستثمار اختلالات كبرى ـ كالبيروقراطية والفساد ـ حالت دون الاستفادة من زيادة المال المستثمر ومن ارتفاع حماس المستثمر الناتج عن الإصلاحات.

**الشكل رقم (8)**

**تطور الاستثمار كنسبة من الناتج (بالأسعار الجارية)**




المصدر: حسابات الباحثين المختصين بالاستناد الى ارقام الخطة الخمسية العاشرة والخطة الخمسية الحادية عشرة، وتقرير العنف والاغتراب، المركز السوري لبحوث السياسات، 2015.

اعترت منظومة التجارة اختلالاتٌ هيكليةٌ، كما أعاقت الحركة فيها ممارساتٌ احتكارية، وهو ما حال دون الاستفادة من تمكن عملية الإصلاح من إحداث الأثر الإيجابي المتمثل في زيادة المال المستثمر وارتفاع مستوى حماس المستثمر.

في الوقت نفسه، نجد أن العلاقة بين منشآت القطاع الخاص والقطاع المصرفي افتقرت إلى المقومات الضرورية لتحسين المناخ الاستثماري. فقد كانت حصة القطاع الخاص من إجمالي التسليفات الممنوحة من قبل القطاع المصرفي بالليرة والقطع الأجنبي أقل من حصة القطاع العام (43 % مقابل 57 %) كوسطي خلال الفترة (2006-2010) على الرغم من أن مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي تفوق مساهمة القطاع العام. كما أن معظم تلك التسليفات تخص تمويل عمليات تجارية. وهذا يعني أن القطاع الخاص لم يكن قادرا على استيعاب المدخرات الوطنية وتوزيعها على الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية بكفاءة.

### ر) التجارة والتنافسية

تنافسية الاقتصاد السوري بين الاختلالات الهيكلية الكامنة، والممارسات الاحتكارية من جهة وبين الإصلاح النسبي من جهة أخرى

كذلك اعترت منظومة التجارة اختلالاتٌ هيكليةٌ، كما أعاقت الحركة فيها ممارساتٌ احتكارية، وهو ما حال دون الاستفادة من تمكن عملية الإصلاح من إحداث الأثر الإيجابي المتمثل في زيادة المال المستثمر وارتفاع مستوى حماس المستثمر. لقد دخل الاقتصاد السوري الألفية الثالثة موسوما بعدد من الاختلالات الهيكلية التي كانت تستتر وراء الفائض المحقق في ميزان المدفوعات وبشكل خاص الميزان التجاري، من هذه الاختلالات ضعف القاعدة الإنتاجية والخدمية، وعدم قدرتها على المنافسة الداخلية والخارجية، وطول أمد الاعتماد على الصادرات النفطية والمواد الخام الأخرى، وانخفاض الإيرادات الخدمية (السياحة والنقل)، واستيراد عالٍ لخدمات السياحة والنقل والمال والتأمين، وضعف حجم الاستثمار الأجنبي المباشر وتوجهه إلى قطاع الطاقة (النفط والغاز)، والقيود الجمركية وغير الجمركية التي أعاقت حركة التجارة الخارجية، ومن هذه الاختلالات أيضا تركز الصادرات في عدد محدود من السلع بالإضافة إلى محدودية الأسواق الخارجية، وتزايد المستوردات من السلع الاستهلاكية، وعدم انعكاس المستوردات من السلع الوسيطة والرأسمالية على زيادة الصادرات المصنعة. فخلال الفترة بين عام 2000 وعام 2005، نمت الصادرات السورية بوسطي معدل نمو سنوي (16.1 %)، بينما نمت الواردات بوسطي معدل نمو سنوي (27.8 %). وقد أدى تفاوت هذا النمو إلى انتقال التجارة الخارجية في سوريا من مرحلة الفائض في الميزان التجاري إلى مرحلة العجز. فقد كان العام 2004 أول سنة يسجل فيها الميزان التجاري عجزاً بمقدار (43 مليار ليرة سورية) بعد أن كان فائض الموازنة في عام 2000 حوالي 28 مليار ليرة سورية. لقد كان سبب هذا التغير في التعامل مع العالم الخارجي انخفاض الصادرات النفطية التي اعتمد الاقتصاد التقليدي عليها اعتمادا أساسيا. وقد أدى هذا التغير إلى انخفاض نسبة الصادرات من الناتج المحلي الإجمالي من (52.8 %) عام 2000 إلى (29.3 %) عام 2005. كما انخفضت نسبة الواردات إلى الناتج خلال نفس الفترة من (46 %) إلى (34.7 %). وقد ترتب على ذلك أن فائض الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (6.8 %) المحقق عام 2000 قد تحول عام 2005 إلى عجز بلغت نسبته من الناتج الإجمالي (-5.4 %).

لقد أفضت الإصلاحات إلى تقدم في بعض أوجه العلاقات الاقتصادية، فقد حدث تغير إيجابي في هيكلية الصادرات السورية جوهره زيادة أهمية الصادرات غير النفطية، فبينما كانت تلك الصادرات تمثل 14.1 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 2005 أصبحت تمثل 20.1 % عام 2010. وانخفضت حصة الصادرات النفطية من 14.06 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 2005 إلى 10.9 % عام 2010. كما ارتفعت نسبة السلع النهائية من إجمالي الصادرات مقابل تراجع حصة السلع الوسيطة، إلا أن الصادرات الإجمالية المصنعة من السلع الرأسمالية ظلت منخفضة للغاية. هذا، وقد ارتفعت حصة القطاع الخاص من إجمالي الصادرات مقابل تراجع حصة القطاع العام، وفي الوقت عينه، ازداد اندماج الاقتصاد السوري في اقتصاد المنطقة العربية بعد تفعيل اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. فبعد أن كانت الصادرات إلى البلدان العربية تساوي 16.2 % من إجمالي الصادرات أصبحت في عام 2010 تساوي 51 %. وحصل ذلك مقابل تراجع نسبة الصادرات إلى بلدان الاتحاد الأوروبي. فبعد أن كانت نسبتها من إجمالي الصادرات تساوي 44.6 % عام 2005 انخفضت إلى 30.8 % عام 2010. بالمقابل، نجد أن الفترة ما بين عام 2006 وعام 2010 قد شهدت إصلاحات عدة بهدف تعزيز الموقع التجاري وتنافسية الاقتصاد السوري، كان من بين أهم تلك الإصلاحات إبرام اتفاقات تجارية هامة على طريق الانفتاح على الأسواق الإقليمية والعالمية كترتيبات إقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، واتفاق الشراكة مع تركيا، وعدد من الاتفاقات الثنائية، كما تم

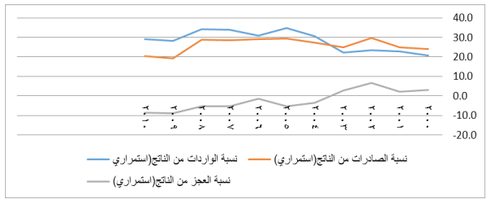




التحضير لدخول اتفاق الشراكة السورية الأوروبية. وفي سياق هذه الاتفاقات خفضت الرسوم الجمركية على المستوردات وأزيلت بعض القيود الإدارية (غير السعرية) على الاستيراد. لكن جملة من العوائق واجهت جهود الإصلاح. من هذه العوائق الممارسات الاحتكارية لبعض شركات القطاع العام المهيمنة على بعض نشاطات التجارة الخارجية، والممارسات الاحتكارية في القطاع الخاص حيث سيطر بعض التجار والوكلاء التجاريين على استيراد بعض السلع ذات الطلب المرتفع. هذا فضلا عن عدم توفر المعلومات الكافية عن الأسواق الخارجية، وندرة إتقان أساليب التسويق الحديثة.

**الشكل رقم (9)**

**الصادرات والواردات وعجز الميزان التجاري كنسبة من الناتج (أسعار جارية)**




المصدر: المجموعات الإحصائية للفترة ما بين عام 2006 وعام 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

ملامح التطور هذه لم تُخف الحقيقة الأساسية التي مفادها زيادة انكشاف الاقتصاد السوري. فقد انخفض الوسطي السنوي لتغطية الصادرات للواردات من (106.3 %) المحقق خلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2005 إلى (80.5 %) كوسطي تغطية سنوي خلال الفترة ما بين عام 2006 وعام 2010. كما ارتفعت نسبة الصادرات والواردات من الناتج المحلي الإجمالي من (50 %) كوسطي للفترة ما بين عام 2000 وعام 2005 إلى (60%) كوسطي للفترة 2006-2010. إلا أن تحسن تركيبة الواردات يمكن أن يسوغ جزءا من هذا الانكشاف كميزة أساسية لحجم الاستثمار في الفترة الثانية وما يستلزمه من معدات ومواد خام. وقد شهدت الفترة بين عام 2000 وعام 2005 تحولا تدريجيا من فائض في الميزان التجاري مَثَّل ما نسبته (1.5 %) من الناتج المحلي الاجمالي في عام 2000 إلى عجز مثَّل نسبة من الناتج المحلي في عام 2005 تبلغ (5.4 %). وقد ارتفعت نسبة هذا العجز ارتفاعا كبيرا خلال الفترة بين عام 2006 وعام 2010 حتى بات يمثل ما نسبته (8.7 %) من الناتج المحلي لعام 2010.[4]

4 يشير سيناريو استمرار الأوضاع دون اندلاع النزاع إلى إن العجز كان سينخفض تدريجيا ليصل عام 2015 إلى ما نسبته (5.4%) من الناتج المحلي الإجمالي.

## ج- العوامل الاجتماعية

### 1- عوامل عامة

أ) بنيةٌ اجتماعيةٌ تتعرض لضغوطات نمط حكمٍ يمزج بين أنساق أوتوقراطية وشمولية

طيلة ما يربو على ربع قرن، خضعت البنية الاجتماعية لضغوطات نمط حكمٍ امتزجت فيه أنساق أوتوقراطية وأنساق شمولية. كان جوهر هذا الضغط محاولة جعل مبادئ هذا النمط السياسي ومنطلقاته أسسا للحياة الاجتماعية ومعاييرَ لنتاجات الفعل الإنساني والتفاعل الاجتماعي. وتأسيسا على ذلك، برز مسعى غايته أن يفرض على صياغات النتاج الثقافي والأدبي والفني في المجتمع الالتزام بمبادئ هذه الأنساق الأوتوقراطية والشمولية وبمنطلقاته النظرية والفكرية وبغاياته المستقبلية. وقد كان يراد من التزام المجتمع بهذه المبادئ الإسهام في استدامة نمط الحكم هذا. وكان من مراد هذا المسعى أن يجري قياس كل شيء في ضوء مبادئ ذلك النسق السياسي الأوتوقراطي الشمولي. ليس هذا فحسب، بل كان من مراده إحلال مقومات الأنساق الأوتوقراطية والشمولية محل مقومات الحياة الاجتماعية الطبيعية. خذ لذلك مثلا إحلال التلقين التسطيحي الاختزالي و«الحقن الفكري»5محل التنشئة الاجتماعية6 الطبيعية وإقحامه في منظومة التربية والتعليم. ليس هذا فحسب، بل إن السلطة المركزية قد سعت أن تكون هي من ينفرد بتوجيه عمليات تبني منظومات قيم ذات طابع مجتمعي في الأساس. وبناء على ذلك فقد أصرت السلطة المركزية أن تكون هي من يفرض من عَلٍ عملية التحديث على المجتمع، وأن تكون هي التي تقرر خطوات هذه العملية.

ب) تحديثٌ قاصر

بجانب ما تقدم، فقد سارت عملية التحديث على مستوى السلطة المركزية بخطواتٍ أوسع من الخطوات التي سارت بها عملية التحديث على مستوى المجتمع، وهو ما صاحبه نشوء قدر من عدم التواؤم بين أنماط العلاقات وصيغ التعامل الموروثة من جهة، وبين أنماط العلاقات وصيغ التعامل الحديثة من جهة أخرى، ونشوء صيغ ولاءٍ مختلفة. مفيدٌ ابتداء أن نوضح أننا نحلل التكوين الاجتماعي السوري وأنساق العلاقات الاجتماعية من خلال ثلاثة نماذج نظرية للتشكل المجتمعي هي «النموذج التقليدي، والحديث، والمعولم». وقلنا هناك أنه يوجد في المجتمع السوري مزيج من هذه الأنساق الثلاثة ضمن توازن متحرك في الزمن. هذا المزيج تفاعل مع الوضع السياسي القائم، ومنذ ما قبل تفكك السلطنة العثمانية ومرورا بمرحلة الانتداب فمرحلة الاستقلال، أخذ الاجتماع السياسي في بلاد الشام

لقد سارت عملية التحديث على مستوى السلطة المركزية بخطواتٍ أوسع من الخطوات التي سارت بها عملية التحديث على مستوى المجتمع، وهو ما صاحبه نشوء قدر من عدم التواؤم بين أنماط العلاقات وصيغ التعامل الموروثة من جهة، وبين أنماط العلاقات وصيغ التعامل الحديثة من جهة أخرى، ونشوء صيغ ولاءٍ مختلفة.

5 يعبر عنه بالإنجليزية في الدراسات الاجتماعية بمصطلح indoctrination.

6 يعبر عنه بالإنجليزية في الدراسات الاجتماعية بمصطلح socialization.

ينصاغ ضمن قالب دولة الأمة الوطنية. من أسس نموذج دولة الأمة الوطنية7 تَبَنِّي المدنية ضمن سياق اتخاذ المدنية الأوروبية أنموذجا. وتبني فكرة "أحادية القومية" التي بموجبها يتمثل الاجتماع السياسي إطارا قوميا واحدا ويجري تهميش وقمع الأطر القومية الأخرى. ومن أسس هذا النموذج كذلك تبني الفردية. واعتماد نظام الولاء الفردي. وجعل المواطنة الحيثية الوحيدة بالمجتمع. وعدم إسهام الأبنية الاجتماعية الطبيعية كالقبيلة والعشيرة والعائلة الممتدة والطائفة بأدوار عامة ذات طبيعة سياسية. وعدم اضطلاعها بأدوار وسيطة في الحيز ما بين السطة والفرد. ومن أسس هذا النموذج اتخاذ القانون الوضعي الوطني مرجعا أعلى فيما يتصل بتنظيم العلاقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ومن أسسه كذلك التوسع في التصنيع وتقلص الاعتماد على الزراعة. ومن أسس هذا النموذج كذلك وجود "سلطة مركزية" ذات صلاحيات واسعة للغاية تقوم بأدوار عامة كثيرة تشمل الإشراف على عملية التعليم وتنفيذها. ومن مكونات هذا النموذج "جهاز رسمي إداري" (بيروقراطية) شديد الضخامة يضم شبكة معقدة من المؤسسات الرسمية. ويستمد هذا الجهاز من نظام قيم يعتمد ـــ في الوضع المثالي ـــ "العقلانية" أساسا للعلائق القائمة في أجهزة الدولة. ومن أبرز سمات هذا النظام القيمي تأسيس الهرمية على أساس الكفاءة الإدارية. ونبذ الاعتبارات الشخصية. وإعلاء القانون. وتقديم الفردية على الجمعية. والاعتماد على اللوائح والتي يفترض في الوضع المثالي أنها محايدة وغير شخصية. ونبذ العفوية وإعلاء النمطية. وفي تجليات نموذج دولة الأمة الوطنية المتأخرة. أصبحت "الحزبية" من عناصر هذا النموذج. مع ملاحظة بروز صيغتان للحزبية كما ذكر آنفا صيغة الحزب الواحد وصيغة تعدد الأحزاب. بمرور الوقت بات يطلق على السلطة المركزية والجهاز الإداري سويا اسم "الدولة". وقد يكون مرجع ذلك أن السلطة المركزية هي التي تمثل الدولة. وقد يكون مرجعه اتساع صلاحيات السلطة السياسية. وقد يكون مرجعه الأمران معا. وكما هو حال معظم البلدان النامية. لم تجر عملية التحديث جريانا واحدا في كافة المجالات لأسباب موضوعية تتعلق بتفاوت الدورة الزمنية لمستويات الفعل والتشكل المجتمعي المختلفة (السياسي. الاقتصادي. الاجتماعي. الثقافي). وكذلك لأسباب تتعلق بالخيارات والاستراتيجيات التي تبنتها القوى المعنية بالتحول المجتمعي. وعلى المستوى الاجتماعي (والثقافي). فإن جزءا لا يستهان به من أنماط العلاقات وصيغ التعامل الموروثة التي عهدتها بعض البنى الموروثة بقيت على حالها. وقد نتج عن ذلك بروز قدر من عدم التواؤم بين أنماط العلاقات وصيغ التعامل التقليدية من جهة. وبين أنماط العلاقات وصيغ التعامل الحديثة من جهة أخرى. وفي بعض الأحيان سعى كل من الطرفين ـــ أي السلطة المركزية (الدولة) والبنى الموروثة ـــ للاستفادة من الآخر. وأحيانا تطويع

بينما تسنى للمجتمع السوري عبر مسيرته تَمَثُّل عددٍ من أسس المواطنة بمعناها الواسع، فقد اعترت هذا التمثل خلال مرحلة ما بعد الاستقلال أوجهُ نقص لا يستهان بها نتيجة تبني الدولة سياسات هوياتية قاصرة.

الآخر. على مستوى آخر. بقيت بعض نظم الولاء الموروثة مثل نظم الولاء داخل العشيرة والطائفة والعائلة الممتدة. وبذلك تجاور نمطان للولاء: فأولا كان هناك نمط الولاء الفردي من خلال الحزب والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ـــ التي كانت أقوى خلال فترات ازدهار الدولة وصعودها المدعوم بالأيديولوجيا القومية الحزبية وفعالية جهاز الدولة المركزي. وثانيا. كان هناك نمط الولاء الجمعي من خلال القبيلة والعشيرة والطائفة والعائلة الممتدة والزعامة المحلية.

### ت) الدولة والقوى المجتمعية بين المواطنة المنقوصة، وعدم إحسان إدارة التنوع

بينما تسنى للمجتمع السوري عبر مسيرته تَمَثُّل عددٍ من أسس المواطنة بمعناها الواسع. فقد اعترت هذا التمثل خلال مرحلة ما بعد الاستقلال أوجهُ نقص لا يستهان بها نتيجة تبني الدولة سياسات هوياتية قاصرة. لقد برز رد فعل قوي تجاه محاولة الانتداب تفكيك النسيج المجتمعي وتقسيم سوريا إلى دويلات قائمة على المجامع الطائفية. وهو ما مثل استعدادا مجتمعيا لتمثل قيم التضمين الكامل. وعلى الرغم من أن السلطة المركزية باشرت مسعى توطيد أركان الانتماء للوطن. إلا أنها تبنت خيارات مناقضة لأسس الإدارة الرشيدة للتنوع. من ذلك أنها تبنت فكرة «أحادية القومية». وهو ما جعلها تسلك سلوكا غير تضميني وغير استيعابي فيما يتصل بالتعامل مع الجنسية السورية. فالجنسية هي المظهر القانوني للمواطنة. ويمثل اكتساب الجنسية الدرجة الأساسية الأولى المهدة لبناء مواطنة المواطن. فإن لم يتمتع الإنسان بجنسية تميزه ويُعترف من خلالها بانتمائه إلى وطن ما. ومن ثم إلى مجتمع رضي بالعقد الذي ينظم علاقاته بمن حوله. وإلى دولة رضي بسلطة قانونها واستحق حقوقه في ظلها. فلن يبلغ المواطن العتبة الأولى للمواطنة. ولسوف يستقرّ في خانة اللاجئ أو الطريد. وقد عرفت سوريا في العقود الأخيرة من تاريخها حالات بيّنة من حرمان الجنسية لمواطنين سوريين مستحقين لها. ومن أشهر الفئات المحرومة الأكراد أو ما اصطلح على تسميته «أجانب الحسكة». ولايزال النقاش محتدما حول أحقية الأكراد بالجنسية السورية بناء على أن بعض الدراسات تشير إلى قدومهم من تركيا في أحقاب تاريخية حديثة. بموازاة ذلك. نجد أن نهج السلطة المركزية قد أوصلها إلى حرمان أولاد السوريات المتزوجات من أجانب من الجنسية. فالقانون السوري2 يمنح حق اكتساب الجنسية وفقا لمعيار الدم والأرض. غير أن حق الدم ينحصر في الأبوة فحسب. فلا يمكن للمرأة المتزوجة من غير سوري منح جنسيتها السورية لأبنائها3. وهو ما يعد تمييزا ضد المرأة وانتهاكا لمواطنيتها على أكثر من صعيد. بجانب ذلك. نجد أن مؤسسات الدولة وبعض قوى المجتمع السياسية قد تبنت خلال إحدى المراحل صيغة من صيغ القومية العربية تنطوي على قدر من المغالاة والإجحاف بالانتماء لدوائر الانتماء الأخرى بما في ذلك الانتماء للدائرة القطرية والانتماء للدوائر العرقية

7 يعبر عنها بالإنجليزية في الدراسات الاجتماعية بمصطلح nation-state.





واللسانية الأخرى. فضلا عن ذلك. نجد أنه بينما نجح نموذج التماسك الاجتماعي في تحقيق قدر لا بأس به من انصهار مكونات المجتمع في بوتقة الشعور الوطني انصهارا انطلق من احترام التنوع الديني والطائفي. فقد كان النموذج التصالحي بين حاملي الهويات العرقية والدينية المتنوعة في جزء منه نموذجا قسريا. ذلك أن الدولة لم تسمح بحرية التعبير عن الهوية ضمن المجتمع المدني. وفرضت رقابة صارمة على المؤسسات المدنية التي تسهم في ترسيخ الوحدة الوطنية. ومع أن مستوى الكثافة المؤسساتية في سوريا أعلى من غيره في المنطقة. إلا أن هذه الكثافة المؤسساتية ظلت ضعيفة على مستوى المنظمات الاجتماعية والمدنية. هذا. وقد اكتفت الدولة بالتستر على التنافر الذي برز بين كثير من المكونات الاجتماعية على مستويات مختلفة واكتفت بالضغط عليه وإدارته لئلا ينفجر. وبلغ الأمر ببعض مؤسسات الدولة أن توظف الثقل الأمني في الضغط على علاقات المكونات المجتمعية للمحافظة على صورة التعايش.

وعلى صعيد ثان. مما انتقص من المواطنة أنه عوضا عن أن يفرز المجتمعُ الدولةَ التي تلبي مصالحه. برز مسعى من قبل جهات في الدولة لإنشاء قاعدة مجتمعية ترتكز الدولة عليها يمكن تسميتها بـ «المجتمع المضاد». فالدولة لم تنشأ عبر عملية تنافس طبيعية تجرى بموجبها انتخابات يتنافس فيها أشخاص وأحزاب. ولم تكن عملية الوصول إلى مواقع الحكم مرتكزة على قاعدة اجتماعية التفّت حول السلطة وآزرتها. ولذلك اجتهدت الدولة في إنشاء قاعدة تؤيدها وتلبي مصلحتها تتألف من الحواضن المجتمعية التي وجدها (وأحيانا أوجدها) الحكم في المكوّنات الثقافية (القومية والمذهبية). وهي في غالبيتها ريفية أو بدوية. ومن الحواضن التي وجدها في عالم المال والاقتصاد (برجوازية تقليدية وطفيلية). وهي في غالبيتها مدينية. وقد تموضع هذا المجتمع المضاد بين السلطة والمجتمع ليلعب دور الجسر الواصل بينهما من جهة والحصن الذي يحمي السلطة من المجتمع الحقيقي من جهة أخرى.

لقد أضعف وجود هذا المجتمع المضاد إمكانات تمثل مفهوم المواطنة تمثلا كاملا لأن طبيعته تتناقض مع مبادئ المواطنة الأساسية. فعلى سبيل المثال لا الحصر. نجد أن وجوده يتناقض مع مبدأ المشاركة والمساواة بين المواطنين لأنه يعزز ظاهرة احتكار الفرص. كما يتناقض مع مفهوم الحرية لأنه يسمح لفئة أن تتحكم بآليات الضبط التي تمنع قوى المجتمع من منافسته على مواقعه. كما أن المجتمع المضاد يتناقض مع المساءلة لأنه يتيح لفئة أن تكون فوق القانون.

أما بالنسبة للقوى المجتمعية. فنجد أنه قد برزت بينها تكوينات أيديولوجية ترفع هي الأخرى لافتات هوياتية تتسم بعدم التوازن والمغالاة والانغلاق والإقصاء مما مثل «إدارة مجتمعية غير رشيدة للتنوع». فعوضا عن فهم الانتماء إلى دائرة انتماء معينة على أنه أمر طبيعي يتيح للمواطن فهم ذاته ومحيطه. وعوضا عن فهم التنوع بحسبانه ظاهرة بشرية حتمية لا يخلو منها مجتمع. هيمنت على وعي شرائح واسعة «نزعة الانتماء الإقصائي». جوهر الانتماء الإقصائي التشبث بدائرة انتماء تشبثا قِوامه تضخيم الأنا الجمعية المعبرة عن هذه الدائرة. وفي الوقت نفسه تصور شركاء الوطن كمنافسين وجوديين لمجرد أنهم لا ينتمون إلى دائرة الانتماء المعنية. والنظر إلى كل مجموعة تنتمي إلى دائرة انتماء أخرى نظرة نمطية سلبية. وتقديم الشك فيهم على حسن الظن. بناء على ذلك. رُسمت صورٌ نمطيةٌ سلبية على امتداد الأرض السورية لجماعات قومية أو دينية أو مذهبية.

### ث) انقسامٌ طبقيٌ ازداد حدة

عندما ندقق في بنية المجتمع السوري قبيل انفجار النزاع مباشرة نجد أنها كانت منقسمة إلى ثلاث مكونات أساسية. أما المكون الأول فهو يتألف من فئة اجتماعية مهمشة تقبع في أدنى السلم الاقتصادي إذ لم يتسن لها تحقيق مكتسبات اقتصادية. فظلت مشغولة انشغالا كاملا بتأمين قوتها اليومي. كما لم يتسن لها الحصول على تعليم مناسب يتيح لها تحسين وضعها الاقتصادي. وهي أقرب إلى القيم التقليدية منها إلى القيم الحداثية. وهي في الغالب موجودة في الأرياف البعيدة والأحياء العشوائية. أما المكون الثاني فيتألف من فئة اجتماعية ذات موارد محدودة ومتواضعة ومع ذلك حصلت على حد معقول من التعليم. لكن هذه الفئة لم تحصل على فرص متساوية على مستوى العمل. وقد تأثرت شرائح واسعة ضمن هذه الفئة بالتيارات الفكرية والاجتماعية السائدة اليسارية واليمينية.

كما أن قطاعات لا يستهان بها منها ظلت منشغلة بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية والحراك السياسي الذي حدث في المنطقة العربية. وتتسم منظومة القيم التي تتبناها هذه الفئة بأنها مزيج من الحداثة والتقليد. وغالبا ما تقطن هذه الفئة في الأرياف والمدن الصغيرة والمحافظات الطرفية التي تعاني ترجعاً في التنمية.

أما المكون الثالث فيتألف من فئة استفادت من التحولات الاقتصادية والاجتماعية ومن العلاقة مع جهات في الدولة في تحقيق مكاسب اقتصادية وسياسية مع أنها لم تحقق إنجازات تعليمية. وقد تكونت نواتها المركزية في بعض المدن الكبرى من فئة التجار ورجال الأعمال وأصحاب المنشآت السياحية والاقتصادية وأصحاب المحال. وقد تأثرت هذه الفئة تأثرا واسعا بالعولمة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية. وتتسم منظومة القيم التي تتبناها هذه الفئة بأنها ذات طبيعة استهلاكية. هذا. وعلينا أن نضيف إلى هذه المكونات الثلاثة فئات اجتماعية عابرة تتبنى قيم المواطنة والمجتمع المدني. وهي الأقرب إلى الحداثة ومضمونها الحضاري. ولم يتح الوقت لهذه الفئة أن تتشكل لتمثل مكونا

أما بالنسبة للقوى المجتمعية، فنجد أنه قد برزت بينها تكوينات أيديولوجية ترفع هي الأخرى لافتات هوياتية تتسم بعدم التوازن والمغالاة والانغلاق والإقصاء مما مثل «إدارة مجتمعية غير رشيدة للتنوع».

اجتماعيا قائما بذاته.

ج) نقص التوازن التنموي الاجتماعي

وطيلة العقود السابقة على النزاع، برز تفاوتٌ بين المدن فيما يتصل بالتنمية. كما برز تفاوتٌ أشد حدة بين المدن والأرياف. وفي الحالتين مثل التفاوت صورة من صور عدم العدالة الاجتماعية، على مستوى العلاقة بين المدن. مثلت الحاضرات المدينية الكبرى ـــــ دمشق وحلب تحديدا ـــــ المركزين اللذين استأثرا بالحصة الأكبر من التنمية. أما على مستوى العلاقة بين المدن والأرياف، فقد حظيت المدن بعناية اكبر فيما يتصل بنشر التعليم والتأهيل وبناء القدرات. بينما حظي الريف بعناية ضئيلة. وفي الوقت نفسه نجد أنه قد ساد بين بعض الأوساط المدينية التصور الذي مفاده أن الريف ليس سوى مصدرٍ لليد العاملة التي تتلقى أجرا محدودا. لقد رأى البعض في اطراد هذه العلاقة غير المتوازنة دون المبادرة إلى تقليص عدم التوازن تكريسا لحالة عدم التوازن بغية إدامة تمتع المدن بمزايا التنمية الاجتماعية الاقتصادية، بطبيعة الحال. يظهر التمييز في التنمية بين المدن والأرياف أكثر ما يظهر في الفقر. فليس خافيا أن معدل الفقر في الريف قد ظل أعلى بكثير من معدل الفقر في الحضر وفقا لدراسات الفقر 2004 - 2009. ولا يعكس هذا الأمر وطول أمده تفاوتا تنمويا فحسب، بل يعكس ضآلة الجهود المبذولة في سبيل تحقيق التنمية المتوازنة التي هي وجه من أوجه العدالة الاجتماعية، والدفع باتجاه التنمية الريفية. كما أدت التنمية الاجتماعية الاقتصادية غير المتوازنة إلى نشوء مجموعة من ظواهر التشوه الديمغرافي التي ترسخت كواقع مع مرور العقود. من هذه الظواهر ترييف المدن. ولم يكن هذا الترييف هامشيا، بل كان في بعض الحالات جوهريا لدرجة أن البعض قد ذهب إلى أن بعض المدن قد فقدت طبيعتها المدنية وأصبحت ذات طبيعة ريفية. ومن الظواهر الناجمة عن هذه التنمية غير المتوازنة نشوء العشوائيات العمرانية وأحزمة الفقر. وقد كان من الظواهر المقلقة فيما يتصل بأحزمة الكتل السكانية الريفية التي انتشرت على حدود المدن ضآلة التفاعل الإنساني والاجتماعي بين مواطني المدينة وبين المواطنين القادمون من الريف الذين يقطنون تلك الأحزمة. كما كان من معالم التنمية غير المتوازنة ضآلة الاتصال بين المدن والأرياف، وضآلة وسائل الاتصال في الأرياف، وضآلة ظهور الريف الحقيقية ومشكلاته وآلامه في الإعلام.

ح) التخطيط التنموي التقليدي بين تعميم الخدمات الاجتماعية من خلال الاستثمار في الانتشار الأفقي لمكوناتها، والافتقار إلى أهداف محددة ممكنٌ قياسُها.

وبينما عُني التخطيط التنموي تقليديا بتعميم الخدمات الاجتماعية من خلال الاستثمار في الانتشار الأفقي لمكوناتها، فقد افتقر إلى أهداف ممكنٌ قياسها. فقد تبنت خطط التنمية من الأولى حتى التاسعة سياسات اجتماعية خاصة بالتعليم والصحة وسبل المعيشة. وقد أنتج هذا الاهتمام تطورا في المؤشرات الكمية لهذه القطاعات. لكن ذلك حصل بمعزل عن صياغة نموذج تنموي متكامل. كما افتقر التخطيط إلى أهداف اجتماعية واضحة يمكن قياسها ومحددة زمنيا. ولم يولِ التخطيط التقليدي موضوع الفقر والحماية الاجتماعية العناية التي يستحقها. زد على ذلك أن السياسات الاجتماعية قد صيغت صياغة تفتقر إلى نظرة شمولية تنطلق من إدراك التكامل بينها. كما صيغت بمعزل عن تكاملها مع السياسات الاقتصادية.

## 2- عوامل هيكلية

### أ) السكان

لم تستطع سياسات التنمية السكانية التي جرى تبنيها في إطار الخطط الوطنية وحتى تلك التي أدرجت في السياسة الوطنية للسكان من التعامل مع المشكلات السكانية التي امتازت بركود معظم مؤشراتها منذ مطلع الألفية الثالثة. ويمكن الادعاء بأن العناصر المحورية الآتية تمثل جوهر المشكلات الديموغرافية في سوريا قبل النزاع.

1) تواضع السياسات السكانية وإخفاقها في الاستجابة لتحدي ارتفاع مستوى الإنجاب

لقد اتسمت السياسات السكانية بالتواضع والعجز عن الاستجابة لتحدي ارتفاع مستوى الإنجاب والعجز عن صياغة برامج تنظيم أو استراتيجية استيعاب. لقد استمر نمو السكان بمعدل (2.4%) خلال السنوات العشر التي سبقت النزاع. ومثلت المشكلة عدم تراجع معدل نمو السكان حسب المسجلين بالسجل المدني، وهو ما يعني ارتفاعا في مستوى الإنجاب. كما أن هناك مشكة تتمثل بالزيادة المطلقة للسكان بواقع 650,000 سنويا. في الوقت نفسه. خلت خطط التنمية من عملية تنظيم أو استراتيجية استيعاب. كما اتسمت سياسات التوعية الإنجابية بالتواضع الشديد مما أسهم في الإخفاق في الحد من التزايد المتسارع للسكان.

2) تشوه التوزع السكاني

على المستوى الديمغرافي، ما برح التوزع السكاني تعتريه عوامل تشوه لم يزدها الوقت إلا اتساعا. لقد تركز نحو 44% من إجمالي عدد السكان في محافظتي حلب ودمشق وريفها. وتصل الكثافة السكانية في دمشق إلى أكثر من (14.4) ألف نسمة/كم2. بالمقابل، تصل الكثافة السكانية في بعض المحافظات مثل اللاذقية (420) نسمة/كم2 إلى أكثر من تسعة أمثالها في محافظات أخرى مثل دير الزور والرقة وحمص والقنيطرة. وخلال العقود المنصرمة، لم تصغ الحكومات المتعاقبة خططا تتوخى تصحيح هذا الخلل الديمغرافي ولو حتى جزئيا.

> لم تستطع سياسات التنمية السكانية التي جرى تبنيها في إطار الخطط الوطنية وحتى تلك التي أدرجت في السياسة الوطنية للسكان من التعامل مع المشكلات السكانية التي امتازت بركود معظم مؤشراتها منذ مطلع الألفية الثالثة.





3) ضعف الخصائص النوعية لشرائح واسعة داخل القوة البشرية وقوة العمل

لقد اعترى سياسات التنمية السكانية الخلل المتمثل في ضعف الخصائص النوعية لشرائح لا يستهان بها داخل القوة البشرية وقوة العمل. ويشمل ذلك مستويات التعليم والتدريب والتأهيل والاستخدام أو التشغيل والإنتاجية. فبحسب بيانات مسح قوة العمل لعام 2010، لم يتعد المستوى التعليمي لحوالي (77%) من القوة البشرية المرحلة الإعدادية، بينما كان نحو (59.8%) من القوة البشرية يحمل الشهادة الابتدائية فما دون ذلك.

4) غياب سياسات تنظم الهجرة وتعقد الصلة مع المهاجرين على نحو يمكن من تعظيم خدمتهم للوطن

خلال الفترة السابقة على النزاع، غابت عن المشهد السوري سياسات رسمية ومبادرات مجتمعية متكاملة فيما يتصل بتنظيم الهجرة وفيما يتصل بتنظيم العلاقة بين السوريين المقيمين ببلدان المهجر. لم تكن حركة هجرة السوريين حركة محدودة، بل كانت حركة واسعة النطاق نتج عنها خروج كتلة سكانية لا يستهان بها. وقد مثل الشباب نسبة كبيرة من المهاجرين. وقد أفضى ذلك إلى فقدان الوطن قدرا كبيرا من الطاقات والكفاءات.

وقد انتشر السوريون في مختلف قارات العالم. وقد انتسجت جاليات سورية في بلدان ذات وزن ثقيل على الساحة الأممية مثل الولايات المتحدة وألمانيا وروسيا والسعودية وتركيا. وعلى الرغم من وجود مؤسسات رسمية بقترض أن تعنى بالمغتربين، فقد كان دور هذه المؤسسات شديد التواضع. فلم تبرز دراسات علمية جادة عن دوافع الهجرة، وعن التحديات التي يصادفونها. وعن الفرص والإمكانات التي تلوح في الأفق فيما يتصل بالإسهام في خدمة الوطن بالمهجر والاستفادة من الطاقات والعلاقات التي نُسجت في المهجر. والاستفادة من النفوذ الذي تسنى للبعض بناؤه في المهجر. اتسمت حركة هجرة بقدر كبير من العشوائية والفردية. كما كان أداء السفارات السورية متواضعا في هذا الصدد. ولم يكن أداء قوى المجتمع أفضل كثيرا من أداء الدولة. فقد غابت المبادرات المجتمعية الطوعية التي تسهم في تشييد الجسور بين المغتربين والوطن. وغابت معها المبادرات المجتمعية ـــــ حتى بين المهاجرين أنفسهم ـــــ التي تتوخى دراسة ظاهرة الهجرة ورفد المجتمع والدولة بخلاصات علمية وأطروحات بشأن مستقبل هذه الظاهرة. كما غابت المبادرات المجتمعية التي تسهم في الاستفادة من الملاءة المالية والعلائقية التي تمتعت بها بعض شرائح المهاجرين فيما يتصل بتشغيل الشباب في الوطن وتأسيس مشروعات متوسطة وصغيرة تسهم في مكافحة البطالة وتقليصها.

### ب) مصادر الدخل وسوق العمل

1) نمو متواضع لقوة العمل

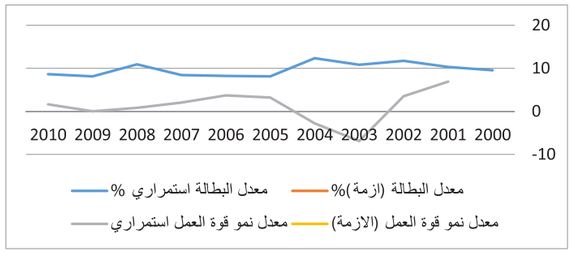
لقد شهدت الفترة بين عامي (2000-2005) نمو وسطياً سنوياً لقوة العمل بمقدار (0.8%). وهو نمو متواضع مقارنة بمعدلات نمو السكان المرتفعة في نهايات الثمانينات التي سجلت نمواً سنوياً بحوالي (3.4%). وقد اتسم هذا النمو بتذبذب شديد. فقد شهد عام 2001معدل نمو بحدود (6.9%) بينما شهد العام 2003 معدل نمو سلبي بمقدار (6.9%-). كان هذا التذبذب طبيعياً في اقتصاد اعتمد اعتمادا أساسيا على قطاعين تقليديين الصناعات الاستخراجية التي شهدت تراجعاً تدريجياً، والزراعة التي تعتمد إلى حد كبير على التقلبات المناخية. كما شهدت الفترة معدل بطالة كوسطي سنوي بحدود (10.6%). كان القطاع الزراعي المشغل الأكبر في بداية الفترة إذ بلغت مساهمته في التشغيل عام 2000 بحدود (32%) انخفضت عام 2005 إلى حدود (20.1%). وقد قابل هذا الانخفاض ارتفاع في مساهمة كل من قطاع البناء والتشييد من (12.4%) إلى (19.5%) خلال نفس الفترة. وارتفاع في مساهمة قطاع الخدمات من (22.7%) إلى (27.1%). وقد شهدت الفترة الإصلاحية الثانية (2006-2010) تحسناً نسبياً في مؤشرات التشغيل وقوة العمل. فقد نمت قوة العمل بوسطي سنوي بحدود (1.6%) مع استقرار أفضل بين سنوات الفترة. إلا أن هذا التحسن ظل متواضعاً مقارنةً بمعدلات النمو النظرية المفترضة لقوة العمل التي كان من المفترض أن تنمو بمعدل يفوق معدل النمو السكاني في فترة التسعينيات المقدر بحدود (3%). وقد قابل هذا النمو المتواضع لقوة العمل نموّ متواضع للسكان خارج قوة العمل التي نمت كوسطي سنوي خلال الفترة بحدود (0.9%). وتشير هذه الظاهرة إلى تسارع في معدلات الهجرة الخارجية للسكان، إذ تشير المقارنة بين عدد السكان السوريين المقيمين وعددهم المسجل في سجلات الأحوال المدنية إلى أن عدد المهاجرين سنوياً خلال الفترة بلغ قرابة (200 ألف مهاجر). وقد انخفض معدل الوسطي السنوي للبطالة خلال الفترة ليصل إلى (8.8%) نتيجة لارتفاع معدلات التشغيل في قطاعات المال والتأمين والعقارات من (16.1%) إلى (17.9%) بين بداية الفترة ونهايتها. وانخفاض نمو قوة العمل نتيجةً لعدم فعالية السوق في خلق الوظائف كما ارتفعت مساهمة قطاع الصناعة من (14.5%) إلى (16%). ومساهمة قطاع البناء والتشييد من (13%) إلى (15.4%). وقد قابل هذا الارتفاع انخفاضٌ كبيرٌ في مساهمة القطاع الزراعي من (18.9%) إلى (13.2%). أما على صعيد المشاركة في قوة العمل، فقد تراجعت من 52.3% عام 2000 إلى 42.7% عام 2010، مع تمايز كبير جنسوي وجغرافي. فقد لوحظ تراجع مشاركة الذكور من 81% إلى 72.2% مقابل تراجع حاد لدى الإناث من 21.3% إلى 12.9%. كما لوحظ تراجع المشاركة في الحضر من

> خلال الفترة السابقة على النزاع، غابت عن المشهد السوري سياسات رسمية ومبادرات مجتمعية متكاملة فيما يتصل بتنظيم الهجرة وفيما يتصل بتنظيم العلاقة بين السوريين المقيمين ببلدان المهجر.

48.5% إلى 43% وفي الريف من 56.4% إلى 42.4%. وهو مؤشر سلبي لاستدامة النمو الاقتصادي وأحد الأدلة على عدم تضمينية واستيعابية النموذج التنموي في سوريا إذ لم يرافق النمو الاقتصادي تطورٌ في مشاركة القوة البشرية في سوق العمل التي انخفضت انخفاضا كبيرا. ويشير ذلك إلى أن الاقتصاد السوري قد أخفق في استيعاب الداخلين المحتملين إلى سوق العمل. وقد تأثّر خلق فرص العمل بحالات الجفاف المتعاقبة التي أضرت بالتشغيل في القطاع الزراعي. والاستجابة البطيئة من قبل بقيّة القطاعات في مجال التشغيل. ومن ثم، لم يستطع الاقتصاد السوري أن يوجد سوى 400 ألف فرصة عمل صافية خلال العقد الأول من الألفية. بمعدّل نمو سنوي يبلغ 0.9%. ممّا أدى إلى تراجع معدّل التشغيل من 47% في عام 2000 إلى 39% في العام 2010.

**الشكل رقم (10)**

**تطور معدلات نمو قوة العمل والبطالة**




وعلى الرغم من انخفاض معدلات البطالة خلال العقد الأول من الألفية الجديدة من 14% إلى 8.6% إلا أن هذا الانخفاض كان ظاهرياً ومدفوعاً بالهروب من سوق العمل الناجم عن الإحباط والانتظار المملّ للحصول على الوظائف والأعمال. كما كان مدفوعا بالتمايز الجنسوي الذي حال دون تحفيز المرأة للخروج من دورها التقليدي النمطي في العمل المنزلي إلى مكامن الإنتاج. وقد اتسم النمو الاقتصادي في الفترة بين 2001 و2010 بعدم المقدرة على توسيع المشاركة في إنتاج وتحقيق التنمية. فقد بلغت مرونة التشغيل بالنسبة للناتج وسطياً 0.15. وهي نسبة ضعيفة جداً. متأثراً بالتراجع الحاد في فرص العمل في قطاع الزراعة نتيجة موجات الجفاف المتلاحقة. وتركز النمو في قطاعات غير كثيفة العمالة (الخدمات والمال والتأمين والعقارات). أضف لذلك إحجام القطاع العام عن التوسع وعدم استقطابه فرص عمل جديدة. هذا فضلا عن أن سوق العمل ظلت في منأى عن ملاحقة التخصصات الجديدة التي أوجدت عاملاً إضافياً لهجرة الكوادر البشرية السورية نحو الخارج. زد على ذلك أن ضعف إصلاحات سوق العمل وعدم تحقيق الحد الأدنى من معايير العمل اللائق قد أدى إلى تباطؤ معدل نمو قوة العمل التي اتسمت بالثبات في بعض السنوات. هذا ويشير سيناريو استمرار الإصلاحات التي بدأت عام 2006 إلى أن قوة العمل كانت ستنمو خلال الفترة (2011-2015) بوسطي سنوي بحدود (4.4%) سنوياً. كما انه كان من المتوقع أن يبلغ الوسطي السنوي لمعدل البطالة بحدود (7.2%).

مع أن الدولة قد باشرت إعادة هيكلة الدعم وتخفيف أثره في الموازنة العامة إلا أن العشرية السابقة على النزاع شهدت ظاهرة التذبذب الحاد لنسبة الدعم من الناتج المحلي الإجمالي

### 2) نظام ضمان اجتماعي قاصر

يتكون الضمان الاجتماعي في سوريا من ثلاثة مكونات أساسية: شبكات الأمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي. وتشمل شبكات الأمان الاجتماعي مكونات الدعم والإعانات النقدية والغذائية وبرامج العمل للفقراء. ومن حيث استناد نظام التأمين للاشتراكات. هناك صنفان من البرامج. النوع الأول من الضمان الاجتماعي معنيٌ بتقديم المساعدة الاجتماعية إلى فئات المجتمع دون اشتراكات والتي تتوزع بدورها إلى التحويلات العمومية التي تقدم لجميع أفراد المجتمع مثل دعم المشتقات النفطية والمواد الغذائية الأساسية. وتحويلات تستهدف الفقراء والمحرومين بطرق مشروطة أو غير مشروطة. أما النوع الثاني فيشمل البرامج المستندة إلى الاشتراكات ويتمثل بالتأمينات الاجتماعية ومعاشات التقاعد والتأمين الصحي وهي إجبارية واختيارية في الفقرات الآتية. نتناول مكونات الضمان الاجتماعي الأساسية:

#### ● شبكات أمان اجتماعي ضعيفة

**o دعم متذبذب متراجع يمثل عبئا على الموازنة**

مع أن الدولة قد باشرت إعادة هيكلة الدعم وتخفيف أثره في الموازنة العامة إلا أن العشرية السابقة على النزاع شهدت ظاهرة التذبذب الحاد لنسبة الدعم من الناتج المحلي الإجمالي. كما بقي الدعم يمثل عبئا كبيرا على الموازنة. شمل الدعم الذي توفره الدولة كثيرا من المواد الغذائية الأساسية. وهناك بعض المواد التموينية الأساسية التي حظيت بدعم كامل بغض النظر عن الكميات المستهلكة كالخبز. كما دعمت الدولة جزءا من استهلاك الأسر من مادتي السكر والرز إذ يخصص لكل فرد من الأسرة كمية شهرية معينة بطريقة البطاقات وهي عمومية التغطية وغير موجهة. هذا بالإضافة لسلع استراتيجية أخرى مثل القمح والقطن والشوندر السكري. كما دعمت الدولة أيضا أسعار الطاقة كالكهرباء التي تحتسب أسعارها وفقا لشرائح تصاعدية تراعي استهلاك الأسر الفقيرة. والمحروقات التي على الرغم من ارتفاع أسعارها خلال السنوات الأخيرة ظلت تقدم إلى المستهلكين بأسعار أقل من سعر التكلفة. هذا بالإضافة إلى المياه والصرف الصحي وأسعار الطاقة والمشتقات النفطية والمازوت والغاز المنزلي. وما تجدر ملاحظته أنه خلال العشرية السابقة على النزاع. احتلت مكونات الدعم حيزا كبيرا من الإنفاق العام. وهو من الأعلى في دول المنطقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. هذا على الرغم من التأثر بارتفاع أسعار حوامل الطاقة وتراجع الإنتاج النفطي تراجعا متدرجا خلال العقد الأول من الألفية. وقد ارتفعت نسبة الدعم

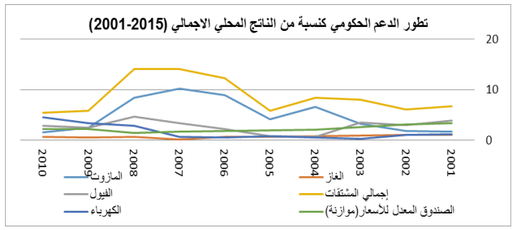




من 13.1% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2001 لتصل إلى 20.6% عام 2005 بينما بلغت 17% عام 2008. ثم تراجعت إلى 14.1% عام 2010 بعد التحرير الجزئي لأسعار المازوت والفيول والكهرباء.

**الشكل رقم (11)**

**تطور الدعم الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (2001-2015)**




**o برامج عمل لتوليد الدخل لا تستوعب شرائح واسعة من الفقراء**

وبينما بدأ مع مطلع الألفية تنفيذ برامج توليد الدخل. نجد أن شرائح واسعة من الفقراء لم تستفد من هذه البرامج. فقد صدرت حزمة من التشريعات التي تنظم برامج توليد الدخل للفقراء بما في ذلك المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغرى. وبمجرد صدورها. اتسع عدد المستفيدين منها اتساعا مطردا. لكن خدماتها لم تتطور على نحو كاف. كما أنها أخفقت في استيعاب شرائح واسعة من الفقراء لعدم قدرتهم على توفير الضمانات المطلوبة. كانت تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جبل الحص (حلب) الأولى من هذا النوع. وتتولى مديرية المرأة الريفية في وزارة الزراعة مهمة مساعدة النساء الفقيرات على تأسيس مشاريعهن الخاصة. وتتولى وزارة الشؤون الاجتماعية برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر. كما أن جهات أهلية كالصندوق السوري لتنمية الريف فردوس ومنظمات دولية كبرنامج الغذاء العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالة الأغا خان للتنمية وغيرها تعمل على تمويل البرامج الصغيرة ومتناهية الصغر. وفي عام 2007 صدر القانون رقم 15 الذي يسمح بإنشاء مؤسسات للتمويل الصغير وينظم عملها تحت إشراف المصرف المركزي. لكن حجم الطلب على خدمات ومنتجات التمويل متناهي الصغر ظل أكبر بكثير من إمكانية تغطيته. وتتسم منظومة التمويل متناهي الصغر بندرة التنوع في المنتجات. فقد ظل مقدّمو خدمات التمويل متناهي الصغر يُغلبون اعتماد إطار القروض ووفقا لصيغ تعاقدية جامدة تتسم بعدم المرونة. كما تتسم المنظومة بضآلة عدد مؤسسات التمويل القادرة على توظيف آليات ملاءمة للوصول إلى الاستمرارية التشغيلية والمؤسسية. لقد بلغ عدد العملاء الإجمالي لدى مؤسسات التمويل متناهي الصغر الخمس الرئيسية في سوريا حوالي 24 ألف عميل نشط باستثناء هيئة التشغيل وتنمية البرامج – مكافحة البطالة سابقا. وبلغ إجمالي هذا العدد حوالي 49 ألف بعد إضافة قروض هيئة التشغيل وتنمية البرامج4. ومع أن هيئة التشغيل وتنمية البرامج بدأت مع بداية الألفية تقديم خدمات التمويل متناهي الصغر. فإن الدعم التمويلي على القروض وعدم إمكانية توسعة نطاق التمويل أدى إلى التوقف عن عمليات الإقراض. والجدير بالذكر أنه وفقا لنتائج الدراسات قبل النزاع. كان هنالك 1.2 مليون أسرة فقيرة يمكنها الاستفادة من الخدمات المالية. وبالنظر إلى أعداد المستفيدين. فإن غالبية هذه الأسر لم تستفد من خدمات التمويل متناهي الصغر.5

**o استحداث متأخر لنظام الإعانات الغذائية ونظام التحويلات النقدية**

لم تتبن الدولة نظام الإعانات الغذائية ونظام التحويلات النقدية إلا خلال الآونة الأخيرة. وبعد أن بلغت الحاجة لهما مستويات عالية. أما بالنسبة للإعانات الغذائية. فقد عَرفت سوريا مكون الإعانات الغذائية الموجهة للفقراء على نحو استثنائي مع بداية أزمة الجفاف التي تأثرت بها مناطق واسعة في عام 2008/2007. وأما بالنسبة للتحويلات النقدية التي تستهدف الأسر الفقيرة. فإننا نجد أنها لم تبدأ إلا عام 2011 مع إحداث الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية وتوزيعه للإعانات النقدية المباشرة ولمدة عام واحد. وعانت التجربة من أوجه قصور شابت عمل الصندوق تتعلق بأدوات وآليات العمل التي جرى تبنيها لتحديد الفئات المستهدفة من الأسر الفقيرة ومدى جدية ومقدرة الحكومة على الاستمرار بالإنفاق على مكونات الصندوق. كما بدأت الحكومة ببرامج خجولة بعد عام 2006 تتضمن منح مساعدات نقدية للفقراء في مناطق معينة إلا أنها بقيت ضعيفة الكفاءة محدودة التأثير مثل استهداف المنطقة الشرقية الأكثر حرمانا في سوريا.

ومع تراجع دور الدولة فيما يتصل بالحماية الاجتماعية. أخذ المجتمع السوري يعتمد اعتمادا متزايدا على الحماية الاجتماعية غير الرسمية المرتبطة بالمجتمع الأهلي. وقد تمثلت تلك الحماية في القروض والمبادرات التعاضدية الصغيرة بالإضافة للمساعدات عبر المؤسسات الخيرية. كما أسهمت الحماية المرتبطة بالقرابة والتكافل الاجتماعي والعون الذاتي إسهاما نوعيا في توفير الحماية للفقراء والمهمشين. وقد لوحظ أنه كان لتحويلات المغتربين إلى عائلاتهم دورٌ كبيرٌ في ذلك.

#### ● شبكات تأمينات اجتماعية توفر تغطية متواضعة

على الرغم من اتساع نطاق التغطية التأمينية عما كان عليه الوضع. إلا أن هذا النطاق ظل في مجمله ضيقا عاجزا عن استيعاب شرائح واسعة في حاجة إلى هذه الصورة من صور الحماية الاجتماعية. بينما تغطي التأمينات الاجتماعية إصابات العمل والشيخوخة والعجز والوفاة إلا أنها لا تغطي مكونات هامة مثل تأمين

وبينما بدأ مع مطلع الألفية تنفيذ برامج توليد الدخل، نجد أن شرائح واسعة من الفقراء لم تستفد من هذه البرامج

لقد اعترى شبكات التأمين الصحي قصورٌ تمثل في تراجع الدولة عن الخدمة الصحية العمومية وهو ما مثل خطوة للوراء فيما يتصل بتمكين الأفراد صحيا وفي حمايتهم اجتماعيا، وقصورٌ تمثل في تواضع أعداد المشمولين بالتأمين الصحي.

وإعانات البطالة والتأمين الصحي. إضافة إلى ضعف تغطيتها في القطاع الخاص المنظم وغير المنظم. هذا. وتشير بيانات التأمينات الاجتماعية إلى تطور نسبة العمال المشمولين بالتغطية من 23% عام 2001 إلى 33% عام 2010 (جدول 4). وعلى الرغم من ازدياد نسبة التغطية. فهي تبقى متواضعة. ويُعزى ذلك إلى الانتشار الواسع للقطاع الخاص غير المنظم وتهرب القطاع الخاص المنظم من تشميل جزء كبير من عمالته بالتأمين. وتجدر الإشارة إلى أن المرحلة الثالثة من التأمين تشمل المنشآت التي يعمل فيها خمسة عمال فأكثر وهي الأكثر تشميلا لعمالها في التأمين. أما المرحلة الرابعة فتشمل أربعة عمال وما دون ذلك. وهي أقل تشميلا على الرغم من أن مساهمة رب العمل المطلوبة هي 1% فقط من أجر العامل لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة مقارنة بمساهمة رب العمل في المرحلة الثالثة والتي تبلغ 14% من الأجر الشهري (دليل الاشتراكات التأمينية). ويذكر أن الدخول من المعاشات التقاعدية شكلت حوالي 4.6% من وسطي دخل الأسرة في سوريا في عام 2010.

**الجدول رقم (4)**

**تطور بيانات التأمينات الاجتماعية**

| | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| مشتغلين قطاع عام | 788847 | 979344 | 1100113 | 1201260 | 1251552 |
| مشتغلين قطاع خاص | 380157 | 426579 | 494512 | 529188 | 553234 |
| إجمالي المؤمن عليهم المرحلة 3 | 952827 | 1168802 | 1331066 | 1459473 | 1527256 |
| إجمالي المؤمن عليهم/المرحلة 3 و4 | 1169004 | 1405923 | 1594625 | 1730448 | 1804786 |
| المشتغلون | 4650066 | 4522288 | 4693497 | 4945978 | 4847898 |
| قوة العمل | 5187153 | 5093069 | 5106359 | 5400778 | 5442394 |
| معدل تغطية المرحلة 3 | 18% | 23% | 26% | 27% | 28% |
| معدل تغطية المرحلة 3 و4 | 23% | 28% | 31% | 32% | 33% |

المصدر: بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية.

- شبكات التأمين الصحي بين التراجع عن الخدمة الصحية العمومية وتواضع القدرة التشميلية

لقد اعترى شبكات التأمين الصحي قصورٌ تمثل في تراجع الدولة عن الخدمة الصحية العمومية وهو ما مثل خطوة للوراء فيما يتصل بتمكين الأفراد صحيا وفي حمايتهم اجتماعيا. وقصورٌ تمثل في تواضع أعداد المشمولين بالتأمين الصحي. بعد أن كانت سياسة الدولة تاريخيا على تقديم الخدمات الصحية العامة المجانية العمومية. بدأت سياسات التحرير الاقتصادية بالتأثير في القطاع الصحي من خلال فرض للرسوم على بعض الخدمات الصحية العامة وطرح إصلاحات لقطاع الصحة بهدف التحول نحو التأمين الصحي على حساب الخدمة العمومية.

وفي هذا الإطار. سمح المرسوم التشريعي رقم 65 لعام 2009 للجهات العامة بإبرام عقود تأمين صحي للعاملين لديها عوضا عن الضمان الصحي الذي يوفره نظام التأمينات الاجتماعية. وعلى وجه العموم. ظل عدد من تسنى لنظام التأمين الصحي تشميلهم محدودا. وقد كان أغلب المشمولين من العاملين في القطاع العام الإداري. على الضفة الأخرى. لوحظ تواضع نطاق التأمين الصحي للعاملين في القطاع الخاص لتفضيل أصحاب العمل تقديم الخدمات الصحية للعامل عند الإصابة وعلى مستوى فردي.

### ت) سبل العيش واقتصاديات الأسرة

1) الدخل بين تواضع زيادة الأجور من جهة والتآكل بسبب رفع الدعم وتغير أنماط الاستهلاك وارتفاع معدلات النمو السكاني من جهة

بينما حصلت زيادة في الرواتب والأجور في عدة قطاعات. نجد أنه لم يتسن لتلك الزيادة تلبية متطلبات عيش الأسر لتآكلها بسبب ارتفاع التضخم وسياسات رفع الدعم وتغيرات أنماط استهلاك الأسر وارتفاع معدلات النمو السكاني وما يستدعيه من إعالة. لقد مثل العاملون بأجر في الاقتصاد الوطني نحو47.8% من إجمالي المشتغلين في عام 2000 وارتفعت نسبتهم لتمثل 55.3% عام 2006. كما ارتفعت ارتفاعا ملحوظا حتى وصلت حدود 63.2% من إجمالي المشتغلين عام 20106. لقد أتى هذا الارتفاع على حساب انخفاض نسبة العاملين بدون اجر من 16% عام 2000 إلى 3.8% عام 2010 وانخفاض نسبة أصحاب العمل من 8.4% إلى 4.2% خلال نفس الفترة. وخلال الفترة 2001 – 2010. كانت زيادة الأجور الاسمية ملحوظة لكلا الجنسين. وانخفضت نسبة الأشخاص الذين يحصلون على أجور (4000) ليرة سورية أو أقل من 27% إلى حوالي 4% خلال هذه الفترة. بينما ازدادت نسبة السكان ذوي الأجور (14000) ليرة سورية فما فوق من 1% إلى 28% خلال نفس الفترة. مع ذلك. لم





تتحقق هذه الزيادة إلا في الأجور الاسمية بينما اقتصر تزايد الأجور الحقيقة على الفترة الممتدة من 2001 حتى 2006 ثم بدأت بالتناقص حتى عام 2010. ولم تتناسب الزيادات المتكررة في الأجور سواء في القطاع العام أو الخاص مع الزيادات الكبيرة في الأرباح. فلقد اتسعت الفجوة بين الأجور والأرباح اتساعا كبيرا فوصلت الزيادات في الأرباح إلى أكثر من 300% بينما لم تصل الزيادة في الأجور إلى أكثر من 100% خلال الفترة 2006-2010. بالمقابل فإن الزيادات المتحققة في الأجور تآكلت بفعل عوامل التضخم والزيادة في سلة أسعار المستهلك على الرغم من أن التضخم ظل ضمن حدود معقولة 5% وسطيا خلال سنوات الخطة إلا أن الزيادة في الأجور لم تعكس تحسناً ملحوظاً في مستويات المعيشة لفئات واسعة من السكان الذين بالكاد تسنى لهم تأمين والمواد الأساسية الغذائية لاستمرار وتعمق الفجوة بين الأجر والأسعار. وفي ظل نظام ضريبي غير متوازن نمت الأرباح. وتراوحت الأجور مكانها وخصوصا بالنسبة لفئات الدخل المحدود. وفئات السكان الذين يعملون بأجر. بالمقابل. فإن الأرباح الناجّة لدى الفئات التي تعمل لحسابها نمت بطريقة معقولة. دون أن يشهد هذا القطاع (أي الذين يعملون لحسابهم) توسعا كبيرا يمكن أن يعول عليه. في توسيع القاعدة العريضة لمشاريع الاقتصاد الوطني. على الرغم من التحسن الظاهري في بعض مؤشرات الفقر إلا أن فئة المهمشين ظلت واسعة النطاق في ظل اتساع الفجوة ليس بين الأغنياء والفقراء فحسب بل بين الفقراء أنفسهم. كما انخفض معدل الفقر الغذائي المدقع بين عامي 2004 و2010 من 2.2% إلى 1.01% نتيجةً لزيادة إنفاق الأسر السورية على السلة الغذائية الضرورية للمعيشة.

2) اتساع دائرة الفقر والتهميش على الرغم من تحقيق التنمية عوائد نتيجة لعدم عدالة توزيع تلك العوائد

لقد اتسعت دائرة الفقر وزاد التهميش. ومع أن سياسات التنمية حققت بعض العوائد. فلم تفلح في انتشال شرائح واسعة من دائرة الفقر نتيجة افتقار سياسات توزيع عوائد التنمية للعدالة. بينما ألحت الخطط الوطنية على العدالة الاجتماعية وعلى جعل التنمية البشرية هدفا رئيسيا للخطط التنموية. إلا أن عوائد التنمية لم توزع توزيعا عادلا. لقد أدى قصور سياسات توسيع المشاركة في النشاط الاقتصادي إلى انحسار مقتسمي الكعكة في فئات محددة كأصحاب العمل والعاملين الذين يمثلون أقل من ربع السكان. وقد أدى التحول من الحراك الاجتماعي الأفقي المستند إلى آليات منصفة لتقاسم الثروة إلى حراك عمودي إلى تعميق الفجوة الإنصافية بين الأغنياء والفقراء. لقد مثل العاملون بأجر في الاقتصاد الوطني نحو 63.2% من إجمالي المشتغلين عام 2010. بينما مثل العاملون بدون أجر 3.8% من المشتغلين في نفس العام. معظمهم من العاملين في القطاع الزراعي الأسري. وحسب مسح دخل ونفقات الأسرة لعام 2009. مثلت المداخيل من الأجور ومختلف التعويضات نحو 53% من إجمالي دخل الأسر. وبمقارنة مستويات الأجور ومستويات الإنفاق لعام 2009. بلغ وسطي الأجر الشهري للأسرة في الاقتصاد الوطني 15400 ل.س بينما بلغ وسطي إنفاقها 30826 ل. س9. منها 45.6% الإنفاق على الغذاء. أي ما يعادل 14057 ل.س. ومن ثم. لم تمثل الأجور حافزا كافيا للتشغيل. وقد انتهجت سياسات عدالة التوزيع نهج الإنفاق الذي يخفي في طياته احتمال أن تكون زيادة الإنفاق ناجمة عن ارتفاع الأسعار لا عن تحسن المستوى المعيشي الذي يعكس مقدرة الفقراء على زيادة إنفاقهم (الشهري ووفقا لهذا المفهوم فقد ارتفع متوسط الإنفاق الشهري الأسري للشريحة العشرية الأولى الأفقر من / 6357 / ل.س عام 2004. إلى /11208/ ل.س في عام 2010. بزيادة قاربت (100%). عندما نقارن التغيرات على الطبقات الاجتماعية الثلاث نجد استقراراً نسبيا في الطبقة الوسطى. وتشمل تلك الطبقات الطبقة الدنيا وتمثل 50% من السكان. والطبقة الوسطى وتمثل الشرائح الـ30% التالية. والطبقة الأعلى وتمثل الشرائح 20% والأغنى من حيث إنفاقها الشهري. فقد ازدادت حصة الطبقة الوسطى من إجمالي إنفاق الأسر من 30.4% عام 1997 إلى 31% عام 2007. ثم انخفضت إلى 30.5 % عام 2010. ويظهر التغير في الطبقة الدنيا لتنخفض من 27.4% عام 1997 إلى 25.3% عام 2004 لتعود وتزداد حصتها إلى 29.6% عام 2010. وقد أتت هذه الزيادة على حساب الطبقة الأغنى لتتناقص حصتها من إجمالي إنفاق الأسر من 42% عام 1997 إلى39.6% عام 2007 و39.9 % عام 2010.

وعلى الرغم من التحسن الظاهري في بعض مؤشرات الفقر إلا أن فئة المهمشين ما تزال واسعة الانتشار في ظل اتساع الفجوة ليس بين الأغنياء والفقراء فحسب بل بين الفقراء أنفسهم. وتتيح بيانات مسوح دخل ونفقات الاسرة مقارنة معدلات الفقر التي تعنى بإنفاق الأسر السورية على الغذاء والاحتياجات الأساسية الضرورية. وكما لاحظنا سابقا. فقد انخفض معدل الفقر الغذائي (المدقع) بين عامي 2004 و2010 من 2.2% إلى 1.01% نتيجةً لزيادة إنفاق الأسر السورية على السلة الغذائية الضرورية للمعيشة. إلا أن هذا الانخفاض يخفي في طياته أسئلة كثيرة تحتويها منهجية القياس المعتمدة على الإنفاق الشهري للاسرة بدلا من الدخل. أما نسبة الفقر وفق خط الفقر الوطني الأعلى10. فقد كانت واضحة وواسعة الانتشار نسبياً خاصة بين عامي 03/2004-06/2007. إذ ارتفعت من30.1 إلى 33.6%. بعد أن سجلت 33.2% في عام 1997/1996. الأمر الذي يعني أن 6.7 مليوناً من السوريين يصنفون ضمن الفقراء وفق خط الفقر الأعلى في عام 2007. بعد أن كان عددهم في السنوات السابقة على التوالي 4.6 مليون نسمة و5.3 مليون نسمة. وقد

وعلى الرغم من التحسن الظاهري في بعض مؤشرات الفقر إلا أن فئة المهمشين ما تزال واسعة الانتشار في ظل اتساع الفجوة ليس بين الأغنياء والفقراء فحسب بل بين الفقراء أنفسهم.

عادت هذه النسبة للانخفاض مجدداً إلى 24.8% عام 2010. أي ما يعادل 5.3 مليون مواطن. وخلال العقد الأول من الألفية الثالثة ضاقت فجوة الفقر في سوريا إذ بات الفقر يوصف بالسطحي نتيجة وقوع معظم الفقر تحت خط الفقر مباشرة وانخفضت الفجوة من 2.88% عام 1997 إلى 2.1% عام 2010.

تعبر الملامح المذكورة عن «الوجه المادي» للفقر الذي لايعكس المستوى المعاشي للاسرة وباتالي لابد من مقاربة مفهوم الفقر من منظور «الفقر متعدد الأبعاد» الذي من مكوناته الحرمان من الوظائف الأساسية والوسائل اللازمة لتحقيق هذه الوظائف. والحرمان من تكافؤ الفرص الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. لقد شهدت سوريا قبل النزاع منذ آذار عام 2011 نجاحا محدودا في بعض أوجه الفقر متعدد الأبعاد. لكن القصور طال معظم النواحي. مع ملاحظة أن القصور الأبرز كان صور التنمية المحلية الذي أدى إلى استمرار التفاوت والتمايز التنموي بين المحافظات السورية وضمن المحافظة الواحدة بين ريفها وحضرها. هذا وتبين نتائج دراسة الفقر متعدد الأبعاد في سوريا12 أن قيم دليل الفقر متعدد الأبعاد قد انخفضت من 0.050 إلى 0.031 بين عامي2001 و2009. ويعكس هذا الانخفاض تحسنا في الحالة الكلية لوضع التنمية البشرية في سوريا لكنه بالمقابل يمكن أن يكون مضللاً في بعض جوانبه. لقد كان الانخفاض في دليل الفقر متعدد الأبعاد كبيرا في المناطق الريفية. من 0.069 في عام 2001. إلى 0.041 في عام 2009. وأكثر وضوحاً بكثير من انخفاض الفقر وفق دليل الفقر متعدد الأبعاد في المناطق الحضرية بين عامي 2001 و2009 من0.031 إلى 0.022.

لكن الفقر في الريف يبقى أعلى منه في الحضر وفق دليل الفقر متعدد الأبعاد مما يعكس التفاوت التنموي في سوريا ومحدودية جهود التوازن التنموي المحلي الذي يعد وجهاً من أوجه العدالة الاجتماعية.

وعندما نعقد موازنةً بين أوزان مكونات الفقر. نجد تباينا واضحا. فقد اتضح أن الحرمان من التعليم هو أعلى وجه من أوجه الحرمان وهو ما يجعله يحتل المرتبة الأعلى من مراتب مكونات الفقر. فقد بينت النتائج أن التعليم هو المساهم الرئيسي في الفقر إذ إن مساهمته ازدادت فعلياً من ٪38 في عام 1993 إلى ٪57 في عام 2009. أما المرتبة الثانية فيحتلها الحرمان من الصحة. حيث استقرت مساهمتها حول نسبة ٪34 خلال نفس الفترة. أما الحرمان المتصل بمستوى المعيشة فقد انخفض. وهو ما جعل مساهمته في دليل الفقر متعدد الأبعاد تنخفض من ٪24 إلى ٪9 في الأعوام 2001 و2009. وهو ما يعتبر قصورا في السياسات التنموية المعتمدة في توفير أسباب ضمان الاحتياجات الأساسية بما في ذلك عناصر البنى التحتية كالكهرباء. والغاز. ومياه الشرب. والصرف الصحي المناسبة لجميع المواطنين (الرعاية الاجتماعية الافقية) أكثر من اعتمادها على تحقيق النتائج (مؤشرات التمكين) وفي توسيع في المشاركة المجتمعية في عملية التنمية النوعية والانتفاع من ثمارها .

خلال العقود الماضية، اتسمت طرائق التعليم عموما بالقصور وبإيلاء وزن أكبر للكم على حساب الكيف.

### ث) التعليم

#### 1) عجز النظام التعليمي عن استيعاب كافة الراغبين للالتحاق بالتعليم وارتفاع مستوى التسرب

لقد عجز النظام التعليمي عن استيعاب كافة الراغبين في الحصول على الخدمات التعليمية. فأولا. عجزت مؤسسات التعليم الرسمية عن تفعيل قانون التعليم الإلزامي وتهاون فيما يتصل بتشغيل الورشات المنظمة وغير المنظمة لمن هم في سن التعليم الأساسي. ليس التطبيق الجامد للقانون هو الحل. فقد أثبتت التجربة عدم واقعيته إذا لم يرافق صياغتَهُ حوارٌ مجتمعي مع الأسرة. ولم تقترن به سلسلة حوافز متنوعة تجعل من إخراج الأطفال من التعليم الأساسي خسارةً مباشرةً وغير مباشرةٍ للعائلة. كما لم يقترن بالقانون تحسين نوعي لكفاءة النظام التعليمي تحسينا يحفز بقاء الطفل في صفوفه. وكنتيجة لذلك نجد أن منسوب التسرب الناتج عن ضعف كفاءة النظام التعليمي قد ارتفع ارتفاعا كبيرا. بجانب ما تقدم. عجز نظام التعليم الجامعي عن استيعاب أكثر من 20% من الناخبين في التعليم الثانوي. وقد نتج عن ذلك إخفاق في استيعاب اعداد كبيرة من الفئات السكانية في سن التعليم. وانخفاضا حادا في نسبة الحائزين على شهادة التعليم الجامعي التي لم يتسن لها تجاوز معدل 5% من عدد السكان.

#### 2) قصور طرائق التعليم وتقديم الكم على الكيف

خلال العقود الماضية. اتسمت طرائق التعليم عموما بالقصور وبإيلاء وزن أكبر للكم على حساب الكيف. لقد كفل الدستور حق التعليم لكل مواطن. وجعله مجانيا وإلزاميا في مراحله الأولى. ومجانيا وغير إلزامي في مراحل التعليم ما بعد الأساسي. كما انتهج النظام التعليمي نهج النشر الأفقي لخدمات التعليم وبناهُ التحتية واستطاع تحسين مؤشرات الحرمان من التعليم. وخاصة التعليم الأساسي. لكن هذا التركيز على الجانب الكمي قابله إغفالٌ للجانب الكيفي النوعي مثل الأدوار الاقتصادية والمجتمعية للتعليم. فقد اتسمت طرائق التعليم بعجزها عن الاستجابة لمتطلبات التنمية وحاجات المتعلمين وتنمية قدراتهم بسبب ضخامة كمّ المادة النظرية وضآلة مساحة الجوانب التطبيقية والأنشطة ومستلزمات تنفيذها. كما سادت الطرائق التقليدية التي تعتمد التلقين والمحاضرة في التعليم على حساب طرائق التعليم الفعالة مثل التعلم الذاتي. والتعاوني. والاستكشافي. والاستعانة بالتقانة في إنجاز المشروعات. وما أسهم في ذلك الكثافة العالية للطلاب في الشُعب والصفوف. وما برحت طرائق التدريس تركز على المستويات المعرفية الدنيا مغفلةً المهارات الذهنية الأساسية من تعليل واستنتاج وموازنة وتحليل وتطبيق





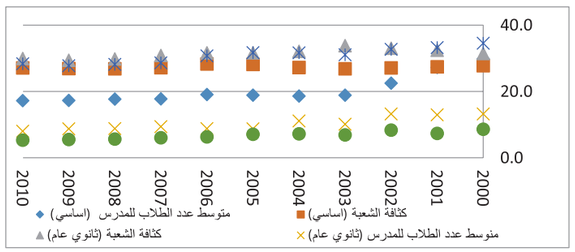
ونقد وتوظيفٍ للمعرفة في مواقف الحياة. كما أن نصيب التربية المعنية بالإعداد للمستقبل في المناهج التربوية ظل أقل من نصيب التربية المعنية بالاستفادة من خبرات الماضي. هذا في الوقت الذي قد استقر فيه أن النظم التربوية السديدة هي التي تدرّب على الإفادة من الماضي في معالجة مشكلات الحاضر والتوجه إلى المستقبل في ضوء تخطيط يرصد احتمالات المستقبل. ويمكن من مواجهة التحديات التي تكتنفها تلك الاحتمالات. ويؤخذ على النظام التعليمي تخلفه في مواكبة التطورات المعلوماتية التقنية. مما جعل ثمار التعليم غير متوافقة مع حاجات الإنتاج وسوق العمل. وهو ما أدى إلى إخفاق قطاع التعليم في رفد سوق العمل بالمهارات والقوة البشرية المطلوبة. ومن أكثر مكونات طرائق التعليم عصيانا على المواكبة أساليب الامتحانات والقياس والتقييم. فقد اتسمت بالقصور والتركيز على قياس المستوى الأول من مستويات المعرفة في الغالب الأعم ألا وهو مستوى الحفظ. هذا بالإضافة إلى أن أساليب التقييم غلبت عليها التقليدية وإغفال الشروط الشخصية الواجب توافرها في المعلم. وعلى الرغم من طموحات الخطط السابقة على النزاع والتي حاولت إخراج التعليم الى محيطه الاقتصادي والاجتماعي وربطه به وتعميق مردوده. إلا أنه لم يتسن اقتلاع جذور النظرة التقليدية القاصرة لدور التعليم. وقد لوحظ أن المناهج الحديثة التي جرى اعتمادها قد أشرفت على تدريسها مؤسسات تعليمية وموارد بشرية تقليدية أغفلت الجانب الكيفي النوعي وأخذت تباهي بإنجازات كمية بعضها ناجم عن التلاعب في طرق حساب المؤشرات. ومن ثم. فقد استمرت أعمال القطاع كالمعتاد. فطموحات الخطط النوعية لتطوير التعليم قابلها ضعف في أدوات التنفيذ. وفي نهاية المطاف. كانت الثمار الأساسية لهذا النظام التعليمي القاصر مجرد شهادات تعليمية تفتقد إلى قيمة حقيقية. ومواطنين مفتقرين إلى العلم الكافي كما الوافي كيفا.

#### 3) عدم قدرة التحسن المحدود الناتج عن سياسات الإصلاح على الحيلولة دون حصول تداعيات سلبية لأوجه الخلل المتجذرة

ودون الإخلال بما تقدم. ونتيجة للسياسات الساعية لإصلاح التعليم. أخذ النظام التعليمي يُعنَى بالجانب الكيفي النوعي للتعليم خلال العقد الأول للألفية الجديدة. لقد جرى إيلاء اهتمام أكبر لتأهيل المدرسين والمعلمين. وتطوير المناهج. وتحسين مستلزمات التعليم وإدخال الحواسب الآلية إلى المدارس. وهذا ما يدل عليه تطور مختلف المؤشرات المعبرة عن المستويين الكمي والنوعي للتعليم. لدرجة باتت سوريا حينها أقرب من معظم دول المنطقة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. لكن قابل ذلك إخفاقات في تحقيق بعض أهداف القطاع وخاصة النوعية منها. لقد انتهج القطاع التعليمي خلال السنوات التي سبقت النزاع استراتيجية بديلة بديلة لتطوير وتوسيع التعليم النوعي لتحسين الكفاءة الداخلية المتمثلة في خفض متوسطي عدد الطلاب في الشعبة وعدد الطلاب للمعلم الواحد. وقد أثمرت الجهود في مجال التعليم الأساسي عن خفض النسب من 27.7 تلميذ في الشعبة و29.7 تلميذ للمعلم عام 2000 إلى 27.1 تلميذ في الشعبة و17.2 تلميذ للمعلم عام 2010. ويشير ذلك إلى أن الاهتمام الأكبر قد انصب على توفير الموارد البشرية لهذه المرحلة التعليمية لكن على حساب نشر المرافق التحتية التعليمية والتي ظلت بعيدة عن النسب المعيارية لتحسين نوعية التعليم. ذلك أن المعايير العالمية تشير إلى ضرورة الوصول بكثافة الشعبة في التعليم الأساسي إلى 22 طالب في الشعبة. إلا أن التحسن كان أفضل في مجال التعليم الثانوي العام حيث انخفضت هذه النسب بين عامي 2000 و2010 من 31.4 طالب في الشعبة و13.2 طالب للمدرس إلى 29.9 طالب في الشعبة و8 طالب للمعلم. كما حصل تحسن في مجال التعليم الثانوي المهني من 34.5 تلميذ في الشعبة و8.6 تلميذ للمعلم عام 2000 إلى 28.3 تلميذ في الشعبة و5.3 تلميذ للمعلم عام 2010. ويُعزى هذا الانخفاض إلى ارتفاع معدلات التسرب من التعليم المهني التي تجاوزت حدود 33% عام 2010. كما يُعزَى إلى الانخفاض الكبير في أعداد الطلاب الناجم عن القرارات الإدارية المحددة لنسب توزيع الطلاب في شقي التعليم الثانوي (العام والمهني).

**الشكل رقم (12)**

**تطور مؤشرات الكفاءة الداخلية للتعليم خلال 2000-2010**




المصدر: حسابات الباحثين بناءً على بيانات أعداد المدارس والطالب والمدرسين الصادرة عن وزارة التربية. والمجموعات الاحصائية لعامي 2015 و2011.

أما على صعيد المؤشرات التعليمية فقد ارتفع معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي من87.3% عام 2000 ليصل إلى 91% عام 2005 واستمر بالارتفاع إلى 96% عام 2010. ويُعزى هذا التحسن إلى الاهتمام بنشر المدارس في مختلف المناطق السورية الحضرية منها والريفية. إلا أن المشكلة الأساسية كانت في التفاوت في الالتحاق بالتعليم بين المحافظات السورية. فقد ارتفع معدل الالتحاق بالتعليم في بعض المحافظات كطرطوس والسويداء واللاذقية إلى حدود تجاوزت 99.5% بينما انخفض في أخرى كدير الزور والرقة وحلب ودرعا إلى أقل

ونتيجة للسياسات الساعية لإصلاح التعليم، أخذ النظام التعليمي يُعنَى بالجانب الكيفي النوعي للتعليم خلال العقد الأول للألفية الجديدة.

من 80%. ويعزى انخفاض معدل الالتحاق بالتعليم في هذه المجموعة الأخيرة من المحافظات إلى معدلات الفقر المرتفعة وطبيعة النشاط الاقتصادي فيها وانخفاض مقومات التعليم فيها (البنى التحتية والموارد البشرية ...). وتشير بيانات توزع الطلاب حسب النوع الاجتماعي إلى تطور بطيء في تحسن نسبة الإناث إلى الذكور بين عامي 2000 و2010 إذ ارتفعت من 85% إلى 93.2%. أما فيما يتعلق بمعدل التسرب من التعليم الأساسي فقد انخفض المعدل من 7.3% عام 2000 إلى 3.8% عام 2005 ثم إلى 3.4% عام 2010. على المستوى الإجمالي. بينما ارتفع في بعض المحافظات إلى حدود 6.6% كريف دمشق.

**الجدول رقم (5)**

**معدلات الالتحاق بالتعليم**

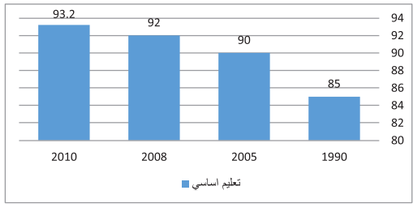
| المؤشر | 2000 | 2005 | 2010 |
|---|---|---|---|
| معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي | 87.3 | 91 | 96.2 |
| معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي | 33.6 | 34.4 | 34 |
| معدل الالتحاق بالتعليم العالي | 10.5 | 19.7 | 29 |
| معدل التسرب من التعليم الأساسي | 7.3 | 3.8 | 3.4 |

المصدر: حسابات الباحثين بناءً على أعداد الطلاب الرسمية من وزارتي التربية والتعليم العالي وتقديرات أعداد السكان وفقاً للفئات العمرية.

لم يشهد معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي بشقيه العام والمهني خلال الفترة بين 2000 و2010 تطوراً إذ بقيت نسبته في حدود 34% وذلك على الرغم من ارتفاع معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي العام من23.3% عام2000 إلى 27.3% عام 2010. لكن هذا الارتفاع كان على حساب ارتفاع نسب التسرب من التعليم المهني إلى العام وذلك على الرغم من تبني استراتيجية تطوير التعليم المهني والتقني. كما أن نسبة المستجدين في التعليم الثانوي العام والمهني من الناجحين في شهادة التعليم الأساسي ارتفعت من 72.8% عام 2000 إلى 77% عام 2010. هذا. وعلى الرغم من ارتفاع نسبة الإناث إلى الذكور في مرحلة التعليم الثانوي العام ارتفاعا كبيرا من 91% عام 2000 إلى 103% عام 2010 إلا نسبة الإناث إلى الذكور في مرحلة التعليم الثانوي المهني والفني قد استمرت في التراجع من 70% عام 2000 إلى 64.8% عام 2010 مما يكرس نمطية التعليم الأنثوي واستمرار النظرة المجتمعية السلبية للتعليم المهني والفني للإناث. وقد ارتفعت معدلات الالتحاق بالتعليم العالي بشكل كبير من 10.5% عام 2000 لتصل إلى 29% عام 2010. وقد أتت هذه النتيجة كثمرة لتبني استراتيجية رفع معدلات القبول بالتعليم العالي والتوسع الأفقي للجامعات. وزيادة عدد الكليات من 52 كلية عام 2000 إلى 124 كلية عام 2010. هذا على الرغم من أن الالتحاق في التعليم العالي الخاص ما برح يكافئ نسبة 1% من الفئة العمرية 23-18 سنة. وقد استمرت نسبة الإناث إلى الذكور في مرحلة التعليم العالي بالتحسن تحسنا جوهريا إذ ارتفعت من 58% عام 2000 إلى 95.1% عام 2015.

**الشكل رقم (13)**

**نسبة الاناث إلى الذكور في مرحلة التعليم الاساسي (6-14)**




المصدر: الباحثين اعتمادا على بيانات وزارة التربية.

لقد كان تطوير المناهج وتأهيل القائمين على العملية التعليمية. ووضع نظام لتقويم الأداء. وزيادة الاهتمام بالمعلوماتية واللغات. وزيادة نسب القبول بالاختصاصات الضرورية لسوق العمل من بين الجهود التي بُذلت في سبيل المواءمة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل الكمية والنوعية. وبينما كان قبول الطلاب سنويا في كافة الاختصاصات يستند في السابق إلى سند وحيد هو الطاقة الاستيعابية للكليات والمعاهد. جرى اعتماد مؤشرات الكفاءة الداخلية للنظام التعليمي المعتمدة على مؤشرات منها متوسط عدد الطلاب للمدرس والقاعة الصفية في مرحلة التعليم الثانوي. ومتوسط المساحة المترية للطالب. ومتوسط عدد الطلاب للأستاذ الجامعي في مرحلة التعليم العالي. هذا. وبينما حقق ذلك التطوير بعض النتائج الإيجابية على النحو المذكور أعلاه. فإنه لم يتسن له الحيلولة دون أن تتمخض أوجه الخلل التي اعترت سياسة التعليم المذكورة سابقا عن تداعياتٍ سلبية على سوق العمل والتنمية. وقد تمثلت تلك التداعيات في ارتفاع معدلات البطالة فيما يتصل ببعض الاختصاصات. كما تمثلت التداعيات في الهدر التعليمي الذي تجلى في ممارسة نسبة غير قليلة من المتعلمين أعمالاً هامشية لا تتناسب ومستوى تحصيلهم العلمي. كما تمثلت في حصول اختلال جغرافي من حيث مواكبة متطلبات التنمية من الموارد البشرية على مستويات أدنى من المستوى الوطني (الفائض والعجز). كما تمثلت أخيرا في تشوه العلاقة بين احتياجات التنمية من الموارد البشرية باختصاصاتها المختلفة (العلاقة بين الخريج الجامعي وما يقابله من خريجي المعاهد الفنية. والعمالة الماهرة).

### 4) تواضع الإنفاق على التعليم

كذلك نجد أنه على الرغم من أن سياسة الإنفاق على التعليم عموما قد شهدت بعض التطوير. فقد ظل الإنفاق على التعليم محدودا ولا يلبي حاجات المجتمع.

كذلك نجد أنه على الرغم من أن سياسة الإنفاق على التعليم عموما قد شهدت بعض التطوير، فقد ظل الإنفاق على التعليم محدودا ولا يلبي حاجات المجتمع.





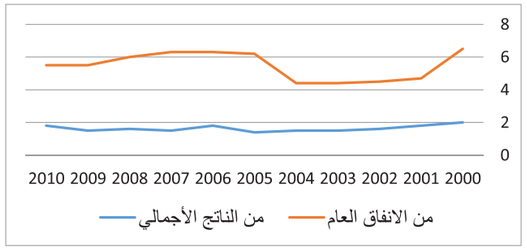
فلنستحضر ابتداء أن الإنفاق على التعليم يمثل استثمارا في رأس المال البشري الذي يزيد من الإنتاجية ويطور التقانات والبحث العلمي في جميع مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. لقد كافأ الإنفاق على التعليم ما قبل الجامعي / المدرسي/ نسبا تتراوح بين 11-15% من الموازنة العامة للدولة خلال العشر سنوات التي سبقت النزاع السوري إذ بلغ عام 2001 11% بينما ارتفع إلى 15% عام 2010.

من ثم. فان الإنفاق على الطالب حسب المراحل قد ارتفع من عام 2000 إلى 2010 ارتفاعا واضحا إذ بلغ الإنفاق الحكومي على الطالب في مرحلة التعليم الابتدائي عام 2000حوالي /6000/ليرة سورية وفي مرحلة التعليم الثانوي /8708/ليرة سورية وفي مرحلة التعليم الثانوي المهني /21919/ليرة سورية. بينما ارتفع إلى /14753/ ليرة سورية و/25487/ ليرة سورية و/81905/ليرة سورية عام 2010 على التوالي. وعلى المستوى الإجمالي ارتفعت كلفة التلميذ الواحدة من /7345/ ليرة سورية عام 2000 إلى /19414/ ليرة سورية عام 2010 أي بمعدل نمو 3,8%. وإذا أخذنا حصة الطالب من الموازنة الجارية والاستثمارية سنجد أن التركيز منصب على الإنفاق الجاري. فقد بلغ الإنفاق الجاري على الطالب في مرحلة التعليم عام 2000 حوالي/5128/ ليرة سورية مقارنة بالإنفاق الاستثماري /872/ليرة سورية وهو ما ارتفع إلى /11759/ ليرة سورية و/3024/ ليرة سورية عام 2010.

كذلك في التعليم الثانوي العام ارتفع الإنفاق الجاري على الطالب من /7830/ ليرة سورية عام 2000 إلى /22481/ ليرة سورية عام 2010 والإنفاق الاستثماري من 878إلى /3006/ عام 2010. أما بالنسبة للتعليم المهني والذي يحتاج إلى إنفاق أكبر. فقد ارتفع الإنفاق الجاري للطالب من /10587/ ليرة سورية عام 2000 إلى /37704/ ليرة سورية عام 2010 والإنفاق الاستثماري من /11331/ ليرة سورية عام 2000 إلى /44202/ ليرة سورية عام 2010. كما نجد أن الإنفاق الجاري المتمثل في الرواتب والأجور والمستلزمات الخدمية والسلعية يحتل القسم الأكبر من الموازنة على نحو ملحوظ في التعليم الأساسي والثانوي العام. ويعود ازدياد الإنفاق الجاري في هاتين المرحلتين إلى زيادة أعداد المعلمين من /185108/ معلم عام 2000 إلى /315669/ معلم عام 2010. أي بزيادة /130561/ معلم خلال السنوات العشر. وهذا يشير إلى زيادة حجم الإنفاق الجاري من موازنة التربية على حساب الإنفاق الاستثماري. هذا وقد كانت قيمة الإنفاق الاستثماري أكبر من الإنفاق الجاري خلال السنوات العشر. فقد ارتفع الإنفاق الجاري من /10587/ ليرة سورية عام 2000إلى /37704/ ليرة سورية عام 2010 بينما نجد أن الإنفاق الاستثماري والذي يركز على البناء والتجهيزات قد ارتفع من /11331/ ليرة سورية عام 2000 إلى /44202/ ليرة سورية عام 2010.

**الشكل رقم (14)**

**تطور الإنفاق على التعليم**




المصدر: حسابات الباحثين. بناءً على بيانات الإنفاق. وزارة المالية.

أما نسبة الإنفاق على التعليم الجامعي فقد بقيت ثابتة بين عامي 2000 و2010 ممثلةً ما يقرب من 3% من اجمالي الإنفاق العام الجاري والاستثماري. وعلى الرغم من أن الإنفاق على التعليم بشقيه الجامعي وما قبل الجامعي قد حظي بما نسبته حوالي 16.5% من اجمالي الإنفاق الحكومي كوسطي سنوي خلال الفترة بين عامي 2000 و2010 إلا أن نسبة الإنفاق على التعليم من الناتج المحلي الإجمالي لم تتجاوز حدود 5% كوسطي سنوي خلال نفس الفترة.

### ج) الصحة العامة والأمن الصحي

1)غياب مرجعية موحدة ناظمة وسياسة صحية موحدة وضعف البيئة التشريعية. وانعكاس ذلك على الجودة

لعقودٍ خلت. عانى قطاع الصحة جراء غياب مرجعية موحدة ناظمة وسياسة صحية موحدة وضعف البيئة التنظيمية. لقد نجم عن هذا الغياب الإخفاق في تنسيق أدوار القطاع العام وأدوار القطاع الخاص تنسيقا يحدد الأولويات يحول دون تداخل الأدوار وتضارب المصالح والتضخم البيروقراطي والنمو العشوائي للقطاع الخاص. حتى داخل نطاق القطاع العام نفسه. تعددت الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمات الصحية دون داع. ودون وجود تنسيق فعال فيما بينها. وقد شملت تلك الجهات وزارة الصحة. ووزارة التعليم العالي. ووزارة الدفاع. ووزارة الداخلية. فهناك إلى جانب المراكز التابعة لوزارة الصحة خدمات مشافي التعليم العالي والخدمات العسكرية والصحة المدرسية والخدمات التي يقدمها اتحاد العمال والمعلمين والشرطة. لم ينجم عن كثرة المرجعيات الصحية سهولة حصول المواطنين على الخدمة الصحية التي يحتاجها. ما حصل هو العكس. ذلك أن تراجع التنسيق وغياب سياسة صحية شاملة موحدة قد أدى إلى كثير من التعقيد. فوق هذا وذاك. تراجعت مساهمة القطاع العام وتنامت مساهمة القطاع الخاص في ظل غياب الرقابة على الجوانب المادية والنوعية للخدمات الصحية. وقصور السياسات

لعقودٍ خلت، عانى قطاع الصحة جراء غياب مرجعية موحدة ناظمة وسياسة صحية موحدة وضعف البيئة التنظيمية.

اعتبر قطاع الصحة سوء توزيع الخدمات الصحية جغرافيا.

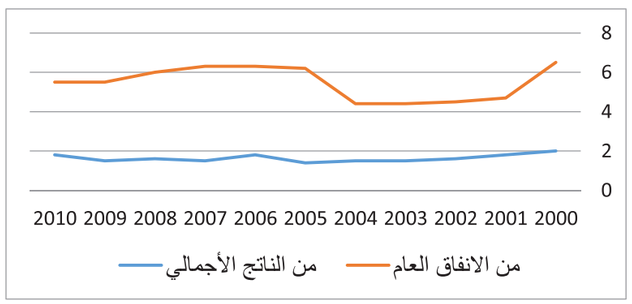
الصحية في خفض التفاوت الجغرافي وتحقيق العدالة الصحية. وزيادة تشتت القطاع وغياب المعيارية في الأداء. ويمثل ازدواج الممارسة في القطاعين العام والخاص بواسطة المهنيين الصحيين خصوصا الأطباء. وضعف الرقابة على القطاع الخاص. سببا رئيسيا لتدني جودة الخدمات الصحية الحكومية واستغلال القطاع الخاص للبنية التحتية الحكومية في تقديم خدماته المأجورة. ذلك أن انخفاض الكفاءة الاقتصادية على جميع المستويات قد أدى إلى عدم استثمار الموارد المحدودة المتاحة الاستثمار الأمثل. وإلى تدني الإنتاجية الفعلية للقوى البشرية على جميع مستويات القطاع. وقد مثل ذلك إهدارا للموارد العامة المستثمرة في القطاع الصحي الحكومي. وإلى ضعف استثمارات القطاع الخاص في الصحة. وإلى تدني المردود الضريبي من القطاع الخاص نتيجة الاعفاءات وممارسة معظم أنشطته ممارسة غير رسمية.

### 2) ارتفاع مستوى الإنفاق الشخصي وانخفاض الإنفاق العام

كما اعترى قطاع الصحة التفاوت الجغرافي الكبير في المؤشرات. وزيادة الأعباء المالية الشخصية وانخفاض الإنفاق العام. ففي العام 2010. تجاوز الإنفاق الشخصي على الصحة الإنفاق العام إذ بلغ الإنفاق الشخصي ما يكافئ 53% بينما بلغ الإنفاق العام ما يكافئ 47%. ومما يجدر التنبيه له أن مستوى الإنفاق العام على الصحة في سوريا من أدنى مستويات الإنفاق الحكومي على الصحة في المنطقة العربية. ويقدر بحوالي 60 دولار للفرد. لقد بلغ الإنفاق على الصحة 2% كنسبة من الناتج مقابل 6.5 من الموازنة العامة للدولة في العام 2000. وقد انخفضت النسبة إلى 1.4 كنسبة من الناتج في العام 2005 مقابل 6.2 كنسبة من الموازنة العامة. بينما ارتفع هذا الإنفاق إلى 1.8 كنسبة من الناتج مقابل انخفاض إلى 5.5 كنسبة من الموازنة في العام 2010.

**الشكل رقم (15)**

**تطور الإنفاق العام على الصحة**




المصدر: حسابات الباحثين بناءً على بيانات الإنفاق. وزارة المالية.

### 3) سوء توزيع الخدمات الصحية

كما اعترى قطاع الصحة سوء توزيع الخدمات الصحية جغرافيا. فعلى سبيل المثال. أنشئت معظم المشافي في المناطق الحضرية وخاصة مراكز المحافظات بينما لم تنشأ مشافٍ متكاملة في المناطق الطرفية والريفية. ويلاحظ أن مؤشرات البنى التحتية الصحية قد تباينت على امتداد سوريا على نحو يعكس بوضوح خلل الخريطة الصحية السورية المتمثل في سوء توزيع الخدمات الصحية جغرافيا. فقد شهدت بعض المحافظات متوسطات جيدة لعدد سكان للسرير والمركز الصحي إذ بلغ متوسط عدد السكان للسرير في محافظات اللاذقية وطرطوس والسويداء ودمشق 512 و609 و553 و745 نسمة للسرير على التوالي. بينما يرتفع هذا المتوسط في محافظات إدلب والحسكة والرقة إلى 1351 و1105 و1148 نسمة للسرير على التوالي في عام 2010. كما شهد متوسط عدد السكان للمركز الصحي تبايناً آخر حيث شهدت محافظات السويداء وطرطوس واللاذقية وحمص متوسطات منخفضة بلغت 3719 و4950 و8325 و8142 نسمة للمركز الصحي على التوالي. ويرتفع هذا المتوسط في محافظات حلب والحسكة وريف دمشق إلى 17933 و16250 و13544 نسمة للمركز على التوالي. ونجد هذا التباين ينعكس انعكاسا سلبيا على مؤشرات الرعاية الصحية. وهو ما يترتب عليه انعكاسا سلبيا على معدلات المراضة والوفيات وأخيرا على العمر المتوقع في كل محافظة.

إنه نتيجةً لضخامة أوجه الخلل المذكورة وما يلحق بها. لم تفلح الإنجازات المحدودة التي تحققت خلال العشرية السابقة على النزاع في تصحيح الوضع تصحيحا جذريا على الرغم من أنها أدت إلى تحسن المؤشرات التنموية للقطاع الصحي. لقد حقق القطاع الصحي نتيجة طيبة على مستوى البنى التحتية الصحية ومؤشرات المراضة والوفيات. كما سجلت للنظام الصحي في سوريا جملة من الخدمات الطبية التي تميزه عن بقية الخدمات المقدمة في البلدان المجاورة. من أمثلة ذلك نظام الرعاية الصحية الأولية (اللقاحات ـ الوقاية الصحية ـ العمليات الجراحية من الدرجة الأولى والثانية) إضافة الى الانتشار الافقي للخدمات والمراكز الصحية على مستوى القطر. هذا فضلا عن انخفاض تكلفة العمليات الجراحية والاستشفاء ومجانية الرعاية الصحية الأولية. وتدني أسعار الأدوية رغم توفرها والتغطية للأمراض السارية والمستعصية. كما انخفضت نسبة السكان للسرير في المشافي من 830 نسمة للسرير إلى 648 نسمة للسرير. كما انخفض متوسط عدد السكان للمركز الصحي من 16602 نسمة للمركز الصحي إلى 13691 نسمة للمركز خلال نفس الفترة. ويعزى هذا التحسن لارتفاع عدد المشافي من 390 مشفىً إلى 493 مشفىً منها 113 مشفى للقطاع العام والباقي للقطاع الخاص. وارتفاع أعداد المراكز الصحية من 983 إلى 1506 مركز بين عامي 2000 و2010. وقد لوحظ





تحسن في معدّل العمر المتوقع عند الولادة الذي ارتفع من (70.5) سنة في عام2000 إلى (73) سنة في العام 2010. ويعزى هذا التحسن إلى تراجع الوفيات للأطفال الناجم عن تحسن الأوضاع التغذية وزيادة الاهتمام بمقومات الصحة الإنجابية. والأمهات بسبب اللقاحات وتحسن الرعاية الصحية النسبي عند الولادة. وقد ساهمت عوامل أخرى أيضاً في هذا التحسن. ومن أهمها توفر المياه النظيفة وانتشار التعليم. وبروز بعض مؤشّرات الوعي البيئي. ومكافحة الأمراض الإنتانية والمعدية. وزيادة عدد المشافي ومتوسط عدد الأسرّة لكل ألف نسمةٍ من السكان. وانتشار منظومةٍ واسعةٍ من المراكز الصحية العامة في كافة التجمعات السكانية في المدن والأرياف. وتطور الصناعة الدوائية السورية. كانت سوريا قبل النزاع تصنّف في إطار الدول الانتقالية على مستوى المراضّة. أو في فئة الدول ذات العبء المرضي المزدوج حيث أن مجموعة الأمراض المزمنة تتسبّب في حوالي (60%) من إجماليّ العبء المرضي. بينما تتسبّب الأمراض المعدية. وأمراض الأمومة والطفولة بحوالي (25%) والحوادث والإصابات نتيجة الأسباب الخارجية بحوالي (15%).

ويتضح من ذلك أن سوريا واجهت خلال السنوات العشر من الألفية الثالثة عبئاً ثلاثياً للأمراض يمثل تحدياً كبيراً لنظامها الصحي. ولشروط أمن الإنسان التي يوفّرها. وقد كانت وضعية سوريا حينها مثل وضعية الدول النامية الأخرى من حيث إن الأمراض المعدية وأمراض الأمومة والطفولة كانت تمثّل نسبةً ملحوظةً من العبء المرضي. لكنها على عكس هذه الدول. واجهت عبئاً متزايداً ومضطرداً من الأمراض المزمنة والحوادث. وقد انعكس تحسن مقومات عمل القطاع الصحي على المؤشرات التنموية للقطاع خلال الفترة بين عامي 2000 و2011 مع ارتفاع في معظم مؤشرات تلقي الخدمات الصحية. فمثلا. ارتفعت نسبة الولادات التي تجرى على أيدي صحية مؤهلة من حوالي 87% عام 2000 إلى 96.5% عام 2011.

كما انعكس تطور الخدمات الصحية العامة والإنجابية إيجاباً على المؤشرات التنموية الصحية إذ انخفض معدل الوفاة العام من 4 بالألف عام 2000 إلى 3.7 بالألف عام 2010. كما انخفضت معدلات وفيات الأمهات من 65.4 وفاة لكل 100 ألف ولادة حية عام 2000 إلى 56 وفاة. وانخفض معدل وفيات الأطفال الرضع من 18.1 بالألف إلى 17.9 بالألف خلال نفس الفترة. هذا. ولعله جدير بالملاحظة أن الخلل المتمثل في سوء توزيع الخدمات الصحية جغرافيا وعدم عدالة الخريطة الصحية والتفاوت الذي شهدته المحافظات فيما يتعلق بالبنى التحتية والكادر البشري الصحي قد انعكس انعكاسا مباشرا على المؤشرات التنموية للقطاع الصحي. وقد سبب ذلك تفاوتا في معدلات الوفاة بين المحافظات السورية إذ شهدت محافظة دمشق معدلات وفيات منخفضة حوالي 33.1 لكل مئة ألف ولادة حية لمعدل وفيات الأمهات و17.1 بالألف لمعدل وفيات الأطفال دون الخامسة. كما سجلت محافظة طرطوس معدل وفيات أمهات حوالي 35.1 لكل مئة ألف ولادة حية و3.2 بالألف لمعدل وفيات الأطفال دون الخامسة بينما سجل معدل وفيات الأمهات أعلى حدوده في الرقة بنحو 78.1 وفاة لكل مئة ألف ولادة حية ومحافظتي الحسكة وريف دمشق 72.1 لكل مئة ألف ولادة حية و70.2 لكل مئة ألف ولادة حية على التوالي.

**الجدول رقم (6)**

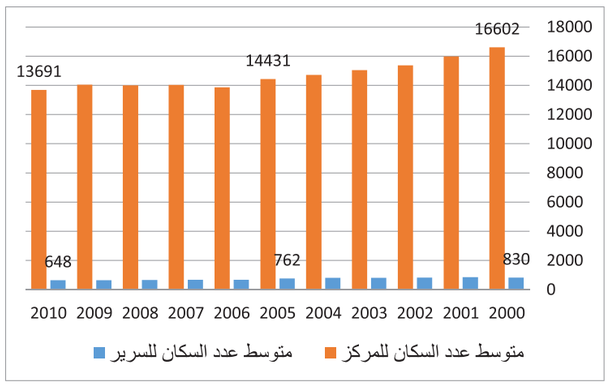
**تطور مؤشرات التنمية الصحية**

| تطور مؤشرات التنمية الصحية | 2000 | 2005 | 2010 |
|---|---|---|---|
| معدل الوفيات الخام (بالألف) | 4.1 | 3.8 | 3.7 |
| معدل وفيات الأمهات (لكل 100 ألف ولادة حية | 65.4 | 60.6 | 56 |
| معدل وفيات الأطفال الرضع (بالألف) | 18.1 | 18 | 17.9 |
| معدل وفيات الأطفال دون الخامسة (بالألف) | 20.2 | 22 | 21.4 |

المصدر: التقارير الوطنية لأهداف الألفية. هيئة التخطيط والتعاون الدولي:2005 و2010

**الشكل رقم (16)**

**تطور متوسطات السكان لكل مركز صحي وسرير مشافي**




المصدر: حسابات الباحثين بناءً على بيانات أعداد المشافي والمراكز الصحي وأعداد السكان في المجموعات الإحصائية للفترة 2011-2000. وأعداد المشافي المتضررة والمراكز الصحية الصدار عن وزارة الصحة السورية. وتقديرات أعداد السكان للمكتب المركزي للإحصاء. خلال فترة النزاع.

إنه نتيجةً لضخامة أوجه الخلل المذكورة وما يلحق بها، لم تفلح الإنجازات المحدودة التي تحققت خلال العشرية السابقة على النزاع في تصحيح الوضع تصحيحا جذريا على الرغم من أنها أدت إلى تحسن المؤشرات التنموية للقطاع الصحي.

### ح) الخدمات الأساسية

إخفاق قطاع السكن وخدماته في تلبية احتياجات المواطنين المتنامية الناجمة عن معدلات النمو السكاني المرتفعة وعن تغير النمط المعيشي والانتقال بطور كبير من الخدمات من التصنيف الكمالي إلى الأساسي.

إجمالا، لم يتسن لقطاع السكن وخدماته الاستجابة إلى الاحتياجات المتنامية للسكان الناجمة عن معدلات النمو السكاني المرتفعة من جهة، وتغير النمط المعيشي والانتقال بطور كبير من الخدمات من التصنيف الكمالي إلى الأساسي. فبالنسبة لخدمة السكن، فقد بقي قطاع السكن بعيدا عن تلبية احتياجات المواطنين وخاصة محدودي الدخل فيما يتصل بتوفير السكن اللائق مع توسع كبير في العشوائيات (أفقياً وعمودياً).

وفيما يتصل بخدمة المياه، بلغت نسبة المستفيدين من مياه الشرب على المستوى الوطني 86% عام 2001، واستمرت بالارتفاع حتى وصلت عام 2011 إلى 89.7%، إلا أن هذا الارتفاع قابله انخفاض في نصيب الفرد من 91 متر مكعب سنوياً على مستوى القطر عام 2001 إلى 72 لتر مكعب للفرد عام 2011. وقد ترتب على ذلك أن هذا الانخفاض أدى إلى وقوع شرائح واسعة ضمن خط الفقر المائي. أما فيما يتصل بخدمة الصرف الصحي، ارتفعت نسبة السكان المزودين بشبكة صرف صحي من 91% عام 2001 إلى 98.6 عام 2011.

ومع ذلك، ظل هنالك تفاوت بين نصيب سكان المدن ونصيب سكان الريف. فقد وصلت النسبة في بعض المدن إلى 100%، بينما انخفضت في الريف إلى حدود 67% وفي المناطق النائية إلى حدود 33% خلال نفس الفترة، كما عانت مناطق كثيرة في الريف جراء غياب محطات المعالجة التي تخلص السكان من مسبب رئيسي لعدد من الامراض. وفيما يتصل بخدمة الكهرباء، شهدت نسبة المنازل الموصول بشبكات الكهرباء ارتفاعاً كبيراً من 98.4% عام 2001 إلى 99.7% عام 2010. وفيما يتصل بخدمة الاتصالات، نجد أنه على صعيد الهاتف الثابت ازدادت نسبة السكان الحاصلين على هذه الخدمة من 4.9 % عام 1990 لتصل إلى 17% عام 2008، ولترتفع مجدداً إلى 20.9% عام 2012، إلا أنها عادت للانخفاض إلى 17% عام 2015. ويلاحظ وجود تفاوت كبير في هذه النسبة بين المدن، فهي ترتفع في محافظات دمشق وحلب وحمص بالمقارنة مع المناطق الشمالية. وعلى صعيد خدمة الهاتف المحمول، دخلت هذه الخدمة سوريا مع نهاية عام 2002 لكن انتشارها لم يكن واسعا بادئ الأمر لأسباب عديدة منها ارتفاع أسعار هذه الخدمة، إلا أنه حدث تطور كبير في انتشار هذه الخدمة حتى بلغ عدد المشتركين فيها 33 مشتركا لكل 100 نسمة عام 2008، إلا أن هذا العدد كان أقل من نصف المتوسط للمنطقة العربية في عام 2008.

**الجدول رقم (7)**

**خدمات الهاتف الثابت والمحمول**

| | 1990 | 2008 | 2012 |
|---|---|---|---|
| الهاتف الثابت | 4.39 | 17 | 20.9 |
| المحمول | | 33 | 61.2 |
| النفاذ إلى الإنترنت | | 17 | 20.7 |

المصدر: بيانات وزارة الاتصالات

أما على صعيد خدمة الإنترنت، فقد دخلت هذه الخدمة سوريا دخولا محدودًا منذ عام 2000، وقد توسع استخدام الإنترنت خلال الأعوام الماضية توسعا كبيرا حتى بلغ عدد المشتركين قرابة 17 مشتركاً لكل 100 نسمة عام 2008، وارتفعت هذه النسبة عام 2011 لتشمل 20.7% من السكان في سوريا، هذا مع ملاحظة أن تكاليف خدمات الاتصالات في سوريا ظلت واحدة من أعلى تكاليف خدمات الاتصالات في المنطقة العربية.

إجمالا، لم يتسن لقطاع السكن وخدماته الاستجابة إلى الاحتياجات المتنامية للسكان الناجمة عن معدلات النمو السكاني المرتفعة من جهة، وتغير النمط المعيشي والانتقال بطور كبير من الخدمات من التصنيف الكمالي إلى الأساسي.





## ث- خاتمة

وإذ راحت العوامل الحوكمية والاقتصادية والاجتماعية المذكورة تتفاعل، فقد أخذت تصيب النسيج المجتمعي بجملة من الأعراض السلبية، وهو ما أنتج حالة مجتمعية تتسم بعدم التماسك وبالهشاشة القصوى وبالغضب الحاد عشية اندلاع النزاع. في الواقع أن هذه الأعراض من الكثرة بحيث إنه من الصعب إحصاؤها، لذا، يجدر الاكتفاء بالإشارة لبعضها.

كما أنه نتج عن تفاعل هذه العوامل الهيكلية الداخلية امتزاجها وإنتاجها ـ مجتمعةً ـ جملة من النتائج. لذا، فإننا إذ نحاول تصنيف نتائج هذه العوامل الثلاثة إنما نفعل ذلك على سبيل التغليب أي انطلاقا من أن بعض النتائج قد نتجت في الغالب عن العوامل الاجتماعية، بينما نتجت بعض النتائج الأخرى في الغالب عن العوامل الاقتصادية، وهكذا.

أما العوامل الحوكمية فقد أدت إجمالا إلى انتشار الغضب الحاد والاستياء على نطاق واسع بين شرائح المجتمع التي حيل بينها وبين ممارسة حقها في المشاركة في الحيز العام وفي حوكمة شؤون حياتهم وفي صياغة حاضرهم والاستعداد لمستقبلهم. وتشمل هذه الشرائح غالبية المجتمع. لكن أعلى مستويات الغضب سادت بين الشباب ـ بمختلف شرائحه العمرية ـ والذي أبى أن يحرم هذا الحق. كما ارتفع مستوى الغضب وخيبة الأمل بين النساء لشعورهن بالعجز عن تأسيس قنوات تنتظم جهودهن العامة وتستوعب تعبيرهن عن مواقفهن تجاه واقع الحوكمة في البلاد.

ولعل هذا يشير إلى أن ثمة علاقة طردية بين مستوى التهميش ومستوى الغضب. كما أدى قصور المؤسسات الرسمية وانتشار الغنائمية ورأسمالية المحاسيب إلى هبوط واسع النطاق في مستوى قبول المواطنين لعدد من المؤسسات الرسمية، كما تناقصت ثقة المواطنين في أهلية تلك المؤسسات وقدرتها على تلبية حاجاتهم، كما تقلص اقتناع المواطنين بفعالية الجهاز القضائي، وهو ما جعل هيبة القانون في أعينهم تتناقص، وقد ساد شعور بفقدان الحيلة والعجز فيما يتصل بإيجاد من يلعب دور الوسيط في تسوية النزاعات بسبب عدم فعالية الطرق التقليدية لتسوية النزاعات عن تحقيق عدالة ناجزة، وبسبب الحيلولة بين المواطنين وبين تطوير أطر بديلة لتسوية المنازعات.

فضلا عن ذلك، نشأت علاقة خوف من عدد من أجهزة الدولة، وخوف من إطلاق المبادرات التي غياتها الإسهام في مجال حوكمة الحيز العام، وأصبح الخوف من المراقبة الناجم عن شيوع ظاهرة العقاب على الكلام العادي ظاهرة متكررة، كما ساد بين المواطنين شعور بالعجز وعدم القدرة على الارتقاء المهني الطبيعي داخل مؤسسات الدولة بعيدا عن المحسوبية.

أما العوامل الاقتصادية فقد أدت عموما إلى شعور شرائح واسعة من المجتمع بالإرهاق وبأنها قد وقعت فريسة للانكشاف الاقتصادي وإلى الشعور بالضيم، فقد أدى الإخفاق في إعادة توزيع الثروة توزيعا شفافا، وعجز البيروقراطية المترهلة عن الاستفادة من عائدات الاستثمار في برامج تنمية محلية عمق الشعور بالحيف.

فقد أدت التنمية غير المتوازنة إلى انتشار الشعور بالضيم في الريف وفي الأحزمة الريفية المتاخم بعضها للمدن والكائن بعضها داخل المدن. كما أدى ارتفاع الأسعار وعدم كفاية الرواتب واستمرار البطالة إلى شعور الطبقة الوسطى بأنها تتآكل وأنها غير قادرة على الصمود، بجانب ذلك، نجد أن سياسات الخصخصة وإفساح المجال للقطاع الخاص والمستثمرين في الوقت الذي لم يكن ذلك القطاع الخاص على مستوى المسؤولية قد أدت إلى انتشار الشعور بعدم الأمان الوظيفي وإلى ازدياد معدل الهلع من الوقوع في هاوية الفقر.

وأما العوامل الاجتماعية فقد قلصت مستوى الثقة والتعاضد، وضاعفت معدل انعزال فئات المجتمع عن بعضها، وضاعفت الشعور بالاغتراب. وقد ترتب على عدم إحسان إدارة التنوع وتبني خيارات قاصرة فيما يتصل بالهوية إرباكٌ لا يستهان به في التعامل مع دوائر الانتماء، ونشوء الحساسيات بين المكونات المجتمعية، واتساع الشروخ بينها، وبروز تربة خصبةً لإنتاج سلوكيات سلبية وإقصائية مثل استساغة الحكم السلبي السريع على الغير والتهكم العرقي والمذهبي، وتعاظم الاستقطاب والتنافر في بنية الوعي الجمعي.

كما أن غياب سياساتٍ تُنظم الهجرة وتعقد الصلة مع المهاجرين على نحو يمكن من تعظيم خدمتهم للوطن أدى إلى شعور السوري في المهجر بتراجع الروابط التي تربطه بالوطن وبأن حكومته لا تتوخى رعايته في الخارج ولا توفر له الدعم الذي يحتاجه. وكانعكاس لاتساع المسافة بين الفئات المجتمعية على أساس الوجهة السياسية والمذهبية في الوطن، اتسعت المسافة بين الفئات المجتمعية على نفس الأسس في المهجر. وكانعكاس لاتساع المسافة بين الفئات المجتمعية والدولة في الوطن، اتسعت المسافة بين الفئات المجتمعية المهاجرة والدولة.

كما أدت إلى تضييق الخناق على تمثل الوعي الجمعي للمنطلقات الاجتماعية الطبيعية وعلى تلك المنطلقات نفسها، كما تشوهت علاقة المواطنين بمؤسسات الخدمات الاجتماعية مثل مؤسسات التعليم والكهرباء والصحة، فما عاد المواطنون الأفراد يتمتعون في ظل تلك التوليفة والتركيبة المؤسساتية بالاحترام على أساس أنهم فاعلون ملتزمون بواجبات ومتمتعون بحقوق يكفلها القانون، ليس هذا فحسب، بل إن المواطنين وجدوا أنفسهم يعاملون بقدر من التعالي ويفقدون الكثير من حقوقهم التي يكفلها لهم الدستور.

وإذ راحت العوامل الحوكمية والاقتصادية والاجتماعية المذكورة تتفاعل، فقد أخذت تصيب النسيج المجتمعي بجملة من الأعراض السلبية، وهو ما أنتج حالة مجتمعية تتسم بعدم التماسك وبالهشاشة القصوى وبالغضب الحاد عشية اندلاع النزاع.

## (مصادر)

i تقرير مراجعة منتصف المدة (هيئة تخطيط الدولة)

ii المادة الثالثة من قانون الجنسية السوري، الصادر في المرسوم التشريعي رقم 276 للعام 1969

iii إلا إذا ولدته فوق الأراضي السورية ولم يثبت نسبه إلى أب.

iv حسب تقرير المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء حول قطاع التمويل المتناهي الصغر في سوريا – 2008.

v حسب دراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الألماني للتنمية

vi مسح سوق العمل لعام 2010، المكتب المركزي للإحصاء، دمشق 2010، الجدول 41

vii مسح سوق العمل لعام 2010، المكتب المركزي للإحصاء، دمشق 2010، الجدول 41

viii - مسح دخل ونفقات الأسرة لعام 2009، المكتب المركزي للإحصاء، دمشق، الجدول (التوزع النسبي للأسر حسب مصادر الدخل والمحافظات -إجمالي / 2009)

ix - المصدر السابق: الجدول (متوسط إنفاق الأسرة الشهري الكلي حسب جنس رب الأسرة / 2009)

x يبلغ خط الفقر الوطني الأعلى في سوريا 3.81 دولاراً بتعادل القوة الشرائية لعام 2005.

xi - بيانات مسح دخل ونفقات الأسرة لعام 2009/2010

xii - المكتب المركزي للإحصاء.

****

# الفصل الثالث

## آثار النزاع الداخلية

سوريا

## توطئة

في هذا الفصل ننتقل إلى تناول أبرز آثار النزاع الداخلية وهي تنقسم إلى آثار حوكمية واقتصادية واجتماعية. فيما يتصل بالآثار الحوكمية، سنركز على تأثير النزاع في العقد الحوكمي، والمؤسسات، وفي أنماط الحوكمة، وفي المجتمع المدني، وفي الإعلام، وفي المرأة. أما فيما يتصل بالآثار الاقتصادية للنزاع، فسنركز على تأثير النزاع في الناتج المحلي الاجمالي والنمو الاقتصادي، وفي تغير هيكلية الناتج، وفي الإنفاق الأسري والمستوى القياسي للأسعار، وفي المالية العامة والدين العام، وفي التجارة الخارجية، وفي السياسة النقدية. كما سنركز على تداعيات العقوبات على الاقتصاد. وفيما يتصل بالآثار الاجتماعية، سنركز على آثار النزاع في الأسس الاجتماعية للعقد الاجتماعي والتعاضد، والبيئة، والموروث الثقافي، والتصورات الهوياتية، والأدوار الاجتماعية للمجتمع المدني وأدوار المرأة الاجتماعية. كما سنركز على تأثير النزاع في مصادر الدخل وسوق العمل، وسبل العيش واقتصاديات الاسرة، والفقر والتكيف الاجتماعي والاقتصادي، والتعليم، والصحة، والخدمات الأساسية.

## أ- آثار النزاع الحوكمية

### 1- تصدعُ كثيرٍ من أسس العقد الاجتماعي القائم وبروز الحاجة إلى عقد اجتماعي متوازن

منذ صدر الاحتجاجات وبغض النظر عن أي عوامل أخرى، بات واضحا للجميع أنه من المحال الاستمرار في اعتماد العقد الاجتماعي القائم وأن الحاجة ماسة إلى عقد اجتماعي جديد متوازن. لقد جرى التعبير عن أن العقد الاجتماعي القائم قبل النزاع والمنعكس في النظام السياسي للبلاد غير متوازن على صعد عديدة أبرزها والمساءلة والمشاركة السياسية. كما جرى التعبير عن تصدع القبول العام لهيكلية النظام الاقتصادي والسياسي والتشريعي والأمني القائمة قبل النزاع. كل هذا أنتج سلسة من الأحداث تركت تداعيات كبرى على شرعية الحكم و سيادة القانون في البلاد . عُبر عنه أحياناً بالتعدي على الأملاك العامة وتجاوز القانون. كما انتشرت أعمال انتقام وتصفية حسابات دون الرجوع إلى المحاكم والقضاء والسلطات المدنية. وبالتوازي مع التعبير عن رفض استمرار العقد الاجتماعي القائم برزت مطالباتٌ باعتماد عقد جديد متوازن أهم بنوده وجوب تمثل قيم حقوق الإنسان لا سيما لجهة الحريات العامة وقيمة التضمين تمثلا كاملا وإتاحة المشاركة الواسعة في صنع القرارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإنصاف والعدالة الاجتماعية وحرية التعبير والتفكير والمساواة الكاملة. وقد عنى ذلك كذلك وجوب استحداث هياكل اقتصادية ومؤسساتية جديدة تتمثل هذه القيم. ولعل ما يشد الانتباه أنه قد تضافرت نزعات متناقضة في إعاقة عملية صياغة عقد اجتماعي متوازن. أما الأولى فقد كانت نزعة التشبث بالوضع القائم كما هو. وأما الأخرى فقد كانت نزعة تبنّي التغيير الفوري الكامل بأي ثمن. كانت قليلةً الأصوات التي نادت بوجوب السير في طريق صياغة العقد الاجتماعي الجديد سيرا متدرجا.

### 2- إصلاحات دستورية غير كافية وبطيئة

ومع أن سلوك معظم مؤسسات الدولة يَشي أنها هي الأخرى كانت مدركةً أن العقد الاجتماعي القائم غير متوازن، فقد اعترت أوجهُ خللٍ عديدةٌ استجابتها للمطالب المتعلقة باعتماد عقد اجتماعي جديد متوازن. وقد تمثل الخلل الأول في أسلوب التعامل مع الاحتجاجات وإخفاق السلطات المركزية في تدشين حوار جاد تضميني استيعابي يؤتي أكلا حقيقيا يُعفي من الصدام في الشارع. أما وجه الخلل الثاني فهو الإجراءات الجديدة التي اتخذتها الدولة كإجراءات إصلاحية كانت دون تطلعات السوريين. كما كانت ضيقة النطاق ومتأخرة دائما عما ينادي به المواطنين . أما وجه الخلل الثالث فهو أن أبرز تلك الإجراءات الجديدة التي اتخذتها الدولة كإجراءات إصلاحية كانت في حد ذاتها مشوبة بعيب عدم تمثل قيمة التضمين والمشاركة الواسعة تمثلا كاملا. لقد برز انطباع لدى عدد من المراقبين أن الغرض الأساسي من حزمة الإجراءات الإصلاحية المتبناة كان تهدئة الرأي فقط . أما وجه الخلل الثالث فهو أن تلك الإجراءات الإصلاحية قد نفذت على دفعات متباعدة. فمثلا، أجرت السلطة المركزية تعديلا على الدستور قوامه إنهاء تمثل فكرة هيمنة الحزب الواحد وإتاحة التعددية الحزبية عبر قانون أحزاب مجتزأ. كما رفعَ قانون الطوارئ بجانب ذلك سمح الدستور الجديد بتعدد المرشحين لخوض الانتخابات الرئاسية. وصدرت العديد من المراسيم والقوانين. لكنها لم تكن كافية. وسرعان ما أنشئت «محكمة الإرهاب كبديل لقانون الطوارئ" لكنها شهدت، على نحو متزايد، أعداداً كبيرة من الحالات المشكوك بمصداقيتها". وفي تشرين الأول من العام 2011، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم 33 لتشكيل لجنة دستورية تكون مهمتها صياغة دستور جديد. وقد عيّن الرئيس نفسه أعضاء هذه اللجنة. وقد خضعت الوثيقة التي أصدرتها اللجنة لاستفتاء شعبي في 26 شباط 2012. وقد تمخض ذلك عن الموافقة على الدستور بنسبة تصويت 89.4% بـ «نعم» وسط انتقادات واسعة النطاق ومقاطعة للاستفتاء من قبل جماعات بارزة من المعارضة السورية بما فيها هيئة التنسيق الوطنية والمجلس الوطني السوري. لقد شابت العمليّة بحد ذاتها ومضمون الدستور عيوب بالغة. فقد صيغ الدستور الجديد وجرى التصويت عليه في وقت كان ولا يزال العنف منتشرا في البلاد. في تلك الأجواء غير المواتية، أُنشئت اللجنة الوطنية الدستورية وعُيّن أعضاؤها بمرسوم مباشر وباختيار من الرئاسة. ولم تعمم مسودة الدستور التي طُرحت للاستفتاء على نطاق واسع لمناقشتها أو بحثها قبل الاستفتاء. لقد وُجهت انتقادات كثيرة للعناصر الأساسية في دستور العام 2012 بدءا بالتمهيد الذي تجاهل النزاع الجاري في

منذ صدر الاحتجاجات وبغض النظر عن أي عوامل أخرى، بات واضحا للجميع أنه من المحال الاستمرار في اعتماد العقد الاجتماعي القائم وأن الحاجة ماسة إلى عقد اجتماعي جديد متوازن.

البلاد. كما انتُقد الدستور نفسه لمنحه صلاحيات كبيرة للرئاسة على حساب بقية السلطات. ففيما يتصل بالسلطة التشريعية، منحت الرئاسة صلاحية مطلقة فيما يتعلق بتعيين وإقالة رئيس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم (المادة 97). كما منحت الرئاسة صلاحية حل مجلس الشعب (المادة 111) مع شرط وحيد وهو وجود «مبرر للقرار المتّخذ". بجانب ذلك، أتاح الدستور الجديد للرئيس أن يتولى السلطة التشريعية في حال عدم انعقاد مجلس الشعب و»أثناء الجلسات في حال الضرورة القصوى، أو في الفترات التي يتم خلالها حل مجلس الشعب (المادة 113). بجانب ذلك، قرر الدستور الجديد أن الرئيس يكفل استقلال القضاء «بمساعدة مجلس القضاء الأعلى» (المادة 132). ويترأس الرئيس المجلس الأعلى ولا يُحدد الدستور تركيبته أو طريقة تشكيله. كذلك لم يذكر الدستور شيئا فيما يتعلق بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية العليا، ويمكن تفسير المادة 141 على أنها تعطي الرئيس الحق في تسمية كافة الأعضاء، يترتب على ذلك أنه لا يمكن لدستور 2012 أن يمثل أساسا لعقد اجتماعي متوازن، وعلى الرغم من إدراج حقوق الإنسان والحريات العامة في ديباجة الدستور، إلا أن حقوق الإنسان ظلت مُقيّدة عمليا بسبب القيود الأخرى المفروضة على الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام والمجتمع المدني والقوانين المرتبطة بها ناهيك عن دور الأجهزة الأمنية السلبي والذي بقي خارج المساءلة، كما ذكر آنفا.

### 3- مؤسسات الدولة بين استمرار التراجع، والتوقف، وتمثل مفهوم المرونة الإدارية اضطرارا

خلال سنوات النزاع، تراجع أداء عدد من مؤسسات الدولة، بينما توقف بعضها عن العمل في مناطق بسبب القتال، فُملء جزء من الفراغ بواسطة مكونات مؤسسية أخرى. لقد ظل جل المؤسسات الرسمية يعاني الترهل الإداري والتباطؤ غير السائغ في إنجاز المعاملات . وكما اتضح في الفصل السابق، لا جدال أن من أسباب استمرار هذا التراجع هو أن معظم الخلل الذي اعترى تلك المؤسسات ذو طبيعة بنيوية في جزء كبير منه إذ إنه ناجٌ عن سوء الهيكلة الحوكمية والإدارية وعن كونه امتدادا طبيعيا للعقد الاجتماعي غير المتوازن الذي تغيب عنه المساءلة والشفافية. هذا بالإضافة إلى أن الجزء الآخر من الخلل الذي اعترى تلك المؤسسات قد طال وبُح في ضرب جذوره عميقا في التربة البيروقراطية، على مستوى آخر، نجد أنه في عدد من المواقع التي خرجت جزئيا عن سيطرة الدولة، عجزت مؤسساتٌ عن أداء مهامها الأساسية والتي من بينها إنفاذ القانون والضبط وتقديم الخدمات وتنظيم الحيز العام. وقد كان من تداعيات ذلك تكليف مؤسسات بديلة لتنوب عنها في أداء بعض مهامها الأساسية، فضلا عن ذلك، وفي مواجهة تراجع النشاط الاقتصادي العام والخاص تراجعا حادا، لجأت الدولة في المناطق الخاضعة لها إلى تدابير وإجراءات تعويضية وتخفيزية في بعض الأحيان. كان من نتائج ذلك الحيلولة دون تداعي مؤسسات القطاع العام وبقاء أغلب العاملين فيه يواظبون في عملهم. وقد أفادت التقارير أن أكثر من مليوني عامل في القطاع العام[1] في أنحاء البلاد ظلوا يتلقون رواتبهم تلقيا منتظما. وقد شمل ذلك في بعض الأحيان موظفين كانوا يقيمون في مناطق خارج سيطرة الدولة.

إن السؤال المهم هو: هل يمكن أن يؤخذ من هذه الظواهر أن روح المرونة بدأت تدب في المؤسسية الرسمية؟ ليس من إجابة حاسمة عن هذا السؤال. لكن ما يمكن استخلاصه بشيء من اليقين أن هذه الظواهر وما يلحق بها تعبر عن تَمَثُّلٍ اضطراري جزئي لمفهوم «المرونة الإدارية والرشاقة الإدارية» وتعبر عن بعد اضطراي جزئي عن مفهوم «الترهل الإداري». وما يسمح باستخلاص ذلك أنه قد تتابعت خلال سنوات النزاع محاولات للإصلاح المؤسسي كلها تعبر عن الشعور بأن الحالة المؤسسية في البلاد تعاني ثقلا وترهلا إداريا ما عاد يمكن احتماله. من هذه المحاولات إصدار المرسوم رقم116 للعام 2011 الذي ركّز على إصلاح جوانب الخدمات المدنية، ومنها المرسوم التشريعي رقم 39 الصادر في آذار 2014 بإنشاء وزارة التنمية الإدارية على أن تكون مهمتها تنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بالإصلاح والتطوير الإداري. وخلال الآونة الأخيرة، وتحديدا في أيار 2015، أصدرت الحكومة كذلك مرسوما لتشجيع نشاط القطاع الخاص من خلال السماح للوحدات الإدارية المحلية (المدن، البلدات، الخ) بإنشاء شركات قابضة لإدارة واستثمار الأصول العامة نيابة عن تلك الوحدات. هذا وبينما رأى البعض أن هذا المسلك محاولة لتشجيع المبادرة المحليّة، رأى البعض الآخر أنه محاولة من جانب الدولة لتخفيف العبء الملقى على عاتقها.لكن هذه المحاولات لم تستطع أن تضع حداً لاستمرار مظاهر الفساد في الحيز الإداري والمؤسسي بل وارتفاع منسوبها في بعض الأماكن.

### 4- ظهور هياكل جديدة للحوكمة والقضاء

بناء على تراجع فعل الدولة الحوكمي تراجعا واسع النطاق في بعض المناطق التي فرضت فيها أطرٌ معارضةٌ نفوذها، وتراجعا جزئيا في مناطق أخرى ظلت تحت السيطرة العامة للدولة، فقد برزت هياكل جديدة متنوعة للحوكمة تَمَثَّلَ أبرز تجلٍّ لها في المجالس المحلية. ففي بعض المناطق، أُسست مجالسٌ محليةٌ سعت في الغالب للاضطلاع بوظيفة السلطة التنفيذية بجانب أدائها بعض المهام التي تنتسب إلى وظائف عامة أخرى. لقد برزت المجالس المحلية خلال 2011 في الزبداني بهدف التنسيق ما بين المدنيين من جهة واقوى المسلحة الموجودة على الأرض من جهة أخرى. ثم سرعان ما انتشرت المجالس على نطاق واسع مع ملاحظة أن المجموعات التي حملت السلاح و التي كانت في كثير من

1 لا يشمل هذا العدد العاملين في الجيش والقوات المسحلة وبقية اللجان (كالدفاع الوطني والمتطوعون تحت مسميات مختلفة)

خلال سنوات النزاع، تراجع أداء عدد من مؤسسات الدولة، بينما توقف بعضها عن العمل في مناطق بسبب القتال، فُملء جزء من الفراغ بواسطة مكونات مؤسسية أخرى.





الأحيان الجهة المسيطرة والتي اضطلعت بوظيفة الأمن بالإضافة إلى وظائف أخرى. وفي كثير من الأحيان انخرط عدد كبير من أعضاء هذه المجموعات في تركيبة المجالس المحلية. وعلى وجه العموم، فإن من الظواهر التي يجدر الانتباه لها لدى تناول تجربة بروز هياكل جديدة خلال النزاع ظاهرة التداخل واسع النطاق بين الخدمات ذات الطابع العام . وظاهرة قيام فاعل واحد بخدمات عامة مختلفة يفترض في الوضع الطبيعي أن تكون مستقلة وألا يباشرها فاعل واحد. لذا، لا يمكن الحديث عن اضطلاع جهة معينة بوظيفة عامة معينة. لقد أُلفت بعض المجالس المحلية بسرّية لدواعي أمنية.

وقد تباينت أحجام الكتل السكانية التي تولت المجالس المحلية إدارة شأنها العام. ففي بعض الحالات بلغ عدد السكان الخاضعين لإدارة مجلس من المجالس عشرات الآلاف. وقد تألفت تلك الكتل السكانية من مواطنين بقوا في مواطن إقامتهم ونازحين لجأوا إليها. وضمن سياق سعيها لإدارة الشأن العام في تلك المناطق، باشرت المجالس المحلية توفير بعض الخدمات العامة. وأسهمت في تسوية نزاعات، على المستوى المالي، افتقرت المجالس المحلية لموارد دخل ذاتية، واعتمدت اعتمادا كاملا على المساعدات التي قدمتها جهات مانحة (أفراد ودول منظمات).

وعلى المستوى الفني أيضا افتقرت المجالس المحلية للمعرفة الفنية والإدارية فيما يتصل بتنفيذ المشروعات. وقد أدى ذلك إلى الاستعانة بموظفي الدولة لتغطية الفجوة الفنية دون السماح لهم بالاقتراب من دائرة صنع القرار.. وقد أتاحت الاستعانة بهم تنفيذ مشروعات تتسم بقدر من التعقيد مثل ترميم بعض شبكات البنى التحتية المتضررة. هذا، وعلى الرغم من تباين التوجهات التي استندت لها المجالس المحلية، فقد قامت شواهد على أنها قد أسهمت في تغطية جزء لا يستهان به من حاجات المواطنين.

لقد تباينت الآراء والتقييمات بإزاء تجربة المجالس المحلية وأدائها. فعلى الضفة الأولى، عَدَّ مراقبون أداء المجالس المحلية تجسيدا لمفهوم المرونة الحوكمية. كما رأى مراقبون آخرون في إدارة بعض تلك المجالس تمثلا لبعض قيم الحكم الرشيد الأساسية لاسيما الشفافية. بالمقابل، رأى مراقبون آخرون أن هيكلية المجالس المحلية وطريقة عملها عموما لا تقدم النموذج الأمثل عن الحكم الرشيد تأسيسا على أن نهجها كان إقصائيا على أكثر من صعيد. فوفقا لهؤلاء المراقبين، تجلى النهج الإقصائي في أسلوب تسمية أعضاء المجالس المحلية. فأولا، وضعت شروطٌ صعبةٌ للعضوية لاستبعاد من وُصفوا بـ «الموالين». واستُخدم النزاع كذريعة لاستبعاد بعض قطاعات السكان المحليين الذين افتقروا لـ «الشرعية الثورية".

وبذلك أصبح معيار " الشرعية الثورية" بديلا عن "الشرعية المؤسسة على التضمين والمساءلة والشفافية واحترام حقوق الإنسان". وقد أدت هذه الممارسات في بعض الأحيان إلى نفور بعض السكان المحليين من المجالس المحلية، كما فتحت الباب للمنافسة على ادعاء التمتع بـ "الشرعية الثورية". وقد كان من تداعيات ذلك حصول اقتتالٍ فيما بين الجماعات المختلفة لنيل امتياز الحكم. ثانيا، تجلت النزعة الإقصائية في الحيلولة دون مشاركة المرأة في المجالس المحلية. لقد تبدى التناقض وعدم الاتساق في الموقف فيما يتصل بتمثيل المرأة ومشاركتها أنه في حالة اعتماد معيار الشرعية الثورية" فإنه سيكون من المنطقي الإقرار للمرأة بمساحة تمثيلية واسعة بناء على أن العديد من النساء شاركن مشاركة واسعة في حركات الاحتجاج. ليس هذا فحسب، بل إن عددا من النساء لعبن أدوارا قيادية على المستوى السياسي والمستوى الإغاثي.

لقد تمثل الاستثناء الوحيد لنهج إقصاء المرأة في المجالس الكائنة في المناطق الخاضعة لسيطرة حزب الاتحاد الديمقراطي الكردي. في هذه المجالس، لوحظ أن عددا لا يستهان به من النساء يشغل مواقع قيادية.

وكما برزت هياكل جديدة في الحيز الحوكمي، برزت هياكل جديدة في الحيز القضائي تَمَثل أبرز تجلٍ لها في اعتماد أسس «القضاء العربي» حيناً وفي «المحاكم الشرعية» أحياناً أخرى. وقد بدأت هذه المحاكم على نطاق محدود ثم ما لبثت أن أقحمت نفسها في معظم جوانب حياة المواطنين في المناطق الواقعة تحت سيطرة الجهة التي أنشأتها. لقد اعتمد العديد من هذه المحاكم مزيجا من القوانين التي كانت الدولة قد سنتها وما رأت أنه يمثل تفسيرا للشريعة الإسلامية.

أما غالبية المحاكم التي أنشأتها وأدارتها المجموعات التي حملت السلاح إدارة مستقلة فقد قصرت اعتمادها على ما رأت أنه يمثل تفسيرا للشريعة الإسلامية مع ملاحظة أن أحكامها قد اتسمت بقسوة غير مسبوقة . وكتجلٍّ جديدٍ لظاهرة تداخل الوظائف العامة وظاهرة اضطلاع فاعلٍ واحدٍ بأكثر من وظيفة عامة اضطلعت بعض المحاكم ببعض المهام التي تندرج ضمن نطاق الوظيفة التنفيذية مثل تقديم الخدمات.

وبناء على أن بروز هذه الهياكل الحوكمية والقضائية الجديدة وما يلحق بها ضمن سياق سيطرة مسلحة، فقد كانت الكلمة الفصل في كل ما يحصل هي كلمة القيادة في تلك المجموعات بشكل يشبه إلى حد كبير تأثير الأجهزة الأمنية على أداء القضاء في مناطق سيطرة الحكومة. هذا، وسواء في الهياكل التي أنشأتها المجموعات المحلية وأدارتها بنفسها أم في الهياكل التي لم تنخرط فيها انخراطا واسعا، خضعت أفعال تلك الهياكل والقرارات الصادرة عنها خضوعا كاملا لإرادة سلطة السلاح . وهو ما حال دون تمثل مبدأ استقلال للسلطات حتى ضمن الحد الأدنى.

بجانب ذلك، فقد صدرت اتهامات شتى لتلك المجموعات لها علاقة بانتهاكات حقوق الإنسان وبالمشاركة في تأسيس اقتصاد حربٍ من أجل تثبيت سيطرتها وزيادة مواردها.

بناء على تراجع فعل الدولة الحوكمي تراجعا واسع النطاق في بعض المناطق التي فرضت فيها أطرٌ معارضةٌ نفوذها، وتراجعا جزئيا في مناطق أخرى ظلت تحت السيطرة العامة للدولة، فقد برزت هياكل جديدة متنوعة للحوكمة تَمَثَّلَ أبرز تجلٍّ لها في المجالس المحلية.

### 5- ارتفاع مستوى إسهام المجتمع المدني السوري في الحيز الحوكمي

فإذا ما انتقلنا للنظر في تأثير النزاع في المجتمع المدني على المستوى الحوكمي ، نجد أنه بناء على أن الجيل الراهن من مبادرات وأطر المجتمع المدني قد وُلد خلال نزاع على شاكلة النزاع الذي عصف بسوريا منذ 2011، فقد كانت العديد من الأدوار والمهام التي مارستها هذه المبادرات والأطر شديدة الصلة بمجال الحوكمة. فقد برزت خلال النزاع أطر مجتمع مدني يمكن إدراجها ضمن صنف «أطر المجتمع المدني الدفاعية». هذه الأطر تولي عادة عنايتها الكبرى لقضايا المناصرة والتوعية وحقوق الانسان وقضايا المعتقلين والبناء الديمقراطي. وتسعى في سبيل التأثير في عمليات صياغة السياسات المختلفة والقوانين بما يضمن أسس المصالحة المجتمعية وتحقيق مبدأ المواطنة. كما تمارس دورا هاما في الرقابة على تنفيذ السياسات وعلى الأداء الحكومي. ولديها القدرة على تعزيز مناخ السلام. وقد شملت المهام التي اضطلعت بها تلك الأطر الإسهام في إحلال السلم من خلال الإسهام في التفاوض في الميدان حول وقف إطلاق النار أو تجميده. وتيسير التفاوض بين الأطراف المتنازعة. ولعب دور المنسق والميسر فيما يتصل ببعض أبعاد الحوار بين الأطراف السورية والقوى الكبرى. والتنسيق مع مكتب المبعوث الأممي لسوريا ودعم مهمته. والتنسيق مع منظمات وبعثات الأمم المتحدة على وجه العموم. ومساعدة أطر المعارضة بالداخل على التواصل مع أطراف خارجية كالأمم المتحدة ومنظماتها.

هذا. وعلى هامش النزاع. زاد تفاعل أطر المجتمع المدني السوري بأطراف خارجية مختلفة. وقد برز خلاف حول بعض صور هذه العلاقة. من جهة أولى. عُنيت أطراف خارجيةٌ مثل الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ومؤسسات دعم المجتمع المدني الأممية عناية كبيرة بتعميق التفاهم والتنسيق مع كثير من أطر المجتمع المدني مُبدية عنايةً خاصة بأطر المجتمع المدني المعارضة معارضةً كاملةً أو التي تضع نفسها في الوسط بين السلطة والمعارضة. ولو جزئيا. والتي لديها قنوات اتصال مع مختلف الأطراف. كما عُنيت أغلب أطر المجتمع المدني السوري بالمهجر عناية كبيرة بذلك التفاهم والتنسيق.[2] بالمقابل. نجد أن جهاتٍ في مؤسسات الدولة قد اتخذت موقفا قوامُه الحذر الشديد تجاه الكثير من صور التواصل بين أطر المجتمع المدني بالوطن وبالمهجر مع أطراف خارجية رأت تلك الجهات بالسلطة أنها تتوخى التدخل في الشأن السوري. وقد تحول الحذر في الكثير من الأحيان إلى إدانة سياسية وأحيانا قضائية.

أخيرا. لو أننا نظرنا إلى تأثير النزاع في المجتمع المدني نظرة إجمالية. لتسنى لنا رصد حزمةٍ من «التحولات النوعية» فيما يتصل بالمجتمع المدني أسهم النزاع في حصولها. أما التحول الأول فهو أنه خلال سنوات النزاع برز من يمكن أن يطلق عليهم «فاعلون في حيز المجتمع المدني» بالمعنى الكامل لكلمة «فاعل» (وهو ما يشار له بالإنجليزية بتعبيرcivil society actors). ويشمل هؤلاء الفاعلون أشخاصا طبيعيين وأشخاصا معنويين. ويغطي هؤلاء الفاعلون جميع الاختصاصات المعروفة في مجال المجتمع المدني بما في ذلك البحث العلمي والتطوع والتوعية والعمل الخيري وجمع التبرعات والدعم النفسي والحماية وإطلاق المبادرات ( societal initia-tives ) والاستمالة (lobbying) والمناصرة (advo-cacy). وعلى المستوى الكيفي نجد أن هؤلاء الفاعلين قد راكموا خبرات عميقة خلال وقت قصير للغاية وأن صعود "منحنى التعلم" (learning curve) كان سريعا للغاية. وعلى المستوى الكمي. نجد أن عدد فاعلي المجتمع المدني قد ارتفع ارتفاعا كبيرا. كما استطاع فاعلو المجتمع المدني أن يُثبتوا أقدامهم في الحيز العام تثبيتا كاملا وأن يمثلوا رقما أساسيا فيه. أما التحول الثاني فهو أن فاعلي المجتمع المدني قد أصبحوا رقما أساسيا في أي تسوية مرتقبة للنزاع. كما تحولوا إلى رقم أساسي في مجال الحوكمة عموما. أما التحول الثالث فهو توسع جهات بالدولة في تحفيز مبادرات مجتمع مدني وفي تأسيس أطر مجتمع مدني. وقد برزت تفسيرات متنوعة لذلك خلال سنوات النزاع. من هذه التفسيرات أن تلك الجهات في الدولة قد حاولت تدارك الخلل الذي اعترى نهجها تجاه قضية المجتمع المدني قبل النزاع. ومنها أنها أرادت أن يظهر المشهد العام في الوطن بمظهر التنوع والتعدد. ومن التفسيرات أنها أرادت أن توظف عددا من هذه المبادرات والأطر على نحو يعزز مواقفها. ومنها أنها قد أدركت بالفعل حاجة الحيز العام ومجال الحوكمة عموما لمبادرات وأطر فاعلة تملأ فراغات هي غير قادرة على ملئها. أما التحول الرابع فهو أنه بينما لم تبرز قبل النزاع شخصيات يمكن تصنيفها كقيادات مجتمع مدني. نجد أنه خلال سنوات النزاع برزت قيادات يمكن تصنيفها كذلك. أما التحول الخامس فهو أنه خلال سنوات النزاع أصبح ثقل حركة المجتمع المدني الناجّة عن مبادرات مواطنين مستقلين وأبنية وسيطة مستقلة أكبر من ثقل حركة المجتمع المدني التقليدية. أما التحول السادس فهو أنه خلال سنوات النزاع شُيدت جسورٌ بين حركة المجتمع المدني السوري بالوطن والمهجر من جهة وبين حركات مجتمع مدني ببلدان كثيرة من جهة أخرى مما أدى إلى أن تصبح حركة المجتمع المدني السوري جزءا لا يتجزأ من حركة المجتمع المدني الإقليمي والعالمي. أما التحول السابع فهو أنه خلال سنوات النزاع أخذت ثقافة المجتمع المدني تضرب بجذورها مجددا في تربة الوعي الجمعي لاسيما الوعي الجمعي الخاص بالشباب الذين كانوا يمثلون النسبة الأكبر من إجمالي سكان سوريا. وتأسيسا على ذلك. يمكن توقع أن ثقافة المجتمع المدني ستبقى جزءا أساسيا من الواقع السوري لأمد طويل. وأنه

فإذا ما عدنا للنظر في تأثير النزاع في المجتمع المدني على المستوى الحوكمي ، نجد أنه بناء على أن الجيل الراهن من مبادرات وأطر المجتمع المدني قد وُلد خلال نزاع على شاكلة النزاع الذي عصف بسوريا منذ 2011، فقد كانت العديد من الأدوار والمهام التي مارستها هذه المبادرات والأطر شديدة الصلة بمجال الحوكمة.

[2] The role of the EU in the Syrian conflict Rim Turkmani and Mustafa Haid Paper commissioned by the Human Security Study Group http://www.feslondon.org.uk/cms/files/fes/img/publications/FES_LSE_Syria_Turkmani_Haid_2016%2002%2023.pdf





سيكون من الصعب للغاية اقتلاع جذورها.

### 6- ارتفاع مستوى إسهام المرأة في الحيز الحوكمي

في «الحيز العام» استجابت السوريات لتحديات النزاع من خلال مبادرات أطلقنها منذ اندلاع النزاع في عدة مجالات يمكن هنا الاكتفاء ببيان أربعة منها. وهي مجال «التخفيف من المعاناة والحماية» ومجال «الإسهام في التفاوض لإنهاء نزاعات موضعية» ومجال «إحلال السلم موضعيا وكليا» ومجال «التمكين». من صور المبادرات التي انطلقت في مجال «التخفيف من المعاناة والحماية» حملات توفير الطعام للنازحين واللاجئين. ومنها إتاحة خطوط اتصال للمستغيثات لطلب الحماية عند التعرض للخطر أو خلاله أو بعده. ومن صور المبادرات التي انطلقت في مجال «الإسهام في التفاوض لإنهاء نزاعات موضعية» المصالحات التي شاركت فيها قيادات نسوية لمنظمات مجتمع مدني في الداخل والخارج في إبرامها والتي تضمنت اشتراك فاعلين مجتمعيين آخرين مثل الشيوخ وأعيان الأحياء. وعلى الرغم من أن عدد تلك المبادرات محدود. فقد أظهرت نوعية تلك المبادرات أن استجابة المرأة في سوريا لتحديات النزاع شملت السعي لمواجهة أخطر أبعاد النزاع وهو البعد العسكري. ومن صور المبادرات التي انطلقت في مجال «إحلال السلم موضعيا» الإسهام في تثبيت معيشة العائدين من النزوح. ومن صوره كذلك تصميم برامج التدريب على تثبيت دعائم السلم في الخارج. ومن صور المبادرات النسوية التي انطلقت في مجال «إحلال السلم موضعيا وكليا» تلك المبادرات التي أطلقت للتنسيق مع وكالة الأمم المتحدة للمرأة مثل «مبادرة نساء سوريات من أجل السلام والديمقراطية». والمبادرات التي أطلقت للتنسيق مع المبعوث الخاص إلى سوريا مثل «المجلس الاستشاري النسائي» الذي يعمل مع المبعوث الخاص إلى سوريا والذي يشكل نموذجا رائدا على المستوى العالمي لأنه يحدث لأول مرة في تاريخ حل النزاعات المسلحة. وأخيرا إشراك النساء السوريات في المسارات التفاوضية على المستويات كافة منذ عام 2012. وكانت الحركة النسوية السورية قد ألحت على وجوب إشراك النساء السوريات في المسارات التفاوضية. وجرى التعبير عن هذه الطَلِبَة بحملات ضغط وطنية وإقليمية ودولية أطلقتها ممثلات الحركة النسوية. وقد تضمنت تلك الحملات عقد لقاءات مع المبعوثين الخاصين إلى سوريا. وكللت هذه الجهود بتضمين القرارات الدولية الخاصة بحل النزاع في سوريا فقرة تنص على حجز حصة للنساء لا تقل عن 30% في كل الوفود والمسارات التفاوضية. ومن صور المبادرات التي انطلقت في مجال «التمكين» حملات بناء القدرات. وحملات التدريب السياسي القانوني والتشريعي والإعلامي. هذا. وقد مثلت هذه المبادرات جزءا لا يتجزأ من حركة المجتمع الأهلي والمجتمع المدني التي ارتفع المنحنى المعبر عنها خلال النزاع. وقد لوحظ ارتفاع مستوى مشاركة المرأة السورية في منصة المجتمع الأهلي والمجتمع المدني. وهو ما يعبر عن أن المرأة السورية قد وجدت فيها منصة رئيسية للفعل في الحيز العام خلال النزاع. لقد نتج عن ذلك كله بروز المرأة السورية كـ «عامل تنمية أساسي» agent of development وكـ "عامل سلام" agent of peace وكـ "عامل تمكين"agent of empowerment . وإذا كانت مبادرات المرأة السورية على الصعد الثلاثة الأولى وليدة سنوات النزاع. فإن مبادرات المرأة السورية على الصعيد الرابع. أي "التمكين". قد مثلت امتدادا لمبادرات نسوية سابقة على النزاع. مع ملاحظة أن تلك المبادرات السابقة كانت محدودة نسبيا كما اتضح بالفصل الثاني. لكن بينما نجد أن معظم المبادرات النسوية التمكينية قبل النزاع قد انصبت على التمكين بمعناه العام. نجد أن معظم المبادرات النسوية التمكينية خلال النزاع قد انصبت على صورة خاصة من صور التمكين وهي "التمكين في مواجهة النزاع وآثاره".

وضمن منصات أطراف النزاع داخليا. برزت السوريات كفاعلات أساسيات على مختلف المستويات واحتللن مواقع قيادية لا يستهان بها. وفي ذلك برزت قياداتٌ نسويةٌ جديدةٌ عبرت عن شرائح نسويةٍ متنوعة. وقد تحرك معظم أطراف النزاع باستثناء جماعات الترويج باتجاه زيادة إسناد أدوار مهمة للنساء. مع ملاحظة أنه خلال النزاع ايضاً تم استغلال النساء لتحسين صورة أطراف النزاع في المحافل الدولية. كل ذلك أسهم في ارتفاع مستوى تمثيل السوريات لثلاثة أطر جمعية. أسهمَ أولا في ارتفاع مستوى تمثيل النساء السوريات للمكون النسوي عموما. وأسهمَ ثانيا في ارتفاع مستوى تمثيل النساء السوريات للأمة الوطنية السورية بالمعنى السياسي الضيق لمفهوم التمثيل. وأسهمَ ثالثا في ارتفاع مستوى تمثيل النساء السوريات للوعي الجمعي للأمة الوطنية السورية بالمعنى الواسع لمفهوم التمثيل.

خلال النزاع. تعاظم تفاعل الحركة النسوية السورية بالحركة النسوية في عدد من بلدان العالم وهو ما جعلها جزءا من الحركة النسوية العالمية بعد أن كان معظم فعلها في النطاق المحلي. لقد شاركت قيادات الحركة النسوية في مؤتمرات نسوية عالمية ونقلت معاناة الأمة الوطنية السورية للخارج. وفي الوقت عينه تعرفت الحركة النسوية السورية إلى أوضاع النساء في مختلف بلدان العالم. وبمرور الوقت. أخذت نساء سوريات يشاركن في حمل قضايا نسوية تتعلق بأمم وطنية أخرى وقضايا نسوية عالمية بجانب حمل القضية الوطنية.

إنجازان نوعيان خرجا من رحم المعاناة واستجابة النساء السوريات لتحديات النزاع. أما الأول فهو أن السوريات قد حجزن لأنفسهن مساحة أوسع في الحيز الخاص والحيز العام وفرضن حضورا أكبر بكثير من حضورهن قبل النزاع. أما الإنجاز الآخر فهو حصول بعض التطور الإيجابي في نظرة الوعي الجمعي السوري للمرأة ودورها في المجال العام والخاص. وقد كان هذا التطور

في «الحيز العام» استجابت السوريات لتحديات النزاع من خلال مبادرات أطلقنها منذ اندلاع النزاع في عدة مجالات يمكن هنا الاكتفاء ببيان أربعة منها، وهي مجال «التخفيف من المعاناة والحماية» ومجال «الإسهام في التفاوض لإنهاء نزاعات موضعية» ومجال «إحلال السلم موضعيا وكليا» ومجال «التمكين».

أن سنوات النزاع شهدت صعود دينامية إعلامية في الحيز الحوكمي غير مسبوقة.

الإيجابي نتيجة طبيعية لكثافة إسهامات السوريات كمّا وجودتها نوعا على الرغم من أنهن كن الطرف الذي تحمل القدر الأكبر من المعاناة. إن تقدم السوريات لإعالة أسرهن وإسهاماتهن في الإنتاج، ومبادراتهن على صعيد التخفيف من المعاناة والحماية» وعلى صعيد «الإسهام في التفاوض لإنهاء نزاعات موضعية» وعلى صعيد «إحلال السلم موضعيا» وعلى صعيد «التمكين» ـــ كل ذلك فرض على الوعي الجمعي السوري إجراء مراجعات في النظر للسوريات ومكانتهن وفرض عليه الاعتراف بقدرات السوريات. وقد مثل هذا التحول المفهومي في حد ذاته خطوة أولى على طريق الإصلاح الفكري intel-lectual reform مع ملاحظة أن السوريات كن عامل الإصلاح agent of reform الذي يرجع إليه الفضل في إنجاز هذه الخطوة. ومن المتوقع لأي عقد اجتماعي جديد وإصلاح دستوري وقانوني مستقبلي أن يستلهم هذه الخطوة وأن يضع أسس تعزيزها.

### 7- الإعلام بين تكريس الاستقطاب وارتفاع مستوى حرية التعبير

بالإضافة إلى أن سنوات النزاع شهدت صعود إسهام المجتمع المدني والمرأة في الحيز الحوكمي، فقد شهدت دينامية إعلامية في الحيز الحوكمي غير مسبوقة. فقد أُسست عدة قنوات فضائية، كما أُطلقت آلاف المواقع الشبكية الإعلامية، كما أُسست كيانات أطلقت على نفسها اسم «وكالات أنباء». وجرى نشر ملايين المرئيات عبر الإنترنت، وأُصدرت مئات الصحف، وانتشر ما سمي بـ «المواطن الصحفي».

هذا، ومنذ صدر النزاع، رأت جهات كثيرة في الإعلام أداة سياسية لا سيما الإعلام المرئي عبر الشاشة وعبر الإنترنت. لقد رأى كل طرف في الإعلام منصة مواجهة مباشرة وأداة من أدوات الحرب النفسية والتعبئة وحشد التأييد ودحض مصداقية الخصوم، وقد ترتب على ذلك إسهام غالبية وسائل الإعلام في تأجيج النزعات الإقصائية وإثارة النعرات. وقد اتضح ذلك، على سبيل المثال لا الحصر في أن المؤتمر الذي انعقد في 27 حزيران/يونيو 2011 تحت عنوان «سوريا في ظل دولة ديمقراطية مدنية» بحضور حوالي 200 شخصية من قادة المعارضة قد جعل واحدا من بنود التسوية التي طرحها: «تحييد الإعلام أو ما تم وصفه نصًّا في البيان الختامي للمؤتمر» عدم لعب الإعلام السوري أي دور في التجييش أو التمييز بين السوريين».[1] في الوقت عينه، ودون الإخلال بما سبق، استمرت بعض محطات الإعلام تلعب عددا من أدوار الإعلام المعهودة بما في ذلك دور "طاولة الحوار بين أطراف النزاع»، ودور «قناة إرسال الرسائل السياسية».

من جانبها، استحدثت الأوساط المعارضة عددا هائلا من وسائل الإعلام، وقد شمل ذلك تأسيس صحف مكتوبة وإلكترونية، ومحطات فضائية، من الظواهر التي أفرزها النزاع ظاهرة إقدام عدد غفير من الشباب المنتسب للأوساط المعارضة على محاولة احتراف الإعلام، وهو ما أفضى إلى اتخاذ عدد كبير منهم صفة «ناشط إعلامي»، لكن هذه الظاهرة انطوت على قدر من التلقائية والعشوائية. فقد افتقر عدد كبير ممن تصدر لمهام إعلامية للتأهيل والتدريب الكافي.

بالمقابل، اتخذت الدولة حزمة إجراءات ضمن سياق ما تعورف على تسميته بإجراءات إصلاحية. كما حفزت جهاتٌ في الدولة تأسيسَ عدد من المحطات الفضائية الجديدة، ففي عام 2011، أُنشأت لجنة لدراسة قانون الإعلام الجديد في سوريا، وكُلفت بصياغة مسودة له على جناح السرعة. وقد قررت المسودة أن الإعلام حر ومستقل، ولا عقوبة بالحبس على رأي أو عمل لأي صحفي، ولا تقييد للحرية إلا بموجب الدستور. كما قررت تسهيل شروط الترخيص لوسائل الاعلام مع توفر بنية قانونية لخلق اعلام عصري يعيد هيكلة الاعلام السوري والسماح للأحزاب السياسية بحرية إطلاق وسائل الاعلام. وقد عرضت المسودة الأولى للقانون على لقاء الحوار الوطني الذي جرى إطلاقه توخيا لحل النزاع. وفي 2011، أسس المجلس الوطني للإعلام بحسبانه جزءا من الإصلاحات. وقد استمر المجلس يعمل طيلة سنوات النزاع إلى أن أُلغي في خريف 2016 تأسيسا على "عدم تكامل المهام بين عمله وعمل وزارة الإعلام". وكذلك بموجب دراسة قدمتها الحكومة لتعديل قانون الإعلام في سوريا الصادر في 2011، بجانب ذلك، تحركت جهات في الدولة باتجاه تأسيس عدد من الفضائيات السورية بالإضافة إلى محطات فضائية إقليمية تحمل رسالة إعلامية أقرب إلى مواقف الدولة وعدد من القوى الإقليمية المتحالفة معها. وقد برزت تفسيرات متنوعة للخطوات التي اتخذتها الدولة. من هذه التفسيرات أن تلك الجهات بالدولة أرادت مواكبة التغيرات الإعلامية ورأت ضرورة الاستجابة للدعوات التي برزت داخل المؤسسة الإعلامية المنادية بوجوب مخاطبة الفضاء الإقليمي وعدم الاقتصار على مخاطبة الداخل.

أما بالنسبة للتنظيمات التي تعتمد منهج «إدارة التوحش»، فقد رأت في الإعلام أساسا وسيلة لتوظيف هذا المنهج والتجنيد، وفي ذلك اعتمدت تلك التنظيمات على مشاهد الترهيب لإلقاء الروع في الأنفس. وقد أظهرت بعض المشاهد ومستوى التقنيات التي تقف وراءها أن تلك التنظيمات قد خصصت موازنة كبيرة للإعلام وهو ما يعكس مكانته الاستثنائية في نظرها. كما استحدثت تلك التنظيمات مجموعات إلكترونية وعولت عليها كأداة رئيسية في التجنيد عابر الحدود. وكذلك إعداد خلايا نائمة و»ذئاب منفردة» في بلدان أخرى. وقد أجمعت دراسات مختلفة على أن تلك التنظيمات قد نجحت في تجنيد عدد غفير من خلال الشبكة البينية (الإنترنت).

فيما يتصل بوسائل الإعلام المكتوبة التي برزت خلال النزاع، فقد تنوعت حدود الجمهور المستهدف من حالة





لأخرى والمجالات التي تخصصت فيها.[3] فبينما ركزت صحف مكتوبة على عموم المجتمع السوري، نجد صحفا أخرى ركزت على محافظة أو محافظات متجاورة. بجانب ذلك، فقد صدرت صحف بلغات المكونات الثقافية مركزة على شئون هذه المكونات الثقافية أساسا. على نحو موازٍ، بينما ركزت صحف على قضايا اجتماعية، نجد أن صحفا أخرى ركزت على قضايا حقوقية، كما نجد صحفا أخرى ركزت على قضايا ثقافية وأدبية.

هذا، ويلاحظ أن عددا من أطر الإعلام التي أسست خلال النزاع على مختلف الجبهات كان ثمرة تحالف شبكات رأسمالية نفعية. وقد رأت تلك الشبكات في دخول المجال خطوة استثمارية مربحة. وقد أصبح هذا التحالف جزءا من ظاهرة «رأسمالية المحاسيب».

على مستوى آخر، برزت خلال سنوات النزاع سرديات ذات طبيعة مختلفة ومتناقضة. فعلى مستوى أول، نجد أن كل طرف من الأطراف قد صاغ «سرديته» حول النزاع وجذوره وآثاره ومستقبله. وبمرور الوقت، أخذت هذه السردية تتسع وتزداد عناصر التجابه داخلها حدة. وإذ أخذ عدد كبير من فئات المجتمع يقصر متابعته على وسائل الإعلام التي تعبر عن موقف «فريقه» السياسي ورؤيته للنزاع، فقد أخذت ترتسم في وعي كل فئةٍ ذاكرةٌ مختلفةٌ عن ذاكرة الأطراف الأخرى ومتصادمة معها في الوقت عينه. نحن هنا نتحدث عن «اختلاف» و»تصادم بين ذاكرات جمعية». ولا نتحدث عن «تنوع ذاكرات ضمن إطار الوحدة».

فضلا عن ذلك، اتسم غالب خطاب وسائل الإعلام المختلفة بالتسطيح والأدلجة. لقد فضلت معظم وسائل الإعلام اعتماد الشعارات التي تدغدغ المشاعر، وتعريفات الواقع المعلبة الاختزالية. وتناول النزاع ضمن سياق الخير المطلق والشر المطلق وإدانة سيرة المخالف إدانة كاملة[4]. وقد كان الباعث الأساسي لذلك هو الرغبة الملتهبة للهيمنة السريعة على وعي المتلقي فردا اكان أم جماعة. ولتحقيق هذه الغاية، استعانت أطراف النزاع بالمتحدثين الذين يجيدون التأثير اللحظي في المتلقي والذين جرى تخصيص مساحات زمنية واسعة لهم. بجانب ذلك، كان هناك تجاهل شبه كامل للتحرك باتجاه إعانة الوعي الجمعي على فهم بعض أبعاد النزاع وفهم الشوائب التي اعترت بنية الوعي الجمعي، واستنطاق التاريخ. لقد مثل اعتماد هذا المزيج من التبسيط والأدلجة «إفقارا فكريا»intellectual impoverishment مباشرا للوعي الجمعي السوري أسهم في رفع مستوى "الفقر الفكري" intellectual poverty على المستويين الفردي والجمعي.

على مستوى آخر، كان للنزاع تأثيرات متنوعة في الدراما السورية، فبمجرد اندلاعه، أخذت أوساط إعلامية تلقي باللوم على بعض الأعمال الدرامية التي أنتجت خلال العشرية السابقة التي لم تسلط الضوء على المشاكل الاجتماعية والثقافية، لا سيما تلك المشاكل المتصلة بأوضاع المرأة والفئات المهمشة في المجتمعات المحلية. أما خلال النزاع، فقد طالت حالة الاستقطاب المجتمعي والسياسي القطاع الاعلامي وقد ترتب على ذلك بروز أعمال درامية وصفت بأنها «موالية» وأخرى وصفت بأنها «معارضة». وبموازاة ذلك، اتخذ «جمهور» هذا «الفريق» و»ذلك الفريق» من «أبطال» «هذه الأعمال» و»تلك الأعمال» رموزا للصراع. وقد تنوع النقد الموجه لمجمل الأعمال الدرامية التي تناولت النزاع. فقد رأى البعض أن هذه الأعمال الدرامية حاولت «أنسنة النزاع». ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أن تلك الأعمال على وجه العموم قد سعت لإبراز جوانب إنسانية لم تسمح التغطية السياسية للنزاع لها أن تبرز. بالمقابل، رأى البعض الآخر أن هذه الأعمال حاولت «تسييس البعد الإنساني وأدلجته». ويستند هؤلاء إلى أن تلك الأعمال لم تنجح في بناء سردية إنسانية تجاوزت مواقف الأطراف المتجابهة.

أخيرا، لو أننا نظرنا إلى تأثير النزاع في الإعلام نظرة طائر، لتسنى لنا رصد حزمةٍ من «التحولات النوعية» فيما يتصل بالإعلام أسهم النزاع في حصولها. أما التحول الأول فهو تقدم الإعلام غير الرسمي، لاسيما إعلام قنوات التواصل الاجتماعي، مزاحما الإعلام الرسمي بعد أن كان هذا الأخير مستحوذا على غالبية الساحة الإعلامية. أما التحول الثاني فهو حيازة المعارضة وسائل إعلامية بعد أن كان الإعلام حكرا على الدولة. أما التحول الثالث فهو توسع الدولة نفسها في تحفيز تأسيس أدوات إعلامية ذات طابع أكثر حذقا وأقل تسطيحا بعد أن كانت غالبية أدوات الإعلام تعتمد الخطاب التقليدي فحسب. أما التحول الرابع فهو تحطم الكثير من المحرمات الإعلامية التي كان من الصعب الاقتراب منها قبل النزاع وارتفاع مستوى جرأة الفاعلين الإعلاميين. أما التحول الخامس فهو أن اتساع ساحة الإعلام عقب النزاع أتاح الفرصة لعدد غفير من الكفاءات أن تظهر بعد أن كان الضوء لا يسلط عليها. أما التحول السادس فهو أن صوت بعض مكونات المجتمع السوري المختلفة التي لم تكن مسموعة من قبل أصبحت مسموعة. أما التحول السابع فهو أن الانقسام الذي لم يكن مرئيا على الشاشات قد طفا على السطح. أما التحول الثامن فهو بروز «الإعلام المحلي» لاسيما في المدن متوسطة الحجم والقرى البعيدة ونجاحه في بناء قاعدة مشاهدة واسعة لاسيما في محيطه المباشر. وذلك بعد أن كان الضوء يُسلط على العاصمة والمدن الكبرى ويُحجب عن تلك المدن والقرى. وبعد أن كان يُفرض على قاطني تلك المدن والقرى الاقتصار على متابعة شئون العاصمة والمدن الكبرى.

ويلاحظ أن عددا من أطر الإعلام التي أسست خلال النزاع على مختلف الجبهات كان ثمرة تحالف شبكات رأسمالية نفعية. وقد رأت تلك الشبكات في دخول المجال خطوة استثمارية مربحة.

3 http://www.cfi.fr/sites/default/files/etude_presse_syri-enne_EN.pdf p. 5, 6.

4 يشار لعملية إدانة سيرة المخالف إدانة كاملة بالمصطلح damnatio memoriae.

إن ظاهرة «أمراء الحرب» كواحدة من أكثر إفرازات النزاع خطرا على البنية الحوكمية والسياسية السورية.

### 8- بروز ظاهرة "أمراء الحرب" و"اقتصاد الحرب"

تبدو ظاهرة «أمراء الحرب» كواحدة من أكثر إفرازات النزاع خطرا على البنية الحوكمية والسياسية السورية. المقصود بتعبير «أمراء الحرب» أولئك الأشخاص من أطراف النزاع المختلفة الذين استعملوا قوتهم و نفوذهم لا سيما في مناطق خطوط التماس أو تلك التي خرجت جزئيا عن سيطرة مؤسسات الدولة. وفرضوا نفوذهم على أهالي تلك المناطق. واعتمدوا نهج الترويع كوسيلة لإنفاذ إرادتهم. وضمن هذا السياق فرضوا أتاوات واستولوا على موارد. كما نسجوا شبكات تهريب ومتاجرة في الأسلحة والموارد. إن نشوء ظاهرة «أمراء الحرب» وبقاءها مرتبطان باستمرار الاقتتال إذ إن ذلك يمثل سبيلا أساسيا لاستمرار حصولهم على غنائم الحرب واستمرار نفوذهم. وقد لوحظ خلال سنوات النزاع كيف سعى أمراء الحرب سعيا حثيثا لإطالة أمد النزاع. ومن المتوقع أن يبذل من تبقى منهم أقصى ما في وسعهم لإبقاء نار النزاع مضطرمة في المناطق التي يسيطرون عليها. ومثلما تُوجه ظاهرة «أمراء الحرب» سهامها المسمومة إلى قلب عملية ترسيخ المواطنة داخليا. فهي توجهها إلى قلب عملية تحصين الوطن خارجيا. ذلك أنه من المعروف أن معظم النزاعات الداخلية هي في جزء كبير منها امتدادات لصراعات إقليمية ودولية أوسع نطاقا كما ذكر سابقا. والنزاع السوري برهان جلي على ذلك. على أن تأثير ظاهرة «أمراء الحرب» في البنية الاجتماعية لا ينحصر في زمن النزاع وإنما يمتد بعد انتهائه. فأمراء الحرب يكتسبون نفوذهم أثناء النزاع. لكنهم لا يكتفون بذلك. بل يستثمرون هذا النفوذ في المرحلة الانتقالية وما بعدها. فهم ينشئون شبكات رأسمالية تعتمد الفساد وسيلة أساسية لمراكمة المزيد من النفوذ السياسي والثروة. وفي بعض الأحيان قد يسعى بعضهم إلى إعادة تسعير نار المواجهات تأسيسا على أنهم قادرون على تحقيق مصالح أكبر خلال الحرب. أو بناء على دوافع أخرى.

ولا يمكن فصل ظاهرة أمراء الحرب عن ظاهرة «اقتصاد الحرب». لقد تجسدت خلال النزاع تلك المظاهر التي أشار خبراء إلى تكرار حصولها في النزاعات وخاصة الحروب الأهلية[5]. من هذه الظواهر الالتفاف حول أسس الاقتصاد المنظم والمقنن وتجاوزه والنيل من هيبته لإنهاء الالتزام بضوابطه. ومنها تأسيس الأسواق غير المنظمة ووضع ضوابط جديدة لها تناسب الغرض الأساسي منها وهو مراكمة الثروة بأسرع صورة ممكنة. ومنها السرقة الممنهجة لاسيما سرقة الأصول المنتجة والمربحة. والابتزاز. ومنها تدمير مكانة أعيان المحلة المعنية بما في ذلك كبار الموظفين وكبار التجار وأصحاب المنابر وذلك لتوطيد أركان السيطرة وفرض الهيبة. ومنها استغلال اليد العاملة ويد العناصر الأكثر هشاشة وتهميشا. ومن مظاهر اقتصاد الحرب التي تحققت خلال النزاع التوسع الشديد في التهريب وحيازة البضائع المهرّبة والتعامل ضمن نطاق السوق السوداء والاستيلاء على الموارد الكبرى والاستيلاء على التمويل المخصص للأغراض الإنسانية أو العسكرية. كما يرتكز على المتاجرة بالسلاح بما في ذلك المهرب أو المستولى عليه من مخازن مؤسسات الدولة.

### 9- بروز ظاهرة الاحتماء بأطر الانتماء التقليدية لمواجهة تراجع مؤسسات الدولة

لقد دفع تراجع دور الدولة المركزية بعض المكونات المجتمعية للجوء لما تعده «روابط تقليدية». وقد حاولت تلك المكونات المجتمعية جعل هذه الروابط وسيلة لحشد التضامن والحماية والحصول على الموارد. كما وجدت بعض التيارات والأجندات الداخلية والخارجية في الانقسامات المتعلقة بالهوية وسيلة للعثور على مناصرين جدد. وقواعد دعم جمع للموارد. وهو ما جعل تفاقم النزاع يبدو خيارا جيدا بالنسبة لها. لذا. سعت إلى تسويق الفكرة التي مفادها أن جذور النزاع لا تتعلق بالأوضاع الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية بل بالهوية السورية نفسها.

[5] انظر Berghof Research Center.





## ب- آثار النزاع الاقتصادية

لقد كان للنزاع الذي عصف بسوريا تداعيات كارثية ألمت بالاقتصاد السوري وحرفته عن مسار تنموي كان قد قطع فيه أشواطا واسعة. وكان بإمكانه المضي فيه قدما نحو تنمية مترسخة ومستدامة. باشتراط معالجة بعض القضايا الهيكلية التي أعاقت الاستغلال الأمثل للطاقات الكامنة والمحتملة للاقتصاد السوري. كانت البلاد قد شهدت إنجازات تنموية في مجال الإصلاح الاقتصادي والمؤسساتي والإداري وتعزيز هيكلية النمو في بعض النشاطات الإنتاجية كالصناعة والزراعة. والسياحة وتوفير شروط المنافسة في الأسواق وتعزيز جانب الحماية الاجتماعية وبرامج تشغيل فئات الشباب. ثم أتى النزاع ليجهض هذه الجهود ويحول دون تحقيقها لاهدافها الموضوعة. وبالإضافة إلى الآثار النفسية والاجتماعية القاسية. خلف النزاع أضرارا كبيرة على القاعدة الإنتاجية والنشاط الاقتصادي وآثارا تنموية كارثية وفرض تراجعا تنمويا على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية. وسنستعرض في الجزء الآتي تداعيات النزاع على المؤشرات الاقتصادية وعلى بعض مؤشرات التنمية المستدامة وأهمها الناتج والنمو. وفي ذلك سنحاول تقدير حجم الخسائر المترتبة على الناتج الإجمالي الحقيقي ونموه. كما سنتطرق للتداعيات على القطاعات الاقتصادية والتنمية البشرية. وسنخصص حيزا مهما للحديث عن حالة الأمن الغذائي التي وصلت إلى مستويات حرجة وتتطلب تدخلات عاجلة وإنسانية لتخفيف معاناة الشعب السوري.

### 1- الناتج المحلي الاجمالي

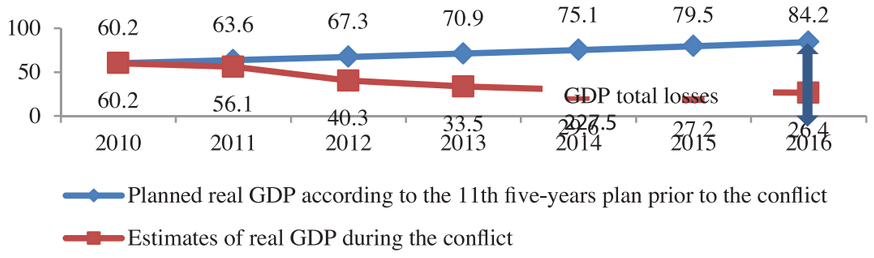
#### أ) تراجع الناتج المحلي الإجمالي وتراجع النمو الاقتصادي

لقد استمرت التداعيات الكارثية للنزاع المسلح الدائر منذ عام 2011 على الاقتصاد السوري متمثلة في تدمير قاعدته الإنتاجية ورأسماله المادي والبشري. فقد استمر تناقص مخزون رأس المال مع نهاية عام 2016 إذ تقدر قيمة الخسائر الإجمالية التراكمية للنزاع خلال السنوات 2016-2011 بحوالي 327.5 مليار دولار أمريكي منها 227.5 مليار دولار خسائر في الناتج المحلي الاجمالي (تكلفة الفرصة البديلة للنمو لو لم يحدث النزاع) ومنها ما يقارب 100 مليار دولار خسائر في مخزون رأس المال1 (انظر الإطار رقم 2 الذي يناقش قضايا تتعلق بالخسائر الناجمة عن النزاع وتقديرها). يبين الشكل (17) خسارة الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في سوريا خلال الفترة ما بين عام 2011 وعام 2016 2. وهو يظهر أن الحجم الأكبر من الخسائر قد حصل خلال عام 2012 وعام 2013. فقد تدهور النشاط الاقتصادي وتصاعدت حدة العمليات القتالية بين الدولة والمعارضة وشملت مساحات واسعة من الأراضي السورية وجمت عنها أضرار هائلة في قطاعات البنية التحتية والزراعة والصناعة. كما بدأت آثار الاختناق الاقتصادي تتجسد من خلال صعوبة الحصول على مستلزمات الإنتاج وبعض السلع الاستهلاكية الاساسية. كما ساهم التراجع الحاد في إنتاج النفط من حوالي 386 ألف برميل يوميا إلى حوالي 15 آلاف برميل في عام 2015 وكذلك الغاز الطبيعي من 8.9 مليارمتر مكعب إلى حوالي 4 مليون متر مكعب بين عام 2010 وعام 2014 في تفاقم حجم خسائر الناتج المحلي الإجمالي خلال تلك الفترة. ويمثل العام 2016 تحديا كبيرا على صعيد حجم الدمار نتيجة الاعمال العسكرية في الشمال وحلب مما قد يضاعف معه الخسائر لوحدهى أكثر من 15% عما كانت عليه في العام 2015.

لقد استمرت التداعيات الكارثية للنزاع المسلح الدائر منذ عام 2011 على الاقتصاد السوري متمثلة في تدمير قاعدته الإنتاجية ورأسماله المادي والبشري.

الشكل رقم (17)

خسارة الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي (أسعار عام 2010). (مليار دولار)




المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا.

إن القاعدة الإنتاجية المتوفرة في الاقتصاد من المفترض في ظل ظروف تمكينية مناسبة (محليا وخارجيا) أن تنتج ناتجا فعليا يعكس القدرات الإنتاجية لعوامل الإنتاج بحيث تكون الفجوة بين الناتج المحقق والناتج الممكن في حدودها الدنيا.

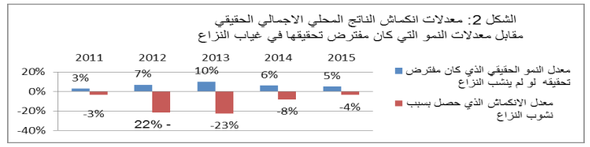
### القاعدة الإنتاجية وفجوة الناتج

إن القاعدة الإنتاجية المتوفرة في الاقتصاد من المفترض في ظل ظروف تمكينية مناسبة (محليا وخارجيا) أن تنتج ناتجًا فعليا يعكس القدرات الإنتاجية لعوامل الإنتاج بحيث تكون الفجوة بين الناتج المتحقق والناتج الممكن في حدودها الدنيا. إن وجود الفجوة بين الناتج المحلي الإجمالي المتحقق والناتج الممكن يمثل سمة من سمات البلدان التي تسير في بداية طريق للتنمية إذ يكون مرجع تلك الفجوة قصور عملية تنظيم القاعدة الإنتاجية والموارد المتوفرة وإدارتهما. وفي واقع الأمر أن هذا الكلام ينطبق على الحالة السورية قبل نشوب النزاع. ذلك أن بعض التقديرات تشير إلى أن الناتج الإجمالي المتحقق خلال الفترة ما بين عامي 1995 و2004 كان أقل بحوالي 9% من قيمة الناتج الذي كان من الممكن تحقيقه في ظل ظروف القاعدة الإنتاجية والموارد المتاحة في سوريا خلال تلك الفترة (رأس المال-القوة العاملة – رأس المال الاجتماعي)[3]. بناء على ذلك، يسوغ الاعتقاد الذي مفاده أن الفجوة بين الناتجين المتحقق والممكن قد ارتفعت ارتفاعا كبيرا جدا خلال سنوات النزاع نتيجة تدهور القاعدة الإنتاجية إلى مستويات متدنية. وبطبيعة الحال، فإن هذا الأمر يعرف اقتصادياً على أنه خسائر (فرص ضائعة كان يمكن الاستفادة منها) يمكن أن تقدر وتضاف إلى إجمالي الخسائر المقدرة. وبناء على ذلك أنه يجب أن تتوخى مرحلة إعادة بناء الاقتصاد تضييق الفجوة بين الناتجين من خلال الاستثمار الأفضل للموارد المتاحة.

وللاستدلال على جسامة انعكاسات النزاع على الاقتصاد السوري يكفي أن نعلم أن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي قد انكمش بنسبة تقارب (-56%) بين عامي 2010 و2016 في الوقت الذي كان متوقعا له أن ينمو بنسبة (40%) خلال الفترة نفسها[4]. وقد كان أكبر معدل لتراجع الناتج خلال عامي 2012 و2013 إذ انكمش فيهما (بنسبة 22 و23% على التوالي). ويبدو أن نسبة الانكماش في الناتج قد تراجعت إلى حوالي (8.1%)[1] عام 2015 مع تأقلم اللاعبين الاقتصاديين مع ظروف الحرب وطبيعتها[5]. كما تراجعت نسبة الانكماش في الناتج مع استعادة بعض القطاعات الإنتاجية نبضها نتيجة التحسن النسبي في ظروف الأمن والأمان في بعض المناطق في دمشق وريفها وريف حلب. كما ساهم في ذلك إعادة توطين بعض النشاطات الإنتاجية في المناطق الآمنة الخاضعة لسيطرة الدولة مثل اللاذقية وطرطوس. ودمشق وتقديم مساعدات عينية ومالية ووقود ومحروقات من بعض الدول الصديقة للدولة السورية كروسيا وإيران عبر ما يعرف بالخط الائتماني الذي قدر بحوالي 4 مليار دولار.

**الشكل رقم (18)**

**معدلات انكماش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي**
**مقابل معدلات النمو التي كان مفترض تحقيقها في غياب النزاع**




المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا.

لقد تعرض رأس المال المادي إلى تخريب هائل. ويعد رأس المال المادي مكونا مهما من مكونات القاعدة الإنتاجية لأي اقتصاد كونه المنتج للقيم المضافة في الاقتصاد. ولقد تحمل قطاع البناء والتشييد القسم الأكبر من خسارة مخزون رأس المال خلال فترة النزاع (والمقدرة ب 100 مليار دولار بنهاية 2016) بحوالي 30% من إجمالي الخسائر . وذلك نتيجة العمليات القتالية والدمار الذي لحق بالمباني الخاصة والعامة والمنشآت الحكومية والمدارس والمشافي وغيرها. كذلك أصابت قطاع الصناعة التحويلية خسائر كبيرة في مخزون رأس المال الثابت قدرت بـ 18% خصوصا في المنشآت والمعامل الموجودة في المناطق الصناعية في حمص وريف دمشق وحلب. كما نال قطاع الصناعة الاستخراجية والمعادن نصيبه من خسائر رأس المال نتيجة تدمير البنية التحتية للحقول ومكامن الاستخراج وشبكات النفط والغاز، إذ بلغت قيمة خسائره حوالي أي ما يعادل (9%) من إجمالي الخسائر. كما حصل دمار كبير في مخزون رأس المال في قطاع المرافق[2] (شبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي) يعادل (9%) من إجمالي أضرار مخزون رأس المال.

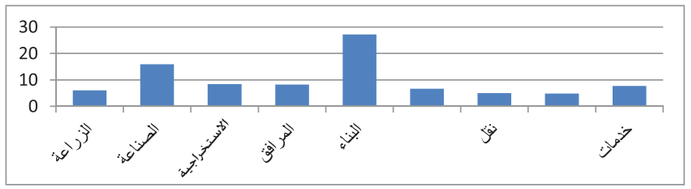
1 Syria at War: Five Years On
2 البنية التحتية الداخلة





**الشكل رقم (19)**

**خسارة مخزون رأس المال 2015-2011، (نسب مئوية، مليار دولار)**

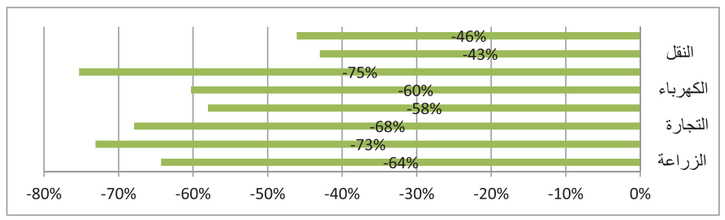



المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

وعلى المستوى القطاعي، فقد تفاوتت معدلات تراجع الإنتاج بين النشاطات الاقتصادية حسب درجة تضررها بآثار النزاع. وفي ذلك يقدر أن قطاع المعادن هو أكثر القطاعات التي تراجع إنتاجها بين عامي 2015-2011 بمقدار (-75%)، تبعه في ذلك قطاع الكيماويات بنسبة (-73%)، ومن ثم التجارة بنسبة (-68%)، وكان أقل تراجع في الإنتاج من نصيب قطاع النقل (-43%) (الشكل 20)[3].

**الشكل رقم (20)**

**معدلات انكماش الانتاج في بعض القطاعات الاقتصادية خلال الفترة 2015-2011**




المصدر: تقديرات الإسكوا باستخدام نموذج التوازن الكلي المحسوب

### الخسائر الاقتصادية نتيجة النزاع

من نافلة القول أن واحدة من خصائص البلدان النامية هي الوهن في كفاءة قواعد البيانات والمعطيات التي تعكس الأنشطة الاقتصادية وتغيراتها. من أسباب ذلك ضعف قدرات الاجهزة المكلفة بتجميع البيانات وتصنيفها على مستوى الاقتصاد الوطني ككل أو حتى الاجهزة المعنية في القطاعات أو المؤسسات أو المشاريع الحكومية وربما الخاصة أيضا. كما أن عدم الرغبة في الإفصاح عن المعلومات والبيانات بشفافية ودقة في ظل غياب تشريعات إلزامية تطبق على أرض الواقع هو عامل مهم في ضعف كفاءة البيانات ومصداقيتها. زد على ذلك أن الوجود الكثيف لأنشطة غير رسمية موازية للأنشطة الرسمية يُصعب مهمة الإحاطة الدقيقة بواقع النشاط الاقتصادي في تلك البلدان كما هو في غيرها من البلدان المتقدمة. وإذا كان هذا التوصيف ينطبق بدرجة ما على تلك البلدان في أيام السلم والأمن فهو أشد انطباقا أثناء الأزمات والنزاعات المسلحة. لا شك أن كفاءة الحصول على المعطيات وتكوين قواعد البيانات ـــ التي هي بالأصل موضع شكوك ـــ ستتأثر بمجريات النزاع المسلح نتيجة حجم الدمار والضرر الذي سيصيب مفاصل النشاط الاقتصادي والذي سيكون من الصعب تقديره في ظل انعدام الأمن والسلم. يترتب على ذلك أنه إلى أن تسود حالة من وقف إطلاق النار وتوفر الأمن، سيكون من الصعب الإحاطة الصحيحة بحجم الخسائر والأضرار على الصعد كافة. وهذا يعني أن القيام بعملية مسح شاملة ودقيقة ما أمكن للأضرار والخسائر هي من أهم الخطوات التي يلزم القيام بها عند بدء مرحلة إعادة الاعمار والتعافي.

وفيما يخص النزاع السوري، يجدر بنا أن نشير إلى أنه قبل النزاع كانت هناك قواعد بيانات ومعطيات متوفرة تجمع وتصنف وتصدر من أجهزة معنية ضمن أسس متعارف عليها عالميا. ويمكن القول إنه على الرغم من وجود بعض الثغرات والهنات فيها، فهي كانت تمثل أساسا جيدا يبنى عليه في تشخيص الواقع ووضع الخطط والبرامج التنموية. واستنادا إليها قمنا في هذا التقرير بوضع تصورات وتقديرات لإجمالي الخسائر الكلية منذ بدء النزاع حتى نهاية عام 2015 كما ورد (أعلاه)

3 CGE ESCWA

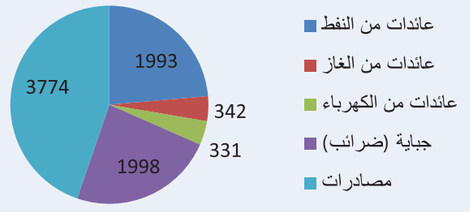
القطاع الاقتصادي غير المنظم: هل يدخل في حسابات الخسارة الاقتصادية أم أنه بديل طبيعي في ظل النزاع؟

لابد من الإقرار بوجود مشكلة مزمنة يعاني منها الاقتصاد السوري كغيره من الاقتصادات التي تحبو نحو التنمية وهي القطاع غير المنظم والذي تختلف التقديرات حول حجم ناتجه في الاقتصاد السوري قبل النزاع وهي تتراوح بين ٢٠٪-٤٥٪ من حجم الناتج المحلي الإجمالي الرسمي المتحقق والمرصود وفق الإحصائيات الرسمية. وتعد هذه النسبة كبيرة جدا، لا شك. لكن من البديهي أنها قد زادت زيادة كبيرة خلال النزاع. ذلك إن غياب سلطة الدولة عن مناطق من أراضي سوريا وغياب الطرق الرسمية في دورة السلع والبضائع عوضه نشاط غير منظم تعويضا كبيرا في المناطق غير الخاضعة لسلطة الدولة لاسيما في المناطق الشمالية والشمالية الشرقية والجنوبية وبعض المناطق الحدودية مع لبنان. لقد أفرزت هذه الأنشطة المتعلقة بدورة السلع والبضائع وحتى الخدمات ناتجًا اقتصاديا لا يستهان به. بل إنه مثل مصادر دخل كبيرة لمجموعات أو أفراد موجودين في المناطق خارج سيطرة الدولة. وهذا النوع من الدخل في الأحوال الطبيعية هو جزء من الناتج المحلي الذي يجب إدراجه ضمن الناتج الرسمي الذي يعكس النشاط الاقتصادي على مستوى الدولة. لكنه في ظل ظروف النزاع خرج عن سيطرة الدولة وهو ما يترتب عليه أنه يمكن عَدُّهُ خسارة تضاف إلى الخسائر المادية التي أصابت القاعدة الإنتاجية ومخزون رأس المال والنفقات العسكرية، حتى في أماكن سيطرة الدولة. وفي ظل تشتت تركيز الحكومة والأجهزة المعنية وضعف الحالة الأمنية وانكسار الدورة الطبيعية للسلع والخدمات وتشوهها. ازدهرت نشاطات غير منظمة استغل من خلالها بعض الأفراد والجماعات الوضع المتأزم لكي تولد لهم مصادر دخل لا تدخل الدورة الرسمية للناتج. هذا فضلا عن الدخل الذي نجم عن الأنشطة الإجرامية، من خطف وسلب ونهب وتجارة ممنوعات، والتي تولد عوائد من الصعب حصرها لكنها في النهاية جزء من الناتج غير المنظم.

عموما، لا تتوفر قاعدة بيانات ذات مصداقية وكاملة يمكن من خلالها تقدير حجم النشاطات غير الرسمية التي ازدهرت خلال سنوات النزاع. لكننا سنعطي فيما يلي مثالا قد يساهم في إلقاء الضوء عليها. المثال ينطبق على المناطق التي يسيطر عليها تنظيم داعش والذي فرض سلطته المطلقة في محافظة الرقة وأجزاء كبيرة من دير الزور. لقد بلغت موازنة التنظيم وفق بيت ماله (أي خزينته) في محافظة دير الزور خلال كانون أول/ديسمبر٢٠١٤ إلى كانون ثاني/ يناير ٢٠١٥ ما يقارب ٢ مليار دولارا بفائض قدره ٢٥٠ مليون دولار. وخلال شهر فبرير/شباط من عام ٢٠١٥، بلغ حجم العائدات اليومية نحو ٨,٤ مليون دولار منها نحو ٢ مليون دولار إيرادات بيع النفط. ونحو ٣٤٢ الف دولار من الغاز. ونحو ٣,٧ مليون دولار مصادرات (انظر الشكل ضمن الإطار)٦. هذا مع العلم أن متوسط سعر مبيع برميل النفط الذي يتم بيعه من قبل تنظيم داعش هو ٢٥ دولاراً. بالمثل، يمكن القول إن حركة السلع والخدمات في مناطق اخرى غير خاضعة لسلطة الدولة قد ولدت وما برحت تولد دخولا وقيما مضافة غير رسمية تعد خسارة للاقتصاد الوطني السوري الرسمي. وهي من المفترض أن تمثل أحد روافد الناتج الرسمي في الظروف العادية للاقتصاد من سلم وأمن.

**الشكل رقم (21)**

**الإيرادات الفعلية اليومية لتنظيم داعش في دير الزور، شهر شباط 2015، ألف دولار امريكي**




### ب) هيكلية الناتج خلال سنوات النزاع

اتسمت سوريا بتنوع اقتصادي أكسبها فرادة إذ تساهم القطاعات الاقتصادية بنسب مختلفة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. وانعكس ذلك بتنوع مقومات القاعدة الإنتاجية في سوريا الذي كان ينطوي على فرص سانحة لزيادة مستويات الناتج ومعدلات نموه قبل نشوب النزاع (بهذا الخصوص انظر الإطار أعلاه الذي يناقش مفهوم القاعدة الإنتاجية وفجوة الناتج).

لقد اتسم الاقتصاد السوري قبل النزاع بتناقص ملحوظ في نسبة مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة ما بين عامي 2005 و2010 نتيجة موجات الجفاف التي ضربت البلاد خلال عامي 2007 و2008 وارتفاع تكلفة الإنتاج لاسيما المحروقات بعد تحرير أسعارها وانخفاض المساحات المزروعة. فقد زادت نسب مساهمة قطاعات الاقتصاد غير الحقيقي كالخدمات الحكومية والمجتمعية والنقل والاتصالات. وكان هناك استقرار نسبي في نسب مساهمة التجارة والصناعة والخدمات التمويلية. مع وجود تحسن نسبي في مساهمة الصناعة التحويلية

لقد اتسم الاقتصاد السوري قبل النزاع بتناقص ملحوظ في نسبة مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة ما بين عامي 2005 و2010 نتيجة موجات الجفاف التي ضربت البلاد خلال عامي 2007 و 2008 وارتفاع تكلفة الإنتاج لاسيما المحروقات بعد تحرير أسعارها وانخفاض المساحات المزروعة.



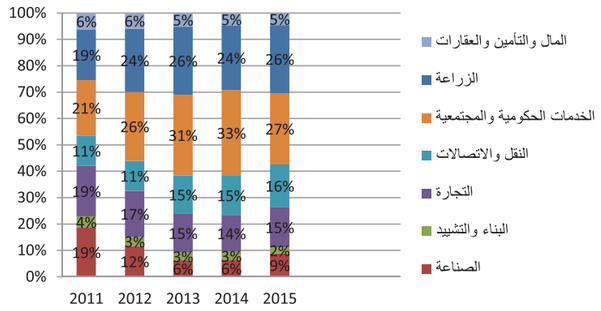


مقابل تراجع مساهمة الصناعة الاستخراجية من (16.6%) إلى (12.9%) خلال الفترة نفسها.

وخلال سنوات النزاع الأربع الأولى (2011-2015) ارتفعت مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الاجمالي (بأسعار 2000 الثابتة) إلى 26% قياسا لما كانت عليه في بداية الفترة (19%)، وهو ما يرجع إلى الانخفاض الحاد في نسب مساهمة القطاعات الأخرى وعلى الأخص الصناعة وليس إلى تحسن الإنتاج الزراعي. هذا مع العلم بأن الناتج الحقيقي لقطاع الزراعة قد انكمش بمتوسط قدره (-16%) سنويا خلال سنوات النزاع الأولى (الشكل 23) نتيجة تقلص المساحات المزروعة وتدهور الإنتاجين الحيواني والنباتي وارتفاع تكلفة مستلزمات الإنتاج فيما تبين التقديرات الأولية أنه حقق نموا قدره (8%) عام 2015 (الشكل 22).

**الشكل رقم (22)**

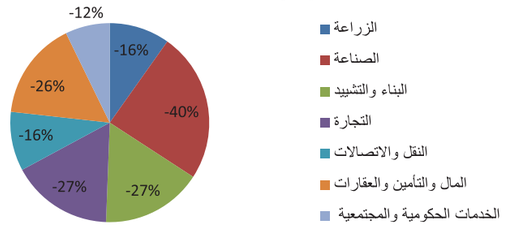
**نسب مساهمة القطاعات في الناتج الحقيقي (اسعار 2000 الثابتة)**




المصدر: قاعدة بيانات تقرير تحليل الحالة التنموية

**الشكل رقم (23)**

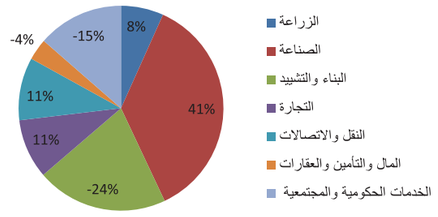
**متوسط الانكماش السنوي في الناتج خلال الفترة 2011-2014**




المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا.

**الشكل رقم (24)**

**معدل النمو/ الانكماش في الناتج الحقيقي (بأسعار 2000 الثابتة) خلال 2015**




المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا.

لقد أدى النزاع إلى تراجع قطاع الزراعة الذي يمثل صمام الأمن الغذائي مما أدى إلى تدهور الأمن الغذائي تدهورا غير مسبوق.

وبالنسبة لقطاع الصناعة، فقد تدهورت مساهمته إلى 9% عام 2015 (الشكل 5) مقارنة بما كانت عليه خلال السنوات الخمس التي سبقت النزاع (حوالي 24%). فقد انكمش ناتجه الحقيقي خلال السنوات (-2011 2014) بحوالي (-40%) . وذلك نتيجةً الضرر الكبير الذي لحق بمنشآت الصناعات التحويلية بسبب الحرب وعمليات السلب والنهب لاسيما في المناطق الصناعية في ريف دمشق وحلب. كما تعرضت القدرة الإنتاجية للصناعات الاستخراجية لتراجع حاد نتيجة لانسحاب الشركات الأجنبية الناجم عن العقوبات الاقتصادية وفقدان السيطرة على مناطق الآبار والحقول وطرق النقل. بالمقابل، يبدو أن بعض التعافي بدأ يأخذ طريقه في قطاع الصناعة التحويلية منذ منتصف عام 2014 نتيجة استعادة بعض المناطق الصناعية نشاطها في منطقة الشيخ نجار في حلب وكذلك بعض المناطق في ريف دمشق ونقل بعض الصناعات إلى المحافظات الأقل خطرا مثل اللاذقية وطرطوس. وبالمحصلة، أدى ذلك إلى تحسن أداء قطاع الصناعة عموما وحقق ناتجه الحقيقي بأسعار 2000 الثابتة نموا قدره 41% عام 2015.

كذلك نلاحظ أن المكون الرئيس في الناتج خلال فترة النزاع كان الخدمات الحكومية والمجتمعية. وتعكس الخدمات الحكومية والمجتمعية الدور الرئيس لقطاع الحكومة في الناتج من خلال الرواتب والأجور والتحويلات والإنفاق الجاري وغيرها من خدمات حكومية والتي كانت أقل القطاعات انكماشا خلال الفترة 2011-2014.

كما شهد قطاع التجارة الداخلية والذي يتضمن السياحة والفندقة انهيارا في مساهمته في الناتج من (23.4%) قبل النزاع إلى (15%) خلال سنوات النزاع الأربع الأولى. ويعزى ذلك إلى شح المعروض السلعي نتيجة الحصار الاقتصادي وتعرض طرق النقل والشحن للضرر وغياب الأمن مما أثر على النقل الداخلي للبضائع والسلع. كما تأثر قطاع السياحة سلبا بسبب ظروف النزاع. ويبدو أنّ هناك بوادر تحسن في أداء القطاع عام 2015 حيث نما ناتجه الحقيقي بمعدل (11%).

لقد عانى قطاع البناء والتشييد من ويلات النزاع لكونه من القطاعات التي تضرر فيها مخزون رأس المال تضررا كبيرا كما بيّنا سابقا أعلاه. وقد انعكس هذا الضرر على نمو ناتجه الحقيقي إذ انكمش بمتوسط سنوي قدره (-27%) خلال سنوات النزاع الأربع الأولى . كما تابع انكماشه بنسبة (-24%) عام 2015 . لاسيما وأن العمليات العسكرية قد أثرت تأثيرا مباشرا في هذا القطاع وألحقت به أضرارا كبيرة.

كما أثرت العمليات القتالية على البنية التحتية لقطاع النقل بما فيها الطرق البرية التي تربط أماكن الإنتاج والاستهلاك. كذلك تأثرت شبكة السكك الحديدية بعمليات التخريب والتدمير. كما أن حركة الملاحة الجوية والبحرية تراجعت بسبب الحصار المفروض وانخفاض حركة الشحن والتبادل التجاري. وقد ترتب على ذلك تراجع ناتج القطاع بنسبة (-16%) بالمتوسط خلال الفترة 2011-2014. ويبدو أن أداء قطاع النقل والاتصالات قد تحسن عام 2015 من خلال استعادة حركة النقل البري عبر المدن والمحافظات بعضا من حيويتها وبعض الملاحة الجوية والبحرية في مطار دمشق ومرفأي طرطوس واللاذقية.

إذا كان من الطبيعي أن يقترن التراجع في وتيرة النشاط الاقتصادي أيام السلم بتباطؤٍ في أداء قطاع الخدمات المالية والمصرفية والتأمينية والعقارات، فإنه من الطبيعي أن يحصل ذلك على نحو مضاعف أثناء الحروب والنزاعات. ومرجع ذلك زيادة عمليات السلب وغياب الأمن واستخدام القنوات غير الرسمية في المدفوعات والتمويل والتحويلات بكثرة. وهذا ما حصل خلال سنوات النزاع الأربع الأولى إذ انكمش ناتج القطاع بنسبة (-26%) وسطيا في السنة. هذا مع العلم أن بعض التحسن قد طرأ على نشاطه عام 2015 إذ انخفضت نسبة الانكماش إلى (-4%) فقط.

لقد أدى النزاع إلى تراجع قطاع الزراعة الذي يمثل صمام الأمن الغذائي مما أدى إلى تدهور الأمن الغذائي تدهورا غير مسبوق. من أسباب هذا التراجع عدم تقيد المزارعين بالخطط الزراعية بسبب عجزهم عن الوصول إل الأراضي الزراعية بسبب القتال. ومن الأسباب أيضا عدم توفر مصادر الطاقة اللازمة لريّ المزروعات. وارتفاع تكلفة الإنتاج في ظل الحصار الاقتصادي على استيراد مستلزمات الإنتاج التي ارتفعت أسعارها ارتفاعا كبيرا. يضاف إلى ذلك ارتفاع تكلفة المحروقات اللازمة للعملية الزراعية. وتعرض الممتلكات الزراعية للسلب والتدمير نتيجة غياب الأمن. وتشير التقديرات إلى انخفاض الإنتاج الزراعي بمعدل (-57%) بين عام 2010 وعام 2015 من 15.7 مليون طن إلى 9 مليون طن إذ تراجع الإنتاج النباتي بنسبة 46% والحيواني بنسبة 40% خلال الفترة نفسها7. كما يعزى تراجع الإنتاج الزراعي إلى تراجع المساحات المزروعة بنسبة 25% بين عامي 2010 وعام 2015. فقد بلغت المساحة المزروعة 3600 ألف هكتار من أصل المساحة القابلة للزراعة البالغة 6 مليون هكتار. كما تراجع مردودُ وحدة المساحة نتيجة ارتفاع أسعار الأسمدة والمبيدات والبذار ارتفاعا حادا. كما أدى ارتفاع أسعار المحروقات وظروف النزاع إلى زيادة تكلفة الإنتاج وأجور النقل التي ارتفعت أكثر من 400% بين عامي 2010 و2015. كما أن ظروف الحصار وتدهور قيمة العملة المحلية مقابل القطع الأجنبي أديا إلى ارتفاع كبير في تكلفة مستلزمات الإنتاج. كما انخفض احتياج القمح للأمن الغذائي الوطني من 3.8 مليون طن سنوياً إلى 2.5 مليون طن سنويا بسبب الهجرة وانخفاض عدد السكان وتخفيض الهدر في استهلاك الخبز بعد رفع أسعاره خمسة أمثال. وقد تراجعت كميات الطحين اليومية التي توفرها الحكومة للأفران العامة والخاصة إلى 3370 طن عام 2015 بعد أن كانت تبلغ 11200 طن يوميا قبل نشوب النزاع. 8. لقد عمقت حركة





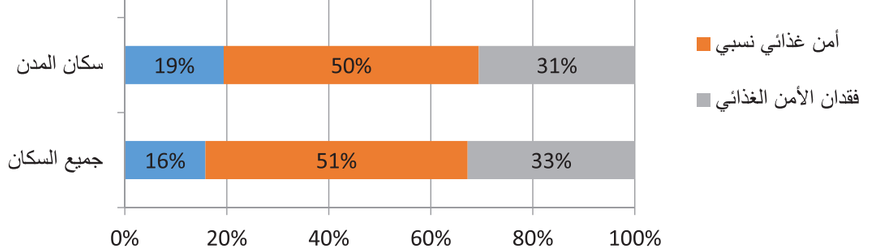
اللجوء الخارجي والنزوح الداخلي التراجع في مستوى إنتاج القطاع الزراعي عموما. فزادت معدلات التضخم وارتفعت الأسعار بصورة عامة وأسعار الغذاء بصورة خاصة لتصل إلى (500%) في عام 2015 مقارنة بما كانت عليه الأسعار قبل النزاع. وقد أدى ذلك إلى رفع أثمان شراء المواد الغذائية الرئيسية كالرز والسكر والحبوب. ومما هو جدير بالملاحظة أنه على الرغم من أن القمح كان عنصرا غذائيا أساسيا للمواطنين السوريين فقد حققت سوريا اكتفاءا ذاتيا من القمح. وهي البلد الوحيد في المنطقة الذي حقق مثل ذلك الإنجاز. وقد ازداد الأمر سوءا جراء تباطؤ حركة نقل هذا المحصول بين مناطق الفائض والعجز وارتفاع تكاليف النقل. وقد ترتب على ذلك زيادة سعر القمح ومن ثم تخفيض مقدار الدعم الحكومي لمادة الخبز التمويني. وقد انعكس ذلك سلباً انعكاسا مباشرا على المادة الغذائية الأساسية اليومية للأسر السورية على الرغم من أنها ما تزال متوفرة.[4]

كما تأثرت حالة الأمن الغذائي بارتفاع مستويات الأسعار لمستويات قياسية غير مسبوقة مع تراجع القدرة الشرائية ومصادر الدخل وفرص العمل الرسمي. وعلى الرغم من المحاولات الجادة لعدد من المنظمات الدولية لتقديم جميع أنواع المساعدات الغذائية خلال سنوات النزاع فإن حالة الأمن الغذائي قد تدهورت تدهورا ملحوظا لاسيما عام 2015. فعلى الرغم من أن برنامج الغذاء العالمي وشركاء آخرين في الأمن الغذائي قدموا مساعدات غذائية لحوالي 6 مليون مواطن عام 2015 وحده9، فإن الوضع قد تدهور. وتشير تقديرات برنامج الغذاء العالمي إلى أن حوالي 33% من السكان01 (أي 6.3 مليون نسمة) غير آمنين غذائيا (انظر الإطار للمزيد الخاص بتعريف الأمن الغذائي). و51% أي ما يعادل 8.2 مليون نسمة يتمتعون بأمن غذائي نسبي. وحوالي 16% (2.4 مليون نسمة) يتمتعون بأمن غذائي كامل. وتزداد حالة انعدام الأمن الغذائي بين سكان الأرياف حيث إن حوالي (36%) من سكان الأرياف يفتقدون الأمن الغذائي مقابل حوالي 31% من سكان المدن.

تأثرت حالة الأمن الغذائي بارتفاع مستويات الأسعار لمستويات قياسية غير مسبوقة مع تراجع القدرة الشرائية ومصادر الدخل وفرص العمل الرسمي.

**الشكل رقم (25)**

**حالة الأمن الغذائي في سوريا في ظل النزاع الدائر**




وبالنسبة للمحافظات، يقدر أن أكثر من 45% من سكان محافظات الحسكة وحلب والقنيطرة وحماة ودرعا يفتقدون للأمن الغذائي، بينما يفتقد للأمن ما بين 25 إلى 30% من سكان دمشق وريفها وطرطوس وحمص. وتنخفض نسبة فقدان الأمن الغذائي إلى حوالي 11%-10 تقريبا من سكان ادلب واللاذقية، مقابل حوالي 32% من سكان السويداء11. كما أن حوالي 43% من النازحين داخليا، يقدر عددهم بـ 7.6 مليون نسمة، غير آمنين غذائيا، ونحو 48% من هؤلاء يتدبرون أمر غذائهم بطرق مختلفة، بالمقابل، فإن 30% من السكان يعانون من فقدان الأمن الغذائي في أماكن وجودهم المعتادة، وحوالي 53% منهم يتدبرون أنفسهم، وللاستدلال على خطورة حالة الأمن الغذائي، يكفي أن نعلم أنه خلال سنوات النزاع الخمس، ذهبت التقديرات إلى أن 16% من السوريين ينامون وبطونهم خاوية يعانون الجوع لأكثر من 10 مرات بالشهر، بينما ينام نحو 45% وبطونهم خاوية يكابدون الجوع ما بين ثلاث مرات إلى عشر مرات على الأقل في الشهر، بينما ينام نحو 38% وبطونهم خاوية يكابدون الجوع ما بين مرة أو مرتين على الأقل.

4 جدير بالذكر انه قد أُجري أكثر من تعديل على اسعار الخبز اثناء النزاع ليصل إلى خمسين ليرة سورة للربطة الواحدة ، وهو ما يعادل دولار واحد.

يعرف برنامج الغذاء العالمي الأمن الغذائي على أنه تمكن جميع أفراد المجتمع، على الدوام، من الحصول على غذاء صحي وآمن وكافٍ لحياة صحية ونشيطة وسليمة.

**تعريف الأمن الغذائي**

يعرف برنامج الغذاء العالمي الأمن الغذائي على أنه تمكن جميع أفراد المجتمع. على الدوام. من الحصول على غذاء صحي وآمن وكافٍ لحياة صحية ونشيطة وسليمة. ولكي يتحقق الأمن الغذائي يجب أن يكون الغذاء متاحاً بكميات مناسبة وعلى نحو مستقر ومنتظم. وتعني إمكانية الحصول عليه توفر القدرة في الحصول عليه بكافة السبل وفي كل الظروف والأماكن. وتعني الاستفادة منه أنه في حال توفره والحصول عليه يجري تناوله تناولا صحيا ومدروسا وبحيث يوفر السعرات الحرارية اللازمة لصحة تامة وحياة سليمة. ولقياس مستوى الأمن الغذائي فإن برنامج الغذاء العالمي يعتمد على مؤشر مركب يتألف من ثلاث مؤشرات فرعية. المؤشر الأول هو مؤشر استهلاك الغذاء وهو يقيس تكرارية استهلاك الغذاء وتنوعه من قبل الأسر وذلك لواحد أو أكثر من مجموعة السلع الغذائية الآتية: الحبوب والبقول واللحوم والحليب ومشتقاته والخضروات والثمار والزيوت والسمون والسكر. أما المؤشر الثاني فهو خط الفقر الغذائي. وهو تكلفة الاستهلاك اليومي لسعرات حرارية معينة أو بمعنى آخر تكلفة سلة من السلع الغذائية اللازمة لتوفير سعرات حرارية معينة يوميا للفرد. أما المؤشر الثالث فهو كيفية تدبر سبل المعيشة واستخدام الأصول والموارد المتاحة للأسر من خلال الدخل المتوفر أو الاقتراض أو استخدام الادخارات السابقة أو بيع أصول عينية أو التسول ... إلخ12. هذا وقد صنفت الأسر المشمولة في المسح الذي أجري في سوريا عام 2015 لقياس حالة الأمن الغذائي إلى ثلاث مجموعات: المجموعة الأولى وهي الآمنة غذائيا. وتشمل الأسر التي تستطيع أن تؤمن متطلباتها الأساسية من الغذاء وغيره في ظل الدخل والعيش والرزق المتوفر لهم دونما حاجة إلى الاقتراض أو بيع الممتلكات أو غيرها. المجموعة الثانية هي الآمنة غذائيا نسبيا. وهي الفئة التي تستطيع الحصول على الحد الأدنى من السلع الغذائية والطعام اللازم لها في ظل ظروف الدخل والعيش والرزق المتاح لها دونما اللجوء إلى إيجاد سبل بديلة كالاقتراض أو بيع الممتلكات أو التسول أو غيرها مع العلم أنها غير قادرة على تلبية حاجتها من بعض السلع الأساسية غير الغذائية. أما المجموعة الأخيرة فهي فئة غير الآمنين غذائيا أو الذين يفتقدون الأمن الغذائي. وهم يعانون من نقص حاد في الطعام والغذاء وانعدام مصادر الرزق والعيش والدخل.

كما توصل برنامج الغذاء العالمي في تقريره إلى أن أكثر من 71% من الأسر السورية تقع تحت خط الفقر الغذائي (7196 ليرة سورية)[31] اللازم للحصول على الحد الأدنى من السعرات الحرارية لصحة لسليمة وحياة نشيطة. كما وجد أن نسبة الفقر الغذائي ترتفع في محافظة الحسكة حيث يعانيه نحو 90% من سكانها. وفي القنيطرة حيث يعانيه أكثر من 80% بقليل من سكانها. وفي طرطوس وإدلب حيث يعانيه أقل من 80% بقليل. هذا وتوجد النسبة الأشد انخفاضا في محافظة دمشق حيث يعاني الفقر الغذائي نحو أقل من 60% من سكانها. وقد لوحظ أن 15% من السوريين اضطروا للجوء إلى سبل ومصادر دخل وعيش إضافية كالاقتراض أو إنفاق مدخرات. وقد اضطر نحو 37% من السوريين لبيع أصول وممتلكات كأراضي وعقارات للتأقلم مع شظف العيش.

### 2- الإنفاق الأسري والمستوى القياسي للأسعار

#### بين ارتفاع الأسعار وتراجع قيمة العملة وانخفاض حجم المعروض

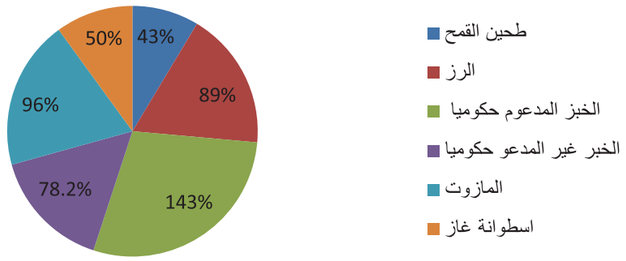
لقد ضعفت قدرة السوريين على الحصول على السلع الغذائية لارتفاع أسعارها خلال سنوات النزاع لاسيما عامي 2014-2015[41] بالإضافة إلى تراجع قيمة العملة المحلية وانخفاض حجم المعروض السلعي الغذائي نتيجة لتراجع الإنتاج الزراعي والحصار الاقتصادي. وقد فاقم ذلك تدهور الأمن الغذائي. فمثلا. وصل سعر مبيع الجملة للطن المتري من القمح في سوق دمشق إلى 444 دولارا بينما كان سعره العالمي 157.7 دولار. كما وصل سعر سلة من السلع الغذائية الأساسية بحسب برنامج الغذاء العالمي. وتضم 37 كغم من الخبز و19 كغم من الرز و19 كغم من العدس و5 كغم من السكر و7 كغم من الزيوت النباتية. حوالي 28890 ليرة سورية ما يعادل (91.7 دولار) في شهر تشرين الاول/ نوفمبر عام2015[51]. كما ارتفع متوسط سعر السلة الغذائية على مستوى الاقتصاد الوطني بنسبة 62.1% بين تشرين الاول/نوفمبر 2014 وتشرين الأول/نوفمبر 2015. بينما نجد أن سعر السلة عينها قد وصل إلى 978% في محافظة دير الزور خلال الفترة عينها قياسا لـ 41.2 و46.5% في كل من طرطوس ودمشق على التوالي وهي أدنى قيم لتضخم سعر السلة. وقد ارتفع سعر طحين القمح والرز بنسبة 43% و89% على التوالي خلال الفترة عينها. وكان الارتفاع الكبير في الأسعار من نصيب الخبز بنوعيه المدعوم حكوميا وغير المدعوم وذلك نظرا لارتفاع سعر المحروقات ورفع سعر مبيع الخبز من قبل الحكومة[61]. وللدلالة على شدة وطأة النزاع على حالة الأسعار تدهور الأمن الغذائي لدى شريحة واسعة من السوريين يكفي أن نعلم أن معدل تضخم سعر طحين القمح والرز والخبز المدعوم حكوميا زاد 388% و723% و418% على التوالي في شهر تشرين الأول/ نوفمبر عام 2015 قياسا لما كان عليه في شهر آذار/ مارس 2011 قبل النزاع[71].





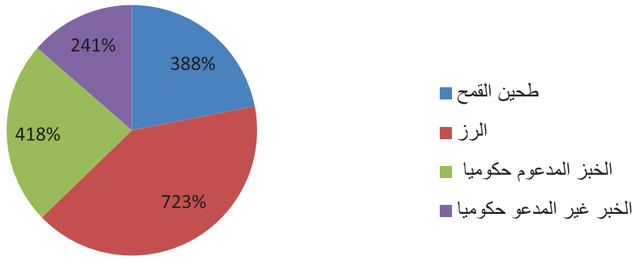
**الشكل رقم (26)**

**تضخم أسعار مجموعة من السلع بين شهري تشرين ثاني 2014 وتشرين ثاني 2015**




**الشكل رقم (27)**

**تضخم سعر مجموعة من السلع الغذائية بين آذار 2011 وتشرين الثاني 2015**




لقد ضعفت قدرة السوريين على الحصول على السلع الغذائية لارتفاع أسعارها خلال سنوات النزاع لاسيما عامي 2015-2014 بالإضافة إلى تراجع قيمة العملة المحلية وانخفاض حجم المعروض السلعي الغذائي نتيجة لتراجع الإنتاج الزراعي والحصار الاقتصادي.

### 3- المالية العامة والدين العام

#### ـ زيادة جسيمة في قيمة عجز الميزان المالي العام

خلال سنوات قبل النزاع. اتخذت السياسة المالية طابعا تقليديا يقوم على تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وفق معايير محاسبية تقليدية دونما ربط مباشر بالتوجهات الاستراتيجية والرؤى المستقبلية بعيدة الأمد للاقتصاد السوري ولدور كل قطاع وأهميته في العملية التنموية. وبناء على ذلك. درج القيمون على المالية العامة على تحسين مطارح التحصيل الضريبي مستفيدين من وجود نشاطات اقتصادية نمت وازدهرت في ظل الانتقال نحو الانفتاح الاقتصادي وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في الاقتصاد الوطني. وعلى التوازي. أعيد النظر في بعض سياسات الدعم لعدد من السلع والخدمات التي اعتاد السوريون الحصول عليها بأسعار إدارية مدعومة كالمحروقات والفيول الصناعي والأسمدة والمستلزمات الزراعية وغيرها. وذلك بهدف خفض عجز الموازنة وتعزيز كفاءة الإنفاق العام وتمويل عمليات الدعم لفئات مستهدفة بعينها مثل الإعانة الاجتماعية وصندوق الدعم الزراعي وصندوق دعم الصادرات. وتحسين مستويات القدرة الشرائية لموظفي القطاع العام.

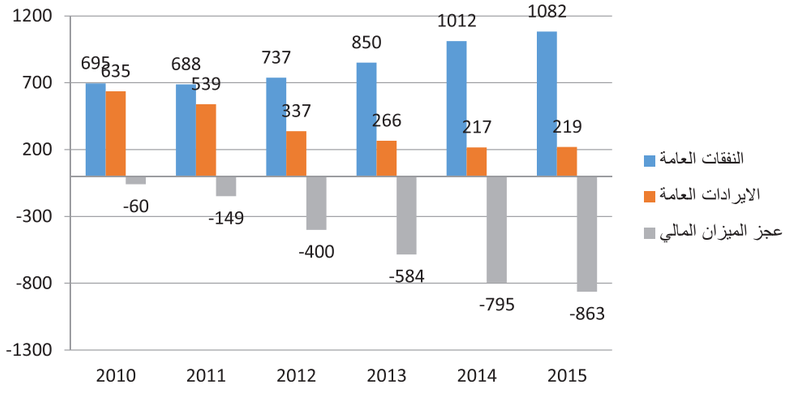
لقد شهدت سنوات النزاع زيادة جسيمة في قيمة عجز الميزان المالي العام الذي وصل في عام 2015 إلى حوالي (-863 مليار ليرة سورية) قياسا لما كان عليه عام 2010 (-60 مليار ل.س). وقد حصلت هذه الزيادة بسبب التوسع الكبير في حجم النفقات العامة لاسيما خلال عامي 2014 و2015 مقابل التناقص الكبير في حجم الإيرادات العامة. فقد زاد الإنفاق العام بنسبة 56% بين عامي 2010 و2015 بينما تناقصت الإيرادات العامة بنسبة (-66%) خلال الفترة عينها.

هنا يجدر التنويه إلى مسألة بالغة الأهمية وهي أن عجز الميزان المالي العام (المشار إليه أعلاه) لا يتضمن مبالغ الدعم من خارج الموازنة إذ ينقسم الدعم الحكومي إلى قسمين. أما القسم الأول فيدخل ضمن الموازنة تحت بند

التحويلات والدعم الحكومي. ويتعلق بالمواد الأساسية. أما القسم الآخر فهو خارج الموازنة. ويتعلق بدعم حوامل الطاقة من مشتقات نفطية وكهرباء وصندوق الدعم الزراعي ومؤسسة الأقطان ويتضمن أيضاً مبالغ الصيانة والترميم. وتشير تقديرات الإسكوا أن قيمة هذا الدعم خلال سنوات النزاع 2011-2015 ارتفعت من نحو 258 مليار عام 2011 إلى نحو 750 مليار ليرة سورية. أي بنسبة 191%.

**الشكل رقم (28)**

**تقديرات إجمالي الايرادات والإنفاق العام وعجز الميزان المالي العام. مليار ليرة سورية**

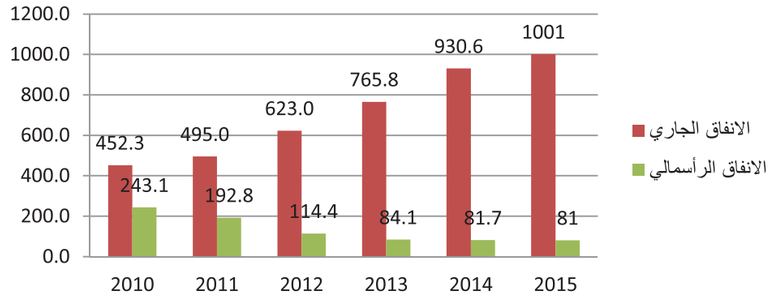



المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

إن السبب الرئيس في تضخم النفقات العامة خلال سنوات النزاع هو التوسع الكبير في الإنفاق الجاري. الذي يمثل المكون الأكبر في النفقات العامة. إذ ارتفع بنسبة 121% بين عامي 2010 و2015 مقابل انخفاض ملحوظ في مخصصات الإنفاق الرأسمالي (التنموي) بنسبة (-67%) خلال الفترة نفسها.

**الشكل رقم (29)**

**زيادة هائلة في الانفاق الجاري وانخفاض كبير في الانفاق التنموي خلال سنوات النزاع. الوحدة مليار ل. س**




المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

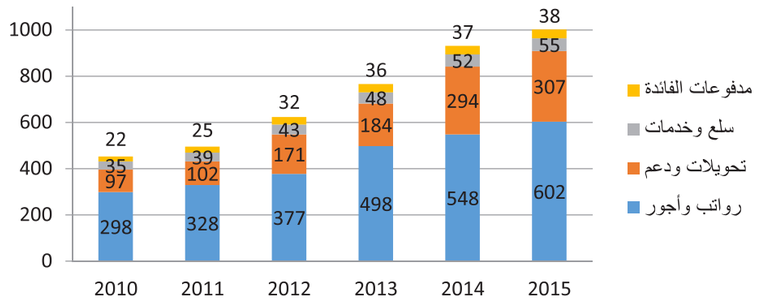
ولقد مثلت كتلة الرواتب والأجور النسبة الأكبر من الإنفاق الجاري خلال سنوات النزاع وتلتها نسبة التحويلات والدعم (تحويلات مالية للمؤسسات العامة والدعم الحكومي للسلع الأساسية). لكن نسبة زيادة كتلة التحويلات والدعم بين عامي 2011 و2015 كانت أكبر[81]. إذ بلغت حوالي 215% مقارنة بنمو الأجور والرواتب بنسبة 102%. ونمو مدفوعات الفائدة بنسبة 73%.





**الشكل رقم (30)**

**زيادة كبيرة في كتلتي الرواتب والأجور والتحويلات والدعم خال سنوات النزاع. مليار ل.س**

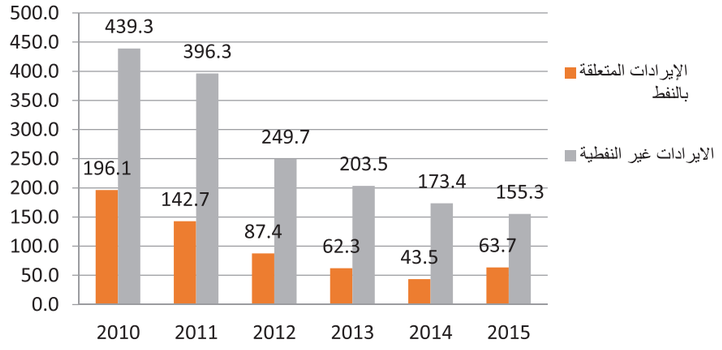



المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

لقد انخفضت الإيرادات المتعلقة بالنفط أثناء سنوات النزاع بنسبة (-68%). وقد حصل هذا الانخفاض نتيجة انكماش انتاج النفط والغاز انكماشا هائلا بسبب فقدان سيطرة الحكومة على عدد كبير من الآبار والحقول ونتيجة تدمير خطوط النقل والإمداد[91]. ومع ذلك. فقد لوحظ تحسن جيد في قيمة الإيرادات النفطية خلال عام 2015 بسبب رفع أسعار المحروقات والغاز المنزلي. أما الإيرادات غير النفطية فقد استمر انخفاضها الهائل عام 2015 قياسا بعام 2010 وبنسبة (-65%) بينهما. ويعود ذلك إلى تراجع وتيرة النشاط الاقتصادي بشقيه الإنتاجي والخدمي وتراجع حجم التجارة الخارجية وامتناع قسم من الفعاليات الاقتصادية والأفراد عن دفع الضرائب والرسوم المستحقة عليهم بحجة النزاع والفوضى وغياب سلطة الحكومة عن بعض المناطق وضعفها في مناطق أخرى.

**الشكل رقم (31)**

**انخفاض هائل في الايرادات النفطية وغير النفطية خلال سنوات النزاع. مليار ل.س**

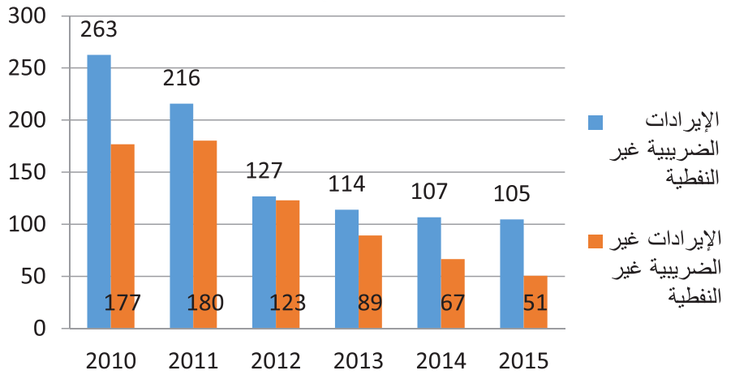



المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

وفيما يخص الإيرادات غير النفطية. فقد تراجعت الإيرادات الضريبية منها (والتي تشكل الجزء الأكبر منها) بنسبة (-60%) عام 2015 عما كانت عليه 2010[02]. كذلك حصل مع الإيرادات غير الضريبية غير النفطية (وهي تلك المحصلة من المؤسسات الاقتصادية والخدمية العامة) والتي انخفضت بنسبة (-71%) خلال الفترة نفسها.

**الشكل رقم (32)**

**تناقص مكونات الايرادات غير النفطية في الميزان المالي العام خلال سنوات النزاع. مليار ل.س**




المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

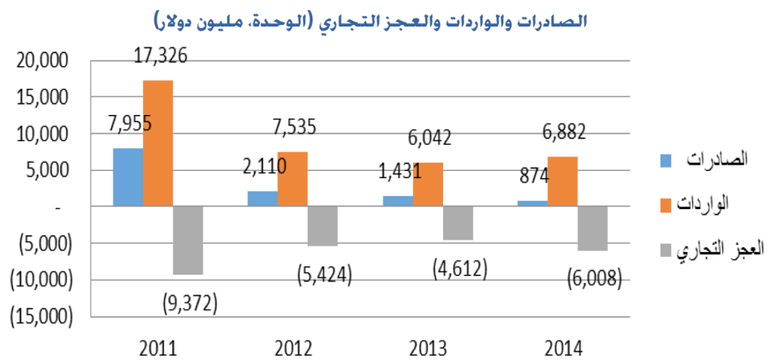
ونتيجة اتساع حجم عجز الميزان المالي وحجم الدعم المقدم خارج الموازنات المالية. فقد توسع حجم الدين العام ووصل مستويات قياسية كارثية غير مسبوقة في تاريخ سوريا التي كانت دائما من أقل البلدان مديونية. فقد ارتفع عجز الميزان المالي من حوالي 651 مليار عام 2010 إلى5535 مليار ليرة سورية عام 2015؛ أي بنسبة 750% تقريبيا.

### 4- تدهور قطاع التجارة الخارجية

دفع قطاع التجارة الخارجية فاتورة باهظة للغاية خلال النزاع نتيجة تدهور القاعدة الإنتاجية وتباطؤ النشاط الاقتصادي في معظم القطاعات الإنتاجية والعقوبات الاقتصادية القاسية. لقد أوضحنا في أجزاء سابقة أن قطاع التجارة الخارجية قد شهد نشاطا ملحوظا في السنوات السابقة على اندلاع النزاع نتيجة الانفتاح الاقتصادي. فقد وصل المتوسط السنوي لنسبة إجمالي الصادرات والواردات من الناتج المحلي الاجمالي إلى 60% خلال الفترة 2006-2010. لكن بسبب غلبة الواردات على الصادرات ازدادت نسبة العجز التجاري إلى (-8.7%) خلال الفترة نفسها قياسا بما كانت عليه عام 2005 (-5.4%)[12]. أما خلال سنوات النزاع الثلاث الأولى. فقد انخفضت الصادرات والواردات بنسبة (-89%) و(-60%) على التوالي بين عامي 2011-2014 (الشكل 33). وعلى الرغم من الانخفاض الملحوظ في قيمة الصادرات فإن الفارق الكبير بينها وبين الواردات تسبب في عجز تجاري كبير عام 2011 انخفض عامي 2012-2103 لكنه عاود الارتفاع مجددا عام 2014[22]. لقد كانت الصين في طليعة موردي السلع والبضائع إلى سوريا خلال السنوات 2011-2014. تلتها تركيا وروسيا الاتحادية. بالمقابل. كانت ألمانيا وايطاليا والعراق في طلائع الدول التي استقبلت الصادرات السورية.

**الشكل رقم (33)**

**الصادرات والواردات والعجز التجاري (الوحدة. مليون دولار)**



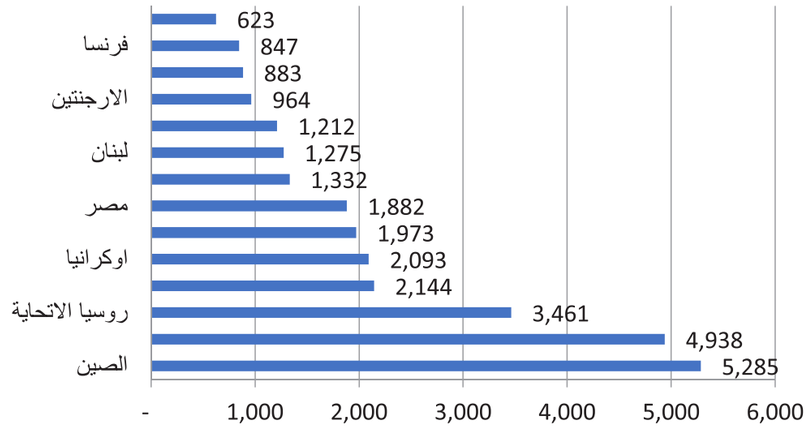

المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة للتجارة الخارجية





**الشكل رقم (34)**

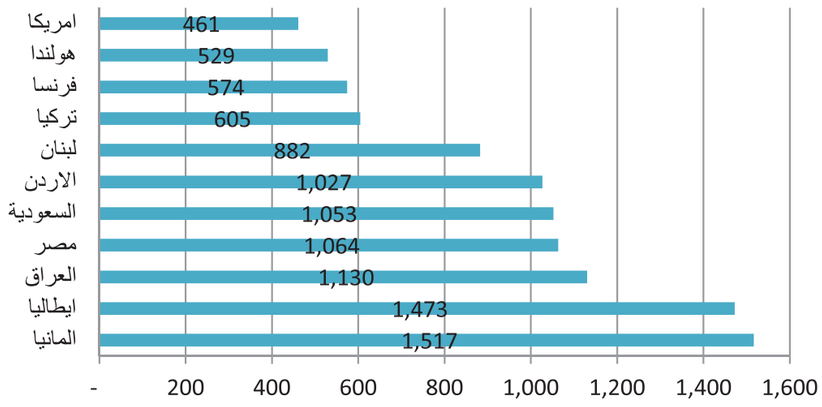
**أهم الدول الموردة للبضائع والسلع إلى سوريا خلال الفترة 2011-2014 (مليون دولار أمريكي)**




المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة للتجارة الخارجية.

**الشكل رقم (35)**

**أهم المستوردين للصادرات السورية خلال الفترة 2011-2014. (مليون دولار)**



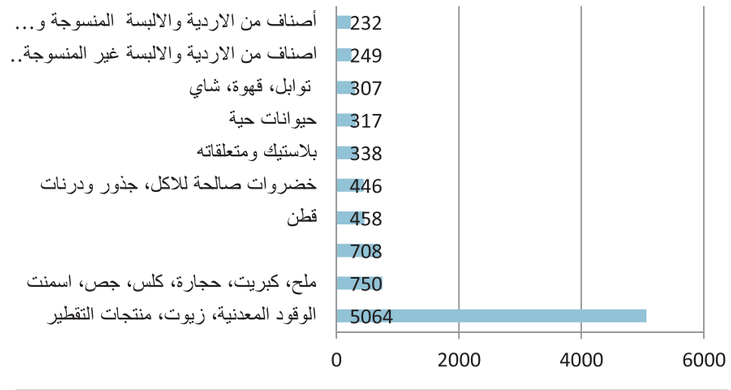

المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة للتجارة الخارجية.

أدى الإنفاق العسكري والحصار الاقتصادي وتراجع الصادرات وعائدات قطاع السياحة الى تراجع كبير في الاحتياطي الرسمي من القطع الأجنبي.

يشير التركيب الهيكلي للصادرات السورية إلى أن القسم الأكبر منها خلال الفترة ما بين 2011 و2014 كان على شكل منتجات نفطية ثم أتى بعد ذلك بعض المواد الأولية كالملح والجص والحجارة. ومن ثم المواد الغذائية كالفواكه والخضروات والقطن وبعض المصنوعات التحويلية الخفيفة (الشكل 36).

**الشكل رقم (36)**

**أهم الصادرات السورية خلال الفترة 2011-2014 (الوحدة. مليون دولار)**

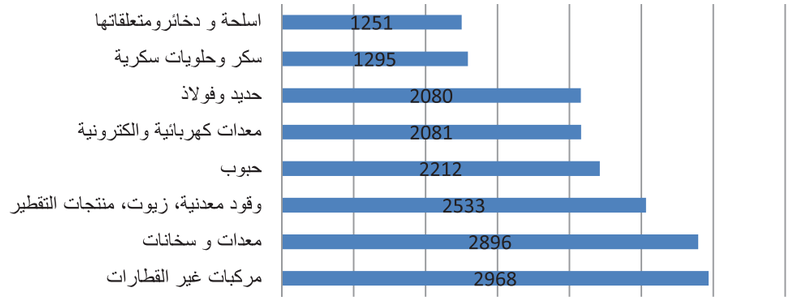



المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة للتجارة الخارجية.

وقد تمثلت المستوردات بنسب متواضعة في وسائل النقل والأدوات الكهربائية والآلات والسكر والحبوب والمواد الاستهلاكية والغذائية الأخرى. (الشكل 37).

**الشكل رقم (37)**

**أهم الواردات السورية خلال الفترة 2011-2014 (الوحدة. مليون دولار)**




المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة للتجارة الخارجية.

## 5- السياسة النقدية

### أ) انخفاض الاحتياطي الرسمي من القطع الأجنبي

أدى الإنفاق العسكري والحصار الاقتصادي وتراجع الصادرات وعائدات قطاع السياحة الى تراجع كبير في الاحتياطي الرسمي من القطع الأجنبي. ووفقا لبعض التقديرات. خلال السنوات الثلاث الأولى للنزاع. استخدم المصرف المركزي أكثر من 14 مليار دولار أمريكي[42]. ومما هو جدير بالتذكر هاهنا أنه قبل النزاع. تراوح حجم الاحتياطي ما بين 22 و24 مليار



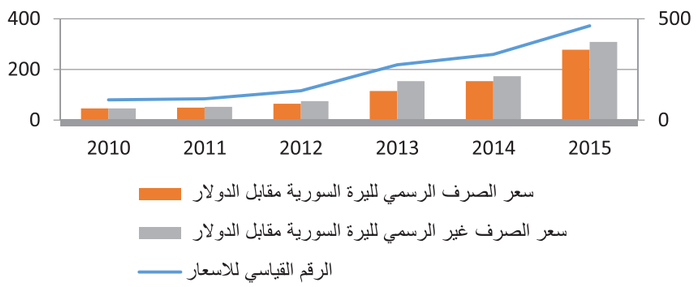


دولار. وقد تراكم هذا الاحتياطي قبل النزاع مع الانفتاح الاقتصادي وازدهار حركة التجارة الخارجية والنشاط المصرفي والزيادة الملحوظة في عائدات قطاع السياحة والخدمات. وقد جعل ذلك سعر صرف الليرة السورية يستقر استقرارا ملحوظا حول 50 ليرة سورية مقابل الدولار الأمريكي. كما زادت الودائع في النظام المصرفي بمتوسط سنوي قدره حوالي 10% خلال السنوات 2005-2010. وكانت معدلات التضخم ضمن مستويات معتدلة حيث سجل معدل التضخم متوسطاً سنوياً قدره (4.5%) خلال الفترة 2005-2010 [52]. وذلك على الرغم من التوسع في النمو الاقتصادي والسياسة الائتمانية وفي ظل معدلات عجز منضبطة في الميزان المالي العام للحكومة. وكما هي العادة في حالات الأزمات والحروب والنزاعات. انخفض سعر صرف الليرة السورية خلال سنوات النزاع إذ بدأ الانخفاض خجولا نسبيا في عامي 2011-2012 (الشكل 38). ومن ثم تزايد بشكل كبير عام 2013 مع اشتداد وطأة النزاع والحصار الاقتصادي وضعف المعروض السلعي المحلي وزيادة الطلب على القطع الأجنبي بهدف الهجرة والسفر وتمويل بعض المستوردات وتحويل عائدات بيع الأصول والممتلكات إلى القطع الاجنبي بهدف الحفاظ على قيمتها و/أو تحقيق أرباح. وعلى التوازي مع زيادة الطلب على القطع الأجنبي توسعت عمليات المضاربة في السوق الموازية داخل سوريا وفي الدول المجاورة بهدف جني الارباح.

**الشكل رقم (38)**

**الرقم القياسي للأسعار وسعر صرف الليرة السورية**

**مقابل الدولار الأمريكي. (سنة الاساس 2010=100)**




المصدر: قاعدة بيانات الإسكوا/ مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

لقد حاول المصرف المركزي اتباع إجراءات تدخلية للتأثير على جانب الطلب والعرض في سوق القطع الأجنبي. ففي جانب الطلب. اتبعت إجراءات ترشيد الاستهلاك للحد من حجم الطلب. وفي جانب العرض أعيد العمل بنظام تعهد إعادة قطع التصدير وكذلك بيع القطع الأجنبي في السوق للحد من المضاربة. ونتيجة عدم قدرة هذه الإجراءات على كبح جماح تدهور سعر الصرف فقد اضطر المصرف المركزي لرفع سعره الرسمي تماشيا مع سعره في السوق الموازية مع وجود فارق سعري مثل فرصة لجني الأرباح من قبل بعض شركات الصرافة والمضاربين. هنا تجدر الإشارة إلى أنه من المرجح أن كميات كبيرة من القطع الأجنبي قد تدفقت إلى سوريا خلال سنوات النزاع في المناطق الواقعة تحت سيطرة الدولة وبعلمها وفي المناطق خارج سيطرة الدولة.

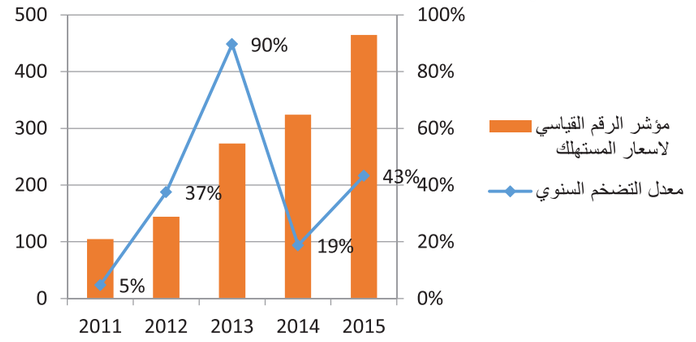
وقد حُول قسم من التحويلات عبر قنوات رسمية مسجلة من أفراد وهيئات ودول بينما حول قسم كبير منها عبر قنوات غير رسمية. وفي نهاية المطاف. انصبت هذه التحويلات في الدورة الاقتصادية داخل حدود الجغرافية السورية ومثل القسم غير الرسمي منها نشاطا غير منظم ولّد دخولا لفئات بعينها في سوريا. ومما لا شك فيه أن الزيادات المتتالية في سعر الصرف الاسمي تسببت بزيادات مرافقة في أسعار السلع والخدمات على الرغم من انخفاض حجم الطلب المحلي وضعف الأداء الاقتصادي لدرجة أصبحت حساسية / مرونة الأسعار لتغيرات سعر الصرف كبيرة جدا.

فقد ترافق ارتفاع سعر الصرف عام 2003 بزيادة هائلة في مستويات أسعار المستهلك التي وصل معدل تضخمها حوالي 90%. كذلك الأمر في عام 2015 عندما وصل معدل التضخم إلى 43% (الشكل 39) وذلك مع ارتفاع سعر الصرف لحدود 300 ليرة سورية للدولار الواحد (انظر الإطار للاطلاع على تفاصيل أكثر حول تغيرات سعر الصرف خلال سنوات النزاع).

لقد حاول المصرف المركزي اتباع إجراءات تدخلية للتأثير على جانب الطلب والعرض في سوق القطع الأجنبي. واتبعت إجراءات ترشيد الاستهلاك للحد من حجم الطلب. وفي جانب العرض أعيد العمل بنظام تعهد إعادة قطع التصدير وكذلك بيع القطع الأجنبي في السوق للحد من المضاربة.

**الشكل رقم (39)**

**مؤشر الرقم القياسي ومعدل التضخم خلال سنوات النزاع. (سنة الاساس 2010=100)**

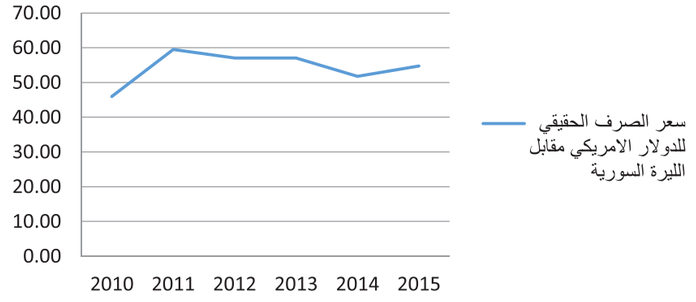



المصدر: قاعدة بيانات الإسكوا/ مشروع الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا.

لم يتغير سعر الصرف الحقيقي[5] للدولار الأمريكي تجاه الليرة السورية كثيرا خلال سنوات النزاع كما يتضح من الشكل (40) حيث أنها لم تتجاوز حدود الستين ليرة سورية للدولار.[62]

**الشكل رقم (40)**

**سعر الصرف الحقيقي للدولار الامريكي مقابل الليرة السورية خلال سنوات النزاع**




المصدر: قاعدة بيانات الاسكوا/ مشروع الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا

5 سعر الصرف الحقيقي لعملة بلد تجاه عملة بلد آخر هي ناتج حاصل ضرب سعر الصرف الاسمي بين العملتين بنسبة الأسعار في كل من البلدين لبعضهما البعض ويستخدم لقياس مدى تكافؤ القوة الشرائية بين البلدين.



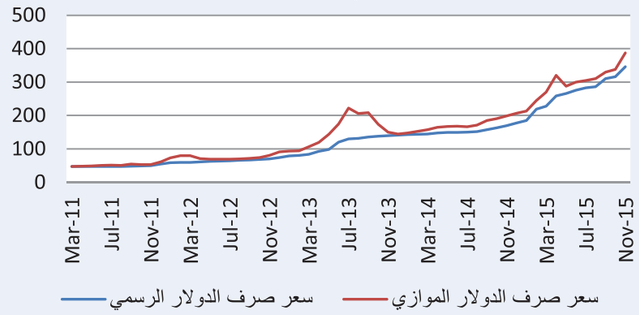


تغيرات سعر الصرف خلال النزاع

مع بداية النزاع عام 2011، بدأ سعر الصرف الليرة السورية أمام الدولار الأمريكي بالانخفاض وتابع انخفاضه مع مرور النزاع إذ فقدت الليرة السورية مع نهاية عام 2012 حوالي 56% من قيمتها وفق السوق الرسمي، و91% من قيمتها وفق سعر السوق الموازي قياسا لما كانت عليه شهر آذار/مارس 2011

**الشكل رقم (41)**

**تغيرات سعر الصرف الرسمي والموازي خلال الفترة 2011-2015**




ولم تنجح الجهود الحثيثة لمصرف سورية المركزي المتمثلة في بيع كميات من القطع الأجنبي مباشرة ومن خلال مكاتب الصرافة المرخصة في تخفيف الضغوط على سعر صرف الليرة السورية. فقد استمر ارتفاع سعر الدولار الأمريكي مقابل الليرة السورية عام 2013 ووصل إلى ثلاثة أمثال ما كان عليه في آذار عام 2011. وكان الارتفاع ملحوظا أكثر في السوق الموازية وذلك مع ازدهار تجارة القطع الأجنبي وعمليات المضاربة في السوق غير الرسمية مع اشتداد وتيرة النزاع وتدهور الأوضاع الأمنية والسياسية. وحتى شهر أيلول/ سبتمبر من عام 2014، كان سعر صرف الليرة السورية مستقرا نسبياً، إلى أن شهد تراجعا حادا مع بدء هجمات التحالف وتوجيه ضربات جوية على أهداف داخل سورية. ومع نهاية كانون الاول/ديسمبر عام 2014 انخفضت قيمة الليرة السورية تجاه العملات الصعبة بحوالي 375% (وفق السعر الرسمي) وحوالي 434% (وفق السعر الموازي) مقارنة بما كان عليه في شهر آذار/مارس من عام 2011. ومع دخول النزاع عامه الخامس في 2015، زادت الضغوطات على الليرة السورية وتابعت انخفاضها تجاه العملات الصعبة إذ زادت حدة العمليات القتالية وسيطرت المعارضة المسلحة على مساحات من الوطن السوري وفشل المصرف المركزي في الحد من عمليات المضاربة في السوق الموازية. كما زاد الطلب على القطع الاجنبي من قبل القطاع الخاص الذي سمح له باستيراد مادة المازوت عام 201527. وارتفع سعر صرف الدولار مقابل الليرة السورية من 260 ليرة إلى حوالي 310 ليرة في شهري آذار/مارس ونيسان/ إبريل عام 2015. ومن ثم واصل ارتفاعه ليصل إلى حوالي 395 ليرة في كانون الأول من العام نفسه. كنتيجة لذلك كله، انخفض سعر الصرف الرسمي للعملة المحلية بحوالي 747%، في حين أن السعر غير الرسمي تراجع إلى حوالي 827% خلال الفترة نفسها منذ بداية النزاع عام 2011 حتى نهاية عام 2015.

فرضت ضد الحكومة السورية وشخصيات سورية حزمة من العقوبات الاقتصادية خلال النزاع كان لها أثر سلبي في النسيج المجتمعي السوري نفسه.

### 6- العقوبات الاقتصادية والإضرار بمقومات الاقتصاد السوري

إضافة إلى ما تقدم، فقد فرضت ضد الحكومة السورية وشخصيات سورية حزمة من العقوبات الاقتصادية خلال النزاع كان لها أثر سلبي في النسيج المجتمعي السوري نفسه. فقد فرض الاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية والولايات المتحدة ودول أخرى مجموعة من العقوبات ضد الحكومة السورية وعشرات المؤسسات السورية ومئات الشخصيات.[83] وقد شملت العقوبات والقيود على الصادرات التي فرضها الاتحاد الأوروبي اتخاذ عدد من الإجراءات، من هذه الإجراءات تجميد الأصول وفرض قيود على الخدمات المصرفية التي يمكن أن توفرها أو تقدمها المصارف الأوروبية في سوريا، ومنع تصدير بضائع معينة "ذات استخدام مزدوج" إلى سوريا/ ومتطلبات الحصول على تفويض مسبق في بعض الحالات. إضافة إلى ذلك، فُرض حظرٌ واسع النطاق يتعلق بقطاعات الكهرباء والنفط والغاز وخاصةً تلك القطاعات المرتبطة بالمساعدات التقنية والمالية والبناء والاستثمار في محطات الطاقة الكهربائية الجديدة في سوريا، وتصدير تكنولوجيا ومعدات أساسية للصناعة النفطية والغازية.[84] كذلك فرضت الإدارة الأمريكية عقوبات شديدة التعقيد والصرامة لاسيما فيما يتصل بضبط مراقبة الصادرات، بموجب تلك العقوبات، حظرت

تعرضت العرى الاجتماعية إلى مزيد من التفكك خلال النزاع نتيجة وقوع شرائح واسعة في شباك مسعى أطراف داخلية وخارجية نحو تكريس الاستقطاب والانقسام والصدام على مختلف الأبعاد لاسيما البعد الطائفي والبعد الديني.

الإدارة الأمريكية انخراط أي «شخص أمريكي». فرداً كان أم مؤسسة من الانخراط في صفقات تشمل سوريا، ومن هنا، بات متعذرا على أي مصرف أمريكي، أو أي مصرف يحول مدفوعات بالدولار الأمريكي، أن يجري أي تحويلات تشمل سوريا ما لم يحصل على إذن مسبق. كما بات متعذرا على المواطنين الأمريكيين أن يقوموا بعملية تسهيل التحويلات المالية من قبل أفراد أو أشخاص غير أمريكيين إلى سوريا. وبناء على تصنيف سوريا كدولة راعية للإرهاب، حظرت الإدارة الأمريكية جميع الصادرات إلى سوريا من البضائع والمواد ذات المنشأ الأمريكي. وقد تضمن الحظر المواد الأجنبية المنتجة التي تكون فيها مدخلات أمريكية بنسبة 10% أو أكثر من قيمة المنتج النهائي.[85] في الوقت نفسه، نجد أن الخسائر التي تحققت في قطاع البنى التحتية بما في ذلك محطات توليد الطاقة والمشافي والمياه ومنشآت الوقود في سوريا قد جعلت الحاجة ماسة للاستثمار في هذه القطاعات والخدمات والتكنولوجيا والمواد ذات الاستخدام المزدوج التي هي موضوع هذه العقوبات. لنا هنا أن نلاحظ أن أنه وفقا لروح القانون الدولي والعهود ذات الصلة، يفترض ألا تؤثر العقوبات في أحوال المواطنين وألا يحرم المواطنون مثلا من الأدوية والأغذية الأساسية. كما يفترض ألا يضار أصحاب النشاطات المشروعة من المواطنين ومن لهم تعاملات مع البلد مُنزل العقوبة.[6] بجانب ما تقدم، أعاقت العقوبات جبر الأضرار الجسيمة التي لحقت بقطاع الكهرباء. لقد أجمع خبراء أن ما تبقى من شبكة الكهرباء بات بحاجة ماسة لتخديم جوهري وكبير، وتحديث وصيانة نموذجية.[93] وهذا يستلزم توفير قطع الغيار ومعدات إعادة التشغيل وشراء تقنيات جديدة. وفي الأمكنة التي حاول فيها المانحون الخارجيون، وبالتعاون مع الأمم المتحدة، معالجة مثل تلك المسائل المتعلقة بالكهرباء والقطاعات الأخرى في المناطق التي هي تحت سيطرة القوات الحكومية أو غير الحكومية، واجه المانحون عراقيل بسبب العقوبات. وقد تضمنت تلك العراقيل استهلاك الوقت لتأمين الأذونات، والتكاليف المرتبطة بالتزام المصدر بالعقوبات، وهو الإجراء الذي دفع العديد من المصدرين إلى الانسحاب، وغياب الاستعداد لتمويل عمليات توريد العناصر الضرورية.

6 من الأمثلة على هذا الأثر السلبي العقوبات التي أصدرها مجلس الأمن في العراق خلال الفترة ما بين 1990 و2003. فقد قدرت اليونيسيف أن معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة من العمر والقصر قد تضاعفت خلال سنوات النزاع. وقد أدى ذلك إلى وفاة نصف مليون طفل خلال الفترة ما بين 1990 و1998.

## ج- آثار النزاع الاجتماعية

### 1- آثار اجتماعية عامة

#### أ) النسيج المجتمعي بين مزيدٍ من تناقص رأس المال الاجتماعي والتعاضد من جهة، وبروز روح اجتماعية جديدة تستجيل تحديات النزاع من جهة أخرى

إضافة إلى الانقسامات السياسية الحادة، تعرضت العرى الاجتماعية إلى مزيد من التفكك خلال النزاع نتيجة وقوع شرائح واسعة في شباك مسعى أطراف داخلية وخارجية نحو تكريس الاستقطاب والانقسام والصدام على مختلف الأبعاد لاسيما البعد الطائفي والبعد الديني. وقد تفاعل هذا الاستقطاب مع ذلك القدر من الانقسام الجهوي الطبقي الذي تناولناه بالفصل السابق بين المدن والأرياف نتيجة نقص التوازن في التنمية خلال العقود المنصرمة. كما تفاعل مع هذين العنصرين خطاب الانقسام والصدام بين الأطراف المتنازعة نفسها التي تنازع قادتها على الصدارة. كان من نتائج اعتماد الخطاب الانقسامي الصدامي تمزيق المزيد من النسيج المجتمعي الوطني وإضعاف مؤسسات الدولة، وتوظيفه في مزيد من التعبئة والتجنيد والحشد.

وخلال النزاع تفاعلت زيادة ضعف النسيج المجتمعي مع نقصالمعالجات الفكرية العلمية لموضوع الصدام والانقسام المجتمعي من جانب المجتمع. كما تفاعل العاملان مع تراجع دور مؤسسات الدولة الجامع وغياب التصدي العلمي لخطاب الانقسام والصدام من جانب أطراف النزاع لاسيما الدولة . وكان من نتائج ذلك شيوع التفتت والتشظي المجتمعي داخل مساحات مجتمعية واسعة النطاق وبجانب ذلك الإقصاء والتهميش والجهوية والتعصب والانكماش وغياب لغة الحوار وازدياد العنف.

كما كان من نتائجه انحسار الثقة والتعاضد بين أعضاء البنية الاجتماعية الواحدة في بعض الأحيان وأعضاء الشبكات الاجتماعية القائمة التي تتسم بالضعف ابتداء، بل إن كثيرا من الشبكات الاجتماعية قد مُزقت تمزيقا. وقد أفضى ذلك كله إلى مزيد من الانتقاص من رأس المال الاجتماعي ومزيد من الانتقاص من المواطنة ومزيد من انتشار الشعور بالاغتراب.

على الضفة المقابلة، استجابت شرائح مختلفة من السوريين لتحدي الاستقطاب والانقسام الذي فرضه النزاع استجابة جريئة أفضت إلى ولادة روح مجتمعية جديدة سعت لرتق قدر لايستهان به من النسيج المجتمعي. لقد عبرت أصوات مختلفة المشارب والالشرائح العمرية والمجتمعية المتنوعة عن رفضها الانضواء تحت اللافتات التجابهية الصدامية، وعن رفضها الانقسام على أسس هوياتية.. كما أطلقت مجموعات شبابية مبادرات إغاثية طوعية وأسست منابر مجتمعية في الوطن وفي المهجر لا ترى في التنوع الديني والطائفي والجهوي سببا للتمييز.





#### ب) دمارٌ بيئيٌ واسع النطاق وانتقاص من الأمن الإنساني

لقد تفاعل مسعى تمزيق النسيج المجتمعي مع الإضرار بالبيئة في إضعاف الأمن الإنساني. فبينما تعمدت بعض أطراف النزاع الإضرار بالبيئة لتحقيق مكاسب عسكرية ومالية، تعاملت أطراف أخرى مع البيئة بلا اكتراث. من ذلك قيام بعض أطراف النزاع بحرق أراض زراعية لحرمان أطراف أخرى من الاستفادة منها. كما أضيرت البيئة جراء عمليات استخراج النفط والغاز في المناطق الشرقية بأساليب تنتهك المعايير البيئية. كما أدى النزاع إلى تلف واسع النطاق في مساحات شاسعة من الغابات والحراج والأراضي الزراعية والمحميات الطبيعية والثروة الحيوانية والنباتية على حد سواء. وقد نتج عن ذلك خروج مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية من الاستخدام، زد على ذلك ما خلفه ركام المعمار الذي هدمته العمليات العسكرية. ليس هذا فحسب، بل إن النزاع فرض على المواطنين في بعض المناطق اللجوء إلى حلول ذات أثر بيئي سلبي لمواجهة الصعوبات المناخية. فعلى سبيل المثال لا الحصر، اضطر عدد من المواطنين إلى اللجوء للتحطيب لتأمين مصدر للدفء في ظل شح المحروقات وصعوبات تزويد أماكن النزاع بها. هذا بالإضافة الى أشكال التلوث البصري والسمعي الناجم عن العمليات العسكرية في المناطق الساخنة. ولما كان شعور المواطنين بالأمن والسلامة الصحية وعلاقة المواطنين بفضاء العيش المشترك جزءا لا يتجزأ من المواطنة، فقد أدى التدهور البيئي إلى مزيد من الانتقاص من المواطنة. ليس هذا فحسب، بل إنه كان واحدا من محفزات النزوح واللجوء.

#### ت) تخريب الموروث الثقافي وصدمة الوعي الجمعي على المستوى الإنساني والوطني

بجانب ما سبق، كان لتخريب الموروث الثقافي أثرٌ اجتماعي سلبي، خلال سنوات النزاع. استخدم عدد من أطراف النزاع الأوابد الثقافية كحصون. وفي بعض الأحيان وقعت في مرمى النيران. وفي بعض الأحيان،سبب النزاع المسلح تحطيم بعض مكونات هذا الموروث فكان ذلك تمثلا لأطروحات مغرقة في الجهل. أضف إلى ذلك أنه قد نشأت شبكات للمتاجرة في الآثار المسروقة. هذا بالإضافة إلى هدم المساجد والأسواق القديمة والكنائس والقلاع والمعابد الدينية الأثرية. لقد مثل هذا الموروث الثقافي عبر آلاف السنين إرثا إنسانيا فريدا. وما برح هذا الإرث يذكر السوريين بعمق جذورهم في تربة العمران الإنساني وإسهام أجدادهم فيه ويشعرون بمسؤولية إنسانية خاصة فيما يتصل بالمحافظة على هذا الإرث الإنساني وتمثل المعاني الإيجابية التي يعبر عنها. وعلى المستوى الوطني، مثل إرثا وطنيا للمجتمعات السورية المتعاقبة. وما برحت الأجيال السورية تستمد من هذا الإرث ومن تنوعه ومن احترامه واحترام تنوعه جملة من المعاني الرفيعة التي أسهمت في توثيق العرى المجتمعية الوطنية. كما مثل هذا الإرث الثقافي جزءا من الهوية السورية. لذلك، فقد أصيب الوعي الجمعي السوري بصدمة جمعية وهو يرى هذا الموروث الثقافي يحطم بمعاول الجهل والغل والكراهية.

#### ث) اللاجئون بين مصاعب وتحديات هوياتية وفكرية من جهة وتجاوز امتحان الاندماج والإنجاز في المهجر من جهة

فضلا عن ذلك، فقد وضع اللجوء كثيرا من السوريين أمام مصاعب وتحديات جديدة تتصل بالهوية. فبالإضافة إلى الصعوبات الحياتية والقانونية والإنسانية العديدة ، عانى هؤلاء من مصاعب الانتقال من حالة المواطن المقيم في وطنه الأصلي إلى حالة اللاجئ. وجدير بالذكر هنا أن بعض الحكومات قد سعت إلى استغلال اللاجئين السوريين كورقة ضغط على حكومات أخرى ضمن سياق صراع سياسي لا علاقة له بالنزاع السوري. وقد نتج عن ذلك تعريض اللاجئين لصور قاسية من المعاناة. وقد تكامل تلاعب بعض الحكومات باللاجئين السوريين مع تلاعب الجريمة المنظمة لاسيما تلك التي تتاجر بالبشر. على مستوى آخر، كان من بين المصاعب التي واجهها اللاجئون السوريون الانتقال من حمل هوية وطنية الواحدة إلى حمل أكثر من هوية وما ينطوي عليه ذلك من تحدي الجمع بين هويتين. كما وجد كثير من السوريين أنفسهم أمام الامتحانات التي يمر بها كل لاجئ ومهاجر فيما يتصل بمواطنة البلد الجديد. فقد أجمعت دراسات الهجرة في مختلف أنحاء العالم على أنه في بعض البلدان التي لا تعترف بالهوية المتعددة يسود بين دوائر اللاجئين والمهاجرين الظن أن أولى وسائل التمتع بما يسمى «مواطنة الدرجة الأولى» هو طمس هويتهم الأصلية.

ومن الأمور التي تجدر ملاحظاتها أن النزاع قد حفَّز موجات الهجرة واللجوء في لحظة ارتفع فيها مد صيغةٍ مشوهة من القومية في مختلف قارات العالم. هي لحظة تشهد تحولا عالميا بكل ما في الكلمة من معنى جوهره صعود تيارات تتبنى قيما تجافي قيم حقوق الإنسان وتتسم بالانكماش والإقصاء والتمييز المرتبط بدرجات متفاوتة من العنف والشوفينية والاستعلاء العنصري. وقد ووجه سوريون لاجئون في عدد من البلدان بمواقف سلبية تفاوتت حدتها من بلد لآخر. وقد حذر عدد من الخبراء الاجتماعيين من أن هذا التحول عالمي النطاق، وأنه من الممكن أن تنتج عنه ردود فعل من نوعه بين دوائر اللاجئين والمهاجرين الذين يعانون التمييز. كما حذر آخرون من خطورة تفاعل أطروحات الاستقطاب والإقصاء التي تبنتها شرائح واسعة من اللاجئين السوريين مع أطروحات الشوفينية والعنصرية الآخذة في الظهور في العالم.

على الضفة المقابلة، كان من النتائج الإيجابية التي تمخض عنها النزاع "تلقائيا" تحقيق "الأدمغة والكفاءات السورية" في بلدان المهجر واللجوء إنجازات شد الانتباه، ونجاحهم في قطع بعض أشواط الاندماج بسلاسة خلال فترة يسيرة. لقد لوحظ تحقيق السورين إنجازات

كان من النتائج الإيجابية التي تمخض عنها النزاع "تلقائيا" تحقيق "الأدمغة والكفاءات السورية" في بلدان المهجر واللجوء إنجازات شد الانتباه، ونجاحهم في قطع بعض أشواط الاندماج بسلاسة خلال فترة يسيرة.

معرفية وعلمية وفنية ورياضية في أكثر من بلد من البلدان التي هاجروا إليها أو لجؤوا إليها وهو ما انعكس في احتفاء حكومات تلك البلدان بهم. وقد أسهم هذا الأمر في نمو شعور جمعي بالفخر وتوطيد أركان الإيمان بـ «الشخصية السورية» وقدراتها الاستثنائية. وقد أسهم ذلك في استعادة قدر من التوازن الجمعي وموازنة الهزة النفسية الجمعية التي سببها النزاع. لقد دخلت الأدمغة والكفاءات السورية أسواقا متنوعة ونجحت في توسيع وجودها في أسواق هي موجودة فيها ابتداء. وقد اتسم دخول السوريين تلك الأسواق بالسرعة والسلاسة، والتحرك في مجالات نشاط متنوعة. كما اتسم بالقدرة على تجاوز عوائق الدخول والتي من أهمها ازدحام معظم الأسواق التي دخلتها والصعوبات الإدارية واللغة، وصعوبة التواؤم والحساسيات الثقافية في بيئات عمل شديدة التباين عن بيئة العمل السورية. وشديدة التباين عن بعضها. كما اتسم بالقدرة على التحالف مع الأدمغة والكفاءات المحلية وشبكات رأس المال المحلي بمرونة غير مسبوقة. وقد كان من آثار ذلك إنعاش الأسواق التي دخلها السوريون ورفع درجة المنافسة والجودة على مستوى العمالة وعلى مستوى المنتج وتجنب السقوط في شراك الاستقطاب والصدام مع اللاعب المحلي.

مثل الصعود الملحوظ للمجتمع المدني السوري خلال سنوات النزاع عاملا من عوامل ترميم الشرخ الاجتماعي ومن ثم أثرا من آثاره الإيجابية.

### ج) المجتمع المدني بين ارتفاع مستوى الإسهام في الحيز الاجتماعي من جهة وضآلة التخطيط الاستراتيجي من جهة

كما مثل الصعود الملحوظ للمجتمع المدني السوري خلال سنوات النزاع عاملا من عوامل ترميم الشرخ الاجتماعي ومن ثم أثرا من آثاره الإيجابية. لقد تنوعت الأطر التي أسست والمبادرات التي أطلقت في الوطن والمهجر والتي ترفع لواء المجتمع المدني. في الوطن والمهجر. أُطلق الكثيرُ من المبادرات وأُسست أطرٌ ترفع لواء المجتمع المدني بحكم الواقع (de facto) كما أطلقت مبادرات وأسست أطرٌ وفق الإجراءات الرسمية. وقد شمل ذلك تأسيس جمعيات خيرية ومنظمات تنموية ومراكز تعليم ومراكز حقوقية ومراكز أبحاث واتحادات ومواقع شبكية تختص بتعزيز الوعي. هذا بالإضافة إلى إطلاق حملات علاج. وحملات حماية للشرائح التي تعاني هشاشة كالنساء والأطفال. وحملات توزيع غذاء وحملات إغاثة وتنمية ومبادرات لبناء السلام. كما نشأت مبادرات كانت غائبة لزمن بعيد في مجالات حقوقية ودفاعية ومطلبية وفي غير ذلك من مجالات العمل المدني. باختصار. لقد ألقيت على كاهل أطر المجتمع المدني اليافعة أعباءً جسامً في ظل غياب الكثير من مؤسسات الدولة في مناطق وضعف أدائها في مناطق. كما نافست المجالس المحلية في مناطق.

بالإضافة إلى أطر المجتمع المدني الدفاعية والتي تحدثنا عنها سابقاً. بوسعنا رصد صنفين أساسين من أطر المجتمع المدني مارسا أدوارا "اجتماعية" حيوية خلال النزاع. الأول هو «أطر المجتمع المدني الخيرية التقليدية»، وهو النمط السائد في سوريا منذ ما قبل النزاع. أما الثاني فهو «أطر المجتمع المدني التنموية» الفاعلة في المجالات الأساسية كالصحة والتعليم والتشغيل». وفي السابق. كان عدد الكيانات والمبادرات التي تتكون منها هذه الأطر محدودا. لكنه ارتفع لاحقا.

في الوطن. لوحظ أن نشوء أطر ومبادرات المجتمع المدني قد اختلف تبعا للمناطق وحجم الضرر فيها. لكن حتى في أكثر الأماكن أمنا والتي يفترض أن مؤسسات الدولة تلعب فيها دورها المعتاد. كان لهذه الأطر والمبادرات دورٌ فاعلٌ في دعم المجتمع على مستويات عدة لا سيما على مستوى دعم مجتمعات النزوح. كما كان دور هذه المنظمات شديد الحيوية في المناطق الأكثر تضررا لاسيما على مستوى السعي لضمان استمرار الحياة. وقد امتد عمل المجتمع المدني إلى عدد أكبر من المحافظات والتي قد تكون الرقة نالت النصيب الأقل بينها بسبب التضييق الذي فُرض عليها. ولعل الأهم هو انتشار أطر ومبادرات المجتمع المدني في الريف السوري. كانت تلك هي المرة الأولى التي تشهد فيها قرى وبلدات سورية بعيدة عن المركز نشاطا للمجتمع المدني. وهو ما فرضه النزاع والنزوح. وخلال النزاع امتد عمل منظمات المجتمع المدني ليصبح عابرا للمحافظات. قبيل النزاع كان عددٌ محدودٌ جدا من الجمعيات القائمة في سوريا يعمل خارج حدود المحافظة الواحدة.

في المهجر. انتشرت مؤسسات ومبادرات المجتمع المدني حيث وجد لاجئون. وقد أُسست منظمات مجتمع مدنية غير سورية وأخرى مختلطة بهدف دعم مجتمعات اللجوء. هذا فضلا عن المؤسسات والمبادرات التي كانت قائمة ثم وسعت نطاق عملها ليشمل مجتمعات اللجوء السوري. كما انتشرت مؤسسات ومبادرات المجتمع المدني بين مجتمعات المغتربين الذين غادروا سوريا قبل النزاع.

لقد تفاوت مستوى التخطيط الاستراتيجي بين شرائح أطر المجتمع المدني. فعلى الضفة الأولى. نجد أنه. على وجه العموم. كان هناك تداعياتٌ سلبيةٌ للزيادة السريعة في تأسيس أطر ومبادرات مجتمع مدني مع غياب تخطيط مركزي استراتيجي. من أبرز هذه التداعيات «العشوائية». ومنها بروز ظاهرة تزاحم عدد من الأطر والمبادرات وتنافسها على أداء وظيفة تنموية واحدة دون بروز حاجة لفاعلين مدنيين عديدين. وبينما ظهرت أثناء سنوات النزاع مبادرات غطت عددا من المحافظات السورية. نجد أن عددا ضئيلا منها استطاع أن يكون حاضرا عبر خطوط التماس. أي في المناطق التي تسيطر عليها قوى مختلفة. على الضفة المقابلة. نجد أن عددا لا بأس به من شرائح أطر المجتمع المدني قد أدرك ضرورة التنسيق والتشبيك والتعاون والحشد والدعم المتبادل على نحو مبكر نسبيا. وقد تجسد ذلك في إنشاء «شبكات» جامعة و«اتحادات» و«منصات مشتركة» تربط تلك الأطر ببعضها البعض. ومن ثم. فقد ظهرت





العديد من الشبكات الجامعة التي ضمت العشرات من تلك المنظمات. لقد كان إدراك أهمية التخصص واحدا من أبرز العوامل التي عززت قدرات تلك الأطر فيما يتصل بالتعامل مع الظرف القاسي الذي واجهته البلاد. فقد مكنها إدراك أهمية التخصص من إيجاد حلول متكاملة واستجابة سريعة للكوارث.

### ح) المرأة بين زيادة المعاناة وارتفاع مستوى الإسهام في الحيز الاجتماعي

خلال النزاع. كانت المرأة في سوريا هدفا مباشرا وغير مباشر للعنف العام والعنف المؤسس على النوع الاجتماعي. وقد لوحظ أنه فور بدء تراجع الرادع القانوني ـ الذي كان محدودا ابتداء ـــ انتشر العنف المؤسس على النوع الاجتماعي. وقد تعرضت قطاعات من النساء السوريات لجميع صور العنف بما في ذلك الاعتقال والاختطاف والسبي والبيع في أسواق النخاسة واشتداد ظاهرة العنف الأسري والاتجار بالأشخاص. وقد مارس هذا العنف ضد المرأة من ينتمون إلى مختلف أطراف النزاع. لا جدال أن هذه المظاهر الخطيرة تنبئ عن وجود عوار فكري بنيوي في الوعي الجمعي لدى شرائح لا يستهان بها فيما يتصل بالنظرة إلى المرأة ومكانتها. كما تنبئ عن هشاشة الحصانة والمناعة التي وفرها القانون السوري والمجتمع وأبنيته الأهلية والمدنية وأبنيته الاجتماعية الطبيعية للسوريات.

لكن النساء السوريات استجبن لمختلف تحديات النزاع استجابة شجاعة. بدءا بتحدياته في "الحيز الخاص". وهو ما تمثل في "ارتفاع عدد السوريات المعيلات" ارتفاعا حادا في الوطن وفي المهجر. لقد ارتفع في المدن والقرى والبادية ومراكز اللجوء وفي بلدان المهجر عدد السوريات المعيلات اللاتي باشرن عملا لمساندة أزواجهن. واللاتي باشرن عملا عوضا عن أزواجهن الذين غابوا لأسباب مختلفة منها المشاركة في القتال والقتل والاختطاف والإخفاء والنزوح والهجرة والموت. وبينما باشرت السوريات مختلف أنواع الأعمال. كان النصيب الأكبر من حظ الأعمال الصغيرة والمتوسطة. وقد كشفت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن أكثر من 145 ألف عائلة سورية لاجئة في مصر ولبنان والأردن. أي ما يعادل عائلة من كل أربع عائلات. ترأسها نساء يخضن بمفردهن كفاحا من أجل البقاء على قيد الحياة. حيث إن واحدة من كل خمس نساء تشتغل في عمل مدفوع الأجر أو تتلقى مساعدات من أقرباء لها. بينما يتلقى ربع النساء مساعدات من المفوضية. وثلثهن لا يكفيهن الغذاء. في بعض بلدان اللجوء والمهجر. أسهمت مشاركة السوريات في العمل في تعزيز تمكن الأسر السورية من البقاء. هذا. وقد لاح لبعض المراقبين أن وجود الأسر السورية في بعض بلدان اللجوء الأوروبية والمشاركة في برامج الاندماج المطبقة في تلك البلدان قد أسهم في تعرض أعضاء الأسرة للمفاهيم المستقرة في تلك البلدان حول المساواة والعنف الأسري. وتأسيسا على ذلك. يرى هؤلاء المراقبون أنه من المتوقع مثلا أن يتسع نطاق تبني قيمة تجريم العنف الأسري وحماية المرأة بين الأسر السورية الموجودة في بلدان تتوسع في ذلك التجريم والحماية.

وعلى الرغم من صعوبات اللجوء والهجرة. مارست المرأة السورية دورا أساسيا في "التنشئة الاجتماعية" socialization. ففي الوطن والمهجر. باشرت النساء السوريات أنماطا من التنشئة غايتها الحيلولة دون أن يتسرب «اعتياد الوضع الاستثنائي» إلى وعي الشباب والصغار. وجدير بالذكر أن عددا من الحقوقيين قد رأوا في هذا السقم الاجتماعي واحدا من أخطر الأسقام الاجتماعية التي تنتجها النزاعات. وذلك لأنه يؤدي بالوعي الفردي والجمعي إلى فقدان القدرة على الصراع من أجل استعادة حياته المستقرة التي سلبها منه النزاع. بالإضافة إلى ما سبق. حرصت النساء السوريات في الوطن والمهجر على أن تتوخى برامج التنشئة الحيلولة دون فقدان أعضاء المجتمع اللاجئ أو للنازح أو المهاجر حس الانتماء الجمعي sense of com-munity. وجدير بالذكر أيضا أن عددا من الحقوقيين قد رأوا في هذا السقم الاجتماعي كذلك واحدا من أخطر الأسقام الاجتماعية التي تنتجها النزاعات والتي تمتد آثارها الوخيمة إلى ما بعد النزاع. ذلك أن هذا السقم الاجتماعي يؤدي إلى الاغتراب وهو ما يؤدي إلى مضاعفة التفكك الاجتماعي الذي أنتجه النزاع نفسه وإلى مزيد من تهتك بقية النسيج الجمعي. وبعد انتهاء النزاع. تظل رواسب هذا السقم تفعل فعلها السلبي في الوعي الفردي والجمعي وهو ما يمثل عامل انتقاص من المواطنة وعامل تقليص للتعاضد.[7]

بالإضافة لذلك. وضمن سياق "التنشئة الاجتماعية" socialization أيضا. أسهمت النساء السوريات إسهاما رئيسا في المحافظة على الهوية السورية العمومية ومقاومة الاغتراب. لقد ضاعفت المرأة السورية تغذية الوعي الجمعي الفردي بالمعاني التي تسهم في إبقاء شعلة الانتماء إلى سوريا متوهجة لاسيما عن طريق التعليم التلقائي وتمثل التراث السوري ونقله نقلا قائما على المشافهة. وفي المهجر تحديدا. أسهمت المرأة السورية في تعزيز قدرة النشء على مقاومة الاغتراب ومقاومة الاستسلام لإغراءات الابتعاد عن تمثل الهوية السورية نتيجة لضغوطات هوية المهجر وضغوطات الرغبة في الظهور بالمظهر الذي يسمح بالاقتراب من «مواطنة الدرجة الأولى» في بلد المهجر. كما أسهمت بعض المبادرات والمنظمات النسوية في مواجهة مساعي بعض الجهات لاستخدام نفوذها في فرض مناهج تعليم مفعمة بالتطرف على الناشئة في بعض معسكرات اللجوء. وتعد «مبادرة نساء سوريات من أجل السلام والديمقراطية» واحدة من المبادرات التي

لكن النساء السوريات استجبن لمختلف تحديات النزاع استجابة شجاعة، بدءا بتحدياته في "الحيز الخاص"، وهو ما تمثل في "ارتفاع عدد السوريات المعيلات" ارتفاعا حادا في الوطن وفي المهجر.

7 للمزيد حول مخاطر فقدان الحس المجتمعي واعتياد الوضع الاستثنائي. انظر: UNFPAasia. Sunila Abeysekera›s Presentation on the Impact of Conflicts on Women and Girls. Uploaded on Oct 26, 2010. https://www.youtube.com/watch?v=4zH7XwP5gil

لمان لها سهم في ذلك. ويرتبط بتنشئة الناشئة «تنشئة الذات self-socialization وتنشئة الأقران peers so-cialization التي باشرتها شرائح واسعة من الطالبات السوريات بالمهجر والتي توخت توطيد أركان الهوية السورية في الذات وبين الشباب السوري. وقد تجلى ذلك في موجات النشاطات الثقافية الطلابية التي انطلقت في عدد من الجامعات والأطر الأخرى في معظم بلدان اللجوء واحتفت بالرموز المعبرة عن الهوية السورية.

## 2- آثار اجتماعية هيكلية

### أ) السكان

#### 1) وأد سياسات إصلاح الحالة السكانية

لقد تمخض عن اندلاع النزاع وأد سياسات إصلاح الحالة السكانية الذي توخى معالجة أوجه القصور الثلاثة المذكورة في الفصل السابق وهي ارتفاع مستوى الإنجاب ارتفاعا حادا لا ترافقه عملية تنظيم أو استراتيجية استيعاب. وتشوه التوزع السكاني. وضعف التأهيل العام للسكان تأهيلا يجعلهم قوة بشرية نوعية وفاعلة. كانت تلك السياسات قد بدأت لتوها توضع موضع التنفيذ. وقد نتج عن وأدها تفاقم المشكلة السكانية. كما نتج عنه عدم التمكن من الاستفادة من الفرصة التنموية الفريدة التي برزت نتيجة التحول النوعي في التركيبة العمرية للسكان والتي كانت تبشر بقرب انفتاح النافذة الديموغرافية. وكانت تباشير هذا التحول النوعي قد أخذت تظهر في بعض المحافظات السورية مثل: السويداء وطرطوس واللاذقية ودمشق.

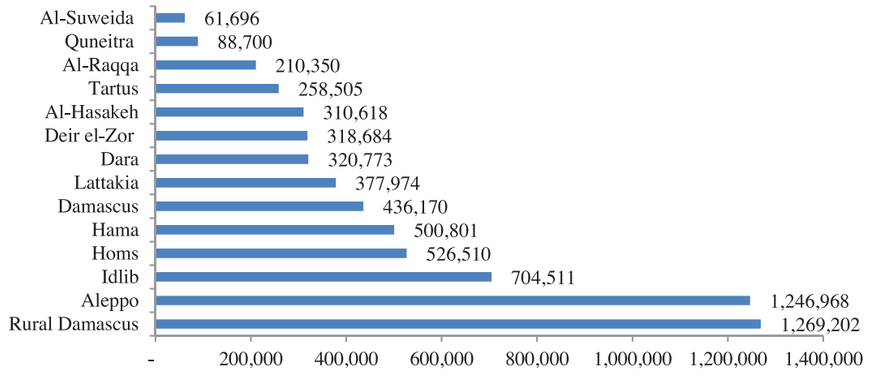
#### 2) النزوح واللجوء والإضرار برأس المال البشري السوري

إضافة لما تقدم. كان للنزوح واللجوء اللذين فرضهما النزاع تداعيات وخيمة عليى رأس المال البشري. فيما يتصل بالنزوح. فلنتذكر أن النزاع شرد نحو 6.5 مليون إنسان داخليا حتى عام 2015. ويمثل هذا العدد ما يقرب من ثلث عدد سكان سوريا البالغ 22 مليون نسمة معظمهم من دمشق وحلب (الشكل 41). ووفقا لإحصاءات مشروع تقييم القدرات (ACAPS)[8]. بلغ عدد المشردين داخليا الذين يحيون في مخيمات في عام 2015 ما يقارب من 1.7 مليون من المواطنين. بينما ظل مئات الآلاف من المواطنين واقعين تحت الحصار.

لقد تمخض عن اندلاع النزاع وأد سياسات إصلاح الحالة السكانية الذي توخى معالجة أوجه القصور الثلاثة المذكورة في الفصل السابق وهي ارتفاع مستوى الإنجاب ارتفاعا حادا لا ترافقه عملية تنظيم أو استراتيجية استيعاب، وتشوه التوزع السكاني، وضعف التأهيل العام للسكان تأهيلا يجعلهم قوة بشرية نوعية وفاعلة.

**الشكل رقم (41)**

**السكان النازحون داخلياً وفق كل محافظة. 2015**




المصدر: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الانسانية (OCHA) 2015.

خطة الاستجابة الإنسانية: كانون الثاني/يناير 2016-كانون الأول ديسمبر 2016. الجمهورية العربية السورية.

8 منظمة ACAPS منظمة معنية بتصميم برامج متنوعة لتحسين أوضاع المتضررين من النزاعات.



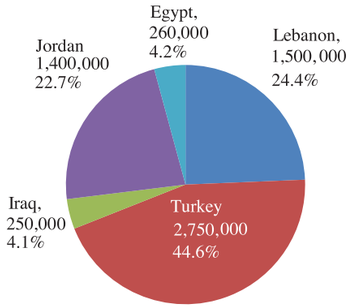


أما بالنسبة للجوء. فيقدر أن عدد السوريين الذين لجأوا لبلدان الجوار. أي مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا. قد جاوز 6 مليون بنهاية تشرين الثاني/نوفمبر 2015. سجل منهم رسميا نحو 5 ملايين لاجئ.

**الشكل رقم (42)**

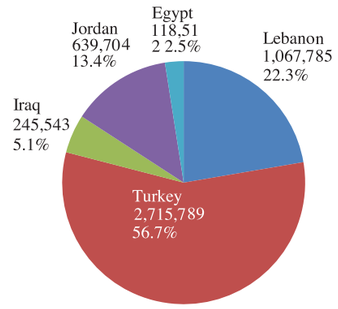
**اللاجئون السوريين في بلدان الجوار**

**اللاجئون السوريون في دول الجوار**




**اللاجئون السوريون**

**لمسجلون رسمياً في دول الجوار**




المصدر: مكتب المفوضية العليا للاجئين التابع للأمم المتحدة (UNCHR). 2016 أ. 3RP الخطة الاقليمية للاجئين واستعادة الحيوية 2016 – 2017: استجابة للأزمة في سوريا.

وفي بعض البلدان. كما هو الحال بالنسبة للأردن. رأى اقتصاديون أن عدد اللاجئين والمهاجرين مثَّل عبئا على اقتصاد البلد المضيف. وقد أسهم هذا التقييم في تضييق آفاق الفرص المتاحة أمام هؤلاء اللاجئين. لقد أفضت موجات النزوح واللجوء والهجرة إلى تشتت الأسر. وتُعد شريحة الأطفال من بين الشرائح التي لحق بها الضرر الأكبر بين جموع النازحين واللاجئين. وعلاوة على الأضرار النفسية والصحية والسلوكية التي أصابتها. حُرمت هذه الشريحة من التعليم النظامي بما مثل فجوة تربوية وتعليمية تقاس بالسنوات[9]. وستكون لهذه الفجوة آثار سلبية عميقة فيما يتصل بصياغة الوعي المجتمعي والثقافة وقيم المواطنة. بالإضافة إلى ذلك. نتج عن موجات اللجوء تفريغ سوريا من كثير من رأسمالها البشري ومن الكفاءات والأدمغة بما في ذلك القائمون على تقديم الخدمات الحيوية كالأطباء والمهندسين. وتُبينُ تجارب النزاعات السابقة أن نسبة لا يستهان بها من اللاجئين لا تعود سريعا إلى الوطن لأسباب مختلفة أغلبها أسبابٌ تخرج عن إرادتها. وهذا يعني أن سوريا ستُحرم من إمكانية الاستفادة من رأس المال البشري هذا في تنميتها خلال مرحلة ما بعد النزاع على الرغم من أنها ستكون في أشد الحاجة إليه.

### ب) مصادر الدخل وسوق العمل

#### 1) خسارة مواقع العمل القائمة. وتناقص فرص العمل. وتدهور الأجور. وغياب البيئة الآمنة

لقد كان تأثير النزاع في سوق العمل كارثيا إذ أدى إلى تناقص حاد في فرص العمل الجديدة. وإلى خسارة عدد كبير من مواقع العمل التي كانت قائمة قبله وخاصة في القطاع الخاص. وإلى تدهور الأجور الحقيقية. وإلى غياب البيئة الآمنة للعمل. وهو ما نجم عنه فقدان عدد كبير من العاملين حياتهم. وتشير نتائج مسح سوق العمل لعام 2011 أن معدل التشغيل انخفض من 39% عام 2010 إلى 36.1% عام 2011. وقد كان هذا الانخفاض محصوراً في القطاع الخاص وخاصةً في مجالات الزراعة والنقل والصناعات التحويلية. بينما ارتفع عدد المشتغلين في القطاع العام بمقدار 10%. وتشير النتائج أيضاً إلى ارتفاع معدل البطالة من 8.6% إلى 14.9% بين العامين المذكورين. ولم تزل بطالة الإناث المرتفعة سمة أساسية من سمات سوق العمل في سوريا. فقد ارتفعت نسبة الإناث المتعطلات من إجمالي العاطلين عن العمل من 39% عام 2010 إلى 42% عام 2011. كما ارتفعت نسبة المتعطلين الشباب للفئة العمرية (15-29) من إجمالي المتعطلين من 20% إلى 30%. وواصلت نسبة البطالة ارتفاعها لتتجاوز 50% متأثرة بالضرر الواسع الذي لحق قطاعات الاقتصاد الوطني نتيجةً لاتساع نطاق القتال وتدهور القوة الشرائية وارتفاع كلفة مستلزمات الإنتاج وغياب الأمان في مناطق واسعة من سوريا. وقد استمر التدهور في مؤشرات المشاركة الاقتصادية حيث بلغ أوجه عام 2014 مع ارتفاع معدلات البطالة لتتجاوز حدود 55%. كما تراجع معدل التشغيل من 36.1% عام 2011 إلى 19.6% عام 2014. خلال الفترة ما بين 2010 و2015. خسر الاقتصاد الوطني 2.1 مليون فرصة عمل فعلية أو محتملة. ووصلت نسبة البطالة

لقد كان تأثير النزاع في سوق العمل كارثيا إذ أدى إلى تناقص حاد في فرص العمل الجديدة، وإلى خسارة عدد كبير من مواقع العمل التي كانت قائمة قبله وخاصة في القطاع الخاص، وإلى تدهور الأجور الحقيقية، وإلى غياب البيئة الآمنة للعمل، وهو ما نجم عنه فقدان عدد كبير من العاملين حياتهم.

9 يُعَبِّرُ عن ذلك في دليل التنمية البشرية بسنوات التمدرس التي تمثل مشكلة إذ لا يمكن للتلاميذ تعويض تلك السنوات الطويلة التي قضوها خارج نظام التعليم.

عام 2015 إلى 55%. وخسرت العائلات في محافظتي حلب ودرعا فرص عمل أكبر نسبيا مقارنة بالمحافظات الأخرى.[10] وتضررت الكثير من القطاعات مثل قطاع السياحة الذي فقد أكثر من 80% من قوته التشغيلية في ذروة النزاع. بالإضافة إلى تضرر قطاع الزراعة تضررا بالغا نتيجة خروج الكثير من المساحات الزراعية عن الاستخدام كما ورد آنفا. بالمقابل كان كل من قطاع النقل والنفط والغاز والتجارة قد عانى صعوبات كثيرة ناجمة عن صعوبة العمل في ظل ظروف غير أمنة. ولقد شكل بطالة الشباب التحدي الاكبر والتي وصلت إلى مستويات عالية جدا. كما تراجعت مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي تراجعا كبيرا.

وقد دفع النزاع جزءا كبيرا من السكان في سن العمل للهجرة خارج البلاد بحثاً عن مصادر دخل. ويلاحظ أنه قبل النزاع كانت أعداد المهاجرين قد سجلت تطوراً كبيراً بحدود 200 ألف مهاجر سنويا. ثم ما لبث مستوى الهجرة أن ارتفع في ظل النزاع الذي وجد الكثير من السوريين فيه فرصةً للخروج من اقتصاد ومجتمع عجز عن استيعابه في النشاط الاقتصادي.

### 2) ظهور صور عمل تعتمد على العنف

ونظراً لطول أمد النزاع تكيف جزء يسير من السوريين مع مجرياته بطرق شرعية وغير شرعية كما نشأت بفعل النزاع صور عمل جديدة تعتمد على العنف كمصدر لكسب العيش. فبينما انضوى البعض في أعمال هامشية وخاصةً في القطاع غير المنظم اعتمد البعض الآخر على النصب والاحتيال والسرقة. لعل الأخطر من ذلك أنه مع زيادة التعطل ونقص التشغيل وفقدان الوظائف اندفعت فئة كبيرة من المواطنين للانضمام إلى طرف من أطراف النزاع انطلاقا من المبدأ الذي مفاده أن ذلك «أفضل من الجوع». فقد زاد عدد المنضمين إلى القتال زيادة واسعة تحت مسميات مختلفة. بالمقابل اعتمدت نسبة كبيرة من السوريين على الدعم الذي تتلقاه من المنظمات الدولية والإغاثية. يضاف إلى ذلك اعتماد قطاعات واسعة على خطف المواطنين للحصول على فدية. كما انتشرت أعمال السرقة ونهب منازل المواطنين ونهب المعامل والورش الحرفية، ونشأت أسواق محلية لبيع المسروقات، مما أدى إلى إثراء فئات طفيلية إثراء غير مشروع.

### 3) الاعتماد على مصادر للدخل غير مستدامة

ومن تداعيات النزاع السلبية التضخم والاعتماد على مصادر للدخل غير مستدامة كالعمالة الذاتية والتحويلات المالية من الخارج والمساعدات وهو ما فرض على كثير من العائلات تطوير استراتيجيات مختلفة تتماشى مع المشكلة لتغطية احتياجاتها الأساسية. في عام 2015، كانت رواتب العاملين والمتقاعدين في القطاعات الرسمية وغير الرسمية مصدر الدخل الأساسي لـ 58% من المواطنين. وقد انخفض هذا الدخل بنسبة 68% عما كان عليه عام 2013. ويُعزى هذا الانخفاض إلى إغلاق العديد من المؤسسات التي تعتمد على كثافة العمالة بسبب النزاع. وارتفعت نسبة العائلات المعتمدة على دخل متولد من العمالة الذاتية من 26% إلى 33.7% خلال ذات الفترة. وعلى سبيل المثال، كان على كل عائلة من أصل ثلاث عائلات أن تقترض من الأقارب أو الأصدقاء لتغطية ما تحتاجه من غذاء ومسكن وصحة وتعليم في النصف الأول من عام 2015. كما أجبر 17% من العائلات على بيع واحد أو أكثر من مقتنياتهم بغية الحصول على الغذاء والمواد الضرورية الأخرى. ولعل ما هو أشد خطورة أن 10% من العائلات أجبرت على بيع أصول إنتاجية كانت تستخدم للحصول على دخل يلبي احتياجاتها الأساسية. ومن أمثلة تلك الأصول الإنتاجية ماكينات الخياطة ومعدات الري والمواشي والسيارة والدراجة النارية وغيرها.

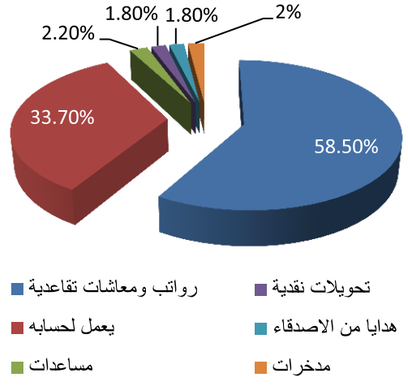
### ت) سبل العيش واقتصاديات الأسرة

### 1) الاعتماد على الديون والمساعدات وبيع الأصول المنتجة

لقد تعرضت مصادر دخل الاسرة إلى ضربات قاسية وتغيرات هيكلية شديدة جعلتها تعتمد على الديون والمساعدات وبيع الأصول المنتجة. فقد بات نحو 58% من الأسر السورية يعتمد على الرواتب والأجور والمعاشات التقاعدية كمصدر مالي للإنفاق على سبل العيش. تليها الأسر التي يعمل معيلها لحسابه بعمالة ماهرة أو غير ماهرة بنسبة 33.7%. كما أصبح نحو 2.2% من الأسر السورية تعتمد على المساعدات الإنسانية كمصدر وحيد للعيش بينما أصبح نحو 2% من هذه الأسر يعتمد على المدخرات السابقة و1.8% منها على التحويلات النقدية و1.8% منها على منح من الأصدقاء.

**الشكل رقم (43)**

**التركيب الهيكلي لسبل العيش**




10 تقديرات الباحثين

ونظراً لطول أمد النزاع تكيف جزء يسير من السوريين مع مجرياته بطرق شرعية وغير شرعية كما نشأت بفعل النزاع صور عمل جديدة تعتمد على العنف كمصدر لكسب العيش.





المصدر: حسابات الباحثين بناءً على بيانات مسح الأمن الغذائي، المكتب المركزي للإحصاء، برنامج الأغذية العالمي، 2015.

لقد أدى النزاع إلى زيادة في اعتماد الأسر على الاستدانة لسد احتياجاتها المتنوعة. وتراوحت نسبة الأسر التي حصلت على قرض خلال النصف الأول من عام 2015 (20% إلى 36%)[11]. أي أن من بين كل ثلاثة أسر هناك أسرة واحدة تلجأ إلى القروض لتأمين متطلباتها. وقد شكل الأقارب والأصدقاء ملاذ الأسر الأول للحصول على القروض. وأنفقت هذه القروض بالدرجة الأولى على شراء الطعام ثم على تغطية المصاريف الصحية واستئجار المسكن ثم على تغطية نفقات التعليم. وقد لجأت نسبة كبيرة من الأسر السورية إلى بيع ممتلكاتها من السلع المعمرة لمواجهة متطلبات العيش. ولشراء الطعام، وتخفيض الإنفاق على المواد غير الغذائية كالصحة والتعليم ومثلت نسبة الأسر التي سلكت هذا المسلك (17%) من إجمالي الأسر السورية.

كما لجأت أسر أخرى، كما سبقت الإشارة، إلى بيع الأصول المنتجة أو المستخدمة في الإنتاج كآلات الخياطة والدراجات والسيارات ومعدات الري والمواشي وإخراج الأطفال من المدرسة والبحث عن بدائل للعمل. ومثلت نسبة الأسر التي سلكت هذا المسلك (10%) من إجمالي الأسر السورية، بينما لجأ نحو 29% من إجمالي الأسر إلى بيع منزل أو أرض أو إلى خيار أن يهاجر أحد أفراد الأسرة.

### 2) صعوبة الحصول على الغذاء

لقد أصبح الحصول على الغذاء بكل مكوناته وبكميات كافية لاسيما للأسر محدودة الدخل مشكلة يومية تزداد صعوبة مع استمرار النزاع وزيادة التضخم والأسعار. فعلى الرغم من توفر عدد لا يستهان به من السلع والمواد الغذائية إلا أن زيادة معدلات الفقر وانخفاض الدخل قلص إمكانية شراء تلك المنتجات لدى شرائح واسعة من السوريين. وقد اقترن ذلك بمجموعة من العوامل الأخرى المؤثرة في الأمن الغذائي الفردي والأسري، كضعف سبل العيش، أو محدودية استراتيجيات التأقلم أو المواجهة أو استنزافها، بما في ذلك الديون والقروض، بالإضافة إلى عوامل لها علاقة بالنزاع نفسه كالحصار واقتصاد الحرب.

وخلال النزاع، ارتفعت أسعار السلع الغذائية الرئيسية ارتفاعا مطردا سواء الأسعار بالقيمة الاسمية أو بالقيمة الحقيقية. فعلى سبيل المثال لا الحصر، ارتفع متوسط الأسعار الشهرية لدقيق القمح بالعملة المحلية أكثر من ثلاثة أضعاف منذ عام 2011. ومع أوائل عام 2015 على وجه التحديد، أخذت أسعار المواد الغذائية ترتفع ارتفاعا حادا. وقد جاء هذا الارتفاع مصحوبا بتقليص الدعم الحكومي وانخفاض قيمة العملة المحلية. وبين كانون الثاني وحزيران من عام 2015، ارتفع السعر الاسمي للأرز بنسبة (54%). ودقيق القمح بنسبة (38%).

كما لوحظت ارتفاعات قياسية في أسعار الوقود بنسبة (50%). وقد أدى ذلك إلى ارتفاع أثمان الطاقة. وقد ترتب على ذلك ارتفاع أثمان مستلزمات الإنتاج الزراعي والنقل والمطاحن والمخابز. وفي منتصف عام 2015 أصبح ثمن السلة الغذائية القياسية في المتوسط أكثر بثلاث أضعاف مما كان عليه في فترة ما قبل النزاع. ومع ذلك، فقد ظلت مستويات الدخل الراكدة بمعدل (30) ألف ل.س. (تعادل 600 $ قبل النزاع وحاليا أقل من 100$). وكان من بين تداعيات ذلك تآكل القدرة الشرائية للسوريين العاديين تآكلا حادا وتقلص القدرة المحدودة لتلبية الاحتياجات الأساسية تقلصا شديدا. وعلى الرغم من محاولات تقليل أثر ارتفاع الأسعار بزيادة الرواتب والأجور إلا أن هذه الزيادة لم يتسن لها أن تمتص أكثر من 15% الى 20% من زيادة الأسعار.[12]

وقد ضاعف صعوبة الحصول على الغذاء تراجع إنتاج القطاع الزراعي نتيجة النزاع. وسيجئ الحديث عن ذلك تفصيلا في القسم الخاص بآثار النزاع الاقتصادية. ومما هو جدير بالملاحظة أنه حتى عام 2011، ما برح الإنتاج الزراعي في سوريا يمثل أساس سبل العيش وأساس تأمين فرص العمل. وقد تضافر هذا الضرر الذي لحق بمستوى الإنتاج الزراعي مع الضرر الذي لحق بالعديد من صوامع الحبوب والمطاحن الحيوية إضافة إلى عمليات الحرق التي طالت مساحات شاسعة من الأراضي. ويعد القمح المحصول الاستراتيجي الأهم والمادة الأساسية في النظام الغذائي الوطني لجميع فئات السكان إذ يمثل الخبز مادة الطعام الأساسية. وقد ترتب على ذلك كله زيادة الانتقاص من الأمن الغذائي.

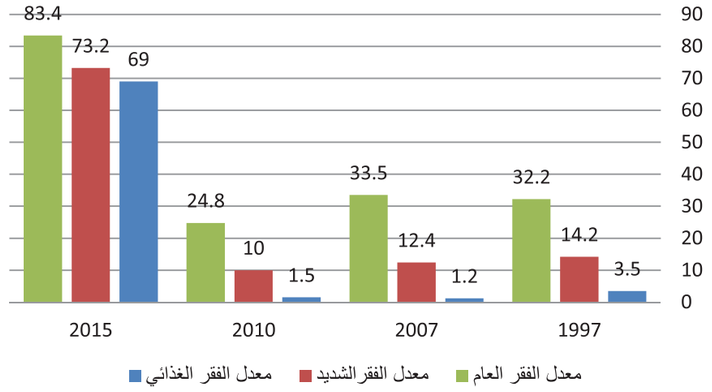
### 3) وقوع شرائح واسعة في الفقر ومزيد من الاتساع لدائرة الفقر

لقد أوقع النزاع شرائح واسعة من المواطنين في دائرة الفقر. وقد تضافرت عوامل داخلية وخارجية في ذلك. أما الداخلية فشملت ضعف النشاط الاقتصادي في معظم القطاعات الذي أدى إلى فقدان مصادر العيش وفرص العمل الناجم وهو ما ترتب عليه تضرر الدخول على النحو الذي سبق توضيحه. كما شملت ارتفاع الأسعار الحاد الناجم عن ضعف الإنتاج وتدهور سعر صرف الليرة على النحو الذي سبق توضيحه كذلك. وأما العوامل الخارجية فتمثلت بالحصار الاقتصادي والعقوبات المفروضة على الاقتصاد السوري.

11 - مسح الأمن الغذائي، المكتب المركزي للإحصاء، برنامج الأغذية العالمي، 2015.

12 جدير بالذكر هنا أن طريقة القياس هذه المعتمدة تفترض ثبات النمط الاستهلاكي للأسر منذ العام 2009، وهو ما قد يؤثر في دقة النتائج شيئا ما. لكن ذلك يفسر جزءا كبيرا من التغير الحاصل ويحدد الاتجاهات العامة لذلك التغير.

**لشكل رقم (44) تطور معدل الفقر**

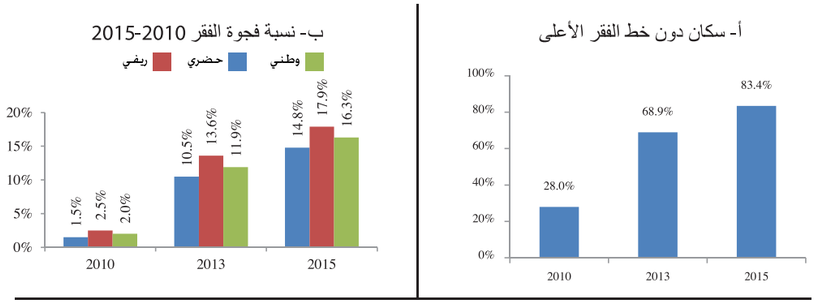



المصدر: قاعدة بيانات الاسكوا/ مشروع الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا

وقد لوحظ أن خطوط الفقر ارتفعت ارتفاعا كارثيا خلال النزاع. فقد أدى ارتفاع أعباء المعيشة الناجم عن جنون الأسعار إلى الهبوط بالسواد الأعظم من المواطنين تحت خطوط الفقر. وقد ترتب على ذلك أن أصبح التحدي الأكبر للأسر السورية تأمين مستلزمات البقاء على الحياة. فقد ارتفعت نسبة المواطنين القابعين تحت خط الفقر الشديد إلى حوالي 54.2% من السكان. وتزداد الصورة قتامة مع ارتفاع نسبة السكان دون خط الفقر العام إلى 83.4% من السكان في عام 2015. كما ارتفعت فجوة الفقر ارتفاعا كبيرا جراء النزاع. وقد أدى ذلك تعمق الفقر وابتعاد الفقراء عن خط الفقر ابتعادا واسعا. إذ تشير التقديرات إلى ارتفاعها إلى 16.3% على المستوى الوطني و17.9% في الريف و14.8% في الحضر. ولا شك أن هذا الارتفاع سيلقي بظلاله على حجم الجهود المطلوبة لتحصين الفقراء ضد الأزمات. إن انخفاض الدخل، وانتشار البطالة، وتآكل القوة الشرائية يعني فقراً متزايداً. ولا جدال أن قياس مدى الفقر قياسا شديد الدقة قد أصبح أمرا معقدا. فوفقا للتقديرات، يعيش اليوم 83.4% من المواطنين تحت خط الفقر الأعلى، والذي ارتفع بنسبة 28% عما كان عليه عام 2010 . وبذلك يمكن القول إن جزءا كبيرا من المواطنين العاملين يعدون عاملين فقراء. وهذا يعود أساسا إلى أن ثمن السلة الغذائية النموذجية ارتفع أكثر من ثلاث مرات وفق معدلات سعر الصرف الصورية منذ عام 2010، وأن الزيادات المتواضعة في الرواتب قد امتصت ما لا يتجاوز 20%-15 من زيادات الأسعار فقط. ووفقا لتقديرات الباحثين، ازدادت نسبة المواطنين الذين سقطوا في هاوية الفقر المدقع من 14% عام 2010 إلى أكثر من 54% عام 2015. لنا أن نلاحظ في هذا الصدد أن الفقر عام 2010 كان فقرا "ضحلا". معنى ذلك أن مستوى إنفاق معظم الفقراء كان قريبا من خط الفقر. بناء على ذلك، كان الفقراء لا يحتاجون سوى إلى جهد بسيط نسبياً لكي يتجاوزوا خط الفقر. أما بعد النزاع، فقد اختلف الوضع جذريا، حيث وصلت فجوة الفقر إلى مستوى جديد عام 2015 إذ ارتفعت من 11.9% عام 2013 إلى 16.3% عام 2015. وقد كانت هذه الأكثر سوءا في المناطق الريفية إذ ارتفعت من 13.6% عام 2013 إلى 17.9%

**الشكل رقم (45)**

**درجة الفقر ونسبة فجوته خلال الفترة 2010-2015**




المصدر: تقديرات الإسكوا وبرنامج الغذاء العالمي

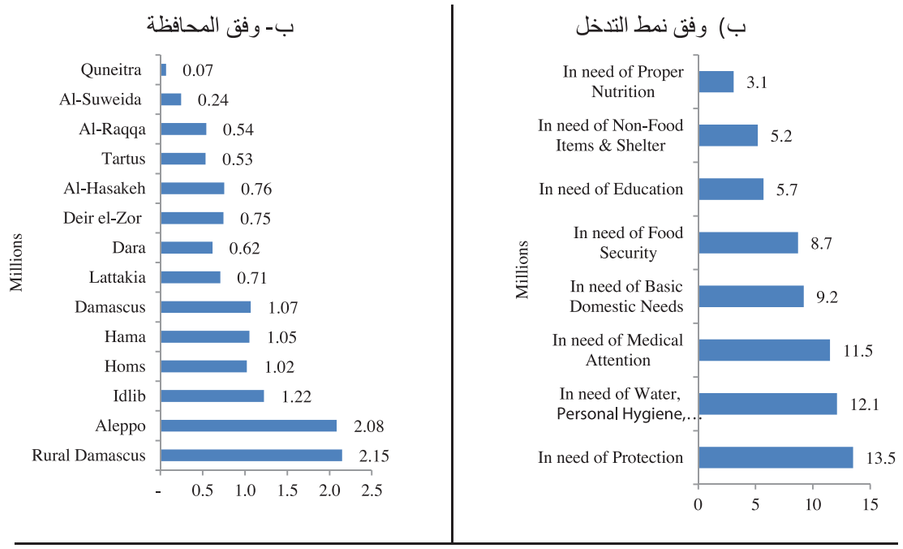




ومع حلول عام 2015، كان نحو 13.5 مليون مواطن (3.8 مليون رجل، 3.7 مليون امرأة، و6 مليون طفل) بحاجة إلى مساعدة إنسانية ما وفقا للتقديرات، أي بزيادة مليون إنسان عن حزيران، يونيو، 2012، وبين هؤلاء كان نحو 12.1 مليون مواطن بحاجة إلى مصادر للمياه والصرف الصحي والتخلص من النفايات . كان أكثر من 4 ملايين منهم في محافظتي دمشق وحلب.

**الشكل رقم (46)**

**السكان المحتاجون إلى مساعدة إنسانية، 2015**




المصدر: ACAPS، 2015، الأزمة السورية: سيناريوهات تطورات محتملة في سوريا خلال شهور السنة، تشرين الثاني، نوفمبر، وOCHA، 2015، خطة الاستجابة الانسانية: كانون الثاني، يناير-كانون الأول، ديسمبر، 2016، الجمهورية العربية السورية.

### ث) التعليم

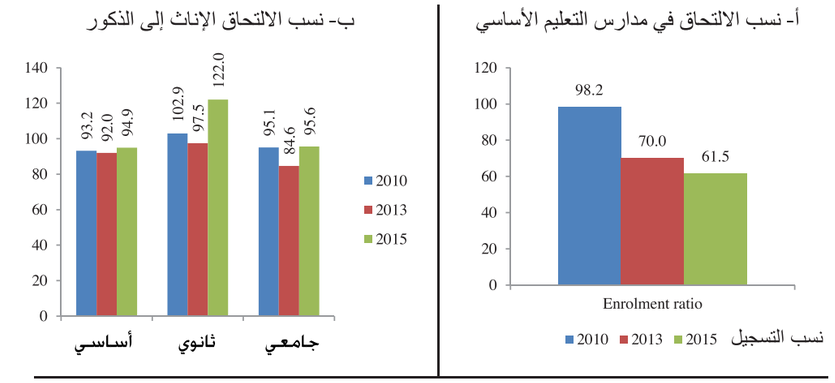
#### 1) تغييب الكثير من مقومات النظام التعليمي الجوهرية

لقد ألحق النزاع بقطاع التعليم في سوريا أضرارا جسيمة، وثمة جيل كامل مهدد بأن يفقد جزءا كبيرا من فرصته في التعليم. لقد انخفضت نسبة التلاميذ الذين أتيح لهم الحصول على التعليم الأساسي من 96% قبيل النزاع إلى أقل من 75% عام 2015. وقد حصل ذلك نتيجة خسارة البنى التحتية ونقص كبير في الكادر التعلمي وعمليات النزوح واللجوء التي طالت عدد كبير من أسر هؤلاء التلاميذ. وقد أفادت تقارير أن أكثر من 27% من المدارس عام 2015 كان لديها نقص في الكادر التعليمي، مقارنة مع 0.3 % عام 2010، 28. ووفقاً لوزارة التربية في سوريا، فإن 5800 مدرسة كانت خارج الخدمة عام 2015، وذلك بسبب الدمار وعدم القدرة على الوصول إلى المدارس (5200) أو بسبب أنها كانت تستخدم كمراكز إيواء للسكان المشردين داخلياً (600)، ويعادل هذا العدد 26% من إجمالي المدارس الوطنية. لقد انخفض إنفاق الحكومة على التعليم من معدل وسطي مقداره 5% من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ما بين 2000-2010 إلى 3% منذ عام 2011. وعلينا أن نتذكر أن الناتج المحلي الإجمالي قد انكمش بين هاتين الفترتين انكماشا كبيرا. لقد أدى كل ما سبق ذكره إلى معدلات دوام وحضور مدرسي كارثي. فمع حلول عام 2015، كان نحو مليوني طفل لا يرتادون المدارس في سوريا. كما كان أكثر من 446 ألف طفل معرضين للتسرب وترك المدارس. وفي الوقت عينه، لم يسجل 713 ألف من الأطفال اللاجئين في مدارس في دول الجوار، ويمثل هؤلاء 53% من الأطفال اللاجئين في سن الدراسة. وقد كان خمس الذين يداومون في المدارس مسجلين في مدارس غير رسمية. كما انخفضت نسبة التسجيل في المدارس الأساسية من 98% عام 2010 إلى 70% عام 2013، و61.5% عام 2015، هذا. وقد كانت نسبة تسجيل الإناث إلى الذكور في جميع مراحل التعليم عام 2015 أعلى مما كانت عليه عام 2010، وتتضمن أسباب هذه الحالة الانخراط المتزايد للذكور في عمر الدراسة في نشاطات مولدة للدخل، وما هو حري بالاستحضار هنا

أنه عادةً ما يتحمل الذكور الشباب الذين ينتمون إلى هذه الفئة العمرية عبء المسؤولية إذا كان رب العائلة غير موجود أو غير قادر على العمل. وهذا الواقع يفرض نفسه أكثر في أوقات النزاع عندما يكون الذكور الأكبر عمراً مجبرين على أداء الخدمة العسكرية.

**الشكل رقم (47)**

**نسب الالتحاق في جميع مراحل التعليم**




المصدر: حسابات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا استناداً إلى وزارة التربية في سوريا، والمكتب المركزي للإحصاء، والمركز السوري لبحوث السياسات.

بجانب ذلك، أدى النزاع إلى تناقص النسبة المئوية لمن يجيدون القراءة والكتابة أيضا. فقد انخفضت هذه النسبة لدى الأشخاص الذين ينتسبون للفئة العمرية ما بين 24-15 عاماً انخفاضا محدودا خلال الفترة ما بين 2013-2010، وذلك من 94.9% إلى 94.6%. ومنذ ذلك الحين انخفضت إلى 91.2%، مما يعني أن 36 ألف سوري شاب هم أميون.

### ج) الصحة

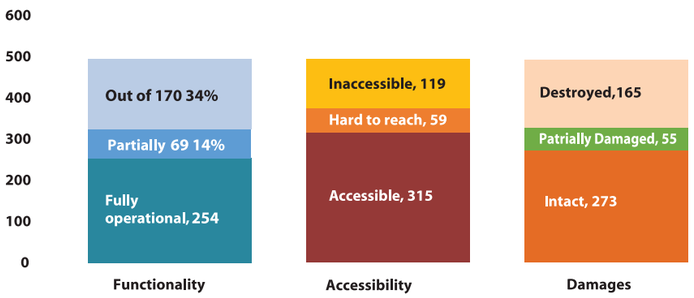
#### 1) تغييب الكثير من مقومات القطاع الصحي الأساسية

منذ اشتعال فتيل النزاع، تعرض القطاع الصحي لتدمير واسع النطاق بكل ما للكلمة من معنى، وكانت لهذا التدمير آثارٌ اجتماعية وخيمة للغاية. لقد تأثر ما يقارب نصف إجمالي المستشفيات السورية تأثرا مباشرا التي كان عددها 493 مستشفى عام 2010 خلال السنوات الخمس من القتال. ففي عام 2015، كان هناك نحو 170 مستشفى (34%) خارج الخدمة بينما كان هناك نحو 69 مستشفى (14%) يعمل بصورة جزئي. ودُمر نحو 165 مستشفى، وهو ما يعادل ثلث المشافي السورية. ويلاحظ أن نحو 88% من هذه المشافي كانت تابعة للقطاع خاصة. ومع حلول عام 2015، دمر نحو 11% منها تدميرا جزئيا. ولم يكن بالإمكان إعادة ترميم العديد من المشافي المدمرة لأن نحو 119 مستشفى مدمراً أو متضرراً لم يكن بالإمكان الوصول إليها. كما كان الوصول إلى أكثر من 59 مستشفى أخرى صعبا..

منذ اشتعال فتيل النزاع، تعرض القطاع الصحي لتدمير واسع النطاق بكل ما للكلمة من معنى، وكانت لهذا التدمير آثارٌ اجتماعية وخيمة للغاية.

**الشكل رقم (48)**

**مستشفيات عامة وخاصة تعمل، 2015**




المصدر: بيانات من وزارة الصحة السورية



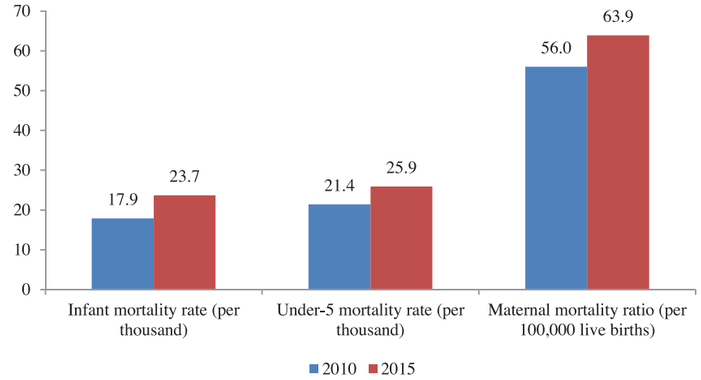


ولقد أعاق استهداف الكوادر الطبية وهجرتها ونقص الأدوية وقطع الغيار والطاقة الكهربائية والكادر المدرب عمل تلك المستشفيات التي تمكنت بالرغم من تلك النواقص من الاستمرار في عملها. كما أجبرت دوامة العنف الكثير من الأطباء والصيادلة على على الهجرة خارج البلاد وباعداد كبيرة غيرة مسبوقة. نتيجة لذلك، ارتفع عدد الأشخاص لكل طبيب في البلد من 661 عام 2010 إلى 1442 شخص عام 2015. ومن 1246 إلى 1789 لكل صيدلي. وعلى الرغم من أن الإنفاق العام على الصحة، وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ارتفع صوريا من 1.8% عام 2010 إلى معدل وسطي قدره 2% خلال النزاع. فإن الانكماش الضخم في الناتج المحلي الإجمالي يعني أن الإنفاق قد انخفض بمعدلات سعر الصرف الحقيقية.

هذا، ويظهر تدني خدمات الرعاية الصحية خلال سنوات النزاع جليا من خلال مؤشرات الحالة الصحية المتفاقمة على نحو متزايد وثابت منذ عام 2011. فعلى سبيل المثال، ارتفع معدل الوفيات الصافي من 3.7 بالألف عام 2010 إلى 10.9 بالألف عام 2015. ووصل إلى 12.4 بالألف أو أكثر في المحافظات التي تضررت أكثر من غيرها جراء القتال مثل حلب ودرعا ودير الزور وإدلب وريف دمشق. وارتفع معدل وفيات الأمهات من 56 لكل مائة ألف مولود في عام 2010 إلى 639 عام 2015.. كما ارتفعت أيضاً معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة من العمر خلال تلك الفترة من 21.4 إلى 25.9، و17.9 إلى 23.7 لكل ألف على التوالي.

**الشكل رقم (49)**

**مؤشرات صحية مختارة، 2012-2015**




المصادر: بيانات وزارة الصحة السورية وتقديرات الاسكوا بناءا على تقارير دولية ومحلية

بجانب ذلك، انخفض معدل تلقيح الأطفال الذي كان قريبا من 100% على المستوى الوطني قبل النزاع إلى معدل وسطي قدره 75.2% عام 2014، علما أن هنالك الى فروقات كبيرة بين المحافظات. فقد لوحظ أن معدلات التلقيح في محافظات حلب والحسكة والقنيطرة على سبيل المثال كانت أقل من ذلك إذ بلغت 32.9% و66.8 % و70.2 % على التوالي. نتيجة لذلك، عادت بعض الأمراض الى الظهور كالسل والحصبة وشلل الاطفال وهي امراض كانت قد انتهت في سوريا منذ زمن بعيد. على الرغم من الجهود الهائلة التي بذلتها كلا من منظمة الصحة العالمية (WHO) واليونيسف (UNICEF) ووزارة الصحة ومنظمات المجتمع المدني لمواجهة هذه الحالة الرهيبة والمؤلمة. بقيت بعض المناطق خارج نطاق حملات التلقيح. فعلى سبيل المثال، كان مؤشر الأطفال الذين عمرهم سنة واحدة والملقحين ضد الحصبة 61.3% عام 2015 وفقا لوزارة الصحة واليونيسف مقابل 99% قبل النزاع. ويمكن القول إن الاجراءات الحكومية الآتية قد اتاحت زيادة حملات التلقيح في المناطق الخاضعة لسيطرة الدولة وربما تكون قد وصلت الى نسبة تغطية تكاد تكون قريبة من تلك التي كانت سائدة قبل النزاع. زد على ذلك الغياب شبه الكامل لمتابعة الأمراض المزمنة وإعطاء الأولوية القصوى لرعاية الجرحى والرعاية الصحية الأولوية على حساب الأمراض المزمنة كالقلب والسكري والسرطانات وغيرها لغياب الكوادر الطبية والتكلفة المرتفعة للعلاج واستحالة متابعة الحالات بسبب النزوح واللجوء.

#### 2) العقوبات الاقتصادية وإعاقة الإغاثة الصحية

وخلال سنوات النزاع في سوريا نجد أن العقوبات التي فرضت على الحكومة السورية ومؤسسات وأشخاص كانت ذات أثر شديد السلبية في القطاع الصحي. لقد أعاقت العقوبات استيراد العقاقير العلاجية المتخصصة والمواد الأولية الضرورية لإنتاجها والمعدات الطبية وقطع الغيار المتخصصة، وبينما كانت سوريا قبل النزاع مكتفية نسبيا بالأدوية المصنعة داخليا، إذا بعدد مصانع الأدوية العاملة يتضاءل. وإذا بالمصانع القليلة المتبقية تواجه صعوبات جمة في شراء

خلال سنوات النزاع في سوريا نجد أن العقوبات التي فرضت على الحكومة السورية ومؤسسات وأشخاص كانت ذات أثر شديد السلبية في القطاع الصحي.

المواد الخام المطلوبة لتصنيع الأدوية. وقد غدا الموردون أكثر ترددا بسبب مشاكل التسديد وخوفهم من أن يجدوا أنفسهم عرضة للمساءلة على أساس مخالفة أحكام العقوبات. كما حظرت تشريعات وقوانين الولايات المتحدة تصدير المعدات الطبية دون ترخيص. كما أن الترخيص لا ينطبق على البرامج أو البرامج المحدثة المطلوبة لتشغيل تلك المعدات والأجهزة. كما ساهمت العقوبات في ارتفاع معدلات سوء التغذية وانتشار الأمراض بسبب الافتقار إلى المياه النظيفة. ومما تجدر ملاحظته هنا أن طبيعة «المسؤولية الصارمة» لنظام العقوبات تتيح معاقبة الشخص أو المؤسسة سواء كانوا مدركين أنهم يرتكبون انتهاكاً أم لا. بجانب ما تقدم، ووفقا للعديد من المنظمات غير الحكومية، أعاقت العقوبات وصول المساعدات الإنسانية الأساسية وحالت دون وصولها أحيانا. فقد دفع الخوف من التعرض لغرامات كبيرة المصارف إلى رفض إتمام عملية التحويلات المتعلقة بالمساعدات الإنسانية المخصصة بالدولار الأمريكي حتى في الحالات التي تكون فيها قانونية، ونتيجة للعقوبات المفروضة على المصارف التي تملكها الحكومة، وانهيار النظام المصرفي في المناطق التي لا تسيطر عليها الحكومة، غدا من الصعب جداً إبرام صفقات بالدولار أو اليورو في سوريا.

### 3) تفتيت المنظومة الصحية

كما أدى النزاع إلى تفتيت جزء كبير من المنظومة الصحية. ففي المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة انفصلت المؤسسات الصحية عن منظومة الصحة الكلية أو تعطلت تعطلا كاملا. زد على ذلك أن تباين القوى المسيطرة على المناطق السورية المختلفة أدى إلى وجود أكثر من صيغة للنظام الصحي. ففي المناطق التي لم تعد خاضعة للحكومة المركزية أصبح النظام الصحي نظاما هجينا مؤلفا من بقايا قطاع خاص يقوم على تقديم الخدمات مدفوعة الأجر، ومنظمات غير حكومية و/أو دولية تعتمد على توزيع المساعدات الطبية وتقديم الخدمات الأساسية، وبقايا من مشافي ومراكز قطاع حكومي تعمل ضمن الحد الأدنى. وبجانب ذلك نجد الأضرار النفسية التي لم ترتق ثقافة القطاع إلى عدها أمراضا واجبٌ التعامل معها.

### 4) غياب استراتيجية صحية لمواجهة الظروف القاهرة ومزيد من التدهور في المنظومة الصحية

وفيما يتصل بأداء الدولة في المجال الصحي خلال النزاع لوحظ أن هذا الأداء قد اتسم بعدم وجود خطة فعالة أو استعداد حقيقي لمواجهة الطوارئ الصحية، وافتقار القطاع الصحي إلى استراتيجية واضحة لمواجهة الظروف القاهرة. فقد ظهر العديد من العيوب في أنظمة الطوارئ والدفاع المدني، ولوحظ الافتقار إلى أدوار أو مسؤوليّات مُحدّدة، أو تنسيق بين مُختلف الأطراف التي يقع على عاتقها القيام بعمليّات الإنقاذ في حالات الطوارئ بما في ذلك وزارة الصحة، الهلال الأحمر، والقطاع الخاص الصحي، والدفاع المدني، وقوات الأمن ... إلخ. وقد ترافق ذلك مع غياب طواقم مؤهلة للقيام بعمليات الإنقاذ والإجلاء وانتشال الجثث والمصابين من تحت الأنقاض. وقد عكس سلوك وخطاب ممثلي المؤسسات الصحية العامة أنه لم يتسن للدولة خلال سنوات النزاع صياغة رؤية أو توجيهات أساسية للقطاع الصحي للتعامل مع واقع النزاع. كما أن التعاون والتنسيق بين القطاعات الحكومية المعنية بالشأن الصحي لم يكن فعالاً خلال النزاع. وقد حصل ذلك على الرغم من وجود منظومة متكاملة لإدارة الطوارئ، ومن جانب آخر سجلت ووثقت حالات استهداف مباشر للبنى وللعاملين في المجال الصحي من قبل الاطراف المتقاتلة.

### ح) الخدمات الأساسية

### 1) تراجع خدمات الإسكان وزيادة الفقر المائي

ومنذ اشتعال فتيل النزاع، تدهورت خدمات الإسكان في جميع أنحاء البلاد حتى في المناطق الآمنة نسبيا. وقد ترتب على ذلك جعل حياة الكثيرين أكثر صعوبة، خلال صدر النزاع، وتحديدا في عام 2012 كان هناك تفاوت ملحوظ بين نصيب الفرد من مياه الشرب بين المحافظات. ففي محافظة إدلب كان 31 متر مكعب للفرد سنويا وفي ريف دمشق37 متر مكعب، بينما كان في اللاذقية 124 وطرطوس 120 متر مكعب. وقد انخفضت حصة الفرد من مياه الشرب من 91 متر مكعب عام 2011 إلى 72 متر مكعب عام 2014 للفرد. على الرغم من أن نسبة السكان الذين حصلوا على مياه شرب صالحة قد ازدادت من 86% إلى 89.7% خلال الفترة ذاتها. انخفضت نسبة السكان المستفيدين من مياه الشرب الآمنة من 89.7% عام 2011 إلى 84% عام 2015. وقد انخفض ذلك الرقم انخفاضا محدودا إلى 84% مع حلول عام 2015. ولعل ما هو أخطر أن نصيب الفرد من مياه الشرب قد انخفض انخفاضا كبيرا إلى 48 متر مكعب شهريا فقط. وقد نتج ذلك عن الضرر الكبير الواسع الذي حل بالبنى التحتية المائية. وطبقا للمؤسسة العامة السورية لمياه الشرب والصرف الصحي، وصلت خسارة مياه الشرب جراء الضرر الذي حل بالمضخات وأنابيب المياه إلى 49% من الإمدادات المحتملة لعام 2015.

وانخفض نصيب الفرد من 72 متر مكعب للفرد عام 2011 إلى حوالي 5349 متر مكعب بين عامي 2011 و2015 متأثرا بتضرر البنى التحتية للقطاع من شبكات ومحطات وغيرها وانخفاض في استثمارات القطاع، وضغط في بعض المناطق التي نزح إليها أكثر من 7.5 مليون، على المستوى الكيفي النوعي، انخفضت نوعية مياه الشرب ومدى صلاحيتها للاستهلاك نتيجةً لتلوث المياه، وهو ما أفضى إلى ارتفاع في نسب الأمراض الناجمة عن هذا التلوث كالإسهالات والتهاب الكبد وغيرها.

كما أدى النزاع إلى تفتيت جزء كبير من المنظومة الصحية. ففي المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة انفصلت المؤسسات الصحية عن منظومة الصحة الكلية أو تعطلت تعطلا كاملا.





### 2) تراجع خدمات الصرف الصحي

هذا، ولا تقل صورة الصرف الصحي قتامة. فقبيل النزاع، كان لدى حوالي98.6% من السكان، وفي بعض المدن كان النسبة تصل الى 100%، فرصة للوصول إلى شبكات صرف صحي محسنة ومتطورة، ووفقاً إلى المؤسسة العامة لمياه الشرب والصرف الصحي، انخفضت النسبةإلى 72% عام 2015. كما انخفضت نسبة السكان المستفيدين من محطات معالجة الصرف الصحي من 52% عام 2010 إلى 9% عام 2015 كنتيجةٍ أساسية لعدم إمكانية الوصول إليها وانكماش المصادر المالية المتوفرة للاستثمار في معالجة مياه الصرف الصحي.

## خاتمة

لقد أودى هذا النزاع المدمر بحياة مئات الآلاف من السوريين، وترك ملايين منهم يرزحون تحت إعاقات دائمة، وشرد الملايين من اللاجئين والنازحين. وتتشابك آثاره الحوكمية والاجتماعية والاقتصادية تجعل مهمة التطلع للمستقبل شاقة جداً ويصعب تخيل التحرر من هذه الآثار قبل مضي عقود يرزح فيها المجتمع السوري تحت وزرها.

لقد أدى النزاع إلى خسارة كثير من المكاسب التنموية التي تراكمت عبر ربع القرن الماضي. فقد أدى النزاع إلى تردي حالة الحياة المعيشية للسواد الأعظم من المواطنين، وهوى بالعديد من العائلات السورية في هاوية الفقر المدقع. ولقد لحق الضرر بالمؤسسات التعليمية ومنشآت ومرافق الرعاية الصحية، وتدهورت حالة الخدمات العامة كما ونوعا، حتى في المناطق الآمنة نسبيا. والمكتظة بالسكان بسبب الأعداد المتزايدة من الأشخاص المشردين داخليا كما تفتتت البنى الاجتماعية إذ أُجبر أقل من نصف سكان سوريا تقريبا على هجران مساكنهم.

لكن الظاهرة التي تستحق أن نقف عندها فيما يتصل بآثار النزاع هي أنه بينما أخذت الضربات تتتابع على الوعي الجمعي السوري، راح هذا الوعي الجمعي يستجمع شتات نفسه ويستجيب للتحديات التي فرضها عليه النزاع. لقد رأينا مثلا أنه على الرغم من أن النزاع قد أخذ يشق الصف، فقد انطلقت موجة كبرى جديدة من «التعاضد المجتمعي» الذي كان أساسيا في صمود السوريين خلال سنوات النزاع. ومن أهم تجليات هذا التعاضد التزايد الملحوظ في أعداد أطر ومبادرات المجتمع المدني في الوطن والمهجر. وإن انتشار أطر ومبادرات المجتمع المدني الواسع في أقل المناطق نموا لهو دليل على تأصل روح المبادرة والتضامن وروح العمل التطوعي في المجتمع السوري كله. كما رأينا أنه على الرغم من أن المرأة السورية قد تعرضت لمختلف صور العنف بما في ذلك العنف المؤسس على النوع الاجتماعي، فقد انطلقت حركة نسوية قوية على المستوى الاجتماعي والحوكمي تشي ملامحها بأنه من الصعب للغاية أن يفرض على المرأة العودة مجددا إلى حالة التمثيل الصوري التي سبقت النزاع.

****

لقد أودى هذا النزاع المدمر بحياة مئات الآلاف وترك الملايين يرزحون تحت إعاقات دائمة، وشرد الملايين. وتتشابك آثاره الحوكمية والاجتماعية والاقتصادية تجعل مهمة التطلع للمستقبل شاقة جداً ويصعب تخيل التحرر من هذه الآثار قبل مضي عقود يرزح فيها المجتمع السوري تحت وزرها.

## مصادر

1 نشير هنا أن هذه الخسائر لا تتضمن الخسائر الرأسمالية في المراكز والقطعات والابنية العسكرية والأمنية وما شابهها.

2 لقد احتسبت الخسائر السنوية بقياس الفرق بين تقدير القيم المقدرة للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بأسعار عام 2010 الثابتة) خلال سنوات النزاع والقيم التي كان مخطط لها للناتج وفق الخطة الخمسية الحادية عشرة لسورية.

3 Zaman, Constantin," Methodological Tools for Economic Analysis», The Institutional and Sector Modernization Facility Project, Damascus, Syria.

4 في الوقت الذي كان مخططا فيه أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمتوسط سنوي مركب قدره (5.7%) فإن النزاع أدى إلى انكماشه بمتوسط مركب قدره (-12.3%).

5 حيث تجسدت بوضوح ملامح اقتصاد حرب نشأت فيه دورة انتاجية للسلع والخدمات في كل المناطق التابعة لسيطرة الدولة والمعارضة وتنظيم داعش. وأحيانا شملت الدورة تبادلا سلعيا بينهما ضمن تفاهمات غير معلنة في الغالب. ومنها شراء الدولة لبعض محاصيل القمح من قبل المناطق التي سيطر عليها تنظيم داعش. كذلك فرض وتحصيل أتاوات وعلاوات من مرور السلع والبضائع بين المناطق داخل حدود الدولة ومن خارجها أيضاً.

6 المصدر: Lebanese American University " The Isis Economy: Expanding and Lasting» Ahmed Mohamed December 2015.

7 المصدر: ورقة خلفية مقدمة إلى الإسكوا بعنوان" القطاع الزراعي أثر العقوبات المفروضة على سوريا من المجتمع الدولي". 2015

8 المصدر السابق نفسه

9 World Food Programme, Food Security Assessment Report Syria October 2015.

10 نتائج مسح ميداني قام به برنامج الغذاء العالمي مع المكتب المركزي للإحصاء في سوريا. وقد شمل المسح الميداني 19000 أسرة في محافظات سورية باستثناء الرقة ودير الزور. ويقدر برنامج الغذاء العالمي أن حجم سكان سورية عام 2015 هو 16.9 مليون نسمة منهم 7.6 مليون نسمة نازحين داخل القطر.

11 World Food Programme, Food Security Assessment Report Syria October 2015.

12 World Food Programme, Food Security Assessment Report Syria October 2015

13 لقد اعتمد تقرير برنامج الغذاء العالمي خط الفقر المادي في سوريا عند 10.916 ليرة سورية اعتمادا على نتائج مسح دخل الأسرة ونفقاتها في المكتب المركزي للإحصاء.

14 هذا في الوقت الذي انخفضت فيه الأسعار العالمية للغذاء. فمثلا لقد انخفض متوسط سعر مؤشر السلع الغذائية لمنظمة الاغذية والزراعة العالمية بنسبة 18.6% خلال تشرين الثاني /نوفمبر 2014 وتشرين الثاني / نوفمبر 2015.

15 المصدر: World Food Programme Syria Country Office, Market Price watch Bulletin, No-vember 2015 issue 2

16 المصدر السابق نفسه

17 المصدر السابق نفسه

18 نشير هنا أنه من المتوقع حصول انخفاض نسبي في قيمة التحويلات والدعم الحكومي للسلع الأساسية عام 2016 نتيجة التخلي عن دعم المحروقات وزيادة أسعار الديزل والبنزين والغاز المنزلي. إذ رفع سعر الكيلو غرام من الخبز بتاريخ 16/10/2015 إلى 38.5 ليرة سورية. واعتمد وزن ربطة الخبز 1300غ وحدد سعرها بـ 50 ليرة سورية. كذلك رفعت تعريفة المياه من 50 ليرة للشريحة الى 140 ليرة عدا الرسوم الأخرى ورفع الغاز المنزلي إلى 1500 ليرة سورية.

19 تبين التصريحات الرسمية أن الإنتاج النفطي في سورية قد تناقص من 160 الف برميل يومياً عام 2012 إلى حوالي 28 ألف برميل يوميا عام 2013 ثم إلى 10 آلاف برميل يومياً عام 2015.





20 جدير بالذكر أنه قد خفضت الرسوم الجمركية عام 2014 (بنسبة 37%) إذ انخفض الحد الأقصى لبعض الرسوم الجمركية على السيارات المجوهرات والسلع المعمرة كالأدوات الكهربائية من 135% إلى30%. وفي عام 2015. وحدت نسبة الرسوم الجمركية على الكثير من المواد الخام الغذائية والتي تستخدم في الصناعة عند 5% بعد أن كان بعضها صفر و2% فقط. انظر الرابط التالي: http://syriasteps.com/?d=126&id=139329&in_main_page=1

21 المصدر : تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الخطة الوطنية لمستقبل سوريا.

22 لقد تعورف على الإشارة إلى نسبة العجز التجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي الاسمي للدلالة على حجمه. لكن في الحالة السورية. ونتيجة ظروف النزاع وتضارب تقديرات الناتج المحلي الإجمالي الاسمي خصوصا في ظل التدهور الهائل في سعر صرف الليرة السورية تجاه القطع الاجنبي وتضخم الأسعار المهول بسبب ظروف الاحتراب والحصار. فإن نسبة العجز إلى الناتج قد تكون غير معبرة بدقة عن واقع الحال لاسيما عندما استخدام الدولار.

23 انظر database UN com trade

24 المصدر السابق نفسه : تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الخطة الوطنية لمستقبل سورية.

25 المصدر: تقديرات المؤلفين/ الاسكوا استنادا لقاعدة بيانات مشروع الخطة الوطنية لمستقبل سورية.

26 استخدم مؤشر البنك الدولي لأسعار مجموعة السلع الأساسية غير الطاقة (سنة الأساس 2010=100) لحساب قيمة سعر الصرف الحقيقي للدولار الأمريكي مقابل الليرة السورية.

27 صرح حاكم مصرف سوريا المركزي لصحيفة تشرين السورية أن أرباح مستوردي المازوت من القطاع الخاص بلغت 5 مليار ل.س إضافية عن الربح المنطقي وفق السعر المحدد حكومياً للبيع

# الفصل الرابع

## السيناريوهات المحتملة لانتهاء النزاع في سوريا

سوريا

## توطئة

هذا الفصل مخصص لاستشراف المستقبل استشرافا متوازنا، واستعراض أبرز السيناريوهات المحتملة، وصولا إلى تحديد السيناريو الذي جرى إعداد السياسات وفقا له. فلنقرر ابتداءً أن برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا قد استند إلى قناعة راسخة مفادها أنه لا سبيل لصياغة السياسات البديلة المستقبلية لأي بلد من البلدان إذا لم تستند الصياغة إلى استشراف واقعيٍ رصينٍ للمستقبل، وتأسيسا على ذلك، فقد اجتهد القائمون على البرنامج في صياغة السيناريوهات المحتملة لمرحلة بناء السلم وبناء الدولة[1] في سوريا أملا أن تتيح تلك السيناريوهات وضوحا فيما يتصل بتحديد مهام مرحلتي بناء السلم وبناء الدولة، ولعل هذا ما يجعل هذه السيناريوهات المحتملة ركيزة ترتكز عليها عملية صياغة الأجندة الوطنية وغاياتها وأهدافها المختلفة. على أنه جدير بنا أن نستحضر على الدوام أنه كلما كان النزاع معقدا وكانت سماؤه ملبدةً بغيومٍ كثيفةٍ ـــ كما هو حال النزاع في سوريا ـــ أضحت مهمة صياغة السيناريوهات المحتملة أصعبَ وأشدَّ تعقيدا. لماذا؟ لأن الاحتمالات الناجمة عن تفاعل العوامل الداخلية والخارجية الكثيرة المؤثرة في النزاع حالا ومآلا عصية على الإحصاء.

### أ- ملامح عملية صياغة السيناريوهات المحتملة لانتهاء النزاع في سوريا وضوابطها

وتمثلا لمفهوم المشاركة ومفهوم التنوع، وإيمانا بأن تدبير شأن البلاد حق لأهلها، فقد كان هنالك حرص أصيل على إشراك أوسع قاعدة ممكنة من المعنيين والخبراء والفاعلين في صياغة السيناريوهات المحتملة. وقد كان هذا الحرص في محله، إذ أثمر إشراك هذا العدد الكبير من الخبراء السوريين النتائج الآتية:

- صياغة أولويات الغايات المستقبلية للأجندة التي يمكن تحقيقها تحت الظروف والشروط التي يوفرها السيناريو المعني فيما يتعلق بعملية بناء السلم وعملية بناء الدولة.
- صياغة السياسات البديلة واقتراح أولوياتها واستشراف جدواها في ظل واقع معقدٍ سماؤه ملبدة بغيوم كثيفة.
- إغناء منصة التواصل والتفكير الاستراتيجي التي استحدثها برنامج الأجندة الوطنية لتلعب دور الجسر الواصل بين ذوي الشأن فيما يتعلق بمناقشة مرحلتي بناء السلم والدولة وسماتهما، والتحديات التي قد تبرز خلالهما، وكيفية التعامل معهما درءا لسلبياتهما واستثمارا لإيجابياتهما.

يقينا، إنه لجديرٌ بأي عملية لاستشراف المستقبل وصياغة سيناريوهات محتملةٍ أن تنضبط بضوابط الواقعية والموضوعية والتوازن والحياد السياسي إذا كان الرجاء منها ألا تغادر جادة الصواب. وهذا ما سعت عملية استشراف المستقبل الماثل أن تتوخاه. فلا غنى عن هذه الضوابط على جميع مستويات التشخيص بما في ذلك التشخيص الدقيق للمخاطر التي تهدد أوضاع الانتقال الآمن نحو بناء السلم وبناء الدولة. لقد تَعين على المشاركين في صياغة السيناريوهات المحتملة أن يُنحوا خلافاتهم وتحيزاتهم جانبا. ليس هذا فحسب، بل تعين عليهم أن تتضافر جهودهم لصياغة السيناريوهات المحتملة صياغة قِوامها فهمٌ عميقٌ استراتيجي لأدوار الفاعلين المختلفين ولتأثيرات العوامل المتنوعة التي يمكن أن تسهم في رسم ملامح المستقبل الراجح وسبل مواجهة المخاطر والتحديات مواجهةً مشتركةً تتلاحم خلالها السواعد السوريةّ.

لا يساورنا أي شك أن التشخيص الدقيق لأوزان أفعال الفاعلين المؤثرين في النزاع حالا، والتي تسهم في رسم تداعياته مآلا، قد ساعد في تحديد معالم السيناريوهات المحتملة. ومن هؤلاء الفاعلين النخب السياسية والنخب الاقتصادية والمؤسسة العسكرية والأمنية والقوى الإقليمية والدولية والجماعات المسلحة والجماعات الدينية والحركات الاجتماعية. وبديهي أن ثمة تباين وتناقض في المصالح بين هؤلاء الفاعلين على مستوى الغاية والمصلحة والقدرة والعلاقة مع بقية الفاعلين داخليا وخارجي. هذا وجدير بالملاحظة أن عملية رسم السيناريوهات قد تضمنت رصد «الفاعلين المعطلين» الذين من بينهم من يرفض خيار الدولة المدنية ومن لا يوافق مصلحته وجود دولة قوية في سوريا. ومن يرى أن بقاء نار النزاع مستعرة يخدم مصلحته، وإن من ثمار التشخيص الدقيق لأوزان الفاعلين ورصد الاختلافات القائمة بينهم تحديد الفاعلين الذين قد يكون تأثير الأدوار التي يلعبونها أكبر من تأثير الأدوار التي يلعبها غيرهم، وتحديد العوامل التي ستكون لها الكلمة العليا.

فلنلاحظ هاهنا أن مثل هذه المقاربة تعني أن عملية استشراف المستقبل وبناء السيناريوهات هي عملية «منهجية تقنية منضبطة» جوهرها تدارُس دينامية النزاع وتفاعلاته ومردوداته، معنى ذلك أنها عملية لا مكان فيها للتمنيات والرغبات، ومعناه كذلك أنها عملية تحتاج إلى نظرٍ بعيد ثاقب وفراسة وحَدْس استراتيجي يساعد على التقليل من المفاجآت التي قد تكون الأيام حُبْلَى بها. إن شئت قلت إن الأجندة الوطنية قد استندت إلى قناعة ثابتة مفادها أن رسم السيناريوهات المحتملة ليس معناه رسم عالم مثالي طوباوي، بل معناه رصد معالم عالم مليء بالتحديات وبالفرص، وكل هذا يستلزم أن ينطوي السيناريو المستقبلي لمرحلتي بناء السلم وبناء الدولة على احتمالات منطقية سائغة ومنسجمة مع بعضها البعض.

ويلاحظ كذلك أن المناخ الإقليمي والدولي السائد كان من الأمور التي أُخضعت للاستشراف المستقبلي

وتمثلا لمفهوم المشاركة ومفهوم التنوع، وإيمانا بأن تدبير شأن البلاد حق لأهلها، فقد كان هنالك حرص أصيل على إشراك أوسع قاعدة ممكنة من المعنيين والخبراء والفاعلين في صياغة السيناريوهات المحتملة.

1 سيرد شرح مفصل لهاتين المرحلتين في فصل لاحق.

لاسيما وأنه سيمثل الإطار والسياق الذي تتحرك ضمنه عملية إنهاء النزاع والانتقال وبناء الدولة. ومن عناصر هذا المناخ ميزان القوى على المستوى الإقليمي والعالمي، وكذلك التفاهمات والاصطفافات المحتملة. فالنزاع في سوريا بكل تداعياته خلال السنوات الماضية لم يعد داخليا فحسب، بل تجاوز البعد الداخلي ليصبح إقليميا ودوليا بامتياز. ليس هذا فحسب، بل إنه قد بات للفاعلين الإقليميين والدوليين والعوامل أثر مباشرٌ للغاية في مآل الأحداث وفي وضع سوريا بعد النزاع. بجانب ذلك كله، استندت صياغة السيناريوهات المحتملة إلى تحليل معمّق لحاضر النزاع ومكوناته تضمن تفكيك عناصره وخلفياته ومسبباته وآثاره في المجتمع السوري بكل أطيافه وفي مختلف ربوع الوطن. وعلى ضوء تلك الأبعاد شُخصت التحديات المستقبلية تشخيصا قِوامه تفكيك بنيتها والتعرف على الفاعلين ذوي الصلة بها، وعلى العوامل المرتبطة بها، وعلى آثارها المختلفة وأوزانها. ومن ثم تقرير سبل مواجهتها، يعني ذلك أن بناء السيناريوهات لا يقتصر على وصف الأوضاع المستقبلية المرشحة فحسب، بل يتعدى ذلك إلى تحديد المسارات التي ستؤدي لذلك تحديدا ينطوي على سرد منطقي مترابط وتتابع سببي متماسك. وعليه، فإن بناء السيناريوهات المحتملة يبتعد عن الرجم بالغيب الذي يشيع في بعض ما يُبث من مادة إعلامية عبر وسائل الإعلام. علينا أن ندرك كذلك أن السيناريوهات المحتملة تتعامل مع المستقبل كـ «نسق» فتوضح كيف أن المسار الذي يجري إسقاطه يمكن أن يتبلور، وأن تلك السيناريوهات تبنى على اختيار فاعلين مؤثرين تأثيرا نوعيا وعوامل مؤثرة تأثيرا نوعيا مقابل استبعاد فاعلين آخرين وعوامل أخرى للتقليل قدر الإمكان من عنصر المفاجأة. ويفيد ذلك كله في تقليص عدد المستقبلات الممكنة وقصر التعامل على تلك المحتملة أو المرجحة أو المرجوة (المحبذة). وفي حال إعمال الخيال ضمن سياق صياغة سيناريو مستقبلي معين، فإن الأمر لا يقتصر على رصد الاستجابات وتوقعها فحسب، بل يشمل تطوير الاختيارات في إطار ذلك الوضع المستقبلي. وبذلك يمكن تزويد متخذي القرار في مرحلة إنهاء النزاع وبناء الدولة بخيارات لصنع المستقبل وفق ترابطات متينة تعزز عملية الانتقال وتحول دون حصول انتكاس وترسي الأسس الصلبة لوضع الأجندة الوطنية موضع التنفيذ. وقد تضمنت عملية الاستشراف صياغة أكثر من سيناريو. ومن ثم اختيار السيناريو الأمثل الذي تسعى الأجندة الوطنية إلى تعزيز عوامل إنجاحه (السيناريو الصاعد) كما جرى اختيار السيناريو الأسوأ (السيناريو الهابط) الذي تحذر الأجندة الوطنية من عواقبه الوخيمة.

بقيت الإشارة في هذا الصدد إلى التوقعات المتصلة بالعامل الزمني الخاص بمرحلتي بناء السلم وبناء الدولة. من أمثال ذلك أن نفترض أن مرحلة بناء السلم ستحتاج إلى نحو ثلاث سنوات بينما ستحتاج عملية بناء الدولة مؤسسيا ووظيفيا إلى نحو سبع سنوات.

### ب- مقاربة "السرد الإبداعي"

هذا، وبينما توجد أساليب وتقنيات شتى شاع استخدامها فيما يتصل بصياغة السيناريوهات المستقبلية المحتملة ما بعد النزاع، فقد وقع الاختيار على مقاربة «السرد الابداعي» انطلاقا من أنها الأكثر ملاءمة للحالة المعنية. تقوم مقاربة «السرد الإبداعي»[2] على اصطفاء مجموعة من الخبراء المعنيين اصطفاء دقيقا يضمن توافر خبرات تغطي جميع المجالات ذات الصلة. ثم يكلف هؤلاء الخبراء بخوض غمار عملية قدح لزناد الفكر الغرض منها الحصول على مجموعة من الثمار المحددة. أولى هذه الثمار تعريف الفاعلين المؤثرين والعوامل المؤثرة حالا ومآلا واستبعاد الفاعلين غير المؤثرين والعوامل غير المؤثرة. كما يكلف الخبراء بصياغة أطروحات حول مآلات مسارات الواقع الراهن وتداعياته. بعد ذلك يكلفون بتركيب السيناريوهات المحتملة والمرجحة والمرجوة. وهذا يتطلب الاعتماد على جملة دراسات خلفية ومساندة. وقد قام برنامج الأجندة الوطنية بإجراء عدد منها. وعادة ما تفيد هذه الدراسات عند صياغة السيناريو المستقبلي المرجح إذ تبدأ عندئذ عملية الرجوع من المستقبل إلى الحاضر، أي أنه يجري ربط المستقبل المرجح بالواقع الحالي. وتُورد جملة من السياسات والقرارات والحلول التي تسهم في تحقيق السيناريو المرجح (السيناريو الصاعد) وتفادي (السيناريو الهابط) مع إيراد جملة التحديات والصعوبات التي ستطرأ في مرحلة ما بعد النزاع وسبل مواجهتها.

كل هذا يمكن أن يقود إلى تحديد جملة مسارات باتجاه المستقبل المرجح. هذا مع الحاجة لصياغة تصور للجانب العملياتي لكل مسار وتحديد مؤشرات تحققه. الغرض من ذلك هو ضمان أن تؤدي الأحداث وتفاعلاتها إلى السيناريو المستقبلي المرجح عند انتهاء النزاع. وهذه المسارات هي التي ستحدد لنا طبيعة التدخلات والسياسات التي نختارها لمرحلة بناء السلم وبناء الدولة وللمسار طويل المدى للانتعاش الاقتصادي والاجتماعي.

### ت- صياغة السيناريوهات المحتملة بين سؤال: ما الذي قد يحدث بعد ذلك؟ وسؤال: ما الذي يجب أن يحدث بعد ذلك؟

هنا تبرز الحاجة إلى الإشارة إلى أمر مهم في صياغة السيناريوهات المحتملة، وهو أنه يتوجب عدم الاكتفاء بطرح السؤال: «ما الذي قد يحدث بعد ذلك»؟ وتنبع أهمية هذا الأمر من أن صياغة السؤال على هذا النحو تبين أن الاعتبار الذي جرى إيلاؤه للحاضر أكبر من الاعتبار الذي جرى إيلاؤه للمستقبل. وعليه، فعلى السؤال الذي يجب طرحه والمتعلق بالمستقبل أن يصاغ على النحو الآتي: «ما الذي يجب أن يحدث بعد ذلك»؟ معنى هذا أن التصورات عن المستقبل يجب أن تكون معيارية بالنسبة للسيناريو المرجح (الصاعد). هذا مع ملاحظة أن السيناريو الخطي (من الحاضر للمستقبل) هو الذي

2 يشار له بالإنجليزية في الدراسات الاجتماعية بـ creative narrative.

ويلاحظ كذلك أن المناخ الإقليمي والدولي السائد كان من الأمور التي أُخضعت للاستشراف المستقبلي لاسيما وأنه سيمثل الإطار والسياق الذي تتحرك ضمنه عملية إنهاء النزاع والانتقال وبناء الدولة.





يكتفي بطرح السؤال: ما الذي سيحدث بعد ذلك؟ وذلك بافتراض أن المصير الوحيد للخط المعبر عن الأوضاع الحاليّة هو أن يُمَدَّ على استقامته.

وليكن واضحا أنه مع كل هذه الدقة في صياغة السيناريوهات المحتملة ليس بوسع أحد أن يدعي أن التنبؤ هو جوهر عملية الاختيار. فالعملية استشرافية أساسا ولا مكان فيها للتنبؤ بنشوء مسار مستقبلي معين للأحداث دون غيره. فهي تتعامل مع مستقبلات ثم تختار من بينها ما هو مرجح.

### ث- أربعة أنماط من المستقبلات

وقد يكون من المفيد أن نشير في هذه السانحة إلى أن المستقبلات الكامنة في عملية الاستشراف يمكن أن تأخذ أربعة أنماط. النمط الأول: جميع المستقبلات الممكنة وهي تستعصي على إحصاء. النمط الثاني: المستقبلات المعقولة بجميع تفاصيلها والتي يمكن توقع حدوثها وفق المعرفة المتاحة. وهي مبنية على معلومات لا على التخمين. النمط الثالث: المستقبلات المحتملة. وهي سيناريوهات قائمة على مد الخط المعبر عن أحداث الواقع على استقامته. وهي محتملة في ضوء إمكانية استمرار مسارات بعض أحداث الواقع وفق اتجاهها الأساسي. النمط الرابع: المستقبلات المفضلة/المرجحة/المرجوة والتي من الممكن أن تمثل أيا من المستقبلات الثلاثة المذكورة. إذ تصاغ وفقا لأحكام قيمية ومعايير تطويرية مع أخذ إمكانيات التنفيذ بنظر الاعتبار. وهي معيارية. وتتوخى تعظيم أثر الاحتمالات والفرص التي تعززها التطورات المستقبلية المحتملة. وتحذر من المخاطر التي يمكن أن تؤثر سلبا في تلك التطورات. وفي الوقت الذي يتعامل به برنامج الأجندة الوطنية مع صياغة سيناريوهات محتملة عديدة (ممكنة ومعقولة ومحتملة)، فهو يقينا يتعامل مع فرز المستقبل المفضل/المرجح/المرجو. ويحاول تعظيم عوامل إنجاحه.

### ج- أربعة سيناريوهات محتملة

تأسيسا على كل ما سبق، فإن السيناريوهات المحتملة هي على النحو الآتي:

السيناريو الأول: (السيناريو الصاعد) أو السيناريو الأفضل[3]. وهو يفترض اعتماد حل سلمي للصراع مع وجود إجماع إقليمي ودولي وتسوية سياسية بين الأطراف المتنازعة وما يستلزمه ذلك من تحضيرات لمرحلة ما بعد النزاع وسياسات غرضها تحقيق الإصلاح الأمني وتحقيق متطلبات مراحل الطوارئ وإعادة التأهيل والإنعاش الاقتصادي الاجتماعي وتحقيق المصالحة الوطنية.

السيناريو الثاني: السيناريو الأقل تفضيلاً (السيناريو المرجح[4]). وهو يفترض الوصول إلى اعتماد حل سلمي مع بقاء بعض الخلافات بين أطراف النزاع أو بروز صراعات جديدة موضعية يفرضها التنازع على تقاسم القوة والنفوذ والموارد. وقد يكون هو السيناريو الأكثر واقعية ومن ثم الأجدر بالتبني.

السيناريو الثالث: السيناريو الوسطي/الخطي (مد الحاضر بالمستقبل). وقِوامه افتراض استمرار الأوضاع الحالية ومد الخط المعبر عن الواقع على استقامته لتوقع ما الذي سيحدث من مضاعفات في المستقبل المنظور. (سيناريو الفخ)[5].

السيناريو الرابع: السيناريو الانحطاطي (الهابط). وقوامه افتراض تفاقم النزاعات بين القوى المتناحرة وزيادة أثر فعل الفاعلين المعطلين الذين يتوخون الحيلولة دون إنهاء النزاع وهو ما يفضي الى تفتيت البلاد.

السيناريو الخامس: السيناريو المستبعد: وقوامه افتراض حسم النزاع عسكريا ضمن سياق اندلاع حرب إقليمية.

إن الأجندة الوطنية الماثلة تتعامل مع مختلف السيناريوهات مع الإلحاح على الخيار السلمي فيما يتصل بالوضع بعد النزاع. وعلى ضوء ذلك، فإن تصوراتنا في مرحلتي بناء السلم وبناء الدولة ستأخذ بسيناريوهين: السيناريو الأول هو السيناريو المرجح والذي قوامه اعتماد حل سلمي وإبرام تسويات سياسية وأمنية مع بقاء جيوب للصراع. أما السيناريو الثاني فهو السيناريو التحذيري (الهابط) الذي قوامه تزعزع أركان الدولة وإخفاق السوق وسيادة نموذج اقتصاد الحرب. وهو سيناريو محتمل تتوجب مواجهته هو ومضاعفاته في حالة حدوثه. وهذا يعني أننا في اختيارنا للسيناريوهات نشخص المخاطر التي تؤدي إلى المضاعفات والتبعات. ونبرز الفرص والإمكانات. ونتدارس البنية الأساسية والقانونية للسيناريو المرجح ونتساءل: هل من الممكن في حالة تحققه استدامة حالة السلم وتوطيد عملية الانتقال من خلال ربط المحاور الثلاثة أي التسوية السياسية والإصلاح الأمني والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتصالح الاجتماعي؟ أم أن هنالك محددات قد تؤدي إلى الانتكاس؟ والأهم من ذلك كله أن نشخص بيئة التحرك في السيناريو المعين. أي الشروط المسبقة والممكنات التي تضمن هذه الاستدامة.

### ح- دلائل رجحان السيناريو المختار

أخيرا وليس آخرا. فعلى الرغم من ما قد يظهر على الساحة في أي مرحلة من المراحل من تفاعلات قد تشير إلى أن السيناريو المرجح غير قابل للتحقق. إلا أن ثمة عوامل تدعم السيناريو المرجح له. من هذه العوامل صيرورة الأحداث حتى الآن. ومنها القرار الأممي رقم 2254 الذي يجب التعامل معه كمرجعية من المرجعيات ذات الصلة. ومن العوامل أيضا إعلان جنيف. كذلك لابد من

3 يشار له بالإنجليزية في الدراسات الاجتماعية بـ The best case scenario.

4 يشار له بالإنجليزية في الدراسات الاجتماعية بـ The second best scenario / The likely scenario.

5 يشار له بالإنجليزية بـTrap scenario ومفاده استمرار دوامة النزاع دون حصول تطورات تسمح بتلمس طريق للخروج منه .

الانتباه إلى أن اختيار السيناريو المرجح يتكامل مع تبني وتنفيذ سياسات تضمن استدامة السلم. هذا. وفي حالة تحقق السيناريو المرجح الذي يتضمن بقاء بؤر صراع موضعية فلابد من السعي سعيا حثيثا للانتقال إلى السيناريو الأول الذي قوامه تحقق السلم الكامل. وهذا يستدعي اعتماد سياسات حساسة للمصالحة المحققة ولجذور النزاع مما يحول دون الانحدار والانتكاس صوب السيناريوهات الأسوأ.

****

# الفصل الخامس

## "أسس الرؤية المستقبلية: سوريا 2030"

سوريا

## توطئة

يتضمن هذا الفصل استعراضا لـ «أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030)» التي أفرزها حوار الخبراء السوريين المشاركين ببرنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. هذه الأسس عبارة عن مجمل المبادئ القاعدية التي من المأمول أن يتخذها المجتمع السوري منطلقا لعملية صياغة "الرؤية المستقبلية الكلية" التي ينبغي أن تلهم مسيرة سوريا خلال العقود التي ستعقب انتهاء النزاع. من هذه الأسس ما يتصل بالعودة. ومنها ما يتصل بضوابط العلاقات السياسية. ومنها ما يتصل بالمواطنة وبإدارة التنوع. ومنها ما يتصل بالتمثيل. ومنها ما يتصل بأبرز معالم النموذج الاقتصادي المرجو وملامح التنمية البشرية المرجوة. ومنها ما يتصل بأهلية الإدارات العامة. ومنها ما يتصل بالبنية التحتية. على أنه خليقٌ بنا أن نستهل ببيان الثوابت التي استلهمتها هذه الأسس، والمرجعيات التي التزمت بها، وحدودها.

### أ- ثوابت أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030)

هناك مجموعة من الثوابت التي استلهمتها أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030). أول هذه الثوابت وحدة سوريا. مفاد هذا المرتكز أن سوريا بلد واحد موحد يخص جميع أبنائه على اختلاف مشاربهم وأطيافهم ومذاهبهم وانتماءاتهم وتوجهاتهم. ومن مقتضيات هذا المرتكز التسليم بأن عواقب تقسيم البلاد وخيمة للغاية وستطال آثارها جميع السوريين ودون استثناء، سواء أكان التقسيم على أسس طائفية أم إثنية أم عليهما سويا. كما ستمتد آثارها الوخيمة الى بلدان الجوار القريب والبعيد.أما الثابت الثاني فهو أن المجتمع السوري يمتلك مقومات التجديد والنهوض مجددا لتحقيق التنمية المستدامة وتوفير مستوى معيشي لائق لجميع أفراده جيلا بعد جيل. أما الثابت الثالث فهو أن لهذا المجتمع السوري جذورا ضاربة في أعمق أعماق تربة الحضارة الإنسانية، وأنه بطبيعته منتسب لجذوره. ساعٍ مع كل نَفَسٍ من أنفاسه للمحافظة على تراثه القائم على التنوع الذي ما برح واحدا من صمامات أمان وجوده. أما الثابت الرابع فهو أن موقع سوريا الفريد يفرض عليها مواجهة تحديات متنوعة منها التحديات الناجمة عن محاولات بعض القوى تحقيق مصالحها على حساب البلدان الأخرى. وهذا يلقي بمسؤولية مضاعفة على كاهل كل جيل فيما يتصل بصون ثروات الوطن وتعبيد الطريق أمام الأجيال اللاحقة. ونظرا لما لحق بالمجتمع من تمزق، وبالبلاد من خراب، فإن مسؤولية الجيل الراهن تحديدا هي مسؤولية مضاعفة. لذلك ينبغي عليه أن يَحُثَّ الخُطى نحو درء النزاع، وقطع دابر الفرقة، ولَمِّ الشمل، والسير يدا بيد على مضمار بناء سوريا الجديدة وتكثيف مسعى استعادة دوران عجلة التنمية.

### ب- مرجعيات أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030)

استندت أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030) إلى عدد من المرجعيات. أما المرجعية الأولى فهي المخزون الحضاري والثقافي الكامن في وعي المجتمع السوري ومنظومة القيم الإيجابية الراسخة فيه. وإذا كان النزاع قد أدى إلى شيء من الابتعاد عن بعض تلك القيم، فإن الواقع يشهد بأن المجتمع السوري لم يزل يتمثل الكثير من منظومة القيم الإيجابية الراسخة في وعيه. من ثمَّ، فلن يكون من الصعب البناء على ذلك والعودة لتمثل أكبر قدر ممكن من تلك القيم الإيجابية. أما المرجعية الثانية فهي الاتفاقات الأممية المعنية بحقوق الإنسان. المقصود بذلك جميع الاتفاقات التي تعزز الحريات العامة لاسيما السياسية والمدنية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية. أما المرجعية الثالثة فهي أجندة التنمية 2030 (أهداف التنمية المستدامة) التي تمثل إطارا عاما للأهداف التنموية بعيدة المدى.

### ت- حدود أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030)

مثلما ارتسمت لبرنامج الأجندة الوطنية وللوثيقة الصادرة عنه حدود، ارتسمت حدودٌ لأسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030). أولا، إن الرؤية المستقبلية المقصودة هي تلك الرؤية التي يتصور المشاركون في البرنامج أنه جدير بممثلي القوى السورية ومكونات المجتمع السوري التوافق عليها. ثانيا، إن هذه الأسس، كما هو حال الوثيقة الماثلة التي طويت عليها دفتاها، مُقَدَّمَةٌ لتوضع على طاولة الحوار المجتمعي، وليجري حوار ونقاش حولها. وإن تبني هذه الأسس أو عدم تبنيها أمر يرجع للقوى السورية ومكونات المجتمع السوري.

### ث- أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030)

#### 1- بَلَدٌ تسعى جميع مكوناته لتحقيق العودة الكريمة لجميع أبنائه النازحين واللاجئين.

الأساس الأول من أسس رؤية سوريا 2030 هو أن للسوريين جميعا الحق في العودة الآمنة والكريمة والطوعية إلى ديارهم بما في ذلك النازحون واللاجئون والمهجرون. فلنستحضر أنه على المستوى الإنساني يُعد حق العودة حقا طبيعيا أصيلا ولصيقا تكفله جميع العهود الدولية والدساتير والقوانين. ومن الطبيعي أن يتمتع به كافة السوريين دون تمييز[1] وأن يمارسوه طواعية. لكن لابد أن تتكامل هذه الطوعية في ممارسة حق العودة مع تمكين من هم غير قادرين على ممارسته. وثمة عوائق شتى قد تُصعب ممارسته أو تحول دونها. ولا يستقيم التعامل مع هذه العودة على أنها مجرد انتقال مكاني بل هي عملية إعادة اندماج بكل ما تحمله الكلمة من معنى. وهي تنطوي على عملية إعادة ترميم حياة شرائح

هناك مجموعة من الثوابت التي استلهمتها أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030). أول هذه الثوابت

1 يشار له بالعبارة اللاتينية *erga omnes*.

من أسس رؤية سوريا 2030 هو أن السبل السلمية تمثل الوسيلة الوحيدة لإنفاذ الإرادة السياسية بالنسبة لجميع الفاعلين، وأن تمتع جميع السوريين بلا استثناء «بالأمن الإنساني» أولوية قصوى، مع ملاحظة أنه لابد أن يرتكز هذان الأمران على مصالحةٍ حقيقيةٍ وعلى كون عملية بناء السلم وعملية بناء الدولة «ملكية وطنية».

واسعة. وهو ما يؤدي بدوره إلى ترميم رأس المال الاجتماعي ويخرج بالسوريين من مرحلة الإغاثة إخراجا ينسجم مع الرؤية طويلة الأمد للتنمية في سوريا ويؤثر إيجابا في عملية إعادة البناء وتحسين المؤشرات الاجتماعية والحوكمية والاقتصادية للبلاد. وفي ذلك يجب إنعاش وتعزيز البنية التحتية الاجتماعية والمادية لتكون قادرة على التعامل مع الضغوط الشديدة على الشبكات والنظم الوطنية من جراء عودة النازحين السوريين.

### 2- بَـلَـدٌ تُمثلُ فيه السبل السلمية الوسيلة الوحيدة لإنفاذ الإرادة السياسية

الأساس الثاني من أسس رؤية سوريا 2030 هو أن السبل السلمية تمثل الوسيلة الوحيدة لإنفاذ الإرادة السياسية بالنسبة لجميع الفاعلين. وأن تمتع جميع السوريين بلا استثناء «بالأمن الإنساني» أولوية قصوى، مع ملاحظة أنه لابد أن يرتكز هذان الأمران على مصالحةٍ حقيقيةٍ وعلى كون عملية بناء السلم وعملية بناء الدولة «ملكية وطنية». لقد أثبتت الحقبة السابقة على النزاع، كما أثبتت سنوات النزاع، أن السبل العنيفة تمثل وسيلة عقيمة لإنفاذ الإرادة السياسية، المقصود بالسبل العنيفة كافة الطرائق التي تمثل انتهاكا للأمن الإنساني بما في ذلك القمع ومصادرة الحريات وانتهاك حقوق الإنسان، وأخيرا، القتل والقتال. ولا تقتصر السبل العنيفة لإنفاذ الإرادة السياسية على استخدام السلاح كما يخيل للبعض، وإذ نستطلع خريطة الوعي الجمعي السوري فيما يتصل بالموقف من السبل العنيفة، نجد أن عددا متزايدا من الفاعلين آخذ في تقبل المبدأ القائل إن السبل السلمية تمثل الوسيلة الوحيدة لإنفاذ الإرادة السياسية وإن السبل العنيفة تمثل وسيلة مرفوضة لإنفاذ الإرادة السياسية، بينما نجد أن أطرافا أخرى لم تزل عاجزة عن تقبل هذا المبدأ، ومن أجل توطيد أركان هذا المبدأ هناك حاجة ماسة لصياغة استراتيجية متكاملة لإعادة غرس بذور ثقافة السلام في الوعي الجمعي السوري، ولتقليص العنف الهيكلي والتشدد البنيوي اللذين تفشيا في كثير من مكونات النسيج المجتمعي السوري . كما لا بد من بناء المؤسسات الديمقراطية التي يعبر من خلالها عن الإرادات السياسية . ومن الضروري أن يكون عمود هذه الاستراتيجية الأساسي هو إعادة تثبيت أوتاد فكرة «أولوية الأمن الإنساني» بمعناه المتكامل. ومن الضروري أن تكون هذه الاستراتيجية محصلة نقاش مجتمعي رصين وأن تشارك المكونات القاعدية في صياغة هذه الاستراتيجية وفي وضعها موضع التنفيذ. كما يجب أن تشارك أجيال الشباب بجميع شرائحها الفكرية والمناطقية مشاركة أساسية في ذلك. ولا شك أن اعتياد لغة السلاح والعنف خلال سنوات النزاع سيظل واحدا من أبرز التحديات التي ستواجه جهود غرس ثقافة السلم وتقليص العنف الهيكلي والتشدد البنيوي. ولعل كل ما سبق يصب في مصب وجوب التزام جميع الأطراف التزاما صارما بعدم العودة للاحتكام الى السلاح أو العنف في المستقبل. ومن أبرز مظاهر تحقق الأمن الإنساني حرية تعبير الرأي وصون الكرامة.

هذا. وإن أول شروط توطيد أركان السلم والأمن الإنساني في سوريا الوصول إلى مصالحة وطنية حقيقية. المصالحة المقصودة هنا هي جملة عمليات رأب الصدع القائم بين جميع السوريين تخرج بهم من حالة الحرب إلى حالة السلام المستدام. وفي حالة بلدٍ عصف به نزاعٌ ممتدٌ كالنزاع السوري لابد من إدراك أن المصالحة ستكون عملية ممتدة تراكمية. ومن الطبيعي في حالة كحالة سوريا أن يكون تحقيق المصالحة الوطنية متدرجا. ولابد من إدراك أن صون كل مصالحة جزئية تتحقق بمثل تحديا لا يستهان به. إن المصالحة الوطنية حاجة ماسة لجميع السوريين. ويستلزم تحقق المصالحة مد حبال الحوار بين جميع الأطراف المتجابهة أو المتباعدة. كما يستلزم تحمل المسؤوليات والاعتراف بالأخطاء وجبر الأضرار. وإن مسؤولية تحقيق المصالحة ملقاةٌ على عاتق جميع السوريين..

أما ثاني الشروط الكبرى لتوطيد أركان السلم والأمن الإنساني في سوريا فهو أن تكون عملية بناء السلم وعملية بناء الدولة ملكية وطنية محضة. لقد تضمنت أطوار النزاع الذي عصف بسوريا صورا مختلفة من التدخل الخارجي على مستوى تسعير جمرة النزاع. وفي الوقت عينه على مستوى محاولات تسوية النزاع. وخلال سنوات النزاع. اختلف وزن التوجهات الساعية لإبقاء عملية التسوية ملكية وطنية من جهة ووزن التوجهات الساعية لجعل عملية التسوية وبناء السلم ملكية خارجية. وإذ طال النزاع ازداد بين الفاعلين السوريين حضور الإدراك الذي مفاده أن الإمساك بزمام العملية السياسية التي تتصل بمستقبل سوريا واجبٌ على جميع السوريين و حق لهم في آن. إن عدم صون ملكية السوريين للعملية السياسية ينطوي على أخطار داهمة لا يمكن تداركها. ومثلما كانت هناك خلال سنوات النزاع رغبات مستعرة من قبل أطراف كثيرة للتحكم في مجريات النزاع بغية تحقيق مصالح معينة. فستكون هناك خلال مرحلة ما بعد انتهاء النزاع رغبات مستعرة من قبل أطراف كثيرة للتحكم في مجريات عملية إعادة البناء وإعادة الإعمار بغية تحقيق مصالح أخرى. ومما يجب أن يمثل دافعا للسعي لضمان صون ملكية السوريين لعملية بناء الدولة وإعادة الإعمار التداعيات الوخيمة لهيمنة أي جهة خارجية على تلك العملية.

### 3- بَـلَـدٌ يُدارُ فيه التنوع إدارةً رشيدةً مستندةً إلى تمثل مفهوم المواطنة الفاعلة غير المنقوصة في إطار هوية سورية جامعة.

الأساس الثالث من أسس رؤية سوريا 2030 هو إدارة التنوع الإنساني الذي تزخر به سوريا إدارةً رشيدةً مستندةً إلى تمثل مفهوم المواطنة الفاعلة غير المنقوصة في إطار هوية سورية جامعة. فمثل جميع بلدان العالم. يتألف النسيج المجتمعي السوري من طيف من المكونات. وقد تضمن الفصل الثاني عرضا لعدد من تلك





من أسس رؤية سوريا 2030 هو حضور مكونات المجتمع القاعدية في الحيز العام بحسبانها فاعلا وشريكا أصيلا وأساسيا في إدارة الحيز العام وليست مجرد تابع أو متابع أو شريك صامت.

المكونات. وجميع هذه المكونات تنتمي إلى دوائر انتماء أخرى بجانب انتمائها للمجتمع السوري. كانت هناك محاولات قبل النزاع لرفض التنوع وفرض الأحادية. وكانت هناك محاولات خلال النزاع لاستغلال التنوع استغلالا سلبيا تشويهه وتوظيفه كمسوغ لإقصاء الآخر أو حتى قتله. لكن مرحلة ما قبل النزاع ومرحلة النزاع نفسها تضمنتا في الوقت عينه شواهد لا تحصر لتمثل كثير من السوريين قيم العيش المشترك القائم على قبول الآخر.

### 4- بَـلَـدٌ يتسمُ النسيج المجتمعي فيه بالتماسك ورأس المال الاجتماعي بالرسوخ لاسيما من خلال تكثيف استحضار قيم التعاضد.

الأساس الرابع من أسس رؤية سوريا 2030 هو تماسك النسيج المجتمعي ورسوخ رأس المال الاجتماعي لاسيما من خلال تكثيف استحضار وإحياء التعاضد والتراحم والتكافل والتفهم. من الدروس المستفادة من نزاعات سابقة أنه خلال المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع يظل النسيج المجتمعي ورأس المال الاجتماعي يعاني ضعفا لا يُستهان به نتيجة إصابة الجسد الجمعي بالأسقام المذكورة في الفصل الثالث المعنون «آثار النزاع» والتي منها انخفاض مستوى الثقة في الجار والشريك في الوطن. وارتفاع مستوى الشك فيه. ومنها ضعف مهارات نسج العلاقات الاجتماعية وبناء الشبكات الاجتماعية. ومنها ارتفاع مستوى التباعد والعزلة الاجتماعية والاغتراب الحاد. خلال سنوات النزاع. برزت تجليات لقيم التعاضد والتراحم والتكافل والتفهم من خلال مبادرات اجتماعية استلهمت تلك القيم. لكن بروز قيم التعاضد لا يعني زوال ذلك الضعف الذي ألَمَّ بالنسيج المجتمعي. أو على الأقل غالبه. نتيجة استمرار الأسقام المجتمعية. ترتيبا على ذلك كله. ستكون الحاجة ماسة إلى دعم كل ما يسهم في تمثل قيم التعاضد والتراحم والتكافل والتفهم. وتقع مسؤولية ذلك على جميع شرائح النسيج المجتمعي عموما. لكن هناك مسؤولية خاصة ملقاة على عاتق الأسرة ورؤوس المجتمعات المحلية وأصحاب المنابر الدينية وقادة وصناع الرأي والقائمين على التعليم . وأصحاب التأثير من الناشطين عبر وسائل التواصل الاجتماعي. وأصحاب الخبرات التي تراكمت ضمن سياق إطلاق المبادرات التي تمثلت قيم التعاضد خلال النزاع. المأمول من ذلك كله هو تدعيم الشبكات الاجتماعية التي أصابها الضعف وجعلها متماسكة. وبناء شبكات جديدة في جميع أنحاء البلاد.

### 5- بَـلَـدٌ مكوناته القاعدية حاضرةٌ في الحيز العام وفاعلةٌ فيه.

الأساس الخامس من أسس رؤية سوريا 2030 هو حضور مكونات المجتمع القاعدية في الحيز العام بحسبانها فاعلا وشريكا أصيلا وأساسيا في إدارة الحيز العام وليست مجرد تابع أو متابع أو شريك صامت. المكونات القاعدية هي تلك المكونات التي لا تمارس دورا تمثيليا مباشرا بل يمثلها فاعلون آخرون. وفي البلدان التي تتسم بمشاركة واسعة في الحيز العام. تتألف المكونات القاعدية من عناصر ذات دور تمثيلي. ومن عناصر غير ذات دور تمثيلي في مساحة عامة معينة. بينما هي ذات دور تمثيلي في مساحة عامة أخرى. فعلى سبيل المثال. قد يكون فاعلٌ ما مكونا قاعديا ليس ذا دور تمثيلي في ساحة التشريع. بينما يكون صاحب دور تمثيلي ومن ثم ليس مكونا قاعديا في ساحة العمل النقابي. باختصار. إن خريطة المكونات القاعدية خريطة دائمة التفاعل والتحول («ديناميكية») وليست خريطة جامدة («ستاتيكية»). في سوريا المستقبل. لابد أن تكون جميع المكونات القاعدية حاضرة في الحيز العام من خلال أداء دورها الحيوي. ويتمثل العنصر الأول من دورها هذا في الرقابة على أداء ممثليها الذين انتخبتهم وفي الرقابة على ممثلي النسيج المجتمعي السوري برمته في الوقت عينه. أما العنصر الثاني من دورها فهو المساءلة. إن على تلك المكونات القاعدية تحمل مسؤوليتها فيما يتصل بأداء دورها المنوط بها. في الوقت عينه. على جميع الفاعلين الآخرين عدم إعاقة المكونات القاعدية من أداء دورها إعاقةً مباشرةً أو غير مباشرة. وكما ذكرنا آنفا. فقد كان من بواعث النزاع الكامنة إعاقة المكونات القاعدية من أداء دورها. ولا يخفى أنه خلال النزاع. تسنى للكثير من المكونات القاعدية شق قنوات جديدة داخل الوطن والمهجر تمكنها من الاضطلاع بدورها. وراكمت لنفسها رصيدا لا يستهان به. ومن الضروري للغاية. صون تلك القنوات وشق المزيد منها والمحافظة على ذلك الرصيد وزيادته. وإن مسؤولية استبقاء حضور المكونات القاعدية وفعلها في الحيز العام ملقاة أساسا على كاهل تلك المكونات القاعدية وأطر الحكم المحلي.

### 6- بَـلَـدٌ التمثيلُ فيه تضمينيٌ متوازنٌ في كافة المجالات.

الأساس السادس من أسس رؤية سوريا 2030 تضمينية التمثيل في كافة مجالات الحياة. معنى أن يكون التمثيل تضمينيا أن يكون النسيج المجتمعي السوري برمته مُمثلا تمثيلا. أما معنى أن يكون التمثيل متوازنا ونوعيا فهو أنه على الرغم من أنه من المحال أن تتطابق أوزان الأدوار التمثيلية في جميع مساحات التمثيل. فمن الضروري السعي على الدوام لجعل أكبر قدر ممكن من محصلة التمثيل الكلية يتسم بالتوازن النوعي. ولتقليص التفاوت فيما بين أوزان الأدوار التمثيلية على الدوام. فعلى سبيل المثال لا الحصر. على الرغم من أنه من المحال أن تتطابق أوزان الأدوار التمثيلية للمرأة في مساحة التمثيل التشريعي (البرلمان) ومساحة التمثيل التنفيذي. ومساحة التمثيل النقابي. فمن الضروري السعي على الدوام لضمان أن تتسم محصلة تمثيل المرأة بالتوازن النوعي. ولتقليص التفاوت فيما بين أوزان الأدوار التمثيلية للمرأة على الدوام. بالإضافة إلى ذلك. إن من وسائل تحسين مستوى التمثيل السعي على الدوام لتقييم حقيقة التمثيل وما إذا كان بالفعل «تمثيلا وجوديا» حقيقيا أي تمثيلا يتمتع فيه الممثل بالقدرة

من أسس رؤية سوريا 2030 بناء اقتصاد وطني يتمثل نموذجا متوازنا داعما للتنمية الشاملة، يوفر الحماية الاجتماعية لجميع الشرائح التي تحتاجها، ويحقق مشاركة المواطنين في مدخلات العملية التنموية.

التامة على إلزام أتباعه. أم أنه مجرد «تمثيلٍ أوليٍ» أي تمثيلٍ تمخض عن مجرد تسمية الفاعل المعني ممثلًا دون أن تكون لديه القدرة على إلزام أتباعه. وفي ضوء هذا التقييم المستمر من الواجب السعي باستمرار لتقليص حجم «التمثيل الأولي» ولزيادة «التمثيل الوجودي» وصولا إلى تثبيت جذور التمثيل الحقيقي واقتلاع جذور التمثيل الشكلي. ولا يفوتنا أن نلحظ أن من ضمانات التمثيل العادل أنه سواءٌ تألّفَ في البلاد تيارٌ أساسيٌ سائدٌ أم لم يتألف. فمن المرفوض أن يفترض هذا التيار لنفسه الحق في احتكار التمثيل أو في الهيمنة على التمثيل بناء على أنه يعبر عن الأغلبية على نحوٍ يهمش التيارات التي لا تحظى بأغلبية وينتقص من حقها في التمثيل. ولنستحضر أنه خلال سنوات النزاع أوضح سلوك غالبية شرائح النسيج المجتمعي السوري أنها تأبى النظر إلى المجتمع من منظور ثنائية «الأغلبية والأقلية».

### 7- بَـلَـدٌ يقوم فيه اقتصادٌ وطنيٌ يتمثل نموذجا متوازنا داعما للتنمية الشاملة المتوازنة، يوفر الحماية الاجتماعية لجميع الشرائح التي تحتاجها، ويحقق مشاركة المواطنين في مدخلات العملية التنموية ومخرجاتها.

الأساس السابع من أسس رؤية سوريا 2030 بناء اقتصاد وطني يتمثل نموذجا متوازنا داعما للتنمية الشاملة، يوفر الحماية الاجتماعية لجميع الشرائح التي تحتاجها، ويحقق مشاركة المواطنين في مدخلات العملية التنموية. الغاية العليا لهذا النموذج الاقتصادي هي تحقيق مصالح جميع السوريين بغض النظر عن انتماءاتهم، وبما يندرج تحت تلك الغاية تعزيز رأس المال الاجتماعي ليسهم إسهاما قويا في بناء مجتمع ممكن ومتوازن ديمغرافيا ومستقر اجتماعيا ومؤهل تنمويا ويسير بخطى واسعة نحو التعافي وإعادة البناء، وبما يندرج كذلك تمكن المواطنين لاسيما الأشد فقرا وهشاشة من الحصول على أسس الحياة الكريمة . ونشوء شبكة علاقات إنسانية تكون حاملا وحاميا للتماسك الاجتماعي والمصالحة الوطنية طويلة الأمد. المعيارية والموضوعية تمثلان سمتين أساسيتين في هذا النموذج. ومحور التنمية الاجتماعية التي يتوخاها هذا الاقتصاد هو المواطن السوري وأمنه الإنساني وتمتعه بالعدالة الناجزة.

إن من سمات الاقتصاد الذي يتطلع له السوريون أنه اقتصاد تمكيني متطور يدعم التنمية الشاملة المتوازنة عبر تحقيق معدلات نمو وتشغيل مرتفعة ومستدامة من خلال نمو الإنتاجية. هو اقتصاد يتمثل مفهوم التنوع الاقتصادي ومفهوم الاستقلال الاقتصادي موازنا بين التشبيك مع حركة الاقتصاد العالمي وحماية الاقتصاد الوطني. وهو اقتصاد لا تهيمن عليه أطراف معينة. ولا مكان فيه للغنائمية ولا لرأسمالية المحاسيب بل هو اقتصاد يعزز فرص التنافس. وهو اقتصاد تمكيني بمعنى أنه يراد منه أن يمكن جميع السوريين المشاركة في أنشطته تمثلا لفكرة أن ذلك حقا أصيلا لهم. وهو اقتصاد يؤمن دخلا لائقا ويساعد في تخفيض الفقر والبطالة ويحقق العدالة الاجتماعية ضمن إطار تشاركي واسع يضم كافة قطاعات وفئات المجتمع وفق إطار للتنمية الإقليمية والمحلية والريفية المتوازنة. ويستند إلى قاعدة إنتاجية متنوعة تواكب التطور التكنولوجي وتستثمر في الطاقات المتجددة وطنيا وتعزز الاستدامة البيئية في استغلال الموارد والقدرات المحلية بكفاءة. وهو اقتصاد يفرز منتجات تنافسية وعالية القيمة المضافة تلبي الطلب المحلي وتحقق الأمن الغذائي والاستراتيجي وتتوجه للتصدير وتحتل مكانا في الأسواق العالمية الرئيسية. وهو اقتصاد تظلله بيئة تشريعية منصفة للشركات والأفراد وتحفز القطاع الخاص المحلي والأجنبي على الإبداع والاستثمار بالمشاريع الكبيرة والصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر وتؤمن تكافؤ الفرص والعدالة بين الجنسين. وتوفر قواعد راسخة للشفافية والمتابعة والمساءلة. ويفجر العاملون طاقاتهم فيه من خلال سوق عمل مرنة تيسر التقاء العرض بالطلب وتحفز تطوير المهارات. وهو اقتصاد يقوم على نسج شبكات للحماية الاجتماعية لدعم وتمكين الشرائح الاجتماعية التي تواجه هشاشة بنيوية أو انتقالية. ويلعب فيه التعاون والاتفاقات الدولية والإقليمية دوراً معززاً للأولويات التنموية الوطنية.

تمثل مقاربة التنمية الشاملة إطارا لاقتصاد سياسي يتوخى توطيد السلام واستعادة الانتعاش الاقتصادي على المدى القصير والمتوسط ومعالجة جذور النزاع. ترتكز مقاربة التنمية الشاملة هذه إلى تحقيق وتائر نمو شامل سريعة وتسمح لكافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالمساهمة في النمو الاقتصاد ي والاستفادة منه. لا يُعنى مفهوم النمو الشامل بوتيرة النمو فحسب بل بنمط هذا النمو وآلية تحققه وتوزيعه. وهما أمران مترابطان. فالوتيرة السريعة للنمو ضرورية للحد من الفقر. إلا أن استدامة هذا النمو تتطلب أن يتحقق النمو على نطاق واسع عبر مختلف القطاعات وأن يضم جزءا كبيرا من القوة العاملة. وهذا بدوره يحفز المبادرات اللازمة للتحول الهيكلي من أجل التنويع الاقتصادي ورفع معدل نمو الإنتاجية وليس معدل نمو العمالة فحسب. وهذا المفهوم يجعل من النمو الشامل جوهر الاستراتيجية التنموية التي لا تتحقق إلا على المدى الطويل. وبذلك يتحول النمو الاقتصادي إلى هدف وسيط في سبيل تحقيق التنمية الشاملة.

ويتحقق شمول التنمية من خلال الإنصاف وتكافؤ الفرص التي تتيح الوصول إلى الأسواق والموارد. والبيئة التنظيمية العادلة للشركات والأفراد. وتوفير الحماية للفئات التي تعاني من هشاشة بنيوية أو انتقالية خلال التحولات التي تمر بها السوق بشكل عام وسوق العمل بشكل خاص. يتناول مفهوم النمو في سياق التنمية الشاملة تحليل وتحفيز مصادر وقيود النمو





المرتفع والمستدام بالنسبة لكافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وليس لمجموعة واحدة وهي الفقراء. إضافة إلى ذلك. يركز النمو الشامل عموما على توليد التشغيل المنتج وتحسين الإنتاجية بدلا من إعادة التوزيع المباشر للدخل. كوسيلة لزيادة الدخل للفئات الضعيفة. ولعل كل ذلك يتطلب تحديدا واضحا لدور الدولة خلال مرحلة ما بعد النزاع باعتبارها دولة رعاية اجتماعية تمكن مختلف شرائح المجتمع من صياغة نظم الحماية الاجتماعية والخدمات المتعلقة بها. كما يتطلب تحديدا واضحا لدور القطاع الخاص ومسؤوليته الاجتماعية والوطنية. كما يتطلب تحديدا واضحا للدور الفاعل والمؤثر للقطاع الثالث المتمثل في أطر العمل المدني والأهلي والطوعي والحركات الاجتماعية. كما يتطلب أن تلعب المرأة دورا اقتصاديا محوريا.

### 8- بَـلَـدٌ الإداراتُ العامةُ فيه مؤهلةٌ واللامركزية الإدارية فيه متحققةٌ والهيكل الإداري الوطني فيه شاملٌ وتضمينيٌ وشفافٌ.

الأساس الثامن من أسس رؤية سوريا 2030 هو ترافق إعادة تأهيل الإدارات العامة (الخدمة المدنية) مع تطبيق التدابير المناسبة لتحقيق اللامركزية الإدارية بما يجعل الهيكلية الإدارية الوطنية شاملة، وتشاركية، وشفافة، تساوي بين الجنسين وتضمن المساءلة. إن الخدمة المدنية الفعالة وتسيير القطاع العام وفق معايير الحوكمة الرشيدة عاملان لا غنى عنهما في الإدارة العامة، علما بأن الخدمة المدنية تمثل نقطة الاتصال بين المواطن والحكومة. وليس بخافٍ أن ثقة المواطنين بالحكومة تزداد عندما يقدم موظفو الخدمة المدنية خدمات فعالة في الوقت المناسب. كما تزداد عندما يخضع موظفو الخدمة المدنية للمساءلة وعندما يكون سلوكهم المهني منضبطا بضوابط الأخلاق. وعندما يتجاوبون مع احتياجات الناس. بالمقابل. يحقق موظفو الخدمة المدنية هذه التوقعات إذا كانت أقرب إلى الاحتياجات المحلية على أرض الواقع. لهذا السبب. فإن وجود التدابير اللامركزية المناسبة يساعد على خلق حلقة فعالة بين بناء شرعية الدولة وتوفير السلع والخدمات. وإن من أعمدة الخدمة المدنية الفعالة إتاحة المعلومات المتعلقة بالإدارة العامة لسياسات الدولة وذلك وفق ضوابط متفق عليها انطلاقا من أن إتاحة المعلومات حق من حقوق المواطنين وواحد من مقتضيات الشفافية.

هذا. ومن الطبيعي أن يُولَى القدر الأكبر من العناية خلال مرحلة بناء السلام لإعادة التأهيل. وهو ما يعني تلقائيا أنه من الطبيعي أن تكون الإنجازات النوعية على مستوى الإصلاح في الإدارات العامة محدودة خلال هذه المرحلة. إن إصلاح الإدارة العامة وفقا للطريقة التقليدية والتي توصف عادة للبلدان النامية عملية معقدة ومحفوفة بالمخاطر. ولذلك يُنصح بتركها لمرحلة بناء الدولة. يترتب على ذلك أنه من الضروري أن يتوخى التدخل في الإدارة العامة تمكينها للاستجابة للأمور الأساسية والتي تشمل الإدارة. وتنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الحكومية. وكذلك تقديم الخدمات العامة. هذا. وتبين التجارب السابقة أن السياسات التي تشجع الاندماج الاجتماعي. كالرعاية الصحية والتعليم. تحوز عناية كبيرة للغاية خلال مراحل ما بعد النزاع لما لها من أثر إيجابي في الاقتراب من منطقة الأمان. بل إن العناية التي تحوزها أكبر من العناية التي تحوزها سياسات الاقتصاد الكلي التقليدية. في الوقت عينه. يجب أن تشهد مرحلة بناء السلام قطع دابر الروابط غير السليمة بين السلطة السياسية والإدارية ليتسنى للخدمة المدنية الاحترافية. والجديرة. والخاضعة للمساءلة. والشفافة. أن تزدهر.

### 9- بَـلَـدٌ يتوخى تحقيق انتعاش عادل.

الأساس التاسع من أسس رؤية سوريا 2030 هو توخى تحقيق انتعاش عادل وإعادة بناء البنية التحتية المادية والمعنوية. وتوخي توليد المعرفة والابتكار وتوظيفها في إدارة وحماية الموارد تلبية لحاجات الأجيال. وتوظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات توظيفا يسهم في ترسيخ بناء السلام وتثبيت دعائم النمو. المقصود أن تتوخى جهود إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية[2] وإتاحة الاستفادة منها بغض النظر عن المكان الجغرافي والانتماء السياسي. وأن تدعم جهود الإنعاش وإعادة الإعمار إعادة تأهيل المجتمعات المحلية المتضررة. ومن المرجو أن يشمل هذا التأهيل شبكات النقل. والاتصالات. والتعليم. والصحة. والإسكان. ونظم الطاقة والمياه. وكذلك البنى التحتية الاجتماعية والمادية الأخرى. التي تمكن من استعادة جميع الخدمات المطلوبة لعودة النازحين ومساعدتهم في عملية استقرارهم استقرارا نهائيا وتسهم في تعزيز جهود بناء السلام والمصالحة على المستويين المحلي والوطني. بجانب ذلك. لابد أن يكون نمط التنمية نمطا معززا لحماية للأرض والمياه والمصادر الوراثية النباتية والحيوانية وغير مضر بالبيئة ولا يحيل المشكلات على الأجيال القادمة. وملائم من الناحية الفنية ومناسب من الناحية الاقتصادية ومقبول اجتماعيا. بالإضافة لذلك. على جهود التنمية أن تتوخى انتقال النشاط الاقتصادي السوري من التركيز على القطاعات ذات التكنولوجيا المتدنية إلى التركيز على القطاعات التكنولوجيا أكثر تقدما. ومن التركيز على القطاعات ذات القيمة المضافة الأدنى إلى التركيز على القطاعات ذات القيمة المضافة الأعلى. ومن التركيز على القطاعات ذات الإنتاجية الأدنى إلى التركيز على القطاعات ذات الإنتاجية الأعلى. واحدة من الوسائل الأساسية لتحقيق ذلك تحفيز تطبيقات التكنولوجيا كثيفة العمالة والاعتماد على البحث العلمي وتوليد المعرفة ونشرها واستثمارها بفاعلية لتحقيق تنمية اقتصادية اجتماعية متسارعة.

توخى تحقيق انتعاش عادل وإعادة بناء البنية التحتية المادية والمعنوية، وتوخي توليد المعرفة والابتكار وتوظيفها في إدارة وحماية الموارد تلبية لحاجات الأجيال، وتوظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات توظيفا يسهم في ترسيخ بناء السلام وتثبيت دعائم النمو.

2 سيرد تعريفها في الفصل السادس.

## ج- خاتمة

لعل هذا الاستعراض التحليلي لأبرز أسس الرؤية المستقبلية (سوريا 2030) التي يجدر أن تعبر عنها بنود العقد الاجتماعي المرجو يشي لنا بعدد من خصائص هذه الأسس. أولا، إن هذه الأسس تتصل بأهم أبعاد حياة المجتمع السوري التي لا يمكن إنجاز عملية بناء السلم وإعادة البناء دون أن تشهد إصلاحا نوعيا. ثانيا، إن طبيعة الأسس المذكورة تشي بأن مراد الرؤية تحقيق مصالح السوريين كلهم، وعدم الاقتصار على تحقيق فئة دون غيرها، أو تحقيق مصلحة فئة على حساب أخرى. ليس هذا فحسب، بل إن هذه الأسس تعطي أولوية للفئات المهمشة والمتضررة. أخيرا وليس آخرا، تتسم هذه الأسس بأنها واقعية ومرنة مرونة تجعلها قابلة للتواؤم مع التحولات المستقبلية الحتمية.

****

# الفصل السادس

## الأسس الاستراتيجية لمرحلتي بناء السلام وبناء الدولة: سوريا ما بعد النزاع

سوريا

# مرحلة بناء السلام ومرحلة بناء الدولة

## توطئة

يتناول هذا الفصل السياسات البديلة لمرحلتي بناء السلام وبناء الدولة السورية ما بعد النزاع ضمن محاور تنموية تسعة التي من الواجب تبنيها بدءاً من اللحظة الرحلة. وتُعد السياسات البديلة هذه تفصيلاً لأسس الرؤية المستقبلية سوريا» 2030 المجملة الواردة في الفصل الخامس. وقد صممت في ضوء تشخيص جذور النزاع موضوع الفصل الثاني من هذه الوثيقة. وفي ضوء خلاصة عملية رصد آثار النزاع موضوع الفصل الثالث. وفي ضوء السيناريو الراجح موضوع الفصل الرابع. في صدر الفصل الماثل. سيجري تناول عملية الانتقال من بناء السلام إلى بناء الدولة مع توضيح أبرز مهام مرحلتي بناء السلم وبناء الدولة. بعد ذلك سيجري استعراض السياسات البديلة ضمن تسعة محاور.

المحور الأول هو سياسيات مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني والذي يعالج عملية عودة اللاجئين والمهجرين بالإضافة إلى سياسات الاستجابة المحلية.

المحور الثاني: سياسات بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي.

المحور الثالث: سياسات المصالحة والتماسك الاجتماعي.

المحور الرابع: سياسات إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية.

المحور الخامس: سياسات الحماية الاجتماعية والتنمية.

المحور السادس: سياسات الحوكمة الرشيدة والإصلاح المؤسسي.

المحور السابع: سياسات التنمية الشاملة.

المحور الثامن: سياسات التطوير التقاني وإدارة الموارد الطبيعية والبيئية.

المحور التاسع: سياسات الاتصالات والمعلومات.

هذا. ويتماشى التقييم القطاعي المذكور مع نسق ومضمون غايات وأهداف التنمية المستدامة العالمية التي قررها المجتمع الدولي لما بعد 2015. مع التنويه في الحالة السورية على العلاقة بين السلم والأمن من جانب والتنمية الاقتصادية والاجتماعية من جانب آخر ومع الأخذ بعين الاعتبار مسألة الحوكمة وبناء المؤسسات التي تتطلب رؤية وفهم جديد لسوريا ما بعد النزاع. وقد صممت محاور العمل الأساسية لتستجيب للحاجات الأساسية وفق أولويات مرحلتي بناء السلام وبناء الدولة. هذا. وينقسم تناول كل محور إلى ست أقسام تشمل بيان الرؤية التي تستند لها السياسات. ومنطق المحور. والسياسات المقترحة. والإطار الزمني. والفاعلين. وآليات التمكين. والتحديات.

إن الترتيب الذي ترد به محاور العمل الأساسية يعكس زمنياً أولويات مرحلتي بناء السلام وبناء الدولة. دون أن يعني ذلك أن انتهاء العمل المتصل بمحور هو شرط لبدء العمل في المحور اللاحق. إن الأطر الزمنية للعمل في هذه المحاور تتقاطع في كثير من الأحيان. فمثلا. تبدو سياسات المحور الأول. أي سياسات مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني أولوية حال إتمام الاتفاق السلمي. إلا أنه ونظرا للحجم الهائل للضرر الذي خلفه النزاع على المستوى الاجتماعي والأعداد الهائلة للنازحين واللاجئين فقد تستمر هذه السياسات لفترة طويلة من الزمن قد تتجاوز السنوات.

هذا. وقد استندت صياغة هذه المحاور وترتيبها إلى جملة من الضوابط المنهجية فيما يتصل بعلاقاتها ببعضها. أولا. مما لا شك فيه أن بعض هذه المحاور لصيقة بمرحلة بناء السلام على الرغم من أنه لن ينتهي العمل المتصل بها بالضرورة في مرحلة بناء الدولة. ليس هذا فحسب. بل إن مخرجاتها تمثل مدخلات للتأسيس لهذه المرحلة. فمثلا. تعد المحاور الأربعة الأولى ذات أولوية في مرحلة بناء السلم إذ لا بد من الاستجابة للحاجات المجتمعية الطارئة والسعي في الوقت عينه لتأسيس لبناء الشرعية وتأهيل المؤسسات السياسية القادرة على صياغة العقد الاجتماعي الجديد مع انتهاء هذه المرحلة وبداية مرحلة بناء الدولة. إن جهود بناء المصالحة والتماسك الاجتماعي تبدأ من اليوم الأول ولكنها تستمر لسنين. وقد تطول كحال كثير من البلدان الخارجة من نزاعات. وهنا لابد من الإشارة أنه على السياسات المتبعة في المحاور أن تكون حساسة للنزاع وتتبنى أنماط سياسات تعزز المصالحة المجتمعية بما في ذلك سياسات إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية. أما المحاور الخمسة الأخيرة فتبدو أقل إلحاحاً في المرحلة الأولى دون أن يعني ذلك أن العمل فيها لا يبدأ من اليوم الأول. ثانيا. إن السياسات التي جرت صياغتها في كل هذه المحاور تستند إلى تشابك السياسات القطاعية التي صاغها خبراء برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا في السنوات الماضية. فقد اعتمد البرنامج مقاربة قائمة على النظم تكفل إعادة ربط القطاعات ببعضها بعد أن فكك النزاع الكثير من هذه الترابطات التي توجد تلقائياً في حالة الدولة المستقرة.

أخيراً. تجدر الإشارة إلى أن حالة انعدام اليقين التي فرضها النزاع اليوم استدعت تصميم المحاور وسياساتها تبعا لإطارين أساسيين. أما الأول فهو سيناريوهات انتهاء النزاع. فقد بنيت المحاور بناء على فرضية السيناريو الراجح. بحيث تتفاعل هذه المحاور إيجابيا لتعمل على زيادة فرص نجاحه. وأما الثاني فهو الأجندة الدولية المتمثلة بأهداف التنمية المستدامة لعام 2030. فعلى الرغم من استحالة تحقيق هذه الأهداف بعد النزاع المرير الذي عرفته سوريا في السنوات الأخيرة. إلا أنه

إن الترتيب الذي ترد به محاور العمل الأساسية يعكس زمنياً أولويات مرحلتي بناء السلام وبناء الدولة، دون أن يعني ذلك أن انتهاء العمل المتصل بمحور هو شرط لبدء العمل في المحور اللاحق.

يمكن الاسترشاد بها لتصمم على أساسها السياسات الوطنية بعد الأخذ بعين الاعتبار أولويات السلم والأمن كشرط مسبق لتحقيق هذه الأهداف. بالإضافة إلى ذلك، فإن الدعم الدولي الذي قد تحتاجه سوريا سيصمم بناء على هذه الأجندة.

إن محاور العمل التي يقترحها البرنامج ستخضع لعمليات نقاش طويلة مع شبكة واسعة من السوريين من مختلف المشارب لتتبلور أكثر فأكثر هذه السياسات بناء على عملية تشاركية واسعة النطاق. هذا. وتتضمن المراحل اللاحقة لصياغة سياسات الأجندة الوطنية الوصول إلى بناء نظام وطني للرصد والتقويم يفيد في متابعة قضايا النزاع والعنف الهيكلي عبر القطاعات وإلى بناء نسق من العوامل التمكينية ومن المؤشرات لقياس بناء السلم وسد منابع العنف والنزاع والتعرف على مدى التحقق إذ إن صياغة السياسات وحدها ليست كافية ما لم تتضمن :

- مؤشرات ضمان النهوض بالتنمية الإنسانية ونوعية الحياة بجوانبها المادية والمعنوية.
- مؤشرات النفاذ المتساوي للخدمات وللفرص الاقتصادية في ظل مؤشرات الحوكمة العادلة والخاضعة للمساءلة والمستجيبة لمطالب الشرائح الاجتماعية المختلفة وبالذات المحرومة والمقصاة اجتماعيا.
- مؤشرات خفض عدم المساواة بين جميع الفئات الاجتماعية والمناطق الجغرافية وبين الجنسين. ومدى اعتماد المشاركة المجتمعية في التخطيط لتوظيف الموارد العامة وتحديد أوجه الانتفاع بالفوائد.
- مؤشرات حول المسائلة المجتمعية وتبيان مدى تأثير المواطنين وتمثيلاتهم في المجتمع المدني والحركات الاجتماعية في عملية صنع القرار في المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بما فيها اختيار التمثيل السياسي وأنماط تطبيقات الديموقراطية . كذلك مؤشرات المساءلة الرأسية (بين السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية) والمساءلة الأفقية (داخل مؤسسات السلطة التنفيذية).
- مؤشرات حول ضمان الحق العام في النفاذ إلى المعلومات والنفاذ إلى الإعلام المستقل والتعبير عن الرأي في حوارات الفضاء العام.
- مؤشرات حول مستويات الثقة بين المواطن والدولة فيما يتعلق بتنفيذ شروط العقد الاجتماعي بأبعاده السياسية والاقتصادية – الاجتماعية والثقافية.
- مؤشرات حول فعالية الدولة في جهود المصالحة الوطنية وإعادة إدماج المهجرين وانخراطهم في الحياة العامة.
- مؤشرات حول قدرة ومهنية مؤسسات الأمن والقضاء.
- مؤشرات الحد من الفساد المالي والإداري.
- مؤشرات حول مدى تحقق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحقوق الفردية والجماعية والحريات العامة والمدنية.

من أجل توطيد عملية بناء السلم والانتقال الآمن إلى مرحلة ما بعد النزاع هناك حاجة لتطوير آليات تثبت حق الملكية الوطنية والمشاركة المجتمعية في إدارة العملية السياسية والتأسيس لنظام اقتصادي اجتماعي.

## من بناء السلام إلى بناء دولة المؤسسات

من أجل توطيد عملية بناء السلم والانتقال الآمن إلى مرحلة ما بعد النزاع هناك حاجة لتطوير آليات تثبت حق الملكية الوطنية والمشاركة المجتمعية في إدارة العملية السياسية والتأسيس لنظام اقتصادي اجتماعي. غاية هذا النظام الاقتصادي الاجتماعي الأساسية هي تحصين النسيج المجتمعي ضد الإقصاء وذلك من خلال وضع حجر الأساس لحوكمة رشيدة وإصلاح أمني شامل يمثلان رافعة للإصلاح السياسي وبناء المؤسسات الديموقراطية في إطار دولة القانون. ويتطلب ذلك كله من الأجندة الوطنية إيراد تحديد واضح لدور الدولة ما بعد النزاع باعتبارها دولة رعاية اجتماعية. ولدور القطاع الخاص ومسؤوليته الاجتماعية والوطنية وللدور الفاعل والمؤثر للقطاع الثالث المتمثل في تنظيمات المجتمع المدني والحركات الاجتماعية والنشطاء الفاعلين في إطارها. وفقا لهذا المنظور الشامل الذي تتبناه الأجندة الوطنية. فإن الانتقال يتطلع الى إجراء تحولات هيكلية وتأسيس تغيير منتظم يضمن استدامة حالة السلم والمضي نحوالتنمية. ويجنب البلاد احتمالات العودة إلى النزاع أو إلى الوصول إلى حالة إخفاق الدولة في تحمل مسؤوليات الانتقال. وفي إطار هذا المنظور كذلك تتعامل الأجندة الوطنية مع عمليات التحليل وطرح بدائل السياسات وطرح متطلبات ومهام مرحلتين أساسيتين هما: مرحلة الانتقال (بناء السلم). ومرحلة التحول (بناء الدولة). وتنطلق الأجندة من الإيمان بأن ثمة علاقة عضوية بين المرحلتين. ذلك أن مخرجات المرحلة الأولى هي بمثابة مدخلات للمرحلة الثانية وأن هنالك تغذية راجعة وعمليات تأثير وتأثر فيما بينها. بناء على ذلك، لا يمكن القفز والحديث عن متطلبات بناء الدولة بعد النزاع وإغفال متطلبات مرحلة الانتقال أي مرحلة بناء وتوطيد السلم. فالقفز مباشرة باتجاه بناء الدولة لا يضمن بالضرورة بناء السلم في حين أن العكس هو الصحيح. أي بمعنى أن توطيد مرحلة الانتقال (بناء السلم) والتأسيس للاحتكام للقانون جدير بتوفير الأسس اللازمة على الأرض وإحداث النقلة الآمنة إلى مرحلة التحول المجتمعي (بناء الدولة). ودون شك. إن لكل مرحلة متطلباتها ومستويات لمعالجتها. ولها كذلك عدساتها التي يجري النظر للواقع من خلالها. لكنها في الوقت عينه متشابكة وغير منفصلة زمنيا. معنى ذلك أنه لا يجب الانتظار إلى حين الانتهاء من المرحلة الأولى للبدء بالمرحلة الثانية. كذلك فإن الوزن الذي يعطى لأهمية كل مرحلة وأولوياتها يعتمد عادة على تحليل حالة البلد إذ يحدد من خلال تبيان حجم وأهمية التركيز على المرحلة قصيرة الأمد المعنية





ببناء السلم والانتقال مقابل حجم وأهمية التركيز على أهمية المرحلتين متوسطة وبعيدة الأمد (بناء الدولة والتحول المجتمعي).

### 1- مهام مرحلة بناء السلم

المقصود بهذه المرحلة تبني منظومة السياسات والتدخلات المصممة أساساً لتوفير الانتقال الآمن لمرحلة ما بعد النزاع ومنع احتمالات الانتكاس من جديد والوقوع مجددا في دوامة العنف والتناحر. بتعبير أدق. فإن غاية نشاطات هذه المرحلة التصدي لجذور النزاع ومعالجة تداعياته الإنسانية والتنموية والتأسيس لواقع مجتمعي جديد يضمن الحوار وحل النزاعات بصورة سلمية. كما تسعى هذه المرحلة إلى إعادة تأهيل عمل المؤسسات والجماعات المحلية والأفراد لضمان أن يتمتع المجتمع بالأمن السياسي والاجتماعي والاقتصادي بعد مروره بحالة طويلة من الخوف وعدم الاستقرار. وعلى الرغم من أن هذه المرحلة قصيرة المدى بطبعها إلا أنها تعمل على توطيد عملية الانتقال كي تقود بدورها إلى التحول المجتمعي المرتبط ببناء الدولة على البعدين المتوسط والطويل. هذا وتختلف أهمية مرحلة بناء السلم من سياق لآخر ومن حالة لأخرى بالنسبة للبلدان التي مرت بصراعات. ففي البلدان التي يكون النزاع فيها قد خلّف آثارا إنسانية فادحة. كما هو الحال مع سوريا. فإن أولوية مرحلة بناء السلم تستمر لفترة ليست بالقصيرة متوجهة للعمل الإنساني وإعادة الادماج والتوطين وما يتبع ذلك من نشاطات لتحسين مستوى الحياة وتلبية الحاجات الإنسانية للملايين من المتضررين. إضافة إلى إعادة بناء البنى التحتية والنهوض بمستوى توفير الخدمات العامة والاجابة عن الجهة التي عليها توفير تلك الخدمات والجهات التي تستحق الحصول عليها وكيفية توفيرها وعبر أي قنوات. وفيما يتصل بحالة الوضع في سوريا. واضح أن هذه الأولوية تمس حياة المواطنين مساسا مباشرا وأن مكانتها ثابتة في سلم الأولويات. لكنها لا يمكن أن تتجاوز أولوية العمل الإنساني والإنمائي في المراحل الأولى لانتهاء النزاع. هذا. وتتحقق عملية بناء السلم في سوريا ما بعد النزاع من خلال إنجاز مهام مرحلتين أساسيتين. أما المرحلة الأولى فهي مرحلة الطوارئ والعمل الإنساني. وتتضمن العمل الإغاثي وإعادة التوطين والادماج ونزع السلاح والتسريح والإصلاح الأمني والمصالحة الاجتماعية وتوفير الحلول السريعة لتوليد الدخل والحماية الاجتماعية للمتضررين وإعادة المهجرين إلى أماكنهم. وتوسيع القدرة الاستيعابية للمدارس وتوفير الرعاية الصحية الأولية والمرافق والخدمات العامة بالحد الأدنى. إلخ. وأما المرحلة الثانية فهي مرحلة إعادة التأهيل وإعادة البناء للبنى التحتية المادية والاجتماعية والعمل على إصدار التشريعات لكتابة الدستور وأحكام استقلال القضاء وقوانين الانتخابات والإعلام والمجالس الدستورية وأنظمة الرصد والمساءلة والتقييم التي تضمن الشفافية وإرساء قواعد التنمية القائمة على الحوكمة الرشيدة وعلى حقوق الإنسان وعلى التحرر من الخوف الناجم عن النزاع والتغلب على العوز والأخذ بمفهوم الأمن الإيجابي الذي يساوي الأمن الإنساني بشموليته. ويتحقق بناء السلم بمرحلتيه بصورة فعالة إذا ما اعتمدت مرحلة ما بعد النزاع بالدرجة الأساس على حشد الجهود وتشارك قوى المجتمع المدني والحركات الاجتماعية واتخاذ القيم المحلية منطلقا لنشاطاتها ومن خلال فهم دقيق لدينامية النزاع وتوفير بدائل حله والتغلب على ظواهره بطرق ابتكارية وإبداعية. كما يتحقق بناء السلم إذا ما تمكن صانعو القرار من ضمان صياغة رؤية مشتركة بين الأطراف الفاعلة لعملية الانتقال والتغيير. ووضع نسق واضح للأولويات الانتقالية. والربط الواعي بين السياسات قصيرة المدى وبين السياسات متوسطة وبعيدة المدى تجنباً لأخذ القرارات السياسية غير منسجمة زمنيا. وأخيرا ضمان المشاركة المجتمعية الواسعة في عملية صنع القرار.

### 2- مهام مرحلة بناء الدولة

تؤمن الأجندة الوطنية بأن مهام بناء الدولة تأتي في إطار عملية سياسية يصاغ من خلالها عقد اجتماعي جديد في أعقاب انتهاء النزاع.

وبهذا. فهي ليست عملية تقنية فحسب. بل تقوم على بلورة رؤية جماعية لمستقبل الدولة والمجتمع والاقتصاد الوطني على المدى البعيد بحيث تؤسس لعملية التحول وتستجيب لطموح المواطنين في إيجاد علاقة جديدة مع الدولة قائمة على احترام حقوق المواطنة وتحقيق الأداء المؤسسي الفاعل في توفير الخدمات العامة للجميع. والقيام بمهام التنمية المتوازنة بين الجهات والعدل الاجتماعي والاستخدام الأمثل للموارد بما يتيح تحقيق المجتمع التضامني والتنمية للجميع.

تعتمد عملية بناء الدولة بعد انتهاء النزاع على ثلاثة عوامل متفاعلة. أما العامل الأول فهو التسوية السياسية وتحقيق التوافق والإجماع الوطني بين الفرقاء القائم على تغليب المصلحة الوطنية على المصالح الحزبية أو الفئوية من أجل توطيد عملية الانتقال والسير باتجاه التحول للمجتمع الديموقراطي التعددي. أما العامل الثاني فهو تحديد الرؤية المستقبلية وإطار التحرك نحو المستقبل لإعادة بناء الاقتصاد الوطني والرفع من مستوى أدائه التنافسي وفرز أولويات وظائف الدولة وأنماط المساءلة والشفافية. أما العامل الثالث فهو ضمان الجاهزية والاستجابة لبنود العقد الاجتماعي والارتقاء إلى مستوى التوقعات في بناء مجتمع قائم على الاستيعاب وعدم الإقصاء والعدل الاجتماعي للجميع والمسائلة التي تباشرها قوى ضغط. ويتطلب ذلك توفير القدرة الاستشرافية لبدائل المستقبل وصياغة مشاهد للبناء المؤسسي والتطوير والاستثمار في رأس المال الاجتماعي ورأس المال السياسي اللذين يوفرهما مناخ انتهاء حالة النزاع وبناء مجتمع قائم على

تؤمن الأجندة الوطنية بأن مهام بناء الدولة تأتي في إطار عملية سياسية يصاغ من خلالها عقد اجتماعي جديد في أعقاب انتهاء النزاع. وتتمثل هذه المهام في تحسين القدرات والمؤسسات والبرنامجية للدولة.

الثقة، بعد تزعزع تلك الثقة إبان سنوات النزاع، والنهوض بالقدرة على التشبيك وإرساء علاقات أفضل للإنتاج والتنافسية والتقدم المستدام. ومن أجل ترجمة ذلك إلى خطط وبرامج عملية لابد من وجود القدرة على تعبئة الموارد وخلقها وتوظيفها للقطاعات الانتاجية والخدمية وبالأخص للقطاعات التي قد ينتفع منها الفقراء والشرائح الاجتماعية الضعيفة والمناطق المتضررة من النزاع أكثر من غيرها. كما يمكن صياغة بدائل أخرى لتمويل التنمية وتوسيع دوائر الاستثمار عن طريق تحفيز تطبيقات الاقتصاد التضامني وتوفير سبل النهوض به والاعتراف بمعاملاته كقطاع أساسي جنباً إلى جنب مع القطاع الخاص والقطاع العام. وإذا ما احتوت عملية بناء السلم على مرحلتين هما الطوارئ وإعادة التأهيل وإعادة البناء.

هذا، وتتضمن عملية بناء الدولة هي الأخرى مرحلتين. أما المرحلة الأولى فهي مرحلة إعادة التشكل (التفكير الاستراتيجي ببدائل الدولة والاقتصاد والمجتمع). وأما المرحلة الثانية فهي مرحلة التطوير والانجاز (التخطيط الاستراتيجي وترجمة الرؤى التي وفرتها مرحلة التفكير الاستراتيجي إلى غايات وأهداف وسياسات عملية وبرامج وقوانين وتشريعات).

من كل هذا يمكن الخلوص إلى أن أي سياسة كلية أو قطاعية في إطار الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا عليها أن تأخذ في عين الحسبان تدرج مراحل بناء السلم وبناء الدولة مع إعطاء أوزان ملائمة لكل مرحلة.

هذا، وتنطلق الأجندة الوطنية من القناعة التي مفادها أن سياسات ما بعد النزاع يجب أن تأخذ بالاعتبار أن هنالك جملة محركات للسلم والأمن تؤثر عند الأخذ بها في استدامة عملية التنمية وإعفائها من التعثر والعودة من جديد إلى حلبة النزاع. في السطور الآتية أبرز هذه المحركات:

- أولوية تسوية الأوضاع العالقة في حالة الطوارئ والعمل الانساني وإعادة الإدماج وإعادة التأهيل المؤسسي والتأكد من إرساء قواعد حوكمة قائمة على حكم القانون ودولة المؤسسات مسؤولة أمام المواطن، وشفافة، وتضمينية .
- القدرة على تقديم خدمات عامة في متناول كافة الشرائح الاجتماعية.
- القدرة على الإسهام في تسهيل المصالحة الوطنية والمساهمة في توفير سبلها وحوافزها.
- القدرة على تحقيق نمو اقتصادي ذي قاعدة عريضة مع إعادة التوزيع.
- القدرة على إدارة وحل النزاعات وإدارة التوقعات.
- توفر قنوات الحوار في الفضاء العام التي تضمن حرية التعبير والتظاهر السلمي والاحتجاج.
- وتتحكم بالإدارة الاقتصادية للموارد على نحو ينطلق من الحفاظ على التوازنات الكلية وعلى التشارك والتكافؤ بين الجهات.

باختصار إن محركات السلم والأمن تتمثل في مدى قدرة الدولة وقوى المجتمع على تجاوز مرحلة بناء السلم إلى مرحلة بناء الدولة.

ولعل من أهم المحركات هي تأمين حالة الاستيعاب الاجتماعي والاقتصادي والحد من الإقصاء باعتباره مظهراً أساسياً من مظاهر العنف الهيكلي الذي يؤثر في بناء السلم وتحقيق التنمية. ويتمثل الإقصاء في أحد أبعاده الأساسية باللامساواة الأفقية بين المناطق (المحافظات)، أي حالة التفاوت التنموي الكبيرة بين المحافظات الشرقية والداخلية، والتي أثرت في المؤشرات الوطنية وأعاقت جهود التنمية في سوريا ما قبل النزاع. إذ يمكن عد هذه الحالة محركا ذا دلالة عالية لديمومة النزاع إذا ما تجوهلت عند صياغة وتطبيق السياسات البديلة لما بعد النزاع. وهذا يعني أن سؤال (انتهاء النزاع) لا تفهمه الأجندة الوطنية بالمعنى السلبي لحل النزاع وتفادي العنف. ولكن بالمعنى الإيجابي المتمثل في خلق الأوضاع والشروط المادية التي توفر للناس قدرا عاليا من الأمن، ومن الرفاه الاقتصادي، ومن الفعالية السياسية، والمشاركة في الشأن العام ومن الاطمئنان النفسي والاجتماعي، والشعور بالرضا. كذلك لا تنظر الأجندة الوطنية لعملية صنع السلام في مرحلة ما بعد النزاع باعتبارها اتفاقات بين النخب والأطراف المتنازعة بالرغم من أهمية ذلك، بل إنها تنطلق من الإيمان بأن مثل تلك الاتفاقات لا يمكن أن تؤدي غرضها بدون فهم حقيقي لجذور النزاع واستجلاء الظروف الاقتصادية ـــ الاجتماعية لمن تضرروا نتيجة اندلاعه وتدارس اتجاهات الفئات والشرائح والمناطق المختلفة للبدائل المطروحة ضمن سياق صياغة سياسات مرحلة ما بعد النزاع باعتبارهم ذوي الشأن وهم من يجب أن يتحملوا عملية بناء السلم وصياغة سياساته والعمل على توطيده باعتباره ملكية وطنية للجميع. معنى ذلك أن عملية الانتقال في مرحلة ما بعد النزاع لا تقتصر على القوة السياسية (صنع السلم) بل تشمل كذلك التمكين الاجتماعي االتضميني للحصول على عملية (بناء السلم) القائم على الملكية الوطنية.





# المحور الأول

# سياسات مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

## توطئة

يفترض بناء هذا المحور أنه عشية انتهاء النزاع ستكون المجتمعات المحلية أكثر سرعة ومرونة وشرعية من الحكومة المركزية المشكلة حديثاً، مما يجعلها أقدر على الاستجابة للحاجات المحلية الملحة. سيترافق هذا مع عودة أعداد كبيرة من اللاجئين والنازحين والذين تقع أعباء عودتهم بصورة أساسية على المجتمعات المحلية وأطر الحكم فيها. فمن يعاني منهم من ظروف سيئة في بلاد اللجوء لن ينتظر اكتمال الاستعدادات التي تحتاجها الحكومة المركزية لاستقبالهم.

من هذا المنطلق بني المحور من قسمين هما العودة الطوعية و إعادة الاندماج، وسياسات الاستجابة المحلية، بحيث تتكامل السياسات المقترحة فيهما لتلبي احتياجات المجتمعات المحلية كما العائدين إليها خلال مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الانساني التي لا بد سيتكشف حجم الحاجة إليها بعيد الاتفاق على إنهاء النزاع لا سيما في مناطق أكثر تضرراً من غيرها في سوريا.

بناء على وجود تداخل كبير بين سياسات العودة الطوعية من جهة وسياسات الاستجابة المحلية من جهة اخرى فقد صممت السياسات المتعلقة بقسم العودة بحيث تشمل الموضوعات اللصيقة بالعودة، بالمقابل صممت سياسات الاستجابة المحلية بحيث تشمل المواطنين المحليين والعائدين في آن.

## القسم الأول: سياسات العودة الطوعية وإعادة الاندماج

### أ- الرؤية

لكل من نزح ولجأ وهاجر من سوريا جراء النزاع (بما في ذلك غير المسجلين منهم)، الحق في العودة الآمنة والكريمة والطوعية في أجال معقولة إلى ديارهم التي خرجوا منها (أو إلى مكان آخر يختارونه مع الاحتفاظ بحقهم بالعودة لاحقا) وذلك ضمن إطار الحل السياسي التوافقي الشامل. ويتعين أن تكون هذه العودة مستدامة وطوعية وآمنة فلا تقف عند الانتقال المكاني بل تتسع لتشمل إعادة الاندماج والمشاركة في صياغة عقد اجتماعي جديد، وتمكين العائدين من إعادة ترميم حياتهم وتأمين سبل العيش والحماية لهم، وتعزيز المصالحة، وإشراكهم في صياغة العقد الاجتماعي الجديد وبناء الدولة التي ستحتاج إلى كامل رأس المال الاجتماعي السوري..

### ب- منطق المحور

وفقا لدروس مستقاة من صراعات سابقة، يتوقع بعد انتهاء النزاع عودة أعداد كبيرة من النازحين واللاجئين والمهجرين والمهاجرين تصل عادة إلى نسبة ثلاثين بالمئة من مجمل عدد من تركوا أماكن إقامتهم إثر النزاع. . وفي حالة سوريا فإن هذه النسبة تكافئ أعدادا كبيرة من العائدين قد تصل إلى أربعة أو خمسة ملايين إنسان بين نازح ولاجئ ومهجر ومهاجر. ومن المتوقع لحركة النزوح المعاكسة هذه أن تكون معقدة وشائكة إن لم يتمكن المعنيون من ضمان حقوق العودة الكريمة والتخطيط لها، وحساب تبعاتها، سواء كانت عودة طوعية على إثر عملية سياسية أو حتى عودة قسرية جراء استحالة ظروف المعيشة في مناطق اللجوء (اكتظاظ مخيمات اللجوء، سياسات الحد من الهجرة، غلاء المعيشة، إساءات وانتهاكات إنسانية ... وغير ذلك).

يختلف الإطار القانوني الذي ينظم أوضاع النازحين واللاجئين السوريين: فهناك النازحون داخل الأراضي السورية وهؤلاء يجب أن تضمن الدولة السورية حقهم في اختيار عودتهم إلى بيوتهم التي خرجوا منها وضمان سلامتها وحفظ كرامتهم وكرامة أسرهم لدى الانتقال وبعد استقرارهم. هذا الحق يجب أن يكون مكفولا ومحميا للنازحين داخل الأراضي السورية دون تمييز. أما فيما يختص باللاجئين إلى دول خارج سورية، فينقسمون من حيث وضعهم القانوني في بلدان اللجوء، وفقا لما يأتي:

المقيمون في الدول الموقعة على اتفاقية جنيف 1951 الخاصة باللاجئين والبروتوكول الخاص بها عام 1967، وهي معظم الدول الاوروبية المستقبلة للاجئين: وهنا تختلف الحقوق التي يحصل عليها من نال صفة اللجوء عن تلك المستحقة لطالبي اللجوء أو من حصل على إقامات لأسباب قانونية أخرى.

- المقيمون في الدول غير الموقعة على اتفاقية جنيف 1951 الخاصة باللاجئين و البروتوكول الخاص بها عام 1967 أو التي تحفظت على بعض موادها بما يتعلق بالعامل الجغرافي او العامل الزمني، وهي دول الجوار السوري، فلبنان والاردن والعراق هي دول غير موقعة على الاتفاقية والبروتوكول، وتركيا هي دولة موقعة على الاتفاقية مع تحفظها على المواد المتعلقة بالعامل الجغرافي، وهذا يجعل اللاجئين السوريين في هذه الدول غير خاضعين لبنود الاتفاقية، لذلك لا وجود لقوة قانونية لإدارة هذا الملف بالاستناد إلى بنود الاتفاقية والبروتوكول الخاص بها و إنما تستند الحماية إلى أسس قانونية أخرى توجد في الإعلان

يتوقع بعد انتهاء النزاع عودة أعداد كبيرة من النازحين واللاجئين والمهجرين والمهاجرين تصل عادة إلى نسبة ثلاثين بالمئة من مجمل عدد من تركوا أماكن إقامتهم إثر النزاع. .

العالمي لحقوق الإنسان ( المادة 14)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الميثاق العربي لحقوق الإنسان (المادة 28) . إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام)، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ( في حالة تركيا)[1]، اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة 3)، اتفاقية حقوق الطفل (المادة 22)، إعلان اللجوء الاقليمي الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1967، القانون الدولي الانساني و العرف الدولي وغيرها.

إن معظم الحقوق الأساسية، المتعلقة بحماية اللاجئين بحسب اتفاقية 1951، هي حقوق جوهرية كرست في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من وثائق القانون الدولي ذات الصلة (ذكرت أعلاه) وتشمل طيفا واسعا من الحقوق السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، ورغم تباين درجات الإلزام القانوني بين الدول الموقعة على اتفاقية اللاجئين وتلك غير الموقعة، إلا أن حماية هذه الحقوق تبقى بكل الأحوال واجب أخلاقي وعرف دولي، بكل الأحوال فإن الأوضاع القانونية لهؤلاء السوريين تشكل مدماكاً أساسيا في قرار العودة وما يترتب عليه من التزامات على الدول المضيفة قبل العودة وأثنائها وبعدها، ولذلك لا بد من أن تؤخذ في عين الاعتبار عند صياغة السياسات والبرامج المتعلقة بالعودة.

في المرجعيات القانونية المذكورة أعلاه، يظهر الحق في الكرامة الإنسانية مصونا إلا أنه أقل وضوحاً من الأمن والسلامة، وهو يعني عمليا الحق في المعاملة الإنسانية وفي عدم التعرض للقسوة، والحق في حرية التحرك وفي احترام الحقوق الكاملة بما فيها احترام حق الأسرة وعدم تفريق أعضائها عن بعضهم البعض.

ويتعين على واضعي السياسات ومنفذيها النظر أولاً في التحديات التي ستواجه عودة محتملة للسوريين بما في ذلك التحديات المتعلقة بمغادرة الدولة المضيفة، وبخوض طريق رحلة العودة، وبالاستقرار داخل سوريا سواء في محل الإقامة الأصلي أو في محل إقامة جديد، وبهدف التحضير لإعادة إدماج العائدين في مجتمعاتهم يجب النظر في آليات التعايش مع الوضع الراهن في محاولة تأطير أهم مبادرات الانعاش المبكر أو المبادرات التنموية التي تروم تحسين معيشة السوريين في مناطق النزوح واللجوء، والتي تسهم في استدامة المعونات الإنسانية المقدمة للسوريين وقد تشكل حاملاً للنشاط التنموي على المستويين المحلي والوطني، ولا تكتمل صورة العودة إلا بدراسة ارتباطاتها بسياسات إعادة البناء طويلة الأمد بهدف النظر في تحويل هذه المبادرات إلى خطط تنمية محلية داخل سوريا بعد العودة.

1 يلاحظ أن تركيا علقت العمل بها في حالة الطوارئ بعد الانقلاب العسكري.

فالاتفاق السياسي يكون جاذبا للعودة بقدر ما هو تضميني لكل الأطراف السورية.

كما يتعين على واضعي السياسات أيضا النظر في العوامل المؤثرة في قرار العودة فهي متعددة ومتباينة في طبيعتها، إذ أن عوامل بسيطة قد تمسي أساسية بالنسبة لبعض اللاجئين الذين أرهقتهم رحلة اللجوء ولا يستطيعون تحمل مشقات إضافية في رحلة العودة، تتوزع هذه العوامل بين محفزة على العودة وأخرى منفرة في دول اللجوء قد تدفع إلى العودة الإلزامية أو العودة القسرية في بعض الأحيان، يصعب حصر كل هذه العوامل، لكننا سنضيء على بعض منها نعتقد أنه حاسم بالنسبة لكثيرين:

- طول أمد النزاع: الذي يتناسب عكسا مع أعداد العائدين، فطول أمد النزاع يعني أن أعداداً أكبر منهم اندمجت في مجتمعاتها الجديدة ولم تعد متحمسة للعودة في الغالب الأعم، كما يعني دمارا أكبر في البشر والحجر في سوريا يجعل معه عوامل الجذب في الداخل أقل بكثير، كما يعني تعقيدات تترافق مع انتهاء النزاع وشكل السلام المحقق الذي في الغالب سيعاني من اهتزازات وانتكاسات كثيرة.
- طبيعة الاتفاق السياسي: (تفترض الوثيقة هذا السيناريو لانتهاء النزاع). فالاتفاق يكون جاذبا للعودة بقدر ما هو تضميني لكل الأطراف السورية، ويكون جاذباً بقدر ما يؤسس لحكم القانون وللعدالة الاجتماعية، ويكون جاذبا بقدر ما هو حساس لهواجس ومخاوف اللاجئين والنازحين وبقدر إشراكهم في العملية السياسية التي هم جزء منها، وأخيرا وليس آخرا بقدر إشراكهم في صياغة القرارات والبرامج المتعلقة بالعودة.
- وضوح ملامح رحلة العودة: وكل ما يتعلق بهذه الرحلة من برامج تسبق العودة وتواكبها وتواكب اعادة الاندماج في الوطن الأم، يرتبط مباشرة بهذا الأمر مسائل القيود والسجلات الشخصية (ولادات، زيجات، وفيات .. إلخ) والملكيات (الثبوتيات والخلافات المتعلقة بها) وحماية وحدة الأسرة، وتأمين طريق العودة، والحاجات الأساسية وسبل العيش لا سيما المسكن، وإجراءات الحماية، وبرامج الاندماج وغير ذلك، وإذ يتعين تأمين حماية لجميع شرائح اللاجئين خلال اتخاذ كل هذه الخطوات، فمن الواجب ضمان حماية خاصة للشرائح الأضعف بما في ذلك النساء السوريات اللاجئات لاسيما المعيلات منهن، الأمر الذي قد يتطلب تغيراً جذريا في بعض القوانين ذات الصلة، ذلك أن أعداداً كبيرة من الاسر اللاجئة قد فقدت المعيل خلال النزاع واضطرت النساء لتحمل أعباء العائلة خلال فترة اللجوء وعليهن يتوقف قرار العودة.
- برامج المصالحة: خاصة في المناطق التي شهدت تغيرات ديمغرافية أثناء النزاع والتي ستكون العودة إليها أكثر تعقيداً.
- سيادة القانون والأمان: الذين يشكلان أساساً يضمن





حقوق العائدين وعدم تعرضهم لمخاطر إضافية.

تتضافر هذه العوامل مع أخرى منفرة أو جاذبة في دول اللجوء، تتعلق بظروف اللجوء لجهة الاقامات وسبل العيش والحماية وقبول المجتمعات المضيفة وبرامج الاندماج وبالمجمل سياسات هذه الدول تجاه أزمة اللجوء، وتعتبر العوامل المنفرة في دول اللجوء في الجوار السوري غالبة على عوامل التحفيز.

يختلف زمان العودة وطبيعتها كذلك باختلاف ظروف اللجوء أو النزوح، فبعض السوريين باشروا بالعودة من الآن، ومنهم من عاد لكنه ترك منطقته مرة ثانية لاستحالة العيش فيها، ومنهم ينتظر انتهاء النزاع، وآخرون ينتظرون شكل الاتفاق الذي سينتهي بموجبه النزاع ليتمكنوا من تحديد خياراتهم، وآخرون يرون في العودة المكانية مغامرة جديدة لم يعودوا يقووا على خوضها بعد كل المخاطر والموارد والجهود التي أرهقتهم لحين بدء اندماجهم في مجتمعات الدول المضيفة، لكن هؤلاء على الأقل يتطلعون إلى العودة " المعنوية" إلى وطنهم بمعنى الشعور بالانتماء من جديد لعلها تكون حجر أساس لعودة مكانية في مرحلة أبعد قد لا تتبلور قبل انتهاء مرحلة بناء السلام، وآخرون مستعدون لخوض المغامرة إلا أنهم لا سيطيعون أن يحمّلوا عائلاتهم وزر قرارهم لاسيما لجهة نوعية الحياة التي قد تواجههم في سوريا، وآخرون ستكون البلاد بحاجة لاستعادتهم بسبب النقص الحاد الذي ستعاني منه في الموارد البشرية لاسيما الأدمغة ولا بد لها أن تبحث عن عوامل جذب خاصة بهم.

إذ تعول الكثير من الجهود على تعزيز عوامل الجذب خاصة مع انتهاء النزاع أو على الأقل مع تغير خريطة الاقتتال وإعادة الهدوء والأمن إلى مناطق عدة غير أنه من الملاحظ أنه وبالنسبة للكثير من السكان العائدين، قد تعني العودة معاناة أشد بكثير من الهجرة إن لم يواصل المجتمع الدولي والمحلي رعاية عملية إعادة إدماجهم ودعم المجتمعات التي ستحتضنهم وهذه ستكون مهمة شاقة في بلد لحقه دمار واسع النطاق، ومع ذلك فإن سنوات النزاع كشفت قدرة السوريين على التكيف والتحمل والتعاضد وهو أمر يعول عليه كثيراً في تعافيهم خلال العودة وإعادة الاندماج.

### ت- السياسات المقترحة

#### 1- سياسات مرحلة ما قبل العودة

تقسم السياسات التي يتوجب اعتمادها في مرحلة ما قبل العودة إلى سياسات وقائية تحاول الحد من حجم الضرر الحاصل خلال هذه المرحلة وأخرى تحضيرية تمهد الطريق لمرحلة العودة الفعلية بعيد انتهاء النزاع.

أ) السياسات الوقائية

- الاسراع بالتوصل إلى اتفاق سياسي يشمل الجميع، يرسخ سيادة القانون ويحمي حقوق ومصالح اللاجئين والنازحين.
- دعم برامج الاستقرار والسلم المحليين في مختلف أنحاء البلاد لتجنيب البلاد أحجام أكبر من الدمار ستكلف لاحقاً الكثير من الموارد المادية والبشرية التي لن تكون متاحة بالضرورة.
- دعم النازحين داخل البلاد سياسيا واقتصادياً واجتماعياً، لئلا يلجؤوا إلى خيار اللجوء خارج البلاد.
- تشجيع برامج المصالحة بين المجتمعات المضيفة والنازحين فيها ضمن سوريا، لكونها ستشكل نواة لمصالحة أعم بعد العودة.
- حث الأطراف المتصارعة على اعتماد سياسات مغايرة بخصوص التجنيد الإجباري والسحب إلى الجيوش لكونها شكلت عامل أساسي لترك البلاد حتى في المناطق الأكثر أمانا.

ب) السياسات التحضيرية

- تحديد أهم المناطق المتوقعة للعودة استناداً إلى معلومات شاملة عن اللاجئين والنازحين وبناء على سياسات التنمية المحلية والتخطيط العمراني، وتقييم القدرة الاستيعابية لهذه المناطق
- تحديد المناطق الأنسب للإيواء المؤقت وذلك بالنسبة للعائدين الذين تصعب عودتهم مباشرة إلى ديارهم التي خرجوا منها لأسباب قد يكون بعضها أمني، مع الاحتفاظ بحقهم بالعودة لاحقاً
- تقييم الحاجات القطاعية الأساسية في هذه المناطق من (مأوى، مياه، صرف صحي، مساعدات غذائية وأمن غذائي، التشغيل، الصحة، التعليم... إلخ)، على المستوى المحلي وذلك خلال الأشهر الستة الأولى، الأشهر الاثني عشر الأولى، ثم الأشهر الثمانية عشر.
- تقييم الموارد المحلية المتاحة الاقتصادية والبيئية والطبيعية والاحتياجات الاضافية في مناطق العودة الأساسية (سوق العمل في الريف والمدن، وضع تقييم الحاجة الفعلية لإعادة بناء المساكن والمدارس والمستشفيات والبنية التحتية المادية والاجتماعية والخدمات، تقييم المقدرات والاحتياجات (التقنية والمالية والبشرية) لإدارة ومواجهة قضايا أساسية تتعلق بالحماية (الأمن والرفاه، بما في ذلك الخطر من الألغام والأجسام غير المنفجرة، الموارد والوسائل القانونية لإصلاح الأراضي والملكيات، التوثيق المدني ولم شمل العائلات، حماية الأشخاص المميز ضدهم نتيجة الانتماءات السياسية، حماية المميز ضدهم لأسباب تتعلق بالانتماء الاثني والديني، ذوي الاحتياجات الخاصة والفئات المستضعفة).
- تقييم الحاجات التنموية لتمكين منظمات المجتمع

الاسراع بالتوصل إلى اتفاق سياسي يشمل الجميع، يرسخ سيادة القانون ويحمي حقوق ومصالح اللاجئين والنازحين.

المدني ورأس المال الاجتماعي على المستوى المحلي في قضايا النزوح والعودة.

- تقييم إمكانات إطلاق برامج تنموية محلية، وتعزيز فرص الاندماج من خلال أطر الحكم المحلي المتاحة.
- ابتكار وتفعيل وسائل للتواصل مع مجتمعات اللجوء والنزوح للتأكد من إشراكهم في كافة القرارات المتعلقة بعودتهم لا سيما بالنسبة للنساء والفئات المستضعفة.
- تقييم وتحليل أهم تحديات إدارة عملية اللجوء والعودة.
- دراسة خصائص المجتمعات السورية الأساسية في أوروبا ودول اللجوء المجاورة لسوريا لدعم تصميم وتنفيذ برامج تعبئة رأس المال البشري والاجتماعي والمالي بما يخدم التنمية في سوريا لاحقا.
- تقييم مقدرات وموارد المؤسسات القائمة على المستويات (الوطني، المحافظة، المحلي) لإدارة عودة اللاجئين والنازحين وبالتالي عملية إعادة الاندماج
- تقييم القدرة على صياغة السياسات وتحليلها والمعرفة المتوفرة حول اللاجئين والنازحين والحماية التي يكفلها لهم القانون الدولي الانساني وذلك في أطر الحكم المحلي القائمة ومنظمات المجتمع المحلي في سوريا ودول الجوار.
- تقييم بدائل السياسات المخصصة لتصميم تدخلات تدعم العودة والمناطق المتضررة، ولتضمين مفهوم العودة وإعادة الاندماج في البرامج الوطنية كافة
- تبعاً للظروف التي ستسبق العودة، فمن الملح التنسيق مع الدول المضيفة لتصميم وتنفيذ العديد من السياسات المتعلقة بالعودة من خلال اتفاقيات ثنائية أو ثلاثية. من المفيد أن تساهم هذه الاتفاقيات بدعم الدول المضيفة في صياغة سياساتها تجاه أزمة اللجوء وفي حماية اللاجئين المقيمين على أراضيها في هذه المرحلة.
- تشكل تحويلات المهاجرين بطرق غير شرعية واللاجئين السوريين في بلاد اللجوء مصدرا أساسيا لكسب العيش لعائلات عديدة في سوريا. من ثم، فإن الأعداد الكبيرة من العائدين ستمثل تحدياً على هذا المستوى. ومن هنا لا بد من تصميم سياسات تنسيق بين الدول المضيفة وسوريا لتجنب الانقطاع المفاجئ في الدخل.

**معالجة الأبعاد الخارجية لأزمة اللاجئين من خلال تعزيز التعاون الفني بين مؤسسات الدولة داخلياً ومع الدول المضيفة**

### 2- سياسات مرحلة العودة

تتكامل في هذه المرحلة سياسات وبرامج متعددة، منها ما هو مخصص لتنسيق الجهود مع الدول المضيفة لضمان عودة كريمة وآمنة وطوعية للاجئين، ومنها ما هو مخصص للتنسيق مع فريق الأمم المتحدة العامل في سوريا وغيره من المنظمات المعنية لدعم سياسات العودة، ومنها ما يتعلق بحياة اللاجئين والنازحين أنفسهم وهذه تتكامل مع سياسات الاستجابة المحلية كما ذكرنا سابقا.

#### سياسات تنسيق الجهود مع الدول المضيفة

- مراجعة الأطر/الأدوات القانونية والدولية المتعلقة بالهجرة والنزوح وإنهاء الإقامة، وذلك في كل من سوريا والدول المضيفة للاجئين منها، كما في القانون الدولي
- معالجة الأبعاد الخارجية لأزمة اللاجئين من خلال تعزيز التعاون الفني بين مؤسسات الدولة داخلياً ومع الدول المضيفة (الوزارات: الأمن والخدمات الأساسية وترتيبات الحركة)
- تحقيق التوازن بين المسؤولية والتضامن من خلال الدعوة إلى المزيد من التضامن بين الدول المضيفة المجاورة (التعاون والمواءمة والحوار). خطط محتملة / العمل السريع / تنفيذ التدابير المتعلقة بالهجرة وذلك تمشيا مع سياسات الهجرة الخاصة الداخلية.
- دعم تلبية احتياجات اللاجئين الذين تقطعت بهم السبل والمهجرين، بما في ذلك المحتجزين في دول العبور والبلدان المستقبلة. استعراض ومناقشة الفرص المتعلقة باللاجئين الذين لا يزالون مقيمين في دول الحكومات المضيفة. التفاوض لتأمين الحماية والمساعدة للذين لا يرغبون و/أو غير قادرين على العودة طوعا.
- صياغة السيناريوهات المحتملة النوعية والكمية لحركات عودة اللاجئين والنازحين (سواء من تلقاء أنفسهم وبمساعدة) إلى المناطق الشمالية والوسطى والجنوبية لـ 6 و12 و18 شهرا المقبلة.
- تعزيز قدرات السلطات في البلدان المضيفة في مجال هجرة اليد العاملة عن طريق التعاون مع الشركاء (باستخدام طرق كثيفة العمالة)، وتعزيز إدارة جيدة لهجرة اليد العاملة، وتعزيز المشاركة المنتجة للعمالة السورية في الاقتصادات المحلية
- تنسيق طريق عودة آمنة وكريمة بما في ذلك إنشاء مراكز حدودية مؤقتة للعودة.

#### أ) سياسات دعم العودة والمحفزة لاتخاذ قرار العودة

- توفير المعلومات الكافية للعائدين حول بيئة العودة كالأمن والسكن والتي على أساسها يمكن للاجئ اتخاذ قراراته المتعلقة بالعودة بما في ذلك إنشاء منصات بشأن النزوح والعودة على شبكة الإنترنت
- إيجاد الحلول القانونية لمسألة فقدان الوثائق الثبوتية والواقعات المدنية (ولادة، زواج، طلاق ...الخ) والعقارية التي لم تسجل بما يضمن الحقوق المختلفة





والمصالحة، والتعاطي مع حالات الأمر الواقع من زواج قسري وحالات إشغال الملكيات العقارية وغيرها.

- معالجة الأوضاع القانونية للعائدين كالتسرب من الجيش والجنح المدنية والجنائية ذات الصلة بالنزاع.
- السماح بنقل ممتلكات اللاجئين من بلد اللجوء إلى مكان الاستقرار في سوريا.
- تقديم الدعم النفسي كضرورة لتحضير العائدين وتدريب قياديين في عملية الإرشاد بهدف إدارة التوقعات حيث أن عدم الاستجابة لتوقعات العائدين قد تعني حالات إحباط وغضب وردات أفعال سلبية قد تعيق العودة الكريمة والسلسة.
- تقديم ضمانات للحماية أثناء طريق العودة وتحديد الجهة التي ستقدم هذه الضمانات
- اعتماد سياسات محفزة على العودة حساسة للحاجات الخاصة بالنساء اللاجئات بما في ذلك المعيلات اللواتي فقدن أزواجهن، وضحايا العنف الجسدي في المرحلة السابقة.

آخذين بعين الاعتبار احتمال وجود عودتين الأولى استطلاعية والثانية بهدف الاستقرار، تشجيع العودة الاستطلاعية والتنسيق بهدف جمع المعلومات عن حاجات العائدين لإعداد خطط الاستجابة.

#### ب) سياسات لمرافقة العائدين والمجتمعات المضيفة

تتكامل هذه السياسات مع سياسات وبرامج الاستجابة المحلية، كما تتجانس مع السياسات القطاعية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الانسجام، حيث أنه وكما بينا سابقاً ستتولى المجتمعات المحلية الاستجابة لحاجاتها وحاجات العائدين إليها على السواء، وبناء على ذلك فإن السياسات التي سترد هنا ستنحصر بتلك المتعلقة بخصوصية وضع اللاجئين أو النازحين فيما يستفيدون بنفس الوقت من السياسات المخصصة للاستجابة المحلية والتي سترد في الجزء الآتي.

من الجدير بالذكر أن السياسات التي تتبع في هذه المرحلة، ستؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على المصالح التي اكتسبت في سنوات النزاع وقد تسهم في نشوء نزاعات جديدة بين العائدين والمجتمعات المحلية. فمثلاً إن اعتماد سياسات تضمن للعائدين ملكياتهم القديمة سيعني في بعض الأحيان تشريد عائلات أخرى من تلك البيوت ... ومن ثم، فإن هناك حاجة ماسة لنظام رصد دقيق يرافق تنفيذ كافة السياسات المتعلقة بالعودة لاسيما خلال السنوات الخمس الأولى.

#### ت) سياسات الحماية

- ضمان حرية وسلامة تحرك اللاجئين والنازحين من قبل الدول المضيفة والحكومة السورية.
- حماية الطرق ووسائل النقل التي يسلكها ويستخدمها العائدون.
- ضمان أمن اللاجئين والنازحين في الأماكن التي يستقرون فيها ضمن سوريا.
- إطلاق برامج نزع الألغام والأجسام غير المتفجرة الأخرى لاسيما في المناطق الأكثر احتمالاً للعودة إليها.
- تأمين الحد الأدنى من الضمانات الخاصة بعودة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة مثل ضحايا الإتجار بالبشر الأطفال غير المصحوبين/ المنفصلين عن ذويهم وذلك حسب معايير المفوضية العليا للاجئين.
- ضرورة اتخاذ اجراءات خاصة بشأن عودة الأشخاص عديمي الجنسية والأشخاص غير محددي الجنسية
- تحترم سياسات العودة في كل مراحلها معايير حقوق الإنسان وإشراك اللاجئين في اتخاذ القرارات المتعلقة بهم.
- توفير المنظومة القانونية والقضائية لحماية العائدين وضمان وصولهم إلى النظام القضائي لا سيما النساء منهم.

**تأمين الحد الأدنى من الضمانات الخاصة بعودة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة مثل ضحايا الإتجار بالبشر الأطفال غير المصحوبين/ المنفصلين عن ذويهم وذلك حسب معايير المفوضية العليا للاجئين.**

#### ث) سياسات الدعم الإنساني والبنية التحتية

- اعتماد سياسات الإيواء المؤقت التي تضمن الانتقال إلى المسكن الدائم خلال مرحلة لا تتجاوز 3 سنوات، وعدم تعارضها مع ملكيات أخرى
- تمكين ودعم العائدين في إعادة تأهيل منازلهم المهدمة كلياً لا سيما في الملكيات المشتركة (المباني متعددة الطبقات)
- دعم العائدين في إعادة تأهيل منازلهم المهدمة جزئيا
- حماية ملكيات العائدين المثبتة عقاريا
- دعم العائلات التي ستضطر لترك أماكن سكنها بسبب عودة المالكين الأصليين للمنزل لا سيما من لا يملك منهم مأوى آخر.
- إيجاد الحلول القانونية السريعة لمسألة فقدان الوثائق الثبوتية العقارية التي لم تسجل بما يضمن الحقوق المختلفة، والتعاطي مع حالات الأمر الواقع من حالات إشغال الملكيات العقارية.
- تأمين وصول مياه الشرب والكهرباء والصرف الصحي لتجمعات الإيواء المؤقت مع مراعاة الآثار البيئية.
- تأمين استمرار المساعدات الإنسانية والغذائية للاجئين بالتزامن مع برامج دعم سبل العيش.

#### ج) سياسات الخدمات الاجتماعية

- التصنيف السكاني (المسح والتسجيل) لمجتمعات

إعادة دمج الطلاب العائدين في نظام التعليم الوطني والتعامل مع التحديات المختلفة التي تعيق ذلك ومنها اللغة والانظمة التعليمية المختلفة في بلدان اللجوء

اللاجئين والنازحين مع التركيز على صياغة ملامح إعادة الاندماج للسكان العائدين خاصة من هم في سن العمل (في المناطق الحضرية والريفية، والمهنية، والمهرة، وشبه المهرة، والعمال غير المهرة والنساء والرجال والشباب)

- دعم برامج حماية الأيتام والأطفال غير المصحوبين ومجهولي الوالدين.

ح) سياسات الصحة الوقائية والجسدية والنفسية

- تنظيم السجلات الصحية للنازحين والمهجرين العائدين وإنشاء قاعدة بيانات للأمراض التي واجهتها خلال فترة اللجوء.
- تقديم الحد الأدنى من الطب الوقائي للعائدين خاصة ضد الأمراض والأوبئة التي انتشرت في سوريا أثناء سنوات النزاع.
- مرافقة رحلات العودة الجماعية بوحدات عناية صحية خاصة.
- تقديم خدمات الصحة النفسية للاجئين الأكثر تضرراً، لا سيما للنساء والأطفال الذين كانوا ضحايا للعنف قبل تركهم لديارهم.
- تقديم الدعم النفسي وتدريب أخصائيين نفسيين لتقديم المشورة والدعم في مرحلة ما بعد العودة
- التأكد من عدم فرض قيود صحية مبالغ بها أو تمييزية على العائدين والنازحين داخليا أو على ممتلكاتهم أو مركباتهم.

خ) سياسات تعليمية

إعادة دمج الطلاب العائدين في نظام التعليم الوطني والتعامل مع التحديات المختلفة التي تعيق ذلك ومنها اللغة والانظمة التعليمية المختلفة في بلدان اللجوء

### 3- سياسات العودة على المديين القريب والمتوسط

تنقسم التدخلات المتعلقة بمسعى تنظيم العودة إلى خمسة محاور رئيسية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياسات القطاعية القريبة والمتوسطة والطويلة الأمد. وتأتي هذه التدخلات في صورة مبادرات إنعاش مبكر ومشاريع تنموية تتوخى تطويع مسألة العودة بما يخدم أولاً مصلحة العائدين ويهيئ الأرضية اللازمة لإعادة إدماجهم ومساهمتهم في برامج إعادة البناء عن طريق تزويدهم بالحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية وتمكينهم وتدريبهم لتفعيل دورهم الحيوي على مراحل ثلاثة: مرحلة الوجود في مناطق النزوح واللجوء، مرحلة التحرك على طريق العودة، مرحلة الوجود في الوطن بعد العودة، وتتضمن المحاور الآتية أمثلة لبعض الأولويات التي يمكن البدء بالعمل عليها مباشرة وحتى مرحلة العودة والاستقرار وذلك على أن يكون تحديد وتخطيط وتنفيذ وتقييم هذه التدخلات مستمداً من السياسات القطاعية المرتبطة مباشرة بمجال التدخل بما ينسجم مع الرؤية العامة لسوريا.

■ **محور الخدمات الاجتماعية: الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية والدعم النفسي والبعد السكاني**

يهتم المحور الأول بتأمين الاحتياجات الأساسية للعائدين وتأمين حمايتهم ودعمهم لتخطي «مرحلة العبور» إلى الاستقرار، ويمكن في هذا المجال العمل على الأمور الآتية:

- جمع المعلومات عن العائدين والنازحين داخليا وعن المنطقة التي أتوا منها والتي سيعودون إليها وعن الحالة الإجمالية للعودة وتحديثها دوريا.
- إنشاء قاعدة بيانات شخصية لكل عائد مرتبطة بأنظمة مسوحات شاملة وتحديثها دوريا.
- جمع المعلومات عن مناطق ومجتمعات العودة المستهدفة وعن حالة الإسكان والعمالة التي من المرجح أن يواجهها العائدون والنازحون داخليا وتحديثها دوريا.
- إيجاد الحلول القانونية لمسألة فقدان الوثائق الثبوتية والواقعات المدنية والعقارية التي لم تسجل بما يضمن الحقوق المختلفة، والتعاطي مع حالات الأمر الواقع معالجة الأوضاع القانونية للعائدين كالتسرب من الجيش والجنح المدنية والجنائية السابقة الناجمة عن عملية النزوح.
- تنظيم السجلات الصحية للنازحين والمهجرين وإنشاء قاعدة بيانات للأمراض التي واجهتها مجتمعات النازحين واللاجئين والعمل على وصول اللقاحات وتأمين قنوات الخدمة الصحية والعمل على تجاوز عقبات الصحة الانجابية وارتفاع معدلات الخصوبة في اللجوء.
- تقديم خدمات صحية تؤمن للعائدين السوريين الحد الأدنى من الطب الوقائي والرعاية الصحية الأولية والمتابعة وخاصة للأمراض المزمنة.
- ربط العائد بنظام داخل سوريا يؤمن له الخدمات والأمان والعمل مع الأخذ بعين الاعتبار حقوق الملكية القانونية.
- تقديم برامج تعليمية قادرة على إعادة دمج الطلاب العائدين في بيئتهم الأم والتعامل مع التحديات المختلفة التي تعوق عودة الطلاب ومنها اللغة والانظمة التعليمية المختلفة في بلدان اللجوء الأجنبية، إذ إن العودة ستكون فرصة جوهرية لإعادة بناء النظام التعليمي بطريقة غير مسيسة تعمل





على تحرير وإطلاق مواهب الطفل السوري.

- تمكين الإناث من متابعة التحصيل العلمي وايجاد برامج لجبر الضرر الناجم عن الاقصاء المبني على التمييز الجنسوي.
- تقديم الدعم النفسي كضرورة لتحضير العائدين وتدريب قياديين في عملية الإرشاد بهدف إدارة التوقعات إذ إن عدم الاستجابة لتوقعات العائدين قد تعني حالات إحباط وغضب وردات أفعال سلبية قد تعيق العودة الكريمة والسلسة.
- تقديم الدعم النفسي وتدريب أخصائيين نفسيين لتقديم المشورة والدعم لمرحلة ما بعد العودة.
- تقديم برامج حماية اجتماعية تخدم الأكثر تضرراً.
- الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات البيئية وتفادي الاستمرار في تدمير البيئة الحاضنة للعائدين.

■ **محور البنية التحتية: السكن، المياه والصرف الصحي، الطاقة، النقل، البنية التحتية الاجتماعية، وشبكة المعلوماتية**

يغطي هذا المحور تهيئة البنية التحتية والطريق الفعلية التي سيسلكها العائدون وتأمين السكن اللازم والصرف الصحي والكهرباء للعائدين بما ينسجم مع حقهم في العيش الكريم وبما يتيح لهم استعادة دورهم في إعادة البناء.

- تقييم الحاجة الفعلية لإعادة بناء المساكن والمدارس والمستشفيات.
- تقييم حجم الضرر في المساكن والمدارس والمستشفيات وكيف يمكن التحضير لبدائل تقديم خدمات اجتماعية كمرحلة انتقالية تمكن من استيعاب العائدين.
- التحقق من توفر المساكن وتأهيل ما دمر، ومعالجة قضايا إشغال المنازل وثبوتيات الملكية الخاصة بالمساكن والعقارات وما طرأ عليها في غياب مالكيها.
- تأمين الإقامة المؤقتة لمن يحتاجها ريثما يستقر في الوطن المستهدف.
- معالجة النقص الحاصل في حاجة السكان المقيمين والعائدين من الطاقة والكهرباء والمياه، وغيرها من الخدمات، رسم خريطة بالمشاريع القائمة وتربيطها مع احتياجات العائدين.
- تحديد المدن الأكثر جذباً وخلق توازن مناطقي في توزيع البنية التحتية.
- تأسيس شبكة معلوماتية وتواصل تربط العائدين بالجهات المسؤولة عن استقرارهم وإعادة اندماجهم.

■ **محور النشاط الاقتصادي والتشغيل والتدريب المهني**

يعنى محور النشاط الاقتصادي بنواحي تأمين المعيشة للعائدين ودمجهم في سوق العمل وتأمين فرصهم في العودة إلى العمل والإنتاج بما يساهم في دفع العجلة الاقتصادية ودعم اقتصاد السلام ودرء خطر العودة إلى الاقتتال ومواجهة اقتصاد الحرب.

- العمل على خلق ظروف آمنة وفرص عمل وتشغيل للعائدين ومصادر دخل كحافز للعودة.
- البدء بتدريب الموارد البشرية خاصة على المهن اللازمة لإعادة البناء والتي يحتاجها المجتمع خلال عملية اعادة البناء وبعدها.
- تصميم برامج تأهيل مهني بما يناسب النشاطات الانتاجية المحلية؟ (صناعة، زراعة، خدمات).
- اقتراح برامج لرجال الاعمال السوريين لدعم التأهيل المهني بالتنسيق مع الجهات المعنية.
- دعم النظام المصرفي ووضع آليات لجذب المستثمرين ورجال الاعمال إلى سوريا (القطاع الخاص).
- خلق دخول تنافس الدخول في مناطق اللجوء أو الإعانات التي توزع على اللاجئين.
- العمل مع اللاجئين قبل العودة من أجل توضيح متطلبات العودة واعتباراتها والتدريب عليها وإدارة توقعات المهجرين بما يتناسب والواقع المعاش.
- تحديد الجهات التي ستقوم بتوفير التمويل والتدريب لعملية العودة وتحديد الرافعة الاقتصادية لها.
- العمل على استعادة الخبرات المهاجرة وبرامج عودة الأدمغة عن طريق إعطاء حوافز مالية وسكنية وتوفير فرص عمل مناسبة لخبراتهم.
- مسح المهارات وتحديد حجم الموارد البشرية المتوفرة القادرة على إعادة البناء.
- تحديد حجم الاستثمارات المتوفرة واللازمة في كل منطقة.
- التركيز على المشاريع ذات الأثر الاقتصادي السريع لتدوير العجلة الاقتصادية.
- إطلاق برامج تمويل مشاريع صغيرة تغطي كافة المناطق السورية لإيجاد فرص عمل وتنشيط اقتصاد السلام في مواجهة اقتصاديات الحرب.

اقتراح برامج لرجال الاعمال السوريين لدعم التأهيل المهني بالتنسيق مع الجهات المعنية.

■ **محور الحماية والأمن والمصالحة والتماسك الاجتماعي**

- يغطي هذا المحور الأمور التي تتعلق بحماية العائدين وأمنهم وحركتهم وتنقلهم ضمن المناطق المختلفة

داخل سوريا وخارجها. كما يغطي مسألة دور العودة في إحلال المصالحة المجتمعية وتعزيز التماسك المجتمعي والسلم الأهلي المستدام.

- إطلاق مشاريع وبرامج توعوية وتدريبية وطنية تركز على تقنيات ومهارات بناء السلام على المستويات المحلية وتعزيز الروابط المجتمعية الوطنية.
- تهيئة وتمكين القادة المحليين للتعامل مع المشاكل التي قد تنشأ عن العودة من خلال تصميم وايجاد الأطر التنفيذية اللازمة لذلك.
- التخطيط التشاركي مع اللاجئين والمجتمعات المحلية بهدف تحقيق الملكية لبرامج العودة والاستمرارية في التواصل وضم النسيج الاجتماعي.
- دعم الأسر والمجتمعات في أماكن عودة اللاجئين والنازحين قبل وخلال وبعد العودة لتخفيف الضغط والاحتقان وتفادي الانتكاس نحو التوتر والنزاع.
- التعريف بأسس العملية الديمقراطية والمواطنة العارفة والتوعية بأساليب المشاركة بالعملية الديمقراطية والرقابة عليها.
- تنسيق الجهود مع حكومات الدول المستقبلة للاجئين السورين لتسهيل عمليات العودة الطوعية وتنسيق الإجراءات الإدارية اللازمة.
- توفير المعلومات الكافية للعائدين حول بيئة العودة كالأمن والسكن وضمانات الحماية الإثنية والعرقية.
- تأمين وثائق وضمانات أثناء طريق العودة وتحديد الجهة التي ستقدم هذه الضمانات.
- تحديد دور الدولة والسلطة القائمة على مستوى محلي في حماية المجموعات العائدة.
- تعزيز الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص في تقديم الخدمات للمجموعات العائدة تحديد دور كل منها.
- التأكد من سلامة الطرقات وخلوها من الألغام وتحصينها ضد الانتقام والخطف والسرقة والاعتداءات وإعلان الأماكن الآمنة.
- التأكد من عدم فرض قيود صحية غير معقولة أو تمييزية على العائدين والنازحين داخلياً أو على ممتلكاتهم أو مركباتهم.
- السعي لتهيئة دوريات على طول الطرق التي يستخدمها العائدون والنازحون داخلياً الذين يسيرون على الأقدام للتحقق من عدم تعرضهم لأي تهديد أو أذى.
- التحضير لاحتمال وجود عودتين الأولى استطلاعية والثانية بهدف الاستقرار. وتشجيع العودة الاستطلاعية والتنسيق بهدف جمع المعلومات عن حاجات العائدين لإعداد خطط الاستجابة المناطقية.
- تنسيق عمليات العودة من قبل الدول المضيفة والحكومة السورية.
- الحذر من تحويل اللاجئين إلى نازحين داخلياً عن طريق ضمان حق العودة إلى الموطن الأصلي.
- حفظ التنوع الاجتماعي ورعاية المصالحات المحلية.
- رسم برامج تعويضية للعائدين لتشجيعهم على الاستقرار.
- تدريب قوات الأمن المحلية على حقوق الإنسان وتطبيقها.
- تدريب ضباط الشرطة في مجال مبادئ حقوق الإنسان والحماية.
- التشبيك مع السكان المحليين لدراسة احتياجات العائدين والنازحين داخليا.
- نشر الوعي بين السكان المحليين حول حقوق العائدين والنازحين.
- وضع مؤشرات وآليات لرصد الحماية عن طريق تفعيل دور وإشراك كل من الأسرة والحي والمجتمع المحلي والإدارة المحلية والقضاء.
- وضع مؤشرات وآليات لرصد إعادة الاندماج مثل توفر المسكن واسترداد الممتلكات من عقار وأراض وغيرها وتوفر العمل وتوفر الخدمات الصحية والعودة إلى التعليم والحماية الاجتماعية اللازمة والشعور بالأمان وغياب العنف والتعسف والتمييز والإقصاء الاجتماعي والسياسي.

### ■ محور الحوكمة والمساعدات والاستدامة

يتعلق هذا المحور بالتدخلات التي تغطي مسألة التنسيق بين كافة الجهات المعنية وإدارة عملية العودة وبناء القدرات لتمكينها بما يساهم في العودة الآمنة والكريمة والطوعية وفي الاستفادة المثلى من الموارد والحد من الهدر والالتزام بالرؤية الوطنية لسوريا.

- ارتباط مسألة العودة بعمل الحكومات في سوريا والدول المضيفة إذ يكمن التحدي الأهم في تفعيل أدوارها من خلال اتفاقات ثلاثية الأطراف بين الحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع المدني.
- ضرورة التواصل بين الحكومة والمجتمع المدني والمحلي داخل سوريا بهدف تنسيق التهيئة لعودة محتملة.
- خلق إطار قانوني لعمل منظمات المجتمع المدني السوري في دول الجوار كلبنان والأردن وتركيا.





- تأكيد دور المجتمع المدني في موضوع المهجرين والتنسيق بين العاملين في الداخل والخارج.
- والاستفادة من دور شبكات الأخبار ومواقع التواصل الاجتماعي في توفير المعلومات ونقلها وإشراك الإعلام في عملية التخطيط.
- تحضير المساعدات الضرورية أثناء الطريق وتحديد أدوار المعنيين في تأمينها.
- تحديد صلاحيات المنظمات الدولية ودورها في عملية العودة.
- مرونة المنظمات والتنسيق بين البلد المضيف والمنظمات الدولية من أجل تنظيم العودة.
- تحديد طبيعة التنسيق المطلوب بين الحكومة السورية والحكومات المضيفة وكذلك مع المجالس المحلية والمجتمع المدني بهدف تقديم الخدمات ودعم العودة.
- التحقق من وضع آليات لضمان الشفافية والمساءلة المالية.
- إيجاد مظلة لتنسيق المساعدات والتأكد من التساوي بين المناطق في القدرة على النفاذ إليها وفي الخدمات المقدمة.

### 4- سياسات مرحلة الاندماج

تعد مرحلة الاندماج مرحلة متقدمة نسبيا. وسنتناول السياسات المتعلقة بها ضمن المحاور اللاحقة لأن مرحلة الإندماج هي فعلياً مرحلة بناء السلام وتتم إعادة الإندماج عن طريق أخذها بالحسبان في كافة السياسات القطاعية الأخرى لاسيما سياسات الاستجابة المحلية وعلى وجه الخصوص خلال مرحلة بناء السلام

### ث- الإطار الزمني

| المحاور العامة | المحاور الفرعية | ملخص عام | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني فور وقف النزاع |
|---|---|---|---|---|
| محور الخدمات الاجتماعية | الصحة | إيصال الخدمات الصحية للعائدين قبل العودة وعلى طريقها وبعد الاستقرار | خفض معدلات المراضة والوفيات وحماية العائدين جسدياً لإيصالهم إلى مكان إقامتهم المستهدف | مباشرة حتى بعد الاستقرار |
| | التعليم | إيجاد الوسائل لاستمرار العملية التعليمية وإعادة دمج الطلاب في النظام التعليمي بعد الاستقرار | خفض معدلات التسرب والأمية والحفاظ على حق الأطفال العائدين بالحصول على التعليم | مباشرة حتى بعد الاستقرار |
| | الحماية الاجتماعية | تقديم المعونة الاجتماعية اللازمة لدعم حماية وتمكين العائدين | تزويد العائدين بالمعونة المطلوبة لاتخاذ قرار العودة وتنفيذه وإدارة آثاره القريبة والبعيدة | 3-0 |
| | الدعم النفسي | تقديم الدعم النفسي المطلوب للعائدين | حماية العائدين من آثار الصدمات وتسهيل إعادة اندماجهم في المجتمع | مباشرة وعلى الأخص بعد الاستقرار |
| | البعد السكاني | البدء ببناء قاعدة بيانات حول العائدين تتضمن كافة التفاصيل المطلوبة لترتيب عودتهم وإعادة اندماجهم | تكون صورة شاملة عن العائدين والمجتمعات التي خرجوا منها والتي سيعودون إليها بهدف وضع الآليات والأطر المناسبة لعودتهم واندماجهم | مباشرة وبشكل دوري حتى بعد الاستقرار |
| محور البنية التحتية | السكن | تأمين السكن للعائدين سواء بشكل مؤقت أو دائم بما ينسجم مع الحقوق ومع الاحتياجات الفعلية | لا يترك العائدون بدون مسكن وتتم حماية حقوقهم في استرداد أملاكهم وفي مسكن مؤقت بظروف جيدة ريثما يتم تأمين ظروف معيشتهم المستدامة | 3-0 |
| | المياه والصرف الصحي والطاقة | تأمين وصول العائدين لشبكة مياه صالحة للشرب وشبكة صرف صحي وفق الشروط المطلوبة | تأمين سلامة العائدين وحمايتهم من الأمراض والأوبئة وتأمينهم بالحد الأدنى من العيش الكريم | 3-0 |
| | النقل | تأمين الطرقات الآمنة اللازمة لتنقل العائدين إلى داخل سوريا وضمنها أثناء رحلة العودة | تأمين سلامة العائدين وأسرهم عن طريق تأمين طرقات آمنة لتنقلهم | 3-0 |
| | البنية التحتية الاجتماعية | تحديد الاحتياجات الفعلية المطلوبة خلال المرحلة الأولى من العودة بما ينسجم مع الاستجابة لتلبية الاحتياجات الرئيسية | توافر الحد الأدنى من البنية التحتية الاجتماعية وإن بشكل مؤقت ريثما يتم الإقلاع بمشاريع إعادة البناء | 1-0 |
| | شبكة المعلوماتية | ربط العائدين بشبكة معلوماتية مؤقتة | تأمين التواصل مع العائدين وتنسيق وترتيب أمورهم وتسهيل الوصول إلى سد احتياجاتهم ورصد أوضاعهم | 1-0 |

| المحاور العامة | المحاور الفرعية | ملخص عام | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني فور وقف النزاع |
|---|---|---|---|---|
| محور النشاط الاقتصادي والتشغيل والتدريب المهني | التشغيل | إيجاد الفرص للعائدين لإعادة دمجهم في سوق العمل | زيادة فرصة العائدين في تأمين معيشتهم وتخفيف اعتمادهم على السلات الغذائية والمعونات وتأمين دخول مستدامة لحماية أسرهم من الوقوع تحت خط الفقر | 3-0 |
| | التدريب | تدريب العائدين وتمكينهم وإعطائهم المهارات اللازمة | إعطاء العائدين المهارات المطلوبة وتمكينهم من زيادة فرصهم في الوصول إلى سوق العمل ومشاركتهم في إعادة البناء | مباشرة وحتى مرحلة الاستقرار |
| | التمويل | تمويل العائدين عن طريق قروض صغيرة أو مشاريع صناديق مالية تدر دخل سريع ومستدام | رفد أصحاب المهارة بالتمويل اللازم لرفع إنتاجيتهم وزيادة فرصهم في الوصول إلى دخل مستدام وتحسين فرصهم في المشاركة الاقتصادية | 3-0 |
| محور الأمن والحماية والمصالحة والتماسك الاجتماعي | الأمن والحماية | تأمين أمن العائدين وأمن أسرهم وحمايتهم من العنف والتعسف والاضطهاد وحماية كافة حقوقهم كما درجت في الاتفاقيات الدولية | حماية حياة العائدين وتأمين رحلة عودة آمنة إلى ديارهم | منذ بدء العودة وحتى الاستقرار |
| | المصالحة والتماسك الاجتماعي | تسهيل إعادة اندماج العائدين في مجتمعاتهم عن طريق العمل مع المجتمعات المحلية للتحسيس حول اهمية الحوار والمصالحة في بناء السلام وحول حقوق العائدين في الاستقرار والحياة | المساهمة في إحلال السلام والمصالحة وتسهيل العودة وإعادة الاندماج سواء في المجتمعات الأصلية أو في المجتمعات الجديدة | مباشرة وحتى الاستقرار |
| محور الحوكمة والمساعدات والاستدامة | الحوكمة القانونية للعودة | وضع الأطر القانونية للعودة بين كافة الأطراف المعنية | التأكد من التزام الدول بالقوانين الدولية والقوانين الوضعية والتزام العائدين بحكم القانون لتسهيل العودة | مباشرة وحتى الوصول |
| | الحوكمة الإدارية للعودة | وضع الأطر الإدارية والترتيبات اللازمة للعودة مع كافة الأطراف المعنية | تسهيل ظروف العودة وترتيباتها بما ينسجم مع القواعد والتعليمات الأمنية والقانونية في سوريا وفي الدول المضيفة | مباشرة وحتى الوصول |
| | تنسيق المساعدات | التأكيد على التنسيق مع المعنيين لتأمين عودة آمنة وطوعية وكريمة | تفادي الهدر والأخطاء وحماية العائدين من الممارسات الخاطئة | مباشرة وحتى الاستقرار |
| | استدامة العودة | التأكد من استدامة العودة بخلق الظروف المناسبة للمعيشة في مكان العودة | التأسيس لظروف معيشية آمنة وكريمة بما يشجع على البقاء في سوريا وإعادة بنائها | بعد العودة وحتى الاستقرار |

### ج- الفاعلون

#### 1- الحكومة المركزية

تقع مسؤولية خلق الظروف المناسبة التي تمكن النازحين من العودة طوعاً على عاتق الحكومة أساسا كما جاء في نص المبدأ 28 من وثيقة المبادئ الإرشادية الخاصة بحماية النازحين: "تقع على عاتق السلطات المختصة في المقام الأول واجب مسؤولية تهيئة الظروف وتوفير الوسائل اللازمة لتمكين النازحين من العودة بطوعهم واختيارهم وبطريقة تحفظ أمنهم وسلامتهم وكرامتهم سواء قرروا العودة لمساكنهم أو أماكن إقامتهم الأصلية أو أي منطقة أخرى يختارون الاستقرار بها داخل الدولة». وتضطلع الحكومة بالأدوار الرئيسية التالية:

- تيسير دعائم الأمن وتهيئة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية بما يمكن النازحين واللاجئين من ممارسة حقهم في العودة طوعياً.
- توفير الحق لجميع النازحين واللاجئين بالعودة الطوعية وبسلامة وكرامة إلى ديارهم الأصلية أو إلى أماكن إقامتهم المعتادة أو إلى المكان الذي يختارون.
- تصدر الحكومة جميع الوثائق اللازمة للنازحين واللاجئين العائدين ليتمتعوا بحقوقهم كاملة. وتتفق الأطراف على صياغة آلية للتعاون مع السلطات ذات الصلة لإصدار الوثائق المذكورة. وكذلك تتعاون مع الإدارات التقليدية والأهلية وقادة المجتمعات المحلية لإثبات هويات العائدين وتيسر إصدار وثائق جديدة أو بدائل للوثائق التي فقدت أو أتلفت أثناء النزوح.
- تتخذ الحكومة والسلطات المعنية في سوريا كافة





التدابير اللازمة لضمان جمع شمل الأسر التي انفصلت بسبب النزوح بأسرع وقت ممكن.

- تدفع الحكومة التعويض/جبر ضرر إلى جميع ضحايا النزاع في سوريا وفقاً لنتائج التحقيق الذي ستجريه الجهات ذات الصلة المتفق عليها من صندوق التعويضات وجبر الضرر.
- توفر الحكومة للنازحين واللاجئين الحماية ضد العودة القسرية أو إعادة التوطن في أي مكان تتعرض فيه حياتهم، وسلامتهم، وحريتهم، و/أو صحتهم للخطر.
- تتيح الحكومة للنازحين واللاجئين معلومات موضوعية حول الظروف في مناطق العودة أو إعادة التوطين.
- تنشئ الحكومة هيئة العودة الطوعية وإعادة التوطين.
- تنسق الحكومة المركزية مع كافة الجهات المعنية الإقليمية والدولية من أجل ترتيب أمور العودة بشكل آمن وسلس وبما ينسجم مع الاتفاقات الدولية والقوانين الوضعية السورية وقوانين الدول المستقبلة للاجئين.

#### 2- منظمات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع الدولي

تتماشى التدخلات الوطنية أعلاه مع الأطر المختلفة للمساعدات المعتمدة من قبل منظمات المجتمع الدولي في حالة النزاع السوري مثل خطة الاستجابة الإقليمية لسوريا (SRRP) وخطة استجابة المساعدات الإنسانية لسوريا (SHARP) ومنهج كامل سوريا (WoS Ap-proach) والخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات (3RP). وعلى المجتمع الدولي التحقق من اعتماد المعايير الدولية في تقييم البرامج من حيث الصلة والاستدامة والاتساق والتغطية والفعالية. كما عليه تقديم الدعم لحل النزاع وإدارة آثاره باعتماد أفضل الدروس المستفادة في توزيع الأدوار وطرق تنسيق العمل وآليات تفعيله في إطار احترام الرؤية التنموية الوطنية وملكية السوريين لمسألة العودة.

#### 3- المجتمع الدولي

على المجتمع الدولي التحقق من أن عملية العودة تجري وفقا للمعايير والاتفاقات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وبحقوق النازحين واللاجئين، وأنها تجري بسلامة، وأن كرامة العائدين مصونة، وأنها جزء من «حل دائم» يجنب العائدين الفرار مجددا من منازلهم في المستقبل، ووفقا لمبدأ «السلامة»، ينبغي حماية العائدين من التهديدات التي يتعرض لها الحق في الحياة والحق في الأمن الشخصي

#### 4- دور المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني

على المجتمعات المحلية أن تباشر دورها كاملاً في التحضير والتخطيط والتنسيق وأن تسخر قدراتها ومواردها لتسهيل استيعاب العائدين وتخفيف معاناتهم واستئناف حياتهم بأمن وسلام في مجتمعاتهم أسابقاً كان أم حديثا. ويأخذ المجتمع المحلي على عاتقه مسؤولية إيجاد الآليات المناسبة لإعادة إدماج العائدين ومساندتهم في توفير سبل عيشهم الكريم بما يتماشى والبنى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة محلياً. وينسق المجتمع المحلي مع كل من الحكومة والمجتمع المدني والمجتمع الدولي بهدف رفد العودة الآمنة وربطها مع برامج ومشاريع التنمية المحلية بما ينسجم والرؤية الوطنية التنموية لسوريا.

#### 5- العائدون

نصت الفقرة 2 من المبدأ 28 (المبادئ التوجيهية) على أنه "يجب بذل جهد خاص لكفالة مشاركة النازحين في تخطيط وإدارة عودتهم واندماجهم في النسيج الاجتماعي» يهدف مفهوم مشاركة النازحين في اتخاذ القرارات الهامة والتي لها تأثير كبير في حياتهم إلى أن يلعب النازحون دوراً كبيراً في إدارة عودتهم الى ديارهم أو استقرارهم، مما يؤدي إلى نجاح برامج العودة واستمراريتها. وقد أدرجت العديد من الوكالات الإنسانية مبدأ إشراك المستفيدين من برامجها في صياغة سياساتها العملية.

#### 6- الدول الإقليمية المضيفة

تستند ضرورة المقاربة الإقليمية لمسألة العودة إلى أن بلدان المنطقة التي استضافت أكبر عدد من اللاجئين السوريين معنية عناية مباشرة بآثار هذا النزوح والعودة وبمعاييرها وترتيباتها وتنسيق المساعدات والأدوار والإشراف على تنفيذها، وبسبب انعكاس الوضع الكارثي للصراع السوري على المنطقة وعلى دول الجوار على وجه التحديد، أصبح من الضروري معالجة آثار النزاع من منظور التكامل الاقليمي عوضاً عن الاختلاف، مثال على ذلك هو الفرص الاقتصادية التي قد تنجم عن إعادة إعمار سوريا في المستقبل والتي يمكن أن يكون لها امتداد إقليمي من حيث تحفيز السوريين على العودة وتعزيز الاقتصادات المحلية في المنطقة وإدخال معايير الحوكمة الجيدة وقواعد تنظيم عملية إعادة الإعمار، بما يحول مسألة العودة إلى نافذة للمصالحة والتنمية، ويحقق تبني بدائل الاندماج الاقتصادي تحول هذه التكلفة إلى فرصة للدولة المضيفة وللاجئين أنفسهم بعيداً عن الدخول في دوامات العنف والتشرد والبطالة.

وتتعهد كافة الأطراف بالالتزام بالآتي:

- العمل على تحقيق السلام الدائم في سوريا ودعمه عن طريق اتفاق شامل وترتيبات أمنية نهائية تتعامل مع الأسباب الجذرية للنزاع.
- تطوير برنامج وطني يرمي إلى تقوية مؤسسات الدولة وتعزيز الوحدة الوطنية وتفعيل الحكم المحلي

العمل على تحقيق السلام الدائم في سوريا ودعمه عن طريق اتفاق شامل وترتيبات أمنية نهائية تتعامل مع الأسباب الجذرية للنزاع.

تيسير العودة الطوعية للنازحين واللاجئين بطريقة سلمية ومنظمة وعلى مراحل، طبقاً لاستراتيجية واضحة المعالم.

لدعم الاستقرار والتنمية والديمقراطية.

- معالجة الأزمة الإنسانية العاجلة وضمان وصول المساعدات الإنسانية دون عوائق إلى كافة المناطق.
- الاتفاق على أن العودة والاستقرار يستندان إلى العدالة والمصالحة وفقاً للمبادئ العامة لحقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية.
- الاتفاق على الظروف الضرورية الملائمة لعودة النازحين واللاجئين بما فيها الأمن والحماية والحريات والاحتياجات الأساسية وإعادة التأهيل وتأمين سبل العيش والمساواة والتكافؤ والمشاركة.
- تيسير العودة الطوعية للنازحين واللاجئين بطريقة سلمية ومنظمة وعلى مراحل، طبقاً لاستراتيجية واضحة المعالم.
- مواصلة الحوار والتشاور في سوريا بمساعدة المجتمع الدولي عن طريق وضع آليات وقواعد إجرائية بغية تعزيز السلم والتشجيع على المصالحة ومعالجة قضايا العائدين العالقة وترسيخ الممارسات الناجحة المتعلقة بتسوية المنازعات وحل النزاعات المحلية القانونية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها.

### ح- أدوات تمكين سياسات العودة

#### 1- التمكين القانوني

لابد أن يستفيد العائدون والنازحون داخليا شأنهم شأن أي شخص آخر من حماية الشرعة الدولية لحقوق الإنسان والاتفاقيات المنبثقة عنه. والتمييز الوحيد الذي ينبغي أن يقع في حالة النزاع هو تمييز إيجابي وذلك تحديدا لأن العائدين والنازحين داخليا يكونون أكثر عرضة لانتهاكات حقوقهم بسبب تشردهم وضياع ممتلكاتهم ومرورهم برحلة اللجوء وقسوتها. فيتطلبون بذلك حماية قانونية خاصة ومحددة. ويسمح القانون الدولي لحقوق الإنسان بتضييق نطاق التزام الدولة باحترام قوانين معينة طبقا للظروف داخل بلد أو منطقة.

كما تؤكد الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، الموقعة في جنيف في 1951، والبروتوكول الخاص بها 1967 حقوق كافة اللاجئين على نحو يتساوى فيه وضعهم مع وضع جميع اللاجئين الذين ينطبق عليهم التعريف الوارد في الاتفاقية. هذا وتتضمن الاتفاقية كافة الحقوق الأساسية الذي يجب أن يتمتع بها اللاجئ وبالمقابل تطلب من كل لاجئ إزاء البلد الذي يوجد فيه واجبات تفرض عليه. خصوصاً، أن ينصاع لقوانين البلد المضيف وأنظمته. وأن يتقيد بالتدابير المتخذة فيه للمحافظة على النظام العام. وكما أوضحنا آنفا، تنطبق هذه الاتفاقية على اللاجئين الموجودين في البلدان الموقعة عليها. لكنها لا تنطبق على بلدان الجوار السوري. ويبقى الالتزام بالمبادئ الارشادية للاتفاقية والبروتوكول من باب الالتزام الاخلاقي. لكن يمكن تناول هذه القضية ضمن إطار الاعلان العالمي لحقوق الإنسان أيضا كما تقدم.

وليلاحظ كذلك أن الأشخاص الذين يغادرون بلدانهم كلاجئين يستفيدون من نصوص القانون الدولي الذي يعرف أيضا باسم "قانون اللاجئين" الرامي إلى التعويض جزئيا عن عدم استفادة هؤلاء الأشخاص من الحماية القانونية التي تقدمها في العادة دولتهم. ومفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين هي وكالة الأمم المتحدة التي تضطلع بالمسؤولية الرئيسية عن كفالة توفير الحماية الملائمة للاجئين. وصلب هذا القانون ملزم قانونا لجميع الدول التي صدقت على الصكوك الدولية ذات الصلة.

أما عقب دخولهم بلدهم مرة أخرى كعائدين، فيفقد اللاجئون الحماية الكاملة التي يمنحها القانون الدولي للاجئين. إلا أن عناصره تركز على تحقيق "حلول دائمة" و "السلامة والكرامة" في العودة. ويمكن الاستدلال من ذلك على استمرار تمتع العائدين بصورة من صور الحماية المتصلة بوضعهم السابق كلاجئين. وعلى سبيل المثال تواصل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في العادة مساعدة العائدين لمدة زمنية عقب عودتهم إلى بلد المنشأ. والفكرة الأساسية التي تستند إليها هذه الحماية هو أن اللاجئ يظل لاجئا من الناحية العملية حتى بعد عودته إذ إن إعادة اندماجه تتطلب فترة زمنية قد تطول وقد تقصر. ولا يمكن تحديد النطاق الزمني الذي يمكن تعريف الشخص خلاله بأنه عائد. ومن ثم المدة التي يظل يستفيد فيها من الحماية الممنوحة له في ظل "وضعه السابق كلاجئ". والحال كذلك، يجب اعتماد مجموعة معايير وضعية وآليات لرصد العودة وإعادة الاندماج بما يتماشى وحقوق الإنسان الأساسية ومبادئ الحماية والأمن الإنساني. وبما أن النازحين داخليا لا يعبرون حدودا دوليا إلى خارج بلدهم، فهم لا يستفيدون من أنواع الحماية التي يقدمها القانون الدولي إلى اللاجئين أو توسعا إلى العائدين. وقد أفضى القلق بشأن سرعة تأثر النازحين داخليا إلى صياغة "المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي". وهذه المبادئ التوجيهية باعتبارها صكا غير ملزمة للدول قانونا إلا أن الغالبية العظمى من الحقوق المشار إليها ضمنها محددة بالفعل في صكوك حقوق الإنسان الدولية الأخرى ذات الطابع الملزم قانونا. وفي حقيقة الأمر لم يكن الغرض من المبادئ التوجيهية هو توفير إطار قانوني صارم لحماية النازحين داخليا وإنما جاء لكي يعبر عن عناصر القانون الدولي القائم لحقوق الإنسان ذات الصلة بالنازحين داخليا وتطبيق تلك العناصر على الحالات المعينة والتهديدات التي يتعرضون لها. والغرض من مجموعة المبادئ التوجيهية هذه كما يشير اسمها هو توفير "توجيه" فيما يتصل بتطبيق صكوك حقوق الإنسان الدولية على حماية النازحين داخليا. وبما أنه من غير المرجح أن يستمر العائدون "على الأجل الطويل" في مطالبة قانون اللاجئين ببعض الحماية إلى ما لا نهاية فإن بعض العائدين يفقدون في مرحلة ما





"وضع العائد" بالرغم من عدم اكتمال العودة. وينبغي حينئذ تصنيفهم كنازحين داخليا فتساعد بذلك المبادئ التوجيهية على تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان على الحالة المحددة للعائدين التي تكون في الكثير من الأحيان مماثلة لحالة النازحين داخليا في نفس البلد.

#### 2- التمكين المالي

لابد أن يتداخل الإطار المالي لمسألة العودة مع الإطار المالي لكافة السياسات القطاعية الأخرى فيكون هناك رفد ورفد معاكس عن طريق وضع مصفوفة للتقاطع ما بين مسألة العودة وكافة السياسات الأخرى. وهناك حاجة لرصد ميزانية خاصة لمسألة العودة بما تتضمنه من ترتيبات وإجراءات وآليات وقواعد لازمة لوضعها موضع التنفيذ على المستويين المركزي والمحلي. ويمكن وضع الإطار المالي للعودة عن طريق:

- تقييم وتقدير احتياجات برنامج العودة الطوعية في فترة ما بعد النزاع في سوريا.
- تقدير احتياجات سوريا التنموية وتلبيتها خلال السنوات الثلاث الأولى مع تحديد تكلفة التنفيذ.
- التنسيق مع كافة الجهات الدولية المانحة بهدف تلمس احتمالات التمويل وتحديد أولويات الشركاء ومواضيع التدخل المرتبطة.
- تخصيص أموالاً من الموازنة العامة لدعم العودة الطوعية وإعادة إدماج النازحين واللاجئين إلى أن تكتمل عملية العودة.
- العمل على جمع الأموال والاستفادة من خبرات المجتمع الدولي في نقل الدروس المستفادة وتوفير الموارد والخبرة اللازمة. يمكن أن ينشأ لهذا الغرض صندوق ائتمان متعدد المانحين توضع له الأطر الهيكلية والوظيفية المناسبة يعمل الصندوق تحت إشراف لجنة مكونة من ممثلين للحكومة والأطراف كافة والمانحين وترتكز مهامه على توفير وإدرار الموارد اللازمة لرفد عملية العودة و/أو إعادة البناء.

التنسيق مع كافة الجهات الدولية المانحة بهدف تلمس احتمالات التمويل وتحديد أولويات الشركاء ومواضيع التدخل المرتبطة.

### خ- التحديات

| التحدي | احتماله | تأثيره | الإجراء اللازم |
|---|---|---|---|
| عدم وجود أي إطار زمني واضح لاحتمال العودة وازدياد عوامل الدفع على عوامل الجذب | كبير | متوسط | البدء بالتحضير لاحتمال العودة بغض النظر عن توقيتها بهدف وضع الأطر والآليات وقواعد البيانات اللازمة لترتيب العودة |
| التمييز والاختفاء القسري والفقدان والوفاة والعنف أثناء العودة وبعدها بالإضافة لتحدي الأمن والحرية الشخصية | كبير | كبير | تعهد الأطراف بالالتزام بالقوانين الدولية والاتفاقيات الخاصة بحماية اللاجئين وبالمبادئ التوجيهية حول النزوح الداخلي ووضع الآليات لرصد تطبيقها |
| ترك المجتمع الأصلي | متوسط | متوسط | السلام المستدام وزيادة عوامل الجذب والحوافز للعودة |
| أوضاع المهجرين خارجياً في دول الجوار والصعوبات التي تواجه الدول المضيفة والعاملين على مسألة اللجوء | كبير | كبير | التنسيق مع دول الجوار لترتيب العودة والبدء بتمكين العائدين قبل العودة في أماكن اللجوء لتسهيل عودتهم والعمل بالتنسيق مع الحكومة السورية لوضع أطر العودة القانونية المتناسقة بما يخدم مصلحة كل الأطراف |
| العودة من الدول خارج الإقليم والتي قد تمثل تحديا في بعض الأحيان نظراً لوجود عوامل جذب تشجع على البقاء. | كبير | كبير | التنسيق مع المجتمع الدولي من أجل تأمين العودة الآمنة والكريمة والطوعية للراغبين وزيادة عوامل الجذب عن طريق الاستثمار في مهارات الذين خرجوا من سوريا إلى أوروبا ودول العالم وإشراكهم في عملية إعادة البناء |
| الأوضاع القانونية المرتبطة بالقوانين السورية وبالقوانين الدولية التي تحكم مسألة اللجوء والعودة و التي يثور تحد فيما يتصل بمدى تشجيعها على العودة و تيسيرها لها | كبير | كبير | تعهد الأطراف ضمن إطار الحل السياسي بإيجاد الأطر القانونية اللازمة للعودة واحترامها واحترام كافة القوانين والاتفاقيات الدولية المتعلقة بمسألة العودة لتسهيلها |
| التحديات التي تواجه عمل المنظمات الدولية مع النازحين والمهجرين واللاجئين | كبير | متوسط | بناء شبكات شراكة مع المجتمع الدولي العامل على مسألة لجوء السوريين ونزوحهم ووضع آليات تنسيق بين كافة اللاعبين وتفعيلها لحماية العودة |
| انتكاس العودة وتبني خيار اللجوء مجددا | متوسط | متوسط | بناء سلام مستدام لزيادة عامل الجذب إلى سوريا وتمكين العائدين اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً |
| إعادة الاندماج | كبير | كبير | العمل مع العائدين ومع المجتمع المحلي والمدني في مناطق الاستقبال لبناء الثقة المتبادلة والتحسيس بأهمية الحوار والمصالحة في التأسيس للسلام المستدام وإعادة البناء |

## القسم الثاني: سياسات الاستجابة المحلية

### أ- الرؤية

«المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي والمساهمة في التنمية الاقتصادية المستدامة والشاملة واستئصال الفقر، تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، إشراك الشباب وتمكينهم . احترام حيازة الأراضي والمساكن والوصول إلى المياه وإمكانية العمل، صون الموارد الطبيعية وإدارتها بصورة مستدامة وزيادة القدرة على الصمود والحدّ من مخاطر الكوارث والأزمات، احترام التراث الثقافي والتراث التقليدي ودعم التنوّع والابتكار، وإدراج هياكل للحوكمة تتسم بالتضمين والشفافية وتعزيز المساءلة والعمل على معالجة أثار الأزمة وتعزيز السلم الأهلي»

### ب- منطق المحور

هدف سياسات مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني هو تخفيض الآثار السلبية التي خلفها النزاع، بحيث تعمل على تلبية حاجات السكان المحليين واحتياجات الوافدين وأن تساعد المجتمعات المتضررة على تجنب المزيد من الفاقة والتهميش والاعتماد على المساعدات الإنسانية من خلال توفير دخل للأشخاص الذين فقدوا وظائفهم والنازحين العائدين، وإصلاح البنية التحتية الأساسية للمجتمع المحلي وتقديم الخدمات وتطوير القدرات المحلية لتحقيق الانتعاش المبكر، مع التركيز بشكل خاص على الفئات الضعيفة، مثل النازحين، والشباب والنساء وربات المنازل ومشوهي الحرب، والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، من خلال فهم طبيعة متطلبات السكان، وتحديد من هم المتضررون، وتقييم مواطن ضعف وقدرات الناس.

### ت- السياسات المقترحة

لكون مرحلة الطوارئ تلي مباشرة عملية وقف العمليات القتالية وعودة الأمن وبدء عودة اللاجئين فلابد للسياسات المتعلقة بهذه المرحلة أن تحقق مجموعة من الشروط:

- أن تكون هذه السياسات شاملة ومتكاملة تنطلق من خلال دراسة احتياجات ومتطلبات السكان بشكل غير متحيز، والمخاطر الموجودة وقدراتهم، وأن يتم تصميم البرامج المنبثقة عن هذه السياسات لتلبية الحاجات الأساسية من قبل الأشخاص المتضررين أنفسهم، على يتم إعداد هذه السياسات بالتنسيق مع الجهات والأطراف المختلفة بحيث تصبح جزء من السياسات القطاعية العامة التي سيتم تطبيقها لاحقا في فترة التعافي والانعاش الاقتصادي.
- أن تكون آثارها السلبية محدودة لا تؤدي إلى حدوث ضرر على الأفراد والمجتمعات المحلية والبيئة والاقتصاد، فعلى على سبيل المثال يمكن للتدفق الكبير للمعونات على منطقة معينة أن يساهم في رفع نسبة التضخم مما يؤثر سلبا على أجور العمالة مما قد يؤدي إلى تباطؤ النشاط الاقتصادي وبالتالي تأخر الانتعاش.
- أن تركز السياسات والبرامج على منح الأولوية للأعمال التي تلبي الحاجات الأساسية اللازمة للبقاء على قيد الحياة وتحسين الظروف المعاشية للسكان، وأن تعمل هذه السياسات على الوصول إلى الحياة الطبيعة وأن تساعد في استعادة الخدمات بسرعة كالتعليم والصحة والمأوى المناسب وأن تعزز الانتعاش المبكر، وتعزز قدرة السكان المتضررين على تفادي آثار الكوارث في المستقبل، أو تقليلها أو الحد منها، أو مواجهتها بشكل أفضل، وألا تعمل إلى تأجيج أية أنواع جديدة من النزاعات أو خلق حالة من انعدام الأمن والعودة إلى القتال أو خلق فرص الاستغلال والإساءة.
- أن تهدف السياسات إلى تحقيق الاستدامة وذلك من خلال الاستثمار في تنمية المجتمعات المحلية أصحاب المصلحة، والاعتماد على الخبرات المحلية والتشغيل القصير المحلي بحيث تصبح برامج التوظيف القصيرة المحلية جزء من برامج توظيف الوطنية الطويلة الأمد.
- أن تستهدف السياسات الأشخاص الأكثر ضعفاً في المجتمع كالأطفال والنساء وربات المنازل وذوي الإعاقة وضحايا النزاع بحيث تسمح بتمتعهم بحياة كريمة وأن تقوم بتحليل كافة الأسباب التي تزيد من مواطن ضعف الناس، وأن توجد سياسات خاصة بزيادة مساهمة النساء بمختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، والحق في التعليم والتمثيل.
- أن تعزز التعاون مع جميع الأطراف الفاعلين ضمن هذه الظروف المعقدة والصعبة عن طريق استخدام البرامج ذات "الفائدة المزدوجة" والتي تحقق أغراض متعددة كالتشغيل والتدريب مع التأكيد على أهمية تدريب الأطر المحلية والاعتماد عليها من خلال الاستفادة من تجارب سابقة لدول مرت بهذا النوع من الأزمات.

### ث- الإطار الزمني

أما البعد الزمني لهذه السياسات فإنها يجب أن تبدأ فور انتهاء القتال في المناطق التي يتوفر فيها الحد الأدنى من الأمان والاستقرار بحيث تتدرج من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة البناء على أن يتم الانتقال بين المراحل الثلاث وفق درجة التعافي في المجتمع المحلي وبالتالي بدء تنفيذ السياسات القطاعية العامة.

إن تركز السياسات والبرامج على منح الأولوية للأعمال التي تلبي الحاجات الأساسية اللازمة للبقاء على قيد الحياة وتحسين الظروف المعاشية للسكان





- العمل على استقرار فرص توليد الدخل وتأمين فرص العمل في مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني من خلال برامج عمل لترسيخ الأمن والاستقرار والتي غالبا ما تكون ذات طبيعة مؤقتة، وتسعى لاستهداف المقاتلين السابقين والشباب والنازحين وغيرهم من ذوي الاحتياجات العاجلة الذين يمكن في حال عدم توفر العمل وسبل العيش الكريم لهم أن يتعرضوا لمخاطر الاستغلال أو الإساءة، وعادة ما تشمل وظائف مؤقتة، مثل النقود مقابل العمل والتوظيف في الخدمات العامة، كذلك المنح والمساعدات النقدية، يمكن لهذه البرامج بالإضافة كونها وسيلة لتحقيق الاستقرار وإغاثة المتضررين، أن تكون أساس عملية الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي واستعادة سبل كسب العيش إذا ما تم تصميمها بشكل جيد.
- العمل على الانعاش الاقتصادي المحلي ويركز على تعزيز فرص العمل على المستوى المحلي وتعزيز فرص اندماج المقاتلين مجتمعياً وإعادة بناء المجتمعات المحلية وتسهيل المصالحة على المدى الطويل وتتضمن البرامج في هذه الفترة، تنمية قدرات الحكم المحلي والهيئات المحلية وغيرها من المؤسسات لاسيما المؤسسات العاملة في إطار دعم البنية الاقتصادية والاجتماعية، وتفعيل البرامج الداعمة للقطاع الخاص ودعم التشغيل مثل القروض والتمويل الصغير.
- العمل على خلق فرص عمل مستدامة من خلال من دعم سياسات التشغيل طويلة الأمد، تنمية القدرات المؤسسية على المستوى الوطني، تعزيز التنمية المستدامة على المدى الطويل و المحافظة على العمالة المنتجة من خلال العمل اللائق مع احترام أساسيّ حقوق الإنسان وتعزيز المساواة بين الجنسين والاهتمام بالفئات المهمشة على أن يساهم ذلك في تعزيز الانتعاش من خلال دعم سياسات الاقتصاد الكلي والمالية العامة لتنشيط سوق العمل، توليد فرص العمل ودعم السياسات القطاعية ودعم قطاع الخدمات وتطوير الأعمال و تعزيز المؤسسات ذات الصلة بالتوظيف التي تعزز فرص العمل والحماية الاجتماعية.

### ج- أدوات التمكين

لابد لسياسات مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني أن تساعد في تأمين المتطلبات الأساسية للسكان من مأوى وغذاء وتعليم وصحة وتشغيل، وأن تسعى إلى تعزيز الأمن والاستقرار بحيث تغطي العديد من الأنشطة، وتؤمن تكامل الخدمات وشموليتها، ففي مجال الغذاء مثلا تسعى سياسات الطوارئ إلى ضمان الأمن الغذائي لجميع الناس وخصوصا الأكثر ضعفا، والتأكد من أن لديهم الإمكانيات للحصول على أغذية كافية وسليمة ومغذية تلبي حاجاتهم اليومية وتناسب أذواقهم الغذائية من أجل حياة نشطة وصحية، وتتحول سياسات الأمن الغذائي في مرحلة لاحقة إلى سياسات قطاعية تساهم في تطوير الزراعة والإنتاج الزراعي وتطوير أسواق المنتجات الغذائية لتحقيق تنمية زارعيه مستدامة تساهم في تطوير الاقتصاد الكلي.

يوفر التعليم في هذه المرحلة منصة رئيسية للعديد من التدخلات الإنسانية الأخرى، بالإضافة إلى توفير المعارف والتعليم للأطفال فإن المدارس أو أماكن التعليم المؤقتة تمكن الأطفال من الوصول إلى مجموعة الخدمات الصحية كالصحة العامة وبرامج التلقيح والوقاية من الأمراض السارية، أما في مجال التغذية فإنه يمكن من خلال المدارس تأمين وجبات تغذية للطلاب أو سلل غذائية لعائلاتهم كما يمكن أيضا للمدارس أن تساعد في معالجة المياه والاصلاح من خلال تأمين مياه شرب نظيفة بالإضافة إلى دور التعليم في نشر ثقافة المصالحة وتعزيز الأمن والاستقرار، أما على الصعيد الوطني فإنه يجب السعي إلى توحيد الجهود التعليمية في مختلف المناطق للوصول إلى سياسة تعليمية تتبنى المعرفة والقيم الإنسانية و تساهم في تحقيق السلم والمصالحة وبناء المجتمع السوري.

تتجلى مرحلة الطوارئ بغلبة الطابع المحلي على الوطني ويجب تركيز على مبادرات المجتمع المدني، وتلعب المنظمات الدولية و منظومة الأمم المتحدة دورا أساسيا في تعبئة الموارد وتنفيذها بسبب خبرتها الطويلة في هذا النوع من الأزمات ولكن بالمقابل غالبا ما ينتهي الأمر في أن تصبح المجتمعات المستقبلة للمساعدات والمشاريع سلبية السلوك وفي انتظار ما يقدم لها لتتلاءم معه، لذلك يجب العمل أن تكون مبادرات العمل الإنساني مستنبطة من حاجات السكان المحلية وليس فقط ما يتوفر لدى المنظمات الدولية، وأن تكون هذه المبادرات تتلاءم مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي ويتم ذلك بإشراك الهيئات المحلية الموجودة والاستفادة من تجاربها في عمليات التخطيط والتنفيذ بحيث تصبح ملكية المبادرات هي من نصيب المجتمعات المحلية مع الاستفادة من خبرات المنظمات الدولية والاستفادة من تجارب الدول الأخرى، يضمن ذلك سرعة الانتقال إلى مرحلة الانتعاش الاقتصادي وتقليل فترة اعتماد السكان على المساعدات و الإعانات.

وأخيرا لابد لسياسات الاستجابة المحلية أن تعمل بالتعاون مع الأطر المحلية المنتخبة أو المشكلة في المناطق سواء في المناطق الواقعة تحت سيطرة الحكومة أو خارجها، والتي كانت خلال المرحلة السابقة تقوم بتنفيذ الأعمال الإغاثية والتي حازت على ثقة المواطنين، وقد قامت العديد من المجالس المحلية في مناطق عديدة من خلال التعاون مع منظمات الإغاثة المحلية في توطين بعض النشاطات المرتبطة بالاستجابة المحلية وتنمية سبل العيش بشكل أولي وذلك في حالات الاستقرار الأمني إلا أن تجدد القتال وتغيير الجبهات غالبا ما كان يؤثر سلبياً على هذه النشاطات.

العمل على خلق فرص عمل مستدامة من خلال دعم سياسات التشغيل طويلة الأمد، تنمية القدرات المؤسسية على المستوى الوطني،

أن تسهيل عملية تسجيل وترخيص عمل منظمات المجتمع المدني والأهلي إضافة لتيسير ممارسة نشاطاتها واعمالها وحثها على العمل ضمن إطار خطة وطنية سيكون له أثرا ايجابيا كبيرا على تنفيذ سياسات الاستجابة المحلية.

### ح- التحديات

إن من أهم تحديات هذه المرحلة تكمن أن المناطق الأكثر تضررا سواء في الخسائر البشرية والمادية والتي تتطلب تدخلات كبيرة عادة ما تكون لازالت جبهات للاقتتال وتكون دوما مرشحة لمزيد من انعدام الأمن والاستقرار مما يقوض حتما أي توجه نحو تنفيذ مشاريع الاستجابة المحلية. كما أن اختلاف الضرر من منطقة الى أخرى يؤثر على حجم التدخل ومدته الزمنية. كذلك تتطلب المشاريع المنبثقة من سياسات الاستجابة المحلية إمكانيات مادية كبيرة. وهنا يمكن الاعتماد على المنح والمشاريع الممولة دولياً والتي سوف تربط عملية التنمية بأهواء هذه المنظمات وأهدافها وإمكاناتها المادية. لذلك لابد من العمل على إيجاد الكادر البشري المحلي المدرب على إدارة هذا النوع من المشاريع و تعظيم الاستفادة منها. إن وجود عدد كبير من المشاريع وتنوعها في المناطق المختلفة سوف يصعب الانتقال إلى خطة وطنية للتنمية يمكن تطبيقها في مختلف المناطق.

### د- الفاعلون

#### 1. الحكومة المركزية

تقع على الحكومة المركزية مسؤولية تعزيز الأمن والإستقرار بالتعاون مع الأطر وخلق الظروف المناسبة لعمل المنظمات الدولية والمحلية العاملة على الأرض من خلال تسهيل عملية تسجيل وترخيص هذه المنظمات وأن تسعى الحكومة على أن يشمل عمل هذه المنظمات جميع المناطق دون استثناء وتقوم بتنسيق العمل بين المنظمات الدولية والأطر المحلية القائمة مما يعزز أطر الحكم المحلي الموجودة بحيث تصبح جزءا اساسيا من عمليات التخطيط والتنفيذ مما يساعدها في اكسابها شرعية وجودها من خلال الخدمات التي تقدمها مما يعزز الأستقرار والسلم المحلي كما لابد للدولة أن تعمل على ان تتحول المشاريع الإغاثية الطارئة والخاصة بالأزمة تدريجيا إلى مشاريع تنموية شاملة طويلة الأمد مما يساهم في تحقيق الإنتعاش الإقتصادي والتعافي.

#### 2. منظمات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع الدولي

سعت منظمات الأمم ومنذ بداية النزاع ليى تقديم المساعدات الإغاثية المختلفة إلى تقديم المساعدات المختلفة كل في اختصاصها وحاولت توحيد جهودها من خلال عدد خطط منها الأستجابة الاستجابة الإقليمية لسوريا وخطة استجابة المساعدات الإنسانية لسوريا) ومنهج كامل سوريا. كما العديد من المنظمات الدولية بالتعاون مع العديد من المجالس المحلية بتقديم المساعدات وتنفيذ البرامج لا سيما المناطق الخارجة عن سيطرة الدولة. على رغم من أهمية دور المنظمات الدولية و منظومة الأمم المتحدة من خلال إدارتها وتنفيذها لمشاريع الإغاثية بسبب خبرتها الطويلة في هذا النوع من الأزمات إلا أنه غالبا ما ينتهي الأمر في إقتصار هذه المشاريع على تقديم المساعدات وتكرار بعضها دون الإنتقال إلى المشاريع التموية التي تساهم في تنمية المجتمعات المحلية وجعلها أقل اعتمادا على الخارج

#### 3. المجتمع الدولي

ينبغي على المجتمع الدولي أن يعمل على تأمين الدعم المادي الذي يساعد على تنفيذ هذه مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني كون هذه السياسات هي الدعامة الأساسية لاستمرار السلام وإن عدم توفر الموارد أو نقصانها قد يؤدي إلى توقف برامج حيوية كان يعتمد عليها السكان مما قد يعرضهم للخطر و الأستغلال مما قد يساهم في عودة الإقتتال وطول مرحلة التعافي

#### 4. المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني

ينبغي على الأطر المحلية الموجودة بالتعاون مع المجتمعات المحلية ان تصبح جزء أساسيا من هذه المشاريع ليس فقط من ناحية التنفيذ بل من ناحية التخطيط أيضا لأن نجاح هذا النوع من البرامج يعتمد في كونها مستنبطة من حاجات السكان المحلية وليس فقط ما يتوفر لدى المنظمات الدولية فقط. لذلك لابد من العمل على تنمية الكادر البشري المحلي من خلال التدريب ليصبح على إدارة هذا النوع من المشاريع ولتصبح ملكية هذه المشاريع هي من نصيب المجتمعات المحلية مع الاستفادة من خبرات المنظمات الدولية والاستفادة من تجارب الدول الأخرى لضمان سرعة الانتقال إلى مرحلة الانتعاش الاقتصادي. كما لابد من اللإشارة إلى دور الكبير المنوط بالمجتمعات المحلية في العمل على استقبال النازحين و اللأجيئين واندماجهم في النسيج الاجتماعي وتخفيف التوترات الناجّة نتيجة المنافسة بين الفئات المختلفة على تقاسم الموارد وحق العمل مما يعزز السلم والأستقرار

إن من أهم تحديات هذه المرحلة تكمن أن المناطق الأكثر تضررا سواء في الخسائر البشرية والمادية والتي تتطلب تدخلات كبيرة عادة ما تكون لازالت جبهات للاقتتال وتكون دوما مرشحة لمزيد من انعدام الأمن والاستقرار





### خ- الإطار الزمني

| القطاع | السياسة | البرامج | الإطار الزمني |
|---|---|---|---|
| الأمن الغذائي | ضمان الأمن الغذائي لجميع الناس وخصوصا الأكثر ضعفا. | توفير شبكات الأمان الغذائي من خلال توفير أغذية كافية وسليمة ومغذية تلبي حاجاتهم الغذائية وتناسب أذواقهم الغذائية من أجل حياة نشطة وصحية. | مباشرة |
| | | برامج التغذية المباشرة المستهدفة. وتشمل هذه الوجبات المدرسية: التغذية للأمهات الحوامل والمرضعات والأطفال دون سن الخامسة وذلك خلال مراكز الرعاية الصحية الأولية | مباشرة |
| | | برامج الغذاء مقابل العمل تقديم الدعم الغذائي للأسر مقابل العمل على ترميم البنية التحتية مثل شبكات الري الصغيرة. والطرق الريفية. المباني العامة. مراكز الصحية والمدارس. | مباشر |
| | | برامج المساعدات والتي يمكن أن تكون نقدية أو عينية بما في ذلك بونات الغذاء. الحصص المدعومة وغيرها من التدابير التي تستهدف الأسر الفقيرة. | مباشر |
| | إعادة تفعيل الإنتاج الزراعي وتربية الحيوان مما يساعد السكان المتضررين في استعادة نشاطهم الاقتصادي وتوليد الدخل وتحقيق الاكتفاء الغذائي | زيادة الإنتاج الزراعي بشكل مستدام من خلال إنتاج زراعي مأمون ومتنوع. والحد من الهدر في المواد الغذائية. وتوفير مستلزمات الإنتاج الزراعي (البذور والأسمدة والمبيدات). | متوسط إلى طويل |
| | | مساعدة صغار مربي الماشية في الحفاظ وتنمية الثروة الحيوانية وتمكينهم من الحصول على حيوانات جديدة لضمها إلى قطعانهم. وتوفير الخدمات البيطرية والأعلاف ووحدات تخزين الأعلاف. | |
| | | تحسين وإنشاء ألبات لتخزين المنتجات الغذائية وتأمين وسائل النقل اللازمة لنقل المنتجات الأسواق<br>بما يمكن المزارعين من تحسين دخلهم وتحقيق اكتفائهم الذاتي. | متوسط إلى طويل |
| الحد من الفقر وتأمين العمل | مكافحة الفقر من السكان وخاصة في الفئات الأكثر وضمان العمل اللائق للمجموعات أكثر ضعفا بحيث تلبي الحاجات الأساسية اللازمة للبقاء على قيد الحياة. | تحسين الدخل والحد من الفقر. بما في ذلك من خلال المشاركة في عمليات الزراعة والإنتاج والعمل. | مباشرة |
| | | تعزيز النزاهة والشفافية والكفاءة وأداء الأسواق. أخذين في الاعتبار مصالح صغار المزارعين. وتحسين البنى التحتية ذات الصلة. | متوسط إلى طويل |
| | | مساعدة الأفراد والمجتمعات الذين تضرروا خلال الأزمة من خلال تزويدهم المنح النقدية لشراء أصول إنتاجية جديدة. | متوسط إلى طويل |
| | | تأمين المأوى المناسب من خلال برامج ترميم البيوت المتضررة وذلك عن طريق تأمين مواد البناء أو القروض أو من خلال مراكز الإيواء. | مباشر |
| | | العمل على تفعيل دور الوحدات الإدارية وتأمين التمثيل المناسب الذي يؤمن عدم التهميش ويعمل على تأمين المصالحة واستمرار السلم الأهلي وعدم العودة إلى النزاع. | مباشر |
| | | تفعيل دور التمويل الصغير لاسيما لمساعدة الأفراد والمؤسسات في استعادة دورها الاقتصادي. | متوسط إلى طويل |
| المياه | تأمين المياه النظيفة والصالحة للشرب والمساهمة في استعادة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي وجمع القمامة. | صيانة مصادر المياه ومعدات الري وإشراك المجتمعات المحلية في العملية. | متوسط إلى طويل |
| | | تحسين إمدادات المياه للسكان من خلال النقل بالشاحنات وحفر الآبار وتأمين المعدات اللازمة لعمل هذه الآبار وأنظمة تنقية المياه. | مباشر |
| | | إصلاح شبكات إمداد المياه الرئيسية وأنظمة مياه التوزيع وتوفير صهاريج المياه المنزلية لعائلات النازحة لتمكنيها من تخزين الشرب المياه بأمان. | متوسط إلى طويل |
| | | استعادة خدمات جمع القمامة وإصلاح نظم مياه الصرف الصحي واصلاح مرافق الصحية في المدارس وفي مراكز الإيواء وتأمين المواد اللازمة. | متوسط إلى طويل |
| | | تدريب الكوادر المحلية وموظفي على الاستجابة للطوارئ في قطاع المياه والصرف الصحي. | متوسط إلى طويل |

| القطاع | السياسة | البرامج | الإطار الزمني |
|---|---|---|---|
| الصحة | خفض معدلات المرض والوفيات والحد من انتشار الأمراض السارية وترميم مرافق النظام الصحي. | توفير المساعدات الطبية للأشخاص ذوي الإعاقة (مثل الأطراف الاصطناعية، العكازات، والكراسي المتحركة، وغيرها). | متوسط إلى طويل |
| | | توفير حملات اللقاح وتقديم الأدوية المناسبة لمعالجة الأمراض السارية والأمراض المستوطنة. | مباشر |
| | | ترميم المستشفيات والمراكز الصحية التي تضررت من جراء النزاع وتأمين عيادات متنقلة | متوسط إلى طويل |
| | | تأمين الكوادر الطبية وكوادر التمريض والعمل على تدريبهم محليا | |
| | | ضمان التنسيق المناسب مع جميع الشركاء في المجال الصحي بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والحكومية والمنظمات الدولية. | متوسط إلى طويل |
| التعليم | إتاحة الفرصة للأطفال والشباب لمواصلة تعليمهم والحصول على التعليم المناسب وتدريب الكوادر التعليمية. | إنشاء مراكز مؤقتة للتعلم للأطفال الأكثر احتياجا والتأكد من وجودها في أماكن آمنة، مع أمكانية الوصول اليها بسهولة وتحتوي على مرافق المياه والصرف الصحي. | مباشر |
| | | توزيع أدوات التعليم الأساسية لدعم أنشطة التعليم لضمان مواصلة الأطفال تعليمهم. | مباشر |
| | | تدريب المعلمين والكادر التعليمي على الدعم النفسي والاجتماعي لمساعدة السكان الذين عانوا خلال النزاع. | متوسط إلى طويل |
| | | تعبئة المجتمعات المحلية من أجل المساعدة في ترميم المدارس وإنشاء مراكز التعليم المؤقت. | متوسط إلى طويل |
| السكن | تأمين المأوى اللائق مؤقتا أو بشكل دائم وتأمين المواد اللازمة لبدء عمليات الترميم من قبل السكان والعمل على إزالة الأنقاض. | إنشاء مراكز مؤقتة لإسكان المتضررين والبدء بإعادة البناء أو الترميم والعمل على تعبئة المجتمعات المحلية في عملية الإعمار وإزالة الأنقاض. | مباشر |
| السلطات المحلية | | تقديم المساعدات المالية والعينية والقروض التي تساعد السكان المتضررين في ترميم وإصلاح منازلهم. | مباشر |
| | | التعاون مع السلطات المحلية على تثبيت الملكيات ومنع التعديات على الأملاك العامة وتخصيص أماكن مناسبة لتجميع الأنقاض. | متوسط إلى طويل |
| | | العمل على تأسيس سلطات حكم محلي تعنى بعملية تأمين الحاجات المحلية | متوسط إلى طويل |
| | | العمل على تدريب الكوادر المحلية بما يؤمن تكوين كوادر تعنى بمشاريع الاستجابة المحلية والإنعاش الاقتصادي | متوسط إلى طويل |
| الطاقة والكهرباء | تأمين الحاجات الأساسية للسكان من الطاقة الكهربائية من وقود التدفئة والوقود من أجل المساعدة على القيام بأعمالهم. | تأمين كميات من الوقود وتوزيعها على السكان بالتعاون مع الجهات المحلية وخصوصا في المناطق الباردة في الشتاء. | مباشر |
| | | إعادة تشغيل منظومة بيع وتأمين الوقود بالتعاون مع السلطات المحلية من خلال إصلاح محطات الوقود وإيجاد مراكز التوزيع المناسبة. | متوسط إلى طويل |
| | | تقييم احتياجات وحصر أضرار شبكة الكهرباء والقيام بإصلاحات أولية للخطوط الكهربائية المتضررة ورفعها لاسيما خطوط التوتر المنخفض استعدادا لإعادة التيار الكهربائي للشبكة. | متوسط إلى طويل |
| الاتصالات | إعادة الاتصالات الخليوية إلى المناطق المتضررة أو تحسينها وإعادة تشغيل شبكة الإنترنيت | إعادة تأهيل ابراج الاتصالات وإعادة خدمات الاتصالات الخليوية. | مباشر |
| | | إعادة خدمات الإنترنيت بشل مبدئي من خلال منظومة الاتصالات الخلوية للانتقال لاحقا إلى منظومات أكثر اقتصادية وسرعة. | متوسط غلى طويل |
| | | إعادة تأهيل منظومة البريد والاستفادة منها في المرحلة الأولى في إنجاز معاملات المواطنين. | متوسط إلى طويل |





## المحور الثاني – بناء الشرعية والاصلاح السياسي (الحوكمة السياسية)

### أ- الرؤية الخاصة بالمحور

اتفاق سياسي يضمن انتقالاً شاملاً وعملية توافقية لإصلاح هيكلية الحوكمة وإعادة تأهيل المؤسسات السياسية بشكل يتمثل فيه السوريون، وبناء الثقافة الديمقراطية وتعزيز ممارستها وبناء الثقة السياسية المتبادلة بين الفاعلين السياسيين وارساء ركائز دولة القانون والمساواة والمواطنة.

### ب- منطق المحور

إن الهدف العام للإطار الحوكمي السياسي هو تطوير آليات فعّالة للحفاظ على عملية السلام ودعمها، ولتعزيز شرعية الدولة عن طريق تطوير قدراتها تطويراً مستداماً لمواجهة المتطلبات الأساسية للحوكمة. تُظهر التجارب السابقة أن خطر اندلاع صراع جديد في الدول التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع أكبر بخمس مرات مما هي عليه في بلدان أخرى لم تتعرض للحروب لمدة 10 الى 12 سنة. وبالتالي يجب تقييم جميع السياسات في مرحلة بناء السلام بحسب تأثيرها المحتمل على زيادة أو تقليل فرص العودة إلى النزاع. من هنا يجب أن يتم التركيز على بناء التوافقية السياسية بدلا من المنافسة على قضايا خلافية لا سيما في مرحلة بناء السلام.

ستمر سوريا، في مرحلة بناء السلام، بمنعطف حرج يحمل معه تحديات كبرى، ولكن أيضا يحمل إمكانية كبيرة لتحول إيجابي في العلاقات المجتمعية، وكذلك في العلاقات بين المواطن والدولة، خلال مرحلة بناء السلام، سيتم التفاوض بشكل تشاركي وبشفافية على عقد اجتماعي جديد، إنها لحظة مفصلية لبناء إطار حوكمي عادل وفعّال، وإصلاح المؤسسات الرئيسية بطريقة يتم فيها تشجيع المجتمع على تطوير ثقافة المحاسبة التي تعطي شرعية أكبر لعملية بناء السلام، إن المعايير والقيم المؤسسية التي ستقوم بتوجيه دفة هذه الفترة، سوف تلقي بظلالها، إيجابية كانت أم سلبية، على سوريا لسنوات عديدة قادمة.

يجب أن يقوم الإعلان الدستوري/الدستور المؤقت، بتوجيه الإطار الوطني القانوني والسياسي، أثناء مرحلة بناء السلام، ويؤسس سلطة انتقالية ويمكّنها، وتكون هذه السلطة مؤلفة من الرئيس ومجلس الوزراء (السلطة التنفيذية)، والمجلس التأسيسي (السلطة التشريعية)، ومجلس القضاء الأعلى (السلطة القضائية).

يجب أن يؤسس الإعلان الدستوري/ الدستور المؤقت للمساواة بين المواطنين أمام القانون، بغض النظر عن الجنس أو الأثنية أو العرق، أو المعتقدات الدينية، وأن يضمن حرية الرأي، والتجمع والتنظيم والانتماء السياسي، ويجب أن يحدد كذلك الصلاحيات التشريعية للجمعية التأسيسية، وتمكين السلطة القضائية مع الاستقلال التام والفصل بين السلطات الثلاث، وتتولى الجمعية التأسيسية السلطات التشريعية في مرحلة بناء السلام ويتم تعيين أعضائها من خلال عملية توافق سياسي بدلاً من انتخابات وطنية.

في المرحلة الأولى لبناء السلام، تنطوي الانتخابات الوطنية على كثير من المخاطر، ويجب إرجاؤها إلى فترة متقدمة من مرحلة بناء السلام أو إلى فترة مبكرة من مرحلة بناء الدولة، فلا تزال حينها كثير من المناطق في البلاد، تشهد صراعاً، وربما تكون خارج سيطرة السلطات الانتقالية، كما لا تزال الثقة بالانتخابات معدومة، إلى جانب ضعف القدرات المؤسسية وضعف المشاركة (غالباً بسبب العنف أو التهديد بالعنف)، ويمكن لهذا أن يقوض وبشدة شرعية نتائج الانتخابات، علاوة على ذلك، إن عدم وجود أحزاب ذات برامج سياسية غالبا ما يعني أن أولئك الذين لديهم الموارد الكبيرة، ولا سيما المحاربين منهم، يمكنهم استغلال الانتخابات لتثبيت أقدامهم في السلطة.

يجب أن تهدف السياسات المطبَّقة خلال مرحلة بناء السلام إلى استعادة ثقة المواطن بالدولة، من خلال إيلاء اهتمام عاجل لإصلاح هيكليات الحوكمة التي تؤثر على الحياة اليومية للمواطنين، وبالتالي إصلاح مؤسسات القطاعين القضائي والأمني بطرق تعزز سيادة القانون وتعطي الأولوية لحقوق الإنسان[2].

إن مجلس القضاء الأعلى هو مؤسسة قائمة حالياً وينبغي أن يكون مخولاً بالإشراف على إصلاح النظام القضائي، ولكن يجب أن يحصل على استقلاله التام عن السلطة التنفيذية، وتندرج سياسات الإصلاح القضائي في ثلاث فئات:

- السياسات الإصلاحية للنظام القضائي بحد ذاته.
- سياسات تمكين الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية.
- سياسات تمكين الرقابة القضائية على السلطة التشريعية، يمكن للقضاء القيام بدوره في المراقبة والإشراف على السلطتين التنفيذية والتشريعية إذا تم منحه الاستقلال التام عنهما، وبالتالي فإن استقلالية القطاع القضائي يجب أن يُذكر صراحة في الإعلان الدستوري / الدستور المؤقت.

يجب أن يكون الهدف الأساسي من إصلاح القطاع الأمني هو الوصول لحوكمة للقطاع الأمني تحترم الديموقراطية و حقوق الانسان، و بالتزامن مع إصلاح القطاع الأمني يجب أن يتم العمل على المدى الطويل

اتفاق سياسي يضمن انتقالاً شاملاً وعملية توافقية لإصلاح هيكلية الحوكمة وإعادة تأهيل المؤسسات السياسية بشكل يتمثل فيه السوريون، وبناء الثقافة الديمقراطية وتعزيز ممارستها وبناء الثقة السياسية المتبادلة بين الفاعلين السياسيين وارساء ركائز دولة القانون والمساواة والمواطنة.

2 تعني سيادة القانون: 1- الحكومة ملتزمة بالقانون، 2- المساواة أمام القانون، 3- القانون والنظام، 4- أحكام يمكن التنبؤ بها وفعالة، 5- حقوق الإنسان.

ترتبط عملية إصلاح القطاع الأمني ارتباطاً وثيقاً بعمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وبالتالي يجب التنسيق فيما بينها.

وفي نفس الوقت على استعادة السلطة على كامل الدولة، واحتكار الاستخدام المشروع للقوة في أراضيها، يجب أن يتم إصلاح مؤسسات القطاع الأمني بطرق تجعلها قابلة المساءلة والمحاسبة من قبل السلطات القضائية وخاضعة للقانون دون أية استثناءات، وأيضاً تكون مؤسسات القطاع الأمني خاضعة لرقابة هيئات مستقلة ومجتمع مدني.

ترتبط عملية إصلاح القطاع الأمني ارتباطاً وثيقاً بعمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وبالتالي يجب التنسيق فيما بينها.

إن إنجاز هذه الأهداف كلها في القطاعين القضائي والأمني لا سيما الاندماج الكامل للقطاعات الموازية الناشئة هو أمر غير واقعي خلال مرحلة بناء السلام كما هو الحال في بلدان أخرى تشهد صراعات حيث ظهرت أنظمة قضائية موازية وقطاعات أمنية موازية، مثل المحاكم العرفية والدينية. ستعمل مرحلة بناء السلام مع الأنظمة القائمة و"الحوكمة القائمة " ولكن بهدف إصلاح تدريجي يلتزم بالقيم العابرة للقطاعات لبرنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا ولا سيما النوع الاجتماعي وحقوق الإنسان وتجنب الممارسات الإقصائية.

يجب أن تبدأ مرحلة بناء السلام بتحريك آليات صياغة الدستور ووضع حجر الأساس لإجراء انتخابات وطنية. يجب أن تولى مهمة صياغة دستور جديد للمجلس التأسيسي بالتعاون مع المجلس الأعلى للقضاء ويجب أن تكون عملية صياغة الدستور بطيئة عن قصد، وتشاورية، وتشمل المدخلات من جميع قطاعات المجتمع السوري ضمن اجتماعات علنية ومغلقة، ومنتديات عامة متاحة للجميع . واستشارات واسعة النطاق. وسيكون الهدف النهائي هو الموافقة على الدستور من خلال استفتاء وطني في نهاية مرحلة بناء السلام. إن التسرع في صياغة الدستور بدون مشاورات واسعة في جميع أنحاء البلاد، يحمل مخاطراً مماثلة لتلك التي تحملها الانتخابات المبكرة، ويزيد من مخاطر نشوب صراع مجتمعي حول قضايا رئيسية في الوقت الذي لم يتم فيه بعد تمكين مؤسسات ديمقراطية قوية لحل النزاعات ولا أحزاب ذات برامج سياسية.

يجب أن تتمتع الجمعية التأسيسية بالسلطة اللازمة كي تصيغ القوانين التي تضمن استقلال المجتمع المدني، وكذلك المنظمات غير الحكومية والاتحادات العمالية والتجارية، والنقابات المهنية، وغرف التجارة، بعد صياغة الدستور الدائم، يجب تعديل جميع القوانين التي تم إصدارها خلال الفترة الانتقالية لتتماشى مع الدستور الدائم، وخلال الفترة الانتقالية، ينبغي إنشاء محكمة دستورية مستقلة للتحكيم على دستورية التشريعات التي صدرت مع مراعاة الإعلان الدستوري/ الدستور المؤقت.

إن مرحلة بناء السلام هي مرحلة حاسمة لتأسيس ثقافة المحاسبة العامة والحوار المجتمعي، يجب أن يتم توجيه السياسات نحو إنشاء صحافة حرة وضمان حرية التعبير، شفهياً أم كتابياً وبكل الوسائل المتاحة، إلى جانب حرية الصحافة، من المهم القيام بحملة إعلامية حكومية منسقة لتوفير الحقائق الأساسية في عملية إعادة الإعمار ومحاربة الإشاعات، على المجلس الوطني للإعلام الإشراف على عملية تطوير وسائل الإعلام ووضع قانون لتحديد قواعد سلوك الاعلام والتي تحميه ضد خطاب الكراهية وضد سوء الاستخدام.

يجب أيضا وضع السياسات تضمن استقلال المجتمع المدني، وهذا يشمل، بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية، العمل المدني المستقل، والمبادرات المجتمعية المختلفة، الاتحادات والنقابات المهنية، والمنظمات الفلاحية، والحركات الاجتماعية لهذه المنظمات، حيث يلعب المجتمع المدني دوراً رئيسياً في المراقبة والإشراف على المؤسسات الحكومية وكذلك المساهمة في وضع معايير وأهداف لإصلاح مؤسسات الحوكمة.

مع ذلك، لا يمكن ترك المساءلة والشفافية على عاتق وسائل الإعلام والمجتمع المدني، إذ إن وضع آليات داخلية للمساءلة، وتعزيز مسألة فصل السلطات وتمكين كل من السلطتين القضائية والتشريعية من ممارسة مهامها باستقلالية وشفافية إضافة لتثقيف المواطنين فيما يتعلق بحقوقهم وواجباتهم الديمقراطية، والحفاظ على نظام البيانات وجعله بمتناول الجميع، يجب أن يكون متكاملاً مع عمل المؤسسات الحكومية نفسها.

يجب إنشاء وتمويل لجنة وطنية وبشكل مستقل، لتنفيذ إطار الإصلاح لمدة ثلاث سنوات، ستضم اللجنة الوطنية ثلاثة أنواع من "أجهزة الرقابة": لجنة الحقوق لمراقبة احترام حقوق الإنسان، ولجنة الإصلاح لمتابعة تنفيذ الاتفاق السياسي والعملية الشاملة لإصلاح الحوكمة السياسية، ولجنة التدقيق لمراقبة الفساد والتشجيع على المساءلة في الإدارة الاقتصادية للدولة وخاصة في نظام المشتريات العامة.

من الضروري لعملية الحوكمة السياسية خلال مرحلة بناء السلام أن تتمتع بملكية وطنية وتكون حساسة للنزاع وتراعي الوضع القائم، ويتضمن هذا الإصغاء لأصحاب المصلحة وخصوصا الفئات المعرّضة للتهميش. إن عملية الحوكمة السياسية هي عنصر أساسي من عناصر السيادة الوطنية ويجب أن يقودها السوريون أنفسهم: الحكومة، ومختلف أجهزة الدولة، والمجتمع المدني، ومنظمات ومواطنون عاديون. لذلك فإن الملكية الوطنية والمحلية لعملية الإصلاح السياسي ضرورية، الملكية تعني أن للجهات الفاعلة المحلية المسؤولية باتخاذ القرارات، بما يتعلق بالأهداف، والسياسات، والاستراتيجيات، وتصميم البرنامج وأساليب التنفيذ، ويكون للحكومات الإقليمية والدولية، ومؤسسات التنمية متعددة الجنسيات، والمنظمات الدولية غير الحكومية، أدوار قيمة لتلعبها ايضاً في





الاستشارات الفنية والسياسات، وتحليل والمعلومات، وتمويل العمليات الرئيسية.

أخيرا، يجب النظر إلى عملية إصلاح الحوكمة السياسة كعملية متكاملة جنباً إلى جنب مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تم تطويرها من خلال نهج قائم على الأنظمة، يكمن دور مركبات التمكين في تطوير عمليات قائمة على النظم من أجل تجنب النهج القائم على الانعزالية فيما يخص الإصلاح المؤسساتي، حيث أن التغييرات في بعض القوانين في قطاع واحد تقوض أو تتعارض مع تغييرات أخرى في قطاعات أخرى أو تتعارض مع الإعلان الدستوري / الدستور المؤقت نفسه، وهذا مضمون في مركبات التمكين في الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا.

### ت- السياسات المقترحة

#### 1) الإعلان الدستوري / الدستور المؤقت والجمعية التأسيسية

- يجب أن يعمل الإعلان الدستوري على تأسيس السلطة الانتقالية المؤلفة من الرئيس ومجلس الوزراء (السلطة التنفيذية)، والجمعية التأسيسية (السلطة التشريعية) ومجلس القضاء الأعلى (السلطة القضائية). سينتهي دور الحكومة الانتقالية بعد إجراء انتخابات وطنية في أعقاب إنشاء دستور دائم.
- على الإعلان الدستوري أن يقر بالمساواة بين جميع المواطنين بغض النظر عن الجنس، والمعتقدات الدينية، والإثنية، والعرق، والانتماء السياسي.
- على الإعلان الدستوري أن يقر بتمتّع المواطنين بحرية التعبير المكتوب والشفهي، وكذلك الحق في التجمع والتنظيم، والحق في تقديم الالتماس للحكومة، والحق في تشكيل وسائل الإعلام، والحق في تأسيس النقابات والاتحادات، ومنظمات المجتمع المدني واستقلالية عملها لتعزيز المصلحة العامة.
- يجب أن يلغي الإعلان الدستوري المحاكم والقوانين الاستثنائية التي تنتهك حق المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون.يجب تمكين الجمعية التأسيسية للقيام:

a. بتولّي السلطة التشريعية.

b. صياغة دستور دائم.

c. يجب تمكين الجمعية التأسيسية للقيام بالإشراف على إنشاء الأحزاب السياسية وإنشاء حدود تشغيلها.

d. يجب تمكين الجمعية التأسيسية للإشراف على إنشاء الاتحادات، والغرف، والنقابات، والجمعيات المهنية الأخرى.

e. يجب تمكين الجمعية التأسيسية لتنظيم ومراقبة النشاط الاقتصادي وإصدار التشريعات المناسبة بهذا الشأن.

f. على مجلس القضاء الأعلى، وبالتعاون مع الجمعية التأسيسية، وضع آليات وجدول زمني لصياغة الدستور الدائم وتقديمه لاستفتاء وطني، في موعد لا يتجاوز فترة 24 شهرا.

g. تقدم الجمعية التأسيسية جدولاً زمنياً لإجراء انتخابات وطنية في موعد لا يتجاوز ال 24 شهراً بعد صدور الدستور الدائم.

h. تعمل الجمعية التأسيسية على التأسيس لانتخابات محلية لانتخاب ممثلين على مستوى البلديات، والنواحي، والقرى.

#### 2) الإصلاح القضائي

- مراجعة وتقييم الوضع الحالي للقطاع القضائي بما فيه المؤسسات القضائية الجديدة التي نشأت نتيجة للصراع.
- إلغاء القوانين التي تقوض المساواة بين المواطنين أمام القانون، وحرية التعبير، والتجمع، والانتماء السياسي.
- تمكين مجلس القضاء الأعلى الذي يتألف من قضاة مستقلين، والذين يتم اختيارهم وفقا للأقدمية والأداء الوظيفي في سوريا، وصلاحياتهم:
- الإشراف على تطبيق التشريعات التي أقرها المجلس التأسيسي.
- ضمان استقلال القضاء بكل اشكاله.
- الإشراف على السجون وإصلاحها.
- الإشراف على عملية العدالة الانتقالية.
- وضع المبادئ التوجيهية لفحص وتدريب القضاة والمحامين.
- تثقيف المواطنين حول النظام القضائي وكيفية الوصول إليه.
- تطوير آليات الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية من خلال ضمان استقلالية محكمة مجلس الدولة بما في ذلك التعيينات والمالية والاستقلال عن الجمعية التأسيسية.
- تطوير آليات الرقابة القضائية على السلطة التشريعية، من خلال المحكمة الدستورية المستقلة والتي تكون أحكامها نهائية، ومهامها:
- التحكيم في دستورية القوانين والمراسيم.

يجب أن يعمل الإعلان الدستوري على تأسيس السلطة الانتقالية المؤلفة من الرئيس ومجلس الوزراء (السلطة التنفيذية)، والجمعية التأسيسية (السلطة التشريعية) ومجلس القضاء الأعلى (السلطة القضائية). سينتهي دور الحكومة الانتقالية بعد إجراء انتخابات وطنية في أعقاب إنشاء دستور دائم.

- التحكيم في تنازع الاختصاصات بين مختلف الأجهزة القضائية والمحاكم
- الفصل في الأحكام القانونية المتعارضة.
- تفسير القوانين والمراسيم بما يتناسب مع الدستور.
- ضمان استقلال وتطوير مكتب المدعي العام بدون تدخل وزارة العدل أو السلطة التنفيذية.
- بالتعاون مع الجمعية التأسيسية، يجب على مجلس القضاء الأعلى وضع آليات وجدول زمني لصياغة الدستور الدائم وتقديمه لاستفتاء وطني.

### 3) إصلاح القطاع الأمني

- مراجعة وتقييم الوضع الحالي للقطاع الأمني بما فيها المؤسسات الأمنية الجديدة التي نشأت نتيجة للنزاع.
- التأكد من أن الأجهزة الأمنية مسؤولة أمام كل من السلطات المدنية، وهيئات الرقابة المستقلة التي تم تأسيسها، والقضاء، والمجتمع المدني.
- ضمان التزام الأجهزة الأمنية بالقانون الدولي والوطني والدستور.
- التأكد من أن للسلطات المدنية القدرة على ممارسة رقابة على عمليات المؤسسات الأمنية ونفقاتها وممارساتها، ولديها القدرة ايضاً على مسائلتها.
- تطوير تسلسل هرمي واضح المعالم في القطاع الأمني و علاقته بالسلطة المدنية
- التأكد من أن المجتمع المدني لديه القدرة على مراقبة المؤسسة الأمنية والنفاذ للمعلومات التي تمكنه من ممارسة هذا الدور.
- وضع نهج شامل لإدارة موارد القطاع الأمني.
- وضع السياسات لتدريب أفراد قوى الأمن بشكل كاف واحترافي مهني، وبطريقة تعززثقافة المساءلة، وحقوق الإنسان، واحترام مبادئ الديمقراطية وارساء دعائم دولة القانون.

### 4) وسائل الإعلام وقوانين الصحافة المستقلة

- ينبغي على الإعلان الدستوري / الدستور المؤقت، أن يضمن حرية الصحافة المكتوبة والمسموعة والمرئية
- مراجعة وتقييم الوضع الحالي للقطاع الإعلامي بما فيها المؤسسات الإعلامية الجديدة التي نشأت نتيجة للنزاع.
- تمكين مجلس وطني للإعلام للقيام بمهامه بالإشراف على قطاع الإعلام.
- إخراج المجلس الوطني للإعلام من صلاحية السلطة التنفيذية ووضعه تحت سلطة الجمعية التأسيسية ليخضع بشكل أفضل للمساءلة العامة وتنسيق التشريعات حول وسائل الإعلام.
- وضع إطار قانوني مناسب وكذلك قواعد سلوكية وميثاق شرف للإعلام المطبوع والمرئي والمسموع، والذي يتضمن مبادئ توجيهية واضحة تحدد الحقوق والواجبات حول:
  - التصريحات الاستفزازية (بما فيه خطاب الكراهية، بالإضافة إلى نشر مواد من شأنها أن تشكل تهديدا خطيراً للحياة، السلامة، والأمن لأي شخص من خلال عنف الاقتصاص (الثأر بشكل فردي لا عن طريق القانون) أو غيره.
  - الخصوصية،فصل الأخبار عن الرأي.
  - مواد كاذبة أو مضللة.
  - حق الرد، وتعزيز خطاب التعددية والتسامح ومحاربة خطاب الكراهية والتحريض.
- تطوير استراتيجية وطنية للإعلام والتي تشمل حملة منسقة ومتكاملة عبر وسائل الإعلام لتقديم معلومات عن الحكومة والجمعية التأسيسية وسيرورة العملية الانتقالية خلال مرحلة بناء السلام.
- وضع استراتيجيات لتحسين بنية تحتية قوية للإعلام والاتصالات عبر كافة المحافظات.
- وضع استراتيجيات لبناء قدرات الإعلاميين بما في ذلك إنشاء أكاديمية لوسائل الإعلام والصحافة.

### 5) اللجنة الوطنية لتنفيذ برنامج الإصلاح

- إنشاء لجنة وطنية لتنفيذ برنامج الإصلاح لتعمل كمظلة مراقبة أثناء مرحلة بناء السلام، ولمدة 3 سنوات، وبتمويل مستقل، تقوم بالإشراف على مرحلة بناء السلام، وبتقديم تقارير دورية للإعلام، والمجتمع المدني، وللجهات المانحة، والمجتمع الدولي.
- يجب أن تتضمن اللجنة الوطنية ثلاث لجان فرعية على الأقل:
  - لجنة وطنية لحقوق الإنسان.
  - لجنة وطنية للإصلاح السياسي للإشراف على تنفيذ الإصلاح السياسي خلال مرحلة بناء السلام، ولا سيما إصلاح القطاعين القضائي والأمني، وكذلك تقديم توصيات تتعلق بالقضايا الشائكة في العملية الانتقالية مثل المناقشات المتعلقة بالدستور، والانتخابات الوطنية.
  - لجنة وطنية لمكافحة الفساد (أو التدقيق)، لمراقبة وضمان المساءلة حول الإدارة الاقتصادية للدولة، وكذلك مراقبة التمويل الدولي.





### ث- الإطار الزمني

| الإجراءات الإصلاحية | ملخص الإجراءات | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني انطلاقا من تاريخ التسوية السياسية |
|---|---|---|---|
| الإعلان الدستوري | الإطار الدستوري والسياسي الوطني خلال مرحلة بناء السلام | إنشاء الجمعية التأسيسية ومجلس القضاء الأعلى، منح الحقوق المدنية والسياسية | مباشرة |
| لجنة وطنية لتنفيذ إطار الإصلاح | هيئة من ثلاث مؤسسات رقابية: الحقوق، والإصلاح، والتدقيق. | خلق المزيد من الشرعية لعملية الإصلاح من خلال السماح للمزيد من التدقيق العام | مباشرة وحتى نهاية مرحلة بناء السلام |
| الإصلاح القضائي | إصلاح القطاع القضائي الذي يترأسه مجلس القضاء الأعلى | يوفر النظام القضائي آليات فعالة وعادلة لتسوية المنازعات، واستعادة ثقة المواطن في القضاء | ٠-٢ سنة |
| إصلاح القطاع الأمني | إصلاح قطاع الأمن لتحقيق الديمقراطية وقطاع أمني ذو نظام يحترم حقوق الانسان | قطاع أمني فعال، مسؤول وبشكل علني ومحترِما لحقوق الإنسان | ٠-٢ سنة |
| إصلاح وسائل الإعلام والصحافة المستقلة. | وضع إطار قانوني ومؤسسي لوسائل الإعلام الحرة وكذلك إقامة حملة إعلامية وطنية لإعادة الإعمار | مجلس وطني للإعلام يعمل بشكل كامل ومشهد إعلامي وطني متنوع. | ٠-١سنة |

### ج- الفاعلون

عملية الإدارة السياسية هي مسألة سيادة وطنية، وبالتالي يجب أن يقودها ويملكها الشعب السوري حصراً. وفيما يلي الجهات الفاعلة الوطنية بما فيها المجتمع المدني الذي سيكون على صلة بالإصلاح القضائي، وقطاع الأمن، والإصلاح التشريعي[3].

### 1) الأجهزة المعنية بالإدارة المدنية والإشراف:

- الرئيس / رئيس الوزراء، الجمعية التأسيسية، وزارة الدفاع، أجهزة الأمن الوطني، ولجان الرقابة البرلمانية المكلّفة من قبل الجمعية التأسيسية، وزارة الداخلية، وزارة الخارجية، السلطات العرفية والدينية، هيئات الإدارة المالية (وزارات المالية، ومكاتب الميزانيات، ومكاتب التخطيط)، منظمات المجتمع المدني القانونية (مجالس المراجعة المدنية، ولجان الشكاوى العامة).

### 2) الأجهزة المعنية بالعدالة والأمن العام:

- القضاء، وزارة العدل، مكتب المدعي العام، محامو الدفاع، السجون، لجان حقوق الإنسان، الخدمات الإصلاحية، أنظمة العدالة العرفية والدينية.

### 3) الهيئات المكلفة باستخدام السلطة:

- القوات المسلحة، الشرطة، القوات شبه العسكرية، (المدنية والعسكرية)، خفر السواحل، حرس الحدود، السلطات الجمركية، الحرس الوطني، الحرس الجمهوري (احتياطي أو وحدات الأمن المحلية).

### 4) هيئات المجتمع المدني غير الحكومية:

- وسائل الإعلام، منظمات غير حكومية، المنظمات المهنية، الاتحادات التجارية، منظمات البحوث وتحليل السياسات، المنظمات الدينية، منظمات المناصرة، الأطراف المعنية من الشعب، والمجالس المحلية والادارات المدنية التي تقوم بتيسير شؤون المواطنين وتقديم الخدمات لهم أكانت في مناطق سيطرة الحكومة السورية أو في مناطق خارج سيطرة الحكومة.

### 5) الفاعلون السياسيون:

- جميع الأحزاب والتكتلات والتيارات والتجمعات السياسية أكانت مرخصة قانوناً أم ناشئة في ظل النزاع دون ترخيص.

### 6) التنظيمات غير الحكومية غير المدنية:

- تشمل المجموعات التي حملت السلاح بشكل غير قانوني وانخرطت في النزاع السوري باستثناء تلك المصنفة إرهابية بحسب قرارات مجلس الامن.

### ح- أدوات التمكين

### 1) إطار الإصلاح المؤسساتي:

يشمل إطار الحوكمة السياسية في سوريا نظاماً معقداً من شبكات سياسية، واقتصادية، وشخصية، رسمية وشبه رسمية، يتطلب التحول وإصلاح النظام بحثاً شاملاً وعميقاً في أداء الدولة ودورها في إدارة البلاد. يشير مصطلح «المؤسسات» عادة إلى المنظمات والقوانين والنظام الإداري. يتم إنشاء وعمل المؤسسات القائمة في سوريا عن طريق إصدار وثائق قانونية. يتم إجراء أية تغييرات على المستوى المؤسساتي من خلال اقتراح تغييرات على واحد أو أكثر من الوثائق القانونية.

3 Ball 2005

يجب أن تضمن نتائج عملية الإصلاح المؤسساتي في سوريا أن التغييرات المقترحة من قبل جميع الأطراف، منسّقة فيما بينها ومبسطة، وأنها في الاتجاه الصحيح، وتتفق مع سياسة الإصلاح الشامل وأن مؤسسات الدولة التي تم إصلاحها وكذلك الجهات الفاعلة غير الحكومية تعمل وفقا لمبادئ الحكم الرشيد، وبالتالي أن تكون قادرة على دعم عملية التحول الديمقراطي من أجل تسهيل مساهمة جميع السوريين في تنمية بلدهم بطريقة تشاركية.

لدعم إدارة التغييرات المؤسساتية المقترحة، من الضروري تطوير إطار إصلاح مؤسساتي يوفر مبادئ توجيهية لدعم التغييرات التالية:

- صياغة تعديلات دستورية (إعلان دستوري/ دستور مؤقت) لتمكين السوريين من بدء العملية الانتقالية.
- مراجعة وإصلاح القطاع القضائي لضمان استقلاليته وشفافيته.
- اقتراح تعديلات على القوانين والأنظمة القائمة التي تدعم المساءلة العامة للحكومة، بما في ذلك التشريعات التي تنظم حقوق وعمل وترخيص المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام، والقوانين التي تتضمن المساواة بين الجنسين، وحماية حقوق المرأة.

**الشكل رقم (53)**

**الإصلاح المؤسساتي**

إن إطار الإصلاح المؤسساتي هو مجموعة من المبادئ التوجيهية والأدوات التي تدعم عملية الإصلاح المؤسساتي، ويجب أن يستخدم هذا الإطار كدليل ارشادات لاقتراح التغييرات المطلوبة على المؤسسات (قوانين إنشائها، وقوانينها الداخلية، ويعمل كذلك على تنظيم وتنسيق التغييرات المقترحة).

فيما يلي، تقدمة للمكونات الرئيسية للإطار المقترح.

**الجدول رقم (9)**

**مكونات إطار الإصلاح المؤسساتي المقترح**

| مكوّن الإطار | الوصف |
|---|---|
| قاعدة المعرفة | وثائق قانونية من بلدان أخرى |
| قاعدة بيانات قانونية | الوثائق القانونية الحالية والتاريخية في سوريا |
| إرشادات | مجموعة من المبادئ التوجيهية التي وضعتها المنظمات الدولية أوعن طريق البرنامج الذي يساعد على دعم التغيير المقترح |
| مسودات وثائق | مركز لإدارة التغييرات المقترحة من قبل مجموعات مختلفة. |
| سجل التغيير | سجل لإدارة عملية التغيير |

تشمل الوثائق القانونية في سوريا: الدستور، والقوانين، والقرارات، والمراسيم، والأوامر، والأنظمة، والقرارات الصادرة عن المحاكم، في مرحلة بناء السلام، ستقترح أجهزة الدولة المختلفة ومجموعات العمل تغييرات على النموذج المؤسساتي القائم في البلاد. ومن أجل التنسيق بين تلك التغييرات، وللتأكد من التزامها جميعا بمفهوم الحوكمة الرشيدة، يجب تحديد نطاق التغيير وتطوير إطار عمل لإدارة التغيير، يجب أن يعمل نموذج إدارة التغيير على التنسيق بين تطوير السياسات اللازمة والمبادئ التوجيهية من أجل أن ينعكس هذا في عمل الهيئات التشريعية.

إن عملية مراجعة التشريعات هي عنصر آخر من عناصر إطار الإصلاح المؤسساتي. باعتبار أنه ستتم مراجعة وتغيير العديد من القوانين، من المهم أن يتم إرشاد العملية ذاتها وفقاً لمعايير الحكم الرشيد. تمر المسيرة النمطية للمراجعة عبر ثلاث «مراحل» رئيسية: البدء، المشاركة، والانتهاء، تسير كل مرحلة من هذه المراحل وفق مبادئ توجيهية تساعد على جعل هذه العملية المعقدة أكثر كفاءة وشفافية.

إن العنصر النهائي لإطار الإصلاح المؤسساتي هو المبادئ التوجيهية لإدارة الانتخابات. مع أنه لا يُنصح بإجراء انتخابات وطنية في وقت مبكر من مرحلة بناء السلام، إلا أنه من الممكن إجراء انتخابات محلية. وعلاوة على ذلك فإن التحضير لانتخابات وطنية هو عملية تتطلب تخطيطاً دقيقاً.

لعملية الانتخاب النموذجية عدد من المراحل، كما هو موضح في الرسم البياني أدناه. مراحل الانتخابات ليست مستقلة، وغير متسلسلة، وعادة ما تتداخل في الوقت والمسؤولية، ولا تتم في معزل عن بعضها، وتتطلب توثيق متبادل، وقد تفشل تماما بسبب فشل نقطة واحدة[4]. لذلك المطلوب هو التأكد من التنسيق بين

4 http://www.safevote.com/requirements.ht





جميع المراحل، وبالتالي ينبغي على الجمعية التأسيسية تأسيس هيئة الانتخاب السورية (SEA) لإدارة العملية الانتخابية بفاعلية.

**الشكل رقم (54)**

**مراحل عملية انتخابات نموذجية، من الأعلى وباتجاه عقارب الساعة**

### 2) الإطار الوطني السوري للمعلومات العامة.

يحتوي الإطار الوطني للمعلومات العامة ثلاثة عناصر:

- مبادرة البيانات الحكومية المفتوحة.
- إطار إدارة البيانات.
- مبادرة الحصول على المعلومات.

تنظّم مبادرة البيانات الحكومية المفتوحة استخدام البيانات وإعادة استخدام البيانات العامة وتنسيق البيانات وتشاركها من قبل كافة الجهات الحكومية فيما يقدم إطار إدارة البيانات المبادئ التوجيهية لتحويل البيانات الأولية، والبيانات الكبيرة، ولاحقاً البيانات الآنية إلى منتج مثمر ومفيد (المعلومات، والإحصاءات وبيانات مصوّرة، ومعلومات الأعمال) والتي يمكن استخدامها في التوقعات، وتصميم النماذج، والتطوير، وأخيراً، تنظّم مبادرة الحصول على المعلومات الحق في الحصول على المعلومات والنفاذ اليها، من قوانين وإجراءات، تتّبع هذه المبادرة نهجاً إيجابياً يضع على عاتق الدولة عبئا ثقيلاً يتعلق بالبرهان بحجب المعلومات والتقليل من الاستثناءات (مثل قضايا الدفاع الوطني الشرعية).

تهدف هذه المبادرات وأطر العمل مجتمعة إلى تعزيز الشفافية، وتمكين المواطنين من جعل المؤسسات الحكومية تحت المساءلة، وتسهل عمل الجمعية التأسيسية، والمجتمع المدني السوري، وكذلك المؤسسات الدولية ذات الصلة، خلال مرحلة بناء السلام.

### خ- التحديات

| التحديات | الاحتمالات (قليل، متوسط، عالي) | التأثير (قليل، متوسط، عالي) | التدابير المضادة |
|---|---|---|---|
| الجهات الفاعلة السياسية بعد التسوية السياسية لا تتشارك الأولويات ذاتها للإصلاح الحوكمي | عالي | عالي | يجب تعيين لجنة التنسيق للتأكد من أن الجهات الفاعلة السياسية تتصل مع بعضها وتنسق فيما بينها بشكل كافٍ حول القضايا الرئيسية، وإدراج فئات المجتمع والقوى الضاغطة في الحوار. |
| عدم ثقة المجتمع في عملية الحكم السياسي والتشكيك بوجود الفساد والصفقات السرّية | متوسط | عالي | ضمان شفافية العمليات، تمكين استقلالية المراقبة، وبشكل دوري نشر ما يتعلق بوتيرة الإصلاح ونيته |
| خدمات قطاع الأمن قابلة للتطبيق والمساءلة وفي متناول الجميع، لتوفير الأمن للأفراد والمجتمعات | عالي | عالي | وضع آليات للتنسيق والإعلان عن إصلاح قطاع الأمن على جميع المستويات، بما في ذلك الجمعية التأسيسية، والمحافظة، والمستوى المحلي وإشراك المجتمع المدني |
| مقاومة التغيير الشاملة | عالي | عالي | ضمان مشاركة المجتمع المدني في العملية من أجل ضمان دعم أفضل لها. |

يقارب المحور الماثل مسألة المصالحة خلال الفترة بعد النزاع بمسارها العام المرتبط ارتباطاً وثيقاً بالعملية السياسية السلمية ووقف أعمال العنف والحوار السياسي والعدالة الانتقالية وبمسارها الأكثر خصوصية أيضاً والمتعلق بدور باقي المحاور في تعزيز المصالحة والسلم الأهلي.

## المصالحة والتماسك الاجتماعي

### توطئة

يقارب المحور الماثل مسألة المصالحة خلال الفترة بعد النزاع بمسارها العام المرتبط ارتباطاً وثيقاً بالعملية السياسية السلمية ووقف أعمال العنف والحوار السياسي والعدالة الانتقالية وبمسارها الأكثر خصوصية أيضاً والمتعلق بدور باقي المحاور في تعزيز المصالحة والسلم الأهلي. ويرى المحور أن إحلال المصالحة لا يمكن أن يتم ببرنامج محدد فحسب بل من خلال كل جهد تنموي وإصلاحي يعقب النزاع أيضاً. فيتم العمل على نفي أسباب العودة إلى النزاع من خلال بناء تركيبات راعية للسلام تساهم في الحد من الغضب ونقص العدالة وتقريب وجهات النظر وإعادة بناء الثقة بين الأطراف المتنازعة من خلال نشاطات إعادة البناء والتنمية والتواصل المستمر. وإذ يقارب المحور مسألة المصالحة الاجتماعية الهادفة إلى خلق التوافق الوطني السلمي كما تطرحها الرؤية أدناه، فإنه يجب لفت الانتباه ضرورة سير عملية المصالحة الاجتماعية بالتوازي مع المصالحة السياسية التي تتجسد بالتسوية المزمع إبرامها بين ممثلي القوى السياسية المؤثرة في النزاع الجاري في سوريا والى حتمية انخراطها في أي تسوية محتملة. وحيث إنه تم توثيق الكثير من الدروس المستفادة والمناهج المستقاة من تجارب دول أخرى طالها النزاع ولجأت لشكل أو لآخر من أشكال المصالحة، إلا أنه يتوجب على القائمين على وضع استراتيجيات المصالحة وتنفيذها الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يوجد منهج موحد شامل قابل للتطبيق في كافة الظروف وأنه لنجاح المصالحة يجب أن تناسب أدواتها خصوصية النزاع السوري ومدلولاته. إلا أنه هناك حتماً مجموعة من الخلاصات والأدوات التي أثبتت تاريخياً قدرتها على المساهمة في إحلال المصالحة. (الاستلهام من البيئة السورية وتراث تسوية المنازعات). وعلى الرغم من التركيز الكبير على دور الدولة الجوهري في وضع الأسس المؤسساتية لعملية المصالحة، إلا أن المصالحة عملية تراكمية ممتدة لا تنتهي بانتهاء التوقيع على وثائق الحل السياسي السلمي بل تمتد لسنين وعقود وتنتقل عبر التركيبة الاجتماعية للمجتمع السوري من جيل إلى آخر. وعليه فإنه وبالرغم من اختلاف أوزان الأدوار في المرحلة الأولى للعبور من النزاع إلى السلام، إلا أن الوزن الأكبر سيكون دائماً لدور السوريين أنفسهم في تحديد المسار لأجيال قادمة.

#### أ- الرؤية

المصالحة الوطنية في سوريا هي هدف أسمى بعد سنوات النزاع العنيف التي شهدتها البلاد. لكنها كذلك عملية مستمرة تبدأ بالتوافق الوطني السلمي الديمقراطي وتنتهي بالسلام وإعادة بناء الدولة. تتحمل الأطراف المتنازعة مسؤوليتها فتعترف للمتضررين بحقوقهم كاملة وتتحمل مسؤولية الضرر الحاصل وتجتهد لرأب الصدع وللتأسيس لعقد اجتماعي جديد قائم على العدالة والتكافؤ والمواطنة ودولة المؤسسات. يساهم السوريون كافة في المصالحة والحفاظ على السلام على كافة المستويات، ويدركون أنه بالرغم من سنين النزاع وآثاره المريرة إلا أن فرص العيش للسوريين تكمن حصراً اليوم وغداً في المضي قدماً وقبول الطرف الآخر المختلف كمعبر نحو المصالحة والسلام المستدام والتنمية.

#### ب- منطق المحور

يتداخل منطق محور المصالحة والتماسك الاجتماعي مع المحاور كافة. فالمصالحة الاجتماعية والوطنية ورأب الصدع الاجتماعي الناتج عن سنين الصراع وآثاره لا تتحقق إلا بوقف الصراع والعمل العسكري وبالمضي بحل سياسي سلمي يشمل السوريين كافة ويمثلهم وببدء العمل على إعادة بناء البلاد والعودة بها إلى عجلة التنمية والتطور. وعليه فإن المصالحة والتماسك الاجتماعي بهذا المعنى يأتيان لا كهدف بل كنتيجة لعمل متكامل نحو تأسيس العقد الاجتماعي الجديد تبني على الافتراض أن كافة السياسات القطاعية الأخرى في هذه الوثيقة مصممة بمنهج يدعم المصالحة وبناء السلام. فدور المصالحة المفصلي لاستدامة نتائج عمل كل المحاور الأخرى، فدون تحقيق المصالحة الوطنية لا معنى لأي خطط تنموية ولا لأي اقتراحات حوكمية، ولا لأي اصلاحات دستورية وقانونية. فهي من تصنع الحاضن الاجتماعي الذي يمكّن كل ما سبق من الحياة، وما لم تتحقق المصالحة على المستوى الوطني فسيكون الخطر قائماً في أي لحظة لانهيار أي حلول أو مشاريع أو برامج في أي مجال كانت.

والمصالحة تعني هنا العملية التي تبدأ باعتراف كل طرف من الأطراف المتصارعة بحق الأطراف الأخرى بالعيش في مجتمع مزقه الصراع. وفي ذلك تركز المصالحة على ضرورة العمل على قبول الأطراف لبعضها كخطوة أولى نحو حفظ السلام والعيش المشترك. إلا أنه من الضروري التوضيح أن المصالحة هنا لا تفترض التسامح والثقة كنقاط انطلاق بل تؤسس لبنائهما تدريجياً وتعترف بضرورة إعطاء السوريين وقتاً كافية لرأب الصدع والمضي قدماً. فخلال سنوات النزاع تعرض النسيج المجتمعي في سوريا لكثير من التمزق وارتفع مستوى الاستقطاب ارتفاعا غير مسبوق وانحسر مستوى الثقة انحسارا كبيرا. إلا أن ذلك لا يعني غياب كامل لمبادرات فردية أو صغيرة في المجتمع السوري غردت خارج هذا السرد. وهو ما حافظ على حد أدنى من التعاضد المجتمعي يمكن البناء عليه. وربما ظهر ذلك جليا من خلال استمرار تمسك معظم شرائح المجتمع السوري بفكرة سوريا الواحدة.

وما لا شك فيه أن الصراع المجتمعي في سوريا هو واحد من أعقد الأزمات التي شهدها العصر الحديث وذلك بسبب تركيبة المجتمع السوري من جهة وتداخلات الصراع إقليمياً ودولياً من جهة أخرى. وفي تحليل





للعوامل الرئيسية وراء الشرخ في سوريا نرى أن هناك السياسي منها والاقتصادي والاجتماعي. فالسياسي يتعلق بالحوكمة المنقوصة في سوريا من نقض لأسس الدولة وتسييسها وتخريب العمل المؤسساتي بالفساد والمركزية المطلقة والنظام الأمني والعنف والعنف المضاد. أضف إليه دور الإعلام وتداخلات الأزمة الإقليمية المتعددة الأبعاد. والاقتصادي يتعلق بالنظام الاقتصادي بحد ذاته وبالاستملاك وبالتنمية غير المتوازنة (مدينة/مدينة أو مدينة ريف أو ريف/ريف) وبهيمنة رؤوس الأموال والاحتكار. أما الاجتماعي فله جذور ضاربة في التوزع الديمغرافي من تمدين للريف وترييف للمدينة. وفي سوء إدارة التنوع الثقافي الاجتماعي للسوريا من طبقات وقوميات وأديان ومذاهب وعشائر. أضف إلى ذلك ضف إليها عدم الاستثمار في رأس المال البشري وتغييب شبه كامل لدور المجتمع المدني والمجتمع المحلي. ومع بدء الحراك الاجتماعي أخذت هذه العوامل مجتمعة بالبروز والتعمق لتتحول إلى نزاعات مسلحة دامية تداخل فيها السياسي بالاقتصادي بالاجتماعي وحمل الصراع السوري وزر الصراعات والمصالح الإقليمية والدولية المتضاربة فامتد واشتد عنفاً وأصبح عصياً حتى اللحظة على حل سياسي سلمي شامل. كل هذا يدعونا للقول إن عملية صناعة السلام واستعادة التماسك الاجتماعي في سوريا ما بعد الحرب ستكون عملية مضنية ومعقدة وطويلة لا تكتمل إلا باكتمال الحل السياسي والاقتصادي والاجتماعي على حد سواء، فلا توجد مقاربة واحدة لإجراء المصالحة المجتمعية واستعادة التماسك بين مختلف مكونات المجتمع السوري، بل هي عملية مستمرة تبدأ لحظة الاتفاق على حل سلمي ولا تنته إلا بانتفاء أسباب العودة إلى الصراع.

وينبغي التنويه هنا إلا أنه بالرغم من ارتباطات المصالحة الوثيقة بالوضع العسكري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي وتغيراته إلا أنه هناك مجموعة من المسائل التي ستبقى أساسية مهما تغيرت ظروف الصراع ونتائجه. وأهمها:

- تكون الدولة السيادية بمفهومها الأساسي الحامل الرئيسي لعملية السلام المستدام ويرتكز دورها على خلق البيئة القانونية والأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الحاضنة لعملية المصالحة الوطنية والاجتماعية.
- يتحقق السلام الشامل بتعاون الهيئات المدنية بمختلف أشكالها. بشكل خاص يجب أن تلعب التحالفات بين المجالس المحلية والمنظمات غير الحكومية دوراً أساسياً في عمليات المناصرة والتوعية ومواجهة اقتصاد الحرب وخطاب الكراهية والتحريض الطائفي والمذهبي.
- تستثمر جميع الطاقات سواء كانت لجهة زعماء العشائر والقادة المحليين ورجال الدين أو لجهة رجال الفكر والتكنوقراط بشكل متكامل لمواجهة خطاب الكراهية وحفظ السلام المحلي.
- يتحقق السلام المستدام بالتكامل الإقليمي السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتركيز على فرصة دول الجوار في رعاية هذا السلام والإفادة من نتائجه.

كما تستند المصالحة بصلبها إلى عدد من الافتراضات تعد إطارا تأسيسيا لمقاربة مسألة المصالحة وفقا للآتي:

- تفترض المصالحة كما ستطرح في هذه الورقة حالة سوريا الجغرافية الراهنة موحدة مع دولة سيادية كما كانت قبل بدء الصراع.
- إيقاف الحرب لمصلحة السوريين كافة يتم حصراً عبر مفاوضات سياسية دون حدوث انتصار عسكري لأحد الأطراف المتنازعة.
- دعم الدول الإقليمية والمجتمع الدولي لعملية المصالحة في سوريا.

يختلف استخدام كلمة مصالحة من دولة لأخرى ومن ظرف لآخر. ويجري تعديل تعريفها واستخداماتها وفقاً لظرف كل صراع وتشابكاته. فيتوجب علينا أولاً تحديد المصطلحات واستخدام ما يناسب الإطار العام للنزاع السوري والتحقق من أن المصطلح بحد ذاته أو أي مصطلح آخر يتعلق برسم خطة الخروج من النزاع السوري لا يشكل خلافاً بحد ذاته. فقد أثبتت التجارب أن استخدام مصطلح دون سواه قد يعني توافقاً في مكان وزمان ما وقد يعني سبباً إضافياً لزيادة الشرخ في مكان وزمان آخرين. وعليه يتعين على المعنيين بالتعامل مع مسألة المصالحة الالتزام بعدد من الضوابط: أول هذه الضوابط وجوب تقديم روح النص على حرفه. أما الضابط الثاني فهو تجاوز تلك المصطلحات التي تعبر عن روح التجابه وتغذي الاستقطاب. أما الضابط الثالث فهو محاولة اعتماد أكبر قدر ممكن من المصطلحات التي تحقق التوافق وتسقط الخلاف. كما ذكر سابقاً فأن إحلال المصالحة لا يمكن أن يتم ببرنامج محدد فحسب بل من خلال كل جهد تنموي وإصلاحي يعقب النزاع أيضاً ويتجسد ذلك من خلال اعتماد سياسات حساسة لهواجس المصالحة الاجتماعية في كافة القطاعات الاجتماعية والتنموية. وفي الفقرات الآتية بيان لهذه المقاربة.

#### ت- السياسات المقترحة

##### 1- المصالحة وآليات الإصلاح الأمني والسياسي والحوكمي والقانوني

تبذر بذور المصالحة في الحل السياسي التوافقي الشامل. فالاتفاق السياسي السلمي لإنهاء النزاع يحمل في طياته رسالة إلى الأطراف المتنازعة بقبول الطرف الآخر على أعلى المستويات وعليه فإنه يشكل

ومما لا شك فيه أن الصراع المجتمعي في سوريا هو واحد من أعقد الأزمات التي شهدها العصر الحديث وذلك بسبب تركيبة المجتمع السوري من جهة وتداخلات الصراع إقليمياً ودولياً من جهة أخرى.

أرضية صلبة لبدء العمل تدريجياً من أعلى الهرم إلى قاعدته بالتزامن مع العمل من قاعدة الهرم باتجاه الأعلى. فالتوافق السلمي والعملية السياسية الانتقالية والممارسات الديمقراطية يجب أن يأتي انعكاسها الأكبر على تشاركية القاعدة فإشراك المجتمعات المحلية والمجتمع المدني منذ اليوم الأول يؤسس لكي تصبح هي حاملاً اساسياً لعملية المصالحة الوطنية والاجتماعية في سوريا. ولا يمكن الحديث عن مصالحة ما لم يتم وضع خطة واضحة لسياسات مشاركة السلطة ونقلها وإجراء الانتخابات الحرة والنزيهة وبناء المؤسسات الديموقراطية وقدراتها الحوكمية وإصلاح الأجهزة الأمنية والقضائية والقانونية والتأسيس عبر ذلك لسيادة القانون والعمل الفاعل على فك النزاع ونزع السلاح ودمج المقاتلين والمجموعات العسكرية المتقاتلة في مؤسسة عسكرية وطنية مهنية وموحدة.

### 2- المصالحة والعدالة الانتقالية

يعرف المركز الدولي العدالة الانتقالية بأنها مقاربة لتحقيق العدالة في فترات الانتقال من النزاع والقمع المعمم إلى المصالحة والسلام. إنها عملية استثنائية مختلفة عن المفهوم العادي للعدالة ولها أهدافها والقواعد والمعايير والهيئات والآليات الخاصة بها. ينطبق هنا الحديث عن مسألة المصطلحات. فبصرف النظر عما سيتم تسمية مجموعة الآليات التي تتصدى لانتهاكات حقوق الإنسان وإنصاف الضحايا. فإن العديد من المجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية نحو الديمقراطية وجدت الطرق والبرامج الخاصة بها. في ظل السيادة الوطنية على هذه العملية والتحكم بنتائجها. للتعامل مع ماضي انتهاكات حقوق الإنسان. فالعدالة الانتقالية إذاً هنا هي جزء من عملية المصالحة الأوسع ويبقى الهدف الأساسي منها ليس إدانة المجرمين واستعادة حكم القانون فحسب. وإنما أيضاً تحقيق المصالحة الوطنية وإعادة السلم الأهلي. مما يفسر اعتماد آليات غير تقليدية لتحقيق العدالة فعلى سبيل المثال وأمام الحجم الهائل من الجرائم والانتهاكات . فيمكن أن تتبع آليات مفادها أن يؤدي إسقاط الحق الشخصي أو عدم الادعاء من قبل المتضررين بالنسبة لعدد كبير من الجرائم الواقعة بحقهم. إلى إسقاط الدعوى كلها خلافاً للقانون العادي. لكن مع حفظ حقوق هؤلاء المتضررين وإنصافهم بالتعويض المادي أو المعنوي. الذي يقع على عاتق الدولة من خلال عمل مؤسسات العدالة الانتقالية.

### عناصر (آليات) العدالة الانتقالية

#### 1) مبادرات المقاضاة

وترمي إلى كفالة محاكمة المسؤولين عن ارتكاب الجرائم. بما في ذلك الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وذلك وفقا للمعايير الدولية في المحاكمة العادلة. ومعاقبتهم حسب الاقتضاء. وتستلزم عملية المقاضاة مصداقية وشرعية يحتم إجراءها بطريقة موضوعية وغير تمييزية. بصرف النظر عن هوية الجناة المزعومين.

#### 2) تيسير المبادرات المتعلقة بالحق في معرفة الحقيقة

تساعد عمليات السعي إلى معرفة الحقيقة المجتمعات التي تجاوزت النزاع أو التي تمر بمرحلة انتقالية على تقصي انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في الماضي. وتضطلع بهذه المهمة لجان الحقيقة أو لجان التحقيق أو غير ذلك من بعثات تقصي الحقائق التي تسعى إلى كشف الحقيقة وراء مزاعم انتهاكات حقوق الإنسان الماضية. وبعد تقصي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وتوثيقها خطوة هامة في إعمال الحق في معرفة الحقيقة. كما يتطلب الإعمال الفعال للحق في معرفة الحقيقة وجود نظام وطني قوي للسجلات.

#### 3) جبر الضرر

تسعى برامج جبر الضرر إلى توفير سبل الانصاف عن الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان عن طريق تقديم مجموعة من المزايا المادية والرمزية للضحايا. ويمكن لسبل جبر الأضرار أن تتضمن التعويض النقدي. أو الخدمات الطبية والنفسية. أو خدمات الرعاية الصحية. أو الدعم التعليمي. أو إعادة الأملاك لأصحابها أو تعويضهم عن فقدانها. إلى جانب الاعتذارات الرسمية العلنية. وبناء المتاحف والنصب التذكارية. وتخصيص أيام لإحياء الذكرى. ويمكن أيضاً لبرامج جبر الضرر أن تكون بمثابة عوامل فعالة ومكمِّلة لعمليات السعي لمعرفة الحقيقة ومبادرات مقاضاة الجناة. من خلال تقديم سبل انصاف ملموسة للضحايا. وتعزيز المصالحة. واسترداد الثقة العامة بالدولة ومؤسساتها.

#### 4) الإصلاح المؤسساتي

يجب تحويل المؤسسات العامة إلى مؤسسات تحفظ السلام وتحمي حقوق الإنسان وترسِّخ ثقافة احترام سيادة القانون. وبعد الاختيار الدقيق للمسؤولين الحكوميين. ولا سيما في قطاعي الأمن والعدالة. أمرًا ذو أهمية حاسمة لتيسير هذا التحول. من خلال عزل الموظفين الحكوميين المسؤولين بصفتهم الشخصية. عن انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان. أو المسؤولين في القطاع الأمني التي قد تكون مسؤولة بصورة منهجية عن انتهاكات حقوق الإنسان.

وينبغي للإصلاح المؤسسي كذلك أن يتضمن دورات تدريبية شاملة للمسؤولين والموظفين الحكوميين بشأن حقوق الإنسان الاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

#### 5) المشاورات الوطنية

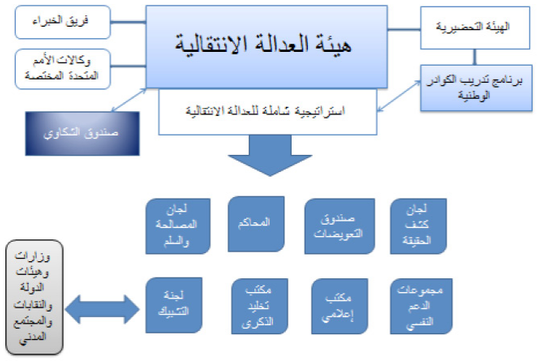
يعرف المركز الدولي العدالة الانتقالية بأنها مقاربة لتحقيق العدالة في فترات الانتقال من النزاع والقمع المعمم إلى المصالحة والسلام.





تعتبر المشاورات الوطنية عنصراً بالغ الأهمية من عناصر النهج القائم على حقوق الإنسان لتحقيق العدالة الانتقالية. وترتكز على المبدأ القائل بأن برامج العدالة الانتقالية الناجحة تستلزم المشاركة العامة الجدية. بما فيها سماع الأصوات المختلفة للرجال والنساء. فالمشاركة العامة تبين احتياجات المجتمعات المحلية المتضررة من النزاع أو الحكم القمعي. بما يتيح للحكومات أن تضع برنامجًا للعدالة الانتقالية ملائمًا ومناسبًا للسياق. وعلاوة على ذلك تساعد عملية المشاورات الضحايا وغيرهم من أعضاء المجتمع المدني على امتلاك زمام البرامج الناجمة على الصعيد المحلي.

ويضع الشكل التالي مقترحاً مستقبلياً للخطوط الرئيسية لتنفيذ عملية عدالة انتقالية متكاملة تحقق المصالحة الوطنية بعيداً عن الثأر والانتقام. ويتضمن المحاور الرئيسية لهذا المقترح وعلاقتها البنيوية




### 3- المصالحة ورأب الشرخ الاجتماعي وإعادة التأهيل

تعد المصالحة ببعدها الاجتماعي العملية الأكثر تعقيداً والأصعب تحقيقا. فبينما تكون المصالحة بشقها القانوني قابلة للمأسسة وللمتابعة تكون المصالحة المجتمعية وخاصة في المراحل الأولى لما بعد النزاع هشة وغير قابلة للتأطير ومتشعبة بتشعب التنوع الاجتماعي في سوريا وبتشعب أسباب وجذور ونتائج النزاع. ويجب الأخذ بعين الاعتبار أن المصالحة بشقها الاجتماعي هي العملية الأبعد تحقيقاً والأعمق تأثيراً فتقارب بمناهج متعددة وتحتاج لآليات مناسبة ومتنوعة قادرة على استيعاب حجم الألم والاعتراف بالعنف الذي مر به السوريون كافة على مدى سنوات النزاع. ومن واجب اللاعبين الأساسيين على كافة المستويات الوطنية والمحلية أخذ الاعتبارات التالية بالحسبان لدى مقاربة المصالحة بشقها الاجتماعي:

- لا تفرض المصالحة تبرير أي اعتداء سابق من أي من الأطراف وإنما قبول الأطراف المصالحة بالمضي قدماً بهدف حفظ السلام كمصلحة عليا
- لا يجوز بأي حال من الأحوال التمييز بين الضحايا وفقاً للمعتدي أو لحظة الاعتداء وظروفها ولا تعني المصالحة محاسبة الطرف الآخر فقط وإنما مراجعة الذات لدى كل الأطراف لما تم ارتكابه في إطار تجاوزات حقوق الإنسان.
- لا يمكن نسيان الماضي أو تجاهل أي من أبعاد الشرخ الاجتماعي المتعددة الأوجه مهما استحالت مقاربتها
- لا يمكن فرض المصالحة ولا إجبار الأطراف على قبولها أو استخدامها كأداة انتقام

ويكون للعمل على تطوير وتطبيق سياسات الحماية والتنمية الاجتماعية المتكافئة والتضمينية الأثر الأكبر على المضي قدما نحو المصالحة. فالتعليم التوافقي الوطني والوصول المتكافئ لخدمات الصحة والتعليم ودعم الاستجابة والتنمية المحلية بكافة أشكالها ودعم دور الإعلام الإيجابي في إيصال رسائل المصالحة والعمل على العودة الكريمة والطوعية للاجئين والمهجرين والنازحين وإعادة إدماجهم وإشراكهم في إعادة بناء حياتهم وتقديم الدعم النفسي كل هذا يساهم في دعم جهود المصالحة الوطنية اجتماعياً. وتوضح الفصول الأخرى من هذه الوثيقة ارتباطات كافة القطاعات بمسألة المصالحة بشكل مفصل. ويجب التنويه هنا إلى أن الإطار العام للمصالحة هو السلام في المرحلة المبكرة لما بعد النزاع وهو كذلك بناء العقد الاجتماعي الجديد بهدف خلق دولة المواطنة والمؤسسات وحماية السلام واستدامته.

### 4- المصالحة والتنمية الاقتصادية وإعادة البناء

وكما يكون للتنمية الاجتماعية دور كبير في المصالحة يكون كذلك للتنمية الاقتصادية التضمينية الشاملة كما تعرف في فصول هذه الوثيقة وإعادة تدوير عجلة الاقتصاد والتوظيف وتوليد الدخل وإنعاش القطاع الزراعي خاصة واللامركزية الاقتصادية وتجاوز اقتصاد الحرب وإعادة إحياء التجارة دور بالغ الأهمية في المضي قدما نحو المصالحة الوطنية الشاملة. ولم يعد خافيا أنه من أهم مسببات استمرار الحرب في سوريا وجود قوى على أطراف النزاع تستفيد من استمرار الحرب سواء من تجارة الخطف أو الحواجز أو تجارة النفط والسلاح والتهريب وسواها. وبالتالي فإنه يجب تطوير آليات لمناهضة اقتصاد الحرب وتحديد مقوماته بهدف تقويضها وخفض العائد على الحرب وبالتالي رفع العائد على السلام. هناك بالطبع إجراءات يتعين على الدولة أن تتخذها لحظة وقف إطلاق النار يمكن تلخيصها بما يلي:

- وضع التشريعات والقوانين التي من شأنها تجريم اقتصاد الحرب وتطبيقها بشكل فوري

تعد المصالحة ببعدها الاجتماعي العملية الأكثر تعقيداً والأصعب تحقيقا.

- إجراء حملات توعية لدفع القوى المحلية من مجالس ومنظمات مجتمع مدني للمساهمة في الحد من اقتصاد الحرب
- التفاهم مع دول الجوار لضبط الحدود وإيقاف عمليات التهريب
- توجيه أموال الداعمين نحو عمليات تنمية مستدامة من شأنها الحد من مسببات اقتصاد الحرب.

### 5- المصالحة وبناء الشراكات

إن عملية المصالحة وبناء السلام لن تتم دون عمليات تداخل جماعية تساهم فيها مؤسسات الدولة ومنظومات الحكم المحلي ومنظمات المجتمع المدني. وعليه يجب أن يتم التأسيس لمثل هذه الشراكات والبناء على ما تم إنجازه حتى اللحظة ويجب أن تستمر هذه الشراكات بشكل متنامي حتى بعد إعلان وقف النار. ستكون عملية بناء المصالحات من الأسفل إلى الأعلى مع وجود بعض المحاولات من الأعلى إلى الأسفل. هذا يعني ضرورة بناء المصالحات على مستوى المناطق ومن ثم ربطها بشكل تصاعدي مع العملية السياسية وعملية المصالحة الوطنية. ويتطلب ذلك وجود سلطات حكم محلي فاعلة وتداخلاً فعالاً من قبلها بما يمكنها من المضي بالمبادرة بالاستجابة والتنمية المحلية والمساهمة في إعادة تدوير عجلة الاقتصاد في مناطقها. الأمر الذي سيلعب دوراً فعالاً في تحقيق المصالحات المحلية. ومن الواجب أن تترافق هذه المصالحات بعملية بناء الحوكمة المحلية بأسرع وقت ممكن بما يخدم المصالحة وبناء السلام. ويكون للمشاركة مع منظمات المجتمع المدني السوري التي أضحت أكثر نضجاً وأكثر قابلية للحياة بفعل الاحتكاك مع المانحين وتطور معارفها ومواردها المالية الدور الأكبر في دعم المصالحة على المستوى المحلي وهذا يتطلب تعاوناً وثيقاً بينها وبين المجالس المحلية بحيث تدخل المجالس والمنظمات في تخطيط وتنفيذ مشاريع مشتركة تؤول إدارتها في نهاية المطاف إلى المجالس المحلية. يجب بالطبع. أن تبنى هذه الشراكات على أساس بناء قدرات المجالس والمجتمع المدني ونقل المعارف والأنظمة والإجراءات ووسائل التمويل والأصول الثابتة تدريجياً بعد التأكد من قدرة المجالس على إدارة الأصول الثابتة والمتحركة. ستنتج عن هذه العملية مجالس تحظى بالفاعلية وبالتالي قادرة على بناء شرعية شعبية لها وحصولها على حاضنة شعبية ستسلب العسكر قدراتهم التأثيرية شيئاً فشيئاً مما يجعل السلطات المدنية صاحبة اليد العليا في عمليات فرض السلام. تتطلب هذه العملية بالتأكيد قراراً شجاعاً من منظمات المجتمع المدني السورية وموافقة من الدول المانحة وعليه. فسيكون هناك حاجة ملحة لعمليات مناصرة لدفع المنظمات والمانحين إلى تبني مثل هذه الاستراتيجيات.

### ث- الإطار الزمني

| آليات المصالحة | ملخص عام | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني |
|---|---|---|---|
| الإصلاح العسكري والسياسي والحوكمي والقانوني | البدء بعملية الإصلاح الشامل للمؤسسات العسكرية والسياسية والحوكمية والقانونية كمخرج رئيسي للعملية السياسية | توثيق توقيع اتفاق السلام والبدء بالعمل الجدي نحو بناء المؤسسات الحاملة لبناء السلام والتغيير | لحظة وقف النزاع المسلح وخلال السنة الأولى التي تليه على الأقل |
| العدالة الانتقالية | وضع برنامج شامل للعدالة الانتقالية وبناء مؤسساته وتطبيقه | العدالة في فترات الانتقال من النزاع المعمم إلى المصالحة والسلام. | لحظة وقف النزاع المسلح وخلال السنوات الخمس الأولى على الأقل أو حتى أخذ العدالة مجراها |
| التنمية الاقتصادية | بدء العمل على التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي على وجه الخصوص | مساهمة التنمية الاقتصادية في العودة عن أسباب النزاع ودرء مخاطرة ونتائجه | منذ اللحظة وخلال مرحلة وقف النزاع المسلح وحتى بناء السلام ومنه إلى بناء الدولة |
| بناء الشراكات | بناء الشراكات اللازمة لدعم المصالحة | تأسيس شبكة من الشراكات الداعمة للمصالحة على المستوى الوطني والمحلي | منذ اللحظة وخلال مرحلة وقف النزاع المسلح وحتى بناء السلام ومنه إلى بناء الدولة |





### ج- الفاعلون

تتبدل تشكيلات الفاعلين في المصالحة وفقاً للزمان والمكان إلا أن هناك مجموعة من اللاعبين الرئيسيين تحدد بصرف النظر عن متى وكيف سينتهي النزاع عسكريا وسياسيا.

### 1- الدولة

للدولة في مرحلة ما بعد النزاع دور جوهري في تحديد الأطر المؤسساتية لتطبيق الإصلاحات السياسية والعسكرية والقانونية والاقتصادية اللازمة لعملية المصالحة الوطنية الشاملة. وتتمحور مهام الحكومة حول حفظ السلام وسن القوانين والتشريعات ووضع الإجراءات والترتيبات اللازمة وإعادة هيكلة الجهاز الأمني والجيش ودعم المؤسسات الاقتصادية والخدمية.

- سن القوانين التي تؤسس الهيئات القانونية المسؤولة عن وضع الإطار القانوني للمصالحة.
- مراجعة و/أو إلغاء كافة القوانين التي تساهم في زيادة الشرخ الاجتماعي.
- وضع برنامج عدالة انتقالية يمنع العودة إلى النزاع.
- تعويض ضحايا النزاع.
- سن القوانين المتعلقة بالمفقودين والمعتقلين والتحقق من أوضاعهم.
- سن القوانين المتعلقة بالمواطنين الذين أضاعوا أو لم يمتلكوا وثائق قانونية مدنية خلال فترة النزاع.
- وضع الأطر القانونية والمؤسساتية لدعم عودة السوريين الكريمة والطوعية إلى سوريا.
- إصلاح القطاع الأمني ورسم برامج نزع السلاح وفك الاشتباك ودمج المقاتلين وتطبيقها محلياً.
- دعم المصالحات المحلية.
- رسم خرائط متابعة الجهات الفاعلة محلياً في بناء السلام والتغيير.
- تفعيل لجان السلام المحلية بما فيها المجتمع المدني وتركيبات المجتمع المحلي وحمايتها.
- التأكد من وجود القوانين الوضعية الكفيلة بحماية المصالحات المحلية.
- إعطاء كامل الصلاحية للمجتمعات المحلية لتأسيس آليات مصالحة محلية ترعى التماسك الاجتماعي وتدعم السلام المستدام.
- مواجهة أشكال اقتصاد الحرب المتنوعة التي ظهرت إبان النزاع وضع خطط لدمج الجهات الفاعلة في عملية مكافحته.
- البدء بخطوات فعلية نحو استعادة عجلة التنمية
- استعادة مؤسسات الدولة الخدمية دورها المركزي في عملية التنمية وبشكل يأخذ بالحسبان المصالحة المجتمعية ودور الاقتصاد فيها.

### 2- الأطراف العسكرية والسياسية

أصبحت سوريا خلال النزاع خاضعة إلى مناطق سيطرة مختلفة تتغير وتتحول شأنها شأن القوى المسيطرة التي تقوى وتضعف بل يظهر بعضها ويغيب آخر مع عامل الزمن. سيكون لهذه القوى وحجمها وانتشارها إضافة إلى الدول التي تقف وراءها أثر كبير على شكل المصالحة الاجتماعية. أما الأحزاب والهيئات السياسية والتي ظهر عدد كبير منها منذ العام 2011 فإنه على اختلاف قدرتها المؤسساتية وتنظيمها وتأثيرها إلا أنه سيكون لها دور فاعل في المصالحة إثر وضع أية عملية سياسية سلمية موضع التطبيق. وعلى الأطراف العسكرية والسياسية أن تحول دورها من دور تقسيمي إلى دور موحد داعم لجهود وأهداف بناء السلام كما يلي:

- دعم خطة السلام المركزية وتقديم المشورة للسلطة المركزية
- استئناف الدور الأساسي في تقديم الأمن والحماية للسوريين
- إحلال السلام والعمل على استدامته وحماية العملية الديمقراطية والديمقراطيات المحلية والتنمية ومبادرات المصالحة المحلية

### 3- المجالس المحلية

بعد تغييب دور المجالس المحلية لعقود. عاد هذا الدور إلى المشهد السوري بعد إصدار القانون 107 للعام 2012 من جهة. وبعد محاولة تشكيل مجالس محلية لإدارة شؤون المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة من جهة أخرى. ورغم ظهور القانون 107 ورغم تشكيل هذه المجالس إلا أن هذه المجالس لم تأخذ دورها المناسب حتى اللحظة لأسباب عدة. وبالرغم من تفاوت تجارب التركيبات للمجالس المحلية إلا إنها ستشكل حاملاً رئيسياً لعملية المصالحة المجتمعية كونها ستكون الرابط بين مختلف الجهات الفاعلة سواء السياسية أو العسكرية أو المدنية وسيكون لها اليد العليا والصلاحيات الكاملة لتخطيط وتنفيذ السياسات القطاعية ورفد السلام المحلي. ويكون للمجالس المحلية دوراً رئيسياً في المصالحة على المستوى المحلي ويشكل انعكاسا للدور المركزي على المجتمعات المحلية. ويتلخص دور المجالس المحلية خلال فترة بناء السلام فيما يلي:

- ومراقبة تطبيق سياسات التنمية المحلية ودعم مبادرات بناء السلام والمصالحة
- رسم سياسات التنمية المحلية وتنفيذها ومراقبة أدائها

- تولي مسؤولية تطبيق مبادرات السلام والمصالحات المحلية مراقبة تنفيذها على المستوى المحلي والعمل على حماية المؤسسات والتركيبات المحلية المختلفة.

### 4- المجتمع المدني

إن معظم أطر المجتمع المدني الثلاثة مؤهلة أن تسهم إسهاما حقيقيا في عملية بناء السلام في سوريا لاسيما الأصناف الثلاثة المذكورة سابقا. أما الصنف الأول أي «أطر المجتمع المدني الخيرية التقليدية» فهو قادر إلى حد كبير على تقديم الخدمات الخيرية الاغاثية الطارئة في مختلف المناطق. أما الصنف الثاني أي «أطر المجتمع المدني التي تنشط في مجالات التنمية الأساسية كالصحة والتعليم والتشغيل» فلديه خبرات متميزة في مجال تقديم الخدمات التنموية المختلفة ومرونة العمل. وهو قادر على تقديم طيف واسع من الخدمات التي ستكون المناطق المتضررة بحاجة ماسة لها والتي ستلعب دوراً هاماً في بناء شبكات الخدمات. أما الصنف الثالث أي «أطر المجتمع المدني الدفاعية «فلديه القدرة على الإسهام في بناء الثقافة الديمقراطية في البلاد. كما أنه قادر على المساهمة في عمليات الوساطة في النزاعات المختلفة على المستوى المحلى أو الوطني وبناء السلام. وعليه، فثمة طيف واسع من الخطوات يتعين على المجتمع المدني المساهمة بها. وفيما يأتي أبرز تلك الخطوات:

- دعم جهود السلام وتقديم المشورة لأصحاب المصلحة.
- الحشد والمناصرة لعملية السلام والعدالة الانتقالية واستعادة التماسك الاجتماعي عبر حملات توعية واسعة
- المساهمة في بناء الثقافة الديمقراطية من خلال برامج تدريبية وتوعوية لتحقيق مبدأي المواطنة الفاعلة والمواطنة العارفة.
- المساهمة في الرقابة على العمليات الديمقراطية المختلفة لضمان نزاهتها.
- المشاركة في تطوير الأطر السياسية والمؤسساتية للمصالحة الوطنية
- المشاركة في مفاوضات السلام ومناصرة حقوق الإنسان والمواطنة والعدالة الانتقالية
- المشاركة في دعم حملات وقف إطلاق النار ومراقبتها
- المساهمة العملية الدستورية والتشريعية المرتبطة بعملية السلام ومراقبة تطبيقها.
- دعم التشكيلات المحلية في بناء السلام وحماية عملية المصالحة والاشراف عليها وتأمين الوساطة وتيسير الحوار.
- الاستمرار في المساهمة في تزويد الخدمات الاغاثية والتنموية المختلفة على المستوى المحلي.
- العمل على التخطيط وتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات التنموية المختلفة على أساس وطني وبالشراكة مع الحكومة والجهات الممولة المختلفة.
- التواصل مع الشخصيات المجتمعية ورجالات الدين وزعماء العشائر لكسب تأييدهم لعملية السلام ورأب الصدع الاجتماعي.
- دعم خلق الروابط بين المجتمعات المقسمة عن طريق مبادرات التنمية المحلية والمساهمة في تشجيع المتقاتلين على وضع السلاح والعمل لرفع العائد على السلام.
- العمل على المستوى المحلي مع مؤسسات الدولة والمجالس المحلية والقوى السياسية والعسكرية لتقديم الخدمات اللازمة على المستوى المحلي.
- مواجهة البطالة واستمالة الأفراد المنخرطين في النزاع بشكل مباشر نحو العمل التنموي.

### 5- القادة المجتمعيون وشيوخ العشائر ورجالات الدين

إن لرجالات الدين وزعماء العشائر دورهم الهام في استعادة اللُحمة الاجتماعية وترميم الشرخ الاجتماعي. وسيكون الدور الأهم لهذه الفئات هو عمليات الحشد والمناصرة. وتجدر الإشارة هنا أن من واجبات المنظمات العاملة في السلام هو استهداف هذه الشخصيات وكسب تأييدها لصالح عملية السلام وإزالة الشرخ الاجتماعي. هذه الشخصيات مؤهلة لأن تلعب دورا حيويا في الآتي:

- دعم جهود الدولة والحكومات المحلية في خلق متطلبات السلام والمصالحة.
- دعم السلام والمصالحة على المستوى المحلي من خلال الحشد والمناصرة.
- تقديم المشورة والوساطة ولعب دور تصالحي على المستوى المحلي من خلال بناء الشبكات والمشاركة في نشر ثقافة السلام.

### 6- النساء

تؤكد هذه الوثيقة على ضرورة العمل بقرار مجلس الأمن 1325 والمتعلق بمشاركة النساء في حل النزاع ومفاوضات السلام وبنائه وحفظه وفي عملية المصالحة وإعادة البناء الحوكمي والاقتصادي والاجتماعي خلال مرحلة ما بعد الاتفاق. وإذ تراعي باقي المحاور مشاركة المرأة في كافة القطاعات الاقتصادية منها والحوكمية والاجتماعية. فإن محور المصالحة والتماسك الاجتماعي يؤكد بالبناء على تجارب دول أخرى ضرورة اعتماد النهج المبني على الحقوق في مقاربة مسألة مشاركة المرأة

إن معظم أطر المجتمع المدني الثلاثة مؤهلة أن تسهم إسهاما حقيقيا في عملية بناء السلام في سوريا





الكاملة والفاعلة مثلها مثل الرجل على حد سواء. وإذ لا يميز حكم القانون بين رجل وامرأة في دولة المواطنة فيما يتصل بالتكافؤ في الحقوق والواجبات. إلا أن ضرورة التأكيد على مشاركة المرأة في عملية المصالحة يأتي لا من اختلاف دورها أو تحديده بمجموعة من المهام التي تختلف بطبيعتها عن مهام الرجل. وإنما من واقع أن دور المرأة في صناعة السلام وبنائه هو أمر كثيراً ما يتم إغفاله على مستوى صناعة القرار السياسي وتنفيذه خاصة في مرحلة فض النزاعات وإعادة البناء. ففي معظم النزاعات التي حصلت خلال نهاية القرن العشرين وبدايات القرن الواحد والعشرين كان للمرأة دور كبير في تحمل آثار النزاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والنفسية من جهة وفي رفد العمل السياسي والاقتصادي والمدني والإغاثي من جهة أخرى. إلا أنه فور انتهاء النزاع وإبرام الاتفاق السياسي يعود دور المرأة بشكل تلقائي إلى أسفل سلم الأولويات وإلى التنميط الذي كان قائماً قبل النزاع. فتدفع بذلك ثمن النزاع مضاعفاً مرة خلال الحروب ومرة أخرى بعد انتهائها. وترى الدراسات دور المرأة في المصالحة في النزاعات من زاويتين مختلفين. فبعضها يأخذ منحى دراسة التأثير السلبي لإغفال دور المرأة في المصالحة الاجتماعية والسياسية كما هي الحال مثلاً في ليبيا عشية الاتفاق السياسي. الذي أغفلت عملية بنائه إعطاء دور جاد للمرأة في صناعة السلام أو في التمثيل السياسي الأمر الذي أدى إلى إهدار كافة جهود الحراك المدني التي انصبت على تمكين المرأة سياسياً عقب الحراك الاجتماعي. أما المنحى الآخر فهو المنحى الذي يعرض بالمقابل بعض التجارب للتأثير الإيجابي لإشراك المرأة إشراكاً كاملاً منذ بدء الاتفاق السياسي وحتى إعادة البناء وإعادة اللُحمة إلى النسيج الاجتماعي. مثال ذلك تجربة ليبيريا في فض النزاع والتي كان للمرأة فيه الدور الأكبر في الاعتصامات السلمية والحراك المدني وكسر الصورة النمطية للمحرمات من مثل تسليط الضوء على الاغتصاب وضحاياه والزواج التعسفي والإتجار بالفتيات. بالإضافة إلى الدور الفاعل الكبير في المفاوضات السياسية والمصالحة الاجتماعية الأمر الذي نتج عنه مساهمة حقيقية للمرأة في إنهاء النزاع باتفاق سياسي وانتخاب رئيسة امرأة للبلاد لمرحلة ما بعد النزاع.

هذا. ويمكن لهذه الفئات كافة أن تلعب نمطين من الأدوار أو أحدهما. شامل أو محلي. وفقا للجدول الآتي:

| الجهة | نمط الدور |
|---|---|
| الدولة المركزية | شامل أساسي على مستوى القوانين والأنظمة والسياسات<br>محلي على مستوى دعم المصالحات المحلية والحفاظ عليها |
| الجهات العسكرية والسياسية | شامل على مستوى خطط السلام والمصالحات<br>محلي بحسب مناطق النفوذ على مستوى المساهمة في صناعة السلام والحفاظ عليه |
| المجالس المحلية | محلي أساسي في وضع وتنفيذ وحماية خطط السلام المحلية |
| المجتمع المدني | شامل داعم على مستوى دعم خطط السلام المركزية وتقديم النصح والمشورة على مستوى الدولة<br>محلي أساسي على مستوى المساعدة في بناء السلام واحتضان المبادرات والوساطة بين الأطراف المتنازعة |
| رجال الدين وشيوخ العشائر | شامل على مستوى التوعية بمتطلبات السلام<br>محلي على مستوى دعم جهود الوساطة |
| النساء | شامل أساسي على كافة المستويات ومن خلال الجهات الخمس المذكورة<br>محلي أساسي على كافة المستويات ومن خلال الجهات الخمس المذكورة |

### ح- أدوات التمكين

### 1- بناء المؤسسات ومأسسة المصالحة على وجه الخصوص

كما ورد سابقا. تستند المصالحة إلى مجمل عمليات الإصلاح المؤسساتي السياسي والعسكري والقانوني والحوكمي وإلى وضع أطر مؤسساتية خاصة بعملية المصالحة وتحديدا لتمكين العدالة الانتقالية من أخذ مجراها. ويكون للرقابة على عمل الدولة ومكافحة الفساد والمحاسبة الإدارية والقضائية الدور الأكبر في إحقاق العدل كمطلب أساسي لتحقيق المصالحة الوطنية. ولوضع المقترح أعلاه موضع التنفيذ لا بد لهيئة العدالة الانتقالية من إنشاء المؤسسات والهيئات والآلية التابعة لهذا المقترح والتي تشمل هيئة تحضيرية. وفريقا للخبراء. ومكتبا للشكاوى. ولجان الحقيقة. وصندوقا للتعويضات. والمحاكم الخاصة. ولجان المصالحة والسلم الأهلي. ومكاتب للدعم النفسي. ومكتبا إعلاميا. ومكتبا لتخليد الذكرى. وبرامج لتدريب الكوادر الوطنية ولجان التعاون والتنسيق. ومن الضروري لكافة المؤسسات المعنية بعملية إعادة الإعمار الأخذ بالاعتبار مسألة المصالحة لدى سن القوانين ووضع السياسات والاستراتيجيات والخطط الوطنية والمحلية بحيث تكون عملية إعادة البناء عملية توافقية بالحد الأدنى وتصالحية بالحد الأعلى تهدف إلى ترميم الشرخ الاجتماعي الناتج عن سنين النزاع. كما أنه لابد من القيام بإصلاحات

تستند المصالحة إلى مجمل عمليات الإصلاح المؤسساتي السياسي والعسكري والقانوني والحوكمي وإلى وضع أطر مؤسساتية خاصة بعملية المصالحة وتحديدا لتمكين العدالة الانتقالية من أخذ مجراها.

جذرية فيما يتصل بالقوانين والتشريعات الخاصة بحرية التنظيم والتجمع وإطلاق الحريات وذلك لتسهيل إنشاء الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات والأحزاب وضمان استقلاليتها وحرية عملها وضمان وجود نظام رقابي على أدائها.

### 2- إعادة بناء البنية التحتية الفيزيائية والاجتماعية والتقنية

يعد انتعاش البنية التحتية الاجتماعية والمادية في فترة ما بعد النزاع أمرا بالغ الأهمية لإعادة توفير الخدمات الأساسية وتمكين سبل معيشة السكان. بالإضافة إلى الحفاظ على السلام الهش والبناء عليه وتعزيز المصالحة. وكما تبين في الفصل السابق، أتى تدمير البنية التحتية كأحد أبرز نتائج النزاع المسلح. فقد استهدفت الأطراف المتنازعة البنية التحتية بهدف الحصول على مزايا استراتيجية وتراجع الإنفاق الحكومي بشكل خاص على البنية التحتية خلال النزاع بسبب انعدام الأمن وتراجع نفقات الميزانية الحكومية ووضع الإنفاق العسكري تراجعا متزايدا على رأس سلم الأولويات. لا نزاع أن جهود بناء السلام والمصالحة سيعززها تعزيزا مباشرا توفير الخدمات الاجتماعية من صحة وتعليم وإسكان وحرية الوصول إلى شبكات النقل والاتصالات ونظم الطاقة والمياه وتسيير أمور العائدين المرتبطة بالوصول إلى البنية التحتية بشكل آمن وموثوق وذلك بصرف النظر عن الانتماء السياسي أو الموقع الجغرافي بالنسبة إلى مراكز صنع القرار. كما يساهم بناء البنية التحتية المعلوماتية في ربط السوريين وربط صانعي القرار بمنفذيه والمركز بالمحليات بهدف بناء قواعد البيانات اللازمة للتوثيق كوسيلة أساسية نحو كشف الحقائق ومأسسة توثيق بيانات الأحوال الشخصية المفقودة والمستجدة ومتابعة أحوال العائدين وملاكي الأراضي والبيوت والعقارات وغيرها.

### 3- الإعلام

تنطبق على المؤسسات الاعلامية متطلبات الاصلاح المؤسساتي كافة ويعكس إصلاحه وتحوله إلى إعلام حر رسالة واضحة في السير قدما نحو الديمقراطية وبناء دولة المؤسسات. وكما سبقت الإشارة، لعب للإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي دورا مؤثرا، سلبيا وإيجابيا، منذ بدء النزاع وحتى اللحظة. ومن المتوقع أن هذا الدور سيستمر بعد انتهاء النزاع وخلال مرحلة إعادة البناء وحتى إحلال السلام التام وإعادة بناء الدولة. ويعكس إصلاحه وتحوله إلى إعلام حر رسالة واضحة في السير قدماً نحو الديمقراطية وبناء دولة المؤسسات. وكما بينت الدروس المستقاة من نزاعات سابقة، يعد الإعلام حاملا أساسيا لعملية المصالحة سواء بالحشد والمناصرة أو بالصحافة التقليدية التنموية أو بالرسائل الإيجابية من خلال الإعلام الموجه أو بتيسير التواصل بين الأطراف أو حتى في تدخلات المصالحة التي تأتي عن طريق الإعلام مباشرة.

### ح- التحديات

| التحدي | احتماله | تأثيره | الإجراء اللازم |
|---|---|---|---|
| استمرار العنف والقمع واضطراب الوضع الأمني | كبير | كبير | عملية سياسية سلمية تفاوضية وشاملة وممثلة لأطراف النزاع وضمانات لوقف أعمال العنف المسلح وإصلاح الجهاز الأمني والسياسي |
| حجم الدمار الكبير الذي أصاب البنى التحتية الأساسية والنسيج الاجتماعي | كبير | كبير | بدء الجهود الجدية لإعادة البناء وإعادة اللاجئين والمهجرين والنازحين |
| نقص في القدرات المؤسساتية | كبير | متوسط | العمل الجدي على إعادة بناء المؤسسات وخاصة تلك التي لها أدوار مباشرة في عملية المصالحة بهدف إعادة الثقة المفقودة بين الدولة والمواطن |
| نقص في القدرة والحرية للحصول على البيانات والمعلومات | كبير | كبير | إلزام أطراف النزاع من خلال وثائق اتفاقات السلام على توفير البيانات والحفاظ عليها مع جهات موثوقة ومحايدة |
| نقص في الحقائق المتوفرة حول الانتهاكات الحاصلة | كبير | كبير | تكثيف جهود المصالحة والحشد والمناصرة لمشاركة الحقائق بهدف حماية السلام الهش الناشئ |
| الذاكرة الفردية والجمعية لأهوال الحرب ونتائجها | كبير | كبير | العدالة الانتقالية بكافة عناصرها وتعويض المتضررين وتقديم الدعم النفسي |
| عدم الاعتراف بالضرر المرتكب وشيوعه بحيث يشمل جميع الأطراف. | متوسط | كبير | الاعتراف العلني والدعم الاقتصادي والمؤسساتي والنفسي لضحايا النزاع |
| إجبار الأطراف على قبول المصالحة | متوسط | كبير | فهم الفرق الجوهري بين القبول والمسامحة أثناء التعاطي مع ضحايا النزاع والتأكد من الفهم أن الجدول الزمني لعملية المصالحة غير محدود بنهاية واضحة |
| استمرار ثقافة العنف والتشظي | كبير | كبير | الحريات والممارسات الديمقراطية التي تعزز الاختلاف لا الخلاف والإدارة الواعية للتنوع الثقافي والعمل على الحشد والمناصرة لثقافة السلام وتوضيح العائد على السلام اجتماعيا ونفسيا واقتصاديا وتفعيل التنمية وخاصة على المستوى المحلي |
| عدم توفر الموارد المالية | كبير | متوسط | التأكد من أن كافة الجهود المبذولة في الاستجابة والتنمية هي تصالحية بطبيعتها وتأخذ بالحسبان العدالة والتكافؤ بين المواطنين بما يساهم تفعيل القيمة التصالحية لكافة الموارد المخصصة لكل القطاعات في مرحلة إعادة البناء |
| الانزياحات السكانية (التغيرات في الخارطة السكانية) الكبيرة خلال فترة النزاع وأثرها على التشظي الاجتماعي | كبير | كبير | العمل على تفعيل السياسات السكانية كما سترد في مبحث التنمية الاجتماعية وعلى تفعيل سياسات التنمية المحلية المتوازنة والتأكد من أن عمليتي التنمية والمصالحة هما محليتان بامتياز بما يساهم بإعادة ترميم المجتمع لنفسه |
| البيئة القانونية الخاصة بالقوانين الناظمة لحرية التنظيم والتجمع قاصرة عن تحقيق انطلاقة سلسة لعمل منظمات المجتمع المدني وحرية عملها واستقلاليتها | كبير | كبير | العمل على اعادة النظر في القوانين والتشريعات ذات الصلة وتعديلها بما يضمن حرية التنظيم والتجمع والتعبير مع ضمان وجود نظام رقابي فعال. |





# المحور الرابع

# إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية

## توطئة

يستعرض هذا المحور الرؤية التي يجدر أن تحكم عملية إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية وأبرز السياسات الواجب تبنيها عقب انتهاء النزاع. المقصود بالبنية التحتية المادية تلك الشبكات والنظم والتجهيزات والأبنية التي تسهم في تعبيد حركة المجتمع الحياتية الأساسية. وهي وتشمل، على سبيل المثال لا الحصر، شبكات الطرق والجسور، وشبكات ونظم الصرف الصحي، وشبكات ونظم الطاقة والاتصالات، والمطارات. أما البنية التحتية الاجتماعية فيقصد بها تلك الأبنية المستخدمة في تسيير شئون المجتمع. وهي تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، أبنية المؤسسات الرسمية بما في ذلك المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأبنية دور العبادة، والمدارس والجامعات ومراكز الشرطة، والمشافي، والحدائق العامة. هذا، ومن المستقر أنه في أعقاب انتهاء النزاعات الممتدة تكون البنية التحتية بحاجة إلى إعادة تأهيل على نحو يضمن تعافيها ضمن الحد الأدنى على الأقل على المدى القريب العاجل. كما تكون بحاجة إلى إعادة تأهيل على نحو يضمن تعافيها تعافيا كاملا على المدى البعيد. وفي ضوء طبيعة برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، فإن المحور الماثل سيركز على إعادة تأهيل البنية التحتية تأهيلا يضمن تعافيها ضمن الحد الأدنى على الأقل على المدى القريب العاجل. وفي بعض الأحيان سنتطرق لإعادة التأهيل على المدى المتوسط. وقد يُكتفى في الفقرات الآتية بعبارة «إعادة تأهيل البنية التحتية» للتعبير عن ذلك.

### أ- الرؤية

مع انتهاء النزاع المحتدم في سوريا، من الضروري الإسراع في إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية تأهيلا يضمن تعافيها تعافيا معقولا على المدى القريب العاجل. ويمكن جميع شرائح المجتمع السوري من استئناف حياتهم الطبيعية والاستفادة من الخدمات التي تتيحها هذه البنية التحتية المؤهلة، بما في ذلك النازحون والعائدون من اللجوء والهجرة. إن وجود بنية تحتية مادية واجتماعية مؤهلة وإتاحة الاستفادة الآمنة منها استفادة عادلةً يمثل تجسيدا لمبادئ حقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد. كما يمثل تجسيدا للتنمية المتوازنة العادلة وضمانة ضد التحيز التنموي المناطقي والجغرافي وضد التحيز المتصل بالانتماء السياسي، ويسهم، من ثم، إسهاما مباشرا في تعزيز الاستقرار وبناء السلام والمصالحة على المستوى المحلي والمستوى الوطني.

### ب- منطق المحور

- خلال سنوات النزاع، تعرضت البنية التحتية المادية والاجتماعية لأضرار بالغة نتيجة اتخاذها أهدافا خلال القتال واستخدامها في غير وظائفها.
- إن حجم الدمار الذي أصاب البنية التحتية خلفه النزاع كبير للغاية. ومن الراجح أن يكون أي تمويل يُحشد لجبر الأضرار التي خلفها النزاع تمويلا قاصرا عن تحقيق تلك الغاية. وهو ما سيُنتج فجوةً تمويلية تترتب عليها صعوبةٌ بالغةٌ في تحديد أولويات عملية إعادة التأهيل.
- إن إعادة تأهيل البنية التحتية يمثل شرطا مسبقا لانتعاش قطاعات الاقتصاد الأخرى بناء على أن البنية التحتية المادية والاجتماعية تمثل قاعدة ارتكاز لجميع قطاعات الخدمات العامة والاقتصاد الأخرى.
- إن إعادة تأهيل البنية التحتية تمثل الموضوع الأبرز من موضوعات عملية إعادة الإعمار في البلدان التي عصفت بها النزاعات، وتمثل العامل الأساسي فيما يتصل برفع معدل النمو ومستوى التشغيل. وفي ضوء تجارب سابقة، تبين أن الإسراع في طلاق برامج إعادة تأهيل البنية التحتية دون الأخذ في الاعتبار استناد البرامج إلى تخطيط متوازن وعادل وحساسية لهواجس المصالحة له آثار سلبية في بناء السلم والاستقرار.
- إن وجود بنية تحتية مؤهلة يمثل قاعدة ارتكاز لاستعادة جميع مؤسسات الدولة أدوارها وممارستها وظائفها التنظيمية بما في ذلك تحصيل الضرائب وغير ذلك. وكل ذلك يشير تلقائيا إلى ارتفاع مستوى شرعية الدولة.

### ت- الأولويات

خلال الفترة التي ستعقب انتهاء النزاع، ينبغي أن تعطى الأولوية للسياسات التي تؤثر تأثيرا مباشرا في توفير الخدمات الأساسية والحفاظ على السلام الهش. إذ يمكن أن تنجرف الأطراف المتحاربة إلى العنف مجددا عند الإحساس بعدم المساواة ضمن أي جهود لإعادة الإعمار. من المعلوم بداهةً أن البنية التحتية الاجتماعية والمادية تؤثر تأثيرا مباشرا وواسع النطاق في حياة المواطنين اليومية. وبناء على ذلك، فإنها ستمثل عاملا حاسما في تعزيز النظرة الإيجابية اللازمة للحفاظ على السلام. بالإضافة إلى ذلك، فإن الطبيعة القاسية لرحلة العائدين إلى مناطقهم الأصلية التي تضررت ضررا واسع النطاق بسبب النزاع، أو إلى مناطق سكن جديدة، تفرض إيلاء اهتمام خاص لدور البنية التحتية أثناء العودة وعملية الاستقرار النهائي. وفي الفقرات الآتية أبرز السياسات التي يجدر إعطاؤها أولوية عقب انتهاء النزاع مباشرة:

مع انتهاء النزاع المحتدم في سوريا، من الضروري الإسراع في إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية تأهيلا يضمن تعافيها تعافيا معقولا على المدى القريب العاجل، ويمكن جميع شرائح المجتمع السوري من استئناف حياتهم الطبيعية والاستفادة من الخدمات التي تتيحها هذه البنية التحتية المؤهلة، بما في ذلك النازحون والعائدون من اللجوء والهجرة.

تقييم برامج الضمان الاجتماعي والصحي القائمة، واحتياجات كل منها في مرحلة ما بعد النزاع، وضمان الانسجام بين هذه البرامج وبين متطلبات بناء المرافق المادية والموجودات اللازمة لدعم المواطنين.

### الأمن الغذائي والسكن

- السعي لمد جميع المواطنين بحاجاتهم الغذائية بما في ذلك العائدون. وهو ما يتزامن معه إعادة إنشاء شبكة الإمدادات الغذائية الوطنية في البلاد. بالإضافة إلى توفير المياه الصالحة للشرب. ومن الضروري إعطاء الأولوية لحماية القنوات التي لم تزل قائمة لتوزيع الأغذية. وتأسيس مراكز توزيع وإيصال المواد الغذائية إلى المناطق التي خلت من منافذ للتوزيع.
- إدارة الاحتياجات السكنية العاجلة وتوفير المأوى للعائدين والنازحين على امتداد مناطق العبور ومناطق الاستقرار. يرافق ذلك إجراء تقييمات سريعة للمساكن لتحديد مستوى صلاحيتها للسكن والتحقق من أن الوحدات السكنية موصولة بشبكات المرافق القائمة أو أن المعدات اللازمة لاستحداث مرافق مؤقتة موجودة. والتحقق من إمكانية تشغيلها. كما يصاحب ذلك إجراء أعمال الترميمات المؤقتة التي تجعل المساكن المتضررة صالحة للسكنى. كما يصاحب ذلك رصد السكن العشوائي والسكن غير المنظم. واستحداث أطر لتسوية النزاعات المتصلة بالحيازة والملكية.

### التعليم

- السعي لتمكن المواطنين من الاستفادة من الخدمات والمرافق التعليمية. ويرافق ذلك إجراء تقييمات سريعة لحالة تلك المرافق والوقوف على مستوى سلامتها. كما يجري ذلك بالتوازي مع توسيع نطاق توظيف المعلمين والإداريين ورفع مستوى كفاءتهم لاسيما من خلال إلحاقهم ببرامج تدريب مكثفة. كما يجري ذلك بالتوازي مع إنشاء مدارس مؤقتة في المناطق المدمّرة وعلى امتداد طرق عبور العائدين. ووصل المرافق التعليمية بشبكات المرافق المتاحة. أو بمعدات توفير الخدمات المؤقتة. ويتزامن مع ذلك السعي لتوفير مواد التعليم ولوازمه.

### الصحة والضمان الاجتماعي

- تنشيط خدمات الصحة العامة وتوسيع انتشارها ورفع مستوى كفاءتها. ويشمل ذلك توفير مرافق مؤقتة لتخزين اللوازم الطبية وتوزيعها. يصاحب ذلك إعادة فتح العيادات القائمة. وتوسيع نطاق التوظيف في الرعاية الصحية ورفع مستوى كفاءة العاملين فيها لاسيما من خلال إلحاقهم ببرامج تدريب مكثفة.
- تقييم برامج الضمان الاجتماعي والصحي القائمة، واحتياجات كل منها في مرحلة ما بعد النزاع، وضمان الانسجام بين هذه البرامج وبين متطلبات بناء المرافق المادية والموجودات اللازمة لدعم المواطنين.

### المنشآت الدينية والثقافية

- تأمين المواقع الثقافية والدينية التي تحتاج تأمينا. وإجراء تقييم للأضرار التي لحقت بالمنشآت العامة الثقافية أو الدينية. ويتزامن مع ذلك استئناف حركة المنشآت الدينية والثقافية وضمان حرية ممارسة الشعائر الدينية. وهو ما يسهم تلقائيا في تعزيز التعافي والمصالحة الوطنية وتعزيز الهوية السورية. كما يمكن الاستفادة من هذه المواقع في توفير خدمات اجتماعية أخرى ولو على نحو جزئي كلما كان ذلك ممكنا.

### معدات البنية التحتية

- إجراء تقييم سريع للأضرار التي لحقت بالأصول والمعدات المستخدمة في تأهيل البنية التحتية والسعي لإعادة تأهيلها فورا. ويتزامن مع ذلك ضمن وجود العدد الكافي من المهندسين والفنيين ورفع مستوى كفاءتهم لاسيما من خلال إلحاقهم ببرامج تدريب مكثفة. وكل ذلك يسهم تلقائيا في حفظ السلام. ودعم سبل العيش واستعادة الانتعاش الاقتصادي.

### إدارة المياه والنفايات

- إعداد شبكة نقل لإيصال المياه الصالحة للشرب بشكل فوري في المناطق التي تضررت شبكات المياه فيها ولا يمكن استخدامها على الفور مرة أخرى. ونشر أنظمة متنقلة لمعالجة مياه الصرف الصحي. لتوفير خدمات الصرف الصحي مباشرة.
- إعادة إنشاء خدمات جمع النفايات الصلبة (شاحنات القمامة) لجميع المناطق المأهولة بالسكان أو مناطق الإقامة المؤقتة.
- إطلاق برامج فرز النفايات من المصدر. لتسهيل ادارة جمع ومعالجة النفايات.
- توفير أنظمة تنقية المياه لضمان الحصول على مياه نظيفة حيث تضررت أو تعطلت شبكة الإمدادات. وتدابير فورية للسيطرة على مياه الصرف الصحي والحد من هدر المياه.

### توليد الطاقة وتوزيعها

- تزويد فوري لإمدادات الطاقة المحلية من خلال وحدات توليد متنقلة في المناطق البعيدة عن استطاعة الشبكة التشغيلية المتبقية. ضمان تقديم خدمات واستهلاك موثوق بشكل عادل وغير مسيء (على أساس شبكة. أو شبكة مصغّرة. أو شبكة مغلقة).
- البدء في تقييم كل عنصر من عناصر نظام الطاقة. ومرافق التوليد وخطوط النقل وشبكات ومراكز التوزيع.
- الشروع في إصلاحات سريعة حيثما أمكن وبحسب





الحاجة لاستعادة قدرة التوليد. وإصلاح واستبدال خطوط التوزيع والأبراج. ومحطات التقوية.

- إنشاء شبكة نقل للشاحنات الناقلة. ومستودعات الوقود. واستخدام بديل للمرافق القائمة للتزويد بالوقود لتوفير إمدادات الوقود بشكل ثابت. لدعم توليد الطاقة على نطاق واسع. وكذلك توليد الطاقة الأساسية على المستوى المحلي.
- استكشاف إمكانية الاعتماد على وصل اقليمي لامداد البلاد بالطاقة في حال كانت القدرة المتبقية بعد انتهاء النزاع غير كافية.
- تعزيز ودعم مشاريع انشاء محطات توليد الطاقة الصغيرة باستخدام الطاقة المتجددة (الشمس والرياح) على نطاق واسع.

### النقل

- ضمان استخدام آمن وعادل للمطارات. والطرق. وخطوط السكك الحديدية. والموانئ. المزودة بالموظفين. والمجهّزة للعائدين ولجهود المساعدات الإنسانية. وللعمليات الاقتصادية الحيوية وللحركة السكانية.
- توفير ترتيبات النقل في حالات الطوارئ على المستويات المحلية والوطنية. وإعادة بناء أنظمة طرقات يعول عليها للمواصلات العامة وإصلاح مركبات النقل.
- تقييم العمل اللازم لإعادة تأهيل الطرق المتضررة. وخطوط السكك الحديدية والموانئ والمطارات والبنية التحتية الأخرى للنقل. وضمان المرور الآمن للركاب والبضائع.
- تحديد وتنسيق الأدوار الإدارية ومهام السلطات المحلية بما يتعلق بسلطات النقل في البلديات وسلطات النقل المركزية بالتعاون في إنشاء شبكات نقل فعالة ومترابطة.

### الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات

- اعادة معدات الاتصالات المهمة اللازمة لتزويد السكان بوسائل الاتصال. والتي تساعد في مجال إدارة وتشغيل جهود الإنعاش الإقتصادي وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع. وتمكين الهيئات المشرفة من السيطرة و التحكم ونشر المعلومات.
- استخدام وسائل التقوية المحمولة ومحطات الإرسال لتوفير خدمة فورية عادلة ويمكن الاعتماد عليها.

### الأشغال العامة

- اجراء دراسات مسوحات لحالة هيئات الأشغال العامة لتحديد القدرات المتاحة وكذلك المعدات والموظفين.
- ضمان عودة آمنة ووصول الموظفين العائدين أو الباقين. وإنشاء نظام إدارة مؤقت لضمان تقديم الخدمات الأساسية.
- التنسيق بين أقسام الأشغال العامة الوطنية والمحلية وجهود الإغاثة. من أجل إجراء إصلاحات فورية.
- إدارة عمليات شراء المعدات واستقدام العاملين وهو ما يجب ان يترافق مع بناء القدرات والتدريب.
- إنشاء آليات مراقبة لضمان توزع عادل للخدمة. لدعم جهود السلام وتعزيز المصالحة.
- تصميم وتنفيذ مبادرات لتوفير فرص عمل فورية. وضمان الملكية المحلية لمشاريع الإنعاش وإعادة الإعمار.

### لنفط والغاز والثروة المعدنية

- توفير الحماية الفورية لمواقع الموارد الطبيعية للحد من الاستخراج غير السليم وغير القانوني للموارد والتجارة بها.
- مسح سريع لمرافق الاستخراج والانتاج على مستوى استخراج الطاقة وانتاجها وتوزيعها مع إعطاء الأولوية لإصلاح أوجه الخلل اصلاحا موضعيا فوريا كلما كان ذلك ممكنا.
- تنظيم نشاط شركات النفط العالمية فيما يتصل باستخراج الطاقة وانتاجها. ويشمل ذلك تنظيم عودة بعض الشركات التي غادرت بسبب النزاع واستئناف نشاطها ومراجعة العقود ذات الصلة. كما يشمل اصلاح الحقول.
- تأمين طرق نقل آمنة ومركبات وخطوط أنابيب لنقل النفط إلى مرافق التكرير. والى النقاط الخاصة بالتوزيع في حالات الطوارئ. والى المرافق الحيوية الخاصة بالرعاية الصحية.
- تأمين إيصال الوقود لمرافق توليد الطاقة.
- اتخاذ القرارات اللازمة فيما يتصل بموضوع دعم المشتقات النفطية والاستهلاك المنزلي والصناعي.

توفير الحماية الفورية لمواقع الموارد الطبيعية للحد من الاستخراج غير السليم وغير القانوني للموارد والتجارة بها.

### ث- التحديات

لقد كانت الخسائر فادحة فيما يتعلق بالأصول المادية والموارد. وقد قيدت القدرة على استئناف النشاط الطبيعي الاجتماعي والاقتصادي تقييدا كبيرا. وفي ذلك ستواجه جهود الإنعاش وإعادة الإعمار تحديات ترتبط في بعض الحالات ارتباطا مباشرا بالنزاع. ويمكن معالجتها في فترة ما بعد النزاع مباشرة. هذا بينما ترتبط التحديات الأخرى بالقصور الذي كان موجوداً أساساً قبل النزاع والذي يجب أن يدار إدارة مؤقتة لكن فقط كجزء من الرؤية التنموية لمستقبل البلاد بعيدة المدى والمستدامة الجملة

الاخيرة غير مفهومة . ويشمل بعض من هذه التحديات التي تواجه اعادة تأهيل البنية التحتية الاجتماعية والمادية في سوريا في مرحلة ما بعد النزاع:

- تتطلب مشاريع البنية التحتية الرئيسية استثمارات مالية كبيرة وتدابير لاسترداد التكاليف. وبما أنها تعد سلعا ذات منفعة عامة، وهو ما يستدعي فرض رسم بسيط على استخدام الأصول ذات الصلة بتلك المشاريع في أحيان أو اعفاء استخدام تلك الأصول من أي رسوم. فمن الصعب تحقيق التوازن الصحيح بين العائد المالي للاستثمار، مقارنة بالمنفعة العامة والتسعير. هذا ويمكن للحسابات الخاطئة بما يخص قدرة السكان أو قبولهم لأنظمة التسعير أو للقيود أن تهدد السلام الهش وتعزز الإحساس بعدم المساواة.
- ان أي توزيع لتكاليف مشروعات البنية التحتية وعوائدها على نحو مشوب أو على نحو لا تتضح معه المعايير المعتمدة في التوزيع سيؤدي الى حالة من عدم الرضى والشعور بالتمييز.
- غالبا ما تؤدي القدرة الحوكمية الضعيفة إلى الفساد، وإلى الخلل في الرقابة التنظيمية، وإلى سوء في الإدارة وعدم القدرة على المحافظة على البنية التحتية العامة. ويمكن أن تجد الحكومات الناشئة في مرحلة ما بعد النزاع صعوبة بالغة في التنسيق بين جميع مشاريع البنية التحتية الجاري تنفيذها، وان وجود أعداد كبيرة من الأطراف المعنية فيما يتصل بتلك المشاريع قد ينتج عنه حالة من الفوضى التي يمكن أن تعزز الفساد. ويمكن أيضا أن تعيق قدرة أطر الادارة المحلية على مباشرة جهود الإنعاش على المستوى المحلي، وان تضاعف شعور بعض الشرائح بالتمييز وعدم المساواة.
- غالبا ما تكون الأنظمة القانونية في مرحلة ما بعد النزاع غير قادرة على توفير الحماية لاستثمارات البنية التحتية الكبيرة للقطاع الخاص. ويمكن أن يكون هذا عاملاً مثبطاً رئيسياً للاستثمار والدعم الأجنبي. ويمكن أن يؤدي إلى اعتماد القطاع العام على المساعدات وخطر الوقوع في الاعتماد على اقتصاد المساعدات لسنوات.
- إن إمكانية تذبذب مستويات الأمن، وتجدد العنف، أو التقلبات قصيرة الأمد في الدعم السياسي، تملي أن يُخطط لمشاريع البنية التحتية وفقا لذلك. وتنبئنا نزاعات سابقة أن تدهور الوضع الأمني هو السبب الرئيسي لتأخير أو الإخفاق في تنفيذ، أو حتى تقديم، أبسط الخدمات أو مشاريع إنعاش البنية التحتية في كثير من حالات ما بعد النزاع كما حصل في أفغانستان.
- يشمل اعادة تأهيل البنية التحتية وضع الأولويات الاقتصادية اللازمة فيما يتعلق باستغلال الموارد الطبيعية. سيكون التحدي هو إيجاد التركيز المتوازن المناسب على البنية التحتية التي ستساعد في استخراج واستغلال الموارد الطبيعية بسرعة لتوفير العملة الصعبة الضرورية لتمويل جهود الإنعاش وإعادة الإعمار، أو بدلاً من ذلك، الالتزام باستغلال هذه الموارد لتوفير الخدمات التي لها تأثير أكبر في نواحي التنمية البشرية أو الاستهلاك وهي الخدمات التي ليس لها أي مردود مادي (على الأقل في المدى القريب). من الأمور التي ستمثل تحديا كبيرا خلال فترة ما بعد النزاع تحديد الأولويات فيما يتعلق باستغلال الموارد نفسها، والبيئة الأفضل لتطبيقها، في الوقت الذي يكون توفرها محدودا جدا.
- غالبا ما ترتبط المساعدات بالتحالفات السياسية، بما يضع الحكومة تحت الضغط لتقدم تنازلات معينة والتي قد لا تخدم، على المدى الطويل، مصلحة الدولة والمصلحة العامة.
- سيظل نظام العقوبات المعقد ، المفروض على سوريا، عقبة رئيسية أمام الخروج من مرحلة الطوارئ إلى بعد النزاع، إلا إذا تمت معالجة نتائج العقوبات ضمن جهود الإنعاش الإقتصادي وإعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاع مباشرة.
- إن الافتقار إلى الأمن وعدم ثقة فئات معينة من السكان في دَور الأمن والشرطة بحمايتهم وحماية حقهم في الوصول إلى البنية التحتية الاجتماعية والمادية واستخدامها، بالإضافة إلى تصور غياب النزاهة في النظام القضائي، قد يسبب محاربة لجهود الإنعاش وإعادة الإعمار وتحقيق الإنعاش الإقتصادي في بعض المناطق أو بين مجموعات معينة.
- إن الخلافات حول كيفية استخدام الأراضي، ومطالبات التعويض عن الأضرار، والاستياء بسبب عدم امكانية الحصول على الخدمات أو انقطاعها هي أمور شائعة في مراحل ما بعد النزاع. والفشل في التعامل مع هذه القضايا بطريقة مناسبة يمكن أن يهدد السلام والمصالحة. كما هو في حالة صعوبة وفي الوصول إلى مساحات واسعة من الأراضي بسبب الألغام الأرضية والتي يجب إزالتها بشكل مناسب،أو في حالات معينة التي تحتاج إلى نزع الملكية للمنفعة العامة (الاستملاك) ضمن إطار اعادة الإعمار، وبالتالي، قد ينشأ لدى المتضررين شعور بالظلم أو عدم الرضى أو التحيز الواضح.
- يمكن أن تكون لجهود إعادة الإعمار والانتعاش آثار اجتماعية أو بيئية كبيرة، وسيكون من الضروري فَهم الآثار المترتبة على الاختيارات في مرحلة ما بعد النزاع، وتأثيرها في تحديد حالة سوريا وسكانها بعد الخروج من النزاع.

إن البنية التحتية، بالإضافة إلى دورها كوسيلة مباشرة لتقديم الخدمات، ونظراً لكونها قطاعا قاعديا تستند له أنظمة ووظائف قطاعية أخرى، تلعب دورا تمكينيا في تزويد تلك القطاعات بالدعم والوسائل اللوجستية لتقديم الخدمات التي تعتبر بالغة الأهمية.





### ج- أدوات التمكين

إن البنية التحتية، بالإضافة إلى دورها كوسيلة مباشرة لتقديم الخدمات، ونظراً لكونها قطاعا قاعديا تستند له أنظمة ووظائف قطاعية أخرى، تلعب دورا تمكينيا في تزويد تلك القطاعات بالدعم والوسائل اللوجستية لتقديم الخدمات التي تعتبر بالغة الأهمية. ترتبط مرونة البنية التحتية القائمة على النظم ارتباطا مباشرا بالاعتماد المتبادل بين عناصر البنية التحتية وبعضها البعض من جهة، وبالاعتماد المتبادل بين عناصر البنية التحتية وشبكات القطاعات الأخرى. وسيكون فهم وتحقيق أقصى قدر من الاستفادة من التفاعل بين هذه العلاقة التبادلية عاملاً أساسياً في الانتعاش المأمول لأنظمة البنية التحتية ولتقديم ناجح للخدمات في مرحلة ما بعد النزاع في سوريا. وينطوي فشل التوصل إلى فهم كامل والتعرف على العلاقة التبادلية داخل كل جزء من أنظمة البنية التحتية، وكذلك بين كل هذه الأنظمة، على مخاطرة محتملة قد تجعل سوريا المستقبل عرضة لفشل كارثي متتابع في البنية التحتية مع استمرار معاناة أنظمة البنية التحتية من الآثار المستمرة للنزاع ومعاناة القطاعات ضمن محاولة العمل بكفاءة.

وبالنتيجة، تتطلب كل من البنية التحتية الأساسية والبنية التحتية الخدمية أن تحول أجزاء كل محور خدمي إلى قناة لإيصال السلع والخدمات المطلوبة، ثم توزيع المنتجات (النهائية) إلى الأسواق / المستهلكين، والخدمات الاجتماعية الأساسية. إن الصلات المتعددة والعديدة بين القطاعات وأنظمة البنية التحتية واضحة ويجب أن توضع في عين الاعتبار ضمن أي جهد للإنعاش وإعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع. بناء على ذلك، سيكون الدور التمكيني للبنى التحتية دورا «تابعاً» أو داعماً لقطاعات التسليم (الخدمات) بتزويدهم بالوسائل التكميلية ومستلزمات العمل. وسيعتمد انتعاش مختلف القطاعات على قدرات القطاعات الأخرى وعملية انتعاشها وكيفية تأثيرها بالقطاعات الأخرى والتأثر بها، وأنظمتهم المتعلقة بذلك وضرورة ما تحتاجه البنية التحتية لإنجاز مجموعة الرؤى لإنعاش سوريا. إن فهم كيفية تأثير كل من هذه الأجزاء المساهمة في الجزء الآخر، وقدرة كل نظام في سيناريو ما بعد النزاع سيشكّل عملية صنع القرار المتعلق بالأصول التي يجب تعبئتها، وبأي ترتيب، من أجل تمكين كل قطاع من العمل وتوفير الخدمات الأساسية الحيوية للسكان السوريين. هذا، ويمكن أن توفر مكونات نظام البنية التحتية، وطنياً كان أم محلياً، مساعدة مؤقتة لأنظمة أخرى في فترة ما بعد النزاع مباشرة. وسيكون الاستخدام الإبداعي والفعال لمثل هذه القدرات ضرورياً لمضاعفة أثر الموارد المحدودة والحد من التأخير والانقطاعات في تقديم الخدمات. مثلاً، يمكن لأنظمة النقل البري، بسرعة وموثوقية، أن تملأ الفراغ الحاصل بخطوط أنابيب التوزيع، ومحطات الضخ، أو مراكز التوزيع المدَمَّرة أو المفقودة، في نفس الوقت، إن حصول خلل في نظام واحد من أنظمة البنية التحتية سيعطل الخدمات التي تعتمد على هذا النظام أو على هذه الخدمة تعطيلا كاملا. إن العواقب الكارثية لنقص الكهرباء في حلب، ولفترات طويلة، على مستشفيات المدينة والمرافق الصحية، أكدت مدى حيوية البنية التحتية للطاقة في سوريا على الكثير من القطاعات الأخرى التي تعتمد عليها، خلال فترة ما بعد النزاع مباشرة. يجب أن تؤخذ هذه الترابطات بالاعتبار بدقة شديدة في كل خطوة من خطوات مسيرة الانتعاش.

### ح- الفاعلون

ستُحدد أدوار الجهات الفاعلة الأساسية في النهاية بحسب الطريقة التي ينتهي بها النزاع وحسب شكل السلام الذي سيتحقق. ويضم تصور لسيناريو ما بعد النزاع الجهات الفاعلة المتمكّنة والمعرقِلة معاً على مستويات مختلفة ما يلي:

#### 1) الحكومة المركزية

ستلعب الحكومة المركزية دوراً بالغ الأهمية نظراً لوظيفتها الأساسية التي تتجلى بإدارة البلاد، والمدى الذي ستأخذه الحكومة المركزية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإنعاش وإعادة الإعمار لا يتعلق فقط بشكل السلام الذي سيتحقق وإنما سيؤثّر أيضا في الملكية الوطنية لجهود الإنعاش ونجاح هذه الجهود بحد ذاتها، بالإضافة إلى فرص تحقيق سلام مستدام.

لأصلية بإدارة البلاد، والمدى الذي ستأخذه الحكومة المركزية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإنعاش وإعادة الإعمار لا يتعلق فقط بشكل السلام الذي سيتحقق وإنما سيؤثّر أيضا في الملكية الوطنية لجهود الإنعاش ونجاح هذه الجهود بحد ذاتها، بالإضافة إلى فرص تحقيق سلام مستدام.

#### 2) الحكومة المحلية / الإدارات المحلية

هي الهيئات الحكومية المحلية التي قامت بإدارة مناطق مختلفة خلال النزاع وسوف تستمر حاضرة حضورا فعالا في سيناريو ما بعد النزاع، في بعض الحالات، كانت هذه الهيئات تحل محل جهاز الدولة أو تملأ الفراغ الذي تركته هذه الأجهزة، وبشكل فعّال، في هذه المناطق ووفرت بعض الفرص للامركزية المطلوبة.

يرتكز محور الحماية الاجتماعية والتنمية في صلبه إلى توازنات الحقوق والواجبات في العقد الاجتماعي الجديد وتحديداً إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المرتبطة بالحق المتكافئ في الحصول على الخدمات العامة والحق في الحماية الاجتماعية والحق في الحصول على صحة جيدة والحق في التعليم وغيرها من الحقوق المتعلقة بالتنمية الاجتماعية في سوريا.

# المحور الخامس

# سياسات الحماية الاجتماعية والتنمية

### أ- الرؤية الخاصة بالمحور

تنمية اجتماعية مرتكزة إلى توازنات العقد الاجتماعي في الحقوق والواجبات. محورها المواطن السوري. تقوم على مبدأ أمن الإنسان ورفاهه الاجتماعي وعدالته وإنصافه. تنمية تخدم رأسَ مال اجتماعيا مكّنا وفاعلا يساهم في بناء مجتمع متوازن ديموغرافياً ومستقر اجتماعياً ومؤهّل تنموياً يمشي بخطى واسعة نحو التعافي وإعادة البناء. تنمية تمكن الناس وخاصة الأكثر فقراً وهشاشة من الوصول إلى تحقيق الاحتياجات الأساسية فتأتي شاملة ذات أبعاد تشاركية وتمكينية وتؤسس لشبكة علاقات إنسانية تكون حاملاً وحامياً للتماسك الاجتماعي والمصالحة الوطنية الطويلة الأمد.

### ب- منطق المحور

يرتكز محور الحماية الاجتماعية والتنمية في صلبه إلى توازنات الحقوق والواجبات في العقد الاجتماعي الجديد وتحديداً إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المرتبطة بالحق المتكافئ في الحصول على الخدمات العامة والحق في الحماية الاجتماعية والحق في الحصول على صحة جيدة والحق في التعليم وغيرها من الحقوق المتعلقة بالتنمية الاجتماعية في سوريا. وإذ تتجلى مسؤوليات المواطنة الفاعلة في الامتثال لحكم القانون والمشاركة الفاعلة في الحياة السياسة والعامة وفي إدارة المجتمع. فإن التوازن في العقد الاجتماعي يتحقق بقدرة الدولة على تأمين الحقوق الأساسية أعلاه لمواطنيها سواء بالتدخل المباشر أو بتفعيل قدرات المؤسسات والمجتمع والاستثمار في رأس المال البشري لتحقيق هذا التوازن.

وبنظر الفصل الماثل إلى الأفراد على أنهم أصحاب التنمية وفرصتها وهدفها. وتأتي هنا ضرورة فهم العلاقات الاجتماعية والقيم المشتركة كمصادر للعمل الاجتماعي. ومن هنا أيضا يجب عد سياسات التنمية والحماية الاجتماعية استثمارا في البشر بهدف بناء دولة المؤسسات. ويمكن فهم المحور الاجتماعي بفهم الرؤية وراء سياساته البعيدة المدى وهي تلك المتعلقة بالرفاه الاجتماعي:

أ- فالسوريون جميعاً لديهم الحق في حياة مديدة وصحية عن طريق وصول الجميع إلى خدمات صحية متكاملة وموثوقة. ويجب على الدولة تهيئة الظروف المناسبة التي تتيح لكل فرد إمكانية التمتع بأكبر مستوى ممكن من الصحة. وهذا الحق لا ينطوي على ضمان توفير خدمات الرعاية الصحية في الوقت المناسب فحسب. بل أيضاً على إنقاذ الأرواح والتخفيف من المعاناة في أوقات الأزمات وتعزيز إمكانات النُظم الصحية والبلدان وقدرتها على التكيّف من أجل التخفيف من أثر الكوارث وإدارتها. كما يتضمن محددات الصحة المختلفة بما فيها ظروف عمل صحية وآمنة وقدر كاف من المساكن والتغذية ووسائل التثقيف الصحي والتوعية الصحية المناسبة.

ب- والسوريون جميعا لديهم الحق أن يمكنوا من تحقيق مشاركة فاعلة في بناء مجتمع معرفي وفي عيش إمكاناتهم عن طريق نظام تعليمي متكافئ ومجاني قادر على بناء مواطن سوري فاعل. وليكون التعليم مساهماً بارزاً في إعادة صوغ العلاقات الوطنية السليمة يجب أن يكون نتاجا لعملية وطنية مركزية توافقية تعد التعليم قطاعاً استراتيجياً تنموياً يحقق دوراً ريادياً في الحياة العامة ويستجيب لمتطلبات العملية التنموية. مرتكزا إلى منهاج متفق عليه يتفاعل مع منتجات العصر وروحها. بغض النظر عن أية توجهات سياسية أو أيديولوجية. ويحقق الهدف "التمكيني" للطالب في مؤسسات ومؤسسات رديفة آمنة وقادرة على الاستجابة لمتطلبات العملية التعليمية. والجامعات شريك أساسي في عملية إعادة البناء والتنمية المستدامة للدولة والمجتمع. ورافعة لبناء مجتمع المعرفة الذي يقوم على وظائف التعليم العالي الثلاث: التعليمية والبحثية والتنموية. ويعيد التعليم العالي تشكيل ذهنية الطالب والمجتمع فيحقق المرتكزات الاستراتيجية الأربعة للتعليم في القرن الحادي والعشرين التي أطلقتها اليونسكو من أجل إعادة تشكيل التعلم "من أجل أن تعرف" - "من أجل أن تفعل" - "من أجل أن تكون" - "من أجل العيش المشترك".

ج- كما أن للسوريين جميعا الحق في التمتع بنظام رعاية اجتماعية شامل يؤمّن معيشة كريمة وآمنة اليوم وفي المستقبل. نظام الرعاية هذا يقوم وفقا لمعايير منظمة العمل الدولية بالحد من الفقر والهشاشة من خلال تحقيق سوق عمل فعال والحد من تعرض المواطنين للمخاطر وبناء قدراتهم لمواجهة الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة كالبطالة والتهميش والمرض والاحتياجات الخاصة والتقدم في السن.

د- وللسوريين جميعا الحق في العيش في مجتمع متوازن ديموغرافياً وقادر على استيعاب عودة جميع السكان (النازحين والمهجرين) إلى أماكن إقامتهم المعتادة أو مراكز استقطابية محدثة. مع تلافٍ للتشوهات والخلل في التوزع الجغرافي بين الريف والحضر. وبين المحافظات. وبين المناطق ضمن كل محافظة. ولهذا المجتمع الاستفادة من انفتاح النافذة الديموغرافية عبر خلق فرص عمل لكوادره وقوة عمله الشابة دون





تمييز بين الجنسين. ومن خلال استثمار موارده الذاتية بما يحفظ حقوق الأجيال القادمة. آخذا بعين الاعتبار حقوق جميع الشرائح الاجتماعية لاسيما النساء والأطفال والمسنين. ولمساهمات المغتربين السوريين المعرفية والبشرية والمادية ودورهم في هذه المرحلة أهمية كبرى كروافد وروافع هامة لسوريا في تحسين إمكانات الإغاثة وتوفير الخدمات الأساسية. لا سيما التعليمية والصحية. وتمكين الأسر المتضررة وتحسين آليات تأقلمها بما يعزز الانتقال إلى التعافي من آثار النزاع وصولا إلى مرحلة إعادة البناء.

ه- وللشباب السوري الحق في أن يكون فاعلا ومكنا وقادرا على تحقيق تطلعاته في اختيار وتحقيق حياة كريمة والمساهمة في بناء العقد الاجتماعي الجديد الذي يؤسس لمجتمع مدني ويتبنى نموذجا جديدا للتنمية تتعامل مع الاستقرار لا من المنظور الأمني بل من منظور السلم والأمان والرفاه الاجتماعي. وتنظر إلى التقدم لا من منظور منفعة السلع والخدمات بل من منظور المشاركة في بناء دولة المؤسسات وتفعيل التنمية التضمينية الشاملة بهدف تخطي آثار النزاع من عنف وتهديد وتهجير وتوطيد السلم الأهلي وإحياء قيم المشاركة الاجتماعية.

و- ولأطفال سوريا الحق في العيش في بيئة حاضنة آمنة وخصوصاً المتضررين من النزاعات والتمتع داخل بلدهم بالأمن والأمان والاستقرار. على نحو ينمي قدراتهم العقلية والنفسية والاجتماعية والجسدية. مع الأخذ بعين الاعتبار نموهم الفكري وثقافة وقيم أسرهم ومجتمعهم بهدف التمتع بكامل حقوقهم المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل. وللأطفال في سوريا مكانة خاصة بما يتعلق بالحماية. لذلك من الواجب أن يتاح للمعرضين منهم لخطر الانحراف ولأوليائهم الحماية القضائية والاجتماعية والمتابعة النفسية والدعم لإعادة تأهيلهم ودمجهم في المجتمع. كما إنه من الواجب أن يتمتع الأطفال الذين فقدوا والديهم بالرعاية البديلة المناسبة لأوضاعهم النفسية والجسدية ووفقاً للاتفاقيات الدولية والقوانين الوضعية.

ويتحقق الرفاه الاجتماعي بتطبيق سياسات المحاور الأخرى من حوكمة رشيدة وتنمية اقتصادية شاملة وتضمينية تؤمن الدخل وعدالة التوزيع والمشاركة الفاعلة في الحياة الاقتصادية بعيداً عن الفقر والحرمان ونقص التغذية. وإذ ينظر هذا المحور في السياسات الاجتماعية على وجه التحديد إلا أن نجاح تطبيقها لا يتحقق إلا بتطبيق متكامل لكافة السياسات في المحاور الأخرى.

وإذ فقدت سوريا سنوات من الجهد التنموي فإن التطلع إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي العام كهدف أبعد قد يبدو مبكراً. إلا أن سياسات مرحلة ما بعد النزاع يجب أن تأخذ بالحسبان الرؤية الطويلة الأمد من أجل الخروج بسوريا من مرحلة النزاع ووضعها مرة أخرى على مسار أهداف التنمية العالمية والتي تجد في تلك الرؤية دليلا لتحقيقها.

### ت- السياسات المقترحة

بدائل سياسات الحماية الاجتماعية والتنمية في المديين القريب والمتوسط

#### 1) السياسات الصحية:

الهدف العام: تحسين الوصول المتكافئ والنوعي إلى خدمات الصحة والصحة الإنجابية

#### أ- الخدمة الصحية

- تعزيز إمكانات النُظم الصحية وقدرتها على التكيّف من أجل التخفيف من أثر الكوارث وإدارتها
- الاستجابة للاحتياجات الصحية الطارئة وتأمين وصول المواطنين للخدمات والتجهيزات الصحية في حالات الطوارئ لإنقاذ الأرواح وتخفيف المعاناة.
- تأمين وصول خدمات الرعاية الصحية الأولية للمتضررين.
- دعم الحالات الإسعافية والجراحية في المستشفيات.
- تفادي إنشاء خدمات بديلة أو موازية في مجال الصحة. بما في ذلك العيادات المتنقلة والمستشفيات الميدانية. إلا في حالات ضرورة تلبية لحاجات بعض المجتمعات المحلية المعزولة أو المتنقلة التي ليست لها سوى فرص محدودة للحصول على الرعاية الصحية. وقد يكون من المناسب نصب مستشفى ميداني لمعالجة الإصابات فوراً (خلال الساعات الـ 48 الأولى) وتوفير الرعاية الثانوية للإصابات وحالات الطوارئ الاعتيادية (3 أيام –15 يوما). أو كمرفق مؤقت يحل محل مستشفى محلي لحقت به أضرار ريثما يعاد بناؤه. لكن من المهم اتخاذ قرار نصب المستشفى الميداني استنادا إلى الحاجة الفعلية.
- الدعوة من أجل الحصول على الدعم السياسي والموارد الكافية للتمكّن من التأهّب لمواجهة الكوارث والاستجابة لمقتضياتها والتعافي منها
- الاستمرار بتأمين الخدمات الصحية على المدى المتوسط في كافة مستويات النظام الصحي ويمكن تحقيق ذلك على أكمل وجه بإنشاء نظام للإحالة وضمان تطبيقه من قبل كل الجهات العاملة في الصحة والإغاثة الإنسانية لا سيما في مجال العمليات الرامية إلى إنقاذ الحياة. وينبغي أن يعمل نظام الإحالة على مدار الساعة وكل أيام الأسبوع.
- إجراء تقييم شامل كمي ونوعي للنظام الصحي

وذلك لتشكيل قاعدة معلومات ذات معايير واضحة وموثوقة للمراحل اللاحقة

- وضع نظام رعاية صحية عام وشامل بالإضافة ووضع القوانين والإجراءات اللازمة لتمويله وتطبيقه
- تكييف أو وضع خطط العلاج الموحدة لإدارة الحالات فيما يتعلق بأكثر الأمراض شيوعاً، مع مراعاة المعايير والإرشادات الوطنية بما فيها خطط العلاج وقوائم الأدوية الأساسية
- إنشاء أو تعزيز نظام موحد لفرز المرضى في كل المرافق الصحية لضمان حصول من يعانون من أعراض خطيرة على العلاج الفوري.
- تشكيل هيئات صحية في كل المناطق السورية (وفق التقسيم الاداري) بلا استثناء. تعمل هذه الهيئات على تقدير احتياجات المنطقة التي تعمل بها من الناحية الصحية وفق منهجية علمية وبأدوات مسندة بالدليل، مستعينة بالخبرات المتوفرة المحلية والدولية
- تعمل هذه الهيئات على التنسيق مع كل المنظمات المحلية والدولية العاملة في المنطقة لتجنب ازدواجية العمل ورفع الفاعلية
- يجب ان تعمل الهيئة الصحية في المنطقة بالتنسيق مع باقي الفاعليات المدنية والخدمية للحصول على تكامل خدمي. فالتنسيق مع البلديات والمدارس والفاعليات الاقتصادية على سبيل المثال لا الحصر ضروري جداً من اجل إدماج المكونات الاجتماعية والبيئية والاقتصادية في العملية الصحية.
- ينبثق عن الهيئات الصحية المناطقية هيئات صحية على مستوى المحافظة (إن أمكن) تضم ممثلين عن هيئات المناطق تستعيد نفس الخطوات السابقة.
- يجب أن تبنى فلسفة العمل الصحي في المنطقة على فكرة الرعاية الصحية الأولية ذات الركيزة الاجتماعية حيث يمكن أن تبدأ الكثير من الخدمات الصحية (وخاصة الوقائية منها) في المنزل والمدرسة قبل الوصول الى المركز الصحي
- لابد من الاستعانة بوسائل التواصل الحديثة من أجل التشخيص والمعالجة وربط المراكز التي تقدم الخدمة الصحية على مستوى المنطقة إما بالمراكز الأكثر تطوراً الموجودة داخل سوريا أو في الخارج
- استحداث إرشادات وأدلة عمل مسندة بالبيّنات فيما يخص جميع مراحل أنشطة الطوارئ في القطاع الصحي
- الاهتمام بنشر التقارير بشكل دوري ومستمر ووضعها في متناول الباحثين والجمهور.
- وضع معايير قياسية وتعريفات للرعاية الصحية بالإضافة إلى بروتوكولات للبرامج الصحية المرتكزة على إدارة الحالات وفعالية التكلفة لتوزيعها لاحقاً على كل مستويات الرعاية الصحية
- انشاء مخبر للصحة العامة لتحسين التشخيص وزيادة الفاعلية

### ب- الأوبئة والاحتياجات الخاصة وسوء التغذية

- التركيز على الجائحات الناجمة عن إصحاح المياه السيء أو تلوث الطعام وكذلك امراض سوء التغذية والأمراض الناجمة عن الاصحاح البيئي وتراكم الفضلات
- إعطاء الأولوية لأمراض الطفولة الناجمة عن تدهور برامج التلقيح الوطني
- تقييم المشاكل المستجدة للاجئين والنازحين
- تأسيس نظام مراقبة صحة عامة بما في ذلك مختصين بالوبائيات والإدارة الصحية
- ترسيخ الاستعمال السليم والرشيد للدم ومنتجاته ومواصلته
- تطبيق الإجراءات الملائمة لإدارة النفايات، وإدارة رفاة الوفيات، وإجراءات السلامة، وأساليب مكافحة العدوى في المرافق الصحية
- تنفيذ برامج الوقاية من عدوى الأمراض ومكافحتها بصورة مستمرة على الصعيدين الوطني والفرعي وفي مختلف مرافق الرعاية الصحية لضمان الاستجابة الفعلية
- الاهتمام بالأمراض المزمنة ومصابي الحرب وذوي الاحتياجات الخاصة

### ج- الأدوية

- تأمين الأدوية الأساسية بما فيها أدوية الأمراض المزمنة لكافة المواطنين وخاصة في حالات الطوارئ
- تأمين العلاج لحالات الإدمان المستعصية
- تعديل مخرجات الصناعات الدوائية المتوفرة بما يستجيب للاحتياجات الفعلية من الدواء
- تأمين التغطية الدواء وإعادة تنظيم قنوات توزيع الأدوية
- التوعية ضد استعمال المخدرات والإدمان على الأدوية ودعم علاج ضحايا الإدمان وإعادة دمجهم في المجتمع

### د- نظام معلومات الصحة

- التركيز على وجود نظام معلومات صحي وفق المعايير العلمية الدولية ويراعى شروط استدامته





وقابليته للتحديث وتتضمن معلومات عن المشافي والمراكز والنقاط الطبية وأماكن تقديم الخدمات. كذلك عدد ونوعية العاملين الصحيين وطبيعة الأمراض وتوزعها، وعوامل الخطر المختلفة. ويجب ان يتحقق ذلك على كافة الأراضي السورية مع إمكانية مراجعات مستمرة لتحسين نوعية البيانات

- تحديد الأولويات الصحية بالاعتماد على تطوير نظام معلومات مرن ومتماسك واعادة النظر بالأولويات كلما اقتضت الحاجة

### ه- الصحة الإنجابية

- تنفيذ برامج الصحة الانجابية مع التركيز على قضايا العنف ضد النساء وخاصة المتضررات من حوادث الاغتصاب والحمل غير المرغوب والقاصرات المتزوجات.
- توفير المعلومات والتوعية حول الخدمات الاجتماعية التي تتعامل مع الاحتياجات المحددة للصحة النساء.
- التركيز على توفير خدمات الصحة الإنجابية الإسعافية.
- توفير الوصول لخدمات الصحة الإنجابية ووسائل تنظيم الأسرة.
- التوعية بأخطار الزواج المبكر وزواج القاصرات.
- بناء الشراكة مع المجتمعات المحلية بهدف حماية الفتيات والنساء والتوعية بمواضيع الصحة الإنجابية.

### و- الصحة النفسية

- تقديم الدعم النفسي الاجتماعي والعلاج والاستشارة لضحايا العنف والحرب وخاصة للفئات الأكثر هشاشة
- التوعية بأهمية تقديم الدعم النفسي لإعادة الإدماج
- تقديم الدعم النفسي للأكثر تضرراً من النساء والحوامل
- التنسيق مع النظام التعليمي بهدف تقديم الدعم النفسي الاجتماعي للأطفال في المدارس
- التنسيق مع المجتمعات المحلية بهدف تقديم الدعم النفسي الاجتماعي على المستوى المحلي
- إعطاء الأولوية لاستهداف الأفراد والعائلات الأكثر تضرراً ببرامج العلاج وإعادة الاندماج

### ز- القوى العاملة الصحية

- إعادة تأهيل القوى العاملة الطبية بما يمكنها من ممارسة مهامها في تزويد الخدمة الصحية
- إمداد المناطق الأكثر احتياجاً بالكادر الطبي المطلوب ودعمهم بالحوافز الكافية التي تمكنهم من العودة إلى عملهم أو بالانتقال إلى الأماكن الأكثر احتياجاً للقوى العاملة الصحية
- تزويد الكادر الصحي بالحماية اللازمة لتمكينهم من أداء مهامهم ضمن ظروف استثنائية
- تحصين الكادر الصحي ضد الاختراقات التي يتعرضون لها والتي تمس أمنهم خلال تقديمهم الخدمة
- خلق وتعزيز الشراكات مع المجتمع المدني والاستفادة من تجاربه الكبيرة في تقديم الخدمات الصحية لفئات كبيرة من المستفيدين والاستفادة من مراكزه الطبية المتواجدة في العديد من المناطق. لتأمين الاستجابة الطبية اللازمة بما يتناسب واحتياجات المجتمعات المحلية
- خلق وتعزيز الشراكات مع القطاع الخاص لتأمين الاستجابة الطبية اللازمة بما يتناسب واحتياجات المجتمعات المحلية
- دعم تطوير مهارات القوى العاملة الصحية ووضع خطة حوافز مناسبة تمنع تسربهم من النظام الصحي
- إعادة النظر في توزع القوى العاملة الصحية بطريقة تضمن تغطية كافة المناطق في سوريا بالكادر الصحي المناسب
- تطوير شبكة تضم باحثين وممارسين في حقل الصحة العامة وبعض المعنيين داخل وخارج سوريا، تساعد على تطوير خيارات صحية مسندة بالدليل حول مستقبل الصحة في سوريا. تعمل هذه الشبكة على مراجعة خيارات السياسات الصحية معتمدة على تحليل مستمر للوضع الحالي والسابق والاحتياجات الآنية والآفاق المستقبلية الممكنة آخذة بالاعتبار المتغيرات السياسية والاجتماعية.

### ح- التربية الصحية

- توفير توعية صحية مرتكزة على المجتمع بالاعتماد على وسائل الاعلام والمهنيين الصحيين.
- مباشرة التوعية الصحية والنهوض بالصحة في المرافق الصحية وفي المجتمع المحلي وتوفير معلومات عن المشكلات الصحية الكبرى والمخاطر الصحية وخدمات الصحة المتاحة ومكان توفيرها.
- استعمال لغة ووسائل إعلام مناسبة لنشر رسائل الصحة العامة تراعي الثقافة المحلية ويسهل فهمها وتمثل المدارس والمساحات المهيئة للأطفال أماكن مهمة لنشر المعلومات بما يساهم في التخفيف من مخاطر الممارسات الصحية الخاطئة

وانتشار الأوبئة والأمراض.

### ط- بنية وحوكمة النظام الصحي

- وضع خارطة بالنقاط الطبية المتوفرة على المستوى الوطني والتنسيق فيما بين هذه النقاط
- تأسيس الشراكات لدعم إدارة الطوارئ وتطوير أرضية للحوار بين مختلف الفاعلين الأساسيين لتقييم وضع الصحة العامة والاحتياجات على المدى القصير والمتوسط والبعيد.
- الدعوة من أجل الحصول على الدعم السياسي والموارد الكافية للتمكّن من التأهّب لمواجهة الكوارث والاستجابة لمقتضياتها والتعافي منها.
- يجب الاستفادة القصوى من البنية التحتية المتوفرة سابقاً من مراكز صحية ومشافي (خاصة أم عامة) والتركيز على استعمالها بفاعلية للخدمة الصحية والاجتماعية لا لأغراض أخرى.
- لابد من الاستعانة بوسائل التواصل الحديثة من أجل التشخيص والمعالجة وربط المراكز التي تقدم الخدمة الصحية على مستوى المنطقة إما بالمراكز الأكثر تطوراً الموجودة داخل سوريا أو في الخارج.
- الاستمرار في المناصرة ضد استهداف البنى التحتية الطبية.
- دعم البنية التحتية الصحية وعدالة توزيع الخدمة باستخدام الخرائط الصحية المحدثة.
- العمل على تعديل الأنظمة والقوانين المتعلقة بالرخص والاستثمارات الصحية وتبسيطها وإعادة النظر بالرسوم الجمركية مما يجذب القطاع الخاص للاستثمار في القطاع الصحي
- إصلاح إدارة القطاع الصحي العام وتحديد دوره كناظم لقطاع الرعاية الصحية وكريادي في توفير خدمات صحية مجانية ونوعية
- تعزيز الشراكات مع القطاع الخاص والمجتمع المدني للتأكد من تأمين تغطية شاملة للخدمة الصحية
- تزويد القطاع الصحي العام بالموارد اللازمة خلال عملية إعادة البناء والتأكيد على دوره الاستراتيجي في إعادة بناء الاقتصاد والحد من العودة إلى دورة العنف

### آليات التغطية الشاملة: Universal Health Coverage

إن تحقيق تغطية صحية شاملة لجميع المواطنين يعتبر من اهم اهداف الاستراتيجية الوطنية للصحة ويستند إلى مبادئ العدالة والإنصاف والاستعمال الرشيد للموارد ومحاربة الفقر. وذلك يفرض تأمين الرعاية الصحية الوقائية والعلاجية المضمونة الجودة لجميع المواطنين كل وفقاً لاحتياجاته. على أن يساهم كل فرد وفق إمكاناته وأن يرفع العبء المالي قدر الإمكان عن الأكثر فقراً. يقوم نظام التغطية الشاملة على الأسس التالية:

1. تحدد سلة من الخدمات الأساسية الوقائية والعلاجية والاستشفائية تكون بمتناول جميع المواطنين دون استثناء
2. توفر الدولة سلة الخدمات الأساسية معتمدةً بشكل أساسي على شبكة المراكز الصحية والمستشفيات الحكومية ولا تغطي العلاجات في القطاع الخاص إلاّ إذا كانت غير متوفرة ضمن الشبكة المعتمدة وبموجب موافقة مسبقة
3. يتوجب على المواطن أن ينتسب إلى واحد من المراكز الصحية التي تعتبر المدخل إلى نظام الخدمات الصحية ويمكن أن يختار المركز وفقاً للنطاق الجغرافي المحدد لسكنه أو لنطاق جغرافي مجاور
4. يؤمن المركز الصحي البرامج الوقائية وخدمات الرعاية الصحية الأولية بحيث يقوم بنشاطات الكشف المبكر على الأمراض عبر المعاينة السريرية والفحوصات المخبرية والشعاعية كما يؤمن العلاجات بالأدوية الجنسية المضمونة الجودة. أما في حال عدم توفر الخدمات العلاجية المناسبة في المراكز. فيحال المريض إلى العيادات الخارجية المختصة في المستشفى الحكومي في القضاء أو إلى الاستشفاء داخل المستشفى وفقاً للحاجة
5. تحال الحالات التي لا يمكن معالجتها في المستشفيات الحكومية الريفية إلى مستشفى المحافظة الحكومي وفقاً لكل حالة
6. إذا كانت الحاجة تتعدى إمكانيات شبكة المراكز والمستشفيات الحكومية بما فيها المستشفى الجامعي المركزي. تتحمل الوزارة تكاليف العلاج في المستشفى الخاص شرط أن يكون المريض قد احيل إليه من خلال نظام الإحالة المعتمد
7. يكون الانتساب إلى الشبكة بالحصول على البطاقة الصحية التي تقدم مجاناً للمواطنين الأكثر فقراً. كما يتم اعفاء هؤلاء حتى من المساهمة المحددة عند الحصول على الخدمة مهما كان نوعها
8. يحدد المواطنون الأكثر فقراً استناداً إلى المسح الذي تقوم به وزارة الشؤون الاجتماعية وتقوم وزارة الشؤون بتسديد ثمن البطاقات والمساهمات المترتبة على هذه الشريحة من المواطنين
9. يتوجب على العائلات خارج الشريحة الأكثر فقراً الانتساب إلى نظام التغطية عبر شراء بطاقة انتساب. تسدد على دفعتين ويحصل المراهقون والأطفال ضمن العائلة على البطاقة بدون أي مقابل
10. فور الحصول على البطاقة يخضع كل فرد إلى فحوصات تشخيصية مجانية تشمل التحاليل المخبرية والتصوير الشعاعي وتخطيط قلب وغيرها وفقاً لعمر وجنس كل منهم كما تقدم اللقاحات مجاناً للأطفال وفقاً لأعمارهم
11. يحصل القسط الأول من قبل المستشفى الحكومي أو المركز الصحي المعني اللذين يتصرفان بالمبلغ وفقاً لاتفاق بينهما لتغطية قسم من تكاليف المعالجات الخارجية. تتعهد وزارة الصحة بتقديم الدعم للمركز والمستشفى الحكومي وفقاً لعقدي الرعاية الصحية والاستشفاء المعمول بهما





### 2) السياسات التعليمية:

الهدف العام: تأمين الوصول إلى تعليم آمن وشامل من الطفولة المبكرة وحتى التعليم الجامعي

### أ- السياسات المشتركة:

- تحييد العملية التعليمية من التخندق السياسي والتركيز على الخطاب والقيم الجامعة في جميع المؤسسات التعليمية والخاصة بالتعليم
- تطوير "ميثاق التعليم" والالتزام به وتطبيقه من قبل جميع الأطراف المعنية بشكل مباشر أو غير مباشر في العملية التعليمية في جميع المدارس والجامعات السورية
- التعاطي مع التعليم كقطاع مفصلي على المستوى البنيوي للإنسان وكمدخل للوصول الى السلم الأهلي والمصالحة الوطنية وإعادة بناء الروابط والأوصال الاجتماعية
- استكمال خطة بناء السلم الأهلي والمصالحة الوطنية عن طريق التعليم كقطاع استراتيجي وتنموي. وتقييم أثر الخطة ما بعد مرحلة الطوارئ الأولى والتعلم من أخطائها
- العمل على تطوير التعاون والتشاركية بين المدرسة والأهل والمجتمع فيما يخدم المصلحة المشتركة والعامة
- إدراج مادة الدستور السوري بعد التوافق عليه ضمن خطة التعليم الوطنية وإدراج مفهوم المواطنة وحقوق الإنسان في المناهج التعليمية.
- المساواة بين الاناث والذكور في حق الوصول إلى خدمات التعليم. ودعم تعليم الإناث لاستدراك ما فاتهم لأسباب قائمة على التمييز.
- أن تكون الأبنية التعلمية عند اعادة تأهيل البنية التحتية للمدارس والمعاهد المتضررة بسبب النزاع أو عند بناء ابنية مدرسية جديدة مؤهلة هندسياً لاستقبال الأطفال المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة.

### ب- المكانة القطاعية

- إعادة تموضع قطاع التعليم كقطاع ذي دور استراتيجي في إعادة بناء الإنسان والمساهمة في صنع السلام وليس أداة محو أمية فحسب.
- التعويض عن التأخر التعليمي الكبير الذي أُلحق بالطلاب السوريين على كافة المراحل التعليمية وخاصة الإناث منهم:
- إطلاق حملة واسعة ومكثفة لمحو الأمية للمرحلة الابتدائية وإعادة تأهيل الطالب السوري على مدى ثلاث سنوات
- العمل على تكثيف المنهاج السوري ودمج السنوات الثلاث بسنتين لكل مرحلة من مرحلتي الإعدادية والثانوية
- التركيز على التعليم المهني والتقني وإجراء إصلاحات سريعة على هذا القطاع الحوري وإجراء التعديلات التي يتطلبها سوق العمل والتسهيلات اللازمة لاستقطاب الطلاب المتسربين عن التعليم الإعدادي والثانوي والجامعي. وإطلاق برامج تعليم مهني خاصة للطلاب المتضررين.
- بدء التخطيط للمرحلة اللاحقة بناءً على معاينة ودراسة واقع القطاعات الإنتاجية والتنموية المتوقع لها التعافي والأكثر حاجةً للدفع في عجلة النمو وإعادة البناء في المرحلة اللاحقة والتي سوف تتطلب مخرجات تعليمية وبشرية من القطاع التعليمي.
- ترجمة واقع الاحتياجات البشرية الى خطة تعليمية تهدف الى التركيز على القطاعات الاستراتيجية والمهارات التعلُميَّة التي تحتاجها من الموارد البشرية لإدراجها في العملية التعليمية
- تحديد وتقييم مخرجات قطاع التعليم بما يتناسب وخطة إعادة الإعمار والبناء في المرحلة التنموية لسوريا المستقبل.
- تطوير برامج تعليمية وعملية بين القطاعات الإنتاجية والمتعافية وبين قطاع التعليم مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل محافظة من ناحية الموارد الطبيعية والبشرية لديها.
- إصلاح شامل لقطاع التعليم المهني والتقني وتطويره عبر التشارك مع القطاع الخاص والعمل على إعادة اعتباره كقطاع ذو قيمة وأهمية كبيرة في المجتمع وسوق العمل.

### ج- المناهج

- تعيين لجنة استشارية تخصصية لكل مادة من المواد الإشكالية (التاريخ. التربية القومية. التربية الدينية) مكونة كلٌ منها من أعضاء يمثلون الأطياف السورية بتنوعها الإثني والاجتماعي والديني والمتوافقون جميعاً على رسالة التعليم التي تهدف الى ترسيخ قيم المواطنة وحقوق الإنسان والديموقراطية. وتسعى هذا اللجنة خلال السنة الأولى من المرحلة الانتقالية لرسم خطة تعليمية فيما يخص المواد الإشكالية الثلاثة وكيفية تحويلها الى مواد "تصالح وبناء سلام" و"عمل" من خلال اعتماد منهجية الحوار والتشاركية والتفكير النقدي والتركيز على أهمية الجانب العملي "المجتمعي" لمادة "المواطنة" وعدم اختزالها بالمادة النظرية والبعد عن التأطير الأيديولوجي. من ثم البدء في خطة إدراج المحتوى ضمن المنهاج.

استكمال خطة بناء السلم الأهلي والمصالحة الوطنية عن طريق التعليم كقطاع استراتيجي وتنموي، وتقييم أثر الخطة ما بعد مرحلة الطوارئ الأولى والتعلم من أخطائها

- إلغاء الأجندات الأيديولوجية سواءً سياسية أم دينية أو عرقية وفصلها فصلاً تاماً عن العملية التعليمية.
- تشجيع إدراج كافة عناصر الثقافة السورية في المنهاج التعليمي بما يعكس ويحفظ التنوع الثقافي وأنماط التعبير عنه.
- إصدار خطة "محو أمية" مكثفة وطارئة موجهة لجميع المتسربين في المرحلة الابتدائية والعمل على دمجهم ضمن المنهاج المدرسي بعد إعادة تأهيلهم.
- إصدار منهاج مكثف يجمع السنوات الثلاثة من كل مرحلة (الإعدادية والثانوية) الى سنتين للتعويض عن التأخر والتسرب الذي ألحق بالطلاب في هاتين المرحلتين.
- دعم التعليم الافتراضي ودمجه واعتماده كفرع أساسي للتعليم العام وذلك لضمان الوصول الى جميع الأطفال واليافعين بشتى الوسائل.
- مراجعة وتطوير خطة تعليم اللغة الأجنبية وإعطاؤها الأهمية في المنهاج السوري التي يتطلبها التعليم الحديث وإدراج اللغة الإنكليزية ابتداءً من الصف الأول واللغة الأجنبية الثانية ابتداءً من الصف السادس
- إدراج مواد الرسم والموسيقى والمسرح والرياضة كمواد أساسية ضمن المنهاج السوري الحديث وتطوير معايير خاصة بها لتطبيقها على مستوى عالي الجودة وليس على المستوى الترفيهي والنشاطات اللاصفية فحسب والتركيز على دورها في العلاج النفسي الاجتماعي وبناء السلام والحوار والمصالحة.
- إدراج برنامج "الخدمة المجتمعية" بالتشارك مع منظمات المجتمع المدني والخيري ضمن مادة المواطنة بدءاً من المرحلة الإعدادية وذلك للتحفيز وتعزيز قيم المواطنة عبر الممارسة العملية والسلوكية
- البدء بالتخطيط لاعتماد نظام التقييم العالمي "بيزا" وكيفية تطبيقه وذلك لتحديد مكامن الضعف والإخفاق لدى الطالب السوري فيما يخص المهارات والقدرات العلمية المتطابقة مع الحداثة المعرفية والتي يتطلبها سوق العمل
- إدراج نظام الانتخابات الصفية وممارسته ضمن خطة المدرسة والنشاطات اللاصفية بدءاً من المرحلة الابتدائية حتى نهاية المرحلة الثانوية
- دعم البحث العلمي وإنشاء المخابر العلمية والتكنولوجية في المدارس بالتشارك مع الأهل والمجتمع المدني والقطاع الخاص لتعزيز دور كل الأطراف في توفير جودة التعليم لكل طفل سوري
- تعزيز التشارك مع الأهل والمجتمع المدني والقطاع الخاص لإنشاء مكتبة وفرقة موسيقية وملعب رياضي ونادي للمسرح والرسم في كل مدرسة صديقة للطفل.
- التنسيق مع حكومات عدد من الدول المستضيفة للاجئين السورين لاستحداث مدارس خاصة تعتمد لغات أجنبية تتيح للطلاب السورين متابعة دراستهم في حال اختار ذويهم العودة إلى سوريا بعد انتهاء النزاع.
- تزويد الأسر والأطفال المعرضين للخطر والأكثر هشاشة بالدعم اللازم بما يشجع على إرسال الأطفال إلى المدارس عن طريق:
  - التركيز على الأيتام وعلى تعليم الفتيات
  - تعزيز الفرصة للأطفال الأكثر هشاشة بالوصول إلى العملية التعليمية
  - حماية الأطفال والمراهقين من التسرب من التعليم والانخراط في الأعمال العسكرية
  - إعادة دمج الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة ومصابي الحرب في العملية التعليمية مع الأخذ بالاعتبار ظروفهم القاسية
  - تزويد الأطفال بالدعم النفسي الاجتماعي اللازم لمساعدتهم على تجاوز صدمة الحرب
  - تزويد العائلات بالدعم المادي وخاصة الأكثر فقراً بما يحمي الأطفال من التسرب من التعليم بهدف إعالة أسرهم

### د- الجهاز التعليمي

- رفع معاش المعلم السوري بما يتناسب مع متطلبات المعيشة في كلٍ من المناطق والمحافظات السورية وبما يحفز المعلمين المتسربين على العودة إلى المهنة
- إعادة النظر في معايير التوظيف وتطوير نظام معايير عالي المستوى والجودة لتوظيف المعلم السوري في المدارس الحكومية والخاصة
- تطوير برنامج تمكيني وطني لتأهيل المعلم السوري بناءً على احتياجات السياق السوري ومتطلبات التعليم الحديث مكوَّن من أربعة محاور:
  1. التدريب والتأهيل على طرائق التعليم النشط والتفاعلي والتي تركز على إنماء وتطوير المهارات الذهنية والتعلُمية وبناء الثقة لدى الطالب السوري
  2. التأهيل والتدريب على وسائل وتقنيات الدعم النفسي والمجتمعي وحماية الطفل
  3. التأهيل والتدريب على برنامج المواطنة وبناء السلام





4. التأهيل والتدريب على مهارات القيادة وتطوير خطط تعليمية والتقييم

- رفع عوامل جذب مهنة التعليم عن طريق حماية المعلمين وتأمين سلامتهم أثناء أدائهم لمهامهم وتسهيل حركة تنقلهم ضمن المناطق الأقل استقراراً
- تدريب المعلمين على الالتزام بميثاق التعليم لتعزيز دورهم الموضوعي في بناء السلام وإعادة اللُحمة الاجتماعية
- بناء الشراكات مع المجتمعات المحلية والمجتمع المدني بهدف ردم الفجوة في الجهاز التعليمي بهدف وضع العملية التعليمية على طريق التعافي
- التشبيك مع كلية التربية في الجامعات السورية وإعادة تقييم وتطوير منهاج كلية التربية ومادة "العملي" الخاصة به لضمان تخرج المعلمين مكّنين بقدرات مهنية حسب المعايير التي يتطلبها التعليم الحديث والنشط
- إدراج ضمن منهاج كلية التربية مواد "الدعم النفسي" و"المواطنة" و"بناء السلام" كمواد إلزامية لكل طالب/معلم
- إعادة تموضع مهنة المعلم الى موقعها فيأخذ المعلم السوري الخير الأكبر والأهم في عملية بناء الإنسان من تطوير مكانة المعلم المجتمعية وتمكين قدراته المهنية والقيادية
- ضمان المسار الوظيفي للمعلم السوري الناجح والمتميز فمن الطبيعي أن يكون للمعلم حافزاً للتطور في وجود مسار وظيفي واضح المراحل والفرص يحقق من خلاله طموحه وأهدافه المهنية
- تطوير وتطبيق قانون جديد خاص بدور وقيادة مدراء المدارس. يعمل القانون على تطوير معايير حديثة لتوظيف وتدريب مدراء المدارس مبنية على الخبرة والمعرفة والقدرات الإدارية والقيادية لإدارة المدرسة الحديثة.

### ه- بنية وحوكمة المؤسسات التعليمية

- توفير بدائل أمكنة آمنة للطلاب للالتحاق بالتعليم ريثما تتم عملية إعادة البنية التحتية التعليمية
- إطلاق خطة إعادة تأهيل وإعمار للبنى التحتية "متوازنة" الأولويات حسب دراسة التوزع الديموغرافي الجديد والمحافظات الأكثر تضرراً من الدمار والأكثر استقبالاً للنازحين داخلياً
- العمل على التشارك ودعم القطاع غير الحكومي والقطاع الخاص في عملية توفير التعليم وفق خطة تعليمية موحدة الأهداف والرؤية
- التنسيق مع باقي القطاعات لضمان بناء مدارس آمنة وفقاً للمعايير الدولية توفر بيئة تعليمية سليمة للأطفال
- تفعيل دور التعليم غير النظامي الذي نمى خلال فترة النزاع المسلح كمكمِل للتعليم النظامي ومحفِز لتعليم عالي الجودة وتعزيز التشاركية ما بين التعليم النظامي والتعليم غير النظامي. ودعم وتسهيل كل الجهود المبذولة من طرفي القطاع الخاص والقطاع غير الحكومي وذلك لتعزيز وتسريع عملية التعويض عن التأخر التعليمي والاستفادة من جميع الخبرات والإمكانات
- تفعيل الإدارة اللامركزية للعملية التعليمية وذلك ضمن خطة إصلاح شاملة تشمل المرحلتين الأولى والثانية وذلك بهدف رصد وتعزيز التعاطي مع خصوصية كل منطقة ومحافظة ضمن احتياجاتها وأولوياتها التعليمية والتنموية. ويتضمن هذا تطوير آليات التقييم وتحديث أطر التواصل والمتابعة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية
- اعتماد التعليم الافتراضي كفرع أساسي من التعليم العام ودمجه ضمن خطة التعليم الوطنية وتوفير ما يتوجب من بنى تحتية خاصة به للوصول وتوفير التعليم بشتى الوسائل الى جميع الطلاب السوريين أينما تواجدوا في سوريا أو في دول الجوار
- إقرار إلزامية تعليم تنمية مرحلة الطفولة المبكرة وإطلاق خطة شاملة لتوفير ودعم تعليم الطفولة المبكرة في جميع المحافظات والمناطق. تقتضي الخطة تدريب وتأهيل المعلمين وتحديد المناطق التي ينقصها رياض أطفال وتحديد الميزانية الخاصة بها.
- تطوير برنامج متابعة وتقييم للعملية التعليمية في كل محافظة لضمان سيرورة التعليم حسب الخطة الوطنية والتي تهدف الى توفير التعليم النوعي لكل طفل سوري
- تحديد ميزانية قطاع التعليم بما يتناسب ودوره الاستراتيجي في إعادة البناء وبناء السلام والمصالحة

### و- التعليم العالي

الأهداف المرجوة من التعليم العالي للمرحلتين القصيرة والمتوسطة المدى والسياسات المرتبطة بكل هدف:

- **الهدف الأول:** إعادة تأهيل الجامعات والمعاهد التي خرجت عن العمل في المناطق المتضررة بالنزاع أو التي كانت خارجة عن سيطرة الدولة. وصولاً إلى وضع الجاهزية التامة.
  - تكليف لجنة إنجاز هندسية في كل جامعة للوقوف على حالة الأبنية والبنى التحتية والمختبرات. وتنظيم قاعدة بيانات خاصة لحصر الأضرار والاحتياجات

تمكين الكفاءات الأكاديمية في دول اللجوء، بما فيهم الموفدين ضمن برنامج بناء القدرات، من العودة إلى جامعاتهم واستئناف عملهم.

ومجالات التدخل الفورية في الجامعة وفروعها، يليها وضع الخطط الإسعافية التفصيلية لتنفيذ أعمال إعادة التأهيل.

- في أعمال إعادة التأهيل، التأكيد على لحظ الاحتياجات الخاصة في المباني لذوي الإصابات والاحتياجات الخاصة، وذلك بالتنسيق مع وزارة الصحة والمنظمات ذات العلاقة، وبما يتوافق مع المعايير العالمية.
- ضمان الإيصال المبكر لخدمة الأنترنت للكليات والمختبرات ومراكز النفاذ (الخاصة بالجامعة الافتراضية)، وذلك بالتنسيق مع الجهات المسؤولة (مديرية الاتصالات في المحافظة)

– **الهدف الثاني:** تمكين الطلبة الذين اضطروا إلى التوقف عن الدراسة أو النزوح داخل أو اللجوء خارج سوريا من استعادة قيدهم الجامعي ومقعدهم الدراسي.

- استصدار حزمة من القوانين الميسّرة لعودة الطلاب إلى جامعاتهم (والمحفزة للتماسك المجتمعي) وبخاصة لجهة الطلاب المنقطعين عن الدوام والنازحين واللاجئين خارج البلد والذين يمكن أن يكونوا قد اجتازوا فصولاً دراسية في جامعات أخرى أو سُجّلوا من جديد فيها ويرغبون بالعودة أو التحويل إلى الجامعات السورية في مدنهم. يجب أن تلحظ حزمة القوانين هذه نقاطاً أساسية مثل:

1. الاعتراف بالمراحل الدراسية التي قطعها الطلاب خارج جامعاتهم واحتسابها ضمن مسارهم الدراسي الأصلي في جامعتهم السورية

2. تيسير قيد الطلاب الذين حصلوا على الشهادة الثانوية العامة خارج البلد، بغض النظر عن تاريخ الحصول عليها

3. إبطال العمل بالقرارات الإسعافية التي كانت قد صدرت خلال سنوات النزاع والتي تضمنت تجاوزات استثنائية لقانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية ولمتطلبات الجودة والاعتمادية.

– **الهدف الثالث:** تمكين الكفاءات الأكاديمية في دول اللجوء، بما فيهم الموفدين ضمن برنامج بناء القدرات، من العودة إلى جامعاتهم واستئناف عملهم.

- الإعلان عن حزمة من القوانين ضمن إطار استراتيجية "جاذبة" للكفاءات الأكاديمية النازحة للعودة إلى جامعاتها. مرتكزات هذه الاستراتيجية العفو عن العقوبات المتخذة (الوضع بحكم المستقيل) والعفو عن الملاحقات الأمنية/السياسية المحتملة.
- تعزيز هذه الاستراتيجية الجاذبة بإطلاق برنامج ممّول من الأمم المتحدة بالتنسيق مع الحكومة السورية يتوخى تقديم الدعم المالي لعملية العودة، على غرار البرنامج الأممي الذي خصص لعودة الكفاءات العراقية والذي نصّ على منح كل عائد منزل وسيارة ومرتب لائق.
- وبخصوص المعيدين الموفدين المشار إليهم سابقاً، والعازف أغلبهم عن العودة والالتحاق بجامعاتهم الأم، يشكل إعفاؤهم من الخدمة الإلزامية، أو على الأقل، تأدية هذه الخدمة في جامعاتهم، عامل جذب هام لهم إلى جانب الإجراءات الأخرى المبينة أعلاه، خاصةً وأن هذه الفئة من الكفاءات الشابة مرحّب بها في دول الإيفاد وبادرت فعلاً بالاندماج في الحياة المهنية والاجتماعية هناك.
- وكخطة رديفة لكسب الأدمغة المهاجرة، الاستفادة من الكمون العلمي العالي للجالية المعرفية السورية المقيمة في المغترب، وبخاصة الأكاديميين منهم (القدماء الموجودون قبل النزاع والجدد المنضمون إليهم بسبب النزاع)، الذين باتوا يشكلون ما يسمى بمجتمعات الشتات المعرفية، وذلك عن طريق المبادرة إلى إنشاء ما يسمى بشبكات مجتمع الشتات المعرفي التي تربط العلميين المغتربين ببلدهم الأم، وقد بينت الدراسات أن هذه الشبكات تلعب دوراً هاماً في خدمة مؤسسات دولها الأم انطلاقاً من بلدان الاغتراب مستفيدة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولا ينحصر دور هذه الشبكات على الوسط الأكاديمي بل ويتجاوزه إلى القطاعات العلمية والتقانية الأخرى.

– **الهدف الرابع:** إعادة الجامعات الخاصة إلى مقراتها الدائمة وإلى نمط عملها الأولي وفق القواعد النافذة للجودة والاعتماد.

- تحديد إطار زمني للجامعات الخاصة المتواجدة في مقرات مؤقتة داخل المدن لتنجز من خلاله عملية العودة إلى مقراتها الدائمة التي تركتها خلال سنوات النزاع، على أن يتم هذا الإنجاز وفق خطة واضحة تقدمها الجامعة الخاصة المعنية إلى الجهة المسؤولة في وزارة التعليم العالي (مديرية الجامعات الخاصة) ليتم اعتمادها ثم تنفيذها بمتابعة حثيثة من الوزارة. من الطبيعي أن يعتمد الإطار الزمني لعملية الانتقال على الحالة العامة للمقرات الدائمة والأضرار التي لحقت بهذه المقرات.
- لدى العودة إلى مقراتها الدائمة، وجوب العودة إلى التطبيق الصارم لقواعد الجودة والاعتماد للجامعات الخاصة بجميع مفاصلها (الطلاب – المباني – الهيئة التعليمية...الخ) من خلال الآليات المعتمدة لمراقبة حسن التطبيق (اللجان المنبثقة عن الوزارة).
- إعادة النظر في حزمة القوانين التي اتخذها مجلس التعليم العالي لمساعدة الجامعات الخاصة على الاستمرار بعملها خلال النزاع وبخاصة تلك





المتعلقة بزيادة الاعتماد على الكوادر التدريسية من الجامعات الحكومية، وذلك بهدف حمل الجامعات الخاصة على تأمين كوادرها الخاصة بها وفق ما نصت عليه قواعد الاعتماد للجامعات الخاصة.

– **الهدف الخامس:** إعادة «الحياة» لبرامج التعاون الدولي المتوقفة وتسخيرها لخدمة هذه المرحلة، واستدراج برامج جديدة مساعدة.

- التحرك السريع لدى الاتحاد الأوربي لإعادة إحياء برنامج تطوير التعليم العالي (UHES) ضمن إطار الأهداف التالية:
- استكمال تنفيذ مشروع (HEMIS) الخاص بإنشاء منظومة "إدارة معلومات التعليم العالي" بعد أن توقف العمل بها، بالرغم من استلام التجهيزات المتعلقة بهذا المشروع الهام الذي سيشكل بيئة فعالة للحاكمية الإلكترونية للتعليم العالي.
- تحديث البرنامج في ضوء تأثيرات النزاع والرؤية الجديدة التي تم وضعها في الدراسة الحالية، وتوسيع مجالاته مع لحظ الإطار الزمني والتمويل اللازمين.
- السعي الحثيث لإعادة العمل باتفاقيات التعاون الثنائية المعقودة بين الجامعات السورية والجامعات الأوربية، وبشكل خاص تلك المتعلقة بالبرامج المشتركة (الجامعية والماجستير)، وذلك بالاتصال المباشر بالجامعات الشريكة

فيما يتعلق بسوريا (وزارة التعليم العالي)، يتوجب تحقيق العناصر التالية كجزء من خطة تحرك متكاملة:

1. ضرورة وجود مؤسسة ناظمة (مديرية خاصة في الوزارة مثلاً أو دائرة خاصة ضمن مديرية التعاون الدولي)، بعيدة عن الترهل لرعاية وتنظيم أمور هؤلاء الأكاديميين المغتربين الوافدين لمدد محدودة، بالتنسيق المباشر معهم أو مع شبكاتهم، وعدم الاعتماد على الجهات الأخرى كوزارة المغتربين التي أثبتت عدم جدواها.

2. ضرورة توفير حزم حوافز مجزية لاستقطاب العلميين العائدين، والتركيز على البيئات الشبكية لمجتمعات الشتات المعرفية، وتوفير نظام إدارة معلوماتي لهذه الشبكات Network Information System

3. تنظيم حملات إعلامية تساهم في إشهار قصص النجاح، وتأمين آليات تمويل لمشاريع بحثية مشتركة مع الأكاديميين الباحثين من مجتمع الشتات، ومواءمة المتطلبات العلمية والفنية المحلية (إعادة البناء والتنمية) مع التوجهات المهنية والبحثية لشبكات الشتات.

**3) سياسات الحماية الاجتماعية:**

الهدف العام: وضع نظام حماية اجتماعية شامل وكفؤ يساهم في الحد من الفقر والهشاشة

**أ- المعونات الاجتماعية:**

لمساعدة الفقراء والأفراد والأسر الأكثر هشاشة بما فيها ضحايا النزاع كالمصابين والأشد فقراً والمتشردين والمدمين والأيتام والأرامل والنساء

- توثيق الحالات الأكثر هشاشة ووضع نظام مراقبة للتدخل المباشر سواء عن طريق المساعدات المباشرة أو العينية الغذائية وغيرها أو برامج الرفاه الاجتماعي أو الوصول إلى الخدمات الاجتماعية.
- تزويد الفقراء والأكثر هشاشة بخدمات صحية وتعليمية مجانية وربط هذه الخدمات بالمعونات.
- تزويد المشردين بالملجأ الآمن مع الأخذ بعين الاعتبار التخطيط لعودة اللاجئين والنازحين إلى بيوتهم.
- تمكين الفئات الأكثر هشاشة وضحايا النزاع من الوصول إلى خدمات العلاج النفسي والجسدي وتغطية نفقات إعادة تأهيلهم وإدماجهم في المجتمع
- العمل على إدماج وتأهيل الفئات الأكثر هشاشة لتمكينهم من تلبية الحد الأدنى من الأرضية الاجتماعية عن طريق تزويدهم بالخدمات وتضمينهم في سوق العمل وفي خطط الحماية الطويلة الأمد.
- التركيز على الفقراء من خلال برامج الحد من الفقر وبرامج الاستجابة المحلية وبناء قدراتهم لإعادة دمجهم في القوة العاملة ليساهموا في مشاريع إعادة البناء.
- الحد من اللامساواة والفروق بين المناطق عبر اللامركزية وخطط الاستجابة المحلية.
- تزويد الفقراء والأكثر هشاشة بمساعدات مؤقتة لتمكينهم من إعادة بناء بيوتهم وإيجاد المأوى المناسب لهم

**ب- التأمين الاجتماعي:**

تغطية نفقات الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية وحماية المسنين عبر خطط المعاشات والتقاعد والتقدم في السن

- تغطية السوريين كافة بخدمات صحية مجانية وموثوقة بما فيها الرعاية الصحية الأولية والثانوية والصحة النفسية وتغطية إصابات العمل ضمن هذه الخدمات
- تأمين الرعاية الطارئة المرتبطة بالدخل للجميع

تأمين الرعاية الطارئة المرتبطة بالدخل للجميع وتمكين المجتمعات المحلية من تزويد خدمات محلية لمساعدة أصحاب الدخل المحدود

وضع سياسات ديمغرافية قادرة على بناء رأس المال البشري السوري وحفظ حقوق السوريين في تحسين نوعية حياتهم.

وتمكين المجتمعات المحلية من تزويد خدمات محلية لمساعدة أصحاب الدخل المحدود

- التدخل المباشر مع المسنين وتزويدهم بالحد الأدنى من العيش الكريم
- تزويد القادرين من المسنين بوسائل تمكنهم من تأمين معيشتهم عبر خطط توظيف مناسبة لكبار السن لتفعيل دورهم في المجتمع وفي خطط إعادة البناء بما يمكنهم من إعانة نفسهم واستمرارية إنتاجهم.
- إنشاء مجالس استشارية تخصصية تضم المسنين ذوي الطاقات والخبرات بهدف الاستفادة من خبراتهم المتراكمة وتحفيزهم على العمل الجمعياتي التطوعي الذي يستهدف الخير العام ويوفّر لهم الشعور باستمرارية المشاركة والإنتاج في المجتمع
- تأمين دور رعاية ومأوى للمسنين بأسعار مقبولة تتماشى ومستويات الدخل وتضمين خدمات الرعاية الصحية للمسنين فيها.
- إصلاح قطاع الصحة بما يضمن تغطية السوريين كافة بخطة تأمين صحي شاملة تؤمن الوصول إلى خدمات صحية موثوقة ونوعية.
- تأسيس نظام صحة عامة يغطي الخدمات الصحية الطارئة من خلال خطط التأمين الصحي المحلية والوطنية.
- توسيع تغطية خطط التقاعد.
- إصلاح منظومة خطط التقاعد لتصبح قادرة على تلبية الحد الأدنى من العيش الكريم للمتقاعدين.

### ج- تدخلات سوق العمل:

لتغطية البطالة ودعم الدخل وتأمين النفاذ لسوق العمل وتحسين فرص العمل

- تقييم كفاءة خطط المعاش لتأمين معيشة الأسر
- تسهيل نفاذ العاطلين عن العمل إلى خطة تأمين بطالة مناسبة تؤمن الحد الأدنى من الوصول إلى الخدمات الأساسية.
- دراسة كفاية الدخل وتزويد المعوزين بدعم مباشر لدخلهم
- تزويد القوى العاملة بخدمات سوق العمل
- توليد مباشر لفرص العمل عبر المعونات المالية المؤقتة والقروض الصغيرة ودعم مشاريع الصناديق الصغيرة.
- تأمين التدريب المهني وبناء الكفاءات لتتماشى مع متطلبات سوق العمل.
- إعطاء الأولوية للتعليم المهني وتعليم الكبار.
- التركيز على مواءمة الكفاءات بالوظائف.
- مسح شروط العمل ووضع معايير صارمة لمكافحة الاستغلال في العمل وخاصة للأطفال والنساء والفئات الأكثر هشاشة.
- تأسيس منظومة أو صندوق وطني لمكافحة البطالة بما يتماشى مع متطلبات مرحلة ما بعد النزاع.
- تصميم منظومة مكافحة البطالة بما يضمن عدم التهرب من تأمين البطالة للعاملين.
- تحسين دخل العمل بما يتماشى مع متطلبات المعيشة الفعلية.
- وضع نظام حوافز ومكافئات يشجع على العمل ويحسن بيئة العمل.
- موائمة التعليم والتعليم المهني مع احتياجات سوق العمل.
- تحسين ظروف وبيئة العمل وفقاً للمعايير الدولية في العمل وحماية العاملين.

## 4) سياسات السكان والتحولات الديموغرافية:

الهدف العام: وضع سياسات ديمغرافية قادرة على بناء رأس المال البشري السوري وحفظ حقوق السوريين في تحسين نوعية حياتهم.

### أ- معدل النمو السكاني

- التوعية المباشرة بمسائل تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية للمهجرين خاصة في الأماكن التي يمكن الوصول إليها كالمخيمات وأماكن النزوح ومراكز الإيواء، فالمجتمع محدد ويعيش على المساعدات وبالتالي يمكن الوصول إليه.
- توفير وإيصال وسائل تنظيم الأسرة مجانا إلى كافة المناطق داخل سوريا وخارجها وخاصة في مراكز الإيواء والمخيمات ومناطق النزوح
- الحد من تسرب الفتيات من التعليم ودعم عملية متابعتهن للتعليم بكافة مستوياته.
- فرض قيود وضوابط رادعة تحول دون تزويج القاصرات، لاسيما حالات الاتجار بالأطفال والقاصرات، أو استغلال وضعهن المعيشي في أماكن النزوح واللجوء.
- الاستمرار في التوعية المباشرة للسكان بمسائل تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية، وفي توفير وإيصال وسائل تنظيم الأسرة مجاناً إلى كافة المناطق داخل سوريا وخارجها، وخاصة في المخيمات وأماكن النزوح أو أماكن العودة المؤقتة





- توسيع رقعة انتشار وزيادة عدد النقاط الطبية الخاصة بالصحة الإنجابية وصحة الطفل لتشمل كافة مناطق القطر بطريقة متكافئة، وبحيث تكون مجهزة بالكوادر البشرية والتجهيزات الكافية والأدوية الضرورية.
- تبني سياسات تدخلية حكومية مباشرة في مجال السكان والصحة الإنجابية تتوخى الوصول إلى سلوكيات إنجابية تخفض من عدد الولادات. ويمكن لهذه السياسات أن تكون اقتصادية أو مالية تعتمد على تقييدات جزئية أو اشتراطات للدعم الحكومي وأولويات الحصول على القروض. (ويمكن أن يتم ذلك عبر توزيع الدعم على عدة مراحل والسعي لاستفادة كافة الأسر من الحد الأدنى منه لضمان المساواة، وتقييد الاستفادة من الحد الأعلى منه للأسر ذات الولادات الأقل، وكذلك عبر ربط الدعم أو المساعدات أو القروض وغيرها من المحفزات المادية باشتراط المشاركة في برامج محو الأمية والتحاق كافة الأطفال بالتعليم وخاصة الإناث)؛ أو سياسات تحفيزية إدارية.
- تحفيز المجتمع المدني وتيسير قيام جمعيات مدنية من خلال الدعم المادي والمعنوي وتحفيز العمل التطوعي وتعميق المسؤولية الاجتماعية، والعمل على المشاركة في قضايا السكان، والصحة الإنجابية، ورعاية الأمومة والطفولة، بما يضمن تكامل الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.
- الترخيص للجمعيات التي تقوم بالعمل التنموي والجمعيات والتي تعنى بالعمل الدفاعي والمناصرة والتأثير على السياسات، في مختلف المجالات وتكاملها مع العمل الخيري.

### ب- الاختلال الجغرافي - المكاني

تكون سياسات الاختلال الجغرافي المكاني متوسطة إلى طويلة الأمد، إلا أن التخطيط لها يتم تضمينه وأخذه بالاعتبار في كافة السياسات المتقاطعة القصيرة والمتوسطة الأمد وعلى وجه الخصوص التنمية الاستراتيجية المحلية من زراعة ورعي ومياه وعمران وانتاج وصناعة وسياحة وغيرها.

- تأمين الضرورات المعيشية الأساسية لسكان الأرياف بطريقة عاجلة كالمياه، والخدمات الأساسية الصحية وغيرها، باستخدام وسائل مبتكرة. وإن كانت مؤقتة في البداية، بما يحفظ السلام ويشجع على العودة
- البدء بتحسين ظروف العمل في الأرياف وخلق فرص عمل محلية تسهم في تثبيت سكان الريف الأصليين في أرضهم، بالإضافة إلى الريفيين العائدين إلى مكان إقامتهم الأصلي في ظل النزاع؛ عبر تحفيز استخدام الوسائل والتكنولوجيا الحديثة وتعميمها مع الحفاظ على استدامة الموارد:

1. تحفيز استخدام طرق الري الحديثة (الري بالتنقيط أو الرذاذ) في الزراعة عبر دعمها في ظل الجفاف الحاصل
2. إتباع أسلوب علف المواشي بالتسمين بدلاً من الاعتماد على الرعي الجائر للأراضي الذي قد يسبب تآكلا بيئياً بفعل عوامل الرياح

- العمل على إنشاء المؤسسات اللازمة التي تحقق إدارة تنموية متكاملة مستدامة للأراضي، وتعمل على موازنة الموارد مجاليا عبر إدارة الأراضي وتنميتها بما يحافظ على الموارد عن طريق:

1. تحديد المناطق الزراعية وأوليات المنتوجات الزراعية بحسب الاحتياجات الوطنية وبما يضمن استدامة هذه الأراضي
2. تحديد مناطق الرعي والأعداد المتواجدة فيها بما يضمن استدامة المراعي والحد من تقلصها.
3. تحديد المناطق السكنية الأفضل، وأماكن إنشاء المدن والضواحي الجديدة بما يتناسب مع الموارد الطبيعية والممكنة في كل منطقة
4. تحديد مناطق المدن الصناعية، أو المناطق الجديدة لنقل بعض الإشغالات الصناعية والإنتاجية ذات التأثير السلبي الكبير على البيئة (مثل مصافي النفط، أو مصانع الفوسفات، ..)، بما يتناسب مع المتطلبات البيئية العامة
5. تحديد المناطق الاقتصادية الحرة الأفضل.

- إصدار المخططات التنظيمية اللازمة لكامل مناطق إعادة الاعمار والتي تأخذ بعين الاعتبار توزيع السكان بطريقة متجانسة وتعتمد المنهج التشاركي في التخطيط والتنفيذ لتحفيز العودة والمساهمة في الحد من البطالة ودعم ملكية المواطن لمشاريع إعادة البناء
- إنشاء مراكز مدينيه جديدة (أو ضواحي مدينية جديدة)، أو تحويل مراكز مدينيه صغيرة إلى مراكز مدينيه متوسطة تتناغم مع الموارد المتوافرة في كل منطقة، ومع الخطط التنموية المجالية المعتمدة في ضوء توازن الحد الأدنى بين السكان والموارد
- إعطاء الأولوية في التخطيط التنموي للقطاع الزراعي عبر دعم الاستثمارات الزراعية وتوفير كافة وسائل تطويرها
- إعطاء الأولوية لمشاريع حفظ وتجميع المياه (عبر إقامة السدود على الأنهر، والسدات المائية في الجبال لتجميع مياه الأمطار)
- إعطاء الأولوية وتحفيز الدعم الحكومي والخاص اللازم لمشاريع الطاقات المتجددة والمحابية للبيئة

تأمين الضرورات المعيشية الأساسية لسكان الأرياف بطريقة عاجلة كالمياه، والخدمات الأساسية الصحية وغيرها، باستخدام وسائل مبتكرة، وإن كانت مؤقتة في البداية، بما يحفظ السلام ويشجع على العودة

- دعم دور القطاع الخاص المستثمر في الريف بكافة السبل القانونية والمادية، واستخدام الدعم الحكومي في المناطق التي يحجم عنها لتأمين التنمية المتوازنة
- التخطيط لتوازن زراعي-مائي في المناطق المختلفة؛ عبر تنفيذ مشاريع ري أو إيجاد مصادر ري، إن أمكن. في المناطق التي تتعرض للجفاف لتمكين المزارعين من استثمار أرضهم والعمل فيها، والتركيز على الزراعات التي لا تحتاج الكثير من المياه في الأماكن التي تعاني من ندرة المياه.
- تطوير الوحدات الإرشادية الزراعية أو الإنتاجية لتكون قادرة على تعميم المعرفة في إنتاج مصنوعات محلية بمواصفات عالمية قابلة للتصدير، وإقامة دورات تدريبية عاجلة ومكثفة على كيفية تطوير السلع المنتجة في الريف بمواصفات وقيمة مضافة عالية، تسهم في تحقيق عوائد مادية عالية لسكان هذه المناطق من جهة، وتدعم الدخل الوطني من جهة ثانية.
- اتباع سياسة التكاملية في التنمية الريفية بين كافة القطاعات الزراعية والحيوانية والإنتاجية بمساهمة كل من القطاعين العام والخاص، وذلك وفق ما يلي:

1. البدء بتوطين الاستثمار الحكومي وتحفيز الاستثمار الخاص في المناطق الريفية على نحو يسهم في خلق أو توليد فرص عمل جديدة، ويحد من آثار الهجرة الداخلية المشوهة.
2. الاستمرار بتحفيز أصحاب الأرض والمزارعين لاستقدام التكنولوجيا الحديثة واستخدامها، مع ضرورة الاهتمام والدعم بكافة الوسائل للاختراعات الوطنية ذات الصلة.
3. المحافظة على الثروات الحيوانية والصناعات المرتبطة بها وتطويرها على المدى البعيد.

- التركيز على المشاريع المتوسطة، والصغيرة، ومتناهية الصغر ودعمها بتوفير القروض المناسبة لأصحابها من المزارعين، ومربيّ المواشي، والحرفيين وبشروط ميسرة، فالضمانات التي تطلبها البنوك لا تتوافر عادة ولن تتوافر في مرحلة بعد النزاع لدى هؤلاء بل لدى أصحاب رؤوس الأموال.
- دراسة مسألة الرفع التدريجي للدعم وضرورته على المدينين المتوسط إلى البعيد ضمن خطة مدروسة بما يقلل الأضرار إلى حدود دنيا، والعمل بالتوازي على تمكين القطاعات المحررة اقتصادياً.
- العمل على إقامة إدارات ديمقراطية محلية فعّالة تتمتع بسلطات تنفيذية كافية تعمل على تنمية وخدمة متطلبات المناطق الريفية المحلية (مجلس محلي منتخب من المجتمع المحلي يقوم على خدمة هذا المجتمع وتحقيق متطلباته ومصالحه).
- التخطيط لإيجاد مدن استقطاب جديدة للسكان بعيدة عن مراكز الاكتظاظ تعتمد على إقامة مدن صناعية، سياحية، زراعية أو علمية وفق موارد كل محافظة وبيئتها الاقتصادية وظروفها البيئية، مع تأمين كافة البنى التحتية السكنية والخدماتية، بهدف الحد من التشتت والتركز، وتحفيز النمو الحضري، وإقامة توازن بين الأقاليم والمحافظات.
- تأسيس ديناميكية عالية الوتيرة لمراجعة شاملة ودورية تعتمد على التغذية الخلفية لسياسات الأمن البيئي (غذاء، ماء، طاقة)، وتبنّي السياسات الأكثر نجاعة وتنفيذها، (مثل تنويع المحاصيل الاستراتيجية والمواشي، تطوير وإعادة تحديد أماكن الزراعة والرعي).

### ج- الخصائص النوعية للسكان

- التأهيل والتدريب العاجل والمكثف لشبكات دعم نفسي واجتماعي محلية لضحايا الحرب من العاملين والمتطوعين في الجمعيات والمنظمات الأهلية وكذلك في المراكز الحكومية ذات الصلة.
- اعتماد سياسات تحد من الانزلاق نحو الأمية في مناطق اللجوء والنزوح والمناطق الأكثر احتياجاً وحشد المتطوعين والكوادر القادرة على تقديم الدعم التعليمي.
- اعتماد سياسة تعليمية استهدافية وتأهيلية مكثّفة لقطاعات معينة من السكان (بالأخص الأطفال تحت سن 12 عام) بعد تحديد الفجوات العمرية لغير الملتحقين أو للمتسربين منهم من المدارس خلال سنوات النزاع لتسهيل دمجهم في التعليم النظامي لاحقاً وبأسرع ما يمكن، كما ورد في سياسات التعليم.
- تأسيس قسم خاص بحماية المرأة والطفل من العنف في كليات التربية، تمهيداً لمرحلة ما بعد النزاع.
- اعتماد سياسات تأهيل عالي الكفاءة، تخصصي ومكثف (قصير المدة) للعمال والأفراد الموجودين في سوق العمل (أو داخل قوة العمل الاحتياطية – ومن المحتملين أو المتوقعين القادمين إلى قوة العمل، إذا أضيف عمل ربات البيوت إلى قوة العمل أو تم رفع سن التقاعد).
- ايلاء أهمية خاصة للأسر التي فقدت معيلها (أو أحد معيليها)، عبر تيسير قروض متناهية الصغر إضافة للتأهيل المكثف والتخصصي للاستفادة القصوى من هذه القروض، مع التخطيط والتأسيس لإمكانية دمج هذه المشاريع متناهية الصغر لتحويلها إلى مشاريع متوسطة (بالأخص في الريف والمجتمعات المحلية الصغيرة والمتوسطة





الكثافة).

- البدء بالتدريب والتأهيل العاجل للكوادر في مجالات الإدارة والتنمية المستدامة تسهم في تقديم خبرة نوعية، خاصة وأن تقارير حالة السكان في سوريا أثبتت أن المشكلة التي تواجه سوريا ليست ندرة الموارد فحسب، بل سوء إدارة واستخدام هذه الموارد.
- العمل على إنشاء ووضع خريطة تنمية بشرية تستخدم البيانات المتوافرة وتستكمل النواقص باستخدام التقانات التكنولوجية الحديثة، مثل نظم المعلومات الجغرافية، وقواعد البيانات الحديثة، لتضم بيانات عن الصحة، محو الأمية، النسب الجندرية للتعليم الأساسي، التعليم المهني ونوعه، التعليم الجامعي، الفقر، النمو الاقتصادي، والبطالة وغيرها، إضافة إلى الموارد المتوافرة فيها مبينة على مستوى المحافظات والأقاليم والمناطق، تكون أحد أهم الأدوات المساعدة للتخطيط العلمي الإقليمي السليم، ولاتخاذ القرارات المساهمة في التنمية المتوازنة وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتوازن البيئي المجالي المستدام.
- دعم المهن الحرفية والتراثية بما يحفظ الإرث الثقافي والهوية الوطنية، ويحقق عائداً تنموياً على الصعيد الفردي والمجتمعي.
- والعمل على تنظيم القطاع الاقتصادي غير المنظم وخاصة بالنسبة إلى الحرف المهنية، وذلك عبر إصدار تراخيص من قبل المحافظات لجهة تنظيم وقنونة مثل هذا القطاع، أو ترخيص مناطق معينة تقدمها الحكومة مقابل مبلغ رمزي من قبل المزارعين وأصحاب السلع والحرف لتخديم المكان وتنظيفه وتصريف محاصيل المزارعين ومنتوجات الحرفيين مباشرة دون وسيط.
- دعم مساهمات النساء في النشاط الاقتصادي عبر سياسات استهدافية تحفيزية، تعود بنسبة مساهمة المرأة لمستواها قبل النزاع (14-15%) ومن العمل على رفعها لتصل على الأقل إلى مستواها في الربع الأخير من القرن الماضي (21%). ورفد هذه المساهمة بالتعديلات القانونية اللازمة لتسهيلها بما يتماشى والتغير الكبير في الأدوار المناطة بالنساء إثر الحرب.
- إجراء دراسات وسبر واقعي للنشاط الاقتصادي وسوق العمل بغية تحديد عناصره ومتطلباته بدقة وشموليته بما يخدم النافذة الديمغرافية.
- وضع برامج متطورة وعملية للتدريب والتأهيل - بناءً على البند السابق - في مختلف المجالات على أن تكون هذه البرامج متناغمة مع متطلبات سوق العمل ومعززة لمشاركة الشباب في النشاط الاقتصادي.
- العمل على إصلاح وتحديث النظام التقاعدي والتعويضي وتأمين الاستثمارات اللازمة العامة والخاصة بما يتناسب ويؤمن الأعداد العالية المتوقعة من المسنين بما يتماشى وسياسات الحماية الاجتماعية أعلاه.
- إيجاد مؤسسات مختصة في العناية بالمسنين في جميع المحافظات وتعزيز دورها وتمكينها من القيام بدورها بشكل لائق ليخف اعتماد الأسرة على الأولاد كضمانة لمستقبلهم. (وهذا قد يسهم بدوره في تقليل معدل الإنجاب لدى الأسر التي تنجب الكثير من الأطفال للاعتناء بهم عند الكبر).
- توسيع فرص العمل وتحديداً في محافظات ومناطق انفتاح النافذة الديمغرافية.
- تركيز وزيادة الاستثمار في مناطق انفتاح النافذة الديمغرافية وفق طبيعة وموارد هذه المناطق.

### د- عودة المهجرين

كما ورد في السياسات القطاعية السابقة وفي محور العودة يكون التركيز على العمل مع العائدين بهدف تحسين نوعية الحياة ودعم التوازن السكاني الجغرافي المكاني.

- المباشرة بتأمين إنتاج مكونات الأبنية مسبقة الصنع بهدف إيجاد بيوت للمهجرين في أسرع وقت ممكن
- تأمين الحاجات الأساسية للسكان والمهجرين في مناطق الاكتظاظ والنزوح بمساعدة المنظمات الدولية العاملة في هذا المجال
- التأمين السريع والمباشر والكافي للرعاية الصحية الأولية الأساسية في مخيمات اللجوء وأماكن النزوح الداخلية والخارجية، وبمساعدة المنظمات الدولية العاملة في هذا المجال.
- التأمين السريع والمباشر والكافي للتعليم الأساسي مع البنى التحتية البديلة في مخيمات اللجوء وأماكن النزوح الداخلية والخارجية وبمساعدة المنظمات الدولية.
- (يتطلب هذا دعماً مالياً من المجتمع الدولي وتحملاً فاعلاً لمسؤولياته تجاه النزاع السوري، وقد تكمن فاعلية المساعدات في إيصالها إلى المحتاجين إليها مباشرة عبر المنظمات الدولية العاملة في دول اللجوء الإقليمية دون تمريرها عبر حكومات تلك الدول كمساعدات مالية (وإن كان بإشرافها والتنسيق معها)، مما يضمن وصولها المباشر والشفاف لمستحقيها، أو على الأقل فصل المساعدات إلى قسمين الأول للاجئين يقدم لهم مباشرة عبر المنظمات، والثاني يقدم للدولة المضيفة لتحملها أعباء استضافتهم)

يشكل السوريون المغتربون ثروة من الكفاءات العلمية والفنية التقنية في مختلف المجالات ويشغل الكثير منهم مراكز عمل مرموقة سواء في المؤسسات العلمية أو الأكاديمية أوالتقنية.

- العمل على تأمين الموارد الإضافية اللازمة للمهجرين مثل المياه، والطاقة، والسكن بطريقة مبتكرة مؤقتة ولكن عاجلة.
- توفير الدعم النفسي والصحي والاجتماعي العاجل للنازحين داخلياً وخارجياً ولضحايا العنف والناجين من القتال وبالأخص النساء والأطفال.
- تأمين بدائل للمدارس المهدّمة أو المشغولة أو غير الموجودة داخلياً: عبر تأمين أماكن تعليم متنقلة (كرفانات)، أو مؤقتة (مقرات جمعيات - مبانٍ حكومية أو وقفية كالجوامع والكنائس) والتي تصلح لأن تكون أماكن تدريس بديلة بالأخص في مناطق التواجد الكثيف للنازحين داخلياً التي تعجز بناها التعليمية المتواجدة عن استيعاب طلبتها، بهدف الحد من التسرب الحاصل في التعليم وإيقاف تدهور مؤشرات التنمية البشرية في مجال التعليم.
- (يتطلب البند السابق سياسة تشاركية وتعاونية واسعة بين كافة أطراف المجتمع المحلي والدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتأمين المطلوب من بنى تحتية وكذلك من قوى بشرية تطوعية أو غيرها لخدمة النازحين وتأمين احتياجاتهم).
- إعادة بناء المناطق المتضررة وإعمارها بطريقة عاجلة باستخدام البنى مسبقة الصنع.
- تحفيز السوريين المهجرين خارج سوريا للعودة عبر تسوية أوضاعهم القانونية والأمنية.
- الاستمرار بتأمين الاستشارات النفسية والصحية لضحايا العنف والنزاع في أماكن النزوح الداخلي أو الخارجي بالأخص الفئات الهشة كالأطفال والنساء والناجين من مناطق القتال.

### ه- العمل مع المغتربين

لا شك أن أي جهد يهدف إلى تحفيز مساهمات المغتربين السوريين في هذه المرحلة يحتاج إلى إطار مناسب ومقاربات عملية تستند إلى رؤية واقعية وتحديد لأولويات برنامج العمل بطريقة تشاركية مع المغتربين أنفسهم في هذه المرحلة، يمكن أن يترجم العمل مع المغتربين من خلال عدد من البرامج المقترحة كمثال عليها:

- تأسيس صندوق مالي للمغتربين السوريين يهدف إلى تمويل نشاطات الإغاثة والتعافي وإعادة الإعمار: يهدف هذا المشروع إلى إيجاد آلية تمكن المغتربين من المساهمة المالية في دعم برامج الإغاثة والتعافي ولاحقاً إعادة الإعمار في سوريا (مثل توريد شحنات مساعدات انسانية لا سيما للمواد التي لا توفرها بانتظام المنظمات الدولية كأدوية الأمراض المزمنة وسيارات الإسعاف لدعم منظومة الإسعاف الوطنية ... – تمويل إقامة أعمال مولدة للدخل لدعم سبل معيشة المتضررين – دعم المؤسسات الصحية والتعليمية - تقديم منح دراسية داخلية للطلاب السوريين المتفوقين لمتابعة تعليمهم الجامعي، دعم برامج عمل الجمعيات الأهلية السورية...) وغير ذلك من مجالات المساهمة التي تحتاجها سوريا في هذه المرحلة. يحتاج تأسيس الصندوق إلى وضع الإطار القانوني والنظام المالي والإداري والذي تحدد فيه الموارد المالية للصندوق ومعايير وطرق قبولها وسبل استخدامها ومرجعيات الإشراف والرقابة على عمل الصندوق وآليات الربط والتشبيك مع المؤسسات المعنية في سوريا.
- برنامج ربط الكفاءات المغتربة: يشكل السوريون المغتربون ثروة من الكفاءات العلمية والفنية التقنية في مختلف المجالات ويشغل الكثير منهم مراكز عمل مرموقة سواء في المؤسسات العلمية أو الأكاديمية أوالتقنية. ويهدف هذا البرنامج إلى الاستفادة من هذه الكفاءات في رفد القطاعات المختلفة في سوريا لا سيما تلك الأكثر احتياجاً جراء تداعيات الأزمة مثل قطاع الصحة وقطاع البنى التحتية. وهذا المشروع هو مشروع يتطلب الشراكة مع الحكومة والمؤسسات الوطنية لتحديد القطاعات الأكثر احتياجاً والصيغ الإدارية والفنية لتنفيذه ونوعية التسهيلات اللازمة لمشاركة الكفاءات المغتربة. وينشأ لهذه الغاية بيت خبرة اغترابي سوري ممكن أن يكون في الفضاء الافتراضي من خلال بوابة الكترونية تُنشأ لهذا الغرض تتلقى السير الذاتية ونوع الخبرات والمساهمات الممكنة ليجري لاحقاً توجيهها قطاعياً. ويلي ذلك اطلاق للبرنامج والترويج له. ويمكن البدء بالبرنامج بمرحلة تجريبية تستهدف قطاعاً محدداً ويتم تقييم التجربة ومن ثم توسيعها.
- برنامج المغتربون شركاء في إعادة الإعمار: ستكون مرحلة إعادة الإعمار في سوريا المكون الأبرز في المستقبل القريب. فما عاناه البلد وما شهده من دمار في البنى العمرانية والتحتية والمرافق الخدمية والانتاجية يحتاج إلى ورشة إعمار كبرى سيكون المغتربون السوريون بالتأكيد أحد أبرز الشركاء في تنفيذها. فالاغتراب السوري إضافة إلى كونه حافلاً بالكفاءات فهو يتمتع بإمكانات اقتصادية كبيرة يمكن أن تشكل أحد الروافد الهامة لهذه العملية. وهذه المساهمة في إعادة الإعمار تحتاج إلى إعداد إطار لها. يمكن أن يبدأ البرنامج بتأسيس مجموعة عمل خاصة تضم الخبراء الاقتصاديين ونخبة من رجال الأعمال المغتربين وممثلي المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني تحدد أطر البرنامج ومرجعياته وآليات و تطرح فيه خطط وتوجهات إعادة الإعمار والقطاعات ذات الأولوية والمساهمات المطلوبة وأطرها، وتكون حصيلته إطلاق مشروع شامل لشراكة المغتربين في إعادة الإعمار على





أسس عملية تنسجم مع الرؤية المستقبلية لعملية إعادة الإعمار ومكوناتها وتأخذ بالاعتبار رؤية المغتربين لدورهم ومقترحاتهم حول نوعية وشكل المساهمة.

### 5) سياسات تنمية الشباب:

الهدف العام: تمكين الشباب السوري وتفعيل دوره في تحقيق تطلعاته وفي اختيار وتحقيق حياة كريمة والمساهمة في بناء عقد اجتماعي جديد.

### أ- الشباب والعقد الاجتماعي الجديد

جدير بجهود تأسيس لعقد اجتماعي جديد أن تتصل اتصالا مباشرا بتنمية الشباب ودورهم في إعادة بناء سوريا. فالدستور والقوانين وتعديلاتها والمؤسسات وعملها ستأخذ بالحسبان الدور الكبير المناط بالشباب السوري الذي أخذ حقه بالمشاركة بيده وأثبت كفاءة منقطعة النظير خلال النزاع داخل سوريا وخارجها. فالعقد الاجتماعي الجديد يوفر رؤية وطنية من أجل تغيير حقيقي بأدوار متكاملة. فالدولة لا تستطيع وحدها أن تتحمل عبء التنمية بالكامل، والمجتمع المدني بكل مؤسساته لن يمثل دولة داخل دولة. ولذا فإن التفاعل والتكامل بين الدولة والمجتمع السوري والقطاع الخاص، هو حجر الأساس للعقد الاجتماعي الجديد، ولكلٍ دوره ومسؤوليته ضمن إطار مبدأ فصل السلطات. فالعقد الاجتماعي:

- يرتكز على مبدأ الحق والقانون والتنمية وينطلق من المبادئ الأساسية للأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) ووثيقة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966). فيتساوى الجميع أمام القانون، ويجد الشباب السوري حقوقه وفرصه محفوظة بالانتماء لا بالولاء.
- ويوفر العدالة الاجتماعية بتأمين الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ويوفر للشباب فرصاً في المشاركة والحماية والمساعدة والعمل والمعيشة الكريمة والصحة والتعليم والثقافة والتوزيع العادل للثروة ويربط النمو والتنمية بالحقوق وتحقيق المساواة والإنصاف.
- ويعتمد الحوار والتوافق والمصالحة كأساس للتماسك الاجتماعي. حواراً يشارك الشباب في ملكيته ويعمل من أجل الشباب ضمن إطار القيم الجامعة للمجتمع السوري.

### ب- الشباب والمجتمع المدني:

لقد ساهمت فئة الشباب خلال سنوات النزاع بشكل كبير في تأسيس مبادرات مدنية ومنظمات مختلفة تبدأ من القيام بأعمال إغاثية وتقديم المساعدات العينية للمتضررين مروراً بتقديم خدمات تنموية متنوعة وخاصة في مجالي الصحة والتعليم، وصولاً إلى إطلاق حملات مناصرة والقيام بحملات كسب تأييد لقضايا مختلفة تخص المرأة و حقوق الإنسان والتأثير في السياسات المتعلقة بالنزاع السوري دولياً و محليا. لذلك لابد أن تلحظ السياسات المتعلقة بالمجتمع المدني ما بعد النزاع دور ومكانة فئة الشباب في التأسيس لمجتمع مدني سوري فاعل ومستقل. يعمل على تعزيز ركائز دولة المؤسسات والقانون ويساهم في بناء السلام ورأب الشرخ المجتمعي في سوريا.

ومن هذه السياسات:

- الارتكاز على المبادرات الموجودة على الأرض اليوم من أجل الاستفادة منها في مرحلة إعادة البناء.
- التخصص في العمل بهدف المأسسة والتخفيف من المنافسة وتعزيز التكامل بين المبادرات الشبابية المدنية.
- مساعدة العائلات والشباب في المجتمعات المحلية والتي فقدت المشاريع الانتاجية الصغيرة، من خلال تزويدهم المنح النقدية لشراء أصول إنتاجية جديدة (مثل غرف التخزين الباردة للحفاظ على اللحوم والخضار، أو أن يقوم الشباب إعادة تأهيل الآبار لتحسين فرص الحصول على المياه الصالحة للشرب. كما ان التخلص من النفايات الصلبة ومخلفات الحرب والدمار توفر أيضا فرص توظيف، خاصة إذا تم شراء الأدوات والمعدات لتنفيذ هذا العمل محليا بشكل يساعد الاقتصاد المحلي).
- دعم انشاء ورشات صغيرة محلية تبني على القدرات الموجودة وتخلق فرص العمل للشباب، وتسهل الحصول على الآلات والمعدات والمواد الأولية، والشراكة مع منظمات اقليمية وهيئات الأمم المتحدة المختصة بتوفير المنح والقروض الصغيرة والمشورة الإدارية الأخرى.
- دعم المهن اليدوية التي تضررت من الأحداث والترويج لها بكونها صناعة ثقافية من خلال تعزيز مهارات وكفاءات الحرفيين وخاصة من الجيل الجديد، وتأمين البنى التحتية اللازمة لعملهم.
- اعطاء تسهيلات كبيرة للمجتمع الأهلي للمساهمة في قطاع التعليم بهدف تمكين فئة الشباب واليافعين عبر انشاء مؤسسات تعليمية اهلية تكمل دور المؤسسات التعليمية التقليدية خاصة في الأماكن المتضررة.
- دمج الأعمال التطوعية في الأنشطة المنهجية واللامنهجية للمؤسسات التعليمية، وإضافة علامات دراسية عالية لأنشطة الطالب التطوعية كحافز سواء في التعليم المدرسي أو الجامعي، بهدف نشر ثقافة العمل الطوعي والمدني والاهتمام بالشأن العام.

مكين الشباب السوري وتفعيل دوره في تحقيق تطلعاته وفي اختيار وتحقيق حياة كريمة والمساهمة في بناء عقد اجتماعي جديد.

العمل على استعادة الثقة لإصلاح العلاقة بين المغتربين والمؤسسات وإعادة بنائها. وينبغي أن تقوم عملية إعادة تشكيل هذه العلاقة ضمن إطار الحقوق الأساسية لتشمل كل المغتربين، بما في ذلك حقهم في أن يُمثلوا في مؤسسات الدولة، وجعل تلك المؤسسات عرضة للمساءلة أمام المواطنين في الداخل والخارج.

- التأسيس لوضع العقد الاجتماعي الجديد موضع التطبيق. وذلك عبر مشاركة الشباب في منظمات المجتمع المدني المحلية في المجالس المحلية في كافة المناطق.

**على المستوى التنظيمي والاجتماعي:**

- انشاء "هيئة لرعاية السوريين المغتربين" في كل بلد من بلاد المهجر حيث تتركز الفئات الشابة السورية المهاجرة. بالتنسيق مع الجهة الوطنية المسؤولة عن المغتربين بهدف وضع منظومة شاملة توفر أوجه الاتصال والرعاية المختلفة.
- العمل على استعادة الثقة لإصلاح العلاقة بين المغتربين والمؤسسات وإعادة بنائها. وينبغي أن تقوم عملية إعادة تشكيل هذه العلاقة ضمن إطار الحقوق الأساسية لتشمل كل المغتربين. بما في ذلك حقهم في أن يُمثلوا في مؤسسات الدولة. وجعل تلك المؤسسات عرضة للمساءلة أمام المواطنين في الداخل والخارج.
- التشجيع على إنشاء منظمات وجمعيات للمغتربين. وأن تبذل جهوداً لحماية حقوق المغتربين في دول المهجر بالتنسيق مع "هيئات رعاية السوريين المغتربين" وتقديم المساعدة للفئات الشابة المهاجرة الأكثر ضعفاً.
- إشراك "هيئات رعاية السوريين المغتربين" و"جمعيات المغتربين" و"مجالس الجاليات السورية" في دمج موضوع هجرة واغتراب الشباب ووضع الخطط ذات الصلة مع الهيئات والجمعيات في سوريا.

على المستوى الاقتصادي:

- خلق بيئة وطنية تمكينية لتسهيل جهود الشباب المغتربين المستعدين للإسهام في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في سوريا بعد النزاع. عبر تسهيل التدابير الخاصة لتوجيه التحويلات والاستثمار المباشر وتشجيعهما.
- تشجيع الشباب السوري المغترب على الاستثمار في بلده عبر عقد اتفاقيات بين سوريا ودول الهجرة حول خفض تكاليف التحويلات من خلال الإعفاءات الضريبية وتشجيع المنافسة بين البنوك ومؤسسات الاستثمار المختلفة وغيرها من قنوات التحويل. ويعتمد المردود الإيجابي لاستثمار التحويلات المالية من الشباب المغترب في المشروعات الاستثمارية واعادة الإعمار في سوريا على القنوات المتاحة لاستيعابها وفق مستوياتها وقدرة الأجهزة المختصة على القيام بدور فاعل في توجيه هذه التحويلات لقطاعات الاستثمار الإنتاجي وما تقدمه من تسهيلات ودعم في هذا الاتجاه.
- الاستفادة من خبرة المهاجرين الشباب العائدين وكفاءاتهم عبر التواصل المستمر معهم لزيادة إسهامهم في نقل المعرفة والعلم والتكنولوجيا المتطورة من الخارج الى سوريا وحسب الاختصاصات.
- إدماج المغتربين الشباب كقطاع نوعي بين القطاعات التي تتألف منها الخطط الوطنية التنموية.
- تحفيز الشباب السوري المغترب على العمل في المشروعات في سوريا كشكل من أشكال "الهجرة الدوارة « التي تتيح للمهاجرين فرص القيام بعدة أنشطة في الوطن الأم. بحيث تدعم الجهود الوطنية من ناحية مع الاحتفاظ بمقر إقامتهم في دول المهجر وإمكانية العودة إليها من ناحية أخرى. وتساعد هؤلاء الشباب المهاجرين على استكشاف فرص العودة إلى سوريا مستقبلاً.

**على المستوى العلمي والفكري:**

- تشجيع الشباب السوري في دول المهجر على اكتساب الخبرات لسد الاحتياجات العمل في سوريا من أجل تعزيز القطاعات الاجتماعية الحيوية مثل الصحة.
- إن اكتساب المهارات بين فئات الشباب هو مكسب كبير للهجرة الدولية. لذلك من الأهمية الكبرى إبرام اتفاقيات علمية وتدريبية بين سوريا ودول المهجر. بحيث تقوم دول المهجر بتنظيم ودعم برامج للمهاجرين الشباب السوريين الراغبين في العودة إلى سوريا. ومنها التدريب على خدمات التوظيف والمهن الأكثر طلباً والتدريب على تصميم وإدارتها ودعم إنشاء المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم.
- تعد الخبرات الاقتصادية والعملية والاجتماعية والمالية المتراكمة لدى المغتربين الشباب السوريين إحدى الأصول الرئيسية في التنمية. لذلك يجب تحقيق أقصى الاستفادة منها عبر تقديم الحوافز الضريبية والدعم التكنولوجي والإداري للشباب السوري في دول المهجر لتسهيل تبادل الخبرات بما يخدم عملية إعادة البناء.
- إبرام الاتفاقيات مع المؤسسات البحثية والجامعات في دول المهجر لدعم الشباب الخريجين السوريين لتلبية الطلب على الكفاءات والاختصاصيين والفنيين في سوريا في المرحلة القادمة.

**ج- الشباب والعمل**

تعتمد استراتيجية تأهيل قطاع العمل للشباب على ثلاثة مسارات متقاطعة:

1. **المسار الأول:** يهدف لتوفير فرص العمل الطارئة واستقرار توليد الدخل لتعزيز الأمن والاستقرار واستهداف الشباب الذين انخرطوا في النزاع وكذلك





الفئات الهشة بالدرجة الأولى. وتعد مشاريع خلق فرص العمل الطارئة للشباب من بين أكثر الوسائل فعالية لتحقيق الاستقرار في المجتمعات التي عانت ويلات الحرب. وهي تتوخى تسهيل عودة المجتمعات الى الحياة الطبيعية وتعزيز السلام والأهم من ذلك الحفاظ عليه بعد النزاع. فهي تقدم فرص العودة الى الحياة الطبيعية وأساس المصالحة والتماسك المجتمعي وتوفر فرص وصول الناس إلى الموارد وتولد الثقة في المستقبل. كما أن فرص العمل الطارئة سوف توفر الوقت للقطاع الخاص حتى ينمو بما يكفي لاستيعاب اليد العاملة بأجور ثابتة. وكذلك إعادة إحياء القطاع العام.

- إجراء تقييم سريع لسبل العيش في كل منطقة بالتنسيق بين جميع الأطراف وخاصة منظمات المجتمع المدني العاملة على الأرض بالشراكة مع القطاعين العام والخاص والجهات المانحة.
- دعم كافة أشكال برامج المال مقابل العمل.
- توفير الدخل الطارئ للأشخاص الذين فقدوا وظائفهم مع التركيز بشكل خاص على الفئات الهشة.
- تسهيل دورات قصيرة المدى لتدريب الفئات الهشة وذوي المهارات الكافية للاستفادة من فرص العمل الناشئة خلال فترة ما بعد النزاع.
- مساعدة الشباب في المجتمعات المحلية التي فقدت المشاريع الإنتاجية الصغيرة من خلال تزويدهم بالمنح النقدية لشراء أصول إنتاجية جديدة.
- زيادة الدعم للجمعيات الأهلية في مجال الصحة والصحة النفسية لزيادة فرص التأهيل المهني للشباب في هذا المجال.

2. **المسار الثاني:** يعتمد على تعزيز العمالة على المستوى المحلي وتعزيز الانتعاش الاقتصادي المحلي وإعادة الإدماج.

- إشراك الشباب في تقييم الاحتياجات والأولويات المحلية.
- تخطيط المشاريع عن طريق الحوار الاجتماعي والشراكة خاصة بين مختلف فئات الشباب بشكل يبني الثقة والتوافق بين السكان.
-

تصميم وتنفيذ أنشطة بناء القدرات الشابة المحلية بهدف تحقيق المصالحة والتماسك الاجتماعي وإعادة الإدماج.

- الشراكة مع الشباب في المجتمعات المدنية المحلية لخلق استثمارات المشاركة الاقتصادية الاجتماعية المحلية مع التركيز على برامج اعادة بناء البنية التحتية والاجتماعية والإنتاجية.

إن اكتساب المهارات بين فئات الشباب هو مكسب كبير للهجرة الدولية، لذلك من الأهمية الكبرى إبرام اتفاقيات علمية وتدريبية بين سوريا ودول المهجر، بحيث تقوم دول المهجر بتنظيم ودعم برامج للمهاجرين الشباب السوريين الراغبين في العودة إلى سوريا، ومنها التدريب على خدمات التوظيف والمهن الأكثر طلباً والتدريب على تصميم وإدارتها ودعم إنشاء المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم.

• • •

مساعدة الشباب في المجتمعات المحلية التي فقدت المشاريع الإنتاجية الصغيرة من خلال تزويدهم بالمنح النقدية لشراء أصول إنتاجية جديدة.

خلق فرص عمل مستدامة ورسم هيكلية جديدة لقطاع العمل عبر دعم السياسات القائمة على المساواة في الفرص وبناء القدرات المؤسسية على المستوى الوطني (عامة، مدنية وخاصة) ضمن إطار الحوار والتماسك الاجتماعي.

- تشجيع وتدريب الشباب العاطلين عن العمل لبدء مشاريعهم الخاصة عبر توفير التدريب المهني المناسب والمنح والقروض الصغيرة خدمات الائتمان والمشورة الإدارية المحلية.
- وضع برامج لدعم المهارات في مجال التكنولوجيا الذي يساعد الشباب في الحصول على وظائف بمداخيل أفضل.
- إعطاء الفرصة والدعم للقطاع المدني والأهلي لتوفير التدريب والتعليم المهني وريادة الأعمال والتلمذة الصناعية للشباب خاصة الذين خسروا سنوات من التعليم والتدريب

**3. المسار الثالث:** خلق فرص عمل مستدامة ورسم هيكلية جديدة لقطاع العمل عبر دعم السياسات القائمة على المساواة في الفرص وبناء القدرات المؤسسية على المستوى الوطني (عامة، مدنية وخاصة) ضمن إطار الحوار والتماسك الاجتماعي.

- خلق بيئة مواتية وطنية للعمالة والعمل اللائق هو حجر الأساس للحفاظ على فرص العمل وإعادة الإدماج بناء على التقدم الذي أحرزته المسارات السابقة.
- الحوار الاجتماعي بين اللاعبين الأساسيين وصناع القرار للاتفاق على السياسات والإصلاحات القانونية والمؤسسية الخاصة بسوق العمل حسب القوانين الوضعية السورية.
- اعتماد معايير العمل الدولية جنبا إلى جنب مع المعاهدات الدولية الأخرى ذات الصلة، بناء على الإصلاحات والمشاورات الوطنية والمحلية.
- تهيئة بيئة تمكينية لخلق فرص العمل اللائق على المدى الطويل، عبر الشراكة مع الفئات المستهدفة (وخاصة الشباب) وأرباب العمل في القطاع الخاص، والجمعيات الأهلية والهيئات المدنية، ومجموعة واسعة من أصحاب المصلحة المشاركين في الحوار الاجتماعي، بما في ذلك ممثلين عن الفئات المهمشة والضعيفة، والعاطلين عن العمل.
- تشجيع الشباب على انشاء مشاريعهم الخاصة التي توفر فرص العمل بناء على مبدأ التنمية المحلية والتماسك الاجتماعي
- وضع استراتيجية لتشغيل للشباب في كل قطاع من القطاعات حسب الرؤية المستقبلية لكل قطاع
- الربط الكامل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لوضع قوانين حديثة ملزمة لسوق العمل متناسبة مع استراتيجيات تشغيل الشباب بحيث تضمن الحقوق والواجبات سواء في الوظائف الحكومية أو في القطاع الخاص أو الأهلي
- وضع استراتيجية مبنية على الشراكة الكاملة بين قطاعي التعليم والعمل (الانتقال من المدرسة للعمل) تكون ملزمة وتتضمن خطة عمل تفصيلية مع مؤشرات القياس.
- اتباع نهج متعدد الجوانب لصالح القوى العاملة الشابة وخلق فرص العمل اللائق من خلال تفعيل مكاتب التشغيل، والربط بين العرض والطلب في سوق العمل الوطني والمحلي كذلك، وتنظيم المشاريع الشباب تتضمن الحماية الاجتماعية مع الضمان المالي وتسهيلات مصرفية وربطها مع تأهيل مهني مناسب.
- مأسسة التعليم المهني والفني لاعتماد جهود إعادة البناء على الفنيين من كافة الاختصاصات وتخصيص الموارد المالية له والترويج له ولميزاته (الأجور والضمان الاجتماعي) بشكل إيجابي بين الشباب وبين أسرهم.
- خلق بنك معلومات شامل وفي متناول الجميع حول سوق العمل والفرص وفرص التدريب المتوفرة والمهارات المطلوبة.

### د- الشباب وريادة الأعمال المجتمعية

أثبتت تجارب المشاريع الاجتماعية وخاصة المرتبطة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات التأثير الكبير الذي خلقته في مختلف المجالات من تحسين تقديم الرعاية الصحية للفقراء في الريف، وتعزيز السلام في مناطق النزاع الذي طال أمده، ومساعدة مئات الآلاف من المزارعين في المناطق الريفية من براثن الفقر. فهم يقودون الجهود الشعبية بأفكارهم المبتكرة بهدف التغيير الاجتماعي وهذا يمثل نقيض النموذج التقليدي للتنمية والسياسات والبرامج الاجتماعية الذي يتبنى اتجاه التنمية من الأعلى إلى الأسفل. ويستطيع الشباب السوري، لو توفرت له الفرصة والمؤسسات اللازمة والتمويل أن يكون فاعلاً في مجال ريادة الأعمال عن طريق:

- طرح الحلول لأكثر التحديات إلحاحا في كل محافظة من المحافظات السورية في كافة مجالات التنمية.
- تحقيق الأثر الاجتماعي عبر المساهمة في تقديم الخدمات بأنواعها وبذلك خلق فرص عمل جديدة والمساهمة في إعادة البناء.

والشباب بحاجة إلى العمل على تطوير ريادة الأعمال بطريقة ممنهجة عبر:

- خلق بيئة مواتية لنظام الاقراض (سياسة الحكومة، إعطاء تسهيلات للقطاع الخاص والمنظمات الدولية)
- انشاء وتأسيس حاضنات الأعمال للشباب.
- خلق بيئة مؤاتيه للتدريب والتوجيه وتوفير دورات تدريبية مجانية للطلاب (أثناء العطل الدراسية) وللشباب بشكل عام حول كيفية تأسيس المشاريع





الحرة التي تخدم احتياجات مجتمعاتهم المحلية وكيف يساعد المشروع في حلها وتحويل الأفكار الابتكارية إلى مشاريع ناشئة مرتبطة بمبادئ دراسة السوق ودراسات الجدوى

- تشجيع الإقراض منخفض الفائدة، وخاصة للمشاريع الأكثر إلحاحا.
- توفير فرص عمل مؤقتة للمتضررين الشباب لإزالة الأنقاض (النقد مقابل العمل cash for work) وتشجيعهم لإزالة المخلفات مثلا من على خزانات المياه الأرضية بحيث يحصلون على دخل وفي نفس الوقت يؤمنون وصول مياه نظيفة لمجتمعهم المحلي. بما ينعكس بشكل إيجابي على عائلاتهم ويضمن لهم دخل مالي مناسب من هذا العمل.
- تشجيع مشاريع الشباب (شبه المهرة وذوي المهارات العالية) التي تعمل على مبدأ الاقتصاد المدور، أي الاقتصاد القادر على تجديد نفسه، عبر إعادة الاستخدام وإعادة التصنيع.
- تشجيع الشباب على التركيز على المشاريع الزراعية (البيوت البلاستيكية الصغيرة وبيع المنتجات، مشروع تجهيز الأغذية وحفظها، إحياء الصناعات المنزلية الغذائية وطرحها في الأسواق المحلية، ...الخ).
- مشاريع اعادة البناء والبنى التحتية (تشجيع الشباب على العمل في أعمال الصيانة والورشات والدهان مثلاً).
- المشاركة في إعداد الميزانية هي طريقة مختلفة لإدارة المال العام، وإشراك الناس في عملية الحوكمة. وهي عملية ديمقراطية يشارك فيها أفراد المجتمع بأن يقرر مباشرة كيفية إنفاق جزء من الميزانية العامة، وتساهم في ترسيخ مفاهيم الشراكة المجتمعية والتماسك المجتمعي واعادة البناء، وعن طريقها يعمل المواطنون مع الحكومة لاتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية والتي تؤثر على حياتهم بشكل مباشر.
- تعزيز الشراكة مع مؤسسات ريادة الأعمال الاجتماعية وحاضنات الأعمال في المنطقة العربية التي شهدت بعض دولها تطورا كبيرا في مجال تشجيع ريادة الأعمال المجتمعية للشباب بهدف حل مشكلة بطالة الشباب وتشجيعهم على لعب دور رئيسي في ايجاد حلول لمشاكل مجتمعهم.
- إدخال تغييرات جذرية على النظام التعليمي، بحيث يكون اكتساب مهارات الحياة بنفس القدر، إن لم يكن أكثر، من المهارات الفنية أو المهنية مما يسهم بإطلاق المشاريع الخاصة عبر التركيز على مهارات مثل العمل الجماعي، وحل المشكلات، والمخاطرة، والاتصالات، وإدارة المشاريع. وبالتالي اعطاء المزيد من الشباب –حتى خريجي الجامعات الذين يكافحون للحصول على عمل - المزيد من فرص النجاح والمساهمة في إعادة بناء مجتمعاتهم وتماسكها.

### 6) سياسات تنمية الطفولة المبكرة:

الهدف العام: تأمين بيئة حاضنة وآمنة للأطفال وتنميتهم بدءاً بمراحل الطفولة المبكرة وتربيتهم وتأهيلهم جسدياً ونفسياً وعقلياً ومجتمعياً وقيمياً.

- الحد من تدهور الصحة الغذائية للأطفال.
- تزويد الجهات المختصة بالمعدات المطلوبة لمراقبة الصحة الغذائية للأطفال.
- تزويد الأطفال الأيتام والمشردين والنازحين بالحماية والوصول إلى الخدمات الأساسية.
- تدريب الجهات المختصة على أنظمة مراقبة الصحة الغذائية للأطفال وخاصة في حالات الطوارئ.
- القيام بحملات تلقيح واسعة تستهدف تغطية كاملة لجميع الأطفال.
- دعم النشاطات المتعلقة بالتربية الصحية والتوعية وخاصة بما يخص حملات التلقيح.
- التركيز على تعليم الفتيات وخاصة المتضررات من آثار النزاع وإمداد أسرهم بالدعم اللازم لحمايتهم.
- دعم وصول الأطفال إلى مياه شرب آمنة وأنظمة صرف صحي وخاصة في المدارس.
- تدريب المختصين على إدارة حالات نقص التغذية الشديدة وفقاً للمعايير العالمية.
- دعم علاج حالات الصدمة والحالات الأكثر تأثراً بالنزاع وتقديم المشورة النفسية الاجتماعية للأطفال الذين يحتاجونها.
- الاهتمام والتركيز على الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة وخاصة الذين أصيبوا أثناء الحرب وتزويدهم بما يلزم لإعادة إدماجهم في المجتمع.
- تطوير خطة شاملة لتنمية الأطفال بما فيها التربية الجسدية والنفسية والمعرفية والالتزام الكامل بمعايير حماية الأطفال وتهيئتهم لدخول النظام التعليمي في المرحلة الابتدائية.
- التأكد من إعادة كافة الأطفال إلى النظام التعليمي وتعويضهم عن سنين التعليم التي فاتتهم وتزويد أسرهم ومعيليهم بالدعم اللوجستي والمادي اللازم لرفع قدرتهم على الالتزام بإرسال أطفالهم إلى المدرسة.
- العمل في مرحلة الطفولة المبكرة لتشكيل السلوك والذكاء والشخصية بما يتلاءم مع تطلعات التنمية الطويلة الأمد وبما يؤسس لنشر ثقافة السلام والتسامح بدءاً من المراحل الطفولة الأولى

تأمين بيئة حاضنة وآمنة للأطفال وتنميتهم بدءاً بمراحل الطفولة المبكرة وتربيتهم وتأهيلهم جسدياً ونفسياً وعقلياً ومجتمعياً وقيمياً.

والعمل مع الأطفال الأكثر تأثراً بالنزاع لإعادة تشكيل مفاهيم السلام والأمن في أذهانهم عن طريق اللعب والعمل الجماعي والتعلم والمشاركة.

- تغطية الأهل والأمهات على وجه الخصوص بالحماية الاجتماعية اللازمة والتي تمكنهم من التركيز على تربية أطفالهم في المراحل المبكرة من مثل إجازات الأهل والدعم والمادي وحضانات الأطفال الصديقة للأطفال والآمنة والمتوفرة كماً ونوعاً وبأسعار تناسب ومستويات المعيشة المحلية.

### ث- الإطار الزمني

يتحدد الإطار الزمني التفصيلي على مستوى الخطط التطبيقية للسياسات العامة، ويشير الإطار أدناه عموما إلى الأولوية الزمنية الواجب أن تعطى لكل موضوع من مواضيع السياسات على أن تفصل لاحقاً على مستوى كل سياسة والخطط والبرامج المرتبطة بها.

| السياسات القطاعية المطلوبة | السياسات الفرعية | ملخص عام | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني فور وقف النزاع |
|---|---|---|---|---|
| الصحة | الخدمة الصحية | تأمين الوصول لخدمات صحية نوعية للجميع | تحسين حياة السوريين عن طريق تأمين وصولهم لخدمات صحية جسدية ونفسية نوعية ومن ثم رفع المؤشرات الصحية في سورية | مباشرة وحتى انتهاء مرحلة بناء السلام |
| | الأوبئة والاحتياجات الخاصة وسوء التغذية | القضاء على الأوبئة التي نتجت إثر النزاع وتأمين الحماية والبيئة الصحية اللازمة | خفض معدلات المراضة والوفيات عن طريق الحماية من الأمراض والأوبئة وتأمين الدواء والغذاء اللازم لحياة صحية سليمة | مباشرة وعلى نحو مستمر<br>3-0 |
| | الأدوية | دعم إنتاج الدواء وتزويده للمواطنين وخاصة الأكثر حاجة | تحسين صحة المواطنين عن طريق وصولهم إلى دواء فعال بأسعار معقولة تتناسب ومستوى المعيشة في سورية | على نحو مستمر مباشرة بعد انتهاء النزاع<br>3-0 سنوات |
| | نظام معلومات الصحة | رصد الحالات الصحية عن طريق نظام معلومات صحي وطني | التأكد من التغطية الصحية الشاملة ومتابعة الحالات المرضية عن طريق ربط المواطنين بنظام معلومات صحية شامل | 3-0 |
| | الصحة الإنجابية | حماية النساء والأمهات والحوامل | خفض معدلات وفيات الأمهات والأطفال وتحسين نوعية حياتهم وخفض معدل النمو السكاني | مباشرة وحتى انتهاء مرحلة بناء السلام |
| | الصحة النفسية | معالجة حالات الإصابات النفسية عن طريق الاستشارة وتأمين العلاج والدواء اللازم | تأمين إعادة الاندماج في المجتمع وزيادة الفاعلية لدى السوريين عن طريق المساهمة في شفائهم من صدمة الحرب | مباشرة بشكل مكثف وحتى انتهاء مرحلة بناء السلام |
| | القوى العاملة الصحية | تأمين وحماية وتدريب القوى العاملة الصحية اللازمة لتغطية الخدمات الصحية | السوريون قادرون على الحصول على خدمة صحية عن طريق كادر طبي مدرب ومؤهل | 3-0 |
| | التربية الصحية | نشر ثقافة صحية مناسبة تساهم في خلق سلوك صحي سليم | الحد من السلوك الصحي السيء لدى الكبار والأطفال لحمايتهم من الأمراض والأوبئة | 3-0 |
| | بنية وحوكمة النظام الصحي | تطوير الإطار المؤسساتي والمالي والفيزيائي اللازم لعمل النظام الصحي | وصول الخدمات الصحية إلى السوريين بطريقة متكافئة ونوعية | 3-0 |
| التعليم | التوافق | خلق التوافق حول مضمون وهدف العملية التعليمية | المساهمة في المصالحة ودعم التماسك الاجتماعي والتأسيس لثقافة المواطنة في العقد الاجتماعي الجديد | مباشرة وحتى الدخول في مرحلة بناء الدولة 5-3 |
| | المكانة القطاعية | تغيير مكانة قطاع التعليم ليصبح قطاعاً استراتيجياً | إعطاء قطاع التعليم مكانته التي تمكنه من المساهمة في تأسيس ديناميكيات اندماج اجتماعية وطنية | 10-0 |
| | المناهج | تطوير مناهج توافقية ومناسبة للعصر وتحمي الثقافة والتنوع الاجتماعي في سورية | تحقيق المناهج هدف تمكين الطالب وتأسيس مشاركته كمواطن فاعل وحماية التماسك الاجتماعي المرجو | 3-0 |
| | الجهاز التعليمي | تأمين وحماية وتدريب الجهاز التعليمي اللازم لإيصال التعليم للجميع | الطلاب في سورية قادرون على الوصول إلى تعليم نوعي عن طريق كادر مؤهل | 3-0 |
| | بنية وحوكمة المؤسسات التعليمية | تطوير الإطار المؤسساتي والمالي والفيزيائي اللازم لعمل العملية التعليمية | وصول الخدمة التعليمية إلى السوريين بطريقة متكافئة ونوعية | 3-0 |
| | التعليم العالي | ربط التعليم العالي بالتعليم الأساسي وسوق العمل | تعزيز دور التعليم العالي كأداة بناء للإنسان السوري وتنمية لسورية | 5-0 |





| السياسات القطاعية المطلوبة | السياسات الفرعية | ملخص عام | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني فور وقف النزاع |
|---|---|---|---|---|
| الحماية الاجتماعية | المعونات الاجتماعية | إمداد الفئات الأكثر هشاشة بالمعونات الاجتماعية اللازمة لتأمين الاحتياجات المعيشية الدنيا | السوريون الأكثر هشاشة وفقراً مؤمنون بمعونات تمكنهم من دخول سوق العمل وحماية أسرهم وإعادة دمجهم في المجتمع | بشكل مكثف خلال السنة الأولى وحتى 5 سنوات |
| | التأمين الاجتماعي | تغطية السوريين كافة بنظام تأمين شامل يؤمن حياتهم اليوم ومستقبلاً | تحقيق الأمن والاستقرار للسوريين بما يساهم بتحسين نوعية حياتهم وزيادة مشاركتهم الفاعلة ببناء سورية | 5-3 |
| | تدخلات سوق العمل | دعم وصول المواطنين إلى سوق العمل والاستمرار والنمو فيه لتحقيق حياة كريمة | تحسين قدرة الفئات الأكثر هشاشة على الدخول إلى سوق العمل وإكسابهم المهارات اللازمة للاستمرار فيه | 3-0 |
| السكان والتنمية الاجتماعية | معدل النمو السكاني | إعادة النمو السكاني إلى معدلاته الطبيعية بما يتناسب والموارد والاستفادة من النافذة الجغرافية | السيطرة على معدلات النمو بما يتناسب والأهداف التنموية لسورية وبما يحافظ على استدامة الموارد وعلى الاستثمار الأمثل فيها | 10-1 |
| | الاختلال الجغرافي - المكاني | العمل على إعادة التوزع السكاني بما يتناسب وجغرافيا المكان والموارد | تحقيق التنمية المتكافئة وإحلال التوازن بين المناطق في سورية | 10-1 |
| | الخصائص النوعية للسكان | تحسين نوعية حياة السكان في سورية | رفع تطلعات السوريين من تحقيق الحد الأدنى للمعيش إلى تحقيق معيشة نوعية تتناسب والعيش الكريم | 3-0 |
| | عودة المهجرين | العمل على تشجيع عودة المجرين كافة إلى سورية وإلى أماكن سكنهم | عودة السكان المهجرين والنازحين إلى سورية وتأمين إعادة اندماجهم في مجتمعهم | 3-0 |
| | العمل مع المغتربين | الإفادة من القدرات الكامنة ضمن مجتمعات المغتربين السوريين | تعزيز انتماء المغتربين إلى سورية وتأمين مساهمتهم في إعادة بنائها | 5-0 |
| تنمية الشباب | الشباب والعقد الاجتماعي الجديد | مشاركة الشباب في رسم العقد الاجتماعي الجديد | تخطي آثار الإقصاء والنزاع وتوطيد السلم الأهلي واعادة إحياء قيم المشاركة الاجتماعية | 10-0 |
| | الشباب والمجتمع المدني | تفعيل مشاركة الشباب عن طريق التأسيس لمجتمع مدني فاعل | دعم المجتمع المدني الناشئ والتأسيس للمواطنة الفاعلة ضمن فئات الشباب | 3-0 |
| | الشباب والهجرة والاغتراب | تشجيع عودة الشباب المغترب والمهاجر | الحفاظ على الشباب السوري والحد من هجرة العقول وجلب القدرات السورية لتعمل على إعادة البناء | 3-0 |
| | الشباب والعمل | إعطاء الفرصة للشباب لدخول سوق العمل والمساهمة في البناء | المساهمة في حل مشكلات الفقر لدى الشباب والتشجيع على ابتعادهم عن حمل السلاح والتأسيس لمستقبل يحفظ السلم الأهلي والتماسك الاجتماعي | 3-0 |
| | الشباب وريادة الأعمال المجتمعية | تشجيع الشباب على ريادة الأعمال للاستثمار في طاقاتهم | الحد من البطالة وزيادة الفرص للشباب للمشاركة الاقتصادية الفاعلة | 3-0 |
| تنمية الطفولة المبكرة | | تنمية الأطفال منذ سنوات حياتهم الأولى ووضع الأطر اللازمة لوضع هذه التنمية موضع التطبيق | تأمين حماية الأطفال ونموهم الجسدي والفكري والنفسي السليم وتخليصهم من آثار النزاع فيهم وعلى أسرهم | 3-0 |

يعتمد تحديد أدوار الفاعلين في سياسات الحماية الاجتماعية والتنمية على الطريقة التي سينتهي إليها حل النزاع في نهاية المطاف.

### ج- الفاعلون

يعتمد تحديد أدوار الفاعلين في سياسات الحماية الاجتماعية والتنمية على الطريقة التي سينتهي إليها حل النزاع في نهاية المطاف. إلا أن الدروس المستفادة من قراءة الإرث التنموي في سوريا ومن تجارب دول أخرى خاضت تجربتها في النزاع يتّضح أن حكومة مركزية بصلاحيات محلية عالية هي الأنسب لوضع السياسات الاجتماعية محل التطبيق. وبغض النظر عن حجم مركزية أو لا مركزية الإدارة إلا أن السياسات الاجتماعية يجب أن تكون في مرحلة ما بعد النزاع مدعومة مركزياً بتمويل مباشر بغية توفير خدمات صحة وتعليم وحماية متكافئة ونوعية للجميع بالتساوي. والسياسات الاجتماعية باستنادها المباشر إلى العقد الاجتماعي القائم على الحقوق والواجبات تكون عاملاً موحداً باتجاه المصالحة والسلم الأهلي والتماسك الاجتماعي.

#### 1) الحكومة المركزية:

فالحكومة المركزية ستتكفل بوضع السياسات الاجتماعية على سلم الأولويات وتأمين الموارد لها سواء من الميزانية العامة أو من المنح الخارجية لتضمن وصول الخدمات الاجتماعية إلى جميع السوريين بالتساوي. وستقوم بتمكين الحكومات المحلية من اتخاذ القرارات المحلية وبناء آليات الحوكمة المحلية بما يعزز الديمقراطية على المستوى المحلي ويفعل دور المحليات في إحلال سيادة القانون ويخفف من احتمال العودة إلى النزاع الذي تتصل جذوره بشكل مباشر بمسألة المشاركة المحلية في الحكم والإدارة. كما ستلعب الحكومة المركزية دوراً ناظماً يدير تطبيق السياسات الاجتماعية لتصل إلى تحقيق أهدافها.

#### 2) الإدارة المحلية:

وتكون الحكومات المحلية مسؤولة عن اتخاذ القرارات المتعلقة بكيفية إيصال هذه الخدمات بما يخدم المصلحة العامة وفقاً للاحتياجات والأولويات المحددة محلياً وتلعب دوراً ايجابياً في رفد السياسات الوطنية بهدف التوحيد لا التقسيم. وتعمل مع المركز ومع المجتمع المدني والقطاع الخاص على تنسيق الخطط والبرامج المحلية بالكامل. كما تلعب دوراً رقابياً على الحكومة المركزية للتأكد من سير العملية التنموية على المسار الصحيح.

#### 3) المجتمع المدني:

يأخذ المجتمع المدني دوره الفاعل والتشاركي في الرقابة الداخلية على الحكومات المحلية والمركز وفي إيصال الخدمات والتمكين والتدريب والتأهيل والتحفيز لتحقيق التغيير الاجتماعي المرجو بما يتناسب وحكم القوانين الوضعية.

#### 4) القطاع الخاص:

يقوم القطاع الخاص بالتنسيق مع المجتمع المدني والمحلي برفد تطبيق السياسات الاجتماعية واتخاذ مكانه كذراع لها. كما يخضع القطاع الخاص للقوانين الناظمة المركزية منها والمحلية.

#### 5) دول الإقليم:

تقوم دول الإقليم التي كانت أكثر تأثراً بالنزاع في سوريا وعلى وجه الخصوص في مجال خدمات الصحة والتعليم والسكن واستيعاب المهجرين بالتنسيق المباشر مع الحكومة المركزية والحكومات المحلية من أجل نقل شبكة الخدمات والدعم والمعرفة والمهارات هذه إلى داخل سوريا دون تعارض مع السياسات الوطنية وبما يخدم العودة الطوعية والآمنة والكريمة للسوريين إلى ديارهم وبما يساهم في تخفيف الأعباء عن هذه الدول التي احتضنت آثار النزاع على نحو مباشر.

#### 6) المجتمع الدولي

يقوم المجتمع الدولي سواء عن طريق التعاون الدولي مع الحكومة المركزية أو عن طريق الدعم المباشر عبر المنظمات غير الحكومية الدولية بالتنسيق المباشر مع المعنيين من السوريين سواء في الحكومة المركزية أو المحلية أو في المجتمع المدني. فيضع الخطط والبرامج في ضوء الرؤية البعيدة المدى التي اتفق عليها السوريون. ويكون للمجتمع الدولي دور كبير فيما يتعلق بالدعم المباشر للسياسات الاجتماعية التي قد تأخذ مكاناً أقل أولوية أمام السياسات الاقتصادية وسياسات الإصلاح السياسي وخاصة في المرحلة الأولى مباشرة بعد انتهاء النزاع.

### ح- آليات التمكين

بالاستناد إلى توزيع الأدوار المناطة بالفاعلين الأساسيين وفي توزين أهمية السياسات الاجتماعية بعد النزاع وتكاملها مع أية سياسة اقتصادية تقترح لإدارة إعادة بناء سوريا. وجب التنويه إلى أنه إلى ضرورة تأمين الاحتياجات الأساسية للمواطنين من صحة وتعليم وحماية. ذلك أن الخدمات الاجتماعية وبناها التحتية كانت من أشد القطاعات تضررا كما رأينا في تحليل الوضع الراهن من هذه الوثيقة. إلا أن أهمية التركيز على السياسات الاجتماعية بعد النزاع لا تتأتى من تلبية الحاجات المباشرة فحسب بل من دور تلك السياسات في حفظ الحد الأدنى من الحق في الحياة الكريمة ومن ثمة المساهمة في رمي السلاح والعودة إلى العمل التنموي وبناء السلم الأهلي وفي صون صحة الإنسان السوري الجسدية والنفسية والعقلية وتنمية قدراته بما يساهم في تمكينه من المشاركة الفاعلة في عملية التعافي الاقتصادي وإعادة البناء المرجوة.

وفي هذا الإطار فإن تأمين الموارد اللازمة لوضع سياسات هذا المحور موضع التطبيق يقع كما ذكر أعلاه على عاتق الدولة بشكل مباشر. فالدروس المستفادة من





يقوم المجتمع الدولي سواء عن طريق التعاون الدولي مع الحكومة المركزية أو عن طريق الدعم المباشر عبر المنظمات غير الحكومية الدولية بالتنسيق المباشر مع المعنيين من السوريين سواء في الحكومة المركزية أو المحلية أو في المجتمع المدني،

صراعات بلدان أخرى ترينا أن حماية الدولة للسياسات الاجتماعية على وجه التحديد وتدخلها المباشر فيها يعطي أفضل النتائج لجهة تأمين التمويل وتوحيد الخدمات والتنسيق بين اللاعبين بما يساهم في إعادة بناء الوحدة الوطنية سواء عن طريق نظام تعليمي موحد أو منظومة صحية وطنية فاعلة أو من خلال وضع سياسات الحماية الاجتماعية موضع التطبيق لحماية الفئات الأكثر هشاشة وإعطائهم الأولوية وخاصة في مرحلة ما بعد النزاع مباشرة.

ويكون سن القوانين والتشريعات المرتبطة بدستور قوامه المواطنة هو الإطار القانوني والمؤسساتي الأول الممكن لتطبيق السياسات الاجتماعية المرجوة. فيكون فصل السلطات ودولة المواطنة هما الأساس في تحقيق تنمية مستندة إلى الحقوق. يردفها إصلاح المؤسسات القائمة على تحقيق السياسات الاجتماعية من وزارات وآليات محلية وقطاع خاص فاعل في مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية وغيرها. ويكون لدعم هذه المؤسسات بالمهارات اللازمة وتدريبها وتمكينها الدور الأكبر في وضع برامجها موضع التطبيق.

أما في البنية التحتية الاجتماعية اللازمة فقد أفرزت الوثيقة محوراً كاملاً (المحور الرابع) للنظر في مسألة البنية التحتية الاجتماعية الممكنة لتحقيق السياسات الاجتماعية. إلا أنه وجب التركيز على مجموعة من النقاط منها النقاط الآتية:

- لا يكون تحقيق السياسات الاجتماعية بعد النزاع بالعودة حصراً إلى حجم البنية التحتية الاجتماعية السابق للصراع. فالسياسة التعليمية مثلاً قد لا تحتاج إلى عدد كبير من المدارس بل إلى مدارس فاعلة ومتلائمة مع البيئة المحلية ومع قدرة الأطفال للوصول إليها. ففي حال المدارس مثلا يكون للطريق الذي سيسلكه الطفل للوصول إلى المدرسة الأهمية ذاتها التي يأخذها بناء المدرسة الفيزيائي مثلاً على سلم الأولويات. وعليه يجب التنسيق ما بين الجهات المعنية والحكومة المركزية والحكومات المحلية لتحديد الاحتياجات والأولويات المحلية تحديدا دقيقا بغية تجنب إهدار الموارد على أبنية لا يمكن لها أن تستوعب الطلاب لأسباب اجتماعية أو لوجستية غير متعلقة بالعملية التعليمية بحد ذاتها. والمنهج نفسه يطبق على البنية التحتية الصحية وغيرها.
- وفي وقت ستكون فيه الموارد محدودة يجب على المعنيين ببناء البنية التحتية الاجتماعية عدم إهمال المعايير الأساسية في البنية التحتية الآمنة. فترميم المدارس والمراكز الطبية الموجودة يجب أن يأخذ بالحسبان أنه في وقت قد تبدو فيه الأبنية غير مهدمة كلياً إلا أن ترميمها بشكل سطحي قد يحمل خطر انهيارها لاحقاً. فالتوازن الدقيق في هذه المرحلة بين توفر الموارد وبين أدنى معايير السلامة يجب عدم المساومة عليه.
- يجب النظر بشمولية إلى مسألة إعادة بناء البنية التحتية الاجتماعية. فالتداخل كبير بين بناء المدارس والمراكز الصحية والحدائق العامة ومراكز الترفيه وغيرها من جهة وبين بناء شبكة الطرقات وتمديد المياه الآمنة وشبكة الصرف الصحي والكهرباء وشبكات الهاتف من جهة أخرى. هذا التداخل قد ينتج عنه هدر كبير في الموارد ما لم يجر التنسيق منذ الأيام الأولى لإعادة الإعمار بين كافة الجهات المعنية.
- سيكون من الصعوبة بمكان تعويض المدارس والمراكز الصحية والمرافق العامة التي هدمت كلها منذ السنة الأولى. ويأتي هنا الدور الكبير للحكومات المحلية بالتنسيق مع الحكومة المركزية ومع المجتمع المدني والقطاع الخاص لإيجاد البدائل المؤقتة بما يضمن الاستمرارية في تقديم الخدمات بأكبر قدر ممكن من التغطية ضمن خطة شاملة للانتقال إلى الحلول الدائمة على المدى الطويل.

### خ- التحديات

| التحدي | احتماله | تأثيره | الإجراء اللازم |
|---|---|---|---|
| حجم الدمار والخسارة والفرصة الضائعة | كبير | كبير | الوصول إلى حل سياسي سلمي بأسرع ما يمكن والمبادرة بورشة إعادة البناء مباشرة |
| غياب الإطار التشريعي والقانوني الناظم | متوسط | كبير | العمل بالتوازي على المحاور الثلاثة الحوكمية والاقتصادية والاجتماعية واعتماد المنهج القائم على مصفوفات التشابك بين القطاعات لتوفير الإطار التشريعي اللازم |
| نقص القدرة المؤسساتية والإدارية | متوسط | متوسط | تضمين بناء المؤسسات في الإصلاح الحوكمي فور وقف النزاع ورفد المؤسسات الحكومية بشراكات مع المجتمعات المحلية والمجتمع المدني |
| نقص الموارد المالية والتمويل | كبير | كبير | إعطاء الأولوية للقطاعات التي تساهم في إنتاج الموارد على ألا تكون هذه القطاعات هي الاقتصادية فحسب بل كل القطاعات التي تسهم بشكل مباشر بتحسين دورة الاقتصاد من أطر تشريعية وقانونية لازمة وحماية اجتماعية ضرورية لدعم السوريين ليساهموا في إعادة البناء |

| التحدي | احتماله | تأثيره | الإجراء اللازم |
|---|---|---|---|
| نقص تنسيق الخطط والمساعدات | كبير | كبير | إدراك أهمية التشبيك لتفادي الهدر والتكرار في الخطط ووضع آليات التنسيق بين كافة اللاعبين وخاصة المجتمع الدولي منذ المراحل الأولى لإعادة البناء العمل ضمن رؤية موحدة لسورية |
| سوء إدارة تحديد الأولويات والاحتياجات | كبير | كبير | العمل مع المجتمع المحلي لتحديد الاحتياجات والأولويات المحلية ضمن رؤية وطنية شاملة على أن يتم تمكين المجتمع المحلي من تنفيذ هذه الأولويات ووضعها موضع التطبيق |
| نقص الكوادر المؤهلة | متوسط | متوسط | على الرغم من التهجير والنزوح إلا أن القدرات السورية لا زالت متوفرة لتساهم في إعادة البناء. يجب السعي لفتح قنوات التدريب والتأهيل للسوريين داخل سورية وخارجها وبالتنسيق مع المغتربين والدول المضيفة |
| عودة النازحين والمهجرين | كبير | متوسط | يجب الأخذ بالحسبان والتحضير لعودة أعداد كبيرة من النازحين والمهجرين عقب وضع أي حل سياسي موضع التطبيق. ومع كون العودة أمر إيجابي في الصميم إلا أن سوء إدارة ملف العودة قد يكون له آثار سلبية على إعادة البناء وإحلال السلم الأهلي والمصالحة. ويكون تفادي الأثر السلبي بالبدء بالعمل مع المهجرين منذ الآن وقبل العودة ودراسة احتمالاتها وآثارها ووضع الأطر القانونية اللازمة لاستيعاب العائدين والتنسيق مع دول اللجوء بهذا الخصوص |
| غياب الثقة بين الدولة والمواطن وبين المواطن والمواطن | كبير | كبير | إعادة بناء الثقة على كافة المستويات عن طريق تصميم عملية إعادة بناء شفافة وتشاركية وعن طريق تفعيل دور المجتمع المحلي والمدني والأهلي من اتخاذ القرار إلى تنفيذه إلى المحاسبة على نتائجه. |
| الشرخ الاجتماعي والإنهاك العام | كبير | كبير | ردم الشرخ الاجتماعي عن طريق كافة السياسات المطروحة خصوصا الحل السياسي الشامل والعادل والتساوي أمام دولة القانون وعملية إعادة الإعمار الشفافة والتشاركية وإعطاء الفرصة أمام المجتمع ليعيد بناء نفسه عن طريق منح الحريات والممارسة الديمقراطية والتأسيس لحوار وطني على كافة المستويات يقوم على القيم الجامعة للسوريين. |





# المحور السادس
# الحوكمة الإدارية واللامركزية

### - الرؤية الخاصة بالمحور

عملية لإعادة تأهيل الإدارات العامة مترافقة مع لامركزية إدارية تسمح للهيكلية الإدارية الوطنية أن تكون شاملة، وتشاركية، وشفافة، تركز على المساواة بين الجنسين، وعلى تحقيق النتائج، وخاضعة للمساءلة.

### ب- منطق المحور

إن إعادة تأهيل الإدارة العامة بالإضافة إلى تطبيق التدابير المناسبة لتحقيق اللامركزية الإدارية عناصر أساسية لصياغة عقد اجتماعي جديد خلال مرحلة بناء السلام. إن قيام خدمة مدنية لفعالة وقطاع عام يعمل وفق معايير الحوكمة الرشيدة يأتيان في صلب الإدارة العامة. وتأتي الخدمة المدنية لتشكل نقطة الاتصال بين المواطن والحكومة حيث تزداد ثقة المواطنين بالحكومة عندما يقدم موظفو الخدمة المدنية خدمات فعالة في الوقت المناسب. وعندما يخضعون للمساءلة ويتصرفون بشكل أخلاقي، ويتجاوبون مع احتياجات الناس، بالمقابل، يتمكن موظفو الخدمة المدنية من تحقيق هذه التوقعات إذا كانت الخدمات أقرب إلى الاحتياجات المحلية على أرض الواقع. لهذا السبب، فإن وجود التدابير اللامركزية المناسبة سيساعد على خلق حلقة فعالة بين بناء شرعية الدولة وتوفير السلع والخدمات.

يجب أن تمثل مرحلة بناء السلام مرحلة لإعادة التأهيل أكثر من كونها مرحلة لإنجاز إصلاحات شديدة الطموح في الإدارات العامة. إن إصلاح الإدارة العامة بالطريقة التقليدية والموصوفة عادة للبلدان النامية هي عملية معقدة ومحفوفة بالمخاطر ويُنصح تركها لمرحلة بناء الدولة. يجب أن تهدف التدخلات في الإدارة العامة إلى تمكينها للاستجابة للاحتياجات الطارئة: كإدارة وتنفيذ قوانين وأنظمة وقرارات الحكومة. وكذلك تقديم الخدمات العامة. وتبين التجارب السابقة أن السياسات التي تشجع الاندماج الاجتماعي، كالرعاية الصحية والتعليم، مهمة جدا في سيناريوهات ما بعد النزاع بينما تكون سياسات الاقتصاد الكلي التقليدية أقل فعالية. في الوقت نفسه، يجب أن تكون مرحلة بناء السلام هي الفترة التي سيتم خلالها بتر الروابط غير السليمة بين السلطة السياسية والإدارية لتتمكن الخدمة المدنية الاحترافية، والجديرة، والخاضعة للمسائلة، والشفافة، أن تزدهر.

مع ذلك، على التدخلات في مرحلة بناء السلام ألا تقوّض أيضا الأهداف بعيدة المدى، ومن ثم فإن مرحلة بناء السلام ليست هي الوقت المناسب للقيام بزيادة كبيرة أو بتخفيض كبير في عدد الموظفين في الإدارة العامة في كل من الخدمة المدنية أو مؤسسات القطاع العام. ستكون هناك مطالب وتوقعات كبرى تنصب على أن تباشر الدولة في المرحلة المبكرة دورا قياديا كتوفير الطلب الكلّي الذي يحفز الإنتاج المحلي من السلع والخدمات ويخلق فرص عمل، وهو هدف ملحّ بعد انتهاء النزاع. مع ذلك، ستكون هناك حاجة إلى موازنة المتطلبات قصيرة المدى في إنعاش الحياة الاقتصادية مع الأهداف طويلة الأمد بالاستدامة. ويجب تجنب التزامات جديدة وكبيرة في التوظيف تفرض واجبات متوسطة إلى طويلة الأمد. ومن المرجح أن تميل توقعات المواطنين حول العوائد الاقتصادية من الاتفاق السياسي لأن تكون مرتفعة ومبالغا بها. ويجب على الحكومة أن تدير هذه التوقعات من خلال تبني رؤية اقتصادية مجدية وواقعية في فترة السنوات العشر التالية.

كما يجب أن تصبح أنظمة الإيرادات والنفقات العامة فعالة وشفافة. إن الإصلاح الضريبي هو إجراء ضروري أثناء مرحلة بناء السلام، لسببين. أولا: أنه يسمح للحكومة برفع إيراداتها. ثانياً: أنه يبني علاقة المساءلة المتبادلة بين المواطنين والحكومة. وكما ذكرنا آنفا، اتسم النظام الضريبي السوري بالتعقيد، وبالتهرب على نطاق واسع. وحسب وصف المنظمات الدولية، فإن الدول الهشة هي الدول التي تبلغ عائدات ضرائبها أقل من 14٪ من الناتج المحلي الإجمالي، بينما في سوريا، خلال العقد الذي سبق النزاع، كانت العائدات الضريبية حوالي 10٪ أو أقل. سابقاً، لم يكن هناك أي مشكلة في إدارة الديون قبل النزاع. بالنظر إلى أن تسديد الفوائد على الديون من إجمالي الإنفاق الحكومي كان أقل من 5٪. ولكن هذا ستتغير تغيرا كبيرا بعد النزاع من حيث إدارة الاقتصاد الكلي، ويجب أن تكون الحكومة الانتقالية حذرة بإدارتها لعبء الدين العام على نحو فعال في الوقت الذي تسعى فيه للتمويل اللازم، من ناحية الإنفاق، كما يجب أن تكون معايير تخصيص الأموال، وتحويل الموارد، وآليات المساءلة، واضحة ومُنصفة، يجب أن تكون، أيضا، الصلاحيات والحقوق على مختلف مستويات الحكومة واضحة، فعندما يكون نظام مخصصات الميزانية شفافاً يصبح وسيلة أساسية للمواطنين للمشاركة ولمساءلة الحكومة.

إن التحدي الذي يواجه مرحلة بناء السلام هو كيفية التعاطي مع القوى الفعلية والهياكل الإدارية وفي الوقت نفسه تعزيز مشروع بناء الدولة في المستقبل من خلال إعادة تثبيت سلطة الهيكليات القائمة بحكم القانون. داخل حدود الأراضي السورية، هناك تقسيمات إدارية بحكم القانون، بما في ذلك المحافظات، والمدن، والبلدات، والبلديات، والدوائر، والدوائر الفرعية، إلى جانب ذلك، أدى النزاع إلى نشوء هياكل إدارية فعلية تشمل المجالس المحلية، والمؤسسات القائمة على الشريعة، واجهزة قضائية متعددة، جنباً إلى جنب مع المؤسسات التقليدية، كالشبكات القائمة على صلة القرابة، والدين، والعرق

عملية لإعادة تأهيل الإدارات العامة مترافقة مع لامركزية إدارية تسمح للهيكلية الإدارية الوطنية أن تكون شاملة، وتشاركية، وشفافة، تركز على المساواة بين الجنسين، وعلى تحقيق النتائج، وخاضعة للمساءلة.

ويفترض أن تكون عملية إصلاح الحكم الإداري عملية متكاملة، جنباً إلى جنب مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تم تطويرها من خلال نهج قائم على النظم.

وكذلك القبلية، باستخدام المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011، كنقطة انطلاق. ينبغي للسياسات اللامركزية دمج الهياكل القائمة للحكم مع الحكومة المركزية بطريقة تحترم أولوياتها واستقلالها النسبي. وهذا يجعلها أيضا فعالة وشاملة. ويجب أن يتم ذلك عن طريق ربطهم بالحكومة المركزية مع حفاظها على الاستقلال الإداري وبهذه الطريقة تتحول اللامركزية القائمة فعليا بسبب النزاع إلى أداة لبناء الدولة بدلاً من أن تكرس التشرذم الحاصل. ويجب أن تنطوي سياسات اللامركزية على دراسة النسيج الاجتماعي، والهيكلية، والحجم، والموارد، وولاية المحافظات وأن تعمل على ضمان المساواة الأفقية بين المناطق، وأن تستهدف المناطق ذات معدلات الفقر الأعلى. فإذا كانت الترتيبات والآليات اللامركزية تستنسخ وتعزز الأنماط الاجتماعية في الإقصاء وعدم المساواة، ولا تسمح بالتمثيل وتمكين السكان المتضررين والفئات المهمشة، فعلى الأرجح ستخفق هذه الترتيبات الإدارية في أن تكون أدوات لبناء السلام في مرحلة بناء السلام. ويصبح هناك احتمال لاستمرار العنف المنظّم ومن ثم تعود فرص الانتكاس نحو النزاع.

خلال مرحلة بناء السلام يجب وضع سياسات لضمان المساءلة في الإدارة العامة وللحد من المحسوبية والفساد. وتتمثل المساءلة التنازلية (من القمة إلى القاعدة) من خلال مأسسة نظم التفويض والتدقيق داخل الأجهزة الحكومية. بالمقابل، تمكّن المساءلة التصاعدية (من القاعدة إلى القمة) المجتمع المدني من مساءلة مقدمي الخدمات، والأجهزة الحكومية بطرق مختلفة. هناك أيضا حاجة للمساءلة من قبل خبراء من خارج إطار الحكومة وكما ذكر سابقا في مجاميع الحوكمة السياسية، يجب أن تؤلف لجنة وطنية لتنفيذ إطار الإصلاح خلال ثلاث سنوات، على أن يكون تأليفها وتمويلها وبناؤها مستقلا. وفي الوضع المثالي تحتوي اللجنة الوطنية على ثلاثة أنواع من أجهزة المراقبة: لجنة الحقوق لمراقبة حقوق الإنسان، لجنة الإصلاح لمتابعة تنفيذ الاتفاق السياسي والعملية الشاملة لإصلاح الإدارة السياسية، ولجنة التدقيق لمراقبة الفساد والضغط من أجل المساءلة في الإدارة الاقتصادية للدولة وبشكل خاص في نظام المشتريات العامة. ومن الطبيعي أن يقود السوريون جميعا إصلاح الحكم الإداري في مرحلة بناء السلام بما في ذلك الحكومة ومختلف أجهزة الدولة ومنظمات المجتمع المدني والمواطنون العاديون. ومن الضروري في مرحلة بناء السلام تأهيل وتمكين القطاع الخاص السوري نظراً للدمار الذي خلفه النزاع . وهروب رؤوس الأموال إلى البلدان المجاورة، وتعطل الإنتاج والتجارة. فعلى الأغلب يعاني القطاع الخاص من وهن شديد، حاله كحال باقي القطاعات، ويمكن لسياسات المشتريات العامة أن تمثل عامل دعم إذ يجب تشجيع ما هو مناسب من الموردين المحليين والشراكات بين القطاعين العام والخاص كلما كان ذلك ممكنا. عادة، تتطلب معظم الجهات المانحة في الدول ما بعد الأزمات قواعد شراء غاية في التعقيد لدرجة أنه غالبا ما يُستبعد الموردون المحليون. لذلك، يجب بذل الجهود لتبسيط هذه الإجراءات وجعلها في متناول رؤوس الأموال السورية.

إن الملكية الوطنية والمحلية لعملية الإصلاح الإداري ضرورية. وتعني هذه الملكية أن الجهات الفاعلة المحلية هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالأهداف، والسياسات، والاستراتيجيات، وتصميم البرامج، وطرق التنفيذ. مع ذلك، ونظراً لحجم النزاع ، فإن للحكومات الإقليمية والدولية، ومؤسسات التنمية المتعددة الجنسيات، والمنظمات غير الحكومية الدولية، أدواراً رئيسية في الاستشارات الفنية والسياسة، وفي التحليل والمعلومات، والتنفيذ والتسليم، بالإضافة إلى التمويل. وسيكون من المهم للجهات المانحة الدولية أن تنسق مع الحكومة المركزية لضمان تحقيق الأهداف. وستكون هناك قرارات هامة يجب أن تؤخذ حول تطوير القدرات المحلية مقابل استيراد الخبرات التقنية. كذلك من المهم أن تتحلى الجهات المانحة الدولية بالشفافية بخصوص من تمول وماذا تموّل.

ويفترض أن تكون عملية إصلاح الحكم الإداري عملية متكاملة، جنباً إلى جنب مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تم تطويرها من خلال نهج قائم على النظم. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مركبات تمكين الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. والآليات التي من خلالها يجب أن تتحول بدائل السياسات إلى واقع وفقاً لمعايير الحكم الرشيد. وتشمل هذه المبادئ التوجيهية للحكم الرشيد في القطاع العام التي تقدم المبادئ التسعة التي تدير إصلاح القطاع العام، إطار عمل المعلومات العامة الوطنية الذي يطور إطار البيانات الحكومية في إعلام الجمهور والتنسيق بين المؤسسات الحكومية بالإضافة إلى مبادئ توجيهية لبناء طريقة فعالة للمشتريات العامة.

### ت- السياسات المقترحة

#### سياسات الإدارة العامة

- تحديد وترتيب أولويات التحديات الاجتماعية والاقتصادية، والاحتياجات الملحّة من السلع، والخدمات، وكذلك احتياجات البنية التحتية على جميع المستويات.
- تقييم قدرة مؤسسات الدولة ومؤسسات القطاع العام على جميع المستويات بهدف تلبيتها.
- تحديد وتقييم قدرة الوحدات الإدارية غير الحكومية المحلية الفعلية الموجودة في جميع أنحاء البلاد، وتطوير العلاقات بين الدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والجهات المانحة.
- مراجعة مالية الدولة، ومراجعة وتنقيح التخطيط





والاستراتيجيات الإنمائية الحالية.

- مراجعة الترتيبات الإدارية لهيئات القطاع العام على اختلاف أنواعها: وزارة، ووكالة، ومؤسسة.
- وضع خطة تتبنى روابط واضحة ومحددة تحديدا جيدا، الأدوار والمسؤوليات بين تلك الهيئات والحكومة المركزية بالإضافة إلى إصلاح هياكل الإدارة الداخلية بشكل مناسب.
- إصلاح المعاملات الإدارية والخدمات الحكومية بهدف جعلها أقل بيروقراطية وأقل إسرافا، وأكثر كفاءة وفعالية، وشفافية.
- تطوير آليات لتنمية الموارد البشرية وبناء القدرات لموظفي الخدمة المدنية على جميع المستويات ووضع آليات ملائمة للمساءلة ومراقبة الأداء الوظيفي مع ضمان تأمين أجور مناسبة.
- تأسيس آليات ترخيص، تدقيق ومحاسبة في الهيئات الحكومة لضمان المحاسبة التنازلية (من القمة إلى القاعدة).
- تطوير آليات لإدراج المجتمع المدني واتباع مقاربة تشاركية لتقديم الخدمات و وتسليم المواد.
- تقييم مجالات الشراكة على مستوى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبين القطاع العام والمجتمع المدني في مجال تقديم الخدمات وتسليم المواد ، وذلك لتعزيز إشراك مختلف القطاعات وتقليل العبء عن كاهل القطاع العام.
- تحفيز كل من القطاعين العام والخاص لتنفيذ برامج مسؤولية اجتماعية تدعم من خلالها مشاريع منظمات مجتمع مدني وتعزز العلاقة بين القطاعات الثلاث في مجالات التنمية المختلفة.
- مراجعة وإصلاح الإدارة المالية العامة بهدف تحقيق الشفافية والكفاءة ووضعها تحت المساءلة.
- وضع سياسات لتعزيز تعبئة الإيرادات الحكومية، بما فيها الضرائب والرسوم الجمركية وذلك للحد من الاعتماد على المساعدات.

#### سياسات الوصول إلى اللامركزية

- مراجعة وتقييم الهياكل الإدارية القانونية على جميع المستويات في ضوء تأثيرات النزاع: محافظة، ومدينة، وبلدة، وقرية، وبلدية، منطقة ومنطقة فرعية.
- مراجعة وتقييم الوحدات الإدارية القائمة، المحددة غير النظامية المسؤولة عن تقديم الخدمات والسلع .
- تقييم المرسوم التشريعي رقم 107 للعام 2011 كنقطة انطلاق لسياسات اللامركزية والإدارة المحلية، وتعديل القانون كما يجب لضمان سياسات لامركزية مناسبة.
- إنشاء آليات تضمن التضمين على الصعيدين الوطني والمحلّي بما في ذلك المساواة بين الجنسين، والفئات المهمشة.
- دراسة عدم المساواة التاريخية بين المحافظات والتأكد من تحقيق المساواة الأفقية في توزيع مخصصات التمويل.

#### إدراج المواطن والمجتمع المدني والحركات الاجتماعية

- تحديد وتعيين الجهات الفاعلة الأساسية، الاجتماعية والسياسية ومنظمات المجتمع المدني العاملة في البلاد.
- إنشاء روابط مع منظمات المجتمع المدني وتطوير قدراتها لتكون قادرة على المشاركة والتشاور ورصد المهام الرئيسية للإدارة العامة.
- دعم إجراءات مشاركة القواعد على المستوى المحلي بما في ذلك تطوير قدراتهم على تقصي الحقائق وتقييم الاحتياجات.
- اتاحة وتعزيز حق النفاذ للمعلومات، ودعم حصول المواطنين على معلومات حول القضايا الرئيسية بالإدارة العامة والتأسيس لحضور إداري (وجود الدولة بشكل واضح) على جميع المستويات.

#### اللجنة الوطنية لتنفيذ برنامج الإصلاح

- تأسيس لجنة وطنية لتنفيذ برنامج الإصلاح لتكون بمثابة مظلة ومنظمة مراقبة أثناء مرحلة بناء السلام، ويباشر أعضاؤها خلال ثلاث سنوات، وبتمويل مستقل، الإشراف على مرحلة بناء السلام وتقديم تقارير دورية إلى وسائل الإعلام، والمجتمع المدني، والجهات المانحة، والمجتمع الدولي.
- يجب أن تتضمن اللجنة الوطنية ثلاث لجان فرعية:
- لجنة وطنية لحقوق الإنسان تقوم بجمع وتحليل المعلومات القضايا المتعلقة بحقوق الانسان ومراجعة القوانين والاجراءات والممارسات التي تتعارض مع الاعلان العالمي لحقوق الانسان وتوجيه الاصلاحات اللازمة.
- اللجنة الوطنية للإصلاح السياسي للإشراف على تنفيذ الإصلاح السياسي أثناء مرحلة بناء السلام وخصوصا إصلاح القطاعين القضائي والأمني وكذلك تقديم توصيات بالنقاط العالقة في العملية الانتقالية مثل النقاشات الدستورية والانتخابات الوطنية.
- اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد (التدقيق) لمراقبة وضمان المساءلة في الإدارة الاقتصادية للدولة وكذلك مراقبة التمويل الدولي.

### ث- الإطار الزمني

| الإجراءات الإصلاحية | ملخص الإجراءات | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني انطلاقا من تاريخ التسوية السياسية |
|---|---|---|---|
| تقييم احتياجات ومراجعة القدرات الحكومية وغير الحكومية | تحديد وترتيب أولويات التحديات وتقييم مؤسسات الدولة، وكذلك تحديد وتقييم الوحدات غير الإدارية | تسهيل الإيصال العاجل للبضائع والخدمات واحتياجات البنية التحتية، استهداف التدخلات، التنسيق مع الجهات المانحة والمنظمات الخارجية المنفِّذة. | فوراً ولحين انتهاء مرحلة بناء السلام |
| مراجعة الترتيبات الحوكمية للقطاع العام | وضع خطة تبين بوضوح تحديد الروابط والأدوار والمسؤوليات بين هذه الهيئات والحكومة المركزية بالإضافة إلى إصلاح هيكلياتها الإدارية الداخلية بشكل مناسب | إصلاح تدريجي للإدارة العامة، وتطبيق معايير الحكم الرشيد بهدف إعادة تأهيل مؤسسات الدولة باتجاه مرحلة بناء الدولة | 2-0 سنوات |
| سياسات اللامركزية | مراجعة وتقييم هياكل الحوكمة الحالية، وبناء التدابير المناسبة لتحقيق اللامركزية الإدارية والمالية | توفير البضائع والخدمات توفيرا أكثر كفاءة وشمولاً وبتشاركية أكبر، ملكية محلية لعملية الانتعاش خلال مرحلة بناء السلام | 2-0 سنوات |
| لجنة وطنية لتنفيذ إطار الإصلاح | هيئات تتألف من ثلاث مؤسسات رقابة: الحقوق، وإصلاح، وتدقيق | خلق المزيد من الشرعية لعملية الإصلاح من خلال السماح للمزيد من التدقيق العام | فوراً ولحين انتهاء مرحلة بناء السلام |
| إدراج المواطن والمجتمع المدني والحركات الاجتماعية | تسهيل تنمية المجتمع المدني والمواطنة في الإدارة العامة من خلال التربية المدنية، وبناء القدرات والتوعية | استعادة ثقة المواطن بالإدارة العامة، تسهيل دور المجتمع المدني بالمراقبة وبتحديد معايير مرحلة الانتعاش. | 2-0 سنوات |

### ج- الفاعلون

- هيئات الإدارة العامة: الوزارات، والمديريات، والمؤسسات، والوكالات، والشركات التي تمتلكها الدولة، واللجان.
- منظمات المجتمع المدني
- القطاع الخاص السوري.
- الحكومات الإقليمية والدولية.
- المؤسسات الدولية للتنمية.
- القطاع الخاص الإقليمي والدولي.
- المنظمات الدولية غير الحكومية.

### ح- آليات التمكين

المبادئ التوجيهية للحكم الرشيد في القطاع العام.

#### 1) مجالات العمل:

يمكن لهيئات القطاع العام أن تركز وبشكل فعال على تحقيق الحوكمة الرشيدة من خلال مجالات العمل التالية:

- الاستراتيجية: يشمل التخطيط والهيكليات، كالتخطيط الاستراتيجي والتخطيط التنفيذي، والهيكل التنظيمي، ولها أدوار ومسؤوليات محددة ومناسبة.
- الثقافة: لها علاقة بالقيادة والنزاهة، تنعكس في هيكليات القيادة والسلوكيات، والرقابة التنفيذية للقرارات الاستراتيجية، وتجسيد المبادئ القيادية، والسلوك والقيم، ومشاركة الموظفين والتزامهم بتقديم الخدمة.
- العلاقات: علاقتها بالتواصل والسمعة، تنعكس في الاتصالات والعلاقات الداخلية والخارجية، السعي لنيل سمعة متميزة، العمل بشكل فعال عبر الحدود التنظيمية.
- الأداء: يرتبط بالفعالية والكفاءة، من خلال مراقبة الأداء ومن خلال أنظمة الرصد وعملية التقييم، سواء على المستوى الفردي أو التنظيمي، وكذلك إعداد تقارير حول الأداء.
- الالتزام بالقوانين والمحاسبة: وهذا يشمل الالتزام بالدستور وغيره، من خلال التدقيق، وتفويض الصلاحيات، ووجود سياسات، عمليات وخطط لإدارة الشؤون المالية والمخاطر والموارد البشرية، وكذلك الأخلاقيات، وتكافؤ الفرص، الصحة والسلامة المهنية، والالتزام بحفظ السجلّات.

#### 2) تسعة مبادئ للحوكمة الرشيدة للقطاع العام

توجد تسعة مبادئ حوكمية واردة في دليل الحوكمة الرشيدة للقطاع العام يساعد الاهتمام بها في عملية اقتراح تغييرات في الأنظمة والهيكليات، ومن ثم في الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالمحاسبة والمساءلة وتحقيق مستوى رفيع من الأداء التنظيمي. يمكن تطوير كل من هذه المبادئ إلى سياسات حقيقية، وتشريعات، وعمليات ضرورية بهدف ترجمتها إلى واقع.

- المبدأ الأول: العلاقة بين الحكومة والقطاع العام:





يجب أن تكون علاقة الجسم الإداري مع الحكومة واضحة.

من المهم جداً ضمان وجود علاقات واضحة وشفافة بين الحكم المنتخب والبيروقراطية وذلك لتجنب أي تأثير غير ضروري في إدارة العمل الحكومي. ولضمان التنفيذ السريع والفعال للسياسات والاستراتيجيات الحكومية.

- المبدأ الثاني: الإدارة والإشراف: تخضع إدارة الجسم الإداري والإشراف للمساءلة ولديها مسؤوليات محددة بشكل واضح.

تمثل مسؤوليات الإدارة المحددة ومساءلتها، والخطط الاستراتيجية وبرامج العمل ، بالإضافة إلى الرقابة المستقلة، حجر أساس للحوكمة في أي نوع من المنظمات.

- المبدأ الثالث: الهيكل التنظيمي: تخدم بنية الجسم الإداري عملياته.

تعتمد نوعية الحوكمة في المؤسسة بشكل كبير على هيكلها التنظيمي. ويجب أن يكون هذا الهيكل مناسباً لمهمة المنظمة واهدافها، إذ يجب أن يعكس الأهداف العملية الرئيسية للمنظمة وكيفية تنفيذها باتسجام. ، وفي الوقت نفسه يبدي هذا الهيكل مرونة تسمح له بالاستجابة للتغيرات في استراتيجية المؤسسة أو رؤيتها

- المبدأ الرابع: العمليّات: يخطط الجسم الإداري عملياته لتحقيق أهدافه.

التخطيط العملياتي هو أداة رئيسية لضمان المساءلة ضمن المنظمة وضمان إدارة استخدام الموارد بفعالية وبكفاءة عالية. كما أنه أداة تنفيذية رئيسية لزيادة الالتزام .

- المبدأ الخامس: الأخلاقيات والنزاهة: هي جزء لا يتجزأ من قيم الجسم الإداري للمنظمة وعملياتها.

إن الحفاظ على ثقافة مكان العمل مع أخلاق ونزاهة قويتين هي جزء من إطارالعمل الحوكمي وهو أساسي لأداء تنظيمي جيد. يجب أن يعمل موظفو المنظمة بنزاهة وأن يحافظوا على سوية عالية من السلوك الأخلاقي وذلك للإبقاء على عمليات صنع قرار سليمة ولضمان ثقة المجتمع وزرع الثقة في المنظمة. لذلك، يجب على السياسات الحكومية وضع الحوافز اللازمة لضمان الأخلاقيات والنزاهة.

- المبدأ السادس: الأشخاص: تساهم قيادة الجسم الإداري في إدارته للأشخاص في الإنجازات الفردية والتنظيمية.

كي تضمن المنظمة فعالية وكفاءة عملياتها، من المهم أن يكون لديها نظام فعال لإدارة القوى العاملة والموظفين لديها . ويشمل هذا معاملة عادلة وشفافة ومتساوية للموظفين وكذلك استراتيجيات شاملة لتحفيز الأشخاص وقيادتهم وتشجيع التطور على الصعيد الشخصي. وهذا يحتم انجاز وصف وظيفي متكامل لكل وظيفة إضافة إلى بناء قدرات المدراء في مجالي القيادة والادارة ودعم انشاء أنظمة إدارة موارد بشرية متكاملة متناسبة مع كل منظمة.

- المبدأ السابع: التمويل: يجب أن يحافظ الجسم الإداري على نزاهته المالية. ويجب أن يكون هناك آليات واضحة ومتاحة للمساءلة.

إن الإدارة المالية السليمة أمر بالغ الأهمية لضمان الكفاءة في البرامج والخدمات، وكذلك المساءلة والفعالية في إدارة الموارد العامة. وهي عنصر أساسي لاستدامة الحوكمة الرشيدة وتحسينها.

- المبدأ الثامن: الاتصالات: يتواصل الجسم الإداري مع جميع الأطراف بطريقة سهلة تتسم بالانفتاح وسرعة الاستجابة، إذ إن التواصل المنفتح والدقيق وسريع الاستجابة هو أمر أساسي لضمان المساءلة ضمن المنظمة.

التواصل الجيد هو أيضاً، من العوامل الأساسية لتعزيز ثقة المواطنين في الحكومة.

- المبدأ التاسع: إدارة المخاطر: يحدد الجسم الإداري مخاطره ويديرها.

يجب أن تحدد كل منظمة "بيان مخاطر" خاص بها وأن تقوم بتحليل هذه المخاطر ووضع خطط لمواجهتها والتعامل معها. إن القيام بذلك هو أمر مهم لضمان قدرة المنظمة على العمل بفعالية وكفاءة لتحقيق أهدافها.

#### 3) الإطار الوطني السوري للمعلومات العامة

يحتوي الإطار الوطني للمعلومات العامة ثلاثة عناصر:

أ- مبادرة البيانات الحكومية المفتوحة.

ب- الإطار العام لإدارة البيانات.

ت- مبادرة النفاذ إلى المعلومات.

أما مبادرة البيانات الحكومية المفتوحة فتنظم استخدام الإنتاج وإعادة استخدام البيانات العامة وتنسيق البيانات وتشاركها من قبل كافة الجهات الحكومية، وأما الإطار العام لإدارة البيانات فيقدم المبادئ التوجيهية لتحويل البيانات الأولية، والبيانات الكبيرة، ولاحقاً البيانات الآنية إلى منتَج مثمر ومفيد (المعلومات، والإحصاءات وبيانات مصوّرة، ومعلومات الأعمال) والتي يمكن استخدامها في التوقعات، وتصميم النماذج، والتطوير. وأما مبادرة النفاذ إلى المعلومات فتنظم الحق

في الحصول على المعلومات بواسطة القوانين والإجراءات. هذا، وتنتهج هذه المبادرة نهجاً إيجابياً يضع على عاتق الدولة عبئا ثقيلاً يتعلق بإتاحة المعلومات والتقليل من الاستثناءات (كقضايا الدفاع ) وتتوخى هذه المبادرات وأطر العمل مجتمعة تعزيز ثقافة الشفافية، وتمكين المواطنين من إخضاع المؤسسات الحكومية للمساءلة، وتزيد من ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، وتسهل إلى حد كبير عمل الجمعية التأسيسية، والمجتمع المدني السوري، وكذلك المؤسسات الدولية ذات الصلة، خلال مرحلة بناء السلام.

### 4) نظام المشتريات العامة

#### أ- لمحة عامة

تعرّف (المشتريات العامة) على أنها عملية شاملة للحصول على البضائع، والأعمال المدنية والخدمات، والتي تشمل جميع الوظائف من تحديد الاحتياجات إلى اختيار الموارد وطلبها، وإعداد العقود وإرساءه، وكل مراحل إدارة العقود وحتى نهاية عقد الخدمات أو العمر الإنتاجي للأصول. وهناك أمران متعلقان بنظام المشتريات العامة جديران بالعناية خلال مرحلة بناء السلام. أما الأمر الأول فهو أن نظام المشتريات العامة يمثل مجالاً جيداً لبناء آليات حوكمة مناسبة ورشيدة. وأما الأمر الآخر فهو أنه مع الأخذ في الاعتبار معايير الحوكمة المناسبة، فمن الأهمية بمكان أن يكون نظام المشتريات العامة أداة لتحقيق أهداف هامة خلال مرحلة بناء السلام والتي تضم قضايا أساسية مثل: تشجيع الموردين المحليين، وعودة اللاجئين، والتنمية المحلية.

#### ث-التحديات

| التحديات | الاحتمالات (قليل، متوسط، عالي) | التأثير (قليل، متوسط، عالي) | التدابير المضادة |
|---|---|---|---|
| انهيار مؤسسات الدولة وعدم القدرة على تلبية الاحتياجات الأساسية العاجلة للسكان | متوسط | عالي | التنسيق المباشر مع المؤسسات الدولية والحكومات الإقليمية والدولية لتلبية احتياجات التمويل والتنفيذ للسلع والخدمات. |
| تطوير كاف للإدارة المدنية ولآليات الرقابة داخل الحكومة | عالي | متوسط | تطوير المراجعات الدورية لهيئات الرقابة لتقييم فعاليتها واقتراح آليات تحسين |
| أشكال جديدة من الاستبعاد (النوع والاجتماعي أو العرق أو الدين) نتيجة لسيطرة بعض القوى الفعلية على الأرض | عالي | عالي | على الحكومة المركزية أن تنسق مع الجهات المانحة المساعدات والأموال مع الأهداف الرئيسية للإدماج، بما في ذلك عودة اللاجئين وتسليم الخدمات والبضائع |
| مقاومة التغيير الشاملة لإعادة التأهيل الإداري | متوسط | متوسط | تأمين حوافز مناسبة وكذلك ضمان مشاركة المجتمع المدني في العملية من أجل ضمان دعم أفضل لها. |

#### ب- الأهداف

##### الهدف الأول: النزاهة

يجب أن يكون الهدف الأساسي من نظام المشتريات العامة الحفاظ على نزاهته وعلى ثقة المواطنين في عملية الشراء، وهذا يستلزم وجود آليات شفافة وواضحة ومعلنة لعمليات الشراء، مع الإلحاح على مبدأ الشفافية والنفاذ للمعلومات ذات الصلة، والقضاء على الفساد والمحسوبية.

##### الهدف الثاني: الفعالية (الكفاءة)

الفعالية أو القيمة مقابل المال تعني أن تكون السلع والخدمات، والأعمال المتعاقد عليها مناسبة، التعاقد بأفضل الشروط الممكنة، وضمان أن الجهة المتعاقدة قادرة على الوفاء بشروط العقد، يعني كذلك ألا تكون عملية الشراء بحد ذاتها مكلفة بغير داع أو مسرفة أو كثيرة التعقيد.

##### الهدف الثالث: العدالة

ينبغي أن تكفل العملية المعاملة المتساوية والعادلة للموردين، وهذا أيضا، يقضي على الفساد، وبشكل خاص يجب أن يقضي على التمييز غير المبرر، والإجراءات التعسفية، ويضمن تطبيق الإجراءات القانونية.

##### الهدف الرابع: الأهداف الحوكمية والمجتمعية

إن تحقيق الأهداف الاجتماعية والبيئية والصناعية هي الأهداف المشروعة لعملية الشراء وبخاصة أثناء مرحلة بناء السلام، ولكن يجب أن تحترم أيضاً أهداف النزاهة والمساواة والكفاءة.





# المحور السابع

# سياسات التنمية الشاملة

#### أ- الرؤية الخاصة بالمحور

اقتصادٌ وطنيٌ داعمٌ للتنمية الشاملة عبر تحقيق معدلات نمو وتشغيل مرتفعة ومستدامة من خلال نمو الإنتاجية، ومن خلال تحقيق مشاركة المواطنين في مدخلات العملية التنموية وعدم الاقتصار على التركيز على مخرجات التنمية، هو اقتصادٌ يؤمن دخلا لائقا ويساعد في تخفيض الفقر والبطالة ويحقق العدالة الاجتماعية ضمن إطار تشاركي واسع يضم كافة قطاعات وفئات المجتمع وفق إطار للتنمية الإقليمية والمحلية والريفية المتوازنة، ويستند إلى قاعدة إنتاجية متنوعة تواكب التطور التكنولوجي وتستثمر في الطاقات المتجددة وطنياً وتعزز الاستدامة البيئية في استغلال الموارد والقدرات المحلية بكفاءة، اقتصاد يستحدث منتجات تنافسية وذات قيمة مضافة عالية تلبي الطلب المحلي وتحقق الأمن الغذائي والاستراتيجي وتتوجه للتصدير وتحتل مكاناً في الأسواق العالمية الرئيسية، اقتصاد تظلله بيئة تشريعية منصفة للشركات والأفراد وتحفز القطاع الخاص المحلي والأجنبي على الإبداع والاستثمار بالمشاريع الكبيرة والصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر وتؤمن تكافؤ الفرص والعدالة بين الجنسين، وتوفر قواعد راسخة للشفافية والمتابعة والمساءلة، اقتصادٌ يفجر العاملون طاقاتهم فيه من خلال سوق عمل مرنة تيسر التقاء العرض بالطلب وتحفز تطوير المهارات تواكبها شبكات للحماية الاجتماعية لدعم وتمكين الشرائح الاجتماعية التي تواجه هشاشة بنيوية أو انتقالية، اقتصادٌ يلعب فيه التعاون والاتفاقات الدولية والإقليمية دوراً معززاً للأولويات التنموية الوطنية.

#### ب- منطق المحور

يمكن لمقاربة التنمية الشاملة أن تمثل إطاراً للاقتصاد السياسي يتوخى توطيد السلام واستعادة الانتعاش الاقتصادي على المدي القصير والمدى المتوسط بهدف معالجة الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية المحلية للأزمة في سورية وصولا إلى إعادة وضع الاقتصاد السوري على مسار التنمية وبناء الدولة على المدى الطويل. إن النظرة الموضوعية لأي مُخطّط تنموي للأزمة في سورية، لا يفوتها ملاحظة شبه التطابق الديمغرافي بين خارطة العنف وخارطة الفقر في سورية، وهذا الاستنتاج وإن كان لا يحسم الخلاف حول جذور النزاع في سورية ـــ فيما إذا كانت اقتصادية أم اجتماعية أم سياسية، داخلية أم خارجية ـــ ودورها النسبي في تفجر النزاع، إلا أنه في جميع الأحوال يفضي إلى أن الفقر والتهميش مثلا وقودا للعنف الذي تلقفته بسرعة بعض القوى الإقليمية والدولية واتخذت منه مدخلاً لتنفيذ أجندات جيوسياسية أدت إلى حالة الدمار الواسع الذي ما برحت سورية تشهده على مختلف المستويات المادية والاجتماعية والإنسانية والثقافية.

تهدف التنمية الشاملة على المدى الطويل إلى تحقيق معدلات عالية ومستدامة من النمو المستند الى زيادة الإنتاجية بحيث تساعد في القضاء على الفقر والبطالة واللامساواة ضمن إطار تشاركي واسع يضم كافة قطاعات وفئات المجتمع. إلا أن بناء السلام في مرحلة ما بعد النزاع مباشرة يتطلب على المدى القصير تبني مجموعة مرنة وعاجلة من السياسات الاقتصادية على المستويات الكلية والقطاعية والمحلية لتحفيز الانتعاش الاقتصادي وتوليد فرص العمل والدخل إضافة إلى توفير السلع والخدمات الأساسية ودعم الفئات الأكثر تضرراً والحد من الفقر، ولكن مباشرة هذه السياسات القصيرة المدى يجب أن تستند إلى إحاطة بالآثار التي تتركها على المدى المتوسط والقصير وإلى إحاطة بمدى وملاءمتها للأهداف بعيدة المدى في إعادة وضع الاقتصاد السوري على مسار التنمية الشاملة والمستدامة.

وترتكز مقاربة التنمية الشاملة إلى تحقيق وتائر سريعة من النمو الشامل على نحو يسمح لكافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالمساهمة والاستفادة من النمو الاقتصادي، وهنا يتجلى المعنى الذي مفاده أن النمو الشامل لا يعنى بوتيرة النمو فحسب بل بنمط هذا النمو وآلية تحققه وتوزيعه، وهما أمران مترابطان ويجب تناولهما سويا، فالوتيرة السريعة للنمو ضرورية للحد من الفقر بشكل فعال، إلا أن استدامة هذا النمو تتطلب أن يتحقق على نحو واسع النطاق عبر القطاعات المختلفة بحيث يضم جزءا كبيرا من القوة العاملة الوطنية، وهذا ينطوي بدوره على تبني المبادرات اللازمة للتحول الهيكلي من أجل التنويع الاقتصادي ورفع معدل نمو الإنتاجية وليس معدل نمو العمالة فحسب، وهذا المفهوم يجعل من النمو الشامل جوهر الاستراتيجية التنموية التي تتحقق فقط على المدى الطويل، وبذلك يتحول النمو الاقتصادي إلى هدف وسيط في سبيل تحقيق التنمية الشاملة مما يجعل من الضروري إدراك الفاصل الزمني بين تنفيذ السياسات والنتائج.

بجانب ما سبق، فإن شمول التنمية يتحقق من خلال الإنصاف وتكافؤ الفرص فيما يتصل بالوصول إلى الأسواق والموارد، ومن خلال بيئة تنظيمية عادلة للشركات والأفراد، ومن خلال توفير الحماية للفئات التي تعاني هشاشة بنيوية أو انتقالية خلال التحولات التي تمر بها السوق عموما وسوق العمل خصوصا، كما يتماشى مفهوم النمو في سياق التنمية الشاملة مع التعريف المطلق، وليس التعريف النسبي، للنمو المناصر للفقراء، وهو يتناول تحليل وتحفيز مصادر وقيود النمو المرتفع والمستدام بالنسبة لكافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وليس لمجموعة واحدة وهي الفقراء، إضافة إلى ذلك، يركز النمو الشامل عموما على توليد التشغيل المنتج وتحسين الإنتاجية بدلا من إعادة التوزيع المباشر للدخل.

> ياسي يتوخى توطيد السلام واستعادة الانتعاش الاقتصادي على المدي القصير والمدى المتوسط بهدف معالجة الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية المحلية للأزمة في سورية وصولا إلى إعادة وضع الاقتصاد السوري على مسار التنمية وبناء الدولة على المدى الطويل.

تهدف السياسة الاقتصادية الكلية الى خلق بيئة اقتصادية كلية مستقرة تسمح بتوظيف الموارد بكفاءة في تحقيق معدل نمو اقتصادي وتشغيل مرتفعين وشاملين ومستدامين ويساهمان في تخفيض الفقر ومعدل البطالة خصوصاً بين الشباب بمشاركة جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.

كوسيلة لزيادة الدخل للفئات الضعيفة. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من وجود حاجة إلى مباشرة بعض أشكال التوزيع المباشر وغير المباشر للدخل على المدى القصير لتوطيد السلام عبر التخفيف من الآثار السلبية التي تركها النزاع في الفئات الأكثر تضررا إلا أن محدودية الموارد في فترة بناء السلام قد تقلل من إمكانية اعتماد ذلك. فضلا عن أن مثل هذا الإجراء لا يمكن أن يقدم حلا لتخفيض الفقر على المدى الطويل.

### ت- السياسات المقترحة وإطارها الزمني

يحتاج تنفيذ مقاربة النمو الشامل في مرحلة بعد النزاع المدمر ترجمة عناصر هذه المقاربة ضمن خطة عمل طويلة الأجل تأخذ بعين الاعتبار القضايا الملحة لاستعادة الخدمات الأساسية وتوطيد السلام والانتعاش الاقتصادي وإعادة وضع الاقتصاد السوري على مسار التنمية وبحيث تخلق الأرضية اللازمة للنمو الشامل على المدى الطويل من حيث التنوع الهيكلي والتنافسية وتخفيض الفقر والتشغيل ومعالجة اللامساواة.

### 1) اعتبارات تصميم السياسات

إن جسامة أجندة السياسات في سورية في مرحلة بعد النزاع تفرض تحديات متعددة على صُعد الأولويات والتضافر والتسلسل والاستدامة والموارد. فضلاً عن مستوى القدرات الفنية المطلوبة لتصميمها وتنفيذها. لذلك فإنه من الأهمية بمكان تصميم هذه السياسات بواقعية استنادا إلى أولويات بناء واستدامة السلام من جهة والقدرات المؤسسية المتوفرة من جهة أخرى. وفي ظل إدارة جيدة للتوقعات من قبل أصحاب المصلحة. كما يجب هندسة تسلسل تنفيذ التدخلات المطلوبة من السياسات والبرامج والإجراءات بمسار منطقي وتدرجي يصب في نهاية المطاف في تحقيق الأهداف المتوسطة والبعيدة المدى للتنمية الشاملة فيما يتعلق باستدامة النمو والإصلاح الهيكلي والتنويع الاقتصادي والتعديل المؤسسي. وهذا يفرض ألا تنحصر عملية استعادة الانتعاش الاقتصادي في كونها مجرد استعادة لهياكل الماضي وآلياته. أو عودة بسيطة إلى مستويات واتجاهات ما قبل النزاع. بل يجب أن تتوخى القيام بالتحول الاجتماعي والاقتصادي نحو التنمية الشاملة. ولذلك فإن استعادة الانتعاش عملية متعددة الأبعاد وبعيدة المدى.

بناء على ذلك. يجب أن تهتم السياسات الهادفة لاستعادة الانتعاش الاقتصادي بعد انتهاء النزاع بتكوين فهم جيد للمحركات والمحرضات المحلية والوطنية لهذه العملية. فليس مطلوبا من هذه العملية أن تبدأ من الصفر في كثير من المجالات. بل يمكنها أن تعمل على تعزيز الأنشطة التي حافظت على نفسها خلال النزاع أو تلك الأنشطة الاقتصادية القانونية الجديدة التي نشأت كنوع من التكيف معه بمبادرات محلية. ويُعد فهم هذه المحركات والديناميات الاجتماعية والعمليات المؤسسية والبناء عليها وتعزيز القدرات والمبادرات المحلية ضروريا لتحقيق قفزات في الانتعاش واستدامته.

إلا أن التحدي الأكبر يتجلى في قيود الموارد المتاحة لتنفيذ السياسات والبرامج التي يتوقف عليها إلى حد كبير توطيد السلام على المدى القصير. ويكبر هذا التحدي خصوصاً في ظل عدم اليقين حول مدى توفر الموارد الخارجية من منح ومساعدات وقروض واعتبارات الاستدامة المتعلقة بها. لذلك يجب إعطاء الأولوية للسياسات والإجراءات التي تعالج الجذور المحلية للأزمة ونتائجها من خلال إعادة إنتاج وتقديم السلع والخدمات الأساسية للفئات الأكثر تضررا من النزاع. والتي تساعد في استعادة الانتعاش الاقتصادي والنمو وتوليد فرص العمل والدخل من أجل تخفيض الفقر وخلق آفاق بديلة للمنخرطين في القتال عن حمل السلاح.

تستعرض الفقرات التالية السياسات المقترح تبنيها على صعيد السياسة الاقتصادية الكلية والقطاعية والاطار الزمني لكل منها.

### 2) السياسات الكلية

تهدف السياسة الاقتصادية الكلية الى خلق بيئة اقتصادية كلية مستقرة تسمح بتوظيف الموارد بكفاءة في تحقيق معدل نمو اقتصادي وتشغيل مرتفعين وشاملين ومستدامين ويساهمان في تخفيض الفقر ومعدل البطالة خصوصاً بين الشباب بمشاركة جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية. هذه البيئة قابلة للتكيف مع الدورات الاقتصادية والأزمات الطارئة وتضمن عمل آليات السوق مع التأكيد على ثوابت العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة المحابية للفقراء من خلال رفع الكفاءة والفعالية ونوعية الخدمات المقدمة.

#### أ- السياسة المالية

- تعمل السياسة المالية على المدى الطويل على تحفيز والتنمية الشاملة مع الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي وذلك من خلال سياسة ضريبية عادلة وإدارة كفؤة للإيرادات العامة الضريبية وغير الضريبية وسياسة إنفاق عام رشيدة وفعالة تركز على التنمية الشاملة ضمن منظور متوسط المدى.

- أما على المدى القصير فستعمل السياسة المالية على رفع مستوى فعالية النظام الضريبي القائم وإعادة توجيه الموارد للتقديم السلع والخدمات العامة الأساسية وتحفيز الانتعاش الاقتصادي وترميم البنية التحتية الأساسية ودعم الفئات الأكثر تضررا.

#### ب- السياسة النقدية

- تعمل السياسة النقدية على المدى الطويل على تعزيز استخدام الأدوات غير المباشرة في التحكم بالعرض النقدي والائتمان بما يحفز النمو والتشغيل وبضبط المستوى العام للأسعار ويعزز الثقة بالعملة الوطنية.

- ولكن نظرا للحاجة إلى التوسع النقدي على المدى





القصير في مرحلة بناء السلام لتوفير السلع والخدمات الأساسية ورفع معدل التوظيف في النشاطات ذات العلاقة. فإن السياسة النقدية ستعمل على تيسير الائتمان وتحفيز النمو مع المرونة بهوامش واعية ومقبولة من التضخم لا تهدد استقرار الاقتصاد الكلي.

#### ج- سياسة التجارة الخارجية

- تهدف سياسة التجارة الخارجية على المدى الطويل إلى تنويع وتوسيع الصادرات السورية غير النفطية وزيادة القيمة المضافة المتحققة للمنتجات ذات الميزة النسبية والاهتمام بالأسواق التقليدية وفتح أسواق جديدة واعدة. وتطوير وتنمية البنية الأساسية التي تخدم القاعدة التصديرية (كفاءة الموانئ ووسائط النقل العابر. تقنيات المعلومات والاتصالات. الإجراءات الجمركية. التمويل والضمان). وتعزيز تنافسية قطاع الخدمات وتوسيع وزيادة تنوع صادراته وخاصة السياحة والنقل. وتحديث وتطوير التشريعات التجارية بما يتلاءم مع متطلبات الاقتصاد الوطني والالتزامات الدولية.

- تهتم سياسة التجارة الخارجية على المدى القصير بإعادة النظر في التعريفات الجمركية على السلع المستوردة بما يؤمن توفير السلع الأساسية ومدخلات إعادة البناء التي لا تتوافر محليا ضمن تقويم استيرادي يأخذ بعين الاعتبار حماية الإنتاج المحلي من السلع الوسيطة والنهائية وإعطاءه الأولوية في تلبية الطلب المحلي.

#### د- سياسة الاستثمار

- تنطوي سياسية الاستثمار على المدى الطويل على خلق مناخ جاذب للاستثمار يؤمن بيئة تشريعية منصفة وبنية تحتية رحبة وبيئة إدارية كفؤة لقطاع الأعمال بمختلف مستوياته وشرائحه ويحفز الإبداع وتطوير تكنولوجيا الإنتاج الصديقة للبيئة ويشجع على الاستثمار الخاص المحلي والخارجي ويعزز تنافسية المنتجات السورية في الأسواق المحلية والخارجية.

- تولي سياسة الاستثمار أهمية خاصة لتشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر لأهميتها في دعم الانتعاش الاقتصادي وتوليد الدخل وفرص العمل من خلال تطوير البيئة المؤسسية والتمويلية والبنية التحتية وبناء القدرات لدى الإداريين والمستثمرين على حد سواء لتيسير إنشاء المشاريع الجديدة وترخيصها وتسجيلها وتشجيع نقل النشاطات غير الرسمية إلى الاقتصاد الرسمي.

- تهتم سياسة الاستثمار على المدى القصير بإعادة تأهيل المناطق الصناعية والحرفية وتيسير وتبسيط الإجراءات الإدارية للتسجيل وترخيص وتمويل المنشآت الصناعية وكذلك الإجراءات المرتبطة بالقطع الأجنبي والتجارة الخارجية وتعمل على جذب المنشآت العاملة بالقطاع غير الرسمي للترخيص والتسجيل بتقديم التسهيلات المناسبة.

#### هـ- سياسة التشغيل وعدالة التوزيع

- تعمل سياسة التشغيل على المدى الطويل على بناء سوق عمل مرنة تيسر التقاء العرض بالطلب وتحفز تطوير المهارات عبر التشريعات القانونية والتنظيمية المناسبة مدعومةً بآليات لبناء القدرات اللازمة التي تمكن قوة العمل من التكيف مع تطور المهارات التي تطلبها السوق. وتواكبها شبكات للحماية الاجتماعية لدعم وتمكين الشرائح الاجتماعية التي تواجه هشاشة بنيوية أو انتقالية.

- على المدى القصير. تهتم سياسة التشغيل ببرامج التشغيل السريعة (بالأشغال العامة) والتي تمليها عمليات استعادة البنية التحتية الأساسية وترميم المنشآت والوحدات السكنية المدمرة جزئيا وتقديم السلع والخدمات الأساسية وغير ذلك مع وضع برامج تدريبية سريعة على المهارات المطلوبة لإعادة تأهيل العاملين ومن سيدمج من المحاربين السابقين مع مراعاة المساواة بين الجنسين.

#### و- سياسة الحماية الاجتماعية

- تهدف سياسة الحماية الاجتماعية على المدى الطويل إلى التخفيف من أثر التقلبات الدورية والطارئة على سوق العمل والإنتاج على القوة العاملة والفئات الفقيرة التي تواجه هشاشة بنيوية أو انتقالية عبر بناء شبكات للحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق تغطيتها.

- تعمل سياسة الحماية الاجتماعية في المدى القصير وبالتعاون والتنسيق مع المجتمع المدني على تقديم الدعم النقدي والعيني لذوي الاحتياجات العاجلة من الأسر الفقيرة خصوصا الأسر التي تعيلها نساء والتي تُعد الأكثر تضررا من النزاع وكذلك ذوو الاحتياجات الخاصة وإجراء التحليل الاقتصادي والاجتماعي اللازم لهذه الفئات وبناء قواعد البيانات حولهم وتحديد احتياجاتهم من التعليم والتأهيل لدمجهم في سوق العمل تدريجيا و/أو تسهيل حصولهم الدعم اللازم لإنشاء مشاريع صغيرة ومتناهية الصغر لتوفير مصادر مستدامة للدخل لديهم.

#### ز- التنمية الإقليمية المتوازنة

- تهدف سياسة التنمية الإقليمية المتوازنة على المدى الطويل إلى تعزيز مشاركة الأقاليم والمحافظات السورية في عملية التنمية الشاملة عبر خلق سلاسل الإنتاج والتوزيع والبنية التحتية المتكاملة ضمن المحافظة الواحدة وبين المحافظات لضمان تكافؤ الفرص وإعادة اللُحمة بين أجزاء الجمهورية.

- ترتكز سياسة التنمية الإقليمية المتوازنة على المدى القصير إلى تشجيع ورعاية المبادرات المحلية لدعم استعادة الانتعاش الاقتصادي وضمان الآليات الملائمة للمشاركة المحلية في الإدارة وصنع القرار على المستويين المحلي والوطني. وتتبنى السياسة برامج استهدافية

مباشرة تجعل من التنمية الريفية وتخفيف الفقر هي الأساس وفق سلسلة إنتاج محلية وإقليمية متكاملة مع أولوية لدعم المناطق الأكثر تضرراً وإمدادها الخدمات والسلع الأساسية العاجلة.

### ح- سياسة التنمية الريفية

- تعمل سياسة التنمية الريفية في المديين القصير والطويل على دمج الاقتصاد الريفي بعملية التنمية الشاملة من خلال من خلال توفير الخدمات الأساسية للأرياف وتيسير تمويل وتطوير وزيادة المنتجات الزراعية والصناعات والسياحة الريفية لخلق فرص العمل وتوليد الدخل وتخفيض الفقر في الأرياف مع التركيز على تمكين المرأة وإعطائها الفرص الملائمة للمشاركة في ذلك.

## 3) السياسات القطاعية

تهدف السياسات القطاعية اللازمة لإعادة الإقلاع بعجلة الإنتاج والخدمات المحلية بصورة تمكن من توليد فرص العمل ورفع الإنتاجية والتخفيف من فاتورة الاستيراد.

### أ- السياسة الزراعية

- تعمل السياسة الزراعية على المدى الطويل على تحقيق التنمية الزراعية والأمن الغذائي من خلال رفع كفاءة واستقرار الإنتاج الزراعي والحيواني وتشجيع تطوير الصناعات الزراعية والسمكية وإقامة المشاريع الزراعية الصغيرة والمتوسطة عبر تقديم الاستشارات والخدمات الأساسية للمزارعين وتطوير قدراتهم وتمكينهم من المساهمة بالتنمية الشاملة عبر توليد الدخل وفرص العمل ومراكمة ونقل الخبرات.

- أما على المدى القصير. فتعمل السياسة الزراعية على دعم إصلاح الأراضي الزراعية التي تضررت نتيجة النزاع وكذلك دعم مصالح تربية القروة الحيوانية وتشجيع إنتاج السلع الغذائية لتحقيق الاكتفاء الذاتي والأمن الغذائي عبر وتيسير الحصول على المدخلات الزراعية وتوفير البنية التحتية الأساسية اللازمة مع إعطاء اهتمام خاص لمدخلات الصناعات الزراعية من الإنتاج الزراعي.

### ب- السياسة الصناعية

- تعمل السياسة الصناعية على المدى الطويل على تنمية قطاع الصناعة التحويلية وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من خلال رفع القيمة المضافة المتحققة عبر تطوير الإنتاجية والقدرة التنافسية والتطوير التكنولوجي وتنويع الإنتاج الصناعي ورفع قدراته التصديرية وتنويع التوجه الجغرافي للصادرات. كما تعمل السياسة الصناعية على حماية الصناعات الناشئة ودعم الصناعات الصغيرة والمتوسطة ضمن استراتيجية التنمية الشاملة عبر تطوير البنية التحتية للقطاع الصناعي والتنظيم الصناعي وسلاسل الإنتاج والتوزيع وتطوير البنية الإدارية التي تحكم آلية عمل هذا القطاع.

- تستهدف السياسة الصناعية على المدى القصير الإقلاع بالقاعدة الإنتاجية المحلية التي سلمت من الضرر جراء النزاع والمساعدة في ترميم المنشآت المتضررة جزئياً لتوليد فرص العمل والدخل وإعطاء الأولوية لمنتجاتها كمدخلات لعملية استعادة الانتعاش الاقتصادي وإعادة البناء.

### ج- سياسة التجارة الداخلية

- تهدف سياسة التجارة الداخلية على المدى الطويل إلى تطوير قوى ومؤسسات السوق بما يكفل تعزيز المنافسة ومنع الاحتكار وضمان حقوق المنتجين والمستهلكين. وتشجيع مشاركة القطاع الخاص والتعاوني في بناء مؤسسات السوق وفي دعم واستثمار الابتكار. وإيجاد بيئات عمل ترتكز على أفضل الممارسات العالمية وتعزيز ازدهار الشركات الصغيرة والمتوسطة.

- تعمل سياسة التجارة الداخلية في المدى القصير على توفير السلع الأساسية وضمان وصولها إلى كافة التجمعات السكانية خصوصاً تلك الأكثر تضرراً من النزاع وضبط أسعارها وكسر محاولات احتكارها مع إفساح المجال لجمعيات حماية المستهلكين لمباشرة الرقابة وتقييم الأداء.

### ث- الفاعلون

| الجهة | الدور |
|---|---|
| الحكومة | ● إدارة عملية تشاركية لوضع خطة استراتيجية وطنية للانتعاش الاقتصادي والتحول والنمو.<br>● وضع وتنفيذ خطة استراتيجية لبناء القدرات المؤسسية على المستويين الوطني والمحلي وفق الأولويات المرحلية والتنموية.<br>● إدارة الاقتصاد الكلي.<br>● تنسيق المساعدة الخارجية. |
| منظمات القطاع الخاص | ● لعب دور القناة الفاعلة في الحوار بين المستثمرين/المستهلكين من جهة والجهات الحكومية في إعداد وتنفيذ الخطط استراتيجية الوطنية والمحلية للانتعاش الاقتصادي والتحول والنمو.<br>● تنسيق وتنظيم المبادرات المحلية والوطنية للقطاع الخاص بما يخدم تلك الخطط. |





| | |
|---|---|
| الإدارات المحلية بمختلف مستوياتها | ● وضع الخطط الاستراتيجية لتعزيز لانتعاش الاقتصادي على المستوى المحلي والمساهمة في تنسيق هذه الخطط على المستوى الوطني.<br>● تعزيز وتنسيق المبادرات المحلية لتخدم الخطط الاستراتيجية المحلية.<br>● تحديد أولويات بناء القدرات المؤسسية والفردية على المستوى المحلي وتأمين الاستجابة لها. |
| منظمات المجتمع المدني | ● الرقابة على أداء الخطط الوطنية (مقارنة النتائج بالأهداف).<br>● الاسهام في نشر الوعي لدى المواطنين حول الممارسات المثلى بمختلف مجالات استعادة الانتعاش.<br>● الاسهام في تنفيذ بعض المبادرات والمشاريع التي تتطلب الوصول إلى شريحة واسعة من الأفراد |
| الجهات المانحة | ● تقديم المساعدة المادية والفنية لدعم عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط الوطنية والمحلية للانتعاش الاقتصادي والتحول والنمو.<br>● لعب دور بناء والانخراط في تنسيق المعونة الخارجية بما يتفق مع الأولويات الوطنية. |
| الجهات المعنية بالعمل الإغاثي | ● تكييف الخطط الإغاثية مع الخطط المحلية للانتعاش الاقتصادي لردم الفجوة المعيشية للفئات المتضررة بين فترة إعداد وتنفيذ المبادرات المصادق عليها محلياً وفترة بروز نتائجها على مستوى التشغيل وتوليد الدخل. |
| الهيئات الإعلامية (مؤسسات. صحافة) | ● الاسهام في رفع الوعي حول أولويات الانتعاش الاقتصادي وكذلك تعزيز الرقابة على الأداء والمساءلة والمحاسبة باستخدام مختلف وسائل الاتصال والمعلومات الحديثة. |

### ج- آليات التمكين

يتميز هذا المحور بأنه يضم مجموعة من السياسات التي تمثل البيئة التمكينية لعمل المحاور الأخرى في مرحلتي بناء السلام وبناء الدولة. إلا أن أداء هذه السياسات يتوقف على التحديد الدقيق للأولويات والتسلسل الزمني فيما بينها بحيث يجعلها تعزز بعضها بعضا. فالإطار القانوني والقدرات المؤسسية تعد الحامل الرئيسي للسياسات بينما تمثل قضايا النوع الاجتماعي أحد أوجه اللامساواة التي تتوخى التنمية الشاملة لمعالجتها. ويؤمن الاقتصاد الكلي البيئة المناسبة للنشاط الاقتصادي والنمو المستدام التي تظلل السياسات القطاعية التي تعمل بدورها على رفع الإنتاجية وتوليد فرص العمل والدخل وتحقيق المشاركة في صناعة التنمية والاستفادة من نتائجها. كما تساعد مقاربة المعايير البيئية على استدامة النمو وتعزيزه وعدالة توزيع نتائجه بين الأجيال. وأخيرا. يمكن للتعاون الدولي البناء أن يلعب دوراً حيوياً في ردم الفجوة القائمة في القدرات المادية والفنية والمؤسسية اللازمة لاستعادة الانتعاش الاقتصادي.

## 1) النوع الاجتماعي

يعد البعد المتعلق بالنوع الاجتماعي أحد أوجه اللامساواة التي تستهدفها التنمية الشاملة. وفضلا عن كون المرأة تمثل نصف المجتمع. فإن السياسات التي تتوخى معالجة هذا الموضوع في مرحلة بناء السلام تحتل أهمية قصوى نتيجة ازدياد عدد الأسر التي تعيلها نساء بفعل فقدان المعيلين من الذكور الذين يمثلون النسبة الأكبر من ضحايا النزاع. ولهذا يجب أن يحتل تكافؤ الفرص بغض النظر عن نوع الجنس وتمكين المرأة الأولوية في مرحلة بناء السلام واستعادة الانتعاش من أجل تحديد المساهمات المختلفة التي يقوم بها الرجال والنساء في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتجدر الإشارة إلى أن تجارب العديد من البلدان تشير إلى علاقة إيجابية قوية بين تمكين المرأة وبين مستوى الرفاه الاقتصادي.

2) بناء الشرعية والحوكمة والمؤسسات

يمثل بناء الشرعية وتعزيز الحوكمة وبناء القدرات المؤسسية من أجل إدارة الموارد ووضع وتنفيذ السياسات أولى التحديات التي تواجه عملية توطيد السلام واستعادة الانتعاش الاقتصادي بعد إبرام التسوية في سوريا. فالصلاحيات التي يمنحها العقد الاجتماعي للدولة يجب أن يقابلها اعتراف المواطنين بشرعية الدولة وقبولهم لسلطتها. وهو أمر يتوقف على أمرين. أما الأمر الأول فهو أن تفضي الانتخابات الانتقالية إلى استعادة المؤسسات التمثيلية التي تعزز عملية سياسية شاملة على نحو يقلص مخاطر تجدد النزاع التي يفرضها الاستبعاد السياسي واستمرار أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية والتفاوت بين فئات المجتمع. وأما الأمر الآخر فهو مدى فعالية الدولة في القيام بواجباتها في توفير الأمن والدفاع والعدالة والفرص الاقتصادية ووضع وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية وآليات ذلك. ومدى فعاليتها في إدارة المال العام وتقديم السلع والخدمات العامة. وفي تنظيم ورعاية أنظمة الحماية الاجتماعية الملائمة. ويمثل فرض القانون عنصرا مهما في محاربة اقتصادات العنف في سبيل التخلص منها نهائيا وهو ما يسهم في تعزيز الشرعية وبناء الثقة بالسلام ومناخ الأعمال.

يستلزم تعزيز الحوكمة والقدرة على تقييم فعالية الدولة تقييما سديدا أن ينص العقد الاجتماعي على المتطلبات التشاركية اللازمة في صنع القرارات ومبادئ

يتميز هذا المحور بأنه يضم مجموعة من السياسات التي تمثل البيئة التمكينية لعمل المحاور الأخرى في مرحلتي بناء السلام وبناء الدولة. إلا أن أداء هذه السياسات يتوقف على التحديد الدقيق للأولويات والتسلسل الزمني فيما بينها بحيث يجعلها تعزز بعضها بعضا.

تعمل سياسات الاقتصاد الكلي على الموائمة بين المتغيرات الاقتصادية لاستعادة الانتعاش الاقتصادي في ظل المفاضلات الكثيرة التي يجب إجراؤها خصوصاً في مرحلة بناء السلام.

الشفافية في ذلك وفي نشر البيانات والمعلومات وإتاحتها لأصحاب المصلحة. كما يجب تحديد آليات المراقبة والمتابعة والمساءلة وصلاحيات الجهات المنوط بها هذا الأمر. ومن المستقر أن فعالية قيام الدولة بالمهام المنوطة بها تتوقف على القدرات المؤسسية التي تمتلكها وهي التي أصابها ضرر كبير خلال فترة النزاع نتيجة تبدل الأولويات نحو دعم النشاط الحربي والعمل الإغاثي والإنساني فضلا عن خسارة الكوادر البشرية المؤهلة بسبب الالتحاق بالأعمال العسكرية أو الهجرة. وتتمثل الخطوة الثانية في ترميم وتعزيز قدرات المؤسسات الأساسية والضرورية لإدارة مرحلة توطيد السلام واستعادة الانتعاش الاقتصادي بناء على أن الدولة الفاعلة أمر ضروري لتوطيد السلام.

لكن مع ازدحام جدول الأعمال في هذه المرحلة يصبح ترتيب الأولويات ذا أهمية استثنائية. لذلك يجب أن تتقدم أولوية عملية بناء القدرات في مجال دعم وصناعة القرار على غيرها (خصوصا في مجالات تحليل الاقتصاد الكلي وإدارة المالية العامة وجمع وإعداد ونشر الإحصاءات الاقتصادية والاجتماعية إضافة إلى مهارات الرصد والتقييم). وذلك على أن تباشَر عملية دعم القدرات التنفيذية للمؤسسات وفق سلم أولويات مدروس أيضا. هذا، ويجب أن تباشَر نشاطات بناء القدرات المؤسسية ضمن منظور بعيد المدى للإصلاح الإداري بحيث تتواكب المبادرات في مجال الإصلاح الاقتصادي لتحقيق التنمية الشاملة مع الإصلاحات الإدارية والمؤسسية المطلوبة. وحيث إن تقديم سلع وخدمات النفع العام لم يعد مقتصرا على الدولة على الرغم من دورها الكبير في مرحلة بناء السلام، فإنه يجب تنظيم العلاقة داخل الإدارة الحكومية ومع الغير أفرادا ومؤسسات في إطار آليات واضحة وشفافة تأخذ بالاعتبار التنسيق الرأسي والأفقي بين المؤسسات والهيئات الحكومية ضمن صيغة ملائمة للامركزية الإدارية من جهة وبين منظمات المجتمع الأهلي والمدني والقطاع الخاص ذات العلاقة من جهة أخرى بما يكفل تضافر الجهود والمشاركة في عملية التنمية الشاملة وأولوياتها في بناء السلام واستدامته بشكل خاص.

### 3) الاقتصاد الكلي

تعمل سياسات الاقتصاد الكلي على الموائمة بين المتغيرات الاقتصادية لاستعادة الانتعاش الاقتصادي في ظل المفاضلات الكثيرة التي يجب إجراؤها خصوصاً في مرحلة بناء السلام. فعلى المدى القصير، يهتم الاقتصاد الكلي بتحفيز الاستثمار الخاص لرفع معدل النمو والتشغيل وتوليد الدخل لدعم الفئات الأكثر تضرراً من جراء النزاع بشكل خاص. لكن بالنظر إلى الاعتبارات الخاصة بهذه المرحلة، فإنه على سياسات الاقتصاد الكلي أن تتبنى مزيجا ملائما من السياسات المالية والنقدية التوسعية لمواجهة الطلب الاجتماعي ضمن هوامش مرنة وآمنة للتضخم وعجز الموازنة وسعر الفائدة وسعر الصرف والدين العام. أما الإصلاحات الأكثر تعقيدا، لا سيما فيما يتعلق بإعادة الهيكلة، فيمكن الشروع بها على المدى المتوسط والطويل لتجنب تحميل الفئات الهشة المزيد من التضحيات في فترة بناء السلام. وبالنظر إلى أن عملية استعادة الانتعاش الاقتصادي في مرحلة بعد النزاع هي عملية تراكمية فمن المهم مراعاة التسلسل المنطقي والواقعي لتنفيذ السياسات. وفي جميع الأحوال، يجب أن تتصف إدارة السياسة الاقتصادية الكلية بالمصداقية والشفافية لبناء الثقة في مناخ الأعمال.

### 4) البنية التحتية

تعد استعادة وترميم البنية التحتية الأساسية ذات أهمية مزدوجة في استعادة الانتعاش الاقتصادي بعد النزاع. فمن جهة، أدى النزاع، كما هو معلوم، إلى دمار البنية التحتية والمنشآت والمساكن دمارا واسع النطاق. فقد تعرضت الجسور ومحطات توليد الكهرباء ومعدات نقل الطاقة والنفط والغاز إلى دمار كبير نتيجة النزاع عليها فضلا عن تراجع الإنفاق على صيانة المرافق التي سلمت من الدمار. وكل ذلك سيؤثر في المدى الزمني اللازم لاستعادة الانتعاش الاقتصادي في سورية بعد النزاع. ولكن من جهة أخرى، تمثل عملية استعادة القطاعات الأساسية للبنية التحتية بحد ذاتها محركاً هاما للنشاط الاقتصادي والتشغيل فضلاً عن كونها تساهم في تحفيز الاستثمار عبر تحسين مناخ الأعمال وتفعيل دورة الإنتاج والاستهلاك وربط الأسواق وتوليد الدخل وفرص العمل. يضاف الى ذلك أن تطوير البنية التحتية يساعد في تعزيز التنمية الإقليمية المتوازنة وتحفيز التنمية المحلية والريفية من خلال الربط المتكامل لجميع المحافظات والبلديات والقرى والأرياف بشبكات النقل والاتصالات والطاقة وغيرها من الخدمات الضرورية. وعلى المدى المتوسط والطويل، تساهم البنية التحتية في جذب وتوسيع الاستثمارات المحلية والأجنبية ورفع مستوى دخل السكان ضمن الأقاليم.

### 5) الاستدامة البيئية

من المعروف أن النزاع المسلح قد ألحق ولا يزال يلحق أضرارا جسيمة في البيئة على نحو مباشر وغير مباشر، وهو ما يمثل تهديدا للأمن الغذائي والتنمية المستدامة. وتتنوع هذه الأضرار من تدهور للأراضي التي جرى هجرها





أو اتخاذها كميادين للنزاع وتجريفها لأغراض تتعلق بالقتال وزرع الألغام وتدهور الأراضي الصالحة للزراعة والقريبة من الآبار النفطية والتي تأثرت سلبا باستخراج النفط وتكريره بطرق بدائية. يُضاف إلى ذلك إزالة الغابات بسبب الحاجة لوقود للتدفئة في ظل غلاء وفقدان حوامل الطاقة. هذا فضلا عن تراجع الثروة الحيوانية بسبب الهجرة والتهريب والتصدير إلى بلدان الجوار.

تأسيسا على ذلك، تُعد عمليات الإغاثة البيئية إحدى أولويات فترة بناء السلام إذ إنها تُعد من بين أسس عودة المهجرين إلى أماكن سكنهم وعملهم وهو ما يسهم في تعزيز قوة العمل خصوصا والنشاط الإنتاجي عموما. وتمثل البيئة المستدامة شرطا هاما للانتعاش الاقتصادي عموما كما تمثل مدخلا لتنشيط الإنتاج الزراعي وتحقيق الأمن الغذائي. أيضا، تعد السلامة البيئية شرطا ضروريا لتسويق وتصدير الإنتاج الزراعي إلى بلدان كثيرة في العالم في الوقت الذي تمثل فيه عنصرا جاذبا للاستثمار ومحرضا للقطاع السياحي خصوصا وقطاع الخدمات عموما. وتتحقق الاستدامة البيئية عبر تضافر السياسات العامة في مختلف المجالات. فيمكن لسياسة الإنفاق العام والسياسة السعرية أن تلعب دورا مهما في استحداث حوافز لدى المستهلكين لاعتماد بدائل أكثر استدامة للتدفئة كتشجيع الاستثمار في بدائل مصادر الطاقة أو فرض هيكل هادف مدروس لأسعار حوامل الطاقة. كما يجب أن تهتم السياسات القطاعية بإعادة تأهيل الأراضي المتدهورة نتيجة عوامل النزاع التي ذكرت أعلاه.

### 6) التعاون الدولي

إن محدودية الموارد والقدرات المحلية المتاحة في مرحلة بناء السلام والعقبات والتحديات التي تواجهها عملية استعادة الانتعاش الاقتصادي على أرض الواقع تحتم فتح الباب أمام التعاون مع شركاء التنمية الدوليين للمساعدة في سد هذه الثغرة قدر الإمكان عبر الدعم المالي والتقني. إن إدارة المعونة إدارة جيدة يجعلها عنصرا فعالا في تحقيق الانتعاش الاقتصادي واستدامته بعد انتهاء النزاع. وتتجلى الإدارة الجيدة للمعونة بانسجامها مع الأولويات الوطنية بحيث تعمل مع المؤسسات الوطنية والمبادرات المحلية وتعزز المحركات الوطنية للتنمية وذلك لتجنب استحداث أنظمة موازية للأنظمة المؤسسية القائمة. وفي هذا السياق، من المهم أن تُحرر مدفوعات المعونة المالية وأن تُقدم المساعدة الفنية ضمن برنامج متفق عليه مع الجهات الوطنية وضمن آليات موحدة بحيث تمر إما عبر الموازنة العامة أو من خلال آليات تمويل جماعية كالصناديق الائتمانية متعددة المانحين (Multi-donor Trust Funds (MDTFs من أجل ضبط المالية العامة وحسن إدارة الاقتصاد الكلي. ولتجنب التكرار والتضارب في المساعدة المالية والفنية المقدمة من جهات مختلفة فمن الضروري إنشاء منصة للتنسيق بين شركاء التنمية العاملين في سورية أنفسهم من جهة وبينهم وبين الحكومة. وهذا بدوره يساعد في تحقيق انسجام هذه المساعدات مع الأولويات الوطنية.

### ح- التحديات

| التحدي | الاحتمال<br>عالي<br>متوسط<br>ضعيف | التأثير<br>كبير<br>متوسط<br>ضعيف | المدى<br>طويل<br>متوسط<br>قصير | التدابير المضادة |
|---|---|---|---|---|
| تضعضع الأمن وانتشار اقتصاديات العنف بشكل متفاوت بين المناطق | عالي | متوسط<br>انخفاض مستويات الثقة فيما بين المتعاملين الاقتصاديين | متوسط | تعزيز الشرعية وسيادة القانون |
| دمار كبير في رأس المال المادي خصوصاً البنية التحتية والانتاجية | عالي | كبير<br>ضعف كفاءة الاستثمار | متوسط | جعل استعادة البنية التحتية والإنتاجية من أولويات الانتعاش الاقتصادي |
| هروب رؤوس الأموال | عالي | كبير<br>تأخر إطلاق المبادرات العاجلة للانتعاش الاقتصادي | متوسط | تحسين البيئة الاقتصادية الكلية ومناخ الاستثمار لاسترجاع ثقة المستثمرين في الاقتصاد |
| • تدهور حجم ونوعية رأس المال البشري بسبب النزاع والنزوح الخارجي والمتطلبات الأمنية بعد النزاع<br>• ضعف القدرة المؤسسية للإدارة الاقتصادية وكذلك في مجال إدارة المالية العامة<br>• ضعف التنسيق بين المؤسسات الرئيسية | عالي | كبير<br>• بطء عملية إعداد وتنفيذ خطط الانتعاش وتدني نوعيتها<br>• تراجع الأداء بشكل عام | متوسط | إطلاق برامج عاجلة لبناء القدرات وفق أولويات الانتعاش الاقتصادي |

| التحدي | الاحتمال<br>عالي<br>متوسط<br>ضعيف | التأثير<br>كبير<br>متوسط<br>ضعيف | المدى<br>طويل<br>متوسط<br>قصير | التدابير المضادة |
|---|---|---|---|---|
| تجزئة الاقتصاد والأسواق نتيجة توزع سيطرة أطراف النزاع على الأراضي السورية | عالي | متوسط<br>• تراجع القدرة على ضبط عملية انتاج وتوزيع الموارد العامة<br>• تراجع القدرة على إنفاذ سياسة اقتصادية وتجارية موحدة ومتكاملة | متوسط | • تعزيز الشرعية<br>• تعزيز عملية بناء المصالحات الوطنية العادلة<br>تعزيز عملية التوزيع العادل للموارد والأعباء بين الجهات والمستويات المحلية والإقليمية الداخلية |
| محدودية الموارد المالية العامة | عالي | كبير<br>تأخير تنفيذ خطط الانتعاش الاقتصادي وتضبيق سلم الأولويات | القصير | • تنسيق المعونة الخارجية<br>• تطوير النظم الضريبية وإصلاح إدارة المالية العامة<br>• تحسين مناخ الاستثمار وتعزيز مساهمة القطاع الخاص |
| وجود بطالة شديدة وعمالة مقنعة، لا سيما بين الشباب الذكور، وتدهور سوق العمل | عالي | كبير<br>يزيد من خطر النزاع | متوسط | • خلق فرص العمل ورفع مستوى الدخل يجعل حوافز العودة للقتال مقابل أجر أكثر صعوبة.<br>• إطلاق مبادرات مبتكرة لتطوير سوق العمل باستخدام تكنولوجيا الاتصال وتبادل المعلومات |
| استمرار العقوبات الاقتصادية الخارجية الأحادية الجانب على سورية | عالي | متوسط<br>• عرقلة التحويلات المالية الخارجية ونقل التكنولوجيا لقطاع الأعمال السوري<br>• خلق مناخ من الخوف أمام مساهمة الاستثمار الخارجي المباشر في عملية إعادة الاعمار في سورية | متوسط | • تنويع الهيكل السلعي والتوجه الجغرافي للتجارة الخارجية<br>• بناء علاقات وأواصر تجارية جديدة بعيداً عن الدول التي كانت العلاقات متأزمة معها تاريخياً |
| ضعف التنسيق بين المانحين أنفسهم وبين المانحين والحكومة | عالي | كبير<br>• هدر أموال المساعدات الخارجية في مجالات غير ذات أولوية وربما مكررة<br>• إضعاف القدرة على الضبط المالي والنقدي في الاقتصاد<br>• تأخر تحرير مدفوعات المعونة المالية مما يعرقل تنفيذ الخطط المتفق عليها<br>• الأثر السياسي غير البناء لبعض المساعدات المخصصة لفئات أو مناطق محددة بعينها | متوسط | تنسيق المعونة الخارجية وحصر ذلك بجهة سيادية كوزارة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي |
| • مواجهة تحديات ما بعد النزاع كلها دفعة واحدة مثل توطيد الأمن، نزع السلاح وإعادة الإدماج واستعادة الخدمات الأساسية<br>• صعوبة الموائمة بين أهداف استقرار الاقتصاد الكلي وتلبية متطلبات بناء السلام في ظل محدودية الموارد العامة | عالي | كبير<br>• تضييق سلم الأولويات وإطالة فترة الانتعاش الاقتصادي<br>• إطالة معاناة بعض الفئات الأكثر تضرراً وربما نشوء فئات متضررة جديدة مما قد يخلق أوضاع تدفع لتذمر بعض الفئات وقد تدفع باتجاه تجديد التوتر. | متوسط | • تعزيز التشاركية والشفافية في عملية صنع القرار ورقابة الأداء<br>• تطوير توزيع المخاطر والأعباء بين الفئات الاجتماعية<br>• تنسيق وتوجيه عمليات الإغاثة الإنسانية نحو الفئات الأكثر تضرراً<br>• الاستعانة بالمساعدة الفنية الخارجية |





# المحور الثامن
# سياسات التطوير التقاني وإدارة الموارد الطبيعية والبيئية

### أ- الرؤية الخاصة بالمحور

أن تعمل على انتقال الاقتصاد السوري من القطاعات ذات التكنولوجيا المتدنية إلى القطاعات التكنولوجيا أكثر تقدما، ومن القطاعات ذات القيمة المضافة الأدنى إلى القطاعات ذات القيمة المضافة الأعلى ومن القطاعات ذات الإنتاجية الأدنى إلى القطاعات ذات الإنتاجية الأعلى وذلك بتحفيز استخدامات ذات التكنولوجيا كثيفة العمل والاعتماد على الاقتصاد القائم على الذي يعتمد على اكتساب المعرفة والابتكار وتوليدها ونشرها واستثمارها بفاعلية لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية متسارعة بالاعتماد على البحث العلمي والابتكار وعلى تحقيق الاستدامة في إدارة وحماية قاعدة الموارد الطبيعية وتوجيه التغير التقني والمؤسسي بطريقة تضمن تحقيق واستمرار إرضاء الحاجات البشرية للأجيال الحالية والمستقبلية وأن تكون التنمية المرجوة تحمي الأرض والمياه والمصادر الوراثية النباتية والحيوانية وأن لا تضر بالبيئة ولا تصدر المشكلات إلى الاجيال القادمة، و أن تكون ملائمة من الناحية الفنية ومناسبة من الناحية الاقتصادية ومقبولة اجتماعيا.

### ب- منطق المحور

من أهم النتائج المدمرة للحروب بالإضافة إلى الخسائر المادية هي الخسائر البشرية نتيجة العمليات الحربية ونتيجة الهجرة مما يؤدي الى خسارة كبيرة في المخزون البشري للبلاد ولم تكن النزاع السورية استثناءً في هذا الخصوص فبعد خمس سنوات من النزاع فقدت سوريا كثيرا من أبناءها وبالتالي فقدت جزء كبير من كوادرها الذين أما أنهم فقدوا نتيجة العمليات أو اضطروا للهجرة للبحث عن مستقبل أفضل خارج البلاد. على الرغم من التأقلم الذي حصل خلال سنوات النزاع ضمن المجتمع السوري واستنباط الحلول للمواجهة نقص الخدمات الأساسية، فإن سياسات الأعمار تتطلب أيضا تحديات كبيرة في صعيد البشري وخبرات لإعادة القطاعات الاقتصادية إلى العمل لقد أثبت الابتكار بجميع أشكاله (التكنولوجي والاجتماعي والاقتصادي) أنه كان دائما في قلب التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وعلى هذا النحو. من الضروري أن ينظر إليه كرافعة للتطور والتنمية في الدول النامية أيضاً. وبخاصة في مرحلة النهوض من الأزمات. هناك أسباب عديدة تجعل التركيز على الابتكار أمراً حتمياً هذه الأيام. أولها أن العالم، أولها أن التحديات البيئية القائمة اليوم تتطلب تغييرات واسعة النطاق في أنماط الإنتاج والاستهلاك.

وبالتالي مزيداً من الابتكار. وثانيهما أن النظام التقني العالمي لا زال يشهد تحولا عميقا يعتمد على تقانة المعلومات والتقانات الجديدة مثل التقانة الحيوية والتقانة النانوية التي تغيّر عالمنا ومجتمعاتنا. هذا بالإضافة إلى أن الابتكار أثبت أنه أحد المرتكزات الهامة للاقتصاد المبني على المعرفة ذلك لأنه. أي الابتكار. أصبح مقترناً بثورة معرفية أدت إلى ما يسمى اليوم بمجتمع المعرفة واقتصاد المعرفة. تجدر الإشارة إلى أن الابتكار يعتمد إلى حد كبير على الظروف العامة في الاقتصاد والحوكمة والتعليم والبنية التحتية. لا بد من توضيح بعض النقاط الهامة:

- يعني الابتكار المنتجات أو التقنيات أو الممارسات التي هي جديدة على المجتمع ولا يمكن اعتبارها ابتكاراً ما لم يتم نشرها واستخدامها ضمن الاقتصاد أو المجتمع لذلك فإن عملية النشر مهمة جدا وتتطلب عناية خاصة في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل.
- يختلف الابتكار عن البحث العلمي ولا ينتج بالضرورة منه. فالابتكارات تأتي من رواد الأعمال وتعتمد في نهاية المطاف على تقبل المجتمع لها، مما يجعل الابتكار فإن الابتكار عملية اجتماعية
- إن سياسة الابتكار أوسع وتختلف عن سياسة العلوم والتقانة، التي يمكن أن تُضمّن داخل سياسة الابتكار كجزء من الاتجاه العام نحو الاستراتيجيات الاقتصادية القائمة على المعرفة (أنظر الشكل أدناه)
- تتطلب سياسة الابتكار إجراءات تخص العديد من السياسات المختلفة في مجال التعليم، والتجارة، والاستثمار، والتمويل، واللامركزية، من بين أمور أخرى وصولاً إلى تحقيق مناخ الابتكار المثمر.
- إن التمييز بين التقانات العالية والمنخفضة ليس مفيداً للغاية، ولا سيما في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. إن التقانات العالية قد لا تولد فرص عمل وثروة، في حين أن تطوير واستخدام التقانات المنخفضة واستغلال المعارف التراثية للسكان الأصليين يمكن أن يؤدي إلى نمو اقتصادي كبير وتحسين للرعاية الاجتماعية. كما أنه يمكن أن يشكل مجالاً خصباً للابتكار إن استخدام التقانات العالية في جميع أنواع المنتجات والعمليات والخدمات يعدّ بالنسبة للحالة السورية أكثر أهمية من إنتاجها
- تنمو وتزدهر عمليات الابتكار من خلال ما يسمى بـ "المنظومة الوطنية للابتكار". تتكون هذه المنظومة من المؤسسات والمنظمات العامة والخاصة والجهات الفاعلة كافة التي ترتبط فيما بينها بطرق مختلفة وتجمع الكفاءات الفنية والتجارية والمالية اللازمة للابتكار. وعلى سياسات الابتكار الحكومية أن تركز على هذه المنظومات.

يختلف الابتكار عن البحث العلمي ولا ينتج بالضرورة منه. فالابتكارات تأتي من رواد الأعمال وتعتمد في نهاية المطاف على تقبل المجتمع لها، مما يجعل الابتكار فإن الابتكار عملية اجتماعية

تشجيع التنوع الاقتصادي والحد من الاعتماد على الموارد الطبيعية، وبناء قاعدة إنتاج جديدة لمرحلة ما بعد النزاع.

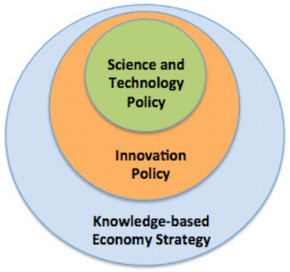
### 1) أهمية التحول نحو مجتمع المعرفة

تسعى جميع الدول إلى تحويل مجتمعاتها إلى مجتمعات معرفية وأن تصبح اقتصاداتها قائمة على المعرفة. وقد استكملت الدول المتقدمة عملية التحول إلى مجتمعات معرفية خلال الربع الأخير من القرن العشرين. وكانت سوريا من الدول الساعية للتحقيق ذلك من خلال مجموعة من سياسات الداعمة للابتكار و البحث العلمي وإن كان النتائج متواضعة نتيجة الطبيعة الاقتصاد السوري المعتمد على النفط بشكل جزئي واعتماده على صادرات المواد قلية فائض القيمة مثل المواد الزراعية. وكان تأثير النزاع سلبيا على هذا التحول فتدمرت البنية التحتية وزادت هجرة العقول و تقلصت ميزانيات البحث العلمي مما يجعل من الضرورة في مرحلة ما بعد النزاع العودة إلى مجموعة من السياسات التي تساعد إلى التحول إلى مجتمع يشجع على الابتكار والتطوير ويمكن القول أن النزاع قد أثبتت على إمكانيات كبيرة للمجتمع السوري على الابتكار خلال سنوات الحرب الطويلة في سورية. إن التحول إلى مجتمع معرفي سوف يساعد في:

- توفير عناصر الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي على المدى المتوسط والبعيد. وضمان استدامة عملية التنمية واستقرار معدلات النمو.
- تشجيع التنوع الاقتصادي والحد من الاعتماد على الموارد الطبيعية. وبناء قاعدة إنتاج جديدة لمرحلة ما بعد النزاع.
- مواصلة الارتقاء بمستوى المعيشة ونوعية الحياة للمواطنين وضمان استدامتهما وتوفير فرص عمل منتج وكريم
- زيادة في إنتاجية الفرد. ورفع العائد من الاستثمار. في تنمية الموارد البشرية.
- التقني والمهني. وغيرها من الجهات. تقوم شركات الاتصالات ومؤسسات الثقافة والإعلام. بتوفير البنية التحتية لنشر المعرفة؛ مثل الحواسيب. والشبكات الحاسوبية ومنها الإنترنت. وغيرها من القنوات المقروءة والمرئية والمسموعة وغيرها من الوسائل.
- استثمار المعرفة في مختلف القطاعات من خلال تحفيز مؤسسات الإنتاج والخدمات على رفع المستوى المعرفي لديها وعلى استثمار مخرجات التطوير والابتكار على أن يتجلى ذلك في إنتاج سلع وخدمات وطنية بقدرات تنافسية عالية وقابلة للتصدير. ومن ثم إلى الإسهام الفعال في استدامة عملية التنمية. ورفع معدلات النمو. وبناء مجتمع معرفي مستدام.

**الشكل رقم (55)**

**التحول إلى مجتمع معرفي**




### 2) التنمية المستدامة

بالإضافة إلى التحول إلى مجتمع معرفي لابد من السعي إلى تحقيق التنمية المستدامة والتي تهدف إلى جانب تحقيق نمو اقتصادي كبير في مرحلة إعادة الأعمار والإنعاش الاقتصادي مع تخفيف الضغوط على البيئة والموارد الطبيعية

الاستدامة البيئية. أو استدامة الموارد الطبيعية. إدارة رشيدة متكاملة لكافة عناصر النظام الطبيعي. ترتكز على مجموعة من السياسات للحد من الاستخدام الجائر للموارد المتجددة. والحد من الاستنفاد للموارد غير المتجددة. واستخدام تكنولوجيات الإنتاج الأنظف لمنع أو الحد من التلوث. وتحقيق الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية بما في ذلك كفاءة استخدام المياه الزراعية. وإنتاجية الأراضي والتربة. والإدارة المستدامة للغابات والمسطحات المائية الثروة السمكية. والنظم المتكاملة للمحاصيل والثروة الحيوانية وإدارة مبيدات الآفات كما تتطلب أيضا الاستناد إلى تشريعات نافذة وأدوات اقتصادية ومحاسبية. وبنية مؤسساتية وبشرية ملائمة.

إن قيام اقتصاد يعتمد على الابتكار والانتقال إلى مجتمع معرفي وتعمل قطاعاته لتحقيق أهداف التنمية المستدامة يتطلب أن تكون مرحلة الاستجابة المحلية قد شارفت على الانتهاء وبدأت عملية إعادة الإعمار وبدأت القطاعات المختلفة الاقتصادية تصعيد نشاطها مما يتطلب في هذه المرحلة سياسات تسعى إلى تحقيق استدامة بيئية وبالتالي يؤمن نمو اقتصادي متوازن يسعى إلى المحافظة على الموارد الطبيعية المتوفرة والمحافظة عليها.

### ت- السياسات المقترحة

سياسات التطوير التقني والابتكار

### 1) تقديم الدعم اللازم للمبتكرين:

يتم تقديم الدعم للمبتكرين من خلال وضع الآليات اللازمة لتسهيل النهل من المعارف والتكنولوجيات المتاحة عالميا وتطويعها بما يتناسب مع الظروف المحلية





بحيث يتضمن ذلك الأنشطة التجارية مثل المعدات والبضائع المستوردة والاستثمارات الخارجية المباشرة والشركات متعددة الجنسيات. والجالية العلمية والتقانية الموجودة في العالم . بالإضافة إلى الخدمات ذات الصلة الاستراتيجية بسياسة الابتكار مثل الترويج والتسويق. والتدويل (تشجيع الصادرات). خدمات الإرشاد التقاني: المقاييس والمعايير. والاختبار. ومراقبة الجودة. كذلك يتم من خلال تزويد قطاع الأعمال بحزم الحوافز المالية مثل التخفيضات الضريبية لتحفيز الجهود المتصلة بالابتكار.

تحسين الإطار التنظيمي للابتكار:

من خلال محاربة الممارسات الاحتكارية والمعيقة للتنافسية. كالضرائب والتعرفة الجمركية والتموين والمعايير القياسية...الخ. وتكييف الإطار التنظيمي لدعم الابتكار من تصميم وتنفيذ سياسات فعالة للشراء ومنح الشركات الصغيرة والمتوسطة حصة من العقود. كذلك ضرورة التطبيق الصارم لقواعد التجارة العادلة والسعي لدى الاقتصادات المتقدمة لإلغاء ممارسات فرض ضرائب على المنتجات المصنعة في البلدان النامية. ضرورة إعادة النظر في الأنظمة الخاصة بحقوق الملكية الفكرية بما يضمن للمبتكرين حقوقهم. وفي ذات الوقت بما يضمن دخولهم السهل (وغير المكلف) إلى مصادر المعرفة والتشجيع والترويج لأنظمة المصادر المفتوحة وتطويعها للاستخدام في مجال البرمجيات والتقانات الحيوية والهندسة الوراثية والمجالات ذات الصلة.

تعزيز قواعد البحث والتطوير باتجاه الابتكار:

غالبا تجري الأنشطة البحثية بالدرجة الأولى في الدول الصناعية المتقدمة ضمن شركات القطاع الخاص. تليها الجامعات ومن ثم المؤسسات البحثية الحكومية. بينما في الدول النامية. ومنها سورية. فإن البحث العلمي (إن وجد) يتركز في المراكز البحثية الحكومية تليها الجامعات. ونادراً ما تهتم شركات القطاع الخاص بأنشطة البحث العلمي وهذا ما يفسر تدني مستوى الابتكارمحليا . لذلك لابد من إيجاد السبل الفعالة لتخصيص الموارد المالية لصالح أنشطة البحث والتطوير ووضع معايير واضحة لتوزيع الموارد بين المراكز الحكومية والجامعات وقطاع الأعمال وفقا للاحتياجات. وتطوير وسائل الرصد والتقييم للنتائج وأهم ما يمكن فعله هو إنشاء منظومة حوافز للترويج للبحث العلمي في قطاع الأعمال وتسهيل التعاون بين الجامعة والجهات البحثية الحكومية الأخرى. من جهة. وقطاع الأعمال. من الجهة أخرى. وذلك بالعمل في إقامة مشاريع بحثية وتقانية مشتركة وبتمويل مشترك من الحكومة والقطاع الخاص.

### 2) تربية وتنمية روح الابتكار من خلال التعليم والتدريب:

ليس هناك من وصفات سحرية تضمن «تصنيع» مبتكرين من خلال التعليم والتدريب. لكن المطلوب من النظام التعليمي أن يركز على تنمية المهارات المساعدة على الابتكار في مراحل التعليم الاساسي والثانوي ثم التركيز على تنمية المهارات التخصصية تلك التي يمنحها التعليم ما بعد الثانوي ولاسيما الهندسة والتصميم والأعمال وبالإضافة إلى هذه المهارات «الخشنة». يحتاج المبتكرون إلى جملة من المهارات «الناعمة» مثل حلّ المشكلات. والتفكير النقدي. والتواصل. وعمل الفريق وأخلاقيات العمل. كما يطلب من المبتكر أن يتقن التعامل والتفاعل مع قطاع الأعمال ومع المجتمع. الاهتمام بتعليم الكبار أو ما يسمى بالتعليم مدى الحياة. يتطلب هذا التعليم نماذج تربوية جديدة تشمل التعلم حسب الطلب والتعلم عن طريق العمل. والعمل الجماعي والاهتمام بتنمية المهارات لدى القطاع غير الرسمي من خلال تحسين مناهج وآلية عمل مراكز التدريب المهني التقليدي.

### 3) تشجيع الصناعات التنافسية والابتكارية:

إن بناء صناعة تنافسية لا يعني توفّر مجموعة من المبتكرين في قطاع أو صناعة معينة. إنما يعني خلق مناخ ديناميكي مُستقبِل يتم فيه فصل المبادرات والمشاريع الابتكارية في قطاع معين لتتبلور على شكل صناعة تنافسية متميزة. وبالتالي فإن من الضروري اتباع نهج شامل لضمان أن جميع الأنشطة في سلسلة القيمة تعمل بشكل صحيح وفعال. كما يتطلب بناء الصناعة التنافسية التزاما من قبل السلطة وصياغة رؤية تعبوية. موضوعة بشكل جماعي. لجذب الاستثمارات اللازمة. وإزالة العقبات. وإطلاق المبادرات الرائدة.

### 4) إقامة البنى والمواقع الابتكارية:

تبدو حدائق العلم والتقانة المواقع الأكثر رواجاً كبيئة حاضنة ومولدة للابتكار شريطة أن تسهل الحكومة شروط نجاحها تشكل المناطق الصناعية بنى تمثل المناطق الاقتصادية الخاصة شكلاً آخر من أشكال المواقع الابتكارية وربما يكون أكثر ملاءمة للحالة السورية (وللدول النامية بشكل عام). تتميز هذه المناطق الخاصة. أو مناطق التصدير الصناعية. بجاذبيتها للشركات الوطنية والأجنبية الناقلة للتقانة بفضل الحوافز المقدمة. والبنية التحتية المتطورة. وتعد التجربة الصينية في العقود الماضية رائدة في هذا المجال.

تشجيع ما يعرف بـ "العناقيد الصناعية"، عبارة عن تمركز لمجموعة من الشركات في مناطق جغرافية محددة. تتميز بتكامل أصولها (بعيداً عن التنافس فيما بينها) بحيث تعمل على شكل عناقيد أو شبكات

### 5) سياسات التنمية المستدامة:

يحتاج تحقيق أهداف التنمية المستدامة إلى تناغم السياسات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية في خطة شاملة للتنمية. بحيث تضمن هذه الخطة

توظيف الموارد الطبيعية ورأس المال البشري بطريقة فعالة . لتحقيق نمو اقتصادي يهدف إلى الارتفاع بنوعية الحياة للمواطن السوري مع الحفاظ على البيئة والمصادر الطبيعية للأجيال الحالية والقادمة. والسعي إلى تحقيق الأستدامة في مجالات الطاقة والمياه واستغلال الموارد الطبيعية من لتحقيق ذلك لابد من استعراض السياسات القطاعية المختلقة وربطها بأهداف التنمية المستدامة من خلال:

### أ- تطوير اقتصاد يضمن إعادة الأعمار والإنعاش الاقتصادي مع خلال المحافظة على البيئة

- تشجيع الاستثمارات لإقامة مشاريع ذات استدامة تساهم في إعادة الأعمار والإنعاش الاقتصادي.
- الاستفادة من تجارب المغتربين لنقل خبراتهم والإسهام في عملية الإعمار ولاسيما في مجالات التكنولوجيا الحديثة ذات الأثر البيئي المنخفض.
- التشجيع على الابتكار وعلى استخدام تكنولوجيا المعلومات كأداة عملية وهامة لتطوير القطاعات المختلفة وجعلها أكثر كفاءة وتوطين التكنولوجيات صديقة البيئة.
- مشاركة القطاع الخاص في جميع المجالات الاقتصادية لزيادة فاعلية استخدام الموارد وتقليل من التلوث والمساهمة في الحفاظ على البيئة.
- التطوير المؤسسي لجميع الوحدات الإدارية في الدولة وإعادة بناء ورفع كفاءة أداء الجهاز الإداري للدولة وترسيخ موضوع الحفاظ على البيئة من خلال مراقبة تنفيذ التشريعات المتعلقة بالبيئة والحفاظ عليها
- تطوير نظم إدارة موارد الدولة وربط وتكامل قواعد البيانات الاقتصادية والبيئة
- تطوير وتشريع لهيئات تعنى بالمحافظة على البيئة و قوانين عمل المنظمات الدولية العاملة في مجال البيئة
- إعادة دوران عجلة الصناعة مع التحفيز على قيام صناعات واستخدام تكنولوجيا ذات أثر منخفض على البيئة.
- العمل على اعتماد واستيراد وتوطين التكنولوجيات الأقل ضرراً على البيئة.

### ب- تطوير الإنتاج الزراعي والعمل على تحقيق الأمن الغذائي على خفض تأثيرات الزراعة على البيئة والموارد الطبيعية: وتحقيق الأمن الغذائي

- اعتماد الميزة النسبية لمناطق الإنتاج الزراعي مع الحفاظ على الموارد الطبيعية والجوانب الاقتصادية والاجتماعية.
- زيادة الإنتاجية الرأسية لكافة المحاصيل الزراعية باستخدام حزمة متكاملة من المدخلات مع تشجيع استخدام المبيدات و الأسمدة الصديقة للبيئة .
- البحث عن بدائل ذات ريعية اقتصادية عالية تحقق عائدات أفضل. خاصة لوحدة المياه مع تحسين الكفاءة الفنية والاقتصادية لاستخدامات المياه وإقامة محطات لمعالجة المياه الصرف الصحي بهدف الاستخدام الآمن لهذه المياه في الري كرديف أساسي لسد العجز الحاصل بين المتاح والطلب.
- تطوير البحث العلمي الزراعي والإرشاد والتعليم والتأهيل وتوطين التقانة الحديثة وتعزيز التنسيق مع البحوث والتعليم وتأهيل المرشدين لتمكينهم من تنفيذ البرامج الإرشادية المتخصصة التي تساهم في الحفاظ على الغطاء النباتي والتنوع الحيوي.
- استمرار تعديل بعض التشريعات والقوانين وخاصة الحد من تفتت الحيازة.
- قيام السلطات المحلية بتطبيق مرسوم الخطة والتشريع المائي وجميع القوانين الخاصة بحماية الموارد (حراج – بادية – أملاك دولة...) والاستفادة القصوى من الموارد المائية المتاحة وتطويرها بشكل مستدام
- التعاون والتنسيق مع الجهات والمنظمات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بالزراعة للمساهمة في تحقيق وتنفيذ السياسات المستهدفة وتطوير القدرات.
- التوجه نحو الزراعة الاقتصادية للفلاحين ووضع برامج خاصة للبدائل الاقتصادية الموجودة أو الجديدة للمنتجات الزراعية وكذلك لإنتاج سلع تصديرية ومنافسة وخاصة في مجال الزراعة العضوية والزراعة النظيفة وإيجاد سوق تصريف لها.
- التركيز على الخدمات المساندة للإنتاج والتخلي عن الإنتاج الزراعي المباشر من قبل الدولة والقيام بالبحوث اللازمة لإنتاج الأصول النباتية والعروق الحيوانية الجيدة والبدائل المطلوبة وتوزيعها على الفلاحين بدلا عنه.
- إيلاء الإنتاج الحيواني أهمية أكبر وتحقيق التكامل في الإنتاج النباتي والحيواني وبخاصة في مجالات تأمين الأعلاف وتنمية البادية والمراعي وحمايتها وتطويرها وإدارتها بشكل مستدام
- توجيه برامج هادفة من أجل التوعية والحفاظ على التنوع الحيوي

### ج- النقل المستدام

- توسيع شبكات النقل العام وتحسين جودتها
- الحد من التأثيرات البيئية للنقل من خلال توفير





الحوافز التي تعمل على تحويل وسائل النقل في القطاعين العام والخاص إلى استخدام وقود أكثر نظافة خاصة في المدن المزدحمة وفرض العقوبات على المركبات التي تتعدى معايير الانبعاثات والضوضاء

- إعادة هيكلة الهيئات العاملة في قطاع النقل لا سيما ضمن المدن الكبرى حتى تصبح هيئات اقتصادية مستقلة تشرف عليها الوحدات الإدارية
- توسيع رقعة استخدام نظم المعلومات وإدخال الأدوات الفنية والإدارية الحديثة للتحكم بشكل أفضل في حركة المرور
- تطوير نظم الأمان في وسائل النقل المختلفة ووضع خطط الطوارئ للتعامل السريع مع الحوادث.
- تطوير شبكة الطرق وتحويل خطوط السير إلى خارج المدن
- تطوير شبكة السكة الحديدية ومدها للمساهمة في مشروعات التنمية في المناطق الاقتصادية المختلفة وزيادة مساهمتها في نقل البضائع والحاويات لخفض حجم النقل على الطرق
- تطوير البنية الأساسية والمنشآت في الموانئ البحرية الرئيسية وزيادة قدرتها على مواجهة متطلبات التجارة الدولية

### د- تحقيق السياحة المستدامة

- إعادة تشغيل القطاع وفق أسس بيئية مع تحقيق الاستدامة
- وضع حماية الموارد الطبيعية ضمن أولويات صناعة السياحة.
- تعظيم دور القطاع الخاص وقطاع الأعمال في تحمل عبء الاستثمار خاصة في المناطق السياحية المتضررة لاسيما لتشجيع السياحة البئية
- تشجيع الاستثمار الأجنبي في القطاع السياحي.

### هـ- تحقيق التنمية والتخطيط العمراني المستدام:

- الحد من نسبة الفقر الحضري بتوفير الأراضي لأصحاب الدخل المنخفض وتوفير فرص العمل وتوسيع رقعة الإمداد بالخدمات والمرافق.
- إعادة توطين اللاجئين من مراكز سكنهم المؤقتة إلى مركز سكن دائمة تحتوي على الخدمات وقريبة من أماكن أعمالهم
- توجيه النمو الحضري إلى مناطق الجديدة مع توفير المرافق والخدمات.
- التوزيع العادل للخدمات الحضرية في كافة المناطق السكنية خاصة المدن والقرى
- وضع خطط ومحاور التنمية العمرانية من خلال مخططات مناطق التنمية العمرانية التي تساهم في الحفاظ على البيئة
- تحديث وتطوير آليات العمل وإنشاء قاعدة بيانات للتعرف على إمكانيات كل منطقة وفرص العمل فيها مما يؤدي إلى الاستفادة من المورد بالشكل الأمثل
- التوزيع العادل لخدمات الإسكان والمرافق في كافة المناطق.
- وضع خطط للحماية الأبنية ذات طابع الأثري ووضع خطط للتطوير مناطق التي تعرضت للدمار بشكل مستدام

### 6) حماية الموارد الطبيعية والبيئية والحفاظ على الطبيعة

### أ- الاستخدام المستدام للمياه

- العمل بشكل دائم على إدخال الإدارة المتكاملة لموارد المياه وترشيد استخدامات المياه لاسيما في الري و التوجه نحو تقنيات الري الحديث التي تقلل من استهلاك المياه
- وضع خطط و برنامج للتنمية لتعزيز إمدادات المياه والصرف الصحي على المدى الطويل
- تطوير دورة السياسة المائية (خطط – نفذ – رصد – تقييم) من أجل وضع سياسات متناسقة. وإيجاد تكامل بين القطاعات التي تعتمد على المياه
- زيادة معالجة مياه الصرف الصحي والصناعي وإعادة استخدام مياه الصرف المعال ما يحقق إستدامة الموارد المائية
- زيادة مسؤولية المستخدمين وزيادة شعورهم بالملكية بمشاركتهم في إدارة وملكية مرافق المياه والصرف (إدارة مرافق المياه من خلال الوحدات الإدارية) والذي يساهم في إدارة مثلى لهذا النوع من المنشأت وبالتالي جعلها أكثر استدامة
- التحكم في التلوث كأحد أبعاد الإدارة المتكاملة للمياه وتطبيق مبدأ تغرم الملوث.

### ب- استمرار التعاون مع دول الجوار لتحقيق لإدارة المثلى للموارد المائية والحد من تلوثها الاستخدام الأمثل لموارد الطاقة

- الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة من البترول والغاز الطبيعي والموارد الأخرى
- إعداد استراتيجية لقطاع الطاقة على المدى الطويل وفق متغيرات التي طرأت نتيجة الأزمة

تعظيم دور القطاع الخاص وقطاع الأعمال في تحمل عبء الاستثمار خاصة في المناطق السياحية المتضررة لاسيما لتشجيع السياحة البئية

تحسين القدرات العلمية والفنية في برامج الحفاظ على التنوع البيولوجي والموارد الطبيعية في مناطق التنمية وجعلها ضمن المناهج الدريسة.

بحيث تشمل الموارد التقليدية والجديدة والمتجددة.

- إعادة تشغيل محطات التوليد المتضررة لتقليل من الاعتماد على مولدات الصغيرة وتحسين كفاءة إنتاج الطاقة في محطات توليد الطاقة.
- زيادة قدرات التوليد من الموارد المتاحة باستخدام مزارع الريحية والطاقة الشمسية بما يسمح بالتحول إلى قطاع طاقة أكثر استدامة
- إعادة تحسين كفاءة نقل الكهرباء وتوزيعها وخفض الفاقد في الشبكة وتشجيع على استخدام الأجهزة ذات الكفاءة الكهربائية
- دراسة خطة وطنية لترشيد استهلاك الطاقة بما يتوافق مع المتغيرات التي طرأت نتيجة الأزمة وتفعليها

### ج- الحفاظ على مستوى التنوع البيولوجي

- إنهاء التعديات على المحميات الطبيعية الموجودة والعمل على زيادة رقعتها وتطهيرها من مخلفات الحرب
- تحقيق المشاركة العامة في برامج الحفاظ على التنوع البيولوجي
- تحسين القدرات العلمية والفنية في برامج الحفاظ على التنوع البيولوجي والموارد الطبيعية في مناطق التنمية وجعلها ضمن المناهج الدريسة.

### د- خفض التدهور البيئي ومستويات التلوث

- خفض من الزراعة الكثيفة والاستخدام الموسع للمبيدات وتقييد استيرادها بما يضم استيراد المواد ذات الأثر البيئي المنخفض
- إعادة تشجير الغابات وأملاك الدولة التي تم أزالتها أو التعدي عليها في فترة النزاع
- تعزيز وتحسين دور السلطات المحلية في المحافظة على البيئة وخفض التدهور البيئي

### هـ- الإدارة المستدامة للمخلفات الصلبة

- توفير المواقع المناسبة لإقامة المكبات والمطامر
- تحسين إدارة عملية جمع المخلفات لزيادة إمكانية استعادتها وإعادة تدويرها وتقليل التخلص من المخلفات.
- تشجيع تنمية صناعات إعادة التدوير والأسواق للمواد المعاد تدويرها
- التعاقد مع الشركات المتخصصة على المستوى المحلي لجمع المخلفات والتخلص منها وزيادة دور السلطات المحلية في التنسيق والإشراف.

### و- التعامل مع المواد والمخلفات الخطرة

- وضع خطط لإزالة مخلفات الحرب والتخلص منها وفق الأسس عملية تقلل من أثرها البيئي والعمل مع المؤسسات الدولية والمؤسسات الدولية المتخصصة بهذا القطاع
- إزالة آثار التلوث الناتج عن العمليات الحربية المختلفة
- إنشاء المكبات المتخصصة في أماكن للتخلص من الركام الناتج من عمليات إعادة الأعمار
- تشجيع القطاع الخاص على الدخول في مشاريع إعادة التدوير من جمع. نقل. إعادة تدوير. معالجة. التخلص النهائي.
- التنسيق ما بين مصادر إنتاج المخلفات الخطرة التي يمكن إعادة استخدامها وبين مستخدمي هذه المخلفات.
- معاونة الشركات في إيجاد حلول مناسبة للتخلص من مخلفاتها بطريقة آمنة خاصة المخلفات الخطرة وتقديم العون الفني لها في هذا الخصوص.

### ث- الإطار الزمني

إن قيام إقتصاد يعتمد على الإبتكار والانتقال إلى مجتمع معرفي و تعمل قطاعاته لتحقيق أهداف التنمية المستدامة يتطلب أن تكون مرحلة بناء السلم قد شارفت على الأنتهاء وبدأت عملية إعادة الإعمارالفعلية (مرحلة بناء الدولة) وبدأت القطاعات المختلفة الإقتصادية تسعيد نشاطها إن عملية الأعمار سوف تتطلب زج الكثير من الموارد مالية وبشرية مما يتطلب في هذه المرحلة العمل إلى تفعيل سياسات تسعى إلى تحقيق استدامة بيئية وبالتالي يؤمن نمو اقتصادي متوازن يسعى إلى المحافظة على الموارد الطبيعية المتوفرة والمحافظة على البيئة.إن ذلك لا يقلل من أهمية المحافظة على البيئة وحمايتها خلال الفترة الأولى بل ستكون هناك أولويات أخرى ذات أهمية قصوى كبناء السلام وانطلاق عملية التعافي الإقتصادي الذي يساهم في توفير الموارد اللازمة لتفيذ سياسات الحفاظ على البيئة كالقيام بإزالة مخلفات الحرب والتلوث الحاصل نتيجة الأعمال الكثيرة والتي يمكن أن تبدأ من اليوم الأول وتستمر طوليا وهي عمليات صعبة ومكلفة وتحتاج إلى كثير من الموارد المادية واليشرية. وقد بينت التجارب أن لجميع الحروب تأثير سلبي على البيئة فالعمليات العسكرية ودمار المساكن و تضرر البنية التحتية كلها ذات أثر سلبي على البيئة بالإضافة إلى التأثيرات غير المباشرة كسيطرة إقتصاد الحرب و غياب دور الدولة والتحطيب الجائر وتجريف الأراضي تساهم في عملية التدهور البيئي و التي تتطلب سنوات عديدة للتخلص من أثارها.

إما مايخص عملية الأبتكار والتطوير التقاني فإن منظومة الأبتكار هي حالة مجتمعية وهي غالبا ما





تتطلب حد أدنى من الإزدهار الإقتصادي لإنعاشها. وهذا لا يعني أنه يجب الإنتظارعودة الحياة الطبيعية كليا لتشجيع مبادرات الأبتكار. إذ أدى النزاع في سوريا و نتية الحاجة إلى استباط حلول للمشاكل واستخدام تكنولوجيات جديدة. إن تضافر روح الريادة المتوفرة في سوريا مع استخدام الواسع للتكنولوجيا البسيطة سوف يكون الحل الأمثل في المرحلة الأولى أي مرحلة بناء السلام على تتبعه سياسات وقوانين تساعد في مأسسة الأبتكار وجعله جزءاً من المنظومة التعليمية و الإقتصاد.

| المحور العام | المحور الفرعي | الملخص العام | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني (عام) |
|---|---|---|---|---|
| الإغاثة | العمل الإغاثي | تعزيز استخدام أدوات ووسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمليات الإغاثية في المناطق الأكثر تضرراً | زيادة فعالة وكفاءة العمل الإغاثي ورفع جودته للتوثق من الوصول إلى أوسع شريحة ممكنة | 1-0 |
| التنمية | البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات | ترميم واسترجاع عمل البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. مثل الهاتف الثابت والنقّال والنفاذ إلى الانترنت. ولاسيما في المناطق المتضررة | ترميم البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتكون مناسبة لتقديم الخدمات والتطبيقات | 1-0 |
| | البنية الأساسية الرديفة | ترميم واسترجاع البنية الأساسية الرديفة اللازمة لتشغيل تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. مثل توفير الطاقة في المناطق المتضررة | توفير المتطلبات الأساسية لتشغيل واستثمار تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 3-0 |
| | البيئة التمكينية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات | إعداد البيئة التمكينية المناسبة للانطلاق بتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستثمارها في مجال التنمية المستدامة. ومنها استكمال وتحديث التشريعات السيرانية | الحصول على حزمة متكاملة من التشريعات المناسبة لتطوير تطبيقات وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 3-0 |
| | التعليم والتعلّم | تعزيز الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم والتعلّم | توفير التعليم لشريحة واسعة من الافراد في سن الدراسة. ولاسيما في المناطق المتضررة | 1-0 |
| | النمو الاقتصادي | -تشجيع الشركات الناشئة والصغيرة والمتوسطة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للإسهام في مرحلة التعافي المبكر والاسراع في الانتقال إلى مرحلة النمو الاقتصادي. يسمح ذلك بإيجاد فرص عمل جديدة. وإتاحة الفرصة أمام رواد الأعمال بالعودة الطوعية وتأسيس الشركات. | الحصول على أثر اقتصادي واجتماعي من استثمار وتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 3-0 |
| | التمويل والتعاون الدولي | التنسيق مع الجهات المانحة بهدف تمويل متطلبات النهوض بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات | توفير التمويل اللازم لمشاريع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 1-0 |
| الحوكمة | تحديث البنى المؤسساتية | إعداد الخطط اللازمة لتحديث البنى المؤسساتية القائمة واستكمالها وتزويدها بالتقنيات المناسبة لرفع كفاءتها وأدائها | بنى مؤسساتية مزودة بأدوات تكنولوجية مناسبة | 3-0 |
| | الرصد والتقييم | التوجه نحو الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في رصد تنفيذ الخطط الوطنية ومتابعتها | الحصول على معلومات دقيقة لتتبع تنفيذ الخطط والاستراتيجيات | 3-0 |
| | الحوكمة والتشاركية | المساهمة الفعّالة في إطلاق الحوار العام بهدف تحقيق المصالحات وتمكين الأفراد من المشاركة في عملية اتخاذ القرار | توفير أدوات مناسبة لتمكين الأفراد من المشاركة في اتخاذ القرارات | 1-0 |
| | | تعزيز استخدام الوسائل التقنية الحديثة وذات النفاذية العالية والسهولة في عمليات التصويت والاستفتاء | إمكانية تنفيذ عمليات الانتخاب والتصويت بالاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 3-0 |
| | التوعية | الاستفادة من أدوات وتقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في نشر التوعية وإبلاغ المواطنين بالتوجيهات والارشادات اللازمة (مثل حالات الخطر. والأوبئة). وإطلاق حملات توعية مركّزة لنبذ العنف والتطرف والممارسات الثأرية والقيم التي رسختها سنوات النزاع | إمكانية الوصول إلى شريحة واسعة من المواطنين لرفع التوعية في الحالات الطارئة | 3-0 |

### ج- الفاعلون

| | |
|---|---|
| الجهات الحكومية | • التفاوض وتوقيع الإتفاقيات الدولية مع الهيئات والمنظمات الدولية التي تعنى في المحافظة على البيئة<br>• تنسيق عمل المؤسسات العاملة في مجال ضمن الأراضي السورية<br>• خلق بيئة تنافسية تساعد في ازدهار منظومة الإبتكار وتوقيع الإتفاقيات التي تحمي حقوق المخترعين السوريين خارج الأراضي السورية<br>• إنشاء هيئات وإدارات تعنى بالإبتكار والتطوير كحضانات الأعمال وهيئات المواصفات وهيئات براءات الأختراع والتي تساعد في ترسيخ ثقافة الأبتكار وتساعد في توطين التكنولوجي<br>• إنشاء هيئات تعنى بالبيئة و الأستدامة البيئية كهيئات تحسين فعالية الطاقة و القياسات البيئية<br>• حض المؤسسات التعليمية على تبني ثقافة الأبتكار و الوعي البيئي وو ضعها ضمن البرامج الدراسية<br>• تطوير الإطار القانوني الذي يساعد في انتشار وترسيخ د ثقافة الأبتكار والمحافظة على البئية |
| القطاع الخاص | • تبني ثقافة الأبتكار كأداة للتطوير الأعمال وتحسين الإنتاج<br>• العمل على تقليل الأثر البيئي لأعمالهم والعمل على الأستفادة المثلى للموارد<br>• الاسهام في تنفيذ المبادرات والمشاريع التطوير التقاني و الحفاظ على البيئة . بالتشارك مع الجهات الحكومية وغير الحكومية |
| الجهات المانحة | • تقديم المنح المادية والعينية والخبرات لقيام هذا القطاع بالدور المنوط به. والمشاركة في تمويل المبادرات والمشاريع |
| الإدارات المحلية (البلديات | • المساهمة في تنفيذ التشريعات البيئية والقيام بعمليات الرقابة والتوعية<br>• تشجيع الريادة والأبتكار من حيث دعم المشاريع التي تعنى ومساعدتها من خلال توفير الأماكن المخصصة وتطوير حاضنات الأعمال |
| منظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني | • تشجيع على ثقافة الريادة والأبتكار وحماية البيئة والأستدامة ومساهمة في تأصيلها بين الأعضاء و القيام بمبادرات ومشاريع تساهم في انتشارها |
| الهيئات الإعلامية (مؤسسات. صحافة) | • الاسهام برفع الوعي بأهمية المحافظة على البيئة وترسيخ ثقافة الإبتكار والأستدامة ضمن المجتمع |

### ح- آليات التمكين

لتحقيق الأثر المطلوب لسياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، يمكن العمل على المواضيع التالية:

#### 1) الإطار القانوني

تتطلب المرحلتان (التعافي والنمو) توفر إطار قانوني يشجع على التشارك المرن بين القطاعين العام والخاص للتمكن من تطبيق نماذج الأعمال المبتكرة، والتي تناسب مشاريع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بالإضافة إلى ضرورة توفير الحماية اللازمة لحقوق المستخدمين، وخصوصيتهم، والحق في النفاذ إلى المعلومات، وابداء الرأي والمشاركة في عملية اتخاذ القرارات.

في مرحلة النمو، يُعدّ من الضروري توفير إطار قانوني مناسب لحماية الملكية الفكرية، وإدارتها، وإنفاذها، لما في ذلك من أثر في تشجيع الابتكار وبراءات الاختراع

#### 2) الإطار المالي

لعلّ من أهم الأدوات التي تسمح بالاستفادة الكاملة من مشاريع ومبادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، هي توفر التمويل اللازم، وقد يتوفر هذا التمويل من خلال المساعدات الخارجية (الجهات المانحة الدولية والاقليمية) أو من خلال التشارك مع القطاع الخاص، أو ما شابه.

#### 3) الدراسات والمبادرات والمشاريع

كما ورد في الفقرات السابقة، يمكن لسياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التأثير في مختلف القطاعات التنموية الوطنية، بالإضافة إلى أن قطاع الاتصالات والمعلومات يُعدّ بحدّ ذاته من القطاعات الاقتصادية المهمة. ويتطلب تطبيق تلك السياسات في مرحلتي التعافي والنمو الاقتصادي إطلاق عدد من المبادرات والمشاريع في مختلف القطاعات (بحسب ما ورد أعلاه). ومن شأن تنفيذ تلك المشاريع والمبادرات الاسهام في تحقيق أهداف مرحلة التعافي، ومن ثم الانتقال إلى مرحلة الاستقرار والنمو الاقتصادي.





### خ- التحديات

في مجال قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
يمكن الإشارة إلى عدد من التحديات، أهمها:

| التحدي | احتمال الحدوث (عال، متوسط، ضعيف) | الأثر المتوقع (عال، متوسط، ضعيف) | الاجراء اللازم |
|---|---|---|---|
| عدم ترميم البنى الأساسية (التحتية) الخاصة بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات | عال | عال | التنسيق بين الجهات الوطنية لوضع هذه المشاريع ضمن قائمة الأولويات |
| هجرة الكوادر المدرّبة ولاسيما في مجال قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | عال | عال | يمكن العمل لجذب الخبرات والكوادر الوطنية وتوفير السبل الكفيلة بتحقيق شروط عمل مناسبة، كما ينبغي العمل على ترميم النقص بالتركيز على بناء القدرات الأكاديمية، وتدريب الكوادر المتوفرة، ونقل الخبرات اللازمة من خلال المشاريع المشتركة مع الجهات الخارجية |
| هجرة رؤوس الأموال وأصحاب الأعمال بما في ذلك في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | متوسط | عال | العمل على توفير المناخ اللازم للاستثمار الخارجي المباشر. وتقديم الضمانات الكافية لجذب المستثمرين والحفاظ على الاستثمارات الموظّفة |
| عدم توفر إطار تشريعي مرن يشجع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وببسط الاجراءات القانونية أمام إنشاء الأعمال | متوسط | عال | تتطلب عملية تطوير القوانين والتشريعات مدة طويلة، ولذلك، ينبغي البدء بإعداد مشروعات القوانين اللازمة مبكراً مع مراعاة أن تتضمن المرونة الكافية للحيلولة دون الحاجة إلى إعادة تغييرها سريعاً لتواكب تغيرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (مثل قانون الجرائم المعلوماتية). |
| عدم توفر التمويل اللازم لمشاريع التعافي المبكر ومشاريع مرحلة النمو في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | عال | عال | البحث عن بدائل مبتكرة للتمويل، إما من خلال المصارف أو القطاع الخاص أو من خلال بعض الاستثمارات المحلية |
| عدم تعويض التنمية المفقودة خلال سنوات النزاع بالإضافة إلى عدم مواكبة التكنولوجيا المتغيرة سريعاً في هذا المجال | عال | عال | وضع خطط للعمل على إدراج المشاريع التي تسهم في توفير الخدمات الأساسية ضمن أولويات الجهات والمؤسسات ذات الصلة |

# المحور التاسع

# سياسات الاتصالات والمعلومات

## أ- الرؤية

الاستخدام الأمثل لتطبيقات وخدمات وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بهدف ترسيخ بناء السلام والأنشطة الإغاثية وإعادة تقديم الخدمات اللازمة للأفراد والمؤسسات في المرحلة التالية لانتهاء النزاع، وتوظيف هذه الأدوات في مختلف القطاعات التنموية، بما فيها قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بهدف التأسيس لمرحلة النمو والاستقرار الاقتصادي بما يسهم بتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتشمل التطبيقات البرمجيات، والبرامج الخاصة أو العامة التي تؤدي وظائف معينة. أما الخدمات فتشمل كل ما يقدم من خدمات للمواطن، الأوراق الثبوتية، الأرشفة، الأتمتة، كممكن للقطاعات الأخرى. وأما الأدوات فتشمل البنية التحتية لقطاع الاتصالات وتضم الخدمات والحواسيب والتجهيزات الشبكية والألياف الضوئية.

## ب- منطق المحور

يؤدي قطاع الاتصالات والمعلومات دوراً محورياً في مرحلة التعافي والانتقال إلى مرحلة النمو. فهذا القطاع يمكن من توفير وسائل وحلول ناجعة لتقديم الخدمات الأساسية لكافة شرائح المجتمع وللأفراد في المناطق المتأثرة بالأزمات، وإيجاد فرص عمل جديدة، وتفعيل مشاركة المواطنين في العمل المؤسساتي الحكومي، والانخراط في الحوار المجتمعي بفضل المنابر التي يوفرها سواءً أكانت تقليدية أم رقمية. ومن شأن ذلك الإسهام في ترسيخ السلام، ومن ثَمّ الحدّ من الارتكاس وظهور صراعات جانبية تهدد عملية بناء السلام. كما يسمح ذلك بتعميق الرقابة على المؤسسات الحكومية من خلال تفعيل دور المواطن وتمكينه من التعبير عن آرائه وتطلعاته. من جهة أخرى، يسهم قطاع الاتصالات والمعلومات بالحدّ من الفقر وتحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال توفير المعلومات المطلوبة وتعزيز الاستثمار الأمثل لأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطوير الحلول المبتكرة لتحقيق الاحتياجات المحلية ويظهر إسهام قطاع الاتصالات والمعلومات في الحد من الفقر من خلال مساهمته في الارتقاء بالقطاعات الأخرى بما في ذلك قطاع الزراعة والتعليم والصناعة، وهو ما سيجري تناوله لاحقا. ولتحقيق هذه الأهداف، لابدّ من سياسات محددة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تكون إطاراً منسقاً للمبادرات والمشاريع في مختلف القطاعات التنموية بما يضمن التكامل والتآزر فيما بينها، والاستفادة من الدروس المستقاة والحيلولة دون تكرار الجهود وهدر الوقت والمال، بسبب الارتباط الوثيق بين قطاع الاتصالات والاستقرار الأمني في مرحلة ما بعد النزاع. لا بد من التركيز على أهمية تحديد ملكية البيانات (البيانات الأمنية والشخصية) وبالتالي اتخاذ واعتماد التدابير الرقابية والتشريعية اللازمة للحفاظ على سريتها وتحديد الجهة المخولة بالوصول اليها بالإضافة الى الأسباب المسوغة لذلك. هذا، وتتمحور السياسات العامة للاتصالات والمعلومات في هذه المرحلة على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للإغاثة الإنسانية والتعافي المبكر، واستعادة الدور الحيوي والتنموي لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتعزيز بناء السلام والحكم الرشيد، وتسريع الانتقال إلى مرحلة النمو والاستقرار الاقتصادي.

## ت- السياسات المقترحة

يؤثر قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العديد من القطاعات التنموية التي تشملها الأجندة الوطنية، ويمكن تلخيص محاور العمل ذات الأولوية على النحو الآتي:

- تعزيز استخدام أدوات ووسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمليات الإغاثية في المناطق الأكثر تضررا.
- ترميم واسترجاع عمل البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل الهاتف الثابت والنقّال والنفاذ إلى الانترنت، ولاسيما في المناطق المتضررة.
- ترميم واسترجاع البنية الأساسية الرديفة اللازمة لتشغيل تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل توفير الطاقة في المناطق المتضررة.
- إعداد البيئة التمكينية المناسبة للانطلاق بتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستثمارها في مجال التنمية المستدامة، ومنها استكمال وتحديث التشريعات السبرانية.
- تعزيز الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم والتعلّم.
- إعداد الخطط اللازمة لتحديث البنى المؤسساتية القائمة واستكمالها وتزويدها بالتقنيات المناسبة لرفع كفاءتها وأدائها.
- التوجه نحو الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تنفيذ الخطط الوطنية ومتابعتها.
- تفعيل وسائل الاتصالات الجماهيرية مثل شبكات التواصل الاجتماعي كوسيلة للرقابة على الأداء بما يحقق الحكم الرشيد. ويمكن المواطنين ارسال وتلقي المعلومات التي تعزز الممارسات القائمة على احترام حقوق الانسان.
- المساهمة الفعالة في إطلاق الحوار العام بهدف تحقيق المصالحات وتمكين الأفراد من المشاركة في عملية اتخاذ القرار.
- تعزيز استخدام الوسائل التقنية الحديثة وذات





النفاذية العالية والسهولة في عمليات التصويت والاستفتاء وهو ما ينعكس إيجابا على المشاركة العامة والتضمين.

- الاستفادة من أدوات وتقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في نشر التوعية وإبلاغ المواطنين بالتوجيهات والارشادات اللازمة (مثل حالات الخطر، والأوبئة). وإطلاق حملات توعية مركّزة تخدم مجمل قيم الاجتماع السياسي بما في ذلك لنبذ العنف والتطرف والممارسات الثأرية والقيم التي رسختها سنوات النزاع.
- التنسيق مع كافة الجهات المانحة بهدف تمويل حاجات متطلبات النهوض بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- المساهمة الفعالة في توفير المعلومات اللازمة للاجئين في طريق عودتهم.

هذا، ويمكن اقتراح عدد من السياسات القطاعية المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، في القطاعات المذكورة في الأجندة الوطنية، وهي قطاع الزراعة، والصحة، والإسكان، والتعليم، والشؤون الاجتماعية والعمل، والثقافة والأوقاف، والموارد المائية، والطاقة، والنقل، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والإدارة المحلية، والنفط والثروة المعدنية، والاقتصاد، والتنمية الادارية، والعدل، والإعلام والمعلومات، والاحصاء، الجندرة. وفي كل قطاع، يجري التمييز بين نوعين من السياسات: سياسات التعافي على المدى القصير، وسياسات النمو على المدى المتوسط والبعيد.

### 1- قطاع الزراعة

#### أ) توفير الغذاء

- المدى القصير

- تطوير نظام المعلومات الادارية MIS للتخطيط والتنسيق والإشراف على توزيع الغذاء على العائدين والنازحين ولاسيما في المناطق المتضررة.
- تطوير نظام معلومات جغرافية GIS لتحديد مواقع الأشخاص الأكثر تضرراً وتوزيع الغذاء بالطريقة المثلى.

- المدى المتوسط والبعيد

- تقييم مرافق انتاج الغذاء وتخزينه من حيث الكفاءة والمردود والانتاجية.
- تقييم قنوات توزيع الغذاء والآليات المرتبطة بذلك ووضع خطط لتطويرها.
- البدء بخطة إصلاح لتحديث قطاع الامداد بالغذاء باستخدام التكنولوجيا الحديثة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

#### ب) تطوير قطاع الزراعة

- المدى القصير

- تطوير تطبيقات تواصل بالاعتماد على أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (بما في ذلك الإذاعة والتلفاز) لتزويد المزارعين بالمعلومات والإرشادات المناسبة لإعادة الاقلاع لأنشطتهم.
- التعاون مع الجهات ذات الصلة بالصناعة (جهات حكومية، قطاع خاص) لتطوير الأنظمة الشمسية (الزهيدة والجاهزة للاستخدام) بهدف تزويد المزارعين بالطاقة اللازمة ولاسيما في المناطق البعيدة والمتأثرة.
- العمل على توظيف أدوات الاستشعار عن بُعد لتعرّف احتياجات الزراعة بالتعاون مع القطاع الخاص والجهات الحكومية ذات الصلة.

- المدى المتوسط والبعيد

- البدء بخطة تطوير للقطاع الزراعي تتبنى استخدام الأدوات التكنولوجية الحديثة.
- وضع القواعد اللازمة لتبني تقنيات ومنظومات الري الحديثة بالاعتماد على التكنولوجيا الرقمية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- تطوير نظام لاستخدام التكنولوجيا الخضراء في عمليات ومرافق الانتاج الزراعي وفي الري.

### 2- قطاع الصحة

#### أ) نظام العناية الصحي

- المدى القصير

- تطوير نظام المعلومات الإدارية MIS لتنسيق توزيع الأدوية واللقاحات ومواد العناية الصحية للعائدين وللأشخاص القاطنين في المناطق المتضررة.
- تزويد العيادات والمستوصفات ومراكز العناية الصحية بأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (الهاتف – النقال – الانترنت) بهدف تنسيق عملها واستلام التنبيهات والإرشادات.
- تزويد العاملين في المجال الصحي بأدوات الاتصال المناسبة النقال – الانترنت – أجهزة النداء...
- تطوير تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (بما في ذلك برامج الاذاعة والتلفاز) لنشر المعلومات الصحية والإرشادات بغية رفع الوعي. ويسمح ذلك أيضاً بنشر البلاغات المتعلقة بالأوبئة والأمراض المعدية.

- المدى المتوسط والبعيد

- وضع خطط إصلاح وتطوير للقطاع الصحي لجذب

يؤدي قطاع الاتصالات والمعلومات دوراً محورياً في مرحلة التعافي والانتقال إلى مرحلة النمو.

وضع مشاريع تركّز على التعليم والتدريب في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والاستفادة من الأدوات الجديدة التي تتيحها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات،

الاستثمارات الهادفة إلى إنعاشه وتعزيز قدراته. يمكن أن تعتمد هذه الخطط على التكنولوجيا الحديثة لرفع الكفاءة والأداء.

- وضع القواعد المتعلقة بتطوير نظام مؤتمت للمعلومات الصحية، وشراء المستلزمات الكترونياً، بالاعتماد على التكنولوجيا الحديثة بهدف رفع المردود والأداء وزيادة الشفافية.
- إطلاق مبادرات لأتمتة المؤسسات الصحية، واعتماد السجل الصحي الالكتروني، وتعزيز المحتوى العربي الرقمي في مجال الصحة، ورفع إمكانات العاملين في القطاع الصحي بواسطة التدريب الالكتروني، وتطوير خدمات الكترونية لوزارة الصحة ومؤسساتها بما يسهم بتبسيط الاجراءات ورفع كفاءتها.

### ب) التعليم الصحي

#### - المدى القصير

- تقديم التدريب الفوري للعاملين في المجال الصحي. ويمكن للحلول المعتمدة على التكنولوجيا الرقمية أن تؤدي دوراً مهماً في تحقيق هذا الهدف.
- رفع الوعي لدى العاملين في المجال الصحي بالاعتماد على أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (النقال – الانترنت).

#### - المدى المتوسط والبعيد

- تطوير خطة للتدريب المستدام الموجه للعاملين في المجال الصحي بالاعتماد على التكنولوجيات الرقمية.
- وضع خطة لتقديم برامج التعليم الأكاديمي والمهني باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (التعليم الالكتروني – التعليم النقال).
- التوسع في مؤسسات التعليم الطبي والصحي.

## 3- قطاع الاسكان

### أ) الاسكان الاسعافي

#### - المدى القصير

- تطوير/تحديث قاعدة البيانات لتعرف المناطق المتضررة (مساكن – محلات -..) وربط هذه القاعدة مع المنظومات العقارية cadastral المتوفرة.
- تطوير منصة لتتبع المساكن المؤقتة ومراكز الايواء والتي جرى (أو يجري) إنشاؤها في المناطق المتضررة.
- تحديث نظام المعلومات الجغرافية GIS في المديريات العقارية لإبراز الواقع الفعلي للمساكن للوقوف على حجم الدمار.

#### - المدى المتوسط والبعيد

- إطلاق خطة لتقديم الخدمات الالكترونية العقارية بهدف تخفيف العبء عن المواطنين (ولاسيما النازحين داخلياً أو المهجرين) مثل استخراج القيد العقاري، وبراءة الذمة، ونحوها.
- تطوير خطة عمل واقعية لاستكمال/تحديث رقمنة الخرائط العقارية وأتمتة السجلات العقارية وبناء مركز طوارئ لاسترجاعها عند الحاجة. ويمكن أن تشمل تلك السياسات أيضاً مبادرات لتطوير خدمات الكترونية تسمح بتخفيف الأعباء الإدارية عن الأفراد.
- البدء بخطة لبناء مركز طوارئ لدعم نظام المعلومات الجغرافية، ووضع خطط لاسترجاع البيانات في حال الكوارث أو الأزمات.

### ب) تسوية العقارات

#### - المدى القصير

- باستخدام التكنولوجيا الرقمية، بناء منظومة للإسهام في معالجة الخلافات العقارية والمساعدة في تسويتها

#### - المدى المتوسط والبعيد

- البدء بمبادرات ابتكارية بالاعتماد على التكنولوجيا الرقمية لمنع التعدي على الأملاك والحدّ من التلاعب بها ولدعم قرارات التسوية.
- تقديم خدمات الكترونية تتعلق بالأملاك والعقارات.

## 4- قطاع التعليم

### أ) الموارد البشرية

#### - المدى القصير

- استخدام الحلول المعتمدة على التكنولوجيا لتقديم دورات لتعليم القاطنين في المناطق الأكثر تضرراً (مثال المدارس المتنقلة، والتعليم بمساعدة الإذاعة، أو بمساعدة التلفاز أو على شبكة الإنترنت.
- استثمار أدوات التكنولوجيا لتدريب وتأهيل المعلمين.
- تشجيع تطوير الدورات على الانترنت أو الهواتف النقالة كبديل مؤقت أو رديف للتعليم الشامل والتدريب المهني.

#### - المدى المتوسط والبعيد

- وضع القواعد واللوائح للاعتراف بالأنماط الجديدة للتعليم (مثل التعليم الإلكتروني، التعليم النقال، لموارد MOOCs، الدرجات النانوية Nano de-grees (مساقات محددة) والتعلم عن بُعد.





- وضع خطط لتحديث مؤسسات التربية والتعليم العالي وتوفير نظم المعلومات الإدارية اللازمة لرصد ومتابعة تنفيذها
- تطوير المشاريع / المبادرات لإغناء المحتوى الأكاديمي والتعليم على الانترنت باللغة العربية.
- وضع مشاريع تركّز على التعليم والتدريب في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والاستفادة من الأدوات الجديدة التي تتيحها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- توفير وسائل وإمكانات جديدة لإيصال المحتوى التعليمي إلى الطلاب، ولا سيما في المناطق التي تأثرت (أو دمرت) مدارسها.
- تدريب المدرسين والعاملين في القطاع التربوي بواسطة التقنيات المتاحة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويمكن إعداد محتوى تدريبي مكمّل لما هو متوفر حالياً في الجامعة الافتراضية السورية SVU والمخصّص للتأهيل التربوي.
- التوجه نحو التدريب الالكتروني لتطوير مهارات العاملين والمدرسين في مختلف المنشآت التربوية.
- أتمتة الاجراءات الإدارية في المؤسسات التعليمية لزيادة كفاءتها وشفافيتها والحدّ من البيروقراطية.
- تحسين الشبكة الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي Natioanl Research and Education Network والتي تسمح بربط مختلف المؤسسات الأكاديمية والبحثية معاً. وتوفير الحزمة المناسبة bandwidth للتطبيقات البحثية.
- التركيز على الابتكار في سياسات القطاع بهدف إيجاد المزيد من فرص العمل أمام الشباب.
- ربط المؤسسات البحثية والأكاديمية بحاجات المجتمع بهدف تحقيق الفائدة المرجوة من الاستثمار في البحث العلمي.
- الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تحسين جودة المنتجات التعليمية وسدّ الحاجات محلياً والمنافسة على المستوى الاقليمي في مرحلة لاحقة.

### ب) البنى التحتية (الأساسية)

#### - المدى القصير

- توفير الأدوات الرئيسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (الهاتف، وأجهزة الحاسوب، والحواسيب اللوحية) في المدارس ومؤسسات التعليم العالي، وخاصة في المناطق المتضررة من النزاع.
- توفير وسائل الاتصال بين مؤسسات التعليم من مدارس وجامعات ونحوها (قدر الإمكان) للاستفادة من الموارد المتاحة على الانترنت وغيرها من الخدمات.

#### - المدى المتوسط والبعيد

- إعداد القواعد واللوائح لتوفير الاتصال العريض الحزمة bandwidth لمؤسسات التعليم على كافة المستويات.
- وضع خطط لتحديث المخابر الحاسوبية في المدارس والجامعات باستخدام التكنولوجيا الرقمية.

### ت) المناهج

#### - المدى القصير

- تطوير المواد التعليمية على الانترنت والمواد التدريبية باللغة العربية، وإتاحتها بحيث يمكن النفاذ إليها من خلال الإنترنت أو الأجهزة النقالة.

#### - المدى المتوسط والبعيد

- بدء عملية تحديث واسعة للمناهج الدراسية بما يتماشى مع المعايير الدولية، مع التركيز على توفير المناهج الدراسية على الانترنت والموارد المفتوحة للجميع.
- الشروع في تنفيذ خطة لربط المؤسسات التعليمية بشبكة مخصصة من شأنها أن تسمح تطوير خدمات مفيدة للباحثين والتربويين والأكاديميين (توسيع شبكةSHERN ).

## 5- قطاع الحماية الاجتماعية

### أ) نظام الضمان الاجتماعي والتقاعد

#### - المدى القصير

- تحديث قاعدة البيانات الحالية لتشمل جميع الأشخاص المراد تغطيتهم من قبل نظام الضمان الاجتماعي.
- توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ونظم المعلومات الادارية MIS لرصد وتتبع توزيع الإعانات النقدية للمستفيدين.

#### - المدى المتوسط والبعيد

- وضع خطط لتبني نظم تخطيط موارد المؤسسات ERP في مؤسسات الضمان الاجتماعي من أجل زيادة الكفاءة والشفافية.

### ب) نظام الضمان الصحي

#### - المدى القصير

- استخدام أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مثل نظام المعلومات الصحية HIS لتنسيق عمليات الرعاية الصحية وتسهيل الاشراف على تنفيذها.

- المدى المتوسط والبعيد

- تضمين الخطط الوطنية استخدام التكنولوجيات الجديدة بهدف تحديث أنظمة الرعاية الصحية.

### 6- قطاع الثقافة والتراث

#### أ) المتاحف والمواقع الأثرية والتاريخية

- المدى القصير

- تطوير نظام أرشيف رقمي للمساعدة في استرجاع وترميم المواقع المتضررة.
- تطوير نظام لمقارنة الأنقاض المتبقية مع المواقع الموثقة رقمياً بهدف المساعدة في تقييم مدى الضرر.

- المدى المتوسط والبعيد

- وضع خطة لاستخدام أدوات ونظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأرشفة المواقع المتبقية رقمياً.
- إعداد السياسات والخطط اللازمة لاستعادة المواقع المتضررة باستخدام التكنولوجيا الرقمية مثل أدوات الوب، web ونظام تحديد المواقعGPS ، والخدمات المعتمدة على الموقعLocation Based System LBS .

#### ب) المؤسسات الدينية

- المدى القصير

- تزويد المؤسسات الدينية بوسائل الاتصال الملائمة (الهاتف، النقال، الإنترنت).
- توفير التدريب اللازم للعاملين في المؤسسات باستخدام منصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

- المدى المتوسط والبعيد

- توفير التدريب اللازم للعاملين في المجال الديني باستخدام منصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- وضع خطط لاستعادة الأماكن المتضررة على أساس أدوات وتقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- الشروع في تنفيذ خطة لتوثيق المواقع المتبقية رقمياً مع توفير عملية النسخ الاحتياطي back up.

#### ت) المرافق الأخرى (الحدائق – المكتبات – الملاعب – قاعات الاحتفالات)

- المدى القصير

- العمل على تزويد هذه المواقع العامة بوسائل الاتصال الملائمة (الهاتف، النقال، الإنترنت).
- توفير التدريب اللازم للعاملين (العائدين أو المعينين حديثاً) باستخدام منصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

- المدى المتوسط والبعيد

- استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (وسائل التواصل الاجتماعي) لتطوير برامج التوعية اللازمة المخصصة لرجال الدين، وغيرهم من العاملين في المجال الديني.
- وضع خطط لاستعادة وإعادة بناء الأماكن العامة المدمرة وتضمين تلك الخطط الاعتماد على أدوات وتقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

### 7- قطاع الموارد المائية

- المدى القصير

- تطوير نظام المعلومات الجغرافية الذي يسمح بتحديد موارد المياه المتبقية وتتبع عملياتها، ومن الممكن توظيف أنظمة التحكم والمراقبةSCADA .
- توظيف التكنولوجيا لتوفير المياه والصرف الصحي لجميع السكان.
- الاستفادة من التكنولوجيا الجديدة عند استعادة وتطوير منشآت معالجة النفايات الصلبة.

- المدى المتوسط والبعيد

- إعداد خطط لتطوير نظم الإدارة المتكاملة للمياه.
- وضع خطط لإقامة مراكز لخلية المياه بالاعتماد على التكنولوجيا الحديثة.
- إعداد سياسة وطنية لحماية الموارد المائية من سوء المعاملة ومن التلوث، مع الأخذ في الحسبان للإمكانات التي توفرها أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- تطوير النظم اللازمة لإدارة استخدام المياه في الري بشكل فاعل.

### 8- قطاع الطاقة

- المدى القصير

- توفير الطاقة محلياً، وبالاعتماد على الحلول المحمولة والمتنقلة في المناطق المتضررة التي أصبحت خارج تغطية الشبكة الكهربائية، التحقق من حسن إدارة هذه العملية لتجنب التجاوزات المحتملة.
- تقييم الأضرار التي لحقت بنظام الطاقة من حيث التوليد والنقل والتوزيع باستخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.





- الشروع في إصلاح مرافق توليد الطاقة لضمان استمرار عملها، وينطبق ذلك أيضاً على شبكة النقل والتوزيع.
- تطوير الخدمات الإلكترونية لتسديد فواتير الطاقة المختلفة الكترونياً وتخفيف الأعباء الإدارية والمالية عن الأفراد.

- المدى المتوسط والبعيد

- وضع خطط لإدخال محطات الطاقة المتجددة في الشبكة وتشغيلها.
- البدء بخطة لاستخدام خطوط الشبكة لنقل البيانات وتوفير النفاذ الى الإنترنت في المناطق النائية، وداخل المدن.
- وضع الإرشادات اللازمة لمصنّعي ومستوردي الأجهزة للتوجه نحو إنتاج واستيراد الأجهزة الموفرة للطاقة (الأجهزة الخضراء).
- وضع خطط للصناعة المحلية لإنتاج المعدّات اللازمة لاستثمار الطاقة المتجددة (خطوط التجميع والتصنيع).

### 9- قطاع النقل

- المدى القصير

- استعادة وترميم مرافق النقل المتضررة مع مراعاة التكنولوجيا الرقمية عند إعادة التشغيل.
- استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطبيقاتها لتعزيز شروط السلامة على الطرق داخل المدن والطرق السريعة بين المدن.
- إعادة هندسة إجراءات النقل والمركبات باستخدام الخدمات الإلكترونية.
- إعادة تشغيل وترميم الطرق الرئيسية بين المدن من أجل تسهيل نقل المعدات والأجهزة والأدوات اللازمة لتشييد البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

- المدى المتوسط والبعيد

- وضع خطط لاستخدام التكنولوجيا الرقمية في مجال النقل (نظام النقل الذكي).
- وضع خطط لتحديث مركبات النقل وتجهيزاتها باستخدام التكنولوجيا الخضراء.
- إعداد قواعد لتوفير مركبات مزودة بالمعدّات الرقمية المناسبة للملاحة والركوب الآمن.

### 10- قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

- المدى القصير

- ترميم واسترجاع عمل البنية الأساسية الحرجة للاتصالات (اي البنية الأساسية التي توفر الحد الأدنى المطلوب للتسيير) بهدف دعم جهود إعادة الإعمار والحفاظ على وظائف الكيانات والجهات الإشرافية من حيث العمل والأمن.
- ترميم وتوسيع المقاسم الهاتفية المتضررة، وتوفير منافذ اتصال الإنترنت الإضافيةADSL.
- تطوير الخدمات الإلكترونية الأساسية لتزويد السكان المتضررين والأشخاص العائدين بالوثائق اللازمة والشهادات (الهوية، وثائق التسجيل بالمدارس، والمعاشات التقاعدية).

- المدى المتوسط والبعيد

- تنفيذ التحسينات على البنية الأساسية للاتصالات (وخاصة شبكات الحزمة العريضة broadband) والشروع في التخطيط للتوسع المستقبلي في البنية الأساسية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- تضمين خطط تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إمكانية الاتصال من المنازل والمدارس والمؤسسات باستخدام التكنولوجيا المناسبة مثلFTTx ، fiber technology to X
- وضع خطة محدّثة للخدمات الإلكترونية الشاملة والذكية.
- البدء بخطة لتحديث وتطوير اللوائح والأنظمة المتعلقة بجميع مكوّنات البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (الهاتف، النقّال، الاتصالات الراديوية،.....).
- اعتماد سياسة الانفتاح والنهج التنظيمي الذي يتيح الابتكار والمنافسة، وتشجيع الاستثمار في التكنولوجيا الجديدة والخدمات على الشبكة.
- إعداد خطة وطنية لتطوير مبدل محلي للإنترنت local internet exchangeبهدف تحقيق سهولة الوصول إلى الإنترنت مع تحسين الاتصال.
- توفير الكهرباء اللازمة لتشغيل المقاسم وتجهيزات الاتصالات ومراكز البيانات ومحطات الهواتف الخلوية ونحوها بالاعتماد على الطاقة المتجدّدة، بهدف ضمان استمرار عملها.
- توفير الخدمات المالية والمصرفية المناسبة للشركات عموماً ومنها شركات المعلوماتية والاتصالات بهدف تحفيز الاستثمار وتشجيع الأعمال في هذا القطاع.

### 11- قطاع الإدارة المحلية

- المدى القصير

- توظيف أدوات وتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارة المحلية لتقييم احتياجات

استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطبيقاتها لتعزيز شروط السلامة على الطرق داخل المدن والطرق السريعة بين المدن،

المواطن.

- تزود المواقع التي جرى ترميمها بأجهزة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المطلوبة (الربط بالإنترنت، وأجهزة الحواسيب، الشبكات اللاسلكية،...) بالإضافة إلى الإمداد بالطاقة اللازمة (مولدات الكهرباء، UPS،...).
- تطوير نظام مركزي للمعلومات الجغرافية GIS لجمع المعلومات المحلية واستخدامها في رصد الأنشطة وتتبعها.

- المدى المتوسط والبعيد

- وضع خطط لتحديث عمل الإدارات المحلية بالإعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- إطلاق مبادرات لتقديم الخدمات اللازمة للسكان المحليين إلكترونياً.
- وضع خطط لتشمل استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتمكين السكان المحليين من المشاركة في عملية صنع القرار (المشاركة الإلكترونية.)

## 12- قطاع النفط والثروة المعدنية

- المدى القصير

- توفير الحماية الفورية للمواقع المتعلقة بالموارد الطبيعية لوقف عمليات الاستخراج والتجارة غير اللائقة وغير القانونية فيها. ويمكن استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (مثل أنظمة المراقبة الرقمية) لدعم إنفاذ الأنظمة والقوانين والحدّ من العمليات غير القانونية.

- المدى المتوسط والبعيد

- توظيف التكنولوجيات الجديدة في مجال استخراج وإنتاج وتوزيع الموارد الطبيعية ولاسيما الغاز والنفط.

## 13- قطاع الاقتصاد

- المدى القصير

- البدء بتقييم الأنشطة الصناعية المتبقية والعاملة من أجل تحديد الثغرات والفجوات في الإنتاج والتوزيع.
- تطوير نظام المعلومات الجغرافية GIS لمتابعة الأنشطة المتبقية ودعم التخطيط المستقبلي للصناعات اللازمة.
- ترميم وتطوير أجهزة الصراف الآلي ATM والخدمات المصرفية، وخصوصاً في المناطق المتضررة. ويؤدي ذلك في وقت لاحق إلى تحقيق أثر إيجابي على تطوير الخدمات الإلكترونية (مثل التجارة الإلكترونية، والدفع الإلكتروني، والدفع بالهاتف النقال،... )

- المدى المتوسط والبعيد

- وضع خطط لتشجيع استثمارات القطاع الخاص. ويُعدّ قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أهم القطاعات التي تتيح للمستثمرين تحقيق عائد سريع على الاستثمار، بالإضافة لإيرادات القطاع من الرسوم والتراخيص، والمستوى العالي من الطلب على خدماته.
- بدء عملية إعادة هندسة الإجراءات الحالية المتعلقة بإنشاء وترخيص المشاريع الصغيرة والمتوسطة الجديدة، وتشجيع حاضنات الأعمال incubators
- وضع خطط لتعزيز أنشطة التجارة الإلكترونية بما في ذلك كامل البيئة المحيطة بها ecosystem مثل القواعد والقوانين والمبادرات لرجال الأعمال.
- وضع خطة لتشجيع تطوير نظم الدفع الإلكتروني.
- يمكن لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن يكون مولّداً مهماً للوظائف، وخاصةً للشباب. ولذلك ينبغي العمل على وضع خطة لتشجيع الشباب على الابتكار (مثل تعزيز الحاضنات ومسرّعات الأعمال)، والتخفيف من إجراءات تأسيس الشركات الناشئة، وتقديم حوافز للشركات الصغيرة والمتوسطة العاملة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- رفع مستوى الوعي لدى الشباب حول أهمية ريادة الأعمال وتأسيس الشركات، وتعزيز المهارات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- تشجيع صناديق الإقراض على منح قروض صغيرة للأفراد للمساعدة على ترميم المساكن أو أماكن العمل، ولروّاد الأعمال للمساعدة على إنشاء شركات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولاسيما أن مثل هذه الشركات لا تتطلب استثمارات كبيرة للإقلاع بالعمل.

## 14- قطاع التنمية الادارية

- المدى القصير

- استعادة واسترجاع السجلات المدنية المدمَّرة باستخدام النسخ الرقمية والتقنيات الرقمية الأخرى. هذه المرحلة حاسمة، وربما تمتد لفترة لا يستهان بها ، لأنها سوف تشمل تحديث السجل القائم بحسب الوقائع الجديدة (ولادات ، وفيات، وزواج،...) التي جرت خلال النزاع، وخصوصاً تدوين وقائع الأشخاص النازحين داخلياً واللاجئين.
- تدريب العاملين (الموظفين حديثاً أو العائدين) على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقديم الخدمات.





- رفع مستوى الوعي حول أهمية الشفافية باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومنصات التواصل الاجتماعية.
- إطلاق خطة لتحديث عناوين البريد الوطنية، وخاصة في المناطق المنكوبة. ان هذه الخطة تسمح بأتمتة الخدمات البريدية في مرحلة لاحقة.
- تطوير منصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتنسيق عمل الجهات المانحة مع المؤسسات العامة.

- المدى المتوسط والبعيد

- إعداد خطة لاستكمال وتحديث السجلات الوطنية الأساسية (السجل المدني، والتجاري، والصناعي، والعقاري، وسجل المركبات،...). تُعدّ رقمنة هذه السجلات شرطاً أساسياً لتحديث طريقة تقديم الخدمات.
- وضع خطط لإقامة مراكز استرداد السجلات الرقمية في المجالات المناسبة.
- وضع خطة لبناء قدرات العاملين على استخدام التكنولوجيات الجديدة.
- إعداد خطة لتطوير منصات لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات المخصّصة لرصد وتقييم خطط التنمية الوطنية في جميع الهيئات والمؤسسات.
- دعم العملية الانتخابية، من خلال توفير أدوات وتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات اللازمة. ويمكن تحقيق ذلك إذا تمّ حل التحديات المتعلقة بتوثيق الهوية، وخاصة بالنسبة للاجئين والأفراد في الخارج. وهذا يشمل أيضاً توظيف أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتسريع عملية عدّ الأصوات ودعم النزاهة والشفافية في النتائج.
- تطوير منصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتنسيق المشاريع والمبادرات التي تمولها الجهات المانحة لصالح الهيئات العامة.
- اعتماد نهج بيانات مفتوحة open data تطبيقا لثقافة الحوكمة القائمة على المشاركة وتعزيز الشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة.
- حوكمة المؤسسات والشركات من القطاعين العام والخاص، وذلك بإعادة هندسة الاجراءات بهدف تبسيطها وتعزيز الشفافية والحدّ من الفساد. ويتمثل ذلك بتقديم الخدمات الحكومية (أو الخدمات المقدّمة من الشركات الخاصة) بطرق الكترونية، عبر الأجهزة النقّالة الذكية أو الحواسيب اللوحية tab-lets، أو الحواسيب الشخصية.
- تفعيل دور مراكز خدمة المواطن، بزيادة عدد الخدمات التي تقدّمها، وبرفع كفاءتها، ودعم موثوقية المنظومات الحاسوبية المتوفرة فيها، وآليات الربط الشبكي.
- إحداث تغييرات على بنية المؤسسات الحكومية لتأخذ بالحسبان الاجراءات المبسّطة، وتخفيف الروتين والاحتكاك مع الأفراد. وتتطلب المرحلة المقبلة بحث إمكانية استحداث هيئة تُعنى بتكنولوجيا المعلومات على غرار الهيئة الناظمة للاتصالات.
- استكمال وتحديث الأطر التشريعية السبرانية بما يتوافق مع عمليات التحوّل إلى مجتمع المعرفة.

## 15- قطاع العدل والقضاء

- المدى القصير

- ترميم منشآت المحاكم المتضررة وإتاحة استخدام تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فيها مع تعديل الأنظمة والقوانين (مؤتمر عبر الفيديو، التطبيقات النقّالة).
- وضع القواعد والأنظمة اللازمة لتسهيل الحكم في القضايا المتعلقة بالعائدين والمهجرين.

- المدى المتوسط والبعيد

- تطوير وتحديث القوانين السبرانية (الخصوصية وحماية البيانات الشخصية، والحصول على المعلومات). وفي هذه المرحلة، سيكون من الضروري وضع آليات إنفاذ القوانين بشكل واضح.
- وضع خطط لتوفير الخدمات الإلكترونية لما يتعلق بالقضايا والمحاكمات (العدالة الالكترونية).

## 16- قطاع الاعلام والمعلومات

- المدى القصير

- ترميم المراكز والمحطات المتضررة والمرتبطة بالوسائل الإعلامية (إذاعة، تلفاز، ...).
- تطوير منصات مناسبة (مثل وسائل التواصل الاجتماعي) لتقديم التوعية والإرشاد للعائدين والمهجرين.
- توظيف نظم الإنذار المبكر (Early Warning Sys-tems) لتوفير المعلومات حول المشكلات المحتملة.
- تطوير منصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتوفير معلومات موثوقة حول الأحداث الجارية والنزاعات التي قد تكون مستمرة في بعض المناطق المعزولة. وهذا من شأنه أن يشجع تطوير منصة نشر الأخبار نحو سوريي الشتات واللاجئين.

- المدى المتوسط والبعيد

- اعتماد خطط لتحديث منصات البث ووسائل الاعلام القائمة على التكنولوجيا الرقمية.

- إعداد القواعد والخطط اللازمة لتحديث قطاع الإعلام ووسائل الإعلام، من خلال تمكين المشاركة الواسعة.
- توفير الوسائل التقنية اللازمة التي تسمح للأفراد بالتعبير عن الرأي بشفافية واستقلالية، والمشاركة الفاعلة في عمليات اتخاذ القرار، توفير منصات وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الملائمة لإتاحة الفرصة لحرية التعبير عن الرأي وإشراك المواطنين في جميع القضايا العامة
- وضع الإطار القانوني المناسب لضمان حق الأفراد في الوصول إلى المعلومات عموماً، وبالمقابل ضمتان حماية المعلومات الشخصية والخصوصية.
- وضع معايير استخدام وسائل الاعلام (بما في ذلك أخلاق المهنة) التي ستُطبّق على وسائل الاتصال التقليدية والإلكترونية، دون المساس بحرية الإعلام والتعبير. ويتضمن ذلك إعداد ضوابط وإرشادات لاستخدام وسائل الاتصال والتواصل في الفضاء العام، والفضاء السبراني، بما في ذلك شبكات التواصل الاجتماعي.
- الاستفادة الرشيدة من الحشد الجماعي crowd-sourcing والمقاربات المكّنة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتسهيل إعداد التقارير والإبلاغ عن إساءة استخدام السلطة أو الفساد.

### 17- قطاع الاحصاء

- المدى القصير

- توفير التدريب اللازم للعاملين الحاليين أو المعينين حديثاً على استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطبيقاتها، مع ملاحظة أن عددا لا يستهان به من العاملين في الإحصاء لا سيما الخبراء والفنيون غادروا البلاد خلال النزاع
- تزويد مكاتب الاحصاء المحلية بأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتمكينها من جمع البيانات وتخزينها وتبادلها.

- المدى المتوسط والبعيد

- إعداد خطة لتحديث العمليات الأساسية التي تقوم بها مكاتب الاحصاء الرسمية، وذلك باستخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطبيقاتها.
- توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحديث تقنيات المسح وعمل جامعي البيانات.
- استخدام الحزم البرمجية لتوفير تحليل البيانات وتحديد التوجهات، استناداً إلى البيانات والمعلومات التي تمّ جمعها.

### 18-قضايا الجندرة والمساواة بين الجنسين

يمكن أن تتضمن سياسات هذا المحور (المساواة بين الجنسين)، الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في ضمان النفاذ إلى المعلومات، بشكل متساوٍ للذكور والإناث، وإمكانية الالتحاق بالتعليم والتدريب، وإمكانية النفاذ إلى الانترنت، مع التركيز على تمكين الاناث من النفاذ إلى المعلومات واستخدام تكنولوجيا المعلومات لاستدراك الفجوة الناشئة بينهم وبين الذكور خلال سنوات النزاع.

### ث- الإطار الزمني

| المحور العام | المحور الفرعي | الملخص العام | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني (عام) |
|---|---|---|---|---|
| الإغاثة | العمل الإغاثي | تعزيز استخدام أدوات ووسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمليات الإغاثية في المناطق الأكثر تضرراً | زيادة فعالة وكفاءة العمل الإغاثي ورفع جودته للتوثق من الوصول إلى أوسع شريحة ممكنة | 1-0 |
| التنمية | البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات | ترميم واسترجاع عمل البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل الهاتف الثابت والنقّال والنفاذ إلى الانترنت، ولاسيما في المناطق المتضررة | ترميم البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتكون مناسبة لتقديم الخدمات والتطبيقات | 1-0 |
| | البنية الأساسية الرديفة | ترميم واسترجاع البنية الأساسية الرديفة اللازمة لتشغيل تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل توفير الطاقة في المناطق المتضررة | توفير المتطلبات الأساسية لتشغيل واستثمار تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 3-0 |
| | البيئة التمكينية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات | إعداد البيئة التمكينية المناسبة للانطلاق بتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستثمارها في مجال التنمية المستدامة، ومنها استكمال وتحديث التشريعات السبرانية | الحصول على حزمة متكاملة من التشريعات المناسبة لتطوير تطبيقات وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 3-0 |





| المحور العام | المحور الفرعي | الملخص العام | النتائج المتوقعة | الإطار الزمني (عام) |
|---|---|---|---|---|
| التنمية | التعليم والتعلّم | تعزيز الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم والتعلّم | توفير التعليم لشريحة واسعة من الافراد في سن الدراسة، ولاسيما في المناطق المتضررة | 1-0 |
| | النمو الاقتصادي | -تشجيع الشركات الناشئة والصغيرة والمتوسطة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للإسهام في مرحلة التعافي المبكر والاسراع في الانتقال إلى مرحلة النمو الاقتصادي، يسمح ذلك بإيجاد فرص عمل جديدة، وإتاحة الفرصة أمام رواد الأعمال بالعودة الطوعية وتأسيس الشركات. | الحصول على أثر اقتصادي واجتماعي من استثمار وتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 3-0 |
| | التمويل والتعاون الدولي | التنسيق مع الجهات المانحة بهدف تمويل متطلبات النهوض بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات | توفير التمويل اللازم لمشاريع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 1-0 |
| الحوكمة | تحديث البنى المؤسساتية | إعداد الخطط اللازمة لتحديث البنى المؤسساتية القائمة واستكمالها وتزويدها بالتقنيات المناسبة لرفع كفاءتها وأدائها | بنى مؤسساتية مزودة بأدوات تكنولوجية مناسبة | 3-0 |
| | الرصد والتقييم | التوجه نحو الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في رصد تنفيذ الخطط الوطنية ومتابعتها | الحصول على معلومات دقيقة لتتبع تنفيذ الخطط والاستراتيجيات | 3-0 |
| | الحوكمة والتشاركية | المساهمة الفعّالة في إطلاق الحوار العام بهدف تحقيق المصالحات وتمكين الأفراد من المشاركة في عملية اتخاذ القرار | توفير أدوات مناسبة لتمكين الأفراد من المشاركة في اتخاذ القرارات | 1-0 |
| | | تعزيز استخدام الوسائل التقنية الحديثة وذات النفاذية العالية والسهولة في عمليات التصويت والاستفتاء | إمكانية تنفيذ عمليات الانتخاب والتصويت بالاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | 3-0 |
| | التوعية | الاستفادة من أدوات وتقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في نشر التوعية وإبلاغ المواطنين بالتوجيهات والارشادات اللازمة (مثل حالات الخطر، والأوبئة). وإطلاق حملات توعية مركّزة لنبذ العنف والتطرف والممارسات الثأرية والقيم التي رسختها سنوات النزاع | إمكانية الوصول إلى شريحة واسعة من المواطنين لرفع التوعية في الحالات الطارئة | 3-0 |

### ج- الفاعلون

| | |
|---|---|
| الجهات الحكومية | • تضمين الخطط السنوية مبادرات ومشاريع تعتمد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقديم الخدمات إلى الأفراد بطريقة فعالة وشفافة، ولاسيما في المناطق المتضررة<br>• ترميم وتوسيع البنى الأساسية ووسائل وأدوات الاتصال والتواصل<br>• العمل على توفير الميزانية اللازمة لتنفيذ مشاريع ومبادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات<br>• وضع خطط لتدريب العاملين على استخدام تطبيقات وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات |
| القطاع الخاص | • الاسهام في تنفيذ المبادرات والمشاريع المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بالتشارك مع الجهات الحكومية وغير الحكومية<br>• الاسهام في نقل التقنيات الحديثة وتوظيفها في المشاريع والمبادرات الوطنية<br>• توفير فرص عمل جديدة للكوادر المحلية |
| الجهات المانحة | • تقديم المنح المادية والعينية والخبرات لقيام هذا القطاع بالدور المنوط به، والمشاركة في تمويل المبادرات والمشاريع في الجهات المختلفة |

| | |
|---|---|
| منظمات المجتمع المدني | • الرقابة وإدارة حملات التوعية وتقديم فرق العمل التطوعية<br>• الاسهام في نشر الوعي لدى المواطنين<br>• الاسهام في تنفيذ بعض المبادرات والمشاريع التي تتطلب الوصول إلى شريحة واسعة من الأفراد |
| الإدارات المحلية (البلديات / الأمانات) | • توفير الخدمات الحكومية اللازمة بالاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات |
| الجهات المعنية بالعمل الإغاثي والتوطين المؤقت | • تقديم المعلومات وإدارة الجزء المخصّص لها من ضمن حملات التوعية والدعم النفسي الاجتماعي |
| الهيئات الإعلامية (مؤسسات صحافة) | • إعادة تمكين وتأهيل العاملين لتلبية احتياجات مرحلة التعافي ومرحلة النمو الاقتصادي<br>• الاسهام في رفع الوعي بأهمية استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للحصول على الخدمات |

## ح- آليات التمكين

لتحقيق الأثر المطلوب لسياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، لابد من توظيف آليات التمكين الآتية:

### 1- الإطار القانوني

تتطلب المرحلتان (بناء السلام وبناء الدولة) توفر إطار قانوني يشجع على التشارك المرن بين القطاعين العام والخاص للتمكن من تطبيق نماذج الأعمال المبتكرة، والتي تناسب مشاريع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بالإضافة إلى ضرورة توفير الحماية اللازمة لحقوق المستخدمين، وخصوصيتهم، والحق في النفاذ إلى المعلومات، وابداء الرأي والمشاركة في عملية اتخاذ القرارات، في مرحلة بناء الدولة، يُعدّ من الضروري توفير إطار قانوني مناسب لحماية الملكية الفكرية، وإدارتها، وإنفاذها، لما في ذلك من أثر في تشجيع الابتكار وبراءات الاختراع

### 2- الإطار المالي

لعلّ من أهم الأدوات التي تسمح بالاستفادة الكاملة من مشاريع ومبادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، هي توفر التمويل اللازم. وقد يتوفر هذا التمويل من خلال المساعدات الخارجية (الجهات المانحة الدولية والاقليمية) أو من خلال التشارك مع القطاع الخاص، أو ما شابه.

### 3- الدراسات والمبادرات والمشاريع

كما ورد في الفقرات السابقة، يمكن لسياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التأثير في مختلف القطاعات التنموية الوطنية، بالإضافة إلى أن قطاع الاتصالات والمعلومات يُعدّ بحدّ ذاته من القطاعات الاقتصادية المهمة، ويتطلب تطبيق تلك السياسات في مرحلتي التعافي والنمو الاقتصادي إطلاق عدد من المبادرات والمشاريع في مختلف القطاعات وفق ما ورد أعلاه، ومن شأن تنفيذ تلك المشاريع والمبادرات الاسهام في تحقيق أهداف مرحلة بناء السلم، ومن ثم الانتقال إلى مرحلة الاستقرار والنمو الاقتصادي.

## خ- التحديات

يمكن الإشارة إلى عدد من التحديات التي قد تواجه السياسات المقترحة، في الجدول الآتي أبرز هذه التحديات:

| التحدي | احتمال الحدوث (عال، متوسط، ضعيف) | الأثر المتوقع (عال، متوسط، ضعيف) | الاجراء اللازم |
|---|---|---|---|
| عدم ترميم البنى الأساسية (التحتية) الخاصة بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات | عال | عال | التنسيق بين الجهات الوطنية لوضع هذه المشاريع ضمن قائمة الأولويات |
| هجرة الكوادر المدرّبة ولاسيما في مجال قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | عال | عال | يمكن العمل لجذب الخبرات والكوادر الوطنية وتوفير السبل الكفيلة بتحقيق شروط عمل مناسبة، كما ينبغي العمل على ترميم النقص بالتركيز على بناء القدرات الأكاديمية، وتدريب الكوادر المتوفرة، ونقل الخبرات اللازمة من خلال المشاريع المشتركة مع الجهات الخارجية |





| التحدي | احتمال الحدوث (عال، متوسط، ضعيف) | الأثر المتوقع (عال، متوسط، ضعيف) | الاجراء اللازم |
|---|---|---|---|
| هجرة رؤوس الأموال وأصحاب الأعمال بما في ذلك في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | متوسط | عال | العمل على توفير المناخ اللازم للاستثمار الخارجي المباشر. وتقديم الضمانات الكافية لجذب المستثمرين والحفاظ على الاستثمارات الموظّفة |
| عدم توفر إطار تشريعي مرن يشجع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ويبسط الاجراءات القانونية أمام إنشاء الأعمال | متوسط | عال | تتطلب عملية تطوير القوانين والتشريعات مدة طويلة. ولذلك، ينبغي البدء بإعداد مشروعات القوانين اللازمة مبكراً مع مراعاة أن تتضمن المرونة الكافية للحيلولة دون الحاجة إلى إعادة تغييرها سريعاً لتواكب تغيرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (مثل قانون الجرائم المعلوماتية). |
| عدم توفر التمويل اللازم لمشاريع التعافي المبكر ومشاريع مرحلة النمو في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات | عال | عال | البحث عن بدائل مبتكرة للتمويل، إما من خلال المصارف أو القطاع الخاص أو من خلال بعض الاستثمارات المحلية |
| عدم تعويض التنمية المفقودة خلال سنوات النزاع بالإضافة إلى عدم مواكبة التكنولوجيا المتغيرة سريعا في هذا المجال | عال | عال | وضع خطط للعمل على إدراج المشاريع التي تسهم في توفير الخدمات الأساسية ضمن أولويات الجهات والمؤسسات ذات الصلة |

****

# الفصل السابع

## مقاربة الأولويات التنموية وآليات التدخل الاقتصادي والمالي

سوريا

## توطئة

هذا الفصل مخصص لبيان أسس السياسات التي من الواجب تبنيها على مستوى الاقتصاد الكلي ليتسنى للاقتصاد السوري الوقوف على قدميه مجددا. سنبدأ ببيان أدوات التحليل الاقتصادية والمالية لرسم الأولويات. بعد ذلك، ننتقل إلى تناول منهجية بناء السيناريوهات حيث سنعرج على سياق السيناريوهات، ومنطق السيناريوهات، والهدف المعياري للسيناريوهات، وأدوات التحليل الاقتصادي، والفرضيات المشتركة للسيناريوهات (سيناريوهات الإطار الاقتصادي الكلي بعد النزاع). وفيما يتصل بهذه الفرضيات، سنتطرق إلى سيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 باستخدام CGE، وسيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 وفق سيناريو انتهاء النزاع المرجح باستخدام نموذج للبرمجة المالية، وسيناريو تفعيل محركات الانتعاش والنمو الذاتية في الاقتصاد السوري بعد النزاع. بعد ذلك سنتطرق إلى استراتيجية الاقتصاد الكلي في مرحلة ما بعد النزاع، وخيارات التمويل واستدامة الاقتصاد الكلي. وتحدّيات السياسة الاقتصادية لنختتم بتناول منهجية تحديد الأولويات القطاعية.

### ◄ أ- أدوات التحليل الاقتصادية والمالية لرسم الأولويات

خلال مرحلة ما بعد إنهاء النزاع، من المتوقع أن يواجه الاقتصاد السوري تحديات جسيمة تتوقف الاستجابة لها على استعادة السلم الاجتماعي واستدامته عبر التخفيف من الآثار المباشرة وغير المباشرة للنزاع واستعادة الانتعاش الاقتصادي وتحريك عجلة التنمية مجددا. ومن أبرز أمثلة هذه التحديات ضعف القدرات المؤسسية والمالية لأجهزة الدولة، والخسائر الواسعة في رأس المال المادي والبشري والاجتماعي، وهجرة رؤوس الأموال، وتشوه الحوافز الاقتصادية، وانتشار الفقر، وتفاقم معدلات البطالة. يضاف إلى ذلك تجذر أطر اقتصاد العنف واتساع القطاع غير المنظم. إن هذه التحديات وما يلحق بها تبقي خطر استعار نار النزاع مجددا خطرا ماثلا لاسيما مع وجود مصالح جيوسياسية متضاربة لأطراف إقليمية ودولية عديدة.

إن من الأمور التي تعين على مواجهة هذه التحديات الجسام وتقليص خطر العودة للنزاع، أن تضع السياسة الاقتصادية في سوريا نصب عينها أولوية استعادة الثقة في المؤسسات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وتحقيقا لهذه الغاية، فمن المهم تعزيز قدرة الدولة على توفير الأمن، بما في ذلك الأمن الاقتصادي، من خلال فرض سيادة القانون وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية. وفي الوقت عينه، يجب أن تركز السياسة الاقتصادية على إيجاد فرص العمل، وتشجيع الاستثمار الإنتاجي، وتخفيف المخاطر في بيئة الاستثمار، والحد من عدم المساواة بين الفئات المختلفة.

وفي هذا السياق، يُعد التحدي الأبرز الذي قد يواجه سوريا خلال مرحلة ما بعد إنهاء النزاع هو وضع وتنفيذ خطة جديدة للتنمية الشاملة ذات سياسات محددة واضحة الأطر من شأنها أن تقود البلاد إلى نموٍّ اقتصادي واجتماعي فعّال، الأمر الذي يعيد إلى الجيل الحالي والأجيال المقبلة الأمل في غد أفضل. إلا أنه من الواضح أن إنجاز عملية النمو الشامل هذه لن يكون ممكناً إلا إذا ترافق بإصلاحات كبرى في السياسات الاقتصادية والحوكمية. ولبلوغ هذه الغاية، لا بدَّ من وضع عمليات الإصلاح السياسي بما في ذلك عمليات إصلاح الحكم المحلي والتنمية الاقتصادية المحلية على رأس قائمة الأولويات. ومن الطبيعي لهذه الخطوة وما يجب أن يقترن بها من خطوات أخرى مثل تعزيز المشاركة والشفافية في عملية صنع القرار الاقتصادي وتقاسم عوائد التنمية أن تسهم في ترميم الثقة بين المواطنين والمؤسسات الحاكمة.

### ◄ ب- منهجية بناء السيناريوهات

#### 1/ب - سياق السيناريوهات

استناداً إلى ما تقدم في الفصل الرابع حول سيناريوهات انتهاء النزاع، فإن السيناريو المرجح، أي السيناريو الثاني الأقل تفضيلاً)[1] ، يمثل السيناريو الأكثر واقعية وملاءمة لمهمة الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا التي من ضمن أهدافها تعزيز وترسيخ المصالحة والتماسكم الاجتماعيين واستعادة الانتعاش الاقتصادي وإعادة وضع الاقتصاد التنموي على المسار التنموي السليم.

في ضوء ضخامة الدمار الذي لحق برأس المال المادي والبشري والاجتماعي، فإن انتهاء النزاع وفق السيناريو المرجح يفرض مهمتين رئيسيتين ينبغي على السياسة الاقتصادية ضمن سياق تصديها لملفات الاقتصاد الكلي إيلاء الأولوية لهما. جوهر المهمة الأولى جعل الهدف المركزي لسياسات الاقتصاد الكلي استعادة الانتعاش الاقتصادي وإيجاد فرص العمل وتوليد الدخل وتخفيض الفقر بغية الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وكبح فرص العودة إلى العنف وصولاً إلى إعادة وضع الاقتصاد السوري على المسار التنموي الصحيح. أما جوهر المهمة الثانية فهو حشد مصادر تمويل مستدامة لعملية إعادة البناء وتحفيز الانتعاش الاقتصادي وتوجيهها وفقا للأولويات. ومن الواجب أن ترتكز استدامة مصادر التمويل إلى توزيع عادل للأعباء بين شرائح المجتمع من جهة وبين الأجيال من جهة ثانية، بحيث لا يثقل كاهل شرائح المجتمع التي تعاني هشاشة ولا الأجيال القادمة بأعباء خدمة الدين التي ربما تتمخض

يُعد التحدي الأبرز الذي قد يواجه سوريا خلال مرحلة ما بعد إنهاء النزاع هو وضع وتنفيذ خطة جديدة للتنمية الشاملة ذات سياسات محددة واضحة الأطر من شأنها أن تقود البلاد إلى نموٍّ اقتصادي واجتماعي فعّال، الأمر الذي يعيد إلى الجيل الحالي والأجيال المقبلة الأمل في غد أفضل.

1 كما تقدم في الفصل الرابع، وضع المحللون السيناريوهات الآتية لتطور النزاع:
- المشهد الأفضل: الحل السلمي التوافقي بين أطراف النزاع وتلاشي النزاعات.
- المشهد الأقل تفضيلاً (السيناريو المرجح): الحل السلمي التوافقي بين أطراف النزاع مع بقاء أو بروز صراعات جديدة.
- المشهد الخطي: استمرار حالة النزاع كما هي عليه وإمكانيات تداعياتها المستقبلية.
- السيناريو الأسوأ: تفتت الدولة السورية وتكريس واقع التقسيم.
- السيناريو المستبعد: حسم النزاع عسكرياً لصالح أحد الأطراف المتنازعة.

تُعد مهمة تمويل مرحلة ما بعد إنهاء النزاع مهمة شديدة الخطورة لما تتطلبه السيناريوهات البديلة للتمويل من إجراءات على صعيد السياسات الكلية والقطاعية، ولما تحمله من أعباء اقتصادية واجتماعية على المدى القريب والبعيد قد تقوض أهداف السياسة الاقتصادية الخاصة بمرحلة ما بعد النزاع.

عن تداعيات وخيمة لا تقل في وطأتها عن نتائج النزاع نفسه. بديهي أنه لا غنى لأي بلد يتوخى الخروج من نزاع أكل الأخضر واليابس عن السعي لتحقيق المهمة الأولى، مع ملاحظة أن هامش البدائل المتاحة ضمن سياق تحقيق عناصرها ضيق بعض الشيء. أما بالنسبة للمهمة الثانية، فثمة أكثر من سيناريو لتوفير مصادر تمويل عملية استعادة الانتعاش ومن ثم إعادة البناء. ومن البديهي أن لكل من هذه السيناريوهات مزايا ومثالب ينبغي إحسان التعاطي معها ضمن سياق إنجاز المهمة الأولى الإنجاز الأمثل.

### 2/ب - منطق السيناريوهات

تُعد مهمة تمويل مرحلة ما بعد إنهاء النزاع مهمة شديدة الخطورة لما تتطلبه السيناريوهات البديلة للتمويل من إجراءات على صعيد السياسات الكلية والقطاعية، ولما تحمله من أعباء اقتصادية واجتماعية على المدى القريب والبعيد قد تقوض أهداف السياسة الاقتصادية الخاصة بمرحلة ما بعد النزاع. وفي هذا السياق، يمكن القول إن السيناريو الأساس للإطار الاقتصادي الكلي في مرحلة ما بعد النزاع سينطوي على تحري قدرة الاقتصاد السوري على الإقلاع على طريق استعادة الانتعاش الاقتصادي في حال عدم توفر تمويل كافٍ. بالمقابل، يتضمن السيناريو البديل وجود تدفقات مالية فعالة تعلب دور قوة الدفع لعملية استعادة الانتعاش الاقتصادي وتسرع عملية إعادة البناء وتمكن من تحقيق أهداف إدارة الاقتصاد الكلي على نحو أفضل. يشترك كل من السيناريوهين في البيئة الخارجية المحيطة بهما، أي فيما يتصل بآفاق الاقتصاد العالمي والإقليمي والبيئة الداخلية ووضع الاقتصاد السوري بعد النزاع استنادا إلى السيناريو المرجح لانتهاء النزاع. كما يشترك السيناريوهان في الأهداف الاقتصادية الكلية. بالمقابل، يتباين السيناريوهان فيما يتصل بالفرضيات الخاصة بكل منهما، وتدفقات التمويل، وكذلك الإطار الزمني. ويتضمن إعداد كل سيناريو دراسة ميزاته على صعيد السياسة والنتائج وكذلك جدوى المدى الزمني اللازم له.

### 3/ب - الهدف المعياري للسيناريوهات

تشترك سيناريوهات الاقتصاد الكلي التي يُبنى عليها في هذا الفصل باعتماد عام 2010 كسنة معيارية، بحيث يُقدر حجم الاستثمارات والإطار السياساتي والزمني اللازم في كل سيناريو لاستعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010. فلابد لإجراء المقارنة بين السيناريوهين من وضع هدف معياري مشترك يقاس أداء كل منهم في ضوئه من الناحية الكمية والنوعية، بما في ذلك الإطار الزمني اللازم لبلوغ ذلك الهدف. وغالباً ما عملت الدراسات التي تناولت تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنزاعب في سوريا على استخدام مؤشرات عام 2010 كسنة أساس للمقارنة ولإبراز الحجم الكارثي لهذه الآثار. ويتجلى الهدف من ذلك أولاً في ترسيخ الحجم الهائل لأعباء النزاع على الاقتصاد والمجتمع في أذهان اللاعبين السوريين. ويتجلى ثانيا في إبراز الحجم المهول للموارد المطلوبة لاستعادة وضع اقتصادي يشبه الوضع القائم قبيل اندلاع شرارة النزاع أملا أن يحفز ذلك اعتماد نظرة واقعية واعية لمستقبل سوريا تتجنب بموجبها أخطاء الماضي على مختلف الصعد.

عموماً، اتخذت سنة 2010 كسنة معيارية في العديد من دراسات تقييم أثر النزاع والتخطيط لما بعده استناداً إلى مسوغات عديدة. فعلى الرغم من موجات الجفاف المتعاقبة التي مرت بها سوريا في العقد الأول من الألفية، شهدت السنة المذكورة استمرار التطور الإيجابي للمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والتي تمثلت في تحقيق معدل نمو حقيقي جيد مع نمو بالدخل الفردي وتعزيز مساهمة القطاع الخاص. واستدامة المالية العامة، وضمان بقاء الدين العام الداخلي والخارجي عند مستويات متدنية، وتحقيق تقدم ملحوظ نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في الوقت الذي تحقق خلاله استيعاب الاقتصاد لصدمات وارتدادات سياسات التحرير الاقتصادي وأزمة أسعار الغذاء العالمية والأزمة المالية العالمية التي احتدمت خلال 2008 و 2009. لكن استخدام 2010 كسنة معيارية تعرض لانتقادات عدد من المراجعين. وقد استندت الانتقادات إلى التقدير الذي مفاده أن النمو المتحقق قد شابه سوء في التوزيع لاسيما وقد أبرزت بعض الدراسات خلال تلك المرحلة زيادة في معدلات الفقر وتراجعا في أداء المؤسسات والشفافية والحوكمة، وهو ما تجلى في القصور الواضح فيما يتصل بتحقيق الأهداف التي وضعتها الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) وفي تردد السياسات المتبناة لهذا الغرض. وقد ترتب على ذلك أن ما أنجز حتى ذلك العام قد تخلّف إلى حد كبير عن القدرات الكامنة للاقتصاد والمجتمع. وكبديل لاعتماد مؤشرات عام 2010 كأهداف معيارية للتخطيط لمرحلة ما بعد النزاع في سوريا برزت اقتراحات لوضع أهداف تعبر عن التغيير المتوقع أن يفضي إليه النزاع باستخدام مناهج ودراسات معيارية تعد لهذا الغرض، إلا أن إضافة الى الموارد الكبيرة التي يتطلبها تنفيذ هذه المقاربة، تؤدي إلى الحيد عن هدف إبراز حجم آثار وكلفة النزاع المذكور أعلاه، في جميع الأحوال. من الجائز الجزم بأن استهداف عام 2010 في سيناريوهات الإطار الاقتصادي الكلي ليس معناه تبني ذات السياسات ولن يمنع من إعادة تقييم النتائج كمياً ونوعياً وتصويب الاستهدافات وفق أسس معيارية مع التقدم نحو تحقيقها.

### 4/ب - أدوات التحليل الاقتصادي

لقد استعان مشروع الأجندة الوطنية بالعديد من خبراء النمذجة الاقتصادية الكلية في محاولة استشراف آثار النزاع وسيناريوهات ما بعد النزاع معتمدا نماذج على مستويات مختلفة من التعقيد. فبالتعاون مع شعبة النمذجة الاقتصادية في قسم التنمية والتكامل





الاقتصادي في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا التابع للأمم المتحدة استُخدِمَ نموذج التوازن العام المحسوب (Computable general equilibrium (CGE لتقييم آثار النزاع وكذلك استكشاف سيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 وتكاليف ذلك. ويتسم نموذج التوازن العام المحسوب بقدرته على تقدير ردة فعل الاقتصاد على التغييرات في السياسة والتكنولوجيا والعوامل الخارجية الأخرى باستخدام البيانات الاقتصادية الفعلية.

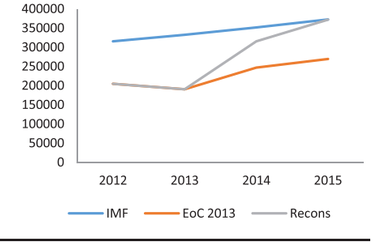
من جهة ثانية، استخدمت البرمجة المالية في إعداد تقديرات متسقة للمؤشرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد السوري. وتقوم البرمجة المالية على ضمان اتساق بيانات الحسابات الاقتصادية الكلية الرئيسية والتي هي القطاع الحقيقي والمالية العامة والقطاع النقدي والقطاع الخارجي، وهو بالأساس مقاربة من الأعلى للأسفل والتي تعكس بموجبها الفرضيات بخصوص نمو الناتج المحلي الإجمالي في المعادلات الخاصة بالمالية العامة والقطاع النقدي وميزان المدفوعات. وتركز البرمجة المالية في تقدير الجدوى المالية لبرامج الإنفاق العام إلا أنها لا تأخذ العوامل النوعية بعين الاعتبار كالقدرة الاستيعابية والقدرات المؤسسية وقضايا الحوكمة.

### 5/ب - الفرضيات المشتركة للسيناريوهات (سيناريوهات الإطار الاقتصادي الكلي بعد النزاع)

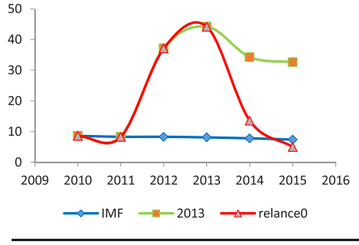
#### أ) سيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 باستخدام CGE

كجزء من مراقبة مشروع الأجندة الوطنية لآثار النزاع في سوريا، وضع خبراء البرنامج عدة سيناريوهات لإعادة الإعمار، وقد وضع أول مقترح في تموز عام 2013 وبُني على فرض أن النزاع سينتهي خلال عام 2013 ويستند الى برنامج الاستثمار العام المقترح في الخطة الخمسية الحادية عشرة (التي كان المفترض أن توضع موضع التنفيذ بداية 2011 فيما لو لم يتفجر النزاع ذلك العام) خلال العامين التاليين أي 2014 و2015. وقد أظهرت المحاكاة باستخدام نموذج التوازن العام المحسوب أن تلك الافتراضات كانت قابلة للتحقيق إذ كان انخفاض المديونية في الاقتصاد السوري عاملاً مساعداً في استعادة الانتعاش الاقتصادي واللحاق بمعدلات النمو المفترضة لعام 2015 وفقاً للخطة المذكورة (انظر الشكل 1).

**الشكل رقم (56)**
**معدل البطالة فيما لو تم البدء ببرنامج لإعادة الإعمار في عام 2013**




**الشكل رقم (57)**
**تطور الناتج المحلي الإجمالي فيما لو تم البدء ببرنامج لإعادة الإعمار في عام 2013**




المصدر: تم إجراء المحاكاة من قبل خبراء برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، الإسكوا باستخدام نموذج CGE

كما كانت الكلفة المالية المقدرة لبرنامج إعادة الإعمار صغيرة نسبياً إذ كان يمكن لعجز المالية العامة أن يبلغ 15.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2015 والدين الخارجي 16% من الناتج المحلي الإجمالي كنتيجة لتسارع النمو الاقتصادي مباشرة بعد انتهاء النزاع. وقد أظهرت المحاكاة بأن النمو سيكون مدفوعاً بالتشغيل أكثر من تراكم رأس المال. وقد أظهرت المحاكاة أيضاً أن رأس المال سيكون أقل بمقدار 20% عن المستوى المفترض من قبل صندوق النقد الدولي إلا أن الاقتصاد السوري كان سيواجه نقصاً في العمالة، كما كان ممكناً للاقتصاد أن يصل حالة التشغيل الكامل وبحيث ترتفع فيه الأجور بنسبة 2.5% من المستوى المفترض مبدئياً. وقد أوصت الدراسة آنذاك بضرورة تبني برامج لبناء القدرات ضمن برنامج إعادة الإعمار.

#### 1) الافتراضات

وفي عام 2015، وبعد عامين من إجراء المحاكاة الأولى، ومع تزايد حجم الدمار الذي لحق برأس المال الثابت زيادة كبيرة، أعيد إجراء المحاكاة عينها للمرة الثانية لمعرفة إمكانية استعادة الأداء الاقتصادي وتقدير الكلفة المالية (انظر الوثيقة ذات الصلة في الملحق). وباستخدام النموذج عينه قدرت الآثار الاقتصادية للدمار الحاصل بين عام 2013 و2015 على أساس افتراض أن النزاع سينتهي في عام 2016 وأن برنامجاً لإعادة البناء سيبدأ آنذاك مباشرة وضمن إطار زمني يقدر بخمس سنوات.

وبحيث يكون السيناريو الاستمراري امتداداً للإسقاطات المعدة من قبل صندوق النقد الدولي. وتألف برنامج إعادة الإعمار المفترض من أ) إعادة بناء رأس المال المدمر في كل قطاع. وب) تنفيذ برنامج الاستثمار العام المعد من قبل الخطة الخمسية الحادية عشرة.

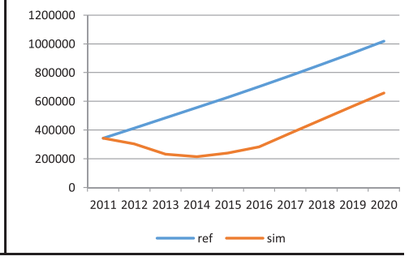
وقد جرت نمذجة الاقتصاد السوري أثناء النزاع بافتراض هشاشة العلاقة بين رأس المال والعمل والإنتاجية فضلاً عن اختلاف حجم الدمار بين القطاعات وعبر السنوات (استناداً إلى البيانات التي جمعها البرنامج). كما افتُرض بقاء إنتاجية عوامل الإنتاج ومعدلات التحصيل الضريبي على مستواها في 2013 مع تجميد برنامج الاستثمار العام. وبخصوص ميزان المدفوعات. افتُرض أن الاقتصاد السوري لن يتلقى أي تحويلات من الخارج باستثناء الاقتراض. محلياً. افتُرض توقف الاقتراض المحلي بناء على أن النموذج قد أظهر أن الادخار المحلي قد استنفد بالكامل بين عام 2011 وعام 2013.

### 2) نتائج المحاكاة

وبموجب الخطة المفترضة لإعادة الإعمار. قدّر أن رأس المال أن يبلغ في عام 2020 مستواه المقدر لعام 2015 فيما لو يحصل النزاع. وقد أظهرت المحاكاة بأن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي سيقفز إلى ما يقارب 40.6% في 2016 ليستقر بعد ذلك حول 12% في السنوات اللاحقة مما يمكنه من العودة الى مستواه في 2010 بحلول 2020. وقد أظهرت المحاكاة أنه بحلول 2020. بوسع الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصاد السوري أن يصل إلى مستواه الذي بلغه في عام 2010. كما أظهرت أنه بالإمكان أن يؤدي ذلك إلى خفض معدل البطالة بمقدار 20% لكن على أساس بقاء مستوى البطالة مرتفعاً عند 40%. كما أظهرت المحاكاة أنه بوسع الاستثمار العام أن يصل إلى نسبة 35% من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنة الأولى من توقف النزاع المسلح وأن يستقر عند 20%. وبحيث يلعب الاستثمار العام دوراً في حفز الاستثمار الخاص الذي بوسعه أن يصل لنسبة 15% من الناتج المحلي الإجمالي.

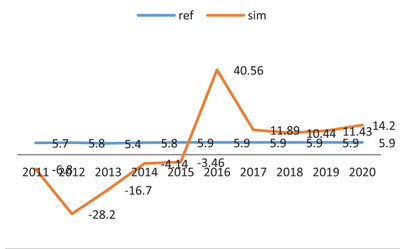
**الشكل رقم (58)**

**رصيد رأس المال**




**الشكل رقم (59)**

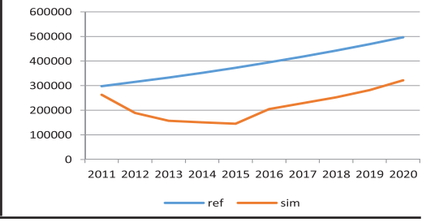
**نمو الناتج المحلي الإجمالي**




المصدر: تم إجراء المحاكاة من قبل خبراء برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. الإسكوا باستخدام نموذج CGE

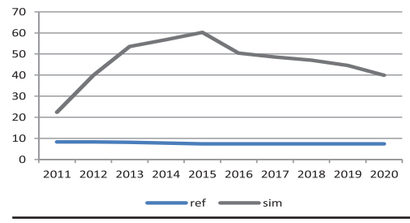
**الشكل رقم (60)**

**مستويات الناتج المحلي الإجمالي**




**الشكل رقم (61)**

**معدل البطالة**



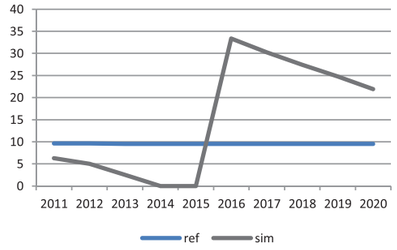

المصدر: تم إجراء المحاكاة من قبل خبراء برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. الإسكوا باستخدام نموذج CGE





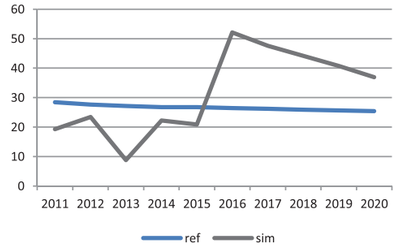
**الشكل رقم (62)**

**الاستثمار العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي**




**الشكل رقم (63)**

**الاستثمار الكلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي**

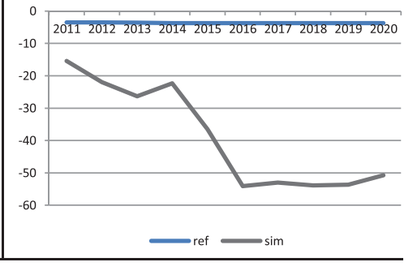



المصدر: تم إجراء المحاكاة من قبل خبراء برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. الإسكوا باستخدام نموذج CGE

كما بينت المحاكاة أنه بوسع الصادرات أن تزداد زيادة متدرجة اعتبارا من عام 2016. بالمقابل. بينت المحاكاة أن برنامج إعادة الإعمار سيولد زيادة كبيرة في المستوردات التي بوسعها أن تبلغ 57% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016 وبحيث تستقر عند 43% من الناتج المحلي خلال الأعوام القادمة. وخلال سنوات برنامج إعادة الإعمار. سيتجاوز الانخفاض الحقيقي في سعر الصرف 22%. لكن مع زيادة الصادرات والتدفقات الخارجية من الدين الخارجي فإنه من السائغ توقع ارتفاع نسبي في سعر صرف الليرة السورية. وفي حال عدم وجود منح خارجية. فقد قدر أن يبلغ الاستثمار العام 50% من الناتج المحلي الإجمالي بينما قدّر أن يبلغ إجمالي الدين 200% من الناتج المحلي الإجمالي.

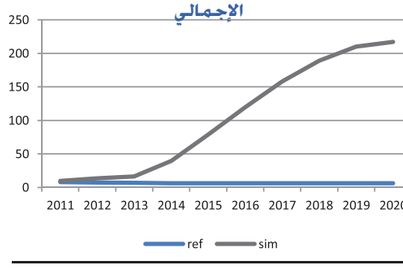
**الشكل رقم (64)**

**عجز المالية العامة**




**الشكل رقم (65)**

**الدين الكلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي**




المصدر: تم إجراء المحاكاة من قبل خبراء برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. الإسكوا باستخدام نموذج CGE

لقد أظهرت المحاكاة الأخير أن السنوات الإضافية من النزاع دمرت ما تبقى من رأس المال المعطل المدمر جزئياً. وهو ما سيرفع كلفة عملية إعادة الإعمار ويجعلها أبطأ. حتى إذا كان هناك شك في قدرة الاقتصاد السوري على استيعاب هذا التدفق من الاستثمارات[2]. ستسمح خطة الاستثمار الهائلة التي تقترحها هذه المحاكاة للاقتصاد السوري باستعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 وبمستوى من الدين الإجمالي يبلغ 200% من الناتج المحلي الإجمالي. وهو سيجعل من سوريا بلداً مثقلاً بالدين. زد على ذلك أن اقتراب معدل البطالة من 40% سيضع تحديات جسيمة أمام تحقيق الهدف النهائي للسياسة الاقتصادية وعملية إعادة الإعمار عينها خصوصاً فيما يتصل بتحقيق أهداف توطيد الاستقرار الاجتماعي وبناء السلام. كما أظهرت هذه المحاكاة بجلاء ساعة إجرائها أنه بعد أربع سنوات من النزاع ستتطلب عملية إعادة

2 لقد أرجع تقييم منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة (والذي جرى إعداده في عام 2009) تدني مستوى تنفيذ الخطة بشكل أساسي الى ضعف وتصلب البيئة المؤسسية. وحيث لا يوجد سبب يدفع للاعتقاد بتحسن البيئة المؤسسية خلال الأزمة أو توقع تحسنها في المستقبل المنظور. فإن ذلك يطرح بدوره تساؤلات إضافية بخصوص حجم القدرة الاستيعابية للاقتصاد السوري ومستوى إنتاجية رأس المال والحوكمة في حال تدفق هذا الحجم الضخم من الاستثمارات لإعادة البناء.

الإعمار تفكيراً يستلهم نموذجا تنمويا مختلفا. وفي حال إعادة تبني أهداف الخطة الخمسية الحادية عشرة وإعادة البناء بنفس هيكل توزيع رأس المال الثابت فإن ذلك سوف يساعد سوريا على تحقيق أهدافها التنموية.

### ب) سيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 وفق سيناريو الحل المرجح باستخدام نموذج للبرمجة المالية

#### 1) الفرضيات

يستند هذا السيناريو إلى نموذج مطور للبرمجة المالية، لكنه مبسط. يأخذ بعين الاعتبار العلاقة بين إجمالي تكوين رأس المال الثابت والتغير السنوي في الناتج المحلي الإجمالي. ويستند هذا السيناريو إلى الفرضيات التالية:

- افتراض توقف النزاع بنهاية عام 2016 وفق المشهد الأقل تفضيلاً (السيناريو المرجح) كما تقدم أعلاه.
- افتراض أن مستوى كفاءة الاستثمار الابتدائية (ICOR)[3] في بداية 2017 يعادل نصف مستواها الذي كانت عليه في عام 2010 نتيجة العوامل المختلفة للصراع مع الأخذ بعين الاعتبار تحسنها التدريجي خلال مرحلتي بناء السلام وبناء الدولة. إن أي فرضية لحشد الاستثمارات والموارد اللازمة لعملية استعادة الانتعاش الاقتصادي وإعادة البناء ستواجه بالحقيقة الصعبة التي أفرزها النزاع الذي عصف بسوريا بدءاً من عام 2011 وهي تراجع كفاءة الاستثمار في الاقتصاد السوري وعلاقته مع النمو. فالكلفة اللازمة لإعادة البناء تتجاوز إلى حد بعيد القيم المقدرة للدمار الحاصل في رأس المال المادي وتنطوي على تكاليف لا يتحقق من بعضها أي مردود تنموي مباشر. ويعود ذلك إلى الحاجة للإنفاق على ترحيل الركام وفتح الطرقات ونزع المواد المتفجرة والألغام ومعالجة القضايا البيئية العاجلة الناجّة عن النزاع وغير ذلك. يضاف إلى ذلك تزايد كلفة الاستثمار بسبب تدمير جزء كبير من البنية التحتية. وتردي الجزء الآخر لانعدام الصيانة تقريباً. وبسبب هجرة العقول والكفاءات ورؤوس الأموال نتيجة النزاع. كما أن جُزؤ الاقتصاد السوري وانتشار أطر اقتصاد العنف والفساد وتدهور الوضع الأمني وحالة عدم اليقين التي تشوب سعر الصرف واستمرار العقوبات الاقتصادية[4]. كل ذلك يلقي بأعباء إضافية على الاستثمار في الاقتصاد السوري. إن انخفاض كفاءة الاستثمار بمقدار النصف جعل الاقتصاد السوري بحاجة إلى ضعف معدل الزيادة في رأس المال الثابت سنوياً لتحقيق نفس معدلات النمو السائدة قبل 2011. واستناداً إلى الافتراض السابق تشير التقديرات إلى أن الاقتصاد السوري سيحتاج إلى حوالي 200 مليار دولار للعودة إلى مستوى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010. ويمثل هذا المبلغ ضعف حجم الخسارة التراكمية في رأس المال الثابت نتيجة النزاع والتي يقدّر خبراء مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا أن تصل إلى حوالي 100 مليار دولار بنهاية 2016.[5،6]. ومع تحسن "الآيكور" المفترض، من المتوقع أيضاً زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد السوري زيادة تصاعدية خلال الإطار الزمني المعتمد مع استعادة بيئة الأعمال لحيويتها.
- جرى إعداد السيناريو الحالي من الأعلى إلى الأسفل. أي أن مبالغ الاستثمار السنوية المفترضة لا تعكس أي تقييم فعلي للاحتياجات أو حساب لتكاليف السياسات القطاعية المطلوب تنفيذها بل هي مبالغ افتُرض أنها متاحة وأنها ستخصص وفقاً لسلم أولويات يستند إلى معايير محددة يتم عرضها أدناه. كما أن مختلف الإسقاطات تبرز عودة المؤشرات الاقتصادية إلى الاتجاهات السابقة للصراع بشكل تدريجي. وهذا ما ينطبق تحديداً على مؤشرات إطار المالية العامة لجهة الإيرادات والنفقات والعجز كونها لا تعكس في هذا السيناريو أي تبني لبرامج إنفاق ذات طبيعة تدخليّة خاصة استجابة لمفرزات النزاع.
- وفق التحليلات الأولية، تشير الدراسات المعدة من قبل خبراء الأجندة الوطنية[7] في مجال النفط بأنه من المتوقع إنتاج حوالي 1400 مليون برميل من النفط الخام خلال السنوات الخمس عشرة بعد انتهاء النزاع. ومن المتوقع أن يبلغ معدل الإنتاج اليومي في السنة الأولى 170 ألف برميل. ومن المتوقع أن يزداد معدل الإنتاج اليومي زيادة متدرجة لتبلغ 297 ألف برميل/يوم في السنة الخامسة بزيادة سنوية من 30–40 الف برميل/يوم سنوياً. ومن المتوقع أن ينخفض معدل الإنتاج اليومي انخفاضا متدرجا ليبلغ 175 ألف برميل/يوم في السنة الخامسة

يستند هذا السيناريو إلى نموذج مطور للبرمجة المالية، لكنه مبسط، يأخذ بعين الاعتبار العلاقة بين إجمالي تكوين رأس المال الثابت والتغير السنوي في الناتج المحلي الإجمالي.

3 يعبر ICOR (Incremental Capital-output Ratio) والذي يرمز له بـ (v) عن النسبة بين التغير في إجمالي تكوين رأس المال الثابت (الاستثمار الكلي السنوي- $k_t\Delta$) والتغير في الناتج المحلي الإجمالي ($y_t\Delta$) استناداً إلى نموذج هارود-دومار للنمو الاقتصادي وبحسب من خلال العلاقة ($v = \Delta k_t/\Delta y_t$). لقد بلغ مؤشر آيكور حوالي 4 وسطياً خلال الفترة 2006-2010 و4.6 في عام 2010. وبناء على هذا الافتراض يتوقع أن يقارب هذا المؤشر 8.6 بنهاية 2016 (ارتفاع المؤشر يدل على تدهور كفاءة الاستثمار). وفيما يتصل بالسياسة المطلوبة لتحفيز النمو. فإن المطلوب هو إما تحفيز الادخار أو تحسين الآيكور.

4 من خلال الاستفسارات المقدمة من قبل خبراء مشروع الأجندة الوطنية لعدد من رجال الأعمال الذين استمرت نشاطاتهم الاقتصادية أو جزء منها داخل سوريا حول أثر العقوبات في نشاطاتهم قدرت الكلفة الإضافية التي تلقيها العقوبات الاقتصادية على المدخلات المستوردة بحوالي 30%.

5 يقدر معدل الزيادة في خسارة رأس المال في عام 2016 بحوالي 12% بالمقارنة بعام 2015. وهو يعادل نصف معدل الزيادة الحاصلة في عام 2015 آخذين بعين الاعتبار تغير ديناميات النزاع إذ شهد عام 2015 انتقال النزاع إلى أماكن جديدة كليا فضلاً عن تصاعد القدرة التدميرية للأسلحة المستخدمة. بينما تشير الدلائل في عام 2016 (وحتى إعداد الوثيقة الماثلة) بانحصار النزاع في أماكن محددة وتراجعه في أماكن أخرى.

6 مقدرة بالقيمة الدفترية للأصول وبالأسعار الثابتة.

7 النفط والغاز في الجمهورية العربية السورية.





عشرة.[8،9]. هذا وقد تجوهلت القفزة المتوقع حصولها في النمو عند إبرام التسوية السياسية نتيجة إعادة تشغيل الطاقات الإنتاجية المعطلة وغير المدمرة لإظهار الأثر الفعلي لضخ الاستثمارات.

#### 2) الإسقاطات

تظهر الإسقاطات أنه إذا توفرت الاستثمارات المطلوبة والتي تقدر بحوالي 200 مليار دولار فمن المستشرف أنه بحلول نهاية عام 2027 بوسع الناتج المحلي الإجمالي في سوريا استعادة مستواه الذي حققه في عام 2010. وهو بحاجة إلى 10 مليار دولار على الأقل للإقلاع في السنة الأولى بعد النزاع (افتراضا، 2017) واستعادة معدل نمو موجب نتيجة ذلك يقدر بـ 4.4%. وتتزايد المبالغ المطلوبة سنوياً مع تزايد القدرة الاستيعابية للاستثمار وارتفاع كفاءة الاستثمار ارتفاعا متدرجا وصولا إلى ما يقارب 25 مليار دولار في عام 2025. وخلال هذه السنوات، من المتوقع أن يحقق الاقتصاد السوري معدل نمو بقدر بـ 4.4% في عام 2017. ومن المتوقع أن يرتفع هذا المعدل ارتفاعا متدرجا ليصل إلى حوالي 9.4% خلال الفترة ما بين عام 2023 و2025. ومن المتوقع أن يتراجع قليلا إلى 8.2% في عام 2027.

**الشكل رقم (66)**

**الإسقاطات الأولية لسيناريو استعادة الأداء الاقتصادي لعام 2010 بنهاية 2027 (مليار دولار أمريكي والنمو نسبة مئوية)**




المصدر: إسقاطات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، الإسكوا.

#### 3) الإطار الاقتصادي والمالي

مع التذكير مجدداً أن البرمجة المالية تستند إلى الانطلاق من الأعلى إلى الأسفل، فقد أدرجت إسقاطات معدلات النمو الحقيقية الناجّة عن العلاقة بين الاستثمار والنمو والمعروضة أعلاه في نموذج للبرمجة المالية للاقتصاد السوري الذي اختُبر اتساقه باستخدام البيانات الفعلية للفترة 2000-2010 لاستنتاج المؤشرات الاقتصادية الكلية ذات العلاقة. وقد افتُرض وسطيّ لسعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الليرة السورية يرتفع من 600 في عام 2016 وصولاً إلى 1100 في عام 2022 ومن ثم يتراجع إلى 1000 ليرة سورية بعد ذلك بنهاية الفترة 2027. كما افتُرض كبح التضخم كبحا متدرجا بدءاً من عام 2017 ليصل إلى وسطي مستواه قبل النزاع وهو 5% بنهاية 2027. ومن جهة الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي (الطلب الكلي) فإن الإسقاطات تشير إلى عودة الاستهلاك العام إلى مستواه قبل النزاع (12% من الناتج المحلي الإجمالي) بينما يتراجع الاستهلاك الخاص عن مستوياته التي تجاوزت 80% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 50% في نهاية 2027 وهو أقل من مستواه في 2010 الذي بلغ 61% من الناتج المحلي الإجمالي. كذلك من المتوقع أن يرتفع الاستثمار الكلي، بناء على فرضيات النموذج، ارتفاعا متدرجا ليتجاوز 36% في عام 2027 انطلاقاً من 12% في عام 2016 ومقارنة بنحو 21% في عام 2010. وفي ظل هذه الإسقاطات سيتصاعد الاستثمار العام في عام 2017 ليتجاوز ضعف مستواه في عام 2010 والذي بلغ نحو 9% من الناتج المحلي الإجمالي وسيقارب الاستثمار الخاص 17% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بنحو 12% في عام 2010. وفي الوقت عينه، سيتناقص عجز الميزان التجاري من -27% في عام 2016 ليصل إلى نحو -6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2027 مقارنة بأقل من -1% في عام 2010. من المتوقع أن تستعيد الإيرادات العامة مستوياتها التي بلغتها قبل النزاع (نحو 23% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010) بحلول عام 2020 وتتابع النمو مع تحسين كفاءة النظام الضريبي إلى حوالي 26% من الناتج

8 هذه الأرقام خاضعة للمراجعة والتعديل في ضوء الكشف الفعلي على الحقول والتنسيق مع الشريك الأجنبي في الشركات المشتركة.

9 قدرت الشركة السورية للنفط احتياجاتها لأعمال الإصلاح والتطوير لغاية عام 2030 بحوالي 3.6 مليار دولار على أن تنفذ هذه الأعمال بالاعتماد على الموارد البشرية والمادية المحلية. مع ملاحظة إمكانات التعاون مع الشركات الأجنبية المتخصصة».

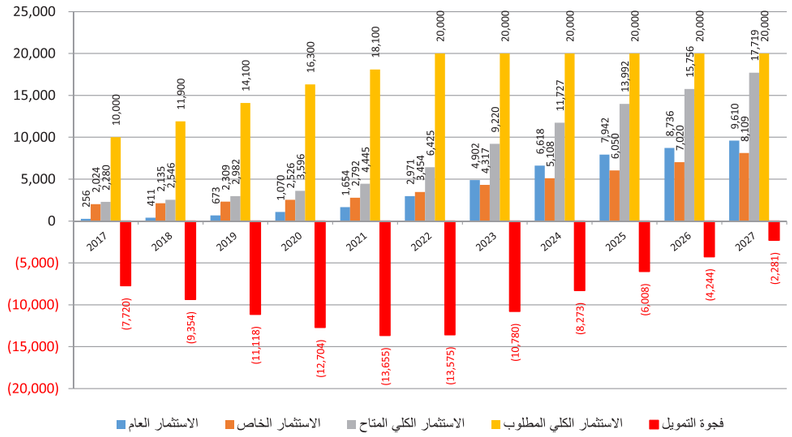
يتمثل التحدي الرئيسي للحكومة في مرحلة ما بعد النزاع في تعزيز أواصر اللُحمة الاجتماعية والتوافق من أجل السلام والحد من فرص العودة إلى العنف.

المحلي الإجمالي في عام 2021.لكن من المتوقع أن تعاود الانخفاض إلى أقل من 20% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2027 بسبب تراجع الإيرادات النفطية الناتج عن تراجع الإنتاج النفطي. أما الإنفاق العام فمن المتوقع أن يرتفع ارتفاعا متدرجا حتى يصل في عام 2027 إلى نحو 35% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بنحو 25% في عام 2010 وانطلاقاً من 11.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016. وسيؤدي قصور النمو في الإيرادات العامة، الذي سيُعزى أساسا لتراجع الإيرادات النفطية، وزيادة الإنفاق العام بنسب كبيرة لتلبية الطلب الاجتماعي في مرحلة بعد النزاع إلى تفاقم العجز في المالية العامة ليصل إلى ما يقارب -16% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2027 مقارنة بـ -2.1 في عام 2010 وانطلاقاً من -9% في عام 2016.

### 4) فجوة التمويل

الشكل رقم (67)

فجوة التمويل




المصدر: إسقاطات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، الإسكوا.

هذا، ويمكن للاقتصاد السوري استعادة مستوى الأداء الاقتصادي خلال العقد القادم إذا أُمنت مصادر تمويل خارجية تردم الفجوة بين المبلغ المطلوب وهو 200 مليار دولار أمريكي وبين حجم التمويل الذاتي للاقتصاد. وإذ تظهر إسقاطات البرمجة المالية أن الاقتصاد السوري سيكون قادراً على توليد نحو 90 مليار دولار أمريكي بالأسعار الجارية خلال الفترة ما بين 2017 و2027 . بعد خصم معدل التضخم المفترض بالدولار الأمريكي وهو 2% سنوياً خلال العقد القادم من هذا المبلغ سنجد أن ما تسنى للاقتصاد السوري توليده واقعا نحو 74 مليار دولار، يترتب على ذلك أن الاقتصاد السوري بحاجة إلى 126 مليار دولار كمصادر تمويل إضافية مختلفة لتحقيق هذا السيناريو ضمن الافتراضات المذكورة أعلاه.

### ت) سيناريو تفعيل محركات الانتعاش والنمو الذاتية في الاقتصاد السوري بعد النزاع

لا شك أن عدم توفر مصادر تمويل خارجية للاقتصاد السوري في مرحلة ما بعد النزاع سيبطئ من عملية تقديم الاستجابات اللازمة لنتائج النزاع وتدشين عملية إعادة البناء. وبناء على ذلك فقد يستغرق الاقتصاد السوري حوالي عشرين عاماً لتحقيق المؤشرات التي حققها عام 2010. وهذا ما يحتم البحث عن استراتيجيات بديلة لإدارة هذه المرحلة وأهمها استراتيجية الاعتماد على المحركات الذاتية لاستعادة انتعاش الاقتصاد السوري من أجل إيجاد فرص العمل وتوليد الدخل. وتمثل قطاعات كقطاع البناء والتشييد، لاسيما الإسكان والبنية التحتية، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة قاطرات مهمة لاستعادة الانتعاش الاقتصادي. إلا أن ما ينبغي الانتباه له في مثل هذا السيناريو وجوب اتباع نهج تدريجي ومتسلسل بالإصلاح وتنفيذ السياسات. كما يجب تبني سياسات خلاقة في التماس العائد على الاستثمار الخاص تحديدا وإيجاد آليات لتوزيع المخاطر المرتبطة به.





المربع1: بعض المتطلبات الأساسية لرعاية المحركات الداخلية للانتعاش الاقتصادي*

يجب أن تمسك الجهات الفاعلة الوطنية بزمام المبادرة والريادة في عملية استعادة الانتعاش وأن تجد فيها الجهات المانحة شريكا يُعولُ عليه وتُقدم له الفرص لبناء القدرات في أقصر وقت ممن. استخدام منطق الانتعاش جنباً إلى جنب مع تقليل مخاطر العودة للصراع إلى الحد الأدنى، وتقديم الخدمات الأساسية إلى المقاتلين السابقين ينبغي أن يشمل المجتمعات المضيفة. كما ينبغي ألا تقتصر برامج التدريب على المقاتلين السابقين، بل يجب أن تشمل الشباب العاطلين عن العمل المدني. وقد يكون من الضروري إجراء تدخلات واسعة النطاق في مجال الأشغال العامة لتحفيز عملية إيجاد فرص العمل. فيما يتصل باستعادة سبل كسب العيش، يجب البدء بالاستناد إلى ما بقي بعد انتهاء النزاع. فعلى سبيل المثال، يجب البدء بإنقاذ المحاصيل المتضررة جزئيا بتوفير البذور والأدوات للبدء السريع في الدورة المقبلة للمحاصيل، واستعادة أو استبدال المدخلات التالفة لسبل العيش (شباك الصيد، والزوارق، إلخ). والحيوانات الأليفة؟

يجب البناء على هياكل ما قبل الحرب والممارسات التي لم تكن مصدرا للتوتر لإعادة تأسيس الآليات التشاورية المحلية تثبيتاً لإعادة بناء القدرات المحلية، خاصة بالنسبة لتصميم السياسات والتخطيط والتنفيذ. كما يجب تجنب تولي هذه العمليات من قبل من لديهم مصلحة أكبر في أن يُعاد تسعير نار النزاع.

تجنب الإفراط في الاعتماد على آليات موازية لتقديم المساعدة الإنمائية، بدلاً من ذلك، يجب لموازنة بعناية بين تكاليف تقديم المساعدة من خلال الدولة في مقابل فوائد بناء قدرة الدولة على إدارة وتقديم الخدمات لمواطنيها. يجب الاستثمار في الموارد المحلية، وشراء اللوازم محلياً وتعزيز قدرات القطاع الخاص.

يؤدي التمويل متناهي الصغر والتحويلات أدواراً هامة في تعزيز استعادة الانتعاش الاقتصادي. التمويل متناهي الصغر يُمكن من تمويل العمالة الذاتية وتخفيف القيود المالية على الأسر الفقيرة. على الرغم من ذلك، لا يجدر عدُّ تمويل الأسر الصغيرة ركيزةً لعملية استعادة الانتعاش الاقتصادي ككل، مرجع ذلك أن إمكانات تلك الأسر فيما يتصل بتوليد فرص العمل محدودة. على صعيد آخر، تمثل التحويلات مصدرا هاما من مصادر دعم الأسر المعيشية لا سيما فيما يتعلق بتمويل التعليم والصحة. فينبغي أن تشجع هذه التحويلات تشجيعا جادا عبر خفض تكاليف المعاملات وربطها مباشرة بالأنشطة الإنمائية. تعد الصناديق الائتمانية متعددة المانحين (Multi-donor trust funds (MDTFs) وآليات التمويل الجماعي المماثلة أدوات هامة لمنح الدولة بعد انتهاء النزاع فرصة لالتقاط الأنفاس لإعادة إنشاء آليات استشارية محلية وإعادة بناء القدرات المحلية.

UNDP (2008), "Post-Conflict Economic Recovery, Enabling Local Ingenuity," United Nations Development Programme Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR).

### 6/ب - استراتيجية الاقتصاد الكلي في مرحلة ما بعد النزاع

يتمثل التحدي الرئيسي للحكومة في مرحلة ما بعد النزاع في تعزيز أواصر اللُحمة الاجتماعية والتوافق من أجل السلام والحد من فرص العودة إلى العنف. ومن وسائل تحقيق ذلك تبني سياسات غير تمييزية في تحفيز الانتعاش الاقتصادي وتقديم الخدمات والسلع الأساسية لفئات المجتمع، خصوصاً تلك الأكثر تضرراً. وخلق البيئة المناسبة للاستقرار والعودة الطوعية الكريمة للاجئين وإعادة البناء. ومع أن سياسات الاقتصاد الكلي لا تمثل الآلية الرئيسية لتحقيق السلم الاجتماعي، إلا أنها تلعب دوراً جوهرياً في خلق البيئة المناسبة لتوطيد هذا السلام واستدامته. ينبني على ذلك أنه تتوخى هذه السياسات تحقيق هذه الغاية.[10] من أجل ذلك، يجب، أولا، أن تتجنب سياسات الاقتصاد الكلي ما من شأنه أن يؤدي إلى زيادة معاناة الفئات الأكثر تضرراً من النزاع التي قد يفضي إليها اطراد اتخاذ تدابير التقشف المفرطة في المالية العامة التي فرضها النزاع نتيجة تراجع الإيرادات العامة تراجعا يفوق التراجع في الإنفاق العام أضعافا. فمن شأن مثل هذه التدابير أن تحمل معها خطر تفاقم التوترات الاجتماعية التي قد تحفز اللجوء للعنف والعودة للصراع. ثانياً، ينبغي تجنب التمييز في توزيع برامج الإنفاق العام الإغاثية والتنموية بين الفئات الاجتماعية والمناطق الجغرافية خصوصاً تلك التي كانت مسرحاً للصراع. وفي ذلك يجب ألا تستخدم هذه البرامج كوسيلة لمكافأة المؤيدين للحكم الناشئ ومعاقبة المعارضين لهإذ سيؤثر ذلك سلبا في التماسك الاجتماعي. ثالثاً، استناداً إلى استخلاصات البنك الدولي، تتراجع مؤشرات الحد من الفقر بمقدار 2.7%.[11] خلال كل ثلاث سنوات من عمر أي نزاع عنيف يعصف ببلد من البلدان. وتأسيسا على ذلك، تتمثل الأهداف الاقتصادية الأهم للبلد الخارج من النزاع في الحد من الفقر وتحفيز النمو الاقتصادي إلى

Hailu, Degol and Weeks, John (2011), "Macroeconomic Policy for Growth and Poverty Reduction: An Application to Post-Conflict and Resource-Rich Countries," United Nations, Department of Economic and Social Affairs, DESA Working Paper No. 108, ST/ESA/2011/DWP/108. 10

World Bank (2011). World Development Report: Conflict, Security, and Development. World Bank, Washington, DC. 11

المستوى الكامن للاقتصاد ضمن مقاربة للتنمية الشاملة تفترض أن تحسين الرفاه الاقتصادي سيسهم في تعزيز استدامة السلام والحد من فرص العودة إلى العنف. هذا، ومن المستقر أن سياسات الاقتصاد الكلي تسعى عادة، بالحد الأدنى، لتحقيق أربعة أهداف هي 1) تحقيق النمو الكامن، و2) الحفاظ على وضع مستدام (مستقر ضمن حدود مأمونة) للحسابات الداخلية والخارجية، و3) ضبط التضخم ضمن حدود معقولة، و4) الحد من الفقر. لكن واحدا من التحديات التي تفرض نفسها خلال مرحلة ما بعد النزاع يتمثل في الحاجة إلى تنسيق السياسات لمنع التضارب فيما بينها خصوصاً أن هذه المرحلة تنطوي على كثير من التفاضلات بين الأهداف التي يجب توخي تحقيقها بعناية فائقة لتثبيت دعائم السلم الأهلي وتدشين عملية استعادة الانتعاش الاقتصادي من جهة والحفاظ على استدامة المؤشرات الاقتصادية الكلية من جهة ثانية. فعلى المدى القصير، يُعد الهدف الرئيسي من الإنفاق العام سد فجوة الطلب الكلي الناشئة عن انهيار استثمارات القطاع الخاص وقطاع التصدير من أجل إيجاد فرص عمل وتوليد الدخل، وذلك من خلال الأشغال العامة وغيرها من برامج المساعدة الاجتماعية على سبيل المثال. ويلاحظ أن تدهور الإيرادات العامة وتناقص القدرة على تحصيلها بسبب الانهيار الاقتصادي خلال فترة النزاع يتطلب حشد جميع مصادر التمويل الممكنة والمستدامة لتحقيق هذا الهدف الرئيسي، ذلك أن كلا من الخيارات المختلفة التي ينبغي المفاضلة فيما بينها من منظور اقتصادي ـــــ اجتماعي لتمويل عجز المالية العامة يؤثر في التضخم وسعر الصرف وتخصيص الاستثمار في الاقتصاد.[12] لذلك لا بد من تصميم حزمة من السياسات والإجراءات المالية والنقدية التي تسهم في استعادة الانتعاش الاقتصادي ضمن إدارة جيدة للمخاطر المحدقة بالاقتصاد الكلي. هذا، وإلى جانب السعي لاستعادة السلع والخدمات العامة الأساسية، من الضروري أن تركز السياسة المالية العامة على المدى المتوسط تركيزا جادا على تحفيز النمو الذي يقوده القطاع العام والذي يتوخى بدوره تحفيز الانتعاش في القطاع الخاص. فإلى جانب إيجاد فرص عمل مؤقتة، يمكن للإنفاق العام أن يسهم في خفض تكاليف استثمار القطاع الخاص من خلال إصلاح البنية التحتية وإعادة بنائها وتوسيعها. وبخصوص الإيرادات، يمكن أن يسهم توطيد الاستقرار السياسي في توسيع القاعدة الضريبية، خاصة عن طريق رفع كفاءة التحصيل والحد من التهرب. كما يمكن أن تسهم السياسات قصيرة الأجل المحفزة للنمو على تنويع هيكل الإيرادات العامة ورفع نسبة الضرائب المباشرة.

مربع2: الاستراتيجية المالية متعددة السنوات

يمكن تعريف الاستراتيجية المالية متعددة السنوات على أنها مجموعة من التوقعات السنوية المتعددة المتسقة التي تتعلق بالإيرادات والنفقات وحسابات التمويل الحكومية على أساس افتراضات مشتركة حول أداء الاقتصاد الكلي بما في ذلك نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والتضخم وأسعار الصرف. وحول حالة الاقتصاد العالمي بما في ذلك أسعار الصادرات وأسعار الفائدة العالمية. وتُظهر الاستراتيجية الكيفية التي سيتناول فيها الإنفاق الحكومي أهداف التنمية الوطنية والحد من الفقر المحددة بينما تُضبَط النفقات ضمن محفظة مالية واقعية ومحدودة من الموارد الضريبية وصافي الاقتراض الداخلي والخارجي.

هذا، ومن أبرز الأسباب التي تفرض على أي حكومة أن تطور وتحدث استراتيجية مالية السببان الآتيان: أولاً، إن إعداد استراتيجية مالية يساعد المحللين وصناع السياسات على تحديد ما إذا كان موقف السياسة الحالي للحكومة سديدٌ وسائغٌ من المنظور المالي في ظل الظروف الاقتصادية الخارجية والداخلية المفترضة. وإذا لم يكن موقف السياسة الحالي للحكومة سديدٌ وسائغٌ، فإن الهيكل التحليلي للاستراتيجية المالية يُمَكِّن واضعي السياسات من اقتراح وتقييم التعديلات التي من شأنها ضمان الجدوى المالية.

ثانيا، تسهم الاستراتيجية المالية متعددة السنوات عند اكتمالها ونشرها في إقناع المعنيين وأصحاب المصلحة في الحكومة بأنه يمكنهم التصرف استناداً لسياسات الحكومة والالتزام بها تأسيسا على أن الاستراتيجية المالية تظهر كيف ينوي صانعو السياسات تحقيق أهداف التنمية والحد من الفقر في البلاد مع الحفاظ على وضع مالي سليم.

هذا، ومن المتوقع أن تشهد مرحلة ما بعد النزاع تفاقم العجز في الميزان التجاري بسبب النمو السريع للمستوردات من السلع الاستهلاكية والوسيطة والرأسمالية بمعدل أعلى من نمو الإنتاج المحلي والتصدير، وهو ما يتطلب الاعتماد على المساعدة الإنمائية الرسمية والاقتراض الخارجي إلى حدود قد تهدد استدامة الاقتصاد الكلي. إلا أنه في ظل عدم انتظام وصعوبة التنبؤ بتدفقات المساعدة الإنمائية الخارجية فإنه من الضروري أن تستند عملية استعادة الانتعاش في مرحلة ما بعد النزاع إلى تقوية محركات الانتعاش الاقتصادي الداخلية وتنشيط التصدير لاستدامة النمو. وهو ما يتطلب بدوره إدارة واعية لسعر الصرف لتعزيز القدرة التنافسية الخارجية.

وفي السياق عينه، يجب أن تعمل السياسة النقدية على تعزيز دور المؤسسات المالية في تعبئة الموارد الخاصة للاستثمار من خلال تعزيز تراكم الأصول. وهناك مصدران من مصادر التدفقات المالية يجب استغلالهما وهما تحويلات

12 فكبح الطلب عن طريق التقشف أو رفع الضرائب قد يفاقم المعاناة ويخنق الانتعاش الاقتصادي. وتساهم الاستدانة من المصرف المركزي في تحريك معدل التضخم وكذلك يساهم الاقتراض من القطاع المصرفي في مزاحمة القطاع الخاص أما الاستدانة الخارجية فقد تنطوي على مخاطر على استدامة المالية العامة.





اللاجئين خارج سوريا والأصول المكتنزة والمتراكمة خلال فترة النزاع. ويتطلب استغلال القدرة التنموية الكامنة للتحويلات وضع آليات مصممة بعناية لتوجيه هذه الأموال إلى النظام المصرفي الرسمي. أولى هذه الآليات بناء الثقة في النظام المالي وإزالة المخاوف من الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي لا مسوغ لها. كما يساهم دعم استقرار سعر صرف الليرة السورية في ترسيخ دورها كوسيط للتبادل ومخزن للقيمة في الاقتصاد مما يساهم في إعادة إحياء المؤسسات المالية الوطنية وكذلك رفع قدرة المصرف المركزي على تنفيذ السياسة النقدية.

وبينما تسعى السياسة الاقتصادية على المدى القصر للتجاوب مع المفرزات الاقتصادية للنزاع وتحفيز الانتعاش الاقتصادي وتخفيض نسبة الفقر وتخفيض البطالة، تتعين صياغة السياسات ضمن منظور بعيد المدى لرفع تنافسية الاقتصاد السوري عبر تعزيز فرص رفع الإنتاجية والنمو الاقتصادي من خلال مراكمة عوامل الإنتاج على المدى الطويل.

### 7/ب - خيارات التمويل واستدامة الاقتصاد الكلي

يقينا، يمثل توفير الموارد اللازمة لاستعادة الانتعاش الاقتصادي وإعادة بناء السلام والدولة تحدياً جوهرياً في فترة ما بعد النزاع في ظل تردي الوضع الاقتصادي وتلاشي معظم مصادر التمويل المحلية والصعوبات التي تواجهها مصادر التمويل الخارجية. وضمن سياق التصدي لهذا التحدي على الصعيد المحلي، بوسع الادخار المحلي أن يلعب دوراً في الانتعاش الاقتصادي. لكن هذا الدور محدود للغاية. فخلال عام 2015 فقط، انخفضت الأموال القابلة للإقراض في المصارف العامة من حوالي 8.3 مليار دولار سنة 2010 إلى حوالي 1.5 مليار دولار. أما الأموال القابلة للإقراض في المصارف الخاصة فقد انخفضت من حوالي 9.7 مليار دولار إلى حوالي 2 مليار دولار. وقد ترتب على ذلك أن أصبحت قيمة إجمالي المدخرات المحلية في المصارف العامة والخاصة تساوي نحو 3.5 مليار دولار وفق وسطي سعر صرف الدولار الأمريكي في السوق لأشهر عام 2015. ومع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يمكن استخدام هذا الادخار دفعة واحدة فلن يكون رصيد الأموال القابلة للإقراض متاحاً إلا على فترات متوسطة الأجل من خلال قروض لمشاريع متوسطة وصغيرة ومتناهية الصغر إضافة لقروض تجارية وسكنية ونقل وقروض تتعلق بغير ذلك من خدمات. وهذا يترافق عموماً مع توقع بقاء معدلات الادخار العائلي سلبية في الفترة الأولى وذلك بفعل ضعف الدخل وزيادة المعدل الحدي للاستهلاك. غير أنه يُتوقع لمدخرات الحكومة أن تتزايد بانتظام بعد النزاع مع تناقص حصة الإنفاق العسكري من الإنفاق العام وإعادة توجيهه ورفع فعاليته وكفاءته عبر البرامج ذات الصلة بالتنمية ومع الاستعادة التدريجية لمصادر الإيرادات المحلية.

أما على الصعيد الخارجي، فإن معظم البلدان الداعمة لأي من أطراف النزاع بلدان مصدرة للطاقة كدول الخليج العربي وإيران وروسيا. وهي تواجه صعوبات اقتصادية في ظل تدهور أسعار النفط في الأسواق العالمية لأقل من 35 دولار للبرميل الواحد( بتاريخ إعداد هذه الوثيقة). ومن الملاحظ أن معظم هذه البلدان بدأت تعاني عجوزات ضخمة في موازناتها العامة وبدأت بالقيام بإجراءات تصحيحية لتقليص الإنفاق العام. ينبني على ذلك أنه يجب أن تبقى التوقعات حول مساهماتها في تمويل إعادة البناء متحفظة. وفي الوقت الذي يمكن للاتحاد الأوربي تقديم مساهمة فعالة نسبيا في توفير جزء من آليات التمويل اللازمة إلا أنه من البديهي أن مثل هذه المبادرة لن تطلق إلا من خلال تسوية لإنهاء النزاع في سوريا ضمن سياق توافق دولي.

على صعيد آخر، بوسع سوريا ما بعد النزاع أن تعيد التفاوض مع الأطر المانحة متعددة الأطراف بناء على أنها أصبحت تندرج في فئة الدول ذات الدخل المنخفض للحصول على معونة إضافية لمساعدتها على مجابهة تحديات إعادة البناء والتغلب عليها. حتى وإن لم تكن هذه المعونة متاحة لدعم الموازنة العامة، فإن بوسعها أن تسهم في رفع أعباء تمويل برامج محددة كتلك المخصصة لتخفيض الفقر أو على لتقديم السلع والخدمات الأساسية أو استعادة البنية التحتية الأساسية عن كاهل الحكومة شريطة أن تدار المعونة إدارة حكيمة. هذا، وتؤمن المعونات الرسمية للتنمية إما على شكل منح لا تحسب كديون، أو على شكل قروض بامتيازات لا تفرض عبئاً ثقيلاً لتسديدٍ الدين إلا بعد انقضاء مهلة سماح طويلة. وبما أن تدفق المعونات الرسمية للتنمية في صورة امتيازات عليا يتوخى تحقيق النموَّ الاقتصادي، فليس من شأن تلك المعونة أن تحمّل خدمة الدين في سوريا عبئا إضافيا يعتد به.

### 8/ب - تحديات السياسة الاقتصادية

كما أشرنا آنفا، ستواجه السياسة الاقتصادية في مرحلة ما بعد النزاع أجندة مزدحمة بالأولويات، وفضلاً عن ضخامة عدد هذه الأولويات وحجمها فستواجه السياسة الاقتصادية إلى جانب ذلك عددا من التحديات على صعيد السياسة وكذلك على صعيد القدرات الفنية. وفي الفقرات الآتية تلخيص لذلك:

#### أ) تحديات البيئة الاقتصادية الكلية

- الخسارة الكبيرة في رأس المال المادي وضعف كفاءة الاستثمار.
- هجرة رؤوس الأموال وتوطن كثير من النشاطات الاقتصادية خارج سوريا.
- الخسارة الكبيرة في رأس المال البشري بسبب النزاع والهجرة وارتفاع معدلات البطالة.
- العقوبات الاقتصادية الخارجية أحادية الجانب على سوريا.

يمثل توفير الموارد اللازمة لاستعادة الانتعاش الاقتصادي وإعادة بناء السلام والدولة تحدياً جوهرياً في فترة ما بعد النزاع في ظل تردي الوضع الاقتصادي وتلاشي معظم مصادر التمويل المحلية والصعوبات التي تواجهها مصادر التمويل الخارجية.

ترتبط السياسة الاقتصادية الكلية والسياسة القطاعية بعلاقة تغذية متبادلة. إلا أن السياسة الاقتصادية في سوريا بعد النزاع ستواجه أجندة مزدحمة بالسياسات والقضايا العاجلة

- تجزئة الأسواق نتيجة توزع سيطرة أطراف النزاع على البلاد.
- انتشار الاقتصاد غير المنظم انتشارا واسع النطاق خارج الأطر التنظيمية والضريبية.
- صعوبة المواءمة بين أهداف استقرار الاقتصاد الكلي وتلبية متطلبات بناء السلام في ظل محدودية الموارد العامة.
- أطر اقتصاد العنف في سوريا.
- أطر اقتصادات التكيف في سوريا خلال النزاع.

### ب) التحديات على المستوى التقني

- صعوبة احتساب الأضرار الناجمة عن النزاع واختلاف المنهجيات المعتمدة في احتسابها مع اختلاف النتائج اختلافا كبيرا مما يجعل المخططين أمام أهداف متحركة يصعب تحديد متطلبات تحقيقها مادياً وزمنياً بدقة. ضعف القدرة المؤسسية للإدارة الاقتصادية وغياب التنسيق بين المؤسسات الرئيسية.
- الهجرة الكبيرة للكفاءات المؤهلة على مستوى دعم صنع القرار.
- الحاجة إلى إصلاحات راسخة في مجال إدارة المالية العامة (إدارة الإيرادات العامة وإعداد وتنفيذ الموازنة ضمن أفق متوسط المدى، إدارة النفقات العامة، قانون المشتريات العامة، الخ)
- ضعف كفاءة الجهاز النقدي والمصرفي في وضع سياسات النقد والائتمان وتنفيذها.
- صعوبة جمع وتبويب ونشر البيانات الإحصائية حول التطورات المالية والاقتصادية في سوريا.
- الحاجة إلى التنسيق بين اللاعبين الأساسيين في مرحلتي بناء السلام وبناء الدولة المقترحتين سابقا خصوصاً بين المانحين أنفسهم وبين المانحين والسلطة الشرعية.

### ◄ ت- منهجية تحديد الأولويات القطاعية

ترتبط السياسة الاقتصادية الكلية والسياسة القطاعية بعلاقة تغذية متبادلة. إلا أن السياسة الاقتصادية في سوريا بعد النزاع ستواجه أجندة مزدحمة بالسياسات والقضايا العاجلة والتي يمكن للكثير منها أن تحرف السياسات القطاعية عن الأولويات الفعلية وتلك التي تصب في تحقيق الرؤية التي من المرجو أن تؤدي إلى التنمية الشاملة، وعلى نحو أولي، ومن أجل ضمان السّلام والالتزام الضروري بعملية إعادة بناء مستدامة وشاملة، يمكن اعتماد المعايير الآتية في تحديد الأولويات ورسم السياسات في سوريا بعد النزاع:

- قدرة القطاع على تأمين الاحتياجات الأساسية.
- قدرة القطاع على تحويل الموارد بعيداً عن العنف / التسلح.
- قدرة القطاع في إطلاق مسعى لاستعادة الانتعاش الاقتصادي استعادة سريعة.
- الموارد المتاحة.
- حجم الدّمار الذي لحق بالقطاع وتأثيره.
- حصة القطاع من الناتج المحلي الإجمالي.
- حصة القطاع من القوى العاملة.
- القدرات المؤسساتية للقطاع.
- توفر التمويل اللازم للتنفيذ.
- أثر السياسة/البرنامج /البرنامج في الاستدامة المالية.

تحدد الأولويات القطاعية عبر المؤسسات التنفيذية، التي تأتي الوزارات على رأسها، بعد إجراء التقييم القطاعي للاحتياجات والتشاور مع أصحاب المصلحة في وضع الاستجابات الاستراتيجية لها، ويمكن لهذه المؤسسات وضع قائمة بإجراءات تحديد الأولويات استناداً للاعتبارات القطاعية، ويلاحظ أنه عادة ما تجمع وثائق الأولويات القطاعية في الجهة التخطيطية العليا، أي هيئة التخطيط والتعاون الدولي في سوريا، التي تقوم بمراجعتها وإعادة تنسيق هذه الأولويات بالاستناد إلى الاستراتيجيات الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد أجرى مشروع الأجندة الوطنية تمرينا مبسطا لتحديد الأولويات في مرحلة ما بعد النزاع وضمن مرحلتين فرعيتين. ففي مرحلة بناء السلام التي من المتوقع أن تمتد إلى ثلاث سنوات أو أكثر بقليل، طبقت المعايير المذكورة أعلاه لترتيب هذه الأولويات، وبناء عليه نجد أن معظم القطاعات الرئيسية كالبناء والتشييد والصناعة التحويلية والتجارة الداخلية وقطاعات الخدمات المختلفة قد احتلت مراتب متقاربة من حيث أولويات الإنفاق الاستثماري وذلك كما يُظهر الشكل 12. بينما اعتُمد توزيع استثمارات الخطة الخمسية الحادية عشرة في توزيع أولويات الإنفاق الاستثماري في مرحلة بناء الدولة.[13]

****

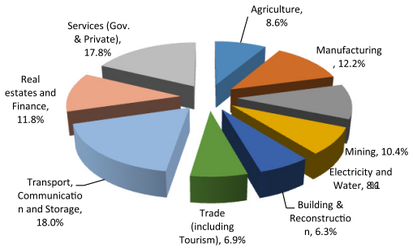
13 تم اعتماد توزيع الاستثمارات في الخطة الخمسية الحادية عشرة كمؤشر مرجعي هنا كونها استنُد في إعدادها الى دراسات فنية حول مصادر النمو في الاقتصاد السوري بعيداً عن الاقتصاد السياسي.





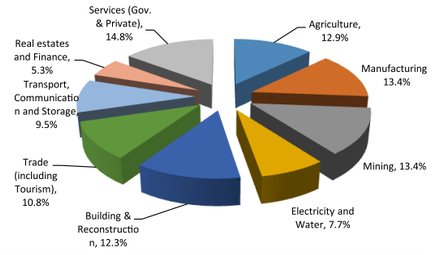
**الشكل رقم (68)**

**التوزيع النسبي لأولويات الأنفاق الاستثماري بين القطاعات الاقتصادية في مرحلة ما بعد النزاع ـ مرحلة بناء السلام**




**الشكل رقم (69)**

**التوزيع النسبي لأولويات الأنفاق الاستثماري بين القطاعات الاقتصادية في مرحلة ما بعد النزاع ـ مرحلة بناء الدولة**




**المصدر: إسقاطات مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، الإسكوا.**

# الفصل الثامن

## البرامج التنفيذية لبرنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

سوريا

## توطئة

هذا الفصل مخصص لاستعراض معالم البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار. في البداية، سنوضح المعنى الذي نقصده بعبارة دعم الاستقرار كما سنعرج على أبرز المبادئ الرئيسة الحاكمة لهذه البرامج والمبادرات ذات الصلة. ننتقل بعد ذلك إلى تناول غايات البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار والإطار الإجرائي لها. يتبع ذلك بيان أبرز مجالات عمل البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار وتشمل برنامج مبادرات السلام المحلي وإعادة البناء، وبرنامج العودة إلى الديار. ثم نناقش بعد ذلك مستويات العمل في البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار. بعدها، ننتقل إلى مناقشة عملية اختيار مناطق تدخل البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار موضحين بعض معايير تحديد مواقع التدخل الفردية داخل سوريا، واحتمالات اختيار عناقيد من مناطق التدخل لتنفيذ البرامج. وفي ذلك سنناقش مسألة التعاون مع السوريين خارج سوريا في المنطقة والعالم. بعدها سنعرج على الأهداف الواجب تحقيقها من اختيار الموقع وتنفيذ برنامج التدخل، ومتطلبات التنفيذ، والفرص المتاحة والتحديات ذات الصلة.

### أ- في التعريف والمبادئ الرئيسية للبرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار

تأتي فكرة البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار من حقيقة مفادها أن النزاع في سوريا، أقله حتى تاريخه، ليس له نقطة نهاية واضحة لا من حيث كيف سينتهي أو متى ستكون هذه النهاية. وإذ يؤمن البرنامج أن الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات هو ضرورة حتمية للتحضير لمرحلة ما بعد التوافق ولسد أي فراغ سياساتي يمكن أن ينتج ما بعد العملية السياسية سواء في السياسات الاجتماعية أو الاقتصادية أو الحوكمية. إلا أنه كما ذكر آنفاً، عمد كذلك إلى رسم مجموعة من المبادرات ترصد الواقع المتغير الآن وتبحث فيه عن فرص يمكن من خلالها العمل مع منصة السوريين التي طورها على خلق ودعم الاستقرار بهدف التأسيس لتجمعات عمل تنموي بناء على المستوى المحلي يساهم في استدامة السلام إبان العملية السياسية.

فلنستحضر، بادئ ذي بدءٍ، أنه قد شاع استخدام مصطلح دعم الاستقرار في أدبيات الأمم المتحدة حول الأمن والتنمية استخداما خاص غير الذي نقصده هاهنا. إذ أن ذلك الاستخدام طغى عليه التركيز على الاستقرار من المنظور العسكري الذي تسهم في تحقيقه عمليات حفظ السلام في مناطق النزاعات. لكن المفهوم قد اتسع ليشمل أي تحول من عملية حفظ سلام عسكرية محدودة إلى برامج أشمل تتوخى حفظ السلام عن طريق حزم خطط أمنية ومشروعات تنموية لاسيما على المستوى المحلي. وإذ طال أمد النزاع في سوريا وأخذت صناديق دعم المساعدات الإنسانية المباشرة تفرغ، أدرك المجتمع الدولي، ممثلاً أساسا ببعض البلدان المانحة والأمم المتحدة، أنه ما عاد ثمة مفرٌ من تصميم برامج تتجاوز التمويل المباشر لعمليات المعونات الإنسانية. وعليه، فقد اتسع مفهوم مصطلح دعم الاستقرار اليوم في الأدبيات الدولية للتعامل مع نتائج النزاع في سوريا فأصبح يشمل الحد من العنف وحماية المدنيين وبناء السلام المستدام والأمن وتعزيز العمل التنموي المحلي.

وما هو حريٌ بالانتباه إليه في هذا السياق أنه منذ بداية انطلاقة برنامج الأجندة الوطنية، كان هناك سعيٌ حثيثٌ من القائمين على البرنامج لترسيخ الإيمان بضرورة الانتقال إلى العمل التنموي لا كوسيلة مستدامة لتأمين معيشة الفئات الأكثر هشاشة داخليا وخارجيا فحسب، بل كإطار للبدء بالتحضير لمرحلة إحلال السلم. وفي ذلك، استند البرنامج إلى القناعة التي مفادها أن السبيل لتحقيق ذلك هو دعم المجتمعات المحلية وبناء قدرات السوريين أينما وجدوا لتمكينهم من المساهمة في بناء سوريا ما بعد النزاع على أساس فكرة محورية هي أن مبادرات دعم الاستقرار شأن يخص السوريين قبل غيرهم. وفي هذا الإطار، صيغت البرامج التنفيذية لدعم الاستقرار منذ العام 2013 كمظلة لمسعى ترسيخ ضرورة الانتقال إلى الاستجابة المحلية والتنمية بما يتناسب مع الرؤية الخاصة بمستقبل سوريا على المدى الطويل ومع بدائل السياسات التي وضعها البرنامج مع الخبراء السوريين . ولْيُلاحَظ أنه قد أُطلق في حينه على هذه المظلة اسم «برامج إعادة البناء»، وكانت المظلة تغطي الفترة ما قبل الوصول إلى اتفاق سياسي كتحضير للبدء بتنفيذ السياسات القصيرة والمتوسطة الأمد. وليلاحظ بجانب ذلك أن جميع البرامج قد صممت لتحمل منذ تأسيسها مفردات وعناصر المصالحة على المستوى المحلي فتكون متعددة القطاعات وتسعى لتقريب الأطراف على الأرض ودعم المجتمعات المحلية ورفع العائد على السلام وتعزيز المصالحة المحلية وتعزيز وحدة الأراضي السورية من خلال بناء عينات متناسقة من الاستجابة المحلية في مناطق مختلفة فتمهد بذلك للتعافي واستعادة اللُحمة الوطنية. ولْيُلاحَظ أخيرا أن هذه المظلة تتضمن التحرك على أكثر من محور بالتوازي وبالتقاطع في خدمة الهدف عينه. وأنها تتمحور حول مبادرتين رئيسيتين تنفذان على المستوى المحلي (وسميت «البرامج التنفيذية»)، وهما السلام والتنمية المحلية وإعادة البناء، والعودة إلى الديار.

تسلمنا هذه النقطة إلى نقطة أخرى على درجة من الأهمية وهي أن برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا قد سعى منذ تأسيسه إلى التشبيك مع أكبر عدد ممكن من اللاعبين الإقليميين والدوليين منذ انطلاق أعمال الاستجابة الإنسانية بما فيها فريق الأمم المتحدة العامل في سوريا عند بداية النزاع. كما استمر مسعى البرنامج للتشبيك الكثيف عند صياغة خطط دعم اللاجئين وتعزيز الصمود. كما ظهر جليا خلال المشاركة في مؤتمر لندن للمانحين المنعقد في 4 فبراير 2016

تأتي فكرة البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار من حقيقة مفادها أن النزاع في سوريا، أقله حتى تاريخه، ليس له نقطة نهاية واضحة لا من حيث كيف سينتهي أو متى ستكون هذه النهاية.

تعزيز صمود المجتمعات المستقبلة للمهجرين وتخفيف العبء عنها عن طريق تفعيل مساهمة المهجرين في خدمة المجتمع المستقبِل ودعم تلك المجتمعات بما تحتاجه من خدمات أساسية وبناء للقدرات وغير ذلك.

والذي ألح على ضرورة دعم الاستقرار للانتقال بسوريا من النزاع إلى مرحلة إعادة البناء والسلام. هذا. وتستند البرامج التنفيذية إلى المبادئ الأساسية الآتية:

- ترتبط البرامج ارتباطاً وثيقاً بالسياسات طويلة الأمد مستندة إلى تقييم الوضع الراهن الذي أنجزته وثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات في جميع القطاعات لتحديد الأولويات وللتحقق من أن أي جهد يبذل يرتبط بما هو متوقع تحقيقه ضمن الرؤية الخاصة بمستقبل سوريا على المدى الطويل. ويلاحظ أن هذا الارتباط العضوي بين البرامج والسياسات طويلة الأمد يضمن الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة المتاحة ضمن أولويات متفق عليها عبر منصة حوار الأجندة.
- المجتمع المحلي هو الجهة المعنية وصاحب الشأن (صاحب الملكية) والمسؤول الأول عن هذه البرامج من خلال عملية إدارة محلية ديمقراطية تحدد من خلالها الأولويات وفقاً للموارد المتاحة.
- تعتمد البرامج اعتماداً كاملاً على مبدأ "عدم الإيذاء". وتقوم بنشاطات تتصدى لأي تمييز يتوخى إقصاء أي فئة من الفئات الاجتماعية وتتصدى لأي مسعى يعكس عدم مساواة أفقية بين المناطق ومن عدم المساواة الرأسية/الشاقولية بين الطبقات الاجتماعية المختلفة.
- السعي لدعم الاستقرار الأمني والاستقرار الاقتصادي كذلك. وعدم الاقتصار على الأول. وضمان توسيع قاعدة الإدارة الاقتصادية والاقتصادية الكلية لتلبي الحاجات الاجتماعية المتزايدة خلال النزاع وبعده.
- تستهدف البرامج مجموعة من المناطق وفقاً لمجموعة من المعايير. كما تستهدف السوريون جميعا بمن في ذلك النازحون واللاجئون والمهجرون والمجتمعات المستقبلة على حد سواء.
- يتطلب تنفيذ البرامج هذه أعلى مستويات التنسيق مع جميع المعنيين من أسرة الأمم المتحدة إلى المبادرات العاملة على الأرض الممثلة في المجتمع المدني. وإن غاية هذا التنسيق تفادي التكرار والهدر والاستفادة المتبادلة من إمكانات جميع اللاعبين لخدمة دعم الاستقرار في سوريا.

### ب- غايات البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار والإطار الإجرائي

وإذ ننتقل إلى الحديث عن غايات البرامج التنفيذية نُنبه ابتداءً أنها تتحرك بالتوازي مع استمرار الجهود لترسيخ الإيمان بأهمية إطلاق عملية سياسية توافقية شاملة. كما إنه خليق بنا أن ننوه أننا لا نعد هذه البرامج بديلا عن الحل السياسي الشامل بحال من الأحوال. بل إن أقصى مطمحنا هو أن تسهم في تيسير تنفيذ الحل السياسي الذي ينشد الجميع الوصول إليه ووضعه موضع التنفيذ. وتتوخى هذه البرامج تحقيق الغايات الآتية:

- العمل في مناطق النزاع وفقاً لمعايير محددة بهدف الحد من عامل تحفيز الهجرة التي يعد أحد أهم بواعثها العوز الاقتصادي ونقص الحاجات الأساسية. يضاف إلى ذلك العمل على دعم الهدنات الناشئة في مناطق النزاع وعمليات المصالحة المحلية بتزويدها بتوصيف فني متكامل لحالة كل منطقة أو مدينة كلما لزم ذلك.
- تعزيز صمود المجتمعات المستقبلة للمهجرين وتخفيف العبء عنها عن طريق تفعيل مساهمة المهجرين في خدمة المجتمع المستقبِل ودعم تلك المجتمعات بما تحتاجه من خدمات أساسية وبناء للقدرات وغير ذلك.
- العمل مع المهجرين واللاجئين في الخارج بهدف استثمار قدراتهم وإمكاناتهم وتشجيعهم على العودة ودعم إعادة بناء سوريا.

وإذ تهدف هذه المبادرات إلى دعم الاستقرار فإنها تساهم أيضاً في الأمور الآتية:

- إيجاد فرص لإعادة البناء على المستوى المحلي.
- كسر دائرة العنف ومواجهة جذور النزاع.
- التوجه نحو التنمية المحلية كمدخل للحل محلياً وفقاً للرؤية طويلة الأمد التي اتفق عليها.
- تأمين معيشة السوريين داخل سوريا وخارجها.
- دعم بناء قدرات السوريين كافة للمساهمة في إعادة بناء حياتهم في سوريا.
- إحلال الديمقراطية المحلية ودعم لامركزية صناعة القرار عن طريق إعطاء المجتمع المحلي مسؤولية تحديد الأولويات المحلية وتحفيز المبادرة لتصميم البرامج وتطبيقها بالتعاون مع المجتمع المدني العامل محلياً ومؤسسات الحوكمة المحلية. وذلك وفقا لرؤيةٍ طويلة الأمد.
- ترسيخ الإيمان بالتنوع الثقافي عن طريق إعطاء الفرصة للمجتمعات المحلية لتقرير أولوياتها الحوكمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- الحفاظ على وحدة الدولة السورية عن طريق العمل وفقا لرؤية موحدة طويلة الأمد لكن وفقا للأولويات المحددة محليا.
- رعاية المصالحة الاجتماعية من خلال إعادة توجيه الجهود نحو المصالح المشتركة فيما يتصل بالتنمية المحلية.





وليكن واضحا أن هذه البرامج التنفيذية ترتبط ارتباطا وثيقا بالسياسات طويلة الأمد من خلال إطار إجرائي لمبادرات دعم الاستقرار من خلال الاستجابة المحلية وفقاً لمحاور عمل ثلاثة: اجتماعي واقتصادي وحوكمي. ويبين الرسم التوضيحي هذا التقسيم في الإطار العام الذي يتكرر في كافة المناطق. إلا أن الاستجابة المحلية مفصلةٌ وفقاً لاحتياجات كل منطقة على حدةٍ بحيث تحترم خصوصية كل منطقة.

### ت- مجالات عمل البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار

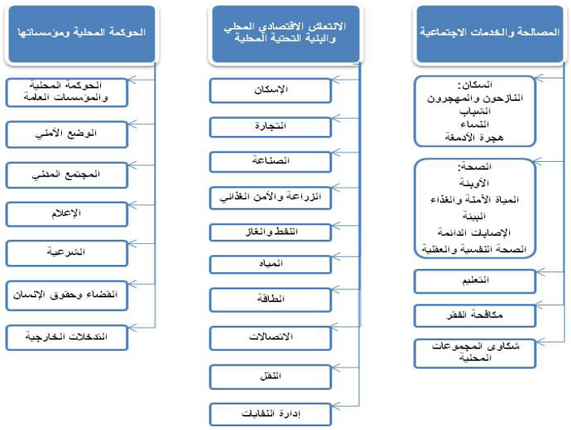
#### 1- برنامج مبادرات السلام المحلي وإعادة البناء

لعل أولى النقاط التي تفرض نفسها في موضوع العلاقة بين إحلال السلام وإعادة البناء أن النزاع في سوريا قد استنفر المجتمع الدولي للتحرك على جميع المستويات السياسية منها والإنسانية لتدارك ما يمكن تداركه وتجنيب البلاد والمنطقة تداعيات داهمة قد لا يمكن تداركها. ولنستحضر هاهنا أن المراقبين قد صدمهم وأفجعهم حجم الدمار لذي لحق بالبلاد وبالمواطنين السوريين المراقبين. كل ذلك وغيره مما يضيق المقام عن حصره يفرض السؤال عما إذا كان بالإمكان إعادة القاطرة السورية إلى مسار التنمية بموجب اتفاق سياسي متوازن. وكلما لاحت في الأفق تباشير إمكانية تحقق تلك العودة عادت موجات العنف المتجدد والانقسام لتنشر غيوما فتحجب تلك التباشير. وكلما تنفس الناس الصعداء مع إبرام هدنةٍ. ما لبثوا أن وجدوا أنفسهم يحبسون أنفاسهم نتيجة الخروقات السريعة التي لا تؤدي إلى انهيار الهدنة فحسب. بل تؤجج الأوضاع وتسعر نار النزاع أكثر وأكثر. وقد تكاثر اللاعبون العسكريون تكاثر الفطر وانقسموا أيضاً. فأصبح الحوار والتفاوض أكثر تعقيداً. خصوصاً مع ازدهار اقتصاد الحرب وارتباط مصالح أسياده باستمرار النزاع واستدامته.

فضلا عن جميع ما سبق. نجد أن شرائح واسعة من السوريين قد خسرت سبل معيشتها والخدمات الأساسية التي أصبح الحصول عليها رهين موافقة أمراء الحرب الذين وجدوا في نقصها وفي انهيار البنى التحتية فرصة لبسط نفوذهم وتجنيد المدنيين لقاء لقمة عيشهم. ومن أسفٍ أن هذا الوضع قد أدى إلى استحداث أنماطٍ غير معهودة من العلاقات الاجتماعية تناقضُ كثيرا من الأنماط التي تُعورف عليها من قبل فاتسع الشرخ الاجتماعي والاقتصادي. إن شئت الدقة قلت إن بذرة النزاع والتنازع قد ضربت جذورها في مجمل التربة السورية ولم تقتصر على المجالات السياسية والعسكرية. كل ذلك. وغيره مما لا يتسع المقام لإيراده جعل الحاجة مُلحةً لإيجاد أنماطٍ جديدة من التدخل ترتكز إلى ما هو قائم من جهود حثيثة تبذل فيما يتصل بالإغاثة والإسعاف والمساعدات الإنسانية. لكنها تتجاوز ذلك إلى السعي لكسر دائرة العنف المقيت وحماية الموارد والطاقات المحلية والاستثمار

**الشكل رقم (71)**

**ترابط البرامج التنفيذية على المدى الطويل**




فيها للخروج من آثار النزاع بأسرع وقت ممكن.

ضمن هذا الإطار. يسعى برنامج مبادرات السلام المحلي وإعادة البناء إلى إيجاد فرص لدعم الاستقرار والسلام على المستوى المحلي. وإلى دعم الاستجابة المحلية فيما يتصل بمواجهة جذور النزاع. وفي واقع الأمر أنه يفعل ذلك من خلال تصميم مشاريع محلية تُركز على العمل البناء وعلى توفير المردود المادي اللائق مقابل العمل. والمراد من ذلك كله تعزيز صمود المجتمعات المحلية. وتعزيز دور المجتمعات والأطر المحلية وأطر الإدارة المحلية القائمة. وتعزيز المبادرات التي تطلق ضمن سياق إعادة بناء ما أدى النزاع إلى هدمه فورا ودون انتظار اكتمال الحل السياسي. والمراد من ذلك كذلك منح السوريين فرصة حقيقية لترميم حياتهم وترميم ذلك الفتق الاجتماعي الذي حتما سيتسع على الراتق إن لم يجر تدارك الأمر تداركا فوريا. وليكن واضحا وضوحا لا لبس فيه أنه لا سبيل للحد من آثار هذا التدهور في حياة الأمة السورية إلا بتمكين المجتمعات المحلية من الإمساك بزمام المبادرة فيما يتصل بعمليات دعم الاستقرار وإعادة البناء.

من نافلة القول إن هذه البرامج ذات طبيعة انتقالية. لماذا؟ لأن مرامها الأساسي هو الخروج بالمجتمعات المحلية من حالة الطوارئ المزمنة التي عصفت ببنيانهم عصفا وأثقلت كاهلهم. كما تروم هذه البرامج استغلال قدرات المجتمع المحلي الكامنة وموارده من أجل الانتقال إلى مرحلة السلام على نحو يتضمن الاستعداد لملء أي فراغ قد يخلفه بطء مؤسسات الدولة أو توقفها. بغية الإسهام في الحفاظ على الوحدة الإدارية للبلاد. كما تروم هذه البرامج دعم المجتمعات المحلية. وإعادة اللُحمة الاجتماعية. وتدوير عجلة الاقتصاد على المستوى المحلي. وتمكين السلم المحلي. والحيلولة دون الانجراف مجددا نحو النزاع المسلح عن طريق تقديم بدائل للأهالي من

أجل تأمين معيشتهم وعودة استقرارهم فتستبدل مرجعيتهم إلى مجموعات انقسامية بمرجعيات جامعة لمكونات الشعب السوري المتنوعة.

ويوضح الصندوق أدناه مثالاً على العمل الذي تم إنجازه من قبل برنامج الأجندة بهدف دعم عمل المبعوث الخاص للأمم المتحدة على مناطق تجميد النزاع في مدينة حلب عام 2014. حيث قدم البرنامج ورقة متكاملة حول كافة الجوانب المدنية التنموية لعملية التجميد وأوضح فرصها وتحدياتها وهو مثال على مساهمة البرنامج في دعم السلام والاستقرار على المستوى المحلي.

**الجوانب المدنية لاتفاق التجميد: رسم الخارطة التنموية لمدينة حلب**

عمدت الورقة إلى توصيف النزاع العسكري والدمار الحاصل وأثره في مدينة حلب على كافة الأصعدة، وانتقلت إلى تفصيل الحالة التنموية للمدينة وسكانها وفقاً لجدول المحتويات الآتي:

**أولاً:** سكان مدينة حلب

**ثانياً:** لمحة عن الأوضاع المعيشية والاقتصادية في مدينة حلب: خارطة الخدمات الأساسية

-1 البضائع والخدمات

-1 المياه

-2 الطاقة: الغاز والمازوت والكهرباء

-3 البضائع الرئيسية

-4 الفواكه والخضار واللحوم والمعلبات

-2 المواد الخام والمنتوجات الصناعية

-3 قطاع الأعمال الصغيرة الحجم

-4 الأهمية الاستراتيجية للطرقات المؤدية إلى حلب

-5 السكن والبنية التحتية الاجتماعية

-6 التعليم

-7 الخدمات الصحية

**ثالثاً:** اللاعبون الرئيسيون

**رابعاً:** إعادة تدوير العجلة الاقتصادية في حلب: تقديرات التكلفة الأولية

وتفصل الورقة حيثيات الواقع الراهن للمدينة والأرقام التفصيلية، كما توضح أدوار الاعبين الرئيسيين في عملية التجميد المذكورة، كما تقترح العناصر التي يمكن تغطيتها ضمن التكلفة المقدرة، كما تطرح بعض خطوات الاستجابة المحلية العاجلة لتثبيت الهدنة واستمرارها، كما توضح الوسائل والموارد المتاحة لها، ويمثل ذلك كله أنموذجا يمكن استلهامه فيما يتصل بكافة المناطق والمدن في المستقبل وخلال المرحلة الثانية من عمل البرنامج.

وإذا أردنا أن نلخص ما يراد من هذه البرامج أن تسهم في تحقيقه على سبيل التحديد، لقلنا إنه يُراد منها أن تسهم في تحقيق الأهداف الآتية:

- توفير بديل محلي للخدمات الأساسية.
- دعم استقرار المجتمعات المحلية وإعادة تدوير اقتصاداتها.
- تعزيز التماسك الاجتماعي.
- تعزيز الوحدة الوطنية عن طريق ربط المبادرات المحلية برؤية وطنية جامعة.
- توفير بديل للسوريين عن حمل السلاح والعمل العسكري.
- المساهمة في الحفاظ على السلام وتقليص أثر العوامل المحفزة للهجرة.

ولعله من المفيد توضيح أن إدارة هذه البرامج تنبثق من فكرة إدارة المجتمعات لشؤونها النابعة من معرفة الأهالي بمجتمعهم المحلي، ومن ينظر في سلوك المجتمعات المحلية خلال النزاع نظرة فاحصة متمحصة، تشد انتباهه إسهامات ومبادرات القادة المحليين من مختلف الأطراف المتنازعة في توجيه مجتمعاتهم خلال النزاع وفي حالات الطوارئ، إن جدية هذه الإسهامات والمبادرات تمثل حجة دامغة على أنه بوسع تلك القيادات المحلية أن تسهم إسهاما جوهريا في إدارة دفة هذه البرامج لوضع أسس ومكونات السلام على المستوى المحلي واختيار السياقات التي تراها تلك القيادات منسجمة مع المجتمع المحلي وموارده وثقافته اختيارا يضمن إشراك جميع الأطراف المثلة على المستوى المحلي، وبكل يقين نقول إن ذلك





سيؤدي إلى إيجاد منصات حوار متنوعة قد تشكل نواة للمصالحة المجتمعية. وعلى سبيل المثال لا الحصر، بوسع برامج الاستجابة المحلية هذه أن تتضمن مجموعة واسعة من المشاريع مثل المشروعات الآتية:

- التمويل الصغير والقروض الميسرة
- إعادة إعمار البنى التحتية
- استراتيجيات عمل الشباب
- العمل مقابل حصص غذائية
- العمل مقابل دخل نقدي
- بناء القدرات المحلية
- برامج تنمية المجتمعات المحلية
- الزراعة والتسويق الزراعي
- البنى التحتية للتعليم والصحة
- برامج الأمن الغذائي
- برامج نزع السلاح وفض الاشتباك وإعادة تأهيل المسلحين.

إن في مباشرة هذه المشاريع والالتزام بالمبادئ الواردة أعلاه ضمانة أن يكون تصميم برامج السلام المحلي وإعادة البناء وإدارتها وتنفيذها محليا. وهذا يتيح لها أن تركز على تحقيق الاحتياجات قصيرة الأمد من خلال مشروعات تتسم بكثافة العمالة التي تتيح فرصة تشغيل أكبر عدد ممكن من العاملين وبالجدوى الاقتصادية، هذا مع ملاحظة وجوب أن تكون تلك المشروعات وثيقة الارتباط بالإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات، ولعله من الواجب في هذا المقام التنويه إلى أن هذه البرامج لا تقوم بأي حال من الأحوال مقام إطار السياسات بعيدة الأمد.

## 2- برنامج العودة إلى الديار

قبل الإسهاب في الحديث عن برنامج العودة إلى الديار، خليق بنا ابتداء أن نعيد التذكير بالحقائق الأساسية المعبرة عن مدى الدمار الذي خلفه النزاع ومدى التهديدات التي ولدها على مستوى أمن واستقرار المنطقة. لقد حصد النزاع أرواح مئات الآلاف ، وهدم ما يقارب ثلث الأصول الوطنية، وأدى إلى خفض معدل الدخل القومي، وإلى قدر من التفكك الاجتماعي وسط بعض الشرائح. وليس من قبيل المغالاة القول إن أعباء النزاع في سورية قد تجاوزت أثمان جميع النزاعات التي يشهدها العالم اليوم، ومعلوم أن الأمة السورية هي من تحمل العبء الأكبر، فما برح السوريون يخسرون مقومات معيشتهم المختلفة، ليس هذا فحسب، بل إن تأمين الحاجات الأساسية قد بات يمثل تحديا يوميا لمعظم السوريين داخل البلاد وخارجها، الأدهى والأمر أنه مع انتشار العنف المسلح والخوف والاستقطاب السياسي، ومع نشوء مصالح أمراء الحرب ونقص الخدمات الرئيسية، ازداد الشرخ اجتماعي اتساعا، وتقلص الأمل في بروز حل سلمي قريب يبشر بعودة قريبة للسوريين إلى ديارهم.

لذلك كله، كان من الطبيعي أن يستنفر النزاع كافة المعنيين لاتخاذ اجراءات ومبادرات إنسانية للاستجابة للاحتياجات المباشرة للمهجرين داخليا وخارجيا، لكن الأيام أسفرت عن أن الأثر الأسوأ هو الأثر بعيد المدى أي الأثر على مسيرة التنمية، وهذا ما يفرض علينا أن نعود ونسأل مجددا السؤال عينه: هل سيكون بوسع سورية الخروج من النكسة الهائلة التي عانتها العملية التنموية أم لا؟ كل ذلك يدفعنا للاعتقاد أنه من المبكر الحديث عن عودة فورية لمعظم المهاجرين واللاجئين، في الوقت عينه نجد أن الواقع يملي على المعنيين الأخذ بعين الاعتبار أنه عند ظهور أولى بوادر أي عملية حل سياسي ستكون ردة الفعل الأولى لكثير من المهجرين هي التفكير والرغبة بالعودة إلى بلادهم في ظل ظروف معيشية مجحفة يعيشونها في مناطق اللجوء، وعدم استقرار سياسات دول الجوار في التعاطي مع الأعداد الكبيرة من النازحين وفي ظل الشح الذي تعاني منه المساعدات الإنسانية بعد أكثر من أربع سنوات من النزاع المرير، ولذلك، فإنه من المتوقع اليوم أن تزداد أعداد الراغبين في العودة يوما بعد يوم، وترينا الأرقام اليوم أن أكثر من نصف سكان سوريا هم من المهجرين داخليا وخارجيا.

من الدروس المستفادة من نزاعات سابقة أنه لا يعود إلى الوطن كل من هاجر، ومع ذلك، فإن ضخامة موجات النزوح خلال سنوات النزاع تعني أننا حتى إذا افترضنا أن موجات العودة ستعيد نحو نصف المهجرين أو ثلثهم، فإننا سنكون بصدد عودة ما لا يقل عن ثلاثة أو أربعة ملايين سوري، إن هذا الحجم الهائل من النازحين والمهجرين يعني بالضرورة أن أي موجة عودة ستنطوي على تعقيد إن لم يتمكن المعنيون من ضمان أن تكون تلك العودة كريمة وإن لم يكونوا على دراية بجميع تبعاتها وإن لم يبدؤوا بالتحضير لاحتمالاتها قبل حدوثها، وهذا ينطبق في حالة ما إذا كانت العودة كريمة أفرزتها عملية سياسية، أو إذا كانت عودة قسرية جراء استحالة ظروف المعيشة في مناطق اللجوء.

على هذه الأسس استندت فكرة برنامج العودة إلى الديار الذي يراد منه أن يمثل واحدا من أسس دعم الاستقرار التي ترتكز إلى نظرة تعي جميع العوامل التي قد تساعد في التحضير لعودة السوريين إلى ديارهم وتحويل هذه العودة إلى فرصة للسلام والمصالحة والتنمية المحلية، ويسعى هذا البرنامج إلى طرح الأسئلة الأساسية الملحة حول مسألة العودة وتحديد عناصرها المختلفة ابتداءً من مناطق اللجوء مرورا بطرق العودة ووصولا إلى الاستقرار في الوطن.

كما يسعى إلى توثيق العرى التي تربط مسألة العودة بمسألة دعم الاستقرار، وفي ذلك يركز البرنامج على العناصر الأربعة الآتية:

> قبل الإسهاب في الحديث عن برنامج العودة إلى الديار، خليق بنا ابتداء أن نعيد التذكير بالحقائق الأساسية المعبرة عن مدى الدمار الذي خلفه النزاع ومدى التهديدات التي ولدها على مستوى أمن واستقرار المنطقة.

ما تعنيه تحديات العودة مجمل الشواغل التي ستواجه أي عودة محتملة للسوريين بهدف تحديد ما قد تعني هذه العودة من حيث مغادرة الدولة المضيفة وبدء رحلة العودة والاستقرار في سوريا سواء في محل الإقامة الأصلي أو في محل إقامة جديد.

### أولا: تحديات العودة

ما تعنيه تحديات العودة مجمل الشواغل التي ستواجه أي عودة محتملة للسوريين بهدف تحديد ما قد تعني هذه العودة من حيث مغادرة الدولة المضيفة وبدء رحلة العودة والاستقرار في سوريا سواء في محل الإقامة الأصلي أو في محل إقامة جديد. ويغطي التصدي لتحديات العودة المواضيع الآتية: تحديات احتمالات العودة عموما، وتحديات الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية للنازحين داخليا، وتحديات أوضاع المهجرين خارجيا في بلدان الجوار والصعوبات التي تواجه الدول المضيفة والمعنيين باللجوء في بلدان الجوار، وتحديات الأوضاع القانونية المرتبطة بالقوانين السورية وبالقوانين الدولية التي تحكم مسألة اللجوء، والتحديات التي تواجه عمل المنظمات الدولية مع النازحين والمهجرين واللاجئين. وقد نظر البرنامج في كل من هذه التحديات نظرة مفصلة، ويوضح الصندوق أدناه مثالا على بعض تحديات الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية للنازحين داخليا وما تحقق من إنجازات.

#### تحديات الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية للنازحين داخليا

- حالات تلف وضياع وثائق الأفراد القانونية الناجمة عن الفقد أو الإتلاف العمدي من قبل أصحابها اعتقادا أنها تمثل خطرا على أصحابها في بعض المناطق أو لأنها فقدت أثناء النزوح. حالات تعقد إثبات الملكية التي قد تنجم عن فقدان سند الملكية أو تلفه أو انتهاء صلاحيته. حالات دمار الملكية أو حالات غصب عقارات مملوكة لنازحين وصعوبة استعادة الحيازة. فيما يتصل بحالات النساء المُعيلات للأسر. ستكون هناك تحديات كبيرة إثر العودة مثل تحدي إثبات الملكية وارتباطات النوع الاجتماعي بها، والخوف من الملاحقة قانونية بشأن عدد من المسائل بما في ذلك خدمة العلم أو المغادرة غير الشرعية للبلاد أو ترك الوظيفة. هناك حالات لم تتمكن العائلات فيها من استخراج وثائق إثبات وتسجيل زواج أو مواليد أو وفيات وما إلى ذلك.
- حالات الانقطاع الكامل عن الدراسة التي قد تصل لسنوات. وحالات التعلم وفق مناهج غير معترف بها، أو وفق مناهج لم يجر تنسيقها مع المناهج السورية مما قد يؤدي بالمهاجر إلى تفادي العودة لتجنيب الأطفال الانقطاع عن تعليمهم مرة أخرى.
- تحدي الفرصة الاقتصادية. ذلك أن فرص العمل تكاد تكون معدومة. ولنستحضر أن النزاع قد أوقع شرائح واسعة من السوريين في دائرة الفقر. وهناك من فقد تعليمه خلال سنوات الحرب ولم يتسن له اكتساب مهارة مهنية مما يصعب إيجاد فرص عمل مناسبة.
- حالات الإصابة الجسدية والصدمة والمرض النفسي الناجُ عن الحرب التي خلفت مئات الآلاف من المعوقين جسدياً والمتضررين نفسياً.
- حالات تراجع الخدمة الصحية، وغيابها في بعض الأنحاء، بما في ذلك ندرة لقاحات الأطفال، وندرة الأطباء بسبب الهجرة أو الاعتقال أو القتل، وضآلة عدد المشافي المتكاملة، مع زيادة عدد المحتاجين للخدمة الصحية، وكل ذلك أسهم في انتشار أوبئة وأمراض كثيرة.
- حالة الدمار الكامل الذي لحق ببعض المناطق والمدن، والذي تمخض عن دمار منازل، وتدمير البنية التحتية التي تيسر العودة، بما في ذلك فيما يتصل بالكهرباء، والمياه.
- حالات الخوف من الثأر، ذلك أن الإعلام والحرب أججا الشعور الطائفي والاحتقان بين الناس، ونتيجة لذلك أصبح لدى الكثيرين مخاوف من إمكانية العودة إلى المنطقة التي خرجوا منها والتي في كثير من الأحيان أصبحت ذات طبيعة اجتماعية معادية لهم ولعوائلهم.
- حالات الخوف من الثأر، ذلك وأن بعض النزعات السلبية للطائفية قد استبدت بعدد لا يستهان به من المواطنين نتيجة الحرب ونتيجة خطاب بعض وسائل الإعلام، وقد ترتب على ذلك بروز مخاوف لدى الكثيرين من العودة إلى مناطقهم نتيجة غياب اليقين أن عوامل التهديد والخطر قد زالت.
- كما أن هناك حالات تعذيب وقتل مارستها بعض الأطراف ضد أخرى تحت غطاء الحرب مما قد يسفر عن حالات ثأر بين هذه الأطراف.
- حالات خوف الشرائح الأكثر هشاشة: وتشمل حالات خوف النساء والقاصرات والأطفال الذين تعرضوا لاستغلال جنسي واغتصاب وضحايا الإتجار وضحايا تجنيد الأطفال من العودة لأسباب شتى. من هذه الأسباب الموقف السلبي الذي تتبناه بعض الأطراف في بعض المناطق تجاه هؤلاء نتيجة شيوع تقاليد ضيقة. هناك أيضاً مشكلات الأمهات المعيلات، والأمهات بدون أزواج، والأطفال غير المرافقين، والأطفال بلا وثائق
- النظر في المسائل المتعلقة بمسألة النزوح ككل مثل البعد الديمغرافي للنزوح وإدخال مفهوم الأسرة في التخطيط للعودة ومعالجة الاختلالات الأساسية في السكان والهرم السكاني قبل 2011، ودراسة اللجوء عبر مراحله المختلفة والفعل السوسيولوجي وراء الهجرة. 50% من مساحة سوريا بدأ يغيب عنها التنوع الثقافي هذا يؤثر مباشرة على طابع الهوية السورية قبل النزاع.

### ثانيا: آليات التعايش مع الوضع الراهن





وهي محاولة لوضع خارطة بأهم مبادرات الإنعاش المبكر أو ذات الطابع التنموي التي تستهدف تحسين معيشة السوريين في مناطق النزوح واللجوء سواء كانت تعليمية أو صحية أو اقتصادية أو تمثلت في نشاطات بناء قدرات قد تساعد في خلق استدامة المعونات الإنسانية المقدمة للسوريين والتي قد تمثل حاملاً لأي نشاط تنموي على المستويين المحلي والوطني.

وقد طرحنا هنا أبرز المبادرات والمشاريع التي تنفذ من قبل منظمات المجتمع الدولي ومن قبل المجتمع المدني على وجه الخصوص بهدف دعم السوريين بالخدمات الأساسية وبناء قدراتهم وتحسين معيشتهم. وفي محاولة لربط التحديات المطروحة بالمبادرات والمشاريع قسم العمل إلى خمسة محاور أساسية على النحو التالي:

- محور الخدمات الاجتماعية: الصحة، التعليم، الحماية الاجتماعية، الدعم النفسي
- محور البنية التحتية: السكن، المياه والصرف الصحي، الطاقة، النقل، البنية التحتية الاجتماعية، شبكة المعلوماتية
- محور النشاط الاقتصادي والتشغيل والتدريب المهني
- محور الأمن والمصالحة والتماسك الاجتماعي والبعد السكاني
- محور الحوكمة المساعدات الأدوار والاستدامة وبناء القدرات

إن الهدف الذي يتوخى هذا التقسيم تحقيقه أن يقوم البرنامج بتوزيع المبادرات والمشاريع التي تجري على الأرض ضمن هذه المحاور الخمسة بغية رسم خارطة توضح العناوين الرئيسية التي يغطيها العمل مع السوريين ومن أجلهم. كما يتوخى هذا التقسيم تيسير عملية رصد تلك المحاور أو العناوين التي لم تزل بحاجة للاستهداف بغرض الاستجابة لتحديات العودة وتهيئة السوريين فيما يتصل ببناء القدرات أو تحسين المعيشة أو التمكين الاقتصادي أو حتى تهيئة الأرضية اللازمة من خدمات اجتماعية وبنية تحتية ونشاط اقتصادي وأمن ومصالحة من أجل الإعداد لعودة كريمة للمهجرين.

### ثالثا: ارتباطات العودة ببرامج دعم الاستقرار وسياسات إعادة البناء الطويلة الأمد

قوام ذلك وجوب الربط بين مبادرات دعم الاستقرار والسياسات طويلة الأمد بهدف محاولة المصادقة على السياسات المصوغة ضمن برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا. وهذا يتضمن السعي لإيجاد الروابط بين عناصر العودة المختلفة من جهة وبين السياسات القطاعية طويلة الأمد من جهة أخرى بهدف النظر في تحويل المبادرات التنموية إلى خطط تنمية محلية داخل سوريا بعد العودة. ويسعى برنامج العودة إلى الديار إلى طرح أهم الأسئلة والاعتبارات على مستوى السياسات والتي تخص المحاور الخمسة آنفة الذكر وتقسيمها على مراحل العودة الثلاثة: تتصل المرحلة الأولى بأوضاع المهجرين في مناطق النزوح واللجوء، أما المرحلة الثانية فتتصل بأوضاعهم على طريق العودة، أما المرحلة الثالثة فتتصل بأوضاعهم عند الوصول والاستقرار داخل سوريا. وقد نتج عن طرح هذه التساؤلات مجموعة من الاعتبارات الواجب أخذها بالحسبان لدى التخطيط للمراحل الثلاثة للعودة، من أمثلة هذه التساؤلات السؤال: هل تحقق العودة مصلحة مشتركة للسوريين ككل؟ وما هي الصورة التي ستكون عليها سوريا التي سيعود إليها اللاجئون؟ وهل ستكون العودة اختيارية أم قسرية؟ عفوية أم منظمة؟ وما هي سيناريوهات العودة المختلفة؟ وهل سيتم التعاطي مع النازحين داخلياً كمجموعات منفصلة أم سيكونون مشمولين في التخطيط لمسألة العودة ككل؟ كيف سيجري العمل مع السوريين الذين لن يعودوا بهدف رفد مساهماتهم في إعادة بناء سوريا؟

### رابعا: الفرصة الإقليمية وتنسيق المساعدات وفعاليتها

قوام ذلك وجوب مقاربة مسألة العودة من الناحية الإقليمية مقاربة أساسها أن بلدان المنطقة التي استضافت أكبر عدد من اللاجئين السوريين معنية عناية مباشرة سواء بآثار هذا النزوح والعودة أو بمعاييرها وترتيباتها وتنسيق المساعدات والأدوار والإشراف على تنفيذها. وبسبب هذا الأثر الكارثي للنزاع السوري في المنطقة وفي بلدان الجوار تحديدا، أصبح من الضروري دراسة احتمالات معالجة آثار الأزمة من منظور التكامل الاقليمي عوضاً عن الاختلاف. من الأمثلة على ذلك ضعف النظم الصحية الوطنية التي تعرضت لضغوطات هائلة نتيجة التدفق الهائل للاجئين. الأمر الذي يشير إلى حتمية مقاربة مسألة معالجة الأنظمة الصحية بنهج متكامل ما بين حكومات المنطقة. مثال آخر على ذلك هو الفرص الاقتصادية التي قد تنجم عن إعادة إعمار سوريا في المستقبل والتي يمكن أن يكون لها امتداد إقليمي من حيث تحفيز السوريين على العودة وتعزيز الاقتصادات المحلية في المنطقة وإدخال معايير الحوكمة الجيدة وقواعد تنظيم عملية إعادة الإعمار. وهو ما يحول مسألة العودة إلى نافذة للمصالحة والتنمية.

### ث- مستويات العمل في البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار

تنقسم مستويات العمل إلى خمسة مستويات يجري التحرك عليها بالتوازي أو بالتلاحق وفقاً للواقع الراهن أو لتطور الحل السياسي.

**أولا: قبل الاتفاق السياسي:** يمكن التحرك منذ اليوم وحتى نجاح العملية السياسية على ثلاثة مستويات مختلفة:

- البدء بالتنسيق مع المجتمع المحلي فيما يتصل بمشروعات مدرة للدخل تساهم في تدوير العجلة الاقتصادية أو في بناء القدرات المحلية للتعاطي مع آثار النزاع. وفي ذلك يركز على المعيشة اليومية للسكان المحليين وعلى بناء قدراتهم لدعم استقرارهم اليومي.
- في حال سمح الوضع الأمني يمكن البدء بالسعي لإعادة تأهيل الخدمات على المستوى المحلي.
- الاستمرار في دعم الخدمات والانتقال إلى أعمال بسيطة في ترميم البنية التحتية وفقاً للقدرات المحلية وبما يسمح به الوضع الأمني.

**ثانيا: بعد الاتفاق السياسي:** التحرك على المستويات الثلاثة السابقة للاتفاق السياسي. ويمكن البدء التدريجي بالعمل على مستويين آخرين. أما المستوى الأول فهو البدء بتوسيع قاعدة ترميم البنية التحتية والانتقال إلى البنية التحتية الصناعية الأكبر حجماً والتي تساهم في إعادة البناء ودعم الاستقرار الاقتصادي مثل صناعات مواد البناء والأجهزة الطبية ومصانع الدواء وغيرها. وأما المستوى الآخر فهو العمل مع حكومة ما بعد الاتفاق على دعم مؤسسات الدولة لتستأنف عملها وفقاً لما نصت عليه شروط الاتفاق وبناء قدراتها لتساهم في عملية إعادة البناء حسب الرؤية الطويلة الأمد.

### ج- اختيار مناطق تدخل البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار

يختلف تأثير النزاع في سوريا تبعاً للمناطق. فبعض المناطق شهدت أعمالاً عسكرية كبيرة وتعرضت لتخريب كبير في البنية التحية وشهدت نزوحا كبيراً لسكان المنطقة. بالمقابل، كان القتال في بعض المناطق أقل حدة فاستقبلت العديد من النازحين الذين حاولوا الاندماج مع المجتمع الجديد. كما كانت هناك مناطق واقعة على خطوط تماس أو في مناطق هدنة. وإذا ما أراد المعنيون اختيار منطقة اليوم للتدخل فيها بهدف السعي لإيجاد فرص استقرار وإعادة تدوير للاقتصاد المحلي وإحلال السلم الأهلي وإيجاد قصص نجاح يمكن تكرارها في مناطق أخرى فلا بد من تحديد مجموعة المعايير لتحقيق ذلك. وفي السطور الآتية نماذج لبعض هذه المعايير:

### 1- بعض معايير تحديد مواقع التدخل الفردية داخل سوريا

- أن تتوفر في الموقع المقترح موارد قابلة للاستثمار وأن يكون الموقع قادراً على تنمية ذاته اقتصادياً، وتتوفر فيه الإمكانيات اللازمة للتحول إلى نموذج ناجح يمكن تعميمه على المواقع المحيطة به.
- أن توجد في الموقع بيئة سكانية مستوعبة للتعامل مع برنامج التدخل وتوافق بين جميع الأطراف على تنفيذ البرنامج.
- تحقيق التنوع فيما يتصل باختيار المواقع بحيث تشمل نماذج متعددة من المواقع التي شهدت اضطرابات خلال الأحداث والمواقع التي انتشرت فيها أعمال العنف ومواقع التماس بين الأطراف المتصارعة. وذلك كأن تضم المناطق منطقة تعرضت لتغيرات ديموغرافية، ومنطقة ريفية مهمشة وأخرى غير مهمشة، ومنطقة تعاني انتشار السكن العشوائي، وحدود جغرافية مختارة ضمن مراكز المدن وخارجها، ومنطقة آمنة لم تشهد أعمالاً عسكرية وإنما تأثرت البنى التحتية فيها والخدمات نتيجة استقبالها لأعداد كبيرة من النازحين.
- أن تتوفر بالموقع أو بمحيطه منظمات أو جمعيات مجتمع مدني أو كوادر مؤهلة ومتدربة قادرة على تنفيذ برنامج التدخل، أو أن تتوفر إمكانية الوصول إليه من قبل المنظمات المتدخلة.
- أن يكون الموقع ملائماً لتحقيق التشبيك بين أكبر عدد ممكن من القطاعات.
- الاستناد في اختيار الموقع إلى خرائط وقف إطلاق النار، والتنمية الاقتصادية، ووجود الشركاء المحليين، والمبادرات الأخرى.
- موقع تربيطي بين منطقتين متجاورتين يحقق مصلحة متبادلة بينهما.
- يمكن اختيار موقع تنمية واسعة يحقق تنمية متكاملة في منطقة غنية بمواردها غير المستثمرة كليا.
- يسعى البرنامج لصياغة برامج التدخل لتكون واقعية من حيث الأهداف والتوقعات وأن تكون ذات فاعلية وكفاءة عالية. وكان قد عمل على تحديد مجموعة من المناطق المحتملة للتدخل.

### 2- احتمالات اختيار عناقيد من مناطق التدخل لتنفيذ البرامج

يأخذ اختيار عنقود من المناطق العلاقات الاقتصادية غير القانونية القائمة بعين الاعتبار. هذه العلاقات التي تعززت بفعل ظهور عدد كبير من المجموعات المتقاتلة ساهمت بتقسيم البلاد وفقا للسلطة العسكرية مما أدى إلى ظهور أنماط من الاقتصادات المحلية المتفرقة حلت محل الاقتصاد الوطني الموحد. وعلى الرغم من أن قنوات التجارة وتبادل السلع هذه قائمة على اقتصاد السوق السوداء من احتياجات السلع اليومية إلى السلاح والمعدات العسكرية وغيرها، إلا أنها يمكن أن تمثل أساساً للسلام والمصالحة إذا ما تم الاعتماد عليها لرفد تبادل المصالح الاقتصادية ما بين المناطق. وعليه يمكن اختيار بعض المناطق التي تتصل فيما بينها اليوم بتحويل اقتصاد الحرب واقتصاد السوق السوداء إلى علاقات





اقتصادية صحية تؤسس لدعم الاستقرار الاقتصادي والتنمية المحلية.

### 3- التعاون مع السوريين خارج سوريا في المنطقة والعالم

إن معيار الواقعية والشفافية يفرض علينا الإقرار أنه من الصعب تصور أي سيناريو لعودة فورية لمعظم المهاجرين واللاجئين. ومع ذلك، وتأسيسا على أن ما لا يُدرَكُ كلهُ لا يُترك جُلُّه. فإنه من الواجب العمل مع السوريين في أماكن تجمعاتهم الكبرى في المنطقة وفي العالم لزيادة فرص العودة، وهذا أمر ممكن. ومن وسائل تحقيقه بناء شبكات تواصل معهم وإشراكهم في تحديد الأولويات وبناء قدراتهم لخدمة هدفين أساسيين:

الأول هو دعم اندماجهم في بلدان المهجر لاسيما البلدان الأوروبية وتعزيز إحاطتهم بأبرز قواعد المواطنة وبنود العقد الاجتماعي في بلد المهجر لتكون إقامتهم فيها ـ سواء طالت أم قصرت ـ مؤسسة على أسس سليمة.

أما الهدف الثاني فهو بناء قدراتهم لزيادة إمكانية مساهمتهم في بناء سوريا ما بعد النزاع.

### 4- متطلبات التنفيذ

- وضع إطار حوكمي للمشاريع ذو بعد تشاركي شامل والتعاون مع سلطات الحكم المحلي على نحو تمكين المجتمع المحلي من صياغة المشروع وتنفيذه.
- تطوير سلم أولويات للوصول إلى تحديد أولويات العمل بين المواقع المقترحة.
- إجراء مسوح إحصائية للمواقع المقترحة (الموارد، الإمكانيات، الفرص، الاحتياجات... إلخ) لصياغة برامج التدخل في ضوء تلك المسوح وتحديد مستوى التدخل وحجمه.
- الاستفادة من أموال المانحين في إطلاق عملية اقتصادية لاستدامة برنامج التدخل.
- ضمان حفظ الحقوق والملكيات والعمل على تطوير مستدام مما يضمن الحفاظ على الموارد والاستفادة منها استفادة مثلى.
- وضع خطة تنموية لكل موقع تتوافق مع حجمه وامكانياته واحتياجاته ومتطلبات تطويره على أن تتضمن الخطة أهدافا محددة ترتبط بالسياسات بعيدة المدى.

### ح- الفرص والتحديات أمام البرامج التنفيذية لمبادرات دعم الاستقرار

### 1- الفرص

- تساهم هذه البرامج في حوارات السلام إسهاما مباشرا من خلال نقل اتجاهات الرأي العام في كافة المناطق، وبيان أن السلام عملية شاملة مرتبطة برؤية واحدة طويلة الأمد وليس مجرد توافقات محلية على نبذ العنف منعزلة عن بعضها البعض. وبيان أن دعم الاستقرار لا يأتي على حساب العدالة التي تتحقق من خلال احترام الملكية والحقوق كافة.
- كما تساهم برامج دعم الاستقرار إسهاما غير مباشر في التأسيس لحوار السلام عن طريق كسر دائرة العنف ودعم استدامة إنهائه لأطول فترة ممكنة عن طريق مجابهة اقتصاد الحرب بالتنمية المحلية والاستثمار في جهود المصالحة التي تضمن مشاركة السكان المحليين في كافة مراحل المشاريع المطروحة لدعم الاستقرار.
- تدعم هذه البرامج أي جهد نحو حل سياسي برفده بمعرفة فنية شاملة لكافة جوانب التنمية على المستوى المحلي. فترسم خرائط تنموية على مستوى المناطق والمدن. وتوضح محاور العمل وأولوياته في كل منطقة على نحو مستقل وفقاً لضرورات التدخل فتؤسس لحوار مبني على المعرفة وعلى ربط المبادرات المحلية بتوجه وطني شامل.
- تحفز هذه البرامج على المضي قدماً في خطة فض الاشتباك ونزع السلاح وإعادة تأهيل الجيوش التي ما تزال حتى اليوم متلكئة بسبب غياب الإرادة السياسية لذلك. ويكون ذلك عن طريق برامج إعادة دمج المقاتلين في المشاريع التنموية والنظر في إمكانية إعطائهم الحوافز غير المادية (كالاعتراف السياسي) وربط هذا الاعتراف بجهود التفاوض على الحل السياسي. ويمكن لهذه المشاريع أن تخلق فرص عمل للمقاتلين المعتزلين بما ينفع جهود الاستجابة المحلية.
- تعتمد فرص نجاح هذا البرنامج على التشبيك مع كافة المعنيين داخل سوريا وخارجها من مجتمع دولي ومجتمع مدني ومحلي.
- تعمل هذه البرامج على تعزيز الصمود المحلي وتلبية الاحتياجات وتدوير عجلة الاقتصاد فتعطي السوريون فرصة لإعادة بناء حياتهم وفق الأولويات التي يحددونها ووفقا لإمكاناتهم.
- لا تنتظر هذه البرامج انتهاء النزاع بل على العكس تحاول أن تخلق فرصا لإنهائه بالتركيز على المصالحة الاجتماعية عن طريق رفع العائد على السلام وإيضاح فرصه من خلال العمل التنموي الفاعل.
- حماية المبادرات تكون من قبل المجتمع الدولي ومن قبل المجتمع المحلي على حد سواء. ويكون أساس هذه الحماية مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الملكية المحلية للمبادرات.

وضع إطار حوكمي للمشاريع ذو بعد تشاركي شامل والتعاون مع سلطات الحكم المحلي على نحو تمكين المجتمع المحلي من صياغة المشروع وتنفيذه.

يمثل عدم الاتفاق بين المعنيين في المجتمع المحلي على الأولويات المحلية تحديا لبرامج التدخل. وبغية مواجهته، يمكن الاعتماد على تقديم الدعم الفني وتحليل الواقع الراهن لتحديد الأولويات بطريقة علمية ووفقاً للموارد المتاحة.

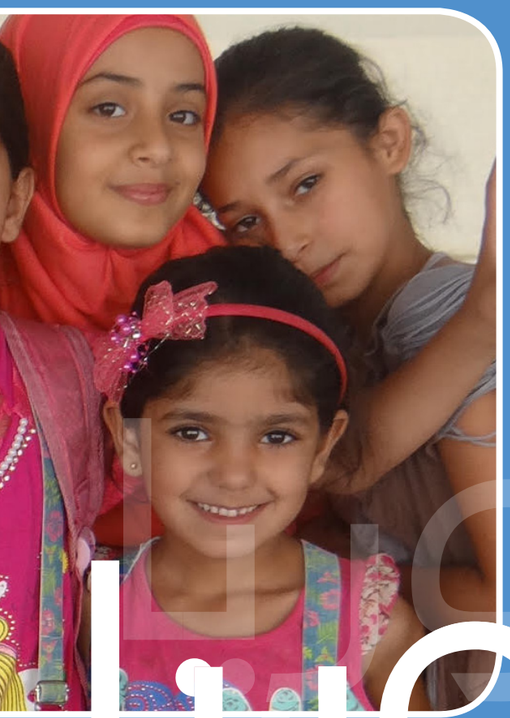
### 2- التحديات

- اختيار مناطق التدخل. كما هو الحال مع كافة المبادرات التي تطلق على المستوى المحلي يمثل اختيار مناطق التدخل التحدي الأكبر. ذلك أن اختيار منطقة دون أخرى قد يؤخذ على أنها يعبر عن موقف سياسي. وهو ما لا يقصده البرنامج فيكون للاختيار تأثير مباشر في نجاح التجربة أو إخفاقها. يمكن تجاوز هذا التحدي بتطبيق المعايير المقترحة أعلاه لاختيار المناطق داخل سوريا اختيارا متوازنا وهو ما يسهم في الحيلولة دون زيادة الشرخ السياسي والاجتماعي القائم.
- كثرة أنماط الحوكمة المحلية. يمثل وجود أنماط متعددة للحوكمة المحلية تختلف باختلاف المناطق وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالواقع السياسي والعسكري والاقتصادي للمنطقة تحديا لا يستهان به لبرامج التدخل. يمكن الالتفاف حول هذا التحدي بتبني إطار حوكمي مرن للمشاريع يمكنه أن يضمن قاعدة مشتركة على نحو يُبقي مجالاً للمجتمع المحلي للتحرك ضمنه بما يتناسب والواقع الحوكمي.
- الخلاف على الأولويات محليا. يمثل عدم الاتفاق بين المعنيين في المجتمع المحلي على الأولويات المحلية تحديا لبرامج التدخل. وبغية مواجهته، يمكن الاعتماد على تقديم الدعم الفني وتحليل الواقع الراهن لتحديد الأولويات بطريقة علمية ووفقاً للموارد المتاحة.
- ضعف الترابط المناطقي. تمثل العزلة المناطقية التي تمخضت عن تقسيم البلاد عسكرياً وسياسياً تحدياً كبيراً لعمل البرامج. ومع ذلك، يمكن تجاوز هذه العزلة بالسعي لتعزيز الإرث التنموي لكل منطقة والاستثمار في الموارد المحلية وخلق الشبكات لتبادل الدروس المستفادة بما يعزز تدريجياً الانفتاح والتحرر من حالة الانقسام خاصة في مرحلة ما بعد الاتفاق.
- الإجراءات التقييدية أحادية الجانب. تمثل هذه الإجراءات تحديا للبرامج بناء على أن الدعم المالي للبرامج التنفيذية مرتبط ارتباطاً مباشراً بالقيود التي تضعها هذه الإجراءات على السوق السورية. ويمكن مواجهة هذا التحدي بالعمل مع فريق الأمم المتحدة العامل في سوريا مباشرة. وبتطبيق الاجراءات المقترحة في الفقرة المعنية من هذه الوثيقة، وهو ما يضمن دعم السلام والاستقرار دون المساس بالحساسية السياسية التي تثيرها هذه المسألة.
- عدم ترتيب الأولويات. يمثل التشرذم في ترتيب الأولويات وفقاً لأجندات المانحين والذي يحصل عند العمل على المستوى المحلي في مناطق النزاع تحديا للبرامج. ولعله من الممكن تفادي هذا التشرذم من خلال رفع مستوى التنسيق مع كافة اللاعبين والترويج لمنصة الحوار حول الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات المستقبلية كأداة تصالحية تقرب وجهات النظر وتنشئ واقعاً مشتركاً ورؤية موحدة بعيداً عن التقسيم.

أخيرا، لكل برنامج من البرامج التحديات الخاصة به والتي يمكن العمل على مواجهتها بالتركيز على المبادئ الرئيسية للبرامج والأهداف المشتركة التي تقوم على احترام الحقوق والواقع المحلي وتوفر الموارد.

****

# الخاتمة



سوريا

## الخاتمة

لقد سعت الوثيقة أن تبين أن أي سَيرٍ نحو سوريا المستقبل لابد أن يكون واعيا العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع ساعيا لمعالجتها. أي أنه قبل الانشغال بفحص سطح التربة المجتمعية، أولى لنا العكوف على فحص الجذور غير الظاهرة الضاربة عميقا أسفل هذه التربة وتشخيص ما لحق بها من علل. إن فهم جذور النزاع شرطٌ مُسبق لإزالة أوجه الخلل التي أصابت الوعي الجمعي. والأمران يمثلان سويا شرطا مسبقا لانصلاح السلوك المجتمعي. والأمور الثلاثة تمثل شرطا مسبقا لحصول مصالحة مجتمعية حقيقية. وتحدثنا كتب التاريخ أن المجتمعات التي تشخص حالتها تشخيصا سليما بعد مرورها بمحنة كبرى تنهض مجددا وتستأنف مسيرتها وعطاءها وتحقق في يسير من الزمن من الإنجازات ما قد لا تحققه مجتمعاتٌ أخرى. أما المجتمعات التي تغفل أو تتغافل عن بواعث وأسباب العلل التي أصابتها فقد تستمر، لكنها تستمر ضعيفةً وعرضةً للانهيار في أي لحظة، ولا تحقق إنجازات تذكر. وإن أخشى ما يجب أن يخشاه السوريون تجاهل تشخيص جذور النزاع وإغماض الأعين عن الحقائق المتصلة بها. وتجنب المصارحة المجتمعية المتعلقة بها والإقرار بمواطن الخلل. وقد يسهم الانشغالُ بالمحاصصة خلال المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع في تجنب هذه المصارحة الضرورية.

لقد أولت الوثيقة عنايتها لرصد العوامل الهيكلية الداخلية انطلاقا من القناعة التي مفادها أنه في ضوء طبيعة سوريا ومجتمعها، فإن تأثير العوامل الخارجية يتوقف على حالة الوضع الداخلي. أي أنه إذا كان النسيج المجتمعي يتسم بالتماسك الحقيقي، فإن أثر العوامل الخارجي والتدخل الخارجي سيظل محدودا. ولا يجب أن يفهم من ذلك أن أثر العوامل الخارجية محدود. كلا. إن وزن العوامل الخارجية في تحفيز النزاع هو وزن لا يستهان به. كل ما في الأمر أن وزن العوامل الداخلية الهيكلية في صياغة خيارات الحاضر والمستقبل أكبر من وزن العوامل الخارجية. لقد كشف النزاع السوري أن النظام العالمي الذي نُظِمَ عقده بُعَيْدَ الحرب العالمية الثانية قد أخذت أركانه تتخلخل. خطورة هذا على المستوى العالمي يدركها أصحاب الشأن. أما خطورته على المستوى السوري فتكمن في أن هذا التخلخل قد أخذ يترجم على الأرض السورية وبدم سوري، في مواجهة ذلك، للسوريين خاصة والإقليم عامة اعتماد خيار سلبي انتهجه العالم العربي منذ عقودٍ خلت، يتمثل في الاعتراف بالعجز أمام هول المتغيرات العالمية وأمام الفاعلين المؤثرين على الساحة العالمية. لكن لهم أيضا، لاسيما أنهم هم من يدفع الثمن، أن يعتمدوا خيارا مبادرا خلاقا يتضمن عدم السماح بجعل ترابهم الوطني المقدس أرضا لمعركة إعادة صياغة النظام الأمني الجديد، وأن يساهموا بدور خلاق في صياغة الاستقرار العالمي الجديد. هذا. ولقد عاين جميع أطراف النزاع جميع شرائح المجتمع السوري كيف أنه نتيجة زيادة ضعف التماسك العام الداخلي زاد التدخل الخارجي، وكيف أن زيادة التدخل الخارجي قد أضرت بجميع أطراف النزاع وبجميع مكونات المجتمع السوري في نهاية المطاف. وليس من العسير بتاتا أن يعيد السوريون القبض على زمام المبادرة لكن بشرط أن يفعلوا ذلك بأيدي متشابكة إذ لن يتسنى ليد واحدة أن تفعل ذلك مهما كانت قوتها.

هذا. وبينما قد تتنوع تشخيصات العوامل التي أسهمت في إنتاج النزاع وهو أمر صحي، فقد أثبتت الدراسات التي استخلصت منها الوثيقة الماثلة أن العوامل الهيكلية الداخلية كانت صاحبة الإسهام الأساسي في إنتاج النزاع متمثلةً في اعتلال بنية الحوكمة وتصلبها، وعدم كفاية سياسات التنمية الاقتصادية وبعدها عن التوازن، وقصور سياسات التنمية الاجتماعية وتواضعها. لقد ذكرنا في خاتمة الفصل الثاني جملة الأعراض السلبية التي أصابت شرائح واسعة في المجتمع السوري نتيجة هذه العوامل الهيكلية، وبيننا أن العوامل الحوكمية والاقتصادية والاجتماعية المذكورة أخذت تتفاعل وتصيب النسيج المجتمعي بجملة من الأعراض السلبية، وهو ما أنتج حالة مجتمعية تتسم بعدم التماسك وبالهشاشة القصوى وبالغضب الحاد عشية اندلاع النزاع. وأوضحنا أنه نتج عن تفاعل هذه العوامل الهيكلية الداخلية امتزاجها وإنتاجها ـــ مجتمعةً ـــ جملةً من النتائج. وشرحنا أن أي محاولة لتصنيف نتائج هذه العوامل الثلاثة إنما تجري على سبيل التغليب أي انطلاقا من أن بعض النتائج قد نتجت في الغالب عن العوامل الاجتماعية، بينما نتجت بعض النتائج الأخرى في الغالب عن العوامل الاقتصادية، وهكذا.

وقد أوجزنا أبرز النتائج التي أدت إليها العوامل الحوكمية بقولنا إنها أدت إجمالا إلى انتشار الغضب الحاد والاستياء على نطاق واسع بين شرائح المجتمع التي حيل بينها وبين ممارسة حقها في المشاركة في الحيز العام وفي حوكمة شؤون حياتهم وفي صياغة حاضرهم والاستعداد لمستقبلهم. كما أدى قصور المؤسسات الرسمية وانتشار الغنائمية ورأسمالية المحاسيب إلى هبوط واسع النطاق في مستوى قبول المواطنين لعدد من المؤسسات الرسمية. كما تضاءلت ثقة المواطنين في قدرة تلك المؤسسات على تلبية احتياجاتهم. كما هبط هبوطا حادا اقتناع المواطنين بفعالية الجهاز القضائي، وهو ما قلص من هيبة القانون في أعينهم. وقد ساد شعور بفقدان الحيلة والعجز فيما يتصل بإيجاد من يلعب دور الحكم أو الوسيط في تهدئة النزاعات المجتمعية وتسويتها نتيجة عجز الطرق التقليدية لتسوية النزاعات عن إنتاج عدالة ناجزة، ونتيجة الحيلولة بين المواطنين وبين تطوير أطر بديلة لتسوية المنازعات. فضلا عن ذلك، نشأت علاقة خوف من عدد من أجهزة الدولة، وخوف من المبادرة التي تتوخى الإسهام في حوكمة الشأن العام، وأصبح الخوف من المراقبة الناجمُ عن شيوع ظاهرة العقاب على الكلام العادي ظاهرة مألوفة. كما ساد بين المواطنين شعور بالعجز وعدم القدرة على الارتقاء المهني الطبيعي

لقد سعت الوثيقة أن تبين أن أي سَيرٍ نحو سوريا المستقبل لابد أن يكون واعيا العوامل الهيكلية الداخلية التي أسهمت في إنتاج النزاع ساعيا لمعالجتها، أي أنه قبل الانشغال بفحص سطح التربة المجتمعية، أولى لنا العكوف على فحص الجذور غير الظاهرة الضاربة عميقا أسفل هذه التربة وتشخيص ما لحق بها من علل.

فإذا ما انتقلنا إلى آثار النزاع نفسه، وجدنا أنه كانت للنزاع آثارٌ وخيمةٌ، لكنه في الوقت نفسه أفرز تحولات تتضمن فُرصا وهو ما يثبت صحة الافتراض المنطلقي الذي حفز إطلاق برنامج الأجندة الوطنية نفسه، ومن ثم فإنه من الواجب البناء على هذه التحولات لأن ذلك يسهم في إزالة آثار النزاع السلبية والعبور نحو مستقبل أفضل.

داخل مؤسسات الدولة بعيدا عن المحسوبية.

كما أوجزنا أبرز النتائج التي أدت إليها العوامل الاقتصادية بقولنا إنها أدت عموما إلى شعور شرائح واسعة من المجتمع بالإرهاق وبأنها قد وقعت فريسة للانكشاف الاقتصادي وإلى الشعور بالضيم. فقد أدى الإخفاق في إعادة توزيع الثروة توزيعا شفافا، وعجز البيروقراطية المترهلة عن الاستفادة من عائدات الاستثمار في برامج تنمية محلية عمق الشعور بالحيف. فقد أدت التنمية غير المتوازنة إلى انتشار الشعور بالضيم في الريف وفي الأحزمة الريفية المتاخم بعضها للمدن والكائن بعضها داخل المدن. كما أدى ارتفاع الأسعار وعدم كفاية الرواتب واستمرار البطالة إلى شعور الطبقة الوسطى بأنها تتآكل وأنها غير قادرة على الصمود. بجانب ذلك، نجد أن سياسات دعم القطاع الخاص والمستثمرين بهدف تحويله إلى مولد أساسي لفرص العمل بدلا عن الدولة في الوقت الذي لم يكن ذلك القطاع الخاص على مستوى المسؤولية قد أدت إلى انتشار الشعور بعدم الأمان الوظيفي وإلى ازدياد معدل الهلع من الوقوع في هاوية الفقر.

كما أوجزنا أبرز النتائج التي أدت إليها العوامل الاجتماعية بقولنا إنها أدت إجمالا إلى تقليص مستوى الثقة والتعاضد. وضاعفت معدل انعزال فئات المجتمع عن بعضها. وضاعفت الشعور بالاغتراب. وقد ترتب على عدم إحسان إدارة التنوع وتبني خيارات غير سديدة فيما يتصل بالهوية إرباكٌ كبيرٌ في التعامل مع دوائر الانتماء، ونمو الحساسيات بين المكونات المجتمعية. واتساع الشروخ بينها. ونشوء تربة خصبةً لإنتاج سلوكيات سلبية وإقصائية مثل استساغة الحكم السلبي السريع على الآخرين والتهكم العرقي والمذهبي. وتعاظم الاستقطاب والتنافر في بنية الوعي الجمعي. كما نجد أن غياب سياساتٍ تُنظم الهجرة وتعقد الصلة مع المهاجرين على نحو يمكن من تعظيم خدمتهم للوطن أدى إلى شعور السوري في المهجر بتراجع الروابط التي تربطه بالوطن وبأن حكومته لا تسعى لخدمته في الخارج ولا توفر له الدعم الذي يحتاجه.. كما تشوهت علاقة المواطنين بمؤسسات الخدمات الاجتماعية مثل مؤسسات التعليم والكهرباء والصحة. فما عاد المواطنون الأفراد يتمتعون في ظل تلك التوليفة والتركيبة المؤسساتية بالاحترام على أساس أنهم فاعلون ملتزمون بواجبات ومتمتعون بحقوق يكفلها القانون. ليس هذا فحسب. بل إن المواطنين وجدوا أنفسهم يعاملون بقدر من التعالي ويفقدون الكثير من حقوقهم التي يكفلها لهم الدستور.

وأخيرا، وليس آخرا، من المهم أن نستحضر أن هذه العوامل ظلت تفعل فعلها عبر فترة ممتدة تتجاوز بضعة عقود. وهو ما جعل الأعراض السلبية التي أفرزتها أعراضا ممتدة ذات طابع تراكمي. ومما يجدر التنويه إليه أنه بالإضافة إلى إسهامها في إنتاج النزاع، فقد مثلت الحالة المجتمعية المتصدعة التي أفرزتها هذه العوامل الهيكلية الداخلية بيئة مواتية «للعوامل الداخلية اللحظية» التي أسهمت في تفجير النزاع عام 2011. كما مثلت بيئة مواتية للعوامل الخارجية الهيكلية واللحظية التي أسهمت في تجليات النزاع.

فإذا ما انتقلنا إلى آثار النزاع نفسه، وجدنا أنه كانت للنزاع آثارٌ وخيمةٌ. لكنه في الوقت نفسه أفرز تحولات تتضمن فُرصا وهو ما يثبت صحة الافتراض المنطلقي الذي حفز إطلاق برنامج الأجندة الوطنية نفسه. ومن ثم فإنه من الواجب البناء على هذه التحولات لأن ذلك يسهم في إزالة آثار النزاع السلبية والعبور نحو مستقبل أفضل. لا جدال أن أبناء سوريا قد هالهم ما حصل لوطنهم الغالي كل من وجهة نظر ومنطلق مختلف. وأن ما حصل له قد فاق كل تصور. في الوقت نفسه، نجد أنه قد حصلت خلال النزاع «تحولاتٌ إيجابيةٌ» على صُعدٍ عديدة. وقد كان حصول هذه التحولات ثمرةً لاستجابة النسيج المجتمعي السوري لتحديات النزاع استجابة شجاعة. وقد بينت فصول الوثيقة أن من بين هذه التحولات نشوء مجتمع مدني سوري واعد وانطلاق روح العمل الطوعي. وصعود إسهام المرأة في الحيز الحوكمي والحيز الاجتماعي لا بل في الحياة اليومية. وارتفاع مستوى حرية التعبير والوعي الحوكمي. وبروز بوادر رفض خطاب الإقصاء الجهوي سواء في ثوبه الديني أم المذهبي أم العرقي. كما كان من بين هذه التحولات الإيجابية سعي شرائح شبابية لتعزيز رأس المال الاجتماعي الذي كان ضعيفا قبل النزاع. ونجاح السوريين في تثبيت أقدامهم في بلدان المهجر واللجوء. وبروز روح الاستيعاب المجتمعي في التعامل مع النازحين. وتَمَثُّل مفهوم «المرونة الإدارية» الذي أبدته بعض المكونات المؤسسية الناشئة نتيجة توقف مؤسسات أخرى عن العمل وإن كان تمثلا اضطراريا. هذه الإنجازات والإيجابيات، وغيرها مما لا يتسع المقام لحصره، هي من بين الفرص التي افترض القائمون على برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا وجودها وأماطت الدراسة اللثام عنها. وإن من واجب السوريين جميعا المحافظة والبناء عليها بعد انتهاء النزاع. ليس هذا فحسب. بل لابد من السعي لإبقاء القيم التي خرجت من رحمها هذه الإنجازات حاضرة في الوعي الجمعي السوري لتنتشر وتتحول من إنجاز مرحلي إلى واقع دائم.

ربما تكون الأقسام التي انطوت على استعراض تحليلي لأبرز السياسات التي يجدر تبنيها مع انتهاء النزاع وبعده قد أوضحت التحدي الأكبر الذي سيصادف صانعي القرار خلال تلك المرحلة الانتقالية . يتمثل هذا التحدي في كيفية الموازنة بين أمرين. فالأمر الأول هو الالتزام بالتخطيط الشامل والتنفيذ المتزامن لجميع عناصر الخطط الموضوعة. وأما الأمر الآخر فهو وجوب اتخاذ قراراتٍ صعبة تنطوي على تقديم بعض الخيارات على الأخرى. ومن العوامل التي تستدعي تقديم خيارات على أخرى عامل قلة الموارد. ومنها عامل تمتع بعض الإجراءات بأولوية وخاصة تلك التي تساهم في تسريع العائد على السلام. ولا يخفى أن الموازنة ستكون مهمة صعبة. المهم





أن يكون معيار «العلمية» ومعيار «الموضوعية» ومعيار «المصلحة الكلية» في صدارة المعايير التي ستحسم الأمر.

إن التوافق بين ممثلي النسيج المجتمعي السوري حول «أسس الرؤية المستقبلية» التي من المزمع أن يسترشد بها السوريون عقب انتهاء النزاع، ثم صياغة رؤية مستقبلية متكاملة استنادا لهذه الأسس، ليس مما يندرج تحت بند «الاختيار». بل هو مما يندرج تحت بند «الضرورة الملحة». فإذا لم يبادر السوريون أنفسهم إلى التوافق حول أسس الرؤية المستقبلية التي يراد أن يسترشد بها سيرهم نحو المستقبل، وإذا لم يسعوا إلى نسج رؤية مستقبلية رحبة استنادا لهذه الأسس، فحتما سيسعى الغير أن يفرض عليهم وعلى وطنهم «سوريا» رؤيته. ومن البديهي أن الرؤى المفروضة من الغير ستخدم مصالح أصحابها ولن تلبي تطلعات السوريين. وليس المقصود بالتوافق حول أسس الرؤية المستقبلية أن ينشأ إجماع عددي عليها أو أن يقر جميع ممثلي النسيج المجتمعي تلك الأسس بكل ما فيها. كلا. إن تنوع المواقف حول هذه الأسس بل الاختلاف الطبيعي حول بعضها هو أمر حتمي. ولن ينتقص من ذلك التوافق العام المنشود.

ولا يَخفى أنه من أجل بلوغ شاطئ التوافق، لابد من تحقق مجموعة من الشروط. أول هذه الشروط تقديم المصلحة الجمعية الوطنية على المصلحة الخاصة. وليس من المبالغة القول إن هذه الخطوة واحدة من أُوليات قواعد الاجتماع السياسي التي عرفها الإنسان منذ أن خبر معنى الاجتماع السياسي ومعنى الوطن لأول مرة. وإن جميع مكونات المجتمع السوري مدعوةٌ لِتَمَثُّل هذه القاعدة دون استثناء. أما الشرط الثاني فهو هجران التصورات السلبية التي استقرت في الوعي الجمعي قبل اشتعال فتيل النزاع وأنماط السلوك الإقصائي التي خرجت من رحمها، والتي أسهمت إسهاما مباشرا في ذلك الاشتعال. أما الشرط الثالث فهو قبول القناعة التي مؤداها أنه لا سبيل للرجوع مطلقا لأغلب أسس العقد الاجتماعي السابق غير المتوازن. فهل يتخيل أحد أنه بعد جَرع كأس النزاع المرة يمكن أن يقبل السوريون غياب الحوكمة المتوازنة والشفافية والمساءلة والاستقلال الحقيقي للسلطات؟ هل يتخيل أحد أنه بعد هذه السنوات العجاف يمكن أن يتخلى السوريون عن حقهم الأصيل في صياغة عقد اجتماعي تتسم بنوده، أو معظمها على الأقل، بالتوازن؟ إن تحقيق هذه الشروط يحتاج إلى شجاعة. وإن المرجو أن تكون معاناة جميع مكونات المجتمع السوري خلال سنوات النزاع، والحرص على مصلحة الأجيال القادمة، والمخزون التراثي الفريد الذي تحمله كل سورية في فؤادها ويحمله كل سوري في فؤاده، كفيلٌ بإمداد جميع السوريين بالشجاعة الكافية لتحقيق هذه الشروط.

ومثلما على السوريين الحذر من الانتكاس بالعودة إلى أسس العقد الاجتماعي السابق غير المتوازن، عليهم الحذر من موجة التنكر لقيم حقوق الإنسان والمواطنة التي اجتاحت عددا كبيرا من بلدان العالم، والتي تمثل خطرا جديدا على التوافق المرجو، والتي أطلقتها تياراتٌ تتبنى صيغة متطرفة من الشعبوية. لقد تعرض الوعي العالمي لصدمة تلو الصدمة وهو يرى تلك التيارات تصعد في عدد كبير من بلدان العالم بل وتهمين على القرار السياسي في بعض البلدان. هي تيارات يزخر سلوكها وخطابها بالتنكر لبعض قيم ومبادئ حقوق الإنسان الراسخة وبالانكماش والتقوقع ورفض الاعتراف بالآخر والتمييز المرتبط بالعنف. لا شك أن ذلك يمثل تحولا خطيرا في الوعي العالمي. وبالنسبة للسوريين، فعليهم الحذر من أن يجرفهم تيار هذه النزعة في المهجر والوطن وأن تتسرب في وعيهم عناصر هذا الخطاب والسلوك الشعبوي المتطرف لأن ذلك سيؤدي إلى تشوه الوعي الجمعي وتسعير نار الإقصاء والانكماش داخل المجتمع الواحد التي خبت شيئا ما ومن المرجو أن تنطفئ انطفاء كاملا. وما قد يسهم في رفع مستوى مناعة السوريين ضد هذا الوباء الفكري الالتزام بالمواثيق الأممية التي تكرس حقوق الإنسان والحريات. إن تمسكهم بهذه المواثيق هو أساسي في حماية مواطنيهم لاسيما في دول اللجوء والمهجر من أي تمييز لجهة حقوقهم وحرياتهم.

أيضا، مما قد يهدد أي توافقٍ وليدٍ أن يسود التصور الذي مفاده أن مرحلة ما بعد انتهاء النزاع هي مرحلة «إعادة إعمار مادي» فحسب. وأن يغيب أنها مرحلة «إعادة إعمار معنوي/إنساني» وعملية «إعادة إعمار حوكمي» ابتداءً تتحرك على أساسها عملية «إعادة إعمار مادي». ليس مجرد ترميم الحجر ولا مجرد إعادة تأهيل البنية التحتية ولا مجرد إصلاح مسار الاقتصاد هو ما يفترض بالسوريين السعي من أجل تحقيقه. بل إن المفترض بهم بذلُ كل غالٍ ونفيس في سبيل «تعافي الوعي الجمعي» و»رتق النسيج المجتمعي» واستعادة اللُحمة وتوطيد دعائم التضمين. وضمن هذا السياق عليهم بذلُ كل جهد في سبيل إعادة تعمير الوطن واستعادة الاكتفاء الاقتصادي على نحو يستلهم من «التعافي المعنوي» ومن القيم التي تحكم مساره. أي أنه على الرغم من وجوب ضمان التزامن بين «إعادة الإعمار المعنوي» و»إعادة الإعمار المادي». وعلى الرغم من تأثير كل منهما على الآخر، فإن «إعادة الإعمار المعنوي» هي الأساس الذي ترتكز عليه «إعادة الإعمار المادي». على مستوى آخر. إن التصور السائد هو أن العمود الفقري لإعادة الإعمار هو إصلاح الاقتصاد وما يتصل بذلك من أمور تقنية تصورٌ غير سديد. إن العمود الفقري لإعادة الإعمار هو إصلاح الحوكمة. آية ذلك أنه إذا لم يحصل إصلاح للحوكمة، فلن يكون هناك إقدام على الإسهام في دعم إعادة الإعمار لا في أوساط النسيج المجتمعي السوري ولا في أوساط المانحين الخارجيين. أما إذا نشأ وضع سياسي متوازن حوكميا، فسيكون هناك إقدامٌ من الجانبين. صفوة القول أن إعادة بناء الواقع السياسي على نحو يُرضي تطلعات السوريين يمثل الطريق الصحيح

ومثلما على السوريين الحذر من الانتكاس بالعودة إلى أسس العقد الاجتماعي السابق غير المتوازن، عليهم الحذر من موجة التنكر لقيم حقوق الإنسان والمواطنة التي اجتاحت عددا كبيرا من بلدان العالم، والتي تمثل خطرا جديدا على التوافق المرجو، والتي أطلقتها تياراتٌ تتبنى صيغة متطرفة من الشعبوية

بصدور الوثيقة الماثلة تكون سفينة برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا قد قطعت الشوط الأول من رحلتها والذي تحققت خلاله أغلب الأهداف المرجوة، لتستعد للإبحار مجددا لتحقيق أهداف المرحلة الثانية.

لبدء إعادة الإعمار.

على مستوى آخر، مما هو جدير بأن يظل حاضرا لدى الجميع أن المقاربة «العلمية» التي تنزع الغطاء السياسي عن الموضوعات الخلافية، وريادة «أهل العلم» للمصالحة ولعملية إعادة البناء، يمثلان المدخل الأنسب لتسوية الخلافات وإنضاج توافقٍ مستدام. لقد ورد في صدر هذه الوثيقة أن واحدا من بواعث إطلاق برنامج الأجندة الوطنية هو الإيمان بأن طبيعة النزاع قد فرضت عدم الاكتفاء بمتابعة المبادرات السياسية وإجراء دراسة «علمية تنموية» شاملة. والحال كذلك، فلابد من البناء على ذلك بأن تكون المقاربة العلمية هي المقاربة الحاكمة لمرحلة ما بعد انتهاء النزاع، وبأن تكون الكلمة الأخيرة لكل من يلزم فناء المقاربة العلمية ويعبر عنها. ومن أسفٍ أن صوت المقاربة العلمية كان خافتا خلال سنوات النزاع، وقد كان ثمن ذلك باهظا. وقد تجلى ذلك في تلك العبثية التي اتسمت بها كثير من مراحل النزاع، ولا جدال أن خفوت صوت المقاربة العلمية بعد انتهاء النزاع وخلال مرحلة إعادة البناء وإعادة الإعمار سيكون له ثمن، وسيكون ذلك الثمن باهظا كذلك. وإن مسؤولية تقديم المقاربة العلمية على غيرها من الضمانات واقعةٌ على جميع الفاعلين وجميع مكونات المجتمع السوري.

وبجانب الإلحاح على أن تكون الريادة لأهل العلم، فإننا نلح على وجوب أن يظل «المواطنون السوريون « نصب عين كل جهد إصلاحي. هؤلاء «السوريون» هم الذين تلقوا صدمات النزاع الكبرى وظلوا شامخين. هؤلاء الناس «العاديون» هم روح هوية سوريا وخيرها، والمؤمنون بها، وحاملو المصالحة فيها، لكنهم أيضا جرحها الصارخ إلى كل ذي ضمير حر. ولعل أهم شيء تشي به تحولات الوعي الجمعي السوري الإيجابية المذكورة في صدر هذه الخاتمة وما ارتبط بها من إنجازاتٍ أنه إذا كان النزاع قد أتى على الحجر والشجر، فإن نيرانه لم تصل إلى جوهر معدن الإنسان السوري الذي ظل بخير، والذي انعكس تلألؤه في وجوه هؤلاء المواطنين العاديين ودموعهم وبسماتهم وسلوكهم العفوي. هذا الجوهرُ الثمين مَثَّل المعينَ الذي استمد منه الوعي الجمعي السوري تلك القيم التي خرجت من رحمها التحولات والإنجازات المذكورة.

ختاما، بصدور الوثيقة الماثلة تكون سفينة برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا قد قطعت الشوط الأول من رحلتها والذي تحققت خلاله أغلب الأهداف المرجوة، لتستعد للإبحار مجددا لتحقيق أهداف المرحلة الثانية. وكما ورد في المقدمة، تتضمن أبرز أهداف المرحلة الثانية تحديث القاعدة المعرفية والبدء بوضع أسس تطبيق بدائل سياسات مرحلة ما بعد النزاع. هذا، ومن المتوقع أن تستغرق المرحلة الثانية أربع سنوات.

إن نجاح هذه المرحلة يتوقف على استمرار جريان ذلك الحوار الفكري البناء الذي أخذ يتدفق منذ لحظة إطلاق البرنامج والذي مَثَّل العامل الأساسي وراء نجاح المرحلة الأولى وأثمرَ ما أثمرَ من تفاهمٍ مشتركٍ وتقاربٍ وإيمانٍ بالوحدة والتنوع.

****

# مراجع

سوريا

General Papers

| | Cluster | Original Paper title | English title |
|---|---|---|---|
| 1 | General | تقرير أولي لإطلاق المشروع | Inception Report |
| 2 | General | الأزمة السورية: الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكيفية التصدي لها | Roots of the Syrian Crisis |
| 3 | General | تقرير تقييم الاحتياجات | Syria Needs Assessment Report |
| 4 | General | النزاع في الجمهورية العربية السورية: تداعيات على الاقتصاد الكلي وعقبات في طريق الاهداف الإنمائية الألفية | Conflict in the Syrian Arab Republic: Macroeconomic Implications and Obstacles to Achieving the Millennium Development Goals |
| 5 | General | الحوكمة الإدارية واللامركزية | Administrative Governance and Decentralization |
| 6 | General | الحوكمة السياسية في سوريا: بناء الشرعية والإصلاح السياسي | Political Governance in Syria: Legitimacy Building and Political Reform |
| 7 | General | سوريا: خمس سنوات في خضم الحرب | Syria at War: Five Years On |

Background Papers

| | Cluster | Original Paper title |
|---|---|---|
| 1 | General | ورقة رصد معالم هامة في خريطة العمل المسلح السوري |
| 2 | General | الثقافات السورية |
| 3 | General | ورقة سياسات في مجال "الدستور والعملية الديمقراطية" |
| 4 | General | الموارد الطبيعية والتراث الثقافي المادي |
| 5 | General | ورقة خلفية حول واقع وآفاق التعليم في ظل الأزمة السورية |
| 6 | General | Education Reform In Syria |
| 7 | General | مكون الطاقة كمحدد أساسي للنمو والنهوض الاقتصادي ونجاح النموذج التنموي المطلوب |
| 8 | General | Infrastructure |
| 9 | General | الإصلاح القضائي في سوريا |
| 10 | General | ورقة سياسات في مجال قانون الإعلام والإطار التنظيمي للإعلام |
| 11 | General | ورقة سياسات في مجال التنافسية الاقتصادية على المستويين الإقليمي والدولي |
| 12 | General | Policy Recommendations for the Trade and Industrial Syrian Sectors |
| 13 | General | الابعاد السكانية للازمة في سوريا واثارها المحتملة |
| 14 | General | سياسات الإسكان في سوريا: نظرة واقعية إلى أفاق حل مشاكل الإسكان ومعالجة أثار الأزمة على قطاع السكن |
| 15 | General | المدينة السورية: الرؤى الفعالة تعد للمستقبل ولكنها تكرم إيجابيات الماضي |
| 16 | General | Transitional Justice in Syria |
| 17 | General | Self-Awareness & Ticking Resources: Youth in Syria Before and After |
| 18 | General | ورقة سياسات في مجال التعامل مع الفقر |





Economic Reconstruction and Recovery

| | Cluster | Paper title |
|---|---|---|
| 1 | Local Strategic Development | التراث الثقافي |
| 2 | Local Strategic Development | التنمية المحلية والإقليمية الحضرية والريفية والتراث الثقافي |
| 3 | Local Strategic Development | دراسة ورؤية حول السكن والإسكان والعشوائيات في سوريا والقوانين الناظمة ذات الصلة وإشكالياتها |
| 4 | Local Strategic Development | دراسة التشريعات والقوانين الناظمة لقطاع السكن والتنمية المحلية والإقليمية الحضرية والريفية. والتراث الثقافي |
| 5 | Local Strategic Development | التنمية المحلية في سوريا |
| 6 | Local Strategic Development | ملامح الاستراتيجية السورية للتنمية المحلية |
| 7 | Local Strategic Development | التنمية المحلية |
| 8 | Local Strategic Development | التراث الثقافي والتنمية المستدامة -تطوير قطاع التراث الثقافي في سورية |
| 9 | Local Strategic Development | توضيحات قانونية بشأن الإجراءات الحكومية بما يخص مشروع قانون الاستملاك الجديد |
| 10 | Local Strategic Development | دراسة التشريعات والقوانين الناظمة لقطاع السكن والتنمية المحلية والإقليمية الحضرية والريفية. والتراث الثقافي |
| 11 | Local Strategic Development | رؤية حول الاستملاك وعدالة القوانين في ضوء قانون الاستملاك السوري |
| 12 | Local Strategic Development | نظرة أولية ملخصة لخطوات إعادة اعمار سوريا – المسار الاسكاني |
| 13 | Enabling Macroeconomics | اتجاهات السياسات المالية والقدرات المؤسسية ذات الصلة في مرحلة إعادة الاعمار |
| 14 | Enabling Macroeconomics | Updating the Macroeconomic Landscape of Syria |
| 15 | Enabling Macroeconomics | Crisis Impact on Economic Sectors & Infrastructure |
| 16 | Enabling Macroeconomics | انعكاسات النزاع في سوريا على القطاعات الإنتاجية ودورها في الاقتصاد الكلي |
| 17 | Trade and Industry | التجارة الإلكترونية |
| 18 | Trade and Industry | إنعاش قطاع الصناعة |
| 19 | Trade and Industry | المدن الصناعية |
| 20 | Trade and Industry | دراسة حول : التجارة الداخلية في سوريا ( الواقع والآفاق ) |
| 21 | Trade and Industry | الإطار التشريعي للقطاع الصناعي في سوريا ودور القطاع العام الصناعي في الاقتصاد السوري |
| 22 | Trade and Industry | التنمية الصناعية المحلية |
| 23 | Trade and Industry | إعادة تأهيل الصناعة السورية القطاع الخاص الصناعي |
| 24 | Trade and Industry | القطاع الخاص |
| 25 | Trade and Industry | المنشآت الصغيرة والمتوسطة والابتكار |
| 26 | Trade and Industry | التحديات التي تواجه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في سوريا |
| 27 | Trade and Industry | تقرير موجز عن حال الصناعة السورية |
| 28 | Trade and Industry | قطاع التجارة |
| 29 | Trade and Industry | Trading Agriculture Products |
| 30 | Trade and Industry | Role of Consumer associations, civil society associations in developing internal trade in Syria |
| 31 | Trade and Industry | ورقة عمل عن دور غرف التجارة - غرف الصناعة – هيئة تنمية وترويج الصادرات في تطوير التجارة في سوريا |
| 32 | Water | قطاع المياه |
| 33 | Water | National Drought Management Strategy |
| 34 | Water | المياه وسوريا المستقبل |

| | Cluster | Paper title |
|---|---|---|
| 35 | Water | Analysis of Strategic Planning and Institutional Set-up of the Water Supply and Wastewater Services in Syria |
| 36 | Water | مشاريع المياه السورية في حوض الفرات: القضايا الاستراتيجية |
| 37 | Agriculture | خارطة محصول القمح في الجمهورية العربية السورية |
| 38 | Agriculture | قطاع الزراعة |
| 39 | Agriculture | دراسة القطاع الزراعي وأفق تطويره |
| 40 | Agriculture | راسة لواقع الثروة الحيوانية في سوريا وأهميتها في الأقتصاد الوطني وسبل الحفاظ عليها وتنميتها وزيادة إنتاجيتها وتطويرها باستخدام نظم الجودة الشاملة والتحسين المستمر |
| 41 | Enabling & Employment | قطاع التشغيل |
| 42 | ICT | توصيف عام لبيئة عمل مقترحة لتمكين تبادل وإدارة المعارف |
| 43 | ICT | تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كأداة تمكينية لجميع القطاعات الأخرى |
| 44 | ICT | تعريف إطار عمل لتمكين تبادل وإدارة المعارف |
| 45 | ICT | وضع منهجية عمل مبدئية لتعريف إطار عمل لتمكين تبادل وإدارة المعارف |
| 46 | ICT | ادوات تمكين تبادل المعرفة والمعلومات |
| 47 | ICT | مشروع تطوير نظم وتكنولوجيا المعلومات في التعليم |





Infrastructure, Delivery, and Enabling

| | Cluster | Paper title |
|---|---|---|
| 1 | Electricity | The Energy Sector |
| 2 | Electricity | Overview, vision and policies towards post conflict reconstruction |
| 3 | Electricity | Energy Mix by type of Generation and Fuel up to 2030 |
| 4 | Electricity | A short vision of the Energy Mix and the role of the renewable energy in this mix |
| 5 | Electricity | مكون الطاقة كمحدد أساسي للنمو والنهوض الاقتصادي ونجاح النموذج التنموي المطلوب |
| 6 | Electricity | Renewable Energy Plans and vision for the future - Role of Electricity Law No.32 to bring the private sector into the Renewable Business - Short Section on Energy Saving Ideas |
| 7 | Electricity | The Distribution Grid; A high level view of the Situation and a vision for the future |
| 8 | Electricity | Vision of the Ministry of Electricity for the coming period |
| 9 | Electricity | Important idea related to the vision of the power sector |
| 10 | Electricity | الطلب على المياه اللازمة لإنتاج الكهرباء في سوريا |
| 11 | Electricity | دراسة تحليلية لواقع الطاقة في سورية لعام 2013 |
| 12 | Infrastructure Enabling | Vision, Outline - Enabling Infrastructure Vehicles |
| 13 | Mineral Resources - Oil & Gas | The Energy Sector: Oil & Gas and Electricity – Project Outline and Initial Considerations |
| 14 | Mineral Resources - Oil & Gas | The Energy Sector: Proposed Participation from Private Sector, Consulting firms, and think tanks |
| 15 | Mineral Resources - Oil & Gas | مذكرة حول المشاريع الاستراتيجية في سورية لعام 2015 |
| 16 | Mineral Resources - Oil & Gas | The Energy Sector |
| 17 | Mineral Resources - Oil & Gas | The Syrian Oil and Gas Sector: The Current situation – the visions of oil and gas sector after the end of the crisis – challenges and future directions- results |
| 18 | Mineral Resources - Oil & Gas | النفط والغاز في الجمهورية العربية السورية |
| 19 | Telecommunications | التقرير التأسيسي : البنود والنقاط الخاصة بتقرير السياسات الخاصة بقطاع الإتصالات الخيلوية ورؤية سوريا 2020 |
| 20 | Telecommunications | الإتصالات الخيلوية: إشكاليات الحاضر واستشراف المستقبل |
| 21 | Telecommunications | الارتباطات القطاعية الممكّنة والمستفيدة من خدمات قطاع الاتصالات: السياسات والتوجهات الاستراتيجية |
| 22 | Telecommunications | قطاع الإتصالات في سوريا: قبل وأثناء الأزمة |
| 23 | Telecommunications | قطاع الإتصالات |
| 24 | Telecommunications | قطاع الاتصالات وتقنية بدائل التوجهات الاستراتيجية وأطر السياسات العامة |
| 25 | Telecommunications | لمحة عن شبكات الاتصالات الضوئية والفضائية في سوريا |
| 26 | Transportation | الطاقة النقلية المتاحة في المرافئ وافق البنية التحتية الحالية |
| 27 | Transportation | أرقام وتفاصيل قطاع النقل |
| 28 | Transportation | تأثير الأزمة الراهنة على قطاع النقل البحري في سوريا وعلى الوكلاء الملاحيين |
| 29 | Transportation | ورقة سياسات قطاع النقل |

Reconciliation and Social Cohesion

| | Cluster | Original Paper title |
|---|---|---|
| 1 | Culture & Identity | الشباب السوري والعقد الاجتماعي الجديد في مرحلة ما بعد الأزمة |
| 2 | Culture & Identity | الشباب السوري والعمل |
| 3 | Culture & Identity | الشباب السوري والمجتمع المدني |
| 4 | Culture & Identity | الشباب السوري والهجرة الخارجية |
| 5 | Culture & Identity | الشباب السوري وريادة الأعمال المجتمعية بعد النزاع |
| 6 | Culture & Identity | المواطنة |
| 7 | Culture & Identity | تحليل وضع الشباب والمرأة |
| 8 | Culture & Identity | محور المصالحة المجتمعية والتماسك الاجتماعي |
| 9 | Social Development | القطاع الصحي في مدينة حلب |
| 10 | Social Development | قطاع التعليم في سوريا |
| 11 | Social Development | الصحة في ظل الأحداث |
| 12 | Social Development | التلوث البيئي |
| 13 | Social Development | القطاع الصحي |
| 14 | Social Development | التعليم العالي كرافعة للتنمية ومحفز للتماسك الاجتماعي |
| 15 | Social Development | قطاع السكان والهجرة |
| 16 | Social Development | سياسات بديلة للحد من الفقر وتمكين الفقراء |
| 17 | Social Development | 1 -تحليل الفقر في سورية |
| 18 | Social Development | الحماية الاجتماعية في سوريا |





Programming for Reconstruction

| | Cluster | Original Paper title |
|---|---|---|
| 1 | Reconciliation | البرنامج التنفيذي لقطاع المصالحة والتماسك المجتمعي |
| 2 | Reconciliation | العدالة الانتقالية في سوريا |
| 3 | Reconciliation | التعددية القومية ومسألة الهوية الوطنية |
| 4 | Reconciliation | مسؤولية الخطاب الديني ودوره المستقبلي |
| 5 | Reconciliation | الهوية الوطنية السورية |
| 6 | Reconciliation | الهوية السورية والتماسك الاجتماعي |
| 7 | Reconciliation | جيوبوليتيك سوري |
| 8 | Reconciliation | العمل في حقل الأوقاف من وجهة النظر الإسلامي |
| 9 | Reconciliation | أزمة الهوية السورية وانعكاسات الصراع على النسيج الاجتماعي |
| 10 | Reconciliation | أكراد سوريا |
| 11 | Reconciliation | الأزمة السّوريّة ومنعكساتها على العشائر |
| 12 | Reconciliation | الإسلام والهوية |
| 13 | Reconciliation | النظرية الإسلامية في التعامل مع الآخر |
| 14 | Reconciliation | المصالحة الوطنية ودور المغتربين السوريين في إعادة الإعمار |
| 15 | Reconciliation | الإسلام والمواطنة |
| 16 | Reconciliation | الجذور الاقتصادية للثورة السورية |
| 17 | Reconciliation | الطائفية في سوريا الجذور ودور الصراع في إنعاشها |
| 18 | Reconciliation | الفلسفة العامة للتشريع الإسلامي وحقوق المرأة |
| 19 | The Way Back Home | إطار العودة الطوعية وإعادة الإندماج |
| 20 | The Way Back Home | أوضاع اللاجئين في الإقليم والنازحين داخليا والسياسات الراهنة لإدارة الهجرة في الدول المضيفة ودول إعادة التوطين |

## Cross Cutting

| | Cluster | Original Paper title |
|---|---|---|
| 1 | Environment | تحديات البيئة وسياسات المستقبل |
| 2 | Gender | النوع الاجتماعي. المدلول والواقع |
| 3 | Gender | المشاغل الرئيسة الخاصة بالنوع الاجتماعي في "الأجندة الوطنية لمستقبل سورية" |
| 4 | Gender | جندرة العدالة الانتقالية في سوريا |
| 5 | Gender | المنظومة القانونية لحماية النساء في سوريا |
| 6 | Gender | تحليل المساهمة الاقتصادية للنساء ما قبل الأزمة |
| 7 | Gender | استخلاصات المنظومة القانونية لحماية النساء في سوريا |
| 8 | Gender | الدستور والجندرة |
| 9 | Gender | سياسات التمكين الاقتصادي الحساسة للنوع الاجتماعي |
| 10 | Gender | المرأة السورية والاتفاقيات الدولية |
| 11 | Sustainability | الاستدامة في سوريا |
| 12 | Human Rights | مؤشرات حقوق الإنسان |
| 13 | Human Rights | حقوق الإنسان في الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا |

## Governance Enabling

| | Sector | Original Paper title |
|---|---|---|
| 1 | Civil Society | محور المجتمع المدني |
| 2 | Governance | Good Governance Guidelines |
| 3 | Governance | Governance as Enabling Vehicle Framework |
| 4 | Governance | Governance as Enabling Vehicle Guidelines |
| 5 | Institutions Building | Election Management Guidelines |
| 6 | Institutions Building | Legislations Review Guidelines |





## Governance, Institutions Building & Democratization

| | Cluster | Sector | Original Paper title |
|---|---|---|---|
| 1 | Rule of Law | Constitution | الضمانات الدستورية والقانونية لاستقلالية السلطة القضائية |
| 2 | Rule of Law | Constitution | الدستور وحقوق الإنسان |
| 3 | Rule of Law | Constitution | الدستور والمواطنة |
| 4 | Rule of Law | Constitution | أشكال الدول والأنظمة السياسية |
| 5 | Rule of Law | Constitution | الدستور كمدخل لحل الأزمة |
| 6 | Rule of Law | Constitution | علاقة الدستور مع باقي القطاعات |
| 7 | Rule of Law | Constitution | ورقة قطاع الدستور |
| 8 | Rule of Law | Judiciary | إصلاح السلطة القضائية في سوريا |
| 9 | Rule of Law | Judiciary | رؤية مستقبلية للقضاء في سوريا |
| 10 | Rule of Law | Judiciary | علاقة السلطة القضائية مع باقي القطاعات |
| 11 | Rule of Law | Judiciary | العلاقة بين القضاء وقطاع الاقتصاد |
| 12 | Rule of Law | Judiciary | العلاقة بين القضاء والإعلام |
| 13 | Rule of Law | Judiciary | سياسات ورؤى لإصلاح القضاء الدستوري ومجلس الدولة |
| 14 | Rule of Law | Judiciary | العلاقة بين القضاء وكل من التشريع والانتخابات |
| 15 | Rule of Law | Judiciary | تحليل الوضع الراهن لأنماط المحاكم والقوانين والسبل لإعادة توحيد النظام القضائي لمرحلة ما بعد النزاع |
| 16 | Rule of Law | Judiciary | تحليل لأنماط التوثيق العقاري ووقائق السجلات المدنية في المناطق غير الخاضعة لسلطة السلطة المركزية . واقتراح السبل والسياسات لحماية حقوق المواطنين الشخصية والمتعلقة بالملكية في مرحلة ما بعد النزاع |
| 17 | Rule of Law | Legislative | تحليل الأحزاب السياسية والمجموعات المسلحة في سوريا |
| 18 | Rule of Law | Legislative | السلطة التشريعية السورية : التاريخ : الواقع : الرؤية |
| 19 | Rule of Law | Legislative | العلاقة بين السلطة التشريعية مع باقي القطاعات |
| 20 | Rule of Law | Legislative | دور السلطة التشريعية |
| 21 | Rule of Law | Security Sector Reform | تحليل الوضع الراهن |
| 22 | Rule of Law | Security Sector Reform | خريطة القوى المسلّحة في سورية |
| 23 | Rule of Law | Civil Service | تقرير الخدمة المدنية |
| 24 | Rule of Law | Civil Service | الخدمة المدنية في سورية وتأثير الأزمة وأفضل الممارسات |
| 25 | Rule of Law | Civil Service | علاقة الخدمة المدنيّة بمحاور الحوكمة الأخرى |
| 26 | Representation | Decentralization | ورقة سياسات عامة لتفعيل اللامركزية في سوريا |
| 27 | Representation | Decentralization | علاقة اللامركزية بمحاور الحوكمة الأخرى |
| 28 | Representation | Elections | ورقة عمل الانتخابات البرلمانية |
| 29 | Representation | Elections | تقاطع الانتخابات مع قطاعات الحوكمه |
| 30 | Representation | Transparency & Accountability | الشفافية والمساءلة: الآليات والتحديات في مرحلة ما بعد النزاع |
| 31 | Representation | Civil Society | الرؤية المستقبلية لسياسات المجتمع المدني في سوري |
| 32 | Representation | Civil Society | تاريخ المجتمع المدني السوري |
| 33 | Representation | Media | تقرير حوكمة الإعلام |
| 34 | Representation | Media | الرؤية المستقبلية لقطاع الإعلام |

مراجع

# سوريا

سوريا

The Macroeconomy Team Comments on the paper "The reconstruction of the Syrian Economy: A first Proposal" prepared by Ms. Hala Hassine, a macroeconomic consultant hired by NAFS programme.

## Preliminaries

- We very much appreciate having the opportunity for reviewing the paper mentioned above. It is obvious that huge expertise was utilized in modeling the Syrian economy under the crisis and in simulating and evaluating the results.
- However, the macro team does not include expertise in CGE modeling so that the modeling process remains a "black box" for us, i.e. the influence of model structure and specification of parameters (in scenarios) on results remains hidden.
- The Macro Team was not consulted in preparing the ToRs of this assignment and its relevant objectives.

## Format

- Some abbreviations are not explained so little can be driven from the some charts without assistance.
- There is no description for the data used in the model and its relevant sources, quality, and availability.
- In table 1, it is not clear whether the reported capital destruction is annual or cumulative as for sectors destruction sums up to more than 100% which is not realistic anyway.

## Methodology

- In the balance of payment, the assumption that the Syrian economy will not receive any transfers from abroad except borrowing seems to be unrealistic. Indeed, the huge external displacement for the Syrians, which started to turn out to un organized migration to outside the country will have a positive side effect in creating greater sources of transfer and remittances in future for Syria in spite of its negative effects on the huge loss of human capital.
- The assumption that savings has been completely depleted seems to be further revised.
- The unemployment rate of 40% in the catch-up year (2020) poses a huge challenge to the ultimate objective of the economic policy and to the reconstruction process itself especially in terms of achieving the social stability and peace building targets. This needs to be seriously addressed.
- It is doubtful that the Syrian economy would be able to absorb the assumed level of public and private investment. Before the crisis, the mid-term evaluation of the 10$^{th}$ Five-year plan attributed the low level of implementation of the 10$^{th}$ FYP mainly to the week and rigid institutional environment. As such, there is no reason for one to believe that the institutional environment has improved during the crisis or expected to get improved in the foreseen future. Consequent questions for such huge level of investments should also be raised regarding investment productivity and the relevant level of corruption.
- A level of debt that exceeds 200% of GDP would bring Syria to be a heavily indebted country. In anyway, such conclusion should be accompanied with a debt sustainability assessment as the simulated export performance seems not to help in meeting external debt service.

- The impact of sanctions seems not to have been evaluated or taken into account. Syria has been subject to external sanctions for decades and they are not likely to be easily removed or meaningfully reduced in the foreseen future.
- The disaggregation of the Syrian economy according to the conflict map in addition to the flourish of the war economies would impose addition challenges regarding the reliability of the simulation results.
- Assumption on reconstructions and unemployment is very restricted comparing with the priorities of the post conflict period.
- In conclusion, even if the above mentioned observations are addressed, 2020 seems not to be a realistic date for the Syrian economy to catch up with its pre crisis level of 2010.

## Administrative

- We doubt that a consensus was achieved on adopting the simulation results of the model during the macroeconomic team meeting held in ESCWA premises in July 10, 2015.

## Recommendations

- We propose holding a technical meeting at early October 2015 to discuss the model hypothesis, methodology, data, and simulation results including the comments mentioned above. The meeting could include the supervisor of the NAFS programme, the macroeconomic team, experts from the modeling section at ESCWA.

The Macroeconomic Team
August 25, 2015



**Syria: Projections of selected economic financial indicators according to the catch-up optimistic scenario, 2016-2027**

| | Actual | Estimates | Projections | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| **(National income and prices (Percentage change** | | | | | | | | | | | | | |
| Real gross domestic product | 3.4% | -3.1% | 4.3% | 5.4% | 6.4% | 7.4% | 8.4% | 9.3% | 10.0% | 10.5% | 10.6% | 8.0% | 7.0% |
| (Inflation (average year CPI | 4.4% | 58.1% | 18.4% | 9.5% | 6.1% | 6.1% | 6.1% | 6.1% | 6.1% | 6.1% | 6.1% | 5.0% | 5.0% |
| Change of GDP Deflator | 7.1% | 11.5% | 26.7% | 9.6% | 8.5% | 6.5% | 7.6% | 3.4% | 3.7% | 2.6% | 0.5% | 10.3% | 3.1% |
| Exchange rate (SYP / US$) - PERIOD AVERAGE | 46.62 | 600.00 | 780.00 | 900.00 | 990.00 | 1089.00 | 1197.90 | 1100.00 | 1000.00 | 1000.00 | 1000.00 | 1000.00 | 1000.00 |
| * (Public Consumption (As a percent of GDP | 0.12 | 0.07 | 0.07 | 0.08 | 0.09 | 0.10 | 0.11 | 0.12 | 0.13 | 0.13 | 0.13 | 0.12 | 0.12 |
| (Private Consumption (As a percent of GDP | 0.61 | 0.97 | 0.87 | 0.82 | 0.76 | 0.72 | 0.67 | 0.64 | 0.61 | 0.59 | 0.58 | 0.52 | 0.50 |
| (Gross Investment (As a percent of GDP | 20.8% | 12.3% | 12.6% | 14.1% | 15.8% | 18.3% | 21.3% | 25.0% | 28.6% | 32.1% | 34.5% | 35.6% | 36.7% |
| Public | 8.9% | 1.0% | 1.4% | 2.3% | 3.6% | 5.4% | 7.9% | 11.6% | 15.2% | 18.1% | 19.6% | 19.8% | 19.9% |
| Private | 11.9% | 11.3% | 11.2% | 11.8% | 12.2% | 12.8% | 13.4% | 13.4% | 13.4% | 14.0% | 14.9% | 15.9% | 16.8% |
| o/w FDI | 2.5% | 2.6% | 3.1% | 3.7% | 4.3% | 4.9% | 5.6% | 5.4% | 5.2% | 5.5% | 5.9% | 6.6% | 7.2% |
| Gross Saving | 20.1% | -15.6% | -3.6% | 1.2% | 6.9% | 12.6% | 17.9% | 20.4% | 23.1% | 25.7% | 27.3% | 28.7% | 30.6% |
| Saving/investment gap | -0.7% | -27.9% | -16.2% | -12.9% | -8.8% | -5.7% | -3.4% | -4.6% | -5.5% | -6.4% | -7.2% | -6.9% | -6.0% |
| **(Government finance (As a percent of GDP** | | | | | | | | | | | | | |
| Total revenue | 22.8% | 2.5% | 9.0% | 13.9% | 18.3% | 22.7% | 26.6% | 24.3% | 22.4% | 21.5% | 20.8% | 19.9% | 19.4% |
| Grants | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| Expenditure and net lending | 24.9% | 11.5% | 11.7% | 13.8% | 16.5% | 20.1% | 24.0% | 29.2% | 33.6% | 36.8% | 38.0% | 35.1% | 35.0% |
| o/w development expenditure | 8.7% | 1.0% | 1.4% | 2.3% | 3.6% | 5.4% | 7.9% | 11.6% | 15.2% | 18.1% | 19.6% | 19.8% | 19.9% |
| Primary Deficit | -2.9% | -9.3% | -3.0% | -0.2% | 1.6% | 2.3% | 2.3% | -5.2% | -11.5% | -15.5% | -17.4% | -15.4% | -15.8% |
| Overall Deficit | -2.1% | -9.0% | -2.7% | 0.1% | 1.9% | 2.6% | 2.6% | -4.9% | -11.3% | -15.3% | -17.2% | -15.2% | -15.6% |
| Budget deficit (excluding grants)1 | -2.1% | -9.0% | -2.7% | 0.1% | 1.9% | 2.6% | 2.6% | -4.9% | -11.3% | -15.3% | -17.2% | -16.6% | -17.2% |
| **(External sector (In millions of U.S. dollars, unless otherwise specified** | | | | | | | | | | | | | |
| (Exports (fob | 12,273 | 392 | 513 | 654 | 814 | 1,134 | 1,532 | 1,566 | 1,981 | 2,501 | 3,136 | 3,917 | 4,901 |
| (Imports (cif | (15,936) | (6,312) | (4,688) | (4,573) | (4,401) | (4,443) | (4,611) | (5,189) | (6,280) | (7,480) | (8,782) | (9,804) | (10,752) |
| (Current account (including official grants | (390) | (4,953) | (2,927) | (2,321) | (1,670) | (1,123) | (715) | (1,171) | (1,759) | (2,340) | (2,912) | (3,051) | (2,917) |
| (Current account (in percent to GDP | -0.7% | -27.9% | -16.2% | -12.9% | -8.8% | -5.7% | -3.4% | -4.6% | -5.5% | -6.4% | -7.2% | -6.9% | -6.0% |
| **(Oil Sector (NAFS energy experts' projections** | | | | | | | | | | | | | |
| (Production (000 barrel/day | 383 | 10 | 170 | 200 | 230 | 260 | 290 | 279 | 268 | 257 | 246 | 235 | 224 |
| (Production (million barrel/year | 139.9 | 3.7 | 62.1 | 73.0 | 84.0 | 95.2 | 105.9 | 101.8 | 97.8 | 94.1 | 89.8 | 85.8 | 81.8 |
| (Consumption (million barrel/year | 112.6 | 74.0 | 77.1 | 81.3 | 86.5 | 92.9 | 100.7 | 110.1 | 121.1 | 133.7 | 147.9 | 159.8 | 171.0 |
| (Exports (million barrel/year | 55.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| (Imports (million barrel/year | 0.0 | -70.3 | -15.1 | -8.3 | -2.5 | 2.3 | 5.1 | -8.3 | -23.3 | -39.7 | -58.1 | -74.0 | -89.2 |

Source: NAFS experts' estimations and projections.
* The projected figures of public and private investments over 2016-2027 may not sum to the $200 billion of funds assumed available for this post-conflict catch-up scenario as the investment-GDP relationship (ICOR) and its development is calculated outside this financial programme for simplicity.

# National Agenda for the Future of Syria

# Phase II

## EXECUTIVE SUMMARY

Phase II of the National Agenda for the Future of Syria will continue the work started in 2012, namely to engage Syrian stakeholders in the process of post-conflict transition by providing a forum for discussion on the strategic and logistical recovery and reconstruction needs of the country and promoting the necessary conditions for its implementation. Whereas the main objective of Phase I was to bring together Syrians experts from all walks of life to engage in technical discussions regarding the post-conflict needs of the country and produce a Strategic Policy and Programmes Framework outlining strategies and policy options for comprehensive reform, Phase II has two main objectives: 1) to ensure that the work done during Phase I is owned by a broad spectrum of Syrian stakeholders and remains relevant to the changing realities inside Syria, and; 2) to translate the largely theoretical work done during Phase I into concrete tools that could guide the design of interventions in support of resilience, stabilization and reconciliation in a way that would ensure their long-term sustainability, and support political negotiations towards a peaceful settlement of the conflict. The Project is designed to target actors and needs at the local, national, regional and international levels.

## 1. BACKGROUND

### Context

The civil war in Syria has already claimed hundreds of thousands of lives, destroyed more than one third of the country's capital assets and reduced its GDP to where it was some 17 years ago; and the toll is increasing on a daily basis. Millions of refugees have fled the country and millions have become internally displaced as a direct result of the conflict. Communities have become divided and the conflict has become increasingly sectarian. The failure of belligerent parties to provide viable political solutions to the situation is contributing to the increasing militarisation of the conflict with obvious risks and ramifications that can spill outside the country and drag neighbouring countries into the conflict, with potentially detrimental impacts on stability as well as the social and economic development of the people of the region.

Though the immediate causes of the conflict in Syria are debatable, there is mounting evidence to suggest that years of short-sighted social and economic development policies and the inability of the governance structures in Syria to respond to new global and regional realities have greatly contributed to the popular resentment. Despite measured progress in the overall growth in the national GDP in the years preceding the conflict, the failure to redistribute wealth in a transparent manner and the inability of the country's ailing bureaucracy to transform the returns on investment into local development programmes were cited as causes for alarm even in the official discourses of the government itself. Any true solution for the crisis in Syria would need to look seriously into the root causes of the conflict and work from there to develop alternative models of governance and equitable distribution of the country's resources.

The Syrian model for social cohesion was renown in the region for its ability to melt religious and sectarian differences into the national ethos. However, for the most part





the model for reconciling ethnic and religious identities was coercive and did not allow for the emergence of free expressions of identity among civil society. Class and regional disparities have also contributed to social unrest in the country. The State maintained a tight control over the public and civic institutions that normally contribute to the cementing of national unity. Though Syria has more institutional thickness than many other countries in the region, its institutional density is remarkably thin when it comes to social and civic organisations.

The conflict has already solidified regionalist and sectarian-based identities that have been used on the ground by belligerent parties to rally support. Regrettably, many of these separatist identities will be detrimental to the formation of a national identity in the post-conflict process. Separatist identities will also not be conducive to establishing the needed trust for reconstruction efforts to take place.

Promoting a national framework for dialogue around a new social contract is going to be a major challenge for the post-conflict process. The starting point must be the rethinking of the role of social institutions in Syria to enable them to tackle social problems beyond the total dependency on the State as the main provider of social and cultural services. Moreover, the development course in the country must be refocused, to enable Syria to bridge the human development gap. The political framework in Syria comprises a complex system of official and quasi-official political, economic and personal networks. The demand for political reforms in the country has been limited to the simple demand for regime change. However, the transformation and reform of the system will entail a thorough research into the very functioning of the State and its role in the governance of the country.

Transitioning to a pluralistic model of government is not limited to developing a new constructional framework for the separation of powers and the introduction of checks and balances into the system. Creating the cultural understanding of democracy and evolving new frameworks for leadership, governance and popular answerability will be among the main challenges. Political reform cannot be handled solely by means of a top-down approach, but must be viewed also from the bottom up. Another important challenge will be the application of a fair system of compensation and justice. Failing to promote such a system will foster resentment and may remain an underlying source for inter-communal violence.

**Three main issues framing the trajectory of the Project are:**

**First**, the main roots of the conflict are diverse and overlapping; there is no single cause for the conflict in Syria. Thus, in addition to the many economic and social factors that may have contributed to igniting the crisis, the Syrian institutional and governance structures have serious deficiencies that resulted from years of marginalizing large segments of the population. External pressures and interventions have certainly contributed to scaling up the conflict. International stakeholders are positioning themselves to make the most use of the current new reality created by the wave of popular movements in the region. The Project must refrain from simplifying its description of the crisis and must continuously update its reading of the situation as the situation is rapidly changing on the ground.

**Second**, Syria is on the verge of major un-reversible disaster, unless efforts to mitigate the crisis achieve some results in the very near future. The national economy has already lost the gains achieved through twenty years of economic growth. In addition to the material damages, destruction of assets and loss of income and return on invest-

ments, Syria is witnessing dangerous symptoms of social disintegration. With the diminishing role of official institutions in providing basic services, Syrians are seeking help and assistance from alternative social networks based on tribal, ethnic and sectarian identities. The resurgence of such group identities may have serious ramifications, endangering prospects of national unity in the future. It is imperative to highlight that these developments will have consequences that will impact the whole region. Many of these affiliations have extensions beyond Syrian national borders.

**Third**, the only possible outlook for solving the crisis involves the forging of a new social contract to promote an inclusive framework for all Syrians to solve their problems in a democratic manner. Ready-made solutions are unrealistic, and the rapid unfolding of events is sufficient to undermine any such solution before it is even allowed to emerge. Therefore, the Project is not aiming at providing quick remedies, but to provide proposals for creating the enabling conditions for Syrian stakeholders to come up with the needed solutions through negotiation and dialogue. The Project must be seen as a tool to support the participation of Syrians in defining their future.

**Fourth**, since the inception of the National Agenda for the Future of Syria Project in 2012, the conflict in Syria has gradually worsened to a point where the humanitarian efforts required to provide even the minimum requirements for a normal life are unsustainable. Syrian actors, with the support of the international community, need to urgently develop interventions that would contribute to strengthening the resilience of the Syrian people to the conflict and to restore some degree of normalcy to their lives, at least in areas which are not active battlegrounds, by creating livelihoods and coping mechanisms, providing essential services to citizens, and strengthening local administrations. The expected future scenario guiding the design of Phase II is that even once agreement has been achieved on a national-level political settlement, the conflict will continue at a lower intensity in parts of the country, as extremist groups and possible other spoilers will not be involved in that settlement. The Project therefore needs to urgently consider how the work done over the past years could inform programming in support of resilience, stabilization and reconciliation, which will remain priorities even after a political settlement between the main parties to the conflict has been reached.

Link to ESCWA's Mandate and Work

The Economic and Social Commission for Western Asia (UN-ESCWA), as part of its mandate to promote human development and democratic transition in the region, has been implementing the National Agenda for the Future of Syria project since 2012. The strengths of UN-ESCWA in implementing the project have proven to be its ability to:

1. provide a holistic approach to tackling social, economic and political challenges;

2. draw upon expertise and experience from working in 18 Member Countries in the Arab Region;

3. make use of its experience in working in contexts of transition, for example in Iraq, Yemen and Tunisia;

4. make use of a wide network of specialists and experts both in-house and within the region;

5. serve the interest of its Member Countries while also working closely with and tapping into the resources of the entire UN systems;

6. be seen as an impartial organization that is not directly part of the UN Country Team in Syria, but at the same time has an in-depth understanding of the context of Syria and the Arab Region.





## 2. DESCRIPTION OF THE PROJECT

Building on the four main issues outlined above, the NAFS Phase II Project has four main goals: 1) Building Ownership in the outcomes of multi-stakeholder dialogue carried out during Phase I as well as in pursuing a peaceful resolution to the conflict; 2) Ensuring Relevance of the work done during Phase I, taking into consideration the rapidly changing realities on the ground; 3) Translating Theory into Practice by ensuring that normative discussions can be translated into concrete tools that can help alleviate the situation of Syrians on the ground, and; 4) Informing Decision-Making at different levels from the political peace negotiations to national and international programming for Syria. These goals translate into the following Expected Accomplishments and Outputs:

Expected Accomplishment 1 – "Building Ownership":

Syrian stakeholders have access to an inclusive platform for discussing the future of their country, information on reform and policy proposals that reflect the needs of a broad spectrum of Syrians, and a channel for conveying their views to international negotiations aimed at ending the conflict.

During Phase I of NAFS, the project organized more than 70 meetings and consultations involving some 500 Syrian experts from different sectoral and political backgrounds in order to identify scenarios and policy options for post-war recovery and reconstruction. The project was successful in establishing itself as a forum for substantive dialogue between people from different backgrounds to pave the way towards a reasonable and manageable post-conflict situation, and has received numerous requests from participants to continue to provide a forum for substantive dialogue and to communicate its work even more broadly among Syrians but also to the international community.

In response to the lack of progress in official peace negotiations, the NAFS team has recently received requests from its stakeholders to complement its substantive and technical discussions with informal discussions among representatives of the conflicting parties in order to identify openings that could revitalize and inspire official negotiations – using the scenarios and policy options for post-conflict recovery and reconstruction as a starting point.

Therefore, the work under this Expected Accomplishment consists of three main Outputs. First, the project will build on the substantive and technical knowledge produced during Phase I to launch technical level political dialogue, on the basis of Security Council Resolution 2254 and other relevant Security Council Resolutions as well as the Vienna Communiqués, aimed at identifying possible areas and topics of common interest among conflicting parties and to generate new insights that could be a source of inspiration for official national peace negotiations, in order to maintain or revitalize the momentum of such negotiations.

Second, UN-ESCWA will build on the networks it has established among Syrian community-based organizations, interest groups and experts to set up networks among and across the different sectors identified as crucial for post-conflict reconstruction and recovery. Both virtual and physical platforms will be developed to enable these networks

to debate and further validate the scenarios and policy options included in the Strategic Policy and Programmes Framework of NAFS, in an effort to ensure broad ownership of the project's recommendations. The outcomes of these debates will also feed into the updates outlined under Expected Accomplishment 2 below.

Third, NAFS will also engage in campaign to disseminate its work among both international actors and Syrian stakeholders and advocate for using its findings as a framework for programming inside Syria, with the aim of minimizing duplication and ensuring that immediate resilience and stabilization initiatives can be aligned with eventual longer-term recovery and reconstruction plans to strengthen the sustainability of such initiatives.

**Output 1.1: Technical Level Political Dialogue**

As the work of the NAFS project has progressed, Syrian stakeholders from across the country's multiple dividing lines have sought substantive input from UN-ESCWA to inform official peace negotiations and to identify salient issues that need to be addressed in such negotiations.

Recognizing that ready-made solutions to many issues are unrealistic, the project team will draw upon its networks to bring together key representatives of different Syrian factions in order to engage them in technical level political dialogue on the issues that are being addressed in official negotiations, try to identify issues of common interest and agreement, and seek to generate inputs to official negotiations that could move the process forward and sustain the commitment of different parties in finding a peaceful resolution to the conflict. The dialogue will not aim at providing quick remedies, but rather focus on creating the enabling conditions for Syrian stakeholders to come up with the needed solutions through negotiation and dialogue.

The main activities under this output will be:

1. Identify key representatives of different parties to the Syrian conflict, with influence on the actors involved in official peace negotiations, through consultations with partners;

2. Establish a group of representatives to engage in sustained technical level political dialogue;

3. Through continued dialogue, provide substantive support and input to international negotiations aimed at ending the conflict and launching post-conflict transformation in the country.

**Output 1.2: Sector and Nexus Networks Established**

The project team will establish broad networks among Syrian stakeholders, covering both the key sectors identified as crucial for post-conflict reconstruction and recovery, and bringing together different sectors, along the 10 nexus[1] established during Phase I. The purpose is to avoid a siloed approach to each sector and capture the interdependent nature of many challenges facing the country. The networks will be based on the experts involved in Phase I of the project, but will also link up with existing networks within Syrian society in order to further broaden the outreach of the project, provide a forum for substantive debate between different target groups, and include a representative cross-section of Syrians from across the country.

These networks will deliberate on the recommendations of the Strategic Policy and Programmes Framework, the current situation inside the country, as well as priorities and solutions for challenges identified, both in the immediate term and for post-conflict reconstruction and recovery. Through these networks, ESCWA also aims at creating a new culture and a shared language for dialogue and cooperation, which entails gradually shifting the discourse from conflict and exclusion to focusing on inclusiveness, recognition of others and willingness to engage in dialogue, as an essential step for creating an enabling framework to broaden citizen participation.

The main activities under this output will be:

1. Map active networks on the ground in Syria;

2. Build strategic partnerships with key stakeholders;

3. Develop necessary platforms – both physical and virtual – for enabling communication among and between the networks;

4. Provide facilitation and capacity building to the networks in order to ensure that they can offer a practical and participatory alternative to encourage all Syrians, including belligerent parties, to start engaging in constructive dialogue on the future needs of Syria.

**Output 1.3: Advocacy Campaign Developed and Launched**

The project team will develop and launch an advocacy campaign aimed at introducing the project and its work to the widest possible number of people, both inside and outside Syria. The aim of the campaign is twofold: firstly, to disseminate information about the evolving situation inside Syria, in order to raise awareness of the urgency of seeking a political solution to the conflict; secondly, to advocate for using the research and findings of the project in order to design interventions that can help strengthen the resilience of the Syrian people to the conflict, in a manner that would avoid duplication, ensure coherence, and support eventual longer-term recovery and reconstruction plans.

The main activities under this output will be:

1. Identify key messages and present them in a clear and accessible manner, using available on-line communication tools and platforms (website, social media, online journals, etc.);

2. Organize targeted media events and general presentations to key stakeholder groups and partners (inside Syria, in neighbouring countries, for the international community);

---

[1] The 10 nexus are: 1) Emergency Response, Relief and Humanitarian Work; 2) Building a Legal Framework and Institutional Rehabilitation; 3) Reconciliation and Social Cohesion; 4) Rehabilitation of Physical and Social Infrastructure; 5) Social Development and the Quality of Life; 6) Governance and Institutional Reform; 7) Economic Development and Inclusive Growth; 8) Technological Development and Management of Natural and Environmental Resources; 9) Communications and Information; 10) Regional Integration and International Relations

3. Advocate for continued efforts to support and facilitate peace making.

**Expected Accomplishment 2 – "Ensuring Relevance":**

Syrian and international stakeholders have access to up-to-date data on the impact of the conflict, information on immediate needs on the ground, and relevant policies for post-conflict recovery and reconstruction.

The NAFS project has already developed a comprehensive vision for post-conflict Syria, outlined in the Strategic Policy and Programmes Framework. This vision consists of two phases: "Support to Peace Building", which will cover the first 3 years after the end of the conflict, and "Support to State Building", which will cover the subsequent 10 years. For each phase, the suggested scenarios and policy options have been categorized into 10 thematic nexus that outline roadmaps for the necessary reforms.

The scenarios and policy options have been developed adopting a flexible approach, which makes it possible to continuously update policy recommendations to reflect the changing nature of the conflict and its implications. The first aim of Phase II is to regularly update, substantiate and validate the scenarios and policy options on the basis of data collected from desk analyses and assessment exercises carried out at the national, regional and local levels inside Syria, in order to ensure that the Policy and Programmes Framework developed during Phase I remains relevant to the changing context inside Syria until post-conflict reconstruction and recovery begins.

The work under this Expected Accomplishment consists of two main Outputs. The first is the preparation of an annual needs assessment, based on a comprehensive situation analysis at the sectoral and regional level, in order to gather accurate data about the changes on the ground and feed those changes into the Strategic Policy and Programmes Framework.

The second is the preparation of an annual update of the Strategic Policy and Programmes Framework itself, to make sure it remains relevant and can provide the most up-to-date scenarios and policy options to the eventual post-conflict phase.

**Output 2.1: Annual Needs Assessment at the Local Level**

The project team, with the support of experts in different regions inside Syria, will prepare an annual Needs Assessment Report defining the key needs in terms of economic, social and institutional reconstruction and recovery at the regional/local level, in view of the eventual political transition process in the country. The needs assessments will identify priority sectors, institutional capacities, costs, available resources and the fiscal break required to finance the fulfillment of the challenges of the immediate transitional phase. The Needs Assessment Report will include suggestions for key programmes required to ensure stability and reconciliation in each governorate in the immediate post-conflict period and will feed into the update of the Strategic Policy and Programmes Framework.

The main activities under this output will be:

1. Desk review of existing data collected by the NAFS project during its Phase I, from UN Agencies and NGOs working in Syria, and from the most recent household survey undertaken in Syria;

2. Comparison of data collected with the data included in the original national-level Situation Analysis conducted in 2013 and identification of gaps in data – with regard to





both the 2013 Situation Analysis and discrepancies in data across different regions;

3. Additional data collection on the ground inside Syria to fill gaps identified and to finalize the Comprehensive Situation Analysis in a manner that allows for comparative analysis of the situation across different regions in Syria. This Situation Analysis will inform the selection of sectors of focus in each region for the Needs Assessment, but can also inform possible international efforts to support resilience, stabilization and reconciliation inside Syria in the immediate term;

4. Annual meeting bringing together experts to reflect on key changes for the Needs Assessment;

5. Publication of annual Needs Assessment Report to inform national, regional and international stakeholders about the changing needs inside Syria, in order to enable the development of more effective interventions to promote resilience, stabilization and reconciliation.

Output 2.2: Annual Update of the Strategic Policy and Programmes Framework

The project team will prepare an annual update of the Strategic Policy and Programmes Framework – the main outcome document of Phase I – in order to ensure that the policy options and scenarios offered in the document remain relevant to the changing realities on the ground. The purpose is to provide up-to-date information charting needs, highlighting scenarios, proposing solutions and identifying key stakeholders ready to implement work on the ground. Such information can serve as a valuable resource for political negotiations between Syrian parties as well as a potential roadmap of options for the post-conflict reconstruction and recovery process.

The main activities under this output will be:

1. Review sector policy recommendations, scenarios and strategies on the basis of new data produced as part of the Needs Assessment;

2. Update the policy recommendations, scenarios and strategies of the Strategic Policy and Programmes Framework according to new developments, including the continuous review of priorities for the first 3 years as well as the following 10 years;

3. Publish annual update of the Strategic Policy and Programmes Framework in order to ensure it remains relevant to post-conflict reconstruction and recovery planning.

**Expected Accomplishment 3 – "Translating Theory into Practice":**

The capacity of Syrian stakeholders to design local initiatives that can improve resilience and promote stabilization and reconciliation in the short-term and support reform in the long-term is enhanced.

Building on the Strategic Policy and Programmes framework developed during Phase I of NAFS, Phase II will translate policies and scenarios into implementable local-level initiatives that could help test the validity of those policies and create short-term benefits on the ground, thus contributing to resilience and stabilization. In designing such initiatives, the UN Strategic Framework for Syria and the Whole of Syria Approach will be used as guiding documents.

As UN-ESCWA will not be implementing the initiatives itself, the work under this Expected Accomplishment will consist of three main Outputs, all geared towards facilitating other actors, mainly Syrian community-based organizations, to use the results of Phase I in developing local initiatives.

First, the project will work together with experts and interested organizations to translate policy options contained in the Strategic Policy and Programmes Framework into Guidance Notes to inform work at the local level in a way that would also ensure compliance with the national level policies. The focus will be on the priority sectors under the three nexus of Emergency Response, Relief and Humanitarian Work; Building a Legal Framework and Institutional Rehabilitation, and; Reconciliation and Social Cohesion, which are most relevant in the short-term recovery phase and can also inform immediate resilience, stabilization and reconciliation programming.

Second, the project will work together with interested organizations to use the Guidance Notes as a tool for designing projects at the local level. In the immediate term, the purpose is to design initiatives that build on local resources and capacities and contribute to strengthening resilience and stabilization by creating livelihoods and coping mechanisms, providing essential services to citizens, and strengthening local administrations. In the post-conflict phase, the purpose will be to pilot reforms in a participatory and bottom-up manner in order to foster reconciliation and social cohesion. Throughout, the focus will be on bridging the conflict and post-conflict phases and ensure the sustainability of work already undertaken.

Third, the project will work together with partners with expertise in mediation, peace-building, participatory methods of project design and implementation in order to develop capacity-building trainings and materials to help partners in Syria use the Guidance Notes in designing initiatives that would support the goals and values of the project as well as develop their capacities in peace building and mediation, participatory methods and communication with donors and stakeholders.

**Output 3.1: Policy Proposals Translated into Guidance Notes for Resilience, Stabilization and Reconciliation Programming**

The project team will work together with experts in order to identify key aspects of the Strategic Policy and Programmes Framework that could inform immediate resilience, stabilization and reconciliation initiatives. The purpose is to inform short-term planning in a way that would enhance long-term sustainability by ensuring complementarity with medium to long-term national level policies.

The main activities under this output will be:

1. Bring together experts to review policy recommendations and distil elements that would be relevant to immediate interventions in support of resilience, stabilization, reconciliation and early recovery;

2. Prepare short Guidance Notes – that would take into consideration sectoral and nexus implications – to inform short-term planning in key sectors and locations;

3. Validate Guidance Notes in consultation with local stakeholders inside Syria as well as the international community;

4. Update Guidance Notes on the basis of experiences gathered from concrete initiatives on the ground.





**Output 3.2: Short-term Initiatives Designed and Launched together with Partners on the Ground**

The project team will work together with interested partners on the ground in designing initiatives based on the Guidance Notes prepared under Output 3.1 while the conflict is still on-going, and on the basis of the 10 nexus in the post-conflict period. This will enable NAFS to "test" the strategies and policy options of the Strategic Policy and Programmes Framework in practice and learn valuable lessons that will help in updating the Framework and ensuring it is relevant for concrete programming. It will also enable NAFS to influence the design of short-term initiatives in a way that would contribute to strengthening resilience and stabilization – by creating livelihoods and coping mechanisms, providing essential services to citizens, and strengthening local administrations – and pilot reforms in a participatory and bottom-up manner that would foster reconciliation and social cohesion.

The main activities under this output will be:

1. Identify interested and relevant partners on the ground;

2. Jointly design interventions on the basis of the Guidance Notes and the Strategic Policy and Programmes Framework;

3. Facilitate relationships between Syrian organizations and funding partners in order to secure the necessary resource for implementing intervention;

4. Regularly assess the relevance of interventions to the Strategic Policy and Programmes Framework, with the aim of identifying lessons learned for project design, Guidance Notes and the updating of the Strategic Policy and Programmes Framework.

**Output 3.3: Capacity Building on the Reconciliation Dimension of Local Programming**

The project team will identify partners for developing capacity building trainings and materials in mediation, peace-building, participatory methods of project design and implementation as well as communication. This will allow NAFS to complement the substantive dimension of the Guidance Notes – which helps ensure sustainability with eventual medium to long-term recovery and reconstruction plans – with a reconciliation dimension that allows partners to use the Guidance Notes as a tool for reconciliation through participatory engagement in project design and implementation. As such, this Output complements the work done in Output 1.2, 3.2, 4.1 and 4.2.

The main activities under this output will be:

1. Identify partners with expertise and experience in mediation, peace-building, participatory methods of project design and implementation as well as communication;

2. Develop training materials that respond to the needs of Syrian stakeholders in the fields of mediation, peace-building, participatory methods of project design and implementation as well as communication;

3. Facilitate the use of training materials to complement Guidance Notes in developing interventions under Output 3.2.

Expected Accomplishment 4 – "Informing Decision-Making":

Syrian and international stakeholders have access to consolidated information on

local-level resources and needs, enabling them to make more informed decisions regarding development interventions in Syria, Lebanon and Jordan.

Building on the experience and positive feedback received during Phase I, the project will continue and further enhance its role of serving as a centre for knowledge sharing and platform for dialogue. Phase II will make available the consolidated information gathered through reports, analyses, and experts as well as from other organizations working in and on Syria through a hub of inter-disciplinary databases and matrices, forming an open-source platform for all stakeholders to gain access to a wide range of accredited and cross-checked data on Syria.

The purpose of this hub is to inform decision-making processes at all levels and across all sectors, with the aim of facilitating coordination and minimizing duplication, and to serve all interested initiatives, programmes and actors. The hub will also contain data on the impact of the Syrian crisis on neighbouring countries, namely Jordan and Lebanon, as it becomes available.

The work under this Expected Accomplishment will consist of three main Outputs. First, the project will create an online Syria Information Hub that will include all the research and analysis completed during Phase I of NAFS as well as any other information vetted partners would like to contribute. Once the security situation allows, the Hub could also include information about on-going and completed projects, so that organizations working in different parts of the country have access to information about initiatives across the country. Finally, the Hub will include any training materials and tools developed by UN-ESCWA or interested partners to build the capacity of Syrian stakeholders. The purpose of the Hub is to make the same data, tools and training materials available to all interested stakeholders across Syria, and to enable the exchange of experiences and good practices. Syrian initiatives and civil society organizations will be invited to actively contribute to the Information Hub in order to promote broad Syrian ownership of the Hub.

**Second**, the project will develop GIS maps identifying key needs and resources in different parts of Syria to help donors, partners and Syrian stakeholders design targeted interventions that would have the best possible impact on the ground. Once the security situation allows, these maps could be updated to include information regarding partners and on-going initiatives in different parts of Syria, to help different actors establish an overview of developments on the ground and identify cross-sectoral or inter-regional linkages.

**Third**, the project will continue to monitor the impact of the Syrian crisis on neighbouring countries, with the aim of identifying key entry points for policy design both inside Syria and in countries affected, as well as the sharing of successful experiences of addressing the needs of Syrian refugees in those countries. The aim is to eventually facilitate the smooth return of refugees back to Syria.

Output 4.1: Syria Information Hub

The project team will create an online Syria Information Hub, which will include all the research, analysis and other resources produced by NAFS as well as vetted information contributed by partners, in Arabic and in English, whenever possible. Drawing on the research and data produced as part of NAFS Phase II, the Information Hub will also publish periodic Watch Briefs on the impact of the Syrian conflict. The purpose of the Hub is two-fold: firstly, to provide a 'one-stop shop' for all interested stakeholders on key information related to designing immediate interventions in support of resilience, stabilization and reconciliation as well as medium to long-term reconstruction and recovery efforts in Syria; secondly, to make the same data, tools and training materials available to all and to enable the exchange of experiences and good practices. If the security situation on the ground allows, the Information Hub could be upgraded to include information about on-going initiatives and key actors and organizations working in different parts of the country.

The main activities under this output will be:

1. Identify the technical requirements for an online Syria Information Hub and procure the necessary software for realizing it;

2. Compile and organize available documents and resources to be uploaded to the Information Hub;

3. Maintain and regularly update the Information Hub both technically and substantively;

4. Produce a periodic Watch Brief on the impact of the Syrian conflict on the country's socioeconomic outlook as well as on neighbouring countries;

5. Solicit feedback for additional functionalities stakeholders would like from the Information Hub and explore the possibility of developing new functionalities in order to ensure the relevance and usefulness of the Information Hub.

**Output 4.2: Regional and Local Resource and Data Maps**

The project team, in consultation with Syrian experts, will develop GIS maps that identify key needs and resources and actors in locations inside Syria that would be suitable for immediate resilience, stabilization, reconciliation and early recovery initiatives. The mapping will be based on a methodology developed during Phase I, which includes a comprehensive set of criteria for identifying locations. The purpose of such mapping would be to provide input to decision-makers among national stakeholders (local authorities, civil society organizations, etc.) as well as international stakeholders (international organizations, donors, etc.), in order to enable them to design interventions that would respond to local needs capitalize on local resources and expertise.

The main activities under this output will be:

1. Identify the technical requirements for the mapping software and procure suitable software;

2. Validate existing methodology for identifying locations and resources with experts in order to ensure that information collected and provided is accurate and relevant;

3. Complete initial mapping and make information available online;

4. Maintain and update mapping to reflect changing situation on the ground.

Output 4.3: Monitoring the Regional Impact of the Crisis

The project team, together with staff from ESCWA Divisions, will monitor the economic and social impact of the Syrian crisis on neighbouring countries and their institutions, with the aim of developing policy recommendations and sharing experiences of

successful initiatives and policies with both donors and recipient countries. The aim is to identify interventions that could enhance the resilience of refugee and host communities in Jordan and Lebanon as well as facilitate the eventual return of refugees to Syria.

The main activities under this output will be:

1. Regularly assess the impact of the Syrian crisis on neighbouring countries and identify policy recommendations to mitigate the impact;

2. Produce and regularly update an econometric model to monitor the socio-economic correlations between Syria and neighbouring countries;

3. Identify good practices and lessons learned from successful initiatives and policies in neighbouring countries.

Human Rights and Gender Considerations

Human rights considerations are central to the Project. As outlined in the Background in Section 1, a major finding of the problem analysis is that the current crisis in Syria has its roots in a lack of the full realization of human rights, leading to economic and social inequality, the marginalization of certain groups within society, and the inability of the state to facilitate the realization of full rights among its population.

Violence has brought the country to the edge of collapse, creating an acute social, economic and political crisis. Despite the involvement of foreign parties as mediators or in support of one stakeholder at the expense of others, the only realistic solution to the crisis must come through a Syrian consensus over a new social contract agreed upon by the widest spectrum of Syrians. The transition towards a state of equal rights and responsibilities under transparent and democratic governance structures is the only hope to avoid the complete obliteration of state institutions and remaining infrastructure. Without such a basis for solving its problems, the country is moving in the direction of becoming a failed state, placing the stability of the whole region at serious risk. All Expected Accomplishments will therefore aim at the realization of human rights, by seeking to reinforce the capacities of duty-bearers to meet their obligations and of 'rights-holders' to claim their rights, and by ensuring that the different processes run by the Project are guided by human rights standards and principles.

Gender considerations are mainstreamed throughout the Expected Accomplishments and Outputs of the Project, but special attention will also be given to addressing the specific needs and concerns of women and men in the preparation of Guidance Notes and the development of interventions in support of resilience, stabilization and reconciliation on the ground and in identifying the individuals to be involved in the technical level political dialogue.

**Project Design**

The project is designed to work in cycles, whereby the Outputs of one Expected Accomplishment both draw upon and feed into other Expected Accomplishments. Similarly, the Technical Level Political Dialogue both benefits from the findings of, and provides input into, all of the other Outputs.

برنامج الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA